Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
8 päivänä syyskuuta 2022 [1]

Asia C-279/21

X
vastaan
Udlændingenævnet

Ennakkoratkaisupyyntö – Østre Landsret (Itä-Tanskan ylioikeus)

Ennakkoratkaisupyyntö – ETY–Turkki-assosiaatiosopimus – Turkki – Aviopuolisoiden välinen perheenyhdistäminen – Päätöksen N:o 1/80 13 artikla – Standstill-lauseke – Turkkilainen työntekijä, jolla on jo pysyvä oleskelulupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa – Turkkilaiselle työntekijälle asetettu kielitaitokokeen suorittamista koskeva edellytys perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen, joka on hänen puolisonsa tekemä, käsittelyn yhteydessä – Uusi rajoitus – Perusteltavuus – Yleistä etua koskeva pakottava syy, joka koskee onnistunutta kotoutumista – Välttämättömyyden, asianmukaisuuden ja oikeasuhteisuuden valvonta

Johdanto

1. Unionin tuomioistuin on useaan otteeseen avustanut kansallisia tuomioistuimia niiden arvioidessa sellaisten kansallisten säännösten tai lainsäädäntöjen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, joissa esitetään yksityiskohtaisesti edellytykset, jotka unionin alueella jo olevien ja laillisille työmarkkinoille yleensä jo kuuluvien turkkilaisten työntekijöiden perheenjäsenten on täytettävä saadakseen luvan muuttaa näiden työntekijöiden luokse. Eräät jäsenvaltiot ovat päättäneet vaatia näiltä perheenjäseniltä sen osoittamista, että he täyttävät kielelliset vähimmäisvaatimukset, joita pidetään tarpeellisina, jotta he voivat tulevaisuudessa kotoutua kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan. [2] Pääasiassa kyseessä oleva tilanne on epätyypillinen, koska Tanskan kuningaskunta ei ole päättänyt asettaa tällaista kielitaitovaatimusta perheenjäsenille, jotka hakevat lupaa muuttaa turkkilaisen työntekijän luo Tanskan alueelle, vaan Tanskan alueella jo olevalle ja sen työmarkkinoille laillisesti integroituneelle turkkilaiselle työntekijälle itselleen ennen perheenyhdistämisen sallimista.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Ks. tästä aiheesta tuomio 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

2. Y on Turkin kansalainen, joka on tullut 27.9.1979 Tanskan alueelle, jossa hän on asunut siitä lähtien. Hänellä on ollut pysyvä oleskelulupa Tanskassa vuodesta 1985 lähtien. X on syntynyt Turkissa, ja hänellä on Turkin kansalaisuus. Hän avioitui Y:n kanssa Turkissa 10.7.2015. Hän saapui Tanskan alueelle 14.8.2015, minkä jälkeen hän jätti 21.10.2015 perheenyhdistämiseen perustuvan oleskelulupahakemuksen Y:n kanssa solmimansa avioliiton nojalla.

3. Tanskan viranomaisten suorittaman X:n hakemusta koskevan tarkastelun yhteydessä Y:n oli toimitettava joitakin tietoja. Hän oli muun muassa ilmoittanut, ettei hän ollut läpäissyt ”Prøve i Dansk 1” -koetta tai vastaavaa. Hän ilmoitti sitä vastoin suorittaneensa rakennusammatteja koskevan peruskoulutuksen tanskan kielellä järjestettyjen 320 kurssin muodossa. Hän totesi myös, että kun otetaan huomioon hänen ammattitoimintansa ja se seikka, että hän oli turkkilainen työntekijä, hänen ei tarvinnut täyttää kielitaitovaatimusta. Hän täsmensi, ettei hän kärsi vammoista tai muista vaikeuksista, joiden johdosta hän ei voisi läpäistä edellä mainittua koetta. Hän muistutti työskennelleensä Tanskassa vuodesta 1980 lähtien, että hänellä on neljä aikuista lasta, että hänen äitinsä ja kahdeksan veljeään ja sisartaan asuvat Tanskassa ja että yksikään hänen sisaruksensa ei ole Turkissa.

4. Udlændingestyrelsen (Tanskan maahanmuuttovirasto) hylkäsi 1.3.2016 perheenyhdistämistä Y:n kanssa koskevan X:n oleskelulupahakemuksen sillä perusteella, ettei Y ollut osoittanut läpäisseensä ”Prøve i Dansk 1” -kielikoetta tai vastaavaa koetta. Ulkomaalaisista 19.9.2014 annetun kodifiointiasetuksen nro 1021 (udlændingeloven lovbekendtgørelse nr. 1021 af 19. September 2014, jäljempänä ulkomaalaislaki), 9 §:n 1 momentin 1 kohdan d alakohdassa säädettiin, että oleskelulupa voitiin hakemuksesta myöntää 24 vuotta täyttäneelle ulkomaalaiselle, joka on avioliitossa Tanskassa asuvan 24 vuotta täyttäneen henkilön kanssa, jolla on ollut pysyvä oleskelulupa maassa vähintään kolmen viimeksi kuluneen vuoden ajan, ja tämän säännöksen 12 §:n 5 momentissa täsmennettiin, että oleskelulupa voitiin kyseisen säännöksen 1 §:n 1 kohdan d alakohdan mukaisesti myöntää erityisiä syitä, kuten perheen yhtenäisyyden turvaamista, lukuun ottamatta ainoastaan, jos Tanskassa asuva henkilö on läpäissyt täysi-ikäisille ulkomaalaisille järjestettäviä tanskan kielen kursseja koskevan lain (lov om danskudddannelse til voksne udlændinge m.fl) 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun ”Prøve i Dansk 1” -kokeen, sitä vastaavan tai korkeammantasoisen tanskan kielen kokeen. Udlændingestyrelsen katsoi lisäksi, ettei sillä ollut erityisiä syitä, joiden vuoksi sen olisi pitänyt hyväksyä X:n hakemus, vaikka Y ei ollut läpäissyt koetta, koska mainitun hakemuksen hylkääminen ei ollut sen mielestä erityisesti Tanskan kansainvälisten sitoumusten vastaista. Udlændingestyrelsen totesi lisäksi, että standstill-lauseke, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut tuomiossa Dogan, ei kyseenalaista tätä päätelmää. [3]

5. Tanskan viranomaiset myönsivät 25.4.2016 X:lle palkatun työn harjoittamista varten oleskeluluvan Tanskassa, ja sen voimassaoloa jatkettiin 14.9.2017 13.9.2021 saakka.

6. X teki 1.3.2016 tehdyn päätöksen unionin oikeutta koskevasta osasta oikaisuvaatimuksen ulkomaalaisista, kotouttamisesta ja asunnoista vastaavaan Tanskan ministeriöön (Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium) [4] ja vaati erityisesti, että tämän päätöksen yhteensopivuutta Dogan-tuomion [5] kanssa tutkitaan uudelleen. Ulkomaalaisista, kotouttamisesta ja asunnoista vastaava ministeriö vahvisti 6.12.2017 ulkomaalaisviraston päätöksen ja katsoi, että ulkomaalaisvirasto oli riittävästi punninnut ja arvioinut konkreettisesti niitä mahdollisia erityisiä syitä, joiden vuoksi X:lle olisi voitu myöntää oleskelulupa Tanskassa perheenyhdistämistä varten,

3 Tuomio 10.7.2014 (C-138/13, EU:C:2014:2066).

4 Josta on sittemmin tullut Udlændinge-og Integrationsministeriet (ulkomaalaisista ja kotouttamisesta vastaava ministeriö)

5 Tuomio 10.7.2014 (C-138/13, EU:C:2014:2066).

vaikka Y ei ollut läpäissyt tanskan kielen koetta. X:n 6.12.2017 tehdystä päätöksestä nostama kumoamiskanne siirrettiin 22.11.2019 annetulla määräyksellä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, joka ratkaisee asian ensimmäisenä oikeusasteena. Udlændingenævnet (ulkomaalaisasioita käsittelevä valituslautakunta, Tanska; jäljempänä valituslautakunta) tuli kyseisessä tuomioistuimessa ministeriön sijaan pääasian vastaajana.

7. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tanskankielisessä koulutuksessa, josta ”Prøve i Dansk 1” -kokeessa määrätään, on tanskan kieltä ja tanskalaista kulttuuria sekä kansalaistaitoa koskevia kursseja. Se järjestetään sellaisille osallistujille, jotka eivät ole koskaan käyneet koulua tai joilla on matala koulutustaso ja jotka eivät ole oppineet lukemaan ja kirjoittamaan äidinkielellään. Turkkilaiselle työntekijälle asetettu edellytys kokeen läpäisystä, jotta hänen puolisonsa, joka on hakenut lupaa muuttaa hänen luokseen Tanskan alueelle, oleskelulupahakemus voitaisiin tutkia, otettiin käyttöön ulkomaalaislakiin vuonna 2012 tehdyllä muutoksella.[6] Siinä toistetaan edellytys, joka kaikkien hakijoiden, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia,[7] on täytettävä saadakseen pysyvän oleskeluluvan Tanskassa. Kyseinen edellytys asetetaan vastedes ulkomaalaisille, joilla jo on aiemman lainsäädännön, jolla ei asetettu – kuten Y:n tapauksessa – mitään kielitaitovaatimusta tällaisen oleskeluluvan saamiseksi tilanteessa, jossa nämä kansalaiset haluavat saada puolisonsa luokseen Tanskan alueelle, voimassa ollessa myönnetty pysyvä oleskelulupa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80[8] voimaantulohetkellä ei ollut sääntöä, joka olisi velvoittanut Tanskassa jo oleskelevan turkkilaisen työntekijän suorittamaan tanskan kielen kokeen, jotta hänen aviopuolisonsa sallittaisiin muuttaa hänen luokseen.

8. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensinnäkin sitä, voiko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen toimenpide, jossa vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan ja työskentelevän Turkin kansalaisen aviopuolison perheenyhdistämiseen perustuvan oleskeluluvan saamisen edellytykseksi asetetaan kielikokeen läpäiseminen, merkitä assosiaationeuvoston 19.9.1980 tekemän assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80[9] 13 artiklaan sisältyvässä standstill-lausekkeessa tarkoitettua uutta rajoitusta.

9. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että unionin tuomioistuimella on runsaasti oikeuskäytäntöä, joka koskee päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa;[10] unionin tuomioistuin on katsonut muun muassa, että kyseiseen määräykseen sisältyvä standstill-lauseke on esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa käyttöön uusia rajoituksia, jotka koskevat mahdollisuutta perheenyhdistämiseen, paitsi jos tällainen rajoitus on perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, sillä voidaan taata tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.[11] Vaikka unionin

6 Ulkomaalaislain muuttamisesta 18.6.2012 annettu laki nro 572. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että aikaisemmin vuodesta 2011 lähtien voimassa olleessa lainsäädännössä edellytettiin, että ulkomaalainen, jonka kotipaikka on Tanskassa, läpäisee hieman ylempitasoisen tanskan kielen kokeen eli ”Prøve i Dansk 2” -kokeen.

7 Tätä edellytystä ei sovelleta unionin kansalaisiin eikä Euroopan talousalueen jäseninä olevien valtioiden kansalaisiin.

8 Assosiaationeuvosto perustettiin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat 12.9.1963 Ankarassa yhtäältä Turkin tasavalta ja 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).

9 Päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa määrätään, että ”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 säännönmukaisesti jäsenvaltioiden tai Turkin alueella”.

10 Tuomio 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, 38 ja 39 kohta); tuomio 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, 51, 52, 66 ja 67 kohta); tuomio 29.3.2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, 53 kohta); tuomio 7.8.2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, 72 kohta) ja tuomio 10.7.2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, 31–34 kohta ja 45–47 kohta).

11 Tuomio 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580.

tuomioistuin on jo todennut, että onnistuneen kotoutumisen takaamisen tavoite voi olla yleistä etua koskeva pakottava syy,[12] se on kuitenkin myös katsonut, että edellytys, jonka mukaan kyseisessä jäsenvaltiossa asuvan Turkin kansalaisen puolison, joka haluaa tulla tämän valtion alueelle perheenyhdistämisen perusteella, on todistettava etukäteen, että hän on hankkinut perustaidot kyseisen valtion virallisessa kielessä, ylitettiin se, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi, koska todistuksen puuttuminen riittävän kielitaidon hankkimisesta johti automaattisesti perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen hylkäämiseen ilman, että arvioinnissa otettiin huomioon yksittäistapauksen erityisiä olosuhteita.[13] X on väittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohta ei ole yhteensopiva päätöksen N:o 1/80 13 artiklan kanssa, koska sillä ylitetään se, mikä on tarpeen onnistuneen kotoutumisen tavoitteen saavuttamiseksi, koska kielikokeen läpäiseminen on ainoa keino maassa asuvan ulkomaalaisen osoittaa kotoutumiskykynsä ilman, että muita kriteereitä otettaisiin huomioon. X väittää myös, että todellisuudessa tästä vaatimuksesta ei ole mahdollista poiketa, koska tämän kokeen läpäisemättä jättäminen johtaa perheenyhdistämistä varten tehdyn oleskelulupahakemuksen hylkäämiseen.

10. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohdassa ilmaistu kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaate[14] esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle siltä osin kuin sitä ei sovelleta Tanskan kansalaisiin eikä Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltioiden kansalaisiin. Se toteaa tältä osin, että kyseinen säännös koskee sanamuotonsa mukaisesti palkkaa ja muita työehtoja, ja on epävarma siitä, voidaanko pääasiassa kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen katsoa kuuluvan kyseisen säännöksen aineelliseen soveltamisalaan. Vaikka X väittää, että pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö kuuluu kyseisessä määräyksessä tarkoitettuihin ”muihin työehtoihin”, valituslautakunta kiistää sen, että näin olisi, ja väittää, että kielitaitovaatimuksen soveltamiseen liittyvä erilainen kohtelu ei missään tapauksessa ole ristiriidassa päätöksen N:o 1/80 10 artiklassa täytäntöön pannun syrjintäkiellon periaatteen kanssa.

11. Kolmanneksi siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoisi, että päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohtaa ei voida soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, voidaanko assosiaatiosopimuksen 9 artiklaan sisältyvää syrjinnän kiellon yleistä periaatetta[15] soveltaa, ja jos vastaus on myöntävä, onko kyseinen määräys esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle. X väittää, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä syrjitään Turkin kansalaisia suoraan kansalaisuuden perusteella suhteessa Tanskan ja muiden Pohjoismaiden sekä unionin kansalaisiin, joiden ei tarvitse täyttää samankaltaista edellytystä perheenyhdistämisen saamiseksi. Valituslautakunta sitä vastoin esittää, että X:n tilannetta säännellään yksinomaan päätöksellä N:o 1/80 eikä itse assosiaatiosopimuksella, koska hän ei voi vedota tähän sopimukseen perustuviin oikeuksiin, ja että kyse ei missään tapauksessa ole syrjinnästä. Tanskan kansalaiset, muiden Pohjoismaiden kansalaiset ja unionin kansalaiset eivät missään tapauksessa ole turkkilaisten työntekijöiden tilanteeseen rinnastettavassa tilanteessa.

[12] Tuomio 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, 55 ja 56 kohta) ja tuomio 10.7.2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, 38 kohta).

[13] Tuomio 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, 38 kohta).

[14] Päätöksen N:o 1/80 10 artiklassa määrätään seuraavaa: ”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.”

[15] Kyseisessä 9 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Sopimuspuolet toteavat, että sopimuksen soveltamisalalla kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä yhteisön perustamissopimuksen 7 artiklassa ilmaistun periaatteen mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten erityissäännösten ja -määräysten soveltamista, jotka voidaan antaa 8 artiklan nojalla.”

12. Neljänneksi ja viimeiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko assosiaatiosopimuksen 9 artiklalla välitön oikeusvaikutus ja voivatko yksityiset siis vedota siihen suoraan kansallisissa tuomioistuimissa. X väittää, että assosiaatiosopimuksen 9 artiklaan sisältyvään syrjintäkieltoon voidaan vedota suoraan ja että sitä voidaan soveltaa itsenäisesti. Valituslautakunta esittää, että kyseinen 9 artikla on päätöksen N:o 1/80 10 artiklassa täsmennetty ja tarkennettu yleissääntö ja että sen yleinen luonne sekä assosiaatiosopimuksen luonne ja tarkoitus ovat esteenä sille, että kyseisellä 9 artiklalla katsottaisiin olevan välitön oikeusvaikutus.

13. Tässä tilanteessa Østre Landsret on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja saattaa unionin tuomioistuimen kirjaamoon 28.4.2021 saapuneella välipäätöksellä tämän käsiteltäviksi seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Estääkö päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvä standstill-lauseke säätämästä ja soveltamasta kansallista oikeussääntöä, jonka mukaan aviopuolisoiden perheenyhdistämisen edellytykseksi asetetaan se, että ellei ole poikkeuksellisia olosuhteita, avio- tai avopuolison, joka turkkilaisena työntekijänä vastaanottavassa unionin jäsenvaltiossa kuuluu assosiaatiosopimuksen ja päätöksen N:o 1/80 soveltamisalaan, on läpäistävä kyseisen jäsenvaltion virallisen kielen koe käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa turkkilainen työntekijä on saanut luvan oleskella pysyvästi kyseisessä unionin jäsenvaltiossa sellaisten aiemmin voimassa olleiden sääntöjen perusteella, joihin ei sisältynyt vaatimusta kyseisen jäsenvaltion kielen kokeen läpäisemisestä kyseisen oikeuden saamiseksi?

2) Sovelletaanko päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohdan mukaista erityistä syrjintäkieltoa kansalliseen oikeussääntöön, jonka mukaan aviopuolisoiden perheenyhdistämisen edellytykseksi asetetaan se, että ellei konkreettisessa tilanteessa, avio- tai avopuolison, joka turkkilaisena työntekijänä vastaanottavassa unionin jäsenvaltiossa kuuluu assosiaatiosopimuksen ja päätöksen N:o 1/80 soveltamisalaan, on läpäistävä kyseisen jäsenvaltion virallisen kielen koe käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa turkkilainen työntekijä on saanut luvan oleskella pysyvästi kyseisessä unionin jäsenvaltiossa sellaisten aiemmin voimassa olleiden sääntöjen perusteella, joihin ei sisältynyt vaatimusta kyseisen jäsenvaltion kielen kokeen läpäisemisestä kyseisen oikeuden saamiseksi?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko edellä mainitun kaltainen kansallinen oikeussääntö assosiaatiosopimuksen 9 artiklaan sisältyvän yleisen syrjintäkiellon vastainen käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa turkkilainen työntekijä on saanut luvan oleskella pysyvästi kyseisessä unionin jäsenvaltiossa sellaisten aiemmin voimassa olleiden sääntöjen perusteella, joihin ei sisältynyt vaatimusta vastaanottavan jäsenvaltion virallisen kielen kokeen läpäisemisestä, ja jossa vastaavaa vaatimusta ei aseteta kyseisen Pohjoismaihin kuuluvan unionin jäsenvaltion (Tanskan) tai muiden Pohjoismaiden kansalaisille eikä muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisille (eikä näin ollen EU-/ETA-maiden kansalaisille)?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko assosiaatiosopimuksen 9 artiklaan sisältyvään yleiseen syrjintäkieltoon vedota suoraan kansallisissa oikeusistuimissa?

14. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet X, Tanskan hallitus ja Euroopan komissio, joita myös kuultiin unionin tuomioistuimessa 18.5.2022 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

15. Aluksi on korostettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii unionin tuomioistuimelle esittämillään ennakkoratkaisukysymyksillä selvittämään, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan turkkilaisen työntekijän puolison tekemä perheenyhdistämistä koskeva hakemus hyväksytään vain, jos hän pystyy todistamaan suorittaneensa hyväksytysti tanskan kielen kokeen, yhteensopiva päätöksen N:o 1/80 (erityisesti sen 10 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan) ja/tai assosiaatiosopimuksen (tässä tapauksessa assosiaatiosopimuksen 9 artiklan) kanssa. Sen toteaminen, että vain yksi näistä kolmesta määräyksestä on esteenä pääasiassa kyseessä olevalle säännöstölle, riittää kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle sen käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisemiseen. Tarkastelustani seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvailema ja unionin tuomioistuimessa käydyissä keskusteluissa täsmennetty tilanne on mielestäni selvästi päätöksen N:o 1/80 13 artiklan vastainen. Näin ollen seuraavat päätelmät vahvistetaan ainoastaan tässä määräyksessä ja siten ainoastaan ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä.

16. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan Tanskassa laillisesti asuvan turkkilaisen työntekijän ja hänen aviopuolisonsa, joka on kolmannen valtion kansalainen, välinen perheenyhdistäminen edellyttää, että kyseinen työntekijä läpäisee kokeen, joka osoittaa tietyntasoisen tanskan kielen osaamisen, on ”uusi rajoitus”, ja jos näin on, voiko tällainen toimenpide olla perusteltu.

Uuden rajoituksen olemassaolo

17. Muistutettakoon, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvä standstill-lauseke estää yleisesti toteuttamasta uusia kansallisia toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan tai joiden vaikutuksesta rajoitetaan Turkin kansalaisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeuksien käyttämistä jäsenvaltion alueella siten, että nämä rajoitukset ovat tiukempia kuin ne, joita sovellettiin päätöksen N:o 1/80 tullessa voimaan tässä jäsenvaltiossa.[16] Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että kansallinen säännöstö, jolla tiukennetaan kyseisessä jäsenvaltiossa laillisesti asuvien turkkilaisten työntekijöiden perheenyhdistämisen edellytyksiä verrattuina edellytyksiin, joita sovellettiin päätöksen N:o 1/80 tullessa voimaan kyseisessä jäsenvaltiossa, on mainitun päätöksen kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ”uusi rajoitus” sille, että kyseiset turkkilaiset työntekijät käyttävät oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kyseisessä jäsenvaltiossa.[17]

18. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdalla, jossa velvoitetaan perheenyhdistämistä puolison kanssa, joka on turkkilainen työntekijä, koskevaa oleskelulupaa hakeva aviopuoliso, joka on kolmannen valtion kansalainen, todistamaan, että kyseinen työntekijä on läpäissyt kokeen, jolla osoitetaan, että hänellä on perustiedot tanskan kielestä, on tiukennettu perheenyhdistämisen osalta edellytyksiä, jotka koskevat Tanskassa

[16] Ks. runsaasta oikeuskäytännöstä tuomio 17.9.2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 7.11.2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, 33 kohta); tuomio 29.3.2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, 25 kohta); tuomio 10.7.2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, 23 kohta) ja tuomio 2.9.2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, 19 kohta).

[17] Ks. tuomio 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, 39–42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 2.9.2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, 20 kohta).

laillisesti asuvien Turkin kansalaisten puolisoiden ensimmäistä pääsyä Tanskan alueelle, verrattuina niihin edellytyksiin, joita sovellettiin, kun päätös N:o 1/80 tuli mainitussa jäsenvaltiossa voimaan. [18]

19. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perheenyhdistäminen on jäsenvaltioiden työmarkkinoille kuuluvien turkkilaisten työntekijöiden perhe-elämän kannalta välttämätöntä ja se auttaa sekä parantamaan näiden työntekijöiden oleskelun laatua että helpottamaan heidän kotoutumistaan näihin valtioihin. [19] Turkin kansalaisen päätökseen sijoittautua jäsenvaltioon harjoittaakseen siellä pysyvästi taloudellista toimintaa voidaan vaikuttaa kielteisesti silloin, jos kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä vaikeutetaan perheenyhdistämistä tai tehdään se mahdottomaksi siten, että kyseinen Turkin kansalainen voi mahdollisesti joutua valitsemaan kyseisessä jäsenvaltiossa harjoittamansa toiminnan ja Turkissa vietettävän perhe-elämän välillä. Näin ollen kansallinen lainsäädäntö, jolla perheenyhdistäminen tehdään vaikeammaksi tiukentamalla kyseisessä jäsenvaltiossa asuvien Turkin kansalaisten puolisoiden ensimmäiselle tulolle kyseisen jäsenvaltion alueelle asetettuja edellytyksiä niihin edellytyksiin verrattuina, joita sovellettiin päätöksen N:o 1/80 tullessa voimaan, on kyseisen päätöksen 13 artiklassa tarkoitettu ”uusi rajoitus”. [20]

20. Ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdalla, jossa asetetaan turkkilaiselle työntekijälle itselleen edellytys, jota ei tähän mennessä ollut asetettu ja joka on täytettävä, jotta hänen puolisolleen voidaan myöntää oleskelulupa perheenyhdistämiseen liittyvistä syistä, on tällainen vaikutus, joten se on päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettu ”uusi rajoitus”, mitä Tanskan hallitus ei sitä paitsi ole kiistänyt.

21. Tällainen rajoitus on kielletty, paitsi jos se kuuluu päätöksen N:o 1/80 14 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten [21] alaan tai se on perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, sillä voidaan taata tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. [22] Koska asiakirja-aineistosta ei ilmene, että pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö kuuluisi päätöksen N:o 1/80 14 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten alaan, on ensinnäkin määritettävä, voidaanko tämä uusi rajoitus oikeuttaa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä.

Yleistä etua koskeva pakottava syy

22. Tanskan hallitus väittää, että ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdan väitetty tavoite on taata onnistunut kotoutuminen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdan tarkoituksen ja siteeraa 26.4.2012 annettua lakiesitystä nro L 180 (joka johti ulkomaalaislain antamiseen, sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasiassa) ja erityisesti kyseisen lakiesityksen 3.8 §:ää, jossa hallitus muistutti, että ”jotta ulkomainen aviopuoliso voisi tulla Tanskaan, *Tanskassa asuvien ulkomaalaisten* on oltava *kotoutunut hyvin* ja heillä on oltava side tanskalaiseen yhteiskuntaan. *Ulkomaalaisen*

[18] Ks. analogisesti tuomio 2.9.2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, 21 kohta).

[19] Tuomio 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[20] Ks. analogisesti tuomio 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, 35 ja 36 kohta). Päätöksen N:o 1/80 osalta ks. tuomio 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, 39, 40, 44 ja 50 kohta).

[21] Päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”tämän jakson määräyksiä on sovellettava, jollei yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu”.

[22] Ks. tuomio 7.11.2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, 40 kohta); tuomio 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, 51 kohta); tuomio 29.3.2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, 33 kohta); tuomio 7.8.2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, 72 kohta); tuomio 10.7.2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, 31 kohta) ja tuomio 2.9.2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, 23 kohta).

aviopuolison kotoutuminen tanskalaiseen yhteiskuntaan helpottuu, jos maassa asuva henkilö voi tukea aviopuolisoaan ja auttaa häntä asettautumaan, oppimaan tanskaa ja pääsemään työmarkkinoille.” [23] Puolisoiden perheenyhdistämisen edellytyksenä olisi näin ollen oltava se, että maassa asuvilla ulkomaalaisilla on pysyvä oleskelulupa, jonka myöntämisen edellytyksenä on vastedes kielikokeen läpäiseminen, ja maassa asuvan ulkomaalaisen on pystyttävä myötävaikuttamaan aviopuolisonsa kotoutumiseen tanskalaiseen yhteiskuntaan. Tanskan hallitus toteaa kyseessä olevassa lakiesityksessä edelleen, että maassa asuvat ulkomaalaiset, jotka ovat saaneet tällaisen oleskeluluvan ennen kyseisen edellytyksen asettamista, eivät ole toistaiseksi osoittaneet kotoutuneensa hyvin. Tämän vuoksi Tanskan hallitus ehdotti, että sellaisille Tanskassa asuville ulkomaalaisille, jotka hakevat perheenyhdistämistä puolisonsa, joka on kolmannen valtion kansalainen, kanssa ja joilla on jo pysyvä oleskelulupa, asetettaisiin tiettyjä uusia edellytyksiä, kuten tanskan kielen kokeen läpäiseminen, tällaisen oleskeluluvan myöntämiselle.

23. Tanskan viranomaiset ovat siten väittäneet ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohta on perusteltu sellaisen yleistä etua koskevan pakottavan syyn vuoksi, joka liittyy onnistuneen kotoutumisen takaamiseen. Tanskan hallitus on vielä täsmentänyt unionin tuomioistuimessa, että tanskan kielen kokeen läpäisemistä koskeva vaatimus perustuu ajatukseen siitä, että jos Tanskassa asuva henkilö hallitsee tanskan kielen, hän voi paremmin neuvoa aviopuolisoaan prosessissa, jonka tavoitteena on tämän kotoutuminen tanskalaiseen yhteiskuntaan.

24. Unionin tuomioistuin on jo periaatteellisesti todennut, että kun ilmoitettuna tavoitteena on taata kolmansien maiden kansalaisten onnistunut kotoutuminen vastaanottavaan valtioon, tällainen päämäärä voi olla päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettu yleistä etua koskeva pakottava syy. [24]

25. Huomautan kuitenkin, että Tanskan lainsäätäjän ja sittemmin Tanskan hallituksen unionin tuomioistuimessa esittämät väitteet eivät ole täysin yksiselitteisiä sen ryhmän osalta, jota kotoutumistavoite nimenomaisesti koskee. Turkkilaiselle työntekijälle, jonka kotoutumisen astetta tai – X:n käyttämän ilmaisun mukaisesti [25] – ”kotoutumiskykyä” halutaan testata, asetetaan kielikokeen suorittamista koskeva edellytys ennen kuin ratkaistaan, kykeneekö hän auttamaan aviopuolisoaan kotoutumisessa. Tällainen moniselitteisyys on monessa suhteessa ongelmallista. Kuten olen muistuttanut, unionin tuomioistuin on ensinnäkin katsonut, että perheenyhdistämisellä parannetaan nimenomaan turkkilaisen työntekijän vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelun ja siihen kotoutumisen laatua. [26] Kuten komissio on muistuttanut, en usko, että turkkilaiselta työntekijältä, jonka tilanne on vakiintunut päätöksen N:o 1/80 6 artiklan kannalta, voitaisiin vaatia, että hän näyttää toteen kotoutumisensa asteen.

26. Näissä olosuhteissa ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdalla katsotaan pyrittävän hyväksyttävään päämäärään vain siltä osin kuin esiin tuodulla yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä ei ole muuta tarkoitusta kuin sen varmistaminen, että perheenyhdistämistä puolisoidensa kanssa hakevien kolmansien maiden kansalaisten puolisoiden kotoutuminen onnistuu.

[23] Kursivointi tässä.

[24] Tuomio 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, 55 ja 56 kohta); tuomio 10.7.2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, 34 kohta) ja tuomio 2.9.2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, 26 ja 27 kohta).

[25] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohta.

[26] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

27. Tällä varauksella on siis vielä varmistettava, että ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdalla voidaan taata tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Uuden rajoituksen asianmukaisuus

28. Kuten olen edellä todennut, Tanskan lainsäätäjän lähtökohtana on, että jos turkkilainen työntekijä on kotoutunut ”hyvin” tanskalaiseen yhteiskuntaan, aviopuolison, joka haluaa muuttaa sinne työntekijän luokse, kotoutuminen helpottuu. Valmisteluasiakirjoissa mainitaan tutkimukset, jotka osoittavat tämän yhteyden olemassaolon. Voin todeta, että työntekijä, joka aikoo ottaa luokseen puolisonsa ja joka on asunut Tanskassa tietyn ajanjakson ajan, hallitsee tanskan kielen, on osallistunut paikalliselämään ja jolla on tanskalaista ystäviä, voi tosiasiallisesti vaikuttaa myönteisesti aviopuolisonsa akkulturaatioon.[27]

29. Ensimmäinen ongelma ilmenee kuitenkin ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdan arvioinnissa asianmukaisuuden vaatimuksen kannalta, koska on todettava, että tässä säännöksessä luodaan yksinomainen yhteys yhtäältä kotoutumisen ja toisaalta tanskan kielen osaamisen välille. Henkilön kotoutuminen vastaanottavaan yhteiskuntaan on monitahoinen ja -vaiheinen prosessi, joka ei voi rajoittua pelkästään siihen, että hän hallitsee kielen perusteet, varsinkaan silloin, kun sitä ei edellytetä henkilöltä itseltään vaan hänen puolisoltaan.

30. Esiin nousee toinenkin ongelma, joka on mielestäni vieläkin vakavampi. Vaikka voin todeta, että aviopuolison kotoutuminen voi mahdollisesti helpottua, jos Tanskan alueella jo oleva turkkilainen työntekijä hallitsee tanskan kielen perusteet ja hänellä on perustiedot tanskalaisesta kulttuurista ja sivilisaatiosta, pidän sitä vastoin selvästi vääränä ajatusta, jonka mukaan puolison kotoutuminen *estyy* tai *väistämättä vaikeutuu*, jos näin ei ole. Toisin sanoen ei ole mahdollista laatia puolison kotoutumista koskevaa ennustetta pelkästään sen perusteella, että turkkilainen työntekijä ei itse pysty osoittamaan, että hän olisi läpäissyt vaadittavan kokeen.

31. Tarkastellun uuden rajoituksen oikeuttamisperusteena vaikuttaa mielestäni erittäin ongelmalliselta myös se, että Tanskan hallitus myönsi vastauksena unionin tuomioistuimen kysymykseen, että vaikka kävisi ilmi, että Y:n puoliso on kaksikielinen ja hallitsee täydellisesti tanskan kielen, hänen perheenyhdistämistä koskeva hakemuksensa hylättäisiin kaikesta huolimatta, koska Y ei ole vieläkään osoittanut läpäisseensä ”Prøve i Dansk 1” -koetta. Tämä väite on suorassa ristiriidassa sen olettaman kanssa, johon ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohta perustuu ja jonka mukaan kyky ilmaista itseään vastaanottavan jäsenvaltion kielellä ja kotoutumisen onnistuminen liittyvät erottamattomasti toisiinsa, koska aviopuoliso, jolla tällaisen logiikan mukaan on oman kielitaitonsa ansiosta kaikki mahdollisuudet kotoutua vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan, evätään kaikesta huolimatta perheenyhdistämiseen liittyvistä syistä haettu oleskelulupa. Tämä ilmoitus johtaa tämän jälkeen väistämättä – ja kuten aavistin – kyseenalaistamaan kyseisellä toimenpiteellä tavoitellun päämäärän todellisen luonteen.

32. Koska asiakirja-aineistosta ilmenee, että kokeen läpäiseminen on *välttämätön* edellytys oleskeluluvan myöntämiselle sellaisen turkkilaisen työntekijän puolisolle, joka jo oleskelee vastaanottavassa valtiossa ja joka on laillisesti integroitunut sen työmarkkinoille, pääasiassa kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen perusteella ei voida – ilman, että otetaan lainkaan

[27] On kuitenkin todettava, että se, mitä voin tässä todeta, perustuu jo huomattavasti monipuolisempaan käsitykseen kotoutumisprosessista kuin se käsitys, jonka Tanskan lainsäätäjä näyttää omaksuneen.

huomioon kyseiselle puolisolle ominaista kotoutumiskykyjä, vaikka väitettynä tavoitteena on kyseisen puolison onnistunut kotoutuminen – arvioida perheenyhdistämiseen perustuvan oleskeluluvan hakijan kotoutumisnäkymiä Tanskassa. [28]

Oikeasuhteisuus

33. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdan muodostama uusi rajoitus on omiaan takaamaan tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteutumisen, sen on vielä varmistuttava siitä, ettei kyseisellä säännöksellä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

34. Huomautan tässä yhteydessä ensinnäkin, että ”Prøve i Dansk 1” -kokeen läpäisemistä koskeva vaatimus koskee kaikkia turkkilaisia työntekijöitä arvioimatta muita olosuhteita, jotka osoittavat heidän kotoutuneen tanskalaiseen yhteiskuntaan. Näin ollen työnteko – kuten Y:n tapauksessa – mutta myöskään muut asiat, joilla myötävaikutetaan tanskalaiseen yhteiskuntaan, eivät riitä vapauttamaan henkilöä kielikokeen suorittamista koskevasta edellytyksestä silloin, kun hänen puolisonsa on hakenut lupaa muuttaa hänen luokseen Tanskan alueelle. Ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohta näyttää siis vahvistavan kumoamattoman olettaman, jonka mukaan sellainen turkkilainen työntekijä, joka ei voi osoittaa suorittaneensa kielikoetta, ei ole kotoutunut. Kun kyse on turkkilaisesta työntekijästä, joka on ollut Tanskan alueella vuodesta 1979 lähtien – eli 36 vuotta ajankohtana, jona hänen puolisonsa on hakenut lupaa muuttaa hänen luokseen – on otettava huomioon muita todisteita hänen kyvystään tukea puolisoaan tämän kotoutumisprosessissa, kuten esimerkiksi hänen suorittamansa tanskankieliset koulutukset. [29] Suhteettomuus on melko ilmeistä, koska yhtäältä sitä, että ”Prøve i Dansk 1” -kokeen läpäisemistä – mitä ei ole osoitettu – ja toisaalta yhteiskunnallisten ja kulttuuristen vaikutteiden omaksumista, joka 36 vuotta kestäneestä työskentelystä vastaanottavassa valtiossa luonnollisestikin seuraa, tai ainakaan muita sellaisia tekijöitä, jotka voidaan katsoa osoitukseksi siitä, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa jo oleva turkkilainen työntekijä voi tarvittaessa auttaa aviopuolisoaan prosessissa, jonka tavoitteena on tämän kotoutuminen, ei voida verrata toisiinsa, eikä yhdellä niistä voida korvata toista.

35. Syy, jonka vuoksi näyttö ”Prøve i Dansk 1” -kokeen suorittamisesta on niin välttämätön edellytys perheenyhdistämiselle aviopuolison kanssa, ei ole ymmärrettävissä myöskään sen vuoksi, että kansallisesta lainsäädännöstä ilmenee, että sen jälkeen, kun puolisolle on myönnetty lupa perheenyhdistämisen nojalla, hänen on itse suoritettava kuuden kuukauden kuluessa Tanskaan saapumisestaan koe, jonka tarkoituksena on arvioida taitoja, jotka hän on hankkinut sen pakollisen koulutusohjelman yhteydessä, johon hänen on osallistuttava ja jonka tarkoituksena myös näyttää olevan puolison kotoutumisen takaaminen *Tanskan alueelle saapumisen jälkeen*.

36. Pyrkimättä korvaamaan kansallista lainsäätäjää ja ottaen huomioon, että tavoitteeni on päinvastoin ymmärtää täytäntöön pantua lainsäädäntöä, en voi olla tässä yhteydessä toteamatta tiettyä epäjohdonmukaisuutta siinä, että X:ltä on evätty oleskelulupa, jota hän on hakenut tarkoituksenaan perheenyhdistäminen aviopuolisonsa kanssa, sillä perusteella, että viimeksi mainittu ei ole osoittanut läpäisseensä ”Prøve i Dansk 1” -koetta, jonka tarkoituksena on osoittaa, että hän hallitsee tanskan kielen perusteet ja että hänellä on tanskalaisesta yhteiskunnasta

[28] Ks. analogisesti tuomio 10.7.2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580, 45 kohta).

[29] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 3 kohta.

perustiedot, jotka ovat hyödyllisiä hänen puolisonsa kyseiseen yhteiskuntaan kotoutumisen kannalta, mutta samalla X:lle on myönnetty palkatun työn harjoittamista varten vuonna 2016 oleskelulupa, jonka voimassaoloa on jatkettu vuoteen 2021 asti. [30]

37. Toiseksi on totta, että hallintokäytännöstä, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja sittemmin Tanskan hallitus ovat sen kuvanneet, ei ilmene, että perheenyhdistämiseen perustuvat oleskelulupahakemukset [31] olisi järjestelmällisesti hylätty sen perusteella, että puoliso ei täytä edellytystä kielikokeen läpäisemisestä. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tee kyseisestä käytännöstä oikeasuhteista. Lisäksi edellytetään, että tästä vaatimuksesta voidaan tosiasiallisesti poiketa. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että nämä tilanteet ovat hyvin rajallisia eikä niiden perusteella voida missään vaiheessa ottaa riittävästi huomioon kuhunkin perheenyhdistämistä koskevaan hakemukseen liittyviä erityisiä olosuhteita, jotka liittyvät hakijan henkilöön itseensä. Olen siten jo osoittanut, että myös sellaisen puolison, joka täysin hallitsee vastaanottavan valtion kielen, perheenyhdistämiseen perustuvaa oleskelulupaa koskeva hakemus hylätään, jos kyseisessä valtiossa jo oleva turkkilainen työntekijä ei kykene osoittamaan läpäisseensä kielikoetta. Tämä kuvastaa mielestäni sitä, että todellisista poikkeuksista ei ole säädetty, tai että ainakaan yksittäistapauksen erityisiä olosuhteita ei oteta arvioinnissa riittävästi huomioon. [32]

38. Toisin kuin Tanskan hallitus väittää, katson, ettei kyseessä ole tuomioon Udlændingenævnet [33] johtaneessa asiassa kyseessä olleen kaltainen lainsäädäntö. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin nimittäin tarkasteli ikärajan, joka koskee vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti asuvan turkkilaisen työntekijän lapsen perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämistä, alentamisesta muodostunutta uutta rajoitusta. Unionin tuomioistuin katsoi, että tällainen toimenpide oli oikeasuhteinen, koska Tanskan oikeudessa säädettiin poikkeuksista pääasiassa kyseessä olevan säännöksen soveltamiseen erityisesti siinä tapauksessa, että lapsen etu sitä edellyttää, jolloin Tanskan viranomaisilla on velvollisuus arvioida lapsen tilanne yksilöllisesti ja ottaa kussakin yksittäistapauksessa nämä syyt huomioon [34] Käsiteltävä asia eroaa siitä, koska vaikuttaa siltä, ettei hakijaa itseään arvioida kielitaidon tai kotoutumisnäkymien osalta tapauskohtaisesti sen määrittämiseksi, onko tästä työntekijään kohdistuvasta vaatimuksesta myönnettävä poikkeus.

39. Asiakirja-aineiston tarkastelusta ilmenee päinvastoin, [35] että tästä ”Prøve i Dansk 1” -kokeen läpäisemistä koskevasta vaatimuksesta voidaan poiketa vain Tanskan kansainvälisiin sitoumuksiin liittyvien ”erityisten syiden” osalta ja ainoastaan, jos ei ole mahdollista kehottaa turkkilaista työntekijää jatkamaan perhe-elämäänsä alkuperämaassa ilman, että tällaisella kehotuksella rikotaan näitä sitoumuksia. [36]

40. Näissä olosuhteissa ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdan muodostama uusi rajoitus menisi pidemmälle kuin on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, joka on, kuten muistetaan, vastaanottavaan jäsenvaltioon turkkilaisen työntekijän luokse hakevan aviopuolison onnistunut kotoutuminen.

30 Tähän lupaan mahdollisesti sovellettavat kielelliset edellytykset eivät ilmene asiakirja-aineistosta.

31 Tällaisen käytännön suhteettomuudesta ks. tuomio 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, 38 kohta).

32 Ks. analogisesti tuomio 10.7.2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, 38 kohta).

33 Tuomio 2.9.2021 (C-379/20, EU:C:2021:660).

34 Ks. tuomio 2.9.2021, Udlændingenævnet (C-379/20, EU:C:2021:660, 31–33 kohta).

35 Ks. ennakkoratkaisupyynnön 14 ja 15 kohdassa mainitut lakiesityksen 9 §:n 12 momentin 5 kohtaa ja 2.5.3 kohtaa koskevat perustelut.

36 Ennakkoratkaisupyynnössä mainitaan myös tapaus, jossa turkkilainen työntekijä kärsisi esimerkiksi vammasta, joka estäisi häntä läpäisemästä kielikoetta, mikä voi myös olla ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdassa tarkoitettu erityinen syy edelleen Tanskan kansainväliseen velvollisuuteen liittyvän yhteytensä vuoksi.

Välipäätelmä

41. Tarkastelun päätteeksi todettakoon, että kaikista edellä esitetyistä syistä ulkomaalaislain 9 §:n 12 momentin 5 kohdan kaltainen kansallinen toimenpide, jonka mukaan jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan turkkilaisen työntekijän, joka on laillisesti integroitunut kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille, ja hänen aviopuolisonsa perheenyhdistäminen edellyttää, että kyseinen työntekijä on läpäissyt kielikokeen sen jälkeen, kun hän on tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta varmistettaisiin kyseisen aviopuolison kotoutuminen kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle, merkitsee päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettua ”uutta rajoitusta”. Tämä rajoitus ei vaikuta perustellulta.

Ratkaisuehdotus

42. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Østre Landsretin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Kansallinen toimenpide, jonka mukaan jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan turkkilaisen työntekijän, joka on laillisesti integroitunut kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille, ja hänen aviopuolisonsa välinen perheenyhdistäminen edellyttää, että kyseinen työntekijä on läpäissyt kielikokeen sen jälkeen, kun hän on tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta varmistettaisiin kyseisen aviopuolison kotoutuminen kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle, merkitsee Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettua ”uutta rajoitusta”.

Tämä rajoitus ei ole perusteltu.