UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

15 päivänä marraskuuta 2011 *

Asiassa C-256/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) on esittänyt 5.5.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 25.5.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Murat Dereci,

Vishaka Heiml,

Alban Kokollari,

Izunna Emmanuel Maduike ja

Dragica Stevic

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

vastaan

Bundesministerium für Inneres,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Lõhmus sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), M. Ilešič ja E. Levits,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon unionin tuomioistuimen presidentin 9.9.2011 antaman määräyksen käsitellä ennakkoratkaisupyyntö nopeutetussa menettelyssä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 a artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.9.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Murat Dereci, edustajanaan Rechtsanwalt H. Blum,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään G. Hesse,

– Tanskan hallitus, asiamiehenään C. Vang,

– Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja N. Graf Vitzthum,

– Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajanaan P. McCann, BL,

– Kreikan hallitus, asiamiehenään T. Papadopoulou,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja J. Langer,

– Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään S. Hathaway ja S. Ossowski, avustajanaan barrister K. Beal,

– Euroopan komissio, asiamiehinään D. Maidani ja C. Tufvesson, edustajanaan B.-R. Killmann,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee unionin kansalaisuutta koskevien unionin oikeuden säännösten ja määräysten, assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn, Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta sekä 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; jäljempänä assosiaatiosopimus), perustetun assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) sekä Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1; jäljempänä lisäpöytäkirja), tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asioissa, joissa valittajina ovat Murat Dereci, Vishaka Heiml, Alban Kokollari, Izunna Emmanuel Maduike ja Dragica Stevic sekä vastapuolena Bundesministerium für Inneres (sisäasiainministeriö) ja joissa on kyse siitä, että Bundesministerium für Inneres on hylännyt näiden pääasian valittajien tekemät oleskelulupahakemukset ja neljässä pääasiassa antanut karkotusmääräyksen ja toteuttanut Itävallan alueelta poistamista koskevia toimenpiteitä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa, jonka otsikkona on ”Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta”, määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

Unionin oikeus

Assosiaatiosopimus

4 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista siten, että otetaan täysin huomioon tarve turvata Turkin talouden nopeutuva kehitys sekä Turkin kansan työllisyyden ja elinolojen kohentaminen. Assosiaatiosopimuksen 12 artiklan mukaan ”sopimuspuolet tukeutuvat [EY 39], [EY 40] ja [EY 41] artiklaan toteuttaessaan välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden”, ja sen 13 artiklan mukaan sopimuspuolet ”tukeutuvat [EY 43]–[EY 46] ja [EY 48] artiklaan poistaakseen väliltään sijoittautumisvapauden rajoitukset”.

Päätös N:o 1/80

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

”Yhteisön jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön uusia työhön pääsyn edellytyksiä koskevia rajoituksia niiden työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä osalta, jotka oleskelevat ja työskentelevät säännönmukaisesti kyseessä olevan valtion alueella.”

Lisäpöytäkirja

6 Lisäpöytäkirja ja sen liitteet ovat lisäpöytäkirjan 62 artiklan mukaan erottamaton osa assosiaatiosopimusta.

7 Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet eivät ota välillään käyttöön uusia sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia.”

Direktiivi 2003/86/EY

8 Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL L 251, s. 12) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen.”

9 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniin.”

Direktiivi 2004/38/EY

10 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) I luku sisältää otsikon ”Yleiset säännökset” alla 1–3 artiklan.

11 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;

c) edellä a ja b alakohdassa vahvistettuja oikeuksia koskevat rajoitukset, jotka perustuvat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen.”

12 Mainitun direktiivin 2 artiklassa säädetään otsikon ”Määritelmät” alla seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’unionin kansalaisella’ henkilöä, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus;

2) ’perheenjäsenellä’:

a) aviopuolisoa;

b) kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, ja vastaanottavan jäsenvaltion asiaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti;

c) unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia jälkeläisiä;

d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia;

3) ’vastaanottavalla jäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, johon unionin kansalainen siirtyy käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.”

13 Direktiivin 2004/38 3 artiklan, jonka otsikko on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.”

Kansallinen lainsäädäntö

14 Sijoittautumista ja oleskelua Itävallassa koskevassa liittovaltion laissa (Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich; BGBl. I, 100/2005; jäljempänä NAG) säännellään sijoittautumista ja oleskelua Itävallassa tekemällä ero yhtäältä unionin oikeuteen ja toisaalta Itävallan kansalliseen oikeuteen perustuvien oikeuksien välillä.

15 NAG:n 11 §:ssä säädetään otsikon ”Oleskeluluvan saamisen yleiset edellytykset” alla seuraavaa:

”– –

2) Oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle ainoastaan, jos

1. ulkomaalaisen oleskelu ei ole vastoin yleistä etua

2. ulkomaalainen osoittaa, että hänellä on oikeus majoitukseen, joka katsotaan tavalliseksi vastaavaa kokoa olevalle perheelle

3. ulkomaalaisella on kaikki riskit kattava sairausvakuutusturva, ja kyseisestä vakuutuksesta on suoritettava etuudet myös Itävallassa

4. ulkomaalaisen oleskelu ei ole omiaan muodostamaan taloudellista rasitetta alueelliselle julkisyhteisölle;

– –

3) Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää, vaikka jotakin 1 momentin 3, 5 tai 6 kohtaan perustuvaa hylkäysperustetta voitaisiin soveltaa tai vaikka jokin 2 momentin 1–6 kohdassa tarkoitetuista edellytyksistä olisi jäänyt täyttymättä, jos [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 8 artiklassa tarkoitettu yksityis- ja perhe-elämän kunnioitus sitä edellyttää. [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 8 artiklassa tarkoitettua yksityis- ja perhe-elämää arvioidaan ottamalla huomioon erityisesti

1. tähänastisen oleskelun luonne ja kesto sekä kysymys siitä, onko kolmannen valtion kansalaisen tähänastinen oleskelu ollut laitonta

2. se, onko perhe-elämä tosiasiallista

3. se, onko yksityiselämää aihetta suojata

4. kotoutumisaste

5. kolmannen valtion kansalaisen yhteydet kotimaahansa

6. rikosoikeudellinen nuhteettomuus

7. haitta yleiselle järjestykselle erityisesti turvapaikka-, ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioita koskevan oikeuden alalla

8. kysymys siitä, onko kolmannen valtion kansalaisen yksityis- ja perhe-elämä alkanut ajankohtana, jolloin asianomaiset tiesivät, että heidän oleskelunsa maassa on epävarmaa.

4) Ulkomaalaisen oleskelu on vastoin yleistä etua (2 momentin 1 kohta), kun

1. ulkomaalaisen oleskelu vaarantaisi yleisen järjestyksen tai turvallisuuden – –

5) Ulkomaalaisen oleskelu ei muodosta taloudellista rasitetta alueelliselle julkisyhteisölle (2 momentin 4 kohta), kun ulkomaalaisella on kiinteät ja säännölliset omat tulot, joiden avulla hän voi elää hakematta alueviranomaisilta sosiaaliturvaetuuksia ja joiden määrä vastaa yleisestä sosiaalivakuutusjärjestelmästä annetun lain [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz] – – 293 §:ssä vahvistetuissa taulukoissa olevia määriä – –"

16 NAG:n 21 §:ssä, jonka otsikkona on "Ensimmäisiin hakemuksiin sovellettava menettely", säädetään seuraavaa:

"1) Ensimmäiset hakemukset on tehtävä ulkomailla ennen liittovaltion alueelle tuloa paikalliselle toimivaltaiselle konsuli- tai diplomaattiedustustolle. Hakijan on odotettava hakemuksen ratkaisemista ulkomailla.

2) Edellä 1 momentista poiketen seuraavat henkilöt voivat tehdä hakemuksen Itävallassa:

1. Sellaisten itävaltalaisten, ETA:n kansalaisten ja Sveitsin kansalaisten perheenjäsenet, jotka asuvat pysyvästi Itävallassa ja jotka eivät ole käyttäneet yhteisön oikeuteen tai [Luxemburgissa 21.6.1999 allekirjoitettuun Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimukseen henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta (EYVL 2002, L 114, s. 6)] perustuvaa yli kolmen kuukauden pituista oleskeluoikeuttaan tultuaan sääntöjenmukaisesti maahan ja oleskellessaan siellä sääntöjenmukaisesti;

– –

3) Edellä 1 momentista poiketen viranomaiset voivat perustellusta hakemuksesta antaa luvan tehdä hakemus Itävallassa, kun 11 §:n 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdassa tarkoitettuja hylkäysperusteita ei voida soveltaa ja kun osoitetaan, että ulkomaalaisen on mahdotonta lähteä liittovaltion alueelta hakemuksensa tehdäkseen tai häntä ei kohtuudella voida vaatia tekemään näin:

– –

2. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (11 §:n 3 momentti) 8 artiklassa tarkoitetun yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseksi.

– –

6) Itävallassa 2 momentin 1 ja 4–6 kohdan, 3 momentin ja 5 momentin nojalla tehty hakemus ei anna mitään oikeutta jäädä Itävaltaan hyväksyttyä viisumivapaata tai viisumia edellyttävää oleskelua pidempään. Kyseinen hakemus ei myöskään estä toteuttamasta ja panemasta täytäntöön ulkomaalaisasioita koskevia toimenpiteitä eikä sillä voi siis olla mitään lykkäävää vaikutusta ulkomaalaisasioita koskevissa menettelyissä."

17 NAG:n 47 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1) Tämän pykälän 2–4 momentissa tarkoitettuina perheenkokoajina pidetään itävaltalaisia tai ETA:n kansalaisia tai sveitsiläisiä, jotka asuvat pysyvästi Itävallassa ja jotka eivät ole käyttäneet yhteisön oikeuteen tai [21 §:n 2 momentissa mainittuun] sopimukseen perustuvaa yli kolmen kuukauden pituista oleskeluoikeuttaan.

2) Kolmannen valtion kansalaiselle, joka on 1 momentissa tarkoitetun perheenkokoajan perheenjäsen, myönnetään ’perheenjäsenen oleskelulupa’ (’Aufenthaltstitel Familienangehöriger’), jos hän täyttää 1 osan edellytykset. Jos 1 osan edellytykset ovat täyttyneet, kyseinen oleskelulupa uudistetaan ensimmäisen kerran kahdentoista kuukauden jälkeen ja tämän jälkeen aina 24 kuukauden välein.

3) Edellä 1 momentissa tarkoitetun perheenkokoajan omaiselle myönnetään kiintiön ulkopuolella hakemuksesta ’sijoittautumislupa – omainen’ (’Niederlassungsbewilligung – Angehöriger’), jos hän täyttää 1 osan edellytykset ja jos hän on

1. perheenkokoajan, hänen aviopuolisonsa tai rekisteröidyn kumppaninsa sukulainen suoraan takenevassa polvessa, kunhan nämä huolehtivat tosiasiassa mainitun omaisen toimeentulosta

2. elinkumppani, joka osoittaa, että hänellä on ollut pysyvä suhde lähtömaassa ja hänen toimeentulostaan tosiasiassa huolehditaan, tai

3. muu perheenkokoajan omainen,

   a) joka on jo lähtömaassa saanut toimeentulonsa perheenkokoajalta

   b) joka on jo lähtömaassa asunut perheenkokoajan kanssa samassa taloudessa tai

c) jolla on vakavia terveydellisiä ongelmia, jotka edellyttävät ehdottomasti sitä, että perheenkokoaja huolehtii hänestä henkilökohtaisesti.

_ _”

18 NAG:n mukaan ”perheenjäseniä” (Familienangehörige) ovat ainoastaan aviopuolisot, rekisteröidyt kumppanit ja alaikäiset naimattomat lapset, ja aviopuolisoiden ja rekisteröityjen kumppanien on lisäksi molempien oltava 21-vuotiaita hakemuksen tekopäivänä. Muita perheenjäseniä ja erityisesti vanhempia ja täysi-ikäisiä lapsia pidetään ”omaisina” (Angehöriger).

19 NAG:n 57 §:n mukaan kolmansien valtioiden kansalaiset, jotka ovat Itävallan kansalaisen omaisia, saavat muun jäsenvaltion kuin Itävallan tasavallan kansalaisen perheenjäsenille myönnetyn aseman silloin, kun kyseinen Itävallan kansalainen on käyttänyt tällaisessa jäsenvaltiossa tai Sveitsissä yli kolmen kuukauden pituista oleskeluoikeutta ja kun hän on palannut Itävaltaan kyseisen oleskelun päätyttyä. Tätä tapausta lukuun ottamatta kolmansien valtioiden kansalaisten on täytettävä samat edellytykset, jotka on asetettu muille Itävaltaan maahanmuuttaneiden kolmansien valtioiden kansalaisille eli NAG:n 47 §:ssä säädetyt edellytykset.

20 NAG:llä kumottiin 1.1.2006 lukien ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja sijoittautumista koskeva liittovaltion laki (Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden; BGBl. I, 75/1997; jäljempänä vuoden 1997 laki). Vuoden 1997 lain 49 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”1) Tämän lain 47 §:n 3 momentin mukaisilla itävaltalaisten omaisilla, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia, on sijoittautumisvapaus; heihin sovelletaan, jollei jäljempänä toisin mainita, 1 osan mukaisen etuusjärjestelmän piiriin kuuluviin kolmannen

valtion kansalaisiin sovellettavia säännöksiä. Kyseiset ulkomaalaiset voivat tehdä Itävallassa hakemuksen ensimmäistä sijoittautumista koskevan luvan saamiseksi. Heille kahdella ensimmäisellä kerralla myönnettävien sijoittautumislupien voimassaoloajan pituus on kulloinkin yksi vuosi.

2) Kyseisille kolmansien valtioiden kansalaisille on hakemuksesta myönnettävä toistaiseksi voimassa oleva sijoittautumistodistus, jos oleskeluluvan myöntämiselle asetetut edellytykset (8 §:n 1 momentti) ovat täyttyneet ja jos ulkomaalaiset

1. ovat olleet naimisissa ainakin kahden vuoden ajan Itävallan kansalaisen kanssa ja jos he asuvat samassa taloudessa liittovaltion alueella

_ _”

21 Vuoden 1997 lailla oli myös kumottu oleskelulaki (Aufenthaltsgesetz; BGBl. 466/1992) ja ulkomaalaislaki (Fremdengesetz; BGBl. 838/1992), jotka olivat voimassa Itävallan tasavallan liittyessä Euroopan unioniin 1.1.1995.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan pääasian valittajat ovat kaikki kolmansien valtioiden kansalaisia, jotka haluavat elää yhdessä sellaisten perheenjäsentensä kanssa, jotka

ovat unionin kansalaisia ja jotka asuvat Itävallassa, jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus heillä on. On myös täsmennettävä, että asianomaiset unionin kansalaiset eivät ole missään vaiheessa käyttäneet oikeuttaan liikkua vapaasti ja että he eivät ole toimeentulon osalta riippuvaisia pääasian valittajista.

23 On sitä vastoin huomautettava, että pääasian tosiseikat eroavat toisistaan etenkin siltä osin kuin on kyse pääasian valittajien Itävallan alueelle tulon laillisuudesta tai laittomuudesta, heidän nykyisestä kotipaikastaan, asianomaiseen unionin kansalaiseen olevan perhesiteen luonteesta sekä taloudellisen riippuvuussuhteen olemassaolosta viimeksi mainittuun nähden.

24 Näin ollen on todettava, että Turkin kansalainen Dereci on tullut laittomasti Itävaltaan, mennyt naimisiin Itävallan kansalaisen kanssa ja saanut hänen kanssaan kolme lasta, joilla on Itävallan kansalaisuus ja jotka ovat vielä alaikäisiä. Dereci asuu nykyään perheensä kanssa Itävallassa. Myös Nigerian kansalainen Maduike on tullut laittomasti Itävaltaan ja mennyt naimisiin Itävallan kansalaisen kanssa, jonka kanssa hän asuu tällä hetkellä kyseisessä jäsenvaltiossa.

25 Sri Lankan kansalainen Heiml on sitä vastoin mennyt naimisiin Itävallan kansalaisen kanssa ennen kuin hän on tullut laillisesti Itävaltaan, jossa hän asuu tällä hetkellä aviopuolisonsa kanssa, vaikka hänen oleskelulupansa voimassaoloaika on sittemmin päättynyt.

26 Kokollarista, joka tuli laillisesti Itävaltaan 2-vuotiaana vanhempiensa kanssa, joilla on Jugoslavian kansalaisuus, on todettava, että hän on 29-vuotias ja väittää saavansa elatuksensa äidiltään, joka on saanut Itävallan kansalaisuuden. Hän asuu tällä hetkellä Itävallassa. Serbian kansalainen Stevic on 52-vuotias, ja hän hakee lupaa muuttaa

perheenyhdistämisen nojalla isänsä luokse, joka on asunut Itävallassa useiden vuosien ajan ja joka on saanut Itävallan kansalaisuuden vuonna 2007. Hän on myös saanut säännöllisesti kuukausittaista tukea isältään ja väittää isänsä huolehtivan hänen elatuksestaan hänen oleskellessaan Itävallassa. Stevic asuu nykyään Serbiassa, samoin kuin hänen aviomiehensä ja kolme täysi-ikäistä lastaan.

27 Kaikkien pääasian valittajien Itävallassa oleskelua koskevat hakemukset hylättiin. Heimlin, Derecin, Kokollarin ja Maduiken osalta tehtiin lisäksi karkotuspäätökset ja heihin kohdistettiin Itävallan alueelta poistamista koskevia toimenpiteitä.

28 Bundesministerium für Inneresin epäämispäätöksiä on perusteltu muun muassa yhdellä tai useammalla seuraavista syistä: hakemuksen muotovirheet; sen velvollisuuden noudattamatta jättäminen, joka koskee Itävallan alueen ulkopuolella pysymistä hakemuksen ratkaisemisen ajan, joko sen vuoksi, että Itävallan alueelle on tultu sääntöjenvastaisesti tai sen vuoksi, että sääntöjenmukaista tuloa on seurannut oleskelu, joka on kestänyt alun perin sallittua oleskelua pidempään; riittävien varojen puuttuminen; tai yleiselle järjestykselle aiheutuva haitta.

29 Bundesministerium für Inneres kieltäytyi kaikissa pääasioissa soveltamasta pääasian valittajiin vastaavaa järjestelmää, josta säädetään direktiivissä 2004/38 unionin kansalaisen perheenjäseniä varten, koska asianomainen kansalainen ei ollut käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Mainittu viranomainen kieltäytyi samoin myöntämästä valittajille oleskeluoikeutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan nojalla etenkin sen vuoksi, että viimeksi mainittujen Itävallassa oleskelun asema heti heidän yksityis- ja perhe-elämänsä alusta lukien oli katsottava epävarmaksi.

30 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu pääasian valittajien Bundesministerium für Inneresin päätöksistä tekemien valitusten hylkääminen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan on pohdittava sitä, voidaanko unionin tuomioistuimen asiassa C-34/09, Ruiz Zambrano, 8.3.2011 antamassa tuomiossa (Kok., s. I-1177) esittämiä seikkoja soveltaa yhteen tai useampaan pääasiaan.

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tästä, että edellä mainitun asian Ruiz Zambrano tavoin kolmansien valtioiden kansalaiset ja heidän sellaiset perheenjäsenensä, jotka ovat unionin kansalaisia, joilla on Itävallan kansalaisuus ja jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, haluavat ennen kaikkea asua yhdessä.

32 Mainitun tuomion taustalla olevasta asiasta poiketen asianomaiset unionin kansalaiset eivät kuitenkaan ole vaarassa joutua tilanteeseen, jossa heidän toimeentulonsa estyy.

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii siis sitä, voidaanko sen, että Bundesministerium für Inneres on kieltäytynyt myöntämästä pääasian valittajille oleskeluoikeutta, tulkita johtavan siihen, että heidän perheenjäsenensä, jotka ovat unionin kansalaisia, eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella.

34 Jos tällaiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, ettei Dereci pyri oleskelemaan Itävallassa pelkästään asuakseen yhdessä perheenjäsentensä kanssa vaan myös tehdäkseen palkattua työtä tai harjoittaakseen itsenäistä ammattia. Koska vuoden 1997 lain säännökset olivat edullisempia

kuin NAG:n säännökset, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ja lisäpöytäkirjan 41 artiklaa tulkittava siten, että Derecin kaltaisessa tilanteessa on sovellettava kyseisen lain edullisempia säännöksiä.

35 Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio epää kolmannen valtion kansalaiselta, jonka aviopuoliso ja alaikäiset lapset ovat unionin kansalaisia, oleskelun jäsenvaltiossa, jossa puoliso ja lapset asuvat ja jonka kansalaisia he ovat, ja onko näin myös silloin, kun unionin kansalaiset eivät ole toimeentulon osalta riippuvaisia kolmannen valtion kansalaisesta? (valittaja Derecin tapaus)?

b) Onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio epää kolmannen valtion kansalaiselta, jonka aviopuoliso on unionin kansalainen, oleskelun jäsenvaltiossa, jossa puoliso asuu ja jonka kansalainen tämä on, ja onko näin myös silloin, kun unionin kansalainen ei ole toimeentulon osalta riippuvainen kolmannen valtion kansalaisesta? (valittajien Heiml ja Maduike tapaukset)?

c) Onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio epää täysi-ikäiseltä kolmannen valtion kansalaiselta, jonka äiti on unionin kansalainen, oleskelun jäsenvaltiossa, jossa äiti asuu ja jonka kansalainen tämä on, ja onko näin myös silloin, kun unionin kansalainen ei tosin ole toimeentulon osalta riippuvainen kolmannen valtion kansalaisesta, mutta kolmannen valtion kansalainen on riippuvainen toimeentulon osalta unionin kansalaisesta? (valittaja Kokollarin tapaus)?

d) Onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio epää täysi-ikäiseltä kolmannen maan kansalaiselta, jonka isä on unionin kansalainen, oleskelun jäsenvaltiossa, jossa isä asuu ja jonka kansalainen tämä on, ja onko näin myös silloin, kun unionin kansalainen ei tosin ole toimeentulon osalta riippuvainen kolmannen valtion kansalaisesta, mutta kolmannen valtion kansalainen on unionin kansalaisen huollettavana? (Valittaja Stevicin tapaus)?

2) Jos johonkin ensimmäisessä kohdassa oleviin kysymyksiin annetaan myöntävä vastaus,

onko SEUT 20 artiklasta johtuvassa jäsenvaltioiden velvollisuudessa sallia kolmannen valtion kansalaisille oleskelu kyseessä suoraan unionin oikeudesta johtuva oikeus oleskeluun vai riittääkö, että jäsenvaltio tunnustaa kolmannen valtion kansalaiselle oikeuden oleskeluun oikeuksia luovassa toimessa?

3) a) Jos toiseen kysymykseen annetun vastauksen mukaan oleskeluoikeus on olemassa unionin oikeuden perusteella

minkä edellytysten mukaisesti unionin oikeudesta johtuvaa oleskeluoikeutta ei poikkeuksellisesti ole tai minkä edellytysten mukaisesti kolmannen valtion kansalaiselta saadaan viedä oikeus oleskeluun?

b) Jos toiseen kysymykseen annettavan vastauksen mukaan on riittävää, että kolmannen valtion kansalaiselle tunnustetaan oleskeluoikeus oikeuksia luovassa toimessa,

minkä edellytysten mukaisesti kolmannen valtion kansalaiselta saadaan – siitä huolimatta, että jäsenvaltiolla on periaatteessa velvollisuus mahdollistaa hänelle oleskelu – evätä oikeus oleskeluun?

4) Jos SEUT 20 artikla ei ole esteenä sille, että Derecin kaltaisessa tilanteessa olevalta kolmannen valtion kansalaiselta evätään oleskelu jäsenvaltiossa,

onko –– päätöksen N:o 1/80 13 artikla tai –– lisäpöytäkirjan –– joka on sen 62 artiklan mukaan erottamaton osa –– assosiaatiosopimusta, 41 artikla esteenä Derecin kaltaisessa tapauksessa sille, että Turkin kansalaisen ensimmäiseen maahanpääsyyn sovelletaan niitä kansallisia sääntöjä tiukempia sääntöjä, joita oli jo sitä ennen sovellettu Turkin kansalaisen ensimmäiseen maahanpääsyyn, vaikka ne kansalliset säännökset, joilla oli helpotettu ensimmäistä maahanpääsyä, oli saatettu voimaan vasta sen ajankohdan jälkeen, jona edellä mainitut määräykset ja säännökset, jotka koskevat assosiaatiota Turkin kanssa, olivat tulleet voimaan jäsenvaltion osalta?"

36 Unionin tuomioistuimen presidentin 9.9.2011 antamalla määräyksellä nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö otettiin käsiteltäväksi nopeutetussa menettelyssä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 a artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

37 Ensimmäisellä kysymyksellä on ymmärrettävä pyrittävän selvittämään, onko unionin oikeutta ja etenkin sen unionin kansalaisuutta koskevia säännöksiä ja määräyksiä

tulkittava siten, että ne estävät jäsenvaltiota epäämästä kolmannen valtion kansalaiselta oleskelun sen alueella silloin, kun kolmannen valtion kansalainen pyrkii asumaan yhdessä sellaisen perheenjäsenensä kanssa, joka on kyseisessä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus hänellä on, asuva unionin kansalainen ja joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen eikä ole toimeentulon osalta riippuvainen kolmannen valtion kansalaisesta.

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

38 Itävallan, Tanskan, Saksan, Irlannin, Alankomaiden, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat sitä mieltä, että unionin kansalaisuutta koskevat unionin oikeuden säännökset ja määräykset eivät estä jäsenvaltiota epäämästä kolmannen valtion kansalaiselta oleskeluoikeutta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa.

39 Kyseisten hallitusten ja komission mukaan yhtäältä direktiiviä 2004/38 ei sovelleta pääasioihin, koska asianomaiset unionin kansalaiset eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja toisaalta myöskään unionin kansalaisuutta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä ei voida soveltaa, koska kyse on täysin sisäisistä tilanteista, joilla ei ole liittymäkohtia unionin oikeuteen.

40 Mainitut hallitukset ja komissio ovat lähinnä sitä mieltä, että edellä mainitussa asiassa Ruiz Zambrano esitetyt periaatteet koskevat täysin poikkeuksellisia tilanteita, joissa kansallisen toimenpiteen soveltamisen vaikutuksesta pääosaa unionin kansalaisen asemaan perustuvista oikeuksista ei tosiasiassa voida käyttää. Tässä tapauksessa tosiseikat pääasioiden taustalla eroavat olennaisesti tosiseikoista kyseisen asian taustalla,

koska asianomaiset unionin kansalaiset eivät ole vaarassa joutua lähtemään unionin alueelta ja siis joutua tilanteeseen, jossa he eivät tosiasiassa voi käyttää oikeuksia, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella. Komission mukaan kyse ei ole myöskään rajoituksesta unionin kansalaisille annettuun oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

41 Dereci toteaa sitä vastoin, että unionin oikeutta on tulkittava niin, että se estää jäsenvaltiota epäämästä kolmannen valtion kansalaiselta oleskelun alueellaan, kun kyseinen kansalainen pyrkii asumaan yhdessä puolisonsa ja kolmen lapsensa kanssa, jotka ovat unionin kansalaisia ja jotka asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat.

42 Derecin mukaan on merkityksetöntä, onko kyse rajatylittävästä tilanteesta vai ei. SEUT 20 artiklaa on tässä yhteydessä tulkittava siten, että huomioon otettava seikka on se, evätäänkö unionin kansalaiselta oikeus käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on asemansa perusteella. Näin on asian laita Derecin lasten tapauksessa, koska he ovat elatuksensa osalta riippuvaisia Derecistä, ja kyseisen elatuksen tehokkuus saattaa vaarantua, jos Dereci on karkotettava Itävallan alueelta.

43 Kreikan hallitus toteaa lopuksi, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehittyminen merkitsee velvollisuutta tukeutua analogisesti unionin oikeuden säännöksiin ja määräyksiin ja etenkin direktiivin 2004/38 säännöksiin ja sallia siis pääasian valittajien oleskelu, jos seuraavat edellytykset ovat täyttyneet: ensimmäiseksi niiden unionin kansalaisten tilanne, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vastaa niiden unionin kansalaisten tilannetta, jotka ovat käyttäneet tällaista oikeutta, mikä merkitsee käsiteltävässä asiassa sitä, että oman maan kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä on täytettävä kyseisessä direktiivissä asetetut edellytykset;

toiseksi kansalliset toimenpiteet merkitsevät olennaista haittaa oikeudelle liikkua ja oleskella vapaasti ja kolmanneksi kansallisessa oikeudessa ei anneta asianomaiselle vähintäänkin samanarvoista suojaa.

Unionin tuomioistuimen vastaus

– Direktiivien 2003/86 ja 2004/38 sovellettavuus

44 Aluksi on huomautettava, että pääasian valittajat ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, jotka hakevat oleskeluoikeutta jäsenvaltiossa asuakseen yhdessä sellaisten perheenjäsentensä kanssa, jotka ovat unionin kansalaisia ja jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

45 Ensimmäiseen kysymykseen, sellaisena kuin se on unionin tuomioistuimen uudelleen muotoilemana, vastaamiseksi on ensin tarkasteltava sitä, voidaanko direktiivejä 2003/86 ja 2004/38 soveltaa pääasian valittajiin.

46 Ensinnäkin on todettava direktiivistä 2003/86, että sen tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan vahvistaa edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien valtioiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen.

47 Direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohdan mukaan direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta unionin kansalaisen perheenjäseniin.

48 Koska pääasioissa unionin kansalaiset oleskelevat jäsenvaltiossa ja heidän perheenjäsenensä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, haluavat tulla kyseiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä säilyttääkseen perheyhteyden mainittujen kansalaisten kanssa, on todettava, ettei direktiiviä 2003/86 voida soveltaa pääasian valittajiin.

49 Kuten komissio on lisäksi perustellusti huomauttanut, on niin, että vaikka komission 11.1.2000 esittämässä ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheen yhdistämiseen ((2000/C 116 E/15), KOM(1999) 638 lopullinen – 1999/0258(CNS); EYVL C 116 E, s. 66) direktiivin soveltamisalaan oli sisällytetty unionin kansalaiset, jotka eivät käytä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tällainen sisällyttäminen kuitenkin poistettiin direktiivin 2003/86 antamiseen johtaneessa lainsäädäntömenettelyssä.

50 Unionin tuomioistuimella on toiseksi jo ollut tilaisuus todeta direktiivistä 2004/38, että sen tavoitteena on helpottaa sen unionin kansalaisille perussopimuksessa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja että direktiivin tavoitteena on erityisesti tehostaa kyseistä oikeutta (ks. asia C-127/08, Metock ym., tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6241, 82 ja 59 kohta ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011, Kok., s. I-3375, 28 kohta).

51 Kuten tämän tuomion 24–26 kohdasta ilmenee, Heiml, Dereci ja Maduike kuuluvat unionin kansalaisten aviopuolisoina direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetun ”perheenjäsenen” käsitteen alaan. Samoin Kokollari ja Stevic voivat unionin

kansalaisten yli 21-vuotiaina jälkeläisinä suoraan etenevässä polvessa kuulua mainitun käsitteen alaan, kunhan unionin kansalaisista riippuvuutta koskeva edellytys on täyttynyt direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdan mukaisesti.

52 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, direktiiviä 2004/38 ei kuitenkaan sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin tilanteisiin.

53 Direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan näet kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän tämän direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin tähän jäsenvaltioon (ks. em. asia Ruiz Zambrano, tuomion 39 kohta).

54 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus todeta, että kyseisen säännöksen sanamuodon mukaisen, teleologisen ja systemaattisen tulkinnan perusteella unionin kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ei kuulu direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan” piiriin, joten tätä direktiiviä ei ole sovellettava häneen (em. asia McCarthy, tuomion 31 ja 39 kohta).

55 On myös todettu, että siltä osin kuin unionin kansalainen ei kuulu direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan” piiriin, myöskään hänen perheenjäsenensä ei kuulu tämän käsitteen piiriin, koska kyseisessä direktiivissä henkilön, johon tätä direktiiviä sovelletaan, perheenjäsenille annetut oikeudet eivät ole perheenjäsenten omia oikeuksia vaan johdettuja oikeuksia, jotka he ovat saaneet henkilön, johon tätä direktiiviä sovelletaan, perheenjäseninä (ks. aviopuolisosta em. asia McCarthy, tuomion 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Direktiivin 2004/38 mukaista oikeutta tulla jäsenvaltioon ja oleskella siellä ei näet ole kaikilla kolmansien valtioiden kansalaisilla vaan ainoastaan niillä, jotka ovat sellaisen unionin kansalaisen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sijoittautumalla johonkin muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalainen hän on, tämän direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä (em. asia Metock ym., tuomion 73 kohta).

57 Koska käsiteltävässä asiassa asianomaiset unionin kansalaiset eivät ole koskaan käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja he ovat aina oleskelleet siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, on todettava, etteivät he kuulu direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan” piiriin, joten tätä direktiiviä ei sovelleta heihin eikä heidän perheenjäseniinsä.

58 Tästä seuraa, ettei direktiiviä 2003/86 eikä direktiiviä 2004/38 sovelleta kolmansien valtioiden kansalaisiin, jotka hakevat oleskeluoikeutta muuttaakseen sellaisten perheenjäsentensä luokse, jotka ovat unionin kansalaisia, jotka eivät ole koskaan käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja jotka ovat aina oleskelleet jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus heillä on.

– Unionin kansalaisuutta koskevien perussopimuksen määräysten sovellettavuus

59 Vaikka direktiivejä 2003/86 ja 2004/38 ei sovelletakaan pääasioihin, on tutkittava, voivatko pääasioissa kyseessä olevat unionin kansalaiset vedota kuitenkin unionin kansalaisuutta koskeviin perussopimuksen määräyksiin.

60 Tästä on muistutettava, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimuksen määräyksiä ja niiden täytäntöön panemiseksi annettuja säädöksiä ei voida soveltaa tilanteisiin, jotka eivät liity mihinkään unionin oikeudessa tarkoitettuun tilanteeseen ja joiden kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon (ks. vastaavasti asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008, Kok., s. I-1683, 33 kohta; em. asia Metock ym., tuomion 77 kohta ja em. asia McCarthy, tuomion 45 kohta).

61 Unionin kansalaisen, joka ei pääasian valittajien perheenjäseniä olevien kansalaisten tavoin ole käyttänyt oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, tilannetta ei voida kuitenkaan pelkästään tästä syystä rinnastaa puhtaasti jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen (ks. asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6421, 22 kohta ja em. asia McCarthy, tuomion 46 kohta).

62 Unionin tuomioistuin on näet jo useaan otteeseen todennut, että unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema (ks. em. asia Ruiz Zambrano, tuomion 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Jäsenvaltion kansalaisina pääasian valittajien perheenjäsenillä on SEUT 20 artiklan 1 kohdan nojalla unionin kansalaisen asema, joten he voivat vedota, myös suhteessa jäsenvaltioon, jonka kansalaisia he ovat, tällaiseen asemaan liittyviin oikeuksiin (ks. em. asia McCarthy, tuomion 48 kohta).

64 Unionin tuomioistuin on katsonut tältä pohjalta, että SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on kyseisen aseman perusteella (ks. em. asia Ruiz Zambrano, tuomion 42 kohta).

65 Mainitun tuomion taustalla olevassa asiassa tuli näet esiin kysymys siitä, onko tällainen vaikutus sillä, että henkilöltä, joka on kolmannen valtion kansalainen, evätään oleskelu jäsenvaltiossa, jossa hänen pienet lapsensa, jotka ovat kyseisen jäsenvaltion kansalaisia ja hänen huollettaviaan, asuvat, sekä sillä, ettei tällaiselle henkilölle myönnetä työlupaa. Unionin tuomioistuin totesi muun muassa tällaisesta oleskelun epäämisestä seuraavan, että kyseiset lapset, jotka ovat unionin kansalaisia, joutuvat lähtemään unionin alueelta vanhempiensa mukana. Tällaisessa tilanteessa kyseisten unionin kansalaisten on tosiasiassa mahdoton käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (ks. em. asia Ruiz Zambrano, tuomion 43 ja 44 kohta).

66 Tästä ilmenee, että unionin kansalaisen asemaan perustuvien oikeuksien pääosan menettämistä koskeva kriteeri viittaa tilanteisiin, joille on ominaista se, että unionin kansalainen ei joudu tosiasiallisesti lähtemään pelkästään sen jäsenvaltion alueelta, jonka kansalainen hän on, vaan myös koko unionin alueelta.

67 Kyseinen kriteeri on siis luonteeltaan hyvin erityinen, koska se koskee tilanteita, joissa oleskeluoikeutta ei siitä huolimatta, ettei kolmansien valtioiden kansalaisten oleskeluoikeutta koskevaa toissijaista oikeutta sovelleta, voida poikkeuksellisesti evätä kolmannen valtion kansalaiselta, joka on jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsen, koska muussa tapauksessa jäsenvaltion kansalaisella olevan unionin kansalaisuuden tehokas vaikutus jätetään ottamatta huomioon.

68 Näin ollen pelkästään sen perusteella, että jäsenvaltion kansalaiselle voisi taloudellisista syistä tai perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen unionin alueella liittyvistä syistä olla suotavaa, että hänen perheenjäsenensä, jotka eivät ole jäsenvaltion kansalaisia, voivat oleskella hänen kanssaan unionin alueella, ei sinänsä voida katsoa, että unionin kansalaisen olisi pakko lähteä unionin alueelta, jos tällaista oikeutta ei myönnetä.

69 Tämä ei tosin ratkaise kysymystä siitä, onko mahdollisesti sellaisia muita perusteita, kuten muun muassa perhe-elämän suojaa koskeva oikeus, joiden vuoksi oleskeluoikeutta ei saa evätä. Tätä kysymystä on kuitenkin tarkasteltava perusoikeuksien suojaa koskevien säännösten ja määräysten yhteydessä sen mukaan, miten ne kulloinkin ovat sovellettavissa.

– Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus

70 Aluksi on huomautettava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklaan, joka koskee oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, sisältyvät oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleeseen sisältyviä oikeuksia ja perusoikeuskirjan 7 artiklalle on siis annettava sama merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleelle, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut (asia C-400/10 PPU, McB., tuomio 5.10.2010, Kok., s. I-8965, 53 kohta).

71 Perusoikeuskirjan määräykset koskevat sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioita kuitenkin ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Saman artiklan 2 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä. Unionin tuomioistuimen on siten tulkittava perusoikeuskirjan valossa unionin oikeutta sille myönnettyjen toimivaltuuksien rajoissa (ks. em. asia McB., tuomion 51 kohta sekä yhdistetyt asiat C-483/09 ja C-1/10, Gueye ja Salmerón Sánchez, tuomio 15.9.2011, Kok., s. I-8263, 69 kohta).

72 Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on siis käsiteltävässä asiassa pääasioiden olosuhteiden perusteella sitä mieltä, että pääasian valittajien tilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, sen on tutkittava, loukataanko sillä, että heiltä evätään oleskeluoikeus, perusoikeuskirjan 7 artiklassa määrättyä oikeutta yksityis- ja perheelämän kunnioittamiseen. Jos se on sitä vastoin sitä mieltä, että tilanne ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, sen on tehtävä tällainen tutkinta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen valossa.

73 On näet huomautettava, että kaikki jäsenvaltiot ovat osapuolina Euroopan ihmissoikeussopimuksessa, jonka 8 artiklassa vahvistetaan oikeus nauttia yksityis- ja perheelämän kunnioitusta.

74 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta ja etenkin sen unionin kansalaisuutta koskevia säännöksiä ja määräyksiä on tulkittava siten, että ne eivät estä jäsenvaltiota epäämästä kolmannen valtion kansalaiselta oleskelua sen alueella silloin, kun kolmannen valtion kansalainen pyrkii asumaan yhdessä sellaisen perheenjäsenensä kanssa, joka on kyseisessä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus hänellä on, asuva unionin kansalainen ja joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, kunhan tällainen epääminen ei merkitse sitä, ettei asianomainen unionin kansalainen voi tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on unionin kansalaisen asemansa perusteella, mikä seikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

Toinen ja kolmas kysymys

75 Koska toinen ja kolmas kysymys on esitetty ainoastaan sen varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, niihin ei ole tarvetta vastata.

Neljäs kysymys

76 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään ennen kaikkea sitä, onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tai lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että ne estävät jäsenvaltiota soveltamasta Turkin kansalaisten ensimmäiseen maahanpääsyyn niitä kansallisia sääntöjä tiukempia sääntöjä, joita oli aikaisemmin sovellettu tällaiseen maahanpääsyyn, vaikka viimeksi mainitut kansalliset säännöt, joilla on helpotettu ensimmäistä maahanpääsyä, oli saatettu voimaan vasta sen ajankohdan jälkeen, jona mainitut määräykset olivat tulleet voimaan kyseisen jäsenvaltion osalta sen unioniin liittymisen johdosta.

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

77 Itävallan, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat sitä mieltä, etteivät päätöksen N:o 1/80 13 artikla ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta estä soveltamasta kyseisten määräysten voimaan tullessa voimassa olleita tiukempia kansallisia sääntöjä Turkin kansalaisiin, jotka haluavat tehdä palkattua työtä tai harjoittaa itsenäistä ammattia jäsenvaltiossa, koska mainittuja määräyksiä sovelletaan ainoastaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa säännöstenmukaisessa tilanteessa oleviin Turkin kansalaisiin, eivätkä ne koske Derecin, joka on tullut laittomasti Itävaltaan ja on siellä edelleen laittomasti, tilanteen kaltaisia tilanteita.

78 Alankomaiden hallitus ja komissio toteavat sitä vastoin, että tällaiset määräykset estävät ottamasta jäsenvaltioiden kansallisessa säännöstössä käyttöön uusia rajoituksia työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden käyttämiselle mukaan lukien rajoitukset, jotka koskevat niitä aineellisia ja/tai menettelyyn liittyviä edellytyksiä, joita sovelletaan ensimmäiseen pääsyyn jäsenvaltioiden alueelle.

79 Dereci huomauttaa, että hän on tullut Itävaltaan turvapaikkahakemuksensa perusteella ja että vaikka hän on peruuttanut kyseisen hakemuksen, hän on tehnyt sen siitä syystä, että hän on mennyt naimisiin Itävallan kansalaisen kanssa. Hänellä oli kuitenkin tällaisen avioliiton perusteella kyseisenä ajankohtana voimassa olleen lainsäädännön mukaan sijoittautumisoikeus. Hän on lisäksi 1.7.2002–30.6.2003 työskennellyt palkkatyöntekijänä, ja hän on tämän jälkeen 1.10.2003–31.8.2008 työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana jatkamalla veljensä kampaamon toimintaa.

Unionin tuomioistuimen vastaus

80 Aluksi on huomautettava, että neljäs kysymys liittyy erotuksetta päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan.

81 Vaikka näiden kahden määräyksen merkitys onkin identtinen, kummallakin on kuitenkin tarkoin määritetty soveltamisalansa, joten niitä ei voida soveltaa yhdessä (yhdistetyt asiat C-317/01 ja C-369/01, Abatay ym., tuomio 21.10.2003, Kok., s. I-12301, 86 kohta).

82 Tästä on huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Dereci on mennyt 24.7.2003 naimisiin Itävallan kansalaisen kanssa ja tehnyt tämän jälkeen 24.6.2004 ensimmäisen sijoittautumista koskevan lupahakemuksen vuoden 1997 lain nojalla. Dereci toteaa lisäksi ryhtyneensä jatkamaan kyseisenä ajankohtana veljensä kampaamon toimintaa.

83 Tästä seuraa, että Derecin tilanne liittyy sijoittautumisvapauteen ja kuuluu siis lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

84 Lisäksi on muistutettava, että tämän tuomion 21 kohdassa mainitut oleskelulaki ja ulkomaalaislaki muodostivat niihin edellytyksiin, joilla Turkin kansalaiset voivat käyttää sijoittautumisvapautta Itävallassa, sovellettavat säännökset silloin, kun kyseinen jäsenvaltio liittyi Euroopan unioniin 1.1.1995 ja kun siis lisäpöytäkirja tuli voimaan kyseisen jäsenvaltion alueella.

85 Kyseiset lait kumottiin vuoden 1997 lailla, mutta myös jälkimmäinen laki kumottiin NAG:llä 1.1.2006 alkaen, ja tämä viimeksi mainittu säännöstö merkitsee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tiukennusta vuoden 1997 lakiin nähden niiden edellytysten osalta, joilla Turkin kansalaiset voivat käyttää sijoittautumisvapautta.

86 Tämän perusteella neljännellä kysymyksellä on ymmärrettävä pyrittävän selvittämään, onko lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että uuden, aikaisempaa tiukemman säännöstön säätämistä on pidettävä kyseisessä määräyksessä tarkoitettuna ”uutena rajoituksena”, kun tällä aikaisemmalla säännöstöllä lievennettiin itsessään vielä aikaisempaa säännöstöä, joka koski niitä edellytyksiä, joilla Turkin kansalaiset saattoivat käyttää sijoittautumisvapautta kyseisen pöytäkirjan tullessa voimaan asianomaisen jäsenvaltion alueella.

87 Tästä on huomautettava, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla on jäsenvaltioissa välitön oikeusvaikutus, joten niillä Turkin kansalaisilla, joihin kyseistä määräystä sovelletaan, on oikeus vedota kansallisissa tuomioistuimissa heille tällä määräyksellä myönnettyihin oikeuksiin kyseisen määräyksen vastaisten kansallisen oikeuden säännöjen soveltamatta jättämiseksi. Tässä määräyksessä nimittäin määrätään selvästi, täsmällisesti ja ehdottomasti yksiselitteisestä standstill-lausekkeesta, joka sisältää sopimuspuolten hyväksymän velvoitteen, joka ilmenee oikeudellisesti pelkkänä toimenpiteistä pidättymisenä (ks. asia C-16/05, Tum ja Dari, tuomio 20.9.2007, Kok., s. I-7415, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa olevalla standstill-lausekkeella ei sinänsä myönnetä Turkin kansalaiselle sijoittautumisoikeutta eikä siitä seuraavaa oleskeluoikeutta, palvelujen tarjoamisen vapautta tai oikeutta saapua jäsenvaltion alueelle pelkästään unionin lainsäädännön perusteella, tällainen lauseke estää tästä huolimatta yleisesti toteuttamasta uusia toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan tai joiden vaikutuksesta rajoitetaan Turkin kansalaisen mainittujen taloudellisten vapauksien käyttämistä jäsenvaltion alueella siten, että nämä rajoitukset ovat tiukempia kuin ne, joita sovellettiin kyseisen lisäpöytäkirjan voimaan tullessa tässä jäsenvaltiossa (ks. asia C-228/06, Soysal ja Savatli, tuomio 19.2.2009, Kok., s. I-1031, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa olevan kaltainen standstill-lauseke ei näet toimi aineellisen säännön tapaan niin, että asian kannalta merkityksellisiä oikeussääntöjä, jotka se korvaisi, ei voitaisi soveltaa, vaan se toimii kuten sääntö, joka on luonteeltaan lähestulkoon menettelyllinen ja jonka mukaan määräytyy ajallisesti se, mitkä ovat ne jäsenvaltion lainsäädännön säännökset, joiden perusteella Turkin kansalaisen, joka haluaa käyttää jäsenvaltiossa sijoittautumisvapautta, tilannetta on arvioitava (ks. em. asia Tum ja Dari, tuomion 55 kohta ja asia C-186/10, Oguz, tuomio 21.7.2011, Kok., s. I-6957, 28 kohta).

90 Tältä osin lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla pyritään luomaan suotuisat olosuhteet, joiden vallitessa voidaan asteittain toteuttaa sijoittautumisvapaus, asettamalla kansallisille viranomaisille ehdoton kielto ottaa käyttöön uusia kyseisen vapauden esteitä, joiden johdosta tiettynä ajankohtana olemassa olleet edellytykset tiukkenisivat, ja tällä pyritään siihen, että sijoittautumisvapauden asteittainen toteuttaminen jäsenvaltioiden ja Turkin tasavallan välillä ei vaikeutuisi. Lisäpöytäkirjan mainittu määräys on siten assosiaatiosopimuksen 13 artiklan tarpeellinen seuraus ja välttämätön edellytys sijoittautumisvapauden kansallisten esteiden asteittaiseksi poistamiseksi (ks. em. asia Tum ja Dari, tuomion 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

91 Vaikka mainitun vapauden asteittaisen toteuttamisen ensimmäisessä vaiheessa voidaankin pysyttää voimassa aikaisemmat sijoittautumisoikeuden kansalliset rajoitukset, on siis tärkeää pitää huolta siitä, ettei uusia esteitä oteta käyttöön, jotta tällaisen vapauden asteittaista toteuttamista ei haitata (ks. em. asia Tum ja Dari, tuomion 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus todeta oleskeluluvan myöntämistä turkkilaisille työntekijöille koskevasta kansallisesta säännöksestä, että on siis varmistettava, etteivät jäsenvaltiot etäänny tavoitteesta, kun ne muuttavat säännöksiä, jotka ne ovat antaneet turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi sen jälkeen, kun päätös N:o 1/80 tuli niiden alueella voimaan (yhdistetyt asiat C-300/09 ja C-301/09, Toprak, tuomio 9.12.2010, Kok., s. I-12845, 55 kohta).

93 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava niin, että tiukennuksen säännökseen, johon sisältyi lievennys säännökseen, jota sovellettiin päätöksen N:o 1/80 voimaan tullessa turkkilaisten työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin edellytyksiin asianomaisen jäsenvaltion alueella, on katsottava olevan kyseisessä 13 artiklassa tarkoitettu ”uusi rajoitus”, vaikka tällä tiukennuksella ei tiukennettaisi mainittuja edellytyksiä kyseisen jäsenvaltion alueella päätöksen N:o 1/80 voimassa tullessa sovelletusta säännöksestä seuraaviin edellytyksiin nähden (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Toprak, tuomion 62 kohta).

94 Kun otetaan huomioon lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan ja päätöksen N:o 1/80 13 artiklan yhtenevä tulkinta niiden tavoitteiden osalta, on katsottava, että kyseisiin määräyksiin sisältyvän standstill-velvoitteen soveltamisala kattaa analogisesti kaikki uudet sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden esteet, joiden johdosta tiettynä ajankohtana olemassa olleet edellytykset tiukkenisivat (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Toprak, tuomion 54 kohta), joten on varmistettava, etteivät jäsenvaltiot etäänny standstill-lausekkeiden

tavoitteesta, kun ne muuttavat säännöksiä, jotka ne ovat antaneet Turkin kansalaisten mainittujen vapauksien edistämiseksi sen jälkeen, kun päätös N:o 1/80 tai lisäpöytäkirja tulivat niiden alueella voimaan.

95 Käsiteltävässä asiassa on selvää, että NAG:n voimaantulo 1.1.2006 johti siihen, että Turkin kansalaisten sijoittautumisvapauden käyttämisen edellytykset tiukkenivat Derecin tilanteen kaltaisissa tilanteissa.

96 NAG:n 21 §:n mukaan näet kolmansien valtioiden kansalaisten, mukaan lukien Derecin kaltaisessa tilanteessa olevien Turkin kansalaisten, on pääsääntöisesti tehtävä oleskelua koskeva hakemuksensa Itävallan alueen ulkopuolella ja heidän on jäätävä kyseisen alueen ulkopuolelle siksi ajaksi, jona heidän hakemuksensa ratkaistaan.

97 Vuoden 1997 lain 49 §:n mukaan Derecin kaltaisessa tilanteessa olevilla Turkin kansalaisilla oli sitä vastoin Itävallan kansalaisten perheenjäseninä sijoittautumisvapaus ja he saattoivat tehdä Itävallassa hakemuksen ensimmäistä sijoittautumista koskevan luvan saamiseksi.

98 Tämän perusteella on todettava, että koska NAG:llä tiukennetaan Turkin kansalaisten sijoittautumisvapauden käyttämisen edellytyksiä niihin edellytyksiin nähden, joita heihin sovellettiin aikaisemmin sellaisten säännösten nojalla, jotka oli annettu sen jälkeen, kun lisäpöytäkirja tuli voimaan Itävallassa, se merkitsee mainitun pöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”uutta rajoitusta”.

99 Itävallan, Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat väittäneet, että Dereci on ”sääntöjenvastaisessa tilanteessa” eikä häneen siis voida soveltaa lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa, ja tästä riittää lopuksi todettavan, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vaikka Dereci on tullut laittomasti Itävallan alueelle vuoden

2001 marraskuussa, hänellä oli kuitenkin sijoittautumista koskevaa hakemustaan tehdessään voimassa olleen kansallisen lainsäädännön nojalla sijoittautumisoikeus sen vuoksi, että hän oli naimisissa Itävallan kansalaisen kanssa, ja että hän saattoi tehdä Itävallassa tätä koskevan hakemuksen, jonka hän lisäksi myös teki. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Derecin alkujaan laillinen oleskelu on siis vasta NAG:n voimaantulon seurauksena muuttunut sääntöjenvastaiseksi, mikä on siis johtanut hänen hakemuksensa hylkäämiseen.

100 Tästä seuraa, ettei hänen tilannettaan voida luonnehtia sääntöjenvastaiseksi, koska tilanne on muuttunut sääntöjenvastaiseksi uutta rajoitusta merkitsevän säännöksen soveltamisen johdosta.

101 Edellä esitetyn perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että uuden, aikaisempaa tiukemman säännöstön säätämistä on pidettävä kyseisessä määräyksessä tarkoitettuna ”uutena rajoituksena”, kun tällä aikaisemmalla säännöstöllä lievennettiin itsessään vielä aikaisempaa säännöstöä, joka koski niitä edellytyksiä, joilla Turkin kansalaiset saattoivat käyttää sijoittautumisvapautta kyseisen pöytäkirjan tullessa voimaan asianomaisen jäsenvaltion alueella.

Oikeudenkäyntikulut

102 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Unionin oikeutta ja etenkin sen unionin kansalaisuutta koskevia säännöksiä ja määräyksiä on tulkittava siten, että ne eivät estä jäsenvaltiota epäämästä kolmannen valtion kansalaiselta oleskelua sen alueella silloin, kun kolmannen valtion kansalainen pyrkii asumaan yhdessä sellaisen perheenjäsenensä kanssa, joka on kyseisessä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus hänellä on, asuva unionin kansalainen ja joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, kunhan tällainen epääminen ei merkitse sitä, ettei asianomainen unionin kansalainen voi tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on unionin kansalaisen asemansa perusteella, mikä seikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.**

2) **Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72, 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että uuden, aikaisempaa tiukemman säännöstön säätämistä on pidettävä kyseisessä määräyksessä tarkoitettuna ”uutena rajoituksena”, kun tällä aikaisemmalla säännöstöllä lievennettiin itsessään vielä aikaisempaa säännöstöä, joka koski niitä edellytyksiä, joilla Turkin kansalaiset saattoivat käyttää sijoittautumisvapautta kyseisen pöytäkirjan tullessa voimaan asianomaisen jäsenvaltion alueella.**

Allekirjoitukset