



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
30 päivänä huhtikuuta 2014¹

Asia C-138/13

**Naime Dogan
vastaan
Saksan liittotasavalta**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Berlin (Saksa))

ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus — Lisäpöytäkirja — 41 artiklan 1 kohta — Kansallinen lainsäädäntö, jolla muutetaan sijoittautumisvapauttaan käyttäneen Turkin kansalaisen puolison perheen yhdistämisen perusteella tapahtuvan maahantulon edellytyksiä — Direktiivi 2003/86/EY — 7 artiklan 2 kohta — Kansallinen lainsäädäntö, jossa vaaditaan puolisolta, joka pyrkii maahan perheen yhdistämisen perusteella, todistusta kielen perustaidoista

1. Tällä ennakkoratkaisupyyntöllä pyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan Euroopan talousyhteisön ja Turkin tasavallan väliseen assosiaatiosopimukseen, 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/ETY² (jäljempänä assosiaatiosopimus), liitetyn, Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun assosiaation siirtymävaiheen aikana toteutettavia toimenpiteitä koskevan lisäpöytäkirjan, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72³ (jäljempänä lisäpöytäkirja), 41 artiklan 1 kohtaa sekä oikeudesta perheen yhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY⁴ 7 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohdtaa. Pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Naime Dogan ja Saksan liittotasavalta ja joka koskee sitä, että Saksan viranomaiset hylkäsivät Doganin hakemuksen viisumin myöntämiseksi perheen yhdistämisen perusteella.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL 1964, 217, s. 3685.

3 — EYVL L 293, s. 1.

4 — EUVL L 251, s. 12.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Assosiaatiosopimus ja lisäpöytäkirja

2. Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista siten, että otetaan täysin huomioon tarve turvata Turkin talouden nopeutuva kehitys sekä Turkin kansan työllisyyden ja elinolojen kohentaminen. Kyseisen sopimuksen 13 artiklan sanamuodon mukaan sopimuspuolet tukeutuvat [EY 43]–[EY 46] ja [EY 48] artiklaan poistaakseen välillään sijoittautumisvapauden rajoitukset.

3. Lisäpöytäkirja on sen 62 artiklan mukaan erottamaton osa assosiaatiosopimusta. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan mukaan "[s]opimuspuolet eivät ota välillään käyttöön uusia sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia".

2. Direktiivi 2003/86

4. Direktiivin 2003/86 tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan "vahvistaa edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen". Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava ydinperheen jäsenten, mukaan lukien perheenkokoajan aviopuoliso, maahantulo ja maassa oleskelu, jollei direktiivin IV luvussa sekä 16 artiklassa säädetyistä edellytyksistä muuta johdu.

5. Mainitun direktiivin IV lukuun, jonka otsikko on "Perheenyhdistämisten edellytykset", sisältyvä 7 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on:

- a) asunto – –;
- b) sairausvakuutus – –;
- c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon – –.

2. 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."

6. Direktiivin 2003/86 17 artiklan mukaan "[p]äättäessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan."

B Saksan oikeus

7. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, Doganin hakeman viisumin myöntämiseen sovelletaan ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella annetun Saksan lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, jäljempänä ulkomaalaisten oleskelusta annettu laki) säännöksiä sellaisena kuin laki on 25.2.2008 annetun tiedonannon⁵ mukaisena ja viimeksi 21.1.2013 annetun lain⁶ 2 §:llä muutettuna. Kyseisen lain 1 §:n, jonka otsikko on ”Lain tavoite; soveltamisala”, 2 momentin 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä lakia ei sovelleta ulkomaalaisiin,

- 1) joiden oikeudelliseen asemaan sovelletaan unionin kansalaisten yleisestä liikkumisvapaudesta annettua lakia [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern], jollei lainsäädännöstä muuta johdu, – –”

8. Lain 2 §:n 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yksinkertainen saksan kielen taito vastaa kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen kehyksen (Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille 17.3.1998 antamat suositukset nro R (98) kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen kehyksestä) tasoa A1.”

9. Lain 4 §:n, jonka otsikkona on ”Oleskeluluvan edellyttäminen”, 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että ”[u]lkomaalaisilla on oltava oleskeluasiakirja (Aufenthaltstitel) Saksan liittotasavallan alueelle pääsemiseksi ja siellä oleskelemiseksi, – – jollei oleskeluoikeus perustu Euroopan talousyhteisön ja Turkin välillä 12.9.1963 tehtyyn assosiaatiosopimukseen – –. Oleskelulupa myönnetään tämän lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 3 momentissa tarkoitettuna viisumina.”

10. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan ”[p]itempää oleskelua varten vaaditaan liittotasavallan alueelle viisumi (kansallinen viisumi), joka myönnetään ennen maahan saapumista. – –.”

11. Lain 27 §:n 1 momentissa säädetään, että ”[u]lkomaalaisten perheenjäsenten oleskelulupa (Aufenthaltserlaubnis) perheyhteyden luomiseksi ja säilyttämiseksi liittotasavallan alueella (perheenyhdistäminen) myönnetään ja sitä jatketaan avioliiton ja perheen suojelemiseksi perustuslain (Grundgesetz) 6 §:n nojalla.”

12. Otsikon ”Muutto aviopuolison luokse” alla 30 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 kohdassa säädetään, että ”[u]lkomaalaisen aviopuolisolle on myönnettävä oleskelulupa, jos – – aviopuoliso voi ilmaista itseään ainakin yksinkertaisella saksan kielellä – –.” Saman momentin toisen virkkeen 1 kohdassa säädetään, että ”[e]nsimmäisen virkkeen – – 2 kohtaa ei sovelleta oleskelulupaa myönnettäessä, jos – – ulkomaalaisella on jo tämän lain 19–21 §:ssä tarkoitettu oleskelulupa [tiettyjä ansiotoimintoja varten] ja avioliitto oli jo solmittu, kun hän siirsi elinetsijensä keskuksen liittotasavallan alueelle – –.” Kolmannen virkkeen 2 kohdassa puolestaan säädetään, että ”[e]nsimmäisen virkkeen 2 kohtaa ei sovelleta oleskelulupaa myönnettäessä, jos – – aviopuoliso ei ruumiillisen tai henkisen sairauden tai vamman vuoksi pysty osoittamaan, että hänellä on yksinkertaiset saksan kielen taidot – –.”

5 – BGBl. 2008 I, s. 162.

6 – BGBl. 2013 I, s. 86.

13. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 30 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 2 kohta lisättiin Euroopan unionin oleskelu- ja turvapaikka-oikeutta koskevien direktiivien täytäntöönpanosta 19.8.2007 annetulla lailla (Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und Asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union)⁷.

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Kantaja, Turkissa asuva Turkin kansalainen, hakee viisumia tarkoituksenaan perheenyhdistäminen aviomiehensä kanssa, joka on niin ikään Turkin kansalainen ja on asunut vuodesta 1998 asti Saksassa, missä hän johtaa rajavastuuyhtiötä, jossa hän on enemmistöosakkaana, ja missä hänellä on ollut vuodesta 2002 asti määräaikainen oleskelulupa, josta on sittemmin tullut sijoittautumislupa (Niederlassungserlaubnis). Ennen vuonna 2007 solmittua siviiliavioliittoaan kantaja ja hänen aviomiehensä olivat jo avioituneet uskonnollisessa seremoniassa imaamin vihkiminä, ja tästä liitosta on syntynyt yhteensä neljä lasta vuosina 1988–1993.

15. Kantaja haki 18.1.2011 Saksan Ankaran-suurlähetystöstä puolisoiden ja lasten perheenyhdistämiseen perustuvaa viisumia itselleen ja alkuvaiheessa kahdelle lapsistaan. Hän liitti hakemukseensa Goethe-instituutin todistuksen siitä, että hän oli 28.9.2010 läpäissyt tason A1 mukaisen kielikokeen, jossa hän oli saavuttanut välttävän arvosanan (62/100). Kokeen kirjallisessa osuudessa kantajan pistemäärä oli ollut 14,11 pistettä 25:stä.

16. Saksan suurlähetystö katsoi, että kantaja, joka on luku- ja kirjoitustaidoton, läpäisi kokeen ruksimalla umpimähkään monivalintatehtävästä eri vastauksia ja opettelemalla ja toistamalla ulkoa kolme vakiolausetta, ja hylkäsi viisumihakemuksen 23.3.2011 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että kantaja ei ollut pystynyt osoittamaan saksan kielen taitoaan. Kantaja ei valittanut tästä päätöksestä, vaan jätti samaan suurlähetystöön 26.7.2011 uuden perheenyhdistämiseen perustuvan viisumihakemuksen, joka koski ainoastaan häntä itseään ja jonka suurlähetystö jälleen hylkäsi 31.10.2011 tekemällään päätöksellä. Kantaja vaati 15.11.2011 asianajajansa välityksellä suurlähetystön päätöksen uudelleen käsittelyä, ja tämän perusteella Saksan Ankaran-suurlähetystö kumosi alkuperäisen päätöksen ja korvasi sen 24.1.2012 tekemällään päätöksellä, joka oli niin ikään kielteinen ja jonka perustelujen mukaan kantajalla ei ole vaadittavaa kielitaitoa, koska hän on luku- ja kirjoitustaidoton.

17. Kantaja nosti 24.1.2012 tehdystä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Tämä tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1. Onko [lisäpöytäkirjan] 41 artiklan 1 kohta esteenä edellä mainittujen määräysten voimaantulon jälkeen ensimmäisen kerran käyttöön otetulle kansallisen oikeuden säännökselle, jossa lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa oikeudellisessa asemassa olevan Turkin kansalaisen perheenjäsenen ensimmäisen [Saksan liittotasavallan alueelle] tulon edellytykseksi asetetaan, että perheenjäsen ennen maahantuloaan osoittaa voivansa ilmaista itseään yksinkertaisella tavalla saksan kielellä?
2. Onko [direktiivin 2003/86] 7 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta esteenä ensimmäisessä kysymyksessä mainitulle kansallisen oikeuden säännökselle?”

⁷ — BGBl. 2007 I, s. 1970.

III Asian tarkastelu

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

18. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiassa, onko lisäpöytäkirjan voimaantulon jälkeen annettu kansallisen oikeuden säännös, jossa asetetaan kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen Turkin kansalaisen puolison perheenyhdistämisen perusteella tapahtuvan kyseisen jäsenvaltion alueelle tulon ehdoksi sen osoittaminen, että puolisoilla on yksinkertainen kyseisen jäsenvaltion virallisen kielen taito, kyseisen pöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”uusi rajoitus”.

19. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tässä määräyksessä määrätään selvästi, täsmällisesti ja ehdottomasti yksiselitteisestä standstill-lausekkeesta, joka ”sisältää – velvoitteen, joka ilmenee oikeudellisesti pelkkänä toimenpiteistä pidättymisenä”⁸ ja johon ”voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa ne Turkin kansalaiset, joihin sitä sovelletaan, kyseisten määräysten vastaisten kansallisen oikeuden sääntöjen soveltamatta jättämiseksi”⁹. Lausekkeen ulottuvuudesta unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että vaikka kyseinen lauseke ei sellaisenaan olekaan omiaan synnyttämään Turkin kansalaiselle sellaista sijoittautumisoikeutta eikä myöskään sellaista oleskeluoikeutta, jotka perustuisivat suoraan unionin lainsäädäntöön, sillä kuitenkin estetään jäsenvaltiota toteuttamasta sellaisia uusia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on se, että Turkin kansalaisen sijoittautumiselle jäsenvaltion alueelle ja vastaavasti hänen oleskelulleen siellä asetetaan sellaisia edellytyksiä, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, joita sovellettiin lisäpöytäkirjan tullessa voimaan kyseessä olevassa jäsenvaltiossa¹⁰. Unionin tuomioistuin on niin ikään tunnustanut, että vaikka lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdasta ei seuraakaan, että Turkin kansalaiset saisivat maahantulo-oikeuden jäsenvaltion alueelle – sitä sääntelee unionin oikeuden nykytilassa edelleen kansallinen oikeus –, kyseistä artiklaa ”on sovellettava myös lainsäädäntöön, joka liittyy Turkin kansalaisten ensimmäiseen maahantulolupaan jäsenvaltiossa, jonka alueella he aikovat käyttää sijoittautumisoikeutta assosiaatiosopimuksen nojalla”¹¹. Sen sisältämä lauseke ei siis ”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 [kyseisessä] jäsenvaltiossa sijoittautumisvapautta, tilannetta on arvioitava”¹². Tässä mielessä kyseisen lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta on ”assosiaatiosopimuksen 13 ja 14 artiklan tarpeellinen seuraus ja välttämätön keino, jolla voidaan asteittain poistaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden kansalliset esteet”¹³.

20. Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa onkin kiistatonta, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa ilmaistua lauseketta sovelletaan Doganin aviomieheen, koska hän harjoittaa itsenäistä ammattia unionin alueella, ratkaistavaksi tulee sitä vastoin kysymys siitä, sovelletaanko lauseketta myös Doganiin itseensä, joka on hakenut viisumia perheenyhdistämisen perusteella eikä pyri saapumaan Saksan alueelle harjoittaakseen siellä kyseisen määräyksen alaan kuuluvaa toimintaa.

8 — Ks. tuomiot Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, 46, 47, 54 ja 71 kohta), Abatay ym. (C-317/01 ja C-369/01, EU:C:2003:572, 58 kohta), Tum ja Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, 46 kohta) ja Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 87 kohta).

9 — Ks. tuomio Abatay ym. (EU:C:2003:572, 59 kohta).

10 — Ks. tuomiot Savas (EU:C:2000:224, 64, 65 ja 69 kohta), Abatay ym. (EU:C:2003:572, 62, 65 ja 66 kohta), Soysal ja Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, 47 kohta) ja Dereci ym. (EU:C:2011:734, 88 kohta).

11 — Ks. tuomio Tum ja Dari (EU:C:2007:530, 54–63 kohta).

12 — Ks. tuomio Tum ja Dari (EU:C:2007:530, 55 kohta); Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, 28 kohta), Dereci ym. (EU:C:2011:734, 89 kohta).

13 — Ks. tuomiot Abatay ym. (EU:C:2003:572, 68 kohta), Tum ja Dari (EU:C:2007:530, 61 kohta).

21. Euroopan komissio ehdottaa, että vastaus olisi myönteinen, ja tuo esiin, että Dogan voi oikeutetusti vedota kyseiseen lausekkeeseen aviomiehensä perheenjäsenenä assosiaation kehittämistä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) 13 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Komission mukaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan ja päätöksen N:o 1/80 13 artiklan, jossa määrätään vastaavasta standstill-lausekkeesta¹⁴, yhtenevää tulkintaa koskevan säännön nojalla unionin tuomioistuimen tulkinta jälkimmäisestä määräyksestä on sovellettavissa ensimmäiseenkin. Komissio muistuttaa, että asioissa Toprak ja Oguz antamassaan tuomiossa¹⁵ unionin tuomioistuin täsmensi, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa sovelletaan paitsi järjestelmiin, jotka koskevat turkkilaisten työntekijöiden työhön pääsyn edellytyksiä, myös järjestelmiin, jotka koskevat ulkomaisille puolisoille kuuluvaa perheenyhdistämiseen liittyvää oikeutta.

22. Komission päättelyä ei mielestäni voi pitää vakuuttavana. On sinänsä totta, että vaikka päätöksen N:o 1/80 13 artiklalla ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla onkin kummallakin erillinen soveltamisalansa eikä niitä voida soveltaa yhdessä, niiden merkitys on kuitenkin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”identtinen”¹⁶, niillä on sama tavoite ja niissä määrätyn standstill-veloitteen soveltamisala ”kattaa analogisesti kaikki uudet sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden esteet, joiden johdosta tiettyä ajankohtana olemassa olleet edellytykset tiukkenisivat”¹⁷. Juuri tämän tavoitteiden yhtenevyyden perusteella unionin tuomioistuin onkin katsonut, että vaikka näiden kahden määräyksen sanamuodoissa on eroja, päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa sovelletaan paitsi työhön pääsyyn suoranaisesti liittyviin toimenpiteisiin myös lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan tavoin sääntöihin, jotka koskevat turkkilaisten työntekijöiden ensimmäistä maahantulolupaa ja oleskelua¹⁸. Totta on sekin, että kuten päätöksen N:o 1/80 13 artiklan sanamuodosta ilmenee, sitä sovelletaan paitsi turkkilaisiin työntekijöihin myös heidän perheenjäseniinsä, ja että viimeksi mainittujen osalta unionin tuomioistuin on asiassa Abatay ym. antamassaan tuomiossa vahvistanut, että kyseisen päätöksen mukaan ”palkkatyön harjoittaminen ei ole edellytyksenä heidän oikeudelleen päästä perheiden yhdistämisen perusteella jäsenvaltion alueelle sellaisen turkkilaisen työntekijän kanssa, joka jo on säännönmukaisesti tässä jäsenvaltiossa”¹⁹.

23. Kuitenkin, kuten Saksan ja Tanskan hallitukset aivan oikein korostivat huomautuksissaan, asioissa Toprak ja Oguz annetusta tuomiosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olleen perheenyhdistämissäännösten²⁰ oli katsottava kuuluvan päätöksen N:o 1/80 13 artiklan soveltamisalaan ainoastaan siltä osin kuin se *vaikutti* Toprakin ja Oguzin kaltaisten turkkilaisten työntekijöiden tilanteeseen²¹. Tällainen kanta noudattaa sitä kyseisen määräyksen sekä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan tavoitetta, jonka mukaan kansallisia viranomaisia estetään asettamasta uusia esteitä työntekijöiden liikkumisvapauden käyttämiselle sekä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämiselle.

24. Doganin kaltaiset Turkin kansalaiset eivät kuitenkaan voi vedota siihen, että tällaista tavoitetta olisi loukattu *heidän osaltaan*, koska he hakevat maahantulolupaa jäsenvaltion alueelle ainoastaan perheenyhdistämisen perusteella eivätkä siinä tarkoituksessa, että harjoittaisivat siellä jotakin assosiaatiosopimuksen alaan kuuluvaa taloudellista vapautta.

14 — Päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Yhteisön jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön uusia rajoituksia, jotka liittyvät työhön pääsyn edellytyksiin, niiden työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä osalta, jotka oleskelevat ja työskentelevät laillisesti kyseessä olevan valtion alueella.”

15 — Tuomio Toprak ja Oguz (C-300/09 ja C-301/09, EU:C:2010:756).

16 — Ks. tuomiot Abatay ym. (EU:C:2003:572, 86 kohta) ja Dereci ym. (EU:C:2011:734, 81 kohta).

17 — Ks. tuomiot Toprak ja Oguz (EU:C:2010:756, 28 kohta), 54 kohta ja Dereci ym. (EU:C:2011:734, 94 kohta).

18 — Tuomiot Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, 63–65 kohta), komissio v. Alankomaat (C-92/07, EU:C:2010:228, 47–49 kohta).

19 — Mainittu edellä alaviitteessä 8, 82 kohta.

20 — Kyseessä oli tarkemmin sanoen järjestelmä, jolla Alankomaissa säänneltiin itsenäisten oleskelulupien myöntämistä ulkomaan kansalaisille, jotka olivat saapuneet tämän jäsenvaltion alueelle perheenyhdistämistarkoituksessa. Alankomaissa oli otettu uudelleen käyttöön edellytys, jonka mukaan ulkomaan kansalaisen oli täytynyt asua vähintään kolme vuotta puolisonsa luona, jolla oli toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa; tämä asumisaikavaatimus oli vuonna 1983 lyhennetty yhteen vuoteen.

21 — Ks. etenkin 41, 44 ja 62 kohta sekä tuomiolauselma.

25. Päätöksen N:o 1/80 7 artiklassa kylläkin myönnetään laillisille työmarkkinoille kuuluvien turkkilaisten työntekijöiden perheenjäsenille tietyin edellytyksin omia oikeuksia²², jotta perheenyhdistämislle luotaisiin suotuisat edellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa²³. Assosiaatiosopimuksen systematiikassa tällainen tavoite on kuitenkin pelkkä väline, jonka tarkoituksena on helpottaa assosiaation tavoitteiden eli etenkin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, sijoittautumisvapauden sekä palvelujen tarjonnan vapauden vaiheittaisen käyttöönoton toteuttamista kyseisen sopimuksen 12, 13 ja 14 artiklan mukaisesti. Tämän perusteella päätöksen N:o 1/80 7 ja 13 artiklasta yhdessä luettuina ei voida päätellä, että turkkilaisen työntekijän perheenjäsenet, jotka ovat hakeneet maahantulolupaa jäsenvaltion alueelle perheenyhdistämisen perusteella eivätkä harjoittaakseen siellä palkkatyötä, voisivat vedota standstill-lausekkeeseen, jotta heihin ei sovellettaisi pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön kaltaista lainsäädäntöä, joka voi estää heitä saamasta päätöksen N:o 1/80 7 artiklan mukaisia oikeuksia tai ainakin vaikeuttaa niiden saamista.

26. Tässä vaiheessa on tämän jälkeen tutkittava, voiko Dogan siitä huolimatta, että hän ei ole käyttänyt eikä aio käyttää artiklassa tarkoitettuja taloudellisia vapauksia, vedota lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa olevaan standstill-lausekkeeseen, jotta häneen ei sovellettaisi sellaista kansallista toimenpidettä, joka voi muodostaa uuden rajoituksen kyseisten vapauksien käyttämislle *hänen aviomiehenssä* osalta.

27. Heti aluksi muistutan, että jo asiassa Abatay ym. yhteisöjen tuomioistuin sai tilaisuuden tunnustaa Turkin kansalaisen oikeuden vedota lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan soveltamiseen, vaikka kyseinen määräys ei koskenutkaan häntä *suoraan*. Asiassa oli kyse turkkilaisista kuorma-autonkuljettajista, jotka työskentelivät Turkkiin sijoittautuneen yrityksen palveluksessa, joka tarjosi jäsenvaltiossa palveluja laillisesti. He vastustivat sitä, että heihin sovellettiin heidän palkkatyönsä harjoittamista koskevia edellytyksiä, jotka Saksan liittotasavalta oli ottanut käyttöön lisäpöytäkirjan voimaantulon jälkeen. Asiassa Clean Car Autoservice²⁴ annettua tuomiota analogisesti soveltaen yhteisöjen tuomioistuin tunnusti, että koska palvelujen tarjoajan työntekijät ovat palvelujen tarjoamisessa välttämättömiä, Turkkiin sijoittautuneen työnantajan oikeuden, joka koskee palvelujen tarjoamista jäsenvaltiossa lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätyn edellytyksin, täydennyksenä on välttämättä oltava työntekijöiden oikeus toteuttaa samoin edellytyksin tehtävät, jotka heille on annettu kyseisten palvelujen yhteydessä²⁵.

28. On siis syytä määrittää, sisältyykö pääasiassa kyseessä olevaan toimenpiteeseen, joka koskee perheenyhdistämislle asetettavia edellytyksiä, *epäsuora* lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu sijoittautumisvapauden ”rajoitus”, kuten yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Abatay ym. tutkimassa tapauksessa. Epäselvää ei sitä vastoin ole, onko säännös kyseisessä määräyksessä tarkoitettussa merkityksessä ”uusi”.

29. Tältä osin on ensinnäkin katsottava, että assosiaatiosopimuksen 13 artiklan sanamuodosta sekä ETY:n ja Turkin assosiaation tavoitteesta käy ilmi, että EY:n perustamissopimuksen 52–56 artiklassa (joista on tullut EY 43–EY 47 artikla ja sitten SEUT 49–SEUT 53 artikla) tunnustettuja periaatteita on mahdollisuuksien mukaan sovellettava Turkin kansalaisiin. Tätä tulkintaperiaatetta, jonka yhteisöjen

22 — Kyseisessä artiklassa määrätään, että jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenillä, joille on annettu lupa muuttaa tämän työntekijän luokse, on oikeus asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään kolme vuotta vastaanottaa mikä tahansa työtarjous, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu, ja asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään viisi vuotta tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä.

23 — Ks. tuomiot Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, 36 kohta) ja Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, 41 kohta).

24 — C-350/96, EU:C:1998:205. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti työnantajien oikeuden vedota EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan korostaen, että jotta kyseiseen määräykseen perustuva työntekijöiden oikeus tulla palkatuksi ilman syrjintää olisi tehokas, siihen täytyy liittyä työnantajien oikeus saada palkata työntekijöitä noudattaen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia oikeussääntöjä.

25 — 106 kohta ja tuomiolauselman. Ks. myös julkisasiamies Mischoin ratkaisuehdotus (asiat C-317/01 ja C-369/01, EU:C:2003:274, 201–204 kohta) ja tuomio Soysal ja Savatli (EU:C:2009:101, 45–46 kohta). Yhteisöjen tuomioistuimen valitseman ratkaisun perusteluna oli vaatimus säilyttää lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan tehokas vaikutus ja estää se, että rajoitukset, joita ei määrätty suoraan turkkilaisille palveluntarjoajille vaan heidän niin ikään turkkilaisille työntekijöilleen, joiden tehtävänä oli toteuttaa palvelu unionin alueella, vaarantaisivat tämän määräyksen ja mahdollistaisivat siinä ilmaistun standstill-lausekkeen kiertämisen.

tuomioistuimien on alun perin tunnustanut assosiaatiosopimuksen 12 artiklan yhteydessä ja sitten vahvistanut saman sopimuksen 14 artiklan yhteydessä²⁶, sovelletaan myös sopimuksen 13 artiklaan, joka sisältää kahteen edellä mainittuun määräykseen nähden vastaavan säännön. Kuten jäljempänä tarkemmin esitän, kyseistä periaatetta ei suinkaan kyseenalaistettu asioissa Ziebell ja Demirkan annetuissa unionin tuomioistuimen tuomioissa²⁷, vaan se on nimenomaisesti vahvistettu jälkimmäisessä näistä päätöksistä.

30. Lisäksi on syytä muistuttaa, että oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa tarkoitetuiksi sijoittautumisvapauden rajoituksiksi on katsottava kaikki toimenpiteet, joilla tämän vapauden käyttö kielletään, sitä haitataan tai se tehdään vähemmän houkuttelevaksi unionin kansalaisille²⁸. Edellä 29 kohdassa esitetyn periaatteen mukaisesti samaa määritelmää on mielestäni sovellettava myös määritettäessä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ”rajoituksen” käsitteen sisältöä ja soveltamisalaa. Tässä määräyksessä on kiteytetty se lainsäädäntö, jota sovelletaan tiettyinä ajankohtana sellaisen Turkin kansalaisen tilanteeseen, joka haluaa käyttää sijoittautumisvapautta assosiaatiosopimuksen nojalla, ja siinä estetään kaikki sellaiset kyseisen tilanteen huononnuksot, jotka voivat *rajoittaa tai haitata* kyseisen vapauden käyttämistä *tai tehdä sen vähemmän houkuttelevaksi*.

31. Kuten komissio huomautuksissaan väittää, se, että Turkin kansalaisella ei ole perheen yhdistämisen konkreettista mahdollisuutta näköpiirissään jäsenvaltion alueella, johon hän on sijoittautunut tai aikoo sijoittautua harjoittaakseen itsenäistä ammattia, voi haitata hänen assosiaatiosopimuksessa tarkoitetun sijoittautumisvapautensa käyttöä tai vähintään tehdä sen vähemmän houkuttelevaksi. Ilman edellä mainittua mahdollisuutta tällainen kansalainen voisi näet joko hylätä ajatuksen asettumisesta unionin alueelle, jos hänen perhesiteensä on jo solmittu, tai päätyä keskeyttämään toimintansa ja poistumaan kyseiseltä alueelta, jos perheside on luotu hänen lähtönsä jälkeen. Kummassakin tapauksessa hänen täytyisi valita työskentelyn ja perheyhteyden ylläpidon väliltä.

26 — Ks. assosiaatiosopimuksen 12 artiklan osalta tuomiot Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, 55 kohta) ja Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, 30 kohta) sekä 14 artiklan osalta tuomio Abatay ym. (EU:C:2003:572, 112 kohta).

27 — Tuomiot Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) ja Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583). Ks. tästä tarkemmin jäljempänä 35–39 kohta.

28 — Ks. mm. tuomio CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, 11 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32. Tältä osin muistutan, että sekä yhteisön lainsäätäjä – perustamissopimuksen määräysten ensimmäisistä täytäntöönpanosäädöksistä alkaen – että unionin tuomioistuin ovat tunnustaneet, että on olemassa *periaatteellinen yhteys* perhe-elämän eheyden ylläpitämisen ja perusvapauksien täysimääräisen hyödyntämisen välillä²⁹ olosuhteissa, joissa siirtotyöläisten vapauden ja ihmisarvon kunnioittaminen taataan³⁰. Edellisen loukkaaminen voi siten muodostaa esteen jälkimmäisten täysimääräiselle hyödyntämiselle³¹.

33. Vaikka sen enempää assosiaatiosopimuksessa kuin lisäpöytäkirjassa tai assosiaationeuvoston hyväksymissä asiakirjoissakaan ei määrätä oikeudesta perheenyhdistämiseen, kyseisessä sopimuksessa tarkoitettujen taloudellisten vapauksien käyttämisen ja perhesiteiden välillä olemassa oleva yhteys merkitsee nähdäkseni välttämättä, että sellainen jäsenvaltion toimenpide, jolla sellaisen Turkin kansalaisen, joka on käyttänyt tai aikoo käyttää sijoittautumisvapautta kyseisen sopimuksen nojalla, puolison maahantulolle otetaan käyttöön uusi edellytys suhteessa niihin edellytyksiin, jotka olivat olemassa silloin, kun lisäpöytäkirja tuli voimaan kyseisessä jäsenvaltiossa, kuuluu edellä mainitun pöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätyn standstill-lausekkeen soveltamisalaan.

34. Tämän päätelmän vahvistaa kyseisen lausekkeen tavoite, josta unionin tuomioistuin on monesti muistuttanut ja joka on suosiollisten olosuhteiden luominen sijoittautumisvapauden asteittaiselle toteuttamiselle jäsenvaltioiden ja Turkin tasavallan välillä³² kieltämällä sellaisten uusien toimenpiteiden toteuttaminen, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena olisi se, että Turkin kansalaisten sijoittautumiselle jäsenvaltioon asetettaisiin sellaisia edellytyksiä, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, jotka seurasivat säännöistä, joita heihin sovellettiin lisäpöytäkirjan tullessa voimaan kyseessä olevassa jäsenvaltiossa³³. Kun lisäksi otetaan huomioon perheenyhdistämiselle asetettavia edellytyksiä koskevien toimenpiteiden kyky vaikuttaa ehkäisevästi, Saksan ja Alankomaiden hallitusten esittämää perustelua, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen säännön vaikutus sijoittautumisvapauden käyttämiseen assosiaatiosopimuksen nojalla on liian etäinen ja teoreettinen, jotta sen voitaisiin katsoa kuuluvan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätyn standstill-lausekkeen soveltamisalaan, ei voida hyväksyä.

35. Ehdottamani tulkinta ei ole ristiriidassa edellä mainittujen, asioissa Ziebell ja Demirkan annettujen äskettäisten unionin tuomioistuimen tuomioiden kanssa.

29 — Ks. sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 25.2.1964 annetun neuvoston asetuksen 64/220/ETY (EYVL 56, s. 845) ja 21.5.1973 annetun neuvoston asetuksen 73/148/ETY (EYVL 172, s. 14), joka on kumottu 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, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/38EY (EUVL L 158, s. 77) 1 artiklan 1 kohdan c ja d alakohta. Työntekijöiden osalta ks. työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu neuvoston asetys (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2), joka on korvattu ja kodifioitu työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 492/2011 (EUVL L 141, s. 1).

30 — Ks. tuomiot di Leo (C-308/89, EU:C:1990:400, 13 kohta) ja Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, 50 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että ”jotta asetuksen N:o 1612/68 tavoite eli työntekijöiden vapaa liikkuvuus turvattaisiin vapautta ja ihmisarvoa kunnioittaen, tämä tavoite edellyttää sitä, että yhteisön työntekijän perheellä on parhaat mahdolliset edellytykset integroitua vastaanottavaan jäsenvaltioon”.

31 — Asiassa Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434) antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin muistutti unionin lainsäätäjän myöntäneen, että jäsenvaltioiden kansalaisten perhe-elämän suojelun varmistaminen on tärkeää *perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämisen esteiden poistamiseksi*, ja määritteli Carpenterin *palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen esteeksi* toimenpiteen, jolla hänen kotijäsenvaltionsa viranomaiset karkottivat hänen puolisonsa, kolmannen maan kansalaisen, täsmäten, että ”Carpenterin puolisoiden erottamisella aiheutettaisiin haittaa heidän perhe-elämälleen ja näin ollen niille olosuhteille, joissa Peter Carpenter käyttää perusvapauttaan”, koska ”[t]ämä vapaus jäisi – – vaille täyttä vaikutustaan, jos Peter Carpenteria *estettäisiin käyttämästä sitä* hänen puolisonsa *maahantulolle* ja oleskelulle *Peter Carpenterin kotimaassa asetetuilla esteillä*” (39 kohta, kursivointi tässä). Vaikka unionin tuomioistuin tulkitsikin asiassa Carpenter antamansa tuomion soveltamisedellytyksiä suppeasti äskettäisessä, asiassa S. v. Minister voor Immigratie, Intégratie en Asiel (C-457/12, EU:C:2014:136) antamassaan tuomiossa (41–44 kohta), se vahvisti silti periaatteen, jonka mukaan toimenpiteet, joilla vaikutetaan siirtotyöläisen perhe-elämän koskemattomuuteen, voivat haitata perustamissopimuksessa määrättyjen vapauksien tehokasta käyttämistä (40 kohta).

32 — Tuomio Tum ja Dari (EU:C:2007:530, 53 ja 61 kohta).

33 — Ks. mm. tuomio Tum ja Dari (EU:C:2007:530, 53 ja 61 kohta).

36. Ensimmäisessä näistä tuomioista unionin tuomioistuin sulki direktiivin 2004/38³⁴ assosiaatiosopimuksen säännösten ulkopuolelle ja hylkäsi näin ollen Ziebellin esittämän perustelun, jonka mukaan kyseisen direktiivin 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan, jolla säädelään unionin kansalaisten karkottamista vastaan saamaa suojaa, piti toimia perustana määritettäessä sen oleskelulupaa koskevan poikkeuksen merkitystä ja ulottuvuutta, joka perustuu yleistä järjestystä koskeviin syihin ja joka on ilmaistu päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa. Unionin tuomioistuimen tekemä päätelmä perustui pääasiassa siihen toteamukseen, että kun direktiivin tarkoituksena on ”helpottaa sen unionin kansalaisille perustamissopimuksessa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä”, assosiaatiosopimuksella sitä vastoin ”pyritään yksinomaan taloudelliseen tarkoitukseen”.³⁵

37. Nyt käsiteltävä asia eroaa selvästi asiasta Ziebell. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse siitä, että Turkin tasavallan kanssa tehdyille assosiaatiolle tunnustettaisiin sille vieraita tarkoituksia ja päämäärä, vaan assosiaation varsinaisten tarkoitusten ja päämäärän täysimittaisen toteutumisen takaamisesta; assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista, ottaen täysin huomioon tarpeen varmistaa Turkin talouden nopeampi kehitys sekä Turkin kansan työllisyyden ja elintason parantuminen”. On tämän logiikan mukaista soveltaa sijoittautumisvapauden käytön esteen käsitettä, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinut ja soveltanut, sopimuksen soveltamisalalla sen 13 artiklan välityksellä.

38. Edellä mainitussa asiassa Demirkan antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin sulki pois sen, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua palvelujen tarjonnan vapauden käsitettä voisi tulkita siten, että se käsittäisi myös palvelujen vastaanottajina olevien Turkin kansalaisten vapauden mennä jäsenvaltioon saadakseen siellä palvelua. Tähän päätelmään unionin tuomioistuin tuli toteamalla suoraan asiassa Ziebell annetun tuomion mukaisesti, ”että yhtäältä assosiaatiosopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan sekä toisaalta perustamissopimuksen välillä on eroja, jotka johtuvat erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauden ja henkilöiden liikkumisen vapauden välisestä yhteydestä unionissa”, ja että ”assosiaatiosopimuksen tarkoituksena ei ole kehittää unionin kansalaisiin SEUT 21 artiklan mukaan sovellettavaan vapauteen rinnastettavan yleisen henkilöiden liikkumisen vapauden mahdollistavia taloudellisia vapauksia”.³⁶ Unionin tuomioistuimen mukaan passiivinen palvelujen tarjonnan vapaus, joka on tulosta sisärajoittomaksi alueeksi tarkoitettujen sisämarkkinoiden perustamisprosessista, on tiiviisti sidoksissa yleiseen henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen, joka on pohjana tällaisen alueen perustamiselle. Sitä vastoin ”[lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätty] standstill-lauseke voi koskea edellytyksiä Turkin kansalaisten jäsenvaltioihin pääsulle tai niissä oleskelulle vain *taloudellisen toiminnan harjoittamiseen liittyvänä seurauksena*, olipa kyse sijoittautumisvapaudesta tai palvelujen tarjoamisen vapaudesta”.³⁷

39. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse siitä, että assosiaatiosopimuksen yhteydessä sovellettaisiin passiivisen palvelujen tarjonnan kaltaista käsitettä, joka sisältää itsessään yleisen henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen tunnustamisen, vaan siitä, että sovellettaisiin sijoittautumisvapauden käytön esteen käsitettä, jonka avulla voidaan määritellä kyseisen vapauden rajat ja edistää sen täyttämistä assosiaation tavoitteiden mukaisesti määräämällä sopimuspuolten toimivaltaisille viranomaisille pidättymisvelvollisuuksia. Tällainen soveltaminen noudattaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vakiintunutta linjaa, jota asiassa Demirkan annettu tuomio ei ole heikentänyt vaan päinvastoin vahvistanut, kuten edellä toin esille³⁸.

34 — Mainittu alaviitteessä 29.

35 — Mainittu alaviitteessä 29.

36 — Ks. 48, 49 ja 53 kohta, kursivointi tässä.

37 — Ks. 55 kohta, kursivointi tässä.

38 — Ks. 43 kohta.

40. Saksan hallitus väittää, että vaikka pääasiassa kyseessä oleva toimenpide voitaisiinkin määritellä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi rajoitukseksi, se olisi kuitenkin oikeutettu pakkoavioliittojen torjumista koskevan tavoitteen vuoksi. Tämän hallituksen mukaan kielen perustaidon hankinta ennen vastaanottavan jäsenvaltion alueelle tuloa edistäisi puolison kotoutumista kyseisen valtion yhteiskuntaan, lisäksi hänen mahdollisuuksiaan kehittää itsenäinen sosiaalinen elämä ja samalla vähentäisi hänen puolisonsa perheen vaikutusvaltaa häneen sekä mahdollistaisi sen, että hän voisi tarvittaessa kääntyä toimivaltaisten viranomaisten puoleen saadakseen suojelua. Hallitus huomauttaa, että koulutus on yleisesti ottaen ehkäisevä tekijä, sillä se tekee pakkoavioliittojen potentiaalisten uhrien ohjailun vaikeammaksi.

41. Asiassa Demir antamassaan tuomiossa³⁹ unionin tuomioistuimien täsmäsi, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklan perustava rajoitus on kielletty ”paitsi, jos se kuuluu kyseisen päätöksen 14 artiklassa⁴⁰ tarkoitettujen rajoitusten alaan tai se on perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä taikka sillä voidaan taata laillisesti tavoitellun päämäärän toteutuminen, sekä paitsi, jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi”. Sen yhtenevän tulkinnan nojalla, joka koskee päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrättyjä standstill-lausekkeita ja josta muistutettiin edellä 22 kohdassa, samaa poikkeusta sovelletaan myös jälkimmäisen määräyksen yhteydessä.

42. Vaikka oletettaisiin, että Saksan hallitus voi väitteensä mukaisesti vedota pakkoavioliittojen torjunnan tavoitteeseen yleistä etua koskevana pakottavana syynä, joka oikeuttaa lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan perustuvat rajoitukset, ja että pääasiassa kyseessä oleva toimenpide on sopiva tällaiseen tavoitteeseen pyrkimiseksi, epäilen kuitenkin sen oikeasuhteisuutta. Mielestäni toimenpide, jolla pystytään viivyttämään loputtomiin perheenyhdistämistä kyseisen jäsenvaltion alueella ja jota sovelletaan ottamatta huomioon kaikkia kunkin yksittäistapauksen merkityksellisiä seikkoja. En myöskään ole samaa mieltä Saksan hallituksen kanssa siitä, että vaihtoehtoiset toimenpiteet, kuten esimerkiksi velvoite osallistua kotoutumis- ja kielikoulutukseen Saksan alueelle saapumisen jälkeen, eivät olisi pakkoavioliittojen uhrien sosiaalisen syrjäytymisen estämisessä yhtä tehokkaita kuin kielitaidon hankkiminen ennakolta. Tällainen velvoite saisi päinvastoin nämä henkilöt astumaan perhepiirinsä ulkopuolelle ja parantaisi näin heidän yhteyttään saksalaiseen yhteiskuntaan. Heihin määräysvaltaa käyttävät perheenjäsenet puolestaan joutuisivat pakosta sallimaan tämän yhteyden, joka tällaisen velvoitteen puuttuessa voitaisiin konkreettisesti estää, vaikka kyseisellä henkilöllä olisikin yksinkertainen saksan kielen taito. Lisäksi säännöllinen yhteydenpito edellä mainittua koulutusta järjestäviin tahoihin ja henkilöihin voisi osaltaan luoda suosiollisia edellytyksiä sille, että uhrin pyytäisivät oma-aloitteisesti apua, sekä helpottaa väliintuloa vaativien tilanteiden tunnistamista ja niiden ilmoittamista toimivaltaisille viranomaisille.

43. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuimien vastaa ensimmäiseen Verwaltungsgericht Berlinin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siitä jäsenvaltioille johtuva kielto ottaa käyttöön uusia sijoittautumisvapauden rajoituksia kattaa myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset toimenpiteet, jotka on otettu käyttöön sen jälkeen, kun kyseinen pöytäkirja on tullut voimaan kyseisessä jäsenvaltiossa, ja joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on se, että sijoittautumisvapautta assosiaatiosopimuksen nojalla käyttäneen Turkin kansalaisen puolison perheenyhdistämisen perusteella tapahtuva maahantulo kyseiseen jäsenvaltioon vaikeutuu.

39 — EU:C:2013:725, 40 kohta ja tuomiolauselma.

40 — Tämän artiklan 1 kohdassa määrätään, että päätöksen N:o 1/80 II luvun I jakson määräyksiä sovelletaan, ellei yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

44. Koska toinen ennakkoratkaisukysymys on merkityksellinen vain, jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, tarkastelen seuraavaksi sitä lyhyesti ja pelkästään toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei noudata suositustani ensimmäisen kysymyksen ratkaisuksi.

45. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii pääasiassa selvittämään, onko direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevalle lainsäädännölle, jossa asetetaan Saksassa säännöllisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen puolison kyseiseen jäsenvaltioon tuloa koskevan oikeuden edellytykseksi saksan perustaidon osoittaminen.

46. Direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vaatia perheenyhdistämistä hakeneita henkilöitä noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä. Saksan hallituksen mukaan yksinkertaista saksan kielen taitoa koskeva edellytys, jonka tarkoituksena on sekä edistää uusien tulokkaiden kotoutumista Saksaan että torjua pakkoavioliittoja, on tämän säännöksen perusteella hyväksyttävä kotouttamistoimenpide.

47. Aluksi muistutan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu oikeus perhe-elämän kunnioittamiseen kuuluu niihin perusoikeuksiin, jotka unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on suojattu unionin oikeusjärjestyksessä. Tämä oikeus, joka on vahvistettu myös perusoikeuskirjan 7 artiklassa, koskee myös oikeutta perheenyhdistämiseen⁴¹ ja ”merkitsee jäsenvaltioille sellaisia velvollisuuksia, jotka voivat tarkoittaa pidättymistä silloin, kun jäsenvaltio voi olla velvollinen olemaan karkottamatta tiettyä henkilöä, tai toimimista silloin, kun jäsenvaltio on velvollinen sallimaan tietyn henkilön maahantulon alueelleen ja oleskelun siellä”⁴². Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja perusoikeuskirjassa ei sellaisenaan taatakaan ulkomaalaisen oikeutta saapua tietyn maan alueelle tai oleskella siellä, henkilön karkottamisella maasta, jossa hänen lähiomaisensa elävät, saatetaan puuttua perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen, sellaisena kuin tätä oikeutta suojataan näillä asiakirjoilla⁴³.

48. Näin ollen on todettava ensiksikin, että direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa koskevasta vastakohtaispäätelmästä seuraa, että henkilöille, jotka eivät ole pakolaisen asemassa eivätkä pakolaisen perheenjäseniä⁴⁴, voidaan määrätä kotouttamistoimenpiteitä myös *ennen* kyseisen jäsenvaltion alueelle saapumista. Koska tässä tapauksessa sen enempää Dogan kuin hänen aviomiehensä eivät ole pakolaisen asemassa, Saksan viranomaiset saattoivat oikeutetusti vaatia Dogania noudattamaan kansallisen oikeuden mukaisesti direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisia kotouttamistoimenpiteitä ennen Saksan alueelle saapumistaan.

49. Toiseksi on syytä selventää ”kotouttamistoimenpiteiden” käsitteen täsmällistä ulottuvuutta.

50. Tältä osin muistutan aluksi, että asiassa Chakroun antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin vahvisti yhtäältä, että direktiiviin 2003/86 perustuvassa järjestelmässä perheenyhdistämisen salliminen on ”pääsääntö” ja määräyksiä, joiden nojalla sitä voidaan rajoittaa, on tulkittava suppeasti, ja täsmensi toisaalta, että jäsenvaltiot eivät saa käyttää niille tällaisissa määräyksissä tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä, ja direktiivin tehokasta vaikutusta⁴⁵. Näitä hermeneuttisia kriteereitä, jotka on vahvistettu suhteessa direktiivin

41 — Tuomiot Carpenter (EU:C:2002:434, 42 kohta) ja Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491, 59 kohta).

42 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 52 kohta).

43 — Tuomiot Carpenter (EU:C:2002:434, 42 kohta), Akrich (EU:C:2003:491, 59 kohta) ja parlamentti v. neuvosto (EU:C:2006:429, 53 kohta).

44 — Pakolaisten ja heidän perheenjäsentensä osalta 7 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kotouttamistoimenpiteitä voidaan soveltaa vasta, kun kyseisten henkilöiden perheenyhdistäminen on toteutettu.

45 — C-578/08, EU:C:2010:117, 43 kohta, ks. myös tuomio O ja S (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 74 kohta).

2003/86 7 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vaatia perheen yhdistämisen edellytyksenä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on ”vakaat ja säännölliset” ja ”riittävät” tulot ja varat, on noudatettava myös tulkittaessa saman direktiivin 7 artiklan 2 kohtaa ja yleisesti kaikkia perheen yhdistämisoikeuden rajoituksia.

51. Tämän jälkeen ”kotouttamistoimenpiteiden” käsitettä on tarkasteltava rinnakkain ”kotoutumisedellytysten” [conditions d’intégration; direktiivissä on critère d’intégration, joka on direktiivissä suomeksi myös kotoutumisedellytys] käsitteen kanssa, joka ei esiinny direktiivissä 2003/86/EY mutta joka oli varmastikin lainsäätäjän mielessä. Euroopan unionin neuvosto näet lisäsi direktiiviin 2003/109⁴⁶, joka on säädetty samoihin aikoihin direktiivin 2003/86 kanssa ja jonka ala on hyvin lähellä jälkimmäisen direktiivin alaa, lausekkeen (nykyisen 15 artiklan 3 kohdan), jonka mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset noudattavat ”kotouttamistoimenpiteitä” voidakseen käyttää oikeutta oleskella muussa unionin jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he ovat saaneet pitkään oleskelleen henkilön aseman. Direktiivin 2003/109 valmistelutöiden tarkastelu osoittaa kuitenkin, että tietyt kansalliset valtuuskunnat neuvostossa olivat ehdottaneet, että 15 artiklassa sana ”toimenpiteet” korvattaisiin sanalla ”edellytykset”, mutta koska valtioiden enemmistö vastusti tätä, lopullisessa säädöstekstissä säilytettiin ilmaisu ”kotouttamistoimenpiteitä” eli sama muotoilu, joka on direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa⁴⁷. Direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohdassa sitä vastoin sallitaan se, että jäsenvaltiot voivat asettaa pitkään oleskelleen henkilön aseman saamisen ehdoksi ”kotouttamisedellytyksiä”, joiden täytyttyä ei jatkossa voida vaatia 15 artiklassa säädettyjen ”kotouttamistoimenpiteiden” noudattamista.⁴⁸

52. ”Kotouttamistoimenpiteiden” ja ”kotouttamisedellytysten” käsitteet on siis katsottava täysin erillisiksi eikä suinkaan toistensa synonyymeiksi. Tämä toteamus ei kuitenkaan riitä sen määrittämiseen, miten ne konkreettisesti eroavat toisistaan. Vaikka kummassakaan direktiivestä 2003/86 ja 2003/109 ei anneta tältä osin nimenomaisia ohjeita, on silti selvää, että ”kotouttamistoimenpiteet” on katsottava kevyemmiksi kuin ”kotouttamisedellytykset”. Tämä ilmenee sekä molempien ilmaisujen kielellisestä tarkastelusta että siitä seikasta, että kuten on jo todettu, direktiivin 2003/109 mukaan se, että pitkään oleskellut henkilö on joutunut täyttämään 5 artiklassa tarkoitetut ”kotouttamisedellytykset”, vapauttaa hänet automaattisesti mahdollisesta velvollisuudesta noudattaa 15 artiklassa tarkoitettuja ”kotouttamistoimenpiteitä”.

53. Tätä tukee direktiivin 2003/86 7 artiklan järjestelmällinen tulkinta. Kyseisen artiklan ensimmäisessä kohdassa luetellaan joukko edellytyksiä, jotka liittyvät perheenkokoajan tilanteeseen ja joiden osalta perheen yhdistämishakemuksen tehnyt henkilö voidaan velvoittaa osoittamaan, että ne täyttyvät. Tällaista osoitusta ei sitä vastoin vaadita sellaisissa toimenpiteissä, jotka otetaan käyttöön artiklan toisen kohdan nojalla. Jos lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut ulottaa ensimmäisessä kohdassa säädetty järjestelmä koskemaan näitäkin toimenpiteitä, uutta kohtaa ei olisi tarvinnut lisätä, vaan edelliseen kohtaan olisi voitu yksinkertaisesti lisätä yksi alakohta. Toisin sanoen toisessa kohdassa tarkoitettujen kotouttamistoimenpiteiden tarkoituksena ei voi olla jatkaa niiden henkilöiden *valitsemista*, jotka voivat käyttää perheen yhdistämisoikeuttaan, sillä valinnan kriteereistä ja edellytyksistä säädetään ensimmäisessä kohdassa. Toisen kohdan kotouttamistoimenpiteiden olennaisena tavoitteena on päinvastoin oltava jäsenvaltioihin kotoutumisen *helpottaminen*.

46 — Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL L 16, s. 44).

47 — Ks. erityisesti 14.3.2003 päivätty neuvoston puheenjohtajiston muistio 7393/1/03 REV 1, s. 5. Valtioiden, jotka ehdottivat ilmaisun ”kotouttamisedellytykset” käyttämistä, olivat Saksan liittotasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Itävallan tasavalta.

48 — Ks. direktiivin 2003/109 15 artiklan 3 kohdan toinen alakohta.

54. ”Kotouttamistoimenpiteiden” käsite on niin ikään erotettava siitä ”kotoutumisedellytyksestä” (critère d’intégration), jota voidaan direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettussa merkityksessä vaatia tietyin edellytyksin, jos perheen yhdistämistä haetaan yli 12-vuotiaan lapsen osalta, eikä se voi olla tämän kotoutumisedellytyksen kanssa päällekkäinen. Vaikka tämän ”edellytyksen” soveltamisalaa ei direktiivissä täsmennetä, vaikuttaa selvältä, että kyseessä on jälleen käsite, joka viittaa ajatukseen *ennakkoedellytyksestä, jonka täytyminen asianomaisen on osoitettava*, vaikka se onkin erityyppinen kuin 7 artiklan 1 kohdassa ilmoitetut edellytykset⁴⁹.

55. Unionin tuomioistuimessa esittämässään huomautuksissa Alankomaiden kuningaskunta tuo esille, että direktiivin 2003/86 hollanninkielisessä versiossa käytetään 7 artiklan 2 kohdassa sanaa (”integratievoorwaarden”), joka on vivahteeltaan erilainen kuin muunkielisissä versioissa ja viittaa ”edellytyksen” ajatukseen, jota ei esiinny esimerkiksi ranskankielisessä, italiankielisessä (”misure di integrazione”), saksankielisessä (”Integrationsmaßnahmen”) eikä englanninkielisessä (”integration measures”) versiossa. Sama ilmaisu esiintyy direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohdassa; jälkimmäisen säännöksen muissa kieliversioissa ei kuitenkaan puhuta ”toimenpiteistä” (”maatregelen”), vaan ”edellytyksistä”⁵⁰, ja tämä seikka vaikuttaa minusta ratkaisevalta. Toisin sanoen direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan hollanninkielinen versio ei ole täysin yhtenevä muiden versioiden kanssa, jotka näyttävät puoltavan ajatusta, että valtiot voivat ”toteuttaa aloitteita” kotouttamisen alalla eivätkä määrätä edellytyksistä, ja se näyttää olevan jossain määrin erillään niistä. Vaikka direktiivin hollanninkielinen versio katsottaisiinkin yhteensopivaksi sen ajatuksen kanssa, että perheen yhdistämiseen oikeutetuille henkilöille määrättäisiin ”edellytyksiä” ennen heidän maahantuloaan, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa joka tapauksessa, että unionin oikeuden säännöksen yksittäisen kieliversion eroavuutta ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä kyseiselle versiolle myöskään voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Lisäksi kyseistä säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön yleisen systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on⁵¹.

56. Edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, että direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja ”kotouttamistoimenpiteitä” ei voida korottaa perheen yhdistämisen ”edellytyksiksi”. Tämä päätelmä ei kuitenkaan merkitse, että silloin, kun nämä toimenpiteet on tarkoitettu sovellettavaksi ennen asianomaisten saapumista kyseisen jäsenvaltion alueelle, niillä voitaisiin määrätä ainoastaan pelkkiä ”keinoja koskevia velvollisuuksia”. Ilmaisu ”kotouttamistoimenpiteet” on näet riittävän laaja sisältääkseen myös ”velvollisuuksia saavuttaa tietty tulos”, kuitenkin sillä edellytyksellä, että ne ovat oikeassa suhteessa direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun kotouttamistavoitteeseen⁵² ja että direktiivin tehokas vaikutus ei vaarannu.

57. Unionin tuomioistuimen mukaan direktiivin 2003/86 17 artiklasta, jossa säädetään, että päättäessään perheen yhdistämishakemuksen hylkäämisestä ”jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan”, seuraa, että ”perheen yhdistämistä koskevat hakemukset on tutkittava ottamalla yksilölliset olosuhteet huomioon”⁵³. Tällaisen yksilöllisen tutkimisen olennaisena tavoitteena on säilyttää direktiivin tehokas vaikutus mahdollisimman

49 — Ks. tältä osin tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:2006:429, 66–76 kohta).

50 — Esimerkiksi ranskankielisessä, saksankielisessä (”Integrationsanforderungen”), englanninkielisessä (”integration conditions”) ja italiankielisessä versiossa (”condizioni di integrazione”).

51 — Ks. tuomiot Cricket-St-Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, 18 kohta), Velvet & Steel Immobilien (C-455/05, EU:C:2007:232, 19 kohta) ja Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, 38 kohta).

52 — Ks. komission kertomus parlamentille ja neuvostolle direktiivin 2003/86 soveltamisesta, KOM(2008)610 lopullinen, 4.3.4 kohta, ja Vihreä kirja Euroopan unionissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta perheen yhdistämiseen (direktiivi 2003/86, (KOM)(2011) 0735 lopullinen, 2.1 kohta).

53 — Tuomio Chakroun (EU:C:2010:117, 48 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että lainsäädäntö, jossa säädettiin vähimmäispalkan määrästä, jonka alittuessa perheen yhdistäminen evättäisiin tutkimatta konkreettisesti hakijan tilannetta, ei ole direktiivin 2003/86 mukainen.

täydellisenä ja välttää haittaamasta sen päätavoitetta, joka on perheenyhdistämisen mahdollistaminen. Näin ollen direktiivi 2003/86 on pääsääntöisesti esteenä kaikelle sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla voitaisiin evätä perheenyhdistämisoikeuden käyttäminen tiettyjen ennalta määrättyjen edellytysten perusteella ilman konkreettisiin olosuhteisiin perustuvaa tapauskohtaista arviointia.

58. Näin ollen on todettava, että direktiivillä 2003/86 ei tyhjentävästi säännellä sen arvioinnin sisältöä, joka perheenyhdistämishakemusta tutkittaessa on toteutettava. Vaikka direktiivin sanamuodosta ja tavoitteista, kuten 5 artiklan 5 kohdassa ilmaistusta vaatimuksesta ottaa asianmukaisesti huomioon ”lapsen etu”, velvollisuudesta ottaa huomioon 17 artiklassa luetellut seikat sekä yleisemmin viittauksesta perhe-elämän suojeluun, johtuukin tiettyjä periaatteita ja seikkoja, on viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävä arvioida kansallisen oikeuden perusteella toimivaltaisten viranomaisten päätösten lainmukaisuus unionin sääntöjen ja periaatteiden valossa⁵⁴.

59. Vaikka onkin periaatteessa kansallisen lainsäätäjän asia määritellä konkreettiset yksityiskohtaiset säännöt, joiden perusteella voidaan arvioida niitä mahdollisia aineellisia tai henkilökohtaisia vaikeuksia, joita asianomainen henkilö voi kohdata pyrkiessään täyttämään vaaditut kotouttamistavoitteet⁵⁵, kansallisen lainsäätäjän on silti huolehdittava, ettei tällöin aiheuteta haittaa direktiivin 2003/86 tavoitteelle ja tehokkaalle vaikutukselle. Sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa tällaiset vaikeudet jätettäisiin kokonaan huomioon ottamatta tai ei sallittaisi niiden tapauskohtaista arviointia kaikkien merkityksellisten seikkojen valossa, ei olisi direktiivin mukainen. Jos hyväksyttäisiin mahdollisuus asettaa kyseiseen jäsenvaltioon pääsyn edellytykseksi sellaisen kokeen läpäisy, johon ei olisi konkreettisia mahdollisuuksia valmistautua esimerkiksi siksi, että kyseinen valtio ei ole järjestänyt minkäänlaista tukea tai opetusta asianomaisen henkilön asuinvaltiossa tai että aineistoa ei ole saatavilla tai se on etenkin hintansa vuoksi hänen ulottumattomissaan, tämä merkitsisi käytännössä, että direktiivissä säädetyn perheenyhdistämisoikeuden käyttäminen tehtäisiin mahdottomaksi. Direktiivin tehokasta vaikutusta ei myöskään kunnioitettaisi sellaisessa lainsäädännössä, jossa ei mahdollistettaisi edes kyseisen perheenjäsenen terveydentilaan tai yksilöllisiin olosuhteisiin, kuten ikään, lukutaidottomuuteen, vammaan tai koulutustasoon, liittyvien, väliaikaistenkaan vaikeuksien huomioon ottamista.

60. Vaikka pääasiassa kyseessä olevassa Saksan lainsäädännössä säädetäänkin, että yksinkertaisen saksan taidon osoittamisvelvollisuudesta voidaan vapauttaa puoliso, joka ei sairauden tai fyysisen, älyllisen tai psyykkisen vamman vuoksi kykene tätä osoittamaan, ei kyseisessä lainsäädännössä toisaalta säädetä mahdollisuudesta ottaa tällaisesta vapautuksesta päätettäessä huomioon muita puolison yksilöllisiä olosuhteita kaikkiin seikkoihin perustuvassa tapauskohtaisessa arvioinnissa eikä direktiivin 17 artiklassa lueteltuja tekijöitä. Nyt käsiteltävässä asiassa vaikuttaa siltä, että pääasian kantajalla on konkreettisesti vain hyvin pieni mahdollisuus täyttää Saksan laissa säädettyjä edellytyksiä ainakaan kohtuullisessa määräajassa⁵⁶. Asiakirja-aineiston mukaan näet vaaditun saksan kielen taidon osoittaminen vaatii välttämättä, että Dogan ensin hankkisi luku- ja kirjoitustaidon. Ilmeinen lukutaidottomuus voi etenkin asianomaisen henkilön iän, taloudelliset olosuhteet sekä sosiaalisen ympäristön huomioon ottaen muodostaa esteen, jota on vaikea ylittää. Puolison lukutaidon hankkimisen asettaminen perheenyhdistämisen ennakkoehdoksi voi siis olosuhteiden mukaan osoittautua suhteettomaksi siihen kotouttamistavoitteeseen nähden, johon direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan nojalla toteutetuilla toimenpiteillä pyritään, ja vaarantaa direktiivin tehokkaan vaikutuksen.

54 — Ks. tältä osin tuomio O ym. (EU:C:2012:776, 80 kohta).

55 — Vihreässä kirjassaan komissio kuvailee ongelmallisin sanamuodoin direktiivissä jäsenvaltioille jätettyä liikkumavaraa tiettyjen direktiivin valinnaisten säännösten soveltamisessa, erityisesti siltä osin kuin on kyse mahdollisista kotouttamistavoitteista (I osa).

56 — Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan Dogan on jo neljän vuoden ajan yrittänyt päästä aviomiehensä luo Saksaan.

61. Tämän perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaisi toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa asetetaan kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttävän ulkomaan kansalaisen puolison perheenyhdistämisen perusteella hakeman viisumin myöntämisen edellytykseksi sen osoittaminen, että kyseisellä puolisoilla on perustiedot kyseisen jäsenvaltion kielessä, säätämättä mahdollisuudesta myöntää vapautuksia perheenyhdistämishakemuksen sellaisen yksilöllisen tutkimisen nojalla, joka perustuu kyseisen direktiivin 17 artiklaan ja jossa otetaan huomioon alaikäisten lasten edut ja kaikki kyseisen tapauksen merkitykselliset seikat. Näihin seikkoihin kuuluvat erityisesti yhtäältä vaaditun kielitaidon hankkimiseen tarvittavan opetuksen ja aineiston saatavuus kyseisen puolison asuinvaltiossa ja niiden saavutettavuus erityisesti kustannusten kannalta sekä toisaalta mahdolliset, väliaikaisetkin vaikeudet, jotka liittyvät puolison terveydentilaan ja henkilökohtaiseen tilanteeseen, kuten ikään, lukutaidottomuuteen, vammaan tai koulutustasoon.

IV Ratkaisuehdotus

62. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Berlinin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Euroopan talousyhteisön ja Turkin tasavallan väliseen assosiaatiosopimukseen, 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 (jäljempänä assosiaatiosopimus), liitetyn, Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun assosiaation siirtymävaiheen aikana toteutettavia toimenpiteitä koskevan 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 siitä jäsenvaltioille johtuva kiello uusien sijoittautumisvapauden rajoitusten käyttöön ottamisesta kattaa myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset toimenpiteet, jotka on toteutettu sen jälkeen, kun kyseinen pöytäkirja on tullut voimaan kyseisessä jäsenvaltiossa, ja joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on se, että sijoittautumisvapautta assosiaatiosopimuksen nojalla käyttäneen Turkin kansalaisen puolison perheenyhdistämisen perusteella tapahtuva maahantulo kyseiseen jäsenvaltioon vaikeutuu.

Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa asetetaan direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttävän ulkomaan kansalaisen puolison perheenyhdistämisen perusteella hakeman viisumin myöntämisen edellytykseksi sen osoittaminen, että kyseisellä puolisoilla on perustiedot kyseisen jäsenvaltion kielessä, säätämättä mahdollisuudesta myöntää vapautuksia perheenyhdistämishakemuksen sellaisen yksilöllisen tutkimisen nojalla, joka perustuu kyseisen direktiivin 17 artiklaan ja jossa otetaan huomioon alaikäisten lasten edut ja kaikki kyseisen tapauksen merkitykselliset seikat. Näihin seikkoihin kuuluvat erityisesti yhtäältä vaaditun kielitaidon hankkimiseen tarvittavan opetuksen ja aineiston saatavuus kyseisen puolison asuinvaltiossa ja niiden saavutettavuus erityisesti kustannusten kannalta sekä toisaalta mahdolliset, väliaikaisetkin vaikeudet, jotka liittyvät puolison terveydentilaan ja henkilökohtaiseen tilanteeseen, kuten ikään, lukutaidottomuuteen, vammaan tai koulutustasoon.