# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# MICHAEL B. ELMER
## 6 päivänä maaliskuuta 1997 *

## Johdanto

1. Esillä olevassa asiassa Bundesverwaltungsgericht on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua siitä, onko turkkilaisella työntekijällä ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan perusteella oikeus saada oleskelulupansa uudistetuksi jäsenvaltiossa, kun hän on työskennellyt ensimmäisen vuoden ajan tosin keskeytyksettä, mutta eri työnantajien palveluksessa ja kun hän nyt haluaa jatkaa työskentelyään viimeisen työnantajansa palveluksessa.

## Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

2. Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen [1] tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan "edistää osapuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista ottaen täysin huomioon tarpeen varmistaa Turkin talouden nopeampi kehitys sekä Turkin kansan työllisyystason ja elinolojen parantuminen".

Assosiaatiosopimuksen 12 artiklan mukaan sopimuspuolet "pitävät lähtökohtanaan yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklaa toteuttaessaan välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden".

3. Assosiaatiosopimukseen liitetyn 23.11.1970 tehdyn lisäpöytäkirjan [2] 36 artiklan mukaan assosiaationeuvosto päättää assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti niistä yksityiskohtaisista säännöistä, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiseksi toteuttamiseksi yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin välillä.

4. Tämän määräyksen nojalla assosiaationeuvosto teki 19.9.1980 päätöksen N:o 1/80,

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehty sopimus, joka on allekirjoitettu Ankarassa 12.9.1963 ja joka on tehty yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL N:o 217, s. 3685/64).

2 — EYVL 1973, C 113, s. 1.

joka tuli voimaan 1.7.1980.[3] Päätöksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. —— turkkilaisella työntekijällä, joka työskentelee yleisillä työmarkkinoilla tietyssä jäsenvaltiossa, on oikeus

— työskenneltyään säännönmukaisesti yhden vuoden saada työlupansa uudistetuksi tässä jäsenvaltiossa samaa työnantajaa varten, jos hänellä on työpaikka;

— työskenneltyään säännönmukaisesti kolme vuotta vastaanottaa tässä jäsenvaltiossa valitsemaltaan saman ammattialan työnantajalta työtarjous,[4] joka on tehty tavanomaisin ehdoin ja joka on rekisteröity tämän valtion työvoimaviranomaisissa, jollei yhteisön työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;

— työskenneltyään säännönmukaisesti neljä vuotta tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä."

3 — Päätöstä ei ole julkaistu.

4 — Tanskankielisestä versiosta ei käy ilmi, että kysymyksessä pitäisi olla työskentely samalla ammattialalla. Tämä käy kuitenkin ilmi muista kieliversioista, kuten saksankielisestä versiosta: "den gleichen Beruf", englanninkielisestä versiosta: "for the same occupation" ja ranskankielisestä versiosta: "dans la même profession".

## Asiaa koskevat tosiseikat

5. Turkin kansalainen Süleyman Eker, joka on syntynyt vuonna 1966, tuli Saksan liittotasavaltaan ensimmäisen kerran 1.12.1988 lainvastaisesti, ja tässä yhteydessä hänet karkotettiin maasta 13.2.1989 toistaiseksi.

6. Mentyään Turkissa 17.1.1991 naimisiin Saksan kansalaisen kanssa Eker tuli 6.4.1991 jälleen Saksaan, ja hänellä oli tällöin viisumi.

Tehtyään 8.4.1991 hakemuksen hän sai 24.7.1991 oleskeluluvan, joka oli voimassa 24.7.1992 saakka. Hän sai 17.4.1991 työluvan, joka kattoi kaikki ammattialat ja jossa ei ollut ajallisia tai alueellisia rajoituksia.

7. Eker aloitti 15.6.1991 työskentelyn Schluchseessä hotelli Florassa, jossa hän työskenteli 30.9.1991 asti. Hän työskenteli 1.10.1991 alkaen Höchenschwandissa kuntoutuslaitos St. Georg Kur und Rehabilitationsklinikenilla.

8. Oltuaan naimisissa noin kuusi kuukautta ja noin kolme kuukautta Saksaan tulonsa jälkeen Eker muutti 24.7.1991 erilleen saksalaisesta puolisostaan. Hän vahvisti muuttaneensa erilleen saksalaisille ulkomaalaisasioita hoitaville viranomaisille 10.4.1992, ja ilmoitti, että avioero oli pantu vireille. Eker pyysi 22.7.1992, että hänen oleskelulupansa voimassaoloa jatkettaisiin. Tämän hakemuksen johdosta ulkomaalaisasioita hoitavat viranomaiset antoivat todistuksen, jossa Ekerille myönnettiin oleskeluoikeus Saksassa 11.8.1992 asti, mutta viranomaiset huomauttivat samanaikaisesti siitä, että ne aikoivat hylätä Ekerin oleskelulupahakemuksen. Ulkomaalaisasioita hoitavat viranomaiset kieltäytyivät 12.8.1992 tekemällään päätöksellä jatkamasta Ekerin oleskeluluvan voimassaoloa ja määräsivät Ekerin poistumaan Saksan alueelta karkotuksen uhalla. Ekerin kyseisestä päätöksestä tekemää hallinnollista valitusta ei hyväksytty.

9. Eker nosti tämän jälkeen kanteen Verwaltungsgerichtissä, joka hyväksyi kanteen 14.7.1994 antamallaan tuomiolla ja määräsi Land Baden-Württembergin ulkomaalaisasioita hoitavat viranomaiset jatkamaan Ekerin oleskeluluvan voimassaoloa. Land Baden-Württemberg valitti kyseisestä tuomiosta, ja Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg muutti 30.11.1994 antamallaan tuomiolla ensimmäisessä oikeusasteessa annettua tuomiota ja hylkäsi kanteen. Perusteena tähän esitettiin, että oleskeluoikeutta koskevien kansallisten säännösten mukaan Ekerillä ei ole oikeutta saada oleskelulupansa voimassaoloa jatketuksi, eikä Eker voi myöskään vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaan työluvan ja oleskeluluvan saamiseksi, koska kyseisessä säännöksessä edellytetään yhden vuoden työskentelyä samalle työnantajalle.

10. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergin annettua luvan valittaa Eker teki valituksen (Revision) Bundesverwaltungsgerichtille ja vaati ensimmäisessä oikeusasteessa annetun tuomion vahvistamista. Tässä yhteydessä Eker esitti, että hänellä on oikeus saada työlupa ja siten myös oleskelulupa päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan nojalla, koska kyseisessä säännöksessä edellytetään vain, että työluvan uudistamista on haettava viimeisen työnantajan palveluksessa työskentelemiseksi.

## Ennakkoratkaisukysymys

11. Siten 29.9.1995 tekemällään päätöksellä Bundesverwaltungsgericht päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Täyttääkö turkkilainen työntekijä ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan edellytykset myös silloin, kun työntekijä on työskennellyt kansallisten viranomaisten luvan mukaisesti ensimmäisen vuoden ajan tosin keskeytyk-

settä, mutta eri työnantajien palveluksessa, ja kun hän haluaa jatkaa työskentelyään viimeisen työnantajansa palveluksessa?"

**Kannanotto**

12. Tämän kysymyksen esittäessään kansallinen tuomioistuin pyrkii todellisuudessa saamaan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun siitä, voiko turkkilainen työntekijä päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla vaihtaa työnantajaansa ensimmäisen työskentelyvuotensa aikana.

13. Süleyman Eker toteaa, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa ei edellytetä, että työskennellessään säännönmukaisesti jäsenvaltiossa ensimmäistä vuottaan turkkilaisen työntekijän olisi työskenneltävä samalle työnantajalle, koska kyseisen säännöksen käsitteitä on tulkittava siten, että ainoa edellytys turkkilaiselle työntekijälle myönnetyn työluvan uudistamiseksi on se, että asianomainen henkilö haluaa jatkaa työskentelyään viimeisen työnantajansa palveluksessa.

14. Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg sekä Saksan, Kreikan, Ranskan ja Itävallan hallitukset sekä komissio ja Landratsamt Waldshut arvioivat päinvastoin, että ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja kyseisen 6 artiklan rakenteen, päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että turkkilaisen työntekijän, joka vaihtaa työnantajaa työskennellessään jäsenvaltiossa säännönmukaisesti ensimmäistä vuottaan, ei voida kyseisen vuoden päättyessä katsoa täyttävän niitä edellytyksiä, joista hänen työlupansa voimassaolon jatkaminen riippuu.

15. Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisellä luetelmakohdalla on välitön oikeusvaikutus. [5] Kyseinen säännös koskee sanamuotonsa mukaisesti ainoastaan oikeutta työskentelyyn, mutta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tästä työskentelyyn liittyvästä oikeudesta syntyy johdannainen oikeus oleskeluun. [6]

16. Yhteisöjen tuomioistuin on viimeksi asiassa C-355/93, Eroglu, 5.10.1994 antamassaan tuomiossa [7] todennut seuraavaa:

"päätöksellä N:o 1/80 ei puututa jäsenvaltioiden toimivaltaan säännellä sekä Turkin kansalaisten maahantuloa että heidän ensimmäistä työpaikkaansa koskevia edellytyksiä — —"

5 — Ks. asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461).

6 — Ks. alaviite 5.

7 — Asia C-355/93, Eroglu, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5113).

Siten päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa ei säädetä turkkilaisille työntekijöille oikeudesta tulla jäsenvaltion alueelle tai oleskella siellä; tällainen oikeus riippuu jäsenvaltioiden kansallisesta oikeudesta.

17. Kuitenkin päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan turkkilaisella työntekijällä "on oikeus työskenneltyään säännönmukaisesti yhden vuoden saada työlupansa uudistetuksi tässä jäsenvaltiossa samaa työnantajaa varten — —". Kyseisen säännöksen sanamuoto ei ole aivan selkeä. [8]

Kuten Eker on todennut, säännöksen voitaisiin ymmärtää sisältävän ainoastaan vaatimuksen siitä, että työluvan uudistaminen on riippuvainen asianomaisen henkilön työsuhteen jatkumisesta sen työnantajan palveluksessa, jolle hän työskentelee uudistamista koskevan hakemuksen tekohetkellä. Kuitenkin edellä mainitun tulkinnan vastainen on se seikka, että säännöksessä käytetään käsitettä "*sama* työnantaja" tarkentamatta, missä määrin tällä käsitteellä tarkoitetaan mahdollisesti alkuperäistä työnantajaa, viimeistä työnantajaa vai mahdollisesti muuta työnantajaa, jolle työntekijä on työskennellyt tietyn ajan. Mikäli tällainen tulkinta olisi ollut assosiaationeuvoston tarkoituksena, tämä olisi esimerkiksi voinut käyttää sellaista sanamuotoa kuin "— — oikeus saada työlupansa uudistetuksi viimeistä työnantajaa varten — —" tuodakseen esille ajatuksen siitä, että säännöksen tarkoituksena oli sisältää ainoastaan tällainen vaatimus eikä edellyttää työskentelyä yhden ainoan työnantajan palveluksessa ensimmäisen vuoden aikana.

18. Siten vaikuttaa loogisemmalta tulkita kyseistä säännöstä niin, että siinä edellytetään, että työskennellessään säännönmukaisesti ensimmäistä vuottaan turkkilainen työntekijä on ollut yhden ja saman työnantajan palveluksessa *ja* että hän voi jatkaa työsuhdettaan saman työnantajan luona.

19. Tämän tulkinnan tueksi voidaan esittää myös se, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohta rakentuu eri asteista: yhden vuoden työskentelyn jälkeen turkkilainen työntekijä saa oikeuden jatkaa työskentelyään saman työnantajan palveluksessa, kolmen vuoden työskentelyn jälkeen hän voi työskennellä valitsemalleen työnantajalle samalla ammattialalla ja tästä vielä vuoden työskenneltyään hän saa oikeuden tehdä minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä asianomaisessa jäsenvaltiossa. Tämän asteittaisuuden tarkoituksena on ollut luoda turkkilaiselle työntekijälle yhä enemmän oikeuksia sen perusteella, mitä kauemmin hän on työskennellyt jäsenvaltiossa ja siten mitä integroituneempi hän on tähän jäsenvaltioon.

8 — Tämän säännöksen sanamuoto esimerkiksi englanninkielisessä, ranskankielisessä ja saksankielisessä versiossa vastaa tanskankielistä versiota.

20. Ensimmäisessä vaiheessa turkkilaisella työntekijällä ei ole näet oikeutta hakea työtä asianomaisessa jäsenvaltiossa. Sitä vastoin hän voi jatkaa senhetkisessä työsuhteessaan, jos hänen työnantajansa tarjoaa hänelle mahdollisuutta jatkaa töitä. Toisessa vaiheessa työntekijä saa oikeuden hakea muuta työtä mutta yksinomaan samalta ammattialalta. Lopuksi kolmannessa vaiheessa turkkilainen työntekijä saa oikeuden hakea jäsenvaltiossa vapaasti mitä tahansa palkattua työtä. Jos turkkilainen työntekijä voisi siten vaihtaa työnantajaa jo ensimmäisen työskentelyvuotensa aikana kyseisessä jäsenvaltiossa, päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan sisältämällä asteittaisuudella ei olisi enää merkitystä, koska turkkilaisella työntekijällä olisi todellisuudessa mahdollisuus jo ensimmäisen työskentelyvuoden aikana hakea työtä ja vaihtaa työnantajaa, minkä oikeuden hän saa 6 artiklan 1 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla vasta kolme vuotta työskenneltyään.

21. Lisäksi päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa ei edellytetä, että turkkilaisen työntekijän työluvan uudistaminen tapahtuu samalla ammattialalla työskentelemistä varten. Tämä edellytys käy kuitenkin ilmi 6 artiklan 1 kohdan toisesta luetelmakohdasta. Jos turkkilainen työntekijä voisi vaihtaa työnantajaa 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla työskennellessään säännönmukaisesti ensimmäistä vuottaan, hänellä olisi myös mahdollisuus vaihtaa ammattialaa, ja siten ennen kuin hän on työskennellyt edes ensimmäistä vuotta, hänellä olisi sellainen oikeus, joka hänelle kuuluisi 6 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan vasta neljän vuoden työskentelyn jälkeen, toisin sanoen oikeus tehdä minkälaista tahansa palkattua työtä ammattialasta riippumatta. Se, ettei 6 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan ole sisällytetty vaatimusta siitä, että turkkilaisen työntekijän on työskenneltävä keskeytyksettä samalla ammattialalla, voidaan siten loogisesti selittää ainoastaan sillä, että kyseisessä säännöksessä edellytetään työskentelemistä yhden vuoden ajan samalle työnantajalle, joten ei ole tarpeen asettaa erityisesti sellaista vaatimusta, joka koskee työskentelyä samalla ammattialalla.

22. Siten päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan rakenteesta seuraa, että 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti on edellytettävä, että työskennellessään säännönmukaisesti ensimmäistä vuottaan turkkilainen työntekijä on saman työnantajan palveluksessa.

23. Tämä lopputulos vaikuttaa päätöksen N:o 1/80 6 artiklan säännöksiä koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiselta. Tietenkään yhteisöjen tuomioistuimella ei ole aikaisemmin ollut tilaisuutta antaa ratkaisuaan suoraan siitä kysymyksestä, onko 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla tarpeellista, että työskennellessään säännönmukaisesti ensimmäistä vuottaan turkkilainen työntekijä on saman työnantajan palveluksessa. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut muiden päätöksen N:o 1/80 6 artiklaan liittyvien kysymysten yhteydessä [9] seuraavaa:

» — — päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on tulkit-

9 — Asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6781).

tava siten, että Turkin kansalaisella, joka on saanut oleskeluluvan jäsenvaltion alueelle — — ja joka on työskennellyt siellä yli vuoden ajan saman työnantajan palveluksessa voimassaolevan työluvan nojalla, on oikeus saada työlupansa uudistetuksi tämän säännöksen nojalla — —".

24. Lisäksi asiassa Eroglu antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi 6 artiklan 1 kohdan osalta seuraavaa:

"— — työskenneltyään säännönmukaisesti yhden vuoden turkkilaisella työntekijällä on oikeus saada työlupansa uudistetuksi samaa työnantajaa varten (ensimmäinen luetelmakohta) — — ".

Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa pyritään ainoastaan takaamaan työsuhteen jatkuvuus saman työnantajan palveluksessa, ja sitä sovelletaan siten vain siltä osin kuin turkkilainen työntekijä pyytää oleskelulupansa voimassaolon jatkamista työskennelläkseen saman työnantajan palveluksessa alkuperäistä yhden vuoden säännönmukaista työskentelyä kauemmin.

Jos tämän säännöksen soveltaminen ulotettaisiin turkkilaiseen työntekijään, joka työskenneltyään säännönmukaisesti yhden vuoden on vaihtanut työnantajaa ja hakee työlupansa voimassaolon jatkamista työskennelläkseen uudelleen ensimmäisen työnantajansa yrityksessä, se mahdollistaisi yhtäältä tälle työntekijälle sen, että hän voisi vaihtaa työnantajaa tämän säännöksen nojalla ennen toisen luetelmakohdan mukaisen kolmen vuoden määräajan päättymistä, ja toisaalta se poistaisi yhteisön työntekijöiltä tämän toisen luetelmakohdan mukaisen etusijan silloin, kun turkkilainen työntekijä vaihtaa työnantajaa."

25. Siten arvioidessaan näissä tuomioissa sitä, onko konkreettisissa tapauksissa päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan edellytykset täytetty, yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt sellaista sanamuotoa, josta käy ilmi, että se katsoo kyseisen säännöksen sisältävän vaatimuksen, jonka mukaan turkkilaisen työntekijän on oltava ensimmäisen vuoden säännönmukaisen työskentelynsä ajan saman työnantajan palveluksessa. Vastaavasti asiassa Eroglu annetusta tuomiosta näyttää käyvän ilmi, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että oikeus vaihtaa työnantajaa saadaan vasta silloin, kun 6 artiklan 1 kohdan toisen luetelmakohdan mukaiset edellytykset täyttyvät.

26. Näin ollen katson, että esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että turkkilainen työntekijä saa oikeuden jatkaa työskentelyä jonkin työnantajan palveluksessa vasta työskenneltyään keskeytyksettä yhden vuoden ajan säännönmukaisesti saman työnantajan palveluksessa.

## Ratkaisuehdotus

27. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa esitettyyn kysymykseen seuraavasti:

Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehdyllä sopimuksella, joka allekirjoitettiin Ankarassa 12.9.1963 ja tehtiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, perustetun assosiaationeuvoston 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että turkkilainen työntekijä saa jatkaa työskentelyä jonkin työnantajan palveluksessa vasta työskenneltyään keskeytyksettä yhden vuoden ajan säännönmukaisesti saman työnantajan palveluksessa.