Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

7 päivänä marraskuuta 2018 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin tuomioistuimen toimivalta – Direktiivi 2003/86/EY – Oikeus perheenyhdistämiseen – 12 artikla – Kansainvälisen suojelun myöntämistä seuraavan kolmen kuukauden määräajan noudattamatta jättäminen – Toissijaisen suojeluaseman saaja – Viisumihakemuksen hylkääminen

Asiassa C-380/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 21.6.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.6.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

K ja

B

vastaan

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja M. Vilaras, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. Malenovský, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), M. Safjan ja D. Šváby,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.3.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– K ja B, edustajinaan C. J. Ullersma ja M. L. van Leer, advocaten,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja M. H. S. Gijzen,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.6.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL 2003, L 251, s. 12) 12 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä K ja B, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, ja toisaalta Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (turvallisuus- ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) (jäljempänä valtiosihteeri) ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä hylätä perheenyhdistämiseen perustuva hakemus viisumista yli kolmen kuukauden oleskelua varten.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/86

3 Direktiivin 2003/86 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Pakolaisten 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 perheenyhdistämiseen.”

4 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta, kun:

– –

c) perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa toissijaisen suojelun perusteella kansainvälisten velvoitteiden, kansallisen lainsäädännön tai jäsenvaltioiden käytännön mukaisesti tai hän on hakenut oleskelulupaa tällä perusteella ja odottaa asemaansa koskevaa päätöstä.”

5 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa luetellaan perheenkokoajan perheenjäsenet, joiden maahantulon ja maassaoleskelun jäsenvaltioiden on sallittava saman direktiivin nojalla.

6 Direktiivin 2003/86 5 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

7 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on:

a) asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset;

b) sairausvakuutus, joka kattaa asianomaisessa jäsenvaltiossa sekä perheenkokoajan että hänen perheenjäsentensä kaikki sellaiset riskit, jotka se kattaa yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta;

c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. – –”

8 Direktiivin 10 ja 11 artikla sisältävät sääntöjä, joita jäsenvaltioiden on sovellettava pakolaisiksi tunnustamiinsa henkilöihin.

9 Saman direktiivin 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellä olevasta 7 artiklasta poiketen jäsenvaltiot eivät saa pyytää pakolaista ja/tai perheenjäsentä tai -jäseniä esittämään 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä koskevien hakemusten osalta todisteita siitä, että pakolainen täyttää 7 artiklan mukaiset vaatimukset.

– –

Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että pakolainen täyttää 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä.

2. Edellä olevasta 8 artiklasta poiketen jäsenvaltiot eivät saa vaatia, että pakolainen on oleskellut niiden alueella tietyn ajan, ennen kuin hänen perheenjäsenensä voivat tulla hänen luokseen.”

10 Direktiivin 2003/86 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

Direktiivi 2004/83/EY

11 Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (EUVL 2004, L 304, s. 12) johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On tarpeen ottaa käyttöön perusteet, joilla kansainvälistä suojelua hakeville myönnetään toissijaista suojelua saavan henkilön asema. Nämä perusteet olisi johdettava kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa vahvistetuista velvollisuuksista ja jäsenvaltioissa voimassa olevista käytännöistä.”

Direktiivi 2011/95/EU

12 Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) johdanto-osan 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On tarpeen ottaa käyttöön yhteiset perusteet, joiden nojalla kansainvälistä suojelua hakevat tunnustetaan henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua. Nämä perusteet olisi johdettava kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa vahvistetuista velvollisuuksista ja jäsenvaltioissa voimassa olevista käytännöistä.”

Alankomaiden oikeus

13 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 29 §:n 1, 2 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. – – määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaiselle,

a) joka on yleissopimuksen mukainen pakolainen tai

b) joka on osoittanut uskottavasti, että hänellä on perusteltuja syitä olettaa, että jos hänet poistetaan maasta, hän altistuu todelliselle vaaralle joutua seuraavien seikkojen kohteeksi:
   1°. kuolemanrangaistus tai teloitus;
   2°. kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus taikka
   3°. siviilihenkilön henkeen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuva vakava ja henkilökohtainen uhka, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.

2. Edellä 28 §:ssä tarkoitettu määräaikainen oleskelulupa voidaan lisäksi myöntää jäljempänä luetelluille perheenjäsenille, jos he edellä 1 momentissa tarkoitetun ulkomaalaisen maahantulohetkellä kuuluivat hänen perheeseensä ja saapuivat Alankomaihin yhtä aikaa hänen kanssaan tai saapuivat hänen luokseen kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hänelle oli myönnetty – – määräaikainen oleskelulupa – –

– –

4. – – määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää myös 2 momentissa tarkoitetulle perheenjäsenelle, joka ei ole saapunut maahan 1 momentissa tarkoitetun ulkomaalaisen luo viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun tälle on myönnetty – – oleskelulupa, jos tämä perheenjäsen on hakenut tai hänen puolestaan on haettu kyseisten kolmen kuukauden kuluessa viisumia yli kolmen kuukauden oleskelua varten.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 F. G:llä, joka on kolmannen maan kansalainen, on ollut 23.9.2014 alkaen Alankomaissa toissijainen suojeluasema.

15 Hän jätti 22.1.2015 perheenyhdistämiseen perustuneen hakemuksen viisumista K:lle ja B:lle; hänen mukaansa ensin mainittu on hänen aviopuolisonsa ja jälkimmäinen hänen alaikäinen tyttärensä.

16 Valtiosihteeri hylkäsi hakemuksen 20.4.2015 sillä perusteella, että se oli jätetty yli kolme kuukautta sen jälkeen, kun F. G. oli saanut oleskeluluvan Alankomaissa eikä tällainen viivästys ollut anteeksiannettava.

17 K:n ja B:n tehtyä oikaisuvaatimuksen valtiosihteeri pysytti alkuperäisen päätöksensä 8.11.2015 päivätyllä päätöksellä.

18 K ja B nostivat tästä päätöksestä kanteen rechtbank Den Haag zittingsplaats Amsterdamissa (Haagin alioikeus, istuntopaikkanaan Amsterdam, Alankomaat). Tämä tuomioistuin hylkäsi kanteen 24.6.2016 antamallaan ratkaisulla.

19 K ja B ovat valittaneet ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

20 Kyseisen tuomioistuimen mielestä direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan on niin, ettei pääasiassa kyseessä oleva tilanne kuulu mainitun direktiivin soveltamisalaan siltä osin kuin perheenkokoaja on toissijaisen suojeluaseman saaja.

21 Se toteaa, että kyseisen direktiivin sääntöjä sovelletaan kuitenkin toissijaisen suojeluaseman saajiin suoraan ja ehdottomasti, koska Alankomaiden lainsäätäjä on päättänyt soveltaa näitä sääntöjä heihin taatakseen heille täysin saman kohtelun kuin pakolaisille.

22 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin siis katsoo, että direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohdan tulkinta on ratkaiseva pääasian käsittelemiseksi, se pohtii 18.10.2012 annetun tuomion Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) kannalta, onko unionin tuomioistuin toimivaltainen vastaamaan mainitun säännöksen tulkinnasta esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

23 Mikäli tähän vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii Alankomaiden lainsäädäntöön sisältyvien sääntöjen, joilla säännellään perheenyhdistämiseen perustuvan hakemuksen jättämistä, yhteensopivuutta mainitun säännöksen kanssa.

24 Tässä tilanteessa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kun otetaan huomioon [direktiivin 2003/86] 3 artiklan 2 kohdan c alakohta ja [18.10.2012 annettu tuomio Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638)], onko unionin tuomioistuin toimivaltainen vastaamaan alankomaalaisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskevat kyseisen direktiivin säännösten tulkintaa oikeudenkäynnissä, jossa on kyse toissijaisen suojelu[aseman saaneen] henkilön perheenjäsenen oleskeluoikeudesta, kun tätä direktiiviä on Alankomaiden lainsäädännön nojalla sovellettava suoraan ja ehdottomasti toissijaisen suojelu[aseman saaneisiin] henkilöihin?

2) Onko [direktiivin 2003/86] järjestelmä esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka perusteella hakemus, joka koskee perheenyhdistämistä koskevan oikeuden myöntämistä tämän direktiivin V luvun suotuisampien säännösten perusteella, voidaan hylätä yksinomaan siitä syystä, ettei sitä ole esitetty sen 12 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa mainitussa määräajassa?

Onko tähän kysymykseen vastattaessa merkitystä sillä, että siinä tapauksessa, että edellä tarkoitettu määräaika ylitetään, on mahdollista, myös kielteisen päätöksen jälkeen, esittää perheenyhdistämistä koskeva hakemus, jonka yhteydessä arvioidaan, täyttyvätkö [direktiivin 2003/86] 7 artiklassa tarkoitetut vaatimukset, ja otetaan huomioon 5 artiklan 5 kohdassa ja 17 artiklassa mainitut edut ja olosuhteet?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohtaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa kyseisen kansallisen tuomioistuimen on lausuttava toissijaisen suojeluaseman saajan oikeudesta perheenyhdistämiseen, silloin kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaiseen tilanteeseen suoraan ja ehdottomasti.

26 Direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa täsmennetään muun muassa, ettei tätä direktiiviä sovelleta, kun perheenkokoajalle, joka on kolmannen maan kansalainen, on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa toissijaisen suojelun perusteella kansainvälisten velvoitteiden, kansallisen lainsäädännön tai jäsenvaltioiden käytännön mukaisesti.

27 Tämän säännöksen sanamuodostakin kyllä ilmenee, että säännös koskee kansainvälisellä tai kansallisella perusteella myönnettävää toissijaista suojelua mutta siinä ei suoraan viitata unionin oikeudessa säädettyyn toissijaiseen suojeluasemaan.

28 Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että direktiiviä 2003/86 sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa perheenkokoajalla on tällainen asema.

29 On nimittäin muistutettava ensinnäkin, että unionin oikeudessa säädetty toissijainen suojeluasema otettiin käyttöön direktiivillä 2004/83, joka annettiin direktiivin 2003/86 jälkeen. Niinpä sitä, ettei tässä direktiivissä viitata suoraan kyseiseen asemaan, ei voida pitää ratkaisevana.

30 Toiseksi on huomattava, että oikeudesta perheenyhdistämiseen annettavaa neuvoston direktiiviä koskevasta muutetusta ehdotuksesta (KOM(2000) 624 lopullinen), jonka komissio esitti 10.10.2000 (EYVL 2001, C 62 E, s. 99), ilmenee, että direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan c alakohtaan sisältyvästä poissulkemistapauksesta säädettiin siinä juuri siksi, että myöhemmin oli tarkoitus ottaa käyttöön jäsenvaltioille yhteinen toissijainen suojeluasema, ja tässä yhteydessä komission aikomuksena oli ehdottaa tällaisen aseman saaneille kolmansien maiden kansalaisille mukautettujen perheenyhdistämistä koskevien säännösten käyttöönottoa, mikä viittaa siihen, että kyseisestä poissulkemistapauksesta todellakin säädettiin kyseisten kolmansien maiden kansalaisten sulkemiseksi pois mainitun direktiivin soveltamisalasta.

31 Kolmanneksi niin direktiivin 2004/83 johdanto-osan 25 perustelukappaleesta kuin direktiivin 2011/95 johdanto-osan 34 perustelukappaleestakin ilmenee, että perusteet, joiden nojalla kansainvälistä suojelua hakevat tunnustetaan henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua, olisi johdettava kansainvälisistä velvollisuuksista ja jäsenvaltioissa voimassa olevista käytännöistä.

32 Koska toissijaisen suojelun myöntämistä koskevat yhteiset perusteet ovat täten saaneet vaikutteensa jäsenvaltioissa voimassa olevista järjestelmistä, jotka kyseisillä perusteilla on tarkoitus yhdenmukaistaa, tarvittaessa korvaamalla ne, direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan c alakohta menettäisi suuren osan tehokkaasta vaikutuksestaan, jos sitä olisi tulkittava siten, ettei se koske unionin oikeudessa säädetyn toissijaisen suojeluaseman saajia.

33 Edellä esitetystä seuraa, että direktiiviä 2003/86 on tulkittava siten, ettei sitä sovelleta pääasian valittajien kaltaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat toissijaisen suojeluaseman saajan perheenjäseniä.

34 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että sillä on toimivalta ratkaista unionin oikeussääntöjä koskeva ennakkoratkaisupyyntö sellaisissa tapauksissa, joissa siitä huolimatta, että pääasian tosiseikat eivät suoraan kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tässä oikeudessa unionin oikeussääntöjen sisältöön tehdyn viittauksen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, 17 kohta; tuomio 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, 45 kohta ja tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, 53 kohta).

35 Tällaisissa tilanteissa nimittäin unionilla on selvä intressi siihen, että unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä tulkitaan yhtenäisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot (ks. vastaavasti tuomio 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, 46 kohta ja tuomio 22.3.2018, Jacob ja Lassus, C-327/16 ja C-421/16, EU:C:2018:210, 34 kohta).

36 Näin ollen se, että unionin tuomioistuin tulkitsee unionin oikeussääntöjä tilanteissa, jotka jäävät näiden sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, on perusteltua, kun unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti, jotta voidaan taata, että mainittuja tilanteita sekä tilanteita, joihin sovelletaan unionin oikeussääntöjä, kohdellaan samalla tavoin (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, 19 kohta; tuomio 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, 47 kohta ja tuomio 7.11.2013, Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, 33 kohta).

37 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka on ainoana toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta SEUT 267 artiklalla perustetussa tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmässä (ks. vastaavasti tuomio 17.7.1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, 33 kohta ja tuomio 14.6.2017, Online Games ym., C-685/15, EU:C:2017:452, 45 kohta), on täsmentänyt, että Alankomaiden lainsäätäjä oli päättänyt taata toissijaisen suojeluaseman saajille direktiivissä 2003/86 säädettyä suotuisamman kohtelun soveltamalla heihin tämän direktiivin pakolaisia koskevia sääntöjä. Kyseinen tuomioistuin on päätellyt tästä, että se on Alankomaiden oikeuden nojalla velvollinen soveltamaan kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohtaa pääasiassa.

38 On siis katsottava, että – kuten Alankomaiden hallituskin toteaa – mainittua säännöstä sovelletaan Alankomaiden oikeuden nojalla suoraan ja ehdottomasti pääasiassa kyseessä olevan tilanteen kaltaisiin tilanteisiin ja että unionilla siis on selvä intressi siihen, että unionin tuomioistuin lausuu ennakkoratkaisupyynnöstä.

39 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa nimenomaisesti suljetaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset tilanteet pois kyseisen direktiivin soveltamisalasta.

40 Tänään annettavan tuomion C ja A (C-257/17) 36–43 kohdasta nimittäin ilmenee, ettei tällainen seikka ole omiaan kyseenalaistamaan unionin tuomioistuimen toimivaltaa lausua ennakkoratkaisupyynnöstä siinä yhteydessä, joka on määritelty tämän tuomion 34–36 kohdassa mieleen palautetussa unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä.

41 Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin on SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohtaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava toissijaisen suojeluaseman saajan oikeudesta perheenyhdistämiseen, silloin kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaiseen tilanteeseen suoraan ja ehdottomasti.

Toinen kysymys

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohta esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan direktiivin V lukuun sisältyvien pakolaisiin sovellettavien suotuisampien säännösten nojalla pakolaisen perheenjäsenen puolesta tehty perheenyhdistämistä koskeva hakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että hakemus on tehty yli kolme kuukautta sen jälkeen, kun perheenkokoajalle on myönnetty pakolaisasema, ja jossa tarjotaan samalla mahdollisuus tehdä uusi hakemus toisen järjestelmän yhteydessä.

43 Direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että direktiivin 7 artiklasta poiketen jäsenvaltiot eivät saa pyytää pakolaista tai hänen perheensä jäseniä esittämään direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä koskevien hakemusten osalta todisteita siitä, että perheenkokoaja täyttää saman direktiivin 7 artiklan mukaiset vaatimukset.

44 On kuitenkin niin, että vaikka – kuten direktiivin 2003/86 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan – tässä direktiivissä säädetään pakolaisten osalta tavanomaista suotuisammista edellytyksistä perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämiselle ja niiden joukossa on direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa perustettu järjestelmä, jäsenvaltioilla on mahdollisuus asettaa tämän järjestelmän soveltamisen edellytykseksi se, että hakemus tehdään tietyssä määräajassa.

45 Niinpä direktiivin 12 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa täsmennetään, että jäsenvaltiot voivat edellyttää, että pakolainen täyttää saman direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä.

46 Direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohdan kolmannesta alakohdasta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on sallinut jäsenvaltioiden soveltaa direktiivin 2003/86 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen edellytysten osalta yleistä järjestelmää pakolaisiin tavanomaisesti sovellettavan suotuisamman järjestelmän asemesta silloin, kun perheenyhdistämistä koskeva hakemus on esitetty tietyn ajan jälkeen pakolaisaseman myöntämisestä.

47 Jäsenvaltiot voivat siis vapaasti jättää pakolaisten esittämät perheenyhdistämistä koskevat hakemukset käsittelemättä direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn suotuisamman järjestelmän mukaisesti, jos ne pitävät tätä tarkoituksenmukaisena, ja käsitellä ne sen sijaan perheenyhdistämistä koskeviin hakemuksiin sovellettavan yleisen järjestelmän mukaisesti silloin, kun nämä hakemukset on tehty direktiivin 12 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa mainitun määräajan jälkeen.

48 Direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ei voida tulkita edellyttävän, että jäsenvaltiot pitävät sitä, että direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn suotuisamman järjestelmän nojalla esitetyn perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen määräaika on ylittynyt ilman pätevää syytä, vain sellaisena yhtenä seikkana, joka on otettava huomioon muiden seikkojen joukossa arvioitaessa kokonaisuutena sitä, onko hakemus perusteltu, ja jonka vastapainoksi voidaan tarkastella muita näkökohtia.

49 On nimittäin todettava yhtäältä, että tällaisen tulkinnan, joka ei voi perustua direktiivin 12 artiklan sanamuotoon, omaksuminen veisi tehokkuuden ja selkeyden säännöltä, jolla pakolaisten esittämiin perheenyhdistämistä koskeviin hakemuksiin sovellettavien niiden järjestelmien soveltamisalat erotetaan toisistaan, joita jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön saman direktiivin 12 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetyn määräajan perusteella.

50 Toisaalta se, että direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa mainittu perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen määräaika ylittyy, ei vaikuta suoraan perheenkokoajan perheenjäsenten maahantulo- tai oleskelulupaan, vaan sillä voidaan vain määrittää yhteys, jossa hakemus on tutkittava. Koska sitä, onko tällainen hakemus perusteltu, voidaan käytännössä arvioida vasta hakemukseen sovellettavan järjestelmän määrittämisen jälkeen, kyseisen määräajan ylittymisen toteamista ei voida punnita sitä koskevien näkökohtien kanssa, onko hakemus perusteltu.

51 Direktiivin 2003/86 5 artiklan 5 kohta ja 17 artikla eivät voi oikeuttaa toisenlaista ratkaisua.

52 Tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymistä edellyttävä jäsenvaltion päätös nimittäin ei ole esteenä sille, että se, onko haettu perheenyhdistäminen perusteltu, tutkitaan sitten ottamalla asianmukaisesti sekä direktiivin 5 artiklan 5 kohdan ja 17 artiklan mukaisesti huomioon alaikäisen lapsen etu, asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan.

53 Tässä asiayhteydessä asianomainen jäsenvaltio kykenee noudattamaan direktiivin 2003/86 17 artiklasta johtuvaa vaatimusta, jonka mukaan perheenyhdistämistä koskeva hakemus on tutkittava ottamalla yksilölliset olosuhteet huomioon (ks. vastaavasti tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 60 kohta); kyseinen vaatimus edellyttää erityisesti perheenkokoajan pakolaisasemaan liittyvien erityispiirteiden huomioon ottamista. Kuten direktiivin johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa palautetaan mieleen, pakolaisten tilanne vaatii siten erityistä huomiota, koska he eivät voi nähdä viettävänsä normaalia perhe-elämää kotimaassaan, koska he ovat saattaneet olla erossa perheestään pitkän ajanjakson ennen pakolaisaseman myöntämistä heille ja koska direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa edellytettyjen aineellisten olosuhteiden saavuttaminen voi olla heille vaikeampaa kuin muille kolmansien maiden kansalaisille.

54 Edellä esitetystä ilmenee, että tämän tuomion 48 kohdassa esitetty direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan tulkinta ei estä sitä, että kaikki direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa ja 17 artiklassa mainitut seikat otetaan huomioon ennen lopullisen päätöksen tekemistä haetusta perheenyhdistämisestä.

55 On kuitenkin niin, että vaikka unionin lainsäätäjä on sallinut jäsenvaltioiden vaatia direktiivin 12 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetussa tapauksessa direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen edellytysten noudattamista, se ei ole määrittänyt, miten prosessuaalisesti on kohdeltava direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn suotuisampaan järjestelmään perustuvaa hakemusta, joka on jätetty myöhässä.

56 Niinpä on todettava, että koska unionin oikeudessa ei ole vahvistettu tätä koskevia sääntöjä, unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kunkin asianomaisen jäsenvaltion on menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen nojalla säänneltävä kyseessä olevia menettelytapoja sisäisessä oikeusjärjestyksessään, kunhan yhtäältä mainitut menettelytavat eivät ole epäedullisempia kuin samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita koskevat menettelytavat (vastaavuusperiaate) ja toisaalta ne eivät tee unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. vastaavasti tuomio 22.2.2018, INEOS Köln, C-572/16, EU:C:2018:100, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Vastaavuusperiaatteesta todettakoon, että mistään unionin tuomioistuimelle toimitettuun asiakirja-aineistoon sisältyvästä seikasta ei ilmene eikä tässä menettelyssä myöskään ole väitetty, että Alankomaiden oikeudessa kohdeltaisiin samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita eri tavalla.

58 Tehokkuusperiaatteesta on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeuden soveltamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava siten, että

huomioon otetaan tämän säännön merkitys koko menettelyssä, sen kulku sekä sen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä (ks. vastaavasti tuomio 22.2.2018, INEOS Köln, C-572/16, EU:C:2018:100, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että kansallinen säännöstö, jonka mukaan direktiivin 2003/86 V lukuun sisältyvien suotuisampien säännösten nojalla pakolaisen perheenjäsenen puolesta tehty perheenyhdistämistä koskeva hakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että hakemus on tehty yli kolme kuukautta sen jälkeen, kun perheenkokoajalle on myönnetty pakolaisasema, ja jossa tarjotaan samalla mahdollisuus tehdä uusi hakemus toisen järjestelmän yhteydessä, ei sinällään ole omiaan tekemään direktiivissä 2003/86 annetun perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

60 Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan soveltamiseksi käyttöön otetun kansallisen järjestelmän mukaisesti tehdyn perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen hylkääminen nimittäin ei merkitse sitä, ettei oikeutta perheenyhdistämiseen voida taata, koska perheenyhdistäminen voidaan myöntää toisen järjestelmän mukaisesti tätä varten tehtävän hakemuksen jättämisen jälkeen.

61 Vaikka viivästyminen ja hallinnolliset vaatimukset, joita uuden hakemuksen jättäminen merkitsee, voivat aiheuttaa varmasti hankaluutta asianomaiselle henkilölle, tämä ei ole laajuudeltaan sellaista, että sen voitaisiin lähtökohtaisesti katsoa estävän käytännössä henkilöä vetoamasta tehokkaasti perheenyhdistämistä koskevaan oikeuteensa.

62 Asia olisi kuitenkin toisin ensinnäkin, jos perheenyhdistämistä koskeva ensimmäinen hakemus voitaisiin hylätä tilanteissa, joissa erityiset olosuhteet tekevät hakemuksen myöhäisestä jättämisestä objektiivisesti anteeksiannettavaa.

63 Toiseksi on niin, että kun kansallisen säännöstön mukaan pakolaisten on vedottava oikeuksiinsa nopeasti pakolaisaseman myöntämisen jälkeen, hetkellä, jolloin heidän tuntemuksensa vastaanottavan jäsenvaltion kielestä ja menettelyistä voi olla melko heikkoa, asianomaisille henkilöille on ehdottomasti tiedotettava kattavasti heidän ensimmäisen hakemuksensa hylkäämisestä tehdyn päätöksen seurauksista ja toimenpiteistä, joihin heidän on ryhdyttävä vedotakseen tehokkaasti perheenyhdistämistä koskevaan oikeuteensa.

64 Lopuksi on korostettava, että direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa ainoastaan direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta edellyttämällä, että pakolainen täyttää direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset.

65 Niinpä pakolaiseen, joka on tehnyt perheenyhdistämistä koskevan hakemuksensa yli kolme kuukautta pakolaisaseman myöntämisen jälkeen, on silti sovellettava saman direktiivin 10 ja 11 artiklassa tai 12 artiklan 2 kohdassa mainittuja pakolaisiin sovellettavia suotuisampia edellytyksiä, jotka on asetettu perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämiselle.

66 Toiseen kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että kun kansallisen säännöstön mukaan on niin, että direktiivin 2003/86 V lukuun sisältyvien pakolaisiin sovellettavien suotuisampien säännösten nojalla pakolaisen perheenjäsenen puolesta tehty perheenyhdistämistä koskeva hakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että hakemus on tehty yli kolme kuukautta sen jälkeen, kun perheenkokoajalle on myönnetty pakolaisasema, ja kun siinä tarjotaan samalla mahdollisuus tehdä uusi hakemus toisen järjestelmän yhteydessä, direktiivin 12 artiklan 1 kohta ei ole esteenä tällaiselle säännöstölle, kunhan siinä

– säädetään, ettei kyseistä hylkäysperustetta voida käyttää tilanteissa, joissa erityiset olosuhteet tekevät ensimmäisen hakemuksen myöhäisestä jättämisestä objektiivisesti anteeksiannettavaa

– säädetään, että asianomaisille henkilöille on tiedotettava kattavasti heidän ensimmäisen hakemuksensa hylkäämisestä tehdyn päätöksen seurauksista ja toimenpiteistä, joihin heidän on ryhdyttävä vedotakseen tehokkaasti perheenyhdistämistä koskevaan oikeuteensa, ja

– taataan, että pakolaisiksi tunnustettuihin perheenkokoajiin sovelletaan jatkossakin direktiivin 10 ja 11 artiklassa tai 12 artiklan 2 kohdassa mainittuja pakolaisiin sovellettavia suotuisampia edellytyksiä, jotka on asetettu perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämiselle.

Oikeudenkäyntikulut

67 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Unionin tuomioistuin on SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 12 artiklan 1 kohtaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava toissijaisen suojeluaseman saajan oikeudesta perheenyhdistämiseen, silloin kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaiseen tilanteeseen suoraan ja ehdottomasti.

2) Kun kansallisen säännöstön mukaan on niin, että direktiivin 2003/86 V lukuun sisältyvien pakolaisiin sovellettavien suotuisampien säännösten nojalla pakolaisen perheenjäsenen puolesta tehty perheenyhdistämistä koskeva hakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että hakemus on tehty yli kolme kuukautta sen jälkeen, kun perheenkokoajalle on myönnetty pakolaisasema, ja kun siinä tarjotaan samalla mahdollisuus tehdä uusi hakemus toisen järjestelmän yhteydessä, direktiivin 12 artiklan 1 kohta ei ole esteenä tällaiselle säännöstölle, kunhan siinä

– säädetään, ettei kyseistä hylkäysperustetta voida käyttää tilanteissa, joissa erityiset olosuhteet tekevät ensimmäisen hakemuksen myöhäisestä jättämisestä objektiivisesti anteeksiannettavaa

– säädetään, että asianomaisille henkilöille on tiedotettava kattavasti heidän ensimmäisen hakemuksensa hylkäämisestä tehdyn päätöksen seurauksista ja toimenpiteistä, joihin heidän on ryhdyttävä vedotakseen tehokkaasti perheenyhdistämistä koskevaan oikeuteensa, ja

– taataan, että pakolaisiksi tunnustettuihin perheenkokoajiin sovelletaan jatkossakin direktiivin 10 ja 11 artiklassa tai 12 artiklan 2 kohdassa mainittuja pakolaisiin sovellettavia suotuisampia edellytyksiä, jotka on asetettu perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämiselle.

Allekirjoitukset