



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
27 päivänä kesäkuuta 2018¹

Asia C-257/17

C

ja

A

vastaan

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Jättäminen direktiivin 2003/86 soveltamisalan ulkopuolelle – Unionin oikeussäännöt, jotka ovat kansallisen lainsäädännön nojalla suoraan ja ehdottomasti sovellettavia – Unionin tuomioistuimen toimivalta – Oikeus perheen yhdistämiseen – 15 artiklan 1 ja 4 kohta – Kieltäytyminen myöntämästä erillistä oleskelulupaa kolmannen maan kansalaiselle sen jälkeen, kun hän on oleskellut viisi vuotta jäsenvaltiossa – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään velvollisuudesta läpäistä kotoutumiskoe – Menettelyä koskeva edellytys – Päivämäärä, jona erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus on pantu vireille, on päivämäärä, josta alkaen erillinen oleskelulupa tulee voimaan

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä Raad van Staten (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) vireille panemassa ennakkoratkaisuasiassa unionin tuomioistuimen on yhtäältä annettava ratkaisu omasta toimivallastaan tulkita oikeudesta perheen yhdistämiseen 22.9.2003 annettua neuvoston direktiiviä 2003/86/EY² asiayhteydessä, jossa tämän direktiivin täytäntöön panevassa kansallisessa lainsäädännössä on yksipuolisesti päätetty laajentaa kyseisen direktiivin soveltamisalaa siten, että se koskee pääasioiden kohteena olevia tilanteita, vaikka ne on nimenomaisesti jätetty kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

2. Unionin tuomioistuinta pyydetään toisaalta vastaamaan siihen, onko unionin oikeus esteenä sille, että jäsenvaltio vaatii kolmannen maan kansalaisilta, joilla on oleskeluoikeus perheen yhdistämiseen nojalla ja jotka hakevat erillistä, perheenkokoajan oleskeluluvasta riippumatonta oleskelulupaa, ensin uuden kotoutumiskokeen läpäisemistä, ja mistä päivämäärästä lukien tämän erillisen oleskeluluvan vaikutukset siis alkavat.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² EUVL 2003, L 251, s. 12.

3. Vaikka unionin tuomioistuin on jo antanut ratkaisun direktiivin 2003/86 7 artiklan kotouttamistoimenpiteestä ja arvioinut, onko Alankomaiden vaatima kotoutumiskoe sallittu ”kotouttamistoimenpide”, jota jäsenvaltio voi edellyttää tämän säännöksen nojalla kolmannen maan kansalaiselta, joka haluaa käyttää perheenyhdistämismahdollisuutta, siltä ei ole sitä vastoin koskaan tiedusteltu, voidaanko tämän direktiivin 15 artiklan 4 kohdan nojalla vaatia, että erillisen oleskeluluvan hakija suorittaa kotoutumiskokeen toisen kerran saadakseen oleskeluoikeuden, joka on riippumaton perheenkokoajan oikeudesta.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että ”perheenyhdistämistä koskevat toimenpiteet olisi hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen mukaisesti, joka on kirjattu useisiin kansainvälisen oikeuden säädöksiin. Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet”.

5. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan ”perheiden yhdistäminen on tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista. Se edistää sellaisen sosiaalisen ja kulttuurisen vakauden muodostumista, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa. Se myös lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mikä on yhteisön perustavoitteita, kuten Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa todetaan”.

6. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että ”perheen suojelun ja perhe-elämän ylläpitämisen tai luomisen varmistamiseksi olisi vahvistettava perheenyhdistämistä koskevan oikeuden aineelliset edellytykset yhteisten perusteiden mukaisesti”.

7. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan ”olisi edistettävä perheenjäsenten kotoutumista. Tätä varten heille olisi myönnettävä perheenkokoajasta riippumaton asema erityisesti avioliittojen ja avioliitonomaisten olosuhteiden lakatessa. Heillä olisi oltava oikeus opiskeluun, työssäkäyntiin ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin henkilöllä, jonka kanssa heidät yhdistetään”.

8. Direktiivin 2003/86 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

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

9. Direktiivin 2003/86 2 artiklan d alakohdassa säädetään, että tässä direktiivissä tarkoitetaan:

”d) ’perheenyhdistämisellä’ jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen”.

10. Direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”tätä direktiiviä ei sovelleta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniin”.

11. Direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että ”jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti”.

12. Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

--

3. Perheen yhdistämistä varten maahan tulleet henkilöt voivat leskeyden, avioeron, asumuseron taikka suoraa ylenevää tai alenevaa polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaisten kuoleman yhteydessä saada hakemuksesta, jos sitä edellytetään, erillisen oleskeluluvan. Jäsenvaltiot antavat säännökset sen varmistamiseksi, että erityisen vaikeissa olosuhteissa myönnetään erillinen oleskelulupa.

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

B Alankomaiden lainsäädäntö

13. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan rajoitetussa oleskeluluvassa, johon liittyy ”pysyviä humanitäärisiä syitä” koskeva rajoitus, toistetaan olennaisilta osin direktiivin 2003/86 erillisen oleskeluluvan myöntämistä koskevan 15 artiklan sisältö.

14. Vuoden 2000 ulkomaalaislaki (Vreemdelingenwet 2000, jäljempänä Vw 2000) annettiin 23.11.2000, ja sen 26 §:n 1 momentissa säädetään, että ”oleskelulupa, joka sisältää sääntöjen mukaisen oleskelun täysin oikeuksin, myönnetään siitä päivämäärästä alkaen, jona ulkomaalainen on osoittanut täyttäneensä kaikki edellytykset, kuitenkin aikaisintaan siitä päivämäärästä alkaen, jona hakemus on vastaanotettu”.

15. Vuoden 2000 ulkomaalaislain soveltamisesta annetun asetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000, jäljempänä Vb 2000) 3.51 §:n 1 momentin alkuosassa ja a kohdassa sekä 5 momentissa säädetään, että ”Vw 2000:n 14 §:ssä tarkoitettu määräaikainen oleskelulupa, johon on liitetty pysyviin humanitäärisiin syihin liittyvä rajoitus, voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka

a) on oleskellut viiden vuoden ajan Alankomaissa sellaisen oleskeluluvan haltijana, johon liittyy 1 alakohdassa tarkoitettu rajoitus – –:

1. oleskelu sellaisen henkilön perheenjäsenenä, jolla on pysyvä oleskeluoikeus;

--

5. [Vb 2000:n] 3.80a §:ää sovelletaan 1 momentin a kohdan 1 alakohdassa tarkoitettuihin ulkomaalaisiin – –”.

16. Vb 2000:n 3.80a §:n 1, 2 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

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

2. Edellä olevaa 1 momenttia ei sovelleta, jos ulkomaalainen

--

e. on vapautettu kotoutumisvelvoitteesta Wi:n 6 §:n 1 momentin a tai b kohdan nojalla, --.

--

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

17. Wi:n 6 §:n 1 momentin a tai b kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- a. tämä on osoittanut, että hän ei pysyvästi kykene psyykkisen tai fyysisen vamman tai kehitysvammaisuuden vuoksi läpäisemään kotoutumiskoetta;
- b. on katsottava, että henkilö, jota kotoutumisvelvoite koskee, ei osoittamansa aktiivisuudenkaan perusteella voi kohtuudella täyttää kotoutumisvelvoitetta --”.

III Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

A Pääasioiden tosiseikat

18. Pääasioiden ensimmäinen kantaja C (jäljempänä kantaja C tai C) on kolmannen maan (Kiina) kansalainen. Hänellä on ollut 5.11.2008 lukien aviopuolison luona oleskelua koskeva oleskelulupa, joka oli voimassa 5.11.2014 saakka. Rechtbank Den Haag (Haagin alioikeus, Alankomaat) tuomitsi 2.2.2015 avioeroon C:n ja hänen aviopuolionsa, joka on Alankomaiden kansalainen.

19. C esitti Vb 2000:n 3.51 §:n 1 momentin alkuosan ja a kohdan nojalla Staatssecretaris van Veiligheid en Justitielle (turvallisuuden ja oikeuden alan valtiosihteeri, Alankomaat; jäljempänä valtiosihteeri) hakemuksen siitä, että hänen aviopuolison luona oleskelua koskeva oleskelulupansa muutettaisiin erilliseksi oleskeluluvaksi. Valtiosihteeri hylkäsi erillistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen 2.2.2015 tekemällään ensimmäisellä päätöksellä. Hän kumosi myös aviopuolison luona oleskelua koskevan oleskeluluvan taannehtivasti 10.2.2014 lukien, sillä viimeksi mainitusta päivämäärästä lukien C ei ollut enää kirjattuna samaan osoitteeseen puolionsa kanssa Basisregistratie Personen -rekisterissä (jäljempänä BRP-rekisteri).³ Valtiosihteerin mielestä aviopuolison luona oleskelua koskevalla oleskeluluvalla ei ollut enää oikeusperustaa. Valtiosihteeri hyväksyi 24.7.2015 tekemällään toisella päätöksellä C:n erillistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen, koska C oli esittänyt todisteen, joka osoitti, että hänet oli vapautettu kotoutumiskoetta koskevasta edellytyksestä Vb 2000:n 3.80a §:n perusteella. Valtiosihteeri myönsi hänelle taannehtivasti erillisen oleskeluluvan siitä päivästä lukien, jona C täytti kotoutumisvelvoitetta koskevan edellytyksen, eli 16.2.2015. Näin ollen C:n laillinen oleskelu oli keskeytyneenä väliaikaisesti ajanjaksona, joka alkoi 10.2.2014 (päivämäärä, jona yhteinen oleskelu hänen aviopuolionsa kanssa BRP-rekisterin mukaan lakkasi) ja päättyi 16.2.2015 (päivämäärä, josta lukien erillinen oleskelulupa myönnettiin). Näin ollen C:n intressi pääasian oikeudenkäynnissä perustuu siihen, että hänen laillisen oleskelunsa jakso on lain nojalla keskeytynyt.

³ Kyseessä on Alankomaiden rekisteri, joka sisältää maassa asuvien ulkomaalaisten ja sellaisten ulkomailla asuvien ulkomaalaisten tiedot, jotka ovat yhteydessä Alankomaiden viranomaisiin.

20. Kantaja C nosti rechtbank Den Haag zittingsplaats Rotterdamissa (Haagin alioikeus, istuntopaikkanaan Rotterdam, Alankomaat; jäljempänä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin) kanteen päätöksestä, jolla oli kumottu hänen aviopuolison luona oleskelua koskeva oleskelulupansa taannehtivasti 10.2.2014, mutta tämä totesi 5.1.2016 antamallaan tuomiolla kanteen perusteettomaksi.

21. Pääasioiden toinen kantaja A (jäljempänä kantaja A tai A) on niin ikään kolmannen maan (Kongo) kansalainen. Hänellä oli 20.12.1997 lukien aviopuolison luona oleskelua koskevan oleskeluluvan 15.10.2016 saakka. A:n ja hänen aviopuolisonsa, joka on Alankomaiden kansalainen, avioliiton purkautuminen kirjattiin BRP-rekisteriin 28.7.2015.

22. Kantaja A esitti Vb 2000:n 3.51 §:n 1 momentin alkuosan ja a kohdan perusteella hakemuksen siitä, että hänen aviopuolison luona oleskelua koskeva oleskelulupansa muutettaisiin erilliseksi oleskeluluvaksi. Valtiosihteeri pysytti 26.2. ja 21.9.2015 tekemillään päätöksillä erillistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehdyn päätöksen sillä perusteella, että A ei ollut esittänyt todistetta, joka olisi osoittanut, että hän oli läpäissyt toisen kotoutumiskokeen tai että hänet olisi vapautettu siitä Vb 2000:n 3.80a §:n nojalla. Valtiosihteeri ilmoitti 8.2.2016 kirjallisesti kantajalle A aikomuksestaan kumota aviopuolison luona oleskelua koskeva oleskelulupa taannehtivasti 3.9.2014 sillä perusteella, että A ja hänen aviopuolisonsa eivät olleet tästä päivämäärästä lukien enää kirjattuina asuviksi samassa osoitteessa BRP-rekisterissä. Valtiosihteerin mukaan aviopuolison luona oleskelua koskevalla oleskeluluvalla ei siis ollut oikeusperustaa.

23. Kantaja A nosti kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, joka hylkäsi kanteen 25.5.2016 antamallaan tuomiolla.

B Oikeudenkäyntimenettelyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

24. Molemmat kantajat C ja A valittivat ensimmäisessä oikeusasteessa annetuista tuomioista Raad van Stateen. Ensinnäkin kantajien C ja A mielestä mahdollisuus asettaa erillisen oleskeluluvan saamiselle kansallisessa lainsäädännössä määritellyjä edellytyksiä, kuten edellytys, jonka mukaan on täytettävä Vb 2000:n 3.80a §:n 1 momentin mukainen toista kotoutumiskoetta koskeva edellytys ennen erillisen oleskeluluvan myöntämistä, ei perustu heidän mielestään direktiivin 2003/86 15 artiklaan, jonka 4 kohta koskee vain menettelyä koskevia edellytyksiä eikä aineellisia edellytyksiä. C ja A väittävät toiseksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nojautunut virheellisesti 9.7.2015 annettuun tuomioon K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453; jäljempänä tuomio K ja A) perustellessaan sitä, että toista kotoutumiskoetta koskeva edellytys olisi direktiivin 2003/86 mukainen. Kantajien C ja A mielestä tuomio K ja A liittyy näet kolmannen maan kansalaisen kotoutumisvelvoitteeseen perheenyhdistämistä koskevan oikeuden yhteydessä, kun hänet otetaan vastaan Alankomaihin. Tuomio K ja A poikkeaa pääasian kohteena olevasta tapauksesta. C:n mielestä hänelle olisi pitänyt antaa erillinen oleskelulupa, ilman että hänen olisi tarvinnut täyttää toisen kotoutumiskokeen läpäisemistä koskevaa edellytystä, 10.2.2014 eli päivämääränä, josta lukien hän oli oleskellut laillisesti Alankomaissa jo viiden vuoden ajan. Kantaja A väittää, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdalla pyritään nimenomaan rajoittamaan viiteen vuoteen ajanjakso, jonka aikana perheenjäsenet ovat riippuvaisia perheenkokoajasta. Kantaja C väittää kolmanneksi, että aviopuolison luona oleskelua koskeva oleskelulupa olisi pitänyt kumota sinä päivänä, jona avioero annettiin, eli 2.2.2015 eikä, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, 10.2.2014, josta lukien C ja hänen aviopuolisonsa eivät olleet enää kirjattuina asuviksi samaan osoitteeseen BRP-rekisterissä. C väittää lisäksi, että aviopuolison luona oleskelua koskevan oleskeluluvan kumoamisesta taannehtivasti seuraa, että hänen oleskelunsa ei ollut väliaikana laillinen.

25. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa ensinnäkin, että unionin tuomioistuimen toimivalta ei ole ilmeisen selvä, sillä direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohdassa jätetään ”unionin kansalaisen perheenjäsenet” soveltamisalan ulkopuolelle ja C:n ja A:n aviopuolisot ovat alankomaalaisia. Olisi unionin intressin mukaista, että unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä tulkitaan yhdenmukaisesti.⁴ Kuitenkin 18.10.2012 annetusta tuomiosta Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638; jäljempänä tuomio Nolan) ilmenee, että unionilla ei ole intressiä siihen, että tilanteissa, jotka on nimenomaisesti jätetty säädöksen soveltamisalan ulkopuolelle, tätä säädöstä pitäisi tulkita yhdenmukaisesti. Koska kyseistä tuomiota ei ole enää mainittu esimerkiksi 15.11.2016 annetussa suuren jaoston tuomiossa Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ei ole selvää, sovelletaanko tuomiota Nolan edelleen ja voisiko se johtaa siihen, että unionin tuomioistuin toteaisi, ettei se ole toimivaltainen vastaamaan tähän ennakkoratkaisupyyntöön.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toiseksi, ettei se tiedä, mihin liittyvät direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut ”erillisen oleskeluluvan myöntämistä – – koskevat edellytykset”, jotka vahvistetaan kansallisessa lainsäädännössä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voivatko ne liittyä kotoutumista koskeviin edellytyksiin ja siis aineellisiin edellytyksiin. Se täsmentää myös, että unionin tuomioistuin on antanut osittain ratkaisun tähän kysymykseen kahdessa tuomiossa eli 4.6.2015 antamassaan tuomiossa P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369; jäljempänä tuomio P ja S) ja tuomiossa K ja A ilman, että näistä tuomioista ilmenisi kuitenkaan täydellistä vastausta, joka olisi sovellettavissa pääasioiden kohteena oleviin riitoihin.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kolmanneksi C:n laillisen oleskelun keskeytymisen osalta, mistä päivämäärästä lukien erillisellä oleskeluluvalla on vaikutuksia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että jos erillistä oleskeluoikeutta koskeva hakemus jätetään sen jälkeen, kun laillinen oleskelu on kestänyt viisi vuotta, ja tarkoituksena on perheenyhdistäminen, direktiivin 2003/86 15 artiklan sanamuodossa ei täsmennetä selvästi päivämäärää, josta lukien erillinen oleskelulupa on myönnettävä.

28. Näissä olosuhteissa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Kun otetaan huomioon [direktiivin 2003/86] 3 artiklan 3 kohta ja tuomio Nolan – –, onko unionin tuomioistuin toimivaltainen vastaamaan alankomaalaisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskevat tämän direktiivin säännösten tulkintaa oikeudenkäynnissä, jossa on kyse sellaisten perheenkokoajien, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia, perheenjäsenten oleskeluoikeudesta, jos Alankomaiden lainsäädännössä säädetään, että tätä direktiiviä on sovellettava suoraan ja ehdottomasti tällaisiin perheenjäseniin?
- 2) Onko [direktiivin 2003/86] 15 artiklan 1 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella sellaisen ulkomaalaisen, joka on oleskellut laillisesti jäsenvaltion alueella perheenyhdistämisen nojalla yli viisi vuotta, erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä sen takia, ettei kansallisen lainsäädännön mukaisia kotoutumisedellytyksiä ole noudatettu?
- 3) Onko [direktiivin 2003/86] 15 artiklan 1 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella erillinen oleskelulupa voidaan myöntää aikaisintaan hakemuspäivämäärästä alkaen?”

29. Kirjallisia huomautuksia ovat nyt käsiteltävässä asiassa esittäneet kantajat C ja A, Alankomaiden ja Itävallan hallitukset sekä Euroopan komissio.

⁴ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee tässä yhteydessä 18.10.2012 annetun tuomion Nolan (46 kohta), 7.11.2013 annetun tuomion Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, 22 kohta) ja 16.6.2016 annetun tuomion Rodriguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, 61 ja 62 kohta).

30. Kantajat C ja A sekä kantajat K ja B, Alankomaiden hallitus sekä komissio esittivät suullisia huomautuksia liitännäisen asian C-380/17, K ja B, käsittelyn kanssa yhteisessä suullisessa käsittelyssä 19.3.2018.

IV Oikeudellinen arviointi

A Unionin tuomioistuimen toimivalta

31. Kantajat C ja A ovat saaneet aviopuolison luona oleskelua koskevan oleskeluluvan perheenyhdistämisen nojalla sillä perusteella, että he oleskelivat aviopuolisoidensa, jotka olivat Alankomaiden kansalaisia ja jotka eivät olleet käyttäneet liikkumisvapauttaan, luona.

32. Direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohdan yksiselitteisessä sanamuodossa täsmennetään, että viimeksi mainittua direktiiviä ”ei sovelleta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniin”.⁵ Kantajien aviopuolisot, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia, eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan, joten he eivät kuulu direktiivin 2003/86 aineelliseen soveltamisalaan.

33. Alankomaiden lainsäätävä on kuitenkin yksipuolisesti päättänyt laajentaa direktiivin 2003/86 säännösten soveltamisalaa siten, että se kattaa alankomaalaiset perheenkokoajat, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan⁶ mutta jotka haluavat käyttää oikeutta perheenyhdistämiseen.⁷ Pääasioiden kohteena olevat tilanteet ovat täysin jäsenvaltion sisäisiä tilanteita, mitä nyt käsiteltävän asian osapuolet eivät ole kiistäneet. Kyseessä on toisin sanoen Alankomaiden järjestelmän eli Vb 2000:n aineellisen soveltamisalan laajentaminen sellaisten Alankomaiden kansalaisten hyväksi, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan. Näissä olosuhteissa on tutkittava, onko perusteltua saada unionin tuomioistuimen tulkinta esitetyissä kysymyksissä tarkoitetuista säännöksistä ja onko siten unionin tuomioistuin todettava toimivaltaiseksi, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, Alankomaiden hallitus ja pääasioiden kantajat esittävät mutta minkä komissio ja Itävallan hallitus kiistävät.

5 Alun perin perheenyhdistämistä koskevien 1.12.1999 annetun direktiiviehdotuksen (COM(1999) 638 final) ja 10.10.2000 annetun direktiiviehdotuksen (COM(2000) 624 final) 1 artiklassa ja 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa annettiin unionin kansalaisille, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, oikeus perheenjäsentensä perheenyhdistämiseen. Neuvosto vaati kuitenkin kyseisen direktiiviehdotuksen soveltamisalan rajoittamista. Komissio muutti sitä näin ollen 2.5.2002 antamassaan perheenyhdistämistä koskevassa kolmannessa direktiiviehdotuksessaan (COM(2002) 225 final) siten, että sen ulkopuolelle jätettiin unionin kansalaiset, jotka eivät olleet käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Sellaisten unionin kansalaisten tilannetta, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, piti käsitellä myöhemmin erillisessä ehdotuksessa, kun henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen koskeva uudelleen laadittu versio olisi hyväksytty.

6 Tässä yhteydessä kyse ei ole missään tapauksessa 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 2004, L 158, s. 77) mukaisen järjestelyn sovellettavuudesta.

7 Komission neuvostolle ja Euroopan parlamentille 8.10.2008 antama kertomus direktiivin [2003/86] soveltamisesta (COM(2008) 610 final, s. 4). Jos jäsenvaltio soveltaa kansalaisiin, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan, vähemmän edullisia sääntöjä kuin direktiivin säännökset, kolmansien maiden kansalaisten oikeusasema uhkaa heikentyä, jos he saavat sellaisen jäsenvaltion kansalaisuuden, jonka säännöt ovat sen kansalaisten kannalta epäedullisemmat tällä alalla. Tilanne on tällainen neljässä maassa: Saksan liittotasavalta, Kyproksen tasavalta, Latvian tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta.

34. SEUT 267 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuin on toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun perussopimusten sekä unionin toimielinten antamien säädösten tulkinnasta. Tästä seuraa, että on yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.⁸ Jos siis kansallisten tuomioistuinten esittämät kysymykset koskevat unionin oikeussäännön tulkintaa, unionin tuomioistuin on lähtökohtaisesti velvollinen antamaan ratkaisun.⁹

35. Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin tuomioistuin on useaan kertaan todennut olevansa toimivaltainen antamaan ratkaisun unionin oikeusääntöjä koskevista ennakkoratkaisupyynnöistä tilanteissa, joissa pääasioiden tosiseikat jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. On näet unionin intressien mukaista valvoa, sopivatko unionin säädökseen sisältyvän säännöksen tulkinta ja sen täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten oikeusääntöjen, joiden nojalla se on sovellettavissa tämän säädöksen soveltamisalan ulkopuolella, tulkinta yhteen.

36. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tässä yhteydessä, että voi olla perusteltua, että se tulkitsee itse unionin oikeusääntöjä tilanteissa, jotka jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, kun unionin oikeusääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti, jotta voidaan taata, että mainittuja tilanteita sekä tilanteita, jotka kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, kohdellaan samalla tavoin.¹⁰ Unionin tuomioistuimen on siten varmistettava, onko olemassa riittävän täsmällisiä tietoja, joiden perusteella voidaan todeta, viitataan kansallisessa oikeudessa suoraan ja ehdottomasti unionin oikeuteen. Unionin tuomioistuin voi lähinnä vain kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössään esittämien täsmennysten perusteella päättää, onko se toimivaltainen vastaamaan sille esitettyihin kysymyksiin.¹¹

37. Tuomion Nolan perusteella ei tosin voida väittää tai olettaa, että olisi olemassa unionin intressi siihen, että alalla, jonka unionin lainsäätäjä on jättänyt antamansa säädöksen soveltamisalan ulkopuolelle, tulkitaan tämän säädöksen säännöksiä yhdenmukaisesti.¹² Tämän logiikan perusteella näet ”todetessaan – – yksiselitteisesti, että sen antamaa oikeusääntöä ei sovelleta tiettyihin tilanteisiin, unionin lainsäätäjä luopuu – – pyrkimyksestään oikeusääntöjen yhdenmukaiseen tulkintaan ja soveltamiseen tällaisissa soveltamisalan ulkopuolelle jätetyissä tilanteissa”.¹³

38. Tuomiolla Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773; jäljempänä tuomio Solar Electric Martinique), joka annettiin 19.10.2017 ja joka koski niin ikään tapausta, joka oli nimenomaisesti jätetty unionin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle,¹⁴ on mielestäni kuitenkin muutettu tuomion Nolan tiettyjä perusteluja. Unionin tuomioistuin näet täsmensi tuomion Solar Electric Martinique 29 kohdassa, että ”unionin intressi siihen, että [kyseisen direktiivin käsitteitä] tulkitaan yhdenmukaisesti toisistaan eroavien tulkintojen estämiseksi tulevaisuudessa, on *kyllä mahdollinen*”.¹⁵ Vaikka tuomiolla Nolan annettiin ymmärtää, että tällainen intressi häviäisi, mikäli unionin lainsäätäjä jättäisi tapauksen nimenomaisesti soveltamisalan ulkopuolelle, tätä tulkintaa ei siis ole pysytetty

8 Ks. vastaavasti tuomio 18.10.1990, Dzodzi, (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, 33 kohta); tuomio 7.7.2011, Agafitei ym. (C-310/10, EU:C:2011:467, 24 ja 25 kohta) ja tuomio 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, 15 kohta).

9 Ks. vastaavasti tuomio 18.10.1990, Dzodzi, (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, 35 kohta); tuomio 16.3.2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, 15 kohta); tuomio 28.10.2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, 24 kohta); tuomio 7.7.2011, Agafitei ym. (C-310/10, EU:C:2011:467, 26 kohta) ja tuomio 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, 16 kohta).

10 Ks. vastaavasti tuomio 28.3.1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, 16 kohta); tuomio 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, 17 ja 19 kohta); tuomio Nolan, 45 ja 47 kohta ja tuomio 19.10.2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, 25 ja 27 kohta).

11 Ks. vastaavasti määräys 12.5.2016, Sahyouni, (C-281/15, EU:C:2016:343, 27 ja 29 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Solar Electric Martinique, (C-303/16, EU:C:2017:507, 33 kohta).

12 Ks. vastaavasti tuomio Nolan, 53, 54 ja 56 kohta.

13 Ks. vastaavasti tuomio Nolan, 55 kohta.

14 Kyseessä oli tapaus, joka jäi yhteisestä arvonnalisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle, mutta tämä ero tuomioon Nolan, jossa tapaus jäi direktiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle, on merkityksetön: ks. ratkaisuehdotukseni Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, 49 kohta).

15 Kursivointi tässä.

tuomiossa Solar Electric Martinique. Todettakoon edelleen nimenomaisesta jättämisestä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, että 27.6.2018 annetussa tuomiossa SGI ja Valériane (C-459/17 ja C-460/17) nähtävästi hylätään mielestäni lopullisesti aikaisemmin tuomiossa Nolan omaksuttu lähestymistapa, kun siinä todetaan, että tästä nimenomaisesta poissulkemisesta huolimatta *unionilla on selvä intressi*¹⁶ siihen, että unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä ja käsitteitä tulkitaan yhdenmukaisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot, eikä tämä riipu siitä, missä olosuhteissa näitä säännöksiä ja käsitteitä sovelletaan, kun kansallisessa lainsäädännössä viitataan suoraan ja ehdottomasti direktiivin säännökseen, jonka tulkintaa unionin tuomioistuimelta pyydetään.¹⁷

39. Tilanne on tällainen myös nyt käsiteltävässä asiassa.

40. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamat tiedot ovat näet riittävän täsmällisiä ja osoittavat, että kansallisessa lainsäädännössä mukaudutaan unionin oikeuteen viittaamalla siihen suoraan ja ehdottomasti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää esimerkiksi, että Alankomaiden lainsäädännössä ja sääntelyssä vahvistetaan yhteinen oikeudellinen järjestely kolmansien maiden kansalaisten perheen yhdistämislain ja sellaisten Alankomaiden kansalaisten perheen yhdistämislain, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan, eikä siinä tehdä eroa näiden kahden järjestelyn välillä. Vb 2000:n perusteluista ilmenee, että Vb 2000:n 3.51 §:ään¹⁸ kirjattua määräaika, jonka kuluessa valtiosihteri voi myöntää erillisen oleskeluluvan,¹⁹ on kiristetty ja pidennetty kolmesta oleskeluvuodesta viiteen, ja tätä määräaika sovelletaan myös sellaisten Alankomaiden kansalaisten perheen yhdistämisiin, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan. Vb 2000:n 3.80a §:n 1 momenttiin kirjattua toista kotoutumiskoetta koskevaa edellytystä samoin kuin määräajan pidennystä sovelletaan erotuksetta kolmansien maiden kansalaisten perheen yhdistämisiin ja sellaisten Alankomaiden kansalaisten perheen yhdistämisiin, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että jos unionin tuomioistuin ei olisi tässä tapauksessa toimivaltainen tulkitsemaan direktiivin 2003/86 15 artiklaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olisi pakotettu tulkitsemaan sitä itse ratkaistakseen pääasioiden kohteena olevat riita-asiat. Käytännössä se, että kansallinen tuomioistuin tulkitsee unionin oikeussääntöä, saattaisi vaikuttaa tämän oikeuden sisältöön ja johtaa huomattavan erilaiseen näkemykseen kuin näkemys, jonka unionin tuomioistuin saattaisi omaksua. Se saattaisi myös vähentää kyseisen jäsenvaltion kansallisten tuomioistuinten halukkuutta esittää tulevaisuudessa tällaista kysymystä unionin tuomioistuimelle. Joka tapauksessa käsitteet, joiden tulkintaa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää, kuuluvat unionin oikeuteen, ja niitä saatetaan hyvinkin soveltaa tilanteissa, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

42. Näin ollen katson, että unionin intressi yhdenmukaiseen tulkintaan on olemassa yhtäältä sen välttämiseksi, että unionin oikeutta sovelletaan eri tavoin, ja toisaalta siksi, että on välttämätöntä, että ei kohdella eri tavalla tilanteita, jotka jäsenvaltio on päättänyt mukauttaa unionin oikeudessa annettuihin ratkaisuihin.

43. Näissä olosuhteissa ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa olevansa toimivaltainen vastaamaan esitettyihin kysymyksiin.

¹⁶ Kursivointi tässä.

¹⁷ Ks. vastaavasti tuomio 27.6.2018, SGI ja Valériane (C-459/17 ja C-460/17, 27 ja 28 kohta). Tämä tuomio koski tuomion Solar Electric Martinique tavoin tilannetta, jossa tapaus oli jätetty arvonlisäverodirektiivin alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle.

¹⁸ Tällä pykälällä pannaan täytäntöön direktiivin 2003/86 15 artikla.

¹⁹ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin siteeraa Vb 2000:n 3.51 §:n 1 momentin alkuosaa ja a kohtaa.

B Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohdan tulkinta sekä toista kotoutumiskoetta koskevan edellytyksen yhteensopivuus sen kanssa

44. Muistutettakoon, että kantajilla C ja A on aviopuolison luona oleskelua koskeva oleskelulupa perheen yhdistämisen nojalla. He ovat jättäneet hakemuksen erillisestä oleskeluluvasta Vb 2000:n 3.51 §:n 1 momentin alkuosan ja a kohdan nojalla. Hakemus on hylätty sillä perusteella, että kantajat C ja A eivät olleet läpäisseet Wi:n 7 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettua koetta tai he eivät olleet esittäneet todistetta siitä, että he olivat läpäisseet sen tai että heidät olisi vapautettu siitä.²⁰ Näissä olosuhteissa kantajilta C ja A on evätty erillinen oleskelulupa kokeessa epäonnistumisen tapauksessa.

45. Toinen ennakkoratkaisukysymys liittyy siis siihen, onko direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaista hylätä sellaisen perheenjäsenen erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus, joka on oleskellut maan alueella yli viiden vuoden ajan perheen yhdistämisen tarkoituksessa, sillä perusteella, että kansallisessa lainsäädännössä asetettuja kotoutumisedellytyksiä ei ole noudatettu. Unionin tuomioistuinta pyydetään tarkemmin sanoen ratkaisemaan, mitä tarkoitetaan direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdan ilmaisulla ”erillisen oleskeluluvan myöntämistä – – koskevat edellytykset”, ja määrittämään, kuuluuko näihin edellytyksiin velvollisuus suorittaa toinen kotoutumiskoe.

46. Ennen kuin käsitellään direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdan tulkintaa, on korostettava, että Alankomaissa kotouttamisprosessi näyttää olevan kaksivaiheinen.

47. Ensimmäisestä vaiheesta säädetään direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa, jossa täsmennetään, että jäsenvaltiot ”voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä – –”. Unionin tuomioistuin on todennut,²¹ että jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisilta kotoutumiskokeen läpäisemistä. Tämä koe sisältää sekä asianomaisen jäsenvaltion kieltä että sen yhteiskuntaa koskevat perustiedot, ja siitä on suoritettava erilaisia maksuja. Komission tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheen yhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista (jäljempänä komission ohjeet)²² määritellään kyseisen direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kotouttamistoimenpiteiden toimenpiteiksi, joilla varmistetaan ”kolmansien maiden kansalaisten halukkuus kotoutua”, ja halukkuus voidaan tarkistaa testaamalla, onko henkilöllä ne perustiedot, jotka katsotaan tätä tarkoitusta varten tarpeellisiksi. Kotouttamistoimenpiteet, joita jäsenvaltiot voivat vaatia, ”eivät saa johtaa suoritusveloitteeseen”, joka merkitsisi perheen yhdistämismahdollisuuden rajoittamista. Niillä on päinvastoin ”edistettävä perheen yhdistämisen onnistumista”. Kotouttaminen ei onnistu ilman perustietoja vastaanottavan yhteiskunnan kielestä, historiasta ja instituutioista, ja komissio kannustaa tähän.²³ Tässä tarkoituksessa koe voidaan järjestää ennen pääsyä unionin alueelle suurlähetystöissä ja konsulaateissa tai vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

20 Wi:n 6 §:n 1 momentin a tai b kohdan nojalla ”ministeri vapauttaa kotoutumisveloitteesta henkilön, jota tämä velvoite koskee, jos tämä on osoittanut, että hän ei pysyvästi kykene psyykkisen tai fyysisen vamman tai kehitysvammaisuuden vuoksi läpäisemään kotoutumiskoetta; tai on katsottava, että henkilö, jota kotoutumisvelvoite koskee, ei osoittamansa aktiivisuudenkaan perusteella voi kohtuudella täyttää kotoutumisveloitetta”.

21 Ks. vastaavasti tuomio P ja S (38 kohta) ja tuomio K ja A (52–55 kohta).

22 COM(2014) 210 final, 3.4.2014, s. 15 ja 16.

23 Ks. vastaavasti komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Yhteinen toimintasuunnitelma kotouttamiselle – Puitteet kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiselle Euroopan unionissa (COM(2005) 389 final, 1.9.2005, peruseriaate 4).

48. Alankomaiden lainsäädännössä on toinen kotoutumisvaihe, joka perustuu direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdan säännöksiin. Tämä uusi kotoutumisvaihe edellyttää uuden kokeen läpäisemistä, jos perheenjäsen haluaa saada riippumattoman aseman, joka ei enää riipu perheenkokoajan oleskeluluvasta. Alankomaiden hallituksen mukaan erillisen oleskeluluvan myöntäminen vakiinnuttaa sellaisen kolmannen maan kansalaisen oikeudellisen tilanteen, joka on oleskellut laillisesti viiden vuoden ajan jäsenvaltion alueella, ja tästä syystä erillisen oleskeluluvan hakijaa voidaan vaatia osoittamaan, että hän on tänä aikana kotoutunut täydellisesti.

49. Näin ollen tästä tullaan tulkintaan, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdassa säädetystä ”edellytysten” käsitteestä, joka Alankomaiden hallituksen mukaan kattaisi toisen kotoutumiskokeen.

50. On korostettava, että direktiivin 2003/86 15 artiklan sanamuodossa tai komission ohjeissa ei täsmennetä, onko kotoutumisvelvoitteen asettaminen mahdollista erillisen oleskeluluvan saamiseksi ja missä määrin se on mahdollista.

51. Korostan kuitenkin, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdassa käytetään ilmaisua ”myöntämistä – – koskevat edellytykset” eikä ”kotoutumisedellytykset”,²⁴ kuten pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY²⁵ 5 artiklan 2 kohdassa, ei myöskään käsitettä ”kotouttamistoimenpiteet”,²⁶ joka sisältyy direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohtaan.

52. ”Kotouttamistoimenpiteiden” ja ”kotoutumisedellytysten” on oltavakin erillisiä, eikä niitä tietenkään voida pitää synonyymeinä, koska kotouttamistoimenpiteet on katsottava kevyemmiksi kuin kotoutumisedellytykset.²⁷ Direktiivin 2003/86 7 artiklan 1 kohdan systemaattinen tulkinta on samansuuntainen. Tässä artiklassa luetellaan useita edellytyksiä, joiden täyttymisestä kolmannen maan kansalaisen on esitettävä todiste. Sitä vastoin kotouttamistoimenpide on kirjattu seuraavaan kohtaan, vaikka sen olisi pitänyt sisältyä 1 kohtaan esimerkiksi neljäntenä alakohtana, jos unionin lainsäätäjät olisi halunnut kohdistaa kolmannen maan kansalaiseen kotouttamistoimenpiteitä ja valita hänet sillä perusteella. Näin ei ole. Direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan kotouttamistoimenpiteet eivät saa olla valinnan perusteena, vaan niiden olennaisena tarkoituksena on päinvastoin oltava se, että helpotetaan kotoutumista jäsenvaltioihin.²⁸

53. Jo tämä terminologinen ero selittää sen, miksi katson ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tavoin, että tuomio K ja A, joka koski kotoutumiskokeen kuulumista direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ”kotouttamistoimenpiteisiin”, ja tuomio P ja S, joka koski direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohdassa olevan käsitteen ”kotoutumisedellytykset” tulkintaa, eivät anna vastausta siihen, miten on tulkittava direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdan ilmaisua ”oleskeluluvan myöntämistä – – koskevat edellytykset” erityisesti siltä osin kuin on selvitettävä, voiko tämä ilmaisu kattaa edellytyksen, joka liittyy toisen kotoutumiskokeen läpäisemiseen, kuten pääasioissa sovellettava edellytys.

54. Edellä mainittujen terminologisten erojen lisäksi direktiivin 2003/86 15 artiklan ja erityisesti sen 4 kohdan tulkittamiseksi on otettava huomioon myös kyseisen direktiivin säännösten tavoitteet, rakenne ja syntyyhistoria.

24 Unionin tuomioistuin on kehittänyt tätä käsitettä tuomioissa P ja S (34–38 kohta).

25 EUVL 2004, L 16, s. 44.

26 Unionin tuomioistuin on kehittänyt tätä käsitettä tuomioissa K ja A (52–55 kohta).

27 Tämä erottelu ilmenee muun muassa direktiivistä 2003/109. Ks. vastaavasti ratkaisuehdotukseni Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, 52 kohta).

28 Ks. vastaavasti ratkaisuehdotukseni Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, 52 kohta) ja tuomio K ja A (52 ja 57 kohta), joissa vahvistetaan, että kotouttamistoimenpiteet ovat sallittuja vain silloin, jos ne edistävät perheenjäsenten yhdistämistä. Niiden tarkoituksena ei saa olla valita henkilöitä, jotka voivat käyttää oikeuttaan perheenyhdistämiseen, vaan helpottaa viimeksi mainittujen kotoutumista jäsenvaltioihin.

55. Direktiivin 2003/86 teleologisen tulkinnan osalta on muistutettava siitä, että unionin tuomioistuin on yhtäältä todennut, että direktiivin 2003/86 järjestelmässä perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö ja säännöksiä, joissa sallitaan sen rajoittaminen, on tulkittava suppeasti, ja toisaalta täsmentänyt, että jäsenvaltiot eivät saa käyttää niille näillä säännöksillä tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä, ja direktiivin tehokasta vaikutusta.²⁹

56. Direktiivin 2003/86 järjestelmässä perheenkokoajan perheenjäsenen erillinen asema tarkoittaa omaa asemaa, jolla lakkautetaan riippuvuus perheenkokoajasta. Vaikeassa tilanteessa tai tilanteessa, jossa perheenkokoajan oleskelulupa kumotaan tai sen voimassaolo päättyy, tästä ei siis aiheutuisi seuraamuksia perheenjäsenelle, jolla on erillinen oleskelulupa.

57. Jos direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdan ilmaisua ”oleskeluluvan myöntämistä – – koskevat edellytykset” tulkittaisiin jäsenvaltioille tarjotuksi mahdollisuudeksi säätää toisesta kotoutumiskokeesta, heikennettäisiin tämän säädöksen tarkoitusta ja tehokasta vaikutusta monimutkaistamalla perusteettomasti oikeutta perheenyhdistämiseen.

58. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että edellytykset, joita sovelletaan Alankomaiden lainsäädännön nojalla, ovat erityisen tiukkoja. Kuten olen jo korostanut, kolmannen maan kansalaisen on täytettävä kotoutumisedellytykset, jotka ovat tiukempia kuin edellytykset, jotka asetetaan, kun asianomainen pääsee ensimmäisen kerran Alankomaihin perheenyhdistämistä koskevan oikeuden nojalla. Wi:n 7 §:n 2 momentin a kohdassa määritetään edellytykset, jotka kolmannen maan kansalaisen on täytettävä. Hänen on ensinnäkin kolmen vuoden kuluessa hankittava hollannin kielessä suulliset ja kirjalliset valmiudet, jotka vastaavat vähintään kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehysten tasoa A2. Nämä valmiudet muodostuvat suullisesta ilmaisusta, kuullun ymmärtämisestä, kirjallisesta ilmaisusta ja luetun ymmärtämisestä.³⁰ Kolmannen maan kansalaisen on toiseksi hankittava tietoja Alankomaiden yhteiskunnasta näiden kolmen vuoden aikana. Ne koostuvat osiosta, joka liittyy Alankomaiden yhteiskunnan tuntemukseen, ja toisesta osiosta, joka liittyy suuntautumiseen Alankomaiden työmarkkinoille.³¹

59. Katson siis, että direktiivin 2003/86 tarkoituksella ei voida perustella näkemystä, jonka mukaan käsite ”oleskeluluvan myöntämistä – – koskevat edellytykset” voisi käsittää aineellisen edellytyksen, kuten toisen kotoutumiskokeen läpäisemisen. Tätä ilmaisua on mielestäni pikemminkin tulkittava siten, että se käsittää vain sen, että jäsenvaltiot saavat vaatia erillistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen esittämistä, sekä tällaisen hakemuksen tueksi esitettävien tietojen määrittämisen. Kyseessä ovat toisin sanoen muotovaatimukset tai hallinnolliset edellytykset eivätkä aineelliset edellytykset.

60. Direktiivin 2003/86 rakenne, erityisesti 15 artiklan paikka kyseisen direktiivin rakenteessa, vahvistaa näkemyksen, jonka mukaan 15 artiklan 4 kohdan mukainen edellytys ei ole aineellinen edellytys. Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa korostetaan tarvetta vahvistaa ”perheenyhdistämistä koskevan oikeuden aineelliset edellytykset yhteisten perusteiden mukaisesti”, ja sen sanamuodon mukaisesti direktiivin 2003/86 6, 7, 8 ja 12 artiklassa vahvistetaan hakemuksen tutkimista, jättämistä ja oleskeluluvan myöntämiseen liittyviä edellytyksiä koskevien edellytysten tai sääntöjen kokonaisuus. Sitä vastoin – poikkeuksena direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohta, jossa määritetään henkilöittäin

²⁹ Ks. vastaavasti tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 43 kohta), tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 74 kohta), ja tuomio K ja A (50 kohta).

³⁰ Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä ilmenee kotoutumisasetuksen 2.9 §:stä, jossa säädetään, että ”henkilö, jota kotoutumisvelvoite koskee, hankkii hollannin kielessä valmiudet [suullinen ilmaisu, kuullun ymmärtäminen, kirjallinen ilmaisu ja luetun ymmärtäminen], jotka vastaavat kieliä koskevan yhteisen eurooppalaisen viitekehysten tasoa A2.”

³¹ Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä ilmenee kotoutumisasetuksen 2.10 §:stä, jossa säädetään, että ”henkilö, jota kotoutumisvelvoite koskee, hankkii ministerin päätöksellä vahvistettuja tavoitteita vastaavan Alankomaiden yhteiskunnan tuntemuksen seuraavilla osa-alueilla: a. Alankomaiden yhteiskunnan tuntemus; b. suuntautuminen Alankomaiden työmarkkinoille.”

perheenjäsenet, joita erillinen oleskelulupa voi koskea ja joille se voidaan myöntää³² – kyseisessä 15 artiklassa ei vahvisteta mitään yhteistä edellytystä eikä yhteistä aineellista sääntöä. Direktiivin 6–8 artikla sijaitsevat direktiivin 2003/86 IV luvussa ”Perheen yhdistämisen edellytykset”, kun taas 15 artikla on erillinen säännös ja sisältyy kyseisen direktiivin VI lukuun ”Perheenjäsenten maahantulo ja maassa oleskelu”. Direktiivin 15 artiklassa ei myöskään viitata IV luvun säännöksiin, toisin kuin (pakolaisten perheen yhdistämiseen liittyvässä) kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa, jossa viitataan niihin. Vaikuttaa siis siltä, että unionin lainsäätäjät eivät ole halunneet asettaa erillisen luvan myöntämiselle aineellisia tai asiallisia edellytyksiä vaan ainoastaan jäsenvaltioiden määrittämiä menettelyä koskevia edellytyksiä. Unionin lainsäätäjät ovat tarkoittaneet, että erillinen oleskelulupa on seuraus perheenkokoajan perheenjäsenen jatkuvasta oleskelusta jäsenvaltion alueella.

61. Lopuksi hyväksyn myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen puoltaman tulkinnan, jonka mukaan direktiivin 2003/86 15 artiklan syntyhistoria osoittaisi, että edellytykset, joita sovelletaan oleskeluluvan myöntämiseen, ovat menettelyä koskevia edellytyksiä seuraavista syistä.

62. Ensinnäkin direktiivin 2003/86 johdanto-osan 15 perustelukappaleesta, direktiiviehdotuksen 2003/86³³ perusteluista sekä Euroopan unionin ministerineuvoston 9.8.2002 päivätystä työasiakirjasta³⁴ ilmenee, että direktiivin 2003/86 15 artiklalla käyttöön otetun erillisen oleskeluluvan perusteella perheenjäsenten oleskelulupa ei riipu enää perheenkokoajasta esimerkiksi silloin, jos perheenkokoaja muuttaa jäsenvaltiosta, jossa hän oleskelee perheenjäsenen kanssa, jos hän menehtyy tai jos perheenkokoajan ja perheenjäsenen välinen avioliitto tai avioliitonomaiset olosuhteet lakkaavat. Erillisellä oleskeluluvalla pyritään vakiinnuttamaan perheenkokoajan perheenjäsenen oikeudellinen tilanne ja antamaan hänelle parempi oikeusvarmuus.

63. Toiseksi direktiivin 2003/86 15 artiklan syntyhistoria viittaa kokonaisuutena siihen, että erillinen oleskelulupa oli alun perin oikeus,³⁵ mutta tätä ehdotusta koskevan lainsäädännön käsittelyn aikana huomautettiin, että sitä ei pitäisi saada automaattisesti viiden vuoden oleskelun jälkeen vaan hakemuksesta. Tämä huomautus johti siihen, että laadittiin muutettu ehdotus nytemmin direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 3 kohtaan sisältyvästä mahdollisuudesta asettaa erillisen oleskeluluvan saaminen edellytykseksi tätä koskevan hakemuksen esittäminen. Siihen, että 15 artiklaan on lisätty 4 kohta, liittyy sanojen ”hakemuksesta, jos sitä edellytetään” lisääminen direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan ja 15 artiklan 3 kohtaan.³⁶ On siis ollut välttämätöntä lisätä kyseiseen 4 kohtaan säännös, joka koskee tämän hakemuksen jättämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ja oleskeluluvan myöntämistä sen perusteella. Jäsenvaltioilla on näin ollen toimivalta panna tämä säännös täytäntöön kahdella tavalla: yhtäältä jäsenvaltiot voivat erityisen menettelyn puuttuessa säätää, että erillinen oleskelulupa saadaan lain nojalla viiden vuoden maassa oleskelun päätteeksi, tai toisaalta ne voivat säätää, että erillinen oikeuslupa saadaan hakemuksesta ja että siihen liittyy menettelyä koskevia sääntöjä.

64. Kolmanneksi ”edellytysten” käsitteen syntyhistoria osoittaa, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohta mainittiin direktiiviehdotuksessa aikaisemmin ennen 2 kohdan lisäämistä 7 artiklaan.³⁷ Kuten olen jo korostanut,³⁸ tässä kohdassa viitataan nimenomaisesti ”kotouttamistoimenpiteisiin”. Se, että ehdotuksessa on lisätty 7 artiklaan 2 kohta 15 artiklan 4 kohdan

32 Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”aviopuolisolla tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävällä henkilöllä ja täysi-ikäisyyden saavuttaneella lapsella on viimeistään viiden vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli hän ei ole saanut oleskelulupaa muusta kuin perheen yhdistämiseen perustuvasta syystä, oikeus saada – erillinen oleskelulupa”.

33 Euroopan komission antaman direktiiviehdotuksen 2003/86 (COM(1999) 638 final, s. 22 ja 23) perustelut.

34 Ks. 9.8.2002 päivätty Euroopan unionin ministerineuvoston asiakirja (jäljempänä neuvoston asiakirja) nro 10857/02.

35 Ks. vastaavasti muutettu ehdotus oikeudesta perheen yhdistämiseen annetuksi neuvoston direktiiviksi (COM(2002) 225 final).

36 Ks. vastaavasti 9.8.2002 päivätty neuvoston asiakirja nro 10857, 30.9.2002 päivätty neuvoston asiakirja nro 11787/02, ja 23.10.2002 päivätty neuvoston asiakirja nro 13053/02.

37 Ks. 26.11.2002 päivätty neuvoston asiakirja nro 14272/02. Direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. –”.

38 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 51 ja 52 kohta.

jälkeen, ei ole kuitenkaan johtanut siihen, että tämän jälkeen olisi muutettu 15 artiklan 4 kohtaa, jotta olisi joko tehty viittaus 2 kohtaan tai yhdenmukaistettu 15 artiklan 4 kohdassa ja 7 artiklan 2 kohdassa käytettyjä käsitteitä. Tätä käsitettä on näin ollen tulkittava itsenäisesti direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa käytettyyn ”kotouttamistoimenpiteiden” käsitteeseen nähden.

65. Päätelen siis tästä, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohdan säännöksiä on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään, että kolmannen maan kansalaisen, joka on oleskellut laillisesti jäsenvaltiossa yli viiden vuoden ajan perheen yhdistämisen nojalla, erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus voitaisiin hylätä sillä perusteella, että kansallisessa lainsäädännössä asetettuja kotoutumisedellytyksiä ei ole noudatettu, koska nämä edellytykset ovat aineellisia edellytyksiä, joista ei säädetä direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohdassa.

66. Joka tapauksessa, mikäli unionin tuomioistuin katsoisi, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdan ”edellytykset” viittaavat aineellisiin edellytyksiin, korostan, että unionin tuomioistuin on todennut, että direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut kotouttamistoimenpiteet, joita jäsenvaltio oli ottanut käyttöön, ovat tämän direktiivin mukaisia vain, jos tämän veloitteen soveltamisedellytyksillä ei tehdä perheen yhdistämistä koskevan oikeuden käyttämistä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi.³⁹

67. Tässä yhteydessä unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti keinojen, joita on toteutettu direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan täytäntöönpanemiseksi annetulla kansallisella lainsäädännöllä, on oltava sellaisia, että niillä voidaan saavuttaa tämän lainsäädännön tavoitteet, eikä niillä saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen niiden saavuttamiseksi.⁴⁰

68. Sama pätee mielestäni sitäkin suuremmalla syyllä silloin, jos kyseessä ovat edellytykset, joita sovelletaan direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun erillisen oleskeluluvan myöntämiseen.

69. Tässä tapauksessa Alankomaiden lainsäädännössä asetettu edellytys, joka liittyy kotoutumiskokeeseen, on mielestäni suhteeton kahdesta syystä.

70. Muistutettakoon heti aluksi, että perheen yhdistämistä koskevan oikeuden saajien on täytettävä kotoutumistoimenpiteet ennen oleskeluaan, mikä antaa heille mahdollisuuden hankkia erityisesti kielelliset perustiedot, jotka kiistatta osoittautuvat hyödyllisiksi siteiden luomisessa vastaanottavaan jäsenvaltioon.⁴¹ Jos määrättäisiin toisesta kokeesta, saatettaisiin kyseenalaistaa ”tehokas kotoutuminen” ja direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ensimmäisen kotoutumiskokeen hyödyllisyys. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan ”olisi edistettävä perheenjäsenen kotoutumista”. Tässä tarkoituksessa perheenkokoajan ympärille kerääntyneet perheenjäsenet pitäisi kotouttaa, jotta kansalaiset voisivat halutessaan saada itsenäisen ja perheenkokoajan asemasta erillisen aseman, jolloin he eivät olisi enää riippuvaisia hänen oleskeluluvastaan. Nämä kansalaiset pitäisi näet kotouttaa niiden hollannin kielen perustaitojen avulla, joita he ovat hankkineet tämän ensimmäisen kokeen aikana, ilman että Alankomaiden viranomaisilla olisi tarvetta tehdä toista valintaa, joka perustuisi kolmansien maiden kansalaisten edistymiseen kieli- ja kulttuuritietämyksessä. Kantajat C ja A katsovat lisäksi, että kyseisen kokeen läpäisyaste on heikko.⁴² Koska tämä toinen kotoutumiskoe saattaisi johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen, mikäli kokeessa epäonnistuttaisiin, tämä koe lannistaa kolmansien maiden kansalaiset.

39 Ks. vastaavasti tuomio P ja S (45 kohta oikeustapausviittauksineen).

40 Ks. vastaavasti tuomio 26.4.2012, komissio v. Alankomaat (C-508/10, EU:C:2012:243, 75 kohta) ja samansuuntaisesti tuomio K ja A (51 kohta).

41 Tuomio P ja S (47 ja 48 kohta) ja tuomio K ja A (54 ja 55 kohta).

42 Vain 49 prosenttia perheenkokoajien perheenjäsenistä, joita koski kotoutumiskokeen läpäisemiseen liittyvä velvoite vuoden 2013 alussa, läpäisi toisen kotoutumiskokeen kolme vuotta myöhemmin.

71. Lisäksi kokeen saavutettavuus ja siten tämän kokeen läpäiseminen tekevät erillisen oleskeluluvan saamisesta mahdotonta tai liian vaikeaa.

72. Yhtäältä kotoutumiskokeen taloudellinen saavutettavuus voi olla este. Kantajien C ja A mukaan koulutuskulut (kielikurssi ja kotoutumiskokeeseen liittyvä kurssi) sekä valmistautumiseen ja kokeeseen osallistumiseen liittyvät kulut, jotka ovat 4 000–10 000 euroa, jäävät kokeeseen osallistujan maksettavaksi, eikä valtio rahoita niitä. Alankomaiden hallitus on tosin todennut, että oli olemassa lainajärjestelmä, joka on käytettävissä lainanottajan takaisinmaksukyvyyn mukaisesti. Kantajien C ja A mukaan tämä ei kuitenkaan koske direktiivin 2003/86 15 artiklan säännöksissä tarkoitettuja kolmansien maiden kansalaisia. Lisäksi on huomautettava, että lainattu summa on palautettava ja että se on joka tapauksessa merkittävä summa rahaa jopa unionin kansalaisille. Kantajien C ja A mukaan nämä kulut sisältävät lisäksi kokeeseen ilmoittautumisesta perittävät maksut (350 euroa),⁴³ jotka on suoritettava uudelleen, jotta saa oikeuden osallistua kokeeseen toistamiseen, mikäli aikaisemmat yritykset ovat epäonnistuneet.⁴⁴ Koska tämä vaatimus vähentää erityisen pakottavuutensa vuoksi halua esittää erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus, se on edellytys, joka pikemminkin estää kuin edistää perheenyhdistämistä. Se on siis rajoitus, joka saattaa viedä direktiivin 2003/86 15 artiklalta tehokkaan vaikutuksen.

73. Toisaalta itse kokeen saavutettavuus on käytännössä este, joka monimutkaistaa kotoutumistavoitteen saavuttamista. Erityiset yksilölliset olosuhteet, kuten perheen kokoajan asianomaisten perheenjäsenten ikä, koulutustaso, taloudellinen tilanne tai terveydentila on näet otettava huomioon, jotta heidät voidaan vapauttaa velvoitteesta läpäistä pääasioiden kohteena olevan kaltainen koe, jos näiden olosuhteiden vuoksi ilmenee, että he eivät kykene osallistumaan tähän kokeeseen tai läpäisemään sitä. Mikäli näin ei olisi, näissä olosuhteissa tällainen velvoite voisi olla este, jota olisi hankala ylittää, jotta oikeus saada direktiivissä 2003/86 säädetty erillinen oleskelulupa voisi toteutua.⁴⁵

74. Vaikuttaa siltä, että Alankomaiden järjestelmässä perheen kokoajan perheenjäsenen, joka on kolmannen maan kansalainen, direktiivin 2003/86 17 artiklassa tarkoitetut yksilölliset olosuhteet otetaan huomioon vasta sen jälkeen kun erillisen oleskeluluvan hakija on yrittänyt menestyksettä läpäistä kokeita. Wi:n 6 §:n 1 momentin b kohdassa näet säädetään, että kokeen suorittamiseen velvollisen on esitettävä todiste siitä, että hän on kohtuullisista ponnistuksistaan huolimatta epäonnistunut, vaikka on osallistunut koulutukseen, ja että hän on yrittänyt useita kertoja läpäistä kotoutumiskokeen, ennen kuin hän voi saada vapautuksen.⁴⁶ Valtiosihteeri myöntää tämän vapautuksen kolmannen maan kansalaiselle, jonka on esitettävä todiste ponnistuksistaan. Tässä järjestelmässä pitäisi ennen kokeen suorittamista ottaa huomioon erillisen oleskeluluvan hakijoiden yksilöllinen tilanne, kuten heidän oppimiskykynsä, haavoittuvuutensa,⁴⁷ ikänsä, koulutustasonsa ja terveydentilansa. Tämä järjestelmä olisi silloin mielestäni oikeasuhteisempi.

75. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten (mukaan lukien kansalliset tuomioistuimet) on direktiivin 2003/86 täytäntöönpanossa ja perheenyhdistämistä koskevien hakemusten tutkimisessa arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja ja otettava erityisesti huomioon asianomaisten lasten etu.⁴⁸

43 Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamisesta (KOM(2008) 610 lopullinen, 8.10.2008, s. 10 ja 11): hallinnollisista kuluista suoritettavan maksun määräksi vahvistetaan Alankomaissa 1 368 euroa, perheenyhdistämiseen liittyvästä viisumihakemuksesta veloitetaan 830 euroa ja kotoutumistestiä koskeva maksu vahvistetaan 350 euroksi.

44 Koe voidaan uusia enintään neljä kertaa.

45 Ks. vastaavasti tuomio P ja S (49 kohta) ja tuomio K ja A (58–60 kohta).

46 C on saanut vapautuksen, koska hän oli osallistunut kokeeseen neljä kertaa ja toimittanut oppilaitoksen todistuksen, jonka mukaan hän oli osallistunut 648 oppitunnille vaadituilla kursseilla.

47 Komission ohjeet, s. 16: ”Erityistä huomiota olisi myös kiinnitettävä siihen, että monilla alueilla eri puolilla maailmaa naisilla ja tytöillä on vähemmän koulutusmahdollisuuksia ja heidän luku- ja kirjoitustaitonsa saattaa olla miehiä heikompi”.

48 Ks. vastaavasti tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 81 kohta).

76. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siis mielestäni vastattava seuraavasti: direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen, joka on oleskellut perheen yhdistämisen nojalla laillisesti jäsenvaltion alueella yli viiden vuoden ajan, erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että kansallisessa lainsäädännössä asetettuja kotoutumisedellytyksiä ei ole noudatettu, koska nämä edellytykset ovat aineellisia edellytyksiä, joista ei säädetä direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohdassa.

C Päivämäärä, josta lukien erillistä oleskelulupaa koskevalla hakemuksella on direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitettuja vaikutuksia

77. Kantajalla C on ollut 5.11.2008 lukien aviopuolison luona oleskelua koskeva oleskelulupa. Koska C ei Alankomaiden viranomaisten mukaan 10.2.2014 lukien enää oleskellut aviopuolisonsa luona, valtiosihteeri kumosi taannehtivasti aviopuolison luona oleskelua koskevan oleskeluluvan, koska tällä luvalla ei ollut oikeusperustaa. C:n laillinen oleskelu siis keskeytyi.⁴⁹ Valtiosihteeri myönsi hänelle erillisen oleskeluluvan päivämääränä, jona C täytti kotoutumiskoetta koskevaan velvoitteeseen liittyvän edellytyksen, eli 16.2.2015. C väittää, että hän täytti erillisen oleskeluluvan saamisedellytykset jo päivämääränä, jona hän oli oleskellut laillisesti Alankomaissa yli viiden vuoden ajan perheen yhdistämisen nojalla.

78. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien tiedustele, että jos erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus jätetään sen jälkeen kun asianomainen on oleskellut maassa laillisesti viiden vuoden ajan perheen yhdistämisen nojalla, onko kansallinen lainsäädäntö,⁵⁰ joka koskee erillistä oleskelulupaa ja jossa säädetään, että erillinen oleskelulupa on myönnettävä päivämäärästä, jona kolmannen maan kansalainen osoittaa täyttäneensä kaikki kotoutumisedellytykset, joihin kuuluu kotoutumiskoetta koskeva edellytys, ja/tai aikaisintaan päivämäärästä, jona kyseinen hakemus on otettu vastaan, direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohdan mukainen.

79. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan direktiivin 2003/86 15 artiklan sanamuodosta ei ilmene yksiselitteisesti päivämäärä, josta lukien tämä lupa on myönnettävä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää kaksi tulkintaa kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 ja 4 kohdasta. Yhtäältä 15 artiklan 4 kohdasta näyttäisi seuraavan, että jäsenvaltiot määrittelevät menettelyä koskevat edellytykset, joita sovelletaan erillisen oleskeluluvan myöntämiseen ja keston kansallisessa lainsäädännössä. Jäsenvaltiot määrittelisivät siis päivämäärän, jona kyseinen lupa tulee voimaan. Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että oikeus erilliseen oleskelulupaan syntyy asetuksen 2003/86 15 artiklan 1 kohdan perusteella viimeistään viiden vuoden laillisen oleskelun jälkeen ja saadaan automaattisesti hakemuspäivänä. Tästä syystä silloinkaan, kun kolmannen maan kansalainen hakee erillistä oleskelulupaa oleskeltuaan maassa yli viisi vuotta, tämä ei estä sitä, että oikeus erilliseen oikeuslupaun olisi syntynyt aikaisemmin.

80. Minä puolestani katson, että jos kansallisessa lainsäädännössä oikeus erilliseen oleskelulupaun annetaan hakemuksesta, erillisen oleskeluoikeuden vaikutusten on alettava *viimeistään* päivänä, jona kyseinen hakemus on jätetty. Oleskeluluvan pitäisi olla deklaratiivinen.

81. Tässä yhteydessä on muistettava, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”aviopuolisolla – – on viimeistään viiden vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli hän ei ole saanut oleskelulupaa muusta kuin perheen yhdistämiseen perustuvasta syystä, oikeus saada *hakemuksesta, jos sitä edellytetään*, myönnettävä erillinen oleskelulupa, joka ei ole sidoksissa perheen kokoajan

49 Laillisen oleskelun keskeytyminen voi vaikuttaa mahdollisuuteen hakea oleskelulupaa pitkän oleskelun perusteella ja Alankomaiden kansalaisuutta koskeviin oikeuksiin, sillä ne edellyttävät laillista ja sääntöjenmukaista oleskelujaksoa jäsenvaltion alueella.

50 Tässä tapauksessa Vw 2000:n 26 §:n 1 momentti.

oleskelulupaan”.⁵¹ Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdan sanamuodossa, jossa käytetään ilmaisua ”hakemuksesta, jos sitä edellytetään”, tehdään erillistä oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta vapaaehtoinen. Velvoite jättää tällainen hakemus on yksi ”erillisen oleskeluluvan myöntämistä” koskevista edellytyksistä, joita jäsenvaltiot voivat direktiivin 2003/86 15 artiklan 4 kohdan mukaisesti määritellä. Tämän direktiivin 15 artiklan 1 ja 4 kohdassa sallitaan jäsenvaltioiden väliset erot säännöksen soveltamisessa. Jäsenvaltioissa, joissa oikeus erilliseen oleskelulupaan edellyttää hakemuksen jättämistä, erillinen oleskelulupa aineellistuu ja tulee voimaan, kun tämä hakemus jätetään toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Erillisen oleskeluluvan vaikutukset alkavat siis kyseisen hakemuksen jättämispäivästä, mikä on direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdan sisällön mukaista, sillä siinä säädetään, että erilliseen oleskelulupaan perustuva oikeus on voimassa ”viimeistään viiden vuoden maassa oleskelun jälkeen”.

82. Lisäksi hakemuksen jättämispäivämäärää pitäisi mielestäni pitää määräpäivänä, josta lukien erillinen oleskelulupa tulee voimaan, sillä näin taataan samanlainen kohtelu kaikille ajallisesti samassa tilanteessa oleville hakijoille varmistamalla, että perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen menestyminen riippuu ensisijaisesti hakijaan liittyvistä seikoista eikä hallintoon liittyvistä seikoista kuten kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen käsittelyn kestosta.⁵² Tällainen ratkaisu on direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukainen.

83. Lisäksi tulkitsemalla direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 kohtaa edellä esitetyllä tavalla voidaan taata paremmin oikeusvarmuus erillisen oleskeluluvan hakijoille. Erityisen vaikeissa, kuten kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa mainituissa tilanteissa kolmannen maan kansalaiselle, joka jättää erillistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen heti avio- tai perhesuhteen kariuduttua, ei aiheudu sitä vaaraa, että hänen laillinen oleskelujaksonsa keskeytyisi. Sellaisten kolmansien maiden kansalaisten kannalta, jotka eivät kuulu direktiivin 2003/86 15 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, hakemuksen jättöpäivämäärän määrittäminen päivämääräksi, josta lukien erillisestä oleskeluluvasta aiheutuu vaikutuksia, antaisi heille mahdollisuuden ennakoita mahdollinen laillisen oleskelun keskeytyminen ja takaisi siten heille paremman oikeusvarmuuden. Jos muotovaatimus, esimerkiksi henkilöllisyystodistusta tai hallinnollista asiakirjaa koskeva vaatimus, täytetään vasta myöhemmin, oikeus erilliseen oleskelulupaan myönnetään taannehtivasti päivämääränä, jona hakemus pantiin vireille.

84. Edellä esitetyn perusteella ehdotan ratkaisuksi, että direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohta eivät ole esteenä sille, että erillinen oleskelulupa voidaan myöntää kyseisen lupahakemuksen vireillepanopäivänä ja tarvittaessa taannehtivasti tästä päivämäärästä lukien.

V Ratkaisuehdotus

85. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Unionin tuomioistuin on toimivaltainen vastaamaan kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin, jotka liittyvät oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY säännösten tulkintaan riita-asioissa, jotka koskevat perheenkokoajien, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia, perheenjäsenten oleskeluoikeutta, siltä osin kuin Alankomaiden lainsäädännössä on säädetty, että tätä direktiiviä sovelletaan suoraan ja ehdottomasti perheenjäseniin.

⁵¹ Kursivointi tässä.

⁵² Ks. vastaavasti tuomio 17.7.2014, Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092, 17 kohta) ja tuomio 12.4.2018, A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248, 60 kohta).

- 2) Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen, joka on oleskellut perheen yhdistämisen nojalla laillisesti jäsenvaltion alueella yli viiden vuoden ajan, erillistä oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että kansallisessa lainsäädännössä asetettuja kotoutumisedellytyksiä ei ole noudatettu, siltä osin kuin nämä edellytykset ovat aineellisia edellytyksiä, joista ei säädetä direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohdassa.
- 3) Direktiivin 2003/86 15 artiklan 1 ja 4 kohta eivät ole esteenä sille, että erillinen oleskelulupa voidaan myöntää kyseisen lupahakemuksen vireillepanopäivänä ja tarvittaessa taannehtivasti tästä päivämäärästä lukien.