

GENERALINIO ADVOKATO
L. A. GEELHOED IŠVADA,
pateikta 2006 m. rugsėjo 12 d.¹

I — Įvadas

II — Bylai reikšmingos nuostatos

A — Bendrijos teisė

1. 1970 m. Papildomo protokolo prie 1963 m. Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociacijos susitarimo 41 straipsnio 1 dalis draudžia nustatyti naujus įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimus tarp susitarimo šalių. Pagrindinis klausimas, kurį reikia išspręsti šioje byloje, yra tas, ar ši nuostata taip pat draudžia valstybėms narėms sugriežtinti Turkijos piliečių įvažiavimo į jų nacionalinę teritoriją sąlygas, palyginti su tomis, kurios galiojo tuomet, kai minėta nuostata įsigaliojo atitinkamai valstybei narei.

2. 1963 m. rugsėjo 12 d. Ankaroje Turkijos Respublika, EEB valstybės narės ir Bendrija pasirašė susitarimą, įsteigiantį Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją (toliau – Asociacijos susitarimas). Šis susitarimas Bendrijos vardu buvo sudarytas, aprobuotas ir patvirtintas 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/EEB². Asociacijos susitarimo Papildomas protokolas buvo pasirašytas 1970 m. lapkričio 23 d. Briuselyje. Bendrijos vardu jis buvo sudarytas, aprobuotas ir patvirtintas 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2760/72³.

3. Asociacijos susitarimo 13 straipsnyje yra tokia bendrojo pobūdžio nuostata dėl

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — OL 217, 1964, p. 3685.

3 — OL L 293, p. 1.

įsisteigimo laisvės tarp valstybių narių ir Turkijos:

„Siekdamos panaikinti įsisteigimo laisvės tarpusavio apribojimus, Susitariančiosios Šalys susitaria semtis įkvėpimo iš Bendrijos steigimo sutarties 52–56 ir 58 straipsnių“⁴.

Asociacijos taryba, nustatydamas tokias įvairias veiklos klases reglamentuojančias taisykles bei grafiką, atsižvelgia į šiose srityse Bendrijos jau patvirtintas atitinkamas priemonės, taip pat į tam tikras Turkijos ekonomines ir socialines aplinkybes. Pirmenybė teikiama veiklai, kuri labiausiai prisideda prie gamybos ir prekybos plėtros.“

Asociacijos taryba iki šiol nėra priėmusi jokių priemonių pagal Papildomo protokolo 41 straipsnio 2 dalį.

4. Papildomo protokolo 41 straipsnyje nustatyta:

B — *Nacionalinė teisė*

„1. Susitariančiosios Šalys susilaiko nuo bet kokių naujų įsisteigimo laisvės ar laisvės teikti paslaugas apribojimų viena kitos atžvilgiu įvedimo.

5. 1971 m. Jungtinės Karalystės Imigracijos įstatymo (*Immigration Act 1971*) 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

2. Asociacijos taryba pagal Asociacijos susitarimo 13 ir 14 straipsniuose nustatytus principus nustato Susitariančiųjų Šalių laipsniško įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimų viena kitos atžvilgiu panaikinimo grafiką ir taisykles.

„Į Jungtinę Karalystę laivu arba lėktuvu atvykęs asmuo pagal šį Įstatymą laikomas neįvažiavusiu į Jungtinės Karalystės teritoriją, kol išsilaipina uoste, o toks išsilaipinimas nelaikomas įvažiavimu į Jungtinės Karalystės teritoriją, kol asmuo lieka imigracijos pareigūno tam specialiai apibrėžtoje uosto teritorijoje. Į Jungtinę Karalystę kitu būdu

4 — Po Amsterdamo sutarties įsigaliojimo pasikeitus EB sutarties straipsnių numeracijai, dabar tai yra EB 43–46 ir 48 straipsniai.

neįvažiuavęs asmuo laikomas į ją neįvažiuavusiu, kol jis sulaikytas, laikinai įleistas arba nepasibaigus sulaikymui laikinai išleistas, kaip numatyta šio Įstatymo 2 priede arba 1999 m. Imigracijos ir prieglobsčio įstatymo (*Immigration and Asylum Act 1999*) III dalyje.“

pareiškėjas pageidauja savarankiškai dirbti, jis turi įrodyti, kad į šalį jis atsiveža pakankamai lėšų pradėti veiklą, iš kurios gaunamų lėšų, realiai vertinant, pakaks išgyventi pačiam ir jo išlaikomiems asmenims, neįsidarbinant darbo vietoje, kuriai reikalingas darbo leidimas.

6. 1973 m. sausio 1 d., Jungtinės Karalystės įstojimo į Europos Bendrijas dieną, įmonių steigimui ir paslaugų teikimui taikomos atitinkamos imigracijos taisyklės buvo įtvirtintos *Statement of Immigration Rules for Control on Entry* (HC 509), kurią Parlamentas priėmė 1972 m. spalio 23 d. (toliau – 1973 m. Imigracijos taisyklės). Nutartyje, kuria prašoma priimti prejudicinį sprendimą, šios taisyklės apibendrintos taip: 1973 m. Imigracijos taisyklių 30 punkte „Verslininkai“ nurodyta, kad keleiviai, kurie negali pateikti leidimo įvažiuoti į Jungtinę Karalystę, tačiau atrodo, kad gali atitikti vieną iš dviejose paskesnėse pastraipose nurodytų reikalavimų, turi būti įleisti ne ilgesniam kaip 2 mėnesių laikotarpiui uždraudžiant įsidarbinti ir jiems patariama pateikti savo bylą nagrinėti *Home Office*. 31 punktu iš pareiškėjo reikalaujama: turėti pakankamai lėšų investuoti į įmonę, jeigu ji jau įsteigta, bei jam tenkantiems nuostoliams padengti; turėti pakankamai lėšų savo ir savo išlaikomų asmenų poreikiams tenkinti; veiksmingai dalyvauti įmonės veikloje ir kitokie panašūs reikalavimai. 32 punkte nurodyta, kad jei

7. Šiuo metu galiojančios taisyklės dėl asmenų, prašančių juos įsileisti į Jungtinę Karalystę, kad galėtų ten įsteigti įmonę, įtvirtintos HC 395 (toliau – Galiojančios imigracijos taisyklės). Šių taisyklių 201–205 punktuose nustatyti tokie reikalavimai:

„201. Kiekvienas asmuo, prašantis jį įsileisti į Jungtinę Karalystę, kad galėtų ten vykdyti veiklą, turi atitikti tokias sąlygas: i) tenkinti 202 arba 203 punkto reikalavimus; ii) turėti ne mažiau kaip 200 000 GBP nuosavų lėšų, kuriomis jis gali disponuoti Jungtinėje Karalystėje, kurias jis turi savo vardu, ne per patikėtinį ar kitą investavimo subjektą, ir kurios skirtos investuoti į verslą Jungtinėje Karalystėje; iii) kol pradės gauti pajamas iš savo veiklos, jis turės pakankamai kitų lėšų įsikurti ir išlaikyti save ir išlaikomus asmenis neįsidarbindamas (išskyrus savo darbą įmonei) ir neprašydamas valstybės paramos; iv) kad jis pats ar su partneriais visą darbo laiką aktyviai prekiaus ar teiks paslaugas, ar reklamuos ir valdys bendrovę kaip direktorius; v) kad jo finansinių investicijų lygis bus

proporcingas jo daliai įmonėje; vi) kad jis turės kontrolinę ar jam lygiavertę įmonės dalį ir kad bet kokia jungtinė veikla ar vadovavimas nebus užslėptas įdarbinimas; vii) kad jis galės prisiimti jam tenkančią atsakomybę; viii) kad jo investicijos ir paslaugos Jungtinėje Karalystėje tikrai reikalingos; ix) kad jo įmonės pelno dalies pakaks jam pačiam ir jo išlaikytiniams išlaikyti ir aprūpinti neįsidarbinant (išskyrus jo darbą įmonei) ir neprašant valstybės paramos; x) kad jis be savo verslo neketina imtis papildomos veiklos ir įsidarbinti ar ieškoti darbo Jungtinėje Karalystėje, išskyrus savo darbą įmonei ir xi) kad jis turi galiojantį specialų leidimą įvažiuoti į Jungtinę Karalystę.

203. Jei asmuo ketina steigti naują įmonę Jungtinėje Karalystėje, jis, be 201 punkte nurodytų reikalavimų, privalės pateikti įrodymų: i) kad atvykdamas į šalį jis su savimi turės pakankamai nuosavų lėšų įmonei įsteigti ir ii) kad įmonėje bus sukurtos apmokamo darbo vietos dirbti visą darbo dieną bent 2 asmenims, jau įsikūrusiems Jungtinėje Karalystėje.

Leidimas įvažiuoti į Jungtinę Karalystę asmeniui, ketinančiam vykdyti veiklą.

204. Asmuo, prašantis leidimo įvažiuoti į Jungtinę Karalystę veiklai vykdyti, gali būti įleistas ne ilgesniam kaip 12 mėnesių laikotarpiui, su sąlyga, kad jis ten neįsidarbina ir jei jis atvykimo momentu gali pateikti imigracijos pareigūnui galiojantį specialų leidimą įvažiuoti į Jungtinę Karalystę.

202. Jei asmuo ketina perimti jau esamą įmonę Jungtinėje Karalystėje ar dalyvauti jos veikloje kaip partneris ar direktorius, jis, be 201 punkto reikalavimų, papildomai privalės pateikti: i) rašytinę deklaraciją, kurioje nurodytos įmonės perėmimo ar dalyvavimo jos veikloje sąlygos; ii) audito patikrintą įmonės ankstesnių metų finansinę atskaitomybę ir iii) įrodymus, kad dėl jo paslaugų ir investicijų įmonėje padidės Jungtinėje Karalystėje gyvenančių asmenų grynasis užimtumas sukuriant bent dvi naujas visos darbo dienos darbo vietas.

Atsisakymas leisti įvažiuoti į Jungtinę Karalystę asmeniui, ketinančiam vykdyti veiklą.

205. Asmeniui, ketinančiam vykdyti veiklą, atsisakoma leisti įvažiuoti į Jungtinę Karalystę, jei atvykimo momentu jis nepateikia

imigracijos pareigūnui galiojančio specialaus Jungtinės Karalystės leidimo įvažiuoti į šalį.“

konkrečiai – į Vokietiją (V. Tum) ir Prancūziją (M. Dari). Paskesni jų mėginimai apskusti tuos sprendimus teismui buvo nesėkmingi.

III — Faktinės aplinkybės ir procedūra

8. Kadangi V. Tum ir M. Dari bylų faktinės aplinkybės yra labai panašios, paprasčiau būtų apibūdinti jas kartu.

9. Turkijos piliečiai Veli Tum ir Mehmet Dari atvyko į Jungtinę Karalystę atitinkamai 2001 m. lapkričio 29 d. ir 1998 m. spalio 1 dieną. Jie abu buvo laikinai įleisti į šalį vadovaujantis 1971 m. Imigracijos įstatymo 11 straipsniu, nustatčius apribojimą įsidarbinti (V. Tum atveju) arba draudimą įsidarbinti (M. Dari atveju). V. Tum ir M. Dari paprašė prieglobsčio Jungtinėje Karalystėje. Tačiau *Secretary of State* atmetė jų prieglobsčio prašymus ir pagal Dublino konvenciją⁵ nurodė juos išsiųsti į tas valstybes nares, kuriose jie pirmą kartą paprašė prieglobsčio,

10. M. Dari, būdamas Jungtinėje Karalystėje, įkūrė savo piceriją Hern Bėje, Kente. 2002 m. rugsėjo 30 d. M. Dari pateikė imigracijos tarnyboms prašymą leisti įvažiuoti į Jungtinę Karalystę, kad galėtų ten tęsti savo veiklą. V. Tum taip pat kreipėsi dėl leidimo įvažiuoti į Jungtinę Karalystę, kad galėtų įkurti valymo paslaugų įmonę Šiaurės Londone. Kadangi jie abu buvo laikinai įleisti į Jungtinę Karalystę pagal 1971 m. Imigracijos įstatymo 11 straipsnį ir todėl formaliai nebuvo įvažiavę į Jungtinę Karalystę imigracijos tikslais, jie pagrindė savo prašymus Asociacijos susitarimu bei Papildomu protokolu ir prašė jų prašymus nagrinėti pagal 1973 m. Imigracijos taisykles.

11. 2003 m. gegužės 12 d. *Secretary of State*, išnagrinėjęs klausimą pagal galiojančias imigracijos taisykles, o ne pagal 1973 m. Imigracijos taisykles, atsisakė suteikti V. Tum leidimą įvažiuoti į Jungtinę Karalystę veiklai vykdyti ir nurodė, kad bus imtasi priemonių kuo greičiau jį grąžinti į Vokietiją. M. Dari prašymas buvo atmestas dėl tokių pat motyvų. Tačiau teismas sustabdė V. Tum išsiuntimo iš šalies vykdymą.

⁵ — 1990 m. birželio 15 d. Dubline pasirašyta Konvencija, nustatanti valstybę, atsakingą už vienoje iš Europos Bendrijų valstybių narių paduotų prieglobsčio prašymų nagrinėjimą (toliau – Dublino konvencija), OL C 254, 1997, p. 1. Ši konvencija buvo pakeista 2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 343/2003, nustatančiu valstybės nares, atsakingas už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus (OL L 50, p. 1).

12. Tada V. Tum ir M. Dari kreipėsi į teismą dėl tų sprendimų panaikinimo. Jų bylas *High Court of Justice, Queen's Bench Division* nagrinėjo kartu ir 2003 m. lapkričio 19 d. priėmė jiems palankų sprendimą. Sprendimu iš esmės pripažinta, kad V. Tum ir M. Dari turėjo teisę remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies vadinamąja *status quo* sąlyga ir reikalauti, kad jų, kaip verslininkų, prašymai įvažiuoti į Jungtinę Karalystę būtų svarstomi pagal Jungtinės Karalystės įstojimo į Bendriją dieną, t. y. 1973 m. sausio 1 d., galiojusias Imigracijos taisykles.

13. 2004 m. gegužės 24 d. Sprendimu *Court of Appeal* pripažino tą sprendimą pagrįstu.

14. 2004 m. liepos 9 d. *Secretary of State* kreipėsi į *House of Lords* dėl leidimo apskūsti *Court of Appeal* sprendimus sujungtose bylose. Po 2004 m. spalio 27 d. vykusio žodinio nagrinėjimo *House of Lords Appellate Committee* nusprendė, kad reikia kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą pagal EB 234 straipsnį ir pateikti tokį klausimą:

valstybei narei po Protokolo įsigaliojimo joje dienos nustatyti naujus įvažiavimo į jos teritoriją sąlygų ir tvarkos apribojimus Turkijos piliečiui, ketinančiam šioje valstybėje narėje vykdyti veiklą?“

15. Rašytines pastabas pateikė V. Tum bei M. Dari, Slovakijos bei Jungtinės Karalystės vyriausybės ir Komisija. 2006 m. gegužės 18 d. posėdyje V. Tum bei M. Dari, Jungtinės Karalystės bei Nyderlandų vyriausybės ir Komisija pateikė papildomas pastabas.

16. V. Tum bei M. Dari, Slovakijos vyriausybė ir Komisija mano, kad į *House of Lords* pateiktą klausimą reikėtų atsakyti teigiamai. Jungtinės Karalystės ir Nyderlandų vyriausybės laikosi priešingos nuomonės ir teigia, kad Teisingumo Teismas į pateiktą klausimą turėtų atsakyti neigiamai.

IV — Pateiktų pastabų santrauka

„Ar 1970 m. lapkričio 23 d. Briuselyje pasirašyto Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti kaip draudžiančią

17. V. Tum ir M. Dari visų pirma tvirtina, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies *status quo* sąlyga taikoma ne tik pačioms

įsisteigimo sąlygoms, bet ir gyvenimo šalyje bei įvažiavimo sąlygoms. Bendrijos teisėje šios sąlygos laikomos būtinomis naudotis įsisteigimo laisve⁶. V. Tum ir M. Dari pripažįsta, kad Turkijos piliečiams tiesiogiai iš šios nuostatos nekyla jokios įsisteigimo teisės ar teisės įvažiuoti į valstybę narę. Tačiau jie tvirtina, kad pagal šią nuostatą jų prašymas leisti įvažiuoti į Jungtinę Karalystę įmonę steigti turėtų būti nagrinėjamas remiantis nacionaline teise, galiojusia tuo metu, kai Jungtinė Karalystė tapo Papildomo protokolo šalimi, t. y. 1973 m. sausio 1 dieną.

18. V. Tum ir M. Dari tvirtina, kad byloje *Savas*⁷ Teisingumo Teismas jau patikslino, jog bet kuris Turkijos pilietis, net tas, kurio buvimas Jungtinėje Karalystėje yra visiškai neteisėtas, gali remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies tiesioginį poveikį turinčia *status quo* sąlyga. Jie pažymi, kad toje byloje Teisingumo Teismas neprivalėjo nagrinėti įvažiavimo klausimo, nes A. Savas buvo teisėtai įvažiavęs į šalį, nors tolesnis jo

pasilikimas Jungtinėje Karalystėje ir buvo neteisėtas. Todėl Teisingumo Teismas nagrinėjo tik sąlygas, kuriomis A. Savas galėtų likti ir įsisteigti Jungtinėje Karalystėje.

19. Pagrįsdami savo pagrindinį teiginį, susijusį su Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies taikymo sritimi, V. Tum ir M. Dari taip pat pažymi, kad kitaip nei kitų *status quo* sąlygų atveju⁸, šios dalies tekstas neleidžia manyti, kad ji taikoma tik apsigyvenimo bei įsisteigimo sąlygoms ir netaikoma įvažiavimo sąlygoms. *Status quo* sąlyga netektų prasmės, jei valstybės narės galėtų, pažeisdamos Asociacijos susitarimo tikslus, apsunkinti ar net padaryti neįmanomą įvažiavimą į savo teritoriją. Jie pabrėžia, kad toks 41 straipsnio 1 dalies aiškinimas neturi įtakos valstybių narių kompetencijai Turkijos piliečių imigracijos srityje. Šis aiškinimas šiuos piliečius paprasčiausiai pastato į padėtį, kurioje jie būtų atsidūrę tuo metu, kai valstybė narė tapo Papildomo protokolo šalimi, kaip to reikalauja *status quo* sąlyga.

20. Galiausiai atsakydami į Jungtinės Karalystės tvirtinimą, kad 41 straipsnio 1 dalimi nustatyta apsauga neturėtų būti išplečiama

6 — Jie remiasi 1976 m. balandžio 8 d. Sprendimu *Royer* (48/75, Rink. p. 497, 50 punktas); 1990 m. gruodžio 12 d. Sprendimu *Kaefer ir Procacci* (C-100/89 ir C-101/89, Rink. p. I-4647, 15 punktas); 1992 m. gegužės 20 d. Sprendimu *Ramrath* (C-106/91, Rink. p. I-3351, 17 punktas) ir 2001 m. rugsėjo 27 d. Sprendimu *Barkoci ir Malik* (C-257/99, Rink. p. I-6557, 44 punktas).

7 — 2000 m. gegužės 11 d. Sprendimas (C-37/98, Rink. p. I-2927).

8 — Jie nurodo 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos sprendimo Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros 13 straipsnį, kuriame nustatyta: „Bendrijos valstybės narės ir Turkija negali nustatyti naujų apribojimų jų teritorijoje *teisėtai gyvenančių ir dirbančių* darbuotojų ir jų šeimos narių įsidarbinimui“ (išskirta mano) (toliau — Sprendimas 1/80).

asmenims, kurių prieglobsčio prašymai buvo atmesti (žr. šios išvados 25 punktą), V. Tum ir M. Dari pažymi, kad nors jie fiziškai yra Jungtinėje Karalystėje, pagal 1971 m. Imigracijos įstatymo 11 straipsnį jie formaliai neįvažiuo į Jungtinę Karalystę. Klausimas, ar jie gali būti išsiųsti į kitą valstybę narę pagal Dublino konvenciją, neturi reikšmės atsakymui į *House of Lords* pateiktą prejudicinį klausimą. Šis klausimas susijęs tik su nustatymu, kokios taisyklės taikytinos V. Tum ir M. Dari prašymams leisti įvažiuoti į Jungtinę Karalystę steigti įmonę.

pasinaudoti 41 straipsnio 1 dalies *status quo* sąlygos teikiama nauda, būtų paradoksalu netaikyti jos asmeniui, kuris būdamas Turkijoje tinkamai pateikė prašymą leisti įvažiuoti į šalį. Ji priduria, kad asmeniui, kuris pateikė prašymą leisti įvažiuoti į šalį kaip turistui, o įleistas į valstybę narę iš tiesų ketina vykdyti veiklą, netaikoma Asociacijos susitarimo teikiama apsauga. Tačiau tokį nesąžiningą ketinimą labai sunku, o gal net neįmanoma įrodyti.

21. Slovakijos vyriausybė ir Komisija iš esmės pritaria V. Tum ir M. Dari išreikštomis nuomonėms. Ir Slovakijos vyriausybė, ir Komisija teigia, jog kadangi Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis draudžia valstybėms narėms apsunkinti veiklai vykdyti skirtą Turkijos piliečių įsisteigimą, palyginti su padėtimi Papildomo protokolo įsigaliojimo tai valstybei narei dieną, jos negali paneigti šios teisės nustatydamos naujus teisės gyventi šalyje ir teisės įvažiuoti į šalį apribojimus, nes šios teisės neatskiriamai susijusios su įsisteigimo teise.

22. Komisija pažymi, jog kadangi Teisingumo Teismas minėtoje byloje *Savas* pripažino galimybę asmeniui, kuris buvo teisėtai įleistas į valstybę narę, tačiau neteisėtai joje pasiliko,

23. Komisija pažymi, jog nors Teisingumo Teismas patvirtino, kad Sprendimas 1/80 neturi įtakos valstybių narių kompetencijai reglamentuoti darbuotojų iš Turkijos pirmojo įvažiavimo į jų teritoriją, tai nereiškia, kad nei Asociacijos susitarimas, nei Papildomas protokolas niekada negali turėti jokio poveikio valstybių narių kompetencijai reglamentuoti Turkijos piliečių įvažiavimą į jų teritoriją. Iš tiesų valstybių narių kompetencija kontroliuoti pirmąjį Turkijos piliečių įsileidimą buvo apribota. Nors toks apribojimas yra neišvengiamas, Komisija siūlo Teisingumo Teismui pateikti atsakymą tik dėl neatskiriamai su įsisteigimo teise susijusių apribojimų, kad nebūtų pernelyg suvaržytos valstybių narių teisės reglamentuoti Turkijos piliečių pirmąjį įsileidimą į jų teritoriją.

24. Jungtinės Karalystės vyriausybė visų pirma teigia, kad pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką valstybės narės išlaiko galimybę pačios nustatyti Turkijos piliečių pirmojo įvažiavimo į jų teritoriją sąlygas. Asociacijos susitarimu ir Papildomu protokolu neketinama suteikti Turkijos piliečiams įsisteigimo teisių, panašių į tas, kurias turi ES piliečiai. Naudodamasi šiomis galiomis, Jungtinė Karalystė galėjo teisėtai pakeisti leidimo Turkijos piliečiams įvažiuoti į Jungtinę Karalystę steigti įmonę suteikimo sąlygas, net jei dėl tokio pakeitimo į Jungtinę Karalystę įvažiuoti būtų sunkiau nei 1973 m. sausio 1 dieną. Šis argumentas pagrįstas minėtu sprendimu *Savas*, kuriame Teisingumo Teismas pripažino, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis tik reglamentuoja sąlygas, kurias valstybės narės taiko vykdyti veiklą ketinantiems asmenims, jiems teisėtai įvažiavus į valstybę narę, ir kad ta nuostata nepažeidžia valstybių narių laisvės nustatyti pirmojo įvažiavimo sąlygas.

25. Jungtinė Karalystė subsidiariai nurodo, kad jei Teisingumo Teismas pripažintų, jog Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis iš tikrųjų draudžia valstybėms narėms nustatyti naujus Turkijos piliečių įvažiavimo į jų teritoriją vykdyti veiklą apribojimus, tai netaikoma tiems Turkijos piliečiams, kurie nori pasilikti šalyje ir vykdyti joje veiklą po to, kai jų prieglobsčio prašymas buvo atmes-tas, ir juos turi būti galima išsiųsti į kitą

valstybę narę pagal Dublino konvenciją ar ją pakeitusius teisės aktus. Šiuo atžvilgiu Jungtinės Karalystės vyriausybė pažymi, kad V. Tum ir M. Dari pasirėmė savo teise pagal 41 straipsnio 1 dalį tik tuomet, kai jiems grėsė išsiuntimas į Prancūziją ir Vokietiją. Jei tokiomis aplinkybėmis asmenims būtų leista reikalauti apsaugos nuo pagal Dublino konvenciją vykdomo išsiuntimo, tai reikštų leidimą prieglobsčio prašytojui sužlugdyti bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimą. Tai prilygtų piktnaudžiavimui teisėmis, nes prieglobsčio prašytojas dėl savo neteisėto įvažiavimo ir buvimo valstybėje narėje galėtų pasinaudoti pagal Bendrijos teisę suteikiamomis teisėmis.

26. Nyderlandų vyriausybė taip pat laikosi nuomonės, kad iš Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies kylančiomis teisėmis gali remtis tik tie Turkijos piliečiai, kurie laikėsi įvažiavimą į šalį ir gyvenimą joje reglamentuojančių nacionalinių imigracijos taisyklių. Leidus asmenims, neteisėtai įvažiavusiems į valstybę narę ir vėliau įsteigusiems ten įmonę, pasinaudoti 41 straipsnio 1 dalies teikiama apsauga, būtų pakenkta nacionalinės imigracijos teisės, kuri priklauso valstybių narių kompetencijai, veiksmingumui. Bendrijos prieglobsčio sistema taip pat taptų neveiksminga. Nyderlandų vyriausybė mano, kad net jei V. Tum ir M. Dari iš tiesų būtų

grįžę į Turkiją ir pateikę naują prašymą leisti įvažiuoti į Jungtinę Karalystę remdamiesi neteisėtai būnant šalyje jų vykdyta ekonomine veikla, jie negalėtų remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi. Tokio prašymo patenkinimas keltų pavojų imigracijos srities nacionalinės teisės veiksmingumui ir patikimumui.

V — Vertinimas

27. Kaip jau nurodyta šios išvados įvade, pagrindinis klausimas, į kurį reikia atsakyti šioje byloje, yra tas, ar Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis, Papildomam protokolui įsigaliojus atitinkamoje valstybėje narėje, draudžianti nustatyti naujus įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimus, taip pat draudžia valstybėms narėms sugriežtinti Turkijos piliečių įvažiavimo į šalį sąlygas.

28. Pagrindžiant visiškai priešingus teiginius, t. y. kad į šį klausimą reikėtų atsakyti teigiamai arba neigiamai, pateiktose skirtingose pastabose visos šalys remiasi Teisingumo Teismo sprendimu *Savas*⁹. Todėl visų pirma reikia apibendrinti esmines šios bylos ir Teisingumo Teismo sprendimo faktines aplinkybes.

A — *Byla Savas*

29. Turkijos pilietis A. Savas¹⁰ gavo vieną mėnesį galiojantį leidimą įvažiuoti į Jungtinę Karalystę kaip turistą. Jo įvažiavimo vizoje buvo aiški sąlyga, draudžianti įsidarbinti ar verstis kokia nors veikla ar profesija. Nepaisydamas to, kad jo vizos galiojimas pasibaigė, A. Savas pasiliko Jungtinėje Karalystėje, taip pažeisdamas nacionalinius imigracijos teisės aktus. Po kelerių metų jis įsteigė marškinių siuvimo įmonę, prieš tai nesikreipęs dėl leidimo dirbti ar verstis savarankiška veikla. Kurį laiką vykdęs šią veiklą, jis kreipėsi į nacionalines imigracijos tarnybas, siekdamas įteisinti savo padėtį. Tačiau jo prašymas leisti pasilikti Jungtinėje Karalystėje buvo atmestas ir priimtas įsakymas jį išsiųsti iš šalies. Tuomet A. Savas apskundė šį sprendimą, tačiau jo skundas buvo atmestas.

30. Iš pradžių grindęs savo prašymą tik nacionaline teise, vėliau A. Savas rėmėsi Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi ir tvirtino, kad jo padėtis turėtų būti vertinama pagal 1973 m. Imigracijos taisykles. Imigracijos tarnybos atmetė šį argumentą remdamasi tuo, kad prašymo įteisinti jo buvimą Jungtinėje Karalystėje pateikimo dieną jis nebeturėjo teisės ten pasilikti ir todėl negalėjo pasinaudoti 1973 m. Imigracijos taisyklėmis. Tuomet A. Savas kreipėsi į

9 — Minėta 7 išnašoje.

10 — Iš tiesų A. Savas į Jungtinę Karalystę atvyko kartu su žmona. Tačiau noredamas paprasčiau išdėstyti faktines aplinkybes nurodžiau tik vieną asmenį.

High Court of Justice Queen's Bench Division. Šis teismas iškėlė klausimą, ar Asociacijos susitarimas suteikia teises užsieniečiams, kurių buvimas valstybės narės teritorijoje, kaip antai A. Savas, yra neteisėtas. Todėl jis nusprendė pateikti Teisingumo Teismui prejudicinius klausimus dėl Papildomo protokolo 41 straipsnio tiesioginio veikimo ir pagal šią nuostatą užtikrinamos apsaugos taikymo srities.

31. Šioje byloje pakanka nurodyti tik tuos Teisingumo Teismo motyvus, kurie susiję su Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies taikymo sritimi. Tačiau dėl išsamumo pažymėčiau, kad Teisingumo Teismas nesunkiai nustatė, jog ta nuostata iš tiesų gali būti remiamasi nacionaliniuose teismuose¹¹.

32. Dėl Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies taikymo srities A. Savas rašytinėse pastabose iš pradžių teigė, kad jam įsisteigimo teisė ir atitinkama teisė gyventi šalyje tiesiogiai kyla iš šios nuostatos, nepaisant to, kad jis įsteigė įmonę Jungtinėje Karalystėje pažeisdamas šios šalies imigracijos teisės aktus. Tačiau per žodinę proceso dalį jis nebesirėmė šiuo argumentu ir teigė, kad

minėta nuostata suteikia jam teisę klausti nacionalinio teismo, ar jam pritaikytos taisyklės yra griežtesnės įsisteigimo laisvės ir teisės gyventi šalyje atžvilgiu nei tos, kurios buvo taikomos Papildomo protokolo įsigaliojimo Jungtinei Karalystei dieną. Savo sprendime Teisingumo Teismas išnagrinėjo abu argumentus.

33. Kalbėdamas apie pirmąjį A. Savas argumentą, Teisingumo Teismas pakartojo nusistovėjusioje teismo praktikoje dėl darbuotojų iš Turkijos įtvirtintus pagrindinius principus. Šie pagrindiniai principai yra tokie:

— „dabartiniame Bendrijos teisės vystymosi etape su Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos Respublikos asociacija susijusios nuostatos neatima iš valstybių narių teisės reglamentuoti tiek Turkijos piliečių atvykimą į jų teritoriją, tiek jų pirmojo įsidarbinimo sąlygų, o reglamentuoja tik į valstybių narių darbo rinką teisėtai integruotų darbuotojų iš Turkijos padėtį“¹²,

— „kitaip nei valstybių narių piliečiai, darbuotojai iš Turkijos neturi teisės laisvai judėti Bendrijoje, o priimančio-

11 — Sprendimo 46–54 punktai.

12 — Sprendimo 58 punktas.

joje valstybėje narėje, į kurios teritoriją jie atvyko teisėtai ir kurioje tam tikrą laikotarpį teisėtai dirbo, turi tik kai kurias teises“¹³,

tasis asmuo neturėjo teise pagrįstos teisės gauti leidimą gyventi šalyje <...>. Iš tokiomis nesąžiningomis aplinkybėmis leidimą gyventi šalyje gavusio Turkijos piliečio vykdomo darbo jam negali atsirasti jokių teisių“¹⁶.

- „<...> darbuotojams iš Turkijos suteikta teisė įsidarbinti neabejotinai reiškia iš to išplaukiančios suinteresuotųjų asmenų teisės gyventi šalyje buvimą, nes kitaip teisė patekti į darbo rinką ir teisė įsidarbinti taptų visiškai neveiksmingos“¹⁴,

34. Toliau Teisingumo Teismas pripažino, kad „šie principai, nustatyti aiškinant EEB ir Turkijos asociacijos susitarimo nuostatas, siekiant laipsniškai įgyvendinti darbuotojų iš Turkijos laisvą judėjimą Bendrijoje, pagal analogiją turi būti taikomi ir minėtų Asociacijos susitarimo nuostatų, susijusių su įsisteigimo teise, atžvilgiu“¹⁷.

- „Turkijos piliečio darbo priimančiojoje valstybėje narėje teisėtumas suponuoja stabilumą, o ne laikiną jo padėtį tos valstybės narės darbo rinkoje ir todėl suteikia neginčijamą teisę gyventi šalyje“¹⁵,

35. Šiuo klausimu jis padarė išvadą, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies *status quo* sąlyga savaime negali leisti Turkijos piliečiui pasinaudoti įsisteigimo teise ir teise gyventi šalyje, kuri yra būtina norint naudotis įsisteigimo teise“¹⁸.

- „Turkijos piliečio įdarbinimo remiantis leidimu gyventi šalyje, išduoto dėl jo apgaulingo elgesio, už kurį jis buvo pripažintas kaltu, laikotarpiai nėra pagrįsti stabilia padėtimi ir toks darbas gali būti laikomas atliekamu tik laikinai, nes nagrinėjama laikotarpiais suinteresuo-

36. Toliau Teisingumo Teismas nurodė, kad „Turkijos piliečio pirmąjį įsileidimą į valsty-

13 — Sprendimo 59 punktas.

14 — Sprendimo 60 punktas.

15 — Taip pat sprendimo 60 punktas.

16 — Sprendimo 61 ir 62 punktai.

17 — Sprendimo 63 punktas.

18 — Sprendimo 64 punktas.

bės narės teritoriją reglamentuoja išimtinai tos valstybės vidaus teisė, o atitinkamas asmuo gali reikalauti tam tikrų teisių pagal Bendrijos teisę, susijusių su įsidarbinimu ar savarankiškos veiklos vykdymu ir tam būtinu gyvenimu šalyje, tik jei jo padėtis atitinkamoje valstybėje narėje yra teisėta“¹⁹.

37. Atsižvelgiant į A. Savas statusą pagal imigracijos teisę, jis negalėjo remtis tiesiogine įsisteigimo teise ar teise gyventi šalyje pagal Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalį.

38. Atsakydamas į antrąjį A. Savas argumentą, Teisingumo Teismas priminė pripažinęs, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis suteikia asmenims teises, kurias nacionaliniai teismai turi ginti, ir kad ši nuostata „neleidžia valstybei narei imtis kokių nors naujų priemonių, kurių tikslas ar poveikis yra nustatyti Turkijos piliečio įsisteigimui ir iš to išplaukiančiam gyvenimui jos teritorijoje griežtesnes sąlygas nei tos, kurios buvo taikomos tuo metu, kai Papildomas protokolai įsigaliojo tai valstybei narei“²⁰. Nustatyti, ar taip yra nagrinėjamu atveju, turi nacionaliniai teismai.

39. Teisingumo Teismas taip apibendrina savo išvadas dėl Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies taikymo srities:

— „Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis savaime negali suteikti Turkijos piliečiui įsisteigimo teisės ir su ja susijusios teisės gyventi valstybėje narėje, kurios teritorijoje jis pasiliko ir vykdė veiklą kaip savarankiškai dirbantis asmuo, pažeisdamas imigracijos nacionalinės teisės aktus.

— Tačiau Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis draudžia nustatyti naujus Turkijos piliečių įsisteigimo laisvės ir teisės gyventi šalyje nacionalinius apribojimus nuo šio protokolo įsigaliojimo priimančiojoje valstybėje narėje dienos. Nacionalinis teismas turi išaiškinti vidaus teisę, kad nustatytų, ar ieškovui pagrindinėje byloje taikomos taisyklės yra mažiau palankios nei tos, kurios galiojo tuo metu, kai Papildomas protokolai įsigaliojo“²¹.

19 — Sprendimo 65 punktas.

20 — Sprendimo 69 punktas.

21 — Sprendimo 71 punkto trečia ir ketvirta įtraukos.

B — *Analizė*

1. Klausimai, į kuriuos nebuvo atsakyta sprendime *Savas*

40. Kaip nurodyta pirmiau, V. Tum ir M. Dari, palaikomi Komisijos ir Slovakijos vyriausybės, supranta Teisingumo Teismo sprendimą byloje *Savas* taip, kad Turkijos pilietis gali remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi siekdamas, kad jo situacijai būtų taikomos įsisteigimą reglamentuojančios taisyklės, galiojusios Papildomo protokolo įsigaliojimo Jungtinei Karalystei momentu, nepaisant to, ar jis tos valstybės narės teritorijoje yra teisėtai, ar ne. Jų teigimu, įsisteigimą reglamentuojančios taisyklės neabejotinai apima įvažiavimo į tą valstybę narę sąlygas. Tai, kad Teisingumo Teismas tame sprendime nepaminėjo įvažiavimo sąlygų, galima paaiškinti tuo, kad A. Savas teisėtai įvažiavo į Jungtinę Karalystę. Jie tvirtina, kad Teisingumo Teismo pastabos dėl valstybių narių kompetencijos Turkijos piliečių pirmojo įsileidimo srityje turi būti laikomos Teisingumo Teismo atsakymu į A. Savas rašytinėse pastabose pateiktą pirmąjį argumentą ir kad šios pastabos neturi įtakos Teisingumo Teismo atsakymui į antrąjį A. Savas argumentą.

41. Kita vertus, Jungtinės Karalystės vyriausybė, palaikoma Nyderlandų vyriausybės,

pagrindinį dėmesį atkreipia į svarbą, kurią Teisingumo Teismas suteikė išimtinai valstybių narių kompetencijai reglamentuoti Turkijos piliečių pirmąjį įsileidimą į savo teritoriją. Turkijos pilietis turi teisę remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies teikiama apsauga tik tuomet, jei jis įleistas į šalį pagal jo prašymo leisti įvažiuoti į šalį pateikimo momentu galiojusias imigracijos taisykles. Ji pažymi, kad sprendimo *Savas* 69 punkte (minėtame šios išvados 38 punkte) Teisingumo Teismas nurodė įsisteigimo teisę ir su ja susijusią teisę gyventi šalyje tik kaip patenkančias į 41 straipsnio 1 dalies taikymo sritį, tačiau šiame kontekste jis nenurodė įvažiavimo sąlygų.

42. Ta aplinkybė, kad sprendimu *Savas* remiasi visos į bylą įstojusios šalys, kad pagrįstų savo akivaizdžiai nesuderinamas nuomones, nestebina, nes pačios Teisingumo Teismo išvados šiame sprendime atrodo prieštaringos. Viena vertus, Teisingumo Teismas pabrėžia išimtinę valstybių narių kompetenciją reglamentuoti Turkijos piliečių pirmąjį įsileidimą į savo teritoriją ir patvirtina, kad Turkijos piliečiai gali remtis teise įsidarbinti arba vykdyti veiklą, tik jei jų padėtis atitinkamoje valstybėje narėje yra teisėta. Kita vertus, Teisingumo Teismas pripažįsta, kad Turkijos pilietis gali remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi, siekdamas, kad jam nebūtų taikomos griežtesnės nei šio protokolo įsigaliojimo priimančiojoje valstybėje narėje dieną galiojusios įsisteigimo ir gyvenimo šalyje sąlygos,

net jei atitinkamo Turkijos piliečio buvimas toje valstybėje narėje yra neteisėtas. Jei Turkijos pilietis gali remtis teise vykdyti veiklą pagal nacionalinę teisę tik tuomet, kai jo padėtis toje valstybėje narėje yra teisėta, gali kilti klausimas, kam jam reikalinga teisė, kad jo prašymas būtų nagrinėjamas pagal senesnes, jam palankesnes nuostatas, net ir tais atvejais, kai jo buvimas toje valstybėje narėje pažeidžia nacionalinius imigracijos teisės aktus?

išaiškinimo, į kuriuos nebuvo atsakyta Teisingumo Teismo sprendime *Savas*:

- 1) Ar šios nuostatos teikiama apsauga galima remtis tik su sąlyga, kad atitinkamas Turkijos pilietis buvo teisėtai įsileistas į atitinkamos valstybės narės teritoriją?

43. Bet kuriuo atveju aišku, kad sprendime *Savas* Teisingumo Teismas tiesiogiai nengrinėjo klausimo, ar Turkijos piliečiai gali remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi siekdami, kad jiems būtų leista *įvažiuoti* į valstybę narę vykdyti veiklą. Toje byloje iškilusi problema buvo ta, kad teisėtai įvažiavęs į Jungtinę Karalystę su turistine viza, A. Savas ten *pasiliko*, pažeisdamas nacionalinius imigracijos teisės aktus. Kita vertus, V. Tum ir M. Dari, nepaisant fizinio jų buvimo Jungtinėje Karalystėje, teisiniu požiūriu dar neįvažiavo į tą valstybę narę; jie įsileisti tik laikinai.

- 2) Ar šioje nuostatoje esanti „įsisteigimo laisvės“ sąvoka apima įvažiavimo į valstybę narę sąlygas?

2. Teisėtas gyvenimas šalyje kaip sąlyga remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi?

44. Du į bylą įstojusių šalių požiūriai atitinka du skirtingus, tačiau susijusius klausimus dėl Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies

45. Apskritai tariant, trečiųjų šalių piliečių, įskaitant Turkijos piliečius, imigracijos reglamentavimas vis dar priklauso valstybių narių kompetencijai tiek, kiek imigracijos srities nacionalinės teisės aktams nebuvo taikytos derinimo priemonės pagal

EB 63 straipsnio 3 dalį²² arba šios priemonės netaikomos nagrinėjamai valstybei narei²³. Tai reiškia, kad valstybės narės turi teisę nustatyti sąlygas, reglamentuojančias trečiųjų šalių piliečių įsileidimą į savo teritoriją ir, kalbant konkrečiau, įsileisti juos tik įvertinus atitinkamo asmens padėtį bei priežastis, kodėl jis nori įvažiuoti į valstybės narės teritoriją.

46. Tai, kad valstybės narės išsaugo kompetenciją Turkijos piliečių imigracijos srityje, Teisingumo Teismas vienareikšmiškai pripažino daugelyje sprendimų, susijusių tiek su darbuotojais iš Turkijos, tiek savarankiškai dirbančiais Turkijos piliečiais. Šiuo atžvilgiu būtų galima nurodyti šios išvados 33 punkte minėtus sprendimo *Savas* motyvus, kurie buvo patvirtinti sprendime *Abatay ir Sahin*²⁴. Todėl valstybės narės turi teisę spręsti, ar įsileisti Turkijos piliečius į savo teritoriją pagal jų imigracijos srities nacionalinės teisės aktuose nustatytus kriterijus.

22 — Pagal šią nuostatą buvo patvirtinta daug Bendrijos priemonių dėl trečiųjų šalių piliečių įsileidimo konkrečiais tikslais. Žr., pavyzdžiui, 2004 m. gruodžio 13 d. Tarybos direktyvą 2004/114/EB dėl trečiosios šalies piliečių įleidimo studijų, mokinių mainų, neatlygintino stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais sąlygų (OL L 375, p. 12) ir 2005 m. spalio 12 d. Tarybos direktyvą 2005/71/EB dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos (OL L 289, p. 15).

23 — Pagal Europos Sąjungos sutarties ir Europos bendrijos steigimo sutarties protokolo dėl Jungtinės Karalystės ir Airijos pozicijos 1 ir 2 straipsnius nė viena iš šių direktyvų netaikoma Jungtinei Karalystei.

24 — 2003 m. spalio 21 d. Sprendimas (C-317/01 ir C-369/01, Rink. p. I-12301, 65 punktas).

47. Pagrindinės bylos šalys neginčija šio aspekto. Jos nesutaria dėl to, ar norint pasiremti Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies teikiama apsauga, būtina, kad atitinkamas Turkijos pilietis būtų teisėtai įsileistas į priimančiąją valstybę narę ir teisėtai joje gyventų. Kitaip tariant, ar Turkijos piliečiai turi būti patekę į priimančiosios valstybės narės teritoriją nepažeisdami vidaus imigracijos taisyklių prieš galėdami patekti į tos valstybės narės nacionalinę rinką, kad joje vykdytų ekonominę veiklą kaip pagal darbo sutartį ar savarankiškai dirbantys asmenys?

48. Šiuo aspektu Teisingumo Teismas, vėlgį sprendime *Savas*, aiškiai pripažino, kad Turkijos piliečiai gali reikalauti ekonominių teisių priimančiojoje valstybėje narėje tik tuomet, jei jų padėtis toje valstybėje narėje yra teisėta²⁵. Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis savaime tiesiogiai nesuteikia ekonominių teisių Turkijos piliečiams, o tik nustato, kad teisės, kuriomis tie piliečiai gali remtis priimančiojoje valstybėje narėje, nustatomos pagal nacionalinės teisės aktus, galiojusius tuo metu, kai Papildomas protokolas įsigaliojo tai valstybei narei. Vis dėlto, kadangi yra svarbu nustatyti prašymui leisti vykdyti ekonominę veiklą valstybėje narėje taikytiną teisę, nes tai nulemia teises, kurio-

25 — Sprendimo 65 punktą, kuris cituojamas šios išvados 36 punkte.

mis galima pasinaudoti pagal nacionalinę teisę, nėra priežasties, dėl kurios sprendime *Savas* įtvirtinta taisyklė dėl Turkijos piliečio ankstesnio teisėto įsileidimo ir jo buvimo šalyje teisėtumo neturėtų būti taikoma Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 daliai.

49. Iš tiesų atrodytų, kad tai vienintelis būdas nuosekliai aiškinti sprendimą *Savas*. Reikia daryti prielaidą, kad jei Teisingumo Teismas nusprendė, jog nacionalinis teismas turi nustatyti, ar vidaus taisyklės, kurias kompetentingos imigracijos institucijos taikė A. Savas atžvilgiu, pablogino jo padėtį, palyginti su 1973 m. Imigracijos taisyklių taikymu²⁶, tai galėtų būti susiję tik su situacija po to, kai A. Savas gavo formalų leidimą įvažiuoti į Jungtinę Karalystę vykdyti veiklą. Tai, kad A. Savas buvo leista įvažiuoti į Jungtinę Karalystę su turistine viza, neturėtų būti laikoma pakankama aplinkybe šiuo atžvilgiu, nes įsisteigimas iš esmės reiškia pasilikimą šalyje ilgesnį laikotarpį. Jei, priešingai, būtų pripažinta, kad Teisingumo Teismas neketino taikyti šio reikalavimo A. Savas, tuomet jis ir kiti Jungtinėje Karalystėje esantys Turkijos piliečiai, kurie pažeidė tos valstybės narės imigracijos teisės aktus, atsidurtų palankesnėje padėtyje nei tie Turkijos piliečiai, kurie prašo leidimo įva-

žiuoti į Jungtinę Karalystę, kad ten įsisteigtų, nepažeisdami galiojančių nacionalines imigracijos taisyklių. Pastarasis atvejis negalėjo būti Teisingumo Teismo ketinimas. Bendrijos teisė neturi būti aiškinama ir taikoma taip, kad palengvintų ar net ragintų apeiti nacionalines taisykles, kurios, be kita ko, vis dar priklauso išimtinai valstybių narių kompetencijai.

50. Toliau buvo nurodyta, kad, palyginti su kitomis *status quo* nuostatomis, pavyzdžiui, Sprendimo 1/80 13 straipsniu, Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje nėra jokių apribojimų ar jo taikymą ribojančių sąlygų. Reikia priminti, kad Sprendimo 1/80 13 straipsnis draudžia nustatyti naujus galimybes įsidarbinti sąlygų, taikomų „teisėtai jų teritorijoje gyvenantiems ir dirbantiems“ darbuotojams iš Turkijos ir jų šeimos nariams, apribojimus.

51. Nemanau, kad šis argumentas įtikinamas. Sprendimo 1/80 13 straipsnis yra viena iš Asociacijos tarybos pagal Papildomo protokolo 36 straipsnį priimtų išsamių nuostatų, o jame numatyta, kad Asociacijos taryba imasi priemonių, skirtų laipsniškai užtikrinti darbuotojų judėjimą tarp Bendrijos valstybių narių ir Turkijos. Tokios nuostatos Turkijos piliečių, ketinančių vykdyti veiklą valstybėje narėje, atžvilgiu vis dar nepriimtose. Visas jų teises apibrėžia Papildomo protoko-

26 — Sprendimo 70 punktas.

lo 41 straipsnio 1 dalies *status quo* nuostata. Manau, kad tokioje situacijoje, nesant panašių įsisteigimo laisvę reglamentuojančių išsamių nuostatų, tai negali reikšti, kad Turkijos piliečiai turi platesnes teises įsisteigti valstybėje narėje ekonominei veiklai kaip savarankiškai dirbantys asmenys vykdyti nei Turkijos piliečiai, ketinantys vykdyti galbūt tos pačios rūšies ekonomine veiklą pagal darbo sutartį. Užuoat taip atskyrus nuostatas, skirtas pagal darbo sutartį dirbantiems darbuotojams, ir nuostatas, skirtas savarankiškai dirbantiems asmenims, jas reikia aiškinti susiejant. Taip daryti būtina dar ir dėl to, kad valstybių narių interesai, susiję su abiejų Turkijos piliečių kategorijų įsileidimu, yra panašūs, o gal net tokie patys.

52. Dėl visų šių priežasčių manau, kad Turkijos piliečių teisės remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies teikiama apsauga, siekiant užtikrinti, kad jų prašymai įsisteigti valstybėje narėje būtų nagrinėjami pagal tuos teisės aktus, kurie galiojo Papildomo protokolo įsigaliojimo priimančiojoje valstybėje narėje dieną, sąlyga yra ta, kad

prieš tai jie turi būti teisėtai įsileisti ir teisėtai gyventi toje valstybėje narėje pagal imigracijos srities nacionalinės teisės aktus.

3. Ar įsisteigimo laisvė pagal Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalį apima teisę įvažiuoti į valstybę narę?

53. Į bylą įstojusios šalys, palaikydamos teigiamą atsakymą į *House of Lords* pateiktą prejudicinį klausimą, remiasi Asociacijos susitarimo 13 straipsniu, kuriame nurodyta, kad, siekdamas panaikinti įsisteigimo laisvės tarpusavio apribojimus, Susitariančiosios Šalys susitaria semtis įkvėpimo iš EB 43 straipsnio. Savo praktikoje dėl EB 43 straipsnio Teisingumo Teismas nuosekliai pripažįsta, kad naudojimasis įsisteigimo laisve tarp valstybių narių būtinai reiškia teisę įvažiuoti į priimančiąją valstybę narę²⁷. Minėtos šalys tvirtina, kad tai taip pat turi būti taikoma Asociacijos susitarimo aplinkybėmis.

54. Jos taip pat pažymi, kad sprendime *Barkoci ir Malik*²⁸, susijusiame su įsisteigimo laisve pagal Asociacijos susitarimą su Čekijos Respublika, Teisingumo Teismas, nuroydamas savo praktiką pagal EB sutartį ir Asociacijos susitarimą su Turkija, pripažino, kad „teisė būti vertinamiems taip pat kaip

27 — Žr. 6 išnašoje nurodytą teismo praktiką.

28 — Minėta 6 išnašoje.

piliečiai įsisteigimo atžvilgiu <...> iš tiesų reiškia, kad Čekijos piliečiams, norintiems vykdyti pramoninio ar komercinio pobūdžio veiklą, verstis amatu ar profesine veikla valstybėje narėje, yra suteikiama teisė įvažiuoti į šalį ir teisė joje gyventi, kurios yra būtinos norint naudotis įsisteigimo laisve“²⁹.

55. Tačiau, mano nuomone, abejotina, ar įsisteigimo Bendrijoje laisvei taikomi principai gali būti be papildomų išlygų taikomi trečiųjų šalių piliečių naudojimuisi šia laisve Bendrijos ir trečiųjų šalių santykiuose. Įsisteigimo Bendrijoje laisvei taikomos taisyklės ir principai kyla iš pagrindinio Bendrijos tikslo sukurti vidaus rinką, kuri EB 14 straipsnyje apibūdinama kaip „vidaus sienų neturinti erdvė, kurioje pagal šios Sutarties nuostatas užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas“. Atsižvelgiant į šį tikslą, teisė įvažiuoti į valstybes nares, siekiant pasinaudoti EB sutartimi užtikrinamomis laisvėmis, yra esminė. Jei valstybės narės galėtų nustatyti kitų valstybių narių piliečių įvažiavimo į jų teritoriją sąlygas, vidaus rinka taptų tik regimybė.

56. Asociacijos su Turkija tikslas yra kitas. Pagal Asociacijos susitarimo 2 straipsnio 1 dalį tas tikslas – „skatinti šalių ilgalaikių ir harmoningų prekybos bei ekonominių santykių plėtrą, visiškai atsižvelgiant į būtinybę užtikrinti spartesnę Turkijos ekonomikos vystymąsi ir darbo bei Turkijos gyventojų gyvenimo sąlygų lygio pakėlimą“. Galiausiai Asociacijos susitarimu siekiama prisidėti prie Turkijos gyventojų gyvenimo lygio gerinimo, o tai galiausiai padės Turkijai įstoti į Bendriją³⁰.

57. Iki šiol Bendrijos ir Turkijos bendradarbiavimo rezultatas yra muitų sąjunga, tačiau ne bendroji ar vidaus rinka, kuriai būdingas vidaus sienų nebuvimas. Priešingai nei muitų sąjungos atveju, kai tarp joje dalyvaujančių valstybių liberalizuojama tik prekyba prekėmis, bendrąja rinka siekiama sukurti laisvą prekių, paslaugų ir gamybos veiksmų judėjimą. Todėl ji turi užtikrinti laisvą darbuotojų ir kapitalo judėjimą bei įsisteigimo laisvę. Asociacijos susitarimo ir Papildomo protokolo nuostatos šioje srityje yra iš esmės programinės ir numato tik būsimo liberalizavimo atspirties tašką. Net tose srityse, kur buvo susitarta dėl išsamesnės tvarkos, pavyzdžiui, laisvo darbuotojų judėjimo atveju (Sprendimo 1/80 6 ir paskesni straipsniai), šių nuostatų negalima lyginti su lygiagrečiomis EB sutartyje įtvirtintomis teisėmis (EB 39 straipsnis ir 1968 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 1612/68 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Bendrijoje). Ne-

29 — Sprendimo 50 punktas.

30 — Žr. Asociacijos susitarimo ketvirtą konstatuojamąją dalį ir 28 straipsnį.

sant panašių nuostatų, skirtų įgyvendinti įsisteigimo laisvę, *a fortiori* akivaizdu, kad nuostatos dėl įsisteigimo pagal Asociacijos susitarimą negali būti aiškinamos analogiškai EB 43 straipsnio nuostatomis. Kalbant konkrečiau, jei tarp valstybių narių ir Turkijos nėra panaikintos sienos, siekiant užtikrinti laisvą judėjimą, kaip ir Bendrijos vidaus rinkoje, teisė įvažiuoti į šalį negali būti laikoma būtina sąlyga siekiant pasinaudoti nuo įsisteigimo neatsiejamomis teisėmis asociacijos su Turkija kontekste.

kles Turkijos piliečiams, nepaisant to, ar tas taisyklės galima pateisinti atsižvelgiant į EB sutarties kontekstą. Šis esminis įsisteigimo teisės pobūdžio pagal EB sutartį ir Asociacijos susitarimą skirtumas yra antroji priežastis, dėl kurios susietas Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies bei Asociacijos susitarimo 13 straipsnio ir EB 43 straipsnio aiškinimas nėra akivaizdus.

58. Kitas skirtumas tarp EB sutarties ir Asociacijos susitarimo nuostatų dėl įsisteigimo laisvės yra tas, kad EB sutarties nuostatos suteikia tiesiogiai per nacionalinius teismus įgyvendinamą įsisteigimo teisę, o Turkijos piliečiams iš Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies nekyla tiesioginė įsisteigimo teisė, kaip Teisingumo Teismas pripažino sprendime *Savas*. Jie gali remtis ta nuostata tik siekdami užtikrinti, kad jiems būtų taikomos įsisteigimą reglamentuojančios Papildomo protokolo įsigaliojimo dieną priimančiosioms valstybėms narėms galiojusios nacionalinės taisyklės. Tai reiškia, kad valstybės narės turėjo teisę taikyti tokias įsisteigimą reglamentuojančias nacionalines taisy-

59. Atsižvelgiant į tai, kad, skirtingai nei valstybių narių piliečiai, Turkijos piliečiai negali naudotis tiesiogine ir savaimine įsisteigimo teise valstybėse narėse, neabejotinai darytina išvada, kad jie neturi numanomos ar išvestinės teisės įvažiuoti į valstybių narių teritoriją steigti įmonę. Vertinant judėjimo ne Bendrijoje požiūriu, galimybės patekti į valstybės narės teritoriją klausimą reikia skirti nuo galimybės patekti į tos valstybės narės rinkas klausimo. Teisė įvažiuoti į valstybę narę negali būti laikoma būtina įsisteigimo laisvei pagal Asociacijos susitarimą su Turkija. Tai reiškia, kad Turkijos piliečių įvažiavimą į valstybių narių teritoriją reglamentuojančios taisyklės nepatenka į Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies

taikymo sritį *ratione materiae* ir todėl valstybės narės gali jas pritaikyti arba su-griežtinti, atsižvelgdamos į savo socialinius, ekonominius ir demografinius interesus.

60. Tiesa, kad Teisingumo Teismas sprendi-me *Barkoci ir Malik* nurodė, jog pagal jo praktiką, susijusią su įsisteigimo laisve pagal EB sutartį ir Asociacijos susitarimą su Turkija, įsisteigimo laisvei yra būtina teisė įvažiuoti į šalį ir teisė joje gyventi. Šiame kontekste Turkijos piliečių atžvilgiu Teisin-gumo Teismas paminėjo savo sprendimą *Savas*. Tačiau Teisingumo Teismo sprendi-me nurodytuose punktuose³¹ kaip įsisteigi-mo laisvei būtina paminėta tik teisė gyventi šalyje, o teisė įvažiuoti į šalį išvis neminima. Iš tiesų, kaip jau minėjau pirmiau, sprendime *Savas* tiesiogiai nenagrinėjamas įvažiavimo klausimas, nes tai nebuvo tos bylos dalykas. Vertinant iš įsisteigimo laisvės perspektyvos trečiųjų šalių piliečių teisė įvažiuoti į valstybę narę skiriasi nuo teisės gyventi šalyje ir negali būti laikoma išplaukiančia iš šios laisvės be papildomo Teisingumo Teismo paaiškinimo. Taigi Teisingumo Teismo praktika nepatvir-tina sprendime *Barkoci ir Malik* nurodytos teisės įvažiuoti į valstybę narę, susijusios su Turkijos piliečių įsisteigimo laisve.

61. Todėl darau išvadą, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje nurodyta įsisteigimo laisvė neapima Turkijos piliečių įvažiavimą į valstybes nares reglamentuojan-čių sąlygų. Tai reiškia, kad šia nuostata negalima remtis siekiant neleisti Turkijos piliečiui taikyti griežtesnių įvažiavimo sąlygų nei galiojusios Papildomo protokolo įsigalio-jimo atitinkamai valstybei narei dieną.

4. Problema, susijusi su tuo, kad imigracijos taisyklės nustato įsisteigimo sąlygas

62. Jei Turkijos piliečiai negali remtis Papil-domo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi, kad užginčytų griežtesnių imigracijos sąlygų tai-kymą, tačiau ši nuostata apsaugo šiuos piliečius tik nuo griežtesnių įsisteigimo kriterijų taikymo, kyla klausimas, kaip šie principai turėtų būti taikomi tokioms nuo-statoms, kokios yra šioje byloje nagrinėjamos Jungtinės Karalystės imigracijos taisyklės, atsižvelgiant į tai, kad pagal jas sprendimas dėl Turkijos piliečių, norinčių įsteigti įmonę Jungtinėje Karalystėje, įvažiavimo į šią šalį priklauso nuo to, ar įvykdytos sąlygos, susijusios su ekonominiu įsisteigimu toje valstybėje.

31 — Šios išvados 33 ir 34 punktuose minėti 60 ir 63 punktai.

63. Atsakant į šį klausimą būtina dar kartą pabrėžti, kad šiame Bendrijos teisės vystymosi etape valstybės narės išlaiko kompetenciją imigracijos srityje ir todėl jos turi teisę reglamentuoti trečiųjų šalių piliečių pirmąjį įsileidimą į savo teritoriją. Toliau, kaip jau minėjau, Turkijos piliečiai gali remtis ekonominėmis teisėmis pagal Asociacijos susitarimą su Turkija tik tuomet, kai jie oficialiai įsileidžiami ir teisėtai gyvena valstybės narės teritorijoje pagal jos imigracijos kriterijus ir procedūras. Ir atvirkščiai, ekonominėmis teisėmis, kurios Turkijos piliečiams gali būti suteiktos šiame kontekste, negalima remtis reikalaujant teisės įvažiuoti į valstybę narę.

64. Iš tiesų nuo 1970 m. dėl ekonominės stagnacijos Vakarų Europoje pradėta labiau riboti valstybių narių imigracijos politiką, vykdomą trečiųjų šalių piliečių, įskaitant Turkijos piliečius, atžvilgiu. Bendrijos teisės požiūriu tokie pokyčiai nebuvo vertinami itin prieštaringai, atsižvelgiant į tai, kad imigracijos politika priklauso valstybių narių išimtinai kompetencijai. Vykdydamos savo imigracijos politiką, be su viešąja tvarka susijusių kriterijų taikymo, valstybės narės turi teisę nustatyti kriterijus, susijusius su prašymo leisti įvažiuoti į valstybės teritoriją tikslais, pvz., mokslai, darbas ar įsisteigimas, ir prieš suteikdamos leidimą įvažiuoti tikrinti, ar šių kriterijų laikomasi. Taip jos gali užtikrinti ne tik nacionalinės politikos interesus, bet ir tai, kad pateikiantis prašymą trečiosios šalies pilietis iš tiesų gali pasiekti savo tikslus,

o jo prašymas iš tiesų yra rimtas. Tokiomis aplinkybėmis akivaizdu, kad prašymas leisti įvažiuoti į valstybės narės teritoriją įsisteigimo tikslais turi būti išnagrinėtas atidžiau nei prašymas įsileisti asmenį kaip turistą ir kad pastarasis prašymas negali būti naudojamas kaip pagrindas veiklai, kuri nebuvo numatyta. Išimtinė valstybių narių kompetencija reglamentuoti trečiųjų šalių piliečių imigraciją reiškia, kad jos turi teisę pritaikyti leidimo įvažiuoti į jų teritoriją suteikimo kriterijus atsižvelgdamos į savo viešosios tvarkos reikalavimus ir kintančius socialinius-ekonominius bei demografinius interesus, o prireikus – juos sugriežtinti.

65. Atsižvelgiant į šiuos principus reikia pripažinti, kad Turkijos pilietis negali remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi, siekdamas, kad jo prašymas įsileisti į valstybės narės teritoriją įmonės įsteigimo tikslais būtų nagrinėjamas pagal kriterijus, galiojusius Papildomo protokolo įsigaliojimo tai valstybei narei dieną. Jei tokia teisė būtų pripažinta, tai pažeistų išimtinę valstybių narių kompetenciją, kurią Teisingumo Teismas pripažino sprendime *Savas*, nustatyti sąlygas, susijusias su Turkijos piliečių pirmuoju įsileidimu. Tokia kompetencija apima

ne tik teisę vertinti prašymus įsileisti į valstybę narę, bet ir teisę pritaikyti vertinimo kriterijus. Tokioje srityje, kokia yra imigracijos politika, Bendrijos teisė turėtų būti aiškinama ir taikoma taip, kad būtų užtikrintas veiksmingas valstybės narės vis dar priklausančios kompetencijos taikymas³².

41 straipsnio 1 dalies teikiama apsauga, kad užginčytų bet kokių kitų įsisteigimo sąlygų, kurios laikui bėgant buvo sugriežtintos, taikymą. Ši teisė ypač svarbi tiems Turkijos piliečiams, kurie, įsileisti į valstybę narę kaip darbuotojai, vėliau nusprendė patys steigti įmonę; tuomet jie gali pasinaudoti mažiau ribojančiomis įsisteigimo sąlygomis. Manau, kad tai yra pagrindinis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies tikslas.

66. Galima pridurti, jog kai ekonominiu požiūriu nėra svarbu, ar Turkijos piliečiai vykdo ekonominę veiklą dirbdami pagal darbo sutartį ar savarankiškai, nelogiška teigti, kad valstybės narės *status quo* sąlyga taikoma tik savarankiškai dirbančių Turkijos piliečių įsileidimui, tačiau netaikoma pagal darbo sutartį dirbančių Turkijos piliečių įsileidimui.

68. Iš šių argumentų išplaukia, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis netaikoma tokioms imigracijos taisyklėms, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje.

67. Suprantu, kad dėl tokio požiūrio *de facto* Turkijos piliečiai privalo laikytis griežtesnių įmonės įsteigimo valstybėje narėje kriterijų nei galiojusieji Papildomo protokolo įsigaliojimo priimančiajai valstybei narei dieną. Tačiau tai yra neišvengiama kompetencijos pasidalijimo tarp valstybių narių ir Bendrijos imigracijos srityje pasekmė. Turkijos pilietis, įleistas į priimančiosios valstybės narės teritoriją, gali remtis Papildomo protokolo

5. Asmenys, kurių prašymai suteikti prieglobstį buvo atmesti

69. Jei Teisingumo Teismas nepritarė šiai nuomonei, reikia išnagrinėti subsidiariai pateiktą Jungtinės Karalystės argumentą, kad asmenims, prieglobsčio prašytojams, kuriems buvo atsisakyta suteikti prieglobstį,

32 — Šiuo atžvilgiu žr. mano 2006 m. balandžio 27 d. išvados byloje *Jia* (C-1/05, dar nagrinėjama Teisingumo Teisme) 63 punktą.

neturėtų būti leidžiama remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalies teikiama apsauga, nes tai būtų piktnaudžiavimas teise.

sprendimo dėl jų prieglobsčio prašymo galiojimui.

70. Šiuo atžvilgiu svarbu pažymėti, kad tiek sprendimas, kuriuo Turkijos piliečiui atsisakoma suteikti prieglobstį ir todėl nurodoma jį išsiųsti į kitą valstybę narę pagal Bendrijos prieglobsčio sistemą, tiek sprendimas, kuriuo atsisakoma įsileisti Turkijos pilietį į valstybės narės teritoriją įsisteigimo tikslais, grindžiami vien nacionaline teise. Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis reglamentuoja tik tai, pagal kurį teisės aktą *ratione temporis* šis sprendimas turi būti priimamas. Jis nesuteikia nepriklausomos įsisteigimo teisės.

71. Nėra reikalo nagrinėti, ar V. Tum ir M. Dari mėginimas remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi turėtų būti laikomas piktnaudžiavimu teise, jei Teisingumo Teismas nuspręstų, jog jie turi teisę remtis ta nuostata siekdami, kad jų prašymai būtų išnagrinėti pagal 1973 m. Imigracijos taisyklės, nes tai neturi jokios įtakos, bent jau Bendrijos teisės požiūriu, pradinio Jungtinės Karalystės imigracijos tarnybų priimto

72. Net jei V. Tum ir M. Dari atitinka 1973 m. Imigracijos taisyklėse nustatytus kriterijus, nereikėtų pamiršti, kad taip galėjo įvykti tik dėl veiklos, kurią jie vykdė tuo metu, kai dar nebuvo formaliai įsileisti į Jungtinės Karalystės teritoriją ir jų teisinis statusas neatitiko teisės aktų reikalavimų. Mano nuomone, tokiomis aplinkybėmis susidariusi faktinė neteisėto gyvenimo šalyje padėtis negali būti tinkamas pagrindas atsi-rasti įsisteigimo ekonominėms teisėms ar teisei reikalauti, kad galimybė patekti į nacionalines rinkas būtų vertinama pagal palankesnes nacionalines nuostatas, kurios vėliau buvo pakeistos. Turkijos piliečių, anksčiau įvažiavusių į valstybę narę ir (arba) joje gyvenusių pažeidžiant imigracijos nacionalinės teisės aktus, pateikti prašymai įvažiuoti į tą valstybę narę įsisteigimo tikslais turėtų būti vertinami taip pat, kaip ir panašūs kitų Turkijos piliečių, norinčių įvažiuoti į tą valstybę narę laikantis minėtų imigracijos nacionalinių taisyklių, prašymai. Dėl šio požiūrio suderinamumo su sprendimu *Savas* nukreipiu į šios išvados 49 punkte pateiktas pastabas.

VI — Išvada

73. Atsižvelgdamas į pateiktas pastabas, manau, kad į *House of Lords* pateiktą klausimą reikėtų atsakyti taip:

- 1970 m. lapkričio 23 d. Briuselyje pasirašyto Asociacijos susitarimo Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis nedraudžia valstybei narei nuo to Protokolo įsigaliojimo toje valstybėje narėje dienos nustatyti naujų įvažiavimo į teritoriją sąlygų ir tvarkos apribojimų Turkijos piliečiui, ketinančiam toje valstybėje narėje vykdyti veiklą.