

Asia C-540/03

Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto

Maahanmuuttopolitiikka – Kolmansien maiden kansalaisten alaikäisten lasten oikeus perheenyhdistämiseen – Direktiivi 2003/86/EY – Perusoikeuksien suoja – Perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus – Velvollisuus ottaa huomioon alaikäisen lapsen etu

Julkisasiamies J. Kokottin ratkaisuehdotus 8.9.2005	I - 5776
Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 27.6.2006	I - 5809

Tuomion tiivistelmä

1. *Kumoamiskanne – Kannekelpoiset toimet (EY 230 artikla)*

2. *Yhteisön oikeus – Periaatteet – Perusoikeudet – Perhe-elämän kunnioittaminen (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 24 artikla)*
3. *Viisumit, turvapaikka, maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Oikeus perheen-yhdistämiseen – Direktiivi 2003/86 (Neuvoston direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohta, 5 artiklan 5 kohta ja 17 artikla)*
4. *Viisumit, turvapaikka, maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Oikeus perheen-yhdistämiseen – Direktiivi 2003/86 (Neuvoston direktiivin 2003/86 4 artiklan 6 kohta, 5 artiklan 5 kohta ja 17 artikla)*
5. *Viisumit, turvapaikka, maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Oikeus perheen-yhdistämiseen – Direktiivi 2003/86 (Neuvoston direktiivin 2003/86 5 artiklan 5 kohta, 8 artikla ja 17 artikla)*

1. Se, että kumoamiskanteen kohteena olevissa direktiivin säännöksissä jäsenvaltioille myönnetään tietty harkintavalta ja sallitaan niiden tietyssä tilanteissa soveltavan kansallista lainsäädäntöä, joka poikkeaa kyseisessä direktiivissä säädetyistä lähtökohtaisista säännöistä, ei merkitse sitä, ettei kyseisiin säännöksiin sovelleta EY 230 artiklassa määrättyä yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamaa laillisuusvalvontaa.

via kansallisia lakeja tai sallitaan tämä nimenomaisesti tai implisiittisesti.

(ks. 22 ja 23 kohta)

Tällaiset säännökset voivat lisäksi sellaisenaan olla ristiriidassa perusoikeuksien kanssa, jos niissä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus antaa tai pitää voimassa perusoikeuksien kanssa ristiriidassa ole-

2. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus kuuluu perusoikeuksiin, joita suojataan yhteisön oikeusjärjestyksessä. Tämä henkilön oikeus asua lähiomaistensa kanssa merkitsee jäsenvaltioille sellaisia velvollisuuksia, jotka voivat tarkoittaa pidättymistä silloin, kun jäsenvaltio voi olla velvollinen olemaan karkottamatta tiettyä henkilöä, tai toimimista silloin, kun jäsenvaltio on velvollinen sallimaan tietyn henkilön maahantulon alueelleen ja oleskelun siellä. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei perusoikeutena

taatakään ulkomaalaisen oikeutta saapua tietyn maan alueelle tai oleskella siellä, henkilön karkottamisella maasta, jossa hänen lähiomaisensa elävät, saatetaan puuttua perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen, sellaisena kuin tätä oikeutta suojataan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleella.

Myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa tunnustetaan perhe-elämän kunnioittamista koskeva periaate. Yleissopimus perustuu sen hyväksymiselle, että lapsen tulisi persoonallisuutensa täysipainoisen ja sopusointuisen kehityksen vuoksi kasvaa perheessä, mikä todetaan kyseisen yleissopimuksen kuudennessa perustelukappaleessa. Kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleessa määrätään näin ollen, että sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, ja 10 artiklan 1 kappaleen mukaan kyseisestä velvollisuudesta seuraa, että lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon maahantuloa tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa tunnustetaan sama, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus. Tätä määräystä on luettava yhdessä mainitun perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa ja ottaen huomioon 24 artiklan 3 kohdassa ilmaistu

lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti.

Mainituissa eri asiakirjoissa korostetaan sitä merkitystä, joka perhe-elämällä on lapselle, ja suositellaan valtioiden ottavan huomioon lapsen edun, mutta niissä ei luoda perheenjäsenten subjektiivista oikeutta saada lupaa saapua tietyn valtion alueelle, eikä niitä voida tulkita siten, että niillä evättäisiin valtioilta tietty harkintavalta, kun ne tutkivat perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia.

(ks. 52, 53 ja 57–59 kohta)

3. Vaikka oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia, jotka vastaavat selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, koska kyseisessä säännöksessä jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivissä määritetyissä tapauksissa sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa, mainitun 4 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta vaikuttaa tietyissä tiukasti määritellyissä tilanteissa eli silloin, kun 12 vuotta vanhempi lapsi saapuu maahan muusta perheestä erillään, siten, että jäsenvaltiot säilyttävät osittain harkintavaltansa, ja mahdollistaa

sen, että ennen kuin ne direktiivin nojalla sallivat lapsen maahantulon ja oleskelun, ne voivat tutkia, täyttääkö lapsi sellaisen kotoutumisedellytyksen, josta on säädetty direktiivin täytäntöönpanopäivänä voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä.

Viimeksi mainitun säännöksen ei voida katsoa olevan ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ilmaistun, perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden kanssa, koska kyseistä oikeutta ei voida tulkita siten, että se sisältäisi välttämättä jäsenvaltiolle kuuluvan velvollisuuden sallia perheen yhdistäminen alueellaan, ja koska mainitussa säännöksessä ainoastaan säilytetään jäsenvaltion harkintavalta, kun siinä rajoitetaan harkintavalta koskemaan kansallisessa lainsäädännössä määritetyn kriteerin tutkimista, jolloin jäsenvaltion on noudatettava muun muassa direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa ja 17 artiklassa ilmaistuja periaatteita. Kotouttamista koskeva tarve voi joka tapauksessa kuulua useiden kyseisen ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettujen oikeutettujen päämäärien alaan.

Tältä osin on todettava, että sitä, ettei direktiivissä 2003/86 ole määritelty kotoutumisen käsitettä, ei voida tulkita siten, että se merkitsi jäsenvaltioille myönnettyä lupaa käyttää kyseistä käsitettä tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden

kanssa ja erityisesti perusoikeuksien kanssa. Sellaiset jäsenvaltiot, jotka haluavat turvautua kyseiseen poikkeukseen, eivät nimittäin voi soveltaa määrittelemätöntä kotoutumisen käsitettä, vaan niiden on sovellettava sellaista kotoutumisedellytystä, josta direktiivin täytäntöönpanopäivänä oli säädetty niiden lainsäädännössä, kun ne tutkivat yli 12-vuotiaan, perheestään erillään maahan saapuvan lapsen erityistä tilannetta. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeistä alakohtaa ei näin ollen voida tulkita siten, että siinä sallittaisiin jäsenvaltioiden nimenomaisesti tai implisiittisesti antavan sellaisia täytäntöönpanosäännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden kanssa.

Ei myöskään voida todeta, ettei yhteisön lainsäätäjän olisi mainitussa 4 artiklan 1 kohdan viimeisessä alakohdassa kiinnittänyt tarpeeksi huomiota lasten etuun. Kyseisen 4 artiklan 1 kohdan sisältö nimittäin osoittaa, että lapsen etu on ollut ensisijainen näkökohta kyseistä säännöstä annettaessa, eikä voida havaita, että kyseisen säännöksen viimeisessä alakohdassa ei oteta lapsen etua riittävästi huomioon tai sallitaan sellaisten jäsenvaltioiden, jotka päättävät ottaa huomioon kotoutumisedellytyksen, jättävän ottamatta lapsen etua huomioon. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa päinvastoin asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus ottaa alaikäisen lapsen etu asianmukaisesti huomioon.

Tässä yhteydessä 12 vuoden ikää koskeva valinta ei ole sellainen edellytys, jolla loukattaisiin ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaa periaatetta, koska kyse on edellytyksestä, joka vastaa alaikäisen lapsen sellaista elämänvaihetta, jolloin tämä on jo elänyt suhteellisen pitkän ajan kolmannessa maassa ilman perheenjäseniään, joten kotoutuminen toiseen ympäristöön on omiaan tuottamaan enemmän vaikeuksia.

Tästä seuraa, ettei voida katsoa, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdan viimeinen alakohta olisi ristiriidassa perhe-elämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden tai ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen kanssa sellaisenaan tai siksi, että siinä sallittaisiin nimenomaisesti tai implisiittisesti jäsenvaltioiden toimivan niiden kanssa ristiriitaisella tavalla.

(ks. 60–62, 66, 70, 71, 73, 74 ja 76 kohta)

4. Oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun direktiivin 2003/86 4 artiklan 6 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa direktiivissä säädettyjä perheenyhdistämistä koskevia edellytyksiä ainoastaan sellaisiin hakemuksiin, jotka on tehty ennen kuin lapset ovat täyttäneet 15 vuotta. Kyseistä säännöstä ei

kuitenkaan voida tulkita siten, että siinä kiellettäisiin jäsenvaltioita ottamasta huomioon yli 15-vuotiasta lasta koskevaa hakemusta tai sallittaisiin se, että jäsenvaltiot jättävät tällaisen hakemuksen huomioon ottamatta.

Tältä osin on merkityksetöntä, että kyseisen säännöksen viimeisessä virkkeessä säädetään, että jos hakemus tehdään lapsen jo täytettyä 15 vuotta, jäsenvaltiot, jotka päättävät soveltaa tätä poikkeusta, sallivat tällaisten lasten maahantulon ja maassaoleskelun ”muulla kuin perheenyhdistämisen perusteella”. Ilmaisu ”perheenyhdistäminen” on nimittäin tulkittava direktiivin asiayhteydessä siten, että kyse on sellaisissa tapauksissa tapahtuvasta perheenyhdistämisestä, joissa kyseinen direktiivi siihen velvoittaa. Kyseistä säännöstä ei voida tulkita siten, että siinä kiellettäisiin poikkeusta soveltavaa jäsenvaltiota sallimasta lapsen maahantuloa ja maassaoleskelua sillä perusteella, että hän voi asua vanhempiensa kanssa.

Direktiivin 4 artiklan 6 kohtaa on lisäksi luettava ottaen huomioon periaatteet, jotka ilmenevät saman direktiivin 5 artiklan 5 kohdasta, jossa jäsenvaltiot veloitetaan ottamaan asianmukaisesti huomioon alaikäisen lapsen etu, ja kyseisen direktiivin 17 artiklasta, jossa ne veloitetaan ottamaan huomioon useita seikkoja, joihin kuuluvat myös henkilön perhesiteet. Tästä seuraa, että jäsenvaltio

on velvollinen tutkimaan yli 15-vuotiaan lapsen tekemän hakemuksen lapsen edun mukaisesti ja perhe-elämän edistämisen kannalta edullisella tavalla.

Ei myöskään voida katsoa, että 15 vuoden ikää koskeva valinta olisi edellytys, joka olisi ristiriidassa ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen kanssa.

Tästä seuraa, ettei direktiivin 4 artiklan 6 kohdan voida katsoa olevan ristiriidassa perhe-elämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden ja ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen kanssa sellaisenaan tai sen takia, että siinä sallittaisiin nimenomaisesti tai implisiittisesti jäsenvaltioiden toimivan niiden kanssa ristiriitaisella tavalla.

(ks. 85–90 kohta)

5. Oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun direktiivin 2003/86 8 artiklassa, jossa sallitaan se, että jäsenvaltiot poikkeavat direktiivissä säädetyistä perheenyhdistämisestä koskevista säännöistä, ei estetä

kaikkea perheenyhdistämistä, vaan sillä jätetään jäsenvaltioille tietty rajallinen harkintavaltia, jonka avulla ne voivat varmistua siitä, että perheenyhdistäminen tapahtuu hyvissä olosuhteissa sen jälkeen, kun perheenkokoaja on oleskellut vastaanottavassa valtiossa vakiintuneen asettautumisen ja tietynasteisen kotoutumisen kannalta riittävän pitkän ajanjakson. Näin ollen on todettava, että se, että jäsenvaltio ottaa nämä seikat huomioon ja että sillä on mahdollisuus myöhentää perheenyhdistämistä kahdella tai tapauksesta riippuen kolmella vuodella, ei ole ristiriidassa perhe-elämän kunnioittamista koskevan sellaisen oikeuden kanssa, joka on ilmaistu erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinut.

Kuten direktiivin 17 artiklasta ilmenee, jäsenvaltiossa oleskelun pituus on sitä paitsi ainoastaan yksi niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan, eikä odotusaikaa voida määrätä ottamatta yksittäisissä tilanteissa huomioon kaikkia asiaankuuluvia seikkoja. Sama koskee jäsenvaltion vastaanottokapasiteettia koskevaa kriteeriä, joka voi olla yksi niistä seikoista, jotka otetaan huomioon hakemusta tutkittaessa, mutta jota ei voida tulkita siten, että siinä sallittaisiin minkäänlaista kiintiöjärjestelmää tai sellaista kolmen vuoden odotusaikaa, joka määrättäisiin ottamatta huomioon yksittäisiin tilanteisiin liittyviä erityisiä olosuhteita. Sellainen kaikkia seikkoja koskeva arviointi, josta säädetään direktiivin 17 artiklassa,

ei nimittäin mahdollista sitä, että huomioon otetaan ainoastaan tämä seikka, ja siinä veloitetaan tutkimaan hakemuksen ajankohdan tosiasiallinen vastaanotokapasiteetti.

Jäsenvaltioiden on lisäksi direktiivin 5 artiklan 5 kohdan mukaisesti tässä arvioinnissa huolehdittava siitä, että alaikäisen lapsen etu otetaan asianmukaisesti huomioon.

Direktiivin 8 artiklan ei näin ollen voida katsoa olevan ristiriidassa perhe-elämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden tai lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa sellaisenaan tai sen takia, että siinä sallittaisiin nimenomaisesti tai implisiittisesti jäsenvaltioiden toimivan niiden kanssa ristiriitaisella tavalla.

(ks. 97–101 ja 103 kohta)