Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

8 päivänä marraskuuta 2012 *

Ennakkoratkaisupyyntö — ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus — Assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80 — 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen luetelmakohta — Laillisille työmarkkinoille kuuluvien turkkilaisten työntekijöiden oikeudet — Oleskeluasiakirjan peruuttaminen taannehtivasti

Asiassa C-268/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 19.5.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 31.5.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Atilla Gülbahce

vastaan

Freie und Hansestadt Hamburg,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, K. Lenaerts, J. Malenovský, T. von Danwitz ja D. Šváby,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.4.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Atilla Gülbahce, edustajanaan Rechtsanwalt M. Prottung,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,

— Euroopan komissio, asiamiehinään V. Kreuschitz ja G. Rozet,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.6.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta sekä toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus), perustetun assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Atilla Gülbahce ja Freie und Hansestadt Hamburg ja joka koskee sitä, että tämä on peruuttanut mainitun henkilön oleskeluasiakirjan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Assosiaatiosopimus

3 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista siten, että otetaan täysin huomioon tarve turvata Turkin talouden nopeutuva kehitys sekä Turkin kansan työllisyyden ja elinolojen kohentaminen.

4 Assosiaatiosopimuksen 12 artiklan mukaan ”sopimuspuolet tukeutuvat [EY 39], [EY 40] ja [EY 41] artiklaan toteuttaakseen välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden”, ja sen 13 artiklan mukaan sopimuspuolet ”tukeutuvat [EY 43]–[EY 46] ja [EY 48] artiklaan poistaakseen väliltään sijoittautumisvapauden rajoitukset”.

5 Assosiaatiosopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa [assosiaatio]sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja siinä määrätyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tehtyjen päätösten panemiseksi täytäntöön – –”

Päätös N:o 1/80

6 Päätöksen N:o 1/80 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jollei hänen perheenjäsentensä vapaata oikeutta työskentelyyn koskevista 7 artiklan määräyksistä muuta johdu, turkkilaisella työntekijällä, joka kuuluu laillisille työmarkkinoille 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 jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu

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

2. Vuosiloma ja äitiysloma sekä poissaolo työtapaturman tai sairauden vuoksi lyhyen aikaa rinnastetaan säännönmukaisiin työskentelykausiin. Toimivaltaisen viranomaisen asianmukaisesti toteamat omasta tahdosta riippumattomat työttömyyskaudet ja poissaolo pitempiaikaisen sairauden vuoksi, vaikka niitä ei rinnasteta säännönmukaisiin työskentelykausiin, eivät vaikuta haitallisesti niihin oikeuksiin, jotka on saatu aikaisempien työskentelykausien perusteella.

3. Yksityiskohtaiset säännöt 1 ja 2 kohdan soveltamisesta annetaan kansallisessa lainsäädännössä."

7 Päätöksen 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenillä, joille on annettu lupa muuttaa tämän työntekijän luokse, on oikeus

— asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään kolme vuotta vastaanottaa mikä tahansa työtarjous, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu

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

Turkkilaisten työntekijöiden lapset, jotka ovat saaneet ammattikoulutusta vastaanottavassa valtiossa, voivat tässä jäsenvaltiossa asumisensa kestosta riippumatta vastaanottaa tässä jäsenvaltiossa minkä tahansa työtarjouksen sillä edellytyksellä, että toinen vanhemmista on työskennellyt laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa vähintään kolme vuotta."

8 Päätöksen 10 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Yhteisön jäsenvaltiot soveltavat niiden laillisille työmarkkinoille kuuluviin turkkilaisiin työntekijöihin järjestelmää, joka ei sisällä minkäänlaista kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten palkkaukseen ja muihin työehtoihin verrattuna.

2. Jollei 6 ja 7 artiklan soveltamisesta muuta johdu, 1 kohdassa tarkoitetuilla turkkilaisilla työntekijöillä ja heidän perheenjäsenillään on yhteisön työntekijöiden tavoin oikeus saada työvoimaviranomaisilta apua työnhakuun."

9 Päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Yhteisön jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön uusia rajoituksia, jotka liittyvät työhön pääsyn edellytyksiin, niiden työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä osalta, jotka oleskelevat ja työskentelevät laillisesti jäsenvaltioiden tai Turkin alueella."

Saksan oikeus

10 Ulkomaalaisten tulosta liittotasavallan alueelle ja oleskelusta siellä 9.7.1990 annetun lain (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet; BGBl. I, s. 1354; jäljempänä AuslG) 5 §:n, jonka otsikko on "Oleskelulupalajit", 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Oleskelulupa (Aufenthaltsgenehmigung) myönnetään jonakin seuraavista luvista:

1. Aufenthaltserlaubnis [oleskelulupa, joka ei liity mihinkään tiettyyn tarkoitukseen] (15 ja 17 §),

2. Aufenthaltsberechtigung [ajallisesti ja alueellisesti rajoittamaton oleskelulupa] (27 §),

3. Aufenthaltsbewilligung [oleskelulupa johonkin tiettyyn tarkoitukseen] (28 ja 29 §),

4. Aufenthaltsbefugnis [muun muassa humanitaarisista syistä myönnettävä oleskelulupa] (30 §).”

11 AuslG:n 19 §:ssä, jonka otsikko on ”Aviopuolisoiden itsenäinen oleskeluoikeus”, säädetään seuraavaa:

”(1) Jos aviopuolisoiden yhteiselämä päättyy, aviopuolison Aufenthaltserlaubnis-oleskelulupaa jatketaan itsenäisenä, 17 §:n 1 momentissa mainitusta oleskelun tarkoituksesta riippumattomana oleskeluoikeutena, kun

1. aviopuolisoiden yhteiselämä on kestänyt vähintään kaksi vuotta laillisesti liittotasavallan alueella

– –

ja kun

4. ulkomaalaisella oli 1–3 kohdassa mainittujen edellytysten täyttymiseen asti Aufenthaltserlaubnis- tai Aufenthaltsberechtigung-oleskelulupa, paitsi kun hän ei itsestään riippumattomista syistä voinut hakea ajoissa Aufenthaltserlaubnis-oleskelulupansa jatkamista.

– –

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa Aufenthaltserlaubnis-oleskelulupaa on jatkettava vuodella; sosiaalituen maksaminen ei ole esteenä tällaiselle jatkamiselle, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 1 momentin kolmannen virkkeen soveltamista. Tämän jälkeen kyseistä oleskelulupaa voidaan jatkaa määräajaksi niin kauan kuin edellytykset sen jatkamiselle toistaiseksi eivät täyty.

– –”

12 AuslG:n 23 §:n, jonka otsikko on ”Saksan kansalaisten ulkomaalaiset perheenjäsenet”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Aufenthaltserlaubnis-oleskelulupa on myönnettävä 17 §:n 1 momentin mukaisesti

1. Saksan kansalaisen ulkomaalaiselle aviopuolisolle,

– –

kun kyseisen Saksan kansalaisen tavanomainen asuinpaikka on liittotasavallan alueella; – –

– –”

13 Muiden kuin saksalaisten työntekijöiden työluvasta annetun asetuksen (Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer), sellaisena kuin se on julkaistuna 12.9.1980 (BGBl. I, s. 1754; jäljempänä AEVO), 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Työllisyyden edistämisestä annetun lain (työlupa) (Arbeitsförderungsgesetz (Arbeitserlaubnis)) 19 §:n 1 momenttiin perustuva lupa voidaan myöntää työmarkkinoiden tilan ja kehityksen mukaan

1. tiettyyn ammatilliseen toimintaan tietyssä yrityksessä tai

2. ilman tiettyä ammatillista toimintaa koskevaa rajoitusta ja ilman tiettyä yritystä koskevaa rajoitusta.”

14 AEVO:n 2 §:n, jonka otsikko on ”Erityinen työlupa”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Arbeitserlaubnis-työlupa on myönnettävä riippumatta työmarkkinoiden tilasta ja kehityksestä ja ilman 1 §:n 1 momentin 1 kohtaan perustuvaa rajoitusta silloin, kun työntekijä

– –

2. on avioliitossa perustuslain 116 §:n 1 momentissa tarkoitetun Saksan kansalaisen, jonka tavanomainen asuinpaikka on tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella, kanssa – –

– –”

15 AEVO:n 4 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 §:n 1 momenttiin, 2 momentin 1 ja 2 kohtaan sekä 3 momenttiin perustuva Arbeitserlaubnis-työlupa on voimassa viisi vuotta. Se on myönnettävä ilman ajallista rajoitusta työntekijöille, jotka ovat oleskelleet kyseisen työluvan voimassaoloajan alkamista edeltäneiden kahdeksan viime vuoden ajan yhtäjaksoisesti ja laillisesti tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella.”

16 Sosiaaliturvalain III osan (Sozialgesetzbuch, Drittes Buch) 284 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa 1.1.1998–31.12.2003 (BGBl. 1997 I, s. 594; jäljempänä SGB III), säädetään seuraavaa:

”(1) Ulkomaalaiset saavat työskennellä vain työvoimaviranomaisten luvalla (Genehmigung), ja työnantajat saavat ottaa heidät palvelukseensa vain, jos heillä on tällainen lupa.

– –

(5) Lupa saadaan myöntää vain, jos ulkomaalaisella on [AuslG:n] 5 §:ään perustuva oleskelulupa (Aufenthaltsgenehmigung), ellei asetuksella toisin säädetä eikä työskentelyä suljeta pois ulkomaalaisoikeudellisella säännöksellä tai määräyksellä.”

17 SGB III:n 286 §:ssä, jonka otsikko on ”Arbeitsberechtigung” (toistaiseksi voimassa oleva työlupa), säädetään seuraavaa:

”(1) Arbeitsberechtigung-työlupa myönnetään, kun

1. ulkomaalaisella on Aufenthaltserlaubnis- tai Aufenthaltsbefugnis-oleskelulupa ja hän

   a) on tehnyt pakollisen vakuutuksen piiriin kuuluvaa työtä liittotasavallan alueella laillisesti viisi vuotta tai

   b) on oleskellut liittotasavallan alueella yhtäjaksoisesti kuusi vuotta ja

2. ei työskentele työehdoilla, jotka eivät ole yhtä suotuisia kuin vertailukelpoisilla saksalaisilla työntekijöillä.

Asetuksella voidaan hyväksyä yksittäisten henkilöryhmien osalta poikkeuksia ensimmäisen virkkeen 1 kohdassa säädetystä.

– –

(3) Arbeitsberechtigung-työlupa myönnetään ilman ajallisia, yritystä koskevia, ammatillisia ja alueellisia rajoituksia, ellei asetuksella toisin säädetä.”

18 Ulkomaalaisten työntekijöiden työluvasta 17.9.1998 annetun asetuksen (Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer; BGBl. I, s. 2899; jäljempänä ArGV), 2 §:n, jonka otsikko on ”Arbeitsberechtigung” (toistaiseksi voimassa oleva työlupa), 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Arbeitsberechtigung-työlupa myönnetään [SGB III:n] 286 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1 kohdasta poiketen myös silloin, kun ulkomaalainen

1. asuu saksalaisen perheenjäsenen kanssa samassa taloudessa ja hänellä on [AuslG:n] 23 §:n 1 momentin nojalla myönnetty Aufenthaltserlaubnis-oleskelulupa,

– –”

19 ArGV:n 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Suhde oleskeluoikeudelliseen asemaan”, säädetään seuraavaa:

”Työlupa (Arbeitsgenehmigung) voidaan [SGB III:n] 284 §:n 5 momentista poiketen myöntää myös ulkomaalaisille,

1. jotka on vapautettu oleskelulupaa (Aufenthaltsgenehmigung) koskevasta vaatimuksesta, silloin, kun vapautusta ei ole rajoitettu koskemaan enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua tai oleskelua ilman luvanvaraisen työskentelyn aloittamista,

2. joilla on turvapaikkamenettelystä annetun lain (Asylverfahrensgesetz) 55 §:ssä tarkoitettu oleskelulupa (Aufenthaltsgestattung) ja jotka eivät ole velvollisia asumaan vastaanottolaitoksessa (turvapaikkamenettelystä annetun lain 47–50 §),

3. joiden oleskelu katsotaan sallitun [AuslG:n] 69 §:n 3 momentin mukaisesti,

4. jotka ovat velvollisia poistumaan maasta, niin kauan kuin tällainen maastapoistumisvelvollisuus ei ole pantavissa täytäntöön tai sille laissa säädetty määräaika ei ole vielä päättynyt,

5. joilla on tilapäinen oleskelulupa käännyttämisen täytäntöönpanon lykkäämisen vuoksi (Duldung) ([AuslG:n] 55 §), elleivät tällaiset ulkomaalaiset ole tulleet Saksaan saadakseen turvapaikanhakijoille myönnettävistä etuuksista annetun lain (Asylbewerberleistungsgesetz) mukaisia etuuksia tai ellei kyseisten ulkomaalaisten oleskelun päättäviä toimenpiteitä voida panna täytäntöön heistä itsestään johtuvista syistä (turvapaikanhakijoille myönnettävistä etuuksista annetun lain 1a §), tai

6. joiden käännyttämisen täytäntöönpanoa on lykätty tuomioistuimen määräyksellä.”

20 ArGV:n 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työlupa (Arbeitsgenehmigung) lakkaa olemasta voimassa, jos ulkomaalainen ei täytä yhtäkään 5 §:ssä mainituista edellytyksistä.

21 Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella 30.7.2004 annettu laki (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (BGBl. 2004 I, s. 1950), sellaisena kuin se on muutettuna (BGBl. 2008 I, s. 162; jäljempänä AufenthG), tuli voimaan 1.1.2005. Lain 4 §:n, jonka otsikko on ”Oleskeluasiakirjaa (Aufenthaltstitel) koskeva vaatimus”, 2 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”(2) Oleskeluasiakirja antaa oikeuden työskennellä, jos tässä laissa niin säädetään tai jos oleskeluasiakirjassa nimenomaisesti sallitaan työskentely. Kussakin oleskeluasiakirjassa on ilmoitettava, onko työskentely sallittua. Ulkomaalainen, jolla ei ole Aufenthaltserlaubnis-oleskelulupaa työskentelyä varten, voi saada luvan työskentelyyn ainoastaan, jos liittotasavallan työvoimaviranomainen on antanut siihen suostumuksensa tai jos asetuksessa säädetään, että työskentely ilman mainitun viranomaisen suostumusta on sallittua. Kyseisen viranomaisen asettamat rajoitukset suostumuksen myöntämiselle on mainittava oleskeluasiakirjassa.

– –

(5) Ulkomaalainen, jolla on – – assosiaatiosopimuksen mukainen oleskeluoikeus, on velvollinen osoittamaan, että kyse on tällaisesta oleskeluoikeudesta, esittämällä, että hänellä on Aufenthaltserlaubnis-oleskelulupa, ellei hänellä ole sijoittautumislupaa (Niederlassungserlaubnis) eikä pysyvää EY-oleskelulupaa. Aufenthaltserlaubnis-oleskelulupa myönnetään hakemuksesta.”

22 AufenthG:n 105 §:n, jonka otsikko on ”Työlupien (Arbeitsgenehmigungen) pysyminen voimassa), 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ennen tämän lain voimaantuloa myönnettyä Arbeitsberechtigung-työlupaa pidetään liittotasavallan työvoimaviranomaisten rajoittamattomana suostumuksena työskentelyn aloittamiseen.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

23 Gülbahce on Turkin kansalainen, joka solmi kesäkuussa 1997 avioliiton Saksan kansalaisen kanssa. Hän tuli Saksaan 8.6.1998 perheenyhdistämisen perusteella myönnetyllä viisumilla. Saksan viranomaiset myönsivät hänelle heinäkuussa 1998 Aufenthaltserlaubnis-oleskeluluvan, jota jatkettiin kesäkuussa 1999, elokuussa 2001 ja tammikuussa 2004. Lisäksi toimivaltainen työvoimaviranomainen myönsi hänelle 29.9.1998 toistaiseksi voimassa olevan työluvan (Arbeitsgenehmigung).

24 Heinäkuussa 2005 Saksan viranomaiset saivat tietää, että Gülbahcen vaimo oli ilmoittanut marraskuussa 1999 asuneensa miehestään erossa 1.10.1999 alkaen. Gülbahcea kuultuaan Freie und Hansestadt Hamburg peruutti 6.2.2006 tekemällään päätöksellä, joka pysytettiin oikaisuvaatimuksesta 29.8.2006 tehdyllä päätöksellä, taannehtivasti oleskeluluvat, jotka Gülbahcelle oli myönnetty elokuussa 2001 ja tammikuussa 2004. Freie und Hansestadt Hamburgin mukaan oleskelulupia oli jatkettu lainvastaisesti, koska Gülbahcen ja hänen vaimonsa yhteiselämä ei ollut kestänyt kahta vuotta. Oleskelulupia ei ollut mahdollista jatkaa myöskään päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla, koska Gülbahce ei ollut ollut saman työnantajan palveluksessa vähintään yhtä vuotta.

25 Gülbahce nosti päätöksestä kanteen Verwaltungsgericht Hamburgissa, joka hylkäsi sen tuomiolla 3.7.2007. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muutti tuomiota muutoksenhaussa tuomiollaan 29.5.2008.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vaikkei Gülbahce olekaan osoittanut yhteiselämänsä vaimonsa kanssa kestäneen kahta vuotta ja vaikkei hän voi vedota myöskään päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan, hänen oleskelulupaansa olisi pitänyt jatkaa hänelle syyskuussa 1998 myönnetyn toistaiseksi voimassa olleen työluvan ja mainitun päätöksen

10 artiklan 1 kohdan yhteisvaikutuksesta, kun tätä määräystä luetaan unionin tuomioistuimen sen oikeuskäytännön valossa, joka koskee sopimuksissa, jotka Euroopan unioni on tehnyt Tunisian tasavallan ja Marokon kuningaskunnan kanssa, tarkoitettuja syrjintäkieltoja.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä, että koska Gülbahce kuului sekä elokuussa 2001 että tammikuussa 2004 laillisille työmarkkinoille, oikeus tosiasialliseen työskentelyyn olisi voitu evätä häneltä ainoastaan valtion oikeutetun intressin suojeluun liittyvistä syistä, joita ei tässä tapauksessa ollut.

28 Freie und Hansestadt Hamburgin valitettua (Revision) Hamburgisches Oberverwaltungsgerichtin 29.5.2008 antamasta tuomiosta Bundesverwaltungsgericht kumosi sen tuomiollaan 8.12.2009 ja palautti asian mainittuun tuomioistuimeen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi uudelleen.

29 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Bundesverwaltungsgericht katsoi, ettei päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohdassa myönnetä oikeutta oleskelulupaan taannehtivasti eikä myöskään konkreettisesta työskentelystä riippumatonta oleskeluoikeutta. Kyseisen tuomioistuimen mukaan ennen AufenthG:n voimaantuloa myönnetty Arbeitsberechtigung-työlupa on viimeksi mainitun lain tultua voimaan 1.1.2005 pätevä ainoastaan hallinnonsisäisenä suostumuksena. Tällaista säännöstöä ei myöskään voida pitää päätöksen N:o 1/80 13 artiklan ”standstill”-lausekkeen vastaisena, koska toistaiseksi voimassa olevan työluvan myöntämisestä Saksan kansalaisten aviopuolisoille säädettiin vasta ArGV:llä syyskuussa 1998, kun taas mainitussa 13 artiklassa tarkoitetun vuonna 1980 voimassa olleen säännöstön nojalla voitiin myöntää toistaiseksi voimassa oleva Arbeitserlaubnis-työlupa vasta kahdeksan vuoden laillisen yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen.

30 Hamburgisches Oberverwaltungsgericht toteaa, että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisu edellyttää unionin oikeuden tulkintaa, joten se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten,

a) että turkkilainen työntekijä, jolle myönnettiin sääntöjenmukaisesti lupa tehdä jäsenvaltion alueella työtä tietyn (mahdollisesti rajoittamattoman) ajan, joka ylittää oleskeluluvan keston (ns. yliaikainen työlupa), voi käyttää tähän lupaan perustuvia oikeuksiaan koko kyseisen ajanjakson, elleivät valtion oikeutetun intressin suojeluun eli yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvät syyt estä sitä

b) ja ettei jäsenvaltio voi viittaamalla työluvan myöntämisajankohtana voimassa oleviin kansallisiin säännöksiin, joiden mukaan työlupa riippuu oleskeluluvasta, katsoa alusta pitäen, ettei työluvalla ole mitään vaikutusta työntekijän oleskeluoikeudelliseen asemaan (ks. [Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisen yhteistyösopimuksen, joka allekirjoitettiin Rabatissa 27.4.1976 ja hyväksyttiin yhteisön puolesta 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1)], 40 artiklan ensimmäisen kohdan soveltamisalasta asia C-416/96, Eddline El-Yassini, tuomio 2.3.1999, Kok., s. I-1209, tiivistelmän 3 kohta ja tuomion 62-65 kohta ja [Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Tunisian tasavallan välisen Euroopan ja Välimeren alueen assosiointia koskevan sopimuksen, joka tehtiin Brysselissä 17.7.1995 ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön puolesta 26.1.1998 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 98/238/EY, EHTY (EYVL L 97, s. 1)], 64 artiklan 1 kohdan soveltamisalasta asia C-97/05, Gattoussi, tuomio 14.12.2006, Kok., s. I-11917, tiivistelmän 2 kohta ja tuomion 36-43 kohta)?

Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi:

2) Onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tulkittava siten, että standstill-lausekkeen mukaan jäsenvaltio ei myöskään saa poistaa laillisille työmarkkinoille kuuluvalta turkkilaiselta työntekijältä normatiivisella sääntelyllä (tässä: [AufenthG:llä]) mahdollisuutta vedota päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohdassa ilmaistun syrjintäkiellon rikkomiseen hänelle aikaisemmin myönnetyn, oleskeluluvan kestoa pidemmän työluvan osalta?

Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi:

3) Onko päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, ettei siinä ilmaistulla syrjintäkiellolla kuitenkaan kielletä kansallisia viranomaisia peruuttamasta turkkilaiselle työntekijälle kansallisen oikeuden mukaan perusteettomasti myönnettyjä määräaikaisia oleskelulupia, kun niiden voimassaolo on päättynyt kansallisten säännösten mukaisesti, sellaisilta ajanjaksoilta, joina turkkilainen työntekijä on tosiasiallisesti käyttänyt hänelle tätä ennen sääntöjenmukaisesti myönnettyä toistaiseksi voimassa olevaa työlupaa ja tehnyt työtä?

4) Onko päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava lisäksi siten, että tämä määräys koskee yksinomaan sellaista työtä, jota turkkilainen työntekijä, jolla on kansallisten viranomaisten hänelle sääntöjenmukaisesti myöntämä toistaiseksi voimassa oleva ja asiallisesti rajoittamaton työlupa, tekee sinä ajankohtana, jona hänelle toiseen tarkoitukseen myönnetty määräaikainen oleskelulupa päättyy, ja ettei turkkilainen työntekijä voi tässä tilanteessa näin ollen vaatia, että kansalliset viranomaiset sallivat myös tämän työn lopullisen päättymisen jälkeen hänen oleskelunsa edelleen uutta työskentelyä varten - mahdollisesti uuden työpaikan hakemiseen tarpeellisen ajallisen keskeytyksen jälkeen?

5) Onko päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava lisäksi siten, että syrjintäkiellolla (vain) kielletään vastaanottavan jäsenvaltion kansallisia viranomaisia kohdistamasta oleskelun päättäviä toimenpiteitä sellaiseen laillisille työmarkkinoille kuuluvaan Turkin kansalaiseen, jolle mainittu jäsenvaltio antoi alun perin työskentelyyn laajemmat oikeudet kuin oleskeluun, viimeksi myönnetyn oleskeluluvan voimassaolon päätyttyä, elleivät nämä toimenpiteet palvele valtion oikeutetun intressin suojelua, mutta mainitussa määräyksessä ei kuitenkaan aseteta velvollisuutta oleskeluluvan myöntämiseen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

31 Aluksi on huomattava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan vain päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan tulkintaa, tämä seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään (ks. asia C-251/06, ING. AUER, tuomio 8.11.2007, Kok., s. I-9689, 38 kohta ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011, Kok., s. I-3375, 24 kohta).

32 Tässä yhteydessä on muistutettava siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi SEUT 267 artiklan soveltamista koskevissa asioissa kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten sanamuodon perusteella ja sen esittämät tiedot huomioon ottaen osoittaa, mitkä seikat liittyvät unionin oikeuden tulkintaan, auttaakseen kansallista tuomioistuinta ratkaisemaan sen käsiteltäväksi saatetun oikeudellisen ongelman (asia C-420/07, Apostolides, tuomio 28.4.2009, Kok., s. I-3571, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että Gülbahcen oleskeluluvan jatkaminen elokuussa 2001 ja tammikuussa 2004 peruutettiin taannehtivasti sillä perusteella, että näiden aviopuolisoiden yhteiselämä oli päättynyt 1.10.1999 alkaen; yhteiselämä oli AuslG:n, AEVO:n, SGB III:n ja ArGV:n säännösten mukaan oleskeluluvan edellytyksenä.

34 Kyseinen tuomioistuin toteaa myös, että mainitun taannehtivan peruuttamisen ajankohtana eli 6.2.2006 Gülbahce oli ollut saman työnantajan palveluksessa yli vuoden, joten lähtökohtaisesti sen näkemyksen edellytykset täyttyivät, jonka mukaan hän kuului päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetuille laillisille työmarkkinoille.

35 Niinpä esitetyt kysymykset on muotoiltava uudelleen yhdeksi ainoaksi kysymykseksi ja niillä on ymmärrettävä tiedusteltavan pääasiallisesti sitä, onko päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset peruuttavat turkkilaisen työntekijän oleskeluasiakirjan taannehtivasti siitä päivästä alkaen, jona tämän asiakirjan myöntämistä koskeva kansallisen oikeuden mukainen peruste ei enää täyty, kun oleskeluasiakirja peruutetaan mainitussa 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa määrätyn säännönmukaisen yhden vuoden työskentelyjakson täytyttyä.

36 Tässä yhteydessä on muistutettava, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan määräyksillä turkkilaisille työntekijöille myönnetyt oikeudet laajenevat asteittain säännönmukaisen palkkatyön keston mukaan, ja niiden tarkoituksena on vahvistaa vähitellen asianomaisten henkilöiden asemaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa (ks. mm. asia C-230/03, Sedef, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-157, 34 kohta).

37 Kuten päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta ilmenee, säännönmukaisen yhden vuoden työskentelyn jälkeen turkkilaisella työntekijällä on oikeus jatkaa palkkatyötä saman työnantajan palveluksessa.

38 Oikeuskäytännön mukaan tämän oikeuden tehokas vaikutus edellyttää välttämättä, että asianomaisella henkilöllä on kyseistä oikeutta vastaava oleskeluoikeus (ks. mm. asia C-383/03, Dogan, tuomio 7.7.2005, Kok., s. I-6237, 14 kohta).

39 Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu Turkin kansalaisen säännönmukainen työskentely vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää vakiintunutta ja varmaa asemaa kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoilla ja tämän perusteella riidatonta oleskeluoikeutta (asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992, Kok., s. I-6781, Kok. Ep. XIII, s. I-255, 22 kohta ja asia C-337/07, Altun, tuomio 18.12.2008, Kok., s. I-10323, 53 kohta).

40 Kuten tämän tuomion 34 kohdassa palautettiin mieleen, nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu säännönmukaista yhden vuoden työskentelyjaksoa koskeva edellytys täyttyi, kun Gülbahcen oleskeluasiakirjan voimassaoloajan jatkamiset peruutettiin taannehtivasti 6.2.2006.

41 Kansallisten viranomaisten mukaan tällainen peruuttaminen perustui toteamukseen, jonka mukaan yhtäältä kyseinen edellytys ei täyttynyt elokuussa 2001 eikä tammikuussa 2004 eli ajankohtina, jolloin Gülbahcen oleskeluasiakirjan voimassaoloaikaa jatkettiin, ja toisaalta Gülbahce ei enää täyttänyt mainittuina ajankohtina edellytystä, joka hänen oleskeluasiakirjalleen oli asetettu ja joka siis oli yhteiselämä Saksan kansalaisen kanssa aviopuolisoina.

42 Näin ollen kansalliset viranomaiset katsovat, että jos turkkilainen työntekijä ei ensimmäisenä työskentelyvuotena enää täytä oleskelulupansa edellytyksiä, hänen oleskeluoikeutensa menettää luonteensa riidattomana oikeutena, joten tästä hetkestä lähtien kyseisen työntekijän työskentelyjaksoja

ei voida ottaa huomioon päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettujen oikeuksien hankkimiseksi, koska hän ei täytä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetun säännönmukaisen yhden vuoden työskentelyn edellytystä.

43 Unionin tuomioistuin on kuitenkin nimenomaisesti hylännyt tällaisen argumentin juuri sellaisten kansallisten säännösten osalta, joissa asetettiin Turkin kansalaisen oleskeluoikeuden edellytykseksi yhteiselämä kyseessä olleen jäsenvaltion kansalaisen kanssa.

44 Unionin tuomioistuimella nimittäin on jo ollut tilaisuus todeta asiassa C-187/10, Unal, 29.9.2011 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-9045), joka julistettiin nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen, että kun Turkin kansalainen voi pätevästi vedota päätöksen N:o 1/80 jonkin määräyksen mukaisiin oikeuksiin, nämä oikeudet eivät enää riipu niiden syntymiseen johtaneiden olosuhteiden jatkumisesta, koska kyseisessä päätöksessä ei ole asetettu tällaista edellytystä (em. asia Unal, tuomion 50 kohta).

45 Tässä yhteydessä on muistutettu, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla turkkilaisella työntekijällä on oikeus työlupansa uusimiseen samaa työnantajaa varten pelkästään sillä perusteella, että hän on työskennellyt säännönmukaisesti yli vuoden, koska mainitussa määräyksessä ei aseteta kyseisen oikeuden tunnustamiselle mitään muuta edellytystä eikä etenkään edellytyksiä, joilla maahantulo- ja oleskeluoikeus on saatu (em. asia Unal, tuomion 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Niinpä on todettu, että turkkilaisen työntekijän, joka on voimassa olevan työluvan turvin tehnyt työtä yli vuoden, on katsottava täyttävän mainitussa 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa asetetut edellytykset, vaikka hänen oleskelulupansa olisi alun perin myönnetty hänelle muuhun tarkoitukseen kuin palkkatyön tekemiseen (em. asia Unal, tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Unionin oikeuden nykytilassa tosin on niin, ettei päätöksellä N:o 1/80 ole mitään vaikutusta jäsenvaltioiden toimivaltaan evätä Turkin kansalaiselta oikeus saapua niiden alueelle ja työskennellä siellä ensimmäisessä työsuhteessaan, eikä päätös myöskään lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että jäsenvaltiot sääntelevät kyseisen kansalaisen työskentelyn edellytyksiä kyseisen päätöksen 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun yhden vuoden loppuun asti (ks. em. asia Unal, tuomion 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan voida tulkita siten, että jäsenvaltio voisi yksipuolisesti muuttaa järjestelmän, joka koskee Turkin kansalaisten asteittaista integroitumista vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, sisältöä siten, että työntekijältä, jonka on annettu saapua maan alueelle ja joka on tehnyt siellä laillisesti aitoa ja todellista työtä keskeytyksettä yli vuoden ajan saman työnantajan palveluksessa, evätään hänelle palkkatyön tekemisen keston mukaan kyseisen määräyksen kolmessa luetelmakohdassa asteittain tunnustetut oikeudet (ks. em. asia Unal, tuomion 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Tällainen tulkinta nimittäin johtaisi siihen, ettei päätöksellä N:o 1/80 olisi mitään merkitystä eikä minkäänlaista tehokasta vaikutusta, koska päätöksen 6 artiklan 1 kohdan sanamuoto on yleinen ja ehdoton siltä osin kuin siinä ei anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta rajoittaa niitä oikeuksia, joita määräyksessä annetaan suoraan turkkilaisille työntekijöille (em. asia Unal, tuomion 43 ja 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Turkin kansalaisen työskentely vilpillisen menettelyn, joka on johtanut tuomitsemiseen, johdosta myönnetyn oleskeluluvan perusteella tai sellaisen tilapäisen oleskeluluvan perusteella, joka on voimassa vain hänen odottaessaan lopullista päätöstä oleskeluoikeudestaan, ei tosin voi synnyttää tällaiselle kansalaiselle päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaan perustuvia oikeuksia (ks. em. asia Unal, tuomion 47 kohta).

51 Pääasiassa on kuitenkin niin, että – erotuksena asiasta C-285/95, Kol, jossa annettiin tuomio 5.6.1997 (Kok., s. I-3069) ja jossa oli kyse lumeavioliitosta – ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, että Gülbahce olisi työskennellyt tällaisen vilpillisen menettelyn johdosta myönnetyn oleskeluluvan perusteella tai että hänen oleskelulupansa oli tilapäinen hänen odottaessaan lopullista päätöstä.

52 Lisäksi hänellä oli AEVO:n 2 §:n 1 momentin 2 kohdan ja ArGV:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 5 §:n mukaisesti oleskeluoikeus, jonka perusteella hän oli voinut tehdä vapaasti palkkatyötä 29.9.1998 lähtien, jolloin toimivaltainen työvoimaviranomainen myönsi hänelle toistaiseksi voimassa olevan työluvan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut tässä yhteydessä, ettei hänen ole todettu saaneen vilpillisesti oikeuttaan tulla Saksaan ja oleskella siellä.

53 On siis riidatonta, että Gülbahce on noudattanut vastaanottavan jäsenvaltion säännöksiä ja määräyksiä maahantulosta ja työskentelystä.

54 Niinpä se, ettei pääasian valittajan katsottaisi työskennelleen Saksassa säännönmukaisesti yli vuotta, olisi päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan vastaista.

55 Näin ollen jaksojen, jotka pääasian valittaja työskenteli oleskeluasiakirjan ja työluvan saatuaan ja ennen oleskeluasiakirjan voimassaoloajan jatkamisten peruuttamista taannehtivasti, on katsottava täyttävän päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun säännönmukaisen yhden vuoden työskentelyn edellytyksen.

56 Esitettyihin kysymyksiin, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on ne muotoillut uudelleen, on vastattava edellä esitetyn perusteella, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset peruuttavat turkkilaisen työntekijän oleskeluasiakirjan taannehtivasti siitä päivästä alkaen, jona tämän asiakirjan myöntämistä koskeva kansallisen oikeuden mukainen peruste ei enää täyty, kun kyseinen työntekijä ei ole syyllistynyt mihinkään vilpilliseen menettelyyn ja kun oleskeluasiakirja peruutetaan mainitussa 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa määrätyn säännönmukaisen yhden vuoden työskentelyjakson täytyttyä.

Oikeudenkäyntikulut

57 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta sekä toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, perustetun assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset peruuttavat turkkilaisen työntekijän oleskeluasiakirjan taannehtivasti siitä päivästä alkaen, jona tämän asiakirjan myöntämistä koskeva kansallisen oikeuden mukainen peruste ei enää täyty, kun kyseinen työntekijä ei ole

syyllistynyt mihinkään vilpilliseen menettelyyn ja kun oleskeluasiakirja peruutetaan mainitussa 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa määrätyn säännönmukaisen yhden vuoden työskentelyjakson täytyttyä.

Allekirjoitukset