Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 20. oktoobril 2011 [1]

Liidetud kohtuasjad C-7/10 ja C-9/10

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaad))EMÜ

Türgi assotsiatsioonileping — Riigis elamise õigus — Vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse omandanud Türgi päritolu töötaja perekonnaliikmed — Naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise kuupäev

1. Käesoleva eelotsusetaotluse küsimused käsitlevad EMÜ–Türgi assotsiatsiooninõukogu otsust nr 1/80 (edaspidi „otsus nr 1/80") [2] ja eelkõige selle artiklit 7 (edaspidi „artikkel 7").

2. Küsimus, millele Euroopa Kohus peab mõlemal juhul vastama, puudutab nimetatud artikli kohaldamist olukorras, kus vastuvõtva liikmesriigi seaduslikul tööturul juba töötava Türgi päritolu töötaja juurde tulevad elama tema perekonnaliikmed. Enne seda on Türgi päritolu töötaja omandanud vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse, säilitades samal ajal oma algse kodakondsuse. Kas tema naturalisatsiooni pärast vastuvõtvas liikmesriigis jäävad tema perekonnaliikmed ilma õigustest, mis neil oleksid muidu artikli 7 alusel olnud?

Õiguslik raamistik

EMÜ–Türgi assotsiatsioonileping

3. EMÜ–Türgi assotsiatsioonileping (edaspidi „assotsiatsioonileping") [3] jõustus 1963. aastal. Selle artikkel 12 sätestab: „Lepingupooled on kokku leppinud, et lähtuvad nende vahel töötajate vaba liikumise järkjärgulisel sisseviimisel [ELTL artiklitest 45, 46 ja 47]."

4. Assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõige 3 sätestab, et assotsieerumine koosneb ettevalmistavast etapist, üleminekuetapist ja lõppetapist. [4]

1 — Algkeel: inglise.

2 — Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel assotsiatsioonilepinguga asutatud assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsus nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta. Otsus ei ole Euroopa Liidu Teatajas avaldatud, kuid sellega saab tutvuda järgmises väljaandes: „Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base", Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, Brüssel, 1992.

3 — Ankaras 12. septembril 1963 allkirjastatud leping assotsiatsiooni loomise kohta EMÜ ja Türgi vahel (EÜT 1977, L 361, lk 29).

4 — Nimetatud etappidest esimene lõppes 1. jaanuaril 1973 allpool 5. joonealuses märkuses viidatud lisaprotokolli jõustumisega ja teine 31. detsembril 1995 assotsiatsiooninõukogu 22. detsembri 1995. aasta otsuse nr 1/95 tolliliidu lõppetapi rakendamise kohta (EÜT 1996, L 35, lk 1) jõustumisega.

5. Üleminekuetapi rakendamiseks sõlmisid assotsiatsioonilepingu pooled 1970. aastal lisaprotokolli.[5] Selle artikkel 36 näeb ette, et töötajate vaba liikumine liikmesriikide ja Türgi vahel tagatakse assotsiatsioonilepingu artiklis 12 sätestatud põhimõtete kohaselt järkjärguliste etappide abil ja et assotsiatsiooninõukogu võtab selleks lepingu alusel vastu vajalikud reeglid.

Otsus nr 2/76

6. Assotsiatsiooninõukogu otsuses nr 2/76[6] sätestati mitmed meetmed, mille eesmärk oli rakendada assotsiatsioonilepingu tingimused seoses töötajate liikumisvabadusega. Otsuse kohaldamisala oli aga suhteliselt piiratud.

Otsus nr 1/80

7. Otsuse nr 1/80 võttis assotsiatsiooninõukogu vastu assotsiatsioonilepingu artikli 12 ja lisaprotokolli artikli 36 rakendamiseks.[7] Otsuse põhjenduse 3 kohaselt on otsuse eesmärk kehtestada sotsiaalvaldkonnas soodsamad sätted töötajate ja nende pereliikmete suhtes, kui on ette nähtud assotsiatsiooninõukogu otsuses nr 2/76.

8. Otsuse nr 1/80 artiklid 6 ja 7 sisalduvad II peatüki „Sotsiaalsätted" 1. jaos „Tööhõive ja töötajate vaba liikumine". Artikli 6 lõige 1 (edaspidi „artikli 6 lõige 1") sätestab:

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

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

— õigus pärast kolme aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis ning arvestades ühenduse liikmesriikide töötajate eesõigusi, võtta vastu samal kutsealal sama või mõne teise tööandja mõni teine tavapärastel tingimustel tehtud tööpakkumine, mis on registreeritud selle liikmesriigi tööhõivetalitustes;

— õigus pärast nelja aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis omandada vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul."

9. Artikkel 7 sätestab:

„Liikmesriigi seaduslikul tööturul töötava Türgi päritolu töötaja perekonnaliikmetel, kellel on lubatud temaga kaasa tulla, on:

— õigus võtta vastu tööpakkumisi pärast seda, kui nad on selles liikmesriigis vähemalt kolm aastat seaduslikult elanud, arvestades ühenduse liikmesriikide töötajate eesõigusi;

— õigus omandada vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul pärast seda, kui nad on selles liikmesriigis viis aastat seaduslikult elanud.

[...]"

5 — 23. novembril 1970 Brüsselis allkirjastatud lisaprotokoll, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT 1977, L 361, lk 29).

6 — Assotsiatsiooninõukogu 20. detsembri 1976. aasta otsus nr 2/76 assotsiatsioonilepingu artikli 12 rakendamise kohta.

7 — Vt 8. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-171/01: Wählergruppe Gemeinsam (EKL 2003, lk I-4301, punkt 64).

10. Otsuse nr 1/80 samas jaos sisalduva artikli 14 lõige 1 sätestab:

„Käesoleva jao sätete kohaldamisel arvestatakse avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise seisukohalt õigustatud piiranguid.”

Euroopa Liidu õigus

11. Direktiivi 2004/38[8] artikli 27 lõige 2 sätestab:

„Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

Asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.”

Siseriiklik õigus

2000. aasta Vreemdelingenwet

12. 2000. aasta Vreemdelingenwet’i (välismaalaste seadus, edaspidi „Vw 2000”) artikli 18 lõike 1 punkti e kohaselt võib tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse jätta rahuldamata, kui selle esitanud välismaalane ohustab avalikku korda. Vw 2000 artikkel 19 näeb ette, et tähtajalise elamisloa võib artikli 18 lõikes 1 toodud põhjustel kehtetuks tunnistada.

13. Vw 2000 artikli 67 lõike 1 punkt b näeb ette, et riigisekretär võib kuulutada välismaalase ebasoovitavaks isikuks, kui viimase suhtes on tehtud süüdimõistev kohtuotsus, mis on lõplik, ja kui süüdimõistmise aluseks on rikkumised, mille eest võidakse mõista kolmeaastane või pikem vanglakaristus. Vw 2000 artikli 67 lõike 3 kohaselt ei ole ebasoovitavaks isikuks kuulutatud välismaalasel Madalmaades viibimiseks seaduslikku alust.

2000. aasta Vreemdelingenbesluit

14. 2000. aasta Vreemdelingenbesluit’i (dekreet välismaalaste kohta, edaspidi „Vb 2000”) artikli 3.86 lõike 1 punkt d näeb ette, et taotluse Vw 2000 artikli 14 kohase tähtajalise elamisloa pikendamiseks võib vastavalt Vw 2000 artikli 18 lõike 1 punktile e jätta rahuldamata avaliku korra ohustamisega seotud põhjustel, kui välismaalase suhtes on tehtud süüdimõistev kohtuotsus, mis on lõplik, ja kui süüdimõistmise aluseks on rikkumised, mille eest võidakse mõista kolmeaastane või pikem vanglakaristus ja selle karistuse või mõjutusvahendi reaalselt ärakantav osa vastab vähemalt artikli 3.86 lõikes 2 sätestatule, mis näeb ette nn proportsionaalse skaala põhimõtte vastavalt asjaomase isiku Madalmaades viibitud aja pikkusele.

8 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46; parandus ELT 2004, L 229, lk 35).

Asjaolud ja eelotsuse küsimused

Kohtuasi C-7/10

15. Türgi kodanik T. Kahveci saabus Madalmaadesse 1999. aastal tähtajalise elamisloaga. Talle väljastati 1. detsembri 1999. aasta otsusega elamisluba, milles oli piirang „elama asumiseks abikaasa R. Kahveci juurde". 1. aprillil 2001 tunnistati see elamisluba seaduslikuks tähtajaliseks elamisloaks. Viimati pikendati seda 12. märtsini 2009.

16. 24. juunil 2004 mõisteti T. Kahveci Madalmaades süüdi mõrvakatse ja grupi poolt toime pandud inimröövis osalemise eest. Talle mõisteti reaalne vanglakaristus kestusega kuus aastat ja üheksa kuud, mis ületas Vb 2000 artikli 3.86 lõikes 2 sätestatud aega võrreldes tema Madalmaades viibimise kestusega.

17. T. Kahveci abikaasa sündis Madalmaades artikli 6 lõike 1 alla kuuluva Türgi päritolu töötaja lapsena ja elas oma vanematega enam kui viis aastat. 3. juunil 1999, enne T. Kahveci Madalmaadesse saabumist, sai tema abikaasa Madalmaade kodakondsuse, säilitades samal ajal Türgi kodakondsuse. Selle üle, et T. Kahveci abikaasa töötab Madalmaade seaduslikul tööturul ja et T. Kahveci elas kuni vahi alla võtmiseni tema juures, vaidlust ei ole.

18. Riigisekretäri 20. märtsi 2007. aasta otsusega, millega T. Kahveci kuulutati ebasoovitavaks isikuks, tunnistati kehtetuks ka tema elamisluba. See otsus oli tehtud Vw 2000 artikli 67 lõike 1 punkti b alusel.

19. Selle peale esitatud vaides väitis T. Kahveci, et riigisekretär on jätnud põhjendamatult tähelepanuta, et tal on elamisõigus artikli 7 alusel. Ta väitis, et kui riigisekretär oleks seda arvesse võtnud, oleks ta olnud kohustatud tagama tema olukorras isikutele direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikega 2 ette nähtud kaitse.[9]

20. Riigisekretär jättis vaide 28. detsembri 2007. aasta otsusega rahuldamata põhjendusel, et T. Kahveci algse elamisloa taotlemise ajal oli tema abikaasa Madalmaade kodakondsuse juba omandanud. Riigisekretäri arvates tulenes sellest, et ei T. Kahveci ega tema perekonnaliikmed ei saa otsuse nr 1/80 sätetele tugineda.

21. T. Kahveci kaebas selle otsuse edasi Rechtbank 's-Gravenhage'sse (Haagi ringkonnakohus), kes tunnistas edasikaebuse vastuvõetavaks põhjendusega, et T. Kahveci abikaasa kui Madalmaade seaduslikul tööturul töötav Türgi päritolu töötaja ei ole Madalmaade kodakondsuse saamise tõttu kaotanud oma artiklist 7 tulenevaid õigusi.

22. Riigisekretär esitas selle peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse. Selles väidab riigisekretär, et Rechtbank eksis, arvates, et otsus nr 1/80 on kohaldatav. Eelotsusetaotluses on riigisekretäri seisukoht väljendatud järgmiselt: „Madalmaade kodakondsus andis [T. Kahveci abikaasale] parima võimaliku staatuse Madalmaades elamiseks ja töötamiseks. [...] võib järeldada, et Madalmaade kodakondsuse saanud Türgi päritolu töötajat ei saa enam pidada Madalmaade seaduslikul tööturul töötavaks Türgi päritolu töötajaks".

Kohtuasi C-9/10

23. O. Inan saabus Madalmaadesse 1999. aastal tähtajalise elamisloaga. 15. veebruaril 2000 väljastati talle elamisluba, milles oli piirang „taasühinemiseks vanemaga H. Inan". 1. aprillil 2001 tunnistati see elamisluba seaduslikuks tähtajaliseks elamisloaks. Viimati pikendati seda 10. juunini 2005.

9 — Vt ka allpool punkt 40.

24. 12. mail 2006 mõisteti O. Inan Madalmaades süüdi mõrvakatse, tapmiskatse, uimastitega seotud kuritegudes osalemise ja isikutevastase vägivalla eest. Talle mõisteti reaalne vanglakaristus kestusega seitse aastat, mis ületas Vb 2000 artikli 3.86 lõikes 2 sätestatud aega võrreldes tema Madalmaades viibimise kestusega.

25. Selle üle, et O. Inani isa sai Madalmaade kodakondsuse 22. detsembril 1993, s.o enne O. Inani saabumist Madalmaadesse, säilitades samas Türgi kodakondsuse, vaidlust ei ole. Eelotsusetaotluses on märgitud, et O. Inan elas oma isa juures kuni vahistamiseni 2005. aasta veebruari alguses. Ühtlasi on seal märgitud, et riigisekretär ei vaidlusta asjaolu, et O. Inani isa ei töötanud Madalmaade seaduslikul tööturul.

26. Riigisekretär kuulutas O. Inani oma 13. novembri 2007. aasta otsusega ebasoovitavaks isikuks. Nagu T. Kahveci puhul, oli ka see otsus tehtud Vw 2000 artikli 67 lõike 1 punkti b alusel. Selles väljendas riigisekretär seisukohta, et kuna O. Inani isa oli Madalmaade kodakondsuse omandanud enne O. Inani saabumist Madalmaadesse, ei saa teda ka käsitleda perekonnaliikmena artikli 7 tähenduses. Seda ei mõjuta ka tõsiasi, et tema isa oli säilitanud Türgi kodakondsuse.

27. Selle otsuse peale esitatud vaides väitis O. Inan muu hulgas, et tal on õigus tema olukorras isikutele direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikega 2 tagatud kaitsele.[10] Arvata, et see otsus ei ole tema puhul kohaldatav, õõnestaks Türgi päritolu töötajate ja nende perekonnaliikmete integreerumist.

28. Riigisekretär jättis tema vaide 17. juuli 2008. aasta otsusega rahuldamata.

29. O. Inan kaebas selle otsuse edasi Rechtbank 's-Gravenhage'sse, kes tunnistas edasikaebuse vastuvõetavaks põhjendusel, et O. Inani isa ei ole Madalmaade kodakondsuse saamise tõttu kaotanud oma artiklist 7 tulenevaid õigusi.

30. Ka selle peale esitas riigisekretär eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse, väites, et Rechtbank eksis, arvates, et otsus nr 1/80 on kohaldatav.

Eelotsuse küsimused

31. Mõlemas asjas on Raad van State Euroopa Kohtule esitanud järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [artiklit 7] tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi seaduslikul tööturul töötava Türgi päritolu töötaja perekonnaliige ei saa tugineda nimetatud sättele pärast seda, kui asjaomane töötaja on saanud vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse ja säilitanud samal ajal ka Türgi kodakondsuse?

2. Kas esimesele küsimusele vastamiseks on oluline see, millisel hetkel saab asjaomane Türgi päritolu töötaja vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse?"

32. Kirjalikud ja suulised märkused on esitanud kostjad, Madalmaade valitsus, Poola valitsus ja Euroopa Komisjon.

Analüüs

Sissejuhatavad märkused

33. Enne kui ma asun eelotsuse küsimuste analüüsi juurde, tahaksin teha mõne sissejuhatava märkuse.

10 — Vt ka allpool punkt 40.

34. Esiteks, mõlemas kohtuasjas on kõne all liikmesriigi seaduslikul tööturul töötava Türgi päritolu töötaja perekonnaliikmete staatus. T. Kahveci abikaasa oli Türgi päritolu töötaja tütar, kelle vanem oli pärast Madalmaadesse tulekut omandanud artikli 6 lõikest 1 tulenevad õigused. Seega oli T. Kahveci abikaasa ise Türgi päritolu töötaja perekonnaliige, kellel oli õigus artiklis 7 ette nähtud õigustele. O. Inani isa oli Türgi päritolu töötaja, kellele laienesid artikli 6 lõikes 1 ette nähtud õigused. Mõlemal juhul nõuab perekonnaliige (T. Kahveci ja O. Inan) artiklist 7 tulenevaid õigusi. Need õigused (alati eeldades, et need on olemas) tekivad T. Kahveci puhul abikaasa ja O. Inani puhul isa kaudu. Kuivõrd nii T. Kahveci kui ka O. Inan saabusid Madalmaadesse 1999. aastal, olid nad põhikohtuasja asjaolude esinemise ajal mõlemad Madalmaades elanud kauem, kui artikli 7 teises taandes ette nähtud viis aastat.

35. Teiseks, artikkel 7 mainib sõnaselgelt üksnes juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi tööturule, ent Euroopa Kohus on siiski tuvastanud, et sellega kaasneb paratamatult (samamoodi nagu artikli 6 lõike 1 puhul) samas riigis elamise õigus, ilma milleta see säte oleks ilma igasuguse õigusjõuta.[11] Seesama liikmesriigis elamise õigus käesolevas asjas kõne all ongi. Tõsi, arvestades T. Kahvecile ja O. Inanile määratud vanglakaristuse pikkust,[12] oleks Madalmaades tööle asumise õiguse kasutamine ilmselt vaid teoreetiline.[13]

36. Mõiste „kaasnev", mida kasutatakse liikmesriigis elamise õiguse kirjeldamiseks, viitab sellele, et see õigus sõltub tööturule pääsemise õigusest. Artikli 6 lõike 1 puhul võib vist väita, et mõlema õiguse (õigus liikmesriigis töötada ja elada) omavahelised seosed on piisavalt selged. Artikli 6 lõike 1 mõte on sisuliselt võimaldada selles sätestatud tingimustele vastavatel Türgi päritolu töötajatel asuda vastuvõtvas liikmesriigis tööle. Kui Türgi päritolu töötaja ei vasta enam selle sätte tingimustele, näiteks kuna ta on jõudnud pensioniikka või temaga on juhtunud tööõnnetus, mille tõttu ta on täielikult või alaliselt töövõimetu, ei ole tal ka enam õigust liikmesriiki jääda.[14]

37. Artikli 7 puhul võib olukord olla keerulisem. See säte teenib kaht omavahel seotud, kuid sellegipoolest erinevat eesmärki. Esiteks parandab see Türgi päritolu töötajate olukorda, kes võidavad oma perekonnaliikmete olemisest oma elukohaliikmesriigis.[15] Teiseks võidavad sellest ka perekonnaliikmed, kuna see säte annab neile vastuvõtvas liikmesriigis töötamise õiguse, kui nad on seal kindlaksmääratud aja seaduslikult elanud.[16] Kas nimetatud eesmärkidest esimest silmas pidades saab väita, et artiklist 7 tulenev õigus elada vastuvõtvas liikmesriigis peab paratamatult kaasnema õigusega vastuvõtvas liikmesriigis tööle asuda, või võib kumbki neist eksisteerida ka teisest sõltumatult? Seda küsimust ei ole Euroopa Kohus oma praktikas veel käsitlenud,[17] selle kohta ei ole märkusi esitanud käesoleva menetluse pooled ning sellele ei ole Euroopa Kohtu vastust palutud ka eelotsusetaotluses. Seega on see küsimus, mille kohta söandaksin ise arvamust avaldada. Märgin ainult, et see küsimus vähemalt minu arvates tekib.[18] Kui Euroopa Kohus on talle käesolevates asjades esitatud eelotsuse küsimustele vastanud, peab siseriiklik kohus ise otsustama, kas T. Kahvecil ja/või O. Inanil on või ei ole artiklist 7 tulenevad õigused.

11 — Artikli 6 lõike 1 kohta vt mh 20. septembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-192/89: Sevince (EKL 1990, lk I-3461, punkt 29) ja artikli 7 kohta nt 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-303/08: Bozkurt (EKL 2010, lk I-13445, punkt 31).

12 — T. Kahveci puhul vt punkt 16 ja O. Inani puhul punkt 24.

13 — Vähemalt põhikohtuasja menetlemise ajal. Eelotsusetaotlused kannavad kuupäeva 31. detsember 2009.

14 — Vt selle kohta 10. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-340/97: Nazli (EKL 2000, lk I-957, punkt 37).

15 — Vt ka allpool punkt 50.

16 — Vt ka allpool punkt 51.

17 — Kuigi Euroopa Kohus sedastas oma 7. juuli 2005. aasta otsuses kohtuasjas C-373/03: Aydinli (EKL 2005, lk I-6181), et artikli 7 esimene ja teine taane „ei pane [perekonnaliikmetele] [...] kohustust töötada" (punkt 29), ja oma 18. juuli 2007. aasta otsuses kohtuasjas C-325/05: Derin (EKL 2007, lk I-6495), et „[pereliikmete staatus ei sõltu] artiklis 7 mainitud töötamisest" (punkt 56), ei leia ma, et need järeldused on käesolevas küsimuses määrava tähtsusega.

18 — Peaksin lisama, et Euroopa Kohtu praktikast nähtub selgesti, et asjaolu, et isik on vastuvõtvas liikmesriigis kandnud vanglakaristust, isegi kui see on aastatepikkune, ei vii iseenesest selleni, et isik kaotab oma artiklist 7 tulenevad õigused (selle kohta vt eespool 17. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Derin, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika). Küsimus on aga selles, kas pereliige peab selleks, et talle laieneksid artikli 7 järgsed õigused, lihtsalt oma perekonnaga taasühinemise tulemusel, mida see säte ju ette näeb, vastuvõtvas liikmesriigis elama, või kas selleks on vaja temapoolset märki kavatsusest töötada selle liikmesriigi tööturul (nt pärast vanglast vabanemist ja kui kõik muud olulised asjaolud seda lubavad).

38. Kolmandaks, vastuvõtva liikmesriigi seaduslikul tööturul juba töötava ja selle kodakondsuse saanud Türgi päritolu töötajal ei ole enam selle tööturule pääsemiseks vaja otsusele nr 1/80 tugineda. Sellest otsusest saab selles kontekstis ja selles ulatuses *functus officio*. Selle õige tõlgendamine on aga selle töötaja perekonnaliikmete puhul jätkuvalt oluline. Võib arvata, et liikmesriigid lubavad oma kodanike perekonnaliikmetel siseneda oma territooriumile ja võimalik ka, et seal elada ja töötada. Sellest võrrandist puuduvad aga Türgi päritolu kodaniku perekonnaliikmete iseseisvad õigused, mis neile võivad tuleneda artiklist 7. Seepärast tuleb kindlaks teha, kuidas see säte on kohaldatav kõne all olevas olukorras.

39. Neljandaks on Türgi päritolu kodaniku perekonnaliikmed mõlemas põhikohtuasjas menetlemisel olevas vaidluses toime pannud rasked kuriteod, mistõttu neid ähvardab vastuvõtvast liikmesriigist väljasaatmine. Eelotsuse küsimuste võimalik ulatus on aga palju suurem. Artikli 7 kohaldamine vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse omandanud Türgi päritolu töötaja perekonnaliikmete suhtes võib nende jaoks olla määrava tähtsusega, olenemata sellest, milline on nende praegune või varasem olukord.

40. Viimaseks on kõnealuste kuritegude ja nendest tuleneva väljasaatmise ohuga seoses oluline ka see, kuidas Euroopa Kohus tõlgendab otsuse nr 1/80 artiklit 14. Euroopa Kohus on järeldanud, et nimetatud artiklis sätestatud avalikku korda puudutava erandi [19] – ja seega ka selle liikmesriigi asutuste poolse kohaldamise õiguse – ulatust kindlaks tehes tuleb lähtuda liidu liikmesriikide kodanikest töötajate vabale liikumisele tehtava sarnase erandi tõlgendusest. Need sätted on praegu ette nähtud direktiivis 2004/38. Selles suhtes peavad avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed põhinema eranditult asjaomase isiku käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa iseenesest põhjendada selliste meetmete võtmist. Seega saab süüdimõistvale otsusele viidata vaid niivõrd, kuivõrd süüdimõistmise aluseks olevad asjaolud annavad alust järeldada, et isiku käitumine kujutab endast tegelikku ohtu avalikule korrale. [20] Näib, et Madalmaade õigus ei taga sellist tõhustatud kaitset automaatselt T. Kahveci või O. Inani olukorras isikutele.

Esimene küsimus

41. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kuidas tuleb tema menetluses olevates asjades tõlgendada artikli 7 tähenduses väljendit „liikmesriigi seaduslikul tööturul töötava Türgi päritolu töötaja perekonnaliikmed”.

Assotsiatsioonilepingu ja otsuse nr 1/80 eesmärgid

42. Kuna otsuses nr 1/80 see väljend määratletud ei ole, tuleb seda tõlgendada lähtuvalt laiemast kontekstist, milles see meede vastu võeti.

43. Nagu nähtub assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõikest 1 ja artiklist 12, on lepingu eesmärk aidata lepingupoolte vahel kaasa kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele, sealhulgas tööjõu osas, nimelt töötajate vaba liikumise järkjärgulise ellurakendamise abil. Artikkel 12 näeb ette, et lepingupooled lähtuvad „nende vahel töötajate vaba liikumise järkjärgulisel sisseviimisel” EÜ asutamislepingu asjakohastest sätetest liikumisvabaduse kohta. [21]

44. Assotsiatsioonilepingu lisaprotokolli artikkel 36 sisaldab liikumisvabaduse kohta veel sätteid ja annab assotsiatsiooninõukogule õiguse võtta vastu selleks vajalikud eeskirjad.

19 — Euroopa Kohus on sedastanud, et „siseriikliku ametiasutuse poolt avaliku korra mõistele tuginemine [tähendab] lisaks iga seaduserikkumisega kaasnevale ühiskondliku korra häirimisele igal juhul veel mõne ühiskonna põhihuvi ähvardava reaalse ja piisavalt tõsise ohu olemasolu” (vt mh 4. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-349/06: Polat, EKL 2007, lk I-8167, punkt 34).

20 — Vt eespool 19. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Polat, punktid 30–32.

21 — Vt selle kohta eespool 7. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Wählergruppe Gemeinsam, punkt 62.

45. Sellises kontekstis otsus nr 1/80 vastu võetigi. Otsuse põhjenduse 3 kohaselt on otsuse eesmärk kehtestada sotsiaalvaldkonnas soodsamad sätted töötajate ja nende pereliikmete suhtes, kui on ette nähtud assotsiatsiooninõukogu otsuses nr 2/76, mille assotsiatsiooninõukogu võttis vastu 20. detsembril 1976.

46. Seda arvestades näeb otsus nr 1/80 ette erisätted Türgi päritolu töötajate tööhõive kohta (artikli 6 lõige 1) ja nende perekonnaliikmete tööhõive kohta (artikkel 7) liikmesriikides.

47. Artikli 6 lõikest 1 tulenevalt on liikmesriigi seaduslikul tööturul töötaval Türgi päritolu töötajal sellega seoses teatavad õigused. Pärast nelja aastat seaduslikku töötamist on tal seal tingimusteta juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele. Seega võrdsustatakse ta tööturule pääsu osas vastava liikmesriigi kodanikega või liikumisvabadust kasutavate Euroopa Liidu kodanikega.

48. Artikkel 7 täiendab seda sätet. See näeb ette reeglid sellise töötaja perekonnaliikmete kohta, kellele on antud luba temaga vastuvõtvas liikmesriigis ühineda.

49. Euroopa Kohus on sedastanud, et artikli 7 eesmärk on soodustada liikmesriigi seaduslikul tööturul töötava Türgi päritolu töötajate töötamist ja elamist vastuvõtvas liikmesriigis, tagades seal nende peresidemete säilimise. [22]

50. See eesmärk saavutatakse esiteks perekonnaliikmetele õiguse andmisega ühineda vastuvõtvas liikmesriigis Türgi päritolu töötajaga ja asuda seal elama, nii et perekond saaks koos olla.

51. Teiseks annab artikkel 7 Türgi päritolu võõrtöötaja perekonna kokkuluvuse tugevdamiseks vastuvõtvas liikmesriigis tema perekonnaliikmetele samuti õiguse pärast kindlaksmääratud aja möödumist selles liikmesriigis töötada. [23]

52. Euroopa Kohus on selle kaheosalise eesmärgi kokku võtnud järeldusega, et „artikli 7 esimese lõiguga kehtestatud korra eesmärk on luua soodsad tingimused perekonna taasühinemiseks vastuvõtvas liikmesriigis, võimaldades kõigepealt sisserännanud töötaja perekonnaliikmete elamist koos võõrtöötajaga ning seejärel kindlustades nende positsiooni, andes neile õiguse selles riigis töötada”. [24]

53. Seega on artikli 6 lõike 1 ja artikli 7 tõlgendamisel määrava tähtsusega nii Türgi päritolu töötaja kui ka tema perekonnaliikmete integreerimine. [25]

54. Kas seda arvestades saab seega väita, et kui vastuvõtva liikmesriigi seaduslikul tööturul töötav Türgi päritolu töötaja kasutab artikli 6 lõikest 1 (O. Inani isa) või artiklist 7 (T. Kahveci abikaasa) tulenevaid õigusi, kuid on enne oma perekonna taasühinemist artikli 7 alusel omandanud selle liikmesriigi kodakondsuse, säilitades samas ka Türgi kodakondsuse, on ta loobunud õigustest, mis oleksid muidu tema perekonnaliikmetele artiklist 7 tulenenud?

55. Minu arvates ei saa.

56. Vastupidine järeldus oleks täielikult vastuolus integreerimise eesmärgiga, mida ma just kirjeldasin.

22 — Vt selle kohta 17. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-351/95: Kadiman (EKL 1997, lk I-2133, punkt 34).

23 — Vt eespool 22. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Kadiman, punkt 35.

24 — Vt eespool 22. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Kadiman, punkt 36.

25 — Otsuse nr 1/80 kohta üldiselt vt ka 21. oktoobri 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/01 ja C-369/01: Abatay jt (EKL 2003, lk I-12301, punkt 90), kus Euroopa Kohus sedastab, et otsuse eesmärk on „sisuliselt Türgi päritolu töötajate järkjärguline integreerimine [vastuvõtva liikmesriigi territooriumile]”.

57. Türgi päritolu töötaja, kes vastab artikli 6 lõikes 1 või artiklis 7 sätestatud tingimustele ja kellel on samas vastuvõtva liikmesriigi õigusnormide kohaselt õigus naturalisatsiooni korras omandada selle riigi kodakondsus, satuks vastuolulisse olukorda – eeldades muidugi alati, et ta soovib, et tema perekonnaliikmed ühineksid temaga artikli 7 alusel. Ta võiks kodakondsuse taotlemisest loobuda ja eeldusel, et tema perekonnaliikmetele antakse luba ühineda temaga artikli 7 alusel, olla nendega oma töö- ja elukohariigis koos. Teise variandina võiks ta loobuda taasühinemisest oma perekonnaliikmetega artikli 7 alusel ja taotleda vastuvõtva liikmesriigi kodakondsust.

58. Tõsi, sellisel juhul saaks ta tugineda selle riigi õigusnormidele, mis reguleerivad tema perekonnaliikmete viibimist selle riigi territooriumil. Kuid ükskõik, mida asjaomased siseriiklikud või liidu õigusnormid sellises olukorras ette näevad, ei ole see – või vähemalt ei pruugi see olla – sama, mis artiklist 7 tulenevate õiguste kasutamine. Nagu komisjon (kes on Madalmaade ja Poola valitsusega vastupidisel seisukohal) märgib, tuleb eeldada, et paljud Türgi päritolu töötajad ei tahaks sellises olukorras kodakondsust taotleda. See ei oleks õiglane ega ka mõistlik. Samuti oleks see tarbetu.

59. Kas seda järeldust mõjutaks Madalmaade valitsuse väide, et vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse omandamisega on Türgi päritolu töötaja täielikult integreerunud? Teisisõnu oleks ta integreerumise lõpetanud, mistõttu pole enam põhjust, miks tema (ja tema kaudu ka tema perekonnaliikmed) peaksid saama tugineda otsusele nr 1/80. See argument tunnustab otsuse aluseks olevaid integratsioonieesmärke, kuid väidab, et need eesmärgid on ammendatud.

60. Mina sellega ei nõustu.

61. Integratsiooni mõiste ei ole ainult lai, vaid ka kompleksne. Tõlgendamisel võib see erilist rolli mängida sotsiaal- ja tööhõivevaldkonnas, aga ka kodakondsuse ja selle omandamise puhul. Samuti võivad olulised olla keele, peresidemete, kultuuri, religiooni ja haridusega seotud küsimused. Kõnealust väljendit saab mõista ainult kontekstis, milles seda kasutatakse. Mõnikord ei ole asi selles, mida võiks nimetada „täielikuks integreerumiseks" riigi ühiskonda, vaid selles, mil määral peab integreerumine toimuma, et mõnest kindlast õigusnormist tulenevad nõuded oleksid täidetud. Nii järeldas Euroopa Kohus kohtuasjas Bidar,[26] kus tal paluti tõlgendada nüüdset ELTL artiklit 18, õppijate integreerimise küsimuses vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda, et kui õppija on liikmesriigis elanud kolm aastat, võiks sellest tuleneda, nagu ta seda väljendas, „vastuvõtva liikmesriigi piisava ühiskonda integreerumise tagatis".[27]

62. Teistest liikmesriikidest tulevate õppijate toetuste rahastamist käsitlevate õigusnormide kitsas kontekstis on aga integratsiooni mõiste väga erinev käesolevas asjas kõne all olevast. Nagu mina aru saan, peab Madalmaade valitsus oma märkustes silmas integratsiooni selle sõna kõige laiemas tähenduses. Madalmaad on seisukohal, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamisega on T. Kahveci abikaasa või O. Inani isa olukorras Türgi kodanik täielikult vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda integreerunud. Teisisõnu on kodakondsuse omandamine ja integreerumise lõpetamine üks ja sama asi.

63. Selline tõlgendus on aga minu arvates vastuolus integreerumise laadiga kontekstis, milles seda tuleks käesolevas asjas tõlgendada. On muidugi ilmne, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamine kujutab arvatavasti selles protsessis üht sammu. Otse öeldes võib see olla tähtis samm. Paljudel juhtudel väljendab see kodakondsuse omandanud isiku poolt tugevat soovi omandada

26 — 15. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: Bidar (EKL 2005, lk I-2119).

27 — Kohtuasjas Bidar oli kõne all küsimus siseriiklike õigusnormide kehtivuse kohta, mille alusel anti seaduslikult vastuvõtvas liikmesriigis elavatele õppijatele toetust toimetulekukulude katteks tingimusel, et nende elukoht on selles riigis. Euroopa Kohus sedastas, et on õiguspärane, kui liikmesriigid annavad toimetulekutoetust vaid neile õppijatele, kes on üles näidanud teatavat selle riigi ühiskonda integreerumise taset. See võib olla tingitud liikmesriigi vajadusest tagada, et teistest liikmesriikidest tulevatele õppijatele antav toimetulekutoetus ei muutuks ebamõistlikuks koormaks, millel võiksid olla tagajärjed selles riigis võimaldatava toetuse kogumahule. Asjaomase integreerumistaseme võib lugeda tuvastatuks järeldusega, et asjaomane õppija on teatud perioodil vastuvõtvas liikmesriigis elanud. Selle kohta üldiselt vt otsuse punktid 48, 57–59 ja 63.

vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnas täielikum osa ja selle riigi poolt tahet seda soovi aktsepteerida. Väide, et kui Türgi päritolu töötaja on selle riigi kodakondsuse omandanud, on ta täielikult selle riigi ühiskonda integreerunud ning seeläbi katkestanud kõik olulised sidemed oma päritoluriigiga, ei saa aga minu arvates olla õige. Selleks et isik sedasi integreeruks, on vaja palju aastaid – igatahes kauem kui viis aastat, mis on ette nähtud Madalmaade õiguses naturalisatsiooni korras kodakondsuse taotlemise õiguse saamiseks. Tegelikult võib see protsess kesta ka tervest põlvkonnast kauem. Kui selline töötaja on kodakondsuse omandanud, võib küll õigusega väita, et ta on teel ja isegi õigel teel integreerumise poole. Aga see ei tähenda veel, et ta on juba täielikult integreerunud.

64. Madalmaade valitsuse väide tuleks seega minu arvates tagasi lükata. Täielikkuse huvides peaksin lisama, et kui kumbki kõnealustes asjades nimetatud Türgi kodanik oleks vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse taotlemisel oma algsest kodakondsusest sõnaselgelt loobunud, oleks arusaadav, kui see seisukoht oleks teistsugune. Algsest kodakondsusest loobumine viitaks sellele, et isik ei soovi enam kasutada talle otsusest nr 1/80 tulenevaid õigusi. Käesoleval juhul see aga nii ei ole.

Kodakondsus

65. Madalmaade ja Poola valitsus on oma märkustes suure osa pühendanud sellele, mida nende arvates tuleks nimetada kodakondsusõiguse tähtsuseks käesoleva asja kontekstis. Seepärast tuleb kaaluda, milline mõju (kui üldse) võib sellel õigusvaldkonnal olla minu eespool kirjeldatud arvamustele.

66. Madalmaade valitsus väidab sisuliselt, et kui isikul on topeltkodakondsus, millest üks on vastuvõtva liikmesriigi kodakondsus, võib vastuvõttev liikmesriik kohaldada „oma" kodakondsust reguleerivaid õigusnorme. Sellisel isikul ei ole mis tahes olukorras vabadust teha valikuid enda huvides.

67. Poola valitsus väidab enda poolt, et iga liikmesriik säilitab õiguse mitte ainult reguleerida oma kodakondsuse omandamist ja kaotamist, vaid ka kodakondsusest tulenevaid õiguslikke tagajärgi. Seega võib liikmesriik oma asutuste menetlustes välistada õiguse tugineda õigustele, mis tulenevad mõne teise riigi kodakondsusest.

68. Mind selline arutluskäik ei veena.

69. On tõsi, et õiguse praeguse seisu juures on liikmesriigid säilitanud õiguse näha ette oma kodakondsuse omandamist ja kaotamist reguleerivad tingimused.[28] Ka liikmesriikide õiguste puhul kodakondsusküsimuste valdkonnas tervikuna on olukord sama. Nende õiguste puhul kehtib aga reservatsioon, et neid tohib kasutada ainult kooskõlas Euroopa Liidu (EL) õigusega.[29]

70. Artikli 6 lõikest 1 ja artiklist 7 tulenevad õigused kuuluvad lahutamatult liidu õigussüsteemi[30] ja neil on vahetu õigusmõju.[31] Seega on nendest sätetest tulenevad kohustused liikmesriikidele siduvad täpselt samamoodi, nagu nad on kohustatud täitma muid ELi õigusega ette nähtud kohustusi.

28 — Vt mh deklaratsioon nr 2 liikmesriigi kodakondsuse kohta, mis on lisatud Euroopa Liidu lepingu lõppaktile (EÜT 1992, C 191, lk 98); 11. ja 12. detsembril 1992 Edinburghis Euroopa Ülemkogus kohtunud riigipeade ja valitsusjuhtide otsus, mis käsitleb Taani poolt tõstatatud teatavaid Euroopa Liidu lepinguga seotud probleeme (EÜT 1992, C 348, lk 1), ning Euroopa Nõukogu poolt 6. novembril 1997 vastu võetud ja 1. märtsil 2000 jõustunud kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikkel 3.

29 — Vt 7. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-369/90: Micheletti jt (EKL 1992, lk I-4239, punkt 10); 11. novembri 1999. aasta otsus kohtasjas C-179/98: Mesbah (EKL 1999, lk I-7955, punkt 29); 19. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-200/02: Zhu ja Chen (EKL 2004, lk I-9925, punkt 39) ja 2. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-135/08: Rottmann (EKL 2010, lk I-1449, punktid 39 ja 41). Nende otsuste aluseks olnud põhimõtte kohaldamisala on mõistagi palju laiem – vt üldiselt nt asutamisvabaduse kohta 19. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-213/89: Factortame jt (EKL 1990, lk I-2433) ja maksustamise kohta 9. märtsi 1978. aasta otsus kohtuasjas 106/77: Simmenthal (EKL 1978, lk 629).

30 — Vt selle kohta eespool 11. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Sevince, punkt 9.

31 — Artikli 6 lõike 1 kohta vt eespool 11. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Sevince, punkt 26, ja artikli 7 kohta vt eespool 22. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Kadiman, punkt 28, ning 22. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-65/98: Eyüp (EKL 2000, lk I-4747, punkt 25).

71. Kuna muid kaalukaid põhjendusi, mis lubaksid arvata vastupidist, ei ole, tuleneb sellest minu arvates, et kõne all olevad õigused on liikmesriikide suhtes täitmisele pööratavad nende enda kehtestatud tingimustel.

72. Madalmaade ja Poola valitsus viitavad oma väidete põhjendamisel palju otsusele kohtuasjas Mesbah.[32] Selle asja üks pool oli Maroko päritolu töötaja, kes elas Belgias ja oli seal omandanud Belgia kodakondsuse, säilitades samas oma algse kodakondsuse. Tema ema, kes oli samuti Maroko kodanik, elas temaga koos ja oli invaliid. Ema väitis, et tal oli EMÜ–Maroko koostöölepingu (edaspidi „koostööleping") artikli 41 lõike 1 alusel õigus Belgia invaliidsushüvitistele. Nimetatud säte nägi ette, et selliste töötajate perekonnaliikmetele tuleb sotsiaalkindlustushüvitisi maksta vastavalt eeskirjadele, mida kohaldatakse ka Belgia kodanike suhtes.[33] Belgia õiguse kohaselt ja vaatamata sellele, et kõnealune töötaja oli säilitanud Maroko kodakondsuse, koheldi teda aga kui isikut, kellel on ainult Belgia kodakondsus. Talle kaalumiseks esitatud asjaoludest lähtudes tuvastas Euroopa Kohus, et kuna 1) töötajal oli vastuvõtva liikmesriigi kodakondsus, 2) vaidluse all olnud õigused ei tekkinud sellepärast, et töötaja oli mõne teise liikmesriigi kodanik, vaid sellepärast, et ta oli ühendusevälise riigi kodanik, ning 3) kõnealused õigused olid seotud lepinguga, mille eesmärk ei olnud anda Maroko töötajatele toonases ühenduses liikumisvabadust, vaid ainult kindlustada nende ja nendega vastuvõtvas liikmesriigis koos elavate perekonnaliikmete olukorda sotsiaalkindlustuse vallas, siis oli Belgial õigus kohaldada oma kodakondsusõigust nii, et Maroko päritolu töötaja ema ei saanud invaliidsushüvitist.[34]

73. Ma ei leia, et Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses Mesbah tehtud järeldused peaksid kehtima ka käesolevas asjas. Koostöölepingu reguleerimisala ja eesmärgid olid palju piiratumad kui assotsiatsioonilepingul, mis moodustab käesolevas asjas kõne all olevate õiguste aluse.[35] On tõsi, et koostööleping nägi ette, et Maroko kodanike töö- ja palgatingimuste osas ei tohi olla kodakondsusel põhinevat diskrimineerimist.[36] Peale selle aga hõlmasid koostöölepingu 3. jaotise („Koostöö tööjõu küsimustes") sätted sisuliselt ainult sotsiaalkindlustuse valdkonda, kus tuli samuti tagada diskrimineerimiseta kohtlemine.[37] Artikli 6 lõikest 1 ja artiklist 7 tulenevate integratsioonil põhinevate õiguste puhul mitte midagi sarnast ei esine. Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et neid sätteid tuleb tõlgendada laias tähenduses ja eesmärgist lähtuvalt. Nii näiteks on ta tuvastanud, et otsuse nr 1/80 II peatüki 1. jao sätted, mille hulka kuuluvad ka artikli 6 lõige 1 ja artikkel 7, „moodustavad [...] töötajate liikumisvabaduse ellurakendamise lisaetapi, võttes eeskujuks [ELTL artiklid 45, 46 ja 47]".[38] Samuti on ta lisanud, et „väljakujunenud kohtupraktika kohaselt [tuleneb] assotsiatsioonilepingu artiklist 12, lisaprotokolli artiklist 36 ning otsuse nr 1/80 eesmärgist, et [ELTL artiklite 45, 46 ja 47] raames kinnitatud põhimõtted peavad laienema niivõrd, kuivõrd võimalik Türgi kodanikele, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80".[39] Minu arvates on selline tõlgendusviis täiesti erinev kohtuasjas Mesbah koostöölepingu tõlgendamisel kasutatust.

74. Üldiselt tundub mulle, et kuigi Madalmaade asutustel on tulenevalt siseriiklikust õigusest vabadus kohelda töötajat, kellel on nii Madalmaade kui ka Türgi kodakondsus, oma menetlustes isikuna, kellel on ainult Madalmaade kodakondsus, ei saa nad asjaajamistes teiste riikide kodanikega selle isiku Türgi kodakondsust eirata. Objektiivselt võttes ja ka perekonnaliikme vaatenurgast on topeltkodakondsusega isik see, kellel on Türgi kodakondsus, kes töötab Madalmaade seaduslikul tööturul ja kes on seepärast

32 — Viidatud eespool 29. joonealuses märkuses.

33 — Euroopa Majandusühenduse ja Maroko Kuningriigi vaheline koostööleping, mis on allkirjastatud Rabatis 27. aprillil 1976 ja ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 26. septembri 1978. aasta määrusega (EMÜ) nr 2211/78 (EÜT 1978, L 264, lk 1; ELT eriväljaanne 11/13, lk 155). Koostöölepingu artikli 41 lõige 1 sätestas: „Maroko kodakondsusest töötajaid ja nendega koos elavaid perekonnaliikmeid [koheldakse] sotsiaalkindlustuse osas samuti, nagu koheldakse töötajaid selles liikmesriigis, kus nad töötavad".

34 — Vt nimetatud otsuse punktid 34, 35, 36 ja 39.

35 — Vt selle kohta 30. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-275/02: Ayaz (EKL 2004, lk I-8765), kus Euroopa Kohus leidis, et assotsiatsioonilepingu eesmärk on „ambitsioonikam" kui koostöölepingu oma (punkt 47).

36 — Artikkel 40.

37 — Artikkel 41.

38 — Vt mh eespool 7. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Wählergruppe Gemeinsam, punkt 64.

39 — Vt mh eespool 14. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Nazli, punkt 55.

otsuse nr 1/80 tähenduses „Türgi päritolu töötaja”. Eeldusel, et nad on Madalmaadesse tulnud seaduslikult, on perekonnaliikmetel seega artiklis 7 sätestatud õigused, isegi kui need ei tulene enam nende õiguste allikast, s.o Türgi päritolu töötajast, kuna Madalmaade asutustel on õigus temaga asju ajades eirata üht tema kodakondsust.

75. Tahaksin lisada järgmist. On selge, et kodakondsus ning sellega seotud liikmesriigi õigused ja kohustused on käesolevas asjas *üks* küsimus. Siseriikliku kohtu küsimusele 1 vastamiseks tuleb otsuse nr 1/80 tõlgendamisel võtta arvesse mõju, mis vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse omandamisel on artikli 6 lõikest 1 ja artiklist 7 tulenevatele õigustele. Ma ei arva aga, et see on *põhi*küsimus. Tegelikult ei ole käesolevas asjas küsimus iseenesest liikmesriikide kodakondsust reguleerivates õigusnormides, vaid asjaomaste sätete õiges tõlgendamises. Oma seisukohta selle suhtes olen ma juba väljendanud. Olen samuti juhtinud tähelepanu sellele, et minu arvates ei ole liikmesriikide kodakondsust reguleerivates õigusnormides mitte midagi, mis nõuaks käesolevas asjas teistsugust tõlgendusviisi.

76. Kuigi Euroopa Kohus on liikumisvabaduse põhimõtte ning kodakondsusõiguse vahelisi seoseid tõlgendades viimasel ajal kaldunud kaasama liidu kodakondsuse mõistet,[40] tasub meeles pidada, et liikumisvabadust reguleerivad normid võeti vastu enne selle mõiste kasutuselevõttu ja neid võib sedavõrd, kuivõrd neid on vaja liigitada „traditsiooniliselt”, pidada olulises osas immigratsiooniõiguse alla kuuluvaks.[41] Sama käib minu arvates mõistete kohta, mida peab pidama liikumisvabadusega seotuks, näiteks artikli 6 lõikest 1 ja artiklist 7 tulenevad õigused. Need on õigused, mis lubavad pärast seda, kui perekonnaliikmetel on lubatud liikmesriigi territooriumile siseneda, neil seal elada ja vajaduse korral tööturule minna. Oluline küsimus käesolevas asjas ei ole see, „mis kodakondsus oli põhikohtuasjas kaebuse esitajatel?”. Pigem on see, „milliste isikute ees võivad liikmesriikidele artikli 6 lõike 1 ja artikli 7 alusel tekkida kohustused?”.

77. Kuna teatavad pooled on oma märkustes tõstatanud ka veel järgmised lisaküsimused, käsitlen lühidalt neidki.

78. Esiteks väidab Poola valitsus, et kui tõlgendada otsust nr 1/80 minu ettepandud viisil, tuleks sellest tulenevalt kohelda erinevalt Madalmaade kodanikke, kellel on topeltkodakondsus, ja neid, kellel on ainult Madalmaade kodakondsus. Kui ja sedavõrd, kuivõrd selline olukord võib tekkida, oleks see assotsiatsioonilepingust endast tulenevate kohustuste tagajärg. Nagu ma juba mainisin, on need kohustused kõigile liikmesriikidele siduvad. Täpselt nii on see ka liidu kodakondsusega seoses tekkivas olukorras; kohtlemiserinevuste tekkimine on sellisel juhul paratamatu.[42]

79. Teiseks viitab Poola valitsus oma seisukoha põhjenduseks Haagi konventsiooni[43] artiklile 3. Nagu Euroopa Kohus oma otsuses kohtuasjas Garcia Avello järeldas, ei pane see säte konventsiooniosalistele kohustusi, vaid nimetab ainult toimimisvõimalusi.[44] Isegi sellisel juhul ei ole liikmesriigil õigust neid võimalusi kasutada, kui tal lasuvad siduvad kohustused, mis keelavad tal seda teha.

80. Kolmandaks tugineb komisjon oma väidete põhjendamisel osaliselt Euroopa Kohtu lahenditele, mis käsitlevad artiklist 7 tulenevate õiguste kaotamist. Euroopa Kohus on sedastanud, et õigusi, mis on artikli 7 esimese lõiguga antud selles sättes nimetatud tingimustele vastavatele perekonnaliikmetele,

40 — Vt nt 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: Garcia Avello (EKL 2003, lk I-11613); eespool 29. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Rottmann; 8. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-34/09: Ruiz Zambrano (EKL 2011, lk I-1177) ja 5. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-434/09: McCarthy (EKL 2011, lk I-3375).

41 — Selle kohta vt White, R. M., artikkel „Nationality and Citizenship”, punkt 5, väljaandes *Stair Memorial Encyclopaedia*, Reissue 9.

42 — Vt selle kohta kohtujurist Alberi 18. mai 1999. aasta ettepanek eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Mesbah, punkt 49. Kuigi Euroopa Kohus oma otsuse tegemisel sellest ettepanekust ei juhindunud, ei vaielnud ta ka vastu kohtujuristi seisukohale nimetatud punktis.

43 — Kodakondsusseaduste kollisiooni teatud küsimusi käsitlev 12. aprilli 1930. aasta Haagi konventsioon (*Recueil des traités de la Société des Nations*, 179. kd, lk 89). Konventsioon jõustus 1. juulil 1937. Selle on ratifitseerinud mitu liikmesriiki, nende hulgas Madalmaad. Konventsiooni artikkel 3 sätestab: „kui käesoleva konventsiooni sätted ei näe ette teisiti, võib isikut, kel on kaks või enam kodakondsust, käsitleda iga selle riigi kodanikuna, mille kodakondsus tal on”.

44 — Viidatud eespool 40. joonealuses märkuses. Vt selles asjas tehtud otsuse punkt 28.

võib piirata ainult kahel juhul: kui Türgi päritolu immigrandi viibimine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil kujutab endast otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 kohaselt tema isikliku käitumise tõttu reaalset ja tõsist ohtu avalikule korrale, julgeolekule või rahvatervisele, või kui asjaomane isik on lahkunud selle liikmesriigi territooriumilt märkimisväärselt pikaks ajaks ilma oluliste põhjusteta.[45]

81. Minu arvates sellised kaalutlused käesolevas asjas toimuvat arutelu ei toeta. Sellega püüab Euroopa Kohus piiritleda olukordi, kus liikmesriik võib artiklist 7 tulenevaid õigusi kehtetuks tunnistada. Käesolevas asjas seda küsimust ei teki. Küsimus on hoopis selles, kas sellised õigused on üldse tekkinud, mitte selles, kas neid võib nende olemasolu korral kehtetuks tunnistada. Siseriikliku kohtu küsimusele vastamiseks on küsimus seega vaja püstitada teiselt aluselt.

82. Kõike eespool esitatut arvesse võttes olen seisukohal, et esimesele küsimusele tuleks vastata, et artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtva liikmesriigi seaduslikul tööturul töötava Türgi päritolu töötaja perekonnaliikmed võivad sellele sättele tugineda, vaatamata sellele, et kõnealune töötaja on omandanud selle riigi kodakondsuse, säilitades samas Türgi kodakondsuse.

Teine küsimus

83. Teise küsimusega soovib siseriiklik kohus teada, kas esimesele küsimusele vastamiseks on oluline see, millisel hetkel saab asjaomane Türgi päritolu töötaja vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse? Sellele küsimusele oleks vaja vastata näiteks siis, kui vastus esimesele küsimusele sõltuks sellest, millal täpselt vastuvõtva liikmesriigi kodakondsus omandati. Kuna aga vastuses, mille ma soovitan anda, sisaldub see, et sedalaadi ajaküsimusi ei teki, ei ole ka vaja teisele küsimusele vastust anda.

Ettepanek

84. Eeltoodust lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van State esitatud küsimustele järgmiselt:

EMÜ–Türgi assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 (assotsiatsiooni arengu kohta) artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi seaduslikul tööturul töötava Türgi päritolu töötaja perekonnaliige saab tugineda nimetatud sättele ka pärast seda, kui asjaomane töötaja on saanud vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse ja säilitanud samal ajal ka Türgi kodakondsuse.

45 — Vt mh 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-467/02: Cetinkaya (EKL 2004, lk I-10895, punktid 36 ja 38); 25. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-453/07: Er (EKL 2008, lk I-7299, punkt 30) ja 18. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-337/07: Altun (EKL 2008, lk I-10323, punkt 62). Artiklit 6 käsitleva seisukoha kirjelduse kohta vt eespool punkt 36.