EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

7. juuli 2005 *

Kohtuasjas C-383/03,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel Verwaltungsgerichtshof'i (Austria) 4. septembri 2003. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 12. septembril 2003, menetluses

Ergül Dogan

versus

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja esimees R. Silva de Lapuerta, kohtunikud R. Schintgen (ettekandja) ja P. Kūris,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikus menetluses esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Ergül Dogan, esindajad: *Rechtsanwalt* A. Summer, *Rechtsanwalt* N. Schertler ja *Rechtsanwalt* N. Stieger,

— Austria valitsus, esindaja: E. Riedl,

— Saksamaa valitsus, esindaja: A. Tiemann,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: G. Rozet ja H. Kreppel,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta (edaspidi „otsus nr 1/80") artikli 6

tõlgendamist. Assotsiatsiooninõukogu asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10).

2 Nimetatud taotlus esitati kohtuvaidluses Türgi kodaniku Ergül Dogani ja Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg'i (Vorarlbergi liidumaa julgeolekuamet) vahel seoses Austria territooriumilt väljasaatmise protseduuriga.

Õiguslik raamistik

3 Otsuse nr 1/80 artikli 6 lõigete 1 ja 2 kohaselt:

„1. Arvestades erisusi, mis tulenevad artiklist 7, mis käsitleb perekonnaliikmete vaba juurdepääsu tööle, on liikmesriigi tööturul seaduslikult 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.

2. Iga-aastased puhkused, rasedus- ja sünnituspuhkus ning puudumised tööõnnetuste või lühiajaliste haiguste tõttu arvestatakse seaduslike tööperioodide hulka. Mittevabatahtliku töötuse perioode, mis on pädevate asutuste poolt nõuetekohaselt registreeritud, ja puudumisi pikaajaliste haiguste tõttu ei loeta küll seaduslike tööperioodide hulka, kuid nad ei kahjusta siiski eelneva tööperioodi alusel saadud õigusi."

[Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

4 Nimetatud otsuse artikkel 7 näeb ette:

„Liikmesriigi tööturul seaduslikult 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.

Türgi päritolu töötajate lastel on pärast vastuvõtvas riigis kutsehariduse omandamist õigus selles liikmesriigis vastu võtta kõik tööpakkumised, sõltumata selles liikmesriigis elamise kestusest, tingimusel et üks vanematest on selles liikmesriigis seaduslikult töötanud vähemalt kolm aastat."

5 Vastavalt sama otsuse artikli 14 lõikele 1:

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

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

6 Eelotsusetaotlusest selgub, et 1948. aastal sündinud Ergül Dogan ei nõustu tema suhtes tehtud Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg'i 24. mai 2000. aasta otsusega, millega keelduti talle alalist elamisluba väljastamast.

7 Otsuse vastuvõtmise ajaks oli asjaomane isik Austrias elanud umbes 27 aastat ja töötanud seal seaduslikult mitmeid aastaid. Ta on abielus ja nelja lapse isa. Aastatel 1975 ja 1976 lubati tema perekonnal vastuvõtvasse liikmesriiki tema juurde elama asuda.

8 10. augustil 1998 vahistati ta raskes kuriteos süüdistatavana ning 9. märtsi 1999. aasta kohtuotsusega mõisteti talle kolmeaastane vabadusekaotuslik karistus, mis kuulus täies ulatuses ärakandmisele.

9 Vaidlusalune otsus põhineb sellel kriminaalkorras süüdimõistmisel. Tegelikult loetakse Austria välismaalaste seaduse (BGBl. I, 1997/75) artikli 36 kohaselt elamisloast keeldumiseks vajalikud tingimused täidetuks, kui välismaalasele on siseriiklik kohus mõistnud reaalse vangistuse kestusega üle kolme kuu. Kuna alalise elamisloa väljastamisest keeldumise otsuse peale esitatud hagil puudub otsuse täitmist peatav toime, oli E. Dogan sunnitud Austriast lahkuma.

10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kuni vahistamiseni laienesid E. Doganile otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes ette nähtud õigused vastavalt katkematule seaduslikule tööle Austrias enam kui nelja aasta jooksul.

11 Siseriiklik kohus arutleb siiski, kas E. Dogan nendest õigustest vahistamise tõttu ilma ei jäänud. Kohus küsib endalt, kas lähtuvalt 10. veebruari 2000. aasta otsusest kohtuasjas C-340/97: Nazli (EKL 2000, lk I-957) tuleb järeldada, et mitte ainult eelvangistus, vaid üldisemal viisil kogu vabadusekaotuslik karistus, isegi kui sellel on märkimisväärne kolmeaastane kestus nagu käesolevas asjas, kujutab endast Türgi päritolu töötaja seadusliku töö ainult ajutist katkemist vastuvõtva riigi tööturul, mis mõjutab asjaomase isiku õigusi ainult seni, kuni ta leiab mõistliku aja jooksul pärast vabanemist uue palgalise töö, või vastupidi, kujutab kriminaalkorras süüdimõistmisele järgnenud vangistusest põhjustatud kutsetegevuse puudumine endast töötust, mis ei ole otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 2 teise lause mõttes „mittevabatahtlik", kuna

selle põhjuseks on asjaomase isiku süüline käitumine, mille tagajärjel jääb töötaja järelikult ilma juba omandatud õigustest.

12 Leides, et sellises olukorras on kohtuvaidluse lahendamiseks vaja tõlgendada ühenduse õigust, otsustas Verwaltungsgerichtshof menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas otsuse nr 1/80 [...] artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada selliselt, et Türgi kodanik jääb ilma oma õigustest, mis tal on [nimetatud otsuse] artikli 6 lõike 1 kolmanda taande alusel, kui ta on vangistatud kolmeaastase vabadusekaotusliku karistuse kandmiseks?"

Eelotsuse küsimus

13 Sellele küsimusele tõhusa vastuse andmiseks tuleb kohe alguses meelde tuletada, et isegi otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 sõnastusest tuleneb, et vastupidiselt selle sätte esimesele ja teisele taandele, milles nähakse ette eeskirjad, mille kohaselt on liikmesriigi territooriumil seaduslikult viibival ja seal tööluba omaval Türgi kodanikul õigus pärast ühte aastat seaduslikku töötamist vastuvõtva liikmesriigi territooriumil uuendada tööluba sama tööandja juures töötamiseks (esimene taane) või vastavalt pärast kolme aastat töötamist ja arvestades liikmesriikide kodanikest töötajate eesõigusi, võtta vastu samal kutsealal mõne teise tööandja tehtud pakkumine (teine taane), annab artikli 6 kolmas taane Türgi päritolu töötajale

õiguse vastata mitte ainult eelnevatele tööpakkumistele, vaid tingimusteta õiguse otsida ja võtta vastu mis tahes töökohti omal valikul (vt 23. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-171/95: Tetik, EKL 1997, lk I-329, punkt 26, ja eespool viidatud kohtuotsus Nazli, punkt 27).

14 Euroopa Kohus on E. Doganiga sarnases olukorras oleva Türgi töötaja kohta, kes pärast nelja aastat seaduslikku töötamist saab vastuvõtvas liikmesriigis osundatud kolmanda taande kohaselt õiguse seal „võtta vastu mis tahes töökohti omal valikul", korduvalt sedastanud, et lisaks sellele, et otsuse nr 1/80 otsekohaldatavusest tuleneb huvitatud isikute individuaalne õigus juurdepääsuks töökohtadele, eeldab ka selle õiguse kasulik mõju, et oleks olemas sellele õigusele vastav elamisõigus, mis ei sõltu nimetatud õigustele juurdepääsu tingimuste jätkuvast olemasolust (vt 20. septembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-192/89: Sevince, EKL 1990, lk I-3461, punktid 29 ja 31; 16. detsembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-237/91: Kus, EKL 1992, lk I-6781, punkt 33; eespool viidatud kohtuotsus Tetik, punktid 26, 30 ja 31, ning eespool viidatud kohtuotsus Nazli, punktid 28 ja 40; vt ka otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu teise taande kohta analoogiline 16. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-329/97: Ergat, EKL 2000, lk I-1487, punkt 40, ja 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-467/02: Cetinkaya, EKL 2004, lk I-10895, punkt 31, ning otsuse nr 1/80 artikli 7 teise lõigu kohta 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-355/93: Eroglu, EKL 1994, lk I-5113, punkt 20, ja 19. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-210/97: Akman, EKL 1998, lk I-7519, punkt 24).

15 Ühelt poolt näeb otsuse nr 1/80 artikli 6 lõige 2 tegelikult vaid vastavalt otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmes taandes sätestatud seadusliku töötamise kestusele vastava järkjärguliselt laienevate õiguste tekkimise staadiumiks ning järelikult ainult erinevate perioodide arvestamiseks ette erinevad põhjused nende perioodide jooksul töö katkestamiseks (vt selle kohta 6. juuni 1995. aasta otsus kohtuasjas C-434/93: Bozkurt, EKL 1995, lk I-1475, punkt 38; eespool viidatud kohtuotsused Tetik, punktid 36–39, ja Nazli, punkt 40).

16 Otsuse nr 1/80 lõige 2 seevastu enam ei kohaldu alates hetkest, mil Türgi päritolu töötaja vastab otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes sätestatud tingimustele ja selle tulemusel juba omab nimetatud sättes ette nähtud tingimusteta õigust võtta vastu mis tahes töökohti omal valikul ning saada sellega kaasnev elamisluba.

17 Vastupidiselt seisukohale, mida toetavad Austria ja Saksamaa valitsus, ei saa otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes sätestatud õiguste tõlgendamine sõltuda asjaolust, et nimetatud artikli lõikes 2 ei ole vangistust ette nähtud. Samuti ei oma tähtsust nimetatud valitsuste esitatud väide, mille kohaselt on Türgi päritolu töötaja vastutav tööturult puudumise eest oma vangistuse ajal, nii et vangistusest tingitud töötuse perioodi ei saa käsitleda kui „mittevabatahtlikku" osutatud otsuse artikli 6 lõike 2 teise lause tähenduses.

18 Teiselt poolt tuleneb kohtupraktikast, et selleks, et mitte muuta sisutühjaks otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes toodud õigusi, millele Türgi päritolu töötaja saab tugineda, tuleb nimetatud sätet tõlgendada nii, et see ei näe ette ainult töösuhte olemasolu, vaid annab vastuvõtva liikmesriigi tööturuga juba alaliselt seotud isikule töötamiseks tingimusteta õiguse, mis kindlasti võimaldab sellel isikul lõpetada üks töö selleks, et otsida mis tahes teist tööd asjaomase isiku valikul (eespool viidatud kohtuotsus Nazli, punkt 35). Erinevalt esimesest ja teisest taandest ei eelda selle sätte kolmas taane tegelikult põhimõtteliselt katkematu töösuhte olemasolu.

19 Euroopa Kohus on sellest järeldanud, et selline Türgi päritolu töötaja võib oma töösuhte ajutiselt katkestada. Vaatamata sellisele katkestamisele on ta uue palgalise töö leidmiseks mõistlikult vajaliku perioodi jooksul jätkuvalt vastuvõtva liikmesriigi seaduslikul tööturul otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 tähenduses. Seega tuleb selles riigis taotleda oma elamisloa pikendamist, et jätkuvalt kasutada oma õigust vabaks juurdepääsuks kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul, tingimusel et isik otsib tulemuslikult uut tööd ja — nagu käesoleval juhul — kasutab mõistliku aja jooksul uue töö leidmiseks pakutavaid tööturuteenuseid (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Tetik, punktid 30, 31, 41, 46 ja 48, ning Nazli, punktid 38 ja 40).

20 Otsuse nr 1/80 artikli 6 lõikes 1 sätestatud korrale ning selle sätte kolmanda taande alusel Türgi päritolu töötajale antava töö- ja elamisloa kasulikule mõjule tuginevat tõlgendust tuleb arvesse võtta hoolimata põhjusest, miks asjaomane isik vastuvõtva liikmesriigi tööturult puudub, tingimusel et nimetatud puudumine on ajutine.

21 Juhul kui töötaja on vangistuse tõttu tööst eemal nagu põhikohtuasjas, ei ole eemaloleku viisil mingit tähtsust, kuna Türgi kodanikust töötaja tööturult puudumine on ajaliselt piiratud.

22 Nagu järeldub ka 29. aprilli 2004. aasta otsusest liidetud kohtuasjades C-482/01 ja C-493/01: Orfanopoulos ja Oliveri (EKL 2004, lk I-5257, punkt 50), ei või eespoolt viidatud kohtuotsuses Nazli tehtud lahendit vaadelda käesoleva kohtuasja erilistest asjaoludest eraldiseisvana, arvestades tõsiasja, et kõnealune töötaja viibis üle aasta eelvangistuses, misjärel mõisteti talle täies ulatuses ärakandmisele kuuluv vabadusekaotuslik karistus. Vastupidi, see lahend on asjaolude kokkulangevuse tõttu tervikuna ülekantav seaduslikult tööturult vangistuse tõttu ajutisele puudumisele.

Veelgi täpsemalt, tingimus, mis kas või kestvalt takistab asjaomast isikut töötamast, ei oma tähtsust, kuna see ei takista asjaomase isiku hilisemat aktiivses elus osalemist.

23 Neil asjaoludel, v.a juhul, kui asjaomane isik on vastuvõtva liikmesriigi seaduslikult tööturult püsivalt välja arvatud, sest tal objektiivselt puudub mis tahes võimalus tööturule naasta või ta on pärast kinnipidamist ületanud uue palgalise töö otsimiseks mõistliku tähtaja, võivad siseriiklikud ametiasutused piirata otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandast taandest talle kuuluvaid õigusi elamisloa osas ainult sama otsuse artikli 14 lõike 1 alusel (vt eespool viidatud kohtuotsus Nazli, punkt 44).

24 Siinkohal tuleb lisada, et juba kohtupraktikast tuleneb, et viimati mainitud sättele tugineva väljasaatmise meetme alusel ei saa otsustada, kas asjaomase isiku käitumisega kaasneb konkreetne oht uueks avaliku korra raskeks rikkumiseks. Niisiis ei saa sellist meedet pärast kriminaalkorras süüdimõistmist ja üldpreventiivsel eesmärgil automaatselt võtta (vt eespool viidatud kohtuotsus Nazli, punktid 61, 63 ja 64).

25 Kõigist eespool toodud põhjendustest järeldub, et esitatud küsimusele tuleb vastata, et Türgi kodanik, kellel on otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmanda taande alusel vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul, ei kaota seda õigust isegi mitmeid aastaid kestva vangistuse jooksul tööturult puudumisest tulenevalt, juhul kui tema puudumine vastuvõtva liikmesriigi seaduslikult tööturult on vaid ajutine.

Selle sätte alusel asjaomasele isikule antava töötamisega seotud õiguste ja nendega kaasneva elamisõiguse suhtes võib sama otsuse artikli 14 lõike 1 alusel rakendada piiranguid üksnes avalikust korrast, julgeolekust ja rahvatervisest lähtudes, või

põhjusel, et Türgi kodanik on pärast vanglast vabanemist ületanud uue palgalise töö otsimiseks mõistliku tähtaja.

Kohtukulud

26 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

Türgi kodanik, kellel on Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiatsioonilepinguga asutatud assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta artikli 6 lõike 1 kolmanda taande alusel vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul, ei kaota seda õigust isegi mitmeid aastaid kestva vangistuse jooksul tööturult puudumisest tulenevalt, juhul kui tema puudumine vastuvõtva liikmesriigi seaduslikult tööturult on vaid ajutine.

Selle sätte alusel asjaomasele isikule antava töötamisega seotud õiguste ja nendega kaasneva elamisõiguse suhtes võib sama otsuse artikli 14 lõike 1 alusel rakendada piiranguid üksnes avalikust korrast, julgeolekust ja rahvatervisest lähtudes, või põhjusel, et Türgi kodanik on pärast vanglast vabanemist ületanud uue palgalise töö otsimiseks mõistliku tähtaja.

Allkirjad