YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
13 päivänä helmikuuta 1985 *

Asiassa 267/83,

jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksan liittotasavallan ylin hallintotuomioistuin) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Aissatou Diatta, Länsi-Berliinissä asuva Senegalin kansalainen,

vastaan

Land Berlin, edustajanaan Polizeipräsident (poliisipäällikkö), Berliini,

ennakkoratkaisun työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 ja 11 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat G. Bosco, O. Due ja C. Kakouris sekä tuomarit U. Everling, K. Bahlmann ja R. Joliet,

julkisasiamies: M. Darmon,
kirjaaja: hallintovirkamies D. Louterman,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Bundesverwaltungsgericht on esittänyt 18.10.1983 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 5.12.1983, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 10 ja 11 artiklan tulkintaa.

2 Kysymys on esitetty Senegalin kansalaisen Aissatou Diattan ja Land Berlinin, jota edustaa sen poliisipäällikkö (*Polizeipräsident*), välisessä asiassa.

3 Diatta on naimisissa Berliinissä asuvan ja työskentelevän Ranskan kansalaisen kanssa. Diatta on työskennellyt Berliinissä keskeytyksettä helmikuusta 1978.

4 Asuttuaan yhdessä aviomiehensä kanssa jonkin aikaa Diatta muutti erilleen asumaan 29.8.1978 tarkoituksenaan ottaa avioero, ja on siitä lähtien asunut eri asunnossa kuin aviomiehensä.

5 Oleskelulupansa päättyessä Diatta haki luvan pidennystä. Berliinin poliisipäällikkö hylkäsi 29.8.1980 tekemällään päätöksellä hakemuksen sillä perusteella, ettei Diatta enää ollut ETY:n jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsen ja ettei hänellä ollut aviopuolisonsa kanssa yhteistä asuntoa. Verwaltungsgericht vahvisti kielteisen päätöksen sillä perusteella, ettei puolisoilla ollut yhteistä asuntoa. Sitä vastoin Verwaltungsgericht katsoi, että perhesuhde oli edelleen olemassa. Diatta valitti päätöksestä Oberverwaltungsgerichtiin, jonka hylättyä valituksen hän haki muutosta Bundesverwaltungsgerichtissä.

6 Bundesverwaltungsgericht on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Onko asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sellaisen työntekijän, joka on jäsenvaltion kansalainen ja työssä toisen jäsenvaltion alueella, aviopuoliso asuu 'työntekijän luona' myös siinä tapauksessa, että puolisostaan erillään asumisestaan huolimatta hän asuu omassa asunnossaan samalla paikkakunnalla kuin työntekijä?

2) Luodaanko asetuksen (ETY) N:o 1612/68 11 artiklalla sellaisten jäsenvaltion kansalaisten, jotka ovat palkkatyössä ja asuvat toisen jäsenvaltion alueella, aviopuolisoille (jotka eivät ole jäsenvaltion kansalaisia) itsenäinen oleskeluoikeus, joka ei perustu asetuksen 10 artiklassa mainittuihin edellytyksiin, silloin kun he aikovat tehdä palkkatyötä kyseisen jäsenvaltion alueella?"

7 Bundesverwaltungsgerichtin esittämillä kysymyksillä pyritään pääasiallisesti selvittämään, onko asetuksen N:o 1612/68 10 artiklassa tarkoitettujen siirtotyöläisen perheenjäsenten välttämättä asuttava vakituisesti siirtotyöläisen luona saadakseen oleskeluoikeuden kyseisen säännöksen nojalla ja annetaanko asetuksen 11 artiklassa itsenäinen oleskeluoikeus suhteessa 10 artiklassa säädettyyn oleskeluoikeuteen.

8 Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan mukaan:

"1) Seuraavilla henkilöillä on kansalaisuudesta riippumatta oltava oikeus tulla asumaan sellaisen henkilön luokse, joka on jäsenvaltion kansalainen ja työssä toisen jäsenvaltion alueella:

a) hänen aviopuolisollaan sekä heidän jälkeläisillään, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia;

b) työntekijän ja hänen aviopuolisonsa sukulainen ylenevässä polvessa, jos hän on työntekijän huollettava.

2) Jäsenvaltioiden on helpotettava sellaisten perheenjäsenten muuttoa, joita ei ole mainittu 1 kohdassa mutta jotka ovat työntekijän huollettavia tai jotka asuvat työntekijän taloudessa.

3) Sovellettaessa 1 ja 2 kohtaa työntekijällä on voitava olla perheensä käyttöön asunto, joka täyttää ne vaatimukset, joita pidetään normaaleina sen alueen kotimaisten työntekijöiden asumisessa, jossa työntekijä on työssä; tällä säännöksellä ei kuitenkaan saa saattaa kotimaisia työntekijöitä ja työntekijöitä, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, eriarvoiseen asemaan."

9 Asetuksen 11 artiklassa täsmennetään:

"Jos jäsenvaltion kansalainen on palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toisen jäsenvaltion alueella, hänen aviopuolisollaan ja lapsellaan,

joka on alle 21-vuotias tai huollettava, on oikeus ryhtyä mihin tahansa palkattuun työhön koko kyseisen jäsenvaltion alueella myös siinä tapauksessa, että he eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia."

10 Diattan mukaan 10 artiklassa ei viitata nimenomaisesti yhdessä asumiseen vaan siinä vaaditaan ainoastaan siirtotyöläistä antamaan perheenjäsentensä käyttöön asunto, "joka täyttää ne vaatimukset, joita pidetään [asumisessa] normaaleina". Tarkoituksena on tosiasiallisesti turvata yleinen turvallisuus ja järjestys estämällä sellaisten henkilöiden maahanmuutto, joiden elinolot ovat epävarmat. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että aviopuoliso tai muu perheenjäsen voi hankkia lisätilaa vuokraamalla erillisen asunnon. Ei myöskään ole mahdollista tulkita asetusta N:o 1612/68 siten, että siinä edellytettäisiin katkeamatonta aviollista yhdyselämää. Maahanmuuttoviranomaisten asiana ei ole arvioida, onko sovinnon teko vielä mahdollinen. Lisäksi jos aviopuolisoiden yhdessä asuminen olisi ehdoton vaatimus, työntekijä voisi koska tahansa aiheuttaa puolisonsa maastakarkotuksen tekemällä hänet asunnottomaksi. Asetuksen 11 artiklassa annetaan laajempi oleskeluoikeus kuin 10 artiklassa, ja se perustuu väistämättä mahdollisuuteen valita eri asuinpaikka.

11 Pääasian vastaajan Land Berlinin mukaan asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan ainoana tavoitteena on suojella siirtotyöläisiä ja taata heidän liikkuvuutensa turvaamalla heidän perhesiteidensä säilyminen. Näin ollen ei ole mitään perusteita sille, että heidän perheenjäsenilleen tunnustettaisiin oleskeluoikeus silloin kun oikeus ei perustu yhdessä asumiseen. Asetuksen 11 artiklassa puolestaan ei säädetä oleskeluoikeudesta vaan ainoastaan oikeudesta työskentelyyn.

12 Myös Saksan liittotasavallan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden hallitusten mukaan asetuksen 10 artiklan sanamuodosta ja tarkoituksesta seuraa, että aviopuolisolla on oleskeluoikeus ainoastaan, mikäli hän elää siirtotyöläisen taloudessa. Asetuksen N:o 1612/68 viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että asetuksen tavoitteena on antaa työntekijälle mahdollisuus elää perheensä kanssa. Perheen yhdessäolosta ei kuitenkaan ole kyse silloin kun aviopuolisot luopuvat yhdessä asumisesta. Asetuksen N:o 1612/68 10 ja 11 artiklassa on otettu huomioon 48 artiklan 3 kohdassa määrätyn oikeudellisen tilanteen kaksijakoisuus, nimittäin oikeus työntekoon ja oikeus oleskeluun. Tällaista tulkintaa tukee asetuksen N:o 1612/68 10 ja 11 artiklan syntytausta – ne perustuvat työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 25 päivänä maaliskuuta 1964 annetun neuvoston asetuksen N:o 38/64/ETY (EYVL N:o 62, s. 965) 17 ja 18 artiklaan. Asetuksen N:o

38/64/ETY 18 artiklassa todetaan selkeästi, että jos perheenjäsenellä ei ole 17 artiklasta johtuvaa oikeudellista asemaa, hänellä ei ole itsenäistä oleskeluoikeutta.

13 Komissio väittää, että on yleisesti hyväksyttyä, että perustamissopimuksen 48 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrätty perustavanlaatuinen vapaan liikkuvuuden oikeus tunnustetaan myös siirtotyöläisten perheille. Komission mukaan ei näin ollen olisi hyväksyttävää liittää toisiinsa henkilöiden vapaan liikkuvuuden oikeutta ja tapaa, jolla aviopuolisot haluavat järjestää aviollisen yhdyselämänsä, vaatimalla heitä elämään samassa taloudessa. Kaikilla jäsenvaltioilla ja kaikilla ihmisillä ei nimittäin ole samanlaista käsitystä aviosuhteesta. Tämän vuoksi 10 artiklassa ei esitetä mitään tällaisia vaatimuksia. Asetuksen 10 artiklan tarkoituksena on ainoastaan varmistaa, että maahanmuuttajilla on normaalit vaatimukset täyttävä asunto, joka vastaa ulkomaalaisviranomaisten terveyttä ja asumista koskevia vaatimuksia. Myös 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) 4 artiklan 3 ja 4 kohdasta ilmenee, että oleskeluluvan myöntäminen perustuu ainoastaan avioliittoa koskevaan aineelliseen kriteeriin, ei yhteistä asuntoa koskevaan lisäkriteeriin. Suullisessa käsittelyssä komissio meni vielä pidemmälle ja katsoi, että siirtotyöläisen perheenjäsenten oleskeluoikeus, samoin kuin heidän oikeutensa tehdä palkkatyötä koko vastaanottovaltion alueella, ei lakkaa siinäkään tapauksessa, että perhesiteet katkeavat maahantulon jälkeen.

14 Esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi on asetus N:o 1612/68 asetettava oikeaan yhteyteensä.

15 Asetus on yksi sellaisista sääntelyistä, joiden tarkoituksena on helpottaa perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamista ja antaa näin ollen työntekijälle muun muassa mahdollisuus liikkua vapaasti muiden jäsenvaltioiden alueella ja oleskella siellä työn tekemiseksi.

16 Tätä tarkoitusta varten asetuksen 10 artiklassa säädetään, että siirtotyöläisen tietyt perheenjäsenet voivat myös tulla sen jäsenvaltion alueelle, jossa siirtotyöläinen asuu, sekä tulla hänen luokseen asumaan.

17 Asiayhteys ja säännöksen tavoitteet huomioon ottaen säännöstä ei voida tulkita suppeasti.

18 Kun asetuksen 10 artiklassa säädetään, että siirtotyöläisen perheenjäsenellä on oikeus tulla asumaan työntekijän luokse, siinä ei edellytetä, että kyseinen perheenjäsen asuisi siellä vakituisesti vaan, kuten artiklan 3 kohdassa todetaan, ainoastaan että työntekijällä on voitava olla perheensä käyttöön asunto, joka täyttää ne vaatimukset, joita pidetään normaaleina. Implisiittistä vaatimusta perheen yhteisestä asunnosta ei näin ollen voida hyväksyä.

19 Tällainen tulkinta vastaa lisäksi asetuksen 11 artiklan tarkoitusta. Artiklassa annetaan perheenjäsenelle oikeus ryhtyä mihin tahansa palkkatyöhön koko kyseisen jäsenvaltion alueella myös siinä tapauksessa, että työn tekeminen tapahtuu kaukana paikasta, jossa siirtotyöläinen oleskelee.

20 On syytä lisätä, ettei avioliiton voida katsoa päättyneen ennen kuin siitä on toimivaltaisen viranomaisen päätös. Näin ei ole silloin, kun aviopuolisot ainoastaan asuvat erillään, vaikka heillä olisikin aikomus ottaa myöhemmin avioero.

21 Asetuksen N:o 1612/68 11 artiklan sanamuodosta puolestaan käy ilmi, ettei sillä anneta siirtotyöläisen perheenjäsenille itsenäistä oleskeluoikeutta vaan ainoastaan oikeus ryhtyä mihin tahansa palkkatyöhön kyseisen valtion alueella. Asetuksen 11 artikla ei näin ollen voi muodostaa 10 artiklassa mainituista edellytyksistä riippumatonta oleskeluoikeuden oikeudellista perustaa.

22 Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että asetuksen N:o 1612/68 10 artiklassa tarkoitettujen siirtotyöläisen perheenjäsenten ei ole välttämättä asuttava vakituisesti siirtotyöläisen luona saadakseen oleskeluoikeuden kyseisen säännöksen nojalla ja että asetuksen 11 artiklalla ei anneta itsenäistä oleskeluoikeutta suhteessa 10 artiklassa säädettyyn oleskeluoikeuteen.

Oikeudenkäyntikulut

Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille väliintulijoina oleville hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Bundesverwaltungsgerichtin 18.10.1983 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklassa tarkoitettujen siirtotyöläisen perheenjäsenten ei ole välttämättä asuttava vakituisesti siirtotyöläisen luona saadakseen oleskeluoikeuden kyseisen säännöksen nojalla, eikä asetuksen 11 artiklalla anneta itsenäistä oleskeluoikeutta suhteessa 10 artiklassa säädettyyn oleskeluoikeuteen.

Mackenzie Stuart Bosco Due

Kakouris Everling Bahlmann Joliet

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä helmikuuta 1985.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti