UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

7 päivänä marraskuuta 2018 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin tuomioistuimen toimivalta – Direktiivi 2003/86/EY – Oikeus perheenyhdistämiseen – 15 artikla – Erillisen oleskeluluvan epääminen – Kansallinen säännöstö, jossa säädetään velvollisuudesta läpäistä kotoutumiskoe

Asiassa C-257/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 10.5.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.5.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

C ja

A

vastaan

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja M. Vilaras, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. Malenovský, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), M. Safjan ja D. Šváby,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.3.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– C ja A, edustajanaan C. F. Wassenaar, advocaat,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen ja M. A. M. de Ree,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään G. Eberhard,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.6.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL 2003, L 251, s. 12) 15 artiklan 1 ja 4 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asioissa, joissa ovat vastakkain yhtäältä C ja A, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, ja toisaalta Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (turvallisuus- ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) (jäljempänä valtiosihteeri) ja jotka koskevat viimeksi mainitun päätöstä hylätä kyseisten kansalaisten hakemus heidän määräaikaiseen oleskelulupaansa liitetyn rajoituksen muuttamisesta ja C:n osalta hänen määräaikaisen oleskelulupansa peruuttamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/86

3 Direktiivin 2003/86 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Olisi edistettävä perheenjäsenten kotoutumista. Tätä varten heille olisi myönnettävä perheenkokoajasta riippumaton asema erityisesti avioliittojen ja avioliitonomaisten olosuhteiden lakatessa. Heillä olisi oltava oikeus opiskeluun, työssäkäyntiin ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin henkilöllä, jonka kanssa heidät yhdistetään.”

4 Direktiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan ”perheenkokoaja” määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka hakee tai jonka perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä päästäkseen muuttamaan perheenkokoajan luokse”.

5 Direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniin.”

6 Saman direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Jäljempänä 12 artiklassa tarkoitettujen pakolaisten ja/tai pakolaisten perheenjäsenten osalta tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja kotouttamistoimenpiteitä voidaan soveltaa vasta, kun asianosaisille henkilöille on myönnetty oikeus perheenyhdistämiseen.”

7 Direktiivin 2003/86 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Aviopuolisolla tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävällä henkilöllä ja täysi-ikäisyyden saavuttaneella lapsella on viimeistään viiden vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli hän ei ole saanut oleskelulupaa muusta kuin perheenyhdistämiseen perustuvasta syystä, oikeus saada hakemuksesta, jos sitä edellytetään, myönnettävä erillinen oleskelulupa, joka ei ole sidoksissa perheenkokoajan oleskelulupaan.

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainitun oleskeluluvan myöntämistä aviopuolisolle tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävälle henkilölle, jos perhesuhteet hajoavat.

– –

4. Erillisen oleskeluluvan myöntämistä ja sen kestoa koskevat edellytykset vahvistetaan kansallisessa lainsäädännössä.”

Direktiivi 2003/109/EY

8 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 5 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamisedellytykset.”

Alankomaiden oikeus

9 Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000) 3.51 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. – – määräaikainen oleskelulupa, johon on liitetty pysyviin humanitäärisiin syihin liittyvä rajoitus, voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka

a) on oleskellut viiden vuoden ajan Alankomaissa sellaisen oleskeluluvan haltijana, johon liittyy 1 alakohdassa tarkoitettu rajoitus – –:
   1. oleskelu sellaisen henkilön perheenjäsenenä, jolla on pysyvä oleskeluoikeus;

– –

5. Jäljempänä olevaa 3.80a §:ää sovelletaan 1 momentin a kohdan 1 alakohdassa tarkoitettuihin ulkomaalaisiin – –”

10 Asetuksen 3.80a §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hakemus, joka koskee – – oleskeluluvan muuttamista oleskeluluvaksi, jota koskee pysyviin humanitäärisiin syihin liittyvä rajoitus, hylätään, jos hakemuksen on jättänyt 3.51 §:n 1 momentin alkuosassa ja a kohdan 1 alakohdassa tarkoitettu ulkomaalainen, joka ei ole läpäissyt kotoutumislain (Wet inburgering) 7 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettua koetta tai ei ole saanut saman lain 5 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitettua tutkintotodistusta, todistusta tai muuta asiakirjaa.

2. Edellä olevaa 1 momenttia ei sovelleta, jos ulkomaalainen

– –

e) on vapautettu kotoutumisvelvoitteesta – –

– –

4. Ministeri voi lisäksi jättää soveltamatta 1 momenttia, jos hän katsoo, että tämän säännöksen soveltaminen johtaa selvästi erittäin epäoikeudenmukaisiin tilanteisiin.”

11 Kotoutumislain 6 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministeri vapauttaa kotoutumisvelvoitteesta henkilön, jota tämä velvoite koskee, jos

a) tämä on osoittanut, että hän ei pysyvästi kykene psyykkisen tai fyysisen vamman tai kehitysvammaisuuden vuoksi läpäisemään kotoutumiskoetta;

b) on katsottava, että henkilö, jota kotoutumisvelvoite koskee, ei osoittamansa aktiivisuudenkaan perusteella voi kohtuudella täyttää kotoutumisvelvoitetta.”

12 Lain 7 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Kotoutumisvelvollisen henkilön on hankittava kolmen vuoden kuluessa hollannin kielessä sellaiset suulliset ja kirjalliset valmiudet, jotka vastaavat vähintään kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen tasoa A 2, ja tuntemus Alankomaiden yhteiskunnasta.

2. Kotoutumisvelvollinen on täyttänyt kotoutumisvelvoitteensa, jos:

a) hän on läpäissyt ministerin vahvistaman kokeen tai

b) hän on saanut edellä 5 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitetun tutkintotodistuksen, todistuksen tai muun asiakirjan.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

C:n tilanne

13 C:llä oli 5.11.2008–5.11.2014 oleskelulupa, jonka hän oli saanut oleskeluun aviopuolisonsa luona, joka on Alankomaiden kansalainen. C jätti 20.8.2014 hakemuksen tämän luvan muuttamisesta jatkettua oleskelua koskevaksi luvaksi.

14 Valtiosihteeri hylkäsi hakemuksen 2.2.2015 sillä perusteella, ettei C ollut osoittanut läpäisseensä kotoutumiskoetta tai saaneensa vapautusta kotoutumisvelvollisuudesta. Lisäksi valtiosihteeri peruutti taannehtivasti 10.2.2014 alkaen oleskeluluvan, joka C:llä oli oleskeluun aviopuolisonsa luona, sillä perusteella, ettei hän enää asunut kyseisestä ajankohdasta lähtien aviopuolisonsa kanssa samassa osoitteessa.

15 C:n esitettyä oikaisuvaatimuksen valtiosihteeri myönsi 24.7.2015 päivätyllä päätöksellä C:lle erillisen oleskeluluvan 16.2.2015 alkaen. Tämän päätöksen perusteena oli se, että C oli toimittanut valtiosihteerille 15.2.2015 päivätyn Dienst Uitvoering Onderwijsin (koulutuksen toteuttamisesta vastaava viranomainen, Alankomaat) ilmoituksen, jossa todettiin, että C oli vapautettu kotoutumisvelvollisuudesta. Valtiosihteeri kuitenkin pysytti päätöksen, jolla oli taannehtivasti 10.2.2014 alkaen peruttu oleskelulupa, joka C:llä oli oleskeluun aviopuolisonsa luona.

16 C nosti valtiosihteerin 24.7.2015 päivätystä päätöksestä kanteen rechtbank den Haag zittingsplaats Rotterdamissa (Haagin alioikeus, istuntopaikkanaan Rotterdam, Alankomaat). Tämä tuomioistuin hylkäsi kanteen 5.1.2016 antamallaan ratkaisulla.

17 C on valittanut ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

A:n tilanne

18 A:lla oli 20.12.1997–15.10.2016 oleskelulupa, jonka hän oli saanut oleskeluun aviopuolisonsa luona, joka on Alankomaiden kansalainen. A jätti 11.11.2014 hakemuksen tämän luvan muuttamisesta jatkettua oleskelua koskevaksi luvaksi.

19 Valtiosihteeri hylkäsi hakemuksen 26.2.2015 sillä perusteella, ettei A ollut osoittanut läpäisseensä kotoutumiskoetta tai saaneensa vapautusta kotoutumisvelvollisuudesta.

20 A:n esitettyä oikaisuvaatimuksen valtiosihteeri pysytti alkuperäisen päätöksensä 21.9.2015 päivätyllä päätöksellä.

21 A nosti tästä päätöksestä kanteen rechtbank den Haag zittingsplaats Rotterdamissa. Tämä tuomioistuin hylkäsi kanteen 25.5.2016 antamallaan ratkaisulla.

22 A on valittanut ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

C:n ja A:n tilanteita koskevat yhteiset näkökohdat

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohdan mukaan pääasioissa kyseessä olevat tilanteet eivät kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, koska C:n ja A:n aviopuolisot ovat kumpikin Alankomaiden kansalaisia.

24 Sen mielestä direktiivin 15 artiklaa sovelletaan kuitenkin analogisesti A:han ja C:hen siltä osin kuin Alankomaiden oikeuden mukaan on niin, että jos – kuten nyt käsiteltävissä asioissa – Alankomaiden laeissa ja asetuksissa ei tehdä eroa unionin oikeuden kattaman tilanteen ja unionin oikeuden ulkopuolisen tilanteen välillä, unionin oikeuden asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä sovelletaan suoraan ja ehdottomasti jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen.

25 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin siis katsoo, että direktiivin 2003/86 15 artiklan tulkinta on ratkaiseva pääasioiden käsittelemiseksi, se pohtii 18.10.2012 annetun tuomion Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) kannalta, onko unionin tuomioistuin toimivaltainen vastaamaan mainitun artiklan tulkinnasta esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa.

26 Mikäli tähän vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kotoutumisedellytyksen sisältävän kansallisen säännöstön yhteensopivuutta direktiivin 2003/86 15 artiklan kanssa ja – jos se ei ole yhteensopiva – ajankohtaa, josta lähtien erillisen oleskeluluvan vaikutusten on alettava.

27 Tässä tilanteessa Raad van State on päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kun otetaan huomioon [direktiivin 2003/86] 3 artiklan 3 kohta ja [18.10.2012 annettu tuomio Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638)], onko unionin tuomioistuin toimivaltainen vastaamaan alankomaalaisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskevat tämän direktiivin säännösten tulkintaa oikeudenkäynnissä, jossa on kyse sellaisten perheenkokoajien, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia, perheenjäsenten oleskeluoikeudesta, jos Alankomaiden lainsäädännössä säädetään, että tätä direktiiviä on sovellettava suoraan ja ehdottomasti tällaisiin perheenjäseniin?

2) Onko [direktiivin 2003/86] 15 artiklan 1 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella sellaisen ulkomaalaisen, joka on oleskellut laillisesti jäsenvaltion alueella perheenyhdistämisen nojalla yli viisi vuotta, erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä sen takia, ettei kansallisen lainsäädännön mukaisia kotoutumisedellytyksiä ole noudatettu?

3) Onko [direktiivin 2003/86] 15 artiklan 1 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella erillinen oleskelulupa voidaan myöntää aikaisintaan hakemuspäivämäärästä alkaen?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan direktiivin 2003/86 15 artiklaa pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa, joissa kyseisen kansallisen tuomioistuimen on lausuttava erillisen oleskeluluvan myöntämisestä kolmannen maan kansalaiselle, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, silloin, kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti.

29 On huomattava yhtäältä, että direktiivin 2003/86 2 artiklan c alakohdassa täsmennetään, että ilmaisulla "perheenkokoaja" tarkoitetaan välttämättä kolmannen maan kansalaista, ja on huomattava toisaalta, että direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että tätä direktiiviä ei sovelleta unionin kansalaisen perheenjäseniin.

30 Unionin lainsäätäjä ei siis ole säätänyt kyseisen direktiivin soveltamisesta pääasioiden valittajien kaltaiseen kolmannen maan kansalaiseen, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, minkä sitä paitsi direktiivin 2003/86 valmisteluasiakirjat vahvistavat (ks. vastaavasti tuomio 15.11.2011, Dereci ym., C-256/11, EU:C:2011:734, 48 ja 49 kohta).

31 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että sillä on toimivalta ratkaista unionin oikeussääntöjä koskeva ennakkoratkaisupyyntö sellaisissa tapauksissa, joissa siitä huolimatta, että pääasian tosiseikat eivät suoraan kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tässä oikeudessa unionin oikeussääntöjen sisältöön tehdyn viittauksen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, 17 kohta; tuomio 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, 45 kohta ja tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, 53 kohta).

32 Tällaisissa tilanteissa nimittäin unionilla on selvä intressi siihen, että unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä tulkitaan yhtenäisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot (ks. vastaavasti tuomio 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, 46 kohta ja tuomio 22.3.2018, Jacob ja Lassus, C-327/16 ja C-421/16, EU:C:2018:210, 34 kohta).

33 Näin ollen se, että unionin tuomioistuin tulkitsee unionin oikeussääntöjä tilanteissa, jotka jäävät näiden sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, on perusteltua, kun unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti, jotta voidaan taata, että mainittuja tilanteita sekä tilanteita, joihin sovelletaan unionin oikeussääntöjä, kohdellaan samalla tavoin

(ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, 19 kohta; tuomio 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, 47 kohta ja tuomio 7.11.2013, Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, 33 kohta).

34 Nyt käsiteltävissä asioissa on niin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka on ainoana toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta SEUT 267 artiklalla perustetussa tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmässä (ks. vastaavasti tuomio 17.7.1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, 33 kohta ja tuomio 14.6.2017, Online Games ym., C-685/15, EU:C:2017:452, 45 kohta), on täsmentänyt, että Alankomaiden oikeudesta ilmenee, että kun – kuten nyt käsiteltävissä asioissa – kansallinen lainsäätäjä soveltaa samaa sääntöä unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaan tilanteeseen ja unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävään tilanteeseen, näitä tilanteita on kohdeltava samalla tavoin. Kyseinen tuomioistuin on päätellyt tästä, että se on Alankomaiden oikeuden nojalla velvollinen soveltamaan direktiivin 2003/86 15 artiklaa pääasioissa.

35 On siis katsottava, että – kuten Alankomaiden hallituskin toteaa – mainittua säännöstä sovelletaan Alankomaiden oikeuden nojalla suoraan ja ehdottomasti pääasioissa kyseessä olevien kaltaisiin tilanteisiin ja että unionilla siis on selvä intressi siihen, että unionin tuomioistuin lausuu ennakkoratkaisupyynnöstä.

36 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti suljetaan pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset tilanteet pois kyseisen direktiivin soveltamisalasta.

37 Tässä yhteydessä on korostettava, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että kun tämän tuomion 33 kohdassa mainittu edellytys täyttyy, sen voidaan katsoa olevan toimivaltainen myös tilanteissa, jotka kuuluvat tapauksiin, jotka on nimenomaisesti suljettu pois unionin toimen soveltamisalasta (ks. vastaavasti tuomio 19.10.2017, Solar Electric Martinique, C-303/16, EU:C:2017:773, 29 ja 30 kohta ja tuomio 27.6.2018, SGI ja Valériane, C-459/17 ja C-460/17, EU:C:2018:501, 28 kohta).

38 Tällainen ratkaisu on täysin johdonmukainen tämän tuomion 31–33 kohdassa mieleen palautetun unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, ja sillä on juuri tarkoitus mahdollistaa, että unionin tuomioistuin lausuu unionin oikeussääntöjen tulkinnasta – riippumatta olosuhteista, joissa niitä sovelletaan – tilanteissa, joiden sisällyttämistä kyseisten sääntöjen soveltamisalaan perussopimusten laatijat tai unionin lainsäätäjä eivät ole pitäneet tarpeellisena (ks. vastaavasti tuomio 18.10.1990, Dzodzi, C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, 37 kohta).

39 Tässä asiayhteydessä on katsottava, että unionin tuomioistuimen toimivalta ei perustellusti voi vaihdella sen mukaan, onko asian kannalta merkityksellisen säännöksen soveltamisala rajattu määrittelemällä siihen kuuluvat tilanteet vai luettelemalla tiettyjä sen ulkopuolelle jääviä tapauksia, koska näistä kahdesta lainsäädäntötekniikasta voidaan käyttää kumpaa tahansa.

40 On sitä paitsi todettava, että nyt käsiteltävissä asioissa unionin kansalaisten perheenjäsenten sulkeminen pois direktiivin 2003/86 soveltamisalasta ilmenee sekä direktiivin 2 artiklan c alakohtaan sisältyvän ilmauksen ”perheenkokoaja” määritelmästä että direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa mainitusta poissulkemistapauksesta.

41 Lisäksi on huomattava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää olevansa unionin tuomioistuimen toimivaltaisuudesta epävarma 18.10.2012 annetun tuomion Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) takia, tähän tuomioon johtaneella asialla oli erityispiirteitä, joita ei ole nyt kyseessä olevilla pääasioilla.

42 On nimittäin niin yhtäältä, että mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa unionin tuomioistuimen toimivaltaisuuden tunnustaminen olisi merkinnyt kyseessä olleen unionin toimen, joka liittyi sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan, itse logiikan katkaisemista (ks. vastaavasti tuomio 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, 36–41 kohta).

43 Toisaalta kyseisessä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitettuun asiakirja-aineistoon sisältyneiden tietojen perusteella ei voitu osoittaa, että kansallisessa oikeudessa olisi tehty tämän tuomion 35 kohdassa todetun kaltainen suora ja ehdoton viittaus unionin oikeuteen (ks. vastaavasti tuomio 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, 51 ja 52 kohta).

44 Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin on SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan direktiivin 2003/86 15 artiklaa pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa, joissa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava erillisen oleskeluluvan myöntämisestä kolmannen maan kansalaiselle, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, silloin kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti.

Toinen kysymys

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, ovatko direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohta esteenä kansalliselle säännöstölle, joka mahdollistaa sen, että yli viisi vuotta jäsenvaltion alueella perheenyhdistämisen nojalla oleskelleen kolmannen maan kansalaisen hakemus erillisestä oleskeluluvasta voidaan hylätä sillä perusteella, ettei hän ole osoittanut läpäisseensä kyseisen jäsenvaltion kieltä ja yhteiskuntaa koskevaa kotoutumiskoetta.

46 Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että aviopuolisolla tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävällä henkilöllä ja täysi-ikäisyyden saavuttaneella lapsella on viimeistään viiden vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli hän ei ole saanut oleskelulupaa muusta kuin perheenyhdistämiseen perustuvasta syystä, oikeus saada hakemuksesta, jos sitä edellytetään, myönnettävä erillinen oleskelulupa, joka ei ole sidoksissa perheenkokoajan oleskelulupaan.

47 Direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa puolestaan täsmennetään, että erillisen oleskeluluvan myöntämistä ja sen kestoa koskevat edellytykset vahvistetaan kansallisessa lainsäädännössä.

48 Näistä kahdesta säännöksestä ilmenee yhdessä, että vaikka erillisen oleskeluluvan myöntäminen on lähtökohtaisesti oikeus sen jälkeen, kun perheenyhdistämiseen perustunut oleskelu jäsenvaltion alueella on kestänyt viisi vuotta, unionin lainsäätäjä on sallinut jäsenvaltioiden asettaa tällaisen luvan myöntämiselle tiettyjä niiden itsensä määrittelemiä edellytyksiä.

49 Sisällyttämällä direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohtaan viittauksen kansalliseen oikeuteen unionin lainsäätäjä on siis osoittanut halunneensa jättää kunkin jäsenvaltion harkintavaltaan sen määrittämisen, millä edellytyksillä erillinen oleskelulupa on myönnettävä kolmannen maan kansalaiselle, joka on oleskellut viisi vuotta kyseisen jäsenvaltion alueella perheenyhdistämisen nojalla (ks. analogisesti tuomio 12.4.2018, A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, 42 kohta).

50 Tässä yhteydessä on huomattava, että erillisen oleskeluluvan myöntämistä koskevat säännöt poikkeavat siis perheenyhdistämisen sallimista koskevista säännöistä, jotka sisältävät täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja joissa jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivissä 2003/86 määritetyissä tapauksissa sallimaan perheenyhdistäminen ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa (ks. vastaavasti tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 46 kohta).

51 On kuitenkin niin, että koska erillisen oleskeluluvan myöntäminen direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa mainitun ajanjakson päätyttyä on pääsääntö, jäsenvaltiot eivät saa käyttää niille direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin kyseisen artiklan tavoitetta, joka on – kuten saman direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleessa korostetaan – antaa perheenkokoajan perheenjäsenille mahdollisuus saada perheenkokoajasta riippumaton asema, ja kyseisen artiklan tehokasta vaikutusta (ks. analogisesti tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 50 kohta).

52 Lisäedellytykset, jotka jäsenvaltio asettaa erillisen oleskeluluvan myöntämiselle, eivät siis voi olla niin vaativia, että ne merkitsisivät vaikeasti ylitettävissä olevaa estettä ja estäisivät käytännössä sen, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdassa mainitut kolmansien maiden kansalaiset saavat normaalisti kyseisen oleskeluluvan mainitussa säännöksessä tarkoitetun ajanjakson päätyttyä (ks. analogisesti tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 59 kohta).

53 Tällainen direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltioille tunnustetun mahdollisuuden rajoittaminen ei voi olla yleisesti esteenä sille, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön aineellisia edellytyksiä, kun tästä ei ole mainitussa säännöksessä viitteitä.

54 Tässä asiayhteydessä ei voida sulkea pois sitä, että jäsenvaltio voi edellyttää erillisen oleskeluluvan myöntämiseksi jäsenvaltion kieltä ja yhteiskuntaa koskevan kotoutumiskokeen läpäisemistä.

55 On nimittäin todettava ensinnäkin, että kotoutumisedellytysten käyttöönotto on johdonmukainen sen unionin lainsäätäjän vahvistaman ja direktiivin 2003/86 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa ilmaistun yleisen tavoitteen kanssa, joka on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa (ks. vastaavasti tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 69 kohta ja tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 53 kohta).

56 Toiseksi on muistutettava, että direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä eivätkä nämä toimenpiteet koske vain ajanjaksoa ennen heidän pääsyään jäsenvaltioiden alueelle.

57 Niinpä toimenpiteiden, jotka jäsenvaltio mahdollisesti toteuttaa direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan yhteydessä, tehokkuus voisi heikentyä, jos se, ettei kolmannen maan kansalainen ole kotoutunut viiden vuoden ajanjakson päätyttyä, ei voisi missään tapauksessa olla esteenä hänen oleskeluoikeutensa vakiinnuttamiselle kyseisen direktiivin 15 artiklan nojalla.

58 On sitä paitsi todettava, että direktiivillä 2003/109 toteutetun tarkemman yhdenmukaistamisen asiayhteydessä unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti sallinut mainitun direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa, että jäsenvaltiot asettavat pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiselle kotoutumisedellytyksiä.

59 Kolmanneksi on todettava siltä osin kuin oikeus erillisen oleskeluluvan myöntämiseen tunnustetaan jäsenvaltion alueella viisi vuotta kestäneen oleskelujakson jälkeen, että asianomaisilla kolmansien maiden kansalaisilla olisi pitänyt olla tilaisuus hankkia kyseisen jäsenvaltion kielestä ja yhteiskunnasta sellainen tietty tuntemus, jonka avulla he lähtökohtaisesti voivat läpäistä kyseisiä seikkoja koskevan kokeen. Tällaisen vaatimuksen asettamisesta ei siis voida katsoa yleisesti, että se voi tehdä 15 artiklan 1 kohdan vaikutuksesta tehottoman.

60 On kuitenkin todettava, että mainitun säännöksen tavoitteen säilyttämiseksi ja unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kyseistä vaatimusta koskevien konkreettisten sääntöjen on oltava sellaisia, että niillä voidaan toteuttaa kansallisen säännöstön tavoitteet, eikä kyseisillä säännöillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. analogisesti tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 51 kohta).

61 Kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuudella on määrä voida osoittaa, että asianomaiset kolmansien maiden kansalaiset ovat hankkineet vastaanottavan jäsenvaltion kielestä ja yhteiskunnasta sellaisia tietoja, jotka kiistatta osoittautuvat hyödyllisiksi varmistettaessa heidän kotoutumisensa mainitussa jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2015, P ja S, C-579/13, EU:C:2015:369, 48 kohta ja tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 53 ja 54 kohta).

62 Tällainen velvollisuus ei kuitenkaan voi pätevästi ylittää sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, joka on helpottaa kyseisten kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista.

63 Tämä edellyttää erityisesti, että kotoutumiskokeen läpäisemiseksi vaadittavat tiedot vastaavat perustasoa, että kansallisessa säännöstössä asetettu edellytys ei johda siihen, että se estää erillisen oleskeluoikeuden myöntämisen sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat esittäneet näyttöä halustaan läpäistä kyseinen koe ja ponnisteluistaan tätä varten, että erityiset yksilölliset olosuhteet otetaan asianmukaisesti huomioon ja etteivät kyseiseen kokeeseen liittyvät kulut ole liiallisia (ks. vastaavasti tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 54–70 kohta).

64 Tässä yhteydessä on korostettava muun muassa sitä, että perheenkokoajan asianomaisten perheenjäsenten iän, koulutustason, taloudellisen tilanteen tai terveydentilan kaltaisten olosuhteiden on voitava johtaa siihen, etteivät toimivaltaiset viranomaiset aseta erillisen oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi kotoutumiskokeen läpäisemistä silloin, kun kyseisten olosuhteiden johdosta osoittautuu, etteivät he kykene osallistumaan kyseiseen kokeeseen tai läpäisemään sitä (ks. vastaavasti tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 58 kohta).

65 Toiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohta eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, joka mahdollistaa sen, että yli viisi vuotta jäsenvaltion alueella perheenyhdistämisen nojalla oleskelleen kolmannen maan kansalaisen hakemus erillisestä oleskeluluvasta voidaan hylätä sillä perusteella, ettei hän ole osoittanut läpäisseensä kyseisen jäsenvaltion kieltä ja yhteiskuntaa koskevaa kotoutumiskoetta, kunhan tällaisen kokeen läpäisyvelvollisuutta koskevat konkreettiset säännöt eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, joka on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista.

Kolmas kysymys

66 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohta esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan erillinen oleskelulupa voidaan myöntää vasta sitä koskevan hakemuksen jättämispäivästä alkaen.

67 On huomattava ensinnäkin, ettei direktiivin 2003/86 15 artikla sisällä nimenomaista sääntöä erillisen oleskeluluvan myöntämismenettelyn kulusta eikä sitäkään suuremmalla syyllä tällaisen luvan myöntämisen vaikutusten alkamisajankohdasta.

68 Kyseisessä säännöksessä mikään ei myöskään viittaa siihen, että kyseisen oleskeluluvan myöntäminen olisi ainoastaan toteava toimi, ja direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa sitä paitsi säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat asettaa kyseistä lupaa koskevan oikeuden edellytykseksi hakemuksen jättämisen.

69 Lopuksi direktiivin 15 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että on erityisesti jäsenvaltioiden asiana vahvistaa erillisen oleskeluluvan myöntämistä koskevat edellytykset, joihin voivat sisältyä muiden muassa kyseisen luvan myöntämistä sääntelevät prosessuaaliset edellytykset.

70 Vaikka tämän tuomion 52 kohdassa esitetystä ilmenee, ettei tätä mahdollisuutta voida käyttää sellaisen säännön käyttöönottoon, joka merkitsisi vaikeasti ylitettävissä olevaa estettä, joka estäisi käytännössä sen, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdassa mainitut kolmansien maiden kansalaiset saavat

normaalisti kyseisen oleskeluluvan mainitussa säännöksessä tarkoitetun ajanjakson päätyttyä, on katsottava, että säännöstöllä, jonka mukaan erillinen oleskelulupa voidaan myöntää vasta sitä koskevan hakemuksen jättämispäivästä alkaen, ei selvästikään voi olla kyseistä vaikutusta.

71 Kolmanteen kysymykseen on siis vastattava, etteivät direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohta ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan erillinen oleskelulupa voidaan myöntää vasta sitä koskevan hakemuksen jättämispäivästä alkaen.

Oikeudenkäyntikulut

72 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (kolmas jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) **Unionin tuomioistuin on SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 15 artiklaa pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa, joissa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava erillisen oleskeluluvan myöntämisestä kolmannen maan kansalaiselle, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, silloin kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti.**

2) **Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohta eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, joka mahdollistaa sen, että yli viisi vuotta jäsenvaltion alueella perheenyhdistämisen nojalla oleskelleen kolmannen maan kansalaisen hakemus erillisestä oleskeluluvasta voidaan hylätä sillä perusteella, ettei hän ole osoittanut läpäisseensä kyseisen jäsenvaltion kieltä ja yhteiskuntaa koskevaa kotoutumiskoetta, kunhan tällaisen kokeen läpäisyvelvollisuutta koskevat konkreettiset säännöt eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, joka on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista.**

3) **Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohta eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan erillinen oleskelulupa voidaan myöntää vasta sitä koskevan hakemuksen jättämispäivästä alkaen.**

Allekirjoitukset