

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
 6 päivänä maaliskuuta 1997 *

Johdanto

varmistaa Turkin talouden nopeampi kehitys ja Turkin kansan työllisyystason ja elinolosuhteiden parantuminen”.

1. Oberverwaltungsgericht Berlin on nyt esillä olevassa asiassa pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan vilpillisesti hankitun oleskeluluvan yhteydessä ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 sisältävää ilmausta ”työskennelyään säännönmukaisesti”.

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

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 vahvistamista ottaen täysin huomioon tarpeen

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

4. Assosiaationeuvosto teki 36 artiklaa soveltaen 19.9.1980 päätöksen N:o 1/80, joka

* 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 N:o 217, s. 3685/64).

2 — EYVL 1972, L 293, s. 3.

tuli voimaan 1.7.1980³. Päätöksen 6 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”1. — — turkkilaisella työntekijällä, joka kuuluu tietyn jäsenvaltion yleisiin työmarkkinoihin, on oikeus:

— työskenneltyään säännönmukaisesti yhden vuoden saada työlupansa uudistetuksi samaa työnantajaa varten tässä jäsenvaltiossa, 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 työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;

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

5. Päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa määrätään lisäksi seuraavaa:

”1. Tämän jakson määräyksiä sovelletaan rajoituksin, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja terveyden kannalta.”

Pääasian tosiseikat

6. Suat Kol, joka on vuonna 1966 syntynyt Turkin kansalainen, saapui Saksan liittotasavaltaan 15.2.1988. Oleskelulupahakemuksensa hän ilmoitti saapuneensa Saksaan asuakseen siellä pysyvästi ja mennäksensä naimisiin Saksan kansalaisen kanssa. Avioliitto solmittiin 9.5.1988. Koska eräiden seikkojen perusteella voitiin epäillä kyseessä olevan vain muodollisen avioliiton, ulkomaalaisasioista huolehtivat Saksan viranomaiset tarkastivat asianomaisen väliaikaisesti tehdäkseen myöhemmin tarkempia tutkimuksia. Kol sai tämän jälkeen voimassaoloajaltaan rajallisen oleskeluluvan, joka oli voimassa 20.3.1989 asti. Tämän oleskeluluvan voimassaoloa jatkettiin useita kertoja.

Pysyvän oleskeluluvan myöntämistä varten järjestetyssä, 2.5.1991 pidetyssä kuulemistilaisuudessa Suat Kol ja hänen saksalainen

³ — Päätöstä ei ole julkaistu.

vaimonsa ilmoittivat, että he asuivat yhdessä yhteisessä kodissaan ja että heillä oli yhteinen talous. Kol sai tämän ilmoituksen perusteella pysyvän oleskeluluvan.

Enver Kol -yhtiön palveluksessa, joka on pikaruokala.

9. Landeseinwohneramt Berlin määräsi 7.7.1994 tekemällään päätöksellä Kolin karkotettavaksi Saksan alueelta sen vuoksi, että hän oli saanut oleskeluluvan annettuaan viranomaisille väärää ilmoitusta. Landeseinwohneramtin mukaan karkotus oli perusteltu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella kantajan lainvastaisen menettelyn vuoksi ja karkotuksen tarkoituksena oli varottaa muita ulkomaalaisia ryhtymästä tällaiseen lainvastaiseen menettelyyn.

Yhteiselämää koskeva ilmoitus osoittautui kuitenkin vääräksi, sillä vaimo oli pannut avioeron vireille huhtikuussa 1990 ja paris-kunta oli päättänyt yhteiselämänsä lopullisesti kauan ennen 2.5.1991 antamaansa ilmoitusta. Avioliitto purettiin 14.2.1992 annetulla tuomiolla.

Verwaltungsgericht Berlin hylkäsi 12.5.1995 antamallaan määräyksellä Kolin vaatimuksen karkotuspäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä sillä perusteella, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa ei ole voitu säätää korkeammasta suojelun tasosta karkottamista vastaan kuin mikä sisältyy voimassaolevan ulkomaalaislainsäädännön yleisiin säännöksiin.

7. Amstgericht Berlin Tiergarten tuomitsi Kolin 29.11.1993 antamallaan tuomiolla maksamaan sakkoa siitä, että hän oli antanut 2.5.1991 väärän ilmoituksen saadakseen oleskeluluvan. Vaimo tuomittiin avunannosta.

Kol haki muutosta tähän päätökseen Oberverwaltungsgericht Berlinissä. Kol väitti tässä oikeudenkäynnissä, että Saksassa suorittamiansa työskentelyjaksojen vuoksi hänellä oli oleskeluoikeus tässä valtiossa päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan perusteella ja että karkotus, jota perustellaan yksinomaan yleisestäävyydellä, on yhteensoveltumaton päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan kanssa.

8. Suat Kol esitti Saksan viranomaisille näyttöä siitä, että hän oli oleskelunsa aikana tehnyt palkkatyötä seuraavien ajanjaksojen ajan: 1) 3.4.1989—31.12.1989 sekä 7.2.1990 Bosch-Siemens-Hausgeräte -yhtiön palveluksessa; 2) 15.6.1990—6.7.1993 ja 6.9.1993⁴—8.2.1994 sekä 24.3.1994 lähtien

⁴ — Päätöksessä, jolla ennakkoratkaisupyynnö esitettiin, on päivämäärä 6.9.1990. Esitetyistä asiakirjoista ilmenee kuitenkin, että oikea päivämäärä on 6.9.1993.

Ennakkoratkaisukysymykset

Kannanotto

10. Kansallinen tuomioistuin lykkäsi tämän jälkeen asian käsittelyä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle 11.8.1995 tekemällään päätöksellä seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko turkkilaisen työntekijän jäsenvaltiossa suorittamien työskentelyjaksojen katsottava olevan säännönmukaista työskentelyä ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kun ne perustuvat oleskelulupaun, joka on hankittu tahallisuella ja rangaistavalla vilpillä?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko se, että edellä mainitun työntekijän oleskelu päätetään karkotuksella, jota perustellaan vain yleisestävyydellä varoituksena muille ulkomaalaisille, edellä mainitun päätöksen 14 artiklan 1 kohdan mukaista?”

11. Päätöksestä, jolla ennakkoratkaisupyynnö esitettiin, ilmenee, että Kol on työskennellyt noin yhdeksän kuukauden ajan Bosch-Siemens-Hausgeräte -yhtiön palveluksessa. Hän ei siten voi vedota 6 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan tämän työskentelyjakson perusteella, sillä määräyksessä edellytetään yhden vuoden työskentelyä saman työnantajan palveluksessa. Kol on kuitenkin työskennellyt yli vuoden (15.6.1990—6.7.1993 ja 6.9.1993—8.2.1994 sekä 23.3.1994) Enver Kol -yhtiön palveluksessa. Kolin 2.5.1991 jälkeistä aikaa koskeva oleskelu- ja työlupa on kuitenkin hankittu vilpillisesti. Mainittuna päivämääränä Kol oli työskennellyt Enver Kol -yhtiön palveluksessa vain noin kymmenen ja puolen kuukauden ajan. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisellä ennakkoratkaisupyyntöllään selvittää, onko päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että turkkilaisen työntekijän vilpillisesti hankkimansa oleskeluluvan perusteella suorittamien työskentelyjaksojen voidaan katsoa olevan ”säännönmukaista työskentelyä”.

12. Kol väittää, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi, koska hänellä on ollut koko Saksassa oleskelunsa ajan voimassaoleva oleskelu- ja työlupa.

13. Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan, Espanjan ja Saksan hallitukset sekä komissio katsovat, että turkkilainen työntekijä ei voi vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaan silloin, kun kyseisiä työskentelyjaksoja koskeva muodollinen oleskeluoikeus jäsenvaltiossa on hankittu vilpillisellä menettelyllä.

14. Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus⁵. Tämä määräys koskee sanamuotonsa mukaisesti ainoastaan oikeutta tehdä työtä, mutta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tähän työn tekemistä koskevaan oikeuteen liittyy johdannainen oleskeluoikeus⁶.

15. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Bozkurt, 6.6.1995 antamassaan tuomiossa⁷ todennut seuraavaa:

” — tietyn ajan kestäneen työskentelyn säännönmukaisuutta on arvioitava vastaanottavan valtion sen lainsäädännön mukaisesti, jossa säädetään edellytyksistä, joilla Turkin kansalainen voi tulla tämän valtion alueelle ja työskennellä siellä.

— —

5 — Asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461).

6 — Ks. alaviite 5.

7 — Asia C-434/93, Bozkurt, tuomio 6.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1475).

Näiden oikeuksien tunnustamisen edellytyksenä ei päätöksen N:o 1/80 6 artiklan mukaisesti ole se, että Turkin kansalainen osoittaa työskentelyn säännönmukaisuuden hallussaan olevalla tietyllä hallinnollisella asiakirjalla, kuten vastaanottavan valtion viranomaisten myöntämällä työluvalla tai oleskeluluvalla.

Tämän vuoksi oikeudet, jotka näissä määräyksissä annetaan jäsenvaltion työmarkkinoilla jo säännönmukaisesti työskenteleville Turkin kansalaisille, tunnustetaan heille riippumatta siitä, ovatko toimivaltaiset viranomaiset antaneet hallinnollisia asiakirjoja, joissa voidaan tässä yhteydessä ainoastaan todeta näiden oikeuksien olemassaolo mutta jotka eivät voi olla edellytyksenä näille oikeuksille.”

16. Sitä hetkeä, jona työntekijä voi vedota päätöksen N:o 1/80 määräyksiin, edeltävän ajanjakson aikana oleva oikeus työhön edellyttää siten kansallisen lainsäädännön mukaisesti jo aiemmin hankittua oleskeluoikeutta. Se, onko turkkilaisella työntekijällä oleskeluoikeus ja millä edellytyksin, on määriteltävä kansallisen lainsäädännön mukaan. Ratkaiseva seikka on tältä osin se, onko asianomaisella vakiintunut asema kyseisessä maassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavien oikeussääntöjen mukaan. Muodollisella oleskelu- ja työluvalla ei ole merkitystä.

17. Yhteisöjen tuomioistuinella on ollut tilaisuus tulkita päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ilmausta ”työskennelyään säännönmukaisesti” kahdessa antamassaan tuomiossa.

Asiassa Sevince 20.9.1990 antamassaan tuomiossa ⁸, jossa kyse oli turkkilaisesta työntekijästä, joka saattoi jatkaa työskentelyään vain nostamansa ja myöhemmin hylätyksi tulleen kanteen lykkäävän vaikutuksen perusteella, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei kyse ollut työntekijästä, joka ”työskenteli säännönmukaisesti” päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, koska tällainen asema edellyttää ”vakiintunutta ja varmaa asemaa jäsenvaltion työmarkkinoilla” ⁹.

Asiassa Kus 16.12.1992 antamassaan tuomiossa ¹⁰ yhteisöjen tuomioistuin katsoi samoin, ettei kyse ollut ”säännönmukaisesta työskentelystä”, koska ”työskentelyn säännönmukaisuus edellyttää vakiintunutta ja varmaa asemaa työmarkkinoilla ja tämän vuoksi riidatonta oleskeluoikeutta — —”. Tässä asiassa oli kyse turkkilaisesta työntekijästä, joka oli nostanut kanteen oleskeluoikeuden epäävää päätöstä vastaan, jolloin päätöksen täytäntöönpanoa lykättiin ja hänelle myönnettiin tilapäinen oikeus oleskella kyseisissä jäsenvaltioissa ja työskennellä siellä oikeudenkäynnin lopputulosta odottaessaan.

⁸ — Ks. alaviite 5.

⁹ — Tuomion 30 kohta.

¹⁰ — Asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6781).

18. Yhteisöjen tuomioistuin totesi siten, ettei niiden työskentelyjaksojen, jotka on suoritettu vain oikeuden päätöstä odottaessa myönnetyn tilapäisen oleskeluoikeuden perusteella, voida katsoa olevan säännönmukaista työskentelyä. Tilanne on nyt esillä olevassa asiassa kuitenkin toinen, koska Kolilla oli riidanalaisena ajankohtana pysyvä oleskelulupa, vaikka se olikin hankittu vilpillisellä menettelyllä, ja oleskeluluvasta tuli pätemätön vasta myöhemmän karkotuspäätöksen vuoksi. Kolin asema Saksan työmarkkinoilla ei siten ollut muodollisesti väliaikainen. Saksan oikeuden mukaan oleskeluoikeus voitiin kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi, koska se oli hankittu vilpillisellä menettelyllä.

Ulkomaalaisasioita hoitavat Saksan viranomaiset peruuttivat oleskeluluvan ja karkottivat Kolin vilpin paljastumisen jälkeen. Ajankohta, jona Saksan viranomaiset peruuttivat Kolin oleskeluluvan, oli täysin sattumanvarainen ja oli seurausta ainoastaan ajankohdasta, jona viranomaiset paljastivat oleskeluluvan myöntämisen perustana olleen vilpin. Lupa olisi voitu peruuttaa milloin tahansa väärän ilmoituksen antamisen jälkeen.

19. Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdalla tavoitellun päämäärän mukaista ei olisi katsoa, että tällaisilla satunnaisilla seikoilla voisi olla ratkaiseva merkitys yhden vuoden säännönmukaista työskentelyä koskevan edellytyksen täyttymisen kannalta. Ulkomaalaisasioita hoitavat viranomaiset eivät olisi todellisuudessa myöntäneet Kolille

oleskelulupaa 2.5.1991, jos Kol olisi kertonut avioliitostaan totuuden.

Siksi nyt esillä olevaa asiaa on mielestäni arvioitava samalla tavoin kuin asiaa Sevince ja asiaa Kus siten, että yhteiselämää koskevan väärän ilmoituksen perusteella 2.5.1991 myönnetyn oleskeluluvan alkamisen ja 7.7.1994 annetun karkottamismääräyksen välisen ajan ei voida katsoa olevan ajanjakso, jonka aikana Kolin asema työmarkkinoilla oli vakiintunut ja varma, sillä hänen muodollinen oleskeluoikeutensa voitiin saattaa kyseenalaiseksi. Päinvastaisessa tapauksessa oikeuden päätös, jolla Kolin oleskeluoikeus evättäisiin lopullisesti Saksan lainsäädännön mukaisesti, olisi vaikutukseton, ja Kol voisi saada 6 artiklan 1 kohdan mukaisia oikeuksia sellaisen ajanjakson aikana, jona hän ei täyttänyt tässä määräyksessä asetettuja edellytyksiä. Kolin ulkomaalaisasioita hoitaviin viranomaisiin työnsä laillistamiseksi 2.5.1991 alkaen kohdistaman vilpin tukeminen merkitsisi moitittavan toiminnan palkitsemista, joka varoittamisen sijaan rohkaisisi muita antamaan jäsenvaltioiden ulkomaalaisasioita hoitaville viranomaisille väärää ilmoitusta.

20. Edellä esitetyn mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin on katsonut ¹¹, että:

” — yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi —
— pitämästä säännönmukaisena työskentelynä aikaa, jolloin asianomainen oli nostanut

kanteen oleskeluoikeuden epäävää päätöstä vastaan ja jolloin päätöksen täytäntöönpanoa oli lykätty, koska on tarpeen välttää se, että työntekijä voisi järjestää itselleen mahdollisuuden täyttää nämä edellytykset ja saada siten itselleen päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukainen vapaata pääsyä palkkatyöhön koskevaan oikeuteen kiinteästi liittyvä oleskeluoikeus sellaisen ajanjakson aikana, jona hänellä oli vain väliaikainen oleskeluoikeus oikeudenkäynnin lopputulosta odottaessaan.

Tämä syy pätee niin kauan, kuin ei ole täysin varmaa, että asianomaisella on tänä aikana ollut laillinen oleskelulupa, sillä muutoin oleskeluoikeuden epäävällä lopullisella tuomiolla ei olisi mitään merkitystä ja asianomaiselle syntyisi siten 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja oikeuksia aikana, jolloin hän ei ole täyttänyt oikeuksien syntymisen edellytyksiä.”

21. Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdalla tavoiteltu päämäärä johtaa välttämättä edellä esitettyyn lopputulokseen. Työntekijäoikeutta koskevilla tämän määräyksen mukaisilla eduilla pyritään takaamaan jäsenvaltion yleisillä työmarkkinoilla jo oleville turkkilaisille työntekijöille entistä parempi sopeutuminen kysyseen jäsenvaltioon. Tämä sopeutumista koskeva päämäärä tehtäisiin tyhjäksi, jos turkkilainen työntekijä voisi järjestää itselleen vilpillisellä menettelyllä oikeusaseman, johon voitaisiin puuttua vain 14 artiklan mukaisin edellytyksin.

11 — Ks. alaviite 10.

22. Edellä esitetyn perusteella katson, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että turkkilaisen työntekijän vilpillisellä menettelyllä hankkimansa oleskeluluvan perusteella suorittamien työskentelyjaksojen ei voida katsoa olevan ”säännönmukaista työskentelyä”. Kansallisen tuomioistuimen on arvioi-

tava, onko asiassa todella kyse vilpillisestä menettelystä.

23. Koska ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava edellä mainitulla tavalla, toista kysymystä ei ole tarpeen käsitellä.

Ratkaisuehdotus

24. 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 kehittämistä 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että turkkilaisen työntekijän vilpillisellä menettelyllä hankkimansa oleskeluluvan perusteella suorittamien työskentelyjaksojen ei voida katsoa olevan ”säännönmukaista työskentelyä”.