

OIK-30 Pohjankoski Pekka(UM) 03.10.2011

EU-ministerivaliokunta 4.-6.10.2011 (kirjallinen menettely)

Viite

Asia

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN YHDISTETYT ASIAT C-356/11 JA C-357/11, O JA S YM.**Kirjallisten huomautusten esittäminen - unionin kansalaisuus -
perheenyhdistäminen - kolmannen valtion kansalainen -
oleskelulupa - toimeentuloedellytys - perusoikeudet**

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on esittänyt unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisupyyntöä asioissa, jotka koskevat kolmannen valtion kansalaisen oleskelulupahakemusta ja mahdollisuutta perheenyhdistämiseen tilanteessa, jossa hakijan aviopuolison huollossa oleva lapsi on Euroopan unionin kansalainen. Unionin tuomioistuimen presidentti on 8.9.2011 antamallaan määräyksellä yhdistänyt kyseessä olevat ennakkoratkaisuasiat, joten niitä käsitellään yhdessä ja niistä annetaan yksi tuomio.

KHO on esittänyt unionin tuomioistuimelle molemmissa asioissa kaksi ennakkoratkaisukysymystä. Asioissa tarkoituksena on ensinnäkin selvittää, onko unionin kansalaisuuden perustava Euroopan unionista toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artikla esteenä sille, että kolmannen valtion kansalaiselta evätään oleskelulupa toimeentulon puuttumisen vuoksi tilanteessa, jossa tämän aviopuolisolla on huollossaan lapsi, joka on unionin kansalainen. Lisäksi KHO tiedustelee onko asioissa mahdollisesti merkitystä seikoilla, jotka liittyvät henkilöiden perhetilanteeseen, mm. asumiseen yhdessä.

Määräaika Suomen kirjallisten huomautusten jättämiselle päättyy 24.10.2011.

Asian tausta

Asiassa C-356/11 perheenkokoaja, jolla on Suomessa pysyvä oleskelulupa, on Ghanan kansalainen. Hänellä on aiemmasta avioliitostaan Suomen kansalaisen kanssa vuonna 2003 syntynyt lapsi, joka on Suomen kansalainen. Lapsen isä asuu Suomessa, mutta perheenkokoaja on lapsen ainoa huoltaja. Hakija, joka on Norsunluurannikon kansalainen, avioitui vuonna 2008 perheenkokoajan kanssa ja heillä on avioliitostaan yhteinen vuonna 2009 syntynyt lapsi, joka on Ghanan kansalainen. Ennakkoratkaisupyyntöön mukaan oleskelulupaa vailla oleva hakija asuu samassa taloudessa perheenkokoajan ja lasten kanssa.

Asiassa C-357/11 perheenkokoaja, jolla on Suomessa pysyvä oleskelulupa, on Algerian kansalainen. Hänellä on aiemmasta avioliitostaan Suomen kansalaisen kanssa vuonna 2004 syntynyt lapsi, joka on Suomen ja Algerian kansalainen. Lapsen isä, jonka

ennakkoratkaisupyynnön mukaan on kerrottu tapaavan lasta, asuu Suomessa, mutta perheenkokoaja on lapsen ainoa huoltaja. Hakija, joka on avioitunut perheenkokoajan kanssa vuonna 2006, on hakenut Suomesta turvapaikkaa samana vuonna, mutta hänet on käännytetty kotimaahansa Algeriaan, minkä jälkeen perheenkokoaja on hakenut hakijalle oleskelulupaa Suomeen. Perheenkokoajalla ja hakijalla on yhteinen lapsi, joka on Algerian kansalainen ja syntynyt Suomessa vuonna 2007 ja molempien vanhempinsa huollossa.

Maahanmuuttovirasto on hylännyt molemmissa pääasioissa hakijoiden oleskelulupahakemukset katsoen, että hakijoiden toimeentulo ei ole turvattu ulkomaalaislain (301/2004) edellyttämällä tavalla. Lisäksi lapsen edun tai poikkeuksellisen painavien syiden ei ole katsottu edellyttävän toimeentuloedellytyksestä poikkeamista. Päätöksistä on valitettu Helsingin hallinto-oikeuteen, joka pysytti toisen Maahanmuuttoviraston päätöksistä (asia C-356/11) ja kumosi toisen (asia C-357/11) katsoen lapsen edun sitä edellyttävän. Näistä ratkaisuista on sittemmin valitettu KHO:een, joka on antamallaan välipäätöksellä esittänyt nyt käsillä olevat ennakkoratkaisupyynnot unionin tuomioistuimelle.

Asian merkitys Suomen kannalta

Kyseessä on suomalainen ennakkoratkaisuasia, jossa KHO tulee antamaan lopullisen ratkaisun. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että kolmannen valtion kansalaiselle on myönnettävä oleskelulupa, jos hakijan aviopuolisolla on lapsi, joka on Suomen kansalainen, tällä on vaikutusta EU:n ulkopuolelta Suomeen tulevien henkilöiden oleskelulupien myöntämisedellytyksiin.

Unionin tuomioistuin ei ole aikaisemmin käsitellyt vastaavaa tilannetta oikeuskäytännössään. Asiassa nousee esiin erityisesti unionin kansalaisuutta koskevien artiklojen tulkintaa ja ulottuvuutta koskevia kysymyksiä, erityisesti nk. *Zambrano*-oikeuskäytännön kannalta. Suomen intressinä asiassa on puoltaa kantaa, jonka mukaan oleskeluluvan epääminen hakijalta nyt esillä olevien tilanteiden kaltaisissa tilanteissa ei ole ristiriidassa unionin perussopimusten ja erityisesti SEUT 20 ja 21 artiklan kanssa.

Asian kannalta keskeiset unionin oikeuden määräykset

SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan:

Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaan:

Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa säädetään seuraavasti:

Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen

Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätään seuraavasti:

Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta

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

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

Suomen kanta ja kirjallisten huomautusten päälinjat

Suomen kanta

Suomi katsoisi ensisijaisena vastauksenaan ennakkoratkaisukysymyksiin, joita on tarkasteltava yhdessä, että SEUT 20 tai 21 artikla eivät ole esteenä kolmannen valtion kansalaisen oleskeluluvan epäämiselle toimeentuloedellytyksen puuttuessa pääasioiden kaltaisissa tilanteissa. Kyseessä on tilanne, johon kyseiset unionin oikeuden määräykset eivät sovellu, koska mistään seikasta ei ilmene, että oleskeluluvan epäämisen vaikutuksesta kyseinen unionin kansalainen ei tosiasiallisesti voisi käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaansa liittyvistä oikeuksista tai hänelle olisi hankalampaa käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Koska kyseessä oleva tilanne ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, oleskeluluvan epääminen ei myöskään ole ristiriidassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklassa tarkoitettujen oikeuksien ja erityisesti unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa tarkoitetun perhe-elämän suojaan koskevan oikeuden kanssa.

Lisäksi katsottaisiin, että asiassa ei ole merkityksellistä vaikka oleskelulupaa vailla olevalla kolmannen maan kansalaisella, joka ei asu Suomessa, ja hänen aviopuolisollaan olisi yhteinen, yhteisessä huollossa oleva ja Suomessa asuva lapsi, joka on kolmannen maan kansalainen. Asiaa ei tule tarkastella eri tavalla myöskään, vaikka em. henkilöt sekä em. lapsi, jolla on unionin kansalaisuus, asuisivat yhdessä.

Siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoisi pääasioiden tilanteiden kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan, Suomi katsoisi toissijaisesti, että SEUT 20 tai 21 artiklasta taikka unionin perusoikeuskirjan 7 artiklasta tai EIS:n 8 artiklasta ei voitaisi johtaa pääasioiden hakijoille oikeutta oleskeluluvan saamiseen. Suomi korostaisi, että tällainen tulkinta laajentaisi unionin kansalaisuudesta oikeuksia johtavien henkilöiden piiriä suhteettomasti ja tavalla, jota unionin perusoikeuskirjassa ja EIS:ssa turvattu perhe-elämän suoja eivät edellytä.

Joka tapauksessa Suomen näkemyksen mukaan mahdollinen perusoikeuksien mukaisuuden arviointi olisi kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Perustelut

Ensisijaisesti olisi todettava, että käsillä olevat tilanteet eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Pääasioiden hakijoille ei voida johtaa mistään unionin oikeuden säännöksestä oikeutta oleskeluun unionin alueella. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että SEUT 20 tai 21¹ artikla ei tule sovellettavaksi pääasioiden kaltaisessa tilanteessa. Vaikka unionin kansalaisuus on jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema, sitä sovelletaan vain perustamissopimuksen aineellisella soveltamisalalla.² Pääasioissa kyseessä olevien hakijoiden tilanteet eivät kuulu unionin oikeuden aineelliseen soveltamisalaan ja siten SEUT 20 artikla ei voi olla niiden toteuttamisen esteenä.

Nyt käsiteltävänä olevat tilanteet on erityisesti erotettava asiassa *Ruiz Zambrano*³ annettusta ratkaisusta. Kyseisessä asiassa tuomioistuin katsoi, että SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiallisesti voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella. Näin ollen kolmannen valtion kansalaiselta ei tulisi evätä oleskelua jäsenvaltiossa, jossa hänen pienet lapsensa, jotka ovat kyseisen jäsenvaltion kansalaisia ja hänen huollettavinaan, asuvat. Tästä on nimittäin katsottava seuraavan, että kyseiset lapset, jotka ovat unionin kansalaisia, joutuvat lähtemään unionin alueelta vanhempansa mukana.⁴ Pääasioiden tilanne on kuitenkin merkittävästi erilainen, sillä kyseessä oleva unionin kansalainen ei ole pääasian hakijan huollossa oleva lapsi. Toisin kuin asiassa *Ruiz Zambrano*, ei voida katsoa seuraavan, että unionin kansalaisen on tosiasiallisesti lähdettävä unionin alueelta kyseisen kansallisen toimenpiteen seurauksena. Jos lapsen huoltaja aviopuolisonsa oleskeluluvan epäämisen seurauksena päättää lähteä lapsensa kanssa unionin alueen ulkopuolelle, kyse on huoltajan tekemästä valinnasta eikä epäämispäätöksen väistämättömästä seurauksesta.

Asiassa *McCarthy*⁵ tuomioistuin katsoi, että oleskeluluvan epäämistä kolmannen valtion kansalaiselta ei voida pitää unionin kansalaisuutta koskevien määräysten vastaisena, jos oleskelun epääminen ei vaikuta unionin kansalaisen oikeuteen käyttää pääosaa tälle asemansa perusteella kuuluvista oikeuksista tai tämän oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.⁶ Ennakkoratkaisuasioissa käsillä olevissa tilanteissa asia on juuri näin: lapsen, jolla on unionin kansalaisuus, huoltajan aviopuolison oleskeluluvan epääminen ei vaikuta mitenkään kyseisen unionin kansalaisen mahdollisuuksiin käyttää asemaansa liittyviä oikeuksia.

Myöskään unionin sekundaarilainsäädäntö ei anna pääasioiden hakijoille oikeutta oleskeluluvan saamiseen. Vaikka nk. perheenyhdistämisdirektiivi 2003/86/EY⁷ on periaatteessa sovellettavissa nyt käsiteltävinä olevien asioiden tosiseikastoon, on

¹ KHO viittaa ennakkoratkaisukysymyksissään ainoastaan SEUT 20 artiklaan. On kuitenkin aiheellista tarkastella asiaa myös SEUT 21 artiklan näkökulmasta, sillä SEUT 21 artikla täsmentää SEUT 20 artiklan sisältöä, erityisesti sikäli kuin on kyse unionin kansalaisen oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella.

² Asia C-391/09, Runevič-Vardyn ja Wardyn, tuomio 12.5.2011, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 61 kohta.

³ Asia C-34/09, Ruiz Zambrano, tuomio 8.3.2011, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

⁴ Em. asia C-34/09, Ruiz Zambrano, tuomion 42-44 kohdat.

⁵ Asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

⁶ Asia C-434/09, McCarthy, 49 kohta.

⁷ Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen, EUVL L 251, 3.10.2003, s. 12–18.

ilmeistä, että direktiivissä asetettu toimeentuloedellytys ei täyty.⁸ Koska tilanne ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, ei myöskään unionin perusoikeusjärjestelmä voi tulla tarkasteltavaksi.

Jos unionin tuomioistuimien kuitenkin katsoisi, että käsillä olevaan tosiseikastoon on sovellettava SEUT 20 tai 21 artiklaa tai että pääasioiden tilanteet kuuluisivat unionin oikeuden soveltamisalaan muulla perusteella⁹, toissijaisesti katsottaisiin, että SEUT 20 tai 21 artiklasta taikka perusoikeuskirjan 7 artiklasta tai EIS:n 8 artiklasta ei voida johtaa oikeutta perheenyhdistämiseen pääasioiden kaltaisissa tilanteissa.

SEUT 20 artiklan ei voida sanamuotonsa, tarkoituksensa tai tavoitteidensa perusteella katsoa antavan oleskeluoikeutta unionin kansalaisen huoltajan aviopuolisolle pääasioiden kaltaisissa tilanteissa. Tämä päätelmä ei muutu, vaikka tulkinnassa huomioidaan perusoikeudet ja nimenomaan perhe-elämän suoja, sellaisena kuin se ilmaistaan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja EIS:n 8 artiklassa. Nämä perusoikeudet eivät nimittäin itsessään anna oikeutta vastaavassa laajuudessa tapahtuvaan perheenyhdistämiseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön mukaan valtiolla ei ole yleistä velvollisuutta noudattaa maahanmuuttajan valintaa asuinmaasta eikä velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan.¹⁰ Erityisen merkittävää on se, onko perhe-elämä aloitettu aikana, jolloin asianomaiset ovat olleet tietoisia, että jonkun heistä asema maahanmuuttajana on sellainen, että perhe-elämän jatkuvuus isäntämaassa on ollut alusta alkaen epävarmaa. Tällaisessa tapauksessa ulkomaalaisen maastapoistaminen voi vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa merkitä EIS 8 artiklan rikkomista.¹¹ Myös toimeentuloedellytystä arvioitaessa on otettava huomioon oikeus perhe-elämän suojaan.¹² EIT:n mukaan ei kuitenkaan ole periaatteessa kohtuutonta vaatia perheenkokoajalta riittävän itsenäisiä ja pysyviä tuloja, jotka eivät koostu sosiaalietuuksista.¹³

Pääasioissa kyseessä olevien henkilöiden perhe-elämän alkaessa sen jatkuvuus Suomessa on ollut alusta asti epävarmaa. Mikään ei viittaa ylitsepääsemättömiin esteisiin perheen asumiselle hakijan alkuperämaassa tai siihen, ettei muu perhe voisi vierailta hakijan luona alkuperämaassa.¹⁴ Siten hakijoiden oleskeluluvan epäämistä toimeentulon puuttumisen vuoksi ei voida pitää perhe-elämän suojan loukkauksena EIS:n mukaan. Näin myös KHO on katsonut oikeuskäytännössään.¹⁵

Joka tapauksessa katsottaisiin, että asioiden tosiseikaston arviointi perusoikeuksien näkökulmasta on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

⁸ Ks. erityisesti direktiivin 2003/86/EY 7 artiklan 1 kohdan c) alakohta.

⁹ Esimerkiksi johtuen siitä, että riippumatta perheenyhdistämisdirektiivin aineellisten edellytysten täyttymisestä ollaan kuitenkin direktiivin soveltamisalalla, mistä johtuen asiaa tulee tarkastella perusoikeuksien näkökulmasta. Vrt. tältä osin asia C-578/08, Chakroun, tuomio 2.3.2010, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 44 kohta.

¹⁰ Ks. esim. Ahmut v. Alankomaat, tuomio 28.11.1998, Recueil des arrêts et décisions 1996-VI, p. 2031, 67 kohta.

¹¹ Rodrigues da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat, tuomio 31.1.2006, no. 50435/99, 39 kohta.

¹² Em. asia C-578/08, Chakroun, tuomion 44 kohta.

¹³ Konstatinov v. Alankomaat, tuomio 23.4.2007, no. 16351/03, 50 kohta.

¹⁴ Vrt. tässä suhteessa Darren Omeregie ym. v. Norja, tuomio 31.7.2008, no. 265/07, 66 kohta.

¹⁵ Esim. asia KHO:2010:17.

Asian valmistelu

Asian valmisteluun ovat osallistuneet SM:n, OM:n ja UM:n edustajat. Asiassa on kuultu Maahanmuuttovirastoa.

Asiaa on käsitelty Oikeudelliset kysymykset -jaoston kirjallisessa menettelyssä 29.-30.9.2011.

Esitys

EU-ministerivaliokunnalle esitetään, että Suomi laatii unionin tuomioistuimelle huomautukset edellä esitettyjä päälinjoja noudattaen.

Lainsäädäntöneuvos

Joni Heliskoski

LIITTEET

Asiasanat	Unionin tuomioistuin
Hoitaa	UM
Tiedoksi	OM, SM
