

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

8 päivänä syyskuuta 2005¹

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävänä olevalla kanteella Euroopan parlamentti riitauttaa oikeudesta perheen yhdistämiseen 22 päivänä syyskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY² (jäljempänä direktiivi) 4 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan ja 6 kohdan sekä 8 artiklan. Nimensä vastaisesti tällä direktiivillä ei säännellä perheen yhdistämistä yleisesti vaan vain sellaisten perheiden oikeuksia, joihin ei kuulu unionin kansalaisia.

2. Direktiivin mukaan yhteisössä laillisesti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on lähtökohtaisesti oikeus siihen, että vastaanottava valtio hyväksyy perheen yhdistämisenä sen, että kolmannen maan kansalaisen lapset muuttavat maahan jälkikäteen. Riitautetuissa säännöksissä kuitenkin annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus rajoittaa tietyillä edellytyksillä perheen yhdistämistä

yli 12-vuotiaiden tai 15 vuotta täyttäneiden lasten osalta ja asettaa tiettyjä odotusaikoja. Parlamentin mukaan nämä säännökset ovat ristiriidassa ihmisoikeuksiin kuuluvan perheen suojelun ja yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

3. Vaikka parlamentti ei ilmeisestikään anna suurta arvoa julkisasiamiesten panokselle,³ käsiteltävänä olevan kanteen esiin nostamat yhdeksän oikeuskysymystä edellyttävät ratkaisuehdotuksen esittämistä. Kysymykset koskevat erityisesti kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä sekä asiassa merkityksellisten perus- ja ihmisoikeuksien soveltamista.

¹ – Alkuperäinen kieli: saksa.

² – EUVL L 251, s. 12.

³ – Euroopan parlamentin 12.4.2005 antamassa päätöslauselmassa, joka sisältää huomautukset, jotka ovat osa päätöstä vastuuvapaudesta Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2003, pääluokka IV – tuomioistuin (C6-0017/2005 – 2004/2043(DEC)), asiakirja P6_TA-PROV (2005)0095, kertomus A6-0066/2005 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä), parlamentti pitää tervetulleena, että julkisasiamiesten ratkaisuehdotusten lukumäärä on vähentynyt.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

ovat tämän sopimuksen ja kansainvälisten sopimusten mukaisia.”

A Yhteisön oikeus

4. Neuvosto on käyttänyt direktiivin perustana perustamissopimuksen 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 alakohtaa. Tämän määräyksen mukaan neuvosto toteuttaa yksimielisesti maahanmuuttopolitiikkaa koskevat toimenpiteet seuraavilla aloilla:

a) maahantuloa ja oleskelua koskevat edellytykset sekä menettelyt ja määräykset pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä jäsenvaltioissa, mukaan lukien perheiden yhdistäminen;

b) – –.”

5. On viitattava myös perustamissopimuksen 63 artiklan toiseen kohtaan, jossa määrätään seuraavaa:

”Neuvoston 3 ja 4 alakohdan nojalla toteutamat toimenpiteet eivät estä jäsenvaltiota pitämästä voimassa tai ottamasta käyttöön kyseisillä aloilla kansallisia määräyksiä, jotka

6. Direktiivin toisessa perustelukappaleessa painotetaan nimenomaisesti perheen suojelua, sellaisena kuin tämä ilmenee kansainvälisistä sopimuksista ja erityisesti perusoikeuksista, kun siinä todetaan seuraavaa:

”Perheenyhdistämistä koskevat toimenpiteet olisi hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan veloitteen mukaisesti, joka on kirjattu useisiin kansainvälisen oikeuden säädöksiin. Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.”

7. Tässä yhteydessä muistutetaan, että perusoikeuskirjan 7 artiklassa (Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen II-67 artikla) määrätään yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseksi, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

8. Direktiivin viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

9. Yhteisön lainsäätäjä muistuttaa tällä erityisistä syrjintäkielloista, jotka asetetaan perusoikeuskirjan 21 artiklassa (Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen II-81 artikla).

10. Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukaan direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä, jotka ilmenevät 18 päivänä lokakuuta 1961 tehdystä Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta,⁴ 3 päivänä toukokuuta 1996 tehdystä tarkistetusta Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta⁵ ja 24 päivänä marraskuuta 1977 tehdystä siirtotyöläisten asemaa koskevasta eurooppalaisesta yleissopimuksesta.⁶

4 – European Treaty Series (jäljempänä ETS) 35.

5 – ETS 163; direktiivissä viitataan virheellisesti vuoteen 1987.

6 – ETS 93.

11. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään periaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on sallittava aviopuolison ja lasten maahantulo ja maassaoleskelu. Viimeisessä alakohdassa jäsenvaltioille kuitenkin annetaan mahdollisuus asettaa perheenyhdistämiselle lisäedellytyksiä yli 12-vuotiaiden lasten osalta, sillä siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi yli 12-vuotiaiden, perheestään erillään maahan saapuvien lasten osalta poikkeuksellisesti tutkia ennen tähän direktiiviin perustuvan maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämistä, täyttääkö lapsi tämän direktiivin täytäntöönpanopäivänä jäsenvaltiossa voimassa olevassa lainsäädännössä säädetyn kotoutumisedellytyksen.”

12. Tätä koskevassa direktiivin 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Mahdollisuus rajoittaa sellaisia yli 12-vuotiaita lapsia, joiden ensisijainen asuinpaikka ei ole perheenkokoajan luona, koskevaa oikeutta perheenyhdistämiseen on tarkoitettu ilmentämään lasten kykyä kotoutua varhaisessa ikävaiheessa, ja sillä varmistetaan, että he saavat riittävän koulutuksen ja kielitaidon koulussa.”

13. Direktiivin 4 artiklan 6 kohdan mukaan oikeutta perheenyhdistämiseen ei sovelleta lainkaan, jos lapsen perheenyhdistämistä koskeva hakemus tehdään lapsen täytettyä 15 vuotta, sillä siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti vaatia, että alaikäisten lasten perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on toimitettava ennen kuin lapsi on täyttänyt viisitoista vuotta, kuten tämän direktiivin täytäntöönpanopäivänä jäsenvaltiossa voimassa olevassa lainsäädännössä määrätään. Jos hakemus tehdään lapsen jo täytettyä viisitoista vuotta, jäsenvaltiot, jotka päättävät soveltaa tätä poikkeusta, sallivat tällaisten lasten maahan-tulon ja maassaoleskelun muulla kuin perheenyhdistämisen perusteella.”

14. Direktiivin 8 artiklassa sallitaan odotus-aikojen asettaminen seuraavasti:

”Jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä.

Jos jäsenvaltion perheenyhdistämistä koskevassa lainsäädännössä, joka on voimassa

tämän direktiivin antamispäivänä, otetaan huomioon jäsenvaltion vastaanottokapasiteetti, kyseinen jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti säätää enintään kolmen vuoden odotusajasta perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen ja perheenjäsenten oleskeluluvan myöntämisen välillä.”

15. Direktiivissä on erinäisiä säännöksiä yksittäistapauksen olosuhteiden huomioon ottamisesta.

16. Direktiivin 5 artiklan mukaan huomioon on otettava lapsen etu, sillä siinä säädetään seuraavaa:

”Käsitellessään hakemusta jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon alaikäisen lapsen edun.”

Komission ehdotuksessa⁷ tämä säännös sisälsi vielä nimenomaisen viittauksen lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen.⁸

7 – KOM(2002) 225, s. 19.

8 – Avattu allekirjoittamista varten 20.11.1989 (UN Treaty Series, osa 1577, s. 43). Kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet tämän yleissopimuksen. Myös Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen I-3 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa todetaan nimenomaisesti, että unioni edistää lasten oikeuksien suojelua, ja nämä oikeudet ovat lisäksi perusoikeuskirjan 24 artiklan (Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen II-84 artikla) mukaan luonteeltaan perusoikeuksia.

17. Direktiivin 17 artiklassa säädetään kaikkien henkilöiden, joita asia mahdollisesti koskee, osalta seuraavaa:

”Päättyessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan.”

B *Kansainvälinen oikeus*

1. Euroopanlaajuiset sopimukset

18. Se, että perhe-elämää suojataan ihmis-oikeutena, ilmenee ennen kaikkea ihmis-oikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn ja Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus) 8 artiklasta, jossa määrätään seuraavaa:

”1 Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2 Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

19. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa asetetaan syrjintäkielto seuraavasti:

”Tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen tataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.”

20. Perheenyhdistämistä koskevia määräyksiä on myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa.⁹ Sen I osan 19 kohdan mukaan siirtotyöläisillä, jotka ovat sopimusvaltion kansalaisia, samoin kuin heidän perheenjäsenillään on oikeus suojeluun ja apuun toisen sopimuspuolen alueella. Peruskirjan

9 – Mainittu edellä alaviitteessä 4.

19 artiklassa tätä konkretisoidaan perheen-yhdistämisen osalta seuraavasti:

”Toteuttaakseen siirtotyöläisten ja heidän perheidensä oikeuden suojeluun ja apuun jonkin toisen sopimuspuolen alueella tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat

--

6. helpottamaan mahdollisimman suuressa määrin sellaisen ulkomaalaisen työntekijän perheen yhdistymistä, jonka on sallittu asettua alueelle,

-- ” 10

10 – Osoitteessa <http://conventions.coe.int> olevasta sopimustietokannasta, jota on tarkasteltu 14.4.2005, ilmenee, että tämän määräyksen ovat hyväksyneet Itävalta, Belgia, Portugali, Viro, Ranska, Irlanti, Italia, Luxemburg, Slovenia, Espanja, Saksa, Kreikka, Suomi, Alankomaat, Puola, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta ja Kypros mutta eivät Latvia, Malta, Slovakia, Tšekin tasavalta eikä Unkari. Tanska näyttää hyväksyneen 19 artiklan 6 kohdan vuoden 1996 tarkistetun peruskirjan ratifioinnin yhteydessä. Liettua on tarkistetun peruskirjan ratifioinnin yhteydessä kieltäytynyt hyväksymästä 19 artiklan 6 kohdan sitovuutta.

21. Peruskirjan liitteessä, joka on 38 artiklan mukaan peruskirjan olennainen osa, todetaan, että ilmaisun ”ulkomaalaisen työntekijän perhe” on tämän määräyksen soveltamisen yhteydessä katsottava tarkoittavan ainakin ulkomaalaisen työntekijän vaimoa ja alle 21-vuotiaita huollettavia lapsia. Tarkistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa, joka on tehty 3.5.1996¹¹ ja jossa 19 artiklan 6 kohta on pysytetty ennallaan, liitettä on muutettu siten, että tätä määräystä sovellettaessa ”ulkomaalaisen työntekijän perheen” katsotaan tarkoittavan ainakin työntekijän puolisoa ja naimattomia lapsia niin kauan kuin lapset katsotaan vastaanottavan valtion lainsäädännössä alaikäisiksi ja he ovat kyseisestä työntekijästä riippuvaisia.

22. Euroopan neuvosto on tehnyt myös siirtotyöläisten asemaa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen.¹² Perheenyhdistämistä säännellään yleissopimuksen 12 artiklassa. Sen 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolen alueella lainmukaisesti työkentelevän siirtotyöläisen aviopuoliso ja naimattomat lapset, niin kauan kuin lapset katsotaan vastaanottavan valtion lainsäädännössä alaikäisiksi ja he ovat kyseisestä

11 – Mainittu edellä alaviitteessä 5.

12 – Mainittu edellä alaviitteessä 6. Yleissopimuksen on tähän mennessä ratifioinut kahdeksan valtiota, muun muassa Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat, Portugali ja Ruotsi.

siirtotyöläisestä riippuvaisia, saavat edellytyksillä, jotka vastaavat tässä yleissopimuksessa siirtotyöläisten maahanpääsulle asetettuja edellytyksiä, ja edellä mainitussa lainsäädännössä säädetyn tai kansainvälisissä yleissopimuksissa määrätyn maahanpääsyä koskevan menettelyn mukaisesti tulla siirtotyöläisen luokse sopimusvaltion alueelle, edellyttäen, että siirtotyöläisellä on perheelleen asunto, jota pidetään alueella, jolla hän työskentelee, tavanomaisena kotimaisille työntekijöille. Kukin sopimuspuoli saa asettaa luvan antamisen edellytykseksi odotusajan, joka saa olla enintään 12 kuukautta.”*

23. Yleissopimuksen 1 artiklassa olevan määritelmän mukaan vain sopimuspuolten kansalaiset ovat sopimuksessa tarkoitettuja siirtotyöläisiä.

2. Maailmanlaajuiset sopimukset

24. Kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista 19 päivänä joulukuuta 1966 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen¹³ 17 artiklassa on seuraava – Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan rinnastettavissa oleva – vakuutus:

13 – UN Treaty Series, osa 999, s. 171.

* – Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

”1. Kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mieltävaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä.

2. Jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan.”

25. Yleissopimuksen 23 artiklan 1 kappaleessa määrätään lisäksi seuraavaa:

”Perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojeluun.”

26. Täydentävästi on viitattava yleissopimuksen 24 artiklan 1 kappaleeseen, jossa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella lapsella on ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen tai syntyperään perustuvaa syrjintää oikeus alaikäisyytensä edellyttämään suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion taholta.”

27. Myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa¹⁴ on perheenyhdistämistä koskevia määräyksiä. Yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleessa asetetaan peruseriaatteen, ettei lasta saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti. Tämän perusteella 10 artiklan 1 kappaleen ensimmäisessä virkkeessä edellytetään seuraavaa:

”Sopimusvaltioille 9 artiklan 1 kappaleessa asetettujen velvoitteiden mukaisesti on lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä, perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.”

28. Huomioon on otettava myös 3 artiklan 1 kappaleessa oleva seuraava yleinen vaatimus:

”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

29. Euroopan neuvoston tavoin myös Yhdistyneet Kansakunnat on tehnyt siirtotyöläisten ja heidän perheidensä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen.¹⁵ Sen 44 artiklan 2 kappaleen mukaan sopimuspuolten on toimivaltansa puitteissa toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet helpottaakseen siirtotyöläisen ja hänen avio puolisonsa ja alaikäisten lastensa yhdistymistä perheeksi. Yksikään yhteisön jäsenvaltio ei ole toistaiseksi ratifioinut tätä yleissopimusta.

30. Lopuksi on viitattava vielä myös siirtolaisuuteen liittyvistä väärinkäytöksistä sekä ulkomaalaisten työntekijöiden yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhtäläisen kohtelun edistämisestä 24 päivänä kesäkuuta 1975 tehdyn Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen nro 143¹⁶ 13 artiklaan, jossa määrätään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio voi ryhtyä kaikkiin välttämättömiin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat sen toimivaltaan, ja olla yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa helpottaakseen kaikkien laillisesti sen alueella asuvien ulkomaalaisten työntekijöiden perheiden uudelleen yhdistymistä.

15 – Tehty New Yorkissa 18.12.1990, UN Treaty Series, osa 2220, s. I-39481.

16 – Yleissopimuksen on ratifioinut 18 valtiota, muun muassa Kypros, Italia, Portugal, Slovenia ja Ruotsi.

14 – Mainittu edellä alaviitteessä 8.

2. Ne ulkomaalaisten työntekijöiden perheenjäsenet, joita tämä artikla koskee, ovat aviopuoliso sekä huollettavat lapset ja vanhemmat.”

– velvoittaa Euroopan parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

33. Saksan liittotasavalta ja komissio tukevat väliintulijoina neuvoston vaatimuksia.

III Vaatimukset

31. Euroopan parlamentti vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa EY 230 artiklan nojalla oikeudesta perheen yhdistämiseen 22 päivänä syyskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 4 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan ja 6 kohdan sekä 8 artiklan ja

– velvoittaa vastaajan korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

32. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan, 4 artiklan 6 kohdan sekä 8 artiklan kumoamista koskevan kanteen ja

IV Asian arviointi

A Tutkittavaksi ottaminen

1. Kannekelpoisen säädöksen olemassaolo

34. EY 230 artiklan mukainen kumoamiskanne voidaan nostaa vain säädöksistä mutta ei toimista, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia.¹⁷ Perustamissopimuksen 63 artiklan toinen kohta saattaa direktiivin oikeudellisen sitovuuden kyseenalaiseksi. Tämän määräyksen mukaan ”neuvoston [63 artiklan] 3 ja 4 alakohdan nojalla toteuttamat toimenpiteet [kuten direktiivi] eivät estä jäsenvaltiota pitämästä voimassa tai ottamasta käyttöön kyseisillä aloilla kansallisia määräyksiä, jotka ovat tämän sopimuksen ja kansainvälisten sopimusten mukaisia”.

¹⁷ – Ks. yhdistetyissä asioissa C-138/03, C-324/03 ja C-431/03, Italia v. komissio, 16.6.2005 esittämäni ratkaisuehdotus (45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, tuomio 24.11.2005, Kok. 2005, s. I-43).

35. EY 63 artiklan toinen kohta ymmärrettään osittain sellaiseksi valtuutukseksi tiukempien suojatoimenpiteiden toteuttamiseen, jollaisia on jo EY 95 artiklan 5 kohdassa, EY 137 artiklan 5 kohdassa, EY 153 artiklan 3 kohdassa ja EY 176 artiklassa.¹⁸ Tämä tulkinta ei kuitenkaan ole vakuuttava, koska EY 63 artiklan toisessa kohdassa ei tiukempia suojatoimenpiteitä koskevista määräyksistä poiketen sidota tiukempaa suojaa mihinkään tavoitteeseen. Kun jäsenvaltiot kuitenkin ovat vapaita valitsemaan muiden toimenpiteiden tavoitteet, yhteisön sääntelyssä ei esitetä mitään jäsenvaltioita sitovaa vähimmäisstandardia. Tämänäyttöinen vähimmäisstandardi on kuitenkin tunnusomainen tiukempien suojatoimenpiteiden toteuttamismahdollisuudelle¹⁹ erotukseksi sitovuuden täydellisestä puuttumisesta.

36. Sanamuotoon tiukasti tukeutuen perustamissopimuksen 63 artiklan toisesta kohdasta seuraa, että molempien siinä mainittujen alakohtien mukaisella johdetulla oikeudella – eli erityisesti nyt kyseessä olevalla direktiivillä – ei ole valtion sisäisesti mitään vaikutusta eikä sitä ole sovellettava ensisijaisesti, jos kansallisessa oikeudessa toteutetaan muita sääntelyjä.²⁰ Saksan hallitus on yhtei-

söjen tuomioistuimen kysymyksen johdosta todennut vastaavasti, että 63 artiklan toisessa kohdassa sallitaan kansalliset omaharkintaiset toimet. Tätä ajatusta johdonmukaisesti seuraten jopa kaiken sääntelyn puuttuminen eli täytäntöönpanon laiminlyönti olisi sallittua, koska myös siihen sisältyisi ”toinen” sääntely. Näin ollen perustamissopimuksen 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 ja 4 alakohtaan perustuvat toimenpiteet supistuisivat oikeusvaikutuksiltaan suosituksiksi.²¹ Saksan hallitus ei kuitenkaan ole halunnut mennä näin pitkälle.

18 – Fungueiriño-Lorenzo, *Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag*, s. 81 ja sitä seuraavat sivut. Vastaavasti ilmeisesti myös Röben teoksessa Grabitz ja Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, toukokuun 1999 tilanne, EY:n perustamissopimuksen 63 artikla, 43 kohta.

19 – Ks. EY 176 artiklan osalta asia C-318/98, Fornasar ym., tuomio 22.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4785, 46 kohta) ja asia C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2753, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

20 – Ks. esim. Weiß teoksessa Streinz, *EUV/EGV*, 2003, EY:n perustamissopimuksen 63 artikla, 68 kohta ja Brechmann teoksessa Callies ja Ruffert, *Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. laitos, 2002, EY:n perustamissopimuksen 63 artikla, 42 kohta.

21 – Tämä oikeudellisen sitovuuden huomattava rajoitus ei koskisi pelkästään nyt kyseessä olevaa direktiiviä vaan ainakin myös seuraavia, samalla tavoin yksinomaan EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 ja 4 alakohtaan perustuvia säädöksiä: kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13 päivänä joulukuuta 2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/114/EY (EUVL L 375, s. 12); yhteisten lentojen järjestämisestä henkilökohtaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten poistamiseksi kahden tai useamman jäsenvaltion alueelta 29 päivänä huhtikuuta 2004 tehty neuvoston päätös 2004/573/EY (EUVL L 261, s. 28); oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahanmuutossa avustamisen kohteiksi, 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu neuvoston direktiivi 2003/81/EY (EUVL L 261, s. 19); kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun direktiivin 2001/40/EY soveltamisesta aiheutuvan taloudellisen epätasapainon korvaamista koskevista perusteista ja käytännön järjestelyistä 23 päivänä helmikuuta 2004 tehty neuvoston päätös 2004/191/EY (EUVL L 60, s. 55); avunannosta kauttakulkutilanteissa lentoteitse tapahtuvien palauttamistoi-
menpiteiden yhteydessä 25 päivänä marraskuuta 2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/110/EY (EUVL L 321, s. 26); pitkään oleskeleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY (EUVL L 16, s. 44); asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta soveltamisanaljan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi, 14 päivänä toukokuuta 2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 859/2003 (EUVL L 124, s. 1); kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13 päivänä kesäkuuta 2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1030/2002 (EYVL L 157, s. 1) ja kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta 28 päivänä toukokuuta 2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/40/EY (EYVL L 149, s. 34).

37. Tällainen tulkinta vastaisi eräiden jäsenvaltioiden otaksuttavaa motivaatiota ottaa tämä määräys käyttöön. Kaikki jäsenvaltiot eivät nimittäin aluksi olleet samaa mieltä maahanmuuttopolitiikkaa koskevan toimivallan siirtämisestä EY:n perustamissopimukseen.²²

38. Kuvailtu tulkinta, jonka mukaan perustamissopimuksen 63 artiklan toinen kohta on jäsenvaltioiden hyväksi tehty varaus, kuitenkin tekisi siitä 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 ja 4 kohdassa olevan sääntelytoimivallan sisällyttämisestä EY:n perustamissopimukseen, joka toteutettiin *samanaikaisesti* toisen kohdan käyttöönoton kanssa, järjettömän ja veisi siltä vaikutuksen. Tällä uudella sääntelytoimivallalla ei tähdätä suositusten antamiseen. Siihen ei olisi tarvittu mitään EY:n perustamissopimukseen sisältyvää oikeudellista perustaa, koska Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.1 ja K.3 artikla sisälsivät Maastrichtin sopimuksen mukaisessa aikaisemmin voimassa olleessa muodossaan jo vastaavan ja mahdollisesti jopa pidemmälle menevän²³ toimivallan. Perustamissopimuksen 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 ja 4 alakohtaan sisältyvän toimivallan käyttöönotolla oli tämän vuoksi tarkoitus asettaa yhteisön oikeuden välineistö käytettäväksi muun

muussa myös maahanmuuttopolitiikkaa koskevien kysymysten sääntelyssä.

39. Perustamissopimuksen 63 artikla sisältää siten vastakkaisia sääntelyjä,²⁴ joiden vaikutus voidaan turvata vain siten, että niiden tulkinnessa huolehditaan asiamukaisesta tasapainotuksesta eli Saksan perustuslakituomioistuimen käyttämän ilmaisun mukaan käytännön yhtäpitävyydestä.²⁵ Kuten parlamentti, neuvosto ja komissio ovat yhteisöjen tuomioistuimen kysymyksen johdosta todenneet, toista kohtaa ei näin ollen voida ymmärtää niin, että sillä poistetaan 3 ja 4 alakohdan perusteella toteutetuilta toimenpiteiltä oikeudellinen sitovuus. Viittaus perustamissopimuksen mukaisuuteen on sitä vastoin – kuten muussakin yhteisön oikeudessa – ymmärrettävä niin, että kansallisten säännösten on oltava johdetun oikeuden – ja myös 3 ja 4 alakohdan perusteella toteutettujen toimien – mukaisia.²⁶

22 – Ks. Irlannin puheenjohtajakaudella 5.12.1996 hyväksytty asiakirja Euroopan unioni nyt ja tulevaisuudessa, CONF/2500/96, A osan I jakson 2 luku. Tuolloinen ehdotus perustamissopimuksen muuttamiseksi sisälsi kylläkin jo sääntelytoimivallan mutta ei vielä mitään toiseen kohtaan verrattavissa olevaa määräystä.

23 – Jäsenvaltiot saattoivat tuolloin voimassa olleen unionisopimuksen puitteissa laatia yhteisten kantojen ja yhteisten toimintojen ohella myös oikeudellisesti sitovia sopimuksia.

24 – Jo nämä tulkintaongelmat puoltavat Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen III-267 artiklassa valittua linjaa, jonka mukaan EY 63 artiklan toiseen kohtaan verrattavissa olevasta sääntelystä luovutaan.

25 – Ks. Bundesverfassungsgerichtin asiassa 1 BvR 1087/91, Kruzifix, 16.5.1995 antama tuomio (BVerfGE 93, 1, 21 kohta ja siinä olevat viittaukset).

26 – Näin esim. Hailbronner, ”European Immigration and Asylum Law under the Treaty”, *Common Market Law Review*, 1998, s. 1047 ja erityisesti s. 1051. Tämä näyttäisi olevan myös komission kanta, sillä komissio on saattanut yhteisöjen tuomioistuimessa vireille jo seuraavat neljä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa oikeudenkäyntiä direktiivin 2001/40 (EYVL L 149, s. 34) täytäntöönpanon laiminlyönnin johdosta: asia C-448/04, jossa on vastaajana Luxemburg (EUVL C 314, s. 6), asia C-450/04, jossa on vastaajana Ranska (EUVL C 314, s. 7), asia C-462/04, jossa on vastaajana Italia (EUVL 2005, C 6, s. 30), ja asia C-474/04, jossa on vastaajana Kreikka (EUVL C 314, s. 10). Kyseiset jäsenvaltiot eivät ole näissä oikeudenkäynneissä myöskään vedonneet EY 63 artiklan toiseen kohtaan vaan ovat ilmoittaneet, että direktiivin täytäntöönpanoa valmistellaan.

40. Tätä tulkintaa puoltaa myös se, että EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 ja 4 alakohdan mukaista sääntelytoimivaltaa voidaan käyttää vain yksimielisesti.²⁷ Jäsenvaltiot pystyvät näin ollen riittävässä määrin turvaamaan intressinsä lainsäädäntömenettelyssä. Jos jäsenvaltio ensin hyväksyisi näihin oikeudellisiin perustoihin perustuvan säädöksen mutta sitten pitäisi voimassa sen kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset tai antaisi tällaisia säännöksiä, se toimisi kaiken lisäksi epälojaalisti (*venire contra factum proprium*)²⁸.

41. Toista kohtaa ei ole näin ollen ymmärrettävä säädösten oikeudellisen vaikutuksen rajoitukseksi vaan – kuten erityisesti neuvosto on korostanut – yhteisön lainsäätäjälle annetuksi tehtäväksi jättää jäsenvaltioille riittävä liikkumavara, kun se toteuttaa toimenpiteitä 3 ja 4 alakohdan perusteella. Tätä tehtävää hoidetaan niillä useilla vaihtoehdoilla, joita käsiteltävänä olevassa direktiivissä annetaan jäsenvaltioille. Tästä oikeuspoliittisesta tehtävästä seuraa myös, että 3 ja 4 alakohtaan perustuvaa johdettua oikeutta ei epätietoisuuden vallitessa ole pidettävä lopullisena yhdenmukaistamisena.

27 – Neuvosto on ottanut Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisesta tietyillä kyseisen perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon kuuluvilla aloilla 22 päivänä joulukuuta 2004 (yksimielisesti) tekemällään päätöksellä 2004/927/EY (EUVL L 396, s. 45) käyttöön määränemmistää edellyttävän päätöksentekomenettelyn 1.1.2005 alkaen vain 3 alakohdan b alakohdan osalta.

28 – Tältä osin ks. asiassa C-117/03, Dragaggi, 8.7.2004 esittämäni ratkaisuehdotus (24 ja 25 kohta, tuomio 13.1.2005, Kok. 2005, s. I-1).

42. Tästä seuraa, että direktiivi on perustamissopimuksen 63 artiklan toisesta kohdasta huolimatta lähtökohtaisesti kannekel-poinen säädös.

2. Riitautettujen säännösten oikeudellinen luonne

43. Tästä huolimatta neuvosto epäilee, kohdistuuko kanne kannekel-poiseen säädökseen. Neuvosto nimittäin arvostelee parlamenttia siitä, ettei tämä riitauta kanteellaan yhteisön oikeuden sääntelyjä vaan kansallisen oikeuden säännöksiä, mikä ei ole sallittua. Neuvoston mukaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeisellä alakohdalla ja 6 kohdalla sekä 8 artiklalla ei velvoiteta jäsenvaltioita toteuttamaan tiettyjä sääntelyjä. Niissä pikemmin-kin viitataan vain jo olemassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja sallitaan sen voimassa pitäminen. Neuvosto toteaa, ettei yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopeltuva yhteisön oikeuteen sisältyvien perusoikeuksien kanssa.

44. Parlamentti ja komissio sitä vastoin korostavat, että riitautetut oikeussäännöt ovat osa yhteisön oikeutta ja yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan alaisia erityisesti sen osalta, ovatko ne yhteensopeltuvia yhteisön oikeuteen sisältyvien perusoikeuksien kanssa. Yhteisön oikeuden säännökset, joissa sallitaan jäsenvaltioiden toteuttaa perusoikeuksien vastaisia

toimenpiteitä, ovat yhteensoveltumattomia näiden perusoikeuksien kanssa.

45. Yhdyn tältä osin parlamentin ja komission käsitykseen. Neuvoston vastaväite ei ole vakuuttava. Neuvosto jättää väitteissään huomiotta, että jo se, että yhteisön oikeudessa vahvistetaan tietyt vaihtoehdot kansallisten säännösten voimassa pitämisen tai antamisen osalta, on – mahdollisesti yhteisön oikeuden vastainen – sääntely. Yhtäältä vaihtoehdot saattavat rajoittaa direktiivissä annetun, perheenyhdistämistä koskevan oikeuden ulottuvuutta. Toisaalta vaihtoehdot sisältävät konstitutiivisen toteamuksen, jonka mukaan kyseessä olevat säännökset ovat yhteisön oikeuden mukaisia. Jollei tämäntyyppistä toteamusta riitauteta ajoissa kumoamiskanteella, yhteisö ei enää omasta aloitteestaan voi toimia sellaisten kansallisten toimenpiteiden osalta, joissa pelkästään käytetään säädettyjä vaihtoehtoja.²⁹ Tästä seuraa, että myös vastaavan kanteen on lähtökohtaisesti oltava sallittu.

3. Direktiivin osittainen riitauttaminen

46. Eräässä Saksan hallituksen esittämässä professori Langenfeldin lausunnossa tuodaan

29 – Ks. vastaavasti asia C-475/01, komissio v. Kreikka, tuomio 5.10.2004 (Kok. 2004, s. I-8923, 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ns. ousotapaus).

lisäksi epäsuorasti esiin kysymys, onko direktiivin eräiden säännösten kumoaminen, jota vaaditaan nyt esillä olevassa asiassa, sallittu kanteen kohde. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan osittainen riitauttaminen ei ole sallittua, jos säädöksen riitautetut osat liittyvät säädöksen muihin säännöksiin erottamattomasti, mutta säädöksen kumoaminen kaikilta osin menisi kantajan vaatimuksen ulkopuolelle (ultra petita).³⁰ Tällaisten erottamattomien osien erillinen kumoaminen nimittäin muuttaisi kyseessä olevien sääntelyjen olennaista sisältöä.³¹ Tällaisten muutosten tekeminen on yhteisön lainsäätäjän tehtävä.³²

47. Kuten neuvosto ja Saksan hallitus ovat yhteisöjen tuomioistuimen kysymyksen johdosta todenneet, myöskään nyt käsiteltävänä olevaa kannetta ei näiden arviointiperusteiden mukaan voida ottaa tutkittavaksi. Parlamentin riitauttamia säännöksiä ei – vastoin parlamentin käsitystä ja komission suullisessa käsittelyssä esiin tuomaa käsitystä – voida objektiivisesti erottaa muusta direktiivistä. Tältä osin on merkityksetöntä, että jäljelle jääviä direktiivin säännöksiä voidaan sellaisinaan soveltaa. Riitautetuilla säännök-

30 – Asia 37/71, Jamet v. komissio, tuomio 28.6.1972 (Kok. 1972, s. 483, 10–12 kohta); asia 17/74, Transocean Marine Paint v. komissio, tuomio 23.10.1974 (Kok. 1974, s. 1063, Kok. Ep. II, s. 363, 21 kohta); yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95, Ranska ym. v. komissio, tuomio 31.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1375, 256 kohta, ns. Kali und Salz -tapaus); asia C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11221, 45 kohta, ns. ydinturvallisuussovimustapaus) ja asia C-244/03, Ranska v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 24.5.2005 (Kok. 2005, s. I-4021, 12 ja 21 kohta, jäljempänä ns. eläinoketapaus).

31 – Ks. edellä alaviitteessä 30 mainittu eläinoketapaus, tuomion 15 kohta.

32 – Ks. asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, 117 kohta, ns. tupakkatapaus).

sillä pikemminkin potentiaalisesti rajoitetaan direktiivissä jäsenvaltioille asetettua velvollisuutta mahdollistaa perheenyhdistäminen. Jos yhteisöjen tuomioistuin kumoaa direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan ja 6 kohdan sekä 8 artiklan, oikeus perheen yhdistämiseen olisi ilman mitään erityisiä rajoituksia voimassa myös yli 12-vuotiaiden tai 15 vuotta täyttäneiden alaikäisten lasten osalta ja riippumatta odotusajasta. Jos kyseessä olevat osittaisääntelyt kumottaisiin, direktiivin olennainen sisältö muuttuisi ja yhteisöjen tuomioistuin puuttuisi yhteisön lainsäätäjän toimivaltaan.

50. Tämän vuoksi tarkastelen vain toissijaisesti, onko kanne perusteltu.

B Kanteen tarkastelu

51. Parlamentti väittää kanteessaan, että perheen suojelua koskevaa ihmisoikeutta ja yhdenvertaisuusperiaatetta loukataan. Ensin on tarkasteltava lainsäädäntömenettelyssä mahdollisesti tapahtunutta virhettä.

48. Nyt esillä olevassa asiassa on myös mahdotonta, että kumottaisiin muut, erotamattomat säännökset eli direktiivi kokonaan. Tämä menisi parlamentin vaatimusten ulkopuolelle ja olisi ristiriidassa kanneintressin kanssa, koska siinä tapauksessa yhteisön oikeuteen ei sisältyisi lainkaan oikeutta perheenyhdistämiseen.³³

1. Lainsäädäntömenettely direktiivin 4 artiklan 6 kohdan osalta

52. Lainsäädäntömenettelyä on tarkasteltava direktiivin 4 artiklan 6 kohdan osalta. Parlamentti huomauttaa, ettei neuvosto esittänyt tätä muutosta sille lausuntoa varten.

49. Näin ollen kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat.

53. Parlamentti ei tukeudu kanteessaan siihen, ettei sitä kuultu. Tämän vuoksi on kysyttävä, onko yhteisöjen tuomioistuimen tutkittava tähän mahdollisesti sisältyvä menettelyvirhe omasta aloitteestaan. Yhteisö-

33 – Tässä yhteydessä voidaan jättää ratkaisematta, voisiko yhteisöjen tuomioistuin kumota riitautetut säännökset erikseen ennakkoratkaisulla, jos ne osoittautuvat lainvastaisiksi. On kuitenkin useita seikkoja, jotka puhuvat sen puolesta, että myös ennakkoratkaisumenettelyssä direktiivi voidaan kumota vain kokonaan, ei osittain.

jen tuomioistuim on EHTY:n perustamissopimuksen 33 artiklan perustuvien kumoamiskanteiden yhteydessä jo puuttunut menettelyvirheisiin omasta aloitteestaan.³⁴ Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer ymmärtää tämän oikeuskäytännön niin, että tuomioistuin voi myös EY 230 artiklan yhteydessä ottaa ainakin toimivallan puuttumisen ja olennaisten menettelymääräysten rikkomisen huomioon omasta aloitteestaan.³⁵ Asiaa käsittelevän toimielimen toimivallan osalta tämä vastaa myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.³⁶ Prosessiekonomian ja oikeusvarmuuden periaatteet puoltavat tältä osin sitä, että menettelyvirheitä kohdellaan samalla tavalla ainakin silloin, kun ne tulevat yhteisöjen tuomioistuimen tietoon vireillä olevan kumoamiskanteen yhteydessä. Tämän vuoksi on nyt tutkittava, onko parlamenttia kuultu riittävästi direktiivin 4 artiklan 6 kohdan osalta.

54. Perustamissopimuksen 63 artiklan ja 67 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa parlamenttia kuultuaan. Euroopan parlamenttia on kuultava uudelleen aina, kun lopullisesti hyväksytty teksti kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaa keskeiseltä sisällöltään siitä tekstistä, josta parlamenttia

on jo kuultu, paitsi jos tehdyt muutokset ovat olennaisilta osiltaan parlamentin itsensä esittämien toiveiden mukaisia.³⁷

55. Ei voida todeta, että parlamenttia olisi kuultu direktiivin 4 artiklan 6 kohdan osalta. Neuvosto pyysi Euroopan parlamentilta lausuntoa viimeisen kerran 23.5.2002 päivätyllä kirjeellään. Käytettävissä olevien tietojen mukaan direktiivin 4 artiklan 6 kohta esiintyy ensimmäisen kerran 25.2.2003 päivätyssä neuvoston asiakirjassa, kun puheenjohtaja ehdotti vastaavaa muutosta Itävallan valtuuskunnan esittämien varaumien perusteella.³⁸ Parlamentti kylläkin lausui direktiivistä viimeisen kerran vasta 9.4.2003.³⁹ Ei kuitenkaan ole mitään osoitusta siitä, että neuvosto olisi ilmoittanut parlamentille direktiiviluonnoksen muutoksesta ja että kuuleminen olisi koskenut muutosta. Koska neuvosto ei myöskään kiistä parlamentin tältä osin esittämiä toteamuksia, on näin ollen katsottava, ettei parlamentilla ole ollut tilaisuutta lausua direktiivin 4 artiklan 6 kohdasta.

34 – Asia 1/54, Ranska v. korkea viranomainen, tuomio 21.12.1954 (Kok. 1954–1955, s. 7 ja erityisesti s. 33) ja asia 19/58, Saksa v. korkea viranomainen, tuomio 10.5.1960 (Kok. 1960, s. 483 ja erityisesti s. 500).

35 – Yhdistetyissä asioissa C-346/03 ja C-529/03, Atzeni ym., 28.4.2005 esitetty ratkaisuehdotus (70 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asiassa C-110/03, Belgia v. komissio, 16.12.2004 esitetty ratkaisuehdotus (tuomio 14.4.2005, Kok. 2005, s. I-2801, 29 kohta).

36 – Asia C-210/98 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5843, 56 kohta) komission osalta.

37 – Asia C-65/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4593, Kok. Ep. XIII, s. I-43, 16 kohta, ns. maanteiden tavaraliikenne -tapaus); yhdistetyt asiat C-13/92–C-16/92, Drieffen ym., tuomio 5.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4751, 23 kohta) ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 38 kohta, ns. banaanianal markkinajärjestely -tapaus).

38 – Puheenjohtajavaltion ilmoitus, neuvoston asiakirja 6585/03, s. 9, alaviite 3.

39 – Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma muutetusta ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheen yhdistämiseen 9.4.2003 (EUVL 2004, C 64 E, s. 283 ja 373). Perustelut ilmenevät parlamentin jäsenen Cerdeira Mortereron 24.3.2003 esittämästä mietinnöstä A5-0086/2003.

56. Direktiivin 4 artiklan 6 kohdassa annetaan jäsenvaltiolle lupa rajoittaa oikeutta alaikäisten lasten jälkikäteen tapahtuvaan maahanmuuttoon siihen järjestelmään nähden, joka oli esitetty parlamentille kuulemista varten. Ilman 4 artiklan 6 kohtaa oikeus perheenyhdistämiseen koskisi nimitäin lähtökohtaisesti myös 15 vuotta täyttä-neitä lapsia. Direktiivin keskeistä sisältöä on näin ollen muutettu, kun siihen on sisälly-tetty tämä säännös.

57. Direktiivin 4 artiklan 6 kohdassa oleva rajoitus, joka koskee oikeutta perheenyhdis-tämiseen, tekee tyhjäksi parlamentin nimen-omaisen toiveen, että perheenyhdistäminen muotoiltaisiin väljemmin kuin sille esitetystä luonnoksessa⁴⁰ ja että erityisesti kaikkien alaikäisten lasten sallittaisiin samassa määrin muuttaa maahan jälkikäteen.⁴¹

58. Parlamenttia olisi tämän vuoksi pitänyt kuulla uudelleen ennen direktiivin antamista. Direktiiviä ja erityisesti sen 4 artiklan 6 koh-taa annettaessa ei näin ollen ole noudatettu sovellettavaa menettelyä.

2. Ihmisoikeuksiin sisältyvä perheen suojelu

a) Ihmisoikeuksien mukainen suojelun taso

59. Yhteisöjen tuomioistuin korostaa vakiin-tuneessa oikeuskäytännössään, joka on vah-vistettu Euroopan yhtenäisasiakirjan joh-danto-osassa ja EU 6 artiklan 2 kohdassa, että yhteisön oikeudessa suojataan yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauk-sien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa Euroopan yleis-sopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperin-teessä. Tämä sisältää erityisesti perheen suojelun, joka mainitaan Euroopan neuvos-ton ihmissoikeussopimuksen 8 artiklassa.⁴²

60. Siltä osin kuin sillä on merkitystä nyt esillä olevassa asiassa, perusoikeuskirjan 7 artikla, johon direktiivin toisessa perus-telukappaleessa nimenomaisesti viitataan, on samansisältöinen kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artikla. Perusoi-keuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen (Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen II-112 artikla) mukaan sillä on myös oltava sama merkitys ja ulottuvuus.

61. Siltä osin kuin on kysymys perheen suojelusta yhteisöjen tuomioistuin on oles-

40 – Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 39 mainitun lainsäädäntö-päätöslauselman tarkistukset 22–25.

41 – Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 39 mainitun lainsäädäntö-päätöslauselman tarkistus 26.

42 – Asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6279, 41 kohta) ja asia C-109/01, Akrich, tuomio 23.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9607, 58 kohta).

keluoikeuden alalla lisäksi noudattanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä myös ihmisoikeustuomioistuin) Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan osalta omaksumaa tulkintaa. Yhteisöjen tuomioistuin on tämän perusteella todennut, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ei kylläkään sellaisenaan taata ulkomaalaisen oikeutta saapua tietyn maan alueelle tai oleskella siellä. Henkilön poistamisella maasta, jossa hänen lähiomaisensa elävät, saatetaan kuitenkin puuttua perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden käyttämiseen, sellaisena kuin tätä oikeutta suojataan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleella. Tällaisella puuttumisella rikotaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusta, jollei se täytä tämän sopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa määrättyjä edellytyksiä eli jos sitä ei ole laissa sallittu, jollei sen taustalla ole yksi tai useampia tämän kappaleen mukaisia laillisia tavoitteita ja jollei se ole ”demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä” eli ”perusteltavissa ehdottoman tärkeällä yhteiskunnallisella tarpeella” ja erityisesti oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään.⁴³

62. Yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt tämän oikeuskäytännön sellaisten tapausten perusteella, joissa on ollut kysymys unionin kansalaisten, jotka olivat perusvapauksia käyttämällä sijoittautuneet toisiin jäsenvaltioihin, omaisten oleskeluoikeuksista. Käsitellyissä tapauksissa unionin kansalaisella yhteisön oikeuden perusteella oleva oleskeluoikeus ja perheen suojelu, sellaisena kuin tätä on konkretisoitu erityisesti yhteisön oikeudessa, johtavat yhdessä sellaiseen oleskeluoikeuteen, jota saadaan rajoittaa vain

poikkeustapauksissa ja vain tiukoilla edellytyksillä.⁴⁴ Assosiaatiosopimuksista voi seurata lisää erityissääntelyjä.⁴⁵

63. Siltä osin kuin on kysymys yksinomaan kolmansien maiden kansalaisista muodostuvien perheiden yhdistämisestä, ei sitä vastoin ole olemassa mitään samantyyppistä yhteisön oikeuteen perustuvaa oleskelulupaa. Edellä esiin tuotuja yhteisöjen tuomioistuimen toteamuksia ei tämän vuoksi voida soveltaa suoraan, vaan on turvauduttava ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tältä osin ratkaisevassa asemassa on perheen suojelun *ihmisoikeudellinen* ulottuvuus, joka juuri maahantulon ja oleskelun osalta eroaa kansalaisen perusoikeuksista eli tyypillisesti jää jälkeen näistä kansalaisten oikeuksista.

64. Ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut, että mahdollisuus nauttia toisten perheenjäsenten seurasta molemminpuolisesti on Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitetun perhe-elämän perustavanlaatuisen osatekijä. Valtion toimenpiteillä, joilla estetään yhteiselämä, esimerkiksi huoltajuuden peruuttamisella,⁴⁶

43 – Edellä alaviitteessä 42 mainittu asia Carpenter, tuomion 42 kohta ja samassa alaviitteessä mainittu asia Akrich, tuomion 59 kohta.

44 – Ks. asiassa C-503/03, komissio v. Espanja, 10.3.2005 esittämäni ratkaisuehdotus (37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

45 – Tältä osin on otettava huomioon ennen kaikkea ETA-oikeus.

46 – Asia Eriksson v. Ruotsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.1989, (A-sarja, nro 156, 58 kohta).

yhteydenottokiellolla⁴⁷ tai perheenjäsenten karkottamisella,⁴⁸ puututaan tähän ihmis-oikeuteen. Tällaisella puuttumisella on oltava Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukainen oikeutamisperuste.

65. Perheenyhdistämisen epääminen ei ihmisoikeustuomioistuimen käsityksen mukaan kuitenkaan lähtökohtaisesti ole sel-laista Euroopan neuvoston ihmisoikeussopi-muksen 8 artiklassa tarkoitettua puuttu-mista, joka edellyttäisi oikeuttamisperustetta. Ihmisoikeustuomioistuimen käsityksen mukaan Euroopan neuvoston ihmisoikeus-sopimuksen 8 artiklassa ei perheenyhdistä-misen yhteydessä nimittäin ole kysymys kielto-oikeudesta vaan oikeuden mahdolli-sesta perustasta.

66. Ihmisoikeustuomioistuin etenkin torjuu nimenomaisesti sen, että Euroopan neuvos-ton ihmisoikeussopimuksesta johdettaisiin *yleinen* velvollisuus perheenyhdistämiseen vain siinä tarkoituksessa, että täytettäisiin perheiden tiettyssä maassa asumista koskeva toive. Perheenyhdistäminen koskee sekä perhe-elämää että maahanmuuttoa. Se, kuinka laaja on valtiolla oleva velvollisuus sallia siellä asuvien maahanmuuttajien suku-laisten muuttaa maahan jälkeinpäin, riippuu asianomaisiin henkilöihin liittyvistä erityi-sistä olosuhteista ja yleisestä edusta. Vakiin-

tuneen kansainvälisen oikeuden mukaan ja jollei sopimusvelvoitteista muuta johdu, val-tiolla on oikeus kontrolloida ulkomaalaisten pääsyä sen alueelle. Sillä on tältä osin laaja päätösvalta.⁴⁹

67. Ihmisoikeustuomioistuin on tämän perusteella kolmessa niistä neljästä tapauk-sesta, jotka se on tällä alalla ratkaissut, hylännyt vaatimuksen perheenyhdistämi-sestä vastaanottavassa valtiossa muun muassa siksi, että yhteinen perhe-elämä oli mahdollinen myös kotimaassa.⁵⁰ Myöhem-mät päätökset, joilla valitukset on jätetty tutkimatta, osoittavat tämän oikeuskäytän-nön oikeaksi.⁵¹

68. Asiassa Sen annettu tuomio osoittaa kuitenkin, että vaaditun vertailun tulos voi yksittäistapauksessa olla myös se, että lapsilla on oikeus muuttaa maahan jälkikäteen. Ihmisoikeustuomioistuimen käsityksen mukaan tässä asiassa oli esteitä kotimaahan paluulle. Se tukeutui tältä osin siihen seik-kaan, että aviopari Senillä oli jälkikäteen maahan muuttavan lapsen lisäksi myös

47 – Asia Elsholz v. Saksa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.7.2000 (Recueil des arrêts et décisions 2000-VIII, 44 kohta).

48 – Asia Mehemi v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.9.1997 (Recueil des arrêts et décisions 1997-VI, 27 kohta).

49 – Asia Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Yhdistynyt kunin-gaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.5.1985 (A-sarja, nro 94, 67 ja 68 kohta); asia Gül v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.2.1996 (Recueil des arrêts et décisions 1996-I, 38 kohta); asia Ahmut v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.11.1996 (Recueil des arrêts et décisions 1996-VI, 63 ja 67 kohta) ja asia Sen v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeus-tuomioistuimen tuomio 21.12.2001 (31 ja 36 kohta).

50 – Edellä alaviitteessä 49 mainitut asiat Abdulaziz, Cabales ja Balkandali, tuomion 68 kohta, Gül, tuomion 39 kohta ja Ahmut, tuomion 70 kohta. Asiassa Abdulaziz, Cabales ja Balkandali tuomio annettiin vielä yksimielisesti, mutta asiassa Gül tuomio hyväksyttiin seitsemällä äänellä kahta vastaan ja asiassa Ahmut vain viidellä äänellä neljää vastaan.

51 – Ks. esim. asia I. M. v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeus-tuomioistuimen päätös 23.3.2003; asia Chandra v. Alanko-maat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 13.5.2003; asia Ramos Andrade v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 6.7.2004 ja asia Benamar v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 5.4.2005.

lapsia, jotka olivat syntyneet ja kasvaneeet oleskeluvaltiossa ja kotoutuneet sinne.⁵² Muissa päätöksissä, jotka ovat koskeneet valitusten tutkittavaksi ottamista, jätetään auki se mahdollisuus, että myös muut seikat johtavat siihen, että omaisilla on oikeus muuttaa maahan jälkikäteen.⁵³ Tältä osin olisi ajateltava esimerkiksi poliittista vainoa⁵⁴ tai yksittäisten perheenjäsenten erityisiä lääketieteellisiä tarpeita, joita ei voida täyttää kotimaassa.

69. Asiassa Sen annettu tuomio osoittaa erityisesti, että ennen kaikkea kyseessä olevien lasten edut ovat omiaan luomaan oikeuden perheenyhdistämiseen oleskeluvaltiossa. Tämä suuntaus ilmenee myös ihmisoikeuskomitean asiassa Winata antamasta päätöksestä, joka koski kansalaisoikeuksista ja poliittisista oikeuksista tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen 17, 23 ja 24 artiklan soveltamista.⁵⁵ Samaa voidaan päätellä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3, 9 ja 10 artiklasta.

70. Ihmisoikeustuomioistuin ei asiassa Sen antamassaan tuomiossa nostanut enää erikseen esiin kysymystä perheenyhdistämisen

epäämisen oikeuttamisperusteesta. Se näyttää pikemminkin katsoneen, että vertailut, jotka on tehtävä oikeuttamisperusteen osalta, ovat perheenyhdistämistä koskevan positiivisen oikeuden osalta jo osa tätä oikeutta koskevia perusteluja.⁵⁶

71. Yhteisön oikeudessa on meneteltävä samalla tavalla. Yhteisöjen tuomioistuin tosin on asiassa Akrich ja asiassa Carpenter antamissaan tuomioissa tarkastellut nimenomaisesti tarvetta, että perheenyhdistämisen epäämiselle on oltava oikeuttamisperuste, mutta tämä on väistämätön seuraus unionin kansalaisilla yhteisön oikeuden perusteella olevista pidemmälle menevistä oikeuksista.⁵⁷ Kun oikeuden edellytykset sitä vastoin muotoillaan yhtä tiukoiksi kuin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, epäävänä päätöksenä tehdyn puuttumisen perusteleminen ei yleensä enää jää mitään tilaa. Tätä koskevat vertailut ovat tällöin nimittäin jo osa oikeuden tutkintaa.⁵⁸ Toisin kuin parlamentti katsoo, alaikäisten perheenjäsenten jälkeinpäin tapahtuvan maahanmuuton kieltäminen ei näin ollen tarvitse Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa asetettujen arviointiperusteiden mukaista oikeuttamisperustetta.

52 – Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Sen, tuomion 40 kohta.

53 – Ks. seuraavat valitusten tutkittavaksi ottamista koskevat ihmisoikeustuomioistuimen päätökset: asia Tuquabo-Tekle v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 19.10.2004 ja asia Rodrigues da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 14.9.2004.

54 – Tämän vuoksi on johdonmukaista, että direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan 4 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta pakolaisiin.

55 – Tiedonanto nro 930/2000: Australia, 16.8.2001, CCPR/C/72/D/930/2000, 7.1–7.3 kohta, (oikeuskäytäntö), [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/488b0273fa4febfb-c1256ab7002e5395?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/488b0273fa4febfb-c1256ab7002e5395?Opendocument).

56 – Ks. kuitenkin edellä alaviitteessä 49 mainitussa asiassa Gül (tuomion 6 kohta ja sitä seuraavat kohdat) tuomari Martensin eriävä mielipide, johon tuomari Russo on yhtynyt ja jonka mukaan tarkastelutapa ei kylläkään kyseenalaista positiivista oikeutta mutta kuitenkin asettaa etusijalle klassisen oikeuttamisperustetutinnan. Ks. myös edellä alaviitteessä 49 mainitussa asiassa Abdulaziz, Cabales ja Balkandali tuomareiden Thór Vilhjálmsson ja Bernhardt puoltavat eriävät mielipiteet; näiden tuomareiden kanta perustui Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaiseen oikeuttamisperusteeseen.

57 – Ks. edellä 61 kohta.

58 – Tässä on tuomari Martensin vähemmistöön jääneen mielipiteen (mainittu edellä alaviitteessä 56) ja ihmisoikeustuomioistuimen käsityksen välinen todellinen ero, sillä Martens on perheenyhdistämistä koskevan oikeuden hyväksymisen osalta selvästi suurpiirteisempi kuin ihmisoikeustuomioistuin.

72. *Välipäätelmänä* on todettava, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen perheen suojelu voi yksittäisten henkilöiden kaikkien asiaan vaikuttavien intressien ja kaikkien asiaan vaikuttavien yleisten intressien vertailun jälkeen poikkeuksellisesti johtaa siihen, että vastaanottavassa valtiossa syntyy oikeus perheenyhdistämiseen.

73. Perheelle annettavaan ihmisoikeudelliseen suojaan ei myöskään Euroopan sosiaalisen peruskirjan 19 artiklan 6 kohta ja muut kansainvälisen oikeuden sääntelyt huomioon ottaen voida katsoa sisältyvän *laajempia* oikeuksia perheenyhdistämiseen vastaanottavassa valtiossa.⁵⁹

74. On useita seikkoja, jotka viittaavat siihen, että sosiaalisen peruskirjan 19 artiklan 6 kohdassa asetetaan vastaanottavassa valtiossa tapahtuvalle siirtotyöläisten perheen yhdistämiselle väljemmät arviointiperusteet kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa. Ainakaan vertailun yhteydessä ei saa riittää, että selvitetään perhe-elämän olevan mahdollista kotimaassa. On pikemmin osoitettava, että on olemassa objektiivisia esteitä perheenyhdistämiselle vastaanottavassa valtiossa. Nyt esillä olevan tapauksen

kannalta on myös huomionarvoista, että sosiaalisen peruskirjan 19 artiklan 6 kohta yhdessä edunsaajina olevia perheenjäseniä koskevan määritelmän kanssa, joka on sen liitteessä,⁶⁰ on esteenä alaikäisten lasten jälkikäteen tapahtuvaa maahanmuuttoa koskeville ikärajoille. Lisäksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, joka valvoo sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpanoa, on ratkaisukäytännössään toistaiseksi hyväksynyt vain enintään vuoden pituiset odotusajat mutta sitä vastoin hylännyt kolmen vuoden pituiset tai sitä pidemmät odotusajat.⁶¹ Lopuksi on todettava, että ihmisoikeustuomioistuin on uudemmassa oikeuskäytännössään tukeutunut sosiaalisen peruskirjan määryksiin ja edellä mainitun komitean ratkaisukäytäntöön Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja erityisesti sen 8 artiklan tulkinnassa ja soveltamisessa.⁶²

75. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan ole vielä koskaan viitannut sosiaalisen peruskirjan 19 artiklan 6 kohtaan etenkin perheenyhdistämistä koskevassa oikeuskäytännössään. Tämä on johdonmukaista, jos tämä

60 – Ks. edellä 21 kohta.

61 – Digest of the Case Law of the ECSCR, maaliskuun 2005 tilanne, s. 84, http://www.coe.int/T/E/Droits_de_l'Homme/Cse/Digest_bil_mars_05.pdf. Ks. myös Viroa koskeva Conclusions 2004 Volume 1, Section 89/174 ja Alankomaita koskeva Conclusions XVI-1 vol. 2, Section 72/257, jossa viitataan Conclusions Ileen, s. 216 (Saksaa koskeva Section 363/374), joihin voi tutustua osoitteessa <http://hudoc.esc.coe.int/esc/search/default.asp>.

62 – Asia Sidabras ja Dziautas v. Liettua, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.7.2004, 47 kohta (virvakiellot); asia Koua Poirrez v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.9.2003, 39 ja 29 kohta (sosiaali oikeudelliset etuudet) sekä asia Wilson, National Union of Journalists ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.7.2002, 40, 32, 33 ja 37 kohta (ammattiyhdistysten syrjintä). Yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin on tähän mennessä vain kerran eli asiassa C-249/96, Grant, 17.2.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. I-621, 46 ja 47 kohta) lausunut muun kuin tuomioistuimen asemassa olevan valvontaelimen eli tässä tapauksessa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaisen ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännöstä mutta ei noudattanut sitä.

59 – Näin sosiaalisen peruskirjan osalta Saksan Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 76, 1 (82 ja 83 kohta) – perheen jälkikäteen tapahtuva maahanmuutto. Vrt. Euroopan sosiaalisen peruskirjan *muiden* määräysten pidättyvä huomioon ottaminen asiassa 149/77, Defrenne III, 15.6.1978 annetussa tuomiossa (Kok. 1978, s. 1365, Kok. Ep. IV, s. 127, 26–29 kohta) ja asiassa 24/86, Blaizot, 2.2.1988 annetussa tuomiossa (Kok. 1988, s. 379, Kok. Ep. IX, s. 339, 17 kohta) sekä julkisasiamies Jacobsin asiassa C-67/96, Albany, 28.1.1999 esittämässä ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1999, s. I-5751, 146 kohta) ja julkisasiamies Lenzin asiassa 236/87, Bergemann, 15.6.1988 esittämässä ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1988, s. 5125, 28 kohta).

määräys luetaan yhdessä sosiaalisen peruskirjan I osan 19 kohdan kanssa, jonka mukaan perheenyhdistämistä koskeva sääntely luo oikeuksia vain sopimuspuolten kansalaisille.⁶³ Tähän määräykseen perustuvaa komitean ratkaisukäytäntöä ei siten voida yleistämällä käyttää perusteena perheenyhdistämistä koskevalle yleiselle oikeusperiaatteelle ja ihmisoikeudelle, joka – kuten tässä tapauksessa – kohdistuisi kolmannen maan kansalaisiin. Tämän vuoksi sosiaalisen peruskirjan 19 artiklan 6 kohta voi yhtä vähän kuin yhteisön oikeudessa unionin kansalaisille annettavat vielä laajemmalle ulottuvat takuut luoda sellaisen ihmisoikeuksiin sisältyvän oikeuden perheenyhdistämiseen, joka menisi pidemmälle kuin ihmisoi-keustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

76. Samat syyt puhuvat siirtotyöläisten asemaa koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen sisältyvien toteamusten huomioon ottamista vastaan. Tässäkin sopimuksessa annetaan etuja vain sopimuspuolten kansalaisille. Vain osa jäsenvaltioista on tähän mennessä ratifioinut eurooppalaisen yleis-

sopimuksen, joten se eroaa sosiaalisen peruskirjan 19 artiklan 6 kohdasta, jonka kaikki tuolloiset jäsenvaltiot olivat hyväksyneet direktiivistä päätettäessä.

77. Siirtotyöläisten oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sitä vastoin näyttäisi sisältävän yleismaailmallisen oikeuden, mutta yksikään jäsenvaltio ei ole tähän mennessä ratifioinut sitä. On vielä todettava, että siirtolaisuuteen liittyvistä väärinkäytöksistä sekä ulkomaalaisten työntekijöiden yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhtäläisen kohtelun edistämistä tehty ILO:n yleissopimus nro 143 ei sisällä perheenyhdistämisen osalta mitään pakottavaa sääntelyä, vaan siinä ainoastaan viitataan sopimusvaltioilla olevaan mahdollisuuteen helpottaa perheenyhdistämistä.

78. Vaikka huomioon otettaisiin Euroopan sosiaalinen peruskirja ja muut kansainväliseen oikeuteen sisältyvät sopimukset, ei näin ollen voida johtaa mitään kolmansien maiden kansalaisilla olevaa oikeutta, jonka perusteella nämä voisivat yhdistää perheensä vastaanottavassa valtiossa. Myös neuvosto ja komissio myöntävät kuitenkin, että tällainen oikeus voidaan poikkeuksellisesti tunnustaa yksittäistapauksen kaikkien olosuhteiden kattavan arvioinnin perusteella. Komissio päätelee tästä aiheellisesti, ettei yhteisön oikeudessa saada sallia mitään lasten jälki-
käteen tapahtuvaa maahanmuuttoa koskevia

63 – Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa selvennetään ehkä myös tästä syystä, että jäsenvaltiot voivat, jos ne ovat Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja/tai siirtotyöläisten asemaa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen sopimuspuolia, asettaa muista sopimusvaltioista tuleville siirtotyöläisille perheenyhdistämisen osalta laajempia velvollisuuksia kuin ne, jotka ilmenevät pelkästään direktiivistä [ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta].

kaavamaisia rajoituksia, vaan siinä on jätettävä riittävästi tilaa tällaisille poikkeustapauksille.⁶⁴

b) Riitautettujen säännösten tarkastelu

79. Riitautettuja säännöksiä on näin ollen tutkittava siltä kannalta, jätetäänkö niissä riittävästi tilaa ihmisoikeuksien mukaiselle soveltamiselle, jos perhe-elämän suojele poikkeuksellisesti loisi oikeuden perheen-yhdistämiseen vastaanottavassa valtiossa.

80. Parlamentin osittain edustaman kannan vastaisesti tätä poikkeusta ei kuitenkaan tarvitse mainita nimenomaisesti kulloinkin kyseessä olevassa säännöksessä. Kuten parlamentti on toisessa yhteydessä tunnustanut ja kuten muut asian käsittelyyn osallistuneet toteavat, yhteisön oikeuden säännökset ovat perusoikeuksien mukaisia, jos sellainen tulkinta on mahdollinen, joka saa aikaan vaaditun perusoikeuksien mukaisen tilan.⁶⁵

64 – Itävallan Verfassungsgerichtshof on omaksunut samanlaisen kannan Itävallan oikeuteen kohdistettuihin ihmisoikeudellisiin vaatimuksiin asiassa G 119 8.10.2003 antamassaan tuomiossa, 120/03-13 (http://www.vfgh.gv.at/presse/G119_13_03.pdf, s. 20 ja 21).

65 – Asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 19 kohta).

81. On itsestään selvää, että perusoikeuksien mukainen tulkinta sitoo myös jäsenvaltioita niiden pannessa direktiivejä täytäntöön. Niiden on pidettävä huoli siitä, etteivät ne tukeudu sellaiseen direktiivin tulkintaan, joka on ristiriidassa yhteisön oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien tai muiden yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden kanssa.⁶⁶ Yhteisön lainsäätäjä on tuonut tämän nimenomaisesti esiin nyt kyseessä olevan direktiivin toisessa perustelukappaleessa, kun se on todennut antavansa säädöksen, joka on perheelle annettavan ihmis-oikeudellisen suojan mukainen.

82. Nyt esillä olevassa asiassa ei siis – vastoin parlamentin joissakin kohdissa ilmeisesti edustamaa kantaa – ole kysymys siitä, mitä sääntelyä jäsenvaltiot mahdollisesti haluavat antaa hyödyntääkseen riidanalaisiin säännöksiin sisältyvän liikkumavaran, vaan siitä, mitkä jäsenvaltioiden sääntelyt ovat sallittuja, kun yhteisön oikeuden säännöksiä tulkitaan perusoikeuksien mukaisesti.

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta

83. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltio

66 – Asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-12971, 87 kohta); ks. myös asia C-376/02, Stichting "Goed Wonen", tuomio 26.4.2005 (Kok. 2005, s. I-3445, 32 kohta).

voi yli 12-vuotiaiden, perheestään erillään maahan saapuvien lasten osalta tutkia ennen tähän direktiiviin perustuvan maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämistä, täyttääkö lapsi kotoutumisedellytyksen. Tämä sääntely on yhteensopeltuva perheen suojelun kanssa, jos kotoutumisedellytys mahdollistaa perheen yhdistämisen, kun ihmisoikeustuomioistuinten vaatima yksittäistapauksen kattava arviointi edellyttää sitä.

84. Parlamentin mukaan näin ei ole, koska kotoutumisedellytyksen käsite ei jätä mitään tilaa perheen intressien huomioon ottamiselle.⁶⁷ Parlamentin käsitys on kuitenkin väärä. Kotoutumisedellytys kuvaa sitä, missä määrin maahanmuuttaja on kotoutunut tai voi kotoutua vastaanottavaan valtioon. Tältä osin kysymys on vastaanottavan valtion intresseistä siihen, että maahanmuuttajat kotoutuvat sen yhteiskuntaan, mutta myös maahanmuuttajan intressistä siihen, ettei hän elä eristyksissä. Perheellä voi kummastakin näkökulmasta katsottuna olla merkitystä, etenkin jos vastaanottavassa valtiossa asuu jo useita sinne hyvin kotoutuneita omaisia.

85. Kotoutumisedellytys mahdollistaa erityisesti poikkeustapauksessa perheen yhdistämi-

seen olevan oikeuden huomioon ottamisen. Jäsenvaltioiden on nimittäin konkretisoitava kotoutumisedellytyksen käsite, jotta ne voisivat soveltaa sitä. Konkretisointi ei voi tapahtua mielivaltaisesti, vaan siinä on otettava huomioon kotoutumisedellytyksen käsitteistä ja tavoitteet mutta myös perheen yhdistämisen alaa koskevat ihmisoikeuksiin liittyvät vaatimukset.

86. Se, että kotoutumisedellytys muotoillaan riittävän laajaksi, vastaa muutoin myös direktiivin systemaattista asiayhteyttä, sillä direktiivillä tähdätään siihen, että välttämättömissä päätöksissä otettaisiin kattavasti huomioon perheen ja erityisesti lasten intressit. Direktiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on päättäessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot lisäksi ottavat perheen yhdistämistä koskevaa hakemusta käsitellessään asianmukaisesti huomioon alaikäisen lapsen edun. Tämän vuoksi direktiivin oikeudellisia käsitteitä on epävarmuuden vallitessa tulkitettava niin, että niiden täytäntöönpanon toteutus luo edellä mainittuja säännöksiä vastaavan harkintavallan.

87. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeiselle alakohdalle asetettu tavoite ei ole

67 – Parlamentin mainitsema kritiikki, jota komission asettama perusoikeuksia koskeva asiantuntijaverkko on esittänyt vuodelta 2003 antamassaan vuosikertomuksessa, on samansuuntaista, http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_en.pdf, s. 55.

esteenä tällaiselle tulkinnalle. Direktiivin 12 perustelukappaleen mukaan kotoutumisedellytyksen on kylläkin tarkoitus ilmentää lasten kykyä kotoutua varhaisessa ikävaiheessa ja edistää sitä, että he saavat riittävän koulutuksen ja kielitaidon koulussa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että kotoutumisedellytyksen täyttymisen osalta tukeudutaan erityistapauksissa myös muihin näkökohtiin.

88. Tästä seuraa, että kotoutumisedellytyksen käsite sallii myös sellaisten erityistapausten huomioon ottamisen, joissa yli 12-vuotiailla lapsilla on poikkeuksellisesti ihmis-oikeuksiin perustuva oikeus muuttaa maahan jälkikäteen perheen yhdistämistarkoituksessa. Kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet ovat yhteisön oikeuden mukaisia vain silloin, kun niissä annetaan myös tämä mahdollisuus.

89. Näin tulkittuna direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta on perheille annettavan ihmisoikeudellisen suojelun mukainen. Parlamentin tämä kanneperuste ei siten voi menestyä.

Direktiivin 4 artiklan 6 kohta

90. Direktiivin 4 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti vaatia,

että alaikäisten lasten perheen yhdistämistä koskevat hakemukset on toimitettava ennen kuin lapsi on täyttänyt viisitoista vuotta, kuten tämän direktiivin täytäntöönpanopäivänä jäsenvaltiossa voimassa olevassa lainsäädännössä määrätään.⁶⁸ Jos hakemus tehdään lapsen jo täytettyä viisitoista vuotta, jäsenvaltiot, jotka päättävät soveltaa tätä poikkeusta, sallivat tällaisten lasten maahan-tulon ja maassaoluskelun muulla kuin perheen yhdistämisen perusteella.

91. Neuvosto katsoo parlamentin käsityksen vastaisesti, että myös tätä sääntelyä voidaan tulkita perusoikeuksien mukaisesti. Direktiivin 4 artiklan 6 kohdalla pyritään samalla tavoin kuin 4 artiklan 1 kohdan viimeisellä alakohdalla siihen, että lapset muuttaisivat maahan mahdollisimman aikaisin, jotta heidän kotoutumisensa vastaanottavaan valtioon helpottuisi. Ikäraja perustuu koulunkäyntiin, jota kotoutuminen edellyttää.

92. Neuvoston käsityksen mukaan myös 15 vuotta täyttäneet lapset voivat lisäksi asua yhdessä perheensä kanssa, koska jäsenvaltiot, jotka päättävät soveltaa tätä poikkeusta, sallivat direktiivin 4 artiklan 6 kohdan toisen virkkeen mukaan tällaisten lasten maahan-tulon ja maassaoluskelun muulla kuin perheen yhdistämisen perusteella. Neuvosto tarkoittaa, että säännöksen sanamuodon mukaan

68 – Neuvoston tietojen mukaan tällainen ikäraja on vain Itävallan lainsäädännössä.

kaikki liikkumavara (*marge de manoeuvre*) on suljettu pois kansallisten viranomaisten päättäessä maassa-oleskelusta muulla perusteella. Koska kaikki muut perusteet on otettava huomioon, on oletettava, että useimmat tällaiset hakemukset hyväksytään.

mistä, se velvoittaa jäsenvaltiot antamaan vastaavan maahanmuuttomahdollisuuden.

93. Parlamentti myöntää itsekin, että ”muut perusteet” sisältävät myös humanitaariset näkökohdat. Kuten komissio aiheellisesti korostaa, näihin eivät kuulu vain tyypilliset sota- ja sisällissotapakolaisten tapaukset vaan myös ihmisoikeudellisesti perustellut oikeudet perheenyhdistämiseen. Tätä vastaavia oleskelulupia on todennäköisesti useimmissa ellei peräti kaikissa jäsenvaltioissa. Niitä ei kuitenkaan taata yhteisön oikeudessa. Tämän vuoksi on ajateltavissa, että yksittäisten jäsenvaltioiden maahanmuuttolainsäädännössä ei tunneta tällaista mahdollisuutta ja että niissä ei siten ole käytettävissä mitään ”muuta perustetta”, joka mahdollistaisi vanhempien lasten sellaisen jälkikäteisen tapahtuvan maahanmuuton, jota ihmisoikeudet edellyttävät. Ehkä myös tästä syystä neuvosto komissiosta poiketen välttää vetoamasta tällaiseen kansalliseen oikeuteen.

94. Direktiivin 4 artiklan 6 kohdan ihmisoikeuksien mukainen tulkinta on sittenkin mahdollinen myös tältä osin, sillä sen toinen virke voidaan ymmärtää niin, että silloin, kun ihmisoikeudet edellyttävät perheenyhdistä-

95. Myös direktiivin 4 artiklan 6 kohdan tulkinta samalla tavoin kuin edellä ehdotettu 4 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan tulkinta myötävaikuttaa siihen, että 5 artiklan 5 kohdan ja 17 artiklan soveltamiselle jää tilaa.⁶⁹

96. Myös direktiivin 4 artiklan 6 kohtaa voidaan näin ollen tulkita ihmisoikeuksien mukaisesti. Myöskään parlamentin tämä kanneperuste ei siis menesty.

Direktiivin 8 artikla

97. Direktiivin 8 artiklan ensimmäisessä kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa perheenjäsenten jälkikäteisen tapahtuvan muuton edellytykseksi, että perheenkokoaja on asunut valtion alueella laillisesti kaksi vuotta. Tämän artiklan toisessa kohdassa sallitaan jopa kolmen vuoden

69 – Ks. edellä 86 kohta.

pituinen odotusaika perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen, jos kyseisen jäsenvaltion perheen yhdistämistä koskevassa lainsäädännössä oli direktiivin antamispäivänä otettu huomioon valtion vastaanottokapasiteetti.

98. Neuvosto vetoaa siihen, että odotusajat ovat yleisesti käytetty maahanmuuttopolitiikan väline. Neuvoston on katsottava olevan oikeassa siltä osin, että odotusajat lienevät sallittuja melkein kaikissa perheen yhdistämistapauksissa. Ihmisoikeuksiin perustuvalla oikeudella perheen yhdistämiseen vastaanottavassa valtiossa on kuitenkin tunnusomaista juuri se, että se syntyy poikkeustapauksessa erityisten olosuhteiden perusteella. Tällaiset olosuhteet voivat johtaa myös siihen, ettei pidempi odottaminen ole enää kohtuullista.⁷⁰ Näin ollen on tutkittava, otetaanko tällainen tapaus riittävissä määrin huomioon direktiivin 8 artiklassa.

99. Parlamentin mukaan näin ei ole, kun taas erityisesti komissio esittää hyvin yksityiskohtaisia ehdotuksia ihmisoikeuksien mukaiseksi tulkinnaksi. Tältä osin on aluksi todettava, että odotusaikoja koskevat sääntelyt – toisin kuin edellä jo tarkastellut ikärajoja koskevat sääntelyt – eivät sisällä mitään perusteita ihmisoikeuksiin sisältyvien vaatimusten huomioon ottamiselle perheen yhdistämisen yhteydessä.

100. Direktiivissä annettujen vaihtoehtojen ihmisoikeuksien mukainen tulkinta tulee kuitenkin kyseeseen määrittämättömään oikeudelliseen käsitteeseen ”voi” (ensimmäinen ja toinen kohta) liittyen.

101. Tämän johdosta on pohdittava, riittääkö se, että mahdollistetaan ihmisoikeuksien edellyttämä yksittäistapauksittainen arviointi omasta aloitteesta, jos yhteisön oikeudessa annetaan kansallisille lainsäätäjille siihen liikkumavara, vai onko vastaavien yhteisön oikeuden säännösten sanamuodon sisällettävä ainakin jokin liittymäkohta tällaiseen arviointiin. Tältä osin ratkaisevassa asemassa ovat näkökohdat, jotka koskevat yhteisön lainsäätäjän ja kansallisten kansanedustuslaitosten vastuuta ihmisoikeuksien ja oikeudellisen selvyuden noudattamisen osalta.

102. Kun sanaa ”voi” tulkitaan ottaen huomioon EY 63 artiklan toinen kohta, joka on osa direktiivin toisen perustelukappaleen, jonka mukaan direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet, valtuutusperustaa, jossa viitataan kansainvälisiin velvoitteisiin, sekä yhteisön oikeuden yleiset oikeusperiaatteet, se tarkoittaa, että jäsenvaltiot voivat asettaa odotusaikoja vain, jos ne ottavat

70 – Ks. edellä alaviitteessä 64 mainittu Itävallan Verfassungsgerichtshofin 8.10.2003 antama tuomio, III osan 2 kohdan c alakohhta.

huomioon pakottavia tapauksia koskevat poikkeukset, jotka on Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan otettava huomioon.

laa yritetään tulkita ihmisoikeuksien mukaisesti, ongelmat näin ollen korkeintaan siirtyvät paikasta toiseen.

103. Sanan ”voi” tällainen tulkinta on kylläkin mahdollinen mutta ei todennäköinen. Direktiivin 8 artiklassa nimittäin määritellään ensisijaisesti jäsenvaltion lainsäätäjän liikkumavara suhteessa yhteisön lainsäätäjään, koska siinä säädetään poikkeuksista perheenyhdistämisestä koskevaan oikeuteen, joka on otettu käyttöön johdetulla oikeudella. Sana ”voi” tarkoittaa siis, että jäsenvaltioilla on yhteisön lainsäätäjään nähden oikeus säätää odotusajoista, jotka kestävät enintään kaksi vuotta tai sen lisäksi kolme vuotta. Jos jäsenvaltio panee tämän täytäntöön niin sanotusti yksiulotteisesti noudattamatta ihmisoikeuksista seuraavia velvollisuuksiaan, odotusaikoja koskevat kansalliset sääntelyt otetaan käyttöön samalla tavoin ilman ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vaadittua mahdollisuutta pakottavien tapausten huomioon ottamiseen. Kansallisten hallintoviranomaisten on sovellettava tällaista lainsäädäntöä. Myöskään direktiivin 5 artiklan 5 kohdan ja 17 artiklan soveltamiselle ei jää tällöin mitään tilaa. Se, että kyseeseen tulevissa pakottavissa tapauksissa loukataan perus- ja ihmisoikeuksia, voidaan estää vain tuomioistuimissa annettavalla oikeussuojalla, mahdollisesti yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn ennakkoratkaisupyyntöä jälkeen. Kun direktiivin 8 artik-

104. Se, että direktiivin toisessa perustelukappaleessa viitataan ihmisoikeuksiin, jopa edistää tällaista virheellistä, yksiulotteista täytäntöönpanoa. Sen sijaan, että tässä perustelukappaleessa muistutettaisiin jäsenvaltioita velvollisuuksista, joita niillä on perus- ja ihmisoikeuksiin nähden, siinä nimittäin todetaan, että direktiivi – sellaisena kuin se on muotoiltu – on perus- ja ihmisoikeuksien mukainen. Jos jäsenvaltiot luottavat yhteisön lainsäätäjän arvioon, niillä ei ole mitään aihetta suorittaa perus- ja ihmisoikeuksia koskevia pohdintoja, joihin ei viitata direktiivin sanamuodossa.

105. Direktiivin 8 artikla on – sellaisena kuin se on muotoiltu – näin ollen vähintäänkin epäselvä. Se, että se on epäselvä sen vuoksi, ettei siinä oteta huomioon pakottavia tapauksia, suurentaa ihmisoikeuksiin kohdistuvien loukkausten vaaraa. Ei pelkästään direktiiviä täytäntöön panevan kansallisen lainsäätäjän vaan myös yhteisön lainsäätäjän pitäisi vastata tästä. Tehokasta ihmisoikeudellista suojaa ja oikeudellista selvyyttä koskevat vaatimukset johtavat siten siihen, että direktiivin 8 artikla on yhteisön oikeuden vastainen.

3. Yhdenvertainen kohtelu

106. Parlamentti väittää, että erot nuorempien ja vanhempien lasten välillä ja lasten ja puolisoitten välillä sekä direktiivin mukaan sallitut erot sen osalta, miten direktiivi pannaan täytäntöön eri jäsenvaltioissa, ovat yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.

107. Yhteisöjen tuomioistuin on riippumatta Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 14 artiklasta, johon parlamentti vetoaa, kehittänyt yhteisön oikeuden yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen, jota kutsutaan oikeuskäytännössä myös yleiseksi yhdenvertaisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai syrjintäkielloksi. Lauseke edellyttää, ettei toisiinsa rinnastettavia tapauksia saa kohdella eri tavoin eikä erilaisia tapauksia samalla tavoin, paitsi jos tällainen kohtelu on objektiivisesti perusteltua.⁷¹ Eron on tällöin oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.⁷²

108. Perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään nimenomaisesti tietyt syrjinnän muodot ja niiden joukossa erityisesti ikään perustuva syrjintä. Vaikka perusoikeuskirjalla ei vielä ole mitään primäärioikeuteen verrattavissa olevia sitovia oikeusvaikutuksia,⁷³ se antaa kuitenkin ainakin oikeuslähteenä tietoa yhteisön oikeusjärjestyksessä taatuista perusoikeuksista.⁷⁴ Nyt käsiteltävänä olevaan direktiiviin liittyy vielä se seikka, että sen on toisen perustelukappaleensa mukaan oltava yhteensopelutva perusoikeuksien kanssa, sellaisina kuin nämä on tunnustettu muun muassa perusoikeuskirjassa. Lisäksi direktiivin viidennessä perustelukappaleessa jäsenvaltioita kehoitetaan nimenomaisesti panemaan direktiivi täytäntöön ilman ikään perustuvaa syrjintää. Ikään perustuvan syrjinnän kiellolle on näin ollen annettava erityinen paino sovellettaessa yhdenvertaisuuslauseketta direktiiviin.

109. Kaikki ikään perustuvat erot eivät kuitenkaan samalla ole kiellettyä ikään

71 – Asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4563, 25 kohta); yhdistetyt asiat C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffahrt ja Stapf, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4475, 50 kohta); asia C-292/97, Karlsson ym., tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2737, 39 kohta); yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2569, 79 kohta); asia C-137/00, Milk Marque ja National Farmers' Union, tuomio 9.9.2003 (Kok. 2003, s. I-7975, 126 kohta); asia C-304/01, Espanja v. komissio, tuomio 9.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7655, 31 kohta) ja asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11891, 70 kohta).

72 – Asia T-8/93, Huet, tuomio 23.3.1994 (Kok. 1994, s. II-103, 45 kohta); asia T-14/03, Di Marzio v. komissio, tuomio 2.3.2004 (Kok. H. 2004, s. I-A-43 ja s. II-167, 83 kohta) ja asia T-256/01, Pyres, tuomio 15.2.2005 (Kok. H. 2005, s. I-A-23 ja s. II-99, 61 kohta). Ks. myös positiivisen syrjinnän osalta asia C-407/98, Abrahamsson ja Anderson, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5539, 55 kohta) ja asia C-319/03, Briheche, tuomio 30.9.2004 (Kok. 2004, s. I-8807, 31 kohta).

73 – Yhteisöjen tuomioistuimet ovat tähdentäneet tätä, kun ne ovat käsitelleet ikärajoja yhdistetyissä asioissa T-219/02 ja T-337/02, Lutz Herrera v. komissio, 28.10.2004 antamassaan tuomiossa (Kok. H. 2004, s. I-A-319 ja s. II-1407, 88 kohta) ja edellä alaviitteessä 72 mainitussa asiassa Pyres antamassaan tuomiossa, 66 kohta, mutta ne eivät kuitenkaan ole tarkastelleet vaatimuksia, joita yleinen yhdenvertaisuusperiaate asettaa ikärajoille.

74 – Vastaavasti julkisasiamies Tizzano asiassa C-173/99, BECTU, 8.2.2001 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2001, s. I-4881, 28 kohta); julkisasiamies Léger asiassa C-353/99 P, Hautala, 10.7.2001 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2001, s. I-9565, 82 ja 83 kohta); julkisasiamies Mischo yhdistetyissä asioissa C-20/00 ja C-64/00, Booker Aquaculture ja Hydro Seafood, 20.9.2001 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2003, s. I-7411, 126 kohta); julkisasiamies Poirares Maduro asiassa C-181/03 P, Nardone, 29.6.2004 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (tuomio 3.5.2005, Kok. 2005, s. I-3565, 51 kohta) sekä yhdistetyissä asioissa C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., 14.10.2004 esittämäni ratkaisuehdotus (tuomio 13.1.2005, Kok. 2005, s. I-199, alaviite 83) ja asiassa C-186/04, Housiaux, 27.1.2005 esittämäni ratkaisuehdotus (tuomio 21.4.2005, Kok. 2005, s. I-3299, alaviite 11).

perustuvaa syrjintää. Se, että korostetaan vaadittua lasten suojelemista, osoittaa, että ikä voi olla sellaisten erilaisten tilanteiden objektiivinen tunnusmerkki, joita ei saa käsitellä samalla tavoin. Myös ikärajat voivat tämän vuoksi olla sallittuja.⁷⁵

pakko asettaa lastaan alttiiksi kotoutumisedellytyksen soveltamiselle. Lapsi nimittäin voi tulla maahan nuorempana taikka yhdessä jommankumman vanhemman tai toisen lapsen kanssa.

a) Lapset, jotka ovat yli 12-vuotiaita

110. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan osalta on aluksi todettava, ettei tässä säännöksessä tehdä yleistä eroa nuorempien ja vanhempien lasten välillä, vaan siinä annetaan mahdollisuus soveltaa yli 12-vuotiaisiin lapsiin lisävaatimusta eli kotoutumisedellytystä, *kun nämä saapuvat maahaan erillään perheestään*. Kysymys ei näin ollen ole puhtaasta ikärajasta vaan erityyppisestä erosta, jossa ikä on yksi useista erotteluperusteista, joita sovelletaan kumulatiivisesti.

111. Se, että perheet haluavat *yksittäisten* yli 12-vuotiaiden lasten muuttavan maahan jälkikätein, perustuu pääsääntöisesti heidän vapaaseen ratkaisuunsa. Perheiden ei ole

112. Yksin maahantulevien yli 12-vuotiaiden lasten ja muiden lasten välistä erilaista kohtelua voidaan perustella objektiivisilla syillä. Direktiivin 12 perustelukappaleen mukaan 4 artiklan 1 kohdan viimeisellä alakohdalla pyritään siihen, että lapset muuttaisivat vastaanottavaan valtioon mahdollisimman nuorina, jotta heidän kotoutumismahdollisuutensa paranisivat. Tämän taustalla on jäsenvaltioiden legitiimi tavoite saada maahanmuuttajat kotoutettua mahdollisimman hyvin. Yhteisön lainsäätäjän harkintavalta kattaa sellaisen arvioinnin tekemisen, että nuoremmat lapset on helpompi kotouttaa.

113. Ero on myös oikeassa suhteessa. Valittu keino soveltuu tarkoitukseensa, koska se asettaa perheenyhdistämisen osalta huonompaan asemaan perheet, jotka antavat lastensa kasvaa kotimaassaan ja tuovat heidät maahan vasta myöhään. Nähtävissä ei ole lievempää keinoa. Sääntely ei ole myöskään suhteeton tavoitteisiinsa nähden, etenkin jos otetaan huomioon mahdollisuudet, joita käyttäen perheet voivat huolehtia lastensa maahanmuutosta ilman, että näihin sovellettaisiin kotoutumisedellytystä.

⁷⁵ – Yhteisöjen tuomioistuin on jopa katsonut, että ikärajan – joka oli henkilöstösäännöissä pääsääntönä – puuttuminen oli peruste palvelukseen ottamista koskevan menettelyn kumoamiseen; asia 78/71, Costacurta v. komissio, tuomio 22.3.1972 (Kok. 1972, s. 163, 9 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

114. Jos poikkeuksellisesti on olemassa erityisiä olosuhteita, jotka ovat estäneet lasta muuttamasta aikaisemmin tai yhdessä muiden perheenjäsenten kanssa, ne on otettava huomioon kotoutumisedellytystä tulkittaessa, muotoiltaessa ja sovellettaessa. Muussa tapauksessa erilaisiin tilanteisiin sovellettaisiin samoja vaatimuksia ilman objektiivisia syitä.

115. Näin ollen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta on tällä tavalla tulkittuna yhdenvertaisuuslausekkeen mukainen.

b) Lapset, jotka ovat täyttäneet 15 vuotta

116. Direktiivin 4 artiklan 6 kohdan mukainen ikäraja on toisentyppinen kuin 4 artiklan 1 kohdan viimeisen alakohdan mukainen raja. Se koskee nimittäin *kaikkia* sellaisten lasten jälkikäteen tapahtuvia muuttoja, jotka ovat täyttäneet 15 vuotta, ennen kuin heidän osaltaan on tehty perheenyhdistämisestä koskeva hakemus. Säännös koskee näin ollen myös perheitä, jotka eivät ole voineet tietoisesti päättää, että lapsi muuttaa maahan ennen ikärajan saavuttamista, esimerkiksi perheitä, jotka ylipäänsä voidaan yhdistää vasta tällöin.

117. Komission käsitys, jonka mukaan myös tässä tapauksessa perheet voivat välttää uhkaavan haitan tekemällä perheenyhdistämisestä koskevat hakemukset ajoissa, ei ole vakuuttava. Direktiivissä nimittäin asetetaan omaisten jälkikäteen tapahtuvaa muuttoa koskevalle hakemukselle monenlaisia vaatimuksia. Perheenkokoajalla on 3 artiklan 1 kohdan mukaan oltava vähintään yhdeksi vuodeksi myönnetty oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus. Direktiivin 7 artiklan mukaan hänellä on myös oltava riittävä asunto, sairausvakuutus, joka kattaa hänen perheenjäsenensä, sekä vakaat, riittävät tulot ja varat. Jos nämä edellytykset eivät täyty, hakemus voidaan hylätä. Kyseessä olevien lasten jälkikäteen tapahtuva muutto ei näin ollen pääsääntöisesti ole perheen määräysvallassa. Kysymys on siis loppujen lopuksi ikärajasta, jota ei suhteuteta muilla arviointiperusteilla.

118. Vastaanottavien valtioiden kotouttamisintressi voi kuitenkin myös tämäntyyppisissä tapauksissa tehdä ikärajoista johtuvan erilaisen kohtelun perustelluksi. Lainsäätäjä nimittäin saa pitää lähtökohtana olettaa, että tällaisten nuorten kotoutuminen on erittäin todennäköisesti selvästi vaikeampaa kuin nuorempien lasten.

119. Lisäksi kyseessä olevat nuoret asuvat perheenyhdistämisen jälkeen enää vain lyhyen ajan alaikäisinä vanhempiensa kanssa, mutta he saattavat onnistua hankkimaan tätä kautta oleskeluoikeuden ilman, että heidän täytyisi täyttää aikuisille asetetut edellytykset.

Vaikka he muuttaisivat maahan heti hakemuksen tekemisen jälkeen, he olisivat alaikäisiä enää vain kolmen vuoden ajan, jos täysi-ikäisyyden raja on 18 vuotta. Direktiivin mukaan hakemuksen käsittely saa kuitenkin kestää yhdeksän kuukautta, ja tätä aikaa voidaan poikkeustapauksissa jopa vielä pidentää. Jälkeenpäin maahan muuttavat nuoret voivat siten olla maahantullessaan melkein täysi-ikäisiä. Ei näin ollen voida pitää poissuljettuna, että lapset saavat oman oleskeluluvan oleskeltuaan maassa perheenjäsenenä erittäin lyhyen ajan, koska jäsenvaltio ei henkilön tultua täysi-ikäiseksi lopeta oleskelua direktiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella tai koska vastaanotavassa valtiossa yhdessä asuvien perheiden hajottamista koskeva ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on esteenä oleskelun lopettamiselle.⁷⁶

120. Ikärajaa on tätä taustaa vasten pidettävä tarkoitukseensa soveltuvana ja tarpeellisena erotteluperusteena. Kun otetaan huomioon, että lapset eivät 15 vuotta täytettyään yleensä ole yhtä vahvasti riippuvaisia vanhemmistaan kuin nuoremmat lapset, ei ole myöskään

mitään epäilystä siitä, että ikäraja on asianmukainen sille asetettuihin tavoitteisiin nähden.

121. Sikäli kuin yksittäistapauksen olosuhteet kuitenkin kaikesta huolimatta edellyttävät perheenyhdistämisen puitteissa jälkikäteen tapahtuvaa maahanmuuttoa, sovelletaan ihmisoikeuksiin perustuvaa oikeutta jälkikäteen tapahtuvaan muuttoon.⁷⁷

122. Direktiivin 4 artiklan 6 kohtaan perustuva ero on näin ollen ihmisoikeuksien mukaisesti tulkittuna perusteltu objektiivisista syistä.

c) Puolisoiden ja lasten välinen ero

123. Parlamentti arvostelee myös sitä, että yli 12-vuotiaiden lasten on täytettävä kotoutumisedellytys mutta ei puolison. Parlamentin mukaan alaikäiset lapset tarvitsevat yleensä enemmän suojelua kuin aikuiset puoliset. Neuvosto sitä vastoin tähdentää, että sääntelyllä pyritään hyödyntämään nuo-

⁷⁶ – Ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyse voi olla perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen puuttumisesta, jos henkilö karkotetaan maassa, jossa hänen läheiset sukulaisensa asuvat, ks. asia Radovanovic v. Itävalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.12.2004 (30 kohta); asia Boulif v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.8.2001 (Recueil des arrêts et décisions 2001-IX, 39 kohta) sekä asia Moustaquim v. Belgia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.2.1991 (A-sarja nro 193, s. 18, 36 kohta).

⁷⁷ – Ks. edellä 94 kohta.

rempien lasten paremmat kotoutumismahdollisuudet.

124. Yhteisön lainsäätäjä sai kuitenkin katsoa, että puolisoiden ja lasten tilanteet eivät ole toisiinsa rinnastettavissa. Avioliitolla esimerkiksi pyritään elinikäiseen yhteistalouteen. Puolisoiden ja lasten välinen ero ei näin ollen loukkaa yhdenvertaisuuslauseketta.

että se voi jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa, jota nämä voivat itse käyttää. Perustamissopimuksen 63 artiklan toinen kohta sisältää tältä osin jopa oikeuspoliittisen tehtävänannon.⁷⁸ Harkintavallan antamisesta seuraa kuitenkin väistämättä, että eri jäsenvaltioissa säännöt eroavat toisistaan. Tätä ei voida pitää yhdenvertaisuuslausekkeen loukkaamisena.⁷⁹

d) Vaihtoehtojen muotoilua koskevat vastaväitteet

C Yhteenvedo

125. Lopuksi parlamentti katsoo, että jäsenvaltioille annetuilla vaihtoehtoilla loukataan yhdenvertaisuuslauseketta. Vaihtoehtoja koskevien sääntelyjen ja niiden käyttämiselle asetettujen toisistaan poikkeavien määräaikaisten vuoksi tapauksia, jotka ovat toisiinsa rinnastettavissa, saatetaan eri jäsenvaltioissa kohdella eri tavalla.

127. Yhteenvetona on todettava, että kannan tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, koska parlamentin arvostelema sääntelyjä ei voida riitauttaa erikseen. Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin tutkii asian aineellisesti, direktiivin 4 artiklan 6 kohta on kumottava sen vuoksi, ettei parlamenttia ole kuultu, ja 8 artikla on kumottava sen vuoksi, että sillä loukataan perhe-elämän suojelua koskevaa ihmisoikeutta.

126. Parlamentti jättää kuitenkin huomiotta, ettei yhteisö ole velvollinen yhdenmukais-tamaan perheen yhdistämistä koskevaa oikeutta täydellisesti. On pikemminkin niin,

⁷⁸ – Ks. edellä 41 kohta.

⁷⁹ – Ks. vastaavasti asia C-127/00, Hässle, tuomio 11.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14781, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

V Oikeudenkäyntikulut

korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kanne on jätettävä tutkimatta, parlamentti on velvoitettava korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut ja se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

128. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava

129. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan komissio ja Saksan liittotasavalta vastaavat itse niille väliintulosta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

VI Ratkaisuehdotus

130. Tämän perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Kanne jätetään tutkimatta.
- 2) Euroopan parlamentti korvaa Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut ja vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 3) Saksan liittotasavalta ja Euroopan yhteisöjen komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.