Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

12. aprill 2018 *

Eelotsusetaotlus – Perekonnaga taasühinemise õigus – Direktiiv 2003/86/EÜ – Artikli 2 punkt f – Mõiste „saatjata alaealine“ – Artikli 10 lõike 3 punkt a – Pagulase õigus perekonna taasühinemisele oma vanematega – Pagulane, kes on liikmesriigi territooriumile sisenemise ja varjupaigataotluse esitamise ajal alla 18-aastane, kuid varjupaiga andmise otsuse tegemise ja perekonna taasühinemise taotluse esitamise ajal täisealine – Saatjata alaealise staatuse hindamiseks määrav kuupäev

Kohtuasjas C-550/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Rechtbank Den Haag'i (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) 26. oktoobri 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 31. oktoobril 2016, menetluses

A,

S

versus

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič (ettekandja), kohtunikud A. Rosas, C. Toader, A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 14. septembri 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– A ja S, esindajad: *advocaat* N. C. Blomjous ja *advocaat* S. Wierink,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman, A. M. de Ree ja H. S. Gijzen,

– Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,

– Euroopa Komisjon, esindajad: C. Cattabriga ja G. Wils,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

olles 26. oktoobri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224) artikli 2 punkti f.

2 Taotlus on esitatud Eritrea kodanike A ja S-i ning Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Madalmaade julgeoleku- ja justiitsasjade riigisekretär; edaspidi „riigisekretär“) vahelises vaidluses selle üle, et riigisekretär keeldus neile ja nende kolmele alaealisele pojale andmast ajutist elamisluba taasühinemiseks nende vanima tütrega.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2003/86

3 Direktiivis 2003/86 on kindlaks määratud liikmesriikide territooriumil seaduslikult elavatele kolmanda riigi kodanikele ette nähtud perekonnaga taasühinemise õiguse kasutamise tingimused.

4 Direktiivi 2003/86 põhjendused 2, 4, 6 ja 8–10 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Perekonna taasühinemist käsitlevad meetmed tuleks vastu võtta kooskõlas kohustusega kaitsta perekonda ja austada pereelu, mis on sätestatud paljudes rahvusvahelise õiguse aktides. Käesolev direktiiv austab põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige [Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni] artikkel 8 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

[…]

(4) Perekonna taasühinemine on vajalik pereelu võimaldamiseks. See aitab liikmesriigis viibivate kolmandate riikide kodanike integreerumist hõlbustades ühiskonnakultuurilise stabiilsuse loomist ja samuti majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamist, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk.

[…]

(6) Perekonna kaitseks ning pereelu loomiseks või hoidmiseks tuleks ühiste kriteeriumide põhjal määrata kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise materiaalsed tingimused.

[…]

(8) Eraldi tähelepanu tuleks pöörata pagulaste olukorrale, arvestades põhjusi, mille tõttu nad on sunnitud oma riigist põgenema ja mis takistas neid seal normaalset pereelu elamast. Seepärast tuleks perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks kehtestada soodsamad tingimused.

(9) Perekonna taasühinemine peaks olema igal juhul võimalik perekonna tuumiku, st abikaasa ja alaealiste laste puhul.

(10) Liikmesriigid peavad ise otsustama, kas nad soovivad lubada perekonna taasühinemist vahetult ülenevatele sugulastele, täiskasvanud vallalistele lastele […]“.

5 Direktiivi 2003/86 artikkel 2 sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) kolmanda riigi kodanik – isik, kes ei ole liidu kodanik asutamislepingu artikli 17 lõike 1 tähenduses;

b) pagulane – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on tunnistatud pagulaseks Genfi 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni, muudetud New Yorgis 31. jaanuaril 1967 allakirjutatud protokolliga, tähenduses;

c) perekonna taasühinemist taotlev isik – kolmanda riigi kodanik, kes elab seaduslikult liikmesriigis ja kes taotleb oma pereliikmete taasühinemist temaga või kelle pereliikmed taotlevad taasühinemist temaga;

d) perekonna taasühinemine – liikmesriigis seaduslikult elava kolmanda riigi kodaniku pereliikmete sisenemine sellesse liikmesriiki ja seal elamine, et perekond jääks kokku, olenemata sellest, kas peresuhted tekkisid enne või pärast kõnealuse kolmanda riigi kodaniku sisenemist sellesse liikmesriiki;

[…]

f) saatjata alaealine – alla kaheksateistkümne aastane kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes saabub mõne liikmesriigi territooriumile ilma seadusjärgselt või tavakohaselt tema eest vastutava täisealiseta seni kuni selline isik on ta tegelikult oma hoole alla võtnud, või alaealine, kes on üksi jäetud pärast mõne liikmesriigi territooriumile saabumist.“

6 Direktiivi 2003/86 artikkel 3 näeb ette:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse, kui perekonna taasühinemist taotleval isikul on liikmesriigi väljastatud ühe- või mitmeaastase kehtivusajaga elamisluba ja samas on tal põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse, kui tema pereliikmed on kolmandate riikide kodanikud, nende õiguslikust seisundist olenemata.

2. Käesolevat direktiivi ei kohaldata, kui perekonna taasühinemist taotlev isik:

a) taotleb pagulasseisundi tunnustamist ja tema taotluse suhtes ei ole veel lõplikku otsust tehtud;

b) tohib liikmesriigis elada ajutise kaitse alusel või samal alusel elamisloa taotlemisega ning ootab otsust oma seisundi kohta;

c) tohib liikmesriigis elada mõne teisese kaitsevormi alusel vastavalt liikmesriikide rahvusvahelistele kohustustele, siseriiklikele õigusaktidele või tavadele või taotleb elamisluba samal alusel ning ootab otsust oma seisundi kohta.

[…]

5. Käesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriikide võimalusi soodsamate sätete vastuvõtmisel või säilitamisel.“

7 Direktiivi 2003/86 artikli 4 lõikes 2 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad seaduse või määrusega lubada vastavalt käesolevale direktiivile ning tingimusel, et IV peatükis sätestatud tingimused on täidetud, oma territooriumile siseneda ja seal elada järgmistel pereliikmetel:

a) perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa vahetult ülenevad lähisugulased, kui nad on perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa ülalpidamisel ning ei saa päritolumaal oma sugulastelt piisavat tuge;

[…]“.

8 Direktiivi 2003/86 artiklis 5 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid määravad kindlaks, kas perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks esitatava taotluse tema territooriumile sisenemise ja seal elamise kohta esitab kõnealuse liikmesriigi pädevatele asutustele perekonna taasühinemist taotlev isik või tema pere liige või liikmed.

[…]

4. Liikmesriigi pädevad asutused teatavad taotluse esitajale oma otsusest kirjalikult võimalikult kiiresti ja igal juhul hiljemalt üheksa kuud pärast taotluse esitamise kuupäeva.

Taotluse läbivaatamise keerukusega seotud erandlikel asjaoludel võib esimeses lõigus osutatud tähtaega pikendada.

Eitav otsus tuleb põhjendada. Esimeses lõigus ette nähtud tähtaja jooksul otsuse tegemata jätmisest tulenevad tagajärjed määratakse kindlaks asjaomase liikmesriigi siseriiklikes õigusaktides.

5. Taotluse läbivaatamisel võtavad liikmesriigid piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid.“

9 Direktiivi 2003/86 artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, et asjaomane liikmesriik võib perekonna taasühinemise taotluse esitajalt nõuda tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on majutus, haiguskindlustus ja asjaomases sättes nimetatud nõuetele vastav sissetulek.

10 Direktiivi 2003/86 V peatükk „Pagulaste perekondade taasühinemine“ sisaldab artikleid 9–12. Artikli 9 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„1. Käesolevat peatükki kohaldatakse liikmesriikide poolt tunnustatavate pagulaste perekondade taasühinemise suhtes.

2. Liikmesriigid võivad käesolevat peatükki kohaldada üksnes nende pagulaste suhtes, kellel olid peresuhted olemas enne nende sisenemist liikmesriikide territooriumile.“

11 Direktiivi 2003/86 artiklis 10 on sätestatud:

„1. Artiklit 4 kohaldatakse pereliikmete määratluse suhtes, kuid selle lõike 1 kolmandat lõiku ei kohaldata pagulaste laste suhtes.

2. Liikmesriigid võivad perekonna taasühinemise loa anda muudele kui artiklis 4 osutatud pereliikmetele, kui nad on pagulase ülalpidamisel.

3. Kui pagulane on saatjata alaealine, siis liikmesriigid:

a) lubavad perekonnaga taasühinemiseks oma territooriumile siseneda ja seal elada pagulase vahetult ülenevatel lähisugulastel, kohaldamata artikli 4 lõike 2 punktis a sätestatud tingimusi;

b) võivad lubada perekonnaga taasühinemiseks oma territooriumile siseneda ja seal elada pagulase eestkostjal või mis tahes muul pereliikmel, kui pagulasel ei ole vahetult ülenevaid sugulasi või neid ei ole võimalik leida."

12 Direktiivi 2003/86 artikkel 11 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Artiklit 5 kohaldatakse taotluse esitamise ja läbivaatamise suhtes vastavalt käesoleva artikli lõikele 2.

2. Kui pagulasel ei ole võimalik esitada peresuhet tõendavaid ametlikke dokumente, võtavad liikmesriigid arvesse muid tõendeid selle suhte olemasolu kohta, mida tuleb hinnata kooskõlas siseriikliku õigusega. Eitavat otsust ei tohi rajada üksnes tõendavate dokumentide puudumisele."

13 Direktiivi 2003/86 artikli 12 lõikes 1 on sätestatud:

„Erandina artiklist 7 ei nõua liikmesriigid pagulaselt ega/või tema pereliikme(te)lt nende ja artikli 4 lõikes 1 osutatud pereliikmete kohta esitatud taotluste korral tõendamist, et pagulane vastab artiklis 7 sätestatud nõuetele.

Ilma et see piiraks liikmesriikide rahvusvahelisi kohustusi, võivad liikmesriigid juhul, kui perekonna taasühinemine on võimalik kolmandas riigis, millega perekonna taasühinemist taotleval isikul ja/või tema pereliikmel on erisidemed, nõuda esimeses lõigus osutatud tõendamist.

Liikmesriigid võivad pagulaselt nõuda artikli 7 lõikes 1 osutatud tingimuste täitmist, kui perekonna taasühinemise taotlust ei esitata kolme kuu jooksul pärast pagulasseisundi andmist."

Direktiiv 2011/95/EL

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9) põhjendustes 18, 19 ja 21 on märgitud:

„(18) Vastavalt 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsioonile peaksid liikmesriigid käesoleva direktiivi rakendamisel silmas pidama eelkõige lapse huve. Lapse huvide hindamisel peaksid liikmesriigid eeskätt võtma nõuetekohaselt arvesse perekonna ühtsuse, alaealise heaolu ja sotsiaalse arengu, turvalisuse ja ohutuse kaalutlusi ning alaealise arvamust vastavalt tema vanusele ja küpsusele.

(19) Pereliikme määratlust tuleb laiendada, et võtta arvesse erinevaid ülalpidamisega seotud olukordi ja pöörata erilist tähelepanu lapse huvidele.

[…]

(21) Pagulasseisundi tunnustamine on deklaratiivne akt."

15 Direktiivi 2011/95 artiklis 2 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

d) „pagulane“ – kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud kartuse tõttu rassilise, usulise, rahvusel, poliitilistel vaadetel või teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumisel põhineva tagakiusamise ees viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla, või kodakondsuseta isik, kes samadel põhjustel, nagu eespool nimetatud, viibides väljaspool varasemat alalist elukohariiki ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda, ja kelle suhtes ei kohaldata artiklit 12;

e) „pagulasseisund“ – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine pagulasena liikmesriigi poolt;

[…]“.

16 Direktiivi 2011/95 artiklis 13 „Pagulasseisundi andmine“ on sätestatud, et „[l]iikmesriigid annavad pagulasseisundi kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kes kvalifitseerub pagulaseks vastavalt II ja III peatükile“. Need peatükid puudutavad vastavalt rahvusvahelise kaitse taotluste hindamist ja kvalifitseerumist pagulaseks.

Direktiiv 2013/32/EL

17 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) põhjenduses 33 on märgitud:

„Käesoleva direktiivi kohaldamisel on liikmesriikide esmaseks kohuseks lähtuda kooskõlas [põhiõiguste harta] ja ÜRO 1989. aasta lapse õiguste konventsiooniga lapse parimatest huvidest. Lapse parimate huvide hindamisel peaksid liikmesriigid võtma eelkõige nõuetekohaselt arvesse alaealise heaolu ja sotsiaalset arengut, sealhulgas tema tausta.“

18 Direktiivi 2013/32 artikli 31 „Taotluste läbivaatamise menetlus“ lõikes 7 on ette nähtud:

„Liikmesriigid võivad rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaadata eelisjärjekorras eelkõige vastavalt II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele:

a) kui taotlus näib olevat põhjendatud;

b) kui taotleja on [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96)] artikli 22 tähenduses haavatav isik või vajab spetsiaalseid menetlustagatisi, eelkõige kui tegemist on saatjata alaealisega.“

Madalmaade õigus

19 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000) artikli 29 lõike 2 punkti c alusel võidakse direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti f tähenduses saatjata alaealisest välisriigi kodaniku emale ja isale anda varjupaiga saanud isiku ajutine elamisluba, mis on sätestatud selle seaduse artiklis 28, kui nad

olid asjaomase välisriigi kodaniku saabumise ajal tema perekonna tuumiku liikmed ja saabusid Madalmaadesse kas selle kodanikuga samal ajal või ühinesid temaga kolme kuu jooksul pärast sellele kodanikule artiklis 28 sätestatud ajutise elamisloa andmist.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

20 A ja S-i tütar saabus Madalmaadesse saatjata, kui ta oli alaealine. Ta esitas 26. veebruaril 2014 varjupaigataotluse. 2. juunil 2014 sai ta täisealiseks.

21 Riigisekretär andis 21. oktoobri 2014. aasta otsusega asjaomasele isikule varjupaiga saanud isiku elamisloa viieks aastaks tagasiulatuvalt alates tema varjupaigataotluse esitamise kuupäevast.

22 Organisatsioon VluchtelingenWerk Midden-Nederland esitas 23. detsembril 2014 A ja S-i tütre nimel ajutise elamisloa taotluse tema vanemate ning kolme alaealise venna jaoks perekonna taasühinemiseks.

23 Riigisekretär jättis 27. mai 2015. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata põhjusel, et taotluse esitamise ajal oli A ja S-i tütar täisealine. Selle otsuse peale esitatud vaie jäeti 13. augusti 2015. aasta otsusega põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

24 A ja S esitasid 3. septembril 2015 rahuldamata jätmise otsuse peale Rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) kaebuse.

25 A ja S väidavad oma kaebuse põhjendamiseks, et direktiivi 2003/86 artikli 2 punktist f tuleneb, et selleks et kindlaks määrata, kas isikut saab kvalifitseerida „saatjata alaealiseks“ nimetatud sätte tähenduses, on otsustav selle isiku asjaomasesse liikmesriiki sisenemise kuupäev. Riigisekretär leiab vastupidi, et selle puhul on määrav perekonna taasühinemise taotluse esitamise kuupäev.

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, Madalmaad) on kahes 23. novembri 2015. aasta otsuses leidnud, et asjaolu, et välisriigi kodanik on pärast Madalmaade territooriumile saabumist saanud täisealiseks, võib võtta arvesse, et kindlaks määrata, kas ta kuulub direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti f kohaldamisalasse.

27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on sellega seoses seisukohal, et direktiivi 2003/86 artikli 2 punktist f tuleneb, et saatjata alaealise staatust tuleb üldjuhul hinnata ajal, mil asjaomane isik liikmesriigi territooriumile sisenes. Selles sättes on niisugusest põhimõttest ette nähtud küll kaks erandit, nimelt juhul, kui algselt koos saatjaga alaealine jäetakse pärast üksi, ja juhul kui ilma saatjata saabunud alaealise võtab seejärel oma hoole alla tema eest vastutav täisealine. Käesoleva juhtumi asjaolusid arvestades ühegi sellise erandiga siiski tegemist ei ole ja miski kõnealuses sättes ei anna alust arvata, et sellest põhimõttest on lubatud teha muid erandeid.

28 Nendel asjaoludel otsustas Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas pagulaste perekondade taasühinemise raames tuleb direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti f tähenduses „saatjata alaealisena“ käsitada ka alla 18 aasta vanust kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut, kes saabub mõne liikmesriigi territooriumile ilma seadusjärgselt või tavakohaselt tema eest vastutava täisealiseta ning kes

– esitab varjupaigataotluse,

– saab liikmesriigis toimuva varjupaigamenetluse ajal 18-aastaseks,

– kelle varjupaigataotlus rahuldatakse tagasiulatuvalt alates taotluse esitamise kuupäevast ja

– kes esitab seejärel perekonna taasühinemise taotluse?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti f tuleb tõlgendada nii, et alaealiseks selle sätte tähenduses tuleb kvalifitseerida kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes oli liikmesriigi territooriumile sisenemise ja selles riigis varjupaigataotluse esitamise ajal alla 18-aastane, kuid kes saab varjupaigamenetluse ajal täisealiseks ja kellele antakse seejärel varjupaik tagasiulatuvalt alates tema taotluse esitamise kuupäevast.

30 A ja S leiavad, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, samas kui Madalmaade ja Poola valitsus ning Euroopa Komisjon on vastupidisel seisukohal. Konkreetsemalt väidab Madalmaade valitsus, et selle hetke kindlaksmääramine, mille alusel tehakse kindlaks, kas pagulast tuleb pidada saatjata alaealiseks direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti f tähenduses, on liikmesriikide ülesanne. Poola valitsus ja komisjon leiavad vastupidi, et selle hetke saab kindlaks määrata asjaomase direktiivi alusel. Komisjon on seisukohal, et selleks hetkeks on perekonna taasühinemise taotluse esitamine, samas kui Poola valitsus on seisukohal, et selleks hetkeks on taotluse alusel otsuse tegemine.

31 Olgu meenutatud, et direktiivi 2003/86 eesmärk on artikli 1 kohaselt määrata kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise tingimused sellistele kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil.

32 Sellega seoses tuleneb osutatud direktiivi põhjendusest 8, et direktiivis kehtestatakse pagulastele perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks soodsamad tingimused, kuna nende olukorrale tuleb eraldi tähelepanu pöörata, arvestades põhjusi, mille tõttu olid nad sunnitud oma riigist põgenema ja mis takistas neid seal normaalset pereelu elamast.

33 Üks selliseid soodsamaid tingimusi puudutab perekonna taasühinemist pagulase vahetult ülenevate lähisugulastega.

34 Kui direktiivi 2003/86 artikli 4 lõike 2 punkti a kohaselt on jäetud üldjuhul iga liikmesriigi otsustada, kas selline taasühinemine on võimalik, kui on täidetud eelkõige tingimus, et ülenevad lähisugulased on perekonna taasühinemist taotleva isiku ülalpidamisel ning ei saa päritolumaal oma sugulastelt piisavat tuge, siis sama direktiivi artikli 10 lõike 3 punkt a näeb erandina sellest põhimõttest saatjata alaealistele pagulastele ette sellise taasühinemise õiguse, mille puhul liikmesriikidel kaalutlusõigus puudub ja mille suhtes ei kehti artikli 4 lõike 2 punktis a sätestatud tingimused.

35 Mõiste „saatjata alaealine“, mida kasutatakse direktiivis 2003/86 üksnes artikli 10 lõike 3 punktis a, on määratletud artikli 2 punktis f.

36 Viimati nimetatud sätte järgi on „saatjata alaealine“ direktiivi 2003/86 tähenduses „alla kaheksateistkümne aastane kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes saabub mõne liikmesriigi territooriumile ilma seadusjärgselt või tavakohaselt tema eest vastutava täisealiseta seni kuni selline isik on ta tegelikult oma hoole alla võtnud, või alaealine, kes on üksi jäetud pärast mõne liikmesriigi territooriumile saabumist“.

37 Seega näeb see säte ette kaks tingimust: asjaomane isik on alaealine ja ilma saatjata.

38 Kuigi teise tingimuse puhul viitab see säte asjaomase liikmesriigi territooriumile saabumise hetkele, ilmneb sellest sättest siiski, et arvesse tuleb võtta ka hilisemaid asjaolusid ja seda kahel võimalikul juhul. Seega alaealine, kes on riiki sisenemisel saatjata ja kelle tema eest seadusjärgselt või tavakohaselt

vastutav täisealine seejärel oma hoole alla võtab, sellisele tingimusele ei vasta, samas kui algul koos saatjaga alaealine, kes jäetakse pärast üksi, loetakse saatjata alaealiseks ja järelikult vastab sellele tingimusele.

39 Mis puudutab käesoleva kohtuotsuse punktis 37 nimetatud kahest tingimusest esimest tingimust, mis on ainsana põhikohtuasjas kõne all, siis on direktiivi 2003/86 artikli 2 punktis f piirdutud üksnes märkimisega, et asjaomane isik peab olema „alla kaheksateistkümne aastane“, ilma et oleks täpsustatud, mis hetkel peab see tingimus täidetud olema.

40 Viimati mainitud asjaolust ei järeldu siiski mingil moel, et iga liikmesriik peab ise otsustama, millise hetke soovib ta võtta aluseks selle hindamiseks, kas kõnealune tingimus on täidetud.

41 Nimelt tuleb meenutada, et kooskõlas nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudega kui ka võrdse kohtlemise põhimõttega seonduvate nõuetega tuleb liidu õigusnormi, milles ei ole õigusnormi tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks sõnaselgelt viidatud liikmesriikide õigusele, tavaliselt kogu liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning seejuures tuleb eelkõige arvesse võtta sätte konteksti ja asjaomaste õigusnormide eesmärki (26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

42 Siinkohal on kõigepealt oluline märkida, et ei direktiivi 2003/86 artikli 2 punktis f ega artikli 10 lõike 3 punktis a ei ole tehtud viidet riigisisesele õigusele või liikmesriikidele, nagu on tehtud direktiivi teistes sätetes – näiteks artikli 5 lõikes 1 ja artikli 11 lõikes 2 –, mis lubab järeldada, et kui liidu seadusandja oleks soovinud jätta iga liikmesriigi otsustuspädevusse määrata kindlaks, millise hetkeni peab isik olema alaealine, et ta saaks kasutada õigust perekonna taasühinemisele oma vanematega, oleks ta niisuguse viite ka selles kontekstis teinud.

43 Teiseks paneb direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punkt a liikmesriikidele täpse positiivse kohustuse, millele vastab selgelt määratletud õigus. See kohustab liikmesriike asjaomases sättes kindlaks määratud juhul lubama perekonna taasühinemist taotleva isiku vahetult ülenevatele lähisugulastele, ilma et liikmesriikidel oleks kaalutlusõigust.

44 Kolmandaks ei ole direktiivil 2003/86 mitte ainult üldine eesmärk soodustada perekonna taasühinemist ja tagada kaitse kolmandate riikide kodanikele, eelkõige alaealistele (vt selle kohta 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus, O jt, C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 69), vaid artikli 10 lõike 3 punktis a soovitakse konkreetselt tagada nende pagulaste kaitse, kellel on saatjata alaealise staatus.

45 Kuigi direktiivis 2003/86 ei ole sõnaselgelt kindlaks määratud, millise hetkeni peab pagulane olema alaealine, et ta saaks kasutada artikli 10 lõike 3 punktis a osutatud perekonna taasühinemise õigust, tuleneb neil asjaoludel siiski nimetatud sätte eesmärgist ning asjaolust, et see ei jäta liikmesriikidele mingisugust kaalutlusõigust ja puudub vastav viide riigisisesele õigusele, et sellise hetke kindlaksmääramist ei saa jätta iga liikmesriigi enda otsustada.

46 Veel on oluline lisada, et põhikohtuasjas kõne all olev olukord ei ole antud küsimuses samaväärne olukorraga Madalmaade valitsuse viidatud kohtuasjas, milles tehti 17. juuli 2014. aasta otsus Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092), kus oli vaidluse all direktiivi 2003/86 artikli 4 lõige 5, mis sätestab, et „[p]arema integreerumise tagamiseks ja sundabielude ärahoidmiseks võivad liikmesriigid perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema abikaasa puhul nõuda, et nad mõlemad oleksid jõudnud teatavasse miinimumikka ja kõige rohkem 21-aastased, enne kui abikaasal on võimalik taasühinemist taotleva isikuga ühineda“.

47 Nimelt on direktiivi 2003/86 artikli 4 lõige 5 erinevalt artikli 10 lõike 3 punktist a fakultatiivne ja jätab lisaks sõnaselgelt liikmesriikidele vabaduse otsustada, millise miinimumvanuse soovivad nad perekonna taasühinemist taotlevale isikule ja tema abikaasale olenevalt asjaoludest parema integreerumise ja sundabielude ärahoidmise õiguspärase eesmärgi saavutamiseks kehtestada. Seega erinevused, mis on

tingitud asjaolust, et iga liikmesriik on vaba määrama kindlaks kuupäeva, millest liikmesriigi asutused peavad lähtuma, et teha kindlaks, kas vanuse tingimus on täidetud, on direktiivi 2003/86 artikli 4 lõike 5 olemuse ja eesmärgiga täiesti kooskõlas, erinevalt sellest, mis tuleneb artikli 10 lõike 3 punktist a.

48 Vastamaks konkreetsemalt küsimusele, millisel hetkel täpselt tuleb hinnata pagulase vanust, et teda saaks pidada alaealiseks ja ta saaks seega kasutada direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punktis a osutatud perekonna taasühinemise õigust, tuleb lähtuda asjaomase direktiivi sõnastusest, ülesehitusest ja eesmärgist, võttes arvesse õiguslikku konteksti, kuhu direktiiv kuulub, ning liidu õiguse üldpõhimõtteid.

49 Sellega seoses ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 38 ja 39, et ei direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti f ega artikli 10 lõike 3 punkti a sõnastus üksinda sellele küsimusele vastust ei anna.

50 Direktiivi 2003/86 ülesehituse kohta tuleb märkida, et artikli 3 lõike 2 punkti a järgi ei kohaldata seda direktiivi siis, kui perekonna taasühinemist taotlev isik on kolmanda riigi kodanik, kes taotleb pagulasseisundi tunnustamist, ja tema taotluse suhtes ei ole veel lõplikku otsust tehtud. Artikli 9 lõikes 1 on omakorda täpsustatud, et direktiivi V peatükki, kuhu artikli 10 lõike 3 punkt a kuulub, kohaldatakse liikmesriikide poolt tunnustatavate pagulaste perekondade taasühinemise suhtes.

51 Ehkki varjupaigataotleja võimalus esitada direktiivi 2003/86 alusel perekonna taasühinemise taotlus sõltub seega tingimusest, et tema varjupaigataotluse suhtes on juba tehtud lõplik positiivne otsus, tuleb siiski märkida, et selline tingimus on lihtsalt seletatav asjaoluga, et enne niisuguse otsuse tegemist on võimatu kindlalt teada, kas asjaomane isik vastab tingimustele, et saada pagulasseisund, millest omakorda sõltub perekonna taasühinemise õiguse saamine.

52 Selles kontekstis tuleb meenutada, et pagulasseisund tuleb anda isikule juhul, kui ta vastab liidu õigusega kehtestatud miinimumnõuetele. Direktiivi 2011/95 artikli 13 kohaselt annavad liikmesriigid pagulasseisundi kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kes vastab selle direktiivi II ja III peatüki kohaselt pagulase nõuetele, ilma et liikmesriikidel oleks selles suhtes kaalutlusõigust (vt selle kohta 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 63).

53 Direktiivi 2011/95 põhjenduses 21 on lisaks täpsustatud, et pagulasena tunnustamine on deklaratiivne akt.

54 Seega on kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul, kes vastab pärast direktiivi 2011/95 II peatüki kohaselt rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist direktiivi III peatükis ette nähtud sisulistele tingimustele, subjektiivne õigus pagulasseisundi saamiseks ja seda isegi enne vastava ametliku otsuse tegemist.

55 Kui direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punktis a osutatud perekonna taasühinemise õigus sõltuks seega sellest, millal liikmesriigi pädev asutus teeb ametliku otsuse asjaomase isiku pagulaseks tunnistamise kohta, ja järelikult sellest, kui kiiresti või aeglaselt asjaomane asutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatab, kahjustaks see kõnealuse sätte kasulikku mõju ning läheks vastuollu mitte üksnes direktiivi eesmärgiga soodustada perekonna taasühinemist ja tagada sellega seoses eriline kaitse pagulastele, eelkõige saatjata alaealistele, vaid ka võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõtetega.

56 Nimelt oleks taolise tõlgenduse tagajärjeks see, et kahte saatjata alaealist pagulast, kes on üheealised ja on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse samal ajal, võidakse kohelda perekonna taasühinemise õiguse osas erinevalt sõltuvalt sellest, kui kaua kestab nende taotluste läbivaatamine, mida nad tavaliselt ise kuidagi mõjutada ei saa ja mis lisaks konkreetse olukorra keerukusele võib sõltuda nii pädevate asutuste töökoormusest kui ka liikmesriigi poliitilistest valikutest, mis puudutab nende asutuste käsutusse antud personali ja juhtumeid, mis tuleb eelisjärjekorras läbi vaadata.

57 Võttes lisaks arvesse asjaolu, et varjupaigamenetlus võib väga kaua kesta ja et rahvusvahelise kaitse taotlejate arvu märkimisväärse suurenemise perioodil ületatakse sageli tähtajad, mis liidu õiguses on sellega seoses ette nähtud, võib see, kui perekonna taasühinemise õigus sõltub menetluse lõpetamise hetkest, jätta suure osa pagulastest, kes esitasid rahvusvahelise kaitse taotluse saatjata alaealisena, sellest õigusest ja neile direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punkti a alusel tagatud kaitsest ilma.

58 Pealegi, kui mitte julgustada liikmesriigi ametiasutusi vaatama eelisjärjekorras läbi saatjata alaealiste esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi, et võtta arvesse nende erilist haavatavust – võimalus, mis on nüüd direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 7 punktis b sõnaselgelt ette nähtud –, võib selline tõlgendus anda vastupidise tulemuse, mis läheb vastuollu nii selle direktiivi kui ka direktiivide 2003/86 ja 2011/95 eesmärgiga tagada, et liikmesriigid tegelikult seavad vastavalt põhiõiguste harta artikli 24 lõikele 2 nende direktiivide rakendamisel lapse huvid esikohale.

59 Peale selle oleks niisuguse tõlgenduse tagajärjeks see, et saatjata alaealise jaoks, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, muutub absoluutselt ettenägematuks, kas ta saab kasutada õigust perekonna taasühinemisele oma vanematega, ja see võib kahjustada õiguskindlust.

60 Seevastu, kui võtta aluseks rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kuupäev, millest lähtudes tuleb direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punkti a kohaldamiseks pagulase vanust hinnata, oleks sellega tagatud, et kõiki taotlejaid, kes on samal ajal samasuguses olukorras, koheldakse ühtemoodi ja ettenähtavalt, millega tagatakse, et perekonna taasühinemise taotluse rahuldamine sõltub peamiselt taotlejaga seotud asjaoludest, mitte aga haldusasutusega seotud asjaoludest, nagu rahvusvahelise kaitse taotluse või perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamise kestus (vt analoogia alusel 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Noorzia, C-338/13, EU:C:2014:2092, punkt 17).

61 On tõsi, nagu väitis Madalmaade valitsus ja komisjon, et kuna direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punkti a eesmärgiga ei oleks kooskõlas, kui pagulane, kes oli taotluse esitamise ajal saatjata alaealine, kuid kes on menetluse jooksul täisealiseks saanud, saaks tugineda sellest sättest tulenevale perekonna taasühinemise õigusele ilma ühegi ajalise piiranguta, peab tema taotlus perekonna taasühinemiseks olema esitatud mõistliku aja jooksul. Sellise mõistliku aja kindlaksmääramise lähtealuseks on kõnealuse direktiivi artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus liidu seadusandja valitud lahendus analoogses kontekstis, mistõttu tuleb asuda seisukohale, et artikli 10 lõike 3 punkti a alusel esitatud perekonna taasühinemise taotlus tuleb sellises olukorras esitada üldjuhul kolme kuu jooksul pärast asjaomase alaealise pagulaseks tunnistamist.

62 Mis puudutab teisi kuupäevi, mis on käesolevas menetluses välja pakutud, hindamaks, kas pagulast saab pidada alaealiseks, tuleb esiteks märkida, et liikmesriigi territooriumile sisenemise kuupäeva ei saa siinkohal määravaks pidada, kuna direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punktis a sätestatud perekonna taasühinemise õigus ja pagulasseisund, mille tunnustamine sõltub asjaomase isiku rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest, on omavahel olemuslikult seotud.

63 Mis puudutab teiseks perekonna taasühinemise taotluse esitamise kuupäeva ja selle taotluse kohta otsuse tegemise kuupäeva, siis piisab kui meenutada, et eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktist 55 ilmneb, et direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punktis a sätestatud perekonna taasühinemise õigus ei saa sõltuda sellest, millal liikmesriigi pädev asutus teeb ametliku otsuse perekonna taasühinemist taotleva isiku pagulaseks tunnistamise kohta. Ent just nii oleks see juhul, kui määravaks peetakse ühte neist kuupäevadest, kuna nii nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 50 ja 51 märgiti, saab perekonna taasühinemist taotlev isik esitada perekonna taasühinemise taotluse alles pärast seda, kui on tehtud otsus tema pagulaseks tunnistamise kohta.

64 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti f koostoimes artikli 10 lõike 3 punktiga a tuleb tõlgendada nii, et alaealiseks selle sätte tähenduses tuleb kvalifitseerida kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes oli liikmesriigi territooriumile sisenemise ja selles riigis varjupaigataotluse esitamise ajal alla 18-aastane, kuid kes saab varjupaigamenetluse ajal täisealiseks ja tunnistatakse seejärel pagulaseks.

Kohtukulud

65 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artikli 2 punkti f koostoimes artikli 10 lõike 3 punktiga a tuleb tõlgendada nii, et alaealiseks selle sätte tähenduses tuleb kvalifitseerida kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes oli liikmesriigi territooriumile sisenemise ja selles riigis varjupaigataotluse esitamise ajal alla 18-aastane, kuid kes saab varjupaigamenetluse ajal täisealiseks ja tunnistatakse seejärel pagulaseks.

Allkirjad