JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
8 päivänä heinäkuuta 1999 *

1. Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbachin (Saksa) käsiteltävänä on valitus, jonka on nostanut Turkin kansalainen Nazli yhdessä alaikäisten lastensa kanssa ja joka koskee sellaista päätöstä, jolla toimivaltaiset hallintoviranomaiset ovat päättäneet karkottaa hänet Saksasta.

2. Kansallinen tuomioistuin ei ole löytänyt kyseisen päätöksen kumoamiseksi perusteita Saksan oikeudesta eikä sijoittautumista koskevasta eurooppalaisesta yleissopimuksesta; kansallinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole varma, olisiko valitus perusteltu yhteisön oikeuden kannalta ja tarkemmin ottaen assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn, Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella perustetun assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) kannalta.

3. Nazli on asunut Saksassa vuodesta 1978 ja vuodesta 1979 alkaen aina vuoteen 1989 asti hän työskenteli keskeytyksettä saman työnantajan palveluksessa työluvan ja oleskeluluvan turvin. Näin ollen hän voi vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklaan, jonka 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa määrätään, että turkkilaisella työntekijällä, joka kuuluu laillisille työmarkkinoille tietyssä jäsenvaltiossa, on kyseisessä jäsenvaltiossa työskenneltyään säännönmukaisesti neljä vuotta oikeus tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä. Nazli sai lisäksi vuonna 1989 työluvan, johon ei sisältynyt minkäänlaista ajallista rajoitusta.

4. Nazli sekaantui vuonna 1992 huumausaineiden kauppaan, minkä takia hän oli tutkintavankeudessa 11.12.1992—21.1.1994; tämän jälkeen Landgericht Hamburg tuomitsi 20.4.1994 Nazlin yhden vuoden ja yhdeksän kuukauden pituiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen; tuomio sai lainvoiman.

5. Nazlilla on 2.1.1995 alkaen ollut uudelleen vakituinen työpaikka. Hänen oleskelulupansa voimassaolo päättyi kuitenkin 31.12.1994, ja huolimatta hallinnollisessa järjestyksessä tekemästään valituksesta hän ei menneisyytensä takia saanut oleskelulupansa voimassaoloa jatkettua, koska hallintoviranomaiset katsoivat, että yleistä järjestystä koskevat syyt, jotka nimenomaisesti mainitaan päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa, estävät hänen oleskelunsa Saksassa.

* Alkuperäinen kieli: ranska.

6. Kansallisen tuomioistuimen kysymykset ovat nousseet esille kahden toteamuksen perusteella. Ensimmäinen koskee sitä, että Nazlilla oli silloin, kun hänet määrättiin tutkintavankeuteen, rajoittamattomaksi ajaksi myönnetty työlupa, ja vapautumisensa jälkeen hänen oli mahdollista ryhtyä jälleen työskentelemään, koska hänen tuomionsa oli määrätty ehdollisena.

7. Toisaalta rikostuomioistuin on selittänyt tuomionsa perusteluissa laajasti niitä syitä, joiden perusteella Nazli tuomittiin rangaistukseen, joka rikoksen vakavuuteen, eli avunantoon 1 500 heroiinigramman salakuljetukseen, nähden vaikutti vähäiseltä.

8. Rikostuomioistuin on määrätessään tuomion pituudesta ja ehdollisuudesta todennut muun muassa, että asianomainen katuu tekoaan aidosti ja on järkyttynyt teostaan ja sen seurauksista; että hänen osallisuutensa rikokseen oli merkitykseltään vähäinen; että hän ottaisi tuomiostaan opikseen; että hän ei syyllistyisi uudelleen rikoksiin ja että hän on lisäksi sosiaalisesti hyvin uudelleensopeutunut.

9. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että rikostuomioistuimen tekemien toteamusten perusteella Nazlin karkotuspäätöstä ei voida perustella erityisestävyyteen liittyvillä syillä, joten se on mahdollista perustella ainoastaan yleisestävyyttä koskevilla syillä. Viimeksi mainittujen syiden hyväksyttävyys edellyttää sellaisen turkkilaisen työntekijän tapauksessa, johon sovelletaan päätöksen N:o 1/80 6 artiklaa, sitä, etteivät kyseiset syyt ole ristiriidassa saman päätöksen edellä mainitun 14 artiklan kanssa.

10. Kansallinen tuomioistuin on näiden kysymysten perusteella esittänyt seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Menettääkö turkkilainen työntekijä, joka on saanut oikeudellisen asemansa Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella perustetun assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella, tämän asemansa jälkikäteen sen takia, että hän on ollut tutkintavankeudessa painavin syin rikoksesta epäiltynä, minkä jälkeen hänet on tutkintavankeuden perusteena olleen rikoksen takia lainvoimaisesti tuomittu ehdolliseen vankeusrangaistukseen?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä:

Onko tällaisen turkkilaisen työntekijän karkottaminen pelkästään yleisestävistä syistä, eli muiden ulkomaalaisten tekemien rikosten ehkäisemi-

seksi, yhteensopivaa päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan kanssa?"

Tutkintavankeuden ja ehdollisen vankeusrangaistuksen vaikutus turkkilaisen työntekijän asemaan

11. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys on nähdäkseni jaettava kahteen erilliseen kysymykseen, joista ensimmäinen koskee sitä, mikä vaikutus on turkkilaisen työntekijän määräämisellä tutkintavankeuteen, ja toinen niitä turkkilaiseen työntekijään kohdistuvia vaikutuksia, joita ehdollinen vankeusrangaistus aiheuttaa.

12. Mainituista kysymyksistä on ensiksi tutkittava ensimmäistä, ottaen samalla huomioon, että tarkastelemme asiaa samasta näkökulmasta kuin kansallinen tuomioistuin, jolla on käsiteltävänään Nazlin valitus, eli sellaisen turkkilaisen työntekijän valitus, joka voi vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan, jonka sanamuoto on seuraava:

"Jollei hänen perheenjäsentensä vapaata oikeutta työskentelyyn koskevista 7 artiklan määräyksistä muuta johdu, turkkilaisella työntekijällä, joka kuuluu laillisille työmarkkinoille tietyssä jäsenvaltiossa, on oikeus

— —

— —

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

13. Pääasian valittaja on suullisessa käsittelyssä viitannut Ranskan hallituksen ja komission kirjallisissa huomautuksissaan esittämään kantaan ja väittänyt, että työntekijältä, joka on saanut kyseisen oikeuden, ei voida riistää tätä oikeutta muulla kuin yleistä järjestystä koskevalla perusteella.

14. En usko, että asia on näin. Kuten olen todennut viimeaikaisessa, yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa C-329/97, Ergat, esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, katson, että vaikka turkkilainen työntekijä olisi työskennellyt säännönmukaisesti neljä vuotta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, hän ei kuitenkaan saa ehdotonta ja ajallisesti rajatonta oleskeluoikeutta.

15. Tämä päätelmä perustuu ensinnäkin asiassa Bozkurt annettuun tuomioon,[1] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

" — — päätöksen N:o 1/80 6 artiklaa sovelletaan turkkilaiseen työntekijään, joka joko työskentelee tai on tilapäisesti työkyvytön. Sitä vastoin siinä ei tarkoiteta turkkilaista työntekijää, joka on lopullisesti poistunut jäsenvaltion työmarkkinoilta *esimerkiksi* sen vuoksi, että hän on saavuttanut *eläkeiän* tai, kuten tässä tapauksessa, tullut *pysyvästi ja täydellisesti työkyvyttömäksi.*[2]

Tämän vuoksi sellaisen erityismääräyksen puuttuessa, jossa turkkilaiselle työntekijälle myönnettäisiin oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siellä, Turkin kansalaisen lailliseen työskentelyyn liittyvä oleskeluoikeus, sellaisena kuin se on taattu epäsuorasti mutta välttämättömänä päätöksen N:o 1/80 6 artiklassa, lakkaa, jos työtä ei voida enää tehdä kokonaisuudessaan ja pysyvästi.

On syytä lisäksi huomauttaa, että sikäli kuin kyse on yhteisön työntekijöistä, perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti niistä edellytyksistä, joilla oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle voidaan käyttää, säädetään antamalla komission asetus, joten ei ole mahdollista saattaa 48 artiklan mukaista järjestelmää koskemaan ilman muuta turkkilaisia työntekijöitä."

16. Asiassa Tetik annetun tuomion[3] tuomiolauselmassa todetaan lisäksi,

"että turkkilaisella työntekijällä, joka on työskennellyt laillisesti yli neljä vuotta jäsenvaltion alueella, joka päättää omasta tahdostaan päättää työsuhteensa hakeakseen uutta työpaikkaa samassa jäsenvaltiossa ja joka ei onnistu välittömästi aloittamaan uutta työsuhdetta, on oikeus kohtuullisen määräajan pituiseen oleskeluun tässä jäsenvaltiossa, jotta hän voisi hakea uutta palkattua työtä kuuluakseen edelleen kyseisen jäsenvaltion yleisiin työmarkkinoihin täyttämällä tarvittaessa tässä valtiossa voimassa olevassa lainsäädännössä asetetut edellytykset, esimerkiksi kirjoittautumalla siellä työnhakijaksi ja siirtymällä työmarkkinoiden käytettäväksi".

17. Kyseisestä tuomiosta ilmenee vastakohtaispäätelmänä, että työntekijä, joka pysyttelee vapaaehtoisesti työttömänä pidempään kuin kohtuullisen ajan, menettää oleskeluoikeutensa.

1 — Asia C-434/93, Bozkurt, tuomio 6.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1475, 39—41 kohta).

2 — Kursivointi kirjoittajan.

3 — Asia C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-329).

18. Oikeus tehdä vapaasti mitä tahansa työtä ja oleskeluoikeus, joka on välttämättä ensiksi mainittuun oikeuteen liittyvä oikeus, voidaan näin ollen menettää silloinkin, kun turkkilaisen työntekijän ei voida osoittaa loukanneen yleistä järjestystä.

19. Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 2 kohdassa täsmennetään eri tilanteita, joissa saatuja oikeuksia ei menetetä. Kyseinen säännös on sanamuodoltaan seuraava:

"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."

20. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Bozkurt antamansa tuomion 38 kohdassa täsmentänyt, että kyseistä kohtaa sovelletaan "*erityisesti*" laskettaessa sen laillisen työskentelyajan pituutta, joka on tarpeen, jotta saavutettaisiin oikeus tehdä vapaasti mitä tahansa palkattua työtä. Kyseistä kohtaa ei näin ollen sovelleta yksinomaan tähän laskelmaan, vaan kun kyseinen oikeus on saatu, myös silloin, kun kyse on oikeuden säilyttämisestä.

21. Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 2 kohdassa erotetaan kaksi työskentelyn keskeyttämistä koskevaa ryhmää, joilla on kyseisen kohdan nojalla erilaiset seuraukset. Ensimmäinen ryhmä koskee tilanteita, joissa työntekijä säilyttää asemansa yrityksessä ja jotka rinnastetaan säännönmukaisiin työskentelykausiin. On vaikeata nähdä, että asia voisi olla toisin. Ei nimittäin tulisi mieleen väittää, että työntekijä, jolle työnantaja on antanut luvan viettää vuosilomaa, olisi poistunut työmarkkinoilta, koska kaikki palkattujen työntekijöiden työsuhteet perustuvat työjaksojen ja lepojaksojen vuorotteluun.

22. Toinen ryhmä koskee tilanteita, joissa työntekijä ei enää työskentele, ilman, että kyseistä työntekijää voitaisiin pitää vastuullisena tästä toimettomuudesta, mutta myös ilman, että tiedettäisiin, milloin hän jälleen aloittaa työskentelyn. Tällaisia työskentelyn keskeytyksiä ei voida rinnastaa säännönmukaisiin työskentelykausiin, mutta ne eivät kuitenkaan merkitse sitä, että työntekijä joutuisi työmarkkinoiden ulkopuolelle samalla tavalla kuin sellaisessa tilanteessa, jossa hän tulee kokonaan ja lopullisesti työkyvyttömäksi tai jossa hän palaa Turkkiin pitkäksi aikaa.

23. Työntekijä ei toisen ryhmän tapauksessa enää työskentele, mutta hän säilyttää sen oikeutensa työhön pääsyyn, jonka hän sai aikaisemman työskentelynsä perusteella ennen sitä tapahtumaa, joka hänestä riippumattomista syistä poisti hänet työmarkkinoilta.

24. Säännöksellä on selvästi haluttu turkkilaisen työntekijän kannalta minimoida odottamattomien tapahtumien seurauksia, jotta työskentelyoikeuden menettäminen ei entisestään vaikeuttaisi sellaisen henkilön jo ennestään hankalaa tilannetta, joka menettää työnsä tai sairastuu ilman, että tilanteen pikainen korjaantuminen olisi näköpiirissä.

25. Sellaisen turkkilaisen työntekijän tilanne, joka, kuten Nazli, on määrätty tutkintavankeuteen, ei selvästikään kuulu päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin.

26. Merkitseekö tämä sitten sitä, että kuten Saksan hallintoviranomaiset ovat katsoneet, hän ei kuulu enää laillisille työmarkkinoille ja hän on menettänyt ne oikeudet, jotka hän on voinut päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaisesti saada?

27. Asia olisi varmasti näin, jos katsottaisiin, että 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä luetellaan tyhjentävästi kaikki tilanteet, joissa sillä, että turkkilainen työntekijä ei tosiasiallisesti tee työtä, ei ole hänen osaltaan mainittua seurausta.

28. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ole päätynyt tähän tulkintaan. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että turkkilainen työntekijä, joka on toimettomana, menettää työskentelyä koskevat oikeutensa ja niihin nähden liitännäisen oleskeluoikeutensa ainoastaan, jos osoitetaan, että hän on *lopullisesti* poistunut vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoilta.

29. Tätä poistumista arvioidaan objektiivisesti, joten kyseisiltä työmarkkinoilta katsotaan poistuneen sekä sellaisen henkilön, joka on vapaaehtoisesti luopunut työstään palatakseen asumaan Turkissa, että sellaisen henkilön, joka asiassa Bozkurt annetun tuomion sanamuodon mukaisesti on saavuttanut eläkeiän tai tullut pysyvästi ja täydellisesti työkyvyttömäksi. [4]

30. Edellä mainitussa asiassa Tetik annetusta tuomiosta ilmenee päinvastoin, että sellaisen turkkilaisen työntekijän, joka on toimettomana tietyllä hetkellä, ei voida automaattisesti katsoa poistuneen työmarkkinoilta sen takia, ettei hän kuulu mihinkään päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista ryhmistä.

31. Jos näin ollen katsotaan selvitetyksi, että sellainen toimettomuutta merkitsevä ajanjakso, joka ei kuulu päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti määrättyihin tilanteisiin, ei kaikissa olosuhteissa merkitse aikaisempien työskentelyjaksojen perusteella saatujen oikeuksien menettämistä, on vielä selvitettävä, voiko tämän määräyksen tulkinta, joka on turkkilaisten työntekijöiden

4 — Ks. em. asia Bozkurt, 39 ja 40 kohta.

oikeuksia suojeleva ja joka on vallinnut oikeuskäytännössä, auttaa sellaista henkilöä, joka on sellaisessa erityistyyppistä työttömyyttä merkitsevässä tilanteessa, joka perustuu tuomioistuimen määräämään tutkintavankeuteen.

32. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on otettava huomioon tutkintavankeuden luonne ja viitattava rikosoikeutta ja rikosoikeudenkäyntimenettelyä koskeviin perusperiaatteisiin.

33. Tutkintavankeus on määritelmällisesti väliaikaista, koska se päättyy automaattisesti silloin, kun toimivaltainen tuomioistuin antaa ratkaisunsa asianomaisen syyllisyydestä ja joko määrää syytetyn vapautettavaksi sen takia, että hänet on todettu syyttömäksi tai tuomittu muuhun rangaistukseen kuin vankeusrangaistukseen, tai vankeuteen sen rangaistuksen suorittamiseksi, jonka tuomioistuin hänelle tuomitsee.

34. Viimeksi mainitussa tilanteessa syytetty, joka oli vangittuna ennen tuomion antamista, pysyy vangittuna, mutta ei enää samalla perusteella, mikä on oikeudellisesti olennainen seikka huolimatta siitä, että asianomaisen kannalta ero ei olekaan huomattava.

35. Tämän eron korostamista voidaan vastustaa sillä perusteella, että tilanteessa, jossa asianomainen tuomitaan vankeusrangaistukseen, tutkintavankeuden kesto voidaan vähentää tuomioistuimen määräämän rangaistuksen kestosta (asia ei kuitenkaan ollut näin pääasiassa, koska Nazlin vankeusrangaistus tuomittiin kokonaisuudessaan ehdollisena).

36. Tämä pitää toki paikkansa, mutta ei vaikuta mitenkään siihen, että asianomainen saatettiin tutkintavankeutensa aikana minä hetkenä hyvänsä tutkinnan tarpeiden mukaan vapauttaa ja siten antaa hänelle mahdollisuus palata työhön.

37. Tutkintavankeuden vähentäminen vankeusrangaistuksen kestosta on armeliaisuuteen perustuva toimenpide, jonka tarkoituksena on rajata vapaudenriisto ainoastaan sellaisen rangaistuksen kestoon, jonka tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi seuraamukseksi kulloinkin kyseessä olevasta rikoksesta. Kyse ei voi olla siitä, että työntekijään kohdistetaan haitallisia seurauksia, ei siksi, että hänet on tuomittu, vaan siksi, että oikeushallinnon toiminta on edellyttänyt sitä.

38. Pääsen näin käsittelemään tutkintavankeuden toista ominaispiirrettä eli sitä, että kyseessä on toimenpide, jolla rikosoikeuden asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi yksilöön kohdistetaan erityinen taakka, eli vapaudenmenetys.

39. Sellaisessa yhteiskunnassa, joka julistaa kunnioittavansa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, tämä vapaudenmenetys on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Eri jäsenvaltioiden lainsäätäjät ovat lisäksi säätäneet tutkintavankeudesta juuri tämän seikan huomioon ottaen. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista suorittaa tutkintavankeusjärjestelmän vertailua viidentoista jäsenvaltion välillä, mutta muistutettakoon, että syytettyyn kohdistuvien raskaiden syytteiden olemassaolo ei pääsääntöisesti yksinään riitä henkilön määräämiseksi tutkintavankeuteen. Edellytetään, että vangitseminen liittyy tutkinnan todelliseen tarpeeseen, eli että sillä voidaan esimerkiksi estää todistajien painostaminen tai kanssasyytettyjen välinen yhteydenpito, tai yleiseen järjestykseen kohdistuvaan vakavaan vaaraan, esimerkiksi siihen, että oletettu lapsikaappari palaa sille asuinalueelle, jossa lapsi on kaapattu.

40. Nykyinen lainsäädäntösuuntaus perustuu sitä paitsi siihen, että tutkintavankeuteen määräämistä ja tutkintavankeuden kestoa valvotaan yhä tiukemmin; tutkintavankeudelle on jopa säädetty enimmäiskesto, joka voidaan ylittää ainoastaan poikkeuksellisissa ja tarkoin rajatuissa tilanteissa.

41. Tämä suuntaus huomioon ottaen olisi epäjohdonmukaista katsoa, että turkkilainen työntekijä, joka on määrätty tutkintavankeuteen, jotta oikeutta voitaisiin jakaa ihanteellisissa olosuhteissa, olisi itse omasta syystään poistunut laillisilta työmarkkinoilta.

42. Edellä esitetyt seikat sellaisinaan riittävät nähdäkseni perustelemaan sen, että tutkintavankeuteen määrääminen ei voi merkitä poistamista työmarkkinoilta. Tällaiseen tulkintaan on kuitenkin olemassa toinenkin syy, eli ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan kirjattu syyttömyysolettama.

43. Tämä olettama merkitsee sitä, että syytettyä pidetään syyttömänä ja että häntä ei näin ollen voida rangaista teoista, joista häntä epäillään, ennen sitä päivää, jolloin toimivaltainen tuomioistuin antaa asiassa lainvoimaisen tuomion.

44. Kyseistä olettamaa on sovellettava erityisen tiukasti, joten kaikkia seuraamuksia, mukaan lukien työskentelyoikeuden epääminen, on pidettävä kiellettyinä niin kauan kun syytetty voi vedota kyseiseen olettamaan, eli tuomion antamiseen asti.

45. Syyttömyysolettamaan ei voida kohdistaa minkäänlaisia rajoituksia eikä siihen vaikuta millään tavalla tutkintavankeus, jonka — kuten edellä on todettu — tarkoituksena ja olemassaolon oikeutuksena ovat tutkinnan tarpeet eikä rankaiseminen.

46. Näin ollen voin ainoastaan todeta, että Nazlin määrääminen tutkintavankeuteen kolmentoista kuukauden ajaksi ei ole aiheuttanut sitä, että hän olisi menettänyt ne oikeudet, jotka hän oli aikaisemmin saanut päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella.

47. Käsittelen seuraavaksi toista ongelmaa, joka liittyy kansallisen tuomioistuimen esittämään ensimmäiseen kysymykseen, eli niitä mahdollisia seurauksia, joita ehdollisella vankeusrangaistuksella on edellä käsiteltyjen oikeuksien kannalta.

48. Asiaa on riittävää käsitellä varsin lyhyesti. Vankeusrangaistuksen ehdollisuus tarjoaa tuomitulle mahdollisuuden pysyä vapaana tai, jos hän oli tutkintavankeudessa, päästä vapauteen ja tehdä näin ollen työtä.

49. Ehdollisen vankeusrangaistuksen tarkoituksena on nimenomaan se, ettei tuomittua eristetä yhteiskunnasta vankeudella, ja se, että hän voi elää täysin normaalia elämää, työskentely mukaan lukien. Se, että turkkilaisen työntekijän saamaan ehdolliseen vankeusrangaistukseen liitettäisiin työskentelyä koskevan oikeuden menettäminen, olisi välittömässä ristiriidassa kyseisen tavoitteen kanssa.

50. Tämä merkitsisi lisäksi sitä, että siihen tuomioon, jota tuomioistuin on nimenomaisesti halunnut kohtuullistaa kaikkien asiaan liittyvien seikkojen, muun muassa rikoksen vakavuuden, asianomaisen taustan ja hänen sopeutumismahdollisuuksiensa kokonaisvaltaisen ja objektiivisen harkinnan jälkeen, lisättäisiin erittäin vakava seuraamus, koska asianomainen menettäessään työskentelyä koskevan oikeutensa menettäisi myös oleskeluoikeutensa.

51. Turkkilaisen työntekijän tällainen poissulkeminen olisi räikeässä ristiriidassa sen uudelleensopeutumismahdollisuuden kanssa, jonka rikostuomioistuin on halunnut jättää avoimeksi, koska ei ole pitänyt sitä epärealistisena. Todettakoon myös, että tietyissä tilanteissa vankeusrangaistuksen ehdollisuuden edellytykseksi on asetettu tiettyjä tuomittuun kohdistuvia edellytyksiä sopeutumisen helpottamiseksi; velvollisuus säännönmukaiseen työskentelyyn on järjestelmällisesti tällaisten edellytysten joukossa.

52. Se, että turkkilaiselta työntekijältä evättäisiin mahdollisuus täyttää kyseinen edellytys olisi välittömässä ristiriidassa sen kohtelun kanssa, jota rikostuomioistuin on pitänyt asianmukaisena soveltaa rikoksentekijään, ja se johtaisi sitä paitsi ehdollisuuden kumoamiseen kaikissa niissä tapauksissa, joissa tuomittu ei noudata hänelle asetettuja velvollisuuksia.

53. Asianmukainen johtopäätös on näin ollen se, että turkkilaisen työntekijän tuomitseminen ehdolliseen vankeusrangaistukseen ei, sen enempää kuin tutkinta-

vankeuteen määrääminenkään, vaikkakin eri syistä, aiheuta sitä, että kyseinen työntekijä menettäisi ne oikeudet, jotka hän on aikaisemmin voinut saada päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan luetelmakohdan perusteella.

54. Tästä eroaa kuitenkin se kysymys, jonka kansallinen tuomioistuin on myös esittänyt ja joka koskee sitä, voidaanko sellainen turkkilainen työntekijä, joka on samassa tilanteessa kuin Nazli, karkottaa yleisen järjestyksen suojelemisen nojalla.

Turkkilaisen työntekijän karkotuksen hyväksyttävyys yleisestävyyteen liittyvien syiden perusteella

55. Kuten edellä on todettu, kansallinen tuomioistuin katsoo, että ottaen huomioon sen tuomion perustelut, jolla Nazli tuomittiin yhden vuoden ja yhdeksän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen, on mahdotonta vedota erityisestävyyttä koskeviin syihin hänen karkottamisekseen, joten on katsottava, että karkotuksesta on päätetty yleisestävyyden perusteella.

56. Esille tuleva kysymys on näin ollen se, sallitaanko päätöksessä N:o 1/80 tällaisiin syihin perustuva karkotus. Kyseisen päätöksen 14 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että päätöksen II luvun 1 jaksoon, joka on otsikoitu "Työhön ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset", sisältyviä määräyksiä "sovelletaan, jollei yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen perustuvista rajoituksista muuta johdu".

57. Jos kyse olisi siitä, että jäsenvaltio olisi näillä perusteilla karkottanut työntekijän, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, vastaus olisi selvä.

58. Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY [5] 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa nimittäin säädetään seuraavaa: " — — yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen. Rikostuomiot eivät sellaisenaan saa olla perusteena tällaisille toimenpiteille." Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut kyseistä artiklaa siten, että sillä "estetään jäsenvaltion kansalaisen maastakarkotus, jos tästä karkotuksesta on päätetty sen vuoksi, että halutaan ehkäistä muiden ulkomaalaisten vastaavat rikokset, eli jos maastakarkoitus perustuu — — yleisestäviin perusteisiin". [6]

5 — EYVL 1964, 56, s. 850.

6 — Asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975 (Kok. 1975, s. 297, 7 kohta; Kok. Ep. II, s. 463).

59. Turkkilaisten työntekijöiden osalta tällainen soveltamissäännökseen sisältyvä nimenomainen maininta siitä, mitä "yleiseen järjestykseen perustuvilla rajoituksilla" tarkoitetaan, kuitenkin puuttuu.

60. Tämä on johtanut kahden sellaisen näkemyksen väliseen ristiriitaan, joista ensimmäistä kannattavat Nürnbergin kaupunki ja Saksan hallitus ja toista Nazli, Ranskan hallitus ja komissio.

61. Ensimmäisen näkemyksen mukaan yleistä järjestystä koskevat vaatimukset, sellaisina kuin ne mainitaan päätöksen N:o 1/80 14 artiklassa, on ymmärrettävä perinteisesti, toisin sanoen laajasti, joten ne kattavat myös yleisestävyyden. Se, että assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa todetaan, että "sopimuspuolet sopivat toimivansa yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklan hengessä toteuttaakseen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaisesti välillään", ei ole kyseisen näkemyksen kannattajien mukaan mitenkään ristiriidassa tämän tulkinnan kanssa.

62. Nürnbergin kaupunki ja Saksan hallitus toteavat, että sen lisäksi, että kyseinen määräys on luonteeltaan ohjelmallinen, kieltoa turvautua karkotukseen yleisestävyyden perusteella ei voida johtaa EY:n perustamissopimuksen 48 artiklasta (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla), ja se on yksinomaan yhteisön kansalaisten osalta otettu käyttöön direktiivillä 64/221/ETY.

63. Toinen näkemys perustuu siihen, että vaikka turkkilaisen työntekijän asema eroaa sellaisen työntekijän asemasta, joka on jäsenvaltion kansalainen, jo senkin vuoksi, että ensiksi mainitulle ei myönnetä samaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen kuin jälkimmäiselle, on kuitenkin mahdollista ja assosiaatiosopimuksen edellä mainitun 12 artiklan, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut edellä mainitussa asiassa Bozkurt antamansa tuomion 20 kohdassa, perusteella jopa välttämätöntä soveltaa perustamissopimuksen 48 artiklasta johtuvia periaatteita turkkilaiseen työntekijään aina kun se on mahdollista. [7]

64. Vaikka kiellosta, joka koskee yleisestävyyteen perustuvia karkotustoimenpiteitä, on tosiaankin säädetty ainoastaan direktiivin 64/221/ETY 3 artiklassa, tämä kielto voisi kuitenkin olla johdettavissa perustamissopimuksen 48 artiklan järkevästä tulkinnasta ja sitä voitaisiin näin ollen soveltaa turkkilaisiin työntekijöihin mainitusta 48 artiklasta johtuvana periaatteena riippumatta siitä, ettei heidän osaltaan ole säädetty mitään direktiivin 64/221/ETY 3 artiklaa vastaavaa säännöstä.

65. Nazli viittaa tämän näkemyksen tueksi asiassa Royer annettuun tuomioon, [8] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohtaan sisältyvä poikkeus on ymmärrettävä mah-

7 — Ks. vastaavasti em. asia Tetik, tuomion 20 ja 28 kohta; asia C-36/96, Günaydin, tuomio 30.9.1997 (Kok. 1997, s. I-5143, 21 kohta); asia C-98/96, Ertanir, tuomio 30.9.1997 (Kok. 1997, s. I-5179, 21 kohta) ja asia C-1/97, Birden, tuomio 26.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7747, 23 kohta).

8 — Asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 497, 29 kohta; Kok. Ep. III, s. 79.).

dollisuutena yksittäisissä ja riittävästi perustelluissa tapauksissa rajoittaa suoraan perustamissopimuksesta johtuvien oikeuksien käyttämistä; komissio viittaa puolestaan asiassa Bouchereau annettuun tuomioon,[9] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että se, että kansallinen viranomainen vetoaa yleiseen järjestykseen, edellyttää yhteiskuntajärjestystä häiritsevän lain rikkomisen lisäksi sitä, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.

66. Kuinka ratkaista, kumpi näistä täysin vastakkaisista näkemyksistä on oikea?

67. Toteaisin aluksi, että on selvää, että turkkilaisen työntekijän asema eroaa usean perustavanlaatuisen seikan osalta yhteisön työntekijän asemasta ja ettei periaatteena voi olla se, että ensiksi mainittua olisi kaikilta osin kohdeltava samalla tavalla kuin viimeksi mainittua.

68. Muistutettakoon tältä osin, että edellytykseksi sille, että turkkilainen työntekijä pääsee jäsenvaltion alueelle, voidaan asettaa sellaisen oleskeluluvan saaminen, joka — jotta se synnyttäisi työskentelyoikeuden — ei ole väliaikainen ja jota ei ole saatu petoksellisesti.[10] Toisin kuin jäsenvaltion kansalaisille annettavaa "oleskelulupaa",[11] turkkilaiselle työntekijälle annettavaa oleskeluun oikeuttavaa asiakirjaa ei ole automaattisesti uudistettava viiden vuoden jälkeen. Kyseinen asiakirja ei anna oikeutta liikkua vapaasti muissa jäsenvaltioissa.

69. Edellä esitetyistä seikoista voidaan päätellä, että vaikka turkkilainen työntekijä on saanut oikeuden tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä, hänellä ei ole sellaista oleskeluoikeutta, joka olisi sisällöltään täysin samanlainen kuin yhteisön työntekijän oleskeluoikeus.

70. Tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi olevan riittävä syy sellaiseen päätelmään, että turkkilaiseen työntekijään sovellettaisiin käsitettä "yleisen järjestyksen loukkaaminen" eri tavalla kuin yhteisön työntekijään.

71. Näin ollen ei voida katsoa, että yhtä ainoaa huumausaineiden myyntiä voitaisiin turkkilaisen työntekijän tapauksessa pitää yleiseen järjestykseen kohdistuvana häiriönä, kun taas yhteisön työntekijä voisi syyllistyä tällaiseen tekoon useamman kerran ennen samanlaisen häiriön aiheuttamista.

9 — Asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, 35 kohta; Kok. Ep. III, s. 485).

10 — Ks. edellä mainitussa asiassa Birden annetun tuomion 56—59 kohdassa mainitut tuomiot.

11 — Ks. jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) 6 artikla.

72. Koska en löydä mitään objektiivista perustetta, joka mahdollistaisi yleistä järjestystä koskevien edellytysten arvioimisen eri tavalla riippuen siitä, mikä asianomaisen asema on, katson, että on sovellettava periaatetta, jonka mukaan samat rikokset on luokiteltava oikeudellisesti samalla tavalla.

73. Toteaisin seuraavaksi, että kuten komissio on perustellusti todennut, se suoja, joka annetaan yleisestävyyteen liittyvien syiden perusteella toteutettavaa karkotusta vastaan, ei edellytä sitä, että vapaa liikkuvuus toteutuisi täysimääräisesti.

74. Silloin, kun direktiivi 64/221/ETY annettiin, vapaata liikkuvuutta ei ollut vielä varmistettu yhteisön työntekijöiden osalta. Huomauttaisin myös, että siitä alkaen, kun oleskeluoikeus on tunnustettu, jäsenvaltion on määriteltävä karkotustoimenpiteiden käyttöä koskevat rajat.

75. Se, että jäsenvaltio voisi turkkilaisten työntekijöiden osalta turvautua karkotustoimenpiteisiin vetoamalla ainoastaan yleisestävyyteen liittyviin syihin, merkitsisi tällaisista rajoista luopumista ja olisi joka tapauksessa sen tahdon vastaista, joka on ilmaistu assosiaatiosopimuksessa ja joka liittyy siihen, että turkkilaisen työntekijän aseman määrittelyssä on pyrittävä mahdollisimman pitkälle tukeutumaan siihen asemaan, joka perustamissopimuksen 48 artiklassa on myönnetty yhteisön työntekijälle; kyseistä artiklaa on pikemminkin täsmennetty kuin täydennetty direktiivillä 64/221/ETY.

76. Nazlin tapauksen osalta on vielä korostettava sitä, että on luultavasti hyvin poikkeuksellista, että jäsenvaltio joutuu tilanteeseen, jossa sen rikostuomioistuin tuomitessaan turkkilaista työntekijää tämän osallisuudesta huumausaineiden kauppaan samalla toteaa, että tuomittu "ei todennäköisesti syyllisty uusiin rikoksiin", ja ilmaisee yhtä voimakkaasti suotuisan ennusteen asianomaisen uudelleensopeutumisesta, mikä merkitsee sitä, ettei häntä voida karkottaa erityisestävyyteen liittyvien syiden perusteella; siitä, että tämä on useissa tapauksissa hyväksyttävää ja välttämätöntä, ei ole epäilystä.

77. Edellä esitettyjen syiden perusteella katson, että päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa ei sallita sitä, että jäsenvaltio karkottaa turkkilaisen työntekijän yksinomaan yleisestävyyteen liittyvien syiden perusteella.

Ratkaisuehdotus

78. Ehdotan lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Turkkilainen työntekijä, joka on saanut Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella perustetun assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa määrätyn oikeudellisen aseman, ei menetä tätä asemaansa jälkikäteen sen takia, että hän on ollut tutkintavankeudessa painavin syin rikoksesta epäiltynä, minkä jälkeen hänet on tutkintavankeuden perusteena olleen rikoksen takia lainvoimaisesti tuomittu ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

2) Turkkilaisen työntekijän karkottaminen ainoastaan yleisestävyyteen liittyvien syiden perusteella, eli muiden ulkomaalaisten tekemien rikosten ehkäisemiseksi, on ristiriidassa päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan kanssa.