EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 15.11.2011
KOM(2011) 735 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Euroopan unionissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta perheenyhdistämiseen (direktiivi 2003/86/EY)

I. JOHDANTO JA VIHREÄN KIRJAN TAVOITE

Perheen yhdistäminen on maahanmuuttajille välttämätöntä perhe-elämän mahdollistamiseksi. Vuodesta 2003 lähtien Euroopan unionin yhteisissä maahanmuuttosäännöissä on vahvistettu edellytykset, joiden täyttyessä kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen Euroopan unionissa.[1] Direktiivissä säädetään siitä, millaisin edellytyksin perheenjäsenet, jotka eivät ole EU:n kansalaisia, voivat tulla maahan ja oleskella maassa muuttaessaan sellaisen henkilön luo, joka ei ole EU:n kansalainen ja joka oleskelee jo laillisesti jossakin jäsenvaltiossa. Direktiiviä ei sovelleta EU:n kansalaisiin.[2]

Kun direktiivi hyväksyttiin, sitä pidettiin vasta ensimmäisenä askeleena kohti lakien yhtenäistämistä. Kansalaisjärjestöt ja tutkijat arvostelivat sitä siksi, että sillä yhtenäistettiin lainsäädäntöä varsin vähän. Toisaalta jotkin jäsenvaltiot ovat asettaneet viime vuosina rajoittavia sääntöjä ja jopa vaatineet muuttamaan direktiiviä[3] voidakseen asettaa perheenyhdistämiselle lisäehtoja. Ne pitävät tällaisia muutoksia tarpeellisina, jotta ne voivat torjua väärinkäytöksiä ja hallita paremmin maahanmuuttajien suurta määrää.

Perheenyhdistäminen onkin huomattava, joskin pienenevä osa laillista maahanmuuttoa.[4] 2000-luvun alussa näytti siltä, että niissä jäsenvaltioissa, joissa oli saatavana luotettavia tietoja, perheiden maahanmuuton osuus kaikesta laillisesta maahanmuutosta oli yli puolet. Nykyään sen osuus on supistunut kolmasosaan kaikesta EU:hun suuntautuvasta maahanmuutosta. Osuus on vieläkin pienempi, jos tarkastellaan vain perheenyhdistämisdirektiivin kohderyhmää, toisin sanoen kolmannen maan kansalaisia, jotka muuttavat EU:ssa asuvan kolmannen maan kansalaisen luo. Heitä on EU:ssa suunnilleen puoli miljoonaa eli heille myönnetään noin 21 prosenttia kaikista oleskeluluvista.[5]

Sekä Tukholman ohjelmassa että Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa perheenyhdistäminen määriteltiin alaksi, jolla EU:n politiikkaa pitäisi kehittää edelleen kiinnittäen erityistä huomiota kotouttamistoimenpiteisiin. Komissio itse kiinnitti ensimmäisessä direktiivin soveltamisesta antamassaan kertomuksessa (KOM(2008) 610)[6] huomiota ongelmiin ja puutteisiin, jotka liittyivät direktiivin täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa. Kertomuksessa mainittiin muutamia kattavia virheitä, jotka liittyivät direktiivin täytäntöönpanoon (erityisesti säännöksiin, joka koskivat viisumien myöntämisen helpottamista, erillisen oleskeluluvan myöntämistä, lapsen edun huomioon ottamista, oikeussuojakeinoja ja suotuisampien perheenyhdistämisedellytysten soveltamista pakolaisiin). Toisaalta kertomuksessa todettiin, että direktiivi itsessään jättää jäsenvaltioille liikaa

---

1 Direktiivi 2003/86/EY oikeudesta perheenyhdistämiseen, jäljempänä ’direktiivi’.

2 Kun perheenyhdistäminen koskee EU:n kansalaista ja hänen perheenjäseniään, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, sovelletaan direktiiviä 2004/38/EY. Tätä direktiiviä sovelletaan kuitenkin vain tapauksiin, joissa EU:n kansalainen muuttaa muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, tai oleskelee tai on oleskellut tällaisessa jäsenvaltiossa ja hänen perheenjäsenensä, joka on kolmannen maan kansalainen, muuttaa hänen mukanaan tai hänen luokseen.

3 Alankomaiden kannanotto EU:n maahanmuuttopolitiikkaan.

4 Osuuden pieneneminen johtuu luultavasti osaksi menettelytapojen muutoksista joissakin jäsenvaltioissa, joissa on otettu käyttöön tiukempia ehtoja. Näiden muutosten väitetään helpottavan laajamittaisen maahanmuuton hallintaa, mutta ne kyseenalaistavat direktiivissä tunnustetun oikeuden perheenyhdistämiseen. Nykyiset oikeudelliset vähimmäistakeet koko EU:ssa perustuvat direktiiviin.

5 Lähde: Eurostat. Tarkat luvut esitetään liitteessä. Viron, Luxemburgin ja Alankomaiden tiedot eivät olleet saatavissa.

6 http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:FI:PDF.

harkintavaltaa niiden soveltaessa joitakin direktiivin valinnaisia säännöksiä (”voidaan myöntää” -tyyppisiä säännöksiä), jotka liittyvät erityisesti mahdolliseen odotusaikaan, tuloja koskevaan vaatimukseen ja mahdollisiin kotouttamistoimiin.

Edellä esitetyn valossa komissio katsoo, että perheenyhdistämisestä on käynnistettävä julkinen keskustelu, jossa otetaan esiin tiettyjä direktiivin soveltamisalaan kuuluvia seikkoja.[7] Juuri tämä on vihreän kirjan tarkoitus. Sidosryhmiä pyydetään vastaamaan erilaisiin kysymyksiin siitä, miten sääntöjä, jotka koskevat perheenyhdistämistä EU:ssa, voitaisiin tehostaa. Lisäksi niitä pyydetään antamaan direktiivin soveltamiseen liittyviä tilasto- ja muita tietoja laadullisen arviointinsa tueksi. Samalla on pidettävä mielessä, että direktiivin tavoitteena on määrittää **perheenyhdistämisoikeuden** käytön edellytykset ja helpottaa edellytykset täyttävien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista kyseessä olevaan jäsenvaltioon.[8] Komissio kehottaa erityisesti perheenyhdistämisoikeuden väärinkäyttöön liittyvistä ongelmista ilmoittaneita jäsenvaltioita täsmentämään ongelmia ja arvioimaan niiden määrää, jotta niihin voidaan puuttua EU:ssa määrätietoisemmin.

Komissio ratkaisee tämän kuulemisen tulosten perusteella, ovatko konkreettiset poliittiset jatkotoimet tarpeen (esimerkiksi direktiivimuutos, tulkintaohjeet tai nykytilanteen säilyttäminen). Mahdollisten EU:n välineiden on oltava perusoikeuskirjan – erityisesti yksityiselämän ja perhe-elämän kunnioittamista, avioitumisoikeutta, lapsen oikeuksia ja syrjintäkieltoa koskevien määräyksien – ja muiden kansallisten velvoitteiden mukaisia. Siksi komissio varmistaa, että mahdollisten jatkotoimien vaikutukset perusoikeuksiin ja niiden yhteensopivuus perusoikeuskirjan kanssa arvioidaan perusteellisesti käyttäen ns. perusoikeuksien tarkistuslistaa, jonka komissio on vahvistanut strategiassaan perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön.[9]

II. KYSYMYKSIÄ SIDOSRYHMILLE

1. SOVELTAMISALA

1.1. Kuka kelpaa direktiivissä tarkoitetuksi perheenkokoajaksi?

Direktiivissä asetetaan kaksi edellytystä, jotka henkilön on täytettävä voidakseen hakea perheenyhdistämistä eli toimia niin sanottuna perheenkokoajana: hänellä on oltava vähintään vuodeksi myönnetty voimassa oleva oleskelulupa sekä perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus[10] (3 artiklan 1 kohta). Direktiivi jättää jäsenvaltioille toiseen edellytykseen liittyvää tulkinnanvaraa, mikä voi johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen ja siihen, että lähes kuka tahansa kolmannen maan kansalainen voidaan sulkea direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

---

7 Huom. Tässä kuulemisessa ei käsitellä asioita, jotka liittyvät direktiiviin 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

8 Katso direktiivin johdanto-osan 4 kohta.

9 KOM(2010) 573 lopullinen, 19.10.2010. Katso myös toimintaohjeet perusoikeuksien ottamisesta huomioon komission vaikutustenarvioinneissa (*Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*), SEC(2011) 567 lopullinen, 6.5.2011.

10 Valmisteluasiakirjan mukaan tämän ehdon tausta-ajatuksena oli se, ettei oikeus perheenyhdistämiseen koskisi henkilöitä, jotka oleskelevat maassa vain tilapäisesti ilman mahdollisuutta oleskeluluvan uusimiseen.

Näiden kahden edellytyksen ohella 8 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta ottaa käyttöön vähimmäisaika (enintään kaksi vuotta), joka perheenhakijan on täytynyt asua maassa, ennen kuin perheenyhdistäminen voi toteutua. Tämä tarkoittaa sitä, että hakemuksen voi kyllä jättää, mutta jäsenvaltiot voivat viivyttää perheenyhdistämistä, kunnes niiden lainsäädännössä vahvistettu määräaika on kulunut.

K1

Ovatko kriteerit (perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskelulupa hakemuksen jättämisen aikaan, siten kuin siitä säädetään 3 artiklassa, ja perheenyhdistämistä edeltävä odotusaika, siten kuin siitä säädetään 8 artiklassa) oikeat, ja onko tämä paras tapa valita perheenkokoajat?

1.2 Perheenyhdistämiseen oikeutetut perheenjäsenet

1.2.1. Pakolliset vaatimukset – ydinperhe

Tällä hetkellä direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on sallittava ”ydinperheeseen” kuuluvien perheenjäsenten maahantulo ja oleskelu maassa (jos direktiivin muut ehdot täyttyvät). Ydinperheellä tarkoitetaan perheenkokoajan puolisoa sekä perheenkokoajan tai hänen puolisonsa alaikäisiä lapsia. Direktiivissä sallitaan silti jopa tältä osin tiettyjä rajoituksia.

Jäsenvaltiot voivat asettaa **puolisolle** 4 artiklan 5 kohdan nojalla vähimmäisiän (joka voi direktiivin mukaan olla enintään 21 vuotta) riippumatta siitä, vastaako se kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavaa täysi-ikäisyyden rajaa. Tämän säännöksen tausta-ajatuksena oli huoli perheenyhdistämissääntöjen käyttämisestä väärin pakkoavioliittojen solmimiseksi. On kuitenkin vaikeaa arvioida, onko tämä todellinen ongelma ja miten suuresta ongelmasta on kyse.

K2

Onko kohtuullista vaatia puolisolta vähimmäisikää, joka poikkeaa jäsenvaltiossa sovelletusta täysi-ikäisyyden rajasta? Voidaanko pakkoavioliittoja estää perheenyhdistämiseen liittyvissä yhteyksissä muilla tavoin, ja jos voidaan, niin miten?

Onko teillä selvää näyttöä avioliittoon pakottamiseen liittyvistä ongelmista? Jos on, miten suuresta ongelmasta on kyse (tilastotietoja) ja onko se yhteydessä perheenyhdistämistä koskeviin sääntöihin (täysi-ikäisyyden rajasta poikkeavan vähimmäisiän asettamiseksi)?

Alaikäisten lasten osalta direktiivissä säädetään mahdollisuudesta asettaa kaksi lisärajoitetta, jotka on molemmat laadittu standstill-poikkeuslausekkeen muotoon. Niistä ensimmäisessä (4 artiklan 1 kohdan viimeinen kappale) yli 12-vuotiaita, perheestään erillään maahan saapuvia lapsia pyydetään osoittamaan, että he täyttävät kotoutumisedellytykset.[11] Tätä on käyttänyt vain yksi jäsenvaltio. Toisen mahdollisen rajoituksen (4 artiklan 6 kohta) mukaan 15 vuotta täyttäneitä lapsia voidaan vaatia esittämään jäsenvaltioon saapumisen perusteeksi

[11] Katso kertomuksen (KOM(2008) 610) sivu 5.

jokin muu syy kuin perheenyhdistäminen. Yksikään jäsenvaltio ei ole soveltanut tätä rajoitusta.

K3

Onko mielestänne hyödyllistä säilyttää sellaiset standstill-lausekkeet, joita jäsenvaltiot eivät käytä, kuten 15 vuotta täyttäneitä lapsia koskeva lauseke?

1.2.2. Valinnainen lauseke – muut perheenjäsenet

Koska direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot turvaamaan vain ydinperheen yhdistämisen, jäsenvaltiot voivat päättää vapaasti, sisällyttävätkö ne muut perheenjäsenet kansalliseen lainsäädäntöönsä (4 artiklan 3 kohta). Vaikka kyseessä onkin vain valinnainen lauseke, yli puolet jäsenvaltioista on päättänyt sisällyttää lainsäädäntöönsä perheenkokoajan ja/tai hänen puolisonsa vanhemmat. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että direktiivin johdanto-osan 5 kohdasta seuraa, että jäsenvaltioiden, jotka tunnustavat saman sukupuolen edustajien väliset avioliitot kansallisessa perheoikeudessaan, on tehtävä niin myös direktiiviä soveltaessaan.[12] Jos vastaavasti saman sukupuolen edustajien rekisteröidyt parisuhteet tunnustetaan kansallisessa perhelainsäädännössä ja jos jäsenvaltiot soveltavat direktiivin valinnaista lauseketta rekisteröidystä parisuhteesta, niiden olisi tehtävä samoin, kun parisuhteen osapuolet ovat samaa sukupuolta.

K4

Ovatko säännöt perheenyhdistämiseen oikeutetuista perheenjäsenistä sopivat ja riittävän laajat, jotta niissä otetaan huomioon ydinperheen lisäksi myös muiden perhetyyppien määritelmät?

2. PERHEENYHDISTÄMISEN EDELLYTYKSET

Direktiivi ei velvoita jäsenvaltioita asettamaan perheenyhdistämiselle edellytyksiä, kuten erilaisia kotouttamistoimenpiteitä, vaan tarjoaa niille mahdollisuuden tehdä niin. Sen sijaan EU:ssa tapahtuvaan perheenyhdistämiseen ei voida soveltaa muita edellytyksiä.

2.1. Kotouttamistoimenpiteet

Valinnaisessa lausekkeessa (7 artiklan 2 kohta) säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä. Tämä oli yksi kiistanalaisimmista ja eniten keskustelua herättäneistä vaatimuksista neuvotteluissa. Direktiivissä ei sen nykyisessä muodossa säädetä tarkkaan, mitä näillä kotouttamistoimenpiteillä tarkoitetaan ja miten niitä pitäisi soveltaa, ja vain osa jäsenvaltioista käyttää niitä. Kolme jäsenvaltiota asettaa nämä toimenpiteet maahantulon edellytykseksi: ne vaativat perheenjäseniä suorittamaan kielikokeen ja vastaanottavan yhteiskunnan tuntemusta mittaavan kokeen tai allekirjoittamaan sopimuksen, jossa he sitoutuvat osallistumaan maahantulon jälkeen kansalaistaidon kursseille ja tarvittaessa kielikursseille. Eräissä muissa

[12] ”Jäsenvaltioiden olisi pantava tämän direktiivin säännökset täytäntöön sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen katsomatta.”

jäsenvaltioissa perheenjäsenet velvoitetaan osallistumaan kotouttamiskursseille (lähinnä kielenopetukseen) vasta maahantulon jälkeen.

Kuten arviointikertomuksessa on jo todettu, kotouttamistoimenpiteiden hyväksyttävyyden pitäisi riippua siitä, helpottavatko ne kotouttamista ja ovatko ne suhteellisuusperiaatteen[13] ja toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Perheenyhdistämispäätöksissä pitäisi kokeiden suorittamisen osalta ottaa huomioon, onko perheenjäsenillä käytettävissään apuvälineitä (käännettyä materiaalia, kursseja), joiden avulla he voivat valmistautua, ja ovatko apuvälineet helposti saatavilla (sijainti, hinta). Huomioon pitäisi ottaa myös tietyt yksilölliset ominaisuudet (kuten todistettu lukutaidottomuus, sairaudet).

Uudessa eurooppalaisessa toimintasuunnitelmassa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten[14] esitetään jäsenvaltioille yksityiskohtaisia suosituksia sellaisten kielikurssien järjestämisestä, jotka on suunniteltu kotoutumisen eri vaiheissa olevien maahanmuuttajien erilaisiin tarpeisiin ja joihin kuuluu myös perehdyttämisohjelmia vasta saapuneille maahanmuuttajille.

K5

Edistetäänkö näillä toimenpiteillä tehokkaasti kotoutumista? Miten tätä voidaan arvioida käytännössä? Mitkä kotouttamistoimenpiteet ovat tältä osin tehokkaimpia?

Olisiko EU:n mielestänne hyödyllistä täsmentää näitä toimenpiteitä?

Ovatko maahantuloa edeltävät toimenpiteet mielestänne tarpeen? Jos ovat, millaisin keinoin voidaan varmistaa, etteivät ne itse asiassa aiheuta perheenyhdistämiselle tarpeettomia esteitä (kuten suhteettomia maksuja tai vaatimuksia) ja että niissä otetaan huomioon yksilölliset ominaisuudet, kuten ikä, lukutaidottomuus, vammaisuus tai koulutustaso?

2.2. Odotusaika suhteessa vastaanottokapasiteettiin

Direktiivin 8 artiklan toisessa kohdassa säädetään erityisestä poikkeuksesta, jota sovelletaan niihin jäsenvaltioihin, joiden lainsäädännössä otettiin huomioon vastaanottokapasiteetti jo direktiivin antamisajankohtana. Näiden maiden sallitaan säätää kolmen vuoden odotusajasta, joka alkaa hakemuksen jättämisestä. Unionin tuomioistuin on selventänyt tätä lauseketta niin[15], että oleskelulupa on myönnettävä viimeistään kolmen vuoden kuluttua hakemuksen jättämistä, jos sen myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Tämä tarkoittaa, että vastaanottokapasiteetti voi olla yksi hakemuksen käsittelyssä huomioon otettavista tekijöistä, mutta sen ei voida tulkita oikeuttavan kiintiöjärjestelmää tai kolmen vuoden odotusajan soveltamista ilman, että yksittäistapauksiin liittyvät erityisolosuhteet otetaan huomioon. Vain yksi jäsenvaltio soveltaa tätä poikkeusta.

K6

Onko direktiivin soveltamisen kannalta tarpeen ja perusteltua säilyttää tällainen poikkeus, jolla tarjotaan mahdollisuus ottaa käyttöön kolmen vuoden odotusaika hakemuksen

---

13 Lisätietoja annetaan kertomuksen kohdassa 4.3.4.

14 KOM(2011) 455 lopullinen, hyväksytty 19.7.2011.

15 Asiassa C-540/03 annettu tuomio, kohdat 100 ja 101.

jättämisestä alkaen?

3. PERHEENJÄSENTEN MAAHANTULO JA OLESKELU MAASSA

Jäsenvaltioiden on myönnettävä perheenjäsenille ensimmäiseksi oleskelulupa, joka on voimassa vähintään yhden vuoden (13 artiklan 2 kohta). Lisäksi säädetään, että perheenjäsenille myönnettävien oleskelulupien voimassaoloaika ei saa periaatteessa ylittää perheenkokoajan oleskeluluvan voimassaoloaikaa (13 artiklan 3 kohta).

Näiden säännösten täytäntöönpanoon saattaa liittyä ongelmia, jos perheenkokoajan oleskelulupa on enää voimassa alle vuoden silloin, kun perheenjäsenten oleskeluluvat myönnetään. Tällöin nämä kaksi sääntöä voivat olla keskenään ristiriidassa, varsinkin jos perheenkokoajan oleskelulupaan on jo haettu jatkoa.

K7

Pitäisikö direktiivissä säätää erityisesti tilanteesta, jossa perheenkokoajan oleskelulupa on enää voimassa alle vuoden mutta sitä ollaan uusimassa?

4. TURVAPAIKKAAN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

4.1. Toissijaisen suojelun jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle

Direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saavat toissijaista suojelua (3 artiklan 2 kohdan b alakohta). Tukholman ohjelmassa vaadittiin kuitenkin ottamaan yhtenäinen suojeluasema yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhdeksi päätavoitteeksi sillä perusteella, että pakolaisilla ja toissijaista suojelua saavilla henkilöillä on samanlaiset suojelutarpeet. Siksi tavoitteena on lähentää toissijaista suojelua saavien henkilöiden oikeuksia ja pakolaisten oikeuksia, kuten niin sanotun määrittelydirektiivin uudelleenlaaditussa versiossa[16] korostetaan. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, pitäisikö sääntöjä lähentää myös perheenyhdistämisen osalta, mikä edellyttäisi direktiivin soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä koskevien säännösten muuttamista.

K8

Pitäisikö perheenyhdistämisdirektiivin säännöksiä soveltaa toissijaista suojelua saavien kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämiseen?

Pitäisikö perheenyhdistämisdirektiivin suotuisampia säännöksiä, joiden nojalla pakolaisten ei esimerkiksi tarvitse täyttää tiettyjä vaatimuksia (majoitus, sairausvakuutus, vakaat ja säännölliset tulot ja varat), soveltaa myös toissijaista suojelua saaviin henkilöihin?

4.2. Muita turvapaikkaan liittyviä kysymyksiä

Direktiivissä asetetaan pakolaisiin sovellettavia suotuisampia sääntöjä (luku V). Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa näiden suotuisampien sääntöjen soveltamista tiettyihin tilanteisiin,

---

16 Vähimmäisvaatimukset kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi sekä myönnetyn suojelun sisältö (uudelleenlaatiminen), KOM(2009) 551.

kuten perhesuhteisiin, jotka ovat olleet olemassa jo ennen pakolaisten maahantuloa (9 artiklan 2 kohta), tai perheenyhdistämistä koskeviin hakemuksiin, jotka on esitetty kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä (12 artiklan 1 kohta). Näissä mahdollisissa rajoituksissa ei oteta riittävän hyvin huomioon heidän tilanteensa erityispiirteitä. Pakolaiset kohtaavat käytännön ongelmia, jotka liittyvät heidän erityistilanteeseensa ja poikkeavat luonteeltaan muiden kolmansien maiden kansalaisten kohtaamista ongelmista (esimerkiksi vaikeudet pitää yhteyttä alkuperämaahan jääneeseen perheeseen). Lisäksi pakolainen on saattanut viettää pitkän ajan maanpaossa tai jonkin jäsenvaltion alueella odottamassa turvapaikkamenettelyn tulosta ja on voinut perustaa tänä aikana perheen. Pakolaiset eivät myöskään välttämättä tiedä, ovatko heidän perheenjäsenensä yhä elossa, tai kykene antamaan tietoa heidän olinpaikastaan tai esittämään tarvittavia asiakirjoja tehdäkseen perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen pian suojeluaseman saamisen jälkeen. Heidän perheenjäsenensä ovat saattaneet joutua samanlaisiin selkkauksiin ja kokea samanlaisia järkytyksiä ja koettelemuksia kuin pakolaiset itse. Siksi joitakin asioita pitäisi tarkastella uudelleen tässä valossa erityisesti sen arvioimiseksi, pitäisikö direktiivistä poistaa nämä mahdolliset rajoitukset.

K9

Pitäisikö jäsenvaltioilla olla jatkossakin mahdollisuus rajoittaa direktiivin suotuisampien säännösten soveltamista pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan?

Olisiko direktiivissä ulotettava perheenyhdistämisoikeus koskemaan myös muita pakolaisista riippuvaisia perheenjäseniä, ja jos olisi, niin missä laajuudessa?

Pitäisikö pakolaisilta vaatia jatkossakin näyttöä siitä, että he täyttävät majoitusta, sairausvakuutusta ja tuloja ja varoja koskevat vaatimukset, ellei perheenyhdistämishakemusta ole esitetty kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä?

5. PETOKSET, VÄÄRINKÄYTÖKSET JA MENETTELYJÄ KOSKEVAT KYSYMYKSET

5.1. Haastattelut ja tutkimukset

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetään mahdollisuudesta suorittaa haastatteluja ja muita tutkimuksia, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Joissakin jäsenvaltioissa on otettu käyttöön mahdollisuus tehdä DNA-testejä perhesuhteiden toteamiseksi. Direktiivissä ei säädetä mitään tällaisesta näytöstä. Komissio on todennut, että jotta tällaiset haastattelut ja muut tutkimukset olisivat EU:n lainsäädännön nojalla hyväksyttäviä, niiden on oltava oikeasuhteisia eli ne eivät saa viedä pohjaa oikeudelta perheenyhdistämiseen. Niiden yhteydessä on myös kunnioitettava perusoikeuksia, erityisesti oikeutta yksityisyyteen ja perhe-elämän suojaa.

K10

Onko teillä selvää näyttöä petoksiin liittyvistä ongelmista? Kuinka suuresta ongelmasta on kyse (tilastotietoja)? Onko haastatteluista ja tutkimuksista, kuten DNA-testeistä, mielestänne merkittävää apua ongelman ratkaisemisessa? Olisiko EU:n mielestänne hyödyllistä säätää tarkemmin näistä haastatteluista tai tutkimuksista? Jos olisi, minkä tyyppisiä sääntöjä pitäisitte mahdollisina?

5.2. Lumeavioliitot

Lumeavioliitto on petoksen erityinen muoto, jota jäsenvaltioiden pitäisi torjua. Direktiivin 16 artiklan 4 kohdassa säädettyjen yleisten menettelysääntöjen lisäksi direktiivissä säädetään mahdollisuudesta suorittaa tapauskohtaisia tarkastuksia, jos on olemassa perusteltu syy epäillä petosta tai lumeavioliittoa. Jokaisessa kansallisessa järjestelmässä on tällaisia sääntöjä. Eri jäsenvaltioiden käytännöt on koottu yhteen EU:n rahoittamassa hankkeessa.[17] On kuitenkin vaikeaa arvioida, onko tämä jäsenvaltioille suuri ongelma ja liittyykö se direktiiviin.

K11

Onko teillä selvää näyttöä lumeavioliittoihin liittyvistä ongelmista? Onko teillä tilastotietoja tällaisista avioliitoista (jos niitä on havaittu)? Ovatko ne yhteydessä direktiivin säännöksiin? Voitaisiinko tarkastuksia koskevien direktiivin säännösten täytäntöönpanoa tehostaa, ja jos voitaisiin, niin miten?

5.3. Maksut

EU:ssa ei ole yhdenmukaistettu sääntöjä, jotka koskevat perheenyhdistämiseen liittyviä maksuja (hakemusmaksuja, viisumi- ja oleskelulupamaksuja ja muita kuluja, jotka aiheutuvat edellytysten täyttämisestä, kuten mahdollisten lähtöä edeltävien kielikokeiden suorittamisesta jne.). Liialliset maksut voivat heikentää direktiivin tehokkuutta vaikeuttamalla perheenyhdistämisoikeuden käyttämistä. Asiaa koskevien EU:n sääntöjen puuttumisen seurauksena maksut ovat eri jäsenvaltioissa hyvin erisuuruiset.

K12

Olisiko menettelyn yhteydessä perittäviä hallinnollisia maksuja säänneltävä? Jos olisi, pitäisikö säännöt kirjata takeiden muotoon vai olisiko asiasta säädettävä tarkemmin?

5.4. Menettelyn pituus – hallinnollisen päätöksen määräaika

Perheenyhdistämisen hakumenettelyyn voi kulua paljon aikaa. Direktiivissä asetetaan ehdoton määräaika, johon mennessä päätös on annettava hakijalle kirjallisesti tiedoksi. Päätös on annettava tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämispäivästä (5 artiklan 4 kohta). Jäsenvaltiot voivat kuitenkin pidentää tätä määräaikaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen käsittelyssä ilmenneisiin vaikeuksiin. Käytännössä määräaikoja pidennetään tämän lausekkeen perusteella keskimäärin kolme kuukautta.

K13

Onko direktiivissä hakemuksen käsittelylle asetettu hallinnollinen määräaika perusteltu?

---

[17] ARGO-toimintaohjelmassa, joka koskee yhteistyötä EU:n hallinnollisiin sääntöihin liittyvien väärinkäytösten torjumiseksi ja jossa käsitellään myös muun muassa lumeavioliittoja, korostetaan tarvetta kehittää yhteinen tietokanta ja yhteinen tapa puuttua tällaisiin ”valeavioliittoihin”.

5.5. Horisontaaliset lausekkeet

Direktiivissä on kaksi velvoittavaa horisontaalista lauseketta: 5 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on hakemusta käsitellessään otettava asianmukaisesti huomioon alaikäisen lapsen etu. Tämä säännös vastaa perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan ja lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaista velvoitetta, jonka mukaan kaikissa lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu, sekä perusoikeuskirjan 24 artiklan 3 kohdassa ilmaistua ajatusta siitä, että lapsen on pidettävä henkilökohtaisesti yhteyttä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti. Unionin tuomioistuin on painottanut näitä perusoikeuskirjan säännöksiä ja 5 artiklan 5 kohtaa tuoreessa oikeuskäytännössään.[18] Kuten direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta kertomuksesta ilmenee, tämä lauseke on kuitenkin pantu monissa jäsenvaltioissa täytäntöön vain viittaamalla yleisesti muihin kansainvälisiin oikeusvälineisiin (esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista).[19]

Toisessa horisontaalisessa lausekkeessa eli 17 artiklassa säädetään velvollisuudesta ottaa asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. Toisin sanoen tämä lauseke velvoittaa jäsenvaltiot arvioimaan kutakin tapausta yksilöllisesti, mistä unionin tuomioistuin erityisesti muistuttaa oikeuskäytännössään.[20]

K14

Miten näiden horisontaalisten lausekkeiden soveltamista voitaisiin helpottaa ja miten se voitaisiin turvata käytännössä?

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOTOIMET

Komissio aikoo käynnistää laajan keskustelun kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kesken. Kaikkia EU:n toimielimiä, kansallisia viranomaisia, alue- ja paikallisviranomaisia, ehdokasmaita, kumppaneina toimivia kolmansia maita, hallitustenvälisiä ja hallituksista riippumattomia järjestöjä, kaikkia perheenjäsenten parissa työskenteleviä valtiollisia toimijoita ja yksityisiä palveluntuottajia, tutkijoita, työmarkkinaosapuolia, kansalaisjärjestöjä ja yksityishenkilöitä kehotetaan osallistumaan vastaamalla edellä esitettyihin kysymyksiin.

Komissio aikoo järjestää julkisen kuulemistilaisuuden. Voidakseen valmistautua siihen komissio pyytää kaikkia asianomaisia toimittamaan kirjalliset vastauksensa tähän kuulemisasiakirjaan viimeistään 1. maaliskuuta 2012 seuraavaan osoitteeseen:

Immigration and Integration Unit – ”Green Paper on Family reunification”
Directorate General Home Affairs
European Commission
B-1049 Brussels
Sähköposti: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu
Kaikki asianmukaiset vastaukset julkaistaan Sinun äänesi Euroopassa -verkkoportaalissa osoitteessa http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fi.htm.

---

18 Asiassa C-540/03 annettu tuomio.
19 KOM(2008) 610, s. 11.
20 Asioissa C-540/03 ja C-578/08 annetut tuomiot.

Liite: Perheenyhdistämiset lukuina

Kolmannen maan kansalaisen (KMK) luo muuttaville kolmansien maiden kansalaisille myönnetyt oleskeluluvat (perhesyistä myönnetyt oleskeluluvat ja mistä tahansa syistä myönnetyt oleskeluluvat)

	KMK:n luo muuttaville KMK:ille perhesyistä myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat			KMK:ille mistä tahansa syistä myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat yhteensä			KMK:n luo muuttaville KMK:ille myönnettyjen oleskelulupien osuus kaikista KMK:ille myönnetyistä 1. oleskeluluvista		
MAA/VUOSI	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgia	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgaria	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Tšekki	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Tanska	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Saksa	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Viro	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irlanti	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Kreikka	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Espanja	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Ranska	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Italia	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Kypros	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Latvia	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Liettua	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luxemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Unkari	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Alankomaat	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Itävalta	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Puola	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugali	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Romania	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slovenia	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slovakia	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Suomi	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Ruotsi	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Yhdistynyt kuningaskunta	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
EU yhteensä [21]	**452 757**	**423 301**	**508 325**	**2 534 835**	**2 338 669**	**2 466 347**	**17,9**	**18,1**	**20,6**

Lähde: Eurostat

Tietoja vuotta 2008 edeltävältä ajalta ei ole saatavissa, sillä oleskelulupia koskevia tietoja ryhdyttiin keräämään asetuksen (EY) N:o 862/2007 nojalla, ja ensimmäiseksi viitevuodeksi

[21] EU yhteensä ilman niitä jäsenvaltioita, joita koskevat tiedot eivät ole käytettävissä.

vahvistettiin asetuksessa vuosi 2008. Viro ja Alankomaat eivät ole toimittaneet tietoja kolmannen maan kansalaisen luo muuttaville kolmansien maiden kansalaisille myönnetyistä ensimmäisistä oleskeluluvista, koska näitä tietoja ei voida erotella muista perhesyistä myönnettyjä oleskelulupia koskevista tiedoista. Tanska ei toimittanut vuotta 2008 koskevia tietoja, eikä Luxemburg vuosien 2008–2010 tietoja.

Perhesyistä myönnettyjen oleskelulupien suhteellisen vähäinen määrä suhteessa muihin oleskelulupiin johtuu siitä, että tilasto kattaa vain perheenyhdistämisdirektiivin mukaiset tapaukset eikä siinä oteta huomioon niitä perheenjäseniä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja muuttavat EU:n kansalaisen luo.

Kolmannen maan kansalaisen luo muuttaville kolmansien maiden kansalaisille perhesyistä myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat perheenjäsentyypin mukaan

SYY	Perhesyyt: henkilö muuttaa kolmannen maan kansalaisen luo			
MAA / VUOSI 2010	Yhteensä	Puoliso/kumppani muuttaa KMK:n luo	Lapsi muuttaa KMK:n luo	Muu perheen-jäsen muuttaa KMK:n luo
Belgia	9 997	4 157	5 831	9
Bulgaria	1 725	:	:	:
Tšekki	13 398	4 547	7 626	1 225
Tanska	1 490	600	890	0
Saksa	28 200	11 912	15 895	393
Viro	:	:	:	:
Irlanti	300	112	117	71
Kreikka	13 398	4 044	9 354	0
Espanja	89 905	19 140	69 099	1 666
Ranska	29 400	:	:	:
Italia	160 200	67 509	70 336	22 355
Kypros	741	:	:	:
Latvia	413	254	78	81
Liettua	691	:	:	:
Luxemburg	:	:	:	:
Unkari	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Alankomaat	:	:	:	:
Itävalta	7 838	:	:	:
Puola	598	291	286	21
Portugali	11 967	916	1 013	10 038
Romania	910	424	429	57
Slovenia	2 231	:	:	:
Slovakia	697	401	75	0
Suomi	4 302	1 576	2 497	229
Ruotsi	25 358	18 223	6 938	197
Yhd. kuningaskunta	103 187	:	:	: