JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
16 päivänä tammikuuta 1997 *

1. Bayerisches Verwaltungsgericht München on nyt esillä olevassa asiassa pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan ETY—Turkki-assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) 7 artiklan 1 kohtaa, joka koskee turkkilaisten työntekijöiden perheenjäsenten oikeutta tehdä työtä.

Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

2. Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen [1] tavoitteena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan "edistää osapuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista ottaen täysin huomioon tarpeen varmistaa Turkin talouden nopeampi kehitys ja Turkin kansan työllisyystason ja elinolosuhteiden parantuminen".

Sopimuksen 12 artiklan mukaan sopimuspuolet sopivat "pitävänsä lähtökohtanaan yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklaa toteuttaakseen asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden sopimuspuolten välillä".

3. Assosiaatiosopimuksen 23.11.1970 tehdyn lisäpöytäkirjan [2] 36 artiklan mukaan assosiaationeuvosto päättää assosiaatiosopimuksen 12 artiklan periaatteiden mukaisesti niistä soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä, jotka ovat tarpeen yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin välisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiseksi toteuttamiseksi.

4. Assosiaationeuvosto teki 19.9.1980 36 artiklaa soveltaen päätöksen N:o 1/80, joka tuli voimaan 1.7.1980 [3]. Sen seuraavat

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — Euroopan talousyhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Turkin valtion välisestä assosiaatiosta tehty sopimus, joka on allekirjoitettu Ankarassa 12.9.1963 ja joka on tehty yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685).

2 — EYVL 1972, L 293, s. 3.

3 — Päätöstä ei ole julkaistu.

määräykset ovat tämän asian kannalta merkityksellisiä:

"7 artikla

Tietyn jäsenvaltion yleisillä työmarkkinoilla työskentelevän turkkilaisen työntekijän perheenjäsenillä, joille on annettu lupa muuttaa työntekijän luokse, on oikeus

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

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

— —

11 artikla

Turkin yleisillä työmarkkinoilla työskentelevillä jäsenvaltioiden kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään, joille on annettu lupa muuttaa työntekijöiden luokse, on edellä 7 [artiklassa] mainitut oikeudet ja edut — — jos he täyttävät [kyseisessä artiklassa] asetetut edellytykset."

Asian tosiseikat

5. Selma Kadiman (jäljempänä vaimo) on syntynyt 1.11.1970 Turkissa ja on Turkin kansalainen. Hän on ollut 4.11.1985 lähtien naimisissa Hakki Kadimanin (jäljempänä mies) kanssa, joka on syntynyt 1.8.1964 Turkissa ja joka myös on Turkin kansalainen. Mies on asunut Saksan liittotasavallassa vuodesta 1977 lähtien, ja hänellä on ollut pysyvä oleskelulupa 22.1.1988 lähtien.

6. Saatuaan perheen yhdistämisen perusteella myönnetyn viisumin vaimo saapui Saksan liittotasavaltaan 17.3.1990, kirjoittautui väestörekisteriin Ruhpoldingissa ja asettui asumaan miehensä luokse. Landratsamt Traunstein myönsi hänelle 9.7.1990 oleskeluluvan, joka oli voimassa 14.5.1991 asti ja jonka voimassaoloaikaa jatkettiin 16.5.1991 14.5.1993 asti.

7. Ruhpoldingin väestörekisteriviranomaiset ilmoittivat 11.9.1991 Landratsamt Traunsteinille, että mieheltä saatujen ilmoitusten mukaan vaimo oli lähtenyt Turkkiin 7.9.1991. Landratsamt Traunsteinin pyydettyä mieheltä lisätietoja mies ilmoitti 30.9.1991, että hänen vaimonsa oli palannut Turkkiin, että hän oli asunut erossa vaimostaan noin viiden kuukauden ajan ja että hän oli pannut avioeron vireille Turkissa.

8. Saksan Istanbulissa oleva pääkonsulinvirasto pyysi 28.10.1991 päivätyllä teleksillä Landratsamt Traunsteinilta lupaa myöntää maahantuloviisumi vaimolle, joka väitti kadottaneensa Turkissa oleskelunsa aikana passinsa. Landratsamt Traunstein ei vastustanut maahantuloviisumin myöntämistä, koska passin katoaminen ei tehnyt vaimon oleskelulupaa pätemättömäksi. Tämän jälkeen pääkonsulinvirasto myönsi vaimolle maahantuloviisumin 22.1.1992.

9. Vaimo ilmoitti Ruhpoldingin väestörekisteriviranomaisille 4.2.1992, että hän oli asunut eri osoitteessa kuin miehensä 1.2.1992 lähtien. Hän kirjoittautui 13.5.1992 Bad Reichenhallin väestörekisteriin 1.4.1992 lähtien.

10. Landratsamt Traunstein peruutti 4.5.1992 tekemällään päätöksellä vaimon oleskeluluvan vedoten tietoihin, joiden mukaan vaimo ei asunut yhdessä miehensä kanssa. Oleskelulupa lakkasi olemasta voimassa sinä päivänä, jolloin päätös annettiin tiedoksi, ja vaimo määrättiin poistumaan Saksan alueelta karkottamisen uhalla. Tämä päätös kuitenkin kumottiin 21.5.1992 tehdyllä päätöksellä, koska Bad Reichenhalliin muutettuaan vaimo kuului Landratsamt Berchtesgadener Landin toimivallan alaisuuteen.

11. Landratsamt Berchtesgadener Landin käsitellessä tätä asiaa vaimo ilmoitti päiväämättömällä kirjeellä, joka saapui Landratsamtiin 12.7.1992, että hän oli asunut yhdessä miehensä kanssa saavuttuaan Saksaan vuonna 1990 siihen saakka, kunnes mies alkoi pahoinpidellä ja nöyryyttää häntä. Yhteisen Turkissa vietetyn loman aikana syyskuussa 1991 mies vei häneltä passin ja palasi Saksaan ilman häntä. Odotettuaan jonkin aikaa turhaan, että mies tulisi hakemaan häntä, hän oli hakenut maahantuloviisumia. Hänelle myönnettiin viisumi, ja hän palasi miehensä luokse tarjoutuen tekemään sovinnon. Mies oli kuitenkin lyönyt häntä ja heittänyt hänet kadulle. Siitä lähtien vaimo oli asunut ystävien luona. Hän oli asunut erossa miehestään syyskuusta 1991 lähtien.

12. Landratsamt Berchtesgadener Land peruutti 5.1.1993 tekemällään päätöksellä vaimolle myönnetyn oleskeluluvan, joka olisi ollut alun perin voimassa 14.5.1993 asti, siitä

päivästä, jolloin päätös annettiin tiedoksi, eli 26.1.1993 lähtien. Vaimo valitti tästä päätöksestä 2.2.1993. Tämän valituksen käsittelyn yhteydessä pidetyssä kuulemistilaisuudessa mies ilmoitti haluavansa jatkaa yhteiselämää. Landratsamt Berchtesgadener Land myönsi vaimolle 13.5.1993 oleskeluluvan, joka oli voimassa 14.5.1994 asti.

13. Vaimo myönsi 29.7.1993 pidetyssä kuulemistilaisuudessa, että pariskunnan ilmaisema halu jatkaa yhteiselämää oli ollut pelkkä muodollisuus. Landratsamt Berchtesgadener Land peruutti 13.10.1993 tekemällään päätöksellä vaimon oleskeluluvan siitä päivästä lähtien, jona päätös annettiin tiedoksi, ja määräsi hänet poistumaan maasta.

14. Vaimo valitti tästä päätöksestä 9.11.1993. Valitus hylättiin 25.4.1994 tehdyllä päätöksellä. Vaimo nosti tämän jälkeen 24.5.1994 kanteen Bayerisches Verwaltungsgericht Münchenissä.

15. Mies peruutti 12.1.1995 helmikuussa 1993 antamansa ilmoituksen. Hän kertoi, että hänen vaimonsa oli tullut etsimään häntä tammikuun lopulla vuonna 1993 ja pyytänyt häneltä apua ongelmien ratkaisemiseen ulkomaalaisviraston kanssa. Mies oli tämän vuoksi ilmoittanut viranomaisille haluavansa jatkaa yhteiselämää. Näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Mies suunnitteli edelleen hakevansa avioeroa Turkissa.

16. Landratsamt Berchtesgadener Land pysytti 13.1.1995 tekemällään päätöksellä aiemman päätöksensä peruuttaa vaimon oleskelulupa ja määräsi hänet poistumaan maasta. Päätös perustui muun muassa siihen, ettei vaimo voinut vedota päätöksen N:o 1/80 määräyksiin.

17. Vaimo vaati lopulta Bayerisches Verwaltungsgericht Münchenissä 13.1.1995 tehdyn päätöksen kumoamista väittäen, että hänellä oli oikeus saada oleskelulupa päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan perusteella.

Ennakkoratkaisukysymykset

18. Bayerisches Verwaltungsgericht München lykkäsi 14.6.1995 tekemällään päätöksellä asian käsittelyä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Edellytetäänkö ETY—Turkki-assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä tekemän päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisessä virkkeessä, että yhteinen perhe-elämä jatkuu edelleen sillä hetkellä, jolloin muut edellytykset täyttyvät?

2) Edellytetäänkö päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisen virkkeen ensimmäisessä luetelmakohdassa kolmen vuoden yhtäjaksoista säännönmukaista asumista jossakin yhteisön jäsenvaltiossa?

3) Onko päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisen virkkeen ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuun kolmen vuoden säännönmukaiseen asumiseen luettava viiden kuukauden pituinen väliaikainen vapaaehtoinen tai tahdosta riippumaton oleskelu Turkissa?"

Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

19. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee Bayerisches Verwaltungsgericht Münchenin todenneen, että vaimon oleskelu Saksassa oli keskeytynyt syyskuun 1991 ja helmikuun 1992 välisenä aikana, jolloin vaimo oleskeli käytännössä Turkissa, vaikka hänellä olikin pysyvä oleskeluoikeus Saksassa. Kansallinen tuomioistuin on tältä osin vakuuttunut siitä, että mies oli vienyt vaimoltaan passin yhteisen loman aikana ja että vaimo ei siten ollut kyennyt palaamaan Saksaan.

20. Kansallinen tuomioistuin on myös todennut, että vaimon oleskelu Saksassa ei ollut säännönmukaista sen ajanjakson aikana, jona hänen oleskelulupansa oli peruutettu eli 26.1.1993—14.5.1993. Kansallisen tuomioistuimen mukaan vaimon voidaan siten katsoa täyttävän vähintään kolmen vuoden säännönmukaista asumista koskevan edellytyksen vain, jos tätä keskeytymistä edeltävät ja sen jälkeiset säännönmukaisen oleskelun jaksot voidaan laskea yhteen. Kansallinen tuomioistuin katsoo tältä osin, että vaimolle 13.5.1993 myönnettyä oleskelulupaa ei ollut hankittu vilpillisesti, koska vaimo oli ollut tällöin valmis jatkamaan yhteiselämää miehensä kanssa, vaikka mies edelleen nöyryytti ja pahoinpiteli häntä.

21. Vaimo väittää, että hän on edelleen naimisissa miehensä kanssa, että hän on asunut Saksassa yli kolme vuotta ja että hänen oleskelunsa on ollut säännönmukaista. Siten 7 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan vetoamista koskevat edellytykset ovat täyttyneet.

22. Saksan ja Alankomaiden hallitukset väittävät, että jäsenvaltio voi edellyttää, että turkkilaisen työntekijän perheenjäsen, joka on saanut oleskeluluvan perheen yhdistämisen perusteella, asuu todella saman katon alla kuin kyseinen turkkilainen työntekijä voidakseen vedota 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan määräyksiin.

23. Komissio väittää, että ennen kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin vastaamista asiassa on aluksi tarkasteltava, onko sellainen edellytys asetettu, jonka mukaan edellä mainitun määräyksen mukaisen kolmen vuoden ajanjakson on oltava yhteistä perhe-elämää. Komission mielestä se, että jäsenvaltio edellyttää perheenjäsenen ja turkkilaisen työntekijän elävän yhteistä perhe-elämää määräyksen mukaisen kolmen vuoden ajan, ei ole 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan vastaista.

24. Ranskan hallitus väittää, että oikeus vedota päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan määräyksiin edellyttää, että asianomaiset ovat eläneet yhteistä perhe-elämää määräyksessä tarkoitetun kolmen vuoden ajan.

Kannanotto

25. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää todellisuudessa yhteisöjen tuomioistuimelta kannanottoa siihen, asetetaanko päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytykseksi työn tekemistä koskevan, määräyksessä tarkoitetun oikeuden saamiseksi vaatimus yhteisen perhe-elämän viettämisestä määräyksessä tarkoitetun ajan. Kansallinen tuomioistuin ilmaisee tämän kysyessään, edellytetäänkö määräyksissä, että "yhteinen perhe-elämä jatkuu *edelleen* sillä hetkellä, jolloin muut edellytykset täyttyvät". Näin muotoiltua kysymystä on tutkittava ottaen huomioon se, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa puolisot ovat todella asuneet yhdessä 17.3.1990 lähtien ainakin syyskuuhun 1991 asti, jolloin mies lopetti yhteiselämän ennen kuin 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu vähintään kolmen vuoden ajanjakso päättyi.

26. Kansallinen tuomioistuin olettaa, että 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisellä luetelmakohdalla on välitön oikeusvaikutus [4]. Tämä määräys koskee sanamuotonsa mukaan vain oikeutta tehdä työtä, mutta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tähän oikeuteen tehdä työtä liittyy liitännäinen oleskeluoikeus [5].

27. Päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan eri kieliversioissa on tiettyjä eroja. Siten 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan tanskankielisen version sanamuodosta voi aiheutua tulkintaongelmia siltä osin kuin kyse on siitä, edellyttääkö määräyksen mukaisen työn tekemistä koskevan oikeuden saaminen sitä, että kyseisen ajanjakson aikana on vietetty yhteistä perhe-elämää. Tämän määräyksen mukaan nimittäin perheenjäsenillä, "såfremt de har fået tilladelse til at flytte til *den pågældende medlemsstat*" (mikäli heille on annettu lupa muuttaa *kyseiseen jäsenvaltioon*), on oikeus "efter at have haft lovlig bopæl *dér* i

4 — Ks. asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461) ja asia C-355/93, Eroglu, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5113).

5 — Ks. alaviite 4.

mindst tre år" (asuttuaan *siellä* säännönmukaisesti vähintään kolme vuotta, kursivointi kirjoittajan) tehdä työtä. Tanskankielisessä versiossa ilmaus "bopæl dér" (asua siellä) viittaa sanoihin "den pågældende medlemsstat" (kyseinen jäsenvaltio), ja tämä määräys voidaan siten ensi arviolta ymmärtää niin, että riittävää on se, että perheenjäsen on asunut kolmen vuoden ajan samassa jäsenvaltiossa kuin työntekijä, ja että perheenjäsenen ja työntekijän yhteistä perhe-elämää ei edellytetä.

28. Näitä tiettyjen kieliversioiden epäselvyyksiä on kuitenkin verrattava päätöksen 11 artiklaan, joka koskee Turkissa työskentelevien jäsenvaltioiden kansalaisten perheenjäsenten vastaavaa oikeutta tehdä työtä Turkissa. Päätöksen 11 artiklassa määrätään nimenomaisesti, että Turkissa työskentelevien jäsenvaltioiden kansalaisten perheenjäsenillä on myös oikeus tehdä työtä Turkissa vain, jos he "bor sammen med dem" (asuvat yhdessä heidän eli työntekijöiden kanssa). Jos jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsenen on asuttava Turkissa työntekijän kanssa saadakseen tiettyjä oikeuksia, yleisen vastavuoroisuuden periaatteen nojalla on luonnollista päätellä, että sama edellytys koskee jäsenvaltiossa työskentelevien turkkilaisten työntekijöiden perheenjäsenten vastaavia oikeuksia.

29. Se, että 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa edellytetään yhteiselämää, ilmenee lisäksi nimenomaisesti muiden kieliversioiden sanamuodosta. Päätöksen 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan ranskankielisessä versiossa puhutaan siten työntekijän perheenjäsenistä, joille on annettu lupa "à le rejoindre", saksankielisessä versiossa luvasta "zu ihm zu ziehen" ja englanninkielisessä versiossa luvasta "to join him". Samoja ilmauksia on lisäksi käytetty näiden versioiden 11 artiklassa, eli ranskankielisessä versiossa käytetään sanamuotoa "ont été autorisés à les rejoindre", saksankielisessä versiossa "die Genehmigung erhalten haben, zu ihnen zu ziehen" ja englanninkielisessä versiossa "have been authorized to join them".

30. Päätöksen 7 artiklan 1 kohdan määräysten taustalla olevat tosiseikat vahvistavat myös sen, että oikeus tehdä työtä edellyttää yhteisen perhe-elämän viettämistä siinä tarkoitetun ajanjakson ajan. Asianomaisille määräyksessä myönnetty oikeus annetaan heille juuri sen perusteella, että he ovat *perheen*jäseniä, ja määräyksen tarkoituksena on varmistaa se, että kun jäsenvaltio on antanut yhteisössä asuvien turkkilaisten työntekijöiden perheenjäsenille oikeuden perheen yhdistämiseen, perheenjäsenillä on tietyn ajan kuluttua oikeus vastaanottaa työtarjouksia. Lisäksi vaatimus siitä, että puolisoilla on yhteinen koti, on tarpeen, jotta saadaan estettyä maahantulorajoitusten kiertäminen paperiavioliittojen avulla.

31. Yhteistä perhe-elämää koskevan edellytyksen täsmällisen sisällön osalta on todettava, että on vaikea vaatia, että työntekijän ja perheenjäsenen on asuttava jatkuvasti saman katon alla. Siten perheenjäsenen on voitava

vastaanottaa työtarjous, joka koskee työskentelyä jäsenvaltiossa jollakin muulla paikkakunnalla kuin missä työntekijä asuu, ja hänen on voitava asua tällä paikkakunnalla työviikon tai lyhyiden ajanjaksojen ajan esimerkiksi siten, että hän vuokraa huoneen tai asunnon, jolloin yhteistä perhe-elämää vietetään vain viikonloppuisin ja lomien aikana. Lukuisien yhteisön kansalaisten on järjestettävä elämänsä tällä tavoin, ja on kuitenkin helpompaa matkustaa edestakaisin Münchenin ja Rosenheimin välillä kuin Münchenin ja Konyan välillä. Perheenjäsenen on todennäköisesti voitava myös matkustaa tervehtimään perhettään esimerkiksi Turkkiin, siirtyä työhön liittyvien syiden vuoksi ulkomaille tai oleskella toisessa jäsenvaltiossa tietyn ajan saadakseen hoitoa sairauden tai tapaturman takia.

32. Nyt esillä olevan asian olosuhteet huomioon ottaen ei ole kuitenkaan välttämätöntä ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa niihin lukuisiin kysymyksiin, joita yhteistä perhe-elämää koskeva vaatimus voi käytännössä herättää. Oikeudenkäyntiasiakirjoista nimittäin ilmenee, ettei vaimo ole asunut säännönmukaisesti miehensä kanssa 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa edellytettyä kolmen vuoden ajanjaksoa, vaikka katsottaisiinkin, että puolisoiden yhteinen perhe-elämä on jatkunut niiden viiden kuukauden aikana, jolloin vaimo syyskuun 1991 jälkeen oleskeli Turkissa. Vaimo ei tämän vuoksi voi siten vedota 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan määräyksiin.

33. Siten ei myöskään ole enää tarpeen ottaa kantaa siihen, onko yhteistä perhe-elämää koskevaa edellytystä sovellettava kolmen vuoden määräajan päättymisen jälkeenkin, eikä muihinkaan kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

Ratkaisuehdotus

34. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Euroopan talousyhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Turkin valtion välisestä assosiaatiosta tehdyllä sopimuksella, joka on allekirjoitettu Ankarassa 12.9.1963 ja joka on tehty yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, perustetun assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 7 artiklan 1 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa on tulkittava siten, että tietyn jäsenvaltion yleisillä työmarkkinoilla työskentelevän turkkilaisen työntekijän perheenjäsenellä on tämän määräyksen mukainen oikeus vastaanottaa työtarjouksia ainoastaan, jos asianomainen on asunut säännönmukaisesti yhdessä kyseisen työntekijän kanssa tässä jäsenvaltiossa vähintään kolme vuotta.