JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
3 päivänä kesäkuuta 1999 *

1. Bundesverwaltungsgericht (Saksa) kysyy ennakkoratkaisupyynnössään, täyttääkö Turkin kansalainen, joka on pyytänyt oleskelulupansa jatkamista 26 päivää sen voimassaolon päättymisen jälkeen, edelleen ETY—Turkki-assosiaationeuvoston 19.9.1980 tehdyn päätöksen N:o 1/80 (ei julkaistu, jäljempänä päätös N:o 1/80) 7 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset, kun jäsenvaltion viranomaiset ovat kieltäytyneet jatkamasta kyseistä lupaa.

2. Tämä määräys kuuluu seuraavasti:

"Tietyn jäsenvaltion laillisilla työmarkkinoilla työskentelevän 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 työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;

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

Asiaa koskevat tosiseikat

3. Ergat, joka on vuonna 1967 syntynyt Turkin kansalainen, muutti lokakuussa 1975 vanhempiensa luo Saksaan, jossa nämä tekivät kumpikin palkattua työtä. Hänen äitinsä työskentelee siellä edelleen, kun taas hänen isänsä on ollut vuodesta 1994 lähtien työttömänä.

4. Vuonna 1986 Ergat avioitui Turkissa Turkin kansalaisen kanssa, joka asuu kyseisessä maassa tästä avioliitosta syntyneen lapsen kanssa.

5. Ergatilla on ollut vuodesta 1983 lähtien määräaikainen työlupa, ja hän on työskennellyt tietyin keskeytyksin eri työnantajien palveluksessa. Hän sai 19.12.1989 toistaiseksi voimassa olevan työluvan.

* Alkuperäinen kieli: ranska.

6. Saapuessaan Saksan alueelle Ergatilla ei tarvinnut olla tuolloin sovellettavan lainsäädännön mukaan oleskelulupaa. Hän sai 29.4.1983 toimittamansa hakemuksen perusteella oleskeluluvan, jonka voimassaoloaika päättyi 1.4.1984. Tätä lupaa jatkettiin aluksi 1.4.1985 asti ja sen jälkeen, 9.4.1985 päivätyn hakemuksen perusteella 1.4.1987 asti. Ergatin toimitettua 15.4.1987 uuden hakemuksen hänen oleskelulupaansa jatkettiin 1.4.1989 asti, ja tämän jälkeen sitä jatkettiin 20.4.1989 toimitetun hakemuksen perusteella 28.6.1991 asti.

7. Ergat haki 10.6.1991 päivätyllä lomakkeella, joka jätettiin ulkomaalaisvirastoon kuitenkin vasta 24.7.1991, oleskelulupansa jatkamista edelleen.

8. Kyseinen virasto hylkäsi 22.1.1992 Ergatin hakemuksen sillä perusteella, että hakemus oli jätetty 26 päivää asianomaisen henkilön viimeisen oleskeluluvan päättymisen jälkeen. Lisäksi virasto vaati Ergatia poistumaan maasta ja uhkasi karkottaa hänet, koska Saksan laki ulkomaalaisten oleskeluoikeudesta esti hänen oleskelulupansa jatkamisen.

9. Ergat teki tästä päätöksestä 17.3.1992 hallintovalituksen, jonka Regierungspräsidium Tübingen hylkäsi 4.5.1992.

10. Ergat lähti Turkkiin elokuussa 1992 ja palasi Saksaan vasta syksyllä 1993. Omien sanojensa mukaan hän on ollut siellä jälleen töissä kesäkuusta 1994 lähtien.

11. Kantaja nosti 22.1. ja 4.5.1992 tehdyistä päätöksistä kanteen. Verwaltungsgericht Sigmaringen kumosi tehdyt päätökset 11.4.1994 antamallaan tuomiolla ja velvoitti Stadt Ulmin jatkamaan Ergatin oleskelulupaa toistaiseksi voimassa olevaksi. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg kumosi tämän tuomion muutoksenhaun jälkeen 7.12.1995 antamallaan tuomiolla.

12. Ergat haki muutosta Bundesverwaltungsgerichtissä (Revision) ja väitti, että hän saattoi vaatia oleskelulupansa jatkamista erityisesti päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan perusteella. Se, että koska hän ei ole aina toimittanut oleskelulupansa uusimista koskevaa hakemusta ajoissa, hän ei ole jatkuvasti oleskellut laillisesti Saksassa, on vailla merkitystä, koska luvan jatkamiseen olisi suostuttu. Hän on pitänyt kotipaikkansa Saksassa ja jäänyt sinne säännönmukaisesti.

13. Bundesverwaltungsgerichtin mukaan Ergatin oleskelulupaa ei ole mahdollista jatkaa minkään Saksan oikeuden säännök-

sen perusteella. Tämä tuomioistuin pohtii kuitenkin, voiko Ergatilla olla oleskeluoikeus päätöksen N:o 1/80 perusteella.

14. Bundesverwaltungsgericht katsoo näissä olosuhteissa, että huolimatta Ergatin tekemästä kuudesta rikoksesta tämän oleskeluluvan jatkamista koskevan hakemuksen hylkäämistä ei voida perustella päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan perusteella, jonka mukaan työllisyyttä ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan jakson määräyksiä "on sovellettava, jollei yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu". Kuten jäsenvaltion kansalaisten osalta, yleiseen järjestykseen voidaan vedota vain tilanteessa, jossa yhteiskunnan perustavanlaatuisiin etuihin kohdistuu todellinen ja riittävän vakava uhka. Nyt esillä olevassa asiassa Ergatin tekemät rikokset eivät ole olleet erityisen vakavia, ja niistä kaikista on määrätty sakkorangaistus, joka on valtaosassa tapauksia ollut määrältään vähäinen.

15. Bundesverwaltungsgerichtin mielestä Ergat ei voi vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan mukaisiin oikeuksiin. Tämä määräys kuuluu seuraavasti:

"Jollei hänen perheenjäsentensä vapaata oikeutta työskentelyyn koskevista 7 artiklan määräyksistä muuta johdu, turkkilaisella työntekijällä, joka työskentelee lailli-

silla työmarkkinoilla tietyssä jäsenvaltiossa, on oikeus

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

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

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

16. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Ergat ei täytä kyseisessä määräyksessä asetettuja edellytyksiä. Riidanalaisen hakemuksen päivämääränä Ergat ei ollut työskennellyt säännönmukaisesti vähintään yhtä vuotta saman työnantajan palveluksessa, eikä hänen työsuhteensa hänen viimeisen oleskelulupansa päätyttyä ollut sellainen, että hänen asemansa työ-

markkinoilla olisi vakiintunut ja varma, koska voimassa oleva oleskelulupa ei kattanut tätä työtä.

17. Bundesverwaltungsgericht pohtii kuitenkin, voiko Ergat vedota tässä tapauksessa päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohtaan, jotta hänen oleskelulupaansa Saksassa jatkettaisiin.

18. Se, että kantaja oli viimeisen oleskeluluvan päättyessä täysi-ikäinen, ei estä kansallisen tuomioistuimen mukaan päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan soveltamista, koska tässä päätöksessä ei aseteta ikärajaa sille, että henkilöä voidaan pitää turkkilaisen työntekijän perheenjäsenenä.

19. Asiassa Kadiman annetusta tuomiosta [1] ilmenee, että kyseisellä määräyksellä on välitön oikeusvaikutus.

20. Kansallisen tuomioistuimen mukaan nyt esillä olevassa asiassa on ratkaistava, täyttääkö Ergat 7 artiklan 1 kohdassa asetetun edellytyksen säännönmukaisesta asumisesta vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tätä edellytystä on arvioitava kansallisen lain mukaan, ja Saksassa edellytetään oleskeluluvan myöntämistä. Ergatille myönnetty oleskelulupa kuitenkin päättyi 28.6.1991, eikä sitä enää uusittu.

21. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että edellä mainitun tuomion perusteella 7 artiklan 1 kohtaan perustuvat oikeudet tunnustetaan asianomaisille henkilöille riippumatta siitä, ovatko vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset myöntäneet erityisen hallinnollisen asiakirjan, kuten oleskeluluvan.

22. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että tämä johtopäätös merkitsee sitä, että vaikka kansallisessa laissa edellytetään oleskelulupaa, päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohta voi olla sen aineellisoikeudellinen perusta. Se ei sitä vastoin merkitse sitä, ettei asianomainen tarvitsisi oleskelulupaa tai että sen pitäisi olla vain toteava asiakirja. Jos säännönmukainen asuminen on edellytys päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohtaan perustuvan oikeuden syntymiselle, kuten nyt esillä olevassa asiassa, se ei voi perustua sellaiseen oikeusasemaan, joka vain seuraa oikeuden olemassaolosta.

23. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on kansallisen tuomioistuimen mukaan perustanut päätöksensä juuri tähän päätelmään. Se on katsonut, [2] että 7 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa on otettava huomioon ajanjakso, jonka aikana kyseisellä henkilöllä ei ollut voimassa olevaa oleskelulupaa, kun vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset

1 — Asia C-351/95, Kadiman, tuomio 17.4.1997 (Kok. 1997, s. I-2133).

2 — Em. asia Kadiman, tuomion 54 kohta.

viranomaiset eivät ole tällä perusteella riitauttaneet asianomaisen kyseisen valtion alueella asumisen säännönmukaisuutta, vaan päinvastoin ovat antaneet hänelle uuden oleskeluluvan. Tämä ei kuitenkaan aseta Bundesverwaltungsgerichtin mielestä kyseenalaiseksi perustavanlaatuista vaatimusta oleskeluluvan myöntämisestä. Luvan, jonka voimassaolo oli jo päättynyt ennen sen jatkamista koskevan hakemuksen jättämistä, uusiminen ilman taannehtivaa vaikutusta ei enää vaikuta aikaisemman, lupaan perustumattoman oleskelun lainvastaisuuteen. Toimivaltaiset viranomaiset ovat asiassa Kadiman annettuun tuomioon perustuvan käytännön vastaisesti kieltäytyneet tässä tapauksessa jatkamasta Ergatin oleskelulupaa edelleen.

24. Tässä tilanteessa kansallisen tuomioistuimen mielestä ei ole selvää, edellytetäänkö päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdassa, että turkkilaisen työntekijän perheenjäsenen asumisen on oltava edelleen säännönmukaista vastaanottavassa jäsenvaltiossa sinä ajankohtana, jona hänen päättyneen oleskelulupansa jatkamista koskevaa hakemusta arvioidaan, vai voidaanko tämän määräyksen perusteella antaa merkitystä asumisen säännönmukaisuudelle, joka perustuu oleskeluluvan myöntämiseen, kun asianomaisella henkilöllä oli vielä joitakin viikkoja aikaisemmin voimassa oleva oleskelulupa.

25. Tämän vuoksi Bundesverwaltungsgericht on päättänyt esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) mukaisen kysymyksen:

"Täyttääkö sellainen Turkin kansalainen, joka on tullut laillisilla työmarkkinoilla työskentelevän turkkilaisen työntekijän perheenjäsenenä Saksaan kansallisen ulkomaalaislainsäädännön mukaisesti ilman velvollisuutta hankkia oleskelulupaa ja jolla on myöhemmin ollut joitakin keskeytyksiä lukuun ottamatta oleskelulupa mutta joka on esittänyt hakemuksen viimeksi voimassa olleen oleskeluluvan jatkamiseksi 26 päivää luvan voimassaolon päättymisen jälkeen, assosiaation kehittämisestä tehdyn ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset, joiden mukaan hänen on täytynyt asua tässä jäsenvaltiossa 'säännönmukaisesti vähintään kolme vuotta' (ensimmäinen luetelmakohta) tai 'säännönmukaisesti vähintään viisi vuotta' (toinen luetelmakohta) silloin, kun kansalliset viranomaiset ovat hylänneet hakemuksen oleskeluluvan jatkamisesta?"

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

26. Saksan hallitus katsoo, että päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset eivät täyty nyt esillä olevassa asiassa ja että ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava kieltävästi.

27. Tämä määräys koskee turkkilaisen työntekijän perheenjäsenten, joille on annettu kansallisen lain mukaan oleskelulupa kyseisen turkkilaisen työntekijän perheyhteyden luomiseksi ja säilyttämiseksi, oikeutta päästä työmarkkinoille. Lisäksi säännönmukainen asuminen vastaanottavan jäsenvaltion alueella on edellytyksenä tämän määräyksen soveltamiselle, ja kansallisen lain säännösten perusteella määritetään, onko asuminen säännönmukaista. Nyt esillä olevassa asiassa Ergat ei ole enää asunut säännönmukaisesti Saksassa, koska hänen oleskelulupansa oli kulunut umpeen 26 päivää aikaisemmin.

28. Vastakkaispäätelmä edellä mainitussa asiassa Kadiman annetusta tuomiosta — johon myös Bundesverwaltungsgericht on vedonnut — osoittaa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asumisen säännönmukaisuuden edellytys ei täyty, jos nyt esillä olevan asian tavoin toimivaltaiset viranomaiset ovat kieltäytyneet jatkamasta asianomaisen oleskelulupaa, ja että tämän oikeuskäytännön seurauksena voi joka tapauksessa olla vain Ergatin aikaisemman epäsäännönmukaisen oleskelun tekeminen säännönmukaiseksi.

29. Riippumatta siitä, onko tällainen taannehtiva vaikutus lainmukainen, Saksan hallituksen mielestä ei ole riittävää, että asianomainen on aikaisemmin tiettynä ajankohtana asunut säännönmukaisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa, vaan ratkaisevaa on sitä vastoin se, oliko hakemuksen jättämispäivänä kyseisellä Turkin kansalaisella vielä oleskelulupa ja siten säännönmukainen asuinpaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

30. Saksan hallituksen mielestä muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että 7 artiklan 1 kohdassa myönnettäisiin turkkilaisen työntekijän perheenjäsenille kolmen tai viiden vuoden kuluttua oleskeluoikeus, joka on riippumaton kansallisista oleskelulupaa koskevista vaatimuksista.

31. Tällainen seuraus olisi Saksan hallituksen mielestä vastoin kyseisen määräyksen sanamuotoa, jonka mukaan edellytyksenä on "vähintään" kolmen tai viiden vuoden säännönmukainen asuminen, sekä sen tavoitetta eli sitä, että turkkilaisen työntekijän perheenjäsenten vastaanottavaan jäsenvaltioon integroimisen edistämiseksi luomalla suotuisat edellytykset perheen yhdistämiselle näille henkilöille tunnustetut oikeudet sidotaan turkkilaisen työntekijän omaan tilanteeseen; sitä vastoin Turkin kansalainen voi saada itsenäiset oikeudet vain, jos hän täyttää päätöksen N:o 1/80 6 artiklassa asetetut edellytykset, joissa oletetaan niin ikään, että kansallisen oikeuden mukaisia oleskelu- ja työlupaa koskevia vaatimuksia on noudatettu.

32. Komission mielestä ennakkoratkaisukysymykseen liittyy kaksi erillistä oikeudellista ongelmaa.

33. Ensinnäkin on ratkaistava, onko päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohta ymmärrettävä siten, että sinä ajankohtana, jona turkkilaisen työntekijän perheenjäsen vetoaa kyseiseen määräykseen vaatiakseen itselleen siinä tunnustettuja oikeuksia, hänen asumisensa täytyy olla vielä säännönmukaista, eikä riitä, että hänen asumi-

sensa on aikaisemmin ollut säännönmukaista kolmen tai viiden vuoden ajan. Komissio katsoo, että esitettyyn kysymykseen on vastattava myöntävästi ottaen huomioon paitsi kyseisen määräyksen sanamuoto, jossa käytetään preesens-aikamuotoa [kyseisen kohdan ranskankielisessä versiossa käytetään muotoa "résident"], myös määräyksen henki ja tarkoitus.

34. Komissio toteaa, että vaikka silloin kun oleskelulupaa haetaan ajoissa ja säännönmukaisesti ja kun kaikki 7 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät, tässä määräyksessä annetaan oikeus myönnettävään oleskelulupaan, jota jäsenvaltio ei voi evätä Turkin kansalaiselta, tämä jäsenvaltio voi sitä vastoin laillisesti vaatia, että turkkilaisen työntekijän perheenjäsen ilmoittautuu säännönmukaisesti toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ja esittää vakinaisen asuinpaikkansa ja että hänen asumisensa on säännönmukaista koko sen ajan, kun hän oleskelee kyseisen valtion alueella. Kyseisellä valtiolla on tällä perusteella oikeus määrätä oleskeluluvan myöntämisestä lainsäädännössään asetettujen muotovaatimusten ja sääntöjen mukaisesti. Vaikka tämä lupa on luonteeltaan vain toteava, asianomaisen henkilön asumisen on oltava säännönmukaista ja jatkuttava sellaisena, sillä muutoin hän ei enää täytä 7 artiklan 1 kohdan edellytyksiä. Kyseisen määräyksen suppea tulkinta on perusteltua sen vuoksi, että jäsenvaltioilla on perusteltu intressi varmistua siitä, että niiden alueella oleskelevat ulkomaalaiset noudattavat asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä ja että heidän asumisensa jatkuu säännönmukaisena.

35. Esillä olevassa asiassa Ergat on itse rikkonut 7 artiklan 1 kohdassa tunnustettujen oikeuksien ketjun, kun hän ei ole hakenut ajoissa, ilman pätevää syytä, oleskelulupansa jatkamista Saksassa, minkä vuoksi hän on piittaamattomalla menettelyllään periaatteessa menettänyt oleskeluoikeutensa, joka hänellä oli Saksassa 28.6.1991 asti.

36. Toiseksi on komission mielestä kuitenkin tutkittava, kun otetaan huomioon ennen uuden hakemuksen tekemistä kulunut vähäinen, alle kuukauden pituinen ajanjakso ilman oleskelulupaa ja se, että Ergat olisi voinut vaatia oleskelulupansa jatkamista, jos hän olisi tehnyt hakemuksensa ajoissa, onko kansallisten viranomaisten esillä olevassa asiassa tekemä hylkäämispäätös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Näyttäisi siltä, ettei pääasian kantajan laiminlyönti ole vakava, vaikka sen oikeudellinen seuraus eli karkottaminen vastaanottavasta jäsenvaltiosta on huomattavan vakava.

37. Komission mukaan suhteellisuusperiaatteen soveltaminen edellyttää, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat otetaan asianmukaisesti huomioon.

38. Se katsoo, että kun otetaan huomioon esillä olevassa asiassa tapahtuneen myöhästymisen vähäisyys ja se, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ole muiden myöhästyneiden hakemusten perusteella kieltäytyneet jatkamasta Ergatin oleskelulupaa, 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun säännönmukaisen asumisen puuttumisella,

johon nämä samat viranomaiset ovat vedonneet, ei voida perustella riittävästi uuden oleskelulupahakemuksen hylkäämistä. Tällaisessa tilanteessa yleisen järjestyksen vaatimukset eivät mene asianomaisen Turkin kansalaisen etujen edelle, varsinkaan kun tätä ei ole aikaisemmin asianmukaisesti varoitettu niistä seurauksista, jotka voivat aiheutua oleskeluluvan uusimista koskevan hakemuksen myöhästymisestä.

39. Ranskan hallituksen mukaan edellä mainitussa asiassa Kadiman annetusta tuomiosta seuraa, että jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia päättämään Turkin kansalaisten maahantulon, oleskelun ja työmarkkinoille pääsyn edellytyksistä alueellaan, kunhan päätöksen N:o 1/80 henkeä ja tarkoitusta noudatetaan.

40. Yhteisöjen tuomioistuin on sen mukaan kuitenkin katsonut turkkilaisen työntekijän perheenjäsenen oleskeluluvan keston rajoittamisesta, että 7 artiklan 1 kohdassa turkkilaisen työntekijän perheenjäsenille myönnetyt oikeudet tunnustetaan tässä määräyksessä riippumatta siitä, ovatko vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset antaneet erityisen hallinnollisen asiakirjan, kuten oleskeluluvan.

41. Ranskan hallitus katsoo, että viimeksi mainitun kohdan tulkinta on esillä olevan asian kannalta ratkaiseva, sillä kysymys on sen selvittämisestä, menettääkö Ergat päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdassa myönnetyt oikeudet sillä perusteella, että hänen oleskelulupansa oli päättynyt silloin, kun hän haki sen jatkamista.

42. Nyt esillä olevassa asiassa Saksan viranomaiset tulkitsivat suppeasti oleskeluoikeuden edellytyksiä Saksassa ja katsoivat, että Ergatin oleskeluluvan päättyminen saattoi hänet kansallisen ulkomaalaislainsäädännön kannalta epäsäännönmukaiseen tilanteeseen, minkä vuoksi hän ei voinut enää vedota päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdassa annettuihin oikeuksiin.

43. Ranskan hallitus katsoo kuitenkin, että jäsenvaltioilla tässä asiassa oleva harkintavalta ei voi kyseenalaistaa päätöksen N:o 1/80 tehokasta vaikutusta ja että asiassa on otettava huomioon, että Ergatille on annettu lupa saapua Saksaan perheen yhdistämisen perusteella, että hän on asunut siellä 16 vuoden ajan ja että hänellä on ollut vuodesta 1989 toistaiseksi voimassa oleva työlupa. Näissä olosuhteissa Saksan viranomaisten suppea tulkinta näyttäisi ylittävän Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitetulla Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella tavoitellun päämäärän.

44. Tämän vuoksi kansallisen tuomioistuin on arvioitava, ovatko Saksan viranomaiset tässä tapauksessa käyttäneet Turkin kansalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevaa toimivaltaansa rajoittamatta päätöksen N:o 1/80 tehokasta vaikutusta.

Asian arviointi

45. Bundesverwaltungsgericht pohtii lähinnä sitä, menettääkö turkkilaisen siirtotyöläisen lapsi päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan mukaiset oikeutensa, kun hän on jonkin aikaa ollut ilman voimassa olevaa oleskelulupaa.

46. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että edellä mainitussa asiassa Kadiman annetussa tuomiossa "ei vastata kysymykseen siitä, edellytetäänkö kyseisissä määräyksissä, että perheenjäsenen asumisen on oltava säännönmukaista vielä sinä ajankohtana, jona hänen päättyneen oleskelulupansa jatkamista arvioidaan, vai jätetäänkö assosiaatio-oikeudessa huomiotta asumisen säännönmukaisuus silloin, kun ulkomaalaisella oli vielä joitakin viikkoja aikaisemmin oleskelulupa".

47. Aluksi yritän muotoilla kysymyksen uudelleen turkkilaisen siirtotyöläisen ja tämän perheen oikeuksia koskevassa asiayhteydessä. Asiassa Sevince [3] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan määräyksissä "rajoitutaan sääntelemään turkkilaisen työntekijän tilannetta työn osalta, eikä niissä viitata hänen tilanteeseensa oleskeluoikeuden osalta".

48. Samassa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklan stand-still-lausekkeen mukaan yhteisön jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön niiden alueilla laillisesti *oleskelleiden* ja *työskennelleiden* työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä työhönpääsyä koskevia uusia rajoituksia. [4]

49. Oleskelun säännönmukaisuutta ja työnteon säännönmukaisuutta ei voi siten sekoittaa toisiinsa.

50. Päätöksen 7 artiklassa määrätään puolestaan perheenjäsenten asemasta työmarkkinoilla, mutta siinä yhdistetään nimenomaisesti oikeus työhön ja oleskelun säännönmukaisuus. Työntekijöiden perheenjäsenet saavat tämän määräyksen mukaan "*asuttuaan säännönmukaisesti vähintään* [5] viisi vuotta" vastaanottavassa jäsenvaltiossa "tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä".

3 — Asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461; Kok. Ep. X, s. 529).

4 — Kursivointi tässä.

5 — Kursivointi tässä.

51. Bundesverwaltungsgericht katsoo, että tässä määräyksessä käytetystä aikamuodosta [preesens] sekä sanasta "seit" [saksankielisessä versiossa; ranskaksi "depuis"] voidaan päätellä, että perheenjäsenen oleskelun on jatkuttava säännönmukaisena jopa viiden vuoden ajanjakson päättymisen jälkeen.

52. Tämä tulkinta on vahvistettu äskettäin asiassa Akman[6] annetussa tuomiossa, jonka 50 kohtaan sisältyy seuraava katkelma:

"7 artiklassa määrätään *vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien* Turkin kansalaisten oikeudesta tehdä vapaasti työtä yhtäältä antamalla tämä oikeus perheenjäsenille yleisesti *tietyn säännönmukaisen oleskeluajan jälkeen*[7] turkkilaisen työntekijän perheen yhdistämiseksi (1 kohta) ja toisaalta antamalla tämä oikeus tällaisen työntekijän lapsille heidän oleskelunsa kestosta riippumatta mutta vasta sen jälkeen, kun he ovat saaneet koulutusta siinä valtiossa, jossa toinen vanhemmista on työskennellyt tietyn ajan (2 kohta)."

53. On siis perusteltua katsoa, että viiden vuoden määräajan jälkeen perheenjäsenen oleskelun on jatkuttava "säännönmukaisena".

54. Olisikin ollut käsittämätöntä, jos työntekijän lapsi, joka on asunut "säännönmukaisesti" vastaanottavassa jäsenvaltiossa vähintään viisi vuotta, voisi tämän jälkeen asua siellä "epäsäännönmukaisesti" pelkästään siitä syystä, että hän on välillä saavuttanut oikeuden tehdä minkälaista tahansa valitsemaansa työtä.

55. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Bozkurt[8] antamassaan tuomiossa, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan määräyksissä annetaan "turkkilaiselle työntekijälle oikeus tietyn ajan kestäneen laillisen työskentelyn jälkeen — — ryhtyä mihin tahansa valitsemaansa palkattuun työhön, mikä merkitsee välttämättä, että tälle työntekijälle on myönnettävä oleskelulupa, jottei oikeutta työskentelyyn tehtäisi täysin merkityksettömäksi".

56. Jos tämä virke erotettaisiin asiayhteydestään, saattaisi olla houkutus katsoa, että se, että henkilö on tiettynä ajankohtana saanut oikeuden tehdä vapaasti minkälaista tahansa työtä, merkitsisi automaattisesti rajoittamatonta oleskeluoikeutta.

6 — Asia C-210/97, Akman, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7519).

7 — Kursivointi tässä.

8 — Asia C-434/93, Bozkurt, tuomio 6.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1475).

57. Näin ei kuitenkaan seuraa tästä tuomiosta, jossa todetaan seuraavaa:

" — — päätöksen N:o 1/80 6 artiklaa sovelletaan turkkilaiseen työntekijään, joka joko työskentelee tai on tilapäisesti työkyvytön. Sitä vastoin siinä ei tarkoiteta turkkilaista työntekijää, joka on lopullisesti poistunut jäsenvaltion työmarkkinoilta *esimerkiksi* sen vuoksi, että hän on saavuttanut *eläkeiän* tai, kuten tässä tapauksessa, tullut *pysyvästi ja täydellisesti työkyvyttömäksi.* [9]

Tämän vuoksi sellaisen erityismääräyksen puuttuessa, jossa turkkilaiselle työntekijälle myönnettäisiin oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siellä, Turkin kansalaisen lailliseen työskentelyyn liittyvä oleskeluoikeus, sellaisena kuin se on taattu epäsuorasti mutta välttämättömänä päätöksen N:o 1/80 6 artiklassa, lakkaa, jos työtä ei voida enää tehdä kokonaisuudessaan ja pysyvästi.

On syytä lisäksi huomauttaa, että sikäli kuin kyse on yhteisön työntekijöistä, perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti niistä edellytyksistä, joilla oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle voidaan käyttää, säädetään antamalla komission asetus, joten ei ole mahdollista saattaa 48 artiklan mukaista järjestelmää koskemaan ilman muuta turkkilaisia työntekijöitä." [10]

58. On siten selvää, että asianomaisen oleskeluoikeus ei ole ehdoton eikä ajallisesti rajoittamaton.

59. Edellä mainitussa asiassa Bozkurt annettu tuomio koskee tosin 6 artiklaa, kun taas esillä olevassa asiassa on kyse 7 artiklasta. Koska näillä kahdella määräyksellä on kuitenkin sama tarkoitus eli asettaa edellytykset, joiden täyttyessä Turkin kansalainen voi vaatia työskentelyoikeutta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, mielestäni se, mikä pätee 6 artiklaan, pätee soveltuvin osin myös 7 artiklaan.

60. Mielestäni edellä mainitussa asiassa Kadiman annetulla tuomiolla ei kyseenalaistettu niitä johtopäätöksiä, jotka koskevat oleskeluoikeutta ja joihin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on

9 — Kursivointi tässä.

10 — Ks. tuomion 39—41 kohta.

päädytty 6 artiklan osalta, vaikka siihen sisältyy ilmaisu, joka saattaisi johtaa päinvastaiseen lopputulokseen.

61. Kyseisen tuomion 51 kohdassa todetaan näet seuraavaa:

"Kun kyse on turkkilaisen työntekijän perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaolon lyhentämisestä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on todettava, että vaikka onkin totta, että jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaiset säätämään niistä edellytyksistä, joiden mukaisesti tämä perheenjäsen voi saapua maahan ja oleskella siellä *siihen saakka, kunnes hänellä on oikeus vastaanottaa mikä tahansa työtarjous* [11] — — , on kuitenkin niin, että turkkilaisen työntekijän perheenjäsenille 7 artiklan 1 kohdassa myönnetyt oikeudet kuuluvat heille tämän määräyksen perusteella riippumatta siitä, antavatko vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset erityisen hallinnollisen asiakirjan, kuten oleskeluluvan."

62. Edellä mainitussa katkelmassa yhteisöjen tuomioistuin ei ole varmastikaan halunnut todeta, että jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joka koskee ulkomaalaisten oleskeluoikeutta, ei enää sovellettaisi turkkilaisen työntekijän perheenjäseniin sen jälkeen, kun nämä ovat saaneet oikeuden tehdä valitsemaansa palkattua työtä. Mikäli asiasta olisi voinut olla epäselvyyttä, se olisi joka tapauksessa poistunut edellä mainitussa asiassa Akman annetun tuomion myötä.

63. Jäsenvaltion lainsäädännön on luonnollisesti oltava yhteisön oikeuden ja varsinkin päätöksen N:o 1/80 mukainen, toisin sanoen siinä ei voida evätä perheenjäseniltä niitä oikeuksia, jotka yhteisön oikeudessa annetaan heille välittömästi.

64. Tässä lainsäädännössä voidaan säätää, ilman että se olisi ristiriidassa päätöksen N:o 1/80 kanssa, että joissakin olosuhteissa turkkilaisen työntekijän lapsi ei voi enää jäädä vastaanottavan jäsenvaltion alueelle.

65. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun

— hän on vapaaehtoisesti pitkäaikaisesti työtön [12]

— hän on lähtenyt kotimaahansa pitkäksi aikaa [13]

11 — Kursivointi tässä.

12 — Tämä johtopäätös voidaan tehdä vastakkaispäätelmänä asiasta C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-329).

13 — Komissio esitti tämän huomautuksen istunnossa, ja se vaikuttaa minusta relevantilta. On huomattava, että yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten osalta vain oleskelun keskeytykset, jotka eivät ylitä kuutta peräkkäistä kuukautta, eivät vaikuta heidän oleskelulupansa voimassaoloon.

— hänestä on tehty karkotuspäätös päätöksen N:o 1/80 14 artiklan mukaisesti yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantamisen vuoksi.

66. Jotta päätöksen N:o 1/80 systematiikkaa ei täysin muutettaisi, on katsottava, että kun täysi-ikäinen lapsi on kerran päässyt tilanteeseen, jossa hän voi tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa työtä, häntä koskevat samat säännöt kuin turkkilaista työntekijää, joka on tullut asumaan jäsenvaltioon aikuisiässä.

67. On myös huomattava, että päätöksen N:o 1/80 12 artiklassa annetaan jäsenvaltiolle oikeus olla soveltamatta automaattisesti 6 ja 7 artiklaa, jos sen työmarkkinoilla aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä, jotka voivat vaarantaa vakavalla tavalla tietyn alueen, toimialan tai ammattialan elintasoa tai työllisyyttä. Valtion on tällaisessa tapauksessa ilmoitettava assosiaationeuvostolle tästä väliaikaisesta rajoituksesta. Tähän määräykseen ei kuitenkaan ole vielä vedottu.

68. Jäsenvaltiolla on oltava edelleen oikeus valvoa säännöllisin väliajoin, etteivät turkkilaiset työntekijät tai heidän perheenjäsenensä ole jossakin edellä tarkoitetussa tilanteessa.

69. Tätä valvontaa voidaan suorittaa oleskeluluvan päätyttyä, sillä toisin kuin yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten "oleskelulupien" [14] osalta, yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että turkkilaisille työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen myönnetyt oleskeluluvat uusittaisiin automaattisesti viiden vuoden jälkeen.

70. Ei voida myöskään kiistää sitä, että työntekijän tai tämän perheenjäsenen on tehtävä aloite ja haettava oleskelulupansa jatkamista.

71. On vielä selvitettävä, mitä seurauksia voi aiheutua siitä, että työntekijällä ei ole enää tällaista oleskelulupaa, koska hän ei ole hakenut sen uusimista, ja voivatko kansalliset viranomaiset tällaisessa tapauksessa kieltäytymällä jatkamasta hänen oleskelulupaansa aiheuttaa sen, että hän menettää 7 artiklan 1 kohdan perusteella saavuttamansa oikeudet.

72. Saksan hallitus ja komissio ehdottavat tähän kysymykseen varsin ehdotonta vastausta. Ne katsovat, että tällaisessa tilan-

14 — Ks. jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) 6 artikla.

teessa kansallisilla viranomaisille ei ole minkäänlaista velvollisuutta hyväksyä luvan jatkamista koskevaa hakemusta. Omasta puolestani asiaa tarkkaan harkittuani katson, että tämä johtopäätös on liian jyrkkä. Mielestäni se, ettei henkilöllä ole oleskelulupaa sen vuoksi, että hän on hakenut liian myöhään sen jatkamista, ei ole peruste työntekijän karkottamiselle, kun oleskelulupa olisi myönnetty hänelle, jos hän olisi hakenut sitä ajoissa.

73. Suppeassa mielessä viimeksi mainittu ei tosin ole enää "säännönmukaisesti jäsenvaltiossa asuva" henkilö. Mutta olisiko kohtuullisempaa kohdella häntä laittomana maahanmuuttajana? Eikö ole tehtävä ero henkilön oikeusaseman lainvastaisuuden eri asteiden välillä?

74. Poliisi voi harjoittamansa valvonnan yhteydessä todeta, että ajajalla ei ole ajokorttia. Tästä on varmasti määrättävä seuraamus, mutta seuraamus voi olla erilainen siinä tapauksessa, että henkilöllä ei ole koskaan ollut ajokorttia tai että hän menettänyt sen tuomioistuimen päätöksellä, tai siinä tapauksessa, että hänellä ei ole enää voimassa olevaa ajokorttia, koska hän ei ole ollut lainsäädännössä iän perusteella edellytetyssä lääkärintarkastuksessa.

75. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuin on viitannut tämänkaltaiseen erotteluun todetessaan edellä mainitussa asiassa Kadiman antamassaan tuomiossa, että turkkilaisen työntekijän perheenjäsenille myönnetyt oikeudet "kuuluvat heille tämän määräyksen perusteella riippumatta siitä, antavatko vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset erityisen hallinnollisen asiakirjan, kuten oleskeluluvan".

76. Käsittääkseni tämä toteamus tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion ei ole syytä katsoa Turkin kansalaisen karkottamisen riippuvan siitä, onko hänellä voimassa oleva oleskelulupa, vaan yhdistettävä se siihen, toteutuuko jokin edellä luetelluista tilanteista, jotka poistavat oleskeluoikeudelta sen perusteen sinänsä.

77. Työntekijän karkottaminen sillä perusteella, että hän toimittaa hakemuksensa myöhässä, johtaisi siihen, että tämä myöhästyminen asetettaisiin samalle viivalle kuin yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen.

78. Edellä esitetty kriteeri voi perustua myös analogiapäätelmään neuvoston antamista direktiiveistä tiettyjen yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten osalta.

79. Viittaan tässä oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettuun

neuvoston direktiiviin 90/364/ETY,[15] joka koskee jäsenvaltioiden kansalaisia, joilla ei ole tätä oikeutta muiden säännösten perusteella, ja ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettuun neuvoston direktiiviin 90/365/ETY[16] sekä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettuun neuvoston direktiiviin 93/96/ETY.[17]

80. Kaikki nämä direktiivit sisältävät säännöksen, jonka mukaan "oleskeluoikeuden on oltava voimassa niin kauan kuin edunsaaja täyttää 1 artiklassa olevat edellytykset". Kyseisessä 1 artiklassa säädetään joka kerta, että kansalaisilla on oltava riittävästi tuloja ja varoja niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltojärjestelmään, ja heidän on kuuluttava sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

81. Kaikissa näissä direktiiveissä säädetään myös, että oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä asiakirja nimeltä "ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa", jonka voimassaoloaika voidaan rajoittaa viideksi vuodeksi ja joka voidaan uudistaa.

15 — EYVL L 180, s. 26.
16 — EYVL L 180, s. 28.
17 — EYVL L 317, s. 59.

82. Toisin kuin jäsenvaltioiden kansalaisia olevien työntekijöiden osalta, jotka tosiasiassa tekevät palkattua työtä, näissä direktiiveissä ei säädetä, että tämänkaltainen oleskelulupa olisi uusittava automaattisesti.

83. Tämä johtuu varmasti siitä, että näihin ryhmiin kuuluvilla henkilöillä ei ole samaa "oleskeluoikeutta" kuin työelämään osallistuvilla työntekijöillä, jotka johtavat tämän oikeutensa suoraan EY:n perustamissopimuksen 48 artiklasta (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla), vaan heidän oikeutensa on poikkeuksellinen ja sidottu tiukempiin edellytyksiin.

84. Vastaavasti Turkin kansalaisilla ei ole täsmälleen samoja oikeuksia kuin toisesta jäsenvaltiosta tulevalla, työelämään osallistuvalla työntekijällä. Heillä ei ole yksilöllistä oikeutta tulla työskentelemään yhteisön alueelle. Päätöksen N:o 1/80 6 ja 7 artiklasta ilmenee, että heidän oikeutensa saapua yhteisön alueelle on sidottu nimenomaiseen henkilökohtaiseen lupaan. Heidän oleskeluoikeutensa riippuu edellä mainitussa asiassa Bozkurt annetun tuomion sanamuodon mukaan "laillisesta työskentelystä", joka liittyy oleskeluoikeuteen. On siten johdonmukaista kohdella heitä samalla tavoin kuin kolmessa edellä mainitussa direktiivissä tarkoitettuja henkilöitä. Tämä merkitsee sitä, ettei heidän oleskelulupaansa voida kieltäytyä jatkamasta muussa kuin siinä tapauksessa,

etteivät he enää täytä oleskeluoikeutensa perustana olevia edellytyksiä.

85. On vielä selvitettävä, miten toimivaltaisten viranomaisten on kohdeltava sellaista turkkilaista työntekijää, joka siitä huolimatta, että hän työskentelee säännönmukaisesti, jättää kuukausien ajan hakematta oleskelulupansa uusimista tai joka aina sen umpeuduttua toimittaa hakemuksensa monta viikkoa myöhässä.

86. Komissio väittää tältä osin, että "mahdollisuus määrätä turkkilaisen työntekijän perheenjäsenelle hallinnollisia seuraamuksia tai sakkoja ei ole useinkaan riittävä sanktio, kun otetaan huomioon, että sellaisten henkilöiden osalta, joilla on alhaiset tulot, niitä on vaikea panna täytäntöön, ja niistä aiheutuu lisäksi merkittäviä hallinnollisia kuluja".

87. Jotta tämä perustelu, jonka hyväksyttävyydestä ei voida kiistellä, otettaisiin huomioon, voidaan pohtia, olisiko assosiaatio-oikeuden vastaista, että kansalliset tuomioistuimet määräävät tällaisille henkilöille seuraamuksia, joilla on suurempi ennaltaehkäisevä ja repressiivinen vaikutus kuin pelkillä sakoilla.

88. Asiassa Pieck antamassaan tuomiossa [18] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteisön jäsenvaltion kansalaiselle, joka ei ole hankkinut direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa säädettyä erityistä oleskeluasiakirjaa, ei voida määrätä vapausrangaistusta.

89. Yhteisöjen tuomioistuin perusteli tämän toteamuksensa kuitenkin sillä, että tätä oleskeluasiakirjaa ei voida rinnastaa oleskelulupaan, jonka myöntämisessä kansallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa. [19]

90. Turkkilaisen työntekijän tulo yhteisön alueelle edellyttää todellista oleskelulupaa, joka ei voi olla myöskään vilpillisesti hankittu. [20]

91. Näin ollen en pidä mahdottomana, että turkkilaiselle työntekijälle voitaisiin määrätä vapausrangaistus tilanteessa, jossa tämä on laiminlyönyt pitkän ajan kuluessa tai toistuvasti oleskelua koskevia muotovaatimuksia, vaikka se ensimmäisellä kerralla määrättäisiinkin ehdollisena.

18 — Asia 157/79, Pieck, tuomio 3.7.1980 (Kok. 1980, s. 2171; Kok. Ep. V, s. 275).

19 — Ks. tuomion 13 kohta.

20 — Ks. asia C-285/95, Kol, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3069).

Ratkaisuehdotus

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Turkin kansalainen, joka on saanut laillisilla työmarkkinoilla työskentelevän turkkilaisen työntekijän perheenjäsenenä ETY—Turkki-assosiaationeuvoston 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut oikeudet ja joka on hakenut viimeisen oleskelulupansa jatkamista sen voimassaoloajan päättymisen jälkeen, ei menetä näitä oikeuksia sillä perusteella, että tämä hänen lupansa oli kulunut umpeen ja että sen uusimisesta kieltäydyttiin, mikäli hän täyttää edelleen oleskeluoikeutensa perustana olevat aineelliset edellytykset.