

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)
30. september 2004*

Kohtuasjas C-275/02,

mille esemeks on eelotsusetaotlus EÜ artikli 234 alusel,

mille esitas Verwaltungsgericht Stuttgart (Saksamaa) 11. juuli 2002. aasta otsusega, mis jõudis Euroopa Kohtusse 26. juulil 2002, menetluses järgmiste poolte vahel:

Engin Ayaz

versus

Land Baden-Württemberg,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen (ettekandja) ja F. Macken,

kohtujurist: L. A. Geelhoed,
kohtusekretär: R. Grass,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades märkusi, mille esitasid:

— Baden-Württembergi liidumaa, esindaja: S. Karajan,

— Saksamaa valitsus, esindaja: W.-D. Plessing,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: D. Martin,

olles 25. mai 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80, mis käsitleb assotsiatsiooni arengut, artikli 7 esimese lõigu tõlgendamist (edaspidi „otsus nr 1/80”). Assotsiatsiooninõukogu loodi lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ ja ühenduse liikmesriigid, ning mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse poolt nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685, edaspidi „assotsieerumisleping”).

- 2 Nimetatud taotlus esitati kohtuvaidluses Türgi kodaniku Ayazi ja Baden-Württembergi liidumaa vahel seoses viimatinimetatu otsustega keelduda pikendamast hageja ajutist elamisluba Saksamaal ning määrata tema väljasaatmine nimetatud liikmesriigi territooriumilt.

Õiguslik raamistik

EMÜ-Türgi assotsiatsioon

- 3 Assotsieerumislepingu artikli 2 lõike 1 kohaselt on lepingu eesmärgiks lepingu poolte kaubandus- ja majandussuhete jätkuv ja tasakaalustatud areng, sealhulgas tööjõu valdkonnas, kohaldades järkjärguliselt töötajate vaba liikumist (artikkel 12), samuti kaotades asutamisvabaduse (artikkel 13) ning teenuste vaba osutamise (artikkel 14) piirangud eesmärgiga parandada Türgi elanike elutingimusi ning lõppkokkuvõttes hõlbustada Türgi Vabariigi liitumist ühendusega (preambuli neljas põhjendus ja artikkel 28).
- 4 Selleks näeb ette assotsieerumisleping ettevalmistava etapi, mis võimaldab Türgi Vabariigil ühenduse abiga oma majandust tugevdada (artikkel 3), üleminekuetapi, mille jooksul tuleb tagada tolliliidu järkjärguline rakendamine ning majanduspoliitikate ühtlustamine (artikkel 4), ning lõppetapi, mis rajaneb tolliliidul ja hõlmab lepingu poolte majanduspoliitikate tihedama koordineerimise (artikkel 5).

- 5 Vastavalt assotsieerumislepingu artiklile 12, mis paikneb lepingu II jaotises, mille pealkiri on „Ülemineketapi rakendamine”:

„Lepingupooled on kokku leppinud, et lähtuvad töötajate vaba liikumise järkjärgulisel sisseviimisel ühenduse asutamislepingu artiklitest 48, 49 ja 50”.

- 6 Assotsieerumislepingu artikli 22 lõikega 1 nähakse ette:

„Assotsiatsiooninõukogu on pädev vastu võtma käesoleva lepingu eesmärkide saavutamiseks vajalikke otsuseid selles sätestatud juhtudel. Kumbki lepingupool võtab assotsiatsiooninõukogu otsuste elluviimiseks vajalikke meetmeid. [...]”

- 7 Lisaprotokolliga, millele kirjutati alla 23. novembril 1970 Brüsselis ning mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse poolt nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, lk 1, edaspidi „lisaprotokoll”), sätestati vastavalt selle protokollile 1 assotsieerumislepingu artiklis 4 ette nähtud ülemineketapi elluviimise tingimused, vahendid ja ajakava. Lisaprotokollile artikli 62 kohaselt on lisaprotokoll lepingu lahutamatu osa.

- 8 Lisaprotokollile II jaotises pealkirjaga „Isikute ja teenuste liikumine” sisalduv I peatükk käsitleb töötajaid.

- 9 Lisaprotokoll I peatükki kuuluv artikkel 36 näeb ette, et ühenduse liikmesriikide ja Türgi vahel hakatakse töötajate vaba liikumist võimaldama järk-järgult vastavalt assotsieerumislepingu artiklis 12 sõnastatud põhimõtetele vahemikus 12. aasta lõpust kuni 22. aasta möödumiseni nimetatud lepingu jõustumisest ning et selleks vajalikud meetmed on assotsiatsiooninõukogu otsustada.
- 10 19. septembril 1980 võttis assotsiatsiooninõukogu vastu otsuse nr 1/80. Selle otsuse artiklid 6, 7 ja 14 sisalduvad II peatüki „Sotsiaalkaitse sätted” I jaos, mis käsitleb töötamist ja töötajate vaba liikumist puudutavaid küsimusi.
- 11 Otsuse nr 1/80 artikli 6 lõige 1 sätestab:

„Arvestades artiklist 7 tulenevaid erisusi, mis käsitlevad perekonnaliikmete vaba juurdepääsu tööle, on liikmesriigi tööturul seaduslikult töötaval Türgi päritolu töötajal:

— õigus pärast ühte aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis uuendada töölooba sama tööandja juures töötamiseks, kui tööandjal on talle tööd pakkuda;

— õigus pärast kolme aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis ning arvestades ühenduse liikmesriikide töötajate eesõigusi, vastata sama töö osas

sama või mõne teise tööandja mõnele teisele tööpakkumisele, mille tingimused on tavapärased ning mis on registreeritud selle liikmesriigi tööhõivetalituses;

- õigus omandada pärast nelja aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul.” [mitteametlik tõlge]

12 Otsuse nr 1/80 artikli 7 esimene lõik näeb ette:

„Liikmesriigi tööturul seaduslikult töötava Türki päritolu töötaja perekonnaliikmetel, kellel on lubatud temaga kaasa tulla, on:

- õigus vastata tööpakkumistele pärast seda, kui nad on selles liikmesriigis vähemalt kolm aastat seaduslikult elanud, arvestades ühenduse liikmesriikide töötajate eesõigusi;
- õigus omandada vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul pärast seda, kui nad on selles liikmesriigis viis aastat seaduslikult elanud.” [mitteametlik tõlge]

13 Sama otsuse artikli 14 lõige 1 näeb ette:

„Käesoleva jao sätete kohaldamisel arvestatakse avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise tagamisest tulenevaid õigustatud piiranguid.” [mitteametlik tõlge]

Muud sätted ühenduse õigusest

- 14 Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2), mida on muudetud nõukogu 27. juuli 1992. aasta määrusega (EMÜ) nr 2434/92 (EÜT L 245, lk 1), edaspidi „määrus nr 1612/68”, artikli 10 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

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

- a) tema abikaasal ja nende järglastel, kes on alla 21-aastased või ülalpeetavad;
- b) töötaja ja tema abikaasa ülalpeetavatel sugulastel ülenevas liinis.”

Menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimus

- 15 Põhikohtuasja toimikust nähtub, et Ayaz, kes on sündinud 24. septembril 1979 ning on vallaline, asus koos emaga kasuisa juurde Saksamaale elama 1991. aastal.
- 16 On üheselt selge, et Ayazi kasuisa, kes on Türgi kodanik, on alates 1980-ndatest aastatest töötanud seaduslikult Saksamaa, st riigis, kus ta elab seaduslikult.

- 17 Eelotsuse küsimuse esitanud kohtu sõnul ei ole Ayazi emal kunagi olnud Saksamaal töötamise õigust.
- 18 Ayaz on alates Saksamaale saabumisest elanud oma ema ja kasuisa juures, välja arvatud lühike katkestus 1999. aasta lõpus. Saksamaal elatud aja jooksul lõpetas ta ettevalmistava keskastme kutseõppeasutuse ning läbis aastase kutseõppe tehnikumis. Pärast seda on ta alustanud kahel korral täiendõppekursusi, kuid ei ole neid lõpetanud. Olles olnud mõnda aega töötu, on ta aeg-ajalt töötanud autojuhina.
- 19 Ajavahemikus 1997–2001 mõisteti Ayaz mitu korda Saksa kohtute poolt erinevate õigusrikkumiste eest süüdi.
- 20 Talle oli Saksamaal väljastatud tähtajaline elamisluba, mille tähtaeg möödus 31. oktoobril 1999.
- 21 8. juulil 1999 esitas ta avalduse tähtajatu elamisloa saamiseks, kuid tema avalduse kohta ei ole ametlikku otsust tehtud.
- 22 24. märtsil 2000 esitas Ayaz avalduse tähtajalise elamisloa pikendamiseks.
- 23 Landratsamt Rems-Murr-Kreis jättis oma 9. augusti 2000. aasta otsusega avalduse rahuldamata ning kohustas Ayazi ühe kuu jooksul otsusest teadasaamisest Saksamaalt lahkuda, vastasel korral saadetakse ta maalt välja tagasi Türgi.

- 24 14. septembril 2000 esitas Ayaz selle otsuse peale kaebuse ning taotles samal ajal Verwaltungsgericht Stuttgart'ilt (Stuttgarti halduskohtult) oma õiguste ajutist kaitset.
- 25 See kohus tunnistas 30. oktoobri 2000. aasta otsusega kaebuse edasilükkavat jõudu.
- 26 Regierungspräsidium Stuttgart (Stuttgarti Valitsuspresidium) jättis 8. veebruaril 2002 Ayazi esitatud halduskaebuse põhjendamata töttu rahuldamata, leides, et Ayaz kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, kuna on toime pannud tõsiseid õigusrikkumisi, ning ei Saksamaa põhiseadus ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edaspidi „EIÕK”) ei välista tema väljasaatmist.
- 27 5. märtsil 2002 esitas Ayaz Regierungspräsidium Stuttgart'i otsuse peale hagi Verwaltungsgericht Stuttgart'ile.
- 28 Viimatinimetatud kohtu otsuse kohaselt on vaidlustatud 8. veebruari 2002. aasta otsus kooskõlas siseriikliku õigusega, nimelt Ausländergesetz'iga (välismaalaste seadus), millega nähakse ette sellise välismaalase automaatne väljasaatmine, kelle suhtes, nagu ka käesoleval juhul, on viie viimase aasta jooksul tehtud lõplik süüdimõistev kohtuotsus ning kellele on mõistetud kokku kolme ja poole aastane karistus.
- 29 Sellegipoolest on oluline kontrollida, kas Ayazil oleks võimalik saada kaitset otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikes 1 ettenähtud väljasaatmise vastu, nagu Euroopa Kohus on

seada sätet tõlgendanud 10. veebruari 2000. aasta otsuses kohtuasjas C-340/97: Nazli (EKL 2000, lk I-957, punktid 50–64). Tuleb märkida, et ühest küljest tuleneb sellest kohtuotsusest, et nimetatud artikli 14 lõige 1 välistab sellise Türgi kodaniku väljasaatmise, kellele otseselt laieneb otsusega nr 1/80 antud õigus, kuna väljasaatmisotsus on vastu võetud kriminaalkorras süüdimõistmise tagajärjel ning hoiatava näitena teistele välismaalastele, ilma et asjaomase isiku käitumine iseenesest annaks konkreetselt alust oletada, et isik paneb edaspidigi teda vastu võtnud liikmesriigis toime avaliku korra vastu suunatud tõsiseid õigusrikkumisi. Teisest küljest on siseriiklik kohus seisukohal, et antud juhul ei anna Ayazi käitumine alust arvata, et ta paneks edaspidigi toime tõsiseid avaliku korra vastu suunatud õigusrikkumisi, mistõttu tuleks väljasaatmisotsus vastavalt otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikele 1 tühistada.

30 Selleks, et välja selgitada, kas nimetatud säte on käesoleval juhul kohaldatav, tuleks jõuda selgusele, kas asjaomane isik kuulub otsusega nr 1/80 kaitstavate isikute hulka.

31 Ayaz ei saa toetuda õigustele, mille otsuse nr 1/80 artikli 6 lõige 1 annab liikmesriigi tööturul seaduslikult töötavale Türgi päritolu töötajale, kuna Ayaz ei vasta nimetatud sättes esitatud nõuetele.

32 Mis puudutab otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu kohaldamist, siis asjaomasel isikul pole ka õigust elada Saksamaal oma emast lähtudes, kuna viimatinimetatu pole vastuvõtvast liikmesriigis palgalist tööd teinud. Seevastu vastab Ayazi kasuisa nimetatud liikmesriigi tööturul seaduslikult tegutsemise nõuetele, mistõttu tekib küsimus, kas hagejat tuleb selle sätte tähenduses käsitleda „perekonnaliikmena”. Sellele küsimusele ei ole leitud selgelt ühemõttelist vastust.

- 33 Leides, et neis tingimustes on kohtuvaidluse lahendamiseks vaja ühenduse õigust tõlgendada, otsustas Verwaltungsgericht Stuttgart kohtuliku arutamise peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmine eelotsuse küsimus:

„Kas liikmesriigi tööturul seaduslikult töötava Türgi päritolu töötaja alla 21-aastane kasupoeg on otsuse [nr] 1/80 [...] artikli 7 [esimese lõigu] tähenduses perekonnaliige?”

Eelotsuse küsimus

- 34 Esitatud küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt märkida, et nagu tuleneb juba otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu sõnastusest, sõltub selle sättega ette nähtud õiguste omandamine selles toodud kahest kumulatiivsest tingimusest, nimelt esiteks peab asjaomane isik olema vastuvõtva liikmesriigi tööturul seaduslikult juba tegutseva Türgi päritolu töötaja perekonnaliige ning teiseks peab isikul olema selle riigi pädevate ametiasutuste poolt lubatud nimetatud töötaja juurde elama asuda.
- 35 Mis puudutab teist tingimust, siis väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ühenduse õigus hetkel selline, et Euroopa Majandusühenduse ja Türgi Vabariigi assotsiatsiooni puudutavad sätted ei tungi liikmesriikide pädevusse reguleerida Türgi kodanike sisenemist nende territooriumile ning samuti nende esimese kutsealase tegevuse tingimusi, nii et sellise kodaniku esmast saabumist liikmesriiki reguleerib põhimõtteliselt üksnes nimetatud liikmesriigi siseriiklik õigus (vt Euroopa Kohtu 21. oktoobri 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/01 ja C-369/01: Abatay jt, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punktid 63 ja 65).

- 36 Igal juhul puudutab põhikohtuasjas siseriikliku kohtu poolt esitatud küsimus üksnes käesoleva kohtuotsuse punktis 34 toodud esimest tingimust.
- 37 Selle tingimusega seoses ei puuduta esitatud küsimus liikmesriigi tööturul seaduslikult tegutseva ja selles liikmesriigis juba viibiva Türgi kodanikust töötaja tööalast positsiooni — asjaolu, mida siseriiklik kohus käsitleb kindla väitena —, vaid paneb rõhku üksnes küsimusele, kas sellise töötaja kasupoeg on „perekonnaliige” otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu tähenduses.
- 38 Nimetatud sättes ei ole toodud töötaja „perekonnaliikme” mõiste määratlust.
- 39 Sellegipoolest tuleb nimetatud mõistet tõlgendada vastavalt ühenduse õigusele ühtselt, et tagada selle ühesugune kohaldamine kõigis liikmeriikides.
- 40 Mõiste ulatus tuleb kindlaks määrata sõltuvalt selle eesmärgist ning samuti kontekstist, milles see esineb.
- 41 Ühest küljest, nagu Euroopa Kohus on juba oma otsuses öelnud, on otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõiguga loodud süsteemi eesmärk luua soodsad tingimused

perekondade taasühinemiseks vastuvõttvas liikmesriigis, võimaldades kõigepealt sisserännanud töötaja perekonnaliikmete kohalolekut ning seejärel kindlustades nende positsiooni, andes neile õiguse selles riigis töötada (vt eelkõige Euroopa Kohtu 17. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-351/95: Kadiman, EKL 1997, lk I-2133, punktid 34–36).

- 42 Teisest küljest taotleb sama ka määrus nr 1612/68 — mille eesmärk on täpsustada EÜ asutamislepingu artikli 48 (muudetuna EÜ artikkel 39) ettekirjutusi, nagu Euroopa Kohus leidis 8. mai 2003. aasta otsuses kohtuasjas C-171/01: Wählergruppe Gemeinsam (EKL 2003, lk I-4301) punktides 82 ja 83 –, ning eelkõige selle määruse artikli 10 lõige 1.
- 43 Euroopa Kohus on 17. septembri 2002. aasta otsuses kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R (EKL 2002, lk I-7091, punkt 57) sellega seoses öelnud, et määruse nr 1612/68 osundatud sätte alusel „tema abikaasal[e] ja nende järglastel[e], kes on alla 21 aasta vanused või ülalpeetavad”, kuuluv õigus asuda elama võõrtöötaja juurde hõlmab nii töötaja kui tema abikaasa järglasi.
- 44 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika alates 6. juuni 1995. aasta otsusest kohtuasjas C-434/93: Bozkurt (EKL 1995, lk I-1475, punktid 14, 19 ja 20) on olnud selline, et lähtudes assotsieerumislepingu artikli 12 ning lisaprotokollis artikli 36 sõnastusest ning samuti otsuse nr 1/80 eesmärgist, milleks on töötajate vaba liikumise järkjärguline ellurakendamine vastavalt EÜ asutamislepingu artiklitele 48, 49 (muudetuna EÜ artikkel 40) ja 50 (muudetuna EÜ artikkel 41), on kohus järeldanud, et viimatinimetatud artiklite raames vastu võetud põhimõtteid tuleb võimalikult suurel määral kohaldada nende Türgi kodanike suhtes, kellel on nimetatud otsusega antud õigused (vt eespool viidatud otsus kohtuasjas Wählergruppe Gemeinsam, punkt 72 ning analoogia alusel teenuste vaba osutamist puudutava assotsieerumislepingu artikli 14 osas eespool viidatud otsus kohtuasjas Abatay jt, punkt 112).

- 45 Järelikult tuleb mõiste „perekonnaliige” ulatuse kindlaksmääramisel otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu tähenduses aluseks võtta selle mõiste tõlgendus juhtudel, kui tegemist on ühenduse liikmesriikide kodanikest töötajate vaba liikumisega, täpsemalt määruse nr 1612/69 artikli 10 lõike 1 tunnustatud ulatus (vt analoogia alusel eespool viidatud otsust kohtuasjas Wählergruppe Gemeinsam ning 16. septembri 2004. aasta otsust kohtuasjas C-465/01: komisjon v. Austria, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, mis käsitleb sama määruse artikli 8 lõikele 1 antud tõlgenduse ülevõtmist osas, mis puudutab Türgi päritolu töötajate juurdepääsuõigust sellistesse organitesse nagu töötajate esindusorganisatsioonid või ettevõtete nõukogud).
- 46 Otsuse nr 1/80 artikli 7 esimene lõik ei sisalda midagi, mis lubaks arvata, et „perekonnaliikme” mõiste ulatus oleks töötaja puhul piiratud perekonnaga, keda seob veresugulus.
- 47 Eelnevat tõlgendust toetab lisaks veel Euroopa Kohtu 11. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-179/98: Mesbah, (EKL 1999, lk I-7955, punkt 48), milles Euroopa Kohus on öelnud, et marokolasest võõrtöötaja „perekonnaliikme” mõiste Euroopa Majandusühenduse ja Maroko Kuningriigi vahelise koostöölepingu, mis allkirjastati 27. aprillil 1976 Rabatis ning mis on ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 26. septembri 1978. aasta määrusega (EMÜ) nr 2211/78 (EÜT L 264, lk 1), artikli 41 lõike 1 tähenduses laieneb sellise töötaja ja tema abikaasa ülenejatele sugulastele, kes elavad koos temaga vastuvõtvast liikmesriigis. Sellist koostöölepingu kontekstis antud tõlgendust tuleks seda enam kohaldada seoses assotsieerumislepinguga, kuna selle eesmärk on ambitsioonikam (vt käesoleva kohtuotsuse punkt 3).

- 48 Arvestades kõiki eelnenud põhjendusi, tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et otsuse nr 1/80 artikli 7 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi tööturul seaduslikult töötava Türgi päritoluga töötaja alla 21-aastane või ülalpeetav kasupoeg on nimetatud sätte tähenduses selle töötaja perekonnaliige ning talle kuuluvad selle otsusega antud õigused alates sellest hetkest, kui talle on nõuetekohaselt antud luba ühineda nimetatud töötajaga vastuvõtnud liikmesriigis.

Kohtukulud

- 49 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega kaasnenud kohtukulusid, v.a põhikohtuasja poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta, mille on vastu võtnud Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsieerumislepinguga loodud assotsiatsiooninõukogu, artikli 7 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi tööturul seaduslikult töötava Türgi päritoluga töötaja alla 21-aastane või ülalpeetav kasupoeg on nimetatud sätte tähenduses selle töötaja perekonnaliige ning talle kuuluvad selle otsusega antud õigused alates sellest hetkest, kui talle on nõuetekohaselt antud luba ühineda nimetatud töötajaga vastuvõtnud liikmesriigis.

Allkirjad