



Bryssel 3.4.2014
COM(2014) 210 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY
soveltamista koskevista ohjeista**

1. JOHDANTO

Lokakuussa 2008 annetussa direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa kertomuksessa¹ todettiin, että täytäntöönpanoon tai soveltamiseen liittyi useita kattavia virheitä. Direktiivi on myös edistänyt perheenyhdistämistä koskevien sääntöjen yhdenmukaistamista vain rajoitetusti.

Vuonna 2011 komissio julkaisi vihreän kirjan oikeudesta perheenyhdistämiseen² kootakseen mielipiteitä siitä, miten voitaisiin tehostaa sääntöjä perheenyhdistämisestä EU:ssa. Samalla kerättiin tietoja direktiivin soveltamisesta. Komissio sai 120 vastausta muun muassa 24 jäsenvaltiolta sekä kansainvälisiltä organisaatioilta, työmarkkinaosapuolilta, kansalaisjärjestöiltä ja yksityishenkilöiltä.³ Komissio piti 31. toukokuuta ja 1. kesäkuuta 2012 osana Euroopan kotouttamisfoorumi⁴ julkisen kuulemistilaisuuden. Julkisessa kuulemisessa saavutetun yhteisymmärryksen mukaan direktiiviä ei ole syytä laatia uudelleen, mutta komission olisi

- pantava nykyiset säännöt täysimääräisesti täytäntöön
- aloitettava tarvittaessa rikkomusmenettelyjä
- laadittava ohjeita yksilöidyistä seikoista.

Tässä tiedonannossa annetaan jäsenvaltioille ohjeita direktiivin 2003/86/EY soveltamisesta. Ohjeet vastaavat komission tämänhetkisiä näkemyksiä eivätkä rajoita Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen myöhempää kehitystä. Näkemykset saattavat muuttua tulevaisuudessa, minkä vuoksi tämä asiakirja mukautuu, ja prosessi on jatkuva.

Direktiivissä tunnustetaan oikeus perheenyhdistämiseen ja määritetään tämän oikeuden käytön edellytykset.

Euroopan unionin tuomioistuin on toisaalta vahvistanut, että ”4 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia, jotka vastaavat selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, koska kyseisessä säännöksessä jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivissä määritetyissä tapauksissa sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa”⁵.

Toisaalta jäsenvaltioilla tunnustetaan olevan tietty harkintavalta. Ne voivat päättää ulottaa oikeuden perheenyhdistämiseen muihin perheenjäseniin kuin puolisoon ja alaikäisiin lapsiin. Jäsenvaltiot

¹ Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamisesta, KOM(2008) 610 lopullinen.

² Vihreä kirja Euroopan unionissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta perheenyhdistämiseen (direktiivi 2003/86/EY), KOM(2011) 735 lopullinen.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Euroopan kotouttamisfoorumin seitsemäs kokous Julkinen kuuleminen Euroopan unionissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta perheenyhdistämiseen, Bryssel 31. toukokuuta ja 1. kesäkuuta 2012, ks. <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; yhteenvetoraportti, ks. http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁵ Asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 60 kohta.

voivat asettaa perheen yhdistämisen edellytykseksi tiettyjen vaatimusten noudattamisen, jos tämä sallitaan direktiivissä. Niille jää tietty harkintavalta arvioida, noudatetaanko direktiivin vaatimuksia, ja punnita kussakin tapauksessa yksilön ja koko yhteiskunnan keskenään kilpailevat intressit⁶ kussakin konkreettisessa tilanteessa.

Koska perheen yhdistämisen salliminen on yleissääntö, poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää harkintavaltaa, joka niillä tunnustetaan olevan, tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta – eli perheen yhdistämisen edistämistä – ja tehokasta vaikutusta.⁷ Oikeus perheen yhdistämiseen ei kuitenkaan ole rajoitukseton. Sitä käyttävillä on velvollisuus noudattaa vastaanottavan valtion lakeja direktiivin mukaisesti. Petos- ja väärinkäytöstapauksissa on sekä yhteisön että hyvässä uskossa toimivien hakijoiden edun mukaista, että jäsenvaltiot toteuttavat määrätietoisia toimia direktiivin mukaisesti.

Direktiiviä tulkittaessa ja sovellettaessa on myös otettava huomioon perusoikeudet, erityisesti oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta⁸, syrjimättömyysperiaate, lapsen oikeudet ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jotka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

2. DIREKTIIVIN SOVELTAMISALA

Direktiiviä sovelletaan ainoastaan niihin perheenkokoajiin, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia⁹. Tällä tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen, mutta joka oleskelee jäsenvaltiossa laillisesti ja hakee perheen yhdistämistä tai jonka perheenjäsenet hakevat perheen yhdistämistä, sekä perheenkokoajien perheenjäseniä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja muuttavat perheenkokoajan luokse perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen.¹⁰

2.1. Perheenkokoaja

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan perheenkokoaja voi esittää perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen, kun hänellä on vähintään yhdeksi vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus. Oleskelulupa tarkoittaa jäsenvaltion viranomaisten myöntämää lupaa, jonka perusteella kolmannen maan kansalainen voi laillisesti oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, lukuun ottamatta

⁶ Ks. analogisesti asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 54, 59, 61 ja 62 kohta.

⁷ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 kohta.

⁸ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 44 kohta.

⁹ 'Kolmannen maan kansalaisella' tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole EU:n kansalainen ja jolla ei ole unionin lainsäädännön mukaista oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

¹⁰ 2 artiklan a–d alakohda.

- viisumeja;
- turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen tai oleskeluluvan voimassaoloajan jatkamista koskevan hakemuksen käsittelyn ajaksi myönnettyjä lupia;
- poikkeuksellisesti myönnettyjä lupia, joiden tarkoituksena on pidentää sallittua oleskelua enintään yhdellä kuukaudella;
- niiden jäsenvaltioiden, jotka eivät sovelta Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan määräyksiä, myöntämiä enintään kuuden kuukauden pituiseen oleskeluun oikeuttavia lupia¹¹.

Jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava ”perusteltuja mahdollisuuksia saada pysyvä oleskeluoikeus” tapauskohtaisesti ja otettava huomioon yksilölliset olosuhteet, esimerkiksi oleskeluluvan luonne ja tyyppi¹², hallinnolliset käytänteet ja muut perheenkokoajan tilanteeseen liittyvät oleelliset tekijät. Direktiivissä jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta määrittää, onko pysyvän oleskeluluvan saaminen kohtuullisen todennäköistä.

Perusteltujen mahdollisuuksien tarkasteluun sisältyy ennuste siitä, millä todennäköisyydellä pitkäaikaisen oleskeluluvan saamisen kriteerit täyttyvät, kun otetaan huomioon tavanomaiset hallinnolliset käytänteet ja asian olosuhteet. Jäsenvaltioiden on siis arvioitava jokaisessa yksittäisessä tapauksessa, voidaanko kansallisen lainsäädännön mukainen lupa tavanomaisissa olosuhteissa uusia pysyvässä oleskeluluvassa asetettua jaksoa pidemmälle. ”Perustellut mahdollisuudet” eivät edellytä kaikkien pysyvän oleskeluluvan saamisen edellytysten täyttymistä arviointiajankohtana, vaan ennustetta, jonka mukaan ne täyttyvät todennäköisesti. Koska oleskelulupatyyppit ja tarkoitukset, joihin niitä myönnetään, ovat eri jäsenvaltioissa hyvin erilaisia, on jäsenvaltioiden tehtävä määrittää, minkälaisen oleskeluluvan ne hyväksyvät riittäväksi osoitukseksi siitä, että mahdollisuudet ovat perustellut.

X on tietotekniikan ammattilainen, jolla on merkittävästi kokemusta. Hänellä on työskentelyä varten myönnetty oleskelulupa, joka on voimassa jäsenvaltiossa vuoden ajan. Oleskelulupa voidaan uusia rajoituksetta niin kauan kuin X täyttää sen edellytykset, ja viiden vuoden päästä X:llä on oikeus pysyvään oleskeluun.

X haluaisi puolisonsa muuttavan luokseen. Koska kaikki on kunnossa, X voi jatkaa työtään muotialalla, ja voidaan olettaa, että tämän tyyppisen oleskeluluvan edellytykset täyttyvät edelleen ja että X voi uusia oleskelulupansa rajoituksetta jäsenvaltion hallinnollisten käytänteiden ja kansallisten lakien mukaisesti. Hänellä on siis perustellut mahdollisuudet saada oikeus pysyvään oleskeluun, ja direktiiviä voidaan soveltaa.

¹¹ Direktiivin 2 artiklan e kohta ja kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1030/2002, sellaisena kuin se on muutettuna 18 päivänä huhtikuuta 2008 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 380/2008, 1 artiklan 2 kohdan a alakohta.

¹² Esimerkiksi jos oleskelulupa liittyy työpaikkaan, arvioinnissa on otettava huomioon kaikki yksilölliseen tilanteeseen liittyvät olosuhteet, kuten työpaikan luonne, asianomaisen toimialan taloudellinen tilanne sekä työnantajan ja työntekijän aiheet. Pelkästään sen toteaminen, onko työsopimus uusittavissa, ei riitä.

Sellaisten oleskelulupien haltijoilla, jotka on myönnetty tiettyyn tarkoitukseen rajalliseksi ajaksi ja jotka eivät ole uusittavissa, ei kuitenkaan voida periaatteessa katsoa olevan perusteltuja mahdollisuuksia saada oikeutta pysyvään oleskeluun. Tällaiset henkilöt jäävät siis direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Useiden sellaisten peräkkäisten oleskelulupien myöntäminen, joilla on tietty tarkoitus tai jotka ovat voimassa alle vuoden ainoastaan, jotta 3 artiklan 1 kohdassa säädetty perusteltuja mahdollisuuksia koskevan edellytyksen soveltaminen voitaisiin kiertää, olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.¹³ Alle vuoden voimassa oleva oleskelulupa ei riitä. Tämä sulkee väliaikaisen oleskelun (eri) muodot, esimerkiksi tilapäis- tai kausityöntekijät, soveltamisalan ulkopuolelle.

Z on au pair. Hänellä on 24 kuukautta voimassa oleva oleskelulupa, jota ei voi uusida. Tämän vuoksi Z:llä ei ole perusteltuja mahdollisuuksia saada oikeutta pysyvään oleskeluun eikä direktiiviä sovelleta.

W on kausityöntekijä, jonka oleskelulupa on voimassa yhdeksän kuukautta. Koska lupa ei ole voimassa vaadittua yhtä vuotta, direktiiviä ei sovelleta.

2.2. Perheenjäsenet

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan ydinperheen jäsenet eli puoliso ja alaikäiset lapset ovat joka tapauksessa oikeutettuja perheenyhdistämiseen. Artiklassa asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, sillä kyseisessä säännöksessä jäsenvaltiot veloitetaan direktiivissä määritetyissä tapauksissa sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa¹⁴. Alaikäisillä lapsilla, myös joko perheenkokoajan tai hänen puolisonsa adoptiolapsilla, on oikeus perheenyhdistämiseen sillä edellytyksellä, että joko perheenkokoaja tai hänen puolisonsa on lasten huoltaja ja lapset ovat hänen huollettavanaan.

Kun kyseessä on **yhteishuoltajuus**, direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdan toisen virkkeen mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää luvan perheenyhdistämiseen ainoastaan, jos toinen vanhempi antaa siihen suostumuksensa. 'Huoltajuuden' käsite voidaan ymmärtää lapsen henkilöstä huolehtimiseen liittyviksi oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi ja erityisesti oikeudeksi päättää lapsen asuinpaikasta. 'Yhteishuoltajuuden' myötä huoltajuus on yhteinen silloin kun toinen vanhempainvastuunkantajista ei voi tuomion tai lain mukaan päättää lapsen asuinpaikasta ilman toisen vanhempainvastuunkantajan suostumusta.¹⁵

Vanhempien väliset huoltajuusjärjestelyt on yleensä osoitettava ja vaadittu suostumus annettava jäsenvaltion perheoikeuden ja tarvittaessa kansainvälisen yksityisoikeuden mukaisesti. Jos tilanne kuitenkin johtaa ratkaisemattomaan umpikujaan¹⁶, on jäsenvaltion tehtävä määritellä, miten

¹³ Ks. analogisesti asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 kohta.

¹⁴ Asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 60 kohta.

¹⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 2201/2003, annettu 27 päivänä marraskuuta 2003, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta, ks. 2 artiklan 9 kohta ja 11 kohdan b alakohta.

¹⁶ Esimerkiksi kun perheenkokoajalla tai hänen puolisolllaan ei ole yksinhuoltajuutta ja henkilö, jonka kanssa yhteishuoltajuus jaetaan, kieltäytyy antamasta suostumustaan tai häntä ei tavoiteta.

toimitaan. Kuten 5 artiklan 5 kohdassa säädetään, päätös on tehtävä lapsen etujen mukaisesti¹⁷ ja tapauskohtaisesti siten, että otetaan asianmukaisesti huomioon syyt, joiden vuoksi sopimukseen ei ole päästy, sekä muut asian erityisolosuhteet.

Direktiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa on *harkinnanvaraisia* säännöksiä, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat sallia esimerkiksi perheen kokoajan tai tämän puolison ylenevässä polvessa ensimmäisen asteen sukulaisten, täysi-ikäisten naimattomien lasten, pitkäaikaisen avopuolison ja rekisteröidyn parisuhteen osapuolen maahantulon ja maassa oleskelun. Direktiiviä sovelletaan täysimääräisesti, jos jäsenvaltio on sallinut näissä artikloissa lueteltujen perheenjäsenten yhdistämisen. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan harkinnanvaraisessa säännöksessä sallitaan perheen kokoajan tai hänen aviopuolisonsa suoraan ylenevässä polvessa ensimmäisen asteen sukulaisten yhdistäminen, jos nämä ovat 1) perheen kokoajan tai hänen aviopuolisonsa huollettavina 2) eivätkä saa kotimaassa riittävää tukea sukulaisiltaan.

’**Huollettavuuden**’ käsitteellä on EU:n oikeudessa oma merkityksensä. Euroopan unionin tuomioistuin on tullut tähän lopputulokseen direktiiviä 2004/38/EY¹⁸ (vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi¹⁹) koskevassa oikeuskäytännössään, eikä sen sanavalinta osoita, että päätelmä koskisi vain kyseistä direktiiviä. Vaikka on pidettävä mielessä, etteivät näiden kahden direktiivin asiayhteys ja tarkoitus ole samat²⁰, tuomioistuimen käyttämät kriteerit huollettavuudenmittaamiseksi saattavat soveltuvien osin toimia jäsenvaltioiden ohjenuorana, kun ne vahvistavat perusteita 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettun henkilön huollettavuuden luonteen ja keston arvioimiseksi.

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että oleskeluluvan saajan ”huollettavana” olevan perheenjäsenen asema on seurausta tosiseikkojen muodostamasta tilanteesta, jolle on ominaista se, että perheen kokoaja tai hänen puolisonsa/kumppaninsa vastaa perheenjäsenen oikeudellisesta, taloudellisesta, henkisestä tai aineellisesta tukemisesta.²¹ Toimivaltaisen viranomaisen on hakijan henkilökohtaisia olosuhteita tarkastellessaan otettava huomioon tekijöitä, jotka voivat tapauskohtaisesti olla merkityksellisiä. Tällaisia ovat esimerkiksi perheenjäsenen taloudellinen tai

¹⁷ Ks. neuvoston asiakirja 6504/00, s. 5, 7 kohta.

¹⁸ Direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77).

¹⁹ Vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi, ks. asia 327/82, Ekro v. Produktschap voor Vee en Vlees, tuomio 18.1.1984, 11 kohta; asia C-316/85, Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Lebon, tuomio 18.6.1987, 21 kohta; asia C-98/07, Nordania Finans A/S ja BG Factoring A/S v. Skatteministeriet, tuomio 6.3.2008, 17 kohta; asia C-523/07, A., tuomio 2.4.2009, 34 kohta ja asia C-83/11, Secretary of State for the Home Department v. Rahman ym., tuomio 5.9.2012, 24 kohta.

²⁰ Vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus edistää perheen yhdistämistä suoraan ylenevässä polvessa olevien sukulaisten kanssa, kun taas perheen yhdistämistä koskevassa direktiivissä se on poikkeus, joka sallitaan ainoastaan tiettyjen edellytysten täyttyessä.

²¹ Ks. analogisesti asia C-316/85, Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Lebon, tuomio 18.6.1987, 21 ja 22 kohta; asia C-200/02, Zhu ja Chen v. Secretary of State for the Home Department, tuomio 9.10.2004, 43 kohta; asia C-1/05, Jia v. Migrationsverket, tuomio 9.1.2007, 36 ja 37 kohta; asia C-83/11, Secretary of State for the Home Department v. Rahman ym., tuomio 5.9.2012, 18–45 kohta ja yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 56 kohta.

fyysinen riippuvuus perheenkokoajasta tai sukulaisuussuhde tähän.²² Näin ollen 'huollettavuus' voi vaihdella tilanteen ja asianomaisen perheenjäsenen mukaan.

Jotta jäsenvaltio voi määrittää, ovatko perheenjäsenet huollettavina, sen on arvioitava, kykenevätkö nämä, kun otetaan huomioon heidän taloudelliset ja sosiaaliset olonsa, huolehtimaan välttämättömistä tarpeistaan. Tarve aineelliseen tukeen on oltava olemassa siinä valtiossa, josta he ovat lähtöisin tai josta perheenjäsenet tulevat, sillä hetkellä, jolloin he pyytävät päästä asumaan yhdessä perheenkokoajan kanssa.²³ Perheenkokoajan antaman taloudellisen tuen tarpeen määrittämiseen ei ole annettua aineellisen tuen määrää eikä tiettyyn elintasoon liittyviä vaatimuksia.²⁴ Huollettavana olevan perheenjäsenen asema ei edellytä oikeutta elatusapuun.²⁵ Jäsenvaltiot voivat asettaa erityisiä vaatimuksia huollettavuuden luonteelle tai kestolle sen varmistamiseksi, että se on tosiasiallista ja vakiintunutta, eikä sitä ole aiheutettu vain siinä tarkoituksessa, että mahdollistettaisiin jäsenvaltioon pääsy ja sen alueella oleskelu. Näiden vaatimusten on kuitenkin tarpeen olla 4 artiklassa tarkoitetun huollettavana olemista koskevien ilmaisu- ja ehtojen mukaisia eikä viedä kyseiseltä säännökseltä sen tehokasta vaikutusta.²⁶

Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua, suoraan ylenevässä polvessa ensimmäisen asteen sukulaisten '**riittävää tukea sukulaisilta**' ei pitäisi katsoa yksinomaan aineelliseksi. Jäsenvaltiolle jätetään harkinnanvaraa sen suhteen, mitä pidetään riittävänä tukena. Vaatimus täyttyy, jos lähtömaassa ei ole muita perheenjäseniä, jotka tukevat henkilöä lain perusteella tai käytännössä, eli kukaan ei voi korvata perheenkokoajaa ja hänen puolisoaan jokapäiväisten huoltovelvollisuuksien suhteen. Tilanne olisi arvioitava kyseisen tapauksen olosuhteiden mukaan.

Kaikkia tähän kohtaan liittyviä direktiivin säännöksiä on sovellettava erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetun syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti, kuten johdanto-osan 5 kappaleessa todetaan.

2.3. Puolison vähimmäisikä

Direktiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että perheenkokoaja ja hänen puolisonsa ovat täyttäneet tietyn vähimmäisiän, ennen kuin puoliso voi tulla perheenkokoajan luokse. Vähimmäisikä saa olla enintään 21 vuotta. Tätä vaatimusta voidaan käyttää ainoastaan kotoutumisen edistämiseksi ja pakkoavioliittojen estämiseksi. Jäsenvaltiot voivat siis asettaa

²² Ks. analogisesti asia C-83/11, Secretary of State for the Home Department v. Rahman ym., tuomio 5.9.2012, 23 kohta.

²³ Ks. analogisesti asia C-1/05, Jia v. Migrationsverket, tuomio 9.1.2007, 37 kohta.

²⁴ Huollettavuutta olisi arvioitava ensisijaisesti siltä kannalta, kykeneekö perheenjäsen henkilökohtaiset olosuhteet huomioon ottaen saavuttamaan vähimmäiselintason kotimaassaan omien taloudellisten resurssiensa avulla (julkisasiamies Geelhoed asiassa C-1/05, Jia, tuomio 9.1.2007, 96 kohta).

²⁵ Ks. analogisesti asia C-316/85, Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Lebon, tuomio 18.6.1987, 21 ja 22 kohta.

²⁶ Ks. analogisesti asia C-83/11, Secretary of State for the Home Department v. Rahman ym., tuomio 5.9.2012, 36–40 kohta.

vähimmäisiän ainoastaan tätä tarkoitusta varten, eikä sitä saa tehdä tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.²⁷

Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa ja 17 artiklassa edellytetään, että käsitellessään hakemusta jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon alaikäisen lapsen edun ja tutkivat jokaisen hakemuksen erikseen. Vaikka jäsenvaltio edellyttää vähimmäisikää, sen on silti arvioitava kunkin hakemuksen olosuhteet tapauskohtaisesti. Vähimmäisikä voi toimia viitteenä, mutta sitä ei voi käyttää yleisenä kynnysarvona siten, että sitä nuorempien hakemukset hylätään järjestelmällisesti tutkimatta konkreettisesti kunkin hakijan tilannetta.²⁸ Vähimmäisikää koskeva vaatimus on ainoastaan yksi niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan.²⁹

Jos erillisessä arvioinnissa käy ilmi, että 4 artiklan 5 kohdan perustelut eli asianomaisten kotoutumisen varmistaminen ja pakkoavioliittojen estäminen eivät ole sovellettavissa, jäsenvaltion olisi harkittava poikkeuksen tekemistä, jolloin perheenyhdistäminen toteutuisi myös tapauksissa, joissa ikävaatimus ei täyty. Tämä on tilanne esimerkiksi, jos yksilöllisen arvioinnin perusteella on selvää, ettei tapauksessa ole kyse väärinkäytöksestä (esimerkiksi kun henkilöillä on yhteinen lapsi).

Y on 30-vuotias perheenkokoaja, joka on kolmannen maan kansalainen. Hän haluaa luokseen 20-vuotiaan puolisonsa, jonka kanssa hän on ollut naimisissa kaksi vuotta, ja heidän kaksi yhteistä lastaan. Puolisolla on perustaidot jäsenvaltion kielessä. Jäsenvaltion ikävaatimus on 21 vuotta.

Tässä tapauksessa vähimmäisikä voi toimia ainoastaan viitteenä ja yhtenä seikoista, jotka otetaan huomioon tilanteen erillisessä arvioinnissa. Se, että Y:llä ja hänen puolisolllaan on kaksi yhteistä lasta, on osoitus siitä, ettei kyseessä todennäköisesti ole pakkoavioliitto. Myös lasten etu olisi otettava huomioon.

Direktiivin 4, 7 ja 8 artiklan sanamuoto osoittaa selkeästi ajankohdan, jona hakijan tai perheenkokoajan on täytettävä vaatimukset. Sen 7 artiklassa on maininta ”perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen esittämisen yhteydessä”, 4 artiklassa ”ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse” ja 8 artiklassa ”ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä”. Vähimmäisikää koskevan vaatimuksen on siis oltava täytettynä ajankohtana, jona perhe tosiasiallisesti yhdistyy, ei hakemuksen esittämishetkellä. Tämän vuoksi olisi hakemuksia olisi voitava esittää ja tutkia ennen kuin vähimmäisikää koskeva vaatimus täyttyy, erityisesti, kun otetaan huomioon mahdollinen jopa yhdeksän kuukauden mittainen käsittelyaika. Jäsenvaltio voi kuitenkin lykätä perheenyhdistämistä siihen asti, että vähimmäisikä saavutetaan.

²⁷ Ks. analogisesti asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 kohta.

²⁸ Ks. analogisesti asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 48 kohta.

²⁹ Ks. analogisesti asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 99–101 kohta.

3. HAKEMUKSEN ESITTÄMINEN JA KÄSITTELY

3.1. Hakemuksen esittäminen

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on päätettävä, tekeekö maahantuloa ja massaokeskelua koskevan hakemuksen perheenkokoaja vai yksi tai useampi perheenjäsen. Sen 5 artiklan 3 kohdan mukaan yleissääntönä on, että hakemus on esitettävä ja käsiteltävä, kun kyseiset perheenjäsenet oleskelevat sen jäsenvaltion alueen ulkopuolella, jossa perheenkokoaja oleskelee.

Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sekä johdanto-osan 7 kappaleen mukaan jäsenvaltio voi asianmukaisissa olosuhteissa poiketa 5 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan yleissäännöstä ja soveltaa direktiiviä tilanteissa, jossa perheyhteys voidaan säilyttää perheenkokoajan oleskelun alusta asti³⁰. Tietyissä olosuhteissa jäsenvaltio siis voi hyväksyä hakemuksen, kun perheenjäsenet ovat jo sen alueella. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen määrittämisessä, mitkä asianmukaiset olosuhteet ovat.³¹

Jäsenvaltioilla on oikeus periä kohtuullinen ja oikeasuhteinen hallinnollinen maksu perheenyhdistämistä koskevasta hakemuksesta, ja niillä on rajallinen harkintavalta näiden maksujen asettamisessa, kunhan direktiivin tavoitteen ja tehokkaan vaikutuksen saavuttaminen ei vaarannu.³² Näiden maksujen määrällä ei saa olla tavoitteena eikä vaikutuksena esteen luominen perheenyhdistämistä koskevalle oikeudelle. Maksut, joilla on merkittävä taloudellinen vaikutus direktiivissä asetetut edellytykset täyttävälle kolmannen maan kansalaiselle, voivat estää tätä käyttämästä direktiivin mukaisia oikeuksiaan. Tällöin ne on katsottava sellaisinaan liiallisiksi ja suhteettomiksi.³³ Kolmansien maiden kansalaisilta ja näiden perheenjäseniltä direktiivin 2003/86/EY mukaisesti perittäviä maksuja voitaisiin verrata omilta kansalaisilta vastaavista asiakirjoista perittäviin maksuihin sen arvioimiseksi, ovatko kolmansien maiden kansalaisilta perityt maksut oikeasuhteisia. Samalla on otettava huomioon, etteivät nämä henkilöt ole täysin samanlaisissa tilanteissa.³⁴ Lasten edun edistämiseksi komissio kannustaa jäsenvaltioita poistamaan hallinnolliset maksut alaikäisten esittämiltä hakemuksilta. Jos jäsenvaltioon vaaditaan maahantuloviisumi, sen myöntämisedellytyksiä olisi helpotettava ja se olisi myönnettävä ilman ylimääräisiä hallinnollisia maksuja.

³⁰ Direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa todetaan yksiselitteisesti, että jäsenvaltiolla on oikeus antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia.

³¹ Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi hyväksyä poikkeuksia, kun on kyse vastasyntyneestä, viisumivaatimuksesta vapautetusta kolmannen maan kansalaisesta, alaikäisen lapsen edusta, ennen maahantuloa alkaneesta suhteesta, jossa kumppanit ovat eläneet yhdessä merkittävän ajan, humanitaarisista syistä tms. Nämä esimerkit eivät ole tyhjentyviä ja riippuvat aina yksittäisestä tilanteesta.

³² Ks. analogisesti asia C-508/10, Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, tuomio 26.4.2012, 62, 64 ja 65 kohta.

³³ Ks. analogisesti asia C-508/10, Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, tuomio 26.4.2012, 69, 70, 74 ja 79 kohta.

³⁴ Ks. analogisesti asia C-508/10, Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, tuomio 26.4.2012, 77 kohta.

3.2. Mukaan liitettävät asiakirjat

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan perheen yhdistämistä koskevaan hakemukseen on liitettävä

- a) asiakirjat, joista käy ilmi sukulaisuussuhde;
- b) asiakirjat, joista käy ilmi 4 ja 6 artiklassa ja tarvittaessa 7 ja 8 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttyminen;
- c) perheenjäsenen tai -jäsenten matkustusasiakirjojen oikeaksi todistetut jäljennökset.

Jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa päättää, onko asianmukaista ja tarpeen tarkistaa sukulaisuussuhteen todistavat asiakirjat haastatteluin tai muun tutkinnan kautta, esimerkiksi DNA-testein. Asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta koskeva kriteeri osoittaa, että tällaista tutkintaa ei sallita, jos on soveltuvampia ja vähemmän rajoittavia tapoja osoittaa sukulaisuussuhde. Jokainen hakemus, siihen liitetyt todistavat asiakirjat sekä haastattelujen ja muun tutkinnan asianmukaisuus ja tarpeellisuus on arvioitava tapauskohtaisesti.

Perhesuhde avopuolisoiden välillä voidaan osoittaa yhteisen lapsen, aiemman yhdessä asumisen ja kumppanuuden rekisteröinnin lisäksi millä tahansa luotettavalla todistuskeinolla, jolla voidaan osoittaa suhteen vakaus ja pitkäaikaisuus. Näitä ovat esimerkiksi kirjeenvaihto, yhteiset laskut, pankkitilit tai kiinteistön omistus.

3.3. Menettelyjen kesto

Direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa säädetään velvoitteesta, jonka mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava hakemuksesta tekemästään päätöksestä kirjallisesti mahdollisimman pian. Johdanto-osan 13 kappaleen mukaan hakemusten tutkimismenettelyjen olisi oltava tehokkaita jäsenvaltioiden hallintojen keskimääräiseen työtaakkaan nähden.

Yleissääntönä siis standardihakemus olisi käsiteltävä ilman tarpeettomia viiveitä tilanteessa, jossa viranomaisten työmäärä on tavanomainen. Jos työmäärä ylittää poikkeuksellisesti hallinnolliset valmiudet tai hakemus edellyttää lisätutkintaa, *yhdeksän kuukauden enimmäisaika* voi olla perusteltu. Yhdeksän kuukauden jakso alkaa päivästä, jona hakemus esitetään ensimmäisen kerran, ei siitä ajankohdasta, jona jäsenvaltio ilmoittaa vastaanottaneensa hakemuksen.

Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa säädetty poikkeus, jonka mukaan aikaa voidaan jatkaa yli yhdeksän kuukauden, on perusteltu ainoastaan *poikkeuksellisissa olosuhteissa*, jotka liittyvät hakemuksen käsittelyssä ilmenneisiin vaikeuksiin. Tätä poikkeusta olisi tulkittava suppeasti³⁵ ja tapauskohtaisesti. Jäsenvaltion hallintoviranomaisten, jotka haluavat käyttää tätä poikkeusta, on perusteltava määräajan jatkaminen osoittamalla, että tietyn tapauksen poikkeuksellinen monimutkaisuus johtaa poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Hallinnolliset valmiudet eivät voi olla perusteluna määräajan poikkeukselliselle pidentämiselle, ja mahdollinen ylimenevä aika päätöksen tekemisessä olisi rajoitettava ehdottoman välttämättömään. Poikkeuksellisia olosuhteita, jotka liittyvät hakemuksen käsittelyssä ilmenneisiin vaikeuksiin, voisivat olla esimerkiksi tarve arvioida perhesuhteet, kun kyseessä on useita perheyhteisöjä, lähtömaan vakava kriisi, joka estää

³⁵ Ks. analogisesti asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 kohta.

mahdollisuuden käyttää hallinnollisia rekistereitä, vaikeudet järjestää perheenjäsenten kuulemisia lähtömaassa turvallisuustilanteen vuoksi, vaikea pääsy diplomaattiedustustoihin tai ongelmat lapsen huolto-oikeuden määrittämisessä, kun vanhemmat ovat eronneet.

Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan päätös on tehtävä kirjallisena, ja mahdollisen kielteisen päätöksen oikeudelliset ja tosiasioihin perustuvat syyt on esitettävä, jotta hakijalla on oikeus hakea päätökseen muutosta oikeusteitse³⁶.

4. PERHEENYHDISTÄMISEN EDELLYTYKSET

4.1. Yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys

Jäsenvaltiot voivat 6 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan evätä hakemuksen tai peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. Johdanto-osan 14 kappaleessa esitetään, mitä näihin käsitteisiin voi sisältyä. Henkilö, joka haluaa, että hänelle myönnetään oikeus perheenyhdistämiseen, ei saisi muodostaa *uhkaa* yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Yleinen järjestys voi kattaa tuomitsemisen syylliseksi vakavaan rikokseen. Yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteet kattavat myös ne tapaukset, joissa kolmannen maan kansalainen kuuluu kansainvälistä terrorismia tukevaan yhdistykseen, kannattaa tällaista yhdistystä tai joissa hänellä on äärimmäisyyspyrkimyksiä.

Edellä esitetyn lisäksi käsitteiden määrittely jätetään pitkälti jäsenvaltioiden harkittavaksi edellyttäen, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaan liittyvästä oikeuskäytännöstä muuta johdu. Vaikka tuomioistuimen asiaan liittyvä oikeuskäytäntö ei liity välittömästi kolmansien maiden kansalaisiin, sitä voidaan soveltuvin osin käyttää taustana määriteltäessä näitä käsitteitä analogian kautta.³⁷

Jäsenvaltioiden olisi sovellettava suhteellisuusperiaatetta arvioidessaan yksittäistä hakemusta. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on päätöstä tehdessään tarkasteltava kunkin tapauksen erityisolosuhteita (17 artikla) sekä yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vastaisen rikoksen vakavuutta tai lajia tai hakijasta aiheutuvia vaaroja. Johdanto-osan 14 kappaleessa mainitaan, että perheenyhdistäminen voidaan evätä vain asianmukaisesti perustelluista syistä.

Kansanterveydelliseen syyhyyn voidaan vedota ainoastaan, jos kansalaisiin kohdistuu uhka, jota ei voida helposti estää ehkäisevän terveydenhuollon toimenpiteillä. Unionissa pitkään oleskelleista kolmansien maiden kansalaisista annetun direktiivin vastaavat säännökset voivat auttaa

³⁶ Ks. 18 artikla.

³⁷ Vaikka direktiivin 2004/38/EY asiayhteys, tarkoitus ja oikeudellinen järjestelmä eivät olekaan samat, vapaata liikkuvuutta koskevasta direktiivistä vuonna 2009 annettujen suuntaviivojen (KOM(2009) 313 lopullinen, s. 10–14) 3 jaksossa tarkoitettu oikeuskäytäntö voi soveltuvien osin toimia taustana jäsenvaltioille ja kansallisille tuomioistuimille.

kansanterveyden määrittelyssä, sillä niitä sovelletaan samankaltaisissa tilanteissa, ne koskevat kolmansien maiden kansalaisia ja niillä on sama tarkoitus.³⁸

Ainoat taudit, joita sinänsä voidaan pitää uhkana kansanterveydelle, ovat Maailman terveysjärjestön asiaa koskevilla välineillä määritellyt taudit tai muut infektioaudit tai tarttuvat loistaudit, jos niistä säädetään vastaanottavan maan kansalaisten suojelemiseksi annetuissa säädöksissä. Jäsenvaltio voi vaatia, että perheenjäsenille tehdään lääkärintarkastus sen toteamiseksi, ettei heillä ole mitään näistä taudeista. Tällaisia lääkärintarkastuksia ei saa tehdä järjestelmällisesti.

4.2. Asumista koskeva vaatimus

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a kohdan mukaan jäsenvaltio voi vaatia todisteita siitä, että perheenkokoajalla on asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset. Asunnon arviointi jätetään jäsenvaltion harkintaan, mutta käytetyt perusteet eivät kuitenkaan saa olla syrjiviä. Säännöksellä määritetään vaatimusten enimmäistaso. Kokoa, hygieniatasoa ja turvallisuutta koskevat kriteerit eivät saa olla tiukempia kuin muilla asunnoilla, joissa (kooltaan ja yhteiskunnalliselta asemaltaan) verrattavissa olevat perheet asuvat samalla alueella. 'Samalla alueella' tarkoitetaan maantieteellisiä yksiköitä, joiden välillä voi olla tasoeroja esimerkiksi kunnallisella tai alueellisella tasolla. Jäsenvaltion käyttämien kriteerien olisi oltava avoimia ja selkeästi kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjä.

Säännöksen tarkoitus on varmistaa, että perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä asumisjärjestelyt ovat riittävät. Tämän vuoksi vaatimuksen täyttämisen arvioinnin perusteena voi olla joko hakemuksen esittämisaikana vallitseva perheenkokoajan tilanne tai kohtuullinen ennuste odotettavissa olevista asumisjärjestelyistä, kun perheenjäsen tai perheenjäsenet saapuvat perheenkokoajan luokse.

Todisteena voidaan pitää esimerkiksi vuokrasopimusta tai kauppakirjaa. Määräaikaista vuokrasopimusta voidaan pitää riittämättömänä. Jos odotus- ja käsittelyajat ovat pitkiä, tämän vaatimuksen täyttämisen edellyttäminen hakemuksen esittämisaikana voi olla suhteetonta ja vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta, sillä siitä aiheutuu perheenkokoajalle merkittävä taloudellinen ja hallinnollinen lisärasite. Komissio kannustaa jäsenvaltioita joustavuuteen tällaisissa erityisolosuhteissa. Ne voisivat esimerkiksi hyväksyä todisteeksi ehdollisen vuokrasopimuksen, joka tulee voimaan, kun oikeus perheenyhdistämiseen on myönnetty ja perheenjäsenet ovat tosiasiallisesti saapuneet.

4.3. Sairausvakuutusta koskeva vaatimus

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b kohdan mukaan jäsenvaltio voi vaatia todisteita siitä, että perheenkokoajalla on sairausvakuutus, joka kattaa sekä hänen itsensä että hänen perheenjäsentensä kaikki sellaiset riskit, jotka sairausvakuutus kattaa yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta.

³⁸ Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 18 artikla.

Jos asianomaisessa jäsenvaltiossa on pakollinen kattava sairausvakuutus, jota myös maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat käyttää, tämä vaatimus on katsottava täytetyksi. Komissio katsoo, että yksityisen lisäsairausvakuutuksen vaatiminen olisi tarpeeton rasite ja vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta. Jos jäsenvaltiolla on vapaaehtoinen maksuihin perustuva järjestelmä, vaatimus voidaan täyttää

a) ehdollisella sairausvakuutuksella, joka myönnetään, kun perheenjäsenen perheeseen yhdistämistä koskeva hakemus hyväksytään, tai

b) yksityisellä sairausvakuutuksella, joka kattaa samat riskit kuin yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta.

4.4. Riittäviä varoja koskeva vaatimus

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltio voi vaikeasti vaatia todisteita siitä, että perheenkokoajalla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät hänen ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut asiassa Chakroun, että koska perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö, tätä mahdollisuutta on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät saa tämän vuoksi käyttää niille annettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.³⁹ Euroopan unionin tuomioistuin on myös katsonut, että tätä mahdollisuutta on käytettävä siten, että huomioidaan perusoikeuskirjan 7 artikla ja 24 artiklan 2 ja 3 kohta. Näin ollen jäsenvaltiot veloitetaan perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia tutkiessaan ottamaan huomioon asianomaisten lasten etu ja suosimaan perhe-elämää.⁴⁰

Tulojen ja varojen **vakauden** ja **säännöllisyyden** arvioinnin on perustuttava ennusteeseen, jonka mukaan varojen voidaan kohtuudella olettaa olevan saatavilla lähitulevaisuudessa, jotta hakijan ei tarvitse hakeutua sosiaalihuoltojärjestelmän piiriin. Hakija voi tästä syystä toimittaa todisteita siitä, että tietty määrä tuloja ja varoja on saatavilla ja myös odotetaan olevan saatavilla säännöllisesti. Toistaiseksi voimassa oleva työsopimus olisi tämän vuoksi yleensä katsottava riittäväksi todisteeksi.

Jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan huomioon työmarkkinoiden realiteetit, sillä toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset saattavat muuttua yhä harvinaisemmiksi, erityisesti työsuhteen alussa. Jos hakija toimittaa todisteita toisentyyppisestä työsopimuksesta, esimerkiksi jatkettavissa olevasta väliaikaisesta sopimuksesta, jäsenvaltioita kehoitetaan olemaan epäämättä hakemusta automaattisesti pelkästään työsopimuksen luonteen perusteella. Tällaisissa tapauksissa on arvioitava kaikkia kussakin tapauksessa merkityksellisiä olosuhteita.

Tietyillä aloilla, kuten eräillä tietotekniikka- ja media-aloilla sekä luovilla aloilla, väliaikaisiin sopimuksiin perustuva työ voi olla vakiokäytäntö, mutta tulot ovat silti vakaita ja säännöllisiä. Muita merkityksellisiä tekijöitä tulojen ja varojen saatavuuden arvioimisessa voivat olla esimerkiksi perheenkokoajan tutkinto ja ammattitaito, perheenkokoajan alan rakenteellinen työtilanne tai

³⁹ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 kohta. Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 74 kohta.

⁴⁰ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 82 kohta.

jäsenvaltion työmarkkinatilanne. Osoitus tietynsuuruista varoista tai tuloista tiettyä aiempaa ajankohtana voi tietysti olla osa näyttöä, mutta sitä ei saa edellyttää vaatimuksena, sillä näin otettaisiin käyttöön lisäedellytys ja odotusaika – jotka eivät sisälly direktiiviin – erityisesti tilanteessa, jossa perheenkokoaja on työuransa alussa.

Tulot ja varat voivat olla **luonteeltaan** työtuloja, mutta ne voivat olla peräisin myös muista lähteistä, kuten itsenäisestä ammatinharjoittamisesta saaduista tuloista, perheenkokoajan käytettävissä olevista yksityisistä varoista, perheenkokoajan tai perheen suorittamiin aiempiin maksuihin perustuvista oikeuksista (esimerkiksi eläkkeet tai työkyvyttömyyskorvaukset).

Lisäksi ”vakaiden ja säännöllisten tulojen ja varojen” mittarina mainittu ”**ilman, että heidän on turvaututtava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään**” osoittaa, että viimeksi mainittu on tärkein kriteeri arvioitaessa, ovatko tulot tai varat **riittäviä**. ”Sosiaalihuollolla” tarkoitetaan tukea, jonka kansalliset, alueelliset tai paikalliset viranomaiset myöntävät ja johon turvautuu henkilö, tässä tapauksessa perheenkokoaja, jolla ei ole vakaita ja säännöllisiä tuloja ja varoja, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, ja josta saattaa tämän takia tulla oleskelunsa aikana rasite vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuollolle.⁴¹ Käsitteellä on EU:n oikeudessa oma itsenäinen merkityksensä, eikä sitä voida määritellä viittaamalla kansallisen oikeuden käsitteisiin.⁴² Unionin tuomioistuimen mukaan käsitettä on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan yleistä tukea, jolla korvataan se, että henkilöllä ei ole vakaita, säännöllisiä ja riittäviä tuloja ja varoja, mutta sillä ei tarkoiteta tukea, jolla olisi mahdollista täyttää poikkeukselliset tai odottamattomat tarpeet.⁴³ Ilmauksessa ”turvaututtava sosiaalihuoltojärjestelmään” ei jätetä jäsenvaltiolle mahdollisuutta evätä perheenyhdistämistä perheenkokoajalta, jos tämä esittää todisteet siitä, että hänellä on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, mutta kuitenkin tulojensa tason vuoksi voi turvautua erityiseen toimeentulotukeen erityisten ja yksilöllisesti määriteltyjen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi tai tulotukitoimiin.⁴⁴

Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon **kansallisten vähimmäispalkkojen ja eläkkeiden tason sekä perheenjäsenten lukumäärän** arvioidessaan perheenkokoajan tuloja ja varoja ja määrittäessään sosiaalihuollon tasoa. Unionin tuomioistuin on korostanut asiassa Chakroun, että mahdollisuutta on tulkittava suppeasti, eikä se saa olla vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.⁴⁵ Näin ollen kansallisia vähimmäispalkkoja voidaan pitää ylärajana sen suhteen, mitä jäsenvaltiot voivat edellyttää, paitsi jos ne päättävät huomioida perheenjäsenten lukumäärän.

⁴¹ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 46 kohta. Ks. analogisesti asia C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt v. Brey, tuomio 19.9.2013, 61 kohta.

⁴² Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 45 kohta.

⁴³ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 49 kohta.

⁴⁴ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 73 kohta. Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 52 kohta.

⁴⁵ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 ja 47 kohta.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat ilmoittaa tietyn summan **viitemääränä**, mutta koska yksilöiden tarpeet voivat vaihdella suuresti, ne eivät voi edellyttää vähimmäistulotasoa, jonka alittuessa perheen yhdistäminen evättäisiin tutkimatta kunkin hakijan tilannetta 17 artiklan mukaisesti.⁴⁶ Tämän vuoksi hakemusta ei voida evätä yksinomaan sillä perusteella, etteivät hakijan tulot ja varat saavuta viitemäärää. Kunkin tapauksen kaikkia tekijöitä on arvioitava erikseen ennen kuin hakemuksesta tehdään päätös.

Tuomioistuimen mukaan direktiivin edellyttämän perheen yhdistämistä koskevien hakemusten yksilöllisen tutkimisen kohteena ovat *lähtökohtaisesti* perheen kokoajan tulot ja varat eivätkä sen kolmannen maan kansalaisen tulot ja varat, jolle oleskeluoikeutta perheen yhdistämisen perusteella haetaan.⁴⁷ Käyttämällä ilmaisua 'lähtökohtaisesti' tuomioistuin antaa samalla ymmärtää, että jäsenvaltiot voivat päättää ottaa perheen jäsenten tulot ja varat huomioon tai että erityisissä olosuhteissa tästä säännöstä voidaan yksittäisissä tapauksissa sallia poikkeuksia.⁴⁸

Euroopan unionin tuomioistuin on myös katsonut, että vaatimuksen soveltamista koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ei saa tehdä eroa sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen kuin perheenkokoaja tuli vastaanottavan jäsenvaltion alueelle vai vasta sen jälkeen. Perheenkokoajan kyky hankkia säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät hänen ja hänen perheen jäsentensä ylläpitoon ei voi mitenkään riippua ajankohdasta, jona hän on muodostanut perheensä.⁴⁹

4.5. Kotouttamistoimenpiteet

Komissio tunnustaa jäsenvaltioiden harkintavallan päättää, edellyttävätkö ne kolmansien maiden kansalaisten osallistumista kotouttamistoimenpiteisiin, ja kehittää omiin kansallisiin tarkoituksiinsa parhaiten sopivat toimenpiteet.⁵⁰ Komissio kuitenkin korostaa, että tällaisten toimien tavoitteena on helpottaa perheen jäsenten kotoutumista. Niiden hyväksyttävyyden riippuu siitä, palvelevatko ne tätä tarkoitusta ja noudatetaanko niissä suhteellisuusperiaatetta. Tämän vuoksi toimenpiteiden hyväksyttävyyden riippuu mahdollisuudesta päästä niiden piiriin, niiden rakenteesta ja organisoinnista sekä siitä, onko niillä tai niiden vaikutuksella kotoutumisen lisäksi muita tarkoituksia. Jos kotouttamistoimia käytetään tosiasiallisesti perheen yhdistämisen rajoittamiseen, ne muodostavat

⁴⁶ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 48 kohta.

⁴⁷ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 72 kohta.

⁴⁸ Sen sijaan 16 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite ottaa oleskeluluvan voimassaolon jatkamisen yhteydessä huomioon perheen jäsenten osuus kotitalouden tuloista, jos perheenkokoajalla ei ole riittävästi tuloja ja varoja ilman, että hänen on turvauduttava sosiaalihuoltojärjestelmään. Jäsenvaltiot voivat ottaa perheen jäsenten osuuden huomioon ensimmäistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen yhteydessä, koska tätä ei yksiselitteisesti kielletä.

⁴⁹ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 64–66 kohta.

⁵⁰ Kotouttamisesta ks. maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa koskevat jäsenvaltioiden yhteiset perusperiaatteet, Euroopan unionin neuvosto, 2618. kokous, oikeus- ja sisäasioiden neuvosto, 19.11.2004, 14615/04 (Presse 321) ja 20. heinäkuuta 2011 annettu komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Eurooppalainen toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten”, KOM(2011) 455 lopullinen.

lisävaatimuksen perheen yhdistämiseksi. Tämä olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheen yhdistämisen edistämistä, ja tehokasta vaikutusta.⁵¹

Tämän vuoksi jäsenvaltiot voivat asettaa perheenjäsenille vaatimuksen noudattaa 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja kotouttamistoimenpiteitä. Tämä ei kuitenkaan saa muodostua ehdottomaksi edellytykseksi, josta oikeus perheen yhdistämiseen riippuu. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen **kotouttamistoimenpiteiden** luonne poikkeaa 4 artiklan 1 kohdassa ja 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista edellytyksistä. Ensinnäkin 4 artiklan 1 kohta on ainoastaan stand still -lauseke⁵², jonka perusteella jäsenvaltio voi tarkistaa *ennen maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämistä* yli 12-vuotiaiden, perheestään erillään maahan saapuvien lasten osalta, täyttävätkö nämä **kotoutumisedellytyksen**.⁵³ Toiseksi 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää todisteita siitä, että nämä vaatimukset on täytetty tai täytettävissä kohtuullisen ennusteen perusteella. Niitä voidaan siis pitää **ennakkoedellytyksinä**, joiden täyttämistä jäsenvaltio voi edellyttää perheenkokoajalta *ennen* perheenjäsenten maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämistä.

Sen sijaan direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille lupa vaatia, että kolmannen maan kansalaiset noudattavat **kotouttamistoimenpiteitä**. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että perheenjäsenet pyrkivät osoittamaan halukkuutensa kotoutua esimerkiksi osallistumalla kieli- tai kotouttamiskurssille ennen maahan saapumista tai sen jälkeen. Koska toimenpiteiden tarkoituksena on kotouttamisprosessin helpottaminen, jäsenvaltiot eivät voi käyttää tätä mahdollisuutta rajattomasti.

Direktiivin 7 artiklan 2 kohta tarkoittaa, että maahanmuuttajaa voi pyytää antamaan tarpeellisen panoksensa, jotta tämä voisi elää arkielämää siinä yhteiskunnassa, johon hänen on tarkoitus kotoutua, ja jäsenvaltion on mahdollista tarkistaa, osoittaako henkilö edellytettyä halukkuutta kotoutua uuteen ympäristöönsä. Halukkuus voidaan tarkistaa testaamalla, onko henkilöllä ne perustaidot, jotka katsotaan tätä tarkoitusta varten tarpeellisiksi. Testin olisi oltava sukupuolisensitiivinen, jotta voidaan ottaa huomioon joidenkin naisten mahdolliset erityisolosuhteet, esimerkiksi matala koulutustaso. Testin vaikeustaso, osallistumiskulut, testiin valmistautumiseen tarvittavan opetusmateriaalin saatavuus tai itse testin tekemismahdollisuudet eivät saa olla esteitä tämän tarkoituksen saavuttamiselle.⁵⁴ Toisin sanoen jäsenvaltion mahdollisesti vaatimat kotouttamistoimet eivät saa johtaa suoritusveloitteeseen, joka itse asiassa on perheen yhdistämistä rajoittava toimenpide. Niillä on päin vastoin edistettävä perheen yhdistämisen onnistumista.

Lisäksi kotouttamistoimien on oltava oikeasuhteisia ja niitä on sovellettava tarvittavalla joustavuudella, jotta voidaan varmistaa tapauskohtaisesti ja erityiset olosuhteet huomioon ottaen, että oikeus perheen yhdistämiseen on mahdollista myöntää, vaikka kotouttamisvaatimukset eivät

⁵¹ Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 kohta.

⁵² Tämä stand still -lauseke on tarkoitettu ilmentämään lasten kykyä kotoutua varhaisessa ikävaiheessa (johdanto-osan 12 kappale).

⁵³ Tällaisen eri ihmisryhmien välisen erottelun laillisuus on vahvistettu asiassa C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 75 kohta.

⁵⁴ Tilastojen ja politiikkaa koskevien laadullisten vaikutusten arviointien avulla voidaan osoittaa, että tietyt toimenpiteet muodostavat tosiasiallisia esteitä perheen yhdistämiseksi.

täyty.⁵⁵ Jäsenvaltioiden olisi tämän vuoksi säädettävä mahdollisuudesta poikkeukseen, lykkäykseen tai muihin kotouttamistoimenpiteiden muotoihin tietyissä erityisiä kysymyksiä tai asianomaisen maahanmuuttajan henkilökohtaisia olosuhteita koskeissa tilanteissa.

Erityisiä yksittäisiä olosuhteita, jotka voidaan ottaa huomioon, ovat esimerkiksi kognitiiviset ominaisuudet, henkilön haavoittuva asema, opetus- tai testausmahdollisuuksien puuttumiseen liittyvät erityistilanteet sekä muut poikkeuksellisen vaikeat tilanteet. 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 heikempi. Tämän vuoksi jäsenvaltio ei saa evätä 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun perheenjäsenen maahantuloa ja maassaoleskelua pelkästään sillä perusteella, että tämä perheenjäsen ei ole läpäissyt vielä ulkomailla ollessaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä vahvistettua kotouttamistestiä.⁵⁶

Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden olisi tarjottava perheenjäsenille tarpeelliset kotouttamistoimenpiteet, jotta nämä voisivat saada tietoa uudesta asuinmaastaan ja hankkia kielitaidon, joka voi helpottaa kotoutumisprosessia. Tämän vuoksi komissio katsoo, että kieli- ja kotouttamiskursseille olisi voitava päästä helposti (eli niitä pitäisi olla tarjolla useilla paikkakunnilla), niiden olisi oltava ilmaisia tai ainakin edullisia ja räätälöityjä yksilöllisten, myös sukupuolikohtaisten (esim. lastenhoitopalvelut), tarpeiden, mukaan. Vaikka ennen lähtöä toteutettavien kotouttamistoimien avulla maahanmuuttajia voidaan valmistaa uuteen elämäänsä vastaanottavassa maassa tiedonjakamisen ja koulutuksen avulla, vastaanottavassa maassa toteutettavat kotouttamistoimet ovat usein tehokkaampia.

4.6. Odotusaika

Direktiivin 8 artiklassa säilytetään jäsenvaltioilla rajallinen harkintavalta vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Jos jäsenvaltio päättää soveltaa tätä vaihtoehtoa, se ei voi asettaa yleistä ja kattavaa odotusaikaa, jota sovelletaan samalla tavoin kaikkiin hakijoihin ottamatta huomioon tapausten erityisiä olosuhteita ja alaikäisten lasten etua.⁵⁷ Euroopan unionin tuomioistuin on painottanut, että jäsenvaltiossa oleskelun pituus on ainoastaan yksi niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan, eikä odotusaikaa voida määrätä ottamatta yksittäisissä tilanteissa huomioon kaikkia asiaankuuluvia seikkoja ja alaikäisten lasten etua.⁵⁸

Tämän säännöksen tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita varmistamaan, että perheenyhdistäminen tapahtuu hyvissä olosuhteissa, kun perheenkokoaja on oleskellut vastaanottavassa valtiossa vakiintuneen asettautumisen ja tietynasteisen kotoutumisen kannalta riittävän pitkän ajanjakson.⁵⁹

⁵⁵ Perheenyhdistämisen automaattinen epääminen kotouttamistestin epäonnistumisen perusteella saattaa muodostaa 17 artiklan, 5 artiklan 5 kohdan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rikkomisen.

⁵⁶ Ainoa tilanne, jossa ongelmat kotoutumisessa voivat johtaa epäämiseen, on 4 artiklan 1 kohdan viimeisessä alakohdassa tarkoitettu tilanne, jossa jäsenvaltio on todennut, ettei kotoutumisedellytys täyty.

⁵⁷ 17 artikla ja 5 artiklan 5 kohta.

⁵⁸ Asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 99–101 kohta.

⁵⁹ Asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 97 ja 98 kohta.

Se, onko odotusaika ja sen pituus direktiivin nojalla hyväksyttävä, riippuu siitä, palveleeko vaatimus tätä tarkoitusta ja onko se suhteellisuusperiaatteen mukainen. Jotta vältettäisiin suhteeton perhe-elämään puuttuminen, komissio kannustaa jäsenvaltioita pitämään odotusajat mahdollisimman lyhyinä säännöksen tarkoituksen saavuttamiseksi, erityisesti tapauksissa, jossa osallisina on alaikäisiä lapsia.

Komissio katsoo, että perheenkokoajan ”laillisen oleskelun” pituuden määrittämisessä huomioon olisi otettava aika, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, heti ensimmäisestä päivästä alkaen. Tämä voi tarkoittaa oleskelua oleskeluluvan tai muun lailliseen oleskeluun oikeuttavan asiakirjan perusteella. Huomioon ei kuitenkaan saisi ottaa laitonta oleskelua, kuten oleskelua maasta poistamisen estymisen ja palautuksen lykkääntymisen vuoksi.

Jäsenvaltiot voivat vaatia, että laillinen oleskelu on yhtäjaksoinen, koska säännöksen tarkoituksena on tietyn tasoinen vakiintuminen ja kotoutumisen saavuttaminen. Keskeytykset, jotka eivät vaaranna tätä tarkoitusta, voidaan kuitenkin sallia. Näitä voivat olla esimerkiksi väliaikaiset poissaolot (liike- tai lomamatkat, vierailut perheen luona lähtömaassa ym.) tai lyhyet laittoman oleskelun jaksot (esimerkiksi oleskelukortin voimassaolon päättymisen sen jatkamista koskevan hakemuksen myöhästymisen tai käsittelyviiveen takia). Laillisen oleskelun kestoon olisi laskettava mukaan myös laillisen oleskelun jaksot ajalta ennen kuin perheenkokoaja on saanut 3 artiklan 1 kohdassa vaaditun vähintään vuodeksi myönnetyn oleskeluluvan.

X on kolmannen maan kansalainen, joka on oleskellut jäsenvaltiossa laillisesti yhtäjaksoisesti yhdeksän kuukauden ajan. Tänä X on saanut vuodeksi myönnetyn oleskeluluvan, joka voidaan uusia rajattomasti. X haluaa luokseen kolmannessa maassa olevan puolisonsa. Hän esittää perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen ja pohtii, koska puoliso voi saapua.

Jäsenvaltio edellyttää odotusaikaa. Se katsoo X:n tapauksessa laillisen oleskelun kahden vuoden enimmäisajan oikeasuhteiseksi, jotta perheen yhdistäminen voi tapahtua hyvissä olosuhteissa. Tässä tapauksessa X:n puoliso voi seurata häntä jäljellä olevan odotusajan päätyttyä eli 15 kuukauden kuluttua.

Komissio katsoo, ettei odotusaika sisällä aikaa, joka jäsenvaltiolla kuluu hakemuksen käsittelyyn 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti.⁶⁰ Odotusaika ja käsittelyaika voivat alkaa ja päättyä eri aikoihin ja tapauksen mukaan olla päällekkäisiä. Komissio katsoo, että hakemus voidaan esittää siitä ajankohdasta lähtien, kun perheenkokoajalla on vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus⁶¹, mutta jäsenvaltiot voivat viivyttää perheen yhdistämistä koskevaa oikeutta siihen asti kunnes sen lainsäädännössä määritelty odotusaika on päättynyt.

⁶⁰ 'Odotusaika' on valinnainen vaatimus, joka liittyy perheen yhdistämistä koskevan oikeuden käyttämiseen, kun taas 'käsittelyaika' on jakso, joka jäsenvaltiolta kuluu hakemusten käsittelyyn ja tutkimiseen.

⁶¹ 3 artiklan 1 kohta.

Y on kolmannen maan kansalainen, joka on juuri saapunut jäsenvaltioon ja saanut välittömästi kahdeksi vuodeksi myönnetyn oleskeluluvan, joka on uusittavissa. Y haluaa puolisonsa ja kaksi alaikäistä lastaan luokseen, ja hän esittää perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen.

Jäsenvaltio katsoo, että Y ja hänen puolisonsa ovat jo osoittaneet saavuttaneensa korkean kotoutumisen tason. Se katsoo olevan lasten edun mukaista, ettei odotusaikaa edellytetä. Hallinnollisten rajoitteiden vuoksi hakemusten käsittelyssä on kuitenkin viivettä, ja jäsenvaltio saa tämän päätöksen tehtyä vasta yhdeksän kuukauden kuluttua. Y voi saada puolisonsa ja lapsensa luokseen heti, kun hän vastaanottaa ilmoituksen päätöksestä.

Euroopan unionin tuomioistuimien on katsonut, että direktiivin sääntöjä sovelletaan 9 artiklan 2 kohtaa lukuun ottamatta sekä avioliittoihin, jotka on solmittu ennen kuin perheenkokoaja on sijoittautunut jäsenvaltioon, että avioliittoihin, jotka on solmittu myöhemmin.⁶² Tämän vuoksi näitä kahta tilannetta ei voida erotella odotusajan suhteen. Komissio jakaa jäsenvaltioiden huolen perheenyhdistämistä koskevan oikeuden mahdollisesta väärinkäytöstä, mutta mahdollisuutta vaatia odotusaikaa ei pitäisi käyttää ainoastaan väärinkäytösten estämistarkoituksessa. Direktiivin 8 artiklan ainoa tarkoitus on edellyttää tietynasteista asuinpaikan vakituisuutta ja kotoutumista sen varmistamiseksi, että perheenyhdistämisen olosuhteet ovat hyvät. Lumeavioliittojen estämiseksi on käytettävissä soveltuvampia tapoja esimerkiksi tapausten yksittäisen arvioinnin avulla.

Z on kolmannen maan kansalainen, joka on oleskellut jäsenvaltiossa laillisesti neljä vuotta opiskelijana. Valmistumisen jälkeen Z ottaa vastaan työtarjouksen ja saa vuodeksi myönnetyn uuden oleskeluluvan, jonka voi uusida rajoituksetta. Tämän jälkeen Z tapaa D:n, kolmannen maan kansalaisen, ja aloittaa tämän kanssa suhteen. He menevät naimisiin 13 kuukautta myöhemmin ja hakevat perheenyhdistämistä, jotta D voisi päästä Z:n luo.

Z:n tapauksessa mahdollisesti vaadittava odotusaika, joka voi olla enintään kaksi vuotta laillista oleskelua, on jo täytetty, joten D voi muuttaa Z:n luokse heti päätöstä koskevan tiedon saatuaan.

5. PERHEENJÄSENTEN MAAHANTULO JA MAASSAOLESKELU

5.1. Maahantulo, viisumi pitkäaikaista oleskelua varten ja oleskelulupa

Direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltio antaa luvan perheenjäsenten maahantuloon heti, kun perheenyhdistämistä koskeva hakemus on hyväksytty. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltion on varmistettava hakemuksen hyväksymisen jälkeen nopea viisumimenettely, vähennettävä hallinnolliset lisärasitteet minimiin ja vältettävä perheenyhdistämistä koskevien vaatimusten täyttämisen kaksinkertaista tarkastamista. Koska perheenyhdistämiseen liittyvän oleskelun tarkoitus on pitkäaikainen, myönnetyn viisumin ei pitäisi olla tarkoitettu lyhytaikaista oleskelua varten.

Jos matkustusasiakirjojen ja viisumien saaminen on erityisen vaikeaa tai vaarallista ja saattaa näin asettaa suhteettoman riskin tai käytännön esteen perheenyhdistämisoikeuden toteutumiselle, jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan huomioon tilanteen erityispiirteet ja lähtömaan olosuhteet.

⁶² Asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 59–64 kohta.

Poikkeuksellisissa olosuhteissa, esimerkiksi jos valtio on toimintakyvytön tai sillä on suuria sisäisiä turvallisuusriskejä, jäsenvaltioita kehoitetaan hyväksymään Punaisen Ristin kansainvälinen komitean antamat tilapäiset matkustusasiakirjat, antamaan kansallinen yhdensuuntainen kulkulupa tai tarjoamaan perheenjäsenille mahdollisuus saada viisumi jäsenvaltioon saapuessa.

Viisumeista voi periä hallinnollisia maksuja, mutta ne eivät saa olla liiallisia tai suhteettomia. Niiden tarkoituksena tai vaikutuksena ei saa olla esteen muodostaminen direktiivissä annettujen oikeuksien käyttämiselle sekä näin ollen sen tehokkaalle vaikutukselle.⁶³

Direktiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on myönnettävä perheenjäsenille ensimmäinen oleskelulupa, joka on voimassa vähintään yhden vuoden. Sen 13 artiklan 3 kohdan mukaan perheenjäsenille myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloajan olisi periaatteessa päättyttävä viimeistään silloin, kun perheenkokoajan oleskelulupa lakkaa olemasta voimassa. Jäsenvaltiot voivat tämän vuoksi myöntää alle vuoden voimassa olevia oleskelulupia, jotta perheenkokoajan ja perheenjäsenten oleskelulupien voimassaolo päättyisi samaan aikaan. Poikkeuksia sääntöön sallitaan esimerkiksi, kun perheenkokoajan oleskelulupa on voimassa alle vuoden, mutta on varmaa, että sen voimassaoloa jatketaan.

5.2. Mahdollisuus palkkatyön tekemiseen

Perheenkokoajalla ja hänen perheenjäsenillään on yhdenvertaiset oikeudet palkkatyön tekemiseen tai itsenäisen ammatin harjoittamiseen, jos 14 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyistä valinnaisista rajoitteista ei muuta johdu. Jäsenvaltiot voivat päättää enintään 12 kuukautta kestäväen ajanjakson osalta edellytyksistä, joiden mukaisesti perheenjäsenet saavat tehdä työtään. Jakson aikana jäsenvaltiot saattavat myös rajoittaa pääsyä työmarkkinoilleen ja jopa tehdä työmarkkinatestin. Tämän 12 kuukauden jakson jälkeen jäsenvaltioiden on annettava perheenjäsenelle lupa tehdä palkkatyötä tai harjoittaa itsenäistä ammattia, mikäli perheenkokoajalla on tällainen lupa.

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaisten ja täysi-ikäisten naimattomien lasten oikeutta palkkatyön tekemiseen tai itsenäiseen ammatinharjoittamiseen, mutta eivät muiden direktiivin nojalla maahan tulleiden perheenjäsenten vastaavaa oikeutta. Muutoin kuin direktiivin nojalla maahan tulleiden perheenjäsenten mahdollisuudet palkkatyön tekemiseen kuuluvat täysin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissio suosittelee, että perheenjäsenten, erityisesti maahanmuuttajajäsenien, työmarkkinoille pääsyn rajoitukset pidetään mahdollisimman vähäisinä, jotta edistettäisiin heidän kotoutumistaan⁶⁴, estettäisiin köyhyysloukkujen muodostuminen ja vältettäisiin heidän ammattitaitonsa heikentyminen.

5.3. Erillinen oleskelulupa

Direktiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan perheenkokoajan avio- tai avopuolisolla ja täysi-ikäisyyden saavuttaneella lapsella on viimeistään viiden vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli hän ei ole saanut oleskelulupaa muusta syystä, oikeus saada hakemuksesta erillinen oleskelulupa, joka ei ole

⁶³ Ks. analogisesti asia C-508/10, Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, tuomio 26.4.2012, 69 ja 79 kohta.

⁶⁴ Ks. johdanto-osan 15 kappale.

sidoksissa perheenkokoajan oleskelulupa. Maassa oleskelun olisi ymmärrettävä tarkoittavan laillista oleskelua, ja komissio korostaa, että jäsenvaltioilla on oikeus myöntää lupa aikaisemminkin. Jos suhde hajoaa, avio- tai avopuolisolle on edelleen annettava oikeus erilliseen oleskelulupa, mutta jäsenvaltiot voivat poistaa oikeuden täysi-ikäiseltä lapselta. Direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaan edellytykset vahvistetaan kansallisessa lainsäädännössä, kun taas 3 kohdan mukaan perhesuhteiden hajoamisen voidaan katsoa kattavan leskeyden, asumuseron, avioeron, kuoleman ym.

Direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa ja 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä jäsenvaltioille annetaan oikeus myöntää milloin tahansa erillinen oleskelulupa täysi-ikäisille lapsille ja suoraa ylenevää polvea oleville sukulaisille, joihin sovelletaan 4 artiklan 2 kohtaa, ja hakemuksesta leskeyden, avioeron, asumuseron taikka suoraa ylenevää tai alenevaa polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaisten kuoleman yhteydessä kaikille niille henkilöille, jotka ovat tulleet maahan perheenyhdistämistä varten.

Direktiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä erityisen vaikeissa olosuhteissa perheenyhdistämistä varten maahan tulleille henkilöille erillinen oleskelulupa. Jäsenvaltioiden on annettava tätä varten säännökset kansallisessa lainsäädännössä. Näiden erityisen vaikeiden olosuhteiden syynä on oltava perhetilanne tai perhesuhteen hajoaminen, ei muut tekijät. Esimerkkejä erityisen vaikeista tilanteista voivat olla naiseen ja lapsiin kohdistuva perheväkivalta, tietyt pakkoavioliitot, naisten sukupuolielinten silpomisen riski tai tapaukset, joissa henkilö kohtaisi erityisen vaikean perhetilanteen, jos hänen olisi pakko palata lähtömaahan.

6. KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIEN HENKILÖIDEN PERHEENYHDISTÄMINEN

6.1. Pakolaiset

Direktiivin V luvussa säädetään useista 4, 5, 7, ja 8 artiklaa koskevista poikkeuksista, joilla luodaan suotuisammat edellytykset pakolaisten perheenyhdistämiselle. Poikkeuksilla asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltäviä subjektiivisia oikeuksia, sillä jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa.⁶⁵

Samaan aikaan direktiivissä sallitaan, että jäsenvaltiot rajoittavat näiden suotuisampien edellytysten soveltamista rajoittamalla ne koskemaan

- 1) perhesuhteita, jotka ovat olleet olemassa jo ennen maahantuloa (9 artiklan 2 kohta),
- 2) hakemuksia, jotka on esitetty kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä (12 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta) ja
- 3) perheitä, joille perheenyhdistäminen on mahdotonta sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenillä on erityisiä siteitä (12 artiklan 1 kohdan toinen alakohta).

⁶⁵ Ks. analogisesti asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 60 kohta.

Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää tätä liikkumavaraa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.⁶⁶ Jäsenvaltioiden olisi saatettava nämä säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään ja sovellettava niitä ottaen huomioon erityisesti tilanteet, jotka ovat pakottaneet pakolaiset pakenemaan kotimaastaan ja estävät heitä viettämästä siellä perhe-elämää.⁶⁷ Komissio kannustaa seuraamaan sellaisten jäsenvaltioiden esimerkkiä, jotka eivät sovelta valinnaisia rajoitteita tai sallivat enemmän joustavuutta, ja tunnustamaan näin pakolaisten erityisen ahdingon ja heidän perheen yhdistämistä hakiessaan usein kohtaamansa vaikeudet.⁶⁸

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa pyytää pakolaista ja/tai perheenjäsentä tai -jäseniä esittämään todisteita⁶⁹ siitä, että pakolainen täyttää 7 artiklan mukaiset eli asuntoa, sairausvakuutusta, riittäviä tuloja ja varoja ja kotouttamistoimenpiteitä koskevat vaatimukset. Kotouttamistoimenpiteitä voidaan kuitenkin soveltaa, kun asianosaisille henkilöille on myönnetty oikeus perheen yhdistämiseen (7 artiklan 2 kohdan toinen alakohta). Koska tämä sääntö kuuluu yleisiin säännöksiin eikä V lukuun, se on etusijalla 9 artiklan 2 kohtaan nähden, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa suotuisampien säännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan. Tämän seurauksena ydinperheeseen, joka on muodostettu perheenkokoajana toimivan pakolaisen maahantulon jälkeen, ei sovelleta lukua V, ja kotouttamistoimenpiteitä voidaan soveltaa vasta kun oikeus perheen yhdistämiseen on myönnetty.

Komissio painottaa, että V luvun säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon 5 artiklan 5 kohdassa ja 17 artiklassa vahvistetut periaatteet. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on perheen yhdistämistä koskevia hakemuksia tutkiessaan arvioitava kussakin yksittäisessä tapauksessa tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja ja otettava erityisesti huomioon alaikäisten lasten etu.⁷⁰ Yksikään seikka ei yksinään saa johtaa automaattisesti tiettyyn päätökseen, vaan yhtälön muodostavat kaikki seikat yhdessä.⁷¹

6.1.1. Perheenjäsenet

Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan pakolaisen perheenjäsenten määrittelyyn sovelletaan 4 artiklaa, mikä sulkee pois tiukemmat määritelmät tai lisävaatimukset. Myös kaikkia 4 artiklassa asetettuja pakollisia ja valinnaisia rajoituksia, kuten moniavioista avioliittoa koskevia, sovelletaan lukuun ottamatta 4 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa, jota ei sovelleta pakolaisten lapsiin.

⁶⁶ Ks. analogisesti asia C-578/08, Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken, tuomio 4.3.2010, 43 kohta.

⁶⁷ Johdanto-osan 8 kappale.

⁶⁸ Esimerkiksi usein pitkäaikaiset prosessit perheenjäsenten löytämiseksi, asiakirjojen toimittamiseksi ja virallisten asiakirjojen saamiseksi, lähtömaan (mahdollisesti vihamielisten) viranomaisten kanssa asiointi ym. lyhyessä ajassa.

⁶⁹ Jotka koskevat 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ydinperheen jäseniä koskevia hakemuksia.

⁷⁰ Ks. analogisesti yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 81 kohta; asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 62–64 kohta.

⁷¹ Ks. analogisesti asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 66, 88, 99 ja 100 kohta.

Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille yksiselitteisesti mahdollisuus laajentaa tätä soveltamisalaa antamalla niille mahdollisuus antaa lupa muiden kuin 4 artiklassa tarkoitettujen perheenjäsenten perheenyhdistämiseen, jos nämä ovat pakolaisen huollettavina. Jäsenvaltioita kannustetaan käyttämään harkintavaltaansa mahdollisimman humanitaarisella tavalla, sillä 10 artiklan 2 kohdassa ei säädetä ”muiden kuin 4 artiklassa tarkoitettujen perheenjäsenten” sukulaisuusasteelle minkäänlaisia rajoitteita. Komissio kannustaa jäsenvaltioita ottamaan huomioon myös henkilöt, jotka eivät ole biologisia sukulaisia, mutta joita hoidetaan perheyhteisössä. Tällaisia ovat esimerkiksi kasvattilapset. Jäsenvaltioille jää kuitenkin täysi harkintavalta asiassa. Ratkaiseva tekijä on huollettavuuden käsite.

6.1.2. Virallisten asiakirjojen puuttuminen

Direktiivin 11 artiklan mukaan hakemuksen esittämiseen ja käsittelyyn sovelletaan 5 artiklaa, jollei virallisia asiakirjoja koskevasta 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua poikkeuksesta muuta johdu. Näin ollen jäsenvaltiot voivat 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarkastella asiakirjoja, joista käy ilmi sukulaisuussuhde, sekä tarvittaessa suorittaa haastatteluja ja muita tarpeelliseksi katsomiaan tutkimuksia.

Omasta maastaan pakenemaan joutuneiden pakolaisten erityistilanne kuitenkin tarkoittaa, että pakolaisten tai heidän perheenjäsentensä on usein mahdotonta tai vaarallista esittää virallisia asiakirjoja tai ottaa yhteyttä diplomaatti- tai konsuliviranomaisiin lähtömaassaan.

Direktiivin 11 artiklan 2 kohta on yksiselitteinen eikä jätä harkintavaltaa, kun siitä todetaan, ettei hakemusta koskeva kielteinen päätös saa perustua pelkästään siihen, että asiakirjatodisteet puuttuvat ja veloitetaan jäsenvaltiot ottamaan tällaisessa tapauksessa huomioon ”muut todisteet” perhesuhteen olemassaolosta. Koska ”muista todisteista” arvioidaan kansallisen lainsäädännön mukaan, jäsenvaltioilla on tietty harkintavalta, mutta niiden olisi kuitenkin annettava selkeät säännöt todistusaineistoon liittyvistä vaatimuksista. Esimerkkejä ”muista todisteista”, joilla perhesuhteen olemassaolo voidaan osoittaa, voivat olla hakijoiden kirjalliset ja/tai suulliset lausunnot, perheenjäsenten haastattelut tai ulkomailla suoritettua tilannetta koskevat selvitykset. Näiden lausuntojen tueksi voidaan esittää muita todisteita, esimerkiksi asiakirjoja, audiovisuaalista aineistoa ja konkreettista todistusaineistoa (esim. tutkintotodistuksia, tositteita tilisiirroista ym.) tai tietoa erityisistä seikoista.

Direktiivin 17 artiklan mukaisessa erillisessä arvioinnissa jäsenvaltioiden on kaikkea hakijan toimittamaa todistusaineistoa tutkiessaan otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät tekijät, kuten ikä, sukupuoli, koulutus, tausta ja yhteiskunnallinen asema sekä erityiset kulttuuriset seikat. Komissio katsoo, että jos muuntyyppisten todisteiden tarkastelun jälkeen on vakavia epäilyjä tai jos vilpillisestä tarkoituksesta on vahvoja viitteitä, viimeisenä keinona voidaan käyttää DNA-testausta.⁷² Komissio

⁷² Olisi pidettävä mielessä, ettei DNA-testillä voi todistaa avioliittoa, laajan perheverkoston jäseniä tai huollettavana olevia perheenjäseniä esimerkiksi adoptiotapauksissa. Se ei myöskään aina ole taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa tai muuten käytettävissä paikoissa, joissa pakolaiset tai heidän perheenjäsenensä ovat, ja se saattaa joissakin tapauksissa aiheuttaa merkittäviä viiveitä.

katsoo, että jäsenvaltioiden olisi tällaisessa tapauksessa noudatettava DNA-testausta koskevia YK:n pakolaisjärjestön periaatteita.⁷³

Direktiivissä ei estetä jäsenvaltioita perimästä pakolaisilta ja hakijoilta maksua DNA-testeistä tai muista selvityksistä. Maksut eivät kuitenkaan saa olla liiallisia tai suhteettomia siten, että niiden vaikutuksena on esteen muodostaminen direktiivissä annettujen oikeuksien käyttämiselle sekä näin ollen sen tehokkaalle vaikutukselle.⁷⁴ Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden pitäisi mahdollisia maksuja asettaessaan ottaa huomioon pakolaisten erityisasema ja kannustaa jäsenvaltioita vastaamaan DNA-testien kustannuksista, erityisesti, kun nämä testit määrätään pakolaiselle tai hänen perheenjäsenilleen.

6.1.3. Poikkeukset luvun V suotuisampiin säännöksiin

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat jättää soveltamatta suotuisampia edellytyksiä, jos perheenyhdistäminen on mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Tämä vaihtoehto edellyttää, että kolmas maa on realistinen vaihtoehto ja näin turvallinen valtio perheenkokoajalle ja perheenjäsenille. Todistustaakka siitä, että perheenyhdistäminen on mahdollista kolmannessa maassa, on jäsenvaltiolla, ei hakijalla. Erityisesti siirto tällaiseen kolmanteen maahan ei saisi aiheuttaa pakolaiselle ja/tai hänen perheenjäsenilleen vainon tai palauttamisen⁷⁵ riskiä, ja pakolaisella pitäisi olla mahdollisuus saada siellä suojelua vuonna 1951 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaisesti. ”Erityinen side” tarkoittaa, että perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on kolmannessa maassa perhettä tai kulttuurisia tai sosiaalisia siteitä.⁷⁶

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että pakolainen täyttää 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Pakolaiset kohtaavat tänä aikana usein käytännön vaikeuksia, jotka saattavat muodostaa esteen perheenyhdistämiselle. Useimmat jäsenvaltiot eivät sovelle tätä rajoitusta, mitä komissio pitää soveltuvimpana ratkaisuna.

Jos jäsenvaltio kuitenkin päättää soveltaa sitä, komissio katsoo, että sen olisi otettava erillistä hakemusta arvioidessaan yhtenä tekijänä huomioon objektiiviset käytännön esteet, joita hakija

⁷³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context (YK:n pakolaisvaltuutetun ohje perhesuhteiden vahvistamista koskevasta DNA-testauksesta pakolaistilanteissa), kesäkuu 2008, osoite verkossa: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ Ks. analogisesti asia C-508/10, Euroopan komissio v. Alankomaiden kuningaskunta, tuomio 26.4.2012, 69 ja 79 kohta.

⁷⁵ Valtio palauttaa tavalla tai toisella yksilön sellaisen toisen valtion alueelle, jossa hän saattaa joutua vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi, tai jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

⁷⁶ Ks. 17 artikla.

kohtaa. Lisäksi jäsenvaltiolla on 11 artiklan ja 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti vapaus määrittää, onko perheenkokoajan vai perheenjäsenen esitettävä hakemus, mutta pakolaisen ja hänen perheenjäsentensä erityistilanne voi tehdä tästä erityisen vaikeaa tai mahdotonta.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että jäsenvaltioiden olisi erityisesti määraaika soveltaessaan sallittava mahdollisuus, että perheenkokoaja esittää hakemuksen jäsenvaltion alueella, jotta voidaan varmistaa perheenyhdistämistä koskevan oikeuden toteutuminen. Lisäksi komissio katsoo, että jos hakijalla on objektiivisia käytännön esteitä noudattaa kolmen kuukauden määraaika, jäsenvaltioiden olisi sallittava, että hän esittää osittaisen hakemuksen, jota täydennetään heti, kun asiakirjat saadaan tai ne on saatu jäljitettyä. Komissio myös kehottaa jäsenvaltioita antamaan pakolaisille perheenyhdistämisestä selkeät tiedot oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla (esimerkiksi, kun pakolaisasema on myönnetty).

6.1.4. Matkustusasiakirjat ja viisumit pitkäaikaista oleskelua varten

Tarpeellisten matkustusasiakirjojen ja pitkäaikaisten viisumien hankkiminen voi olla pakolaisille ja heidän perheenjäsenilleen erityisen haastavaa ja muodostaa käytännön esteen perheenyhdistämiselle. Tämän vuoksi komissio katsoo, että jäsenvaltion olisi kiinnitettävä tähän erityistilanteeseen erityistä huomiota ja helpotettava matkustusasiakirjojen ja pitkäaikaisten viisumien hankkimista siten, että pakolaisten oikeusperheenyhdistämiseen voi tosiasiallisesti toteutua. Tapauksissa, joissa pakolaisten tai heidän perheenjäsentensä on mahdotonta saada kansallisia matkustusasiakirjoja ja pitkäaikaisia viisumeita, jäsenvaltioita kannustetaan tunnustamaan ja hyväksymään Punaisen Ristin kansainvälisen komitean antamat tilapäiset matkustusasiakirjat ja pakolaissopimuksen mukaiset matkustusasiakirjat⁷⁷, antamaan kansallinen yhdensuuntainen kulkulupa ja tarjoamaan perheenjäsenille mahdollisuus saada viisumi jäsenvaltioon saapuessa.

6.2. Toissijaista suojelua saavat henkilöt

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa suljetaan direktiivin soveltamisen eli pakolaisia koskevien suotuisampien edellytysten ulkopuolelle tilanteet, joissa

a) perheenkokoaja on hakenut pakolaisaseman tunnustamista eikä hänen hakemuksestaan ole vielä tehty lopullista päätöstä,

perheenkokoaja saa

b) väliaikaista tai

c) toissijaista suojelua,

tai hän on hakenut tällaista asemaa.

Komissio kuitenkin korostaa, ettei direktiiviä pidä tulkita siten, että se velvoittaisi jäsenvaltiot epäämään väliaikaista tai toissijaista suojelua saavilta oikeuden perheenyhdistämiseen.⁷⁸ Se katsoo,

⁷⁷ Vuonna 1951 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 28 §:n mukaisesti.

⁷⁸ Neuvoston direktiivissä 2001/55/EY annetaan väliaikaisen suojelun saajille nimenomaisesti oikeus perheenyhdistämiseen.

että toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta, ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. Molempien suojeluasemien samankaltaisuus vahvistetaan myös aseman määrittelyä koskevan direktiivin 2011/95/EU uudelleenlaaditussa tekstissä⁷⁹ osana EU:n turvapaikkapakettia⁸⁰. Vaikka tilanne ei kuuluisikaan Euroopan unionin oikeuden piiriin, jäsenvaltioiden on silti noudatettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 ja 14 artiklaa.⁸¹

7. YLEISET PERIAATTEET

7.1. Tiedonsaanti

Direktiivissä kehoitetaan jäsenvaltiota laatimaan avoimet ja tasapuoliset menettelysäännöt, jotka säätelevät perheen yhdistämistä koskevien hakemusten tutkimista ja joita olisi voitava soveltaa tehokkaasti, jotta niiden avulla voitaisiin taata kyseisille henkilöille asianmukainen oikeusvarmuuden taso.⁸² Jäsenvaltioiden olisi nämä kriteerit täyttääkseen laadittava oppaita, joissa hakijoille annetaan yksityiskohtaista, tarkkaa ja selkeää tietoa, ja tiedotettava muutoksista ajallaan ja selkeästi. Oppaiden olisi oltava helposti saatavilla, myös verkossa⁸³ ja paikoissa, joissa hakemuksia tehdään, kuten konsulaateissa. Komissio suosittelee, että oppaat toimitetaan saataville jäsenvaltion kielillä, sen paikan paikallisella kielellä, jossa hakemus tehdään, sekä englanniksi.

7.2. Lapsen etu

Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan horisontaalisen lausekkeen mukaan kaikissa lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.⁸⁴ Jäsenvaltioiden on siis otettava lapsen hyvinvointi ja perheen tilanne huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetun perhe-elämän kunnioittamista koskevan periaatteen mukaisesti.

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan 5 artiklan 5 kohta ja johdanto-osan 2 kappale edellyttävät, että tutkimuksen kuluessa ja määritettäessä erityisesti sitä, täytyvätkö 7 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset, direktiivin säännöksiä on tulkittava ja sovellettava ottaen huomioon perusoikeuskirjassa määrätty yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen⁸⁵ ja lasten etu^{86, 87}.

⁷⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9).

⁸⁰ Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä.

⁸¹ Asia C-256/11, Dereci ym. v. Bundesministerium für Inneres, tuomio 15.11.2011, 72 kohta; asia C-127/08, Metock ym. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, tuomio 25.7.2008, 79 kohta.

⁸² Johdanto-osan 13 kappale.

⁸³ Komission ylläpitämä EU:n maahanmuuttoportaali ja jäsenvaltioiden kansalliset verkkosivut.

⁸⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta.

⁸⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla.

Tuomioistuin on myös tunnustanut⁸⁸, että lapsen tulisi persoonallisuutensa täysipainoisen ja sopusointuisen kehityksen vuoksi kasvaa perheessä⁸⁹, että jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti⁹⁰, ja että lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat jäsenvaltioon maahantuloa tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.⁹¹

Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on tunnustanut⁹², että yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaa oikeutta on luettava yhdessä lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden⁹³ kanssa ja ottaen huomioon lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti.⁹⁴ Tämän seurauksena jäsenvaltion on hakemusta tutkiessaan varmistettava, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, ellei jäsenvaltio päättä vakiintuneen oikeuskäytännön ja menettelyjen mukaisesti lapsen edun edellyttävän tällaista erottamista. Syyt tällaisen päätöksen tekemiseen on annettava tehokkaan oikeudellisen valvonnan varmistamiseksi.

7.3. Väärinkäyttö ja petokset

Komissio katsoo, että tässä direktiivissä säädettyihin oikeuksiin kohdistuvaa väärinkäyttöä ja petoksia vastaan on toteutettava toimia. Se kannustaa jäsenvaltioita sekä yhteiskunnan että todellisten hakijoiden edun vuoksi toteuttamaan määrätietoisia toimia 16 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaisesti.

Direktiivin 16 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat hylätä perheenyhdistämistä varten tehdyn maahantuloa ja massaoleskelua koskevan hakemuksen tai peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa myös, jos käy ilmi, että

a) on käytetty vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja tai tehty muunlainen petos tai käytetty muita laittomia keinoja; tai

b) avioliitto on solmittu, avioliitonomaiset olosuhteet perustettu tai adoptio tehty yksinomaan sitä varten, että asianomainen henkilö voisi tulla jäsenvaltioon tai oleskella siellä (avioliitto tai avioliitonomaiset olosuhteet on toteutettu harhautustarkoituksessa, ilmoitus vanhemmuudesta on väärä).

⁸⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 ja 3 kohta.

⁸⁷ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 80 kohta.

⁸⁸ Asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 57 kohta.

⁸⁹ Yleissopimus lasten oikeuksista, johdanto-osan kuudes perustelukappale.

⁹⁰ Yleissopimus lasten oikeuksista, 9 artiklan 1 kohta.

⁹¹ Yleissopimus lasten oikeuksista, 10 artiklan 1 kohta.

⁹² Asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 58 kohta.

⁹³ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta.

⁹⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan 3 kohta.

Jäsenvaltiot voivat tällaisia tapauksia tarkastellessaan erityisesti ottaa huomioon, että avioliitto on solmittu, avioliitonomaiset olosuhteet perustettu tai adoptio tehty sen jälkeen, kun perheenkokoajalle oli myönnetty oleskelulupa.

Direktiivin 16 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä tapauskohtaisia tarkastuksia, jos on olemassa perusteltu syy olettaa, että on tehty petos tai että avioliitto, avioliitonomaiset olosuhteet tai adoptio on toteutettu harhautustarkoituksessa. Tietyntyyppisiin avio- tai avioliittoihin tai adoptioon kohdistuvat yleiset tarkastukset ja selvitykset eivät kuitenkaan ole sallittuja.

Lumeavioliitto voi olla kolmannen maan kansalaisen avioliitto

- a) toisen EU:ssa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen kanssa,
- b) sellaisen EU:n kansalaisen kanssa, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tai
- c) oman maan kansalaisen kanssa.

Näihin liittoihin sovelletaan eri oikeuksia ja oikeudellisia sääntöjä, mutta keskeiset määritelmät sekä tutkinta- ja havaitsemistekniikat ovat samoja. Tämän vuoksi vuonna 2009 annettujen vapaata liikkuvuutta koskevien suuntaviivojen 4.2 kohtaa voidaan soveltuvin osin käyttää määritelmiä koskevana ohjeistuksena.⁹⁵

Komissio esitti EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaasta liikkuvuudesta 25 päivänä marraskuuta 2013 antamassaan tiedonannossa⁹⁶, että se laatii lumeavioliittoja koskevan käsikirjan (toimi 1) ja auttaa näin viranomaisia panemaan täytäntöön EU:n säännöt, joiden avulla ne voivat torjua vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden mahdollista väärinkäyttöä. Käsikirja koskee EU:n kansalaisten ja muiden kuin EU:n kansalaisten välisiä lumeavioliittoja EU:n kansalaisten vapaan liikkuvuuden (direktiivin 2004/38/EY) kannalta. Siinä ei käsitellä muiden kuin EU:n kansalaisten välisiä lumeavioliittoja direktiivin 2003/86/EY kannalta. Koska käsikirjalla on kuitenkin monia yhtymäkohtia perheenyhdistämistä koskeviin oikeuksiin kohdistuvan väärinkäytön ja petosten torjunnan operatiivisiin näkökohtiin, sitä voi soveltuvin osin käyttää ohjeistuksena tutkintavälineiden ja -tekniikoiden sekä rajatylittävän yhteistyön suhteen.

Koska lumeavioliittoihin liittyy usein järjestäytynyttä rikollisuutta, niihin puuttuminen edellyttää operatiivisia toimia eli poliisiyhteistyötä ja parhaiden käytänteiden vaihtoa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välillä asianmukaisilla lainvalvontaviranomaisten foorumeilla. Tämän vuoksi järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskevaan EU:n toimintapoliittiseen sykliin lisättiin lumeavioliittoja koskeva erityinen strateginen tavoite (tavoite 4) osana ihmisten

⁹⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, annettu 2 päivänä heinäkuuta 2009, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta, KOM(2009) 313 lopullinen, s. 15–17.

⁹⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, annettu 25 päivänä marraskuuta 2013, ”EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaa liikkuvuus: viisi merkityksellistä toimenpidettä”, COM(2013) 837 final.

salakuljettamista koskevaa prioriteettia.⁹⁷ Toimintapoliittisen syklin prioriteetteja pannaan täytäntöön monialaisesti kansallisten viranomaisten ja komission virastojen, esimerkiksi Europolin, yhteisillä toimilla. Näin helpotetaan jäsenvaltioiden välistä operatiivista tietojenvaihtoa laajemman kysymyksen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien lumeavioliitojen, eri osatekijöistä.

7.4. Yksittäinen arviointi

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja sekä pannessaan direktiiviä 2003/86 täytäntöön että tutkiessaan perheen yhdistämistä koskevia hakemuksia.⁹⁸ Lisäksi tuomioistuin katsoo 17 artiklan edellyttävän, että jäsenvaltiot arvioivat kussakin yksittäisessä tapauksessa kaikkia asiaan liittyviä tekijöitä. Tämä velvoite pätee myös, kun jäsenvaltio on käyttänyt mahdollisuutta edellyttää todisteita tiettyjen edellytysten täyttämistä (esimerkiksi 7 artiklassa tarkoitettu asunto, sairausvakuutus ja tulot ja varat) tarkastaessaan täyttääkö perheestään erillään saapuva yli 12-vuotias lapsi kotoutumisedellytyksen (4 artiklan 1 kohdan loppu) tai kun yli 15-vuotias lapsi esittää hakemuksen (4 artiklan 6 kohta) tai jos puolisoilta edellytetään vähimmäisikää (4 artiklan 5 kohta). Yksikään näistä tekijöistä ei erikseen johda automaattisesti tiettyyn päätökseen, mutta niiden on oltava mukana yhtälössä yhtenä asiaan liittyvänä tekijänä.⁹⁹

Esimerkkejä muista asiaan liittyvistä tekijöistä ovat henkilön perhesuhteiden luonne ja vakaus, jäsenvaltiossa oleskelun pituus, perhesiteet tai kulttuuriset tai sosiaaliset siteet lähtömaahan, elinolot lähtömaassa, asianomaisten lasten iät, se, että perheenjäsen on syntynyt ja/tai kasvanut jäsenvaltiossa, perhesiteet tai kulttuuriset tai sosiaaliset siteet jäsenvaltioon, perheenjäsenen huollettavuus tai avioliiton ja/tai perhesuhteiden suojaaminen.

Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne *ottavat asianmukaisesti huomioon* yksittäiseen tapaukseen liittyvät tekijät. Niitä rajoittavia periaatteita ovat kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla, joka koskee perheen suojaa ja perhe-elämän kunnioittamista, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö. Myös seuraavia periaatteita olisi noudatettava: kaikki tapauksen yksittäiset olosuhteet on määritettävä, ja yksilön edulle ja yleiselle edulle annetun painoarvon on oltava sama kuin muissa vastaavissa tapauksissa. Yksilön edun ja yleisen edun tasapainottamisen on oltava kohtuullista ja oikeasuhteista. Jäsenvaltion olisi perusteltava hakemuksia koskevat kielteiset päätökset yksiselitteisesti.¹⁰⁰

⁹⁷ Järjestäytynyttä ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta koskeva EU:n toimintapoliittinen sykli: monivuotinen strateginen suunnitelma, EU:n asettama rikoksen torjunnan painopiste ”laiton maahanmuutto”.

⁹⁸ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 81 kohta.

⁹⁹ Asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 66, 88, 99 ja 100 kohta.

¹⁰⁰ 5 artiklan 4 kohdan kolmas alakohta.

X on kolmannen maan kansalainen, joka oleskelee alaikäisen tyttärensä kanssa jäsenvaltiossa. X haluaa luokseen puolisonsa, joka on myös kolmannen maan kansalainen, mutta hänen tulonsa eivät saavuta tässä jäsenvaltiossa vaadittua tulotasoa. Onko jäsenvaltion silti tutkittava asia?

Kyllä, jäsenvaltion on arvioitava kaikki asiaan liittyvät tekijät tässä yksittäisessä tapauksessa, ja tämä koskee myös tuloja koskevaa vaatimusta. Jäsenvaltio voi edellyttää todisteita siitä, että X:n tulot ovat vakaat ja säännölliset ja riittävät hänen ja hänen perheenjäsentensä elatukseen. Jäsenvaltio velvoitetaan silti tutkimaan hakemus, ja ottamaan tässä huomioon asianomaisten lasten etu ja suosimaan perhe-elämää, ja samalla välttämään sekä kyseisen direktiivin tavoitteen että sen tehokkaan vaikutuksen loukkaaminen.¹⁰¹

7.5. Oikeus hakea muutosta

Direktiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että perheenkokoajalla ja/tai hänen perheenjäsenillään on oikeus hakea kansallisten viranomaisten tekemään päätökseen muutosta oikeusteitse. Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden on unionin oikeutta soveltaessaan noudatettava perusoikeuskirjan määräyksiä ja näin ollen sovellettava direktiivin muutoksenhakua koskevaa säännöstä noudattaen EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joissa vahvistetaan oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa.¹⁰²

Tämä tarkoittaa, että päätöksen perusteluihin ja laillisuuteen on liityttävä täysimääräinen oikeudellinen valvonta. Päätökseen voidaan siis hakea muutosta paitsi tapauksen oikeudellisten seikkojen suhteen, myös tosiseikkojen suhteen. Kantajalla on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätään tehokkaista oikeussuojakeinoista tuomioistuimessa, joten tuomioistuinmenettelyn kaltaiset tai hallinnolliset muutoksenhaut eivät ehkä riitä.

Direktiivissä mainitaan nimenomaisesti neljän päätöksen osalta oikeus hakea päätökseen muutosta oikeusteitse.¹⁰³ Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaan tehokkaat oikeussuojakeinot on kuitenkin taattava myös muissa päätöksissä, jotka koskevat direktiivissä säädettyjen subjektiivisten oikeuksien rajoittamista. Perusoikeuskirjan 47 artiklaa sovelletaan kaikkiin direktiivissä vahvistettuihin oikeuksiin, esimerkiksi päätöksiin, joilla rajoitetaan oikeutta työhön¹⁰⁴ tai evätään oikeus muista henkilöistä riippumattomaan oleskelulupaan¹⁰⁵. Jos jäsenvaltio ei pysty tekemään

¹⁰¹ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O. ja S. v. Maahanmuuttovirasto, tuomio 6.12.2012, 82 kohta.

¹⁰² Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta; asia C-540/03, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 27.6.2006, 105 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat v. Euroopan unionin neuvosto, Euroopan yhteisöjen komissio, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt Kuningaskunta, tuomio 3.9.2008; komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamisesta, KOM(2008) 610 lopullinen.

¹⁰³ Jäsenvaltio epää perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen, kieltäytyy uusimasta oleskelulupaa, peruuttaa oleskeluluvan tai tekee maasta poistamista koskevan päätöksen.

¹⁰⁴ Direktiivin 14 artiklan 2 kohta.

¹⁰⁵ 15 artikla.

päätöstä perheen yhdistämistä koskevasta hakemuksesta asetetussa määräajassa, asian seuraamukset – automaattinen hyväksyminen tai automaattisesta epäämisestä tehty muutoksenhaku – määräytyy asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.¹⁰⁶ Kansallisessa lainsäädännössä olisi varmistettava tehokas vahingonkorvausmenettely tapauksessa, jossa hallinnollisen virheen vuoksi päätöstä ei ole tehty. Asia voidaan ratkaista hallinnollisen valitusmenettelyn kautta tai, jos tällaista menettelyä ei ole, oikeudellisena menettelynä.

Komissio kannustaa jäsenvaltioita myöntämään oikeuden hakea päätökseen muutosta oikeusteitse sekä perheenkokoajalle että hänen perheenjäsenelleen tai -jäsenilleen, jotta voidaan varmistaa, että tämä oikeus tosiasiallisesti toteutuu.

¹⁰⁶ 5 artiklan 4 kohdan kolmannen alakohdan toinen virke.