

TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS
2007 m. rugsėjo 20 d.*

Byloje C-16/05

dėl 2004 m. gruodžio 2 d. *House of Lords* (Jungtinė Karalystė) sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2005 m. sausio 19 d., pagal EB 234 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

The Queen, prašoma:

Veli Tum,

Mehmet Dari,

prieš

Secretary of State for the Home Department,

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas C. W. A. Timmermans, teisėjai R. Schintgen (pranešėjas), R. Silva de Lapuerta, J. Klučka ir L. Bay Larsen,

* Proceso kalba: anglų.

generalinis advokatas L. A. Geelhoed,
posėdžio sekretorė K. Sztranc-Sławiczek, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2006 m. gegužės 18 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- V. Tum ir M. Dari, atstovaujamų baristerių N. Rogers ir J. Rothwell bei solisitorių L. Baratt ir M. Kuddus,
- Jungtinės Karalystės vyriausybės, atstovaujamos iš pradžių M. Bethell, vėliau E. O'Neill, padedamų baristerio P. Saini,
- Nyderlandų vyriausybės, atstovaujamos C. M. Wissels,
- Slovakijos vyriausybės, atstovaujamos R. Procházka,
- Europos Bendrijų Komisijos, atstovaujamos C. O'Reilly ir M. Wilderspin,

susipažinęs su 2006 m. rugsėjo 12 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su Papildomo protokolo, 1970 m. lapkričio 23 d. pasirašyto Briuselyje ir Bendrijos vardu sudaryto, aprobuoto bei patvirtinto 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2760/72 (OL L 293, p. 1, toliau – Papildomas protokolas), 41 straipsnio 1 dalies išaiškinimu.
- 2 Šis prašymas buvo pateiktas nagrinėjant dvi bylas tarp Turkijos piliečių V. Tum ir M. Dari prieš Vidaus reikalų ministrą (*Secretary of State for the Home Department*, toliau – *Secretary of State*) dėl jo sprendimo neleisti šiems Turkijos piliečiams įvažiuoti į Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės teritoriją savarankiškai veiklai vykdyti ir nurodymo išsiųsti juos iš šios tik laikinai įsileidusios valstybės narės.

Teisinis pagrindas

EEB ir Turkijos asociacija

- 3 Pagal susitarimo, kuris 1963 m. rugsėjo 12 d. pasirašytas Ankaroje tarp Turkijos Respublikos ir EEB valstybių narių bei Bendrijos ir kuris pastarosios vardu sudarytas,

aprobuotas ir patvirtintas 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/EEB (OL 217, 1964, p. 3685, toliau – Asociacijos susitarimas), 2 straipsnio 1 dalį šio susitarimo tikslas – skatinti nuolatinį ir subalansuotą Susitariančiųjų Šalių prekybinių ir ekonominių santykių stiprinimą, taip pat ir darbo jėgos srityje, laipsniškai tarpusavyje įgyvendinant laisvą asmenų judėjimą (Asociacijos susitarimo 12 straipsnis) bei panaikinant įsisteigimo laisvės apribojimus (13 straipsnis), paslaugų teikimo laisvės apribojimus (14 straipsnis) tam, kad pagerintų Turkijos gyventojų gyvenimo lygį ir vėliau padėtų Turkijai įstoti į Bendriją (ketvirta konstatuojamoji dalis ir 28 straipsnis).

- 4 Šiam tikslui pasiekti Asociacijos susitarime numatytas parengiamasis etapas, kuriame Turkija, Bendrijos padedama, stiprina savo ekonomiką (Asociacijos susitarimo 3 straipsnis), pereinamasis etapas, kuriame užtikrinamas laipsniškas muitų sąjungos sukūrimas ir ekonominės politikos suvienodinimas (4 straipsnis), bei baigiamasis etapas, pagrįstas muitų sąjunga ir reiškiantis Susitariančiųjų Šalių ekonominės politikos derinimo sustiprinimą (5 straipsnis).

- 5 Asociacijos susitarimo 6 straipsnis suformuluotas taip:

„Siekdamos užtikrinti asociacijos režimo taikymą ir laipsnišką plėtrą, Susitariančiosios Šalys renkasi Asociacijos taryboje, kuri veikia neviršydama Susitarimo jai suteiktų įgaliojimų.“

- 6 Pagal Asociacijos susitarimo II antraštinės dalies „Pereinamojo etapo įgyvendinimas“ 8 straipsnį:

„Siekiant įvykdyti 4 straipsnyje nurodytus tikslus, Asociacijos taryba iki pereinamojo etapo pradžios laikinojo protokolo 1 straipsnyje numatyta tvarka nustato nuostatų, susijusių su sritimis, kurioms taikoma Bendrijos steigimo sutartis ir į kurias turės būti atsižvelgta, pirmiausia tas, kurioms taikoma ši antraštinė dalis, taip pat bet kokios apsaugos sąlygos, kurios gali prireikti, įgyvendinimo sąlygas, tvarką ir tempą.“

- 7 Asociacijos susitarimo 12–14 straipsniai yra tos pačios II antraštinės dalies 3 skyriuje „Kitos ekonominio pobūdžio nuostatos“.

- 8 12 straipsnis numato:

„Siekdamos palaipsniui tarpusavyje įgyvendinti laisvą asmenų judėjimą, Susitariančiosios Šalys susitaria semtis įkvėpimo iš (EB 39), (40) ir (41) straipsnių.“

- 9 13 straipsnyje nurodyta:

„Siekdamos panaikinti įsisteigimo laisvės tarpusavio apribojimus, Susitariančiosios Šalys susitaria semtis įkvėpimo iš (EB 43–46) ir (48) straipsnių.“

10 14 straipsnis skelbia:

„Siekdamos panaikinti paslaugų teikimo laisvės tarpusavio apribojimus, Susitariančiosios Šalys susitaria semtis įkvėpimo iš (EB 45), (46) ir (48–54) straipsnių.“

11 Pagal Asociacijos susitarimo 22 straipsnio 1 dalį:

„Kad būtų įvykdyti Susitarime numatyti tikslai, Susitarime numatytais atvejais Asociacijos taryba turi sprendimo teisę. Kiekviena iš Šalių privalo imtis priemonių, kurių reikia priimtiems sprendimams vykdyti. <...>“

12 Papildomo protokolo, kuris, vadovaujantis jo 62 straipsniu, sudaro neatskiriamą Asociacijos susitarimo dalį, 1 straipsnyje nurodyta, kad jis nustato šio Susitarimo 4 straipsnyje nurodyto pereinamojo etapo įgyvendinimo sąlygas, tvarką ir grafikus.

13 Papildomo protokolo II antraštinės dalies „Asmenų ir paslaugų judėjimas“ I skyrius skirtas „Darbuotojams“, o II skyrius – „Įsisteigimo teisei, paslaugoms ir transportui“.

14 Papildomo protokolo I skyriaus 36 straipsnis numato, kad darbuotojų judėjimo tarp Bendrijos valstybių narių ir Turkijos laisvė bus laipsniškai užtikrinama tarp dvyliktojų metų pabaigos ir dvidešimt antrųjų metų nuo šio Susitarimo įsigaliojimo dienos pagal Asociacijos susitarimo 12 straipsnyje nustatytus principus ir kad Asociacijos taryba nusprendžia, kokias tam reikia nustatyti taisykles.

15 Papildomo protokolo II antraštinės dalies II skyriaus 41 straipsnis yra suformuluotas taip:

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

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.

Asociacijos taryba, nustatydamą 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.“

16 Nustatyta, kad Asociacijos susitarimu įsteigta Asociacijos taryba, kurią sudaro valstybių narių vyriausybės, Europos Sąjungos Tarybos bei Europos Bendrijų Komisijos atstovai ir Turkijos vyriausybės atstovai (toliau – Asociacijos taryba), iki šiol nepriėmė nė vieno sprendimo Papildomo protokolo 41 straipsnio 2 dalies pagrindu.

17 Tačiau 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos taryba priėmė Sprendimą Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros (toliau – Sprendimas Nr. 1/80).

- 18 Sprendimo Nr. 1/80 II skyriaus „Socialinės nuostatos“ 1 skirsnio „Su įsidarbinimu ir laisvu darbuotojų judėjimu susiję klausimai“ 13 straipsnis suformuluotas taip:

„Bendrijos valstybės narės ir Turkija negali nustatyti naujų apribojimų jų teritorijoje teisėtai gyvenančių ir dirbančių darbuotojų ir jų šeimos narių įsidarbinimui.“

Nacionalinės teisės aktai

- 19 1971 m. Imigracijos įstatymo (Immigration Act 1971) 11 straipsnio 1 dalis „įvažiavimą į Jungtinę Karalystę“ apibrėžia taip:

„Į Jungtinę Karalystę laivu arba lėktuvu atvykęs asmuo pagal šį Įstatymą laikomas neįvažiavusiu į Jungtinės Karalystės teritoriją, kol neišsilaipina 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 neįvažiavęs asmuo laikomas į ją neįvažiavusiu, kol jis laikinai sulaikytas, laikinai įsileistas arba nepasibaigus sulaikymui laikinai išleistas <...>“

- 20 1973 m. sausio 1 d., kai Jungtinėje Karalystėje įsigaliojo Papildomas protokolas, įmonių steigimui ir paslaugų teikimui šioje valstybėje narėje taikytinos imigracijos taisyklės buvo įtvirtintos *Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper 509*, toliau – 1973 m. Imigracijos taisyklės).

21 1973 m. Imigracijos taisyklių 30 punktas „Verslininkai“ buvo suformuluotas taip:

„Keleiviai, kurie negali pateikti leidimo įvažiuoti į Jungtinę Karalystę (įmonei steigti), 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*.“

22 Šių taisyklių 31 punkte iš pareiškėjo buvo reikalaujama turėti pakankamai lėšų investuoti į įmonę, jeigu ji jau įsteigta, bei jam tenkantiems nuostoliams padengti. Jame, be to, buvo numatyta, kad pareiškėjas privalo turėti pakankamai lėšų savo ir jo išlaikomų asmenų poreikiams tenkinti bei kad jis turi veiksmingai dalyvauti įmonės veikloje.

23 Šių taisyklių 32 punkte buvo nurodyta:

„Savarankiškai pageidaujantis dirbti pareiškėjas turi įrodyti, kad į šalį jis atsiveža pakankamai lėšų pradėti verslą, iš kurio gaunamų lėšų, realiai vertinant, pakaks išgyventi pačiam ir jo išlaikomiems asmenims, neįsidarbinant darbo vietoje, kuriai reikalingas darbo leidimas.“

24 Nuo to laiko Jungtinė Karalystė laipsniškai sugriežtino įmonės steigimui arba paslaugų teikimui į šią valstybę narę siekiančių įvažiuoti asmenų imigracijos taisykles.

- 25 Šiuo atžvilgiu detalias nuostatas nustato 1994 m. Bendruomenių rūmų priimtų Imigracijos taisyklių (*United Kingdom Immigration Rules 1994, House of Commons Paper 395*), taikomų nuo 1994 m. spalio 1 d. ir šiuo metu galiojančių su padarytais pakeitimais (toliau – 1994 m. Imigracijos taisyklės), 201–205 punktai.
- 26 Neginčijama, kad šiuo metu Jungtinėje Karalystėje galiojančios 1994 m. Imigracijos taisyklės numato griežtesnį asmenų, ketinančių šioje valstybėje narėje vykdyti savarankišką ekonominę veiklą, prašymų įsileisti nagrinėjimą nei atitinkamos 1973 m. Imigracijos taisyklės.

Pagrindinės bylos ir prejudicinis klausimas

- 27 Iš sprendimo pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad V. Tum ir M. Dari į Jungtinę Karalystę atvyko jūra, pirmasis – 2001 m. lapkričio mėn. iš Vokietijos, o antrasis – 1998 m. spalio mėn. iš Prancūzijos.
- 28 Atmetus jų prašymus dėl prieglobsčio, vadovaujantis Dubline pasirašyta konvencija, nustatančia valstybę, atsakingą už vienoje iš Europos Bendrijų valstybių narių paduotų prašymų dėl prieglobsčio nagrinėjimą (OL C 254, 1997, p. 1), buvo nurodyta išsiųsti juos iš šalies, tačiau kompetentingos institucijos neįgyvendino šios nepalankios priemonės, todėl šie asmenys vis dar yra Jungtinės Karalystės teritorijoje.

- 29 Kadangi pagal 1971 m. Imigracijos įstatymo 11 straipsnio 1 dalį V. Tum ir M. Dari į Jungtinę Karalystę buvo įleisti tik laikinai, o tai pagal šį įstatymą neprilygo formaliam leidimui įvažiuoti į šią valstybę narę ir, be to, buvo susietas su draudimu dirbti, jie paprašė šios valstybės narės įvažiavimo vizos, kad galėtų joje vykdyti savarankišką veiklą.
- 30 Tam jie rėmėsi Asociacijos susitarimu ir konkrečiai nurodė, kad pagal Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalį jų prašymai įsileisti į priimančiąją valstybę narę turi būti išnagrinėti atsižvelgiant į imigracijos sritį reglamentuojančius nacionalinės teisės aktus, galiojusius šio Protokolo įsigaliojimo Jungtinėje Karalystėje dieną, t. y. 1973 m. sausio 1 dieną.
- 31 Tačiau *Secretary of State* atmetė V. Tum ir M. Dari prašymus, pritaikęs prašymo pateikimo dieną galiojusius imigracijos srities nacionalinės teisės aktus.
- 32 Dėl sprendimų atmesti jų prašymus V. Tum ir M. Dari pareiškė ieškinius dėl panaikinimo, kuriuos *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)* išnagrinėjo tuo pačiu metu ir 2003 m. lapkričio 19 d. Sprendimu pripažino pagrįstais. *Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)* iš esmės patvirtino šiuos sprendimus 2004 m. gegužės 24 d. Sprendimu. Šių teismų nuomone, dviejų Turkijos piliečių situacijoje nėra apgaulės požymių ir ji nekelia pavojaus valstybės teisėtumui interesų, kaip antai tvarka, saugumas ir visuomenės sveikata, apsaugai. Šie teismai taip pat nusprendė, kad tie asmenys gali teisėtai remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *status quo* sąlyga siekdami, kad jų prašymai leisti įvažiuoti į Jungtinę Karalystę savarankiškai ekonominei veiklai vykdyti, būtų nagrinėjami pagal 1973 m. Imigracijos taisykles.

- 33 Taigi *Secretary of State* buvo įgaliotas kreiptis į *House of Lords*.
- 34 Kadangi šalys pagrindinėje byloje nesutaria dėl atsakymo į klausimą, ar minėtoje 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *status quo* sąlyga taikoma Jungtinės Karalystės teisės aktams, reglamentuojantiems Turkijos piliečių, pateikusių prašymą leisti pasinaudoti įsisteigimo laisve šioje valstybėje narėje, pirmąjį išleidimą, *House of Lords* nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar <...> Papildomo protokolo <...> 41 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti kaip draudžiančią 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?“

Dėl prejudicinio klausimo

Teisingumo Teisme pateiktos pastabos

- 35 Jungtinės Karalystės vyriausybės nuomone, užsieniečiams, kurie, kaip ir V. Tum bei M. Dari, formaliai niekada nebuvo įsileisti į šios valstybės narės teritoriją, Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *status quo* garantija netaikoma. Šios nuostatos taikymo sritis faktiškai yra apribota tais užsieniečiais, kurie, kaip ir Turkijos piliečiai, kurių padėtis nagrinėta byloje, kurioje 2000 m. gegužės 11 d. Teisingumo Teismas priėmė sprendimą *Savas* (C-37/98, Rink. p. I-2927), į valstybę narę įvažiavo teisėtai ir vėliau nusprendė joje apsigyventi įsteigdami įmonę. Tai, kad V. Tum ir M. Dari pateikė tinkamos formos prašymą įsileisti juos į Jungtinę Karalystę, nėra svarbu.

- 36 Iš to, kas nurodyta, ši vyriausybė daro išvadą, kad ji turėjo teisę pagrindinėse bylose dalyvaujantiems dviem Turkijos piliečiams, kurie nėra „įvažiavę“ į Jungtinę Karalystę 1971 m. Imigracijos įstatymo 11 straipsnio 1 dalies prasme, taikyti šiuo metu galiojančias 1994 m. Imigracijos taisykles, kurios yra griežtesnės nei tos, kurios buvo taikomos 1973 m. sausio 1 d. ir kurios nustato, be kita ko, naują sąlygą, pagal kurią įsisteigimo laisve šios valstybės narės teritorijoje ketinantys pasinaudoti užsieniečiai turi pateikti galiojantį leidimą įvažiuoti.
- 37 Pagrįsdama šiuos argumentus Jungtinės Karalystės vyriausybė remiasi minėtu sprendimu *Savas* bei nurodo, kad iš jo 58–67 punktų išplaukia: kadangi Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis reglamentuoja tik įsisteigimo ir su juo susijusias apsigyvenimo sąlygas, ja negali naudotis asmuo, kuris teisiniu požiūriu nebuvo įsileistas į valstybę narę. Šiuo požiūriu yra didelis skirtumas tarp sprendimo suteikti Turkijos piliečiui vizą pirmą kartą įsileidžiant jį į Jungtinę Karalystę ir leidimo tokiam piliečiui, teisėtai įsileistam į teritoriją, apsigyventi kaip verslininkui. Minėtame sprendime *Savas* tik nuspręsta, kad jei Turkijos pilietis teisėtai pateko į valstybės narės teritoriją, jis gali remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *status quo* sąlyga, net jei tuo metu, kai remiasi šia nuostata, jis šioje valstybėje gyvena neteisėtai. Atvirkščiai, ši sąlyga netaikoma tuo atveju, kai toks pilietis prašo pirmojo leidimo įvažiuoti. Kadangi Turkijos Respublika nėra Europos Sąjungos valstybė narė, faktiškai šis klausimas ir toliau priklauso kiekvienos valstybės narės išimtinės kompetencijos sričiai (šiuo klausimu žr., be kita ko, minėto sprendimo *Savas* 58 punktą).
- 38 Subsidiariai Jungtinės Karalystės vyriausybė tvirtina, kad Papildomu protokolu nesiekama suteikti teisių prieglobsčio prašantiems asmenims, kurių prašymai buvo atmesti ir kurie gali būti išsiųsti į kitą valstybę narę pagal 1990 m. birželio 15 d. Dublino konvenciją. Tokiomis aplinkybėmis Turkijos piliečiai, kaip antai V. Tum ir M. Dari, kuriems nesuteikta jokia prieglobsčio teisė Jungtinėje Karalystėje, praranda

visas Papildomame protokole Turkijos piliečiams numatytas privilegijas. Bet koks kitoks aiškinimas gali lemti piktnaudžiavimą teise.

39 Posėdyje Nyderlandų vyriausybė gynė iš esmės tą pačią poziciją kaip ir Jungtinė Karalystė.

40 V. Tum ir M. Dari pripažįsta, kad pati Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *status quo* sąlyga nesuteikia jiems jokios teisės apsigyventi arba įvažiuoti į valstybės narės teritoriją ir kad su tokiomis teisėmis susiję ginčai iš principo turi būti nagrinėjami tik pagal atitinkamos valstybės narės nacionalinės teisės aktus. Tačiau jie tvirtina, kad ši sąlyga taikoma ne tik įsisteigimo ir apsigyvenimo sąlygoms, bet, logiškai mąstant, ir su jomis tiesiogiai susijusioms sąlygoms, t. y. Turkijos piliečių įvažiavimui į priimančiosios valstybės narės teritoriją. Iš to jie daro išvadą, kad jų prašymai suteikti įvažiavimo vizą tam, kad galėtų užsiimti savarankiška veikla Jungtinėje Karalystėje, turi būti nagrinėjami pagal imigracijos taisykles, kurios nėra griežtesnės nei galiojusios 1973 m. sausio 1 dieną.

41 Pagrįsdami savo požiūrį V. Tum ir M. Dari nurodo tokius argumentus:

— minėtas aiškinimas atitinka Asociacijos susitarimo or Papildomo protokolo tikslą, t. y. laipsniškai panaikinti įsisteigimo laisvės apribojimus,

- Bendrijos teisėje Teisingumo Teismas yra išaiškinęs įsisteigimo laisvę kaip apimančią tiek įvažiavimo į valstybės narės teritoriją, tiek apsigyvenimo joje sąlygas, kurios yra būtinos naudotis įsisteigimo laisve (šiuo klausimu, be kita ko, žr. 1976 m. balandžio 8 d. Sprendimo *Royer*, 48/75, Rink. p. 497, 50 punktą; 1990 m. gruodžio 12 d. Sprendimo *Kaefer ir Procacci*, C-100/89 ir C-101/89, Rink. p. I-4647, 15 punktą ir 2001 m. rugsėjo 27 d. Sprendimo *Barkoci ir Malik*, C-257/99, Rink. p. I-6557, 44, 50, 58 ir 83 punktus), ir nėra jokios priežasties, dėl kurios taip negalėtų būti aiškinama Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *status quo* sąlygos taikymo sritis, ypač atsizvelgiant į Asociacijos susitarimo tikslą, nurodytą šio susitarimo 13 straipsnyje,

- jei valstybėms narėms būtų leista apsunkinti Turkų piliečių išileidimą į savo teritoriją arba net padaryti jį neįmanomą, tai panaikintų *status quo* sąlygos prasmę ir veiksmingumą, nes šių piliečių įsisteigimo ir (arba) jų apsigyvenimo sąlygų *status quo* garantija prarastų bet kokią praktinę reikšmę,

- nei šioje *status quo* sąlygoje, nei apskritai su Asociacija tarp EEB ir Turkijos susijusiuose teisės aktuose nėra jokios nuorodos, kuri leistų manyti, jog ši sąlyga taikoma tik apsigyvenimo ir įsisteigimo, bet ne įvažiavimo sąlygoms. Šiuo atveju turi reikšmės skirtumai tarp *status quo* sąlygos formuluotės Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje ir tokio paties pobūdžio sąlygos formuluotės Sprendimo Nr. 1/80, taikomo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, 13 straipsnyje. Be to, šios srities Teisingumo Teismo praktika tėra bendro pobūdžio.

⁴² V. Tum ir M. Dari pabrėžia, kad jų poziciją palaiko minėtas sprendimas *Savas*, iš kurio matyti, jog pirmoji iš dviejų nurodytų *status quo* sąlygų yra taikytina asmeniui, kuris Jungtinėje Karalystėje neteisėtai gyveno 11 metų, o jie pateikė geros ir

tinkamos formos prašymus įsileisti į Jungtinę Karalystę. Teisingumo Teismui nusprendus, jog A. Savas teisėtai galėjo remtis šia sąlyga, jo prašymui turėjo būti taikomi ne griežtesni nei 1973 m. sausio 1 d. galiojusieji nacionalinės teisės aktai, todėl ieškovai tvirtina, kad toks aiškinimas turi būti taikomas ir jų atveju.

- 43 Galiausiai tai, kad V. Tum ir M. Dari prašymai dėl prieglobsčio buvo atmesti, nėra svarbu nustatant, ar Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis taikoma jų padėčiai.
- 44 Slovakijos vyriausybė bei Europos Bendrijų Komisija iš esmės pritaria V. Tum ir M. Dari siūlomam išaiškinimui.

Teisingumo Teismo atsakymas

- 45 Siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo klausimą, reikia priminti, kaip jau buvo nurodyta šio sprendimo 29 punkte, kad pagal 1971 m. Imigracijos įstatymo 11 straipsnio 1 dalį V. Tum ir M. Dari buvo pripažinti neįvažiavę į Jungtinės Karalystės teritoriją, o jų laikinas fizinis įsileidimas nesuteikiant leidimo įvažiuoti į šią valstybę narę, vadovaujantis atitinkamais nacionalinės teisės aktais, neprilygsta tikrajam leidimui įvažiuoti į ją.
- 46 Tokiomis aplinkybėmis neginčijama, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis turi tiesioginį poveikį valstybėse narėse, todėl nacionaliniuose teismuose gali būti

remiamasi teisėmis, kurias ji suteikia į jos taikymo sritį patenkantiems Turkijos piliečiams, siekiant, kad būtų netaikomos jai prieštaraujanti vidaus teisės normos. Šioje nuostatoje aiškiais, tiksliais ir besąlygiškais žodžiais iš tikrųjų įtvirtinta nedviprasmiška *status quo* sąlyga, kuri išreiškia Susitariančiųjų Šalių prisiimtą įsipareigojimą, teisiškai suformuluotą kaip paprasčiausią susilaikymą (žr. minėto sprendimo *Savas* 46–54 punktus ir 71 punkto antrą įtrauką bei 2003 m. spalio 21 d. Sprendimo *Abatay ir kt.*, C-317/01 ir C-369/01, Rink. p. I-12301, 58, 59 punktus ir 117 punkto pirmą įtrauką).

47 Be to, neginčijama, kad darant prielaidą, jog Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis yra taikoma Turkijos piliečių, norinčių pasinaudoti Asociacijos susitarime įtvirtinta įsisteigimo laisve, pirmajam išleidimui į valstybę narę, imigracijos teisės aktai, kuriuos taikė *Secretary of State* nagrinėdamas V. Tum ir M. Dari prašymus, yra „naujas apribojimas“ šios Papildomo protokolo nuostatos prasme, nes šalys pagrindinėje byloje sutarė, jog šių nuo 1994 m. spalio 1 d. taikomų nacionalinės teisės aktų tikslas arba bent jau pasekmė yra sugriežtinti Turkijos piliečių įvažiavimui į Jungtinę Karalystę taikomas materialines ir (arba) procedūrinės sąlygas, palyginti su tomis, kurios buvo taikomos šio Protokolo įsigaliojimo toje valstybėje narėje, t. y. 1973 m. sausio 1 dieną.

48 Dėl minėtoje 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos *status quo* sąlygos materialinės taikymo apimties reikia priminti, kad net vadovaujantis jos formuluote, ši nuostata draudžia nustatyti būtent „įsisteigimo laisvės“ naujus apribojimus.

49 Šiuo atžvilgiu jau iš Teismo praktikos matyti, kad ši *status quo* sąlyga neleidžia valstybei narei nustatyti bet kokią naują priemonę, kurios tikslas arba poveikis yra sugriežtinti Turkijos piliečio įsisteigimo ir su tuo susijusio apsigyvenimo jos teritorijoje sąlygas, palyginti su tomis, kurios buvo taikomos tuo metu, kai

Papildomas protokolą išgaliojo atitinkamoje valstybėje narėje (žr. minėtų sprendimų *Savas* 69 punktą ir *Abatay ir kt.* 66 punktą).

- 50 Šioje teismo praktikoje nėra aiškiai aptartas Turkijos piliečių pirmojo įsileidimo į priimančiosios valstybės narės teritoriją klausimas.
- 51 Bylose, kuriose priimti minėti sprendimai *Savas* ir *Abatay ir kt.*, Teisingumo Teismui nereikėjo spręsti šio klausimo, nes A. Savas bei bylose, kuriose priimtas sprendimas *Abatay ir kt.*, dalyvavę autotransporto priemonių vairuotojai buvo įsileisti į atitinkamas valstybes nars išdavus vizas, kurios suteiktos pagal atitinkamus nacionalinės teisės aktus.
- 52 Kalbant apie Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos *status quo* sąlygos reikšmę, iš teismo praktikos taip pat matyti, kad nei ši sąlyga, nei ją įtvirtinanti nuostata, nagrinėjamos atskirai, nesuteikia Turkijos piliečiui nei teisės įsisteigti, nei su ja susijusios teisės apsigyventi, kurios tiesiogiai išplaukia iš Bendrijos teisės aktų (žr. minėto sprendimo *Savas* 64 punktą ir 71 punkto trečią įtrauką bei minėto sprendimo *Abatay ir kt.* 62 punktą). Be to, toks pats motyvas taikytinas ir Turkijos piliečio pirmajam įvažiavimui į valstybės narės teritoriją.
- 53 Kita vertus, vadovaujantis šia teismo praktika, tokia *status quo* sąlyga turi būti suprantama kaip draudžianti nustatyti bet kokias naujas priemones, kurių tikslas arba poveikis yra sugriežtinti Turkijos piliečių įsisteigimo valstybėje narėje sąlygas, palyginti su tomis, kurios buvo taikomos tuo metu, kai Papildomas protokolą išgaliojo atitinkamoje valstybėje narėje (žr. minėto sprendimo *Savas* 69, 70 punktus ir 71 punkto ketvirtą įtrauką bei minėto sprendimo *Abatay ir kt.* 66 punktą ir 117 punkto antrą įtrauką).

- 54 Todėl Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis nesuteikia Turkijos piliečiams teisės įvažiuoti į valstybės narės teritoriją, nes tokios pozityviosios teisė nepriklauso nuo galiojančių Bendrijos teisės aktų, todėl ji lieka reglamentuojama nacionalinės teisės.
- 55 Iš to išplaukia, kad *status quo* sąlyga, kokia įtvirtinta Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje, veikia ne kaip pagrindinė taisyklė, dėl kurios atitinkama materialinė teisė, kurią ji pakeičia, tampa netaikytina, bet kaip kvaziprocedūrinė taisyklė, kuri laiko atžvilgiu nustato, pagal kurias valstybės narės teisės aktų nuostatas reikia vertinti Turkijos piliečio, pageidaujancio pasinaudoti įsisteigimo laisve valstybėje narėje, padėtį.
- 56 Tokiomis aplinkybėmis negalima pritarti Jungtinės Karalystės argumentui, kad ieškovų pagrindinėje byloje ginamas teiginys reiškia nepateisinamą valstybių narių išimtinės kompetencijos imigracijos srityje, kaip ši kompetencija yra išaiškinta nusistovėjusioje Teisingumo Teismo praktikoje, principo pažeidimą.
- 57 Nors iš šios teismo praktikos iš tiesų matyti, jog šiame Bendrijos teisės plėtros etape Turkijos piliečio pirmasis įsileidimas į valstybę narę iš esmės išimtinai reglamentuojamas šios valstybės nacionalinės teisės (ypač žr. minėto sprendimo *Savas* 58 ir 65 punktus bei minėto sprendimo *Abatay ir kt.* 63 ir 65 punktus), Teisingumo Teismas šią išvadą padarė tik tam, kad neigiamai atsakytų į klausimą, ar Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *status quo* sąlyga Turkijos piliečiui galėjo savaime suteikti tam tikrą su įsisteigimo laisve susijusių pozityvių teisių (žr. minėtų sprendimų *Savas* 58–67 punktus bei *Abatay ir kt.* 62–65 punktus).

- 58 Tačiau ši *status quo* sąlyga nepaneigia principinės valstybių narių kompetencijos spręsti dėl nacionalinės imigracijos politikos. Iš tiesų vien tai, kad įsigaliojusi tokia sąlyga reikalauja iš šių valstybių susilaikyti, taip tam tikru mastu apribodama jų diskreciją šioje srityje, neleidžia manyti, kad tai pažeidžia pačią šių valstybių suverenios kompetencijos užsieniečių politikos srityje esmę (pagal analogiją žr. 2006 m. gegužės 16 d. Sprendimo *Watts*, C-372/04, Rink. p. I-4325, 121 punktą).
- 59 Negalima pritarti Jungtinės Karalystės aiškinimui, pagal kurį iš minėto sprendimo *Savas* išplaukia, kad Turkijos pilietis gali remtis šia *status quo* sąlyga, tik jeigu jis teisėtai įvažiavo į valstybę narę, nes aplinkybė, ar prašymo leisti įsisteigti pateikimo dieną jis priimančiojoje valstybėje gyveno teisėtai, nėra svarbi, tačiau, kita vertus, ši sąlyga netaikoma Turkijos piliečio įsileidimui į valstybės narės teritoriją pirmą kartą.
- 60 Šiame kontekste svarbu pažymėti, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis taikoma visiems naujiems apribojimams, nustatytiems, be kita ko, „įsisteigimo laisvei“, ir kad jos taikymo sritis nėra apribota iš taip pripažintos apsaugos srities pašalinant tam tikrus specifinius aspektus, kaip tai padaryta Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje.
- 61 Reikia papildomai nurodyti, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi siekiama sukurti palankias sąlygas laipsniškai įgyvendinti įsisteigimo laisvę absoliučiai uždraudžiant nacionalinėms valdžios institucijoms nustatyti bet kokią naują naudojimosi šia laisve kliūtį, sugriežtinąją tam tikru metu egzistuojančias sąlygas tam, kad nebūtų sugriežtintos sąlygos laipsniškai įgyvendinti šią laisvę tarp valstybių narių ir Turkijos Respublikos. Taigi minėta Papildomo protokolo nuostata yra išankstinė sąlyga, būtina Asociacijos susitarimo 13 straipsniui įgyvendinti ir nacionalinius įsisteigimo laisvės apribojimus laipsniškai panaikinti (minėto

sprendimo *Abatay ir kt.* 68 ir 72 punktai). Nors pirmame šios laisvės laipsniško įgyvendinimo etape anksčiau jau buvę įsisteigimo srities nacionaliniai apribojimai gali būti palikti (pagal analogiją žr. 1983 m. kovo 23 d. Sprendimo *Peskeloglou*, 77/82, Rink. p. 1085, 13 punktą bei minėto sprendimo *Abatay ir kt.* 81 punktą), svarbu faktiškai užtikrinti, kad nebūtų nustatyta jokių naujų kliūčių ir nepakenkta laipsniškam šios laisvės įgyvendinimui.

- 62 Tačiau reikia konstatuoti, Asociacijos taryba iki šiol nepriėmė nė vienos priemonės Papildomo protokolo 41 straipsnio 2 dalies pagrindu tam, kad Susitariančiosios Šalys realiai panaikintų egzistuojančias įsisteigimo laisvės kliūtis, kaip numatyta Asociacijos susitarimo 13 straipsnyje. Be to, iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad nė viena iš ką tik minėtų dviejų nuostatų neturi tiesioginio poveikio (minėto sprendimo *Savas* 45 punktas).
- 63 Dėl šių priežasčių reikia manyti, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *status quo* sąlyga turi būti taikoma ir teisės aktams, susijusiems su Turkijos piliečių pirmuoju išileidimu į valstybę narę, kurios teritorijoje jie, vadovaudamiesi Asociacijos susitarimu, ketina pasinaudoti įsisteigimo laisve.
- 64 Dėl Jungtinės Karalystės vyriausybės subsidiariai pateikto argumento, pagal kurį reikia neleisti asmenims, kurių prašymai dėl prieglobsčio buvo atmesti, kaip antai ieškovams pagrindinėje byloje, remtis Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalimi, nes kitoks aiškinimas paskatintų apgaules ir piktnaudžiavimus, reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką teisės subjektai negali apgaule arba piktnaudžiaudami remtis Bendrijos teisės aktais (2006 m. vasario 21 d. Sprendimo *Halifax ir kt.*, C-255/02, Rink. p. I-1609, 68 punktas) ir kad nacionaliniai teismai gali kiekvienu atskiru atveju, remdamiesi objektyviais įrodymais, atsižvelgti į atitinkamų

asmenų piktnaudžiavimą ar apgavystę, jog prireikus neleistų pasinaudoti Bendrijos teisės nuostatomis, kuriomis remiamasi (ypač žr. 1999 m. kovo 9 d. Sprendimo *Centros C-212/97*, Rink. p. I-1459, 25 punktą).

- 65 Tačiau iš Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo persiūtos bylos medžiagos matyti, kad bylas, kurias šiuo metu nagrinėja *House of Lords*, iš esmės išsprendę teismai aiškiai konstatavo, jog V. Tum ir M. Dari neįvykdė jokios apgavystės ir jog teisėtam valstybės interesui, kaip antai tvarka, saugumas arba visuomenės sveikata, taip pat nekyla jokia grėsmė (žr. šio sprendimo 32 punktą).
- 66 Teisingumo Teismui nebuvo pateiktas iš esmės joks konkretus įrodymas, kuris leistų manyti, jog atitinkami asmenys pagrindinėse bylose prašė taikyti Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą *status quo* sąlygą, siekdami vienintelio tikslo – apgaule pasinaudoti Bendrijos teisės numatytais privilegijomis.
- 67 Tokiomis aplinkybėmis vien tai, jog prieš pateikdami prašymus leisti įvažiuoti į Jungtinę Karalystę, kad galėtų pasinaudoti įsisteigimo laisve, V. Tum ir M. Dari pateikė prašymus dėl prieglobsčio, kuriuos kompetentingos šios valstybės narės institucijos atmetė, negali būti laikoma piktnaudžiavimu arba apgaule.
- 68 Be to, Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis nenumato jokio šios dalies taikymo srities apribojimo būtent tų Turkijos piliečių, kuriems minėtos institucijos atsisakė suteikti pabėgėlio statusą, atžvilgiu, todėl V. Tum ir M. Dari prašymų dėl

prieglobsčio atmetimas neturi jokios reikšmės sprendžiant šios nuostatos taikymo pagrindinėse bylose klausimą.

- 69 Atsižvelgiant į visas pirmiau išdėstytas aplinkybes, į pateiktą klausimą reikia atsakyti taip, kad Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama kaip draudžianti įsigaliojus šiam Protokolui atitinkamoje valstybėje narėje nustatyti bet kokius naujus apribojimus naudotis įsisteigimo laisve, įskaitant tuos, kurie susiję su materialinėmis ir (arba) procedūrinėmis Turkijos piliečių pirmojo įsileidimo į šios valstybės narės teritoriją, kur jie ketina užsiimti profesine savarankiškai dirbančių asmenų veikla, sąlygomis.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 70 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą dėl prejudicinio sprendimo pateikusiai teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

1970 m. lapkričio 23 d. Papildomo protokolo, Briuselyje pasirašyto ir Bendrijos vardu sudaryto, aprobuoto ir patvirtinto 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos

reglamentu (EEB) Nr. 2760/72, 41 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama kaip draudžianti įsigaliojus šiam protokolui atitinkamoje valstybėje narėje nustatyti bet kokius naujus apribojimus naudotis įsisteigimo laisve, įskaitant tuos, kurie susiję su materialinėmis ir (arba) procedūrinėmis Turkijos piliečių pirmojo įsileidimo į šios valstybės narės teritoriją, kurioje jie ketina užsiimti profesine savarankiškai dirbančių asmenų veikla, sąlygomis.

Parašai.