EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.3.2019
COM(2019) 162 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY täytäntöönpanosta

I JOHDANTO

Neuvosto antoi 22. syyskuuta 2003 direktiivin 2003/86/EY, jäljempänä ’direktiivi’, jossa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt EU:n jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta perheenyhdistämiseen. Sitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin Irlantia, Tanskaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta.[1] Direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniä.

Kolmen viime vuosikymmenen aikana perheenyhdistäminen on ollut yksi EU:hun suuntautuvan maahanmuuton merkittävimpiä syitä. Vuonna 2017 oikeus jäädä EU25:een perheenyhdistämisen perusteella myönnettiin 472 994 henkilölle, mikä vastasi 28:aa prosenttia kaikista kolmansien maiden kansalaisille EU25:ssä myönnetyistä ensimmäisistä luvista.[2]

Monissa jäsenvaltioissa perheenyhdistäminen muodostaa suuren osan laillisesta maahanmuutosta. Komissio julkaisi vuonna 2008 direktiivin soveltamisesta ensimmäisen kertomuksensa[3], jossa se kuvasi jäsenvaltioiden tekemiä erilaisia toimintapoliittisia valintoja EU:n alueelle perheenyhdistämisen nojalla tulevien maahanmuuttajien suuren määrän hallitsemiseksi tehokkaasti. Monet jäsenvaltiot ovat viime vuosina ottaneet käyttöön tai tarkistaneet erityisesti pakolaisten (sekä toissijaista suojelua saavien henkilöiden, jotka eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan) perheenyhdistämistä koskevia sääntöjä. Viimeaikaisista muuttoliikehaasteista ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten suurista määristä huolimatta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämiseen sovellettavat säännöt ovat edelleen olleet suotuisammat kuin muihin kolmansien maiden kansalaisiin sovelletut säännöt, ja toissijaista suojelua saavat nauttivat yleisesti samantasoista oikeudellisesti turvattua suojelua kuin pakolaiset.[4]

Komissio on seurannut tätä koskevia toimintapoliittisia ja lainsäädännöllisiä valintoja, joiden on pysyttävä direktiivissä jäsenvaltioille annetun harkintavallan rajoissa ja joissa on kunnioitettava direktiivissä vahvistettua oikeutta perheenyhdistämiseen. Komissio julkaisi vuonna 2014 tiedonannon[5], jossa se antoi jäsenvaltioille ohjeita direktiivin soveltamiseen. Ohjeasiakirjassa esitettiin johdonmukainen tulkinta direktiivin keskeisistä säännöksistä, mikä on johtanut tarkoituksenmukaisiin muutoksiin joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja käytännöissä.[6]

Myös Euroopan unionin tuomioistuimella on ollut tärkeä rooli direktiivin täytäntöönpanossa. Se on tuottanut laajan oikeuskäytännön direktiivin arkaluontoisimpien säännösten tulkinnasta pääasiassa käsittelemällä jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten lähettämiä ennakkoratkaisupyyntöjä.

Tässä kertomuksessa esitetään katsaus direktiivin täytäntöönpanon nykytilanteeseen jäsenvaltioissa. Siinä keskitytään keskeisiin kysymyksiin, jotka ovat nousseet esiin komission suorittamassa vaatimustenmukaisuuden analyysissä, saaduissa valituksissa ja unionin tuomioistuimen asiaa koskevissa ratkaisuissa. Tässä yhteydessä on todettava, että komissio on

---

1 Tässä kertomuksessa jäsenvaltioilla tarkoitetaan niitä jäsenvaltioita, joita direktiivi sitoo ja joihin viitataan myös ilmaisulla EU25.

2 Lähde: Eurostat, [migr_resfam], 25.9.2018.

3 COM(2008) 610 lopullinen, 8. lokakuuta 2008.

4 Euroopan muuttoliikeverkoston (EMV) tutkimus kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämisistä, huhtikuu 2017, s. 43.

5 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista, COM(2014) 210 final.

6 EMV:n tutkimus (2017), s. 12.

saanut lukuisia valituksia, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämistä.[7] Eniten huolta ovat herättäneet viisumien tai lupien myöntämisen epääminen, henkilöllisyyden tai perhesiteen todistaminen hylkäämisen perusteena, hallinnon pitkät käsittelyajat, kohtuuttomat lupamaksut, vakaiden ja säännöllisten tulojen käsite, perheenjäsenten pääsy työhön, väärin sovelletut odotusajat sekä kotouttamisen ennakkoedellytykset.

Tämän kertomuksen lähteenä on käytetty myös EMV:n hiljattain toteuttamaa tutkimusta[8], jossa arvioitiin sekä oikeudellisia että käytännön haasteita direktiivin täytäntöönpanossa. Tutkimus toi esiin kolme hakijoiden kokemaa merkittävää ongelmaa. Ensimmäinen koskee velvoitetta jättää hakemus henkilökohtaisesti diplomaattiedustustoon[9]. Velvoite aiheuttaa käytännön ongelmia erityisesti sellaisiin pienempiin jäsenvaltioihin hakeville, joilla ei välttämättä ole diplomaattiedustustoa joka maassa. Toinen merkittävä ongelma liittyy hakemusten usein hyvin pitkään käsittelyaikaan[10]. Kolmas suuri ongelma on hakemuksen käsittelyn edellyttämien asiakirjojen puute[11], erityisesti henkilöllisyyden ja perhesiteiden todistamiseksi. Kansallisten viranomaisten kannalta tutkimus toi esiin merkittävänä haasteena pakko- tai lumeavioliittojen havaitseminen, rekisteröidyt parisuhteet sekä väärät ilmoitukset vanhemmuudesta[12], jotka edellyttävät perusteellisia tutkimuksia ja vaikuttavat näin hakemusten käsittelyaikaan.

II TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMIEN YHDENMUKAISUUS DIREKTIIVIN KANSSA

Oikeus perheenyhdistämiseen – 1 artikla

Direktiivissä tunnustetaan oikeus perheenyhdistämiseen. Siinä asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimintavelvollisuuksia ja vaaditaan niitä sallimaan direktiivissä määritellyissä tapauksissa perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten maahantulo perheenyhdistämisen nojalla. Jäsenvaltioille ei jätetä tässä asiassa harkintavaltaa. Direktiivin kohde on otettu asianmukaisesti osaksi kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, vaikka suurimmassa osassa niistä[13] ei ole erityistä säännöstä, joka vastaisi 1 artiklaa, jossa määritetään direktiivin tarkoitus ja jota ei näin ollen tarvitse nimenomaisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön.

Keskeisten termien määritelmät – 2 artikla

Direktiivin määritelmät on yleisesti ottaen sisällytetty asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön useimmissa jäsenvaltioissa. Niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät ole nimenomaisesti sisällyttäneet määritelmiä, kuten erityisesti perheenkokoajan määritelmää, kansalliseen lainsäädäntöön, ne voidaan kuitenkin päätellä perheenyhdistämisen edellytykset vahvistavista säännöksistä.

Soveltamisala — 3 artikla

Perheenkokoaja

---

7 Monet näistä valituksista jäävät kuitenkin sovellettavan EU:n lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, koska ne koskevat kysymyksiä, jotka liittyvät jäsenvaltion kansalaisuuden saamiseen, sellaisten EU:n kansalaisten perheenjäseniin, jotka eivät osallistu liikkuvuuteen, sekä yleisiin valituksiin väitetystä syrjinnästä tai hallinnollisista epäkohdista.

8 EMV:n tutkimus (2017), s. 37.

9 Alankomaat, Italia, Itävalta, Latvia, Luxemburg, Ruotsi, Suomi, Unkari, Viro.

10 Alankomaat, Belgia, Irlanti, Italia, Itävalta, Ranska, Ruotsi, Saksa.

11 Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Suomi.

12 Belgia, Italia, Viro.

13 Espanjaa, Maltaa ja Viroa lukuun ottamatta.

Kolmannen maan kansalainen voi hakea perheenyhdistämistä eli toimia ns. perheenkokoajana, jos hänellä on laillinen oikeus oleskella jossakin jäsenvaltiossa, hänellä on vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa (luvan tyypistä riippumatta) ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus.

Kaikki jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet 3 artiklan asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöönsä. On korostettava, että joidenkin jäsenvaltioiden kansallisiin oikeuskehyksiin sisältyy 3 artiklaa suotuisampia säännöksiä (esimerkiksi Alankomaat, Bulgaria, Slovakia ja Unkari eivät ole sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöön edellytystä perustelluista mahdollisuuksista saada pysyvä oleskeluoikeus), minkä direktiivi mahdollistaa.

EU-kansalaisten perheenjäsenet

Direktiivin soveltamisalaan kuuluakseen sekä perheenkokoajan että tämän perheenjäsenten on oltava kolmannen maan kansalaisia. Tämä tarkoittaa, että direktiiviä ei sovelleta EU:n kansalaisten perheenjäseniin. Heihin voidaan kuitenkin soveltaa direktiiviä 2004/38/EY[14], jos he ovat sellaisten EU:n kansalaisten perheenjäseniä, jotka muuttavat jäsenvaltioon, jonka kansalaisia he eivät ole, tai jotka oleskelevat sellaisessa jäsenvaltiossa. Sellaisten EU:n kansalaisten, jotka oleskelevat siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, perheenyhdistämiseen ei sovelleta unionin lainsäädäntöä, vaan asia kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi hiljattain antamassaan tuomiossa[15] olevansa SEUT-sopimuksen 267 artiklan perusteella toimivaltainen tulkitsemaan perheenyhdistämistä koskevan direktiivin säännöstä, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että säännöstä on sovellettava suoraan ja ehdottomasti sellaisten perheenkokoajien perheenjäseniin, jotka ovat EU:n kansalaisia ja jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

Käytännössä nämä säännöt ovat suurelta osin samankaltaiset Alankomaissa, Espanjassa, Liettuassa ja Ruotsissa. Siltä osin kuin eroja on, niitä kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat sellaisten EU:n kansalaisten perheenjäseniä, jotka eivät osallistu liikkuvuuteen, koskevat säännökset ovat tavallisesti suotuisampia. Tällaisia säännöksiä voivat olla esimerkiksi seuraavat[16]: perheen laajempi määritelmä[17]; vapautus erityisistä edellytyksistä, jotka perheenjäsenten on täytettävä[18]; tulorajan puuttuminen[19]; alhaisempi viitemäärä tai taloudellisten olosuhteiden vähemmän perusteellinen arviointi[20]; lyhyt odotusaika tai ei ollenkaan odotusaikaa[21]; ei kiintiövaatimusta[22]; vapaa pääsy työmarkkinoille[23].

Turvapaikanhakijat sekä väliaikaista tai toissijaista suojelua saavat

Direktiiviä ei myöskään sovelleta perheenkokoajiin, jotka saavat väliaikaista tai toissijaista suojelua, eikä turvapaikanhakijoihin.[24] Komissio korosti kuitenkin ohjeista antamassaan tiedonannossa[25], ettei direktiiviä pidä tulkita siten, että se velvoittaisi jäsenvaltiot epäämään

---

14 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

15 Tuomio 7.11.2018, *C ja A*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876.

16 Lähde: EMV:n tutkimus (2017), s. 30.

17 Belgia, Itävalta, Latvia, Unkari.

18 Ikävaatimus Liettuassa ja Slovakiassa.

19 Puola, Ranska, Ruotsi, Suomi.

20 Irlanti, Kroatia, Slovenia.

21 Kypros, Puola, Saksa.

22 Itävalta.

23 Kypros, Kroatia, Latvia, Unkari.

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

25 COM(2014) 210 final.

väliaikaista tai toissijaista suojelua saavilta oikeuden perheenyhdistämiseen. Siinä myös kehotettiin jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi hiljattain antamassaan tuomiossa[26] olevansa toimivaltainen tulkitsemaan direktiiviä toissijaista suojelua saavan perheenyhdistämistä koskevan oikeuden osalta silloin, kun direktiivin säännöksiä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaiseen tilanteeseen suoraan ja ehdottomasti.

Monissa jäsenvaltioissa toissijaista suojelua saavat voivat hakea perheenyhdistämistä samoin edellytyksin kuin pakolaiset.[27] Tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädännössä säädetään toissijaista suojelua saavien perheenyhdistämisestä aikaisintaan kolmen vuoden (Itävalta) tai kahden vuoden (Latvia) kuluttua toissijaisen suojeluaseman saamisesta.

Avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen toissijaista suojelua saavan tai pakolaisaseman saaneen kanssa on täytynyt alkaa alkuperämaassa tai ennen maahantuloa.[28] Kyproksessa toissijaista suojelua saavat eivät voi hakea perheenyhdistämistä, mutta muissa jäsenvaltioissa, kuten Tšekissä, se on mahdollista kansallisessa järjestelmässä (joka on rinnakkainen perheenyhdistämistä koskevan direktiivin kanssa). Saksassa rajoitettiin hiljattain toissijaista suojelua saavien perheenyhdistämistä ja keskeytettiin kaikkien niiden perheenyhdistäminen, jotka ovat saaneet oleskeluluvan toissijaisen suojelun nojalla vuoden 2016 maaliskuun puolivälin jälkeen. Elokuusta 2018 lähtien keskeytyksestä on vapautettu kuukausittainen 1 000 perheenjäsenen kiintiö.

Perheenyhdistämiseen oikeutetut perheenjäsenet – 4 artiklan 1 kohta

Perheenyhdistämiseen oikeutettuja perheenjäseniä ovat ainakin ns. ydinperheen jäsenet eli perheenkokoajan aviopuoliso ja perheenkokoajan tai hänen puolisonsa alaikäiset lapset.

Aviopuoliso

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa annetaan perheenkokoajan puolisolle oikeus perheenyhdistämiseen. Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän vaatimuksen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Moniavioisuuden[29] osalta perheenyhdistäminen sallitaan vain yhden puolison osalta, ja muiden aviopuolisoiden lasten maahantulo voidaan evätä (4 artiklan 4 kohta). Jäsenvaltiot voivat myös asettaa perheenkokoajaa ja puolisoa koskevan vähimmäisiän (4 artiklan 5 kohta). Useimmat jäsenvaltiot ovat käyttäneet hyväksi tätä mahdollisuutta sillä perusteella, että sen avulla voidaan osaltaan ehkäistä pakkoavioliittoja. Viidessä jäsenvaltiossa[30] ikärajaksi on asetettu 21 vuotta, mikä on direktiivin mukainen yläikäraja.

Useimmissa jäsenvaltioissa perheenyhdistämistä voivat hakea samaa sukupuolta olevat kumppanit.[31] Tämä ei ole sallittua pienessä määrässä jäsenvaltioita.[32] Samaa sukupuolta olevilla pareilla on yhdeksässä jäsenvaltiossa sama oikeus perheenyhdistämiseen kuin vastakkaista sukupuolta olevilla puolisoilla.[33]

---

26 Tuomio 7.11.2018, *K ja B*, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

27 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Kreikka, Kroatia, Liettua, Luxemburg, Ranska, Slovenia, Slovakia, Unkari, Viro – lähde: EMV:n tutkimus (2017), s. 20.

28 Alankomaat, Itävalta, Kroatia, Saksa, Slovenia, Viro.

29 Tästä aiheesta ei ole vielä yhtään unionin tuomioistuimen tuomiota.

30 Alankomaat, Belgia, Kypros, Liettua, Malta.

31 Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Kypros, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari.

32 Liettua, Latvia, Malta, Puola, Slovakia, Viro.

33 Alankomaat, Belgia, Itävalta, Kypros, Luxemburg, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Tšekki. Lähde: EMV:n tutkimus (2017), s. 21–22.

Asiassa *Marjan Noorzia*[34] antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuimen oli ratkaistava, viitataanko direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla 21 vuoden vähimmäisiällä ajankohtaan, jolloin perheenyhdistämistä koskeva hakemus jätetään, vai ajankohtaan, jolloin hakemuksesta tehdään päätös. Tuomioistuin katsoi, että 4 artiklan 5 kohtaa on tulkittava siten, ettei kyseinen säännös ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan aviopuolisoiden ja rekisteröityjen kumppanien on oltava täyttänyt 21 vuotta jo hakemuksen tekemishetkenä.

Tuomiossaan tuomioistuin analysoi vähimmäisikää koskevan vaatimuksen tavoitetta ja oikeasuhteisuutta ja totesi: *”Tässä yhteydessä on mainittava, että jäsenvaltioiden direktiivin 2003/86 4 artiklan 5 kohdan nojalla asettama vähimmäisikä vastaa lopulta ikää, jossa henkilön katsotaan asianomaisen jäsenvaltion mukaan olevan riittävän kypsä paitsi kieltäytymään avioliittoon pakottamisesta myös päättämään toiseen maahan asettumisesta aviopuolisonsa kanssa, jotta hän voisi viettää siellä tämän kanssa perhe-elämää ja kotoutua sinne. (...) Lisäksi tällaisella toimenpiteellä ei vaaranneta pakkoavioliittojen estämiseen liittyvää tavoitetta, koska sen mukaan voidaan olettaa, että koska he ovat kypsempiä, asianomaisiin on vaikeampi vaikuttaa pakkoavioliiton solmimiseksi ja perheenyhdistämisen hyväksymiseksi, jos vaaditaan, että he ovat jo täyttäneet 21 vuotta hakemuksen tekemishetkellä, kuin jos he ovat alle 21-vuotiaita kyseisellä hetkellä.”*

Alaikäiset lapset

Alaikäisillä lapsilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole saavuttaneet kansallisen lainsäädännön mukaista täysi-ikäisyyttä (yleensä 18 vuotta) ja jotka eivät ole naimisissa. Direktiivin nojalla sallitaan kaksi alaikäisten lasten perheenyhdistämisen lisärajoitusta sillä edellytyksellä, että ne olivat voimassa jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä ennen direktiivin täytäntöönpanoa (ns. standstill-lauseke).

Ensinnäkin yli 12-vuotiaat ilman perhettään maahan tulevat lapset voivat joutua osoittamaan, että he täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotoutumisedellytykset. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut[35], että tällaisista säännöksistä huolimatta jäsenvaltioiden on otettava huomioon lapsen etu. Vain Saksassa sovelletaan tätä poikkeusta.

Jäsenvaltiot voivat myös edellyttää, että lasten perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on jätettävä ennen 15 vuoden ikää (4 artiklan 6 kohta). Yksikään jäsenvaltio ei ole saattanut tätä rajoitusta osaksi kansallista lainsäädäntöään. Koska kyseinen artikla on ns. standstill-lauseke eli vallitsevan tilanteen säilyttävä lauseke, tällaisten rajoitusten sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön on nyt kielletty.

Kaksi unionin tuomioistuimen tuomiota on merkityksellisiä alaikäisten lasten kannalta. Yhdistetyissä asioissa *O ja S* ja *Maahanmuuttovirasto*[36] unionin tuomioistuin vahvisti yleisen säännön, jonka mukaan direktiivin aineellisia säännöksiä[37] on tulkittava ja sovellettava ottaen huomioon EU:n perusoikeuskirjan 7 artikla ja 24 artiklan 2 ja 3 kohta sekä direktiivin 5 artiklan 5 kohta. Näissä säännöksissä jäsenvaltioita vaaditaan arvioimaan perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia lapsen edun kannalta tavoitteena edistää perhe-elämää.

Toisessa tuoreemmassa asiassa *A ja S*[38] unionin tuomioistuin katsoi, että pakolaisten perheenyhdistämisen yhteydessä huomioon olisi otettava perheenyhdistämistä koskevan

---

34 Tuomio, *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

35 Tuomio, Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 75 kohta.

36 Tuomio, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ja 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 Tässä tapauksessa 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan vaatimusta taloudellisista resursseista – lisätietoja kohdassa 4.3.3.

38 Tuomio, *A ja S*, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

hakemuksen jättämisajankohdan sijaan maahan saapumisen ajankohta arvioitaessa sitä, onko henkilö ilman huoltajaa tuleva alaikäinen. Asiassa annetun tuomion mukaan käsitteen ’ilman huoltajaa tuleva alaikäinen’ on katsottava tarkoittavan henkilöä, joka saapuessaan oli alle 18-vuotias, joka on täyttänyt turvapaikkamenettelyn kuluessa 18 vuotta ja joka 18 vuotta täytettyään on hakenut perheenyhdistämistä.

Muut perheenjäsenet – 4 artiklan 2 ja 3 kohta

Ydinperheen lisäksi jäsenvaltiot voivat katsoa perheenjäseniksi perheenkokoajan tai hänen aviopuolisonsa vanhemmat ja naimattomat täysi-ikäiset lapset, jos nämä eivät itse pysty huolehtimaan toimeentulostaan, sekä perheenkokoajan kanssa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän kumppanin (pitkäaikainen suhde tai rekisteröity parisuhde on todistettava asianmukaisella tavalla).

Monissa jäsenvaltioissa on päätetty laajentaa niiden perheenjäsenten määrää, jotka voivat hakea perheenyhdistämistä. Niistä monissa[39] ei kuitenkaan ole sisällytetty ensimmäisen asteen sukulaisia suoraan ylenevässä polvessa, kun nämä ovat perheenkokoajan tai hänen aviopuolisonsa huollettavina eivätkä saa kotimaassa riittävää tukea sukulaisiltaan. Italiassa tätä sovelletaan osittain siten, että se koskee ainoastaan perheenkokoajan ensimmäisen asteen sukulaisia.

Perheenkokoajan tai tämän aviopuolison ensimmäisen asteen sukulaisten lisäksi 4 artiklan 2 kohdassa annetaan mahdollisuus perheenyhdistämiseen perheenkokoajan tai hänen aviopuolisonsa täysi-ikäisille naimattomille lapsille, jotka eivät terveydentilansa vuoksi voi itse huolehtia toimeentulostaan. Tätä vaihtoehtoa sovelletaan 15:ssa jäsenvaltiossa[40].

Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa sallitaan sellaisen avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön maahantulo ja maassa oleskelu, jolla on perheenkokoajaan asianmukaisesti todistettu pysyvä suhde tai rekisteröity parisuhde. Tätä vaihtoehtoa sovelletaan täysimääräisesti vain Espanjassa ja Ruotsissa.

Edellytykset perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämiselle

Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa kahdenlaisia vaatimuksia. Ensinnäkin ne voivat edellyttää näyttöä siitä, että perheenkokoajalla on asunto, sairausvakuutus sekä vakaat ja säännölliset tulot ja varat. Toiseksi direktiivi sallii jäsenvaltioiden edellyttää, että kolmansien maiden kansalaiset noudattavat kotouttamistoimenpiteitä.

Asunto – 7 artiklan 1 kohdan a alakohta

Jäsenvaltiot voi vaatia todisteita siitä, että perheenkokoajalla on asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella. Alankomaita, Kroatiaa, Sloveniaa ja Suomea lukuun ottamatta useimmat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön tämän vaihtoehdon. Sopivaksi katsottu asunnon koko vaihtelee jäsenvaltioittain. Joissakin jäsenvaltioissa (Latvia, Ruotsi) sopivuuden arvioinnille ei ole määriteltyä kriteerejä.[41]

Sairausvakuutus – 7 artiklan 1 kohdan b alakohta

Mahdollisuutta edellyttää sairausvakuutusta on käytetty jäsenvaltioissa laajasti. Poikkeuksia ovat Bulgaria, Portugali, Ranska, Ruotsi ja Suomi.

---

39 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Malta, Puola, Ranska, Suomi, Tšekki.

40 Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Kroatia, Luxemburg, Portugali, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari, Viro.

41 EMV:n tutkimus (2017), s. 21–22.

Vakaat ja säännölliset tulot ja varat (7 artiklan 1 kohdan c alakohta)

Kaikki jäsenvaltiot soveltavat vakaita ja säännöllisiä tuloja ja varoja koskevaa vaatimusta. Tätä vaatimusta on kuitenkin sovellettava sen unionin tuomioistuimen esittämän tulkinnan mukaisesti, jonka mukaan tätä koskevat kansalliset säännökset eivät saa vaarantaa direktiivin tavoitetta ja tehokkuutta.

Asiassa *Chakroun*[42] tuomioistuin rajasi jäsenvaltioiden liikkumavaraa tuloja ja varoja koskevan vaatimuksen määrittelyssä. Erityisesti se katsoi, että jäsenvaltiot eivät voi evätä perheenyhdistämistä perheenkokoajalta, jolla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, mutta joka kuitenkin tulojensa tason vuoksi voi turvautua erityiseen toimeentulotukeen erityisten ja yksilöllisesti määriteltyjen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi, paikallisten viranomaisten myöntämiin tuloista riippuvaisiin veronhuojennuksiin tai kunnallisen toimeentulopolitiikan tulotukitoimiin. Lisäksi tuomioistuin katsoi, että direktiiviä on tulkittava siten, että se estää kansallisen lainsäädännön, jossa tehdään direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisten tuloedellytysten soveltamisessa ero sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen kuin perheenkokoaja tuli vastaanottavan jäsenvaltion alueelle vai vasta sen jälkeen.

Yhdistetyissä asioissa *O ja S* sekä *Maahanmuuttovirasto*[43] tuomioistuin katsoi, että tuloja ja varoja koskevaa vaatimusta on sovellettava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan (oikeus perhe-elämään) ja 24 artiklan (lapsen etu) mukaisesti. Unionin tuomioistuin painotti, että koska direktiivin pääsääntönä ja tavoitteena on perheenyhdistämisen salliminen, direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettyä mahdollisuutta on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät näin ollen saa käyttää harkintavaltaansa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.

Asiassa *Khachab*[44] tuomioistuin vahvisti, että tulojen kehitykseen perustuvaa varojen ennakoivaa arviointia koskevat kansalliset säännökset ovat yhteensopivia EU:n lainsäädännön kanssa. Tuomioistuin katsoi, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat sen nojalla hylätä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen käyttäen perusteena ennakoivaa arviointia siitä, onko perheenkokoajalla todennäköisesti edelleen tarvittavat vakaat ja säännölliset tulot ja varat kyseisen hakemuksen jättämisajankohtaa seuraavana vuonna. Tuomioistuin totesi, että arvioinnin olisi perustuttava perheenkokoajan tulojen kehitykseen kyseistä ajankohtaa edeltäneiden kuuden kuukauden aikana.

Useimmissa jäsenvaltioissa[45] on vahvistettu viitetuloraja perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämisen edellyttämän tulojen ja varojen riittävyyden arviointia varten. Monissa jäsenvaltioissa määrä vastaa[46] kuukausittaista vähimmäisperustuloa tai toimeentulon kuukausittaista vähimmäisrajaa kyseisessä valtiossa tai ylittää[47] sen.

Joissakin jäsenvaltioissa on vahvistettu tietty tuloraja, mutta määrä voi vaihdella perheen koon mukaan.[48] Useimmissa jäsenvaltioissa[49] sovelletaan poikkeuksia tulorajoihin erityisesti

---

42 Tuomio, *Chakroun*, *C-578/08*, EU:C:2010:117.

43 Tuomio, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ja 357/11, EU:C:2012:776.

44 Tuomio, *Khachab*, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

45 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro.

46 Alankomaat, Bulgaria, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia.

47 Belgia, Malta, Puola.

48 Espanja, Irlanti, Italia, Kroatia, Suomi, Tšekki, Viro. Lähde: EMV:n tutkimus (2017), s. 25.

pakolaisten ja/tai toissijaista suojelua saavien[50] osalta Joissakin jäsenvaltioissa ei ole lainkaan tulorajoja, ja tuloja ja varoja koskevaa edellytystä arvioidaan tapauskohtaisesti[51].

Kotouttamistoimenpiteet – 7 artiklan 2 kohta

Tämän valinnaisen lausekkeen nojalla jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisilta kotouttamistoimenpiteitä koskevan vaatimuksen täyttämistä. Pakolaisten perheenjäseniltä tätä voidaan vaatia vasta sen jälkeen kun oikeus perheenyhdistämiseen on myönnetty.[52] Komissio on seurannut tämän lausekkeen täytäntöönpanoa tiiviisti ja pyytänyt joiltakin jäsenvaltioilta selvennyksiä, koska kansallisilla säännöksillä ei tulisi haitata direktiivin tehokasta vaikutusta ja niiden olisi oltava unionin tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön[53] mukaisia.

Useimmissa jäsenvaltioissa ei ole sovellettu tätä vaihtoehtoa, vaikka joissain tapauksissa tällaisia toimenpiteitä tarkastellaan tai niitä koskevia ehdotuksia on esitetty.[54] Kun kotouttamistoimenpiteitä sovelletaan ennen maahantuloa perheenyhdistämistä varten, jäsenvaltiot edellyttävät tavallisesti perheenjäseniltä peruskielitaitoa, mutta poikkeuksia sovelletaan pakolaisten tai (joissain tapauksissa) toissijaista suojelua saavien perheenjäseniin.

Kielikursseja luokkaopetuksena tai verkossa suoritetaan tavallisesti perheenjäsenten aloitteesta, ja näiden on vastattava opetuksen kustannuksista.[55] Maksut vaihtelevat alkuperämaan, opetuksen tarjoajan tai opetusmuodon perusteella.[56] Joissain jäsenvaltioissa saatetaan lisäksi edellyttää perheenjäseniltä maahanpääsyn jälkeen kielitaidon kartuttamista edelleen (tavallisesti A2- tai B1-tasolle)[57] tai kotoutumiskokeen läpäisemistä[58], joko osana yleistä kotouttamisohjelmaa tai edellytyksenä pysyvälle oleskelulle maassa[59]. Toisinaan saatetaan tarjota maksutonta kielenopetusta.[60]

Kielitaidon lisäksi jäsenvaltioiden kotouttamisohjelmiin voi sisältyä kursseja maan historiasta ja arvoista, yhteiskuntatietoutta tai ammatillista ohjausta.[61] Kotouttamistoimenpiteitä voidaan lisäksi toteuttaa kotouttamiskeskukseen ilmoittautumisen[62], kotoutumisilmoituksen[63] tai kansalaistaitokoulutusta ja kielenopetusta koskevan kotouttamissopimuksen[64] allekirjoittamisen muodossa. Näiden kotouttamistoimenpiteiden noudattamatta jättäminen voi toisinaan johtaa oleskeluluvan perumiseen tai uusimatta jättämiseen tai pitkäaikaisen oleskeluluvan epäämiseen.[65]

Toimenpiteiden tarkoituksena on edistää perheenjäsenten kotoutumista. Se, voidaanko toimenpiteitä pitää direktiivin mukaisina, riippuu siitä, missä määrin ne palvelevat tätä

---

49 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Italia, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia ja Suomi.

50 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Viro.

51 Kypros, Unkari. Lähde: EMV:n tutkimus (2017), s. 26.

52 Alankomaat vaatii pakolaisilta kotouttamisedellytysten täyttämistä perheen muodostamista varten.

53 Ks. tuomiot asiassa C-153/14, *K ja A*, ECLI:EU:C:2015:453, C-579/13, *P ja S*, ECLI:EU:C:2015:369, sekä C-540/03, *Parlamentti vs. neuvosto*, ECLI:EU:C:2006:429.

54 Luxemburg ja Suomi.

55 Alankomaat, Itävalta, Saksa.

56 EMV:n tutkimus (2017), s. 26.

57 Alankomaat, Itävalta.

58 Alankomaat.

59 Alankomaat, Itävalta, Latvia, Saksa.

60 Latvia, Viro.

61 Alankomaat, Belgia, Ruotsi, Saksa, Viro.

62 Itävalta.

63 Alankomaat, Belgia.

64 Ranska.

65 EMV:n tutkimus (2017), s. 26–27.

tarkoitusta ja ovatko ne suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimenpiteiden hyväksyttävyys voidaan asettaa kyseenalaiseksi sillä perusteella, ovatko tällaiset kurssit tai testit kaikkien ulottuvilla, miten hyvin ne on suunniteltu ja/tai järjestetty (oppimateriaali, kurssimaksu, opiskelupaikka jne.) sekä miten tällaiset toimenpiteet tai niiden vaikutukset palvelevat muita tarkoituksia kuin kotoutumista (esim. korkea kurssimaksu karsii pois vähätuloisia perheitä). Olisi myös noudatettava menettelyllistä taetta, jonka mukaan hakijalla on oltava oikeus hakea päätökseen muutosta oikeusteitse.

Unionin tuomioistuin katsoi asiassa *Minister van Buitenlandse Zaken v. K. ja A.*[66] antamansa tuomion 53–54 kohdassa, että: *”...ei voida kiistää, että niin vastaanottavan jäsenvaltion kieltä kuin sen yhteiskuntaakin koskevien tietojen hankkiminen helpottaa pitkälti kolmansien maiden kansalaisten ja maan omien kansalaisten välistä kommunikointia ja kaiken lisäksi edistää näiden välillä vuorovaikutusta ja sosiaalisten suhteiden kehittymistä. Kiistää ei voida sitäkään, että vastaanottavan jäsenvaltion kieltä koskevien tietojen hankkiminen tekee kolmansien maiden kansalaisten pääsystä työmarkkinoille ja ammatilliseen koulutukseen vähemmän vaikeaa. (...) Tässä mielessä perustason kotoutumiskokeen läpäisyvelvollisuudella voidaan taata, että asianomaiset kolmansien maiden kansalaiset hankkivat tietoja, jotka kiistatta osoittautuvat hyödyllisiksi siteiden luomisessa vastaanottavaan jäsenvaltioon.”*

Samassa tuomiossa (56–58 kohta) unionin tuomioistuin kuitenkin esitti myös jäsenvaltioiden harkintavallan rajat niiden määrätessä kotouttamisedellytyksistä: *”Oikeasuhteisuuskriteeri edellyttää kuitenkin joka tapauksessa, etteivät tällaisen velvollisuuden soveltamisedellytykset ylitä sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. (...) On nimittäin niin, että direktiivin 2003/86 7 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen kotouttamistoimenpiteiden tavoitteena ei saa olla se, että valitaan henkilöt, jotka voivat käyttää oikeuttaan perheenyhdistämiseen, vaan niillä on pyrittävä helpottamaan näiden henkilöiden kotoutumista jäsenvaltioihin. Lisäksi on otettava huomioon perheenkokoajan asianomaisten perheenjäsenten iän, koulutustason, taloudellisen tilanteen tai terveydentilan kaltaisia erityisiä yksilöllisiä olosuhteita (...).”*

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kansallisen lainsäädännön, jolla 7 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, on siis sovelluttava lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseen eikä se saa ylittää sitä, mikä on saavuttamisen kannalta välttämätöntä.

Kahdessa viimeaikaisessa tuomiossaan[67] unionin tuomioistuin on tarkentanut edelleen kotouttamisedellytyksiä koskevaa oikeuskäytäntöään erityisesti 15 artiklan osalta (erillisen oleskeluluvan myöntäminen).

Odotusaika ja vastaanottokapasiteetti – 8 artikla

Direktiivin 8 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti jäsenvaltion alueella tietyn ajan ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä (ensimmäinen alakohta), ja säätää enintään kolmen vuoden odotusajasta oleskeluluvan myöntämiselle, jos maan aiempi perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö on edellyttänyt vastaanottokapasiteetin huomioon ottamista (toinen alakohta).

Monissa jäsenvaltioissa on sovellettu ensimmäisen alakohdan vaihtoehtoa. Komissio havaitsi täytäntöönpanossa kuitenkin useita epäjohdonmukaisuuksia, jotka edellyttivät selvennyksiä ja

66 Tuomio, C-153/14, *K ja A*, ECLI:EU:C:2015:453.

67 Tuomio 7.11.2018, *C ja A*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, ja tuomio 7.11.2018, *K*, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

mukautuksia kansalliseen lainsäädäntöön jäsenvaltioiden kanssa käydyn keskustelun jälkeen. Toisen alakohdan mukaista vaihtoehtoa ovat soveltaneet vain Itävalta ja Kroatia.

Monissa jäsenvaltioissa ei säädetä odotusajasta ennen kuin perheenkokoajan perhe voi hakea perheenyhdistämistä.[68] Kun odotusaikaa sovelletaan, se voi olla vuoden[69], puolitoista vuotta[70], kaksi[71] tai kolme[72] vuotta siitä, kun perheenkokoaja asettuu valtioon tai saa lopullisen päätöksen kansainvälisen suojelun myöntämisestä. Yksittäisissä jäsenvaltioissa voi olla tästä poikkeuksia.[73]

Maahantulon epääminen yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä – 6 artikla

Suurin osa jäsenvaltioista on yleisesti ottaen sisällyttänyt 6 artiklan asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön, mutta terminologian, varsinkin ”kansallisen turvallisuuden” käsitteen käytössä on havaittu eroavuuksia. Jäsenvaltiot ovat panneet tämän säännöksen täytäntöön eri tavoin. Jotkin niistä viittaavat asiaa koskeviin Schengenin säännöstön säännöksiin, toiset taas rikoksen vuoksi annettuun vankeusrangaistukseen.

Direktiivin johdanto-osan 14 kappaleessa on viitteitä siitä, mitä voidaan pitää uhkana yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle. Muuten jäsenvaltiot voivat itse vahvistaa sääntönsä yleisen suhteellisuusperiaatteen ja direktiivin horisontaalisen 17 artiklan mukaisesti, jossa ne velvoitetaan ottamaan huomioon asianomaisten henkilöiden perhesiteiden luonne ja kiinteys ja oleskelun kesto. Näitä seikkoja on punnittava suhteessa perheenjäsenen tekemän yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vastaisen rikoksen vakavuuteen tai lajiin. Kansanterveyttä koskevaa kriteeriä voidaan soveltaa, kunhan sairaus tai vamma ei ole ainoa peruste oleskeluluvan peruuttamiselle tai uusimatta jättämiselle. Direktiivin 6 artiklassa käytettyjä ilmaisuja ”yleinen järjestys”, ”yleinen turvallisuus” ja ”kansanterveys” on tulkittava unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

Tällä hetkellä ei ole yleistä sääntöä tai vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan perheenyhdistämistä koskevan direktiivin tai muiden maahanmuuttoa koskevien direktiivien yleistä järjestystä koskevia lausekkeita olisi aina tulkittava samalla tavalla kuin vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin 2004/38/EY vastaavaa lauseketta (josta on olemassa laajalti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä).

Tämä vahvistettiin jo direktiivin soveltamista koskevista ohjeista annetussa komission tiedonannossa[74], jossa painotettiin, että vaikka unionin tuomioistuimen vapaata liikkuvuutta koskevaan direktiiviin liittyvä oikeuskäytäntö ei liity suoraan kolmansien maiden kansalaisiin, sitä voidaan soveltuvin osin käyttää taustana määriteltäessä näitä käsitteitä analogian kautta. Tuomioistuimelta on odotettavissa lisäohjeita tulkinnasta asioissa C-381/18 ja C-382/18 esitettyjen ennakkoratkaisupyyntöjen yhteydessä (molemmat vireillä). Tuomioistuimelta pyydettiin näissä asioissa ensimmäistä kertaa suoraan direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan tulkintaa.

Hakemuksen arviointimenettely – 5 artikla

Hakija – 5 artiklan 1 kohta

68 Bulgaria, Irlanti, Italia, Kroatia, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Unkari, Viro.
69 Alankomaat, Espanja, Luxemburg.
70 Ranska.
71 Kypros, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Malta, Puola.
72 Itävalta.
73 EMV:n tutkimus (2017), s. 27–28.
74 COM(2014) 210.

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on päätettävä, tekeekö hakemuksen perheenkokoaja vai perheenjäsen. Jäsenvaltiot ovat jakautuneet artiklan täytäntöönpanossa: toisissa hakemuksen tekee perheenkokoaja[75], ja toisissa siihen on oikeus perheenjäsenellä[76] tai molemmilla[77].

Hakemuksen jättöpaikka – 5 artiklan 3 kohta

Direktiivissä edellytetään, että perheenjäsen on hakemuksen jättämishetkellä jäsenvaltion ulkopuolella. Tästä säännöstä voidaan poiketa ainoastaan asianmukaisissa olosuhteissa. Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet säännöksen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja (Romaniaa ja Bulgariaa lukuun ottamatta) kaikki ovat soveltaneet poikkeusta ja hyväksyneet hakemuksen jättämisen, vaikka perheenjäsen olisi jo jäsenvaltion alueella, jos tämä oleskelee siellä laillisesti[78] tai poikkeuksellisissa olosuhteissa[79], esimerkiksi jos hakemusta ei voida jättää alkuperämaassa.

Asiakirjatodisteet – 5 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta

Luettelo vaadittavista asiakirjoista vaihtelee jäsenvaltioittain: joillakin on hyvin yksityiskohtainen luettelo, toiset taas viittaavat yleisiin vaatimuksiin ja antavat siten viranomaisille huomattavan harkintavallan. Direktiivissä säädetään erikseen pakolaisten osalta, että jos pakolainen ei voi esittää sukulaisuussuhteen osoittavia virallisia asiakirjoja, jäsenvaltioiden on otettava huomioon muut todisteet tällaisen suhteen olemassaolosta (11 artiklan 2 kohta). Yleisesti jäsenvaltioiden lähestymistapa (luotettavien) asiakirjojen puuttuessa on joustava[80], erityisesti kun on kyse kansainvälistä suojelua saavista ja heidän perheenjäsenistään. Ne hyväksyvät usein monenlaista muuta näyttöä kunhan voivat tarkistaa hakijoiden henkilöllisyyden ja sukulaissuhteen olemassaolon[81]. Näihin voi kuulua asiakirjoja turvapaikkahaastattelusta, näyttö muutoksenhakuistunnosta, notaarin vahvistamia todistuksia tai kirjallisia lausuntoja, valokuvia tapahtumista sekä kuitteja.

Jäsenvaltiot voivat myös vaatia tai ehdottaa DNA-testejä, tavallisesti viimeisenä keinona, muun muassa tapauksissa, joissa on epäilyjä ja tarvitaan luotettavampaa vahvistusta. Joustavasta lähestymistavasta huolimatta EMV:n vuoden 2017 tutkimuksessa kävi ilmi, että hakemuksen käsittelyn edellyttämien asiakirjojen puuttuminen on yksi useimmin mainituista haasteista[82]. Tämä näkyi myös joissakin komission vastaanottamissa valituksissa, jotka yhdessä tapauksessa johtivat tietojen vaihtoon kyseisen jäsenvaltion kanssa.

Haastattelut ja tutkimukset – 5 artiklan 2 kohdan toinen alakohta

Suurin osa jäsenvaltioista käyttää mahdollisuutta suorittaa haastatteluja ja muita tutkimuksia, jos se katsotaan tarpeelliseksi näytön saamisessa perhesuhteiden toteamiseksi. Vain muutamassa jäsenvaltiossa[83] ei sovelleta tätä mahdollisuutta.

Jotta tällaiset haastattelut ja/tai muut tutkimukset voidaan hyväksyä unionin lainsäädännön nojalla, niiden on oltava oikeasuhteisia, eli ne eivät saa viedä pohjaa perheenyhdistämistä koskevalta oikeudelta. Niiden yhteydessä on myös kunnioitettava perusoikeuksia, erityisesti

75 Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kypros, Puola, Ranska, Slovenia.
76 Belgia, Itävalta, Kroatia, Latvia, Luxemburg, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro.
77 Alankomaat, Italia, Latvia, Liettua, Portugali, Romania.
78 Belgia, Kroatia, Latvia, Saksa, Tšekki, Unkari, Viro.
79 Itävalta, Luxemburg, Suomi. Lähde: EMV:n tutkimus (2017), s. 32.
80 EMV:n tutkimus (2017), s. 33 ja s. 37.
81 Vireillä olevassa asiassa C-635/17 (ECLI:EU:C:2018:973) 29. marraskuuta 2018 antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Nils Wahl ehdotti riittävän asiakirja-aineiston puuttuessa aktiivisen yhteistyön velvoitteen määräämistä sekä hakijoille että viranomaisille.
82 Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Suomi.
83 Alankomaat, Belgia, Kroatia, Slovenia, Viro.

oikeutta yksityisyyteen ja perhe-elämän suojaan. Komissio ei ole tähän mennessä havainnut ongelmia tämän säännöksen täytäntöönpanossa.

Petos tai avioliitto, avioliitonomaiset olosuhteet tai adoptio, joka on toteutettu harhautustarkoituksessa – 16 artiklan 4 kohta

Säännöksen 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. Kaikissa kansallisissa lainsäädännöissä on sääntöjä, joiden nojalla oikeus perheenyhdistämiseen voidaan evätä, jos suhteen ainoana tarkoituksena on oleskeluluvan saaminen. Mahdollisuus on sisällytetty useimpien jäsenvaltioiden[84] kansalliseen lainsäädäntöön. Muissa[85] säännöstä sovelletaan osittain, eikä komissio ole asiasta huolestunut.

Unionin tuomioistuimelta kysyttiin äskettäin esitetyssä ennakkoratkaisukysymyksessä[86], onko 16 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä oleskeluoikeuden peruuttamiselle, jos kyseinen oleskeluoikeus on hankittu vilpillisten tietojen perusteella, kun perheenjäsen ei ole ollut tietoinen kyseisten tietojen vilpillisestä luonteesta.

Maksut

Hakijoilta peritään maksuja lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Maksun suuruus vaihtelee jäsenvaltioittain, keskimäärin se on kuitenkin 50–150 euroa. Direktiivissä ei säädetä menettelyn yhteydessä perittävistä hallinnollisista maksuista. Kuten komission vuonna 2008 antamassa kertomuksessa todetaan, jäsenvaltioiden ei kuitenkaan pitäisi periä sellaisia maksuja, jotka tekevät tyhjäksi direktiivin tarkoituksen.

Unionin tuomioistuin katsoi kotoutumiskokeeseen liittyvistä kuluista, että vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti vaatia kolmansien maiden kansalaisia suorittamaan direktiivin 7 artiklan 2 kohdan nojalla toteutettaviin kotouttamistoimenpiteisiin liittyvät maksut ja vahvistaa näiden maksujen määrän, tällaisten maksujen tasolla ei suhteellisuusperiaatteen mukaisesti saa olla tarkoituksena tehdä perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttöä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi eikä sillä myöskään saa olla tällaista vaikutusta.

Näin olisi, jos kotoutumiskokeeseen liittyvien maksujen määrällä olisi merkittävä taloudellinen vaikutus asianomaisiin kolmannen maan kansalaisiin.[87]

Kirjallinen ilmoitus ja menettelyn kesto – 5 artiklan 4 kohta

Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on ilmoitettava tekemästään päätöksestä hakemuksen jättäneelle henkilölle kirjallisesti mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämispäivästä. Useimmissa jäsenvaltioissa noudatetaan tätä säännöstä ja sovelletaan yhdeksää kuukautta koskevan vaatimuksen mukaisia määräaikoja. Toisen alakohdan mukaan määräaikaa voidaan jatkaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen käsittelyssä ilmenneisiin vaikeuksiin. Komissio ei näe huolenaiheita tämän säännöksen täytäntöönpanossa.

Lapsen etu – 5 artiklan 5 kohta

---

84 Belgia, Bulgaria, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Unkari.

85 Kreikka, Liettua, Puola, Slovakia, Suomi.

86 Vireillä oleva asia Y. Z. ja muut (C-557/17).

87 Tuomio, *K ja A*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, 64 ja 65 kohta.

Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on hakemuksia käsitellessään otettava huomioon lapsen etu. Unionin tuomioistuin painotti tätä asioissa *O ja S, Maahanmuuttovirasto*[88] ja *parlamentti vs. neuvosto*[89]. Useimmat jäsenvaltiot noudattavat tätä velvoitetta, mutta kaikki eivät ole sisällyttäneet sitä erikseen kansalliseen lainsäädäntöönsä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tarkastelun osalta. Lapsen edun huomioon ottamista koskeva velvoite vaikuttaa kuitenkin olevan yleinen oikeusperiaate kansallisessa lainsäädännössä.

Horisontaalinen lauseke tiettyjen seikkojen huomioon ottamisesta – 17 artikla

Unionin tuomioistuin on useasti, erityisesti asiassa *Parlamentti vs. neuvosto*[90] vuonna 2006, muistuttanut velvoitteesta ottaa huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet alkuperämaahan ja todennut, että jäsenvaltioiden on tehtävä päätöksensä tapauskohtaisesti näiden tietojen perusteella. Asiassa annetun tuomion perusteella pelkkä viittaus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan ei näyttäisi olevan riittävä tapa direktiivin 17 artiklan täytäntöönpanemiseksi.

Useimmat jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet säännöksen asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöönsä. Kaikissa luvan hylkäämistä, peruuttamista tai uusimatta jättämistä koskevissa päätöksissä on sovellettava suhteellisuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta (unionin lainsäädännön yleisiä periaatteita). Kahdessa vireillä olevassa asiassa[91] unionin tuomioistuinta pyydettiin arvioimaan 17 artiklan vaikutusta lupien peruuttamisen yleiseen järjestykseen liittyvien perusteiden osalta.

Muutoksenhaku (18 artikla)

Kaikki jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen sisällyttäneet 18 artiklan asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöönsä. Niissä kaikissa on oikeus hakea muutosta oikeusteitse säännöksen mukaisesti (joskin eri tavoin). Kansallisten säännösten ei ole havaittu olevan liian raskaita tai estävän oikeutta muutoksenhakuun.

Maahantulo ja maassaoleskelu – 13 ja 15 artikla

Viisumin myöntämisen helpottaminen – 13 artiklan 1 kohta

Heti kun perheenyhdistämistä koskeva hakemus on hyväksytty, jäsenvaltioiden on annettava lupa perheenjäsenten maahantuloon ja edistettävä kaikin tavoin tarvittavien viisumien myöntämistä. Useimmat jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet 13 artiklan 1 kohdan asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöönsä. On painotettava jäsenvaltioiden velvollisuutta helpottaa tarvittavan viisumin myöntämistä.

Oleskeluluvan voimassaoloaika – 13 artiklan 2 ja 3 kohta

Direktiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on myönnettävä perheenjäsenille ensimmäinen oleskelulupa, joka on voimassa vähintään yhden vuoden. Tämä oleskelulupa voidaan uusia. Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet säännöksen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Joissakin niistä kuitenkin säädetään erityisesti, että oleskeluluvan vähimmäisvoimassaoloaika on yksi vuosi.

Direktiivin 13 artiklan 3 kohdan mukaan perheenjäsenille myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloaika päättyy periaatteessa viimeistään silloin, kun perheenkokoajan oleskelulupa

88 Tuomio, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ja 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 Tuomio, *Parlamentti vastaan neuvosto*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.
90 Ks. edellinen alaviite.
91 Unionin tuomioistuin, vireillä olevat asiat C-381/18 ja C-382/18.

lakkaa olemasta voimassa. Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Erillinen oleskelulupa – 15 artikla

Direktiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan aviopuolisolla tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävällä henkilöllä ja täysi-ikäisyyden saavuttaneella lapsella on viimeistään viiden vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli hän ei ole saanut oleskelulupaa muusta kuin perheenyhdistämiseen perustuvasta syystä, oikeus saada (hakemuksesta, jos kansallinen lainsäädäntö sitä edellyttää) erillinen oleskelulupa. Tämä säännös on sisällytetty asianmukaisesti useimpien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön (joskin muutamia eroavuuksia on avioliiton keston tai viiden vuoden ajanjakson laskennan osalta, mutta nämä eivät herätä huolta säännöksenvastaisuudesta).

Direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille annetaan oikeus myöntää (hakemuksesta, jos kansallinen lainsäädäntö sitä edellyttää) perheenyhdistämistä varten maahan tulleille henkilöille erillinen oleskelulupa leskeyden, avioeron, asumuseron taikka suoraa ylenevää tai alenevaa polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaisten kuoleman yhteydessä (mahdollisuus tähän on myös erityisen vaikeissa olosuhteissa). Kaikki jäsenvaltiot ovat soveltaneet tätä vaihtoehtoa.

Unionin tuomioistuin on selventänyt kahdessa hiljattain antamassaan tuomiossa[92] 15 artiklan osalta, että vaikka erillisen oleskeluluvan myöntäminen on lähtökohtaisesti oikeus sen jälkeen, kun perheenyhdistämiseen perustunut oleskelu jäsenvaltion alueella on kestänyt viisi vuotta, unionin lainsäätäjä on sallinut jäsenvaltioiden asettaa tällaisen luvan myöntämiselle tiettyjä niiden itsensä määrittelemiä edellytyksiä.

Unionin tuomioistuin tarkasteli erityisesti jäsenvaltioiden mahdollisuutta asettaa perheenyhdistämistä koskevan direktiivin 15 artiklan mukaisen erillisen luvan saannille kotoutumisedellytyksiä (C-257/17 ja C-484/17) ja selvensi, että tällaiset edellytykset ovat oikeasuhteisina yhteensopivia direktiivin kanssa. *”15 artikla (...) eivät ole esteenä kansalliselle säännöstölle, joka mahdollistaa sen, että yli viisi vuotta jäsenvaltion alueella perheenyhdistämisen nojalla oleskelleen kolmannen maan kansalaisen hakemus erillisestä oleskeluluvasta voidaan hylätä sillä perusteella, ettei hän ole osoittanut läpäisseensä kyseisen jäsenvaltion kieltä ja yhteiskuntaa koskevaa kotoutumiskoetta, kunhan tällaisen kokeen läpäisyvelvollisuutta koskevat konkreettiset säännöt eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, joka on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista.*”

Asiassa C-257/17 antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin selvensi myös erillisten lupien myöntämisajankohtaan liittyvää menettelyä koskevaa yksityiskohtaa ja totesi, että direktiivi ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan erillinen oleskelulupa voidaan myöntää vasta sitä koskevan hakemuksen jättämispäivästä alkaen.

Oikeus koulutukseen ja työntekoon – 14 artikla

Direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa esitetään, missä asioissa perheenkokoajan perheenjäseniä olisi kohdeltava yhdenvertaisesti perheenkokoajan kanssa: koulutus, palkkatyön tekeminen, ammatillinen ohjaus, ammatillinen koulutus, täydennyskoulutus ja uudelleenkoulutus. Lisäksi direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus päättää kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti edellytyksistä, joiden mukaisesti perheenjäsenet saavat tehdä palkkatyötä tai

[92] Tuomio 7.11.2018, *C ja A*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, ja tuomio 7.11.2018, *K*, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

harjoittaa itsenäistä ammattia (14 artiklan 2 kohta), ja mahdollisuus rajoittaa 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaisten ja täysi-ikäisten naimattomien lasten oikeutta palkkatyön tekemiseen tai itsenäiseen ammatin harjoittamiseen (14 artiklan 3 kohta).

Jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen saattaneet 14 artiklan 1 kohdassa esitetyt yhdenvertaisuusvaatimukset asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta suurin osa niistä[93] ei ole soveltanut 14 artiklan 2 kohdassa tarjottua mahdollisuutta. Direktiivin 14 artiklan 3 kohdassa esitettyä mahdollisuutta on soveltanut ainoastaan Slovakia. Nämä säännökset on usein pantu kansallisessa lainsäädännössä täytäntöön yhdessä yleisen syrjimättömyysperiaatteen kanssa.

Pakolaisten perheenyhdistäminen – 9–12 artikla

Direktiivin V luvussa säädetään poikkeuksista, joiden nojalla pakolaisten perheenyhdistämiseen sovelletaan suotuisampia säännöksiä, jotta voidaan ottaa huomioon heidän erityistilanteensa. Jäljempänä esitetään keskeiset poikkeuksia koskevat näkökohdat.

Direktiivin 10 artiklassa säädetään perheenjäsenen määritelmän soveltamisesta pakolaisten perheenyhdistämiseen. Siinä säädetään tietyistä poikkeuksista ja erityisistä säännöistä, joita sovelletaan, jos perheenkokoaja on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen. Useimmat jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet tämän artiklan asianmukaisesti kansalliseen lainsäädäntöönsä. Unionin tuomioistuinta pyydettiin hiljattain esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä[94] selventämään, voivatko jäsenvaltiot soveltaa 10 artiklan 2 kohdan sanamuotoa ”voivat antaa” rajoittavammin kuin direktiivissä ja sallia muiden ”huollettavien” perheenjäsenten perheenyhdistämisen ainoastaan tapauksissa, joissa huollettavana olo liittyy terveydentilaan.

Direktiivin 11 artiklassa annetaan hakemuksen esittämistä ja käsittelyä koskevia säännöksiä. Kuten 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, pakolaisaseman saaneen perheenkokoajan perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen esittämiseen ja käsittelyyn sovelletaan 5 artiklaa, jollei 11 artiklan 2 kohdasta muuta johdu.

Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon muut todisteet perhesuhteen olemassaolosta, jos pakolainen ei voi esittää sukulaisuussuhteen osoittavia virallisia asiakirjoja. Kielteinen päätös ei saa perustua pelkästään siihen, että asiakirjatodisteet puuttuvat. On painotettava, että tämän säännöksen käytännön täytäntöönpanossa voi helposti esiintyä ongelmia, ja jäsenvaltioiden olisi pysyttävä valppaina pakolaisten esittämien asiakirjatodisteiden osalta. Asiassa *E*[95] (vireillä) unionin tuomioistuimelle esitettiin ennakkoratkaisukysymys pakolaisten velvoitteesta tehdä yhteistyötä ja selittää asiakirjatodisteiden puuttuminen. Tulevassa ratkaisussa todennäköisesti selvennetään tätä tärkeää kysymystä.

Direktiivin 12 artiklan mukaan joitakin pakolaisten perheenyhdistämisen helpottamista koskevia toimia voidaan soveltaa vain, jos perheenyhdistämistä koskeva hakemus esitetään kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Unionin tuomioistuin vahvisti hiljattain antamassaan tuomiossa[96] tämän aikarajoituksen periaatteessa absoluuttisen luonteen, mutta painotti, että tätä tiukkaa sääntöä ei voida soveltaa tilanteissa, joissa hakemuksen viivästynyt esittäminen on erityisten olosuhteiden vuoksi objektiivisesti anteeksiannettavaa.

---

93 Lukuun ottamatta Belgiaa, Bulgariaa, Kreikkaa, Kyprosta, Luxemburgia ja Maltaa.

94 Unionin tuomioistuin, vireillä oleva asia Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).

95 Unionin tuomioistuin, asia C-635/17 (vireillä).

96 Tuomio 7.11.2018, K ja B, C-380/17, EU:C:2018:877.

III. PÄÄTELMÄT

Perheenyhdistämistä koskevan direktiivin täytäntöönpanon tila on parantunut vuodesta 2008, myös komission käynnistämien rikkomismenettelyjen ansiosta ja sen julkaistua vuonna 2014 tiedonannon direktiivin soveltamista koskevista ohjeista. Tähän ovat vaikuttaneet myös Euroopan unionin tuomioistuimen antamat monet tuomiot. Jäsenvaltiot ovat pyrkineet voimakkaasti parantamaan ja mukauttamaan kansallista lainsäädäntöään, jotta se täyttäisi direktiivin vaatimukset.

Vuonna 2008 antamassaan ensimmäisessä direktiiviä koskevassa täytäntöönpanokertomuksessa komissio toi esiin useita ongelmia, jotka koskivat viisumin myöntämisen helpottamista, erillisiä oleskelulupia, pakolaisiin sovellettavia suotuisampia säännöksiä, lapsen etua ja oikeudellista muutoksenhakua. Nämä ongelmat liittyivät kuitenkin pääasiassa osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen oikeudellisiin näkökohtiin, koska jäsenvaltioilla ei vielä ollut pitkää kokemusta sääntöjen soveltamisesta käytännössä.

Komission vuonna 2014 antamassa tiedonannossa, jossa annettiin ohjeita direktiivin soveltamista varten, tuotiin esiin kansallisen lainsäädännön keskeisiä ongelmia, erityisesti muutamia selkeästi esiin tulleita laaja-alaisia kysymyksiä, jotka koskivat muun muassa kotouttamistoimenpiteitä, vakaita ja säännöllisiä tuloja, tarvetta ottaa tosiasiallisesti huomioon lapsen etu sekä pakolaisiin sovellettavia suotuisampia säännöksiä.

Nämä keskeiset seikat ovat nyt neljä vuotta myöhemmin vieläkin haasteita joissakin jäsenvaltioissa, joiden olisi edelleen pyrittävä soveltamaan direktiiviä tehokkaasti kiinnittämällä erityistä huomiota perhe-elämän kunnioittamista koskevaan perusoikeuteen, lapsen oikeuksiin sekä oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Lisäksi kuten sekä vuoden 2008 kertomuksessa että vuoden 2014 tiedonannossa todetaan, direktiivin sanamuoto, jossa jäsenvaltioille annetaan harkinnanvaraa sen täytäntöönpanossa, ei saisi johtaa vaatimustason heikkenemiseen sovellettaessa liian laajasti tai suhteettomasti sallivia säännöksiä tiettyjen oikeutta perheenyhdistämiseen koskevien vaatimusten osalta. EU:n lainsäädännön yleiset periaatteet, ennen kaikkea suhteellisuusperiaate ja oikeusvarmuuden periaate, on katsottava keskeisiksi arvioitaessa kansallisten säännösten direktiivin vaatimusten mukaisuutta.

Komissio on seurannut EU:n perussopimusten vartijana direktiivin oikeudellista ja käytännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa erityisesti tässä kertomuksessa esiin tuotujen seikkojen osalta. Koska perheenyhdistäminen on edelleen EU:lle merkittävä haaste maahanmuuttopolitiikassa, komissio seuraa jatkossakin tiiviisti kansallista lainsäädäntöä ja hallinnollisia käytäntöjä ja voi harkita sille EU:n perussopimuksissa annetun toimivallan mukaisesti asianmukaisia toimia, tarvittaessa myös rikkomismenettelyjen käynnistämistä.