

Asia C-379/20**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

11.8.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Østre Landsret (Tanska)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

3.7.2020

Valittaja:

B

Vastapuoli:

Udlændingenævnet

Pääasian kohde

Asian kohteena on Turkin kansalainen B:n ja hänen isänsä, Turkin kansalainen F:n, perheen yhdistämisen epääminen. F on saanut Tanskaan oleskeluluvan 13.10.2003 ja pysyvän oleskeluluvan 2.12.2013.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) 13 artiklaan sisältyvän standstill-lausekkeen tulkinta, sellaisena kuin sitä on tulkittu erityisesti unionin tuomioistuimen tuomiossa 12.4.2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247) ja tuomiossa 10.7.2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580).

SEUT 267 artikla.

Ennakkoratkaisukysymys

Estääkö Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehtyyn sopimukseen, jonka ovat allekirjoittaneet Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta Euroopan talousyhteisön jäsenvaltiot ja yhteisö ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, liitetyn assosiaation kehittämistä 19.9.1980 tehdyn ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artikla ottamasta käyttöön ja soveltamasta uutta kansallista järjestelyä, jonka mukaan jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan, taloudellisesti aktiivisen Turkin kansalaisen ja hänen viisitoista vuotta täyttäneen lapsensa perheen yhdistäminen edellyttää erityisiä puoltavia syitä, kuten perheen yhtenäisyyden tai lapsen etuun liittyviä näkökohtia?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehty sopimus, jonka ovat allekirjoittaneet Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta Euroopan talousyhteisön jäsenvaltiot ja yhteisö ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (jäljempänä assosiaatiosopimus); 6 ja 13 artikla.

Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettu Ankaran sopimuksen lisäpöytäkirja, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (jäljempänä lisäpöytäkirja); 41 artiklan 1 ja 2 kohta.

Assosiaationeuvoston assosiaation kehittämistä Ankaran sopimuksen perusteella 19.9.1980 tekemä päätös; 13 artikla.

Oikeudesta perheen yhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/86/EY (jäljempänä perheen yhdistämisdirektiivi) (EUVL 2003, L 251, s. 12); johdanto-osan 3, 4 ja 12 perustelukappale, 4 artiklan 1 kohdan b–d alakohta ja 2 kohdan a alakohta sekä 5 ja 6 kohta.

C-540/03, parlamentti v. neuvosto, EU:C:2006:429; 61–66, 68–71 sekä 73 ja 74 kohta.

C-138/13, Dogan, EU:C:2014:2066; 37–39 kohta.

C-338/13, Noorzia, EU:C:2014:2092; 15 ja 16 kohta.

C-561/14, Genc, EU:C:2016:247; 55 ja 56 sekä 60–67 kohta.

C-89/18, A, EU:C:2019:580; 34–43 ja 45–47 kohta.

Viitatus kansalliset oikeussäännöt

Oikeussäännöt

Lailla nro 1022 2.10.2019 annetun ulkomaalaislain (udlændingeloven) 9 §:n 1 momentin 2 kohta:

”Oleskelulupa voidaan myöntää hakemuksesta

--

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

--

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

Ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin ensimmäinen kohta:

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

Asiaa koskevien oikeussääntöjen valmisteluaineisto

Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan säännös muutettiin nykyiseen sanamuotoonsa vuonna 2004, jolloin lapsia koskevan perheenyhdistämisen ikäraja laskettiin kahdeksastatoista vuodesta viiteentoista vuoteen.

Lakiesityksen yleisten huomautusten 3.1 kohdassa perustellaan ikärajan laskemista. Lasten perheenyhdistämisen ikärajan laskulla haluttiin ehkäistä niin sanottuja uudelleen koulutusmatkoja (joilla lapsille opetetaan ja he omaksuvat lähtömaan arvoja ja normeja) sekä tilanteita, joissa vanhemmat tietoisesti päättävät jättää lapsen lähtömaahansa, kunnes hän on lähes aikuinen, sillä tämä heikentää lainsäätäjän käsityksen mukaan onnistuneen kotoutumisen mahdollisuuksia. Erityisistä syistä ikävaatimuksesta voidaan kuitenkin poiketa.

Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan muuttamista koskevasta lakiesityksen erityisistä huomautuksista käy ilmi muun muassa, että lakiesityksellä on haluttu asettaa ehdoksi oleskeluluvan 9 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla myöntämiselle vaatimus siitä, että lapsi ei hakemuksen toimittamisen ajankohtana ole täyttänyt viittätoista vuotta, ja sitä sovelletaan yleisesti. Tietyissä poikkeustapauksissa voidaan kuitenkin erityisin syin perustella lapsen perheenyhdistämiseen suostumista silloinkin, jos lapsi ei täytä vaatimusta alle viidentoista vuoden iästä hakemuksen toimittamisen ajankohtana. Tämä voi tulla kyseeseen silloin, jos

perheenyhdistämisen epäminen olisi Tanskan kansainvälisten velvoitteiden, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, vastaista – esimerkiksi jos Tanskassa oleskeleva henkilö on pakolainen tai nauttii vastaavaa suojelua. Lisäksi kyseeseen voivat tulla muut erityiset humanitääriset syyt, kuten vakava sairaus tai vamma. Edelleen YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen perustuva lapsen etu voi puoltaa perheenyhdistämistä Tanskassa, vaikka lapsi hakemuksen toimittamisen ajankohtana olisi jo täyttänyt viisitoista vuotta.

Ulkomaalaislain 9 c §:ää muutettiin 18.6.2012 annetulla lailla nro 567. Muutoslain valmisteluaineistosta ilmenee, että muutoksella on haluttu täsmentää oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä viisitoista vuotta täyttäneille lapsille sekä lapsen etua koskevien näkökohtien arviointikäytäntöä vastaavissa tapauksissa. Lakiesityksen erityisissä huomautuksissa todetaan muun muassa, että säännöstä muuttamalla on haluttu täsmentää lapsen etua koskevien näkökohtien sisällyttämistä arviointiin siitä, voidaanko oleskeluluvan myöntämistä alle 18-vuotiaalle ulkomaalaiselle perustella erityisillä syillä. Lisäksi todetaan, että kyseessä on olemassa olevan lainsäädännön täsmentäminen ja ettei säännöksen soveltaminen muutu.

Tilastotiedot

Asiassa on esitetty seuraavat ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momenttiin liittyvät tilastotiedot:

| Udlændingestyrelsenin 1.1.2012–10.10.2018 [ulkomaalaislain] 9 c §:n 1 momentin perusteella antamat myöntävät ja kieltävät päätökset alaikäisistä lapsista, jotka hakemuksen toimittamisen ajankohtana olivat täyttäneet viisitoista vuotta, viiden tarkastelujaksolla yleisimmän kansalaisuuden mukaan | | | | | | | | | |
|---|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| Hakijan kansalaisuus | Päätös | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018* | Yht. |
| Syyria | Myöntävä | 6 | 19 | 125 | 412 | 173 | 90 | 45 | 870 |
| | Kieltävä | 1 | 3 | 5 | 24 | 27 | 38 | 28 | 126 |
| Syyria yht. | | 7 | 22 | 130 | 436 | 200 | 128 | 73 | 996 |
| Somalia | Myöntävä | | 7 | 17 | 12 | 13 | 12 | 7 | 68 |
| | Kieltävä | 3 | 13 | 22 | 18 | 26 | 15 | 10 | 107 |
| Somalia yht. | | 3 | 20 | 39 | 30 | 39 | 27 | 17 | 175 |
| Kansalaisuudettomat* | Myöntävä | 1 | | 14 | 61 | 27 | 17 | 10 | 130 |
| | Kieltävä | | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | 7 | 28 |
| Kansalaisuudettomat* yht. | | 1 | 1 | 16 | 64 | 32 | 27 | 17 | 158 |
| Eritrea | Myöntävä | 1 | 1 | 1 | 3 | 17 | 26 | 15 | 64 |
| | Kieltävä | | | | 1 | 3 | 22 | 11 | 37 |
| Eritrea yht. | | 1 | 1 | 1 | 4 | 20 | 48 | 26 | 101 |
| Turkki | Myöntävä | | 5 | 29 | 2 | | 1 | 4 | 41 |
| | Kieltävä | 11 | 18 | 3 | 10 | 4 | 6 | 2 | 54 |
| Turkki yht. | | 11 | 23 | 32 | 12 | 4 | 7 | 6 | 95 |

| | | | | | | | | | |
|---|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Muut kansalaisuudet | Myöntävä | 32 | 60 | 67 | 46 | 36 | 44 | 23 | 308 |
| | Kieltävä | 25 | 58 | 49 | 45 | 45 | 56 | 25 | 303 |
| Muut kansalaisuudet yht. | | 57 | 118 | 116 | 91 | 81 | 100 | 48 | 611 |
| Yht. | | 80 | 185 | 334 | 637 | 376 | 337 | 187 | 2 136 |
| * 1.1.–10.10.2018 | | | | | | | | | |
| ** Ml. kansalaisuudettomat palestiinalaiset [Tietojen keräämisperustaa koskevat tiedot poistettu.] | | | | | | | | | |

Danmarks Statistik -tilastokeskuksen niin sanotun ulkomaalaistietokannan mukaan vähintään toisen asteen koulutuksen Tanskassa suorittaneiden osuus 20–24-vuotiaista, 0–15-vuotiaana maahan tulleista maahanmuuttajista vuonna 2018 oli 56 prosenttia ja vastaava osuus 16-vuotiaana tai sitä vanhempina maahan tulleista 10 prosenttia. Vähintään toisen asteen koulutuksen Tanskassa suorittaneiden osuus 25–29-vuotiaista, 0–15-vuotiaana maahan tulleista maahanmuuttajista vuonna 2018 oli 65 prosenttia ja 16-vuotiaana tai sitä vanhempina maahan tulleista 19 prosenttia.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 B on syntynyt 5.8.1994 Turkissa, ja hän jätti 31.1.2012 Udlændingestyrelseniin hakemuksen perheen yhdistämisestä Tanskassa isänsä, F:n, kanssa, joka on syntynyt Turkissa 20.9.1972 ja jolla on 13.10.2003 lähtien ollut oleskelulupa Tanskaan; 2.12.2013 lähtien oleskelulupa on ollut pysyvä.
- 2 B on syntynyt Turkin Haymanassa, ja Udlændingestyrelsen on hänen isältään saamiensa tietojen perusteella todennut, että hän asui hakemuksen toimittamisen ajankohtana isänsä ja äitinsä kanssa Haymanassa, missä hänellä oli myös kaksi sisarusta. Hän on käynyt kahdeksan vuotta peruskoulua Turkissa. Pääasiassa on kiistanalaista, asuiko B Haymanassa äitinsä kanssa, joka oli mennyt uusiin naimisiin, mutta mahdollisesti he asuivat kuitenkin samassa kaupungissa. F tuli Tanskaan ensimmäisen kerran 1.12.2000. Hänelle myönnettiin 25.6.2010 Tanskaan viisumi, joka oli voimassa 25.9.2010 asti. Hän saapui maahan 28.6.2010 ja poistui maasta 11.8.2010. F on syntynyt Turkin Ankarassa, ja hän asui yhdessä B:n kanssa vuosina 1994–2003.
- 3 Udlændingestyrelsen (ulkomaalaisviranomaisen) ilmoitti 6.11.2012 hylänneensä B:n perheen yhdistämishakemuksen ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin perusteella. Hylkäystä perusteltiin sillä, ettei ollut esitetty erityisiä syitä, kuten perheen yhtenäisyyden tai lapsen etuun liittyviä näkökohtia, jotka puoltaisivat oleskeluluvan myöntämistä B:lle mainitun säännöksen perusteella. B oli hakemuksen toimittamisen ajankohtana noin 17 vuotta kuusi kuukautta vanha,

eikä hän sen vuoksi vaatinut perheenyhdistämistä, vrt. ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohta.

- 4 Kielteisestä päätöksestä valitettiin 5.1.2017 Udlændinge- og integrationsministerietin (ulkomaalais- ja kotoutumisministeriö), joka toimitti valituksen 30.1.2017 edelleen Udlændingestyrelsenille ja pyysi sitä arvioimaan, oliko B:llä oikeus oleskella maassa assosiaatiosopimuksen perusteella. Udlændingestyrelsen ilmoitti B:lle 5.7.2017 tekemällään päätöksellä, ettei se pitänyt perusteltuna asian käsittelemistä uudelleen unionin tuomioistuimen tuomion Dogan perusteella.
- 5 B valitti Udlændingestyrelsenin päätöksestä Udlændingenævnetille (ulkomaalaislautakunta), joka piti 15.1.2018 antamassaan ratkaisussa voimassa Udlændingestyrelsenin päätöksen olla käsittelemättä asiaa uudelleen. Lautakunta perusteli asiaa yhtäältä sillä, ettei tuomio Dogan anna maassa oleskelevien, taloudellisesti aktiivisten Turkin kansalaisten perheenjäsenille laajempia oikeuksia perheenyhdistämiseen kuin ulkomaalaislain säännökset, sillä niillä velvoitetaan jos sinänsä ottamaan arvioinnissa huomioon Tanskan kansainväliset velvoitteet, kuten unionin tuomioistuimen ratkaisut, ja määrätään, että vaatimuksista voidaan poiketa erityisistä syistä, ja lain nojalla on siten kiinnitettävä huomiota kussakin tapauksessa vallitseviin olosuhteisiin, ja toisaalta sillä, että Udlændingestyrelsenin päätöstä edelsi erityisten syiden selvittäminen ja arviointi, eikä niitä todettu olevan.
- 6 B valitti päätöksestä 5.1.2017 Københavns Byretin (Kööpenhaminan alioikeus) ja vaati, että Udlændingestyrelsenin on myönnettävä, että B:llä on unionin oikeussääntöjen perusteella oikeus oleskella Tanskassa. Kansallisen oikeuden prosessisäännösten perusteella asia siirrettiin Østre Landsretin (Itä-Tanskan hovioikeus) käsiteltäväksi, joten Østre Landsret ratkaisee asian ensimmäisen asteen tuomioistuimena. Østre Landsretin näkemyksen mukaan asiassa on kyse yksinomaan siitä, sovelletaanko B:n tapaukseen ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista ikärajaa, joka vuonna 2004 laskettiin kahdeksastatoista vuodesta viiteentoista vuoteen ja joka koskee Tanskasta oleskelulupaa vanhempien maassa oleskelun perusteella hakevia henkilöitä, mukaan lukien kysymys siitä, miten säännöstä luetaan yhdessä ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan kanssa. Udlændingestyrelsen sen enempää kuin Udlændingenævnetkään ei edellä mainituissa ratkaisuisaan ole ottanut kantaa nimenomaisesti tähän kysymykseen.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 7 Osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että B:n isä ja siten myös B voi vedota päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvään standstill-lausekkeeseen ja että Tanska ei saa standstill-lausekkeen vuoksi säätää uusista, standstill-lausekkeen voimaantulon ajankohtana 1.12.1980 voimassa olleita rajoituksia tiukemmista rajoituksista, jotka koskevat Turkin kansalaisten taloudellisen toiminnan

harjoittamista työntekijöinä Tanskassa, paitsi jos uusista rajoituksista säättäminen on perusteltua yleisen edun mukaisista pakottavista syistä.

- 8 Osapuolet ovat yksimielisiä myös siitä, että ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan viidentoista vuoden ikäraja on päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitetun kaltainen uusi rajoitus ja siten lainvastainen sikäli kuin sitä käytetään sen arvioimiseen, hyväksytäänkö Tanskassa oleskelevan turkkilaisen työntekijän ja hänen alaikäisen lapsensa perheenyhdistäminen, paitsi jos säännös on perusteltu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä ja oikeasuhteinen.
- 9 B on myöntänyt, että Udlændingenævnetin mainitsema onnistuneen kotoutumisen turvaamisen tavoite on yleisen edun mukainen pakottava syy, jolla voidaan perustella uusista perheenyhdistämisestä koskevista ehdoista säättämistä päätöksen N:o 1/80 13 artiklan mukaisesta standstill-lausekkeesta riippumatta.
- 10 Näin ollen keskeisin kysymys asiassa on, onko viidentoista vuoden ikärajan ottaminen käyttöön ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan säännöksellä perusteltua yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä sinänsä ja luettuna yhdessä ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin kanssa.
- 11 **B** on väittänyt, että viidentoista vuoden ikäraja ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa on suhteellisuusperiaatteen ja samalla myös oikeusvarmuusperiaatteen vastainen, eikä sitä sen vuoksi voida pitää perusteltuna onnistuneen kotoutumisen turvaamiseksi. Lapsen onnistunutta kotoutumista Tanskassa ei voida turvata kieltämällä häntä kokonaan tulemasta Tanskaan tietyn iän saavuttamisen jälkeen, vaikka lapsen iällä onkin kotoutumisen kannalta merkitystä ja vaikka kotoutuminen Tanskassa ja tanskan oppiminen onkin nuoremmille lapsille helpompaa kuin aikuisiän kynnyksellä oleville.
- 12 Kielto, jonka perusteella viisitoista vuotta täyttäneiden alaikäisten lasten ei katsota voivan kotoutua Tanskassa ainoastaan sen vuoksi, että suuri osa heidän kasvustaan ja koulunkäynnistään on tapahtunut heidän lähtömaassaan, ei ole unionin tuomioistuimen tuomion Genc tai tuomion A mukainen, sillä tämänkaltainen kieltäminen liittyy lapsen siteisiin hänen lähtömaahansa ja sulkee jo ennalta pois lapsen onnistuneen kotoutumisen mahdollisuuden Tanskassa. Kyseisen kaltainen ikäraja ei näin ollen sovellu onnistuneen kotoutumisen turvaamiseen yksin senkään vuoksi, että se estää kokonaan konkreettisen arvion tekemisen siitä, onko perusteltua odottaa lapsen voivan kotoutua Tanskassa tulevaisuudessa.
- 13 Yleisellä toiveella sen turvaamisesta, että lapset yhdistetään perheidensä kanssa pieninä, jotta he voivat saada tarvittavan koulutuksen ja kielitaidon koulussa ja siten kotoutua mahdollisimman hyvin, ei voida perustella sitä, että turkkilaisen työntekijän oikeutta perheenyhdistämiseen alaikäisen lapsensa kanssa rajoitetaan säännöksellä, joka poistaa työntekijältä oikeuden saada lapsensa luokseen Tanskaan ainoastaan sen vuoksi, että lapsi on täyttänyt viisitoista vuotta. Perheenyhdistämisdirektiivi tukee tämänkaltaista tulkintaa.

- 14 Perheenyhdistämisdirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla perheiden yhdistäminen on tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista, ja se helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa. Direktiivissä määritetään tyhjentävästi perheenyhdistämistä koskevaan oikeuteen liittyvät rajoitukset, jollaisia jäsenvaltioissa voidaan soveltaa.
- 15 Tämän perusteella yleisen edun mukainen pakottava syy, kuten onnistuneen kotoutumisen turvaamisen tavoite, voi olla perusteena sille, että jäsenvaltio esittää edellytyksenä kolmannen valtion kansalaisen oikeudelle perheenyhdistämiseen hänen alaikäisten lastensa kanssa esimerkiksi sellaisia lapsen Tanskassa oleskelevaa isää tai äitiä eli jäsenvaltiossa oleskelevaa perheenkokoajaa koskevia vaatimuksia, että 1) hän on asunut jäsenvaltiossa laillisesti tietyn ajan, joka saa kuitenkin olla enintään kaksi vuotta, 2) hänellä on sopiva asunto, 3) hänellä on vakaat ja säännölliset tulot, jotka riittävät hänen ja hänen perheensä ylläpitoon, ja 4) hän noudattaa jäsenvaltion määrittämiä kotouttamistoimia, mutta jäsenvaltiolla on joka tapauksessa aina velvollisuus huolehtia asianmukaisesti alaikäisten lasten oikeuksista.
- 16 Lisäksi jäsenvaltiot voivat perheenyhdistämisdirektiiviin sisältyvien kahden standstill-lausekkeen nojalla pitää voimassa lainsäädäntöä, jolla määrätään yli 12-vuotiaiden lasten kotoutumisen arvioinnista tai hakemuksen toimittamisesta ennen kuin lapsi on täyttänyt viisitoista vuotta, sikäli kuin säännökset ovat olleet voimassa jäsenvaltiossa ennen direktiivin voimaantuloa, vrt. direktiivin 4 artiklan 1 ja 6 kohta sekä tuomion parlamentti v. neuvosto 85 ja 88 kohta. Kuvatuilla poikkeuksilla perheenyhdistämisdirektiivin yleissääntöön, jonka mukaan alaikäisillä lapsilla on oikeus perheenyhdistämiseen vanhempiensa kanssa, on haluttu ottaa huomioon joidenkin jäsenvaltioiden toive siitä, että lapset pitäisi yhdistää perheidensä kanssa pieninä, jotta he voivat saada tarvittavan koulutuksen ja oppia kielen koulussa.
- 17 Onnistuneen kotoutumisen turvaamisen tavoitteen vaikutusta arvioitaessa ratkaisevaa on, että perheenyhdistämisdirektiivi sisältää standstill-lausekkeen ainoastaan sen mahdollistamiseksi, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa lainsäädäntöä, jossa asetetaan vaatimus hakemuksen toimittamisesta ennen kuin lapsi täyttää viisitoista vuotta. Sen sijaan alaikäiselle lapselle asetettavaa ikärajaa ei mainita perheenyhdistämisen edellytyksissä, ja niistä jäsenvaltioilla yleisesti on oikeus säätää myös direktiivin voimaantulon jälkeen. Perheenyhdistämisdirektiivillä säädettyä oikeutta alaikäisten lasten perheenyhdistämiseen ei voida jälkikäteen rajoittaa sen toiveen perusteella, että lapset pitäisi kotoutumisen helpottamiseksi yhdistää perheidensä kanssa pieninä. Toisin sanoen tämänkaltaista toivetta ei voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä. Vastaavasti toiveella siitä, että lapset pitäisi kotouttamisen helpottamiseksi yhdistää perheidensä kanssa pieninä, ei voida perustella rajoituksia perheen yhdistämistä koskevaan oikeuteen, joka implisiittisesti velvoittaa Tanskaa päätöksen N:o 1/80 13 artiklan mukaisen standstill-lausekkeen perusteella.

- 18 Viidentoista vuoden ikäraja on lisäksi suhteellisuusperiaatteen vastainen ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin mukaisesta poikkeamisen mahdollisuudesta huolimatta, sillä kyseisen säännöksen mukaisessa arvioinnissa on painotettava perusteita, joilla pyritään arvioimaan, onko lapsella lähtömaahansa siteitä, kuten siellä asuvia huoltajia, joiden vuoksi oleskeluluvan epääminen Tanskassa ei olisi lapsen edun toteutumisen vastaista. Näin ollen alaikäisen lapsen kotoutumisen mahdollisuuksia Tanskassa ei konkreettisesti arvioida, vaikka lapsi olisi täyttänyt viisitoista vuotta.
- 19 Ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentti sinänsä on täysin assosiaatiosopimuksen mukainen, sillä kyseisessä säännöksessä säädetään ainoastaan, että Tanskan on kunnioitettava perusoikeuksia. Kun ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 9 c §:n 1 momenttia tarkastellaan yhdessä, oikeutta viisitoista vuotta täyttäneiden alaikäisten lasten perheen yhdistämiseen on harkittava kokonaisvaltaisesti, ja siinä on käytettävä perusteita, joita perinteisesti on käytetty arvioitaessa sitä, puoltavatko perheen yhtenäisyyttä tai lapsen etua koskevat näkökohdat oleskeluluvan myöntämistä Tanskaan. Perusteet eivät ole varteenotettavia sen kannalta, onko lapsella edellytyksiä onnistuneeseen kotoutumiseen Tanskassa, eikä niitä voida miltään osin pitää mittapuuna kyseisen seikan arvioinnissa. Onnistuneen kotoutumisen tavoitteen kannalta katsottuna merkityksettömien, epäyhtenäisten tai epätäsmällisten perusteiden mukaan vaihtelevasta ikärajasta säätäminen on siten niin ikään oikeusvarmuusperiaatteen vastaista, vrt. tuomion A 41 kohta.
- 20 **Udlændingenævnetin** käsityksen mukaan ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohtaa ei voida tulkita irrallaan, eikä viidentoista vuoden ikäraja siten ole ehdoton. Lain valmisteluaineiston perusteella säännöstä on sovellettava yhdessä ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin kanssa. Näin ollen sovelletaan ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momenttia, jos hakija ei täytä ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista ikävaatimusta. Kyseistä yleistä harkintasäännöstä soveltaessaan viranomaisten on harkittava ja arvioitava, onko olemassa erityisiä syitä, jotka puoltaisivat viisitoista vuotta täyttäneen lapsen perheen yhdistämistä.
- 21 Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan (viidentoista vuoden ikäraja) ja 9 c §:n 1 momentin yhdessä muodostama rajoitus on perusteltu yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä ja oikeasuhteinen, joten se ei ole päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvän standstill-lausekkeen vastainen.
- 22 Ensinnäkin tuomioiden Dogan, Genc ja A perusteella voidaan ilman muuta olettaa, että viidentoista vuoden ikäraja on päätöksessä N:o 1/80 tarkoitetun kaltainen rajoitus. Viidentoista vuoden ikäraja on perusteltu yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä eli onnistuneen kotoutumisen turvaamiseksi, ja tämä on tuomioissa Dogan ja Genc hyväksytty yleisen edun mukaiseksi pakottavaksi syyksi.
- 23 Lisäksi viidentoista vuoden ikäraja on omiaan edistämään lapsen onnistuneen kotoutumisen tavoitetta. Ikärajan laskemista kahdeksastatoista vuodesta

viiteentoista vuoteen vuonna 2004 on tarkasteltava vuonna 2001 julkaistun, ulkomaalaisten kotoutumisesta tanskalaisessa yhteiskunnassa tehdyn raportin päätelmien valossa: kolmansista maista tulleiden maahanmuuttajien kotoutuminen arvioitiin yleisesti ottaen ”negatiiviseksi”, koska heillä oli erityisen suuria vaikeuksia löytää paikkansa koulutusjärjestelmästä ja työmarkkinoilta sekä oppia riittävästi tanskaa. Mainittu raportti, muut ministeriöiden julkaisemat raportit ja Danmarks Statistikin tilastotiedot vahvistavat, että lapsen iällä maahantulon ajankohtana on olennainen merkitys sen kannalta, suorittaako lapsi myöhemmin koulutuksen Tanskassa, ja koulutus puolestaan parantaa työllistymismahdollisuuksia ja vaikuttaa lapsen onnistuneen kotoutumisen mahdollisuuksiin Tanskassa.

- 24 Viidentoista vuoden ikärajalla pyritään myös estämään sitä, että Tanskassa asuvat ulkomaalaiset tietoisesti jättäisivät lapsensa lähtömaahansa joko biologisen vanhemman tai muun perheenjäsenen huostaan, kunnes lapsi on lähes aikuinen, vaikka hän olisi aiemmin voinut saada oleskeluluvan Tanskaan.
- 25 Sitä näkökohtaa, että vaatimus periaatteessa soveltuu lapsen onnistuneen kotoutumisen turvaamiseen, tukee myös unionin lainsäädäntö, ks. perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 1 ja 6 kohta sekä unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, ks. esim. tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.12.2005, Tuquabo-Tekle ym. v. Alankomaat (CE:ECHR:2005:1201JUD006066500).
- 26 Kolmanneksi viidentoista vuoden ikäraja ei yhdessä ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin kanssa luettuna ylitä sitä, mikä on tarpeen aiemmin mainitun lapsen onnistuneen kotoutumisen turvaamisen tavoitteen saavuttamiseksi. Vaatimus ei nimittäin ole ehdoton, sillä siitä voidaan ulkomaalaislain 9 c §:n 1 momentin perusteella nimenomaisesti poiketa erityisistä syistä, kuten perheen yhtenäisyyden tai lapsen edun vuoksi.
- 27 Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohtaan ei luettuna yhdessä 9 c §:n 1 momentin kanssa sisälly ”vaatimusta, jonka mukaan lapsella ei saa olla liian vahvoja siteitä lähtömaahansa, jos hän haluaa saada oleskeluluvan Tanskaan”, toisin kuin B on väittänyt.
- 28 Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohta ei luettuna yhdessä 9 c §:n 1 momentin kanssa myöskään sisällä niin epäyhtenäisiä tai epätäsmällisiä perusteita, että se ei sen vuoksi olisi oikeasuhteinen tai unionin oikeuteen sisältyvän oikeusvarmuusperiaatteen mukainen.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 29 Unionin tuomioistuin on tuomiossa Genc ja osin myös tuomiossa Dogan olettanut, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyviä, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevaa standstill-lauseketta ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan mukaista

sijoittautumisvapautta koskevaa standstill-lauseketta on tulkittava niin, että ne estävät jäsenvaltioita säätämästä uusista rajoituksista, jotka koskevat Turkin kansalaisia olevien lasten tai aviopuolisoiden mahdollisuuksia perheen yhdistämiseen.

- 30 Unionin tuomioistuin on edelleen todennut, että päätöksen N:o 1/80 14 artiklasta ilmenevien syiden lisäksi uusia rajoituksia voidaan perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, ja sellainen voi olla muun muassa onnistuneen kotoutumisen turvaamisen tavoite. Uusien vaatimusten on kuitenkin oltava tavoitellun päämäärän saavuttamiseen sopivia, eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Genc, että kahden vuoden säännön kaltainen sääntö, joka kyseessä olleena ajankohtana sisältyi ulkomaalaislain perheen yhdistämistä lasten kanssa koskeneisiin säännöksiin, ei soveltunut halutun kotoutumistavoitteen saavuttamiseen. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut täsmällisesti kantaa siihen, mihin perusteisiin on tukeuduttava arvioitaessa, sopivatko vaatimukset, joilla sanotaan tavoiteltavan onnistunutta kotoutumista, mainitun tavoitteen saavuttamiseen vai ylitetäänkö niillä se, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.
- 31 Unionin tuomioistuin on tuomiossa A todennut, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen toimenpide, jonka mukaan asianomaisessa jäsenvaltiossa laillisesti asuvan turkkilaisen työntekijän ja hänen aviopuolisonsa välinen perheen yhdistäminen edellyttää, että heidän siteensä tähän jäsenvaltioon ovat vahvemmat kuin heidän siteensä johonkin kolmanteen valtioon, on mainitussa määräyksessä tarkoitettu uusi rajoitus, ja ettei sen kaltainen rajoitus ole perusteltu.
- 32 On lähtökohtaisesti syytä olettaa, että onnistuneen kotoutumisen turvaamisen tavoitetta Tanskassa edistää se, jos lapsi tulee maahan mahdollisimman pienenä ja elää maassa siten mahdollisimman suuren osan varhaisista vuosistaan, koulu- ja opiskeluvuodet mukaan lukien, ja että ikäraja voi edistää tavoitteen toteutumista.
- 33 Tanskan ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa säätämä viidentoista vuoden ikäraja ei ole ehdoton, sillä oleskelulupa voidaan lain 9 c §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan nojalla myöntää alle 18-vuotiaalle lapselle, jos sitä puoltavat erityiset syyt, kuten perheen yhtenäisyys tai lapsen etu.
- 34 Ulkomaalaislain valmisteluaineistossa ei 9 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 9 c §:n 1 momentin soveltamisen yhteydessä mainita onnistuneen kotoutumisen tavoitetta lainkaan, mutta siinä todetaan, että 9 c §:n 1 momenttia voidaan soveltaa, jos perheen yhdistäminen on sallittava Tanskan kansainvälisten velvoitteiden, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, perusteella.
- 35 Näin ollen on epäselvää, estääkö päätöksen N:o 1/80 13 artikla ottamasta käyttöön ja soveltamasta sen kaltaista säännöstä kuin Tanskan ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin 2 kohta, luettuna yhdessä 9 c §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan kanssa, jonka mukaan perheen yhdistäminen jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan,

taloudellisesti aktiivisen Turkin kansalaisen ja hänen viisitoista vuotta täyttäneen lapsensa välillä edellyttää erityisiä puoltavia syitä, kuten perheen yhtenäisyyteen tai lapsen etuun liittyviä näkökohtia.

- 36 Tätä taustaa vasten Østre Landsret pitää tarpeellisena edellä mainitun ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä unionin tuomioistuimelle.

TYÖASIAKIRJA