KOHTUJURIST L.A. GEELHOED'i ETTEPANEK

esitatud 25. mail 2004 [1]

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas asjas on Verwaltungsgericht Stuttgart (Saksamaa) esitanud Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiatsiooninõukogu otsuse nr 1/80 [2] (edaspidi „otsus nr 1/80") tõlgendamise kohta. Täpsemalt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liikmesriigi tööturul seaduslikult töötava Türgi päritolu töötaja alla 21-aastane kasupoeg on viidatud otsuse artikli 7 esimese lõigu tähenduses perekonnaliige.

2. Käesolev kohtuasi omab tähtsust eelkõige esitatud küsimuse kontekstist lähtuvalt. Türgi päritolu töötajate ja nende perekonnaliikmete teatavad õigused Euroopa Ühenduse territooriumil tulenevad otsuse nr 1/80, millega kehtestatakse EMÜ–Türgi vaheline assotsieerumisleping, [3] artiklitest 6 ja 7. Need õigused erinevad oluliselt õigustest, mis on ette nähtud ühenduse töötajatele ja nende perekonnaliikmetele EÜ artiklis 39 ja sellele järgnevates artiklites ning EÜ asutamislepingu artikli 49 (muudetuna EÜ artikkel 40) alusel vastuvõetud nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruses (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires [4] (edaspidi „määrus nr 1612/68").

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada otsuse nr 1/80 artiklis 7 toodud mõistet „perekonnaliige". Otsuses endas seda mõistet ei selgitata ning Euroopa Kohtult ei ole siiamaani selle mõiste sisu määratlemist

1 — Algkeel: hollandi.

2 — 19. septembri 1980. aasta otsus nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta, mille on vastu võtnud Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiooni loomise lepinguga asutatud assotsiatsioonинõukogu.

3 — Leping, 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 kiideti heaks ja kinnitati ühenduse poolt nõukogu23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685).

4 — EÜT L 257, lk 2.

taotletud. Siiski, otsuses Baumbast ja R [5] tunnustas Euroopa Kohus ühenduse töötaja kasulaste õigusi määruse nr 1612/68 alusel. Käesolevas kohtuasjas tõusetub küsimus, kas viidatud kohtuotsus on Türgi päritolu töötaja kasulapse õiguste määratlemisel asjakohane, arvestades otsuse nr 1/80 ja määruse nr 1612/68 vahelist olulist erinevust.

4. Lisaks on eelotsusetaotluse kohaselt võimalik otsuses nr 1/80 sätestatud kasulapse mõistet üksikasjalikumalt määratleda. Elamisloa taotlemise (mis oli põhikohtuasja algatamise ajendiks) ajal oli hageja Saksamaa õiguse kohaselt täisealine, kuid alla 21-aastane. Samuti oli ta mitmetes õigusrikkumistes süüdi mõistetud.

II. Õiguslik raamistik

A. *EMÜ–Türgi assotsieerumisleping*

5. Assotsieerumislepingu artikli 2 lõike 1 kohaselt on lepingu eesmärgiks lepingupoolte kaubandus- ja majandussuhete jätkuv ja tasakaalustatud areng, sealhulgas töösuhete valdkonnas, kohaldades järkjärguliselt töötajate vaba liikumist (artikkel 12), samuti kaotades asutamisvabaduse (artikkel 13) ning teenuste vaba osutamise (artikkel 14) piirangud eesmärgiga parandada Türgi elanike elutingimusi ning lõppkokkuvõttes hõlbustada Türgi Vabariigi liitumist ühendusega (preambuli neljas põhjendus ja artikkel 28).

6. Selleks näeb assotsieerumisleping ette ettevalmistava etapi, mis võimaldab Türgi Vabariigil ühenduse abiga oma majandust tugevdada (artikkel 3), üleminekuetapi, mille jooksul tuleb tagada tolliliidu järkjärguline rakendamine ning Türgi Vabariigi ja ühenduste majanduspoliitikate ühtlustamine (artikkel 4), ning lõppetapi, mis rajaneb tolliliidul ja hõlmab lepingupoolte majanduspoliitikate tihedama koordineerimise (artikkel 5).

7. Assotsieerumislepingu artikkel 6 sätestab: „Assotsiatsiooni järkjärgulise elluviimise ja arengu tagamiseks kohtuvad lepingupooled assotsiatsiooninõukogus, mis tegutseb talle lepinguga antud pädevuse piires". Seega on assotsiatsiooninõukogu pädev võtma vastu

5 — 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R (EKL 2002, lk I-7091, punkt 57).

lepingu eesmärkide saavutamiseks vajalikke otsuseid selles sätestatud juhtudel (assotsieerumislepingu artikli 22 lõige 1). Kumbki lepingupool võtab assotsiatsiooninõukogu otsuste elluviimiseks vajalikke meetmeid.

8. Assotsieerumislepingu artikkel 9 sätestab: „Ilma et see piiraks artikli 8 alusel kehtestatavate erisätete kohaldamist, tunnistavad lepinguosalised, et kooskõlas ühenduse asutamislepingu artiklis 7 kehtestatud põhimõttega keelatakse käesoleva lepingu reguleerimisalas igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel".

B. *Otsus nr 1/80*

9. Assotsiatsiooninõukogu võttis 19. septembril 1980 vastu otsuse nr 1/80. Tuleb märkida, et seda otsust ei ole Euroopa Ühenduste Teatajas kunagi avaldatud.[6] Otsuse artikli 6 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Arvestades artiklist 7, mis käsitleb perekonnaliikmete vaba juurdepääsu tööle, tulenevaid erisusi, 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, vastata sama töö osas sama või mõne teise tööandja mõnele teisele tööpakkumisele, mille tingimused on tavapärased ning mis on registreeritud selle liikmesriigi tööhõivetalituses;

— õigus omandada pärast nelja aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul." [Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

10. Käesolevas asjas omab põhimõttelist tähtsust artikkel 7, mis reguleerib liikmesriigi tööturul seaduslikult töötava Türgi päritolu

6 — Euroopa Kohus ei ole pidanud selle puuduse alusel vajalikuks seada kahtluse alla otsuse sisulist juriidilist jõudu.

töötaja perekonnaliikmete olukorda. Töötaja juurde elama lubatud perekonnaliikmetel on:

— õigus vastata tööpakkumistele 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.

11. Artikli 14 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt: „Käesoleva jao [7] sätete kohaldamisel arvestatakse avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise seisukohalt õigustatud piiranguid."

C. Määrus nr 1612/68

12. Määruse artikkel 10 sätestab:

„1. Sõltumata kodakondsusest on õigus asuda elama töötaja juurde, kes on ühe liikmesriigi kodanik ja kes töötab teise liikmesriigi territooriumil:

a) tema abikaasal ja nende järglastel, kes on alla 21-aastased või ülalpeetavad;

b) töötaja ja tema abikaasa ülalpeetavatel sugulastel ülenevas liinis.

2. Liikmesriigid hõlbustavad ükskõik millise lõikes 1 nimetamata pereliikme riiki lubamist, kui ta on ülalnimetatud töötaja ülalpeetav või temaga koos elav ja samasse leibkonda kuuluv isik riigis, kust töötaja pärit on.

7 — Siia otsuse jaosse kuuluvad artiklid 6 ja 7.

3. Lõigete 1 ja 2 kohaldamise eelduseks on, et töötajal on oma pere jaoks samasugune elamispind, mida peetakse piirkonnas, kus ta töötab, tavaliseks selle riigi kodanikest töötajate puhul; käesoleva sätte alusel ei tohi siiski teha vahet selle riigi kodanikest töötajate ja teistest liikmesriikidest pärit töötajate vahel."

13. Lõpuks tuleks tsiteerida ka viidatud määruse artiklit 11:

„Kui liikmesriigi kodanik on töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja teise liikmesriigi territooriumil, on tema abikaasal ja neil tema lastel, kes on alla21-aastased või tema ülalpeetavad, õigus asuda tööle töötajana mis tahes paigas selles riigis, isegi kui nad ei ole ühegi liikmesriigi kodanikud."

III. Asjaolud

A. *Põhikohtuasja asjaolud*

14. Põhikohtuasja hageja Engin Ayaz on sündinud 24. septembril 1979; ta on vallaline ja Türgi kodanik. 19. mail 1991 saabus ta Türgist koos oma emaga, et asuda elama Saksamaa territooriumil koos ema ja kasuisaga. Kasuisa on Saksamaal seaduslikult elanud ja seal töötanud alates 1980ndatest aastatest.

15. Eelotsusetaotluse järgi ema ei tööta; talle ei ole kunagi väljastatud *Arbeitserlaubnis*'i ega *Arbeitsgenehmigung*'i (tööluba).

16. E. Ayaz on Saksamaale saabumisest alates elanud koos oma ema ja kasuisaga ühises kodus, välja arvatud lühike katkestus 1999. aasta sügise lõpust kuni 2000. aasta alguseni. Selle perioodi jooksul lõpetas ta õpingud Hauptschule's (ettevalmistav kutsekeskkool) ning läbis aastase kutsealase koolituse. Pärast seda on ta alustanud kahel korral (kuid mitte lõpetanud) kutsealast koolitust ning olnud aeg-ajalt töötu ja aeg-ajalt töötanud autojuhina. Ajavahemikus 1997–2001 mõisteti ta süüdi mitmes õigusrikkumises, mis ulatusid juhiloata sõiduki juhtimisest kuni röövimiseni, kehavigastuste tekitamise ja vägistamiseni.

17. Järgnevalt tuleb vaadelda hageja elamisõigusega seonduvat. Perekonna taasühinemist ja pereelu kaitset käsitleva Saksamaa

välismaalaste seaduse [8] alusel omas E. Ayaz tähtajalist elamisluba. 8. juulil 1999 esitas ta taotluse alalise elamisloa saamiseks. Selle taotluse kohta ametlikku otsust ei tehtud. 24. märtsil 2000 taotles ta oma elamisloa pikendamist määratud tähtajaks. Landratsamt Rems-Murr-Kreis jättis oma 9. augusti 2000. aasta otsusega avalduse rahuldamata ning kohustas hagejat järgmise kuu jooksul otsusest teadasaamisest Saksamaa territooriumilt lahkuma, vastasel korral saadetakse ta maalt välja tagasi Türki.

18. 14. septembril 2000 esitas E. Ayaz selle otsuse peale Verwaltungsgericht Stuttgart'ile halduskaebuse ning taotles samal ajal viimatinimetatult oma õiguste ajutist kaitset. Verwaltungsgericht tunnistas 30. oktoobri 2000. aasta otsusega hageja esitatud halduskaebuse edasilükkavat jõudu.

19. Regierungspräsidium Stuttgart jättis 8. veebruari 2002. aasta otsusega E. Ayaz'i esitatud halduskaebuse rahuldamata järgmistel põhjustel:

— Õigusrikkumised, milles hageja oli süüdi mõistetud, on eriti rasked. Regierungspräsidium oli veendunud, et hageja ei ole suuteline ega soovi Saksamaa õigusest kinni pidada. Seepärast kujutab ta endast tõsist ja reaalset ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Tema poolt sooritatud õigusrikkumised annavad tunnistust käitumisest, mis kujutab endast tõelist ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.

— Arvestades et hageja on täisealine ja vallaline, ei ole väljasaatmine vastuolus Saksamaa põhiseadusega ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (edaspidi „EIÕK").

— Hagejal ei ole õigust tugineda otsuse nr 1/80 artikli 7 esimesele lõigule. Kuigi ta väitis apellatsioonimenetluses, et tema ema on töötanud seaduslikult alates 1996. aastast, esitas ta ainult 2001. aasta jaanuari palgatõendi; ühtegi muud varasema kuupäevaga tõendit ei ole ta esitanud. Seega tuleb teha järeldus, et tema ema ei olnud tööturul töötamiseks seaduslikult arvele võetud.

20. Hageja esitas 5. märtsil 2002 Verwaltungsgericht Stuttgart'ile hagi, mille arutamise käigus esitas kõnealune kohus Euroopa Kohtule ülaltoodud punktis 1 käsitletud eelotsuse küsimuse.

8 — Eelkõige Ausländergesetz'i (välismaalaste seadus) §-d 17 ja 22.

B. *Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamus*

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus alustab oma taotluse põhistamist sellega, et ei Saksamaa õigus (nimelt Ausländergesetz'i §-d 47 ja 48) ega EIÕK välista tema väljasaatmist.

22. Seevastu, kui hageja kuulub otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu kohaldamisalasse, saab ta toetuda sama otsuse artikli 14 lõikes 1 sätestatud erikaitsele väljasaatmise vastu. Sõltumata avaliku korra rikkumisest, mida iga õigusrikkumine kaasa toob, tuleb väljasaatmine kõne alla vaid juhul, kui on olemas tegelik ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 sellisel — rangel — tõlgendamisel kohtuotsusele Nazli. [9]

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et käesoleval juhul ei ole artikli 14 lõikes 1 sätestatud tingimused täidetud. Vaatamata E. Ayaz'i korduvale süüdimõistmisele, ei saa oletada, et ta kujutaks endast konkreetset ja tegelikku ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, mis võib kahjustada mõnda ühiskonna põhihuvi. Sellist ohtu ei saa tuletada Amtsgericht Waiblingen'is menetluses pooleliolevast kahest kriminaalasjast. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kindel, et hageja oli tegelikult süüdi nendes õigusrikkumistes, mille eest talle süüdistus esitati.

24. Seetõttu on käesoleva vaidluse lahendamiseks oluline teada, kas hageja kuulub otsuse nr 1/80 artikli 7 reguleerimisalasse. Kuna välismaalase ankeedi kohaselt ei ole ta ema kunagi töötaja olnud, peab asjas tuvastama, kas hageja on oma kasuisa perekonnaliige.

25. Selleks selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus määruse nr 1612/68 nende artiklite sõnastust, mis on kõige asjakohasemad otsuse nr 1/80 artikli 7 tõlgendamisel. Tuleb rõhutada, et käesolev selgitus puudutab määruse saksakeelset versiooni: kõnealuse määruse artikli 11 järgi ei ole hageja oma kasuisa perekonnaliige, sest see säte viitab ainult „kodaniku" lastele (kes on alla 21-aastased). Määruse nr 1612/68 artikli 11 kohaldamise kasuks räägib asjaolu, et nimetatud artikkel, nagu ka otsus nr 1/80 käsitleb tööturule ligipääsu. Kui teisest küljest võtta aluseks määruse nr 1612/68 artikli 10 lõikes 1 määratletud perekonnaliige, kuulub hageja otsuse nr 1/80 kohaldamisalasse, kuna artiklis 10 ei kasutata vastupidiselt abikaasale laste puhul omastavat omadussõna *sein*, vaid

9 — 10 veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-340/97 (EKL 2000, lk I-957, punkt 55 jj).

määravat artiklit *die*. Seega on silmas peetud ka neid lapsi, kes ei ole abikaasade ühised lapsed. Seda seisukohta jagatakse Saksamaa õiguskirjanduses ja kohtupraktikas. Arvestades sellega, et hageja ei olnud veel 21-aastane, kui tema viimane elamisluba kehtivuse kaotas (31. oktoober 1999), ei oma asja lahendamisel tähtsust, kas kasuisa peab või pidas hagejat ülal.

IV. Hinnang

A. *Kohaldamisala*

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on esitanud oma küsimuse üldistavalt. Ta soovib teada, kas alla 21-aastane kasupoeg on otsuse nr 1/80 artikli 7 tähenduses perekonnaliige. Niisiis küsib ta lihtsa küsimuse ning jätab kõrvale kohtuasja erilised asjaolud. Tõlgendamise kohta esitatud küsimuse puhul lähtub ta analoogiast määruses nr 1612/68 toodud mõistetega (eelkõige artiklid 10 ja 11). See on tavapärane, kuna Euroopa Kohus on mitmetes otsuses leidnud, et EÜ artiklis 39 ja sellele järgnevates artiklites kehtestatud põhimõtteid tuleb võimalikult suures ulatuses kohaldada Türgi kodanikele, kellele on antud õigused otsusega nr 1/80. [10]

C. *Menetlus Euroopa Kohtus*

26. Käesolevas asjas on esitanud kirjalikke märkusi põhikohtuasja kostja (Landratsamt Rems-Murr-Kreis'i kaudu), Saksamaa valitsus ja komisjon. Kostja väidab, et kasulast ei saa pidada otsuse nr 1/80 artikli 7 tähenduses perekonnaliikmeks. Seevastu Saksamaa valitsus ja komisjon leiavad, et alla 21-aastane kasulaps kuulub selle mõiste alla; Saksamaa valitsus lisab, et kasulapsel peab olema liikmesriigi õiguse kohaselt antud luba Türgi päritolu töötaja juurde elama asumiseks.

28. Vahepeal, üsna vahetult pärast käesoleva eelotsusetaotluse saamist, tunnistas Euroopa Kohus otsuses Baumbast ja R [11] ühenduse töötaja kasulaste teatavaid õigusi määruse nr 1612/68 alusel. Seetõttu võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastata lühidalt, viidates kohtuotsusele Baumbast ja R.

10 — Vt kõige hilisem 8. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas C-171/01: Wählergruppe Gemeinsam (EKL 2003, lk I-4301, punkt 72).

11 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud otsuse punkt 57. Üksikasjalikum käsitlus esitatakse allpool.

29. Kuid nagu on teada, ei pruugi lihtne küsimus tähendada lihtsat vastust, mis tuleneb olemasolevast kohtupraktikast ilma täiendavate kaalutlusteta. See peab eriti paika käesoleval juhul, kus ühenduse piires töötajate liikumist käsitleva Euroopa Kohtu otsuse mehaaniline ülekandmine võib viia ebarahuldava tulemuseni, kuna sellega eitataks olulist erinevust ühelt poolt EÜ artikli 39 ja sellele järgnevate artiklite ning määruse nr 1612/68 ja teiselt poolt otsuse nr 1/80 vahel. See erinevus ongi käesoleva ettepaneku aluseks.

30. EÜ artikkel 39 ja sellel järgnevad artiklid käsitlevad töötajate vaba liikumist ning selle kohaselt peavad liikmesriigid avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise seisukohalt õigustatud piiranguid arvestades tunnistama ühenduse õiguse alusel mistahes teise liikmesriigi kodaniku, kes kuulub laialt määratletud töötaja mõiste alla, õigust elada liikmesriigi territooriumil. [12]

31. Otsuses nr 1/80 on õigused sätestatud hoopis teisel ja vähem radikaalsemal viisil. Otsuse artikli 6 kohaselt on Türgi päritolu töötajatel teatavad õigused tööturul, kui nad elavad seaduslikult liikmesriigis ja töötavad seal kooskõlas selle riigi sisserände- ja tööhõivealaste õigusaktidega. Otsuses artiklis 7 tunnustatakse ka nimetatud kodanike nende perekonnaliikmete õigusi tööturul, kellele on antud luba asjaomase kodaniku juurde selles liikmesriigis elama asuda. Perekonnaliikmetel on need õigused tööturul ka siis, kui nad ise veel liikmesriigis ei tööta.

32. Otsus nr 1/80 ei sisalda ühtegi sätet töötajate vaba liikumise kohta, kuigi artikleid 6 ja 7 saab käsitleda EMÜ–Türgi assotsieerumislepingu ühe eesmärgina seatud töötajate vaba liikumise järkjärgulise elluviimise esimese etapina..

33. Seetõttu leian, et esitatud küsimusele saab vastata alles pärast otsusega nr 1/80 Türgi päritolu töötajatele ja nende perekonnaliikmetele antud kaitse olemuse ja ulatuse põhjalikku analüüsimist kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga. Analüüs koosneb kahest osast: B osas kirjeldatakse otsuse nr 1/80 artiklite 6 ja 7 alusel kehtestatud süsteemi olemust; C osas vaadeldakse lähemalt seaduslikult töötava Türgi päritolu töötaja laste õigusi artikli 7 alusel.

12 — Vt näiteks hiljutine 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins (EKL 2004, lk I-2703, punkt 26 jj).

B. *Otsuse nr 1/80 artiklite 6 ja 7 alusel kehtestatud süsteem*

34. Käesolev kohtuasi käsitleb kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist liikmesriigist. [13] Üldiselt on kolmandate riikide kodanike väljasaatmine liikmesriikide autonoomses pädevuses, seda vähemalt juhul, kui Euroopa Ühendus ei ole ise võtnud EÜ artikli 63 lõikes 3 ette nähtud sisserändepoliitikat käsitlevaid meetmeid. Saksamaa ametiasutused soovivad sellist autonoomset pädevust kasutada, mistõttu saab asjaomane kolmanda riigi kodanik toetuda Türgi päritolu töötaja perekonnaliikme staatusest tulenevale eelisseisundile. Järelikult toetub ta erandile eelnimetatud üldreeglist, mille kohaselt on liikmesriikidel laiaulatuslikud volitused oma sisserändepoliitika elluviimisel.

35. Otsuse nr 1/80 artiklite 6 ja 7 alusel kehtestatud süsteem on jagatav järgmisteks etappideks.

— Etapp 1: Türgi päritolu töötajate ligipääs liikmesriikide territooriumile ning selles riigis nende esimese töökohaga seonduvad tingimused on reguleeritud siseriikliku õigusega.

— Etapp 2: edasine ligipääs tööturule, kui Türgi päritolu töötaja on vähemalt ühe aasta liikmesriigis seaduslikult töötanud. Sellisel juhul ei tulene selle töötaja õigused mitte ainult liikmesriigi tööõigusest, vaid ka otsuse nr 1/80 artiklist 6.

— Etapp 3: Türgi päritolu töötajate perekonnaliikmetele elamisõiguse andmine ja nende ligipääs tööturule esimese kolme liikmesriigis elamise aasta jooksul. Sellel perioodil kohaldatakse perekonnaliikmetele üksnes liikmesriigi õigust. Sellele vaatamata juhinduvad liikmesriigid sel perioodil oma autonoomse pädevuse teostamisel EIÕK-st ja ühenduse õigusest, arvestades allpool toodud tingimusi.

— Etapp 4: edasine ligipääs tööturule, kui Türgi päritolu töötaja perekonnaliige on seaduslikult elanud liikmesriigis vähemalt kolm aastat. Sellisel juhul ei tulene perekonnaliikme õigused mitte ainult liikmesriigi tööõigusest, vaid ka vahetult otsuse nr 1/80 artiklist 7.

36. Esimene etapp. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei riiva otsus nr 1/80 liikmesriikide pädevust reguleerida

13 — Vt samuti minu ettepanek 23. septembri 2003. aasta otsuse ettevalmistamisel kohtuasjasC-109/01: Akrich (EKL 2003, lk I-9607) ja eelkõige viidatud ettepaneku sissejuhatus.

ise Türgi kodanike juurdepääsu nende territooriumile ega nende esimese töökohaga seonduvaid tingimusi.[14] Liikmesriigid ei kaota pädevust kujundada oma poliitikat seoses Türgi päritolu töötajatele liikmesriigi tööturul olevate vabade töökohtade pakkumisega. Kohtujurist Mischo on kohtuasjas Ergat[15] õigesti leidnud, et Türgi päritolu töötajatele ei ole antud õigust elada liikmesriigi territooriumil. Nad omandavad EMÜ-Türgi assotsiatsiooni alusel saadud õigused alles pärast seda, kui nad on töötanud liikmesriigis ühe aasta.

37. Seda arvesse võttes ei ole ühenduse õiguse seisukohalt esimese etapi kohta palju juurde lisada. Türgi päritolu töötaja ei erine millegi poolest muu kolmanda riigi kodanikust. Nad ei omanda mingeid erilisi õigusi ühenduse õiguse alusel.

38. Teine etapp. Assotsiatsiooni eeskirjad reguleerivad ainult Türgi päritolu töötajate olukorda, kes on teatava aja jooksul (s.o vähemalt üks aasta) töötanud seaduslikult vastuvõtva liikmesriigi tööturul kooskõlas otsuse nr 1/80 artiklis 6 sätestatud tingimustega. Seega saavad nad otsuse nr 1/80 alusel teatud õigused, tänu millele on nad võimelised tööturul edasi liikuma. Nagu nähtub artikli 6 lõikest 1, lähevad need õigused järkjärgult suuremaks. Tööturuga seotud õiguste andmine tuleneb eelkõige asjaomaste isikute elamisõigusest, mis seonduvad esimesena nimetatud õigustega. Vastasel korral puuduks neil õigustel tõhus toime.[16]

39. Türgi päritolu töötajatel ei ole õigust liikuda vabalt ühenduse piires ja seega puuduvad neil õigused teistes liikmesriikides.[17] Otsus nr 1/80 annab Türgi päritolu töötajatele teatavad õigused liikmesriigi tööturul, kus nad seaduslikult töötavad. Otsusest ei tulene rohkem ega vähem. Türgi päritolu töötaja õigus elada liikmesriigi territooriumil ei ole seega talle tagatud põhiõigus, mida saaks võrrelda igale liidu kodanikule EÜ artikli 18 alusel antud õigusega,[18] vaid üksnes töötaja õigustega kaasnev vajalik õigus. Sama on tuletatav ka assotsiatsiooni eeskirjadest, milles lähtutakse põhimõttest, et Türgi päritolu töötaja elamine liikmesriigis on ajutine. Ükski säte ei reguleeri näiteks õigust jääda liikmesriiki elama pärast pensioniikka jõudmist, nagu on ette nähtud määruse (EMÜ) nr 1251/70[19] artiklis 2.

14 — Vt kõige hiilisem 21. oktoobri 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/01 ja C-369/01: Abatay jt (EKL 2003, lk I-12701, punkt 63 jj).

15 — Vt kohtujuristi ettepanek 16. märtsi 2000. aasta otsuse ettevalmistamisel kohtuasjas C-329/97: Ergat (EKL 2000, lk I-1487, punkt 47).

16 — Vt eelkõige eespool 9. joonealuses märkuses viidatud Nazli kohtuotsuse punkt 28.

17 — Vt eelkõige 23. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-171/95: Tetik (EKL 1997, lk I-329) ja 11. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-37/98: Savas (EKL 2000, lk I-2927).

18 — Vt selle kohta eespool 5. joonealuses märkuses viidatud Baumbast ja R kohtuotsuse punkt 81 jj.

19 — Komisjoni 29. juuni 1970. aasta määrus (EMÜ) nr 1251/70 töötajate õiguse kohta jääda elama liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist (EÜT L 142, lk 24).

40. Artikli 6 paremaks mõistmiseks tuleks võtta vaatluse alla assotsieerumislepingus seatud eesmärgid. [20] Artikli 2 lõige 1 sätestab: „eesmärgiks [on] lepingupoolte kaubandus- ja majandussuhete jätkuv ja tasakaalustatud areng [...]". Otsuse nr 1/80 järgi on sellega hõlmatud kolm valdkonda: põllumajandustoodetega kauplemine, töötajate liikumine ning majanduslik ja tehniline koostöö. Neid valdkondi käsitlevate eeskirjade eesmärk on kaasa aidata ühenduse ja Türgi Vabariigi majandussuhete tugevdamisele. [21]

41. Minu arvates on oluline aspekt otsuse artiklis 6 see, et sellega soovitakse anda Türgi päritolu töötajale teatavad spetsiifilisemad õigused tööturul pärast seda, kui tal on lubatud liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal töötada. Nad peavad olema võimelised tööturul edusamme tegema ja seega vahetama tööandjat. Nende seisund tööturul peaks olema võimalikult sarnane asjaomase liikmesriigi kodaniku seisundiga.

42. Türgi päritolu töötaja saab tõelisi edusamme teha vaid siis, kui tema perekonnaliikmed võivad tema juurde elama asuda ja ka perekonnaliikmed ise saavad areneda sõltumatute üksikisikutena. Teisisõnu, kui pere ühinemise tingimused ei ole Türgi päritolu töötaja jaoks soodsad, ei pruugi tal olla võimalik kasutada otsuse nr 1/80 artikli 6 alusel talle antud õigusi. Sellest vaatenurgast on paremini mõistetavad ka perekonnaliikmetele otsuse nr 1/80 artikli 7 alusel antud õigused.

43. Sotsiaalse eesmärgina ei olnud perekonna taasühinemine vastuvõtvas liikmesriigis otsuse nr 1/80 vastuvõtmise ajal primaarne, kuid aastate jooksul on see Euroopa Kohtu poolt otsusele antud tõlgendustes hakanud teatavat rolli mängima.

44. Kolmas etapp. Sisuliselt on töötaja perekonnaliikme õigused võrreldavad töötaja enda õigustega. Otsusest nr 1/80 ei tulene otseselt perekonnaliikme õigust siseneda liikmesriigi territooriumile, kus töötaja seaduslikult töötab: sellel perioodil on liikmesriigi seadusandjale tagatud autonoomia. Esimese kolme aasta jooksul pärast liikmesriigis elamisõiguse saamist reguleerib perekonnaliikme õiguslikku seisundit jätkuvalt siseriiklik õigus, võttes sealjuures arvesse, et liikmesriigi ametivõimude vabadus on siiski piiratud perekonna taasühinemise eeskirjadega. Nad peavad arvestama EIÕK artikliga 8 (ja sellega seonduva kohtupraktikaga) ning

20 — Vt lähemalt käesoleva ettepaneku punkt 5.

21 — Vt samuti käesoleva ettepaneku punktis 6 viidatud assotsieerumislepingu sätted.

töötaja enda eelisseisundiga tulenevalt EMÜ-Türgi assotsieerumislepingust, mis kaitseb teda muu hulgas diskrimineerimise eest Türgi kodakondsuse alusel. [22]

45. Antud kontekstis tuleks viidata kohtuotsusele Kadiman. Euroopa Kohtu arvamuse järgi on artikli 7 esimese lõigu eesmärk „soodustada liikmesriigi tööturul seaduslikult töötava Türgi päritolu töötaja tööhõivet ja elamistingimusi, tagades peresidemete säilimise". [23] Kohus jätkab sedastamist: „artikli 7 esimese lõiguga loodud süsteemi eesmärk on luua soodsad tingimused perekondade taasühinemiseks vastuvõtvas liikmesriigis, võimaldades kõigepealt sisserännanud töötaja perekonnaliikmete kohalolekut ning seejärel kindlustades nende positsiooni, andes neile õiguse selles riigis töötada". Selle põhjal näib, et Euroopa Kohus peab esimesel perioodil, mis eelneb kolmeaastasele elamisperioodile, tähtsaks ka artiklit 7. Tundub, et samast eeldusest lähtub ka kohtujurist Léger Akmani kohtuasjas. Ta rõhutab, et otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu (vastupidi artikli 7 teisele lõigule) selge eesmärk on kaasa aidata perekondade taasühinemisele. [24]

46. Artikli 7 esimese lõigu tõlgendamisel on perekonna taasühinemise aspekt saanud küll üha suurema tähelepanu, kuid kõnealuse otsusega ei loodud siiski õigust perekonna taasühinemisele. Viitan assotsieerumislepingu eesmärgile. Määrava tähtsusega on selle sätte ühemõtteline sõnastus: perekonnaliikmel ei ole õigust siseneda liikmesriigi territooriumile, kus töötaja seaduslikult töötab. Artikli 7 esimene lõik viitab kõigest võimalusele territooriumile siseneda („kellel on lubatud tema juurde elama asuda"). Alles pärast perekonna taasühinemist laienevad otsuses sätestatud õigused perekonnaliikmetele.

47. Türgi päritolu töötaja seisukohalt lähtudes on palju juhtumeid, kus asjaomane töötaja saabub töötamise eesmärgil liikmesriiki. Perekond jääb päritoluriiki. Mõne aja möödudes otsustab töötaja jääda sellesse liikmesriiki kauemaks ajaks töötama ja ta soovib, et tema perekond asuks tema juurde elama. Kuid otsuse nr 1/80 kohaselt ei ole tal automaatset õigust taotleda oma perekonna taasühinemist. See küsimus kuulub esmalt liikmesriigi sisserändeõiguse valdkonda (vt ettepaneku punkt 44).

48. Siit jõuan edasi neljanda etapini. Otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõiguga antakse liikmesriigis taasühinenud või ühinenud

22 — Siinkohal piirdun vaid rõhutamisega, et liikmesriigi seadusandja, s.t sisserändepoliitika valdkonnas riigi pädevate ametiasutuste poliitika kujundamise vabadus on piiratud. Türgi päritolu töötaja perekonnaliikme territooriumile sisenemise keelamise kriteeriumide, mida liikmesriik on kohustatud järgima, detailne kirjeldamine väljuks käesoleva ettepaneku raamidest: E. Ayaz'i kohtuasjas ei ole see aspekt asjakohane.

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

24 — Kohtujuristi ettepanek 19. novembri 1998. aasta otsuse ettevalmistamisel kohtuasjas C-210/97: Akman (EKL 1998, lk I-7519, punkt 48 jj).

perekonna liikmetele teatavad õigused selle liikmesriigi tööturul. Need õigused on võrreldavad töötaja enda õigustega. Esiteks ei saa nimetatud isikud neid õigusi automaatselt: nad peavad olema elanud liikmesriigis teatava perioodi. Teiseks on nende positsioon tööturul seda tugevam, mida kauem nad on liikmesriigis elanud. Kolmandaks on perekonnaliikmel samuti õigus elada liikmesriigi territooriumil. Liiati on viimatinimetatud õigus hädavajalik palgalise töö saamiseks ja tegemiseks.[25]

49. Nende eeskirjade eesmärk on ära hoida seda, et liikmesriigid keelavad Türgi päritolu töötajate perekonnaliikmete töötamise. Seoses Türgi päritolu töötaja edasiliikumisega tööturul peab ka tema perekonnaliikmetel — abikaasal või lapsel — olema ligipääs tööturule. Selles mõttes tulenevad perekonnaliikme õigused töötaja enda õigustest. Samas otsuses käsitletakse perekonnaliikmeid selgelt sõltumatute üksikisikutena, kellele on antud õigus töötada.

C. Laste õigused otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu alusel

50. Otsuse nr 1/80 artikli 7 esimeses lõigus antakse eeliseid erinevatele perekonnaliikmetele, kellele on antud õigus töötaja juurde elama asuda. Ma eristaksin siinkohal töötaja abikaasat, alaealisi lapsi ja teisi perekonnaliikmeid, kes on töötaja ülalpeetavad, nagu näiteks Marokost pärit naise kasupoeg Mesbah'i kohtuasjas.[26]

51. Türgi päritolu töötaja abikaasa õigused on suhteliselt lihtsalt lahtiseletatavad. Pärast teatavat elamisperioodi asjaomases liikmesriigis tekib abikaasal ligipääs tööturule otsuse artikli 7 esimese lõigu alusel. Ta peab olema töötajaga liikmesriigis koos elanud vähemalt kolm aastat.[27] Kui ta on töötanud seaduslikult vähemalt ühe aasta, omandab ta peale selle iseseisvad õigused otsuse nr 1/80 artikli 6 alusel (mispuhul peab abikaasal samuti olema Türgi kodakondsus).

52. Alaealistel lastel on abikaasaga samad õigused. Lisaks saavad nad artikli 7 teise

25 — Vt (otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu teise taandega seoses) eespool 15. joonealuses märkuses viidatud Ergat'i kohtuotsuse punkt 40.

26 — 11. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-179/98 (EKL 1999, lk I-7955).

27 — See põhimõte on tuletatav eespool 23. joonealuses märkuses viidatud Kadiman'i kohtuotsusest (eelkõige punktid 44 ja 54).

lõigu alusel spetsiaalse õiguse, kui nad on läbinud kutsealase koolituse. Esineb siiski üks oluline erinevus: teatud ajahetkel ei kuulu nad enam töötaja perekonda, näiteks seetõttu, et on saanud täisealiseks. Siinjuures on võimalik eristada kolme varianti:

— laps jääb pärast täisealiseks saamist töötaja ülalpeetavaks, kui ta näiteks õpib oma vanemate kulul: ta kuulub jätkuvalt artikli 7 esimese lõigu kohaldamisalasse;

— laps töötab seaduslikult liikmesriigi tööturul: ta omandab ise õigused artikli 6 alusel;

— laps ei tööta (veel) ega ole töötaja ülalpeetav. Sellisel juhul kaotab laps sisuliselt oma õigused otsuse nr 1/80 alusel ja tema ligipääs tööturule sätestatakse liikmesriigi õigusega.

53. Kolmandat varianti oleks vaja veidi selgitada. Üldjuhul isik, kelle õigus pääseda tööturule tuleneb tema staatusest töötaja perekonnaliikmena, kaotab oma õiguse koos nimetatud staatuse kadumisega. Lisaksin siia ühe nüansi juurde: Euroopa Kohus on otsuse nr 1/80 artikli 6 lõikega 1 seoses tunnistanud Türgi päritolu töötaja õigust otsida mõistliku aja jooksul uut töökohta vastuvõtvas liikmesriigis ja sellega kaasnevalt omada sellel perioodil õigust elada liikmesriigi territooriumil. Artikli 6 lõikel 1 puuduks vastasel juhul tõhus toime.[28] Samal põhjendusel saab täisealiseks saanud lapsele anda töökoha otsimiseks vajaliku aja.

D. *Otsuse nr 1/80 ja määruse nr 1612/68 sisu ja ulatuse erinevus*

54. Nagu ma eespool selgitasin, erineb otsus nr 1/80 oluliselt ühenduse õigusaktidest töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires. Otsuse kohaselt jääb Türgi päritolu töötaja (ja tema perekonnaliikmed) asjaomase liikmesriigi autonoomse sisserändeõiguse kohaldamisalast välja vaid piiratud ulatuses ning tal on oluliselt vähem õigusi kui tema kolleegil, kellel on liidu kodakond-

28 — Eespool 17. joonealuses märkuses viidatud Tetik'i kohtuotsuse punktid 30 ja 31. Euroopa Kohus toetub EÜ artiklit 39 käsitlevale kohtupraktikale, eelkõige 26. veebruari 1991. aasta otsusele kohtuasjas C-292/89: Antonissen (, EKL 1991, lk I-745, punktid 13, 15 ja 16).

sus. Kohtujurist Mischo märgib oma ettepanekus Nazli kohtuasjas, et „seega ei saa tekkida põhimõttelist küsimust, kas et Türgi päritolu töötajat peab kohtlema võrdselt liidu kodanikuga kõigis aspektides". [29]

55. Teisalt tuleb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt rakendada EÜ artikli 39 ja sellele järgnevate artiklite alusel aktsepteeritud põhimõtteid Euroopa Liidu kodanike kohta — näiteks määruses nr 1612/68 kehtestatud põhimõtted — võimalikult suures ulatuses Türgi kodanikele, kes on omandanud õigused otsuse nr 1/80 alusel.

56. Kohtupraktikas püütakse eelkõige käsitleda võrdväärselt määruse nr 1612/68 ja otsuse nr 1/80 aluseks olevaid põhimõtteid. Viitan siinjuures nimelt kohtuotsusele Wählergruppe Gemeinsam [30], kus selgelt keelatakse Türgi kodanike diskrimineerimine kodakondsuse alusel. Tuleb möönda, et Euroopa Kohus läheb siin oma arvamuses isegi kaugemale, tunnistades, et kuna tekstid on peaaegu identsed, peab kohaldama ka sama tõlgendust. [31] Minu arvates saab sellise arvamusele toetudes üksnes eeldada identset tõlgendamist.

57. Viitan väljakujunenud kohtupraktikale, mille kohaselt pelk sarnasus ühenduste asutamislepingu ning ühenduse ja kolmanda riigi vahelise rahvusvahelise lepingu sätete vahel ei ole iseenesest piisav, et anda viimatinimetatud lepingu sättele asutamislepingu sättega sama tähendus. Võimalus kohaldada asutamislepingu sätte tõlgendust ühenduse ja kolmanda riigi vahelise lepingu sättele, mis on võrreldaval, sarnasel või isegi identsel viisil sõnastatud, sõltub eelkõige iga sättega taotletavast eesmärgist konkreetses kontekstis ning oluline on võrrelda mõlema lepingu eesmärke ja konteksti. [32]

58. Nagu eespool sai märgitud, erineb otsuse nr 1/80 eesmärk oluliselt töötajate liikumisvabadust käsitlevatest ühenduse õigusaktidest. Minu arvates on sellise erinevuse alusel võimalik piirata kasusaavate perekonnaliikmete rühma suuremal määral, kui see on võimalik määruse nr 1612/68 alusel, ning

29 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud ettepaneku punkt 67.

30 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud.

31 — Euroopa Kohtu väide eespool 9. joonealuses märkuses viidatud Nazli kohtuotsuse punktis 56.

32 — 29. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-162/00: Pokrzeptowicz-Meyer (EKL 2002, lk I-1049, punktid 32 ja 33).

mitte anda eelnimetatud määruse kohaselt Türgi päritolu töötaja alla 21-aastasele kasulapsele automaatselt otsuse nr 1/80 artiklis 7 sätestatud õigusi.

59. Kokkuvõttes on määruse nr 1612/68 sõnastus ja Euroopa Kohtu poolt sellele antud tõlgendus otsuse nr 1/80 tõlgendamisel olulised, kuid mitte määravad aspektid. Pealegi erineb kõnealuse otsuse eesmärk märkimisväärselt määrusega nr 1612/68 seatud eesmärkidest.

60. Tõlgendamise erinevus on analoogia alusel tuletatav ka Kaba kohtuasjast.[33] Selle kohtuotsuse kohaselt võivad liikmesriigid toetuda igasugusele võimalikule objektiivsele erinevusele oma kodanike ja teiste liikmesriikide kodanike vahel, kui nad kehtestavad tingimused alaliste elamislubade andmiseks viimatinimetatute abikaasadele. Kuna ühenduse õigus ei taga Türgi päritolu töötajatele ühenduse töötajatega samu õigusi, võib liikmesriik anda Türgi päritolu töötajaga seotud isikutele vähem soodsa õigusliku seisundi.

33 — 11. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-356/98 (EKL 2000, lk I-2623).

E. *Vastus eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele*

61. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab lühikese küsimuse: kas Türgi päritolu töötaja alla 21-aastane kasupoeg on otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu tähenduses perekonnaliige? Nagu eespool märgitud (nimelt punktis 29), ei saa sellele küsimusele lihtsalt „jah" või „ei" vastata. Probleem seisneb järgmises: otsuse nr 1/80 artikkel 7 annab teatavad õigused Türgi päritolu seaduslike töötajate perekonnaliikmetele, kuid ei määratle kasusaavate isikute kategooriaid. Euroopa Kohus peab selle lünga asjaomaste eeskirjade sisu ja ulatust arvesse võttes täitma ning võib sellega seoses tuvastada ühiseid faktoreid võrreldavates asjades kohaldatud võrreldavates kontseptsioonides.

62. Esimene ühine faktor on määruse nr 1612/68 artiklid 10 ja 11. Eelotsusetaotluse esitanud kohus juhib tähelepanu erinevusele nende kahe artikli sõnastuse vahel. Nii põhikohtuasja kostja kui ka komisjon käsitlevad seda küsimust Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes. Nende argumentide taustal olen võrrelnud määruse nr 1612/68 artiklite 10 ja 11 erinevaid keeleversioone. Arvestades määruse vastuvõtmise aega —

1960ndate aastate lõpp, kui EMÜ koosnes vaid kuuest liikmest — õnnestus võrrelda vaid nelja keeleversiooni. Järgnevate kaalutluste taustal on selge, et tekstide võrdlemine ei võimalda anda ühest vastust eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele.

63. Kõigepealt määruse nr 1612/68 artikli 10 saksakeelne versioon: sellest tuleneb, et töötaja abikaasa lapsed on samuti hõlmatud, kuna selles sättes viidatakse töötajale, *tema* abikaasale ja lastele. Hollandikeelne versioon annab sama tulemuse. Artiklis 10 viidatakse *tema* abikaasale ja — ilma lähema täpsustuseta — sugulastele (*bloedverwanten*). Teised keeleversioonid annavad aga vastupidise tulemuse. Prantsuse- ja itaaliakeelses versioonis mainib artikkel 10 töötajat, tema abikaasat ja *nende* lapsi (vastavalt *i loro discendenti* ja *leurs descendants*), millest saaks järeldada, et mõeldakse ainult abikaasade ühiseid lapsi.

64. Artikli 11 saksakeelses versioonis on mainitud *Kinder dieses Staatsangehörigen*, mis näib viitavat ainult töötaja lastele. Seevastu hollandi-, prantsuse- ja itaaliakeelsetes versioonides kasutatakse vaid neutraalselt formuleeritud määravat artiklit (vastavalt *de, i* ja *les*).

65. Tekstide võrdlus viib vaid ühe järeldusenì: määruse nr 1612/68 artiklite 10 ja 11 sõnastuse alusel ei saa kindlalt määratleda kasulapse seisundit.

66. Teine ühine tegur sisaldub kohtuotsuses Baumbast ja R niivõrd, kui selles tunnustatakse ühenduse töötaja kasulapse õigust elada liikmesriigi territooriumil. Euroopa Kohus märgib oma otsuse punktis 57: „Lisaks tuleb „tema abikaasal[e] ja nende järglastel[e], kes on alla 21-aastased või ülalpeetavad", kuuluvat õigust asuda elama võõrtöötaja juurde tõlgendada nii, et see antakse nii töötaja kui tema abikaasa lastele. Selle sätte kitsas tõlgendamine viisil, et ainult võõrtöötaja ja tema abikaasa ühistel lastel on õigus nende juurde elama asuda läheks vastuollu määruse nr 1612/68 ülaltoodud eesmärkidega". [34]

67. Alustuseks tuleb meeles pidada, et kohtuotsus Baumbast ja R tehti kohtuasjas, mille eelotsusetaotlusest tuleneb, et põhikohtuasja pooled olid kokku leppinud, et asjaomane

34 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus.

kasulaps loetakse perekonnaliikmeks.[35] Euroopa Kohus võis seega anda üsna lühida hinnangu kasulapse õiguslikule seisundile ega pidanud tegema otsust põhiküsimuse kohta.

68. Teiseks on minu arvates tähtsam see, et õige ei ole kohtuotsuse Baumbast ja R mehaaniline kohaldamine põhjusel, et Euroopa Kohus on tuvastanud selle samasuse määruse nr 1612/68 eesmärkide osas, ja seega mitte otsuse nr 1/80 õiguslikus raamistikus. Kohtuotsuse Baumbast ja R punktis 50 meenutab Euroopa Kohus,[36] et „määruse nr 1612/68 eesmärk, st töötajate vaba liikumine, nõuab, et see oleks tagatud kooskõlas vabaduse ja väärikuse põhimõtetega ning tingimustega, mis on optimaalselt vajalikud ühenduse töötaja perekonna vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda integreerumiseks". Määrusega püütakse luua optimaalsed tingimused töötajate vabaks liikumiseks. Oluline tingimus on see, et ka perekond saaks integreeruda vastuvõtvasse liikmesriiki. Nagu eespool punktis 32 märgitud, ei käsitleta otsuses nr 1/80 töötajate vaba liikumist.

69. Kuna puudub igasugune vajadus laiendada kasusaavate perekonnaliikmete ringi võrreldes isikute ringiga, kes tegelikult vastavad otsuse artikli 7 esimese lõigu eesmärgile, siis puuduvad ka kaalukad põhjused kohtuotsuse Baumbast ja R kohaldamiseks analoogia alusel.

70. Kolmas ühine tegur on tuletatav kohtuotsusest Mesbah[37], mis puudutab Maroko päritolu töötaja abikaasa ema. Euroopa Kohus leidis sedastab selles kohtuasjas, et mõiste „perekonnaliige", nagu seda kasutatakse EMÜ-Maroko koostöölepingus[38], ei ole piiratud vaid sugulastega. See hõlmab ka abielusuhteid — nagu näiteks abikaasa ema Mesbah'i kohtuotsuses —, kuid seda selgel tingimusel, et need isikud elavad tegelikult töötajaga koos.

71. Nimetatud kohtuotsusest on võimalik teha kaks järeldust. Esiteks ei saa mõistet „perekonnaliige" tõlgendada liiga kitsalt kolmandate riikide töötajate puhul nii, et ainult sugulastel on õigused. Kui Maroko — riik, kellega koostöösuhted ei ole nii ambitsioo-

35 — Vt kohtuotsuse punkt 17.

36 — Koos viitega 13. novembri 1990. aasta otsusele kohtuasjas C-308/89: Di Leo (EKL 1990, lk I-4185, punkt 13).

37 — Eespool 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse punkt 44.

38 — Vt Euroopa Majandusühenduse ja Maroko Kuningriigi vahelise koostöölepingu, mis allkirjastati 27. aprillil 1976 Rabat'is ning mis on ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 26. septembri 1978. aasta määrusega (EMÜ) nr 2211/78 (EÜT L 264, lk 1), artikli 41 lõige 1.

nikad kui Türgi Vabariigiga[39] — päritolu töötajate suhtes kohaldada laiemat tõlgendust, peaks see olema seda enam kohaldatav Türgi päriolu töötajate perekonnaliikmete suhtes.

72. Teiseks peab Euroopa Kohus tähtsaks töötaja ja hõimlase koos elamist, kuigi märgiksin siinkohal, et Mesbah'i kohtuasjas on kõne all täisealine abikaasa ema, samas kui käesolev asi puudutab alla 21-aastast kasupoega. Igal tuleneb Mesbah'i kohtuotsusest täiendav tingimus, mis peab olema täidetud abielusuhetest pärinevate perekonnaliikmete korral, ilma lihtsalt eeldamata, et nad kuuluvad töötaja perekonda.

F. *Kaks määrava tähtsusega kriteeriumit: millal pidada kasupoega otsuse nr 1/80 artikli 7 tähenduses perekonnaliikmeks?*

73. Nüüd jõuan küsimuse sisu enda juurde: mis ajahetkel saab kasulaps otsuse nr 1/80 alusel õiguse pääseda liikmesriigi tööturule seetõttu, et ta on perekonnaliige? Tooksin välja nii õiguse saamise kui õiguse kaotamise.

74. Kõigepealt õiguse saamine: võttes arvesse otsuse nr 1/80 artikli 7 eesmärki edendada liikmesriigi tööturul seaduslikult töötavate Türgi päritolu töötajate majanduslikku integreerumist, on määravaks asjaoluks see, kas perekonnaliige kuulub tegelikult töötaja perekonda. Kasulapse õigused peavad seda majanduslikku integratsiooni soodustama. Teisisõnu, kui kasulaps ei omandaks artikli 7 alusel mingeid õigusi, takistaks see töötaja integreerumist. Nii saab juhtuda aga ainult juhul, kui perekondlik side on tegelikult olemas.

75. Kasulapsi saab pidada töötaja perekonda tegelikult kuuluvaks, kui nad:

— elavad tegelikult koos töötajaga või on elanud temaga koos vähemalt kolm aastat, moodustades ühise perekonna;

39 — Maroko Kuningriigiga sõlmitud koostöölepingu eesmärgiks on ühenduse ja Maroko Kuningriigi vaheliste suhete tihendamine ning erinevalt Türgi Vabariigiga sõlmitud lepingule ei ole selle eesmärgiks hilisem liitumine.

— on alla 18-aastased, välja arvatud, kui on täielikult töötaja ülalpeetavad.

elavad liikmesriigis seaduslikult koos oma vanematega.

77. Kui töötaja lapse suhtes saab esitada kooselamise tingimuse, siis seda enam mängib see tingimus rolli töötaja kasulapse puhul. Abielu töötaja ja isiku, kellel on juba laps, vahel ei tekita alati samasugust sidet töötaja ja abieluga seotud laste vahel. See side võib mõningal määral sõltuda näiteks lapse vanusest, lapse suhetest abiellunud partneriga (kas vanemaõigused on põhiliselt viimatinimetatul või kuuluvad need eelmisele partnerile?), lapse eest kantavatest finantskohustustest, asjaolust, kas laps elas koos abiellunud partneriga enne abielu või kas laps hakkab abielupaari juures elama pärast nende abiellumist, või isegi sellest, kas laps ise on juba abielus. Kui otsuse nr 1/80 artikli 7 rakendamise eeltingimuseks on kooselamine, siis võib õiguse anda ainult kasulastele, kelle puhul võib möönda, et nad kuuluvad tegelikult töötaja perekonda.

76. Esimene kriteerium tuleneb Kadiman'i kohtuotsusest.[40] Euroopa Kohus märgib, et liikmesriigid võivad nõuda, et perekonnaliige — käesoleval juhul abikaasa, kes ei ela enam koos Türgi päritolu töötajaga ega moodusta temaga perekonda — oleks ühist perekonda moodustades elanud töötajaga tegelikult koos kolm aastat. Vastasel juhul võivad liikmesriigid keelduda tema elamisloa pikendamisest või tööturule pääsemise õiguse andmisest. Objektiivsed asjaolud — eelkõige töötaja elukoha ja perekonnaliikme töökoha või kutsealase väljaõppe asutuse vaheline kaugus — võivad õigustada liikmesriikide poolt erandi lubamist kooselamise tingimusele. Rõhutaksin siinjuures, et seoses Türgi päritolu laste haridusele juurdepääsuga on ka otsuses nr 1/80 endas seatud tingimus, et lapsed peavad oma vanematega koos elama. Otsuse artikli 9 alusel on nendel lastel juurdepääs haridusele vaid juhul, kui nad

78. Teine määrav kriteerium on asjaomase kasulapse vanus. Määruse nr 1612/68 artiklis 10 on ühenduse seadusandja kehtestanud vanusepiiriks 21 eluaastat. Lapsed, kes jäävad sellest vanusepiirist allapoole, ei pea ühenduse õigusnormide kohaselt olema töötaja ülalpeetavad. Vanusepiir 21 eluaastat tähendas juriidiliselt täisikka jõudmist paljudes Lääne-Euroopa riikides ajal, mil nimetatud määrus vastu võeti. 1970-1980ndatel aastatel vähendasid paljud nimetatud riikidest täisea-

40 — Eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse punktid 40–46.

liseks saamise vanusepiiri 18 eluaastani. Ühendkuningriik, Põhja-Iirimaa, Saksamaa Liitvabariik, Prantsuse Vabariik, Belgia Kuningriik ja Madalmaade Kuningriik tegid seda sama. Liikmesriigid on seega seisukohal, et isik saab iseseisvaks 18-aastaselt, mis peegeldub näiteks kohustuses taotleda sellest vanusest alates ise elamisluba.

79. Lühidalt öeldes ei põhine vanusepiir 21 eluaastat ei ühiskonna realiteedil ega liikmesriikide õigusnormidel. Minu arvates ei tähenda see järeldus seda, et ühenduse töötajate 18- kuni 21-aastaste laste või kasulaste õigused, mis tulenevad vahetult määruse nr 1612/68 artiklist 10, muutuksid sisutuks. See järeldus tähendab seda, et vanusepiir ei ole enam asjakohaseks aluseks põhjendamiseks analoogia alusel. Kõige loogilisem lahendus on kohaldada vanusepiiri 18 eluaastat. Üle 18-aastased kasulapsed saavad omada eelisseisundit vaid siis, kui nad on Türgi päritolu töötaja ülalpeetavad (nagu abikaasa vanem Mesbah'i kohtuotsuses [41]).

80. Teiseks, õiguste kaotamine: kasulaps kaotab artiklist 7 tulenevad õigused niipea kui ta saab 18-aastaseks, välja arvatud juhul, kui ta on Türgi päritolu töötaja ülalpeetav. Kui kasulapsel ei teki endal ühtegi õigust otsuse nr 1/80 artikli 6 alusel, peab tal siiski olema võimalik otsida tööd vastuvõtvas liikmesriigis mõistliku aja jooksul. [42]

81. Mida see kõik tähendab põhikohtuasja kostja Engin Ayaz'i jaoks? Eelotsusetaotluse kohaselt saabus ta 1991. aastal koos emaga Türgist Saksamaale ning teada on kindlalt see, et ta elas koos oma ema ja kasuisaga kuni 1999. aasta sügiseni. Selle alusel näib, et ta vastab esimesele väljatoodud kriteeriumile. Mis puudutab vanuse kriteeriumit, siis esitas E. Ayaz oma alalise elamisloa taotluse 8. juulil 1999. Sel ajal oli ta 19-aastane ja ületas seega eespool märgitud vanusepiiri. Toimiku materjalidest nähtub ka see, et suurel määral peab ta end ise ülal. Järelikult ei laiene talle mõiste „perekonnaliige" otsuse nr 1/80 artikli 7 tähenduses.

41 — Vt punkt 70.

42 — Vt selle kohta punkt 53.

G. *Hageja käitumine*

82. Lõpuks on jäänud vastata küsimusele, millist tähtsust omistada faktile, et E. Ayaz on mitmel korral Saksamaa kriminaalkohtusse kaevatud. Nagu ma juba eespool märkisin, ei pea eelotsusetaotluse esitanud kohus esitatud süüdistusi piisavalt tõsisteks, et lisada need eelotsuse küsimusse. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole eelotsusemenetluses lahendada eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastatud asjaolusid. Seega jätan kõrvale E. Ayaz'i käitumise ohtlikkuse, kuigi lugedes eelotsusetaotlust, tekib mõningaid kahtlusi eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuse suhtes. Taotluses esitatud rikkumiste loetelu ei saa minu arvates lihtsalt kõrvale heita põhjendusega, et need ei ohusta avalikku korda. Enam vähem samal seisukohal oli ka Regerungspräsidium Stuttgart.[43]

83. Vaatlen lühidalt hageja käitumise tagajärgi otsuse nr 1/80 kohaldamisel. See on antud juhul üleliigne, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib üksnes teada, kas kasupoeg on perekonnaliige. Kuritegelik käitumine võib muuta suhteid perekonnas, kuid mitte perekondlikke sidemeid endid. Seega ei ole hageja käitumine asjakohane, et teha kindlaks, kas kasupoeg on perekonnaliige või mitte.

84. Liikmesriikidel on sisserändepoliitika rakendamise laiaulatuslik pädevus, mis on ka tegelikkuses vajalik. Arvestades suurt sisserändevoogu, peab liikmesriikidel olema võimalus valida, keda oma riigi territooriumile lubada. Peale selle hõlmab liikmesriikide autonoomne pädevus keelata sisenemine oma territooriumile isikutel, kes on toime pannud õigusrikkumisi, või need isikud välja saata, võttes mõlemal juhul nõuetekohaselt arvesse rahvusvahelisi lepinguid nagu EIÕK. Sellega seoses näib, et liikmesriigid ei ole seotud kitsalt tõlgendatud ühenduse kriteeriumiga avaliku korra tegeliku ohustamise kohta.[44]

85. Kirjeldatud pädevus on mõnevõrra piiratud, kui isikule laieneb otsus nr 1/80. Nazli kohtuotsuses[45] tõlgendas Euroopa Kohus Türgi päritolu töötajate suhtes ühenduse töötajatele kohaldatavaid kitsalt tõlgendatud eeskirju analoogia alusel. Väljasaatmine on lubatud üksnes siis, kui see meede on õigustatud asjaomase isiku käitumisega, mis kujutab endast reaalset ohtu, et avalikku korda uuesti tõsiselt rikutakse.

43 — Vt punkt 19.

44 — Vt näiteks 26. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-100/01: Olazabal (EKL 2002, lk I-10981, punkt 39).

45 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus (eelkõige punkt 61).

86. Nazli kohtuotsuses lähtutakse peamiselt sellest, et siseriiklikud meetmed ei mõjutaks Türgi päritolu töötaja õiguslikku seisundit EMÜ-Türgi assotsieerumislepingu alusel, ilma et oleks vaja kaitsta kaalukaid siseriiklikke huve. Eeltoodu põhjal näib mulle et, sellist kitsast tõlgendust tuleb kohaldada ka Türgi päritolu töötajate perekonnaliikmetele niivõrd, kuivõrd nende õigused on kaitstud otsuse nr 1/80 artikli 7 alusel.

87. Arvestades riigi ametiasutuste otsuseid, mis otseselt ei mõjuta assotsiatsiooni alusel tingimusteta antud õigusi, on kaalutlusõigus laiaulatuslikum.

88. Kui eespool punktis 81 märgitu kohaselt Engin Ayaz'i mitte lugeda otsuse nr 1/80 artikli 7 tähenduses perekonnaliikmeks, saaksid riigi ametiasutused ignoreerida otsuse artiklit 14 ja kohaldada laiemaid kriteeriumeid otsustamaks, kas nad soovivad anda Türgi kodanikule oma territooriumile sisenemise loa või teda välja saata.

V. Ettepanek

89. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Stuttgart'i esitatud küsimusele järgmiselt:

1) Liikmesriigis seaduslikult töötava Türgi päritolu töötaja kasulaps on EMÜ-Türgi assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu tähenduses perekonnaliige, kui ta kuulub tegelikult töötaja

perekonda. Selleks, et teha kindlaks, kas kasulaps kuulub perekonda, võivad liikmesriigid:

— nõuda, et Türgi päritolu töötaja kasulapsed elaksid töötajaga koos või oleksid temaga koos elanud kolm aastat;

— piirata mõiste „perekonnaliige" kohaldamist alla 18-aastastele kasulastele, välja arvatud juhul, kui nad on vanemaealised kasulapsed, kes on täielikult töötaja ülalpidamisel.

2) Liikmesriigid võivad sätestada, et artiklist 7 tulenevad õigused kaotatakse niipea, kui kasulaps saab 18-aastaseks, välja arvatud juhul, kui ta on Türgi päritolu töötaja ülalpeetav. Kui aga 18-aastaseks saanud kasulaps ei saa omandada otsuse nr 1/80 artikli 6 alusel mingeid õigusi, peab tal siiski olema võimalik vastuvõtvas liikmesriigis mõistliku aja jooksul tööd otsida.