Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

2 päivänä syyskuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus – Päätös N:o 1/80 – 13 artikla – Standstill-lauseke – Uusi rajoitus – Turkkilaisten työntekijöiden alaikäisten lasten perheenyhdistäminen – Ikää koskeva edellytys – Vaatimus, jonka mukaan perheenyhdistämiselle on oltava erityisiä perusteita – Yleisen edun mukainen pakottava syy – Onnistunut kotoutuminen – Oikeasuhteisuus

Asiassa C-379/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Østre Landsret (Itä-Tanskan hovioikeus, Tanska) on esittänyt 3.7.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.8.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

B

vastaan

Udlændingenævnet,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, varapresidentti R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) sekä tuomarit L. Bay Larsen, C. Toader ja M. Safjan,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– B, edustajinaan C. Friis Bach Ryhl ja T. Ryhl, advokater,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään J. Nymann-Lindegren ja M. Wolff, avustajanaan R. Holdgaard, advokat,

– Euroopan komissio, asiamiehinään D. Martin ja L. Grønfeldt,

* Oikeudenkäyntikieli: tanska.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artiklan tulkintaa. 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).

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Turkin kansalainen B ja Udlændingenævnet (maahanmuuttoa käsittelevä valituslautakunta, Tanska) ja jossa kyseinen lautakunta on hylännyt B:n perheenyhdistämiseen perustuvan oleskelulupahakemuksen Tanskassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Päätös N:o 1/80

3 Päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

”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 laillisesti jäsenvaltioiden tai Turkin alueella.”

4 Päätöksen 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Tämän jakson määräyksiä on sovellettava, jollei yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu.

2. Kyseiset määräykset eivät vaikuta kansallisesta lainsäädännöstä tai Turkin ja yhteisön jäsenvaltioiden kahdenvälisistä sopimuksista johtuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin siltä osin kuin niiden kansalaisiin sovelletaan kansallisen lainsäädännön tai kyseisten sopimusten mukaan edullisempaa järjestelyä.”

Direktiivi 2003/86/EY

5 Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL 2003, L 251, s. 12) 4 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti vaatia, että alaikäisten lasten perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on toimitettava ennen kuin lapsi on täyttänyt viisitoista vuotta, kuten tämän direktiivin täytäntöönpanopäivänä jäsenvaltiossa voimassa olevassa lainsäädännössä määrätään. Jos hakemus

tehdään lapsen jo täytettyä viisitoista vuotta, jäsenvaltiot, jotka päättävät soveltaa tätä poikkeusta, sallivat tällaisten lasten maahantulon ja maassaoleskelun muulla kuin perheenyhdistämisen perusteella.”

Tanskan oikeus

6 Ulkomaalaislain (Udlændingeloven), sellaisena kuin se on muutettuna 9.6.2004 annetulla lailla nro 427 (lov nr. 427), 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Oleskelulupa voidaan myöntää hakemuksesta

– –

2) Tanskassa vakinaisesti asuvan henkilön tai kyseisen henkilön puolison alle 15-vuotiaalle naimattomalle alaikäiselle lapselle, jos lapsi asuu sen henkilön kanssa, joka on hänen huoltajansa, eikä hän ole vakituisesti yhdessä asumalla perustanut omaa perhettä, ja jos Tanskassa vakinaisesti asuva henkilö

– –

e) on saanut pysyvän oleskeluluvan tai oleskeluluvan, johon liittyy mahdollisuus pysyvään oleskeluun.

– –”

7 Ulkomaalaislain, sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.2012 annetulla lailla nro 567 (lov nr. 567), 9 c §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaiselle voidaan myöntää hakemuksesta oleskelulupa, jos sitä puoltavat erityiset syyt, kuten perheen yhtenäisyyteen tai ulkomaalaisen ollessa alle 18-vuotias lapsen etuun liittyvät näkökohdat.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

8 B on Turkin kansalainen, joka on syntynyt 5.8.1994 Turkissa. Hän haki 31.1.2012 Udlændingestyrelseniltä (ulkomaalaisvirasto, Tanska) oleskelulupaa Tanskassa perheenyhdistämiseksi isänsä, F:n, kanssa, joka on tässä jäsenvaltiossa 13.10.2003 lähtien laillisesti oleskellut turkkilainen työntekijä.

9 Tanskan ulkomaalaisvirasto hylkäsi hakemuksen 6.11.2012 tekemällään päätöksellä ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 9 c §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla sillä perusteella, että B, joka oli yli 15-vuotias hakemuksensa jättämispäivänä, ei ollut esittänyt erityisiä syitä kuten perheen yhtenäisyyteen tai lapsen etuun liittyviä näkökohtia, joiden vuoksi olisi perusteltua myöntää hänelle oleskelulupa kyseisen säännöksen nojalla.

10 B valitti tästä päätöksestä 5.1.2017 Udlændinge- og Integrationsministerietiin (ulkomaalais- ja kotouttamisministeriö, Tanska), joka siirsi valituksen 30.1.2017 tekemällään päätöksellä ulkomaalaisvirastolle ja pyysi tätä arvioimaan, oliko B:llä oikeus oleskella maassa päätöksen N:o 1/80 perusteella.

11 Ulkomaalaisvirasto totesi 5.7.2017 tekemässään päätöksessä 10.7.2014 annetun tuomion Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) perusteella, ettei B:n hakemusta ollut syytä tarkastella uudelleen.

12 B valitti tästä päätöksestä Udlændingenævnetiin. Lautakunta vahvisti 15.1.2018 antamallaan päätöksellä ulkomaalaisviraston 5.7.2017 tekemän päätöksen.

13 B nosti 5.1.2017 Københavns Byretissä (Kööpenhaminan alioikeus, Tanska) kanteen, jossa hän vaati, että ulkomaalaisvirasto velvoitetaan myöntämään hänelle oleskeluoikeus Tanskassa unionin oikeuden nojalla. Tämä tuomioistuin siirsi asian 15.12.2017 Østre Landsretiin (Itä-Tanskan hovioikeus, Tanska), sillä kansallisen oikeuden mukaan alioikeudet voivat siirtää muutoksenhakutuomioistuimiin asiat, joissa käsitellään periaatteellisia kysymyksiä, jotta nämä lausuisivat niistä ensimmäisenä oikeusasteena.

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo pääasian asianosaisten tavoin, että ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty ikäraja, jota alennettiin vuonna 2004 18:sta 15 vuoteen, on päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettu ”uusi rajoitus”, ja tiedustelee, voidaanko tällainen rajoitus oikeuttaa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, johon maahanmuuttoa käsittelevä valituslautakunta on vedonnut ja joka on kolmansien maiden kansalaisten onnistuneen kotoutumisen turvaaminen.

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tältä osin ensinnäkin, että ikärajaa koskeva edellytys voi edistää lapsen kotoutumista jäsenvaltioon. Se, että lapsi saapuu mahdollisimman nuorena Tanskaan, nimittäin edistäisi hänen kotoutumistaan tähän jäsenvaltioon, koska hän viettäisi siellä olennaisen osan lapsuudestaan ja suorittaisi siellä pääosan koulunkäynnistään ja opinnoistaan.

16 Toiseksi mainittu tuomioistuin toteaa, että ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohtaa on luettava yhdessä tämän lain 9 c §:n 1 momentin 1 kohdan kanssa. Tästä seuraa, että mainitun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty ikäraja ei ole ehdoton edellytys, koska oleskelulupa voidaan yhä myöntää alle 18-vuotiaalle lapselle saman lain 9 c §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla sillä edellytyksellä, että sitä puoltavat erityiset syyt, kuten perheen yhtenäisyyteen tai lapsen etuun liittyvät näkökohdat.

17 Tässä tilanteessa Østre Landsret on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Estääkö [päätöksen N:o 1/80] 13 artikla ottamasta käyttöön ja soveltamasta uutta kansallista järjestelyä, jonka mukaan jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan, taloudellisesti aktiivisen Turkin kansalaisen ja hänen viisitoista vuotta täyttäneen lapsensa perheenyhdistäminen edellyttää erityisiä puoltavia syitä, kuten perheen yhtenäisyyteen tai lapsen etuun liittyviä näkökohtia?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti, onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tulkittava siten, että kansallinen toimenpide, jolla ikärajaa, joka koskee vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti asuvan turkkilaisen työntekijän lapsen perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämistä, lasketaan 18:sta 15 vuoteen, on tässä

määräyksessä tarkoitettu ”uusi rajoitus”, ja jos tähän vastataan myöntävästi, voidaanko tällainen toimenpide perustella päämäärällä varmistaa kyseisten kolmansien valtioiden kansalaisten onnistunut kotoutuminen.

19 Tältä osin on huomattava, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvä standstill-lauseke estää yleisesti toteuttamasta sellaisia uusia kansallisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena tai vaikutuksena on se, että Turkin kansalaisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden käyttämiselle jäsenvaltion alueella asetetaan sellaisia edellytyksiä, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, joita sovellettiin päätöksen N:o 1/80 tullessa voimaan tässä jäsenvaltiossa (tuomio 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Erityisesti vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, 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 13 artiklassa tarkoitettu ”uusi rajoitus” sille, että kyseiset turkkilaiset työntekijät käyttävät oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kyseisessä jäsenvaltiossa (tuomio 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohta, jolla ikärajaa alaikäisten lasten perheenyhdistämistä koskevien hakemusten tekemisen osalta laskettiin 18:sta 15 vuoteen, otettiin käyttöön sen päivämäärän jälkeen, jona päätös N:o 1/80 oli tullut Tanskassa voimaan, ja sillä on tiukennettu perheenyhdistämisen osalta edellytyksiä, jotka koskevat tässä jäsenvaltiossa laillisesti asuvien Turkin kansalaisten lasten ensimmäistä pääsyä Tanskan alueelle, verrattuina niihin edellytyksiin, joita sovellettiin, kun päätös N:o 1/80 tuli mainitussa jäsenvaltiossa voimaan.

22 Näin ollen on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista toimenpidettä on pidettävä päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettuna ”uutena rajoituksena”.

23 On muistettava, että tällainen rajoitus on kielletty, paitsi jos se kuuluu päätöksen N:o 1/80 14 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten alaan tai se on perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, sillä voidaan taata laillisesti tavoitellun päämäärän toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Tältä osin unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen toimenpide ei kuulu päätöksen N:o 1/80 14 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten alaan.

25 Tästä asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, että kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltu päämäärä on lähinnä varmistaa kolmansien maiden kansalaisten onnistunut kotoutuminen Tanskaan.

26 Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että tällainen päämäärä voi olla päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettu yleistä etua koskeva pakottava syy (tuomio 10.7.2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Näin ollen on tutkittava, voidaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella toimenpiteellä, jolla rajoitetaan yli 15-vuotiaiden alaikäisten lasten perheenyhdistämistä, taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ilman, että sillä ylitetään sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

28 Siltä osin kuin on ensiksi kyse tällaisen toimenpiteen soveltuvuudesta tavoitellun päämäärän saavuttamiseen, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseisellä kansallisella toimenpiteellä pyritään ottamaan huomioon alaikäisten lasten, jotka haluavat hakea perheenyhdistämistä, kotoutumiskyky. Unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt tästä, että ikä on yksi niistä lapsen henkilökohtaiselle tilanteelle ominaisista tekijöistä, jotka voivat vaikuttaa lapsen kotoutumiseen asianomaiseen jäsenvaltioon (ks. vastaavasti tuomio 12.4.2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, 61 kohta). Lasten kotoutumista vastaanottavaan jäsenvaltioon nimittäin edistetään, jos he saapuvat tähän jäsenvaltioon mahdollisimman nuorina. Tämä mahdollistaa muun muassa sen, että kyseiset lapset käyvät koulua mainitussa jäsenvaltiossa ja hankkivat kotoutumisensa kannalta olennaista kielitaitoa.

29 Lisäksi on todettava, että unionin lainsäätäjä on itse säätänyt direktiivissä 2003/86 jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa tietyn iän saavuttaneiden alaikäisten lasten perheenyhdistämistä. Vaikka kyseistä direktiiviä ei sovelleta Tanskassa, asiayhteyteen liittyvänä seikkana on todettava, että mainitun direktiivin 4 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vaatia, että alaikäisten lasten perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on jätettävä ennen kuin lapset ovat täyttäneet 15 vuotta.

30 Näin ollen on katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen toimenpide on omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen.

31 Toiseksi on todettava ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn kaltaisen ikää koskevan edellytyksen oikeasuhteisuudesta, että Tanskan oikeudessa säädetään poikkeuksista tämän säännöksen soveltamiseen.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin toteaa, että ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin 1 kohtaa, jonka mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa, jos sitä puoltavat erityiset syyt, kuten perheen yhtenäisyyteen tai ulkomaalaisen ollessa alle 18-vuotias lapsen etuun liittyvät näkökohdat, voidaan soveltaa, kun oleskelulupaa ei voida myöntää alaikäiselle lapselle tämän lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla.

33 Näin ollen oleskelulupa voitaisiin vielä myöntää yli 15-vuotiaalle alaikäiselle lapselle, jos se olisi perusteltua perheen yhtenäisyyteen tai lapsen etuun liittyvien syiden vuoksi. Toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla olisi tällöin velvollisuus arvioida lapsen tilanne yksilöllisesti ja ottaa kussakin yksittäistapauksessa nämä syyt huomioon.

34 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee lisäksi, että käytännössä yli 15-vuotiaille lapsille on ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla myönnetty useita oleskelulupia. Ei siis vaikuta siltä, että olisi olemassa hallinnollinen käytäntö, jonka mukaan järjestelmällisesti hylätään nämä perheenyhdistämistä koskevat hakemukset.

35 Näin ollen ei vaikuta siltä, että pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella toimenpiteellä ylitettäisiin se, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin viime kädessä tarkistettava.

36 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen toimenpide, jolla ikärajaa sille, että vastaanottavan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevan turkkilaisen työntekijän lapsi voi jättää perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen, lasketaan 18:sta 15 vuoteen, on tässä määräyksessä tarkoitettu ”uusi rajoitus”. Tällainen rajoitus voidaan kuitenkin perustella asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten onnistuneen kotoutumisen varmistamisen päämäärällä, kunhan rajoituksen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

37 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen toimenpide, jolla ikärajaa sille, että vastaanottavan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevan turkkilaisen työntekijän lapsi voi jättää perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen, lasketaan 18:sta 15 vuoteen, on tässä määräyksessä tarkoitettu ”uusi rajoitus”. Tällainen rajoitus voidaan kuitenkin perustella asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten onnistuneen kotoutumisen varmistamisen päämäärällä, kunhan rajoituksen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

Allekirjoitukset