

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja perheenyhdistämisestä”

(2012/C 225/02)

ALUEIDEN KOMITEA

- muistuttaa, että perheenyhdistämisen ongelmaa on käsiteltävä tarkemmin samalla kun tarkastellaan uudistettua eurooppalaista toimintasuunnitelmaa kotouttamista varten (CdR 199/2011) ja monitasoisen hallinnon kulttuuria Euroopassa (CdR 273/2011), joka edellyttää erityisesti alueiden komitean toimia.
- huomauttaa, että vihreän kirjan mukaan direktiivin soveltamista on joissakin tapauksissa käytetty pelotteluvälineenä, ja korostaa, ettei perheenyhdistämisjärjestelyjä saa pitää maahanmuuttovirtojen hillitsemisvälineenä. Yhdistämisen erityisenä tavoitteena on laillisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen ja perheen perustamista koskevan oikeuden kunnioittaminen.
- korostaa, että yksilöiden oikeus yhteiselämään perheen yhtenäisyyden edellyttämällä tavalla ja oikeus mutta myös velvollisuus huolehtia lapsista sekä kasvattaa ja kouluttaa heitä ja näin ollen pitää heidät luonaan, ovat perusluonteisia oikeuksia ja velvollisuuksia kansalaisuudesta riippumatta. Komitea muistuttaa, että tämä on tunnustettu monissa asiaa koskevissa yhdenmukaisissa kansallisissa ja kansainvälisissä julistuksissa.
- muistuttaa, että jäsenvaltioiden on noudatettava käytännön tomissaan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita, jotta alueiden ja paikallisyhteisöjen aloitteille annetaan entistä suurempi rooli kotouttamistoimien yhteydessä ja jotta niille tarjottaisiin vakaa ja oikeudellisesti vahva viitekehys.
- kehottaa paikallistasoa osallistumaan nykyistä enemmän monitasoiseen hallintoon, mikä on yhdenmukaisen, perusoikeuksia kunnioittavan sekä kohdeyhteisöjen ja maahanmuuttajien hyvinvointia edistävän maahanmuuttopolitiikan ehdoton edellytys.

Esittelijä	Sergio SOAVE (IT, PSE), Saviglianon (CN) pormestari
Viiteasiakirja	Vihreä kirja Euroopan unionissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta perheen yhdistämiseen (direktiivi 2003/86/EY) COM(2011) 735 final

1 POLIITTISET SUOSITUKSET

ALUEIDEN KOMITEA

Viitekehys

1. suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen käynnistää keskustelu perheen yhdistämisestä, jota on jo tarkasteltu direktiivissä 2003/86/EY, jotta voidaan arvioida eräitä direktiivin soveltamisessa esiin tulleita ongelmakohtia ja tutkia tarkemmin useiden eri tahojen (valtiosta riippumattomat organisaatiot, paikallisyhteisöt, tutkijat) esittämien huomioiden merkitystä.

2. pitää asianmukaisena päätöstä esittää keskustelun pohjaksi vihreä kirja, jossa korostetaan eräitä direktiivin keskeisiä näkökohtia ja esitetään joukko kysymyksiä. Komitea on tyytyväinen siihen, että Euroopan komissio päättää mahdollista konkreettista toimista vasta kuulemisprosessin jälkeen.

3. muistuttaa, että paikallis- ja alueviranomaisilla on keskeinen rooli kotouttamispolitiikan ja sosiaalisen koheesion politiikan hallinnoinnissa, ja tämän vuoksi niiden on voitava osallistua täysimääräisesti keskusteluun perheen yhdistämistä käsittelevien sääntöjen toteuttamisesta, jotta helpotetaan sekä maahanmuuttajien täyttä kotouttamista kohdemaissa että mahdollista direktiivin tarkistusta.

4. korostaa, että kyseinen aloite on joulukuussa vuonna 2009 hyväksytyn Tukholman ohjelman sekä syyskuussa 2008 hyväksytyn Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen linjausten mukainen.

5. muistuttaa, että perheen yhdistämisen ongelmaa on käsiteltävä tarkemmin samalla kun tarkastellaan uudistettua eurooppalaista toimintasuunnitelmaa kotouttamista varten (CdR 199/2011) ja monitasoisen hallinnon kulttuuria Euroopassa (CdR 273/2011), joka edellyttää erityisesti alueiden komitean toimia.

Lausunnon poliittiset puitteet

6. on tietoinen siitä, että talouskriisi, joka parhaillaan ravistelee voimakkaasti Eurooppaa, saattaa vääristää direktiivin arviointia. Tämä johtuu osittain Eurooppaan kohdistuvista uusista maahanmuuttovirroista, jotka perustuvat esimerkiksi monia Välimeren etelärannan maita yhdistävän, arabikevään nimellä tunnetun ja sinällään merkittävän ja myönteisen poliittisen liikedinnän seurauksiin.

Periaatteet ja arviointi

7. huomauttaa, että vihreän kirjan mukaan direktiivin soveltamista on joissakin tapauksissa käytetty pelotteluvälineenä, ja korostaa tähän liittyen, ettei perheen yhdistämistä järkevyyttä saa

pitää maahanmuuttovirtojen hillitsemisvälineenä. Kyseiseen ongelmaan tulee puuttua sen lähteellä ja muulla tavalla. Yhdistämisen erityisenä tavoitteena on sitä vastoin laillisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen ja perheen perustamista koskevan oikeuden kunnioittaminen. Tämä periaate on vahvistettu kaikissa oikeuksia koskevissa peruskirjoissa.

8. korostaa, että yksilöiden oikeus yhteiselämään perheen yhtenäisyyden edellyttämällä tavalla ja oikeus mutta myös velvollisuus huolehtia lapsista sekä kasvattaa ja kouluttaa heitä ja näin ollen pitää heidät luonaan, ovat perusluonteisia oikeuksia ja velvollisuuksia kansalaisuudesta riippumatta. Komitea muistuttaa, että tämä on tunnustettu monissa asiaa koskevissa yhdenmukaisissa kansallisissa ja kansainvälisissä julistuksissa. Etenkin vuoden 1948 ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 16 artiklassa todetaan, että "[p]erhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustava ydinosa" ja että "sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojaan". Euroopan unionin perusoikeuskirjan 9 artiklassa mainitaan yksilön perusoikeuksina oikeus perustaa perhe.

9. toivoo, että maahanmuuttopolitiikoissa kunnioitetaan täysin näitä perusoikeuksia Strasbourgissa ja Luxemburgissa tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Ne ovat toistuvasti esittäneet asiasta selkeän kannan.

10. kehottaa lisäksi arvioimaan käytännön tasolla perheen yhdistämisen vaikutuksia. Direktiivissä todetaan, että perheen yhdistämisen avulla luodaan kotouttamista helpottavaa sosiokulttuurista vakautta ja edistetään taloudellista ja sosiaalista koheesiota, mistä on pelkästään etua vastaanottaville paikallisyhteisöille. On pikemminkin tunnustettava, että perheen yhdistämistä koskevan oikeuden soveltaminen parantaa maahanmuuttopolitiikan laatua, sillä näin siinä kiinnitetään enemmän huomiota maahanmuuttajien oleskelun vakiinnuttamiseen tehokkaan sosioekonominen kotouttamisen välttämättömänä välineenä vastaanottavassa maassa. Kyseessä on lisäksi ratkaiseva askel – myös käytännön vaikutusten kannalta – jonka avulla osaltaan vähennetään laitonta maahanmuuttoa sekä sosiaalisen syrjäytymisen vaarallisia muotoja.

11. toteaa, että kaikissa Euroopan maiden perustuslaeissa perheside on taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteisvastuullisuuteen liittyvien erityisvelvoitteiden pohjana. Maahanmuuttajien perhesiteen arvostaminen tunnustamalla entistä selkeämmin oikeus perheen yhdistämiseen on erityisväline, jonka avulla edistetään ulkomaalaisten ymmärrystä siitä, etteivät heille asetetut moninaiset (hallinnolliset ja organisatoriset) velvoitteet perustu vain alistamispolitiikkaan tai poliisin käytössä oleviin välineisiin vaan

että ne ovat osa yleisempää tavoitetta, jonka avulla pyritään kokonaisuudessaan kehittämään yhteiskuntaa, johon myös maahanmuuttajia kehoitetaan osallistumaan aktiivisesti paitsi harjoittamalla oikeuksiaan myös tunnustamalla velvollisuutensa, jotka perustuvat kansalaistunnon ja toisista kannetun vastuun periaatteisiin.

12. toivoo näin ollen, että huomiota kiinnitetään erityisesti niin sanotun ydinperheen suojeluun. Direktiivissä kiinnitetään jo nyt suurta huomiota ydinperheeseen ja – kyseisessä viitekehyksessä – alaikäisten lasten oikeuteen päästä perheensä luokse, sillä he tarvitsevat erityisen suurta suojaa. Muiden perhemuotojen osalta ja ottaen huomioon myös maahanmuuttajan lähtövaltion lait ja tavat, komitea katsoo, että jäsenvaltioiden on voitava itse arvioida yksittäistapauksia tai yleisiä seikkoja. Jos kuitenkin kuulemisen tuloksena Euroopan komission päätelmänä on, että olisi vahvistettava yhteinen ”perheen” määritelmä EU:n tasolla, tämän määritelmän on oltava sopusoinnussa niiden määritelmien kanssa, jotka sisältyvät muihin EU:n säädöksiin.

13. katsoo, että kun otetaan huomioon tällaisten yleisperiaatteiden ja arvioiden merkitys, ei ole paikallaan rajoittaa huomattavasti direktiivissä tunnustettua ja Lissabonin sopimuksessa vahvistettua yksittäisten jäsenvaltioiden harkintavaltaa. Komitea muistuttaa kuitenkin, että jäsenvaltioiden on noudatettava käytännön toimituksissa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita, jotta alueiden ja paikallisyhteisöjen aloitteille annettaisiin entistä suurempi rooli kotouttamistoimien yhteydessä ja jotta niille tarjottaisiin vakaa ja oikeudellisesti vahva viitekehys.

II VIHREÄSSÄ KIRJASSA ESITETTYJÄ KYSYMYKSIÄ

ALUEIDEN KOMITEA

Perheen käsite ja perhesiteelle asetetut edellytykset

14. katsoo, että huolimatta kaikkien EU:n alueella laillisesti oleskelevien unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten oikeudesta perheenyhdistämiseen on ymmärrettävää rajoittaa kyseisen oikeuden soveltaminen tiettyihin tilanteisiin edellyttäen, että noudatetaan direktiivin henkeä, jolla tähdätään kyseisten henkilöiden kotouttamisen ja vakauttamisen helpottamiseen.

15. katsoo, että direktiivin nykyinen muotoilu saattaa tässä yhteydessä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja tulkintavaikeuksia, ja kehottaa tutkimaan mahdollisuutta määritellä unionitasolla vähimmäisoleskeluaika, jossa otetaan huomioon niin vakauttamisvaatimus kuin oikeus perhe-elämään ja jonka yhteydessä sovelletaan vastaavia malleja kuin kiertomuuton yhteydessä, kun asianomaiset osallistuvat vapaaehtoisen kotiinpaluun ohjelmiin.

16. ehdottaa, että perheenyhdistämisen edellytyksenä olisi aviopuolisoiden osalta se, että puolison on yleisesti ottaen oltava

vastaanottavan maan lainsäädännön mukaan täysi-ikäinen. Poikkeustapauksissa oikeus perheenyhdistämiseen voitaisiin myöntää nuoremmillekin. Näin voidaan varmistaa mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus ja välttää mahdollinen ikäsyrintä.

17. kiinnittää huomiota siihen, että kaksi poikkeusta, jotka koskevat alaikäisten lasten oikeutta perheenyhdistämiseen (4 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta ja 6 kohta), voitaisiin poistaa, koska niitä on harvoin sovellettu käytännössä. Komitea suosittaa kuitenkin, että asianomaiset päätökset tehdään aina lapsen intressien mukaisesti ja lapsen oikeuksien suojelemiseksi. Lisäksi komitea suosittaa, että samoista syistä alaikäisten lasten oikeus perheenyhdistämiseen varmistetaan myös silloin, kun vanhemmat eivät ole avioliitossa, jotta estetään kaikenlaiset avioliitossa ja avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten väliset syrjinnän muodot.

18. katsoo muita perheenjäseniä kuin puolisoa, rekisteröityä kumppania tai lapsia koskevaa valinnaista lauseketta silmällä pitäen, että on asianmukaista säilyttää yksittäisten jäsenvaltioiden harkintavalta määriteltäessä valintaperusteet. Komitea toteaa, ettei voimassa olevasta direktiivistä käy ilmi perheenkokoajan kuolemasta, avioliiton pätemättömäksi julistamisesta, avioerosta, jäsenvaltiosta poistumisesta tai isyyden kiistämisestä perheenjäseniin kohdistuvat vaikutukset, vaikka näin pitäisi olla.

Kotouttamistoimenpiteet

19. suosittaa seuraamaan ennaltaehkäisevästi jo käynnistettyjen erilaisten kokeilujen tehokkuutta (lähtöä edeltävät toimet ja vastaanottavassa maassa toteutetut toimet). Komitea suosittaa tämän alkuarvioinnin perusteella kuitenkin välttämään lähtöä edeltäviä toimia, joihin perheenkokoajan perheenjäsenten on mahdollon osallistua lukutaidottomuuden, materiaalikustannusten, pitkien etäisyyksien jne. takia, mikä merkitsisi kuitenkin käytännössä perheenyhdistämisoikeuden menettämistä. Komitean mielestä on lisäksi paikallaan tarjota vastaanottomaahan saapumisen jälkeen maksutta kielikursseja ja/tai kansalaistaidon kurseja ja/tai vastaanottavan yhteiskunnan historiaa ja kulttuuria käsitteleviä kurseja silloin, kun niille osallistuminen on pakollista, jotta vältetään varallisuuteen perustuva syrjintä. Kyseisten kurssien toteuttamisessa on tukeuduttava esimerkiksi kotouttamista koskeviin eurooppalaisiin moduuleihin (*European Integration Modules*).

Odotusaika suhteessa vastaanottokapasiteettiin

20. suosittaa, että kun arvioidaan jäsenvaltion perheenkokoajalle asettamia muita materiaalisia ehtoja (majoitus, sairausvakuutus, vakaat ja riittävät tulot), niiden tulisi vastata suhteellisuusperiaatetta eikä johtaa mielivaltaisiin rajoituksiin. Komitea toivoo etenkin, että jäsenvaltiot noudattavat direktiiviä täytäntöön pantaessa sääntöjä, joiden nojalla kyseisten ehtojen täyttäminen arvioidaan puolueettomien ja todennettavissa olevien kriteerien eikä mielivaltaisen ja rajoittavan tulkinnan mahdollistavien yleisten lausekkeiden perusteella.

21. kehottaa poistamaan jäsenvaltion vastaanottokapasiteetin kriteerin perheen yhdistämisen arviointitekijänä, sillä se on maahanmuuttovirtojen valvonnan lisäväline, joka ei ole Euroopan unionin lainsäädännön periaatteiden mukainen.

22. katsoo, että perheenkokoajan perheenjäsenten oleskeluluvan on oltava yhtä pitkä kuin perheenkokoajan oleskelulupa. Tässä yhteydessä on harkittava mahdollisuutta ottaa käyttöön kiertomuuttoon liittyvien mallien mukaisia ratkaisuja, kun asianomaiset osallistuvat vapaaehtoisien kotiinpaluun ohjelmiin.

Turvapaikkaan liittyviä kysymyksiä

23. katsoo niiden unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten perheen yhdistämisen osalta, jotka nauttivat erityistä suojelua (turvapaikka, pakolaisasema, toissijainen suojelu), että erilaisiin tilanteisiin olisi Tukholman ohjelman linjausten mukaisesti sovellettava itsenäisiä erityissääntöjä, joissa otetaan huomioon kyseistä suojelua nauttivien henkilöiden erityistilanne (myös ajatellen käytännön vaikeuksia täyttää tietojen antamiseen ja asiakirjojen esittämiseen liittyviä velvoitteita). Perheen yhdistämisen yleisiä sääntöjä käsittelevää direktiiviä ei näin ollen tulisi soveltaa niiden ulkomaalaisten perheenjäseniin, jotka saavat erityistä suojelua. Heidän kohdallaan perheen yhdistämiseen tulisi sitä vastoin soveltaa itsenäisiä sääntöjä, jotka koskevat myös perheiteitä, jotka ovat mahdollisesti syntyneet vasta vastaanottavaan maahan tulon jälkeen.

Petokset, väärinkäytökset ja menettelyjä koskevat kysymykset

24. katsoo, että eräiden jäsenvaltioiden päätös ottaa käyttöön dna-testi lasten tunnistamiseksi saattaa, jos sitä ei käytetä vain äärimmäisenä toimenä, loukata vakavasti suhteellisuusperiaatetta sekä perusoikeuksia, kuten oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla).

25. kehottaa lumeavioliiton solmimiseen liittyvien pelättävissä olevien petosten osalta komissiota ja/tai jäsenvaltioita esittämään ilmiön todellista laajuutta koskevia tietoja. Todennettujen tapausten puuttuessa komitea pitää tarpeellisenä suorittaa kaikissa jäsenvaltioissa kohdennettuja tutkimuksia tarkemman kuvan saamiseksi tästä ilmiöstä. Lisäksi on edistettävä hyviä käytänteitä tällaisten ongelmien torjumiseksi.

26. tuo esiin perheen yhdistämisestä perheenkokoajalle koituvat kustannukset ja muistuttaa vaarasta, että eräät jäsenvaltiot voivat käyttää hallintokustannusten keinotekoista nostamista keinona rajoittaa mielivaltaisesti maahanmuuttoa, mikä on täysin vastoin suhteellisuusperiaatetta, joka edellyttää keinojen vastaavan tarkoitusta. Tarkoituksena on edistää, ei estää, kyseisen oikeuden harjoittamista. Komitean mielestä olisikin paikallaan kehottaa jäsenvaltioita määrittelemään maksut siten, ettei direktiivin konkreettista soveltamista tehdä tyhjäksi.

27. katsoo, että jäsenvaltioille on annettava suositus noudattaa direktiivissä säädettyä ehdotonta määräaika, johon mennessä päätös perheen yhdistämishakemuksesta on tehtävä. Kaikki jäsenvaltion asettamat poikkeusmenettelyt, joilla pyritään pidentämään kyseistä määräaika kohtuuttomasti, estävät direktiivin täysimääräisen soveltamisen.

Horisontaalisten lausekkeiden noudattaminen

28. toivoo direktiivissä säädettyjen kahden pakollisen horisontaalisen lausekkeen noudattamiseen liittyvien väitettyjen vaikeuksien osalta, että Euroopan komissio ottaa käyttöön kaikki perussopimuksissa määrätyt välineet ja toimenpiteet, joilla pyritään varmistamaan, että jäsenvaltiot noudattavat täysin yhteisön lainsäädäntöä.

III LOPPUHUOMIOT

29. kehottaa paikallistasoa osallistumaan nykyistä enemmän monitasoiseen hallintoon, mikä on yhdenmukaisen, perusoikeuksia kunnioittavan sekä kohdeyhteisöjen ja maahanmuuttajien hyvinvointia edistävän maahanmuuttopolitiikan ehdoton edellytys. Monilla Euroopan alueilla ja useissa paikallisyhteisöissä on saatu esimerkillisiä kokemuksia kotouttamisesta, ja paikalliselinten käytännön kokemusten ansiosta on usein ratkaistu onnistuneesti kansallisen lainsäädännön moniselitteisyyttä tulkittaessa direktiiviä käytännössä. Alueiden komitea korostaa, että aiheesta on saatava mahdollisimman paljon tietoa, ja tarjoutuu tekemään täysimääräisesti yhteistyötä jäsenvaltioiden ja EU:n muiden toimielinten kanssa sekä keräämään ja levittämään tietoa ja hyviä käytänteitä silloin, kun niitä on saatavilla alue- tai paikallistasolla.

Bryssel 3. toukokuuta 2012

*Alueiden komitean
puheenjohtaja*
Mercedes BRESSO