JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
20 päivänä lokakuuta 2011 [1]

Yhdistetyt asiat C-7/10 ja C-9/10

Staatssecretaris van Justitie
vastaan
Tayfun Kahveci (C-7/10)
Staatssecretaris van Justitie
vastaan
Osman Inan (C-9/10)

(Raad van Staten (Alankomaat) esittämät ennakkoratkaisupyynnöt)

ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus — Oleskeluoikeus — Turkkilaisen työntekijän, joka on saanut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden, perheenjäsenet — Kansalaistamisen ajankohta

1. Nämä ennakkoratkaisupyynnöt koskevat ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöstä N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) [2] ja erityisesti tämän päätöksen 7 artiklaa (jäljempänä 7 artikla).

2. Unionin tuomioistuimen ratkaistavana on molemmissa asioissa kysymys, joka koskee tämän artiklan soveltamista tietyn jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvaan turkkilaiseen työntekijään, jonka perheenjäsenet ovat myöhemmin muuttaneet asumaan hänen luokseen kyseiseen jäsenvaltioon. Ennen heidän saapumistaan turkkilainen työntekijä sai kuitenkin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden säilyttäen samalla alkuperäisen kansalaisuutensa. Merkitseekö kansalaistaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa sitä, että perheenjäsenet menettävät oikeudet, jotka heille muutoin kuuluisivat 7 artiklan nojalla?

Asiaa koskevat oikeussäännöt

ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus

3. ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus (jäljempänä assosiaatiosopimus) [3] tehtiin vuonna 1963. Sen 12 artiklassa määrätään, että ”[s]opimuspuolet tukeutuvat [SEUT 45], [SEUT 46] ja [SEUT 47] artiklaan toteuttaakseen välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden”.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehty Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella perustetun assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80. Tätä päätöstä ei ole julkaistu EUVL:ssä, mutta se on nähtävissä julkaisussa EEC-Turkey Association Agreement and Protocols and Other Basic Texts, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Bryssel, 1992.

3 — Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitettu ETY:n ja Turkin tasavallan välinen assosiaatiosopimus (EYVL 1977, L 361, s. 29). Suomennettu unionin tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

4. Assosiaatiosopimuksen 2 artiklan 3 kohdassa todetaan, että assosiaatiojärjestelmä sisältää valmistelevan vaiheen, siirtymävaiheen ja viimeisen vaiheen. [4]

5. Siirtymävaiheen täytäntöönpanon yhteydessä assosiaatiosopimuksen osapuolet tekivät sopimuksen lisäpöytäkirjan vuonna 1970. [5] Tämän lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltion ja Turkin välillä toteutetaan asteittain assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa ilmaistujen periaatteiden mukaan. Sen nojalla tällä sopimuksella perustettu assosiaationeuvosto voi päättää tätä varten tarvittavista yksityiskohtaisista säännöistä.

Päätös N:o 2/76

6. Assosiaationeuvoston päätöksessä N:o 2/76 [6] vahvistettiin joitakin toimenpiteitä, joilla pannaan täytäntöön työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat assosiaatiosopimuksen määräykset. Se oli kuitenkin soveltamisalaltaan varsin rajoitettu.

Päätös N:o 1/80

7. Assosiaationeuvosto teki päätöksen N:o 1/80 assosiaatiosopimuksen 12 artiklan ja lisäpöytäkirjan 36 artiklan täytäntöön panemiseksi. [7] Johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan tällä päätöksellä pyritään päätöksen N:o 2/76 mukaiseen järjestelmään nähden kehittämään sosiaalialan järjestelmää, jota sovelletaan työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä.

8. Päätöksen N:o 1/80 6 ja 7 artikla sisältyvät päätöksen N:o 1/80 II luvun (”Sosiaaliset määräykset”) 1 jaksoon (”Työhön ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset”). Tämän päätöksen 6 artiklan 1 kohdassa (jäljempänä 6 artiklan 1 kohta) määrätään seuraavaa:

”Jollei hänen perheenjäsentensä vapaata oikeutta työskentelyyn koskevista 7 artiklan määräyksistä muuta johdu, turkkilaisella työntekijällä, joka kuuluu laillisille työmarkkinoille 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, joka on tehty tavanomaisin ehdoin ja joka on rekisteröity tämän valtion työvoimaviranomaisissa, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;

— työskenneltyään säännönmukaisesti neljä vuotta tehdä tässä jäsenvaltiossa vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä.”

4 — Ensimmäinen vaihe päättyi 1.1.1973 jäljempänä alaviitteessä 5 mainitun lisäpöytäkirjan tultua voimaan, ja toinen vaihe päättyi 31.12.1995 tulliliiton viimeisen vaiheen aloittamisesta 22.12.1995 tehdyn assosiointineuvoston päätöksen N:o 1/95 (EYVL 1996, L 35, s. 1) tultua voimaan.

5 — Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettu lisäpöytäkirja, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1).

6 — Assosiaatiosopimuksen 12 artiklan täytäntöönpanosta 20.12.1976 tehty assosiaationeuvoston päätös N:o 2/76.

7 — Ks. asia C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam, tuomio 8.5.2003 (Kok., s. I-4301, 64 kohta). Jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset päätöksestä on käännetty unionin tuomioistuimessa, koska EUVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

9. Päätöksen 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tietyn jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenillä, joille on annettu lupa muuttaa työntekijän luokse, on oikeus

— asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään kolme vuotta vastaanottaa mikä tahansa työtarjous, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;

— asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään viisi vuotta tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä.

_ –”

10. Päätöksen N:o 1/80 saman jakson 14 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän jakson määräyksiä on sovellettava, jollei yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu.”

Unionin oikeus

11. Direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdassa [8] säädetään seuraavaa:

”Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleis[es]tävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

Kansallinen säännöstö

Vuoden 2000 ulkomaalaislaki

12. Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000, jäljempänä vuoden 2000 Vw) 18 §:n 1 momentin e kohdan mukaan hakemus määräaikaisen oleskeluluvan voimassaoloajan pidentämiseksi voidaan hylätä, jos hakijana oleva ulkomaalainen aiheuttaa vaaran yleiselle järjestykselle. Määräaikainen oleskelulupa voidaan vuoden 2000 Vw:n 19 §:n mukaan peruuttaa 18 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla.

13. Valtiosihteeri voi vuoden 2000 Vw:n 67 §:n 1 momentin b kohdan mukaan julistaa ulkomaalaisen ei-toivotuksi henkilöksi, jos tämä on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta, josta voidaan määrätä rangaistuksena vähintään kolme vuotta vankeutta. Ei-toivotuksi henkilöksi julistettu ulkomaalainen ei 67 §:n 3 momentin mukaan voi oleskella Alankomaissa laillisesti.

8 — Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77 ja oikaisu EUVL L 229, s. 35).

Vuoden 2000 ulkomaalaisasetus

14. Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000, jäljempänä vuoden 2000 Vb) 3.86 §:n 1 momentin d kohdan mukaan hakemus määräaikaisen oleskeluluvan voimassaoloajan pidentämiseksi voidaan hylätä vuoden 2000 Vw:n 18 §:n 1 momentin e kohdan perusteella yleiselle järjestykselle aiheutuvan vaaran vuoksi, jos ulkomaalainen on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla rikoksesta, josta voidaan määrätä rangaistuksena vähintään kolme vuotta vankeutta, vankeuteen, jonka ehdottomana täytäntöön pantava osa on vähintään 3.86 §:n 2 momentissa, jossa säädetään kyseisen henkilön oleskeluaikaan Alankomaissa perustuvasta progressiivisesta asteikosta, säädetyn ajanjakson pituinen.

Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-7/10

15. Turkin kansalainen T. Kahveci saapui Alankomaihin vuonna 1999, jolloin hänelle myönnettiin lupa väliaikaiseen oleskeluun. Hänelle myönnettiin 1.12.1999 tehdyllä päätöksellä oleskelulupa, jossa oli ehtona ”oleskelu puolison R. Kahvecin luona”. Lupa katsottiin 1.4.2001 lähtien tavalliseksi määräaikaiseksi oleskeluluvaksi, ja sen voimassaoloaikaa jatkettiin viimeksi 12.3.2009 asti.

16. T. Kahveci tuomittiin 24.6.2004 Alankomaissa murhan yrityksestä ja yhdessä tehdystä vapaudenriistosta. Hänelle määrättiin ehdottomana täytäntöön pantava kuuden vuoden ja yhdeksän kuukauden vankeusrangaistus, joka ylitti vuoden 2000 Vb:n 3.86 §:n 2 momentin nojalla sen ajan, jonka hän oli oleskellut Alankomaissa, perusteella määräytyvän ajanjakson.

17. T. Kahvecin vaimo oli syntynyt Alankomaissa sellaisen turkkilaisen työntekijän lapsena, johon sovelletaan 6 artiklan 1 kohtaa, ja asunut yli viisi vuotta vanhempiensa luona. Hän sai 3.6.1999, ennen T. Kahvecin saapumista Alankomaihin, Alankomaiden kansalaisuuden säilyttäen samalla Turkin kansalaisuuden. Kiistatonta on myös, että hän kuului Alankomaiden laillisille työmarkkinoille ja että T. Kahveci asui vangitsemiseensa asti hänen luonaan.

18. Julistaessaan T. Kahvecin ei-toivotuksi henkilöksi 20.3.2007 tekemällään päätöksellä valtiosihteeri samalla peruutti hänen oleskelulupansa. Tämä päätös perustui vuoden 2000 Vw:n 67 §:n 1 momentin b kohtaan.

19. T. Kahveci väitti tästä päätöksestä tekemässään oikaisuvaatimuksessa, että valtiosihteeri oli perusteettomasti jättänyt huomioimatta hänen 7 artiklaan perustuvan oleskeluoikeutensa. Jos valtiosihteeri olisi huomioinut sen, hänen olisi pitänyt antaa sen tasoista suojaa, jota direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan nojalla on annettava T. Kahvecin asemassa oleville henkilöille. [9]

20. Valtiosihteeri hylkäsi oikaisuvaatimuksen 28.12.2007 tekemällään päätöksellä, koska silloin, kun T. Kahveci jätti alkuperäisen väliaikaista oleskelua koskevan lupahakemuksensa, hänen puolisonsa oli jo Alankomaiden kansalainen. Valtiosihteeri katsoi näin ollen, että R. Kahveci ja hänen perheenjäsenensä eivät voineet vedota päätöksen N:o 1/80 määräyksiin.

21. T. Kahveci valitti tästä päätöksestä Rechtbank ’s Gravenhageen, joka hyväksyi valituksen sillä perusteella, että T. Kahvecin puoliso, joka oli laillisille työmarkkinoille Alankomaissa kuuluva turkkilainen työntekijä, ei ollut menettänyt 7 artiklan mukaisia oikeuksiaan kansalaistamisen takia.

9 — Ks. jäljempänä 40 kohta.

22. Valtiosihteeri haki muutosta ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta. Hän väittä, että Rechtbank teki virheen soveltaessaan asiassa päätöstä N:o 1/80. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan valtiosihteeri katsoo, että ”[T. Kahvecin puoliso] sai Alankomaiden kansalaisuuden myötä vahvimman mahdollisen oleskelu- ja työteko-oikeutta koskevan aseman. – – voidaan päätellä, että turkkilaista työntekijää, joka kuuluu Alankomaiden laillisille työmarkkinoille, ei hänen saatuaan Alankomaiden kansalaisuuden voida enää pitää turkkilaisena työntekijänä”.

Asia C 9/10

23. O. Inan saapui Alankomaihin vuonna 1999, ja hänellä oli lupa väliaikaiseen oleskeluun. Hänelle myönnettiin 15.2.2000 oleskelulupa, jossa oli ehtona ”muutto vanhemman (isän) H. Inanin luokse perheenyhdistämisen perusteella”. Lupa katsottiin 1.4.2001 lähtien tavalliseksi määräaikaiseksi oleskeluluvaksi, ja sitä jatkettiin viimeksi 10.6.2005 asti.

24. O. Inan tuomittiin Alankomaissa 12.5.2006 murhan yrityksestä, tapon yrityksestä, yhdessä tehdyistä huumausainerikoksista ja henkilöihin kohdistuvasta väkivaltaisesta mellakasta. Rangaistuksena oli seitsemän vuoden ehdoton vankeusrangaistus, joka ylitti vuoden 2000 Vb:n 3.86 §:n 2 momentin nojalla sen ajan, jonka hän oli oleskellut Alankomaissa, perusteella määräytyvän ajanjakson.

25. On kiistatonta, että O. Inanin isä sai 22.12.1993, ennen O. Inanin saapumista Alankomaihin, Alankomaiden kansalaisuuden säilyttäen samalla Turkin kansalaisuuden. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että O. Inan asui isänsä luona helmikuun alussa 2005 tapahtuneeseen vangitsemiseensa asti. Siinä todetaan myös, ettei valtiosihteeri ole kiistänyt sitä, että O. Inanin isä kuului laillisille työmarkkinoille Alankomaissa.

26. Valtiosihteeri julisti 13.11.2007 tekemällään päätöksellä O. Inanin ei-toivotuksi henkilöksi. Kuten T. Kahvecin osalta, tämäkin päätös perustui vuoden 2000 Vw:n 67 §:n 1 momentin b kohtaan. Valtiosihteeri katsoi, että koska O. Inanin isä oli saanut Alankomaiden kansalaisuuden ennen O. Inanin saapumista vastaanottavaan valtioon, O. Inania ei voitu pitää 7 artiklassa tarkoitettuna perheenjäsenenä. Se, että hänen isänsä säilytti Turkin kansalaisuutensa, ei muuta tätä tilannetta.

27. Myös O. Inan väitti tästä päätöksestä tekemässään oikaisuvaatimuksessa, että hänellä oli oikeus sen tasoiseen suojaan, jota direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan nojalla on annettava hänen asemassaan oleville henkilöille.[10] Se, että katsottaisiin, että päätöstä ei sovelleta hänen tapauksessaan, vaarantaisi turkkilaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä kotoutumisen.

28. Valtiosihteeri hylkäsi tämän oikaisuvaatimuksen 17.7.2008 tekemällään päätöksellä.

29. O. Inan valitti tästä päätöksestä Rechtbank ’s Gravenhageen, joka hyväksyi valituksen sillä perusteella, ettei O. Inanin isä ollut menettänyt 7 artiklan mukaisia oikeuksiaan kansalaistamisen takia.

30. Valtiosihteeri haki jälleen muutosta Rechtbankin päätökseen ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta ja väitti, että Rechtbank oli tehnyt virheen soveltaessaan asiassa päätöstä N:o 1/80.

10 — Ks. jäljempänä 40 kohta.

Ennakkoratkaisukysymykset

31. Raad van State on esittänyt molemmissa asioissa unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [7 artiklaa] tulkittava siten, että tietyn jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenet eivät voi vedota tähän määräykseen sen jälkeen kun kyseinen työntekijä on saanut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden säilyttäen samalla Turkin kansalaisuuden?

2) Onko ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa merkittävää, millä hetkellä kyseinen turkkilainen työntekijä saa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden?”

32. Pääasioiden valitusten vastapuolet, Alankomaiden ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet suullisia ja kirjallisia huomautuksia.

Arviointi

Alustavia huomautuksia

33. Ennen ennakkoratkaisukysymysten tarkastelua esitän muutamia lyhyitä alustavia huomautuksia.

34. Ensinnäkin molemmissa pääasioissa on kysymys laillisille työmarkkinoille vastaanottavassa jäsenvaltiossa kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenten asemasta. T. Kahvecin tapauksessa hänen vaimonsa oli turkkilaisen työntekijän, joka oli saanut 6 artiklan 1 kohdan mukaiset oikeudet Alankomaihin saavuttuaan, tytär. T. Kahvecin vaimo oli näin ollen itse turkkilaisen työntekijän perheenjäsen, ja siten hänellä oli oikeus vedota 7 artiklaan. O. Inanin tapauksessa hänen isänsä oli turkkilainen työntekijä, jolla oli 6 artiklan 1 kohdan mukaiset oikeudet. Molemmissa asioissa perheenjäsen (T. Kahveci ja O. Inan) vaatii 7 artiklan mukaisia oikeuksia. Nämä oikeudet (jos ne ovat olemassa) juontavat juurensa T. Kahvecin tapauksessa hänen vaimoonsa ja O. Inanin tapauksessa hänen isäänsä. Koska sekä T. Kahveci että O. Inan saapuivat Alankomaihin vuonna 1999, molemmat olivat tosiseikkojen tapahtumahetkellä asuneet kyseisessä jäsenvaltiossa pitempään kuin 7 artiklan toisessa luetelmakohdassa määritellyn viiden vuoden ajanjakson.

35. Vaikka 7 artiklassa toiseksi viitataan nimenomaisesti vain pääsyyn vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, unionin tuomioistuin on katsonut, että (samoin kuin 6 artiklan 1 kohdassa) siinä edellytetään välttämättä, että asianomaisella henkilöllä on vastaava oleskeluoikeus, jota ilman tämä määräys jäisi täysin tehottomaksi.[11] Käsiteltävissä asioissa on kyse näistä oleskeluoikeuksista. Ottaen huomioon T. Kahvecin ja O. Inanin saamien vankeusrangaistusten pituudet[12] Alankomaissa työn vastaanottoa koskevan oikeuden käyttö vaikuttaa tällä hetkellä akateemiselta.[13]

36. Kyseisen oleskeluoikeuden yhteydessä käytetystä ilmaisusta ”vastaava” ilmenee, että oleskeluoikeus riippuu oikeudesta päästä työmarkkinoille. Näiden kahden oikeuden (työskentely- ja oleskeluoikeuden) välisen suhteen voidaan katsoa olevan 6 artiklan 1 kohdan osalta riittävän selkeä. Päätöksen 6 artiklan 1 kohdan olennaisena tarkoituksena on mahdollistaa se, että turkkilaiset työntekijät, jotka

11 — Ks. mm. vastaavasti 6 artiklan 1 kohdan osalta asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok., s. I-3461, Kok. Ep. X, s. 529, 29 kohta) ja 7 artiklan osalta asia C-303/08, Bozkurt, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13455, 31 kohta).

12 — Ks. T. Kahvecin osalta 16 kohta ja O. Inanin osalta 24 kohta.

13 — Ainakin pääasioiden oikeudenkäyntien ajankohtana, sillä ennakkoratkaisupyynnöt on päivätty molemmissa asioissa 31.12.2009.

täyttävät sen vaatimukset, voivat ottaa vastaan työtä vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kun työntekijä ei voi enää ottaa vastaan työtä esimerkiksi sen vuoksi, että hän on saavuttanut eläkeiän tai kärsinyt työtapaturman, joka on aiheuttanut täydellisen ja pysyvän työkyvyttömyyden, hänellä ei ole oikeutta jäädä jäsenvaltioon ja hän menettää oleskeluoikeutensa. [14]

37. Päätöksen 7 artiklan osalta tilanne saattaa olla tätä monimutkaisempi. Tällä määräyksellä on kaksi toisiinsa liittyvää mutta silti erillistä tarkoitusta. Sillä parannetaan ensinnäkin niiden turkkilaisten työntekijöiden asemaa, jotka voivat saada perheenjäsenensä asumaan luokseen asuinvaltioonsa. [15] Siitä hyötyvät toiseksi myös itse perheenjäsenet, jotka saavat oikeuden ottaa vastaan työtä vastaanottavassa valtiossa, jos he ovat asuneet siellä säännönmukaisesti tietyn ajanjakson. [16] Kun otetaan huomioon ensimmäinen näistä tarkoituksista, voidaanko katsoa, että 7 artiklan mukaisen oleskeluoikeuden on välttämättä liityttävä työn vastaanottoon vastaanottavassa jäsenvaltiossa, vai voivatko nämä olla olemassa myös toisistaan riippumatta? Unionin tuomioistuin ei ole toistaiseksi tarkastellut tätä kysymystä oikeuskäytännössään, [17] asianosaiset eivät ole esittäneet sitä koskevia huomautuksia käsiteltävissä asioissa, eikä unionin tuomioistuinta ole pyydetty sille esitetyissä ennakkoratkaisupyynnöissä vastaamaan tähän kysymykseen. Rohkenen näin ollen olla esittämättä kantaani tämän kysymyksen osalta. Huomautan ainoastaan, että ainakin yksi seikka vaikuttaa tältä osin merkitykselliseltä. [18] Kun unionin tuomioistuin on vastannut sille esitettyihin kysymyksiin nyt käsiteltävissä asioissa, on kansallisen tuomioistuimen asiana tutkia, onko T. Kahvecilla ja/tai O. Inanilla 7 artiklan mukaisia asianomaisia oikeuksia.

38. Kolmanneksi vastaanottavan jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän, joka kansalaistetaan myöhemmin tässä valtiossa, ei tarvitse enää tukeutua päätökseen N:o 1/80 saadakseen työskennellä siellä. Päätös on tässä tapauksessa ja tältä osin täyttänyt tehtävänsä. Päätöksen N:o 1/80 oikealla tulkinnalla on kuitenkin yhä merkitystä työntekijän perheenjäsenten osalta. Jäsenvaltioiden kansallisissa järjestelmissä todennäköisesti annetaan omien kansalaisten perheenjäsenille oikeus saapua kyseisen valtion alueelle ja mahdollisesti sallitaan tällaisten perheenjäsenten oleskelu ja työskentely siellä. Itsenäiset oikeudet, jotka Turkin kansalaisen perheenjäsen voi saada 7 artiklan nojalla, ovat kuitenkin tämän rinnastuksen ulkopuolella. On näin ollen tarpeen tarkastella, kuinka tätä määräystä sovelletaan tällaisessa tilanteessa.

39. Neljänneksi turkkilaiset perheenjäsenet ovat tehneet molemmissa pääasioissa vakavia rikoksia ja ovat näin ollen vaarassa tulla karkotetuiksi vastaanottavasta jäsenvaltiosta. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat kuitenkin mahdollisesti huomattavasti tätä laajempaa aluetta. Päätöksen 7 artiklan soveltamisella turkkilaisen työntekijän, joka on saanut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden, perheenjäseniin voi olla merkitystä kaikkien tällaisten perheenjäsenten osalta riippumatta heidän tilanteestaan tai menneisyydestään.

14 — Ks. vastaavasti asia C-340/97, Nazli, tuomio 10.2.2000 (Kok., s. I-957, 37 kohta).

15 — Ks. jäljempänä 50 kohta.

16 — Ks. jäljempänä 51 kohta.

17 — Vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa C-373/03, Aydinli, tuomio 7.7.2005 (Kok., s. I-6181), että 7 artiklan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa ei ”aseteta [perheenjäsenille] mitään velvollisuutta tehdä – – työtä” (29 kohta) ja totesi myös asiassa C-325/05, Derin, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6495), että ”[perheenjäsenen] asema ei riipu palkkatyön tekemisestä” (56 kohta), en katso, että nämä huomautukset olisivat asian kannalta ratkaisevia.

18 — Totean lisäksi, että oikeuskäytännön perusteella on selvää, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa vankilassa vietetyt ajanjaksot eivät sellaisenaan, vaikka ne olisivat kestäneet useankin vuoden, johda 7 artiklan mukaisten oikeuksien menettämiseen (ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Derin, tuomion 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyse on kuitenkin siitä, onko perheenjäsenen ainoastaan asuttava vastaanottavassa jäsenvaltiossa 7 artiklassa tarkoitetun perheenyhdistämistä koskevan järjestelyn puitteissa hyötyäkseen tästä artiklasta vai edellytetäänkö jonkinlaisia merkkejä siitä, että hänellä on aikomus työskennellä tässä jäsenvaltiossa (tilanteen mukaan vankilasta vapautumisen jälkeen ja muiden merkityksellisten olosuhteiden niin salliessa).

40. Lopuksi unionin tuomioistuimen päätöksen N:o 1/80 14 artiklaa koskevalla tulkinnalla on merkitystä näiden rikosten ja niihin liittyvän karkottamisvaaran osalta. Se on katsonut, että määritettäessä tämän artiklan mukaisen yleiseen järjestykseen liittyvän poikkeuksen soveltamisalaa [19] – ja näin ollen kansallisten viranomaisten oikeutta soveltaa tätä artiklaa – on viitattava siihen, miten samaa poikkeusta on tulkittu työvoiman vapaan liikkuvuuden osalta silloin, kun on kyse unionin jäsenvaltioiden kansalaisista. Nämä säännökset sisältyvät nykyään direktiiviin 2004/38. Tältä osin yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Aiempaa rikostuomiota saadaan siten käyttää tällaisen toimenpiteen perusteena vain, jos tuomioon johtaneista seikoista käy ilmi, että henkilön oma käyttäytyminen muodostaa välittömän uhan yleiselle järjestykselle. [20] Vaikuttaa siltä, että Alankomaiden kansallisessa lainsäädännössä ei automaattisesti anneta tällaista tehostettua suojaa T. Kahvecin ja O. Inanin kaltaisessa asemassa oleville henkilöille.

Ensimmäinen kysymys

41. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, kuinka ilmaisua ”tietyn jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenet” on tulkittava sovellettaessa 7 artiklaa käsiteltävissä asioissa kyseessä olevissa tilanteissa.

Assosiaatiosopimuksen ja päätöksen N:o 1/80 tavoitteet

42. Koska päätöksessä N:o 1/80 ei määritellä tätä ilmaisua, on tarpeen tulkita sitä siinä laajemmassa asiayhteydessä, jossa tämä päätös tehtiin.

43. Kuten assosiaatiosopimuksen 2 artiklan 1 kohdasta ja 12 artiklasta käy ilmi, assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on assosiaation perustaminen sopimuspuolten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden kehittämisen edistämiseksi myös työvoiman osalta toteuttamalla asteittain työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa määrätään, että sopimuspuolet tukeutuvat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin ”toteuttaakseen välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden”. [21]

44. Assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirjan 36 artiklassa annetaan vapaata liikkuvuutta koskevia tarkempia määräyksiä ja valtuutetaan assosiaationeuvosto päättämään tätä varten tarvittavista yksityiskohtaisista säännöistä.

45. Päätös N:o 1/80 hyväksyttiin tässä asiayhteydessä. Kyseisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että päätöksen tavoitteena on sosiaalialan osalta työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä aseman parantaminen suhteessa assosiaationeuvoston 20.12.1976 tekemällä päätöksellä N:o 2/76 luotuun järjestelmään.

46. Tässä tilanteessa päätöksessä N:o 1/80 vahvistetaan yksityiskohtaisia määräyksiä, jotka koskevat turkkilaisten työntekijöiden (6 artiklan 1 kohta) ja heidän perheenjäsentensä (7 artikla) työskentelyä jäsenvaltioissa.

19 — Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ”kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta” (ks. mm. asia C-349/06, Polat, tuomio 4.10.2007, Kok., s. I-8167, 34 kohta).

20 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Polat, tuomion 30–32 kohta.

21 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Wählergruppe Gemeinsam, tuomion 62 kohta.

47. Päätöksen 6 artiklan 1 kohdassa turkkilaiselle työntekijälle, joka kuuluu laillisille työmarkkinoille tietyssä jäsenvaltiossa, annetaan tiettyjä kyseisessä jäsenvaltiossa työskentelyä koskevia oikeuksia. Hänellä on työskenneltyään säännönmukaisesti neljä vuotta oikeus tehdä tässä valtiossa vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä. Hänet asetetaan näin ollen kyseisille työmarkkinoille pääsyn osalta samaan asemaan kuin tämän valtion kansalainen tai unionin kansalainen, joka käyttää vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan.

48. Päätöksen 7 artikla täydentää tätä määräystä. Siinä vahvistetaan määräykset, jotka koskevat tällaisen työntekijän perheenjäseniä, joille on annettu lupa muuttaa työntekijän luokse vastaanottavaan jäsenvaltioon.

49. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että 7 artiklan tarkoituksena on helpottaa turkkilaisen työntekijän työskentelyä ja oleskelua siten, että siinä taataan työntekijälle mahdollisuus perhesuhteiden ylläpitoon vastaanottavassa jäsenvaltiossa. [22]

50. Tämä tavoite saavutetaan määräämällä ensinnäkin, että perheenjäsenet voivat saada luvan muuttaa turkkilaisen työntekijän luokse vastaanottavaan jäsenvaltioon ja asettua asumaan sinne perheenyhdistämiseksi.

51. Toiseksi 7 artiklassa annetaan näille perheenjäsenille lisäksi oikeus tehdä tietyn ajan kuluttua työtä tässä valtiossa; tällä pyritään vahvistamaan turkkilaisen siirtotyöläisen perheyhteisön pysyvää sopeutumista vastaanottavaan jäsenvaltioon. [23]

52. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tiivistetysti tämän kaksivaiheisen tavoitteen osalta, että ”7 artiklan 1 kohdan mukaisella järjestelmällä pyritään luomaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa suotuisat edellytykset perheen yhdistymiselle siten, että aluksi sallitaan perheenjäsenten oleskelu siirtotyöläisen luona ja sittemmin heidän asemaansa vahvistetaan antamalla heille oikeus tehdä työtä tässä valtiossa”. [24]

53. Kotoutumisen käsite on näin ollen – sekä turkkilaisen työntekijän että hänen perheenjäsentensä osalta – ratkaiseva 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan tulkinnassa. [25]

54. Voidaanko tässä tilanteessa sanoa, että kun vastaanottavan jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluva turkkilainen työntekijä käyttää oikeuksia, jotka perustuvat 6 artiklan 1 kohtaan (kuten O. Inanin isän osalta) tai 7 artiklaan (kuten T. Kahvecin vaimon osalta), mutta saa ennen 7 artiklan mukaista perheenyhdistämistä kyseisen valtion kansalaisuuden säilyttäen samalla Turkin kansalaisuuden, hänen on katsottava luopuneen oikeuksista, jotka hänen perheenjäsenillään olisi muutoin ollut 7 artiklan nojalla?

55. Mielestäni näin ei voida sanoa.

56. Tällainen päätelmä olisi täysin vastoin juuri kuvaamaani kotouttamisen tavoitetta.

57. Turkkilainen työntekijä, joka täyttää 6 artiklan 1 kohdan tai 7 artiklan mukaiset vaatimukset ja samanaikaisesti vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden saamista koskevan lainsäädännön kansalaistamista koskevat vaatimukset, joutuisi ongelmalliseen tilanteeseen, jos hän haluaa perheenjäsentensä asuvan luonaan kyseisessä valtiossa 7 artiklan nojalla. Hän voisi ensinnäkin luopua

22 — Ks. vastaavasti asia C-351/95, Kadiman, tuomio 17.4.1997 (Kok., s. I-2133, 34 kohta).

23 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Kadiman, tuomion 35 kohta.

24 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Kadiman, tuomion 36 kohta.

25 — Ks. myös yleisesti päätöksen N:o 1/80 osalta yhdistetyt asiat C-317/01 ja C-369/01, Abatay ym., tuomio 21.10.2003 (Kok., s. I-12301, 90 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että päätöksen ”keskeisenä tarkoituksena on integroida asteittain turkkilaiset työntekijät [vastaanottavaan jäsenvaltioon]”.

kansalaisuuden saamista koskevista suunnitelmistaan, ja jos perheenjäsenet olisivat saamassa luvan muuttaa 7 artiklan nojalla hänen luokseen, oleskella yhdessä heidän kanssaan työskentely- ja oleskeluvaltiossaan. Vaihtoehtoisesti hän voisi luopua 7 artiklan mukaista perheenyhdistämistä koskevista suunnitelmistaan ja hakea vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuutta.

58. On totta, että hän voisi tällöin hyötyä kyseisen valtion kansallisista säännöistä, jotka koskevat hänen perheenjäsentensä oleskelua sen alueella. Kuitenkin riippumatta siitä, mitä asiaa koskevissa kansallisissa tai unionin säännöissä säädetään tällaisessa tilanteessa, tämä ei vastaa – tai ainakaan sen ei tarvitse vastata – 7 artiklan mukaisista oikeuksista nauttimista. Kuten komissio (joka on täysin toisella kannalla kuin Alankomaiden ja Puolan hallitukset) huomauttaa, on lähdettävä siitä, että monet turkkilaiset työntekijät luopuisivat kansalaisuuden tavoittelemisesta tällaisessa tilanteessa. Tällainen lopputulos olisi sekä epäreilu että kohtuuton. Se on myös tarpeeton.

59. Horjuttaako tätä päätelmää Alankomaiden hallituksen väite, jonka mukaan saadessaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden turkkilainen työntekijä on päässyt kotoutumisen huipulle? Hänen osaltaan kotoutumisprosessi on toisin sanoen päättynyt, eikä näin ollen ole enää mitään syytä, miksi hänen (ja implisiittisesti hänen perheenjäsentensä) tulisi edelleen hyötyä päätöksestä N:o 1/80. Tämän perustelun mukaisesti hyväksytään päätöksen taustalla olevat kotoutumistavoitteet mutta pyritään väittämään, että nämä tavoitteet on saavutettu.

60. Mielestäni näin ei ole.

61. Kotoutumisen käsite ei ole pelkästään laaja käsite. Tämä käsite on lisäksi monitahoinen. Sillä voi olla tulkintakeinona erityistä merkitystä sosiaalialalla ja työllisyyden osalta sekä kansalaistamisen ja kansalaisuuden yhteydessä. Myös kieltä, perhesiteitä, kulttuuria, uskontoa ja koulutusta koskevat kysymykset täytyy mahdollisesti huomioida. Ilmaisu voidaan ymmärtää ainoastaan ottamalla huomioon se asiayhteys, jossa sitä käytetään. Joissakin tapauksissa ei ole kyse siitä, mikä voidaan katsoa ”täydelliseksi kotoutumiseksi” tietyn valtion yhteiskuntaan, vaan kotoutumisen asteesta, joka on tarpeen tietyn oikeussäännön vaatimusten täyttämiseksi. Asiassa Bidar[26] yhteisöjen tuomioistuin, jota pyydettiin tulkitsemaan artiklaa, joka on nykyisin SEUT 18 artikla, katsoi näin ollen opiskelijoiden vastaanottavaan jäsenvaltioon kotoutumisen osalta, että – kuten se asian muotoili – ”riittävä integraatio [tämän] valtion yhteiskuntaan on taattu” vaatimuksella, jolla edellytetään kolmen vuoden asumista kyseisessä valtiossa.[27]

62. Kotoutumisen käsite vain toisista jäsenvaltioista tulevia opiskelijoita koskevien rahoitussääntöjen yhteydessä eroaa huomattavasti siitä käsitteestä, josta on kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Nähdäkseni Alankomaiden hallitus viittaa tässä asiassa esittämissään huomautuksissa kotoutumiseen mahdollisimman laajassa merkityksessä. Alankomaat katsoo, että kansalaisuuden saatuaan T. Kahvecin puolison tai O. Inanin isän asemassa oleva Turkin kansalainen on täysin sopeutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan. Kansalaistamisessa ja kotouttamisprosessin päättymisessä on toisin sanoen kysymys samasta asiasta.

63. Tällaisella lähestymistavalla tulkitaan mielestäni väärin kotouttamisprosessin luonnetta siinä yhteydessä, jossa se on ymmärrettävä tässä asiassa. On selvästikin totta, että kansalaistaminen on yksi askel tässä prosessissa. Tämä askel voi varmasti olla hyvin tärkeä. Useissa tapauksissa se heijastaa kansalaistetun henkilön lujaa tahtoa toimia täysipainoisemmin vastaanottavan jäsenvaltion

26 — Asia C-209/03, tuomio 15.3.2005 (Kok., s. I-2119).

27 — Asiassa Bidar oli kysymys sellaisten kansallisten sääntöjen pätevyydestä, joiden mukaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleville opiskelijoille myönnettiin toimeentuloa varten tukea, jos opiskelijat olivat ”asettautuneet” tähän valtioon. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiolla on oikeus myöntää tällaista tukea ainoastaan sellaisille opiskelijoille, jotka ovat osoittaneet integroituneensa kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan jossain määrin. Tällaista vaatimusta voidaan perustella jäsenvaltion tarpeella huolehtia siitä, että toisesta jäsenvaltiosta tuleville opiskelijoille toimeentuloa varten myönnettävien tukien myöntämisestä ei muodostu sellaista kohtuutonta kustannusta, jolla saattaisi olla vaikutuksia niiden tukien kokonaismäärään, joita kyseinen jäsenvaltio voi myöntää. Kyseinen tietyn asteinen integraatio voidaan katsoa osoitetuksi sillä seikalla, että kyseessä oleva opiskelija on oleskellut tietyn aikaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Ks. tältä osin vastaavasti tuomion 48, 57–59 ja 63 kohta.

yhteiskunnassa ja kyseisen valtion tälle antamaa hyväksyntää. Mielestäni ei kuitenkaan ole oikein todeta, että saatuaan kyseisen valtion kansalaisuuden turkkilainen työntekijä on yksin tällä perusteella täysin kotoutunut kyseiseen valtioon ja samalla katkaissut kaikki merkitykselliset yhteydet alkuperävaltioonsa. Henkilön kotoutuminen tällä tavalla kestää todennäköisesti pitempään kuin viisi vuotta, joka Alankomaiden lainsäädännössä on asetettu kansalaisuuden hakemisen edellytykseksi. Tämä prosessi voi itse asiassa olla yhtä sukupolvea pitempi. Kun tällainen työntekijä on saanut kansalaisuuden, on varmasti oikein todeta, että hän on kotoutumassa, ja jopa pitkällä kyseisessä prosessissa. Tämä ei ole sama asia kuin katsoa, että hän on täysin kotoutunut.

64. Alankomaiden hallituksen väitettä ei mielestäni voida hyväksyä. Totean täydellisyyden vuoksi, että jos toinen tai kumpikin Turkin kansalaisista olisi käsiteltävissä asioissa nimenomaisesti luopunut alkuperäisestä kansalaisuudestaan saadessaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden, tilanne voisi mielestäni olla erilainen. Tällainen askel voi hyvinkin ilmentää tämän henkilön osalta sitä, ettei hän tahdo enää hyötyä päätökseen N:o 1/80 perustuvista oikeuksista. Tästä ei kuitenkaan ole tässä kysymys.

Kansalaisuus

65. Alankomaiden ja Puolan hallitukset ovat omistaneet merkittävän osan huomautuksistaan sille, mikä merkitys kansalaisuuslailla on niiden mielestä nyt käsiteltävässä asiassa. On näin ollen tarpeen tarkastella sitä vaikutusta, joka kyseisellä lainsäädännön alalla voi mahdollisesti olla edellä esittämiini näkemyksiin.

66. Alankomaiden hallitus väittää lähinnä, että kun henkilöllä on kaksoiskansalaisuus, joista toinen on vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuus, kyseinen valtio voi soveltaa ”omaa” kansalaisuuttaan koskevia sääntöjä. Tässä asemassa olevalla henkilöllä ei ole mahdollisuutta vapaasti valita sitä, mikä olisi hänelle itselleen sopivinta tietyssä tilanteessa.

67. Puolan hallitus puolestaan väittää, että jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus säätää paitsi kansalaisuutensa saamisesta ja menettämisestä, myös tämän kansalaisuuden oikeudellisista vaikutuksista. Jäsenvaltio voi näin ollen sulkea pois oikeuden vedota toisen maan kansalaisuuteen perustuviin oikeuksiin kaikissa kansallisissa viranomaisissa vireillä olevissa asioissa.

68. En ole vakuuttunut näistä päätelmistä.

69. On totta, että nykyisessä oikeustilassa kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat edelleen kunkin jäsenvaltion toimivaltaan.[28] Tilanne on sama, kun jäsenvaltiot käyttävät kansalaisuuden alalla toimivaltuuksiaan yleisesti. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että näitä toimivaltuuksia käytetään unionin oikeutta kunnioittaen.[29]

70. Päätöksen 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan mukaiset oikeudet ovat osa unionin oikeusjärjestystä[30] ja niillä on välitön oikeusvaikutus.[31] Jäsenvaltioiden on näin ollen noudatettava kyseisissä määräyksissä niille asetettuja velvoitteita täysin samalla tavalla kuin niiden on noudatettava muita unionin lainsäädännön mukaisia velvoitteita.

28 — Ks. mm. jäsenvaltion kansalaisuudesta annettu julistus nro 2, jonka jäsenvaltiot ovat liittäneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan (EYVL 1992, C 191, s. 98); eräistä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteydessä Tanskan esille tuomista ongelmista Eurooppa-neuvostossa Edinburghissa 11. ja 12.12.1992 kokoontuneiden valtion- tai hallitusten päämiesten päätös (EYVL 1992, C 348, s. 1) ja kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen, jonka Euroopan neuvosto allekirjoitti 6.11.1997 ja joka tuli voimaan 1.3.2000, 3 artikla.

29 — Ks. asia C-369/90, Micheletti ym., tuomio 7.7.1992 (Kok., s. I-4239, 10 kohta); asia C-179/98, Mesbah, tuomio 11.11.1999 (Kok., s. I-7955, 29 kohta); asia C-200/02, Zhu ja Chen, tuomio 19.10.2004 (Kok., s. I-9925, 39 kohta) ja asia C-135/08, Rottmann, tuomio 2.3.2010 (Kok., s. I-1449, 39 ja 41 kohta). Taustalla olevalla periaatteella on tietysti paljon tätä laajempi soveltamisala – ks. tältä osin esim. sijoittautumisvapauden osalta asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990 (Kok., s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453) ja verotuksen osalta asia C-106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73).

30 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Sevince, tuomion 9 kohta.

31 — Ks. 6 artiklan 1 kohdan osalta edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Sevince, tuomion 26 kohta; 7 artiklan osalta edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Kadiman, tuomion 28 kohta ja asia C-65/98, Eyüp, tuomio 22.6.2000 (Kok., s. I-4747, 25 kohta).

71. Koska ei ole mitään tätä vastaan puhuvaa pakottavaa syytä, mielestäni tästä seuraa, että kyseisiin oikeuksiin, sellaisina kun ne on muotoiltu, voidaan vedota jäsenvaltioita vastaan.

72. Alankomaiden ja Puolan hallitukset viittaavat perusteluissaan pääasiallisesti asiassa Mesbah annettuun tuomioon.[32] Tässä asiassa oli kysymys marokkolaisesta työntekijästä, joka asui Belgiassa ja oli saanut jäsenvaltioon saavuttuaan Belgian kansalaisuuden säilyttäen samalla alkuperäisen kansalaisuutensa. Hänen äitinsä, joka myös oli Marokon kansalainen, asui hänen kanssaan ja oli fyysisen vamman vuoksi invalidi. Äiti väitti olevansa oikeutettu saamaan kyseisessä valtiossa vammaisavustusta ETY-Marokko-yhteistyösopimuksen (jäljempänä yhteistyösopimus) 41 artiklan 1 kohdan nojalla, jossa määrätään, että kyseisten työntekijöiden kanssa asuville perheenjäsenille on maksettava sosiaalietuudet samojen sääntöjen mukaisesti, joita sovelletaan Belgian kansalaisiin.[33] Vaikka työntekijä oli säilyttänyt Marokon kansalaisuutensa, Belgian lainsäädännön mukaisesti kyseisellä työntekijällä katsottiin kuitenkin olevan ainoastaan Belgian kansalaisuus. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asian tosiseikkojen perusteella, että koska 1) työntekijällä oli vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuus, 2) kyseiset oikeudet eivät perustuneet siihen, että työntekijä oli toisen jäsenvaltion kansalainen, vaan siihen, että hän oli kolmannen maan kansalainen ja 3) vaaditut oikeudet perustuivat sopimukseen, jonka päämääränä ei ole toteuttaa Marokon kansalaisten vapaata liikkuvuutta silloisen yhteisön alueella vaan yksinomaan vahvistaa tällaisten työntekijöiden ja heidän luonaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsenten sosiaalista asemaa, Belgialla oli oikeus soveltaa kansalaisuuslakiaan siten, että marokkolaisen työntekijän äidiltä evättiin vammaisavustuksen saaminen.[34]

73. En ole samaa mieltä siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Mesbah toteamaa tulisi soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Yhteistyösopimuksen soveltamisala ja tavoitteet olivat huomattavasti suppeampia kuin assosiaatiosopimuksen, johon nyt kyseessä olevat oikeudet perustuvat.[35] On totta, että yhteistyösopimuksessa määrättiin, että Marokon kansalaisten työoloihin tai palkkaan ei saa liittyä minkäänlaista kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.[36] Tämän lisäksi on todettava, että yhteistyösopimuksen III osaston (jonka otsikkona on ”Yhteistyö työvoima-asioissa”) määräykset koskivat kuitenkin pääasiallisesti vain sosiaaliturvan alaa, jonka osalta syrjimätön kohtelu oli myös turvattava.[37] Nämä määräykset eivät mitenkään vastanneet 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan mukaisia kotouttamista koskevia oikeuksia. Oikeuskäytännössä on jatkuvasti todettu, että näitä artikloja on tulkittava laajasti ja niillä tavoitellun päämäärän mukaisesti. On katsottu esimerkiksi, että päätöksen N:o 1/80 II luvun 1 jakson määräykset, joihin 6 artiklan 1 kohta ja 7 artikla sisältyvät, ”ovat seuraava vaihe työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamisessa, ja niiden lähtökohtana pidetään [SEUT 45, SEUT 46 ja SEUT 47 artiklaa]”.[38] Oikeuskäytännössä on myös todettu, että ”vakiintuneessa oikeuskäytännössä assosiaatiosopimuksen 12 artiklan ja lisäpöytäkirjan 36 artiklan sanamuodosta sekä päätöksen N:o 1/80 tavoitteiden nojalla on katsottu, että [SEUT 45, SEUT 46 ja SEUT 47] artiklassa hyväksytyt periaatteet on saatettava koskemaan mahdollisuuksien mukaan turkkilaisia työntekijöitä, joilla on päätöksessä N:o 1/80 tunnustetut oikeudet”.[39] Tällainen lähestymistapa vaikuttaa mielestäni radikaalisti erilaiselta kuin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Mesbah yhteistyösopimuksen tulkinnan osalta omaksuma lähestymistapa.

32 — Mainittu edellä alaviitteessä 29.

33 — Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välinen yhteistyösopimus, joka on allekirjoitettu Rabatissa 27.4.1976 ja hyväksytty yhteisön puolesta 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1). Yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”työntekijät, jotka ovat Marokon kansalaisia, ja heidän kanssaan asuvat perheenjäsenet saavat sosiaaliturvan alalla hyväkseen järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät”.

34 — Ks. tässä asiassa annetun tuomion 34, 35, 36 ja 39 kohta.

35 — Ks. tästä asia C-275/02, Ayaz, tuomio 30.9.2004 (Kok., s. I-8765), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että assosiaatiosopimuksella on ”kunnianhimoisempi päämäärä” kuin yhteistyösopimuksella (47 kohta).

36 — Sopimuksen 40 artikla.

37 — Sopimuksen 41 artikla.

38 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Wählergruppe Gemeinsam, tuomion 64 kohta.

39 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Nazli, tuomion 55 kohta.

74. Yleisesti olen sitä mieltä, että vaikka Alankomaiden viranomaiset voivat kansallisen lainsäädännön nojalla katsoa työntekijän, jolla on Alankomaiden ja Turkin kaksoiskansalaisuus, kanssa asioidessaan, että tällä työntekijällä on ainoastaan Alankomaiden kansalaisuus, he eivät voi jättää tämän henkilön Turkin kansalaisuutta huomioimatta asioidessaan muiden kuin Alankomaiden kansalaisten kanssa. Kaksoiskansalaisuuden omaava henkilö on objektiivisesti ja perheenjäsenen näkökulmasta Turkin kansalainen, joka laillisesti kuuluu työmarkkinoille Alankomaissa ja on näin ollen päätöksessä N:o 1/80 tarkoitettu ”turkkilainen työntekijä”. Jos perheenjäsenet ovat saapuneet laillisesti Alankomaihin, he voivat näin ollen johtaa oikeuksia 7 artiklasta, vaikka henkilö, johon nämä oikeudet perustuvat, ei voisi enää itse näin tehdä sen vuoksi, että Alankomaiden viranomaisilla on oikeus hänen kanssaan asioidessaan jättää toinen hänen kansalaisuuksistaan huomioimatta.

75. Huomautan lisäksi seuraavaa. Kansalaisuus ja siihen liittyvät jäsenvaltion oikeudet ja velvollisuudet ovat selvästi *yksi* nyt käsiteltävässä asiassa esillä olevista kysymyksistä. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi on tarpeen tulkita päätöstä N:o 1/80 ottaen huomioon ne vaikutukset, joita vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden saamisella on 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan mukaisiin oikeuksiin. En kuitenkaan katso, että tämä on *olennaista* tässä asiassa. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole varsinaisesti kyse jäsenvaltioiden kansalaisuutta koskevista säännöistä sellaisenaan vaan siitä, miten kyseisiä määräyksiä on tulkittava. Olen tältä osin jo esittänyt kantani. Olen myös todennut, että mielestäni kansalaisuutta koskevissa kansallisissa säännöissä mikään ei edellytä erilaisen lähestymistavan omaksumista käsiteltävässä asiassa.

76. Vaikka viimeaikaisessa oikeuskäytännössä, joka koskee vapaan liikkuvuuden periaatteen ja kansalaisuuslainsäädännön välistä suhdetta, asiaa on pyritty tarkastelemaan unionin kansalaisuuden käsitteen valossa,[40] on muistettava, että vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt annettiin ennen tämän käsitteen omaksumista ja niitä voidaan pitää, siltä osin kuin niitä on tarkasteltava ”perinteisellä” tavalla, lähinnä maahanmuuttolainsäädännön alaan kuuluvina.[41] Sama koskee mielestäni käsitteitä, joiden on katsottava vastaavan vapaata liikkuvuutta, kuten 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan mukaisia oikeuksia. Niihin liittyy maahantuloluvan myöntämisen jälkeen oikeus oleskella ja tarvittaessa päästä työmarkkinoille jäsenvaltion alueella. Käsiteltävässä asiassa olennaisena kysymyksenä ei ole se, että ”mikä kansalaisuus pääasian oikeudenkäynnin asianosaisilla oli” Pikemminkin on kysymys siitä, että ”mihin ryhmiin kuuluvia henkilöitä kohtaan jäsenvaltioilla voi olla velvollisuuksia 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan nojalla”

77. Koska tietyt osapuolet ovat ottaneet lisäksi seuraavat seikat esiin huomautuksissaan, tarkastelen niitä lyhyesti.

78. Puolan hallitus väittää ensinnäkin, että päätöksen N:o 1/80 tulkitseminen ehdottamallani tavalla johtaisi Alankomaiden kansalaisten – niiden, joilla on Turkin kaksoiskansalaisuus, ja niiden, jotka ovat ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisia – erilaiseen kohteluun. Jos ja siltä osin kuin tällainen tilanne voisi syntyä, se johtuisi itse assosiaatiosopimukseen perustuvista velvoitteista. Kuten olen todennut, tällaiset velvoitteet sitovat kaikkia jäsenvaltioita. Tämä ei eroa unionin kansalaisuuden yhteydessä kyseessä olevasta tilanteesta; on väistämätöntä, että tällaisissa tilanteissa voi esiintyä eroavaisuuksia.[42]

40 — Ks. esim. asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11613); edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Rottmann; asia C-34/09, Ruiz Zambrano, tuomio 8.3.2011 (Kok., s. I-1177) ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011 (Kok., s. I-3375).

41 — Ks. vastaavasti White, R. M., ”Nationality and Citizenship”, Stair Memorial Encyclopaedia, 9. uusittu laitos, 5 kohta.

42 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Mesbah, 49 kohta. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei noudattanut tätä ratkaisuehdotusta tuomiossaan, se ei kyseenalaistanut julkisasiamiehen kantaa kyseisen kohdan osalta.

79. Toiseksi Puolan hallitus viittaa Haagin yleissopimuksen 3 artiklaan perustellakseen päätelmäänsä.[43] Kuten yhteisöjen tuomioistuin täsmensi asiassa Garcia Avello, tässä määräyksessä ei velvoiteta sopimuspuolia, vaan pelkästään annetaan niille tietty mahdollisuus.[44] Tässä tilanteessa jäsenvaltiot eivät voi vapaasti käyttää tätä mahdollisuutta, jos kyseistä jäsenvaltiota sitovat velvoitteet estävät sitä tekemästä niin.

80. Kolmanneksi komissio perustelee päätelmiään osaksi 7 artiklan mukaisten oikeuksien menettämistä koskevalla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöllä. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että oikeuksiin, jotka 7 artiklan ensimmäisessä kohdassa myönnetään mainitussa kohdassa määrätyt edellytykset täyttäville perheenjäsenille, voi olla ainoastaan kahdenlaisia rajoituksia: joko turkkilaisen siirtolaisen oleskelu vastaanottavan jäsenvaltion alueella merkitsee hänen oman käyttäytymisensä takia todellista ja vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle saman päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla tai asianomainen on poistunut kyseisen valtion alueelta merkittäväksi ajaksi ilman merkittävää syytä.[45]

81. Mielestäni tästä päättelystä ei ole apua nyt käsiteltävässä asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin on pyrkinyt sillä rajoittamaan niitä tilanteita, joissa vastaanottava jäsenvaltio voi peruuttaa 7 artiklan nojalla saavutetut oikeudet. Tästä ei ole kysymys tässä asiassa. Kyse on siitä, onko näitä oikeuksia ollut ollenkaan olemassa, eikä siitä, voidaanko ne myöhemmin peruuttaa. Kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin vastaamiseksi asiaa on näin ollen tarkasteltava toisesta lähtökohdasta.

82. Edellä esitetyn perusteella katson, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että 7 artiklaa on tulkittava siten, että tietyn jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenet voivat edelleen vedota tähän määräykseen, vaikka kyseinen työntekijä on saanut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden säilyttäen samalla Turkin kansalaisuuden.

Toinen kysymys

83. Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa merkittävää, millä hetkellä kyseinen turkkilainen työntekijä sai vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden. Vastaus olisi tarpeen esimerkiksi silloin, jos ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus riippuisi siitä täsmällisestä hetkestä, jolloin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuus saatiin. Koska tähän kysymykseen ehdottamastani vastauksesta kuitenkin ilmenee implisiittisesti, ettei asiassa ole kyse tällaisista ajankohtaa koskevista seikoista, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Ratkaisuehdotus

84. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 7 artiklaa on tulkittava siten, että tietyn jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenet voivat edelleen vedota tähän määräykseen, vaikka kyseinen työntekijä on saanut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden säilyttäen samalla Turkin kansalaisuuden.

43 — Tietyistä kansalaisuutta koskevista lainvalintakysymyksistä 12.4.1930 tehty Haagin yleissopimus (League of Nations Treaty Series, osa 179, s. 89). Se tuli voimaan 1.7.1937. Useat jäsenvaltiot, muun muassa Alankomaat, ovat ratifioineet tämän yleissopimuksen. Yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään, että ottaen huomioon tämän yleissopimuksen määräykset henkilöä, jolla on kaksi kansalaisuutta tai tätä useampi kansalaisuus, voidaan pitää kunkin sellaisen valtion kansalaisena, jonka kansalaisuus hänellä on.

44 — Mainittu edellä alaviitteessä 40. Ks. kyseisessä asiassa annetun tuomion 28 kohta.

45 — Ks. mm. asia C-467/02, Cetinkaya, tuomio 11.11.2004 (Kok., s. I-10895, 36 ja 38 kohta); asia C-453/07, Er, tuomio 25.9.2008 (Kok., s. I-7299, 30 kohta) ja asia C-337/07, Altun, tuomio 18.12.2008 (Kok., s. I-10323, 62 kohta). Päätöksen 6 artiklaa koskevan keskustelun osalta ks. edellä 36 kohta.