EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 1.12.1999
KOM(1999) 638 lopullinen

1999/0258 (CNS)

Ehdotus

NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

oikeudesta perheen yhdistämiseen

(komission esittämä)

PERUSTELUT

1. TAVOITTEENA PERHEIDEN YHDISTÄMISEEN SOVELLETTAVA KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISIA KOSKEVA YHTEINEN MAAHANMUUTTOPOLITIIKKA

1.1. Toukokuun 1 päivänä 1999 voimaantulleeseen Amsterdamin sopimukseen sisältyvien perustamissopimusten muutosten mukainen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue otetaan käyttöön asteittain. Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa määrätään siten henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien toimien toteuttamisesta ja ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevista rinnakkaistoimenpiteistä. Lisäksi määrätään sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka koskevat turvapaikkaa, maahanmuuttoa ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia. Perustamissopimuksen 63 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaiset maahanmuuttopolitiikkaan liittyvät toimenpiteet koskevat maahantulon ja oleskelun edellytyksiä sekä pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämistä jäsenvaltioissa ja laitonta maahantuloa ja oleskelua, mukaan lukien laittomasti maassa oleskelevien palauttaminen ja lisäksi oikeudet ja edellytykset, joiden mukaisesti jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaiset saavat oleskella muissa jäsenvaltioissa.

Näin ollen Euroopan yhteisö[1] voi nykyisin toteuttaa toimenpiteitä, joita sovelletaan kolmansien maiden kansalaisten maahantuloon ja heidän oleskeluunsa jäsenvaltioissa. Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa tätä alaa säänneltiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa ja se kuului vain osittain yhteisön toimivaltaan[2].

1.2. Eurooppa-neuvosto vahvisti Tampereen erityiskokouksessaan 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 tarpeen lähentää kolmansista maista peräisin oleviin henkilöihin sovellettavaa maahantuloa ja maassa oleskelua koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yhteisen arvion pohjalta, joka perustuu Euroopan unionin talouden ja väestörakenteen kehitykseen sekä lähtömaan tilanteeseen. Eurooppa-neuvosto pyysi siten neuvostoa tekemään asiasta pikaisesti päätöksiä komission ehdotusten pohjalta. Näissä päätöksissä oli otettava huomioon kunkin jäsenvaltion vastaanottovalmiuksien lisäksi myös niiden historialliset ja kulttuurisiteet lähtömaihin.[3]

1.3. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan perustana käytettävien johtavien periaatteiden määrittäminen on siis tärkeä tehtävä, johon komissio aikoo syventyä. Komissio katsoo, että "nollatasoon" perustuva maahanmuuttopolitiikka, johon on aiemmin viitattu maahanmuuttoa koskevissa keskusteluissa Euroopassa, on vailla realistista pohjaa eikä se myöskään ole tarkoituksenmukaista. Tällaista politiikkaa ei ole koskaan toteutettu sellaisenaan useasta syystä: lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä

---

1 Kolmella jäsenvaltiolla (Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti sekä Tanska) on Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjoihin perustuva erityisasema.

2 On syytä korostaa, että luettelo maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi heidän ylittäessään yhteisön ulkorajat, sekä maahantulijoiden yllättävän suuresta määrästä johtuvat viisumeihin liittyvät päätökset kuuluivat Euroopan yhteisön toimivaltaan jo ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa.

3 Puheenjohtajan päätelmät, kohta 20.

ei maahanmuuttoa ole voitu keskeyttää eikä näin olisi pitänytkään tehdä sen perustuessa esimerkiksi perheiden yhdistämiseen; lisäksi on taloudellisen toiminnan sektoreita, joilla on ollut työvoimapulaa. Jäsenvaltiot haluavat myös olla avoimia ylläpitäessään erityisiä suhteita tiettyihin kolmansiin maihin. Pidemmällä aikavälillä on otettava huomioon myös väestörakenne, kuten väestön vanheneminen ja tämän vaikutukset sosiaaliturvaan ja eläkkeiden rahoittamiseen.

1.4. On myönnettävä, että tämänhetkisessä työmarkkinatilanteessa yhteisö ei voi ottaa käyttöön 50- ja 60-luvulla sovelletun kaltaista erittäin avointa maahantuloa ja oleskelua koskevaa politiikkaa työvoimaan liittyvin perustein. Työttömyysluvut eivät kuitenkaan ole ainoa huomioonotettava tekijä kyseistä politiikkaa määritettäessä: tietyillä taloudellisen toiminnan sektoreilla saattaa olla pulaa erityiskoulutuksen saaneesta työvoimasta. Yleisesti ottaen Euroopan tason yhteisen maahanmuuttopolitiikan on oltava joustavaa, jotta voitaisiin ottaa huomioon muuttovirtausten monet niin taloudelliset kuin sosiaaliset, kulttuuriset ja historiallisetkin ulottuvuudet sekä vastaanottavan maan että lähtömaan kannalta.

1.5. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti komissio aikoo työskennellä lailliseen maahanmuuttoon liittyvien kysymysten parissa voidakseen hyödyntää kaikkia Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston mukaisia mahdollisuuksia. Keskipitkällä aikavälillä komissio käsittelee vaiheittain kaikkia kolmansien maiden kansalaisten maahantuloon ja oleskeluun liittyviä piirteitä, erityisesti maahantuloa ja oleskelua opiskelua, palkattua työtä tai itsenäisen ammatin harjoittamista taikka muuta kuin ansiotoimintaa varten. Komissio aikoo myös käsitellä pitkäaikaisen oleskeluluvan saaneiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa. Lisäksi komission tarkoituksena on varmistaa, että yhteisössä sovelletaan 63 artiklan 4 kohtaa, joka koskee jossakin jäsenvaltiossa laillisesti asuvien kolmannen valtion kansalaisten oikeutta oleskella toisessa jäsenvaltiosta.

2. PERHEIDEN YHDISTÄMISEEN PERUSTUVA MAAHANTULO JA OLESKELU

2.1. Tällä hetkellä kolmansien maiden kansalaisten maahantulo ja oleskelu perustuu pääasiassa perheiden yhdistämiseen, ja näin on ollut jo muutamien vuosien ajan. Perhesyihin perustuva maahanmuutto on yleisin maahanmuuton peruste kaikissa OECD-maissa, erityisesti Kanadassa ja Yhdysvalloissa; sama pätee Euroopan unionin jäsenvaltioihin, vaikka luvut vaihtelevatkin jäsenvaltiosta toiseen. Perhesyihin perustuvalla maahanmuutolla tarkoitetaan perheiden yhdistämistä käsitteen suppeassa merkityksessä - perheen jäsenet muuttavat maassa jo asuvan perheenjäsenen luokse - ja perheen muodostamista, jolloin perhesiteet muodostetaan sen jälkeen kun kolmannen maan kansalainen on tullut maahan.

2.2. Tämäntyyppisen laillisen maahanmuuton määrällinen merkitys on huomattava ja lisäksi perheiden yhdistäminen on tarpeen, jotta jäsenvaltioissa laillisesti asuvien kolmansien maiden kansalaisten kotoutuminen (eli integroituminen) onnistuisi. Perheenjäsenten mukanaolo on tasapainottava tekijä ja edistää näiden henkilöiden asettumista maahan, kun he voivat viettää normaalia perhe-elämää.

3. KANSAINVÄLINEN SÄÄNTELY

3.1. Perheiden yhdistämistä ei voida säännellä yksinomaan kansallisen lainsäädännön avulla, vaan asia kuuluu kansainvälisen oikeuden alaan. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuuria koskevia oikeuksia koskevien vuoden 1966 kansainvälisten yleissopimusten mukaan perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva ydinosa ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojaan. Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksessa nro 143, jonka Italia, Portugali ja Ruotsi ovat ratifioineet, valtioita kehotetaan helpottamaan kaikkien niiden alueelle muuttaneiden ja siellä laillisesti asuvien työntekijöiden perheiden yhdistämistä.

3.2. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen joulukuussa 1990 hyväksymän siirtotyöläisten ja heidän perheidensä oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan sopimusvaltiot toteuttavat kaikki tarkoituksenmukaiseksi katsomansa toimet, joilla edistetään siirtotyöläisten saattamista yhteen puolison tai sellaisen henkilön kanssa, johon siirtotyöläisellä on voimassa olevan lainsäädännön mukaan avioliittoon rinnastettava suhde, sekä heidän huollettavien alaikäisten ja naimattomien lastensa kanssa. Yleissopimuksessa kuvaillaan alueita, joilla perheenjäseniä olisi kohdeltava tasavertaisesti kyseisen maan kansalaisten kanssa: mahdollisuus saada yleissivistävää ja ammatillista koulutusta, käyttää sosiaali- ja terveyspalveluja sekä osallistua kulttuuritoimintaan. Sopimusvaltioiden olisi myös edistettävä siirtotyöläisten lasten vastaanottavan maan kielen oppimista sekä oman äidinkielensä oppimista. Jäsenvaltioiden olisi suhtauduttava asiaan joustavasti ja otettava huomioon, kuinka kauan oleskelu on jo kestänyt, jos oleskelulupaa haetaan siirtotyöläisen kuoleman tai avioliiton päättymisen jälkeen. Jos oleskelulupaa ei voida myöntää, perheenjäsenille on annettava kohtuullinen aika poistua maasta. Tämä yleissopimus ei ole tullut voimaan ratifiointien puuttuessa; yksikään valtio ei ole vielä ratifioinut sitä.

3.3. Pakolaisten oikeusasemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa vuodelta 1951 ei ole määräyksiä perheiden yhdistämisestä. Perheiden yhdistämistä koskeva periaate on kuitenkin tunnustettu pakolaisten osalta vuoden 1951 yleissopimuksen

hyväksyneen konferenssin päätösasiakirjassa. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston toimeenpaneva komitea on muistuttanut sopimusvaltioita useita kertoja siitä, että perheyhteyttä koskeva periaate on vahvistettu ihmisoikeuksia koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa ja että hallitusten on toteutettava soveltuvat toimenpiteet perheyhteyden säilymisen varmistamiseksi. Perheen ja sen jäsenten määrittelyn osalta on syytä huomauttaa, että pakolaisasiain päävaltuutettu suosittaa käytännönläheistä ja joustavaa lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon fyysiset, taloudelliset ja henkiset riippuvuussuhteet vanhempien ja lasten muodostamassa yksikössä[4].

3.4. Kansainvälisen sääntelyn yhteydessä on mainittava 20 päivänä marraskuuta 1989 tehty lasten oikeuksia koskeva yleissopimus. Tämän yleissopimuksen mukaan sopimusvaltiot valvovat, ettei lapsia eroteta vanhemmistaan. Tältä osin kaikkia perheiden yhdistämiseen liittyviä hakemuksia, jotka koskevat maasta poistumista tai maahantuloa, on käsiteltävä myönteisessä hengessä, humaaneista lähtökohdista ja perusteellisesti. Kaikissa lasta koskevissa päätöksissä lapsen edun on oltava etusijalla.

3.5. Perheiden yhdistämistä koskevista eurooppalaisista sopimuksista keskeinen merkitys on vuonna 1950 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyllä yleissopimuksella (jäljempänä 'Euroopan ihmisoikeussopimus'). Sopimuksen 8 artiklassa vahvistetaan yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskeva periaate ja 12 artiklassa oikeus avioliittoon ja perheen muodostamiseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut huomattavan määrän ennakkoratkaisuja yleissopimuksen tulkinnasta. Yleissopimusta koskevissa tulkinnoissa ei ole päädytty ratkaisuihin, joiden mukaan laillisesti jäsenvaltioissa asuvien kolmannen maan kansalaisten perheenjäsenten oikeus perheiden yhdistämiseen olisi rajoitukseton tai karkotetun suoja perheenjäsenten erottamista vastaan olisi ehdoton paitsi tapauksissa, joissa normaali perhe-elämä ei ole mahdollista lähtömaassa. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan viranomaisten harkintavaltaa on kuitenkin rajoitettu maahantulon valvontaa ja karkottamista koskevissa tapauksissa.

3.6. Perheiden yhdistämisestä on nimenomaisia määräyksiä kahdessa eurooppalaisessa asiakirjassa: Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja vuonna 1977 tehdyssä siirtotyöläisten oikeudellista asemaa koskevassa yleissopimuksessa. Sosiaalisen peruskirjan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat helpottamaan niiden alueelle luvallisesti sijoittautuneen siirtotyöläisen perheen yhdistämistä ja varmistamaan siten, että siirtotyöläisten ja heidän perheidensä oikeus suojeluun ja tukeen toteutuu. Siirtotyöläisten oikeudellista asemaa koskevassa vuonna 1997 tehdyssä yleissopimuksessa määrätään, että siirtotyöläisen puolisolla ja naimattomilla lapsilla on oikeus muuttaa sopimuspuolen alueella asuvan siirtotyöläisen luokse. Tämän yleissopimuksen soveltamisalaa on kuitenkin rajoitettu kahdella tavalla: ensinnäkin sitä sovelletaan ainoastaan palkattuihin työntekijöihin ja toiseksi näiden on oltava yleissopimuksen sopimuspuolten kansalaisia. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole ratifioineet yleissopimusta.

---

[4] Päätelmä nro 9 (XXVIII), nro 24 (XXXII), nro 84 (XLVIII), nro 85 (XLIX) sekä vuonna 1999 pidetyn 50. istunnon päätelmät.

4. SÄÄNTELY JÄSENVALTIOISSA

4.1. On syytä huomata, että eräissä jäsenvaltioissa, kuten Saksassa, Portugalissa ja Italiassa, perheen suojelu on perustuslailla nimenomaisesti vahvistettu periaate. Jäsenvaltioissa tunnustetaan joko oikeus perheiden yhdistämiseen tai mahdollisuus myöntää oikeus perheiden yhdistämiseen harkinnanvaraisesti sen mukaan, mihin ryhmään kyseiset kolmannen maan kansalaiset kuuluvat ja mikä on heidän oikeudellinen asemansa. Vain yksi jäsenvaltio noudattaa kiintiöpolitiikkaa maahantulohakemuksiin.

4.2. Perheiden yhdistämiselle on kuitenkin asetettu tiettyjä edellytyksiä, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökohdat, sopiva asunto sekä riittävät tulot ja varat, ja toisinaan asetetaan karenssiaika. Tältä osin jäsenvaltioiden lainsäädäntö ja käytäntö vaihtelee paljon.

4.3. Asunnon osalta on tietyissä jäsenvaltioissa vaatimuksena, että asukkaalla, jonka on määrä ottaa vastaan perheensä, on käytössään riittävät vaatimukset täyttävä asunto, jossa perhe voi asua tyydyttävissä oloissa. Asetetut vaatimukset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Saksassa asunnon on vastattava julkisyhteisön myöntämien asuntojen tasoa. Ranskassa, Portugalissa ja Alankomaissa tason on vastattava kansalaisten tavanomaisia asuinoloja. Muitakin kriteerejä kuten kokoa, terveellisyyttä ja turvallisuutta voidaan soveltaa (Kreikka, Italia, Itävalta, Yhdistynyt kuningaskunta). Espanjalla ja Luxemburgilla ei ole ennalta määritettyjä sääntöjä asiasta ja ne tarkastelevat tilanteita tapauskohtaisesti. Sopivan asunnon edellytystä ei sitä vastoin ole Belgiassa, Tanskassa, Suomessa eikä Ruotsissa.

4.4. Tulojen ja varojen riittävyyttä tulkitaan myös vaihtelevasti. Ranskassa, Portugalissa ja Espanjassa toimeentulotason on vastattava minimipalkkaa. Saksassa, Kreikassa ja Hollannissa edellytetään vähimmäistoimeentuloa tai sitä parempaa tasoa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa edellytetään, ettei ole tarpeen turvautua julkisiin varoihin, ja Tanskassa asukkaan edellytetään huolehtivan perheensä taloudellisista tarpeista. Ranskassa ja Alankomaissa vaaditaan lisäksi, että toimeentulolähde on pysyvä ja vakaa. Itävallassa vaaditaan, että perheenjäsenillä on sosiaaliturva-vakuutus. Riittävän toimeentulon edellytystä ei ole Belgiassa, Suomessa, Luxemburgissa eikä Ruotsissa.

4.5. Tietyt jäsenvaltiot asettavat äskettäin maahan tulleelle kolmannen maan kansalaiselle karenssiajan, joka vaihtelee maittain. Ranskassa ja Alankomaissa se kestää vuoden, Tanskassa kolme vuotta ja Kreikassa viisi vuotta. Muut jäsenvaltiot eivät ole virallisesti asettaneet karenssiaikoja, mutta perheen yhdistäminen voi kuitenkin kestää kauan asiaa koskevan hakemuksen käsittelyn keston vuoksi. Itävallassa asian käsittely voi kestää useita vuosia kiintiöjärjestelmän vuoksi.

4.6. Eroavuuksia on myös siinä, mitkä perheenjäsenet voivat kuulua yhdistettävään perheeseen ja minkä ikäiset lapset tulevat kyseeseen, sekä siinä, voiko avopuoliso tulla kyseeseen.

4.7. Tietyissä maissa sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka katsotaan pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitetuiksi pakolaisiksi, sovelletaan suotuisampia

perheiden yhdistämistä koskevia sääntöjä: heidät on vapautettu toimeentuloa ja asuntoa koskevien perusteiden esittämiseltä eikä heihin sovelleta karenssiaikaa, ja joissain tapauksissa oikeus perheen yhdistämiseen ulottuu ydinperheen ulkopuolelle.

5. PERHEIDEN YHDISTÄMISTÄ KOSKEVA YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ.

5.1. Kolmansien maiden kansalaisten perheiden yhdistämistä säännellään jo osittain yhteisön oikeudessa. Unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta Euroopan yhteisössä koskevia säännöksiä sovelletaan heidän perheidensä jäseniin siihen katsomatta, ovatko nämä jäsenvaltion vaiko kolmannen maan kansalaisia. Unionin kansalainen, joka käyttää hyväkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, voi tuoda perheensä mukanaan tai perhe voi muuttaa hänen luokseen. Perheen kotoutumisen edellytysten täyttyminen vastaanottavassa maassa onkin ehdoton edellytys vapaan liikkuvuuden oikeuden käyttämiselle tavalla, joka objektiivisesti täyttää myös vapauden ja ihmisarvoisen kohtelun vaatimukset.

5.2. Unionin kansalaisilla, jotka sijoittautuvat toiseen jäsenvaltioon harjoittaakseen siellä ansiotoimintaa, on oikeus tuoda perheensä mukanaan ja heidän perheillään on oikeus muuttaa maahan riippumatta siitä, onko kyseessä palkattu työntekijä[5] vai itsenäinen ammatinharjoittaja[6]. Näiden unionin kansalaisten perheenjäsenillä on tietyin edellytyksin oikeus jäädä vastaanottavan maan alueelle myös sen unionin kansalaisen, josta he ovat riippuvaisia, ansiotoiminnan päättymisen tai kuoleman jälkeen[7]. Oikeus perheen yhdistämiseen myönnetään muillekin unionin kansalaisille kuin palkatuille työntekijöille tai itsenäisen ammatin harjoittajille, joilla on oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa, jos kyseisillä henkilöillä on riittävät varat ja tulot sekä sairausvakuutus[8]

5.3. Perheenjäsenillä tarkoitetaan tässä yhteydessä puolisoa, alle 21-vuotiaita tai huollettavina olevia lapsia ja ylenevässä polvessa olevia huollettavia sukulaisia[9]. Sitä vastoin opiskelijoiden oikeus tuoda perheensä mukanaan ja heidän perheidensä oikeus muuttaa maahan rajoittuu puolisoon ja huollettavina oleviin lapsiin, jos tulot ja varat ovat riittävät ja heillä on sairausvakuutus[10]. Nämä säännöt koskevat myös Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisia 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn sopimuksen mukaisesti.

5.4. Koska perheenjäsenten oikeudet ovat johdetaan vapaaseen liikkuvuuteen oikeutetun unionin kansalaisen oikeuksista, perheenjäsenille myönnettyihin oleskelulupiin sovelletaan samoja ehtoja kuin sen henkilön lupaan, josta heidän

---

5 Asetus (ETY) 1612/68, 15.10.1968 (EYVL L 257, 19.10.1968, s. 21).

6 Direktiivi 73/148/ETY, 21.5.1973 (EYVL L 172, 28.6.1973, s. 14).

7 Asetus (ETY) N:o 1251/70, 29.6.1970 (EYVL L 142, 30.6.1970, s. 24) sekä direktiivi 75/34/ETY, 17.12.1974 (EYVL L 14 , 20.1.1975, s. 28).

8 Direktiivi 90/364/ETY, 28.6.1990 (EYVL L 180, 13.7.1990, s. 26) sekä direktiivi 90/365/ETY, 28.6.90 (EYVL L 180, 13.7.1990, s. 28).

9 Jäsenvaltioiden olisi myös suhtauduttava myönteisesti unionin kansalaisten, jotka sijoittautuvat toiseen jäsenvaltioon harjoittaakseen ansiotoimintaa, sellaisten perheenjäsenten maahantuloon, jotka ovat kyseisen ansiotoiminnan harjoittajan huollettavana tai asuvat tämän taloudessa. Ks. myös komission esittämät uudet ehdotukset asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamiseksi (EYVL C 344, 12.11.1998, s. 9).

10 Direktiivi 93/96/ETY, 29.10.1993 (EYVL L 317, 18.12.1993, s. 59).

asemansa riippuu. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua koskevia oikeuksia yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä[11]. Yhteisön säädöksissä myönnetään sekä puolisolle että lapsille oikeus palkattuun työhön, vaikka he eivät olisikaan minkään jäsenvaltion kansalaisia.

5.5. Yhteisön oikeuteen ei sisälly muita kolmansien valtioiden kansalaisiin, pakolaisiin tai muihin maahanmuuttajaryhmiin sovellettavia perheiden yhdistämistä koskevia sääntöjä kuin ne, joita sovelletaan vapaan liikkuvuuden oikeuden perusteella jäsenvaltioon muuttavan unionin kansalaisen perheenjäseniin. Tämä on välitön seuraus siitä, ettei oikeusperustaa ole ollut yhteisön tasolla ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa 1 päivänä toukokuuta 1999.

6. EUROOPAN UNIONIN TOIMET TÄLLÄ ALALLA

6.1. Perheiden yhdistämisen merkitys on vahvistettu Euroopan unionin tasolla neuvoston toiminnassa jo Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa edeltävänä aikana. Perheiden yhdistäminen oli priorisoitu aihe maahanmuutosta vastaavien ministerien hyväksymässä maahanmuuttopolitiikan yhdenmukaistamista koskevassa ohjelmassa, jonka Maastrichtin Eurooppa-neuvosto vahvisti vuonna 1991.

6.2. Maahanmuutosta vastaavat ministerit hyväksyivät vuonna 1993 päätöslauselman perheiden yhdistämistä koskevien kansallisten politiikkojen yhdenmukaistamisesta[12]. Tämä asiakirja, joka ei ole oikeudellisesti sitova, sisältää periaatteet, joita jäsenvaltioiden asiaa koskevien politiikkojen olisi noudatettava (maahanmuuttajiksi hyväksyttävät perheenjäsenet, maahantulon ja maassa oleskelun edellytykset). Asiakirjassa käsitellään perheiden yhdistämistä sellaisten kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka oleskelevat jäsenvaltioiden alueella sellaisesta syystä, jonka perusteella heillä on mahdollisuus saada pysyvä oleskeluoikeus; se ei koske unionin kansalaisten eikä kolmannen maiden kansalaisten, joille on myönnetty pakolaisen oikeusasema, perheiden yhdistämistä.

6.3. Neuvosto on edelleenkin kiinnittänyt erityistä huomiota perheiden yhdistämiseen; voidaan todeta tämän aiheen olleen jatkuvasti neuvoston asialistalla jo ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa. Asiasta on vaihdettu mielipiteitä, koottu tietoa ja laadittu mietintöjä Alankomaiden, Luxemburgin, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Itävallan puheenjohtajuuskausilla.

6.4. Neuvosto antoi joulukuussa 1997 päätöslauselman toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi[13]. Tämä asiakirja ei suoranaisesti koske perheiden yhdistämistä, mutta liittyy siihen. Päätöslauselmassa käsitellään toimenpiteitä, joiden avulla ehkäistään tai poistetaan näennäisiin avioliittoihin perustuva maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien sääntöjen kiertäminen.

---

11 Direktiivi 64/221/ETY, 25.2.1964 (EYVL 56, 4.4.1964, s. 850/64).

12 Asiakirja SN 2821/1/93 WGI 1497, 1. toisinto.

13 EYVL C 382, 16.12.1997,s. 1.

6.5. Komissio teki vuonna 1997 ehdotuksen kolmansien maiden kansalaisten jäsenvaltioihin pääsyä koskevaksi yleissopimukseksi[14]. Tarkoituksena oli, että ehdotus toimisi maahanmuuttoa koskevista kysymyksistä käytävän keskustelun virikkeenä ennen Amsterdamin sopimuksen ja siitä aiheutuvien toimielimiin kohdistuvien mittavien muutosten voimaantuloa. Ehdotukseen liittyvässä alustavassa lausunnossa komissio korosti aikovansa esittää asiasta direktiivin muodossa annettavan uuden luonnoksen perustamissopimuksen muutosten tultua voimaan. Tällä tavoin yleissopimuksen tekstin sisältöä koskevista keskusteluista saatu hyöty voitaisiin siirtää yhteisön säädökseen.

6.6. Nyt kun Amsterdamin sopimus on tullut voimaan ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kolmanteen osaan on lisätty uusi viisumi- turvapaikka-, ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa koskeva IV osasto, on komission vuonna 1997 tekemän sitoumuksen täyttäminen tullut ajankohtaiseksi, joten perheiden yhdistämisestä olisi tehtävä uusi ehdotus yhteisön säädökseksi.

6.7. Samaan tulokseen johtaa parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta 3 päivänä joulukuuta 1998 annettu neuvoston ja komission toimintasuunnitelma[15]. Toimintasuunnitelmassa määrätään, että kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta olisi annettava laillisten maahanmuuttajien oikeudellista asemaa koskeva säädös ja viiden vuoden kuluessa säädös maahantulon edellytyksistä sekä menettelyistä pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämiseksi jäsenvaltioissa, mukaan lukien perheiden yhdistäminen. Siten vahvistetaan, että komissio ja neuvosto kiinnittävät huomiota näihin aiheisiin. Lopuksi on muistettava, että Wienissä 11 ja 12 päivänä joulukuuta 1998 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa työskentelemään muun muassa kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavien sääntöjen parissa[16].

6.8. On myös syytä muistaa, että valtion- ja hallitusten päämiehet päättivät Eurooppa-neuvoston kokouksessa Kölnissä 3 ja 4 päivänä kesäkuuta 1999 Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatimisesta. Tähän asiakirjaan olisi koottava Euroopan unionissa voimassa olevat perusoikeudet, jotta ne saataisiin paremmin esille. Perusoikeuskirjan soveltamisalaa ei tulisi rajoittaa pelkästään unionin kansalaisiin. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole vielä tehty mitään päätöstä peruskirjan soveltamisalasta tai sitovuudesta.

6.9. Ehdotusta edeltäneeseen valmistelutyöhön sisältyi kuulemisia, joiden avulla pyrittiin tunnustelemaan erityisesti YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja tällä alalla toimivien valtiosta riippumattomien järjestöjen kantoja asiasta. Komissio on ottanut huomioon neuvostossa tehdyn perheiden yhdistämistä koskevan työn sekä Euroopan parlamentin lausunnon maahantuloa koskevasta yleissopimuksesta, joten komissio on voinut muodostaa kokonaiskäsityksen perheiden yhdistämiseen liittyvistä ongelmista ja tehdä ehdotuksen tämän pohjalta.

---

14 EYVL C 337, 7.11.1997, s. 9.
15 EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1.
16 Puheenjohtajan päätelmät, Wien 11 ja 12.12.1998, kohta 85.

7. KOMISSION EHDOTUKSEN TAVOITE

7.1. Eurooppa-neuvosto vahvisti Tampereen erityiskokouksessaan 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999[17], että Euroopan unionin on varmistettava jäsenvaltioidensa alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Samalla tunnustettiin, että heille olisi pyrittävä tehokkaamman integraatiopolitiikan avulla takaamaan Euroopan unionin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin verrattavissa olevat oikeudet ja velvollisuudet.

7.2. Komissio katsoo, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltioiden alueella laillisesti asuville kolmansien maiden kansalaisille on tarpeen myöntää oikeus perheen yhdistämiseen tietyin edellytyksin. Näin kyseisillä henkilöillä olisi mahdollisuus normaaliin perhe-elämään, mikä edistäisi heidän kotoutumistaan jäsenvaltioissa. Sen varmistamiseksi, että näitä henkilöitä kohdellaan samoin kuin Euroopan unionin kansalaisia, direktiiviehdotukseen on otettu vaikutteita tietyistä voimassaolevista yhteisön säädöksistä, joita sovelletaan perheen yhdistämiseen unionin kansalaisten käyttäessä vapaan liikkuvuuden oikeuttaan.

7.3. Perhe-elämän suojaa koskeva periaate pätee kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin riippumatta siitä, mikä on jäsenvaltioiden alueella oleskelun syy (eli onko se esim. työ, itsenäinen ammatti tai opiskelu). Direktiiviehdotuksen soveltamisalaa ei näin ollen ole rajoitettu tiettyihin kolmansien maiden kansalaisten ryhmiin. Laillinen oleskelu on ainoa arviointiperuste. Perhe-elämän suojaa koskevan periaatteen soveltamista pakolaisiin ja toissijaista suojelua saaviin henkilöihin on rajoitettu siten, että he voivat pyytää perhettä yhdistettäväksi vain sellaisessa maassa, jossa perhe voi viettää normaalia perhe-elämää, jos he ovat joutuneet pakenemaan lähtömaastaan, sillä joutuvathan perheen jäsenet usein erilleen toisistaan tällaisen paon vuoksi. Direktiivin mukaan heitä kohdellaan muita suotuisammin tällaisissa erityisolosuhteissa perheen yhdistämisen edellytyksiä arvioitaessa (asunto, tulot ja varat, karenssiaika) ja määritettäessä yhdistettävään perheeseen sisällytettäviä henkilöitä.

7.4. Direktiiviehdotuksen perimmäisenä tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen kahden tavoitteen saavuttamiseksi. Ensinnäkin on varmistettava kolmansien maiden kansalaisten oikeussuoja, joten heihin olisi sovellettava suurelta osin samanlaisia perheen yhdistämisen edellytyksiä siitä riippumatta, mikä jäsenvaltio on myöntänyt oleskeluoikeuden. Toiseksi on vältettävä sitä, että kolmannen maan kansalainen haluaisi asua tietyssä jäsenvaltiossa ainoastaan siitä syystä, että kyseinen valtio tarjoaa hänelle suotuisimmat ehdot.

7.5. Kotimaassaan asuvien unionin kansalaisten, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, perheenjäsenten tilannetta säännellään ainoastaan jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä. Koska oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ei tällöin käytetä, on ajateltu, että kyseessä on jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluva sisäinen tilanne.

---

[17] Puheenjohtajan päätelmät, kohta 18.

Seurauksena on ollut se, että unionin kansalaisten kohtelu vaihtelee sen mukaan, käyttävätkö he hyväkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen vai eivät. Komission mielestä on löydettävä sovelias ratkaisu tämän eroavuuden välttämiseksi ja lainsäädännöllisen aukon täyttämiseksi. Siten ehdotetaan, että eroavuudet kohtelussa poistetaan ja unionin kansalaisille annetaan voimassa olevasta yhteisön lainsäädännöstä saatavat edut.

Pyrkiessään edellä mainittuun tavoitteeseen komissio on kuitenkin tietoinen siitä, ettei voimassa oleva yhteisön lainsäädäntö kata kaikkia tilanteita, joihin direktiiviehdotuksessa viitataan. Direktiiviehdotuksen yhdessä kohdassa eli erillistä asemaa koskevassa säännöksessä kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenille esitetyt ehdot ovat suotuisammat kuin ne henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat ehdot, joita voimassaolevan yhteisön lainsäädännön mukaan sovelletaan niihin unionin kansalaisten perheen jäseniin, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa tulevissa aloitteissaan komissio huolehtii siitä, että keskipitkällä aikavälillä unionin kansalaisten, heidän perheenjäsentensä ja kolmansien maiden kansalaisten oikeudellisen aseman välinen suhde olisi tasapainoinen.

8. OIKEUSPERUSTA

8.1. Oikeusperustan valinnassa otetaan huomioon 1 päivänä toukokuuta 1999 voimaantulleesta Amsterdamin sopimuksesta aiheutuvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muutokset. EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan neuvosto toteuttaa toimenpiteet, jotka liittyvät maahantuloa ja oleskelua koskeviin edellytyksiin sekä menettelyihin ja määräyksiin pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä jäsenvaltioissa, mukaan lukien perheiden yhdistäminen.

8.2. Edellä mainittu artikla on siten luonnollinen oikeusperusta ehdotukselle, jonka mukaan perheen yhdistäminen on jäsenvaltion alueella jo asuvien kolmannen maan kansalaisten oikeus ja jossa asetetaan edellytykset perheenjäsenten maahantulolle ja määritetään perheenjäsenten oikeudellisen aseman tiettyjä piirteitä.

8.3. Direktiiviehdotusta hyväksyttäessä on noudatettava perustamissopimuksen 67 artiklaa, joten viiden vuoden siirtymäkauden kuluessa neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta tai jäsenvaltion aloitteesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan. EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoa ei sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan eikä Irlantiin, jolleivät nämä valtiot ilmoita päinvastaisesta päätöksestään perustamissopimuksiin liitetyn Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemaa koskevan pöytäkirjan mukaisesti. Perustamissopimuksen IV osastoa ei myöskään sovelleta Tanskaan perustamissopimuksiin liitetyn Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan perusteella.

9. TOISSIJAISUUS JA SUHTEELLISUUS: PERUSTEET

9.1. Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa koskevan uuden IV osaston lisääminen Euroopan yhteisön perustamissopimukseen osoittaa, että korkeat sopimuspuolet ovat halunneet antaa toimivaltaa Euroopan yhteisölle näillä aloilla.

9.2. Euroopan yhteisöllä ei ole kuitenkaan yksinomaista toimivaltaa tällä alalla, joten vaikka poliittinen tahto olisi olemassa yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan toteuttamiseksi, yhteisön toiminnassa on noudatettava EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa eli yhteisö voi toimia vain siinä tapauksessa ja vain siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla. Direktiiviehdotus on näiden kriteerien mukainen.

9.3. Toissijaisuus

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttaminen edellyttää maahanmuuttopolitiikkaa koskevien yhteisten sääntöjen hyväksymistä. Tämän aloitteen erityisenä tavoitteena on saattaa voimaan oikeus perheen yhdistämiseen, jonka myöntämiseen voitaisiin soveltaa kaikille jäsenvaltioille yhteisiä perusteita. Kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenten maahantuloon ja maassa oleskeluun sovelletaan erilaisia perusteita eri jäsenvaltioissa. On syytä määritellä yhteiset perusteet yhteisön tasolla tämän ehdotuksen kaltaisen toimenpiteen avulla. Määrittämällä yhteiset perusteet voitaisiin myös rajoittaa tilanteita, joissa kolmannen maan kansalainen valitsee kohdemaan ainoastaan maassa sovellettavien suotuisien edellytysten vuoksi.

9.4. Suhteellisuus

Yhteisön toiminta on toteutettava mahdollisimman yksinkertaisessa muodossa, mutta samalla on kuitenkin taattava, että ehdotuksen tavoitteet toteutuvat ja että se pannaan täytäntöön tehokkaasti. Säädöstyypiksi on siten valittu direktiivi, koska näin voidaan määrittää keskeiset periaatteet ja jättää kuitenkin jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, valittavaksi muodot ja keinot näiden periaatteiden täytäntöönpanemiseksi oman lainsäädäntönsä ja kansallisten olosuhteidensa kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Direktiiviehdotuksessa ei sitä paitsi pyritä käsittelemään kaikkien laillisesti jäsenvaltioiden alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudellista asemaa, vaan alle vuoden pituisen oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin sovellettavien sääntöjen määrittäminen jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi.

ARTIKLAKOHTAISET PERUSTELUT

I luku: Yleiset säännökset

1 artikla

Oikeus perheen yhdistämiseen, jota tämä direktiiviehdotus koskee, on johdettavissa vaatimuksesta, että perheyhteyttä on suojeltava, koska perhe on yhteiskunnan perusta ja sen luonnollinen osa. Lisäksi tämä oikeus on johdettavissa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa vahvistetusta kansainvälisen oikeuden periaatteesta, jonka mukaan oikeutta perhe-elämään on kunnioitettava. Ehdotetussa direktiivissä säädetään jäsenvaltiossa laillisesti asuvien kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta perheen yhdistämiseen; direktiivissä säädetään myös, että sellaisilla unionin kansalaisilla, jotka eivät käytä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on samanlainen oikeus. Tämä oikeus ei ole ehdoton: sen saaminen edellyttää ehdotetussa direktiivissä asetettujen aineellisten ja menettelysääntöjen noudattamista.

2 artikla

Tämä artikla sisältää direktiiviehdotuksessa käytettyjen käsitteiden määritelmät.

a) Kolmannen maan kansalaiset määritellään sulkemalla pois EY:n perustamissopimuksen määritelmän mukaiset unionin kansalaiset. 'Kolmannen maan kansalaisilla' tarkoitetaan henkilöitä, joilla on kolmannen maan kansalaisuus, sekä valtiottomia henkilöitä New Yorkissa 28 päivänä syyskuuta 1954 tehdyn yleissopimuksen tarkoittamassa merkityksessä.

b) Käsitteellä 'pakolainen' tarkoitetaan kolmansien maiden kansalaisia, joille on myönnetty pakolaisasema vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen mukaisesti, sekä kolmannen maan kansalaisia, jotka ovat saaneet pakolaisaseman jäsenvaltion perustuslain säännösten perusteella, kuten menetellään Ranskassa (perustuslakiin perustuva turvapaikka "vapauden puolesta taistelleille") ja Saksassa (pakolaisasema voidaan tunnustaa perustuslain 16 §:n 1 momentin perusteella).

c) Käsitteellä 'toissijaista suojelua saava henkilö' tarkoitetaan kaikkia tapauksia, joissa henkilö, joka ei voi saada Genevessä vuonna 1951 tehdyn yleissopimuksen mukaista suojaa, saa jäsenvaltiolta suojaa sen soveltamaan käytäntöön tai kansalliseen lainsäädäntöön liittyvien humanitaaristen velvoitteiden tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella (esim. ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 3 artiklan ja Yhdistyneen Kansakunnan kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 1 ja 3 artiklan mukaan henkilöä ei saa karkottaa maahan, jossa häntä uhkaa kuolemantuomio tai julma, epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu).

d) 'Perheen yhdistämistä hakevalla henkilöllä' tarkoitetaan jäsenvaltion alueella laillisesti asuvaa henkilöä riippumatta siitä, millä perusteella hän on saanut oleskeluluvan (eli onko hän saanut sen työskentelyä, itsenäisen ammatin harjoittamista, opiskelua vai muuta kuin ansiotoimintaa varten, vai siitä syystä, että

hänelle on myönnetty pakolaisasema tai hän saa toissijaista suojelua). Tällä käsitteellä tarkoitetaan myös unionin kansalaista, joka ei käytä hyväkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

e) Kolmansien maiden kansalaisten osalta perheiden yhdistämisen käsite koskee kahdenlaisia tilanteita: perheiden yhdistämistä suppeassa merkityksessä ja perheen muodostamista. Ensiksi mainitussa tapauksessa perheen yhdistämistä hakeva henkilö on joutunut jättämään perheensä asettuakseen jäsenvaltioon ja haluaa, että perhe muuttaa hänen luokseen. Toisessa tapauksessa perheen yhdistämistä hakeva henkilö on tultuaan jäsenvaltioon päättänyt perustaa perheen kyseisen jäsenvaltion ulkopuolella asuvan kolmannen maan kansalaisen kanssa, ja haluaa, että tämä henkilö muuttaa hänen luokseen. Direktiiviehdotus ei koske sellaisten henkilöiden oikeudellista asemaa, jotka haluavat tulla jäsenvaltion alueelle mennäkseen naimisiin siellä jo asuvan kolmannen maan kansalaisen kanssa. Tämä tilanne jää kansallisen lainsäädännön säänneltäväksi.

f) Oleskelulupa määritellään laajasti, jotta se kattaisi kaikki perheenyhdistämistä hakevien henkilöiden ryhmät: direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka asuvat (laillisesti) jäsenvaltion alueella riippumatta heidän oleskelunsa syystä, joten oleskeluluvan määritelmä käsittää samaan tapaan kaikenlaiset jäsenvaltioiden myöntämät oleskeluluvat niiden myöntämisperusteisiin tai muotoon katsomatta. Oleskeluluvan määritelmän ulkopuolelle jätetään luvat tilapäiseen oleskeluun, joita voidaan myöntää turvapaikanhakijoille.

3 artikla

1. Tämä artikla koskee direktiiviehdotuksen soveltamisalaa. Perheen yhdistämistä hakevan henkilön on kuuluttava johonkin 1 kohdassa mainituista ryhmistä:

   a) Ensimmäinen ryhmä käsittää jäsenvaltion alueella laillisesti olevat kolmannen maan kansalaiset, joilla on vähintään vuoden oleskelulupa. Tämä määritelmä käsittää kaikki kolmannen maan kansalaiset riippumatta siitä, millä perusteella he asuvat jäsenvaltiossa, mukaan lukien henkilöt, jotka saavat toissijaista suojelua. Sitä vastoin henkilöt, joilla on alle vuoden oleskelulupa, esimerkiksi määräaikaistyöntekijät tai kausiluontoiseen työhön työluvan saaneet, eivät kuulu direktiiviehdotuksen soveltamisalaan. Näiden henkilöiden perheiden yhdistäminen kuuluu edelleenkin jäsenvaltioiden lainsäädännön alaan.

   b) Toinen ryhmä käsittää pakolaiset. Heidän osaltaan direktiiviehdotusta sovelletaan jäsenvaltion myöntämän oleskeluluvan voimassaolon pituudesta riippumatta. Jo pelkästään pakolaisasema perustaa heille oikeuden perheen yhdistämiseen.

   c) Kolmas ryhmä käsittää unionin kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan.

   Ehdotusta sovelletaan siihen katsomatta, mikä perheenjäsenten oikeudellinen asema on. Toisin sanoen perheenjäsenet voivat esimerkiksi asua toisessa jäsenvaltiossa jollakin toisella perusteella, asua jäsenvaltioiden ulkopuolella tai olla turvapaikanhakijoita tai tilapäisen suojelun kohteena.

2. Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdassa direktiivin soveltamisalaa rajoitetaan perheen yhdistämistä hakevan henkilön oikeudellisen aseman perusteella.

   a) Ehdotettu direktiivi ei kata turvapaikanhakijoiden perheiden yhdistämistä, koska heidän hakemustensa tutkinnan lopputulos ei ole varma.

   b) Ehdotettu direktiivi ei kata tilapäistä suojelua saavia henkilöitä. Komissio teki ehdotuksen siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäistä suojelua koskevaksi yhteiseksi toiminnaksi vuonna 1997[18]; muutettu ehdotus esitettiin vuonna 1998[19]. Nämä kaksi asiakirjaa kattavat tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheiden yhdistämisen. Komissio aikoo esittää uuden ehdotuksen, jossa otetaan huomioon Amsterdamin sopimuksen voimaantulon vaikutukset. Kun käsitellään perheiden yhdistämistä tilapäisen suojelun erityispiirteiden vuoksi on suotavaa ottaa huomioon tuleva ehdotus jo tässä vaiheessa.

3. Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 3 kohdassa käsitellään soveltamisalan yleistä rajoitusta. Direktiiviä ei sovelleta sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat vapaan liikkuvuuden oikeutta käyttävän unionin kansalaisen perheen jäseniä, vaan heihin sovelletaan edelleen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön oikeussäännöksiä.

4. Pyrkiessään yhdenmukaistamaan perheiden yhdistämistä koskevia sääntöjä Euroopan yhteisön on syytä noudattaa voimassa olevia kansainvälisiä velvoitteitaan riippumatta siitä, johtuvatko nämä pelkästään yhteisön toimivaltaan kuuluvista vai sekasopimuksista.

   a) Näin ollen direktiiviehdotus ei rajoita kolmansien valtioiden kanssa tehtyihin jo voimassaoleviin yhteisön toimivaltaan kuuluviin sopimuksiin tai sekasopimuksiin sisältyvien sellaisten suotuisampien määräysten soveltamista, jotka koskevat kyseisten valtioiden kansalaisten oikeusasemaa. Soveltamisalan rajoittaminen tällä tavoin edellyttää, että määräyksillä on yhteys direktiivin sisältöön; soveltamisalan rajoitus koskee kansainvälisiä sopimuksia, näitä sopimuksia sovellettaessa tehtyjä päätöksiä sekä niihin liittyvää lainkäyttöä. Vaikka sopimukset eivät koskekaan perheiden yhdistämistä, ne sisältävät kuitenkin perheenjäsenten oikeuksia koskevia määräyksiä. Direktiiviehdotus ei vaikuta kyseisiin määräyksiin, jos ne ovat suotuisampia perheenjäsenten kannalta.

      Edellä mainittuja määräyksiä on varsinkin seuraavissa sopimuksissa:

      - Euroopan talousalueesta vuonna 1992 tehty sopimus[20], jonka mukaan kaikki henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön säännösten edut ulotetaan talousalueeseen kuuluvien Norjan, Islannin ja Liechtensteinin kansalaisiin ja heidän perheidensä jäseniin.

---

18 EYVL C 106, 4.4.1997, s. 13.
19 EYVL C 268, 27.8.1998.
20 EYVL L 1, 3.1.1994, s. 3.

- vuonna 1962 tehty yhteisön ja Turkin välinen assosiointisopimus[21],

- yhteisön ja jäsenyyttä hakeneiden Keski- ja Itä-Euroopan maiden väliset Eurooppa-sopimukset,

- Marokon ja Tunisian Euro–Välimeri-assosiaatiosopimukset.

b) Direktiiviehdotus ei myöskään rajoita Euroopan neuvoston kahden siirtotyöläisiä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen suotuisampien määräysten soveltamista. Kyseisiä yleissopimuksia sovelletaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden kansalaisiin.

4 artikla

Tähän mennessä sellaisten unionin kansalaisten perheiden yhdistämistä, jotka eivät käytä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on säännelty ainoastaan kansallisessa lainsäädännössä. Tästä johtuu se, että niiden unionin kansalaisten perheenjäsenten kohtelussa, jotka eivät käytä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja jäävät maahan, jonka kansalaisia he ovat, on kohtuuton ero niiden unionin kansalaisten perheiden kohteluun verrattuna, jotka käyttävät tätä oikeutta. Kansallisessa lainsäädännössä kyseisen valtion omien kansalaisten perheiden yhdistämistä säännellään tietyissä tapauksissa tiukemmin kuin yhteisön oikeudessa. Unionin kansalaisuus on yhdenmukaisesti säänneltävä kokonaisuus, joten kyseinen lainsäädännöllinen puute on korjattava. Siten tässä artiklassa säädetään, että unionin kansalaisiin voidaan soveltaa perheiden yhdistämistä koskevia yhteisön oikeuden sääntöjä.

II luku: Perheenjäsenet

5 artikla

1. Tässä artiklassa täsmennetään perheen yhdistämistä hakevan henkilön perheen jäsenet, jotka voivat kuulua perheen yhdistämistä koskevan oikeuden piiriin.

a) Tämä alakohta koskee perheen yhdistämistä hakeva henkilön aviopuolisoa tai avopuolisoa, jolla tarkoitetaan myös samaa sukupuolta olevaa elämänkumppania. Avopuolisoa koskevaa säännöstä sovelletaan ainoastaan niissä valtioissa, joiden oikeusjärjestelmässä avopuolisot rinnastetaan aviopuolisoihin.[22] Tämä säännös ei merkitse avoliittojen tunnustamista koskevien kansallisten säännösten yhdenmukaistamista miltään osin, vaan se antaa mahdollisuuden tasapuoliseen kohteluun. Väärinkäytösten estämiseksi vaaditaan, että avopuolisoiden suhde on jatkuva ja että tämä voidaan näyttää toteen yhteiselämää koskevin todistein tai luotettavien todistajien avulla.

---

21 EYVL L 217, 29.12.1964.

22 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo todettu, että jos jäsenvaltion omat kansalaiset voivat hankkia oleskeluluvan avopuolisolleen, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, jäsenvaltio ei voi kieltää tätä etua siirtotyöläisiltä, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Asiassa 59/85, Alankomaiden valtio v. Ann Florence Reed, 17.4.1986 annettu tuomio (Kok. 1986, s. 1283).

b) Tämä alakohta koskee sekä avio- että avopuolisoiden lapsia. Avioliiton ulkopuolella syntyneiden, edellisistä avioliitoista olevien tai adoptoitujen lasten kohtelu ei poikkea millään tavoin aviolasten kohtelusta. Jos adoptiota koskeva päätös ei ole kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemä, on tämän viranomaisen tunnustettava päätös noudattaen kaikkien jäsenvaltioiden soveltamia kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä. Siten sellaisten lasten maahantulo, jotka on "otettu omaksi" tietyissä yhteisöissä käytetyn tavan mukaisesti, ei ole mahdollista, ellei jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen tunnusta, että näillä perinnäistavoilla on sama vaikutus kuin adoptiolla.

c) Ainoastaan toisen avio- tai avopuolison lapset kuuluvat niiden henkilöiden ryhmään, jotka voivat kuulua perheen yhdistämisen piiriin. Sen puolison, joka hakee perheen yhdistämistä, on kuitenkin oltava lasten huoltaja. Jos lapsen vanhemmilla on yhteishuoltajuus, perheen yhdistäminen edellyttää toisenkin vanhemman suostumusta. Tämän säännöksen avulla voidaan välttää toisen vanhemman huoltajuutta koskevien oikeuksien tekeminen tyhjäksi.

d) Tämä alakohta koskee ylenevässä polvessa olevia sukulaisia. He voivat kuulua perheen yhdistämisen piiriin, jos heillä ei enää ole minkäänlaista perheen tukea lähtömaassa ja he ovat perheen yhdistämistä hakevan henkilön huollettavina. Tämä sääntö mahdollistaa kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien lähentämisen niiden unionin kansalaisten oikeuksiin, jotka käyttävät hyväkseen vapaan liikkuvuuden oikeutta; yhteisön oikeuden sääntöjen mukaan siirtotyöläisen huollettavina olevat ja työelämän ulkopuolella olevat sukulaiset ylenevässä polvessa kuuluvat perheen yhdistämisen piiriin.

e) Yleisen säännön mukaan perheiden yhdistäminen koskee alaikäisiä lapsia, kun taas 5 artiklan e alakohtaan sisällytetään nimenomainen sääntö sovellettavaksi täysi-ikäisiin lapsiin. He voivat kuulua perheen yhdistämisen piiriin, jos heidän tilanteensa on erityisen vaikea. Ei ole perusteltua kieltää sellaisen lapsen kuulumista perheen yhdistämisen piiriin, jolla ei ole itsenäisiä toimeentulon edellytyksiä ja joka tarvitsee hoitoa ja aineellista ja henkistä tukea perheeltään esimerkiksi vaikean vamman vuoksi.

2. Moniavioisuus ei yleensä ole hyväksyttävää jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten perusperiaatteiden mukaan. Jos avioliitot on kuitenkin solmittu pätevästi kolmannessa valtiossa, on syytä ottaa huomioon niiden tiettyjä vaikutuksia. Jos perheen yhdistäminen olisi ehdottomasti kiellettyä tällaisissa tapauksissa, olisi tuloksena se, ettei jäsenvaltiossa asuva puoliso voisi viettää perhe-elämää. Näin ollen kielletään useiden aviopuolisoiden ja heidän lastensa kuuluminen perheen yhdistämisen piiriin, mutta yhdistäminen on kuitenkin mahdollista yhden aviopuolison ja hänen lastensa osalta. Toisen aviovaimon lapset voivat kuulua perheen yhdistämisen piiriin ainoastaan, jos lapsen etu on muita näkökohtia tärkeämpi, esimerkiksi jos lapsen biologinen äiti on kuollut.

3. Yleisen säännön mukaan lasten on oltava tosiasiallisesti ja oikeudellisesti perheen yhdistämistä hakevasta henkilöstä riippuvaisia kuuluakseen perheen yhdistämisen piiriin. Siten lapsen ikä ei saa ylittää jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä asettamaa täysi-ikäisyyden rajaa eikä lapsi saa olla naimisissa. Tämän säännöksen

tarkoituksena on välttää se, että jäsenvaltion lainsäädännössä asetettu omien kansalaisten täysi-ikäisyyden raja poikkeaisi perheen yhdistämisen yhteydessä vaaditusta iästä.

4. Jäsenvaltioiden on helpotettava perheen yhdistämistä muidenkin perheenjäsenten, esimerkiksi sivusukulaisten, osalta, jos perheen yhdistämistä hakeva henkilö on pakolainen ja olosuhteet, joiden vuoksi hän on joutunut pakenemaan kotimaastaan ja jotka estävät hänen paluunsa sinne, tätä edellyttävät. Tässä säännöksessä toistetaan YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston toimeenpanevan komitean päätelmiä vuosilta 1981 ja 1999. Vaatimusten lieventäminen koskee kuitenkin ainoastaan perheen yhdistämistä hakevan henkilön huollettavina olevia perheenjäseniä.

5. Periaate, jonka mukaan perhe-elämää ei tulisi keskeyttää tai estää, koskee yhtä lailla kolmansien maiden kansalaisia, jotka asuvat jäsenvaltiossa laillisesti opintojen vuoksi. Koska opiskelijoiden oleskelu maassa on kuitenkin kestoltaan rajoitettua ja koska he eivät voi tehdä työtä tietyissä jäsenvaltioissa, opiskelijoilla ei voi olla samoja etuja kuin muilla asukkailla. Heidän oikeutensa perheen yhdistämiseen koskee ainoastaan avio- tai avopuolisoa, alaikäisiä lapsia ja perheestään riippuvaisia täysi-ikäisiä lapsia.

6 artikla

Tässä artiklassa säädetään poikkeuksista 5 artiklan säännöksiin ilman huoltajaa tukevien alaikäisten pakolaisten eduksi, sillä heillä on erityisiä tarpeita ja he ovat haavoittuvassa asemassa. Tämä säännös mukailee vuonna 1989 tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 22 artiklaa.

Säännöksessä säädetään ensinnäkin, että ilman huoltajaa tulevien alaikäisten pakolaisten vanhemmat voivat tulla maahan muuttaakseen heidän luokseen. Tällöin ei sovelleta 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan erityisiä edellytyksiä (sellaiset perheen yhdistämistä hakevan henkilön huollettavina olevat sukulaiset ylenevässä polvessa, joilla ei ole perhesiteitä lähtömaassa).

Toinen poikkeus koskee mahdollisuutta antaa lupa muiden perheenjäsenten, esimerkiksi sivusukulaisten maahantuloon ja maassa oleskeluun, jos alaikäisillä ei ole vanhempia tai jos näitä ei ole pystytty jäljittämään.

Tämä artikla ei rajoita jäsenvaltioiden sellaisten kansallisten säännösten soveltamista, jotka koskevat ilman huoltajaa tukevien alaikäisten pakolaisten maahantuloa, mahdollista palauttamista tai heidän turvapaikkahakemustensa tutkinnassa noudatettavaa menettelyä. Neuvoston vuonna 1997 antamassa päätöslauselmassa ilman huoltajaa tulevista kolmansien maiden alaikäisistä kansalaisista[23] asetetaan tällaisten tapausten käsittelyssä sovellettavat vähimmäisvaatimukset.

[23] EYVL C 221, 19.7.1997.

III luku: Hakemuksen tekeminen ja tutkiminen

7 artikla

1. Tässä artiklassa on säännökset perheiden yhdistämistä koskevasta menettelystä. Jäsenvaltiossa oleskeleva perheenjäsen tekee hakemuksen ja hänellä on tähän asiavaltuus. Kyseisellä perheenjäsenellä, joka asuu jo maassa, on paremmat mahdollisuudet selvittää hallinnollisten toimenpiteiden kulkua, koska hän osaa maan kieltä ja tietää, millä tavoin kansalliset viranomaiset toimivat. Tämä artikla ei ole esteenä perheen osittaiselle yhdistämiselle. Hakemukset on mahdollista porrastaa ajallisesti. Perheen yhdistämistä hakeva henkilön tehtävänä on toimittaa asiakirjanäyttö perhesiteistään sekä todisteet, joiden perusteella voidaan todeta, täyttyvätkö 5, 8, 9 ja 10 artiklan mukaiset edellytykset. Jäsenvaltio voi kehottaa häntä toimittamaan esimerkiksi otteen oikeuden pöytäkirjasta, vuokrasopimuksensa tai palkkakuittinsa.

2. Perheen yhdistämistä hakevan henkilön on tehtävä perheen yhdistämistä koskeva hakemus hänen perheensä ollessa jäsenvaltion alueen ulkopuolella. Tästä vaatimuksesta on kuitenkin voitava joustaa erityisissä tapauksissa, varsinkin jos perheenjäsen oleskelee jo kyseisen valtion alueella muista syistä myönnetyn oleskeluluvan perusteella ja hakemus käsittää vain statuksen muuttamisen, tai humanitaarisista syistä, jolloin kyseeseen voi tulla esimerkiksi lapsi, jonka ainoa vanhempi perheen yhdistämistä hakeva henkilö on ja jota ei siten voida palauttaa lähtömaahan.

3. Jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset tutkivat hakemuksen toimitetun asiakirjanäytön ja muiden todisteiden pohjalta, joihin heidän on oikeus tutustua. Hakemuksen tutkintaan voivat osallistua keskushallinnon ja paikallisviranomaiset sekä soveltuvissa tapauksissa myös konsuliviranomaiset. Perheen yhdistämistä hakevan henkilön oikeusturvan varmistamiseksi on välttämätöntä, että pyyntö käsitellään kohtuullisessa ajassa ja että hylkäävä päätös perustellaan riittävästi, jotta perheen yhdistämistä hakeva henkilö pystyy hakemaan muutosta päätökseen.

4. Pakolaiset ja toissijaista suojelua saavat henkilöt ovat usein joutuneet pakenemaan kotimaastaan olosuhteissa, joissa he eivät ole voineet ottaa mukaansa kaikkia hakemuksen käsittelyssä tarvittavia asiakirjoja. He eivät saisi joutua kärsimään tästä, joten heidän kohdallaan säännöistä on syytä joustaa siten, että otetaan huomioon kaikki muut mahdolliset todistelukeinot (todistajalausunnot, valokuvat, kirjeenvaihto, perheen yhdistämistä hakevan henkilön ja väitetyn perheenjäsenen haastatteleminen erikseen jne.).

5. Artiklan 5 kohta noudattaa lapsen oikeuksista vuonna 1989 tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen 3 artiklaa, jossa säädetään, että kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä lasten edun on oltava etusijalla.

IV luku: Perheen yhdistämisen aineelliset edellytykset

8 artikla

1. Päätökset kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta kuuluvat jäsenvaltioiden harkintavaltaan, jos on kyse yleisestä järjestyksestä, turvallisuudesta tai kansanterveydestä. Jäsenvaltioiden harkintavalta ei ole kuitenkaan rajatonta ja tietty avoimuus on tarpeen. Yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden näkökohdat on määriteltävä ja niitä koskevat perustelut on esitettävä ehdotetun direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

2. Maan yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien syiden, joiden vuoksi maahantulo voidaan kieltää, on perustuttava yksinomaan kyseisen perheenjäsenen omaan käyttäytymiseen. Tämä peruste vastaa yhteisön oikeudessa käytettyä perustetta (ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi 64/221/ETY[24]). Tämä sääntö ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltioita velvollisuudestaan suhteuttaa kielteisinä pitämiensä tekojen vakavuutta ja perheen yhdistämistä koskevaa oikeutta toisiinsa.

3. Vaikka jäsenvaltiot voivatkin käyttää harkintavaltaa kansanterveyden alalla, ketään ei kuitenkaan saisi rangaista siitä, että hän sairastuu tultuaan maahan. Myönnettyä oleskelulupaa ei voida asettaa kyseenalaiseksi terveydentilaan johtuvista syistä.

9 artikla

Jäsenvaltiot voivat vaatia todisteita perheen yhdistämistä hakevan henkilön mahdollisuuksista huolehtia perheestään. Arvioinnissa käytettävät perusteet määritellään kuitenkin tarkoin, jottei perheen yhdistämistä koskevaa oikeutta tehtäisi tyhjäksi. Tästä syystä perheen yhdistämistä hakevaa henkilöä voidaan vaatia todistamaan seuraavien edellytysten täyttyminen hakemuksentekohetkellä:

a) Sopiva asunto. Asunnon arviointi jätetään jäsenvaltioille, mutta käytetyt perusteet eivät kuitenkaan saa olla syrjiviä. Kokoa, terveellisyyttä ja turvallisuutta koskevat vaatimukset eivät saa olla tiukempia kuin asunnoilla, joissa saman kokoiset ja vastaavassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat perheet asuvat samalla alueella.

b) Kaikki riskit kattava sairausvakuutus. Tämän edellytyksen tarkoituksena on välttää myös se, että nämä henkilöt joutuisivat turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvaan. Tämä edellytys vastaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla tietyissä tapauksissa asetettua vaatimusta (vrt. esimerkiksi oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY[25]).

c) Vakinaiset ja riittävät tulot ja varat. Tulojen ja varojen määrä, joka vaaditaan sen varmistamiseksi, että perheen yhdistämistä hakeva henkilö pystyy huolehtimaan perheestään, ei saa olla jäsenvaltion turvaamaa vähimmäistoimeentuloa korkeampi. Jos jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännössä ei säädetä tällaisesta sosiaaliturvasta,

---

24 EYVL 56, 4.4.1964, s. 850/64.
25 EYVL L 180, 13.7.1990.

vaadittu tulojen ja varojen määrä ei saa olla valtion maksaman vanhuuseläkkeen vähimmäistasoa korkeampi. Nämä perusteet vastaavat henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla tietyissä tapauksissa asetettuja vaatimuksia (vrt. oleskeluoikeudesta annettu direktiivi[26]).

Pakolaiset ja toissijaista suojelua saavat henkilöt joutuvat pakenemaan kotimaastaan pakottavista syistä, joiden vuoksi he eivät voi viettää siellä normaalia perhe-elämää, joten heihin ei voida soveltaa edellä esitettyjä lisäedellytyksiä vaarantamatta heidän oikeuttaan perhe-elämään.

10 artikla

1. Jäsenvaltiot voivat käyttää karenssiaikaa vakuuttuakseen perheen yhdistämistä hakevan henkilön asumisen jatkuvuudesta. Karenssiaika saa kestää enintään vuoden. Rajoitus on asetettu, jottei oikeutta perheen yhdistämiseen tehtäisi tyhjäksi. Näin ollen perheen yhdistämistä hakeva henkilö voi saada perheensä luokseen viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun hän tuli jäsenvaltioon, jos hän noudattaa 8 ja 9 artiklan edellytyksiä muilta osin.

2. Tätä toimenpidettä ei voida soveltaa pakolaisiin eikä toissijaista suojelua saaviin henkilöihin, sillä heihin on syytä soveltaa suotuisampia ehtoja kuin muihin kolmansista maista peräisin olevien henkilöiden ryhmiin.

V luku: Perheenjäsenten maahantulo ja maassa oleskelu

11 artikla

1. Tämän artiklan ensimmäisessä kohdassa säännellään perheenjäsenten maahantuloa. Kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet myönteisen päätöksen perheen yhdistämistä hakevan henkilön tekemästä hakemuksesta, perheenjäsenellä on lupa tulla maahan. Jos perheen yhdistämistä hakevan henkilön perheenjäsen on kolmannen maan kansalainen, jolta vaaditaan viisumi maahantuloa varten perheen yhdistämistä hakevan henkilön asuinvaltiossa, kyseinen jäsenvaltio helpottaa viisumin saantia antamalla sen mahdollisimman nopeasti. Jäsenvaltio ei myöskään saa periä maksua viisumin myöntämisestä. Jos kolmannen maan kansalainen joutuu kulkemaan toisen jäsenvaltion kautta, joka vaatii kauttakulkuviisumin, matkustaakseen sen jäsenvaltion alueelle, jossa perheen yhdistämistä hakeva henkilö asuu, myös tällaisen viisumin myöntämistä helpotetaan ja se on maksuton.

2. Perheenjäsenen oleskelulupa on voimassa yhtä kauan kuin perheen yhdistämistä hakevan henkilön oleskelulupa. Poikkeussäännöksessä säädetään, että vaikka perheen yhdistämistä hakevan henkilön luvan voimassaoloaikaa ei olisi rajoitettu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa perheenjäsenen oleskeluluvan voimassaoloajan yhteen vuoteen. Tämän poikkeuksen avulla voidaan estää väärinkäytöksiä ja se antaa mahdollisuuden todentaa, jatkuuko perhe-elämä edelleen oleskelulupaa uusittaessa.

[26] Ks. edellinen alaviite.

12 artikla

Maahantuloon ja maassa oleskeluun oikeutetut perheenjäsenet voivat vedota tiettyihin oikeuksiin, jotka ovat tarpeen heidän uuteen yhteiskuntaan kotoutumisensa kannalta, samalla tavoin kuin sen jäsenvaltion kansalaiset, jossa he asuvat. Tämä ilmenee suoraan Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston erityiskokouksen kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaista kohtelua koskevista päätelmistä.

(a) Kaikilla perheenjäsenillä on oikeus koulutukseen, mikä käsittää oikeuden yleissivistävään ensimmäisen ja toisen asteen koulutukseen sekä erityiskoulutukseen ja korkeakouluopintoihin.

(b) ja (c). Ydinperheen jäsenillä (aviopuolisolla ja lapsilla) on oikeus palkattuun työhön ja itsenäisen ammatin harjoittamiseen sekä ammatilliseen koulutukseen. Muut perheenjäsenet - täysi-ikäiset lapset ja perheen huollettavina olevat sukulaiset ylenevässä polvessa - eivät saa harjoittaa ansiotoimintaa eikä heillä ole oikeutta ammatilliseen koulutukseen, sillä nämä henkilöt on otettu perheen yhdistämisen piiriin ainoastaan siitä syystä, että he ovat täysin riippuvaisia perheen yhdistämistä hakevasta henkilöstä.

13 artikla

1. Jos perheenjäsenille myönnetään oikeus saada erillinen asema, heidän oleskelulupansa ei enää riipu perheen yhdistämistä hakevan henkilön oleskeluluvasta, mikä parantaa heidän oikeusturvaansa. Jos perheen yhdistämistä hakeva henkilö lähtee asuinvaltiosta tai jos perhesiteet rikkoutuvat, jäsenvaltio ei voi peruuttaa ydinperheen jäsenten oleskelulupaa. Oikeus saada erillinen asema myönnetään viimeistään neljän vuoden asumisen jälkeen. Kun perheenjäsenet ovat saaneet oikeuden erilliseen asemaan, jäsenvaltiot määrittävät perheenjäsenten oleskelulupien voimassaoloajan kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupien voimassaoloa koskevien yleisten oikeussääntöjen mukaan.

   Tämä säännös on laajempi kuin säännökset, joita sovelletaan tällä hetkellä niiden kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupiin, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävien unionin kansalaisten perheen jäseniä. Säännöksen soveltamisala on myös laajempi kuin komission marraskuussa 1998 esittämän neuvoston asetuksen (ETY) 1612/68 ja direktiivin 68/360/ETY muuttamiseksi tehdyn ehdotuksen soveltamisala.

   Tämä johtuu säännöksessä tarkoitettujen henkilöiden erityisestä tilanteesta: he ovat kolmansien maiden kansalaisten perheisiin kuuluvia kolmansien maiden kansalaisia. Tässä tilanteessa he ovat sinänsä muita haavoittuvampia statuksensa osalta, jos perheen yhdistämistä hakenut henkilö etääntyy heistä tai jos perhesiteet perheen yhdistämistä hakeneeseen henkilöön rikkoutuvat. Siten on pidetty tarpeellisena säätää heidän tilanteeseensa sovellettavista toimenpiteistä Amsterdamin sopimukseen sisällytettyjen uusien määräyksien perusteella kehitettävän maahanmuuttopolitiikan puitteissa. Komissio pyrkii huolehtimaan kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvan sääntelyn tasapuolisuudesta riippumatta siitä, onko kyseessä unionin kansalaisen perheen jäsen vai ei. Tämä

pätee sekä henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön oikeuden kehittämisen että kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavan maahanmuutto-politiikan yhteydessä.

2. Jäsenvaltiot voivat edelleen myöntää erillisen aseman muillekin perheen yhdistämistä hakevasta henkilöstä riippuvaisessa asemassa oleville perheenjäsenille.

3. Perheenjäsenillä on oikeus tehdä erillistä asemaa koskeva hakemus perhetilanteen muuttumisen perusteella (kuolema, asumusero, avioero) jo ennen neljän vuoden määräajan päättymistä. Jos hakijan tilanne on erityisen vaikea ja asuminen maassa on kestänyt vuoden, jäsenvaltion on myönnettävä hänelle erillinen oleskelulupa. Tätäkään säännöstä ei ole voimassaolevassa yhteisön oikeudessa ja se on säädetty erityisten tilanteiden varalle**.** Säännöksen kohteena ovat erityisesti perheväkivallan uhreiksi joutuneet naiset, joita ei saisi rankaista peruuttamalla heidän oleskelulupansa, jos he päättävät muuttaa pois kodistaan. Säännöstä voidaan soveltaa myös leskeksi jääneisiin, eronneisiin ja puolisonsa hylkäämiin naisiin, jotka joutuisivat erityisen vaikeaan tilanteeseen, jos heidän olisi palattava lähtömaahan.

VI luku: Seuraamukset ja muutoksenhaku

14 artikla

1. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on olla perustana perheen yhdistämistä koskevalle oikeudelle, mutta siinä on myös huolehdittava sääntöjen ja menettelyjen kiertämiseen liitettävistä seuraamuksista. Sanktioitavat teot on lueteltu tyhjentävästi (petos, asiakirjojen väärentäminen, lumeavioliitto tai harhautus-tarkoituksissa tehty adoptio). Lumeavioliittoa ja harhautustarkoituksissa tehtyä adoptiota koskeva määritelmä rajoitetaan tapauksiin, joissa on todettu, että avioliitto on solmittu tai adoptio toteutettu yksinomaan sitä varten, että asianomainen henkilö voisi tulla jäsenvaltioon ja oleskella siellä. Jos tällaisesta säännösten kiertämisestä tai petoksesta on todisteita, jäsenvaltio voi hylätä oleskelulupahakemuksen, peruuttaa oleskeluluvan tai kieltäytyä uusimasta sitä.

2. Väärinkäytösten ehkäisemiseen tarkoitetut valvontakeinot eivät kuitenkaan saa merkitä sitä, että julkinen valta voisi puuttua yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan mielivaltaisesti, joten automaattiset tarkastukset kielletään. Tarkastuksia tehdään, jos on perusteltuja syitä olettaa, että on toimittu lainvastaisesti.

15 artikla

Jos henkilön status asetetaan kyseenalaiseksi, eivät vaikutukset asianomaisen henkilön perhe-elämään saa olla suhteettomia kielteisinä pidettyihin seikkoihin nähden. Tältä osin on syytä ottaa huomioon tulkinta, joka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on annettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklalle (esimerkiksi asiassa *Moustaquim v. Belgia* 18.2.1991 annettu tuomio tai asiassa *Beldjoudi v. Ranska* 26.3.1992 annettu tuomio), joten seuraavat kriteerit olisi otettava huomioon asianmukaisella tavalla: perhesiteet, asumisen kesto, yhteydet lähtömaahan.

16 artikla

Jos perheen yhdistämistä koskeva hakemus hylätään tai jos kyseessä on oleskeluluvan peruuttaminen tai maastapoistumispäätös, on asianomaisilla henkilöillä eli perheen yhdistämistä hakevalla henkilöllä ja hänen perheenjäsenillään oltava kaikissa tapauksissa oikeus valittaa päätöksestä hakemalla siihen muutosta tuomioistuinmenettelyssä, vaikka heidän käytettävissään olisi ollut muita muutoksenhakukeinoja käsittelyn varhaisemmassa vaiheessa.

17 artikla

Tämä artikla on yhteisön lainsäädännössä käytetty vakiosäännös, jonka mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, rikkomiseen suhteutettuja ja varoittavia. Jäsenvaltioiden harkintavaltaan jää sen määrittänen, mitä seuraamuksia sovelletaan direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädettyjen säännösten rikkomiseen.

VII luku: Loppusäännökset

18 artikla

Komissio toimittaa kertomuksen direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa komissiolle uskotun tehtävän mukaisesti, joka käsittää toimielinten perustamissopimuksen perusteella antamien säännösten soveltamisen valvonnan. Komissio tekee tarvittaessa ehdotuksia direktiivin muuttamisesta.

19 artikla

Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten muutoksista. Kyseisissä jäsenvaltioiden tekemissä muutoksissa on viitattava direktiiviin, kun muutokset hyväksytään.

20 artikla

Direktiivin 20 artiklassa määritetään päivämäärä, jona se tulee voimaan.

21 artikla

Direktiivi on osoitettu ainoastaan jäsenvaltioille.

Ehdotus

NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

oikeudesta perheen yhdistämiseen

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 63 artiklan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen[1],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon[2],

ottaa huomioon talous- ja sosiaalikomitean lausunnon[3],

sekä katsoo seuraavaa:

1. Perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto toteuttaa maahanmuuttopolitiikkaa koskevat toimenpiteet; saman kohdan a alakohdassa määrätään erityisesti, että neuvosto toteuttaa toimenpiteitä maahantuloa ja oleskelua koskevien edellytysten alalla sekä mainitaan erikseen maahantulo ja oleskelu perheiden yhdistämistä varten.

2. Perheiden yhdistämistä koskevat toimenpiteet on hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen mukaisesti, joka on kirjattu useisiin kansainvälisen oikeuden säädöksiin, muun muassa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, joka on allekirjoitettu Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950; Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan unioni pitää arvossa perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan kyseisessä yleissopimuksessa.

3. Eurooppa-neuvosto vahvisti Tampereen erityiskokouksessaan 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 tarpeen lähentää kolmansista maista peräisin oleviin henkilöihin sovellettavaa, maahantuloa ja maassa oleskelua koskevaa jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä yhteisen arvion pohjalta, joka perustuu Euroopan unionin talouden ja väestörakenteen kehitykseen sekä lähtömaiden tilanteeseen. Tätä varten Eurooppa-neuvosto pyysi neuvostoa tekemään asiasta pikaisesti päätöksiä komission ehdotusten pohjalta. Näissä päätöksissä oli otettava huomioon paitsi kunkin jäsenvaltion vastaanottovalmiudet myös niiden historialliset ja kulttuurisiteet lähtömaihin.

---

1 EYVL C , s. .
2 EYVL C , s. .
3 EYVL C , s. .

4. Eurooppa-neuvosto vahvisti Tampereen erityiskokouksessaan, että Euroopan unionin on varmistettava jäsenvaltioidensa alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja että heille olisi pyrittävä tehokkaamman integraatiopolitiikan avulla takaamaan Euroopan unionin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin verrattavissa olevat oikeudet ja velvollisuudet.

5. Neuvoston ja komission 3 päivänä joulukuuta 1998 laatimassa toiminta-suunnitelmassa[4] määrätään, että kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta olisi annettava laillisten maahanmuuttajien oikeudellista asemaa koskeva säädös ja viiden vuoden kuluessa säädös maahantulon edellytyksistä sekä menettelyistä pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämiseksi jäsenvaltioissa, mukaan lukien perheiden yhdistäminen.

6. Perheiden yhdistäminen on tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista; se edistää sellaisen sosiaalisen ja kulttuurisen ympäristön muodostumista, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa. Se myös lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mikä on yhteisön perustavoitteita, kuten Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklassa ja 3 artiklan 1 kohdan k alakohdassa todetaan.

7. Perheen suojelun ja perhe-elämän ylläpitämisen tai luomisen varmistamiseksi olisi säädettävä jäsenvaltioiden tunnustamasta oikeudesta perheiden yhdistämiseen; olisi vahvistettava tämän oikeuden aineelliset edellytykset yhteisten perusteiden mukaisesti.

8. Pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien henkilöiden tilanne vaatii erityistä huomiota niiden syiden vuoksi, jotka ovat pakottaneet heidät pakenemaan kotimaastaan ja jotka estävät heitä viettämästä siellä perhe-elämää; tämän vuoksi olisi säädettävä tavanomaista suotuisammista edellytyksistä heidän oikeudelleen perheiden yhdistämiseen.

9. Jotta voitaisiin estää unionin kansalaisten eriarvoinen kohtelu sen perusteella, ovatko he käyttäneet vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan vai eivät, on tarpeen säätää, että kotijäsenvaltiossaan asuvien unionin kansalaisten perheiden yhdistämistä säännellään vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeuden sääntöjen nojalla.

10. Perheiden yhdistäminen koskee ydinperheen jäseniä eli aviopuolisoa ja alaikäisiä lapsia; jos jossakin jäsenvaltiossa avopuolisot rinnastetaan aviopuolisoihin, on tasavertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti säädettävä, että perheiden yhdistäminen voi koskea myös avopuolisoa.

11. Perheiden yhdistämisen on koskettava myös täysi-ikäisiä lapsia ja ylenevässä polvessa olevia sukulaisia, jos nämä eivät henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi voi merkittävistä objektiivisista syistä elää erossa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta.

---

[4] Toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta, EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1.

12. On laadittava menettelysäännöt, jotka säätelevät perheen yhdistämistä koskevien hakemusten tutkimista sekä perheenjäsenten maahanmuuttoa ja maassa oleskelua; näiden menettelyjen on oltava tehokkaita ja tasapuolisia ja niiden on taattava kyseisille henkilöille asianmukainen suojelun taso.

13. On edistettävä perheenjäsenten kotoutumista; tätä varten heille on myönnettävä perheen yhdistämistä hakeneesta henkilöstä riippumaton asema sen jälkeen kun he ovat oleskelleet jäsenvaltiossa tietyn ajanjakson; heillä on oltava oikeus opiskeluun, työssäkäyntiin ja ammatilliseen koulutukseen.

14. On toteutettava tehokkaita, suhteutettuja ja varoittavia toimenpiteitä, jotta voidaan välttää perheiden yhdistämistä koskevien sääntöjen ja menettelyjen rikkominen ja rangaista tällaisesta rikkomisesta.

15. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti suunnitellun toiminnan tavoitetta, joka on kolmansien maiden kansalaisia koskevan ja yhteisten sääntöjen mukaan toteutettavan perheiden yhdistämiseen tähtäävän oikeuden luominen, ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla, ja se voidaan siten suunnitellun toiminnan vaikutukset ja laajuus huomioon ottaen paremmin saavuttaa yhteisön tasolla. Tässä direktiivissä säädetään ainoastaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavista vähimmäissäännöistä eikä siinä mennä pidemmälle kuin on tämän vuoksi tarpeen,

ON ANTANUT TÄMÄN DIREKTIIVIN:

I luku

Yleiset säännökset

1 artikla

Tämän direktiivin tavoitteena on luoda perheen yhdistämistä koskeva oikeus, jota sovelletaan jäsenvaltioissa laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin ja niihin unionin kansalaisiin, jotka eivät käytä vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan. Tätä oikeutta sovelletaan tässä direktiivissä vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

2 artikla

Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) '*kolmannen maan kansalaisella*' niitä henkilöitä, jotka eivät ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja Euroopan unionin kansalaisia

b) '*pakolaisella*' sellaisia kolmansien maiden kansalaisia tai valtiottomia henkilöitä, joille on myönnetty 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyssä pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla, tarkoitettu pakolaisasema

c) '*toissijaista suojelua saavalla henkilöllä*' sellaisia kolmansien maiden kansalaisia tai valtiottomia henkilöitä, joilla on oikeus oleskella jäsenvaltion alueella toissijaisen suojelun perusteella kansainvälisten velvoitteiden, kansallisen lainsäädännön tai jäsenvaltioiden käytännön mukaisesti

d) '*perheen yhdistämistä hakevalla henkilöllä*' jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista tai unionin kansalaista, joka pyytää perheensä yhdistämistä

e) '*perheen yhdistämisellä*' unionin kansalaisen tai jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa perheyhteyden luomista tai ylläpitämistä varten siitä riippumatta, onko perheside syntynyt jo ennen jäsenvaltiossa oleskelevan perheenjäsenen maahantuloa vai vasta sen jälkeen

f) '*oleskeluluvalla*' jäsenvaltion viranomaisten myöntämää jäsenvaltion lainsäädännön mukaista lupaa, jonka perusteella kolmannen maan kansalaisella on oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten myönnettävää väliaikaista oleskelulupaa lukuun ottamatta.

3 artikla

1. Tätä direktiiviä sovelletaan, kun perheen yhdistämistä hakeva henkilö on

   a) jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleva kolmannen maan kansalainen, jolla on kyseisen jäsenvaltion vähintään vuodeksi myöntämä oleskelulupa,

   b) pakolainen, oleskeluluvan voimassaoloajasta riippumatta,

   c) Euroopan unionin kansalainen, joka ei käytä vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan,

   jos perheen yhdistämistä hakevan henkilön perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia, heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta, kun perheen yhdistämistä hakeva henkilö on

   a) kolmannen maan kansalainen, joka on hakenut pakolaisaseman tunnustamista ja jonka hakemuksesta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä

   b) kolmannen maan kansalainen, jolle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa tilapäisen suojelun perusteella tai joka on hakenut oleskelulupaa tällä perusteella ja odottaa asemaansa koskevaa päätöstä.

3. Tätä direktiiviä ei sovelleta niiden unionin kansalaisten perheenjäseniin, jotka käyttävät henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan.

4. Tämä direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä, joita voi sisältyä

a) kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joita yhteisö tai yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet kolmansien maiden kanssa ja jotka ovat tulleet voimaan ennen tämän direktiivin voimaantuloa

b) 18 päivänä lokakuuta 1961 tehtyyn Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja 24 päivänä marraskuuta 1977 tehtyyn siirtotyöläisten asemaa koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen.

4 artikla

Tästä direktiivistä poiketen säännellään sellaisen kotijäsenvaltiossaan asuvan unionin kansalaisen, joka ei ole käyttänyt henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan, kolmannen jäsenvaltion kansalaisia olevien perheenjäsenten perheenyhdistämistä soveltuvin osin neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68[5] 10, 11 ja 12 artiklan ja liitteessä lueteltujen muiden yhteisön oikeuteen kuuluvien säännösten mukaisesti.

II luku

Perheenjäsenet

5 artikla

1. Jollei IV luvussa tarkoitetuista edellytyksistä muuta johdu, jäsenvaltiot sallivat tämän direktiivin nojalla seuraavien perheenjäsenten maahantulon ja maassa oleskelun:

a) perheen yhdistämistä hakevan henkilön aviopuoliso tai avopuoliso, jolla on jatkuva suhde perheen yhdistämistä hakevaan henkilöön, jos asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä avopuolisot rinnastetaan aviopuolisoihin

b) perheen yhdistämistä hakevan henkilön ja hänen aviopuolisonsa tai avopuolisonsa alaikäiset lapset, mukaan luettuina asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen päätöksen tai tämän viranomaisen tunnustaman päätöksen mukaisesti adoptoidut lapset

c) alaikäiset lapset, mukaan luettuina perheen yhdistämistä hakevan henkilön tai hänen aviopuolisonsa tai avopuolisonsa adoptoimat lapset, jos jompikumpi heistä on näiden huoltaja ja lapset ovat hänen huollettavanaan; jos kyseessä on yhteishuoltajuus, tarvitaan myös toisen vanhemman suostumus

[5] EYVL L 257, 19.10.1968, s. 2.

d) perheen yhdistämistä hakevan henkilön tai hänen aviopuolisonsa tai avopuolisonsa ylenevää sukupolvea olevat sukulaiset, jos nämä ovat heidän huollettavanaan eikä näillä ole lähtömaassa muita sukulaisia tukenaan

e) perheen yhdistämistä hakevan henkilön tai hänen aviopuolisonsa tai avopuolisonsa täysi-ikäiset naimattomat lapset, jotka eivät terveydentilansa vuoksi voi itse huolehtia toimeentulostaan.

2. Jos kyseessä on moniavioisuus ja perheen yhdistämistä hakevalla henkilöllä on jo luonaan jäsenvaltiossa yksi puoliso, kyseinen jäsenvaltio ei anna lupaa toisen aviopuolison eikä tämän lasten maahantuloon ja oleskeluun; toisen puolison lasten maahantulo ja maassa oleskelu voidaan sallia ainoastaan, jos tämä on lapsen tärkeämmän edun vuoksi välttämätöntä.

3. Edellä 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettujen alaikäisten lasten on oltava nuorempia kuin kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä määritelty täysi-ikäisyyden raja; he eivät saa olla naimisissa.

4. Kun perheen yhdistämistä hakeva henkilö on pakolainen tai toissijaista suojelua saava henkilö, jäsenvaltiot helpottavat muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen perheenjäsenten maahantuloa, jos nämä ovat perheen yhdistämistä hakevan henkilön huollettavina.

5. Ne kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat jäsenvaltiossa opintojen vuoksi, eivät voi saada luokseen 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja ylenevää polvea olevia sukulaisia.

6 artikla

Jos pakolainen on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen lapsi, jäsenvaltiot voivat

a) sallia perheen yhdistämisen perusteella hänen ylenevää polvea olevien sukulaistensa maahantulon ja maassa oleskelun 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädettyjä edellytyksiä soveltamatta

b) sallia perheen yhdistämisen perusteella muiden kuin 5 artiklassa tarkoitettujen perheenjäsenten maahantulon ja maassa oleskelun, kun kyseisellä alaikäisellä lapsella ei ole ylenevää polvea olevia sukulaisia tai jos heitä ei voida jäljittää.

III luku

Hakemuksen tekeminen ja tutkiminen

7 artikla

1. Voidakseen käyttää oikeuttaan perheen yhdistämiseen on perheen yhdistämistä hakevan henkilön esitettävä perheenjäsenensä maahantuloa ja oleskelua koskeva hakemus sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa hän asuu. Hakemukseen liitetään todistusasiakirjat, joista käy ilmi sukulaisuussuhde sekä

5 ja 8 artiklassa sekä tarvittaessa 9 ja 10 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttyminen. Hakemus on esitettävä ennen kuin kyseinen perheenjäsen on tullut asianomaisen jäsenvaltion alueelle.

2. Erityistapauksissa tai humanitaarisista syistä voi asianomainen jäsenvaltio 1 kohdasta poiketen tutkia myös hakemuksen, joka on tehty sen jälkeen kun perheenjäsen on jo tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle.

3. Kun hakemus on tutkittu, jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ilmoittavat tekemästään päätöksestä perheen yhdistämistä hakevalle henkilölle kirjallisesti viimeistään kuuden kuukauden kuluttua. Hylkäävä päätös on perusteltava asianmukaisesti.

4. Jos perheen yhdistämistä hakeva henkilö on pakolainen tai toissijaista suojelua saava henkilö eikä hän voi esittää perhesuhteita koskevia todistusasiakirjoja, jäsenvaltiot ottavat huomioon myös muita todistelukeinoja sukulaisuussuhteen todistamiseksi. Todistusasiakirjojen puuttuminen ei yksinään riitä perusteluksi hakemuksen hylkäämiseen.

5. Hakemusta tutkiessaan jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon alaikäisen lapsen edun.

IV luku

Perheen yhdistämisen aineelliset edellytykset

8 artikla

1. Jäsenvaltiot voivat evätä perheenjäsenen maahantulon ja oleskelun yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä.

2. Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen perheenjäsenen oman käytökseen.

3. Sairauden tai vamman ilmeneminen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ei yksinään voi olla perusteena sille, että asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen hylkää oleskeluluvan uusimista koskevan hakemuksen tai tekee maasta karkottamista koskevan päätöksen.

9 artikla

1. Jäsenvaltio voi pyytää perheen yhdistämistä hakevalta henkilöltä perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että hänellä on

   a) sopiva asunto eli asunto, joka on verrattavissa vastaavan perheen tavanomaiseen asuntoon samalla alueella asianomaisessa jäsenvaltiossa

b) sairausvakuutus, joka kattaa sekä perheen yhdistämistä hakeva henkilön että hänen perheenjäsentensä kaikki riskit asianomaisessa jäsenvaltiossa

c) vakaat ja riittävät tulot ja varat eli tulot ja varat, jotka ylittävät tai ovat vähintään yhtä suuret kuin asianomaisessa jäsenvaltiossa sosiaaliavustuksen myöntämiselle asetettu tuloraja.

Kun ensimmäistä alakohtaa ei voida soveltaa, tulojen ja varojen katsotaan olevan riittävät, jos ne ovat vähintään yhtä suuret kuin asianomaisen jäsenvaltion sosiaaliturvan mukaan maksettava vähimmäiseläke

2. Jäsenvaltiot saavat vahvistaa 1 kohdassa säädetyt asuntoa, sairausvakuutusta sekä tuloja ja varoja koskevat edellytykset ainoastaan voidakseen varmistaa, että perheen yhdistämistä hakeva henkilö pystyy huolehtimaan luoksensa tulevien perheenjäsenten elatuksesta hakematta lisätukea julkisista varoista. Näiden edellytysten soveltaminen ei saa aiheuttaa syrjivää kohtelua jäsenvaltion kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välillä.

3. Edellä olevan 1 kohdan säännöksiä ei sovelleta, jos perheen yhdistämistä hakeva henkilö on pakolainen tai toissijaista suojelua saava henkilö.

10 artikla

1. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että perheen yhdistämistä hakeva henkilö on asunut laillisesti niiden alueella tietyn ajanjakson, jonka pituus voi olla enintään yksi vuosi, ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä.

2. Edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta, jos perheen yhdistämistä hakeva henkilö on pakolainen tai toissijaista suojelua saava henkilö.

V luku

Perheenjäsenten maahantulo ja maassa oleskelu

11 artikla

1. Asianomainen jäsenvaltio antaa luvan perheenjäsenen maahantuloon heti kun perheen yhdistämisen nojalla tehty maahantulohakemus on hyväksytty. Jäsenvaltiot edistävät kaikin tavoin tällaisen henkilön vaadittujen viisumien saamista, kauttakulkuviisumit mukaan luettuina. Nämä viisumit ovat maksuttomia.

2. Asianomainen jäsenvaltio myöntää perheenjäsenelle oleskeluluvan, jonka voimassaoloa voidaan jatkaa ja joka on voimassa yhtä kauan kuin perheen yhdistämistä hakevan henkilön oleskelulupa. Jos perheen yhdistämistä hakevalla henkilöllä on pysyvä tai rajoittamattomaksi ajaksi myönnetty oleskelulupa, jäsenvaltiot voivat rajoittaa perheenjäsenen ensimmäisen oleskeluluvan voimassaoloajan yhteen vuoteen.

12 artikla

1. Perheen yhdistämistä hakevan henkilön perheenjäsenillä on unionin kansalaisten kanssa tasavertaiset oikeudet

   a) koulutukseen

   b) palkkatyön tekemiseen tai itsenäisen ammatin harjoittamiseen

   c) ammatilliseen ohjaukseen, ammatilliseen koulutukseen ja täydennys-koulutukseen sekä uudelleenkoulutukseen.

2. Edellä olevan 1 kohdan b ja c alakohdan säännöksiä ei sovelleta 5 artiklan 1 kohdan d ja e alakohdassa tarkoitettuihin ylenevää polvea oleviin sukulaisiin ja täysi-ikäisiin lapsiin.

13 artikla

1. Aviopuolisolla tai avopuolisolla ja täysi-ikäisyyden saavuttaneella lapsella on viimeistään neljän vuoden maassa oleskelun jälkeen, jos perhesuhteet ovat säilyneet, oikeus omaan oleskelulupaan, joka ei ole sidoksissa perheen yhdistämistä hakeneeseen henkilöön.

2. Jäsenvaltiot voivat myöntää 5 artiklan 1 kohdan d ja e alakohdassa tarkoitetuille ylenevää polvea oleville sukulaisille ja täysi-ikäisille lapsille oman oleskeluluvan.

3. Perheen yhdistämistä varten maahan tulleet henkilöt, jotka ovat asuneet siellä vähintään vuoden ajan, voivat leskeyden, avioeron, asumuseron taikka ylenevää tai alenevaa polvea olevien sukulaisten kuoleman yhteydessä hakea omaa oleskelulupaa. Jäsenvaltiot hyväksyvät tällaiset hakemukset, jos erityisen vaikea tilanne sitä edellyttää.

VI luku

Seuraamukset ja muutoksenhaku

14 artikla

1. Jäsenvaltiot voivat hylätä perheen yhdistämistä varten tehdyn maahantuloa ja oleskelua koskevan hakemuksen ja peruuttaa perheenjäsenten oleskeluluvan tai kieltäytyä uusimasta sitä, jos käy ilmi,

   a) että heidän maahantuloa ja/tai oleskelua koskeva lupansa on myönnetty väärennettyjen asiakirjojen tai petoksen perusteella tai

   b) että avioliitto on solmittu tai adoptio toteutettu yksinomaan sitä varten, että asianomainen henkilö voisi tulla jäsenvaltioon tai oleskella siellä.

2. Jäsenvaltiot suorittavat tapauskohtaisia tarkastuksia, jos siihen on olemassa perustellut epäilykset.

15 artikla

Päättäessään oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä tai perheen yhdistämistä hakevan henkilön tai hänen perheenjäsentensä karkottamisesta jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon perhesiteiden luonteen ja kiinteyden ja jäsenvaltiossa oleskelun keston sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet lähtömaahan.

16 artikla

Jos perheen yhdistämistä koskeva hakemus hylätään tai jos kyseessä on oleskeluluvan peruuttaminen tai maastapoistumispäätös, on perheen yhdistämistä hakevalla henkilöllä ja hänen perheenjäsenillään oikeus hakea päätökseen muutosta oikeusteitse kyseisessä jäsenvaltiossa.

17 artikla

Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, ja niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, suhteutettuja ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on annettava tiedoksi komissiolle nämä säännökset viimeistään 19 artiklassa mainittuna päivänä ja niiden muutokset viipymättä.

VII luku

Loppusäännökset

18 artikla

Komissio toimittaa viimeistään kahden vuoden kuluttua 19 artiklassa säädetyn määräajan päättymisestä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa ja tekee tarvittaessa ehdotuksia sen muuttamisesta.

19 artikla

Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

20 artikla

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen kun se on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

21 artikla

Tämä direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja

LIITE

Neuvoston direktiivi 64/221/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1964, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta[1].

Neuvoston direktiivi 68/360/ETY, annettu 15 päivänä lokakuuta 1968, jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta[2].

Komission asetus (ETY) N:o 1251/70, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1970, työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa[3].

Neuvoston direktiivi 73/148/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1973, sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta[4].

Neuvoston direktiivi 75/34/ETY, annettu 17 päivänä joulukuuta 1974, jäsenvaltion kansalaisten oikeudesta jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisinä ammatinharjoittajina[5].

Neuvoston direktiivi 90/364/ETY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 1990, oleskeluoikeudesta[6].

Neuvoston direktiivi 90/365/ETY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 1990, ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta[7].

Neuvoston direktiivi 93/96/ETY, annettu 29 päivänä lokakuuta 1993, opiskelijoiden oleskeluoikeudesta[8].

---

1 EYVL 56, 4.4.1964, s. 850/64.
2 EYVL L 257, 19.10.1968, s. 13.
3 EYVL L 142, 30.6.1970, s. 24.
4 EYVL L 172, 28.6.1973, s. 14.
5 EYVL L 14, 20.1.1975, s. 10.
6 EYVL L 180, 13.7.1990, s. 26.
7 EYVL L 180, 13.7.1990, s. 28.
8 EYVL L 317, 18.12.1993, s. 59.