Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
9 päivänä maaliskuuta 2023 [1]

Asia C-1/23 PPU

X,
Y,
A, lakimääräisinä edustajinaan X ja Y, ja
B, lakimääräisinä edustajinaan X ja Y,
vastaan
Belgian valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Brysselin ranskankielinen alioikeus, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Oikeus perheenyhdistämiseen – Direktiivi 2003/86/EY – Jäsenvaltion säännöstö, jossa sallitaan perheenkokoajan perheenjäsenille hakemuksen tekeminen vain tämän valtion toimivaltaisessa diplomaattiedustustossa – Tilanne, jossa näiden perheenjäsenten on mahdotonta saapua kyseiseen diplomaattiedustustoon

1. Tämän ratkaisuehdotuksen kohteena oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY [2] 5 artiklan 1 kohdan, 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 [3] 23 ja 24 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 ja 24 artiklan tulkintaa.

2. Tämä pyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä X ja Y sekä heidän alaikäiset lapsensa A ja B (jäljempänä yhdessä pääasian kantajat) ja toisaalta Belgian valtio ja joka koskee sitä, että viimeksi mainittu on kieltäytynyt käsittelemästä X:n ja hänen lastensa viisumihakemusta, jonka tarkoituksena on perheenyhdistäminen.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.
[2] EUVL 2003, L 251, s. 12.
[3] EUVL 2011, L 337, s. 9.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

3. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan 2, 4, 6, 8 ja 13 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(2) Perheenyhdistämistä koskevat toimenpiteet olisi hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen mukaisesti, joka on kirjattu useisiin kansainvälisen oikeuden säädöksiin. Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

– –

(4) Perheiden yhdistäminen on tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista. Se edistää sellaisen sosiaalisen ja kulttuurisen vakauden muodostumista, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa. Se myös lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mikä on yhteisön perustavoitteita, kuten Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa todetaan.

– –

(6) Perheen suojelun ja perhe-elämän ylläpitämisen tai luomisen varmistamiseksi olisi vahvistettava perheenyhdistämistä koskevan oikeuden aineelliset edellytykset yhteisten perusteiden mukaisesti.

– –

(8) 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.

– –

(13) Olisi laadittava menettelysäännöt, jotka säätelevät perheenyhdistämistä koskevien hakemusten tutkimista sekä perheenjäsenten maahanmuuttoa ja maassa oleskelua. Näitä menettelyjä olisi voitava soveltaa tehokkaasti jäsenvaltioiden hallintojen keskimääräiseen työtaakkaan nähden, ja niiden olisi oltava avoimia ja tasapuolisia, jotta niiden avulla voitaisiin taata kyseisille henkilöille asianmukainen oikeusvarmuuden taso.”

4. Direktiivin 2003/86 tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan ”vahvistaa edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen”.

5. Tämän direktiivin 2 artiklan c alakohdassa määritellään perheenkokoajan ja d alakohdassa perheenyhdistämisen käsitteet; perheenkokoajalla tarkoitetaan ”jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka hakee tai jonka perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä päästäkseen muuttamaan perheenkokoajan luokse”, ja

perheenyhdistämisellä ”jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen”.

6. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan, ”kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, silloin kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia, heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta”, ja 5 kohdassa, että se ”ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia”.

7. Direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei IV luvussa sekä 16 artiklassa säädetyistä edellytyksistä muuta johdu, jäsenvaltioiden on sallittava tämän direktiivin nojalla seuraavien perheenjäsenten maahantulo ja maassaoleskelu:

a) perheenkokoajan aviopuoliso;

b) perheenkokoajan ja hänen aviopuolisonsa alaikäiset lapset – –”

8. Direktiivin 2003/86 III luvun otsikkona on ”Hakemuksen tekeminen ja käsittely”, ja se sisältää vain 5 artiklan, jonka sanamuoto on tämän oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisiltä osin seuraava:

”1. Jäsenvaltiot päättävät, tekeekö maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille perheenkokoaja vai yksi tai useampi perheenjäsen perheenyhdistämisoikeuden käyttöä varten.

2. Hakemukseen on liitettävä asiakirjat, joista käy ilmi sukulaisuussuhde sekä 4 ja 6 artiklassa ja tarvittaessa 7 ja 8 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttyminen, sekä perheenjäsenen tai -jäsenten matkustusasiakirjojen oikeaksi todistetut jäljennökset.

Sukulaisuussuhteen olemassaolon toteamiseksi jäsenvaltiot voivat tarvittaessa haastatella perheenkokoajaa ja hänen perheenjäseniään sekä suorittaa muita tarpeellisiksi katsomiaan tutkimuksia.

– –

3. Hakemus on esitettävä ja käsiteltävä, kun kyseiset perheenjäsenet oleskelevat sen jäsenvaltion alueen ulkopuolella, jossa perheenkokoaja oleskelee.

– –

4. Jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ilmoittavat tekemästään päätöksestä hakemuksen jättäneelle henkilölle kirjallisesti mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämispäivästä.

– –

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

9. Tämän direktiivin 7 artikla kuuluu IV lukuun, jonka otsikkona on ”Perheenyhdistämisten edellytykset”, ja sen 1 kohdan a, b ja c alakohdassa säädetään, että jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on ”asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset”, ”sairausvakuutus, joka kattaa asianomaisessa jäsenvaltiossa sekä perheenkokoajan että hänen perheenjäsentensä kaikki sellaiset riskit, jotka se kattaa yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta” sekä ”vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään”.

10. Direktiivin 2003/86 V luvun kohteena on erityisesti ”Pakolaisten perheenyhdistäminen”. Tämän direktiivin tähän lukuun kuuluvan 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”hakemuksen esittämiseen ja käsittelyyn sovelletaan 5 artiklaa, jollei tämän artiklan 2 kohdasta muuta johdu”. Tässä kohdassa täsmennetään, että ”jos pakolainen ei voi esittää sukulaisuussuhteen osoittavia virallisia asiakirjoja, jäsenvaltioiden on otettava huomioon muut todisteet tällaisen suhteen olemassaolosta ja arvioitava ne kansallisen lainsäädännön mukaan” ja että ”kielteinen päätös ei saa perustua pelkästään siihen, että asiakirjatodisteet puuttuvat”. Tämän direktiivin 12 artiklan, joka kuuluu niin ikään sen V lukuun, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään lisäksi, että ”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”, samalla kun sen kolmannessa alakohdassa täsmennetään, että ”jäsenvaltiot voivat edellyttää, että pakolainen täyttää 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä”.

B Belgian lainsäädäntö

11. Ulkomaalaisten maahanpääsystä, oleskelusta, asettautumisesta ja maasta poistamisesta 15.12.1980 annetun lain[4] (la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, jäljempänä 15.12.1980 annettu laki) 10 §:ssä, jolla saatetaan muun muassa direktiivin 2003/86 12 artiklan 1 kohta osaksi kansallista oikeusjärjestystä, säädetään seuraavaa:

”§ 1. Jollei 9 ja 12 §:n säännöksistä muuta johdu, seuraavat henkilöt saavat ilman eri menettelyä oleskella Belgian kuningaskunnassa yli kolme kuukautta:

– –

4° ulkomaalaisen, joka on saanut pysyvän oleskeluluvan Belgian kuningaskunnassa vähintään 12 kuukautta aikaisemmin tai luvan sijoittautua Belgian kuningaskuntaan vähintään 12 kuukautta aikaisemmin, seuraavat perheenjäsenet. Tätä 12 kuukauden määräaikaa ei sovelleta, jos avioliitto tai rekisteröity parisuhde oli voimassa ennen perheenkokoajana olevan ulkomaalaisen saapumista Belgian kuningaskuntaan tai jos heillä on yhteinen alaikäinen lapsi. Näitä oleskelun laatuun ja oleskelun kestoon liittyviä edellytyksiä ei sovelleta, jos kyseessä ovat sellaisen ulkomaalaisen

[4] Moniteur belge 31.12.1980, s. 145584.

perheenjäsenet, joka on saanut luvan oleskella Belgian kuningaskunnassa kansainvälisen suojelun aseman saajana 49 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan taikka 49/2 §:n 2 tai 3 momentin mukaisesti:

– hänen ulkomaalainen puolisonsa – –

– heidän lapsensa, jotka tulevat asumaan heidän kanssaan ennen kuin ovat täyttäneet 18 vuotta – –

– –

§ 2. Edellä 1 momentin 1 kohdan 2 ja 3 alakohdassa tarkoitettujen ulkomaalaisten on esitettävä näyttö siitä, että heillä on vakaa ja säännöllinen toimeentulo, joka riittää heidän omaan ylläpitoonsa ilman, että heidän tarvitsisi turvautua viranomaisten apuun.

Edellä 1 momentin 1 kohdan 4–6 alakohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen on esitettävä näyttö siitä, että hänellä on asianmukainen majoitus, jotta hän kykenee ottamaan sellaisen tai sellaiset perheenjäsenensä vastaan, jotka hakevat perheenyhdistämistä hänen kanssaan, ja että tämä majoitus vastaa pääasialliseksi asunnoksi vuokrattavalle kiinteistölle asetettuja vaatimuksia, kuten siviililain III osan VIII osaston II luvun 2 jakson 2 §:ssä säädetään, sekä sairausvakuutus, joka kattaa Belgiassa häneen ja hänen perheenjäseniinsä kohdistuvat riskit – –

Edellä 1 momentin 1 kohdan 4 ja 5 alakohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen on lisäksi esitettävä näyttö siitä, että ulkomaalaisella perheenkokoajalla on 5 momentissa tarkoitettu vakaa ja säännöllinen toimeentulo, joka riittää hänen ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, jotta vältetään se, että he joutuisivat turvautumaan viranomaisten apuun. Tätä edellytystä ei sovelleta, jos ulkomaalaisen perheenyhdistäminen koskee vain 1 momentin 1 kohdan 4 alakohdan 2 ja 3 luetelmakohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä.

Edellä 1 momentin 1 kohdan 6 alakohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen on lisäksi esitettävä näyttö siitä, että ulkomaalaisella perheenkokoajalla on 5 momentissa tarkoitettu vakaa ja säännöllinen toimeentulo, joka riittää hänen ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, jotta vältetään se, että he joutuisivat turvautumaan viranomaisten apuun.

Edellä 2, 3 ja 4 alakohtaa ei sovelleta pakolaisaseman saaneen ulkomaalaisen perheenjäseniin – –, jos sukulaisuussuhde, avioliitto tai rekisteröity parisuhde on syntynyt ennen kuin tämä ulkomaalainen on saapunut Belgian kuningaskuntaan, sillä edellytyksellä, että tämän pykälän perusteella tehty oleskelulupahakemus on jätetty pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun myöntämisestä perheenkokoajana olevalle ulkomaalaiselle tehtyä päätöstä seuraavan vuoden aikana.

– –”

12. Direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohta on otettu osaksi Belgian oikeusjärjestystä 15.12.1980 annetun lain 12 bis §:n 1 momentilla, jossa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaisen, joka ilmoittaa olevansa jossain 10 §:ssä tarkoitetuista tilanteista, on tehtävä hakemuksensa Belgian diplomaatti- tai konsuliedustajalle, joka on toimivaltainen hänen ulkomailla olevan asuin- tai oleskelupaikkansa osalta.

Hän voi kuitenkin jättää hakemuksensa [Belgian] kunnallisviranomaisille paikkakunnalla, jolla hän oleskelee, seuraavissa tapauksissa:

1° jos hän on saanut luvan oleskella yli kolmen kuukauden ajan Belgian kuningaskunnassa jollain muulla perusteella ja esittää kaikki 2 momentissa tarkoitetut todisteet ennen tämän luvan voimassaolon päättymistä

2° jos hän on saanut enintään kolmen kuukauden oleskeluluvan ja, mikäli laissa tätä edellytetään, hänellä on voimassa oleva viisumi avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen solmimiseen Belgiassa, jos tämä avioliitto tai rekisteröity parisuhde on tosiasiallisesti solmittu ennen tämän oleskeluluvan voimassaolon päättymistä ja hän esittää kaikki 2 momentissa tarkoitetut todisteet ennen tämän luvan voimassaolon päättymistä

3° jos hän on poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka estävät häntä palaamasta kotimaahansa hakemaan 2 §:ssä vaadittua viisumia toimivaltaiselta Belgian diplomaatti- tai konsuliedustajalta, ja esittää kaikki 2 momentissa tarkoitetut todisteet sekä henkilöllisyystodistuksen

4° jos hän on saanut enintään kolmen kuukauden oleskeluluvan ja hän on 10 §:n 1 momentin 1 kohdan 4 alakohdan 2 ja 3 luetelmakohdassa tarkoitettu alaikäinen lapsi tai jos hän on pakolaisaseman saaneen alaikäisen vanhempi tai alaikäinen, joka saa 10 §:n 1 momentin 1 kohdan 7 alakohdassa tarkoitettua toissijaista suojelua.”

II Pääasian menettely ja ennakkoratkaisukysymys

13. X ja Y ovat Syyrian kansalaisia. He avioituivat vuonna 2016 Syyriassa. Tästä liitosta syntyi kaksi lasta, A vuonna 2016 ja B vuonna 2018. Y esittää poistuneensa Syyriasta vuonna 2019 Turkin kautta, mutta hänen puolisonsa ja lapsensa jäivät Luoteis-Syyriassa sijaitsevaan Afrinin kaupunkiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Belgian kuningaskunta ei kiistä näiden seikkojen oikeellisuutta. Se täsmentää niin ikään, että on kiistatonta, että X ja kaksi lasta, jotka hän oli saanut Y:n kanssa, olivat ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekohetkellä edelleen Afrinin kaupungissa.

14. Y:lle myönnettiin 25.8.2022 pakolaisasema Belgiassa.

15. Pääasian kantajien asianajaja esitti 28.9.2022 päivätyllä sähköpostiviestillä (jäljempänä 28.9.2022 päivätty sähköpostiviesti) Belgian Office des étrangersille (jäljempänä ulkomaalaisvirasto) perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen X:n sekä lasten A ja B nimissä, jotta he voisivat seurata Y:tä Belgiaan. Pääasian kantajien asianajaja esitti kyseisessä sähköpostiviestissä, että X ja lapset ”ovat poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka tosiasiallisesti estävät heitä saapumasta Belgian diplomaattiedustustoon esittääkseen siellä perheenyhdistämistä puolison ja isän kanssa koskevan hakemuksen” ja että tästä syystä hakemus tehdään sähköpostitse. Tämän hakemuksen alkuperäinen jäljennös sitä tukevine asiakirjoineen toimitettiin tälle virastolle 29.9.2022 päivätyllä kirjatulla kirjeellä.

16. Ulkomaalaisvirasto vahvisti 29.9.2022 vastaanottaneensa 28.9.2022 päivätyn sähköpostiviestin ja vastasi pääasian kantajien asianajajalle, että ”perheenyhdistämistä koskevaa viisumihakemusta ei ole mahdollista esittää sähköpostitse”, sekä kehotti tätä ”ottamaan yhteyttä Belgian suurlähetystöön, jotta voidaan selvittää, mitä on tehtävissä” (jäljempänä 29.9.2022 päivätty sähköpostiviesti). Kansallisesta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasian kantajien asianajaja otti

11.10.2022 sähköpostitse uudelleen yhteyttä ulkomaalaisvirastoon ja korosti, että X:n ja lasten A ja B nimissä tehty perheenyhdistämistä koskeva hakemus täytti tutkittavaksi ottamista koskevat edellytykset. Ulkomaalaisvirasto viittasi 12.10.2022 päivätyssä sähköpostiviestissään 29.9.2022 päivättyyn sähköpostiviestiinsä ja täsmensi, että tämä oli heidän ”viimeinen tätä asiaa koskeva vastauksensa”.

17. Pääasian kantajat haastoivat 9.11.2022 päivätyllä väliaikaista oikeussuojaa koskevassa menettelyssä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Belgian valtion muun muassa sen velvoittamiseksi kirjaamaan X:n ja lasten A ja B viisumihakemus 15.12.1980 annetun lain 10 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. He vetoavat siihen, että jos heidän ei sallita tekevän perheenyhdistämistä koskevaa hakemustaan Belgiassa, tällä tehdään perheenyhdistäminen mahdottomaksi ja viedään siten direktiiviltä 2003/86 tehokas vaikutus.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensin, että Y, jolle on myönnetty pakolaisasema, ei kykene palaamaan Syyriaan ja että X ja lapset A ja B eivät voi tehdä perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta Belgian diplomaattiedustustossa, minkä jälkeen se toteaa, että näissä olosuhteissa se, että pääasian kantajilta evätään mahdollisuus tehdä perheenyhdistämistä koskeva hakemus Belgiassa, merkitsee heidän perhe-elämänsä estämistä. Se katsoo, että tällaisen epäämisen laillisuus ”perustuu direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohtaan ja on siis kiistaton” ja että on enää tutkittava, vaarannetaanko tällä epäämisellä tämän direktiivin tehokas vaikutus tai loukataanko sillä perusoikeuksia, joihin tämän direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viitataan. Se toteaa, että Belgian valtio perustelee sitä, että X:n ja lasten A ja B ei ole annettu tehdä perheenyhdistämistä koskevaa hakemustaan Belgiassa, väitteellä, jonka mukaan heidän läsnäolonsa Belgian diplomaattiedustustossa Turkissa, Libanonissa tai Jordaniassa on välttämätöntä, jotta heidän henkilöllisyytensä kyetään tarkistamaan biometristen tunnisteiden perusteella. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tämän perheenyhdistämisen edunsaajien tunnistamisen päämäärän hyväksyttäväksi, se pohtii, onko keino, jonka Belgian valtio on toteuttanut tämän päämäärän saavuttamiseksi – eli se, että perheenjäsenten edellytetään olevan läsnä diplomaattiedustustossa menettelyn alusta lähtien –, perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa edellytetyn suhteellisuusperiaatteen mukainen.

19. Tässä asiayhteydessä tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Brysselin ranskankielinen alioikeus, Belgia) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Sopiiko jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa mahdollistetaan pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenille maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen esittäminen ainoastaan kyseisen valtion diplomaattiedustustossa siinäkin tapauksessa, että nämä perheenjäsenet eivät kykene saapumaan edustustoon, yhteen direktiivin [2003/86] 5 artiklan 1 kohdan kanssa, kun tätä luetaan mahdollisesti yhdessä tämän direktiivin tavoitteen eli perheenyhdistämisten edistämisen, direktiivin [2011/95] 23 ja 24 artiklan, perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan sekä unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen takaamista koskevan velvoitteen kanssa?”

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta ratkaisemaan nyt käsiteltävän asian unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukaisessa kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

21. Unionin tuomioistuimen kolmas jaosto päätti 11.1.2023 käsitellä asian kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Pääasian kantajat, Belgian hallitus, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia. Näiden osapuolten sekä Saksan, Espanjan, Ranskan ja Alankomaiden hallitusten suulliset huomautukset kuultiin 1.3.2023 pidetyssä istunnossa.

IV Oikeudellinen arviointi

A Belgian hallituksen esittämä asian rauenneeksi toteamista koskeva vaatimus

22. Pääasian kantajat ja Belgian hallitus ilmoittivat kirjallisissa huomautuksissaan unionin tuomioistuimelle, että ulkomaalaisvirasto oli ilmoittanut 3.2.2023 päivätyllä sähköpostiviestillä (jäljempänä 3.2.2023 päivätty sähköpostiviesti) pääasian kantajien edustajalle, että X ja lapset A ja B olivat saaneet luvan tehdä perheenyhdistämistä koskevat viisumihakemuksensa ilman, että heidän tarvitsisi saapua Belgian diplomaatti- tai konsuliedustustoon ”tässä vaiheessa”. Edellä mainitussa 3.2.2023 päivätyssä sähköpostiviestissä, jonka koko sisällön pääasian kantajat ovat esittäneet kirjallisten huomautustensa liitteenä, todetaan seuraavaa:

”Palaamme tämän asian yhteydessä 29.9.2022 päivättyyn kirjattuun kirjeeseenne, joka kirjattiin saapuneeksi 3.10.2022, sekä 11.10.2022 päivättyyn sähköpostiviestiinne. Tietääksemme asiakkaanne eivät ole 12.10.2022 päivätyn sähköpostimme jälkeen ottaneet yhteyttä mihinkään Belgian diplomaatti- tai konsuliedustustoon. Kun otetaan tapaukseen liittyvät hyvin erityiset olosuhteet huomioon, olen päättänyt poikkeuksellisesti sallia sen, että asiakkaanne tekevät viisumihakemuksensa ilman että heidän tarvitsisi tässä vaiheessa saapua Belgian diplomaatti- ja konsuliedustustoon. Koska hakemukset on kuitenkin jätettävä tällaiseen edustustoon, on olennaisen tärkeää, että asiakkaanne valitsevat Belgian suurlähetystön tai yleisen konsulaatin, jossa haluavat tehdä viisumihakemuksensa, ja ilmoittavat siitä ulkomaalaisvirastolle. Se, että he eivät ole velvollisia saapumaan henkilökohtaisesti valitsemaansa edustustoon tehdäkseen hakemuksensa, ei myöskään vapauta asiakkaitanne velvollisuudesta täyttää viisumihakemuslomakkeet, maksaa viisumimaksut (jos niitä on maksettava) ja esittää täydellinen asiakirja-aineisto (tai, jos asiakirja-aineisto ei ole täydellinen, selventävä asiakirja, jossa mainitaan täsmällisesti syyt, joiden vuoksi he eivät kykene esittämään täydellistä asiakirja-aineistoa). Kehotan teitä poikkeuksellisesti osoittamaan viisumihakemusten tekemiseen tarvittavat asiakirjat ulkomaalaisvirastolle. Ne toimitetaan Belgian suurlähetystölle tai yleiselle konsulaatille, jonka asiakkaanne ovat valinneet, jotta hakemukset voidaan kirjata siellä ja jotta valittu edustusto voi tarvittaessa toimittaa heille vastaanottotodistuksen (jos asiakirja-aineisto on täydellinen) – –” Ulkomaalaisvirasto täsmensi samassa sähköpostiviestissä niin ikään, että X:n ja lasten A ja B piti joka tapauksessa saapua valitsemaansa diplomaatti- tai konsuliedustustoon ”mahdollisesti menettelyn aikana, jos hakemusten tutkiminen sitä edellyttää (haastattelua, heidän henkilöllisyytensä varmistamista tai mahdollisia DNA-testejä varten), ja ainakin noutaessaan viisumit (jos ne myönnetään heille)”.

23. Belgian hallitus esittää lähinnä, että koska 3.2.2023 päivätystä sähköpostiviestistä ilmenee, että X ja lapset A ja B saivat ulkomaalaisvirastolta luvan tehdä viisumihakemuksensa tarvitsematta saapua henkilökohtaisesti Belgian diplomaatti- tai konsuliedustustoon, ennakkoratkaisukysymykseen vastaaminen ei ole enää tarpeen riidan ratkaisemiseksi, joten ennakkoratkaisupyyntöön ei tarvitse antaa ratkaisua.

24. Tässä yhteydessä on korostettava ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta välipäätöksestä ilmenevän, että pääasian kantajat vaativat ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta velvoittamaan Belgian valtiota kirjaamaan X:n ja lasten A ja B ulkomaalaisvirastolle 28.9.2022 päivätyllä sähköpostiviestillä tekemän ja tälle virastolle 29.9.2022 päivätyllä kirjatulla kirjeellä alkuperäiskappaleena toimitetun perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen (jäljempänä 28. ja 29.9.2022 päivätty hakemus) 15.12.1980 annetun lain 10 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella. Välipäätöksestä ilmenee niin ikään, että pääasian kantajat vaativat ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta määräämään, että kaikista viivästyksistä tämän hakemuksen kirjaamisessa määrättäisiin päiväkohtainen uhkasakko.

25. Kuten pääasian kantajat esittävät, on korostettava, että 3.2.2023 päivätyssä sähköpostiviestissä ei mainita 28. ja 29.9.2022 päivättyä hakemusta lainkaan vaan tyydytään ilmoittamaan pääasian kantajien asianajajalle, että X ja lapset A ja B saavat tehdä (uuden) perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen saapumatta Belgian diplomaatti- tai konsuliedustustoon. Tätä sähköpostiviestiä ei näin ollen voida tulkita siten, että sillä olisi peruutettu uudelleentarkastelun perusteella 28. ja 29.9.2022 päivätyn hakemuksen kirjaamisen epääminen, josta oli ilmoitettu pääasian kantajien edustajalle 29.9.2022 päivätyllä ulkomaalaisviraston sähköpostiviestillä ja jonka tämä virasto oli vahvistanut 12.10.2022 päivätyllä sähköpostiviestillä. [5]

26. Näissä olosuhteissa tribunal de première instance francophone de Bruxellesin esittämä ennakkoratkaisukysymys on edelleen täysin hyödyllinen riidan ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuimen tähän kysymykseen antama vastaus antaa näet ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle mahdollisuuden arvioida pääasian kantajien esittämien sellaisten väitteiden pätevyyttä, joilla nämä riitauttavat hakemuksen kirjaamisen epäämisen laillisuuden unionin oikeuden näkökulmasta, ja päättää heidän esittämiensä vaatimusten perusteltavuudesta.

27. Tämä vastaus voisi lisäksi siitä riippuen, mikä on sen sisältö ja millä perusteluilla sitä tuetaan, antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllisiä tietoja sen ratkaistessa lisäkysymyksen, joka tulee esiin 3.2.2023 päivätyn sähköpostiviestin perusteella ja koskee sitä, voiko sellaisten muotovaatimusten noudattamatta jättäminen, jotka X:n ja lasten A ja B olisi pitänyt ulkomaalaisviraston mukaan täyttää voidakseen tehdä perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen saapumatta henkilökohtaisesti Belgian diplomaatti- tai konsuliedustustoon, sellaisenaan aiheuttaa pääasian kantajien vaatimusten hylkäämiseen vai onko 28. ja 29.9.2022 päivätyn hakemuksen korjaaminen jälkikäteen joka tapauksessa sallittava.

28. Lisättäköön lopuksi, että jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen antaman vastauksen perusteella katsoa, että 28. ja 29.9.2022 päivätty hakemus on tehty pätevästi ja että se on – tarvittaessa korjaamisen jälkeen – kirjattava, viimeistään 29.9.2022 toimivaltaiselle viranomaiselle eli ulkomaalaisvirastolle oli syntynyt velvollisuus tutkia se ja direktiivin 2003/86 5 artiklan 4 kohdassa vahvistettu määräaika oli alkanut kulua. Päivämäärällä, jona X:n ja lasten A ja B katsotaan jättäneen perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen, on siis selvästi merkitystä heidän kannaltaan. Tämä pätee erityisesti tilanteeseen, jossa he tällä hetkellä ovat alkuperämaassaan, ei ainoastaan sen aseellisen konfliktin vuoksi, joka on edelleen meneillään heidän asuinalueellaan, [6] vaan heidän

[5] Belgian hallituksen asiamies oli lisäksi tässä yhteydessä istunnossa selkeä, kun hän täsmensi, että ei voida katsoa, että pääasian kantajat olisivat tehneet perheenyhdistämistä koskevaa viisumihakemusta, koska he eivät olleet noudattaneet muotovaatimuksia eivätkä kääntyneet sellaisen viranomaisen puoleen, joka on toimivaltainen ottamaan tällaisen hakemuksen vastaan ja kirjaamaan sen.

[6] Ks. esim. kansalaisjärjestö Human Rights Watchin asiakirjat, jotka ovat saatavilla seuraavilla verkkosivuilla: https://www.hrw.org/news/2022/10/24/turkey-hundreds-refugees-deported-syria, https://www.hrw.org/news/2022/08/17/questions-and-answers-turkeys-threatened-incursion-northern-syria, https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/syria.

edustajansa istunnossa antamien tietojen mukaan myös Turkkia ja Pohjois-Syyriaa äskettäin kohdanneen maanjäristyksen seurauksena. Näissä olosuhteissa on selvää, että kaikki perusteeton viivyttely heidän hakemuksensa käsittelyssä on omiaan pidentämään perusteettomasti heidän epävarmuuttaan ja haavoittuvuuttaan.

29. Edellä esitetyistä syistä esitän siis unionin tuomioistuimelle, että se ei katsoisi, että asiaa ei oteta tutkittavaksi, kuten Belgian hallitus vaatii.

B Ennakkoratkaisukysymys

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenet ovat velvollisia tekemään perheenyhdistämistä koskevan hakemuksensa henkilökohtaisesti tämän jäsenvaltion diplomaattiedustustossa siinäkin tapauksessa, että heidän on mahdotonta matkustaa tähän edustustoon.

1. Alustavia huomautuksia

31. Ensin on huomautettava alustavasti, että vaikka ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto koskee myös direktiivin 2011/95 23 ja 24 artiklaa,[7] näillä säännöksillä ei näytä kuitenkaan olevan merkitystä tähän kysymykseen vastaamiseksi. Ne koskevat näet tilannetta, jossa perheenjäsenet oleskelevat pakolaisen kanssa asianomaisen jäsenvaltion alueella,[8] kun pääasian kohteena olevassa tilanteessa X ja lapset A ja B ovat edelleen alkuperämaassaan.

32. Unionin tuomioistuin on tosin todennut 9.11.2021 antamassaan tuomiossa Saksan liittotasavalta (Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen)[9] muun muassa, että kun direktiivin 2011/95 23 artiklan 1 kohdassa säädetään yleisin sanakääntein jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheen yhtenäisyyden säilyttäminen, siinä tunnustetaan läheinen yhteys yhtäältä pakolaisen perheen suojelemiseksi ja sen yhtenäisyyden säilyttämiseksi tarvittavien toimenpiteiden ja toisaalta kansainvälisen suojelun logiikan välillä. Kun kyseessä on tilanne, jossa tämä perheyhteisö muodostetaan uudelleen perheenyhdistämisen kautta, direktiivin 2003/86 säännökset kuitenkin konkretisoivat tätä yhteyttä. Tribunal de première instance francophone de Bruxellesin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen voidaan siis mielestäni vastata vain näiden säännösten perusteella.

33. Edelleen alustavasti ja jotta hälvennettäisiin täysin ennakkoratkaisukysymyksen tarkoituksen ja ulottuvuuden moniselitteisyys, on vielä tärkeää korostaa, että se koskee ainoastaan muun muassa pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenille asetettua edellytystä saapua henkilökohtaisesti asianomaisen jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliedustustoon direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun *perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen tekemiseksi*. Vaikka keskustelu laajeni istunnossa siten, että se koski yleisemmin – läsnä olleiden jäsenvaltioiden ensisijaisen tärkeänä pitämää – vaatimusta siitä, että perheenjäsenten on

[7] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tyytyy lähinnä muistuttamaan näiden säännösten sanamuodosta perustelematta enempää niiden soveltamista. Pääasian kantajien edustaja selitti istunnossa, että tämä johtuu siitä, että 15.12.1980 annetun lain 10 §:ssä saatetaan muun muassa nämä säännökset osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

[8] Ks. direktiivissä 2011/95 tarkoitettu ”perheenjäsenen” määritelmä, joka sisältyy tämän direktiivin 2 artiklan j alakohtaan.

[9] C-91/20, EU:C:2021:898, 42 ja 43 kohta.

saavuttava henkilökohtaisesti tällaiseen diplomaatti- tai konsuliedustustoon jossain vaiheessa perheenyhdistämismenettelyn aikana, jotta kyetään muun muassa saamaan heidän biometriset tietonsa ja tekemään tarvittavat tarkistukset sekä turvallisuuteen että petosten estämiseen liittyviä tarkoituksia varten, unionin tuomioistuimen on kuitenkin nyt käsiteltävän asian yhteydessä annettava ratkaisu vain siitä, onko unionin oikeus esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle tai sen hallinnolliselle käytännölle, jossa määrätään järjestelmällisesti ja poikkeuksetta tällaisesta saapumisesta jo perheenyhdistämistä koskevan *viisumihakemuksen tekemisvaiheessa*.

34. Muistutettakoon lopuksi, että unionin tuomioistuimen tehtävänä ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole lausua kansallisten säännösten tulkinnasta. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on näet unionin tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallanjaon mukaisesti ottaa huomioon ennakkoratkaisukysymyksiin liittyvät tosiasiat ja oikeudelliset seikat sellaisina kuin nämä on esitetty ennakkoratkaisupyynnössä.[10] Tribunal de première instance francophone de Bruxelles viittaa ennakkoratkaisupyynnössään sekä siihen, että perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen tekeminen henkilökohtaisesti on Belgian lainsäädännön mukaan pakollista, että siihen, että tästä velvollisuudesta ei ole olemassa poikkeuksia silloinkaan, jos perheenkokoaja on pakolainen. Tämän tulkinnan Belgian lainsäädännöstä ja hallinnollisesta käytännöstä on siis oltava lähtökohtana unionin tuomioistuimen tarkastelussa, vaikka Belgian hallitus olennaisilta osin kiistää sen oikeellisuuden.

2. Direktiivin 2003/86 tavoite ja oikeudet, joita kantajilla on sen perusteella

35. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että direktiivin 2003/86 tavoitteena on perheenyhdistämisen edistäminen ja että tällä direktiivillä pyritään lisäksi suojelun antamiseen kolmansien maiden kansalaisille, erityisesti alaikäisille[11]. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi direktiivissä 2003/86 vahvistetaan, kuten sen 1 artiklassa täsmennetään, edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen.[12]

36. Direktiivin 2003/86 tarkoituksena on sen johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan lisäksi antaa tavanomaista vahvempaa suojaa pakolaisille, koska heidän tilanteensa vaatii erityistä huomiota niiden syiden vuoksi, joiden takia he ovat joutuneet pakenemaan kotimaastaan ja jotka estävät heitä viettämästä siellä normaalia perhe-elämää, koska he ovat voineet olla erossa perheestään pitkiä aikoja ennen kuin heille on myönnetty pakolaisasema ja koska pakolaisten tai heidän perheenjäsentensä on usein mahdotonta tai vaarallista esittää virallisia asiakirjoja tai ottaa yhteyttä viranomaisiin alkuperämaassaan.[13] Juuri tällä perusteella kyseisessä direktiivissä säädetään pakolaisten kannalta tavanomaista suotuisammista edellytyksistä siltä osin kuin kyse on heidän perheenyhdistämistä koskevan oikeutensa käytöstä.[14]

[10] Ks. tuomio 8.9.2022, Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, 64 kohta).

[11] Ks. tuomio 17.11.2022, Belgian valtio (Naimisissa oleva alaikäinen pakolainen) (C-230/21, EU:C:2022:887, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[12] Ks. tuomio 1.8.2022, Saksan liittotasavalta (Perheenyhdistäminen täysi-ikäiseksi tulleen lapsen kanssa) (C-279/20, EU:C:2022:618, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[13] Ks. tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 50 kohta)

[14] Ks. tuomio 1.8.2022, Saksan liittotasavalta (Perheenyhdistäminen täysi-ikäiseksi tulleen lapsen kanssa) (C-279/20, EU:C:2022:618, 61 kohta).

37. Unionin tuomioistuin on niin ikään toistuvasti todennut, että direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä *toimintavelvollisuuksia*, joita vastaavat selvästi määritellyt oikeudet. Jäsenvaltiot velvoitetaan mainitussa direktiivissä määritetyissä tapauksissa sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten – joihin kuuluvat tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti perheenkokoajan puoliso ja puolisoiden alaikäiset lapset – perheenyhdistäminen *ilman, että niillä olisi tältä osin harkintavaltaa*.[15]

38. Jäsenvaltioilla on direktiivin 2003/86 nojalla toimintavelvollisuuksia ennen kaikkea perheenkokoajaan nähden, koska hän on kolmannen maan kansalainen, joka oleskelee laillisesti jäsenvaltioiden alueella. Tästä seuraa, että koska Y on direktiivin 2003/86 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettu perheenkokoaja, hän saa subjektiivisen oikeuden, jota on käytettävä tässä direktiivissä säädetyin edellytyksin, siihen, että X ja lapset A ja B saavat saapua hänen luokseen Belgiaan.

39. Katson kuitenkin, että direktiivillä 2003/86 asetetaan jäsenvaltioille tiettyjä toimintavelvollisuuksia myös tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a–d alakohdassa lueteltuja perheenkokoajan perheenjäseniä kohtaan, jos he täyttävät tässä säännöksessä asetetut edellytykset. Vaikka heillä ei näet ole oikeutta perheenyhdistämiseen samalla tavoin kuin perheenkokoajalla, kyseinen direktiivi koskee kuitenkin heitä, koska he ovat viimeksi mainitulle annettujen oikeuksien epäsuoria edunsaajia. Koska X on Y:n puoliso ja lapset A ja B puolisoiden alaikäisiä lapsia, heillä on siten mielestäni direktiivin 2003/86 perusteella ja siinä säädetyin edellytyksin vähintään oikeus siihen, että sitä, että Y käyttää tämän direktiivin nojalla hänelle kuuluvaa oikeutta perheenyhdistämiseen, ei perusteettomasti estetä.

40. Koska maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen tekeminen asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdassa mainittuine todisteineen on tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti välttämätön edellytys kyseisen oikeuden käyttämiselle, pääasian kantajilla oli lisäksi oikeus siihen, ettei heiltä evättäisi perusteettomasti tosiasiallista ja konkreettista mahdollisuutta menetellä niin. Kuten pääasian kantajat ovat esittäneet ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, heillä on tarkemmin sanoen direktiivin 2003/86 nojalla oikeus tehdä perheenyhdistämistä koskeva hakemus ja saada hakemuksensa kirjatuksi ja tutkituksi Belgian viranomaisissa siten, että tässä direktiivissä säädettyjä edellytyksiä noudatetaan.

41. Koska kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa ei yhdenmukaisteta (ainakaan kokonaan), kuten jäljempänä havaitaan, käytännön tasolla yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka koskevat maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen tekemistä perheenyhdistämistä varten, vaan jätetään niiden vahvistaminen jäsenvaltioiden tehtäväksi, pääasian kantajien oli kuitenkin noudatettava tätä koskevia Belgian oikeussääntöjä, joissa säädetään, lukuun ottamatta muutamia poikkeuksia, jotka eivät ole sovellettavissa X:n ja lasten A ja B tilanteeseen, että perheenkokoajan perheenjäsenten on tehtävä tällainen hakemus henkilökohtaisesti heidän ulkomaisen koti- tai oleskelupaikkansa alueellisesti toimivaltaiselle Belgian diplomaatti- tai konsuliedustajalle.

42. Toisin kuin Belgian valtio on väittänyt pääasian yhteydessä, tässä yhteydessä on tosiaankin arvioitava, onko Belgian lainsäätäjä käyttänyt direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdassa sille jätettyä harkintavaltaa tämän direktiivin tavoitteiden ja niiden perusoikeuskirjassa tunnustettujen

[15] Ks. tuomio 1.8.2022, Saksan liittotasavalta (Perheenyhdistäminen täysi-ikäiseksi tulleen lapsen kanssa) (C-279/20, EU:C:2022:618, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

perusoikeuksien mukaisesti, jotka sillä pyritään panemaan täytäntöön, kun se ei ole säätänyt poikkeuksista sääntöön, jonka mukaan perheenyhdistämistä koskeva hakemus on tehtävä henkilökohtaisesti, kun asianomaisten henkilöiden on mahdotonta noudattaa sitä.

43. Tässä vaiheessa on näin ollen pohdittava tämän harkintavallan ulottuvuutta ja rajoja.

3. Jäsenvaltioille direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdassa jätetyn harkintavallan ulottuvuus ja rajat

44. Kuten olen jo korostanut, direktiivillä 2003/86 ei yhdenmukaisteta kokonaan yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka koskevat perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen tekemistä, vaan sen 5 artiklan 1 kohdassa tyydytään säätämään, että jäsenvaltiot päättävät, tekeekö tämän hakemuksen ”asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille perheenkokoaja vai yksi tai useampi perheenjäsen”, ja sen 5 artiklan 2 kohdassa, että tähän hakemukseen on liitettävä ”asiakirjat, joista käy ilmi sukulaisuussuhde [perheenkokoajaan] sekä [kyseisessä direktiivissä] säädettyjen edellytysten täyttyminen, sekä perheenjäsenen tai -jäsenten matkustusasiakirjojen oikeaksi todistetut jäljennökset.”

45. Direktiivin 2003/86 esitöistä, joihin sekä komissio että pääasian kantajat viittaavat, ilmenee, että komission direktiiviehdotuksessa todettiin alun perin, että perheenkokoajan piti tehdä perheenyhdistämistä koskeva hakemus, koska katsottiin, että kun hän jo oleskeli jäsenvaltiossa, hänellä oli ”paremmat mahdollisuudet selvittää hallinnollisten toimenpiteiden kulkua, koska hän osaa maan kieltä ja tietää, millä tavoin kansalliset viranomaiset toimivat”.[16] Tällä ehdotuksella pyrittiin siis helpottamaan perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämistä hakemuksen tekemisvaiheesta lähtien. Siten etusijalle asetettiin toimintatapa, jonka toteutti perheenjäsen, jolla oli lähtökohtaisesti parhaat mahdollisuudet hoitaa tämä menettelyn ensimmäinen vaihe, suoraan asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisessa viranomaisessa. Neuvoston tekemän muutoksen jälkeen alkuperäistä ehdotusta muutettiin antamalla jäsenvaltioille, jotka sitä halusivat, toinen vaihtoehto eli mahdollisuus säätää siitä, että perheenkokoajan perheenjäsenten on tehtävä perheenyhdistämistä koskeva hakemus ulkomailla.[17] Komissio esitti muutetussa ehdotuksessa, että uuden sanamuodon ansiosta voitiin ”sovittaa yhteen jäsenvaltioissa sovelletut kaksi eri menettelytapaa”.[18] Komissio selitti unionin tuomioistuimessa, että muutoksella oli pyritty siihen, että jäsenvaltiot voisivat järjestää haastattelut asianomaisten henkilöiden kanssa ja selvitykset, jotta ne kykenisivät estämään tehokkaasti petokset, joita liittyy hakijoiden henkilöllisyyteen ja niiden suhteiden aitouteen, joita heillä väitetään olevan perheenkokoajaan.

46. Lopulta hyväksytyn direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan on siis jäsenvaltioiden tehtävänä määrittää sekä henkilö, jonka kuuluu tehdä tällainen hakemus, että viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia ottamaan sen vastaan, ja myös täytettävät muotovaatimukset.

[16] Ehdotus neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheen yhdistämiseen (KOM(1999) 638 lopullinen, s. 18) (jäljempänä alkuperäinen ehdotus).

[17] Ks. muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen, 5 artikla (KOM(2002) 225 lopullinen) (jäljempänä muutettu ehdotus).

[18] On kuitenkin huomautettava, että muutosta, jota parlamentti ehdotti komission alkuperäisen ehdotuksen muutettuun versioon ja jolla oli tarkoitus täsmentää, että perheenyhdistämistä koskeva hakemus piti joka tapauksessa tehdä perheenkokoajan asuinpaikan jäsenvaltiossa, mitä perusteltiin muun muassa sillä, että perheenjäsenten saattaisi olla vaikeaa saapua jäsenvaltion diplomaattiseen edustustoon (ks. mietintö muutetusta ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen (uudelleen kuuleminen) – Kansalaisvapauksien ja -oikeuksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta | A5-0086/2003 | Euroopan parlamentti (europa.eu)), ei hyväksytty.

47. Tässä vaiheessa on täsmennettävä, että – toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa – neuvoston näkemyksen mukaisesti se, että unionin lainsäätäjä on jättänyt jäsenvaltioille harkintavaltaa siinä, miten ne määrittävät perheenyhdistämistä koskevien hakemusten tekemistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, ei merkitse sitä, että direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdasta seuraisi automaattisesti, että tällaisen hakemuksen kirjaamisen epääminen sillä perusteella, että asianomaisen jäsenvaltion tältä osin vahvistamia sääntöjä ei ole noudatettu, olisi laillista eikä se olisi riitautettavissa. Tämä laillisuus riippuu sitä vastoin siitä, millä tavoin tämä jäsenvaltio on käyttänyt tätä harkintavaltaa.

48. Tämän täsmennyksen perusteella kolme rajoitusten ryhmää määrittää mielestäni harkintavallan, jota jäsenvaltioilla on direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanon yhteydessä.

49. Ensimmäinen perustuu vaatimukseen, jonka mukaan direktiivin 2003/86 tarkoitusta ja henkeä on noudatettava.

50. Unionin tuomioistuin on jo todennut useaan kertaan, että perheenyhdistämisen salliminen on ”pääsääntö”[19] ja että jäsenvaltiot eivät saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin 2003/86 tavoitetta edistää perheenyhdistämisiä ja direktiivin tehokasta vaikutusta.[20] Siten harkintavaltaa, joka direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdassa jätetään jäsenvaltioille, ei voida, loukkaamatta tämän direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta, käyttää siten, että estetään hakemuksen tekeminen tämän säännöksen perusteella ja siten perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttäminen tai tehdään se liian vaikeaksi tai mahdottomaksi.

51. Toinen rajoitusten ryhmä perustuu perusoikeuksien kunnioittamiseen.

52. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että tämän direktiivin säännöksiä on tulkittava ja sovellettava perusoikeuskirjan 7 artiklan ja 24 artiklan 2 ja 3 kohdan valossa. Tarkemmin sanoen perusoikeuskirjan 7 artiklaa, jossa tunnustetaan muun muassa oikeus perhe-elämän kunnioittamiseen – jonka erityinen muoto on oikeus perheenyhdistämiseen[21] –, on unionin tuomioistuimen mukaan luettava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa vahvistetun lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvoitteen kanssa ja siten, että otetaan huomioon sen 24 artiklan 3 kohdassa ilmaistu lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti.[22] Unionin tuomioistuin on muistuttanut tässä yhteydessä myös tiettyjen kansainvälisten sopimusten merkityksestä, ja niihin kuuluu muun muassa lapsen oikeuksista tehty yleissopimus,[23] jonka 9 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti,

[19] Ks. tuomio 21.4.2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285, 25 kohta). Kuten julkisasiamies Mengozzi korosti tähän tuomioon liittyneessä ratkaisuehdotuksessaan (C-558/14, EU:C:2015:852, 38 kohta), jos perheenyhdistämisen salliminen on ”sääntö”, se on sitä siksi, että perheenyhdistäminen on oikeus.

[20] Ks. tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[21] Ks. vastaavasti tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 52 kohta). Ks. myös julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, 20 kohta).

[22] Ks. vastaavasti tuomio 17.11.2022, Belgian valtio (Naimisissa oleva alaikäinen pakolainen) (C-230/21, EU:C:2022:887, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[23] Hyväksytty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 20.11.1989 antamalla päätöslauselmalla 44/25, ja se tuli voimaan 2.9.1990.

ja 10 artiklan 1 kappaleessa täsmennetään tästä velvoitteesta seuraavan, että lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humaanisti ja kiireellisesti. [24]

53. Yleisemmin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on unionin oikeutta soveltaessaan ja myös silloin, kun ne käyttävät harkintavaltaansa, jota niillä on direktiivin täytäntöönpanossa, kunnioitettava perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia ja noudatettava siinä vahvistettuja periaatteita sekä edistettävä niiden soveltamista. [25] Lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä sekä suhteellisuusperiaatetta kunnioittaen, joten ”rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”.

54. Kansallinen lainsäädäntö, joka johtaa siihen, että henkilö poistetaan maasta, jossa hänen lähiomaisensa asuvat, esimerkiksi estämällä perheenyhdistäminen, joka täyttää asetetut aineelliset edellytykset, voi merkitä puuttumista perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen, [26] joten siinä yhteydessä on noudattava edellä mainittuja perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa vahvistettuja edellytyksiä, jotta se olisi perusoikeuskirjan mukainen.

55. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut samansuuntaisen ratkaisun tulkitessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, joka on olennaisilta osin samansisältöinen kuin perusoikeuskirjan 7 artikla. Vaikka, kuten Belgian hallitus perustellusti muistuttaa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on täsmentänyt, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja erityisesti sen 8 artiklassa ei taata ulkomaalaiselle oikeutta tulla tiettyyn maahan tai oleskella siellä, se valvoo kuitenkin järjestelmällisesti sellaisten toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, joilla estetään perheenyhdistäminen ja joita pidetään kyseisessä artiklassa vahvistetun perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden rajoituksina. Se on lisäksi todennut äskettäin asiassa, joka koskee sekä perhe-elämää että maahanmuuttoa, että ”se, miten laaja on valtion velvollisuus hyväksyä alueelleen sellaisten henkilöiden läheisiä, jotka oleskelevat siellä, vaihtelee asianomaisten henkilöiden erityisen tilanteen ja yleisen edun mukaan ja edellyttää, että haetaan oikeudenmukainen tasapaino asiaa koskevien kilpailevien etujen välillä”, ja tässä asiayhteydessä lasten edulla on ”merkittävä painoarvo”. [27] Se on lisäksi täsmentänyt, että päätöksentekomenettelyssä, joka liittyy perheenyhdistämistä koskevaan hakemukseen, on annettava ”joustavuuden, joutuisuuden ja tehokkuuden takeet, joita edellytetään, jotta kunnioitetaan asianomaisten oikeutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattuun perhe-elämän kunnioittamiseen”. [28] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muistuttanut erityisesti pakolaisten perheenyhdistämisen yhteydessä useaan kertaan, ”että perheyhteys on pakolaisen olennainen oikeus ja että perheenyhdistäminen on olennainen osatekijä, jotta ihmiset, jotka ovat paenneet vainoja, kykenevät aloittamaan normaalin elämän uudelleen”, ja täsmentänyt,

[24] Ks. tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 57 kohta).

[25] Ks. tuomio 1.8.2022, Saksan liittotasavalta (Perheenyhdistäminen täysi-ikäiseksi tulleen lapsen kanssa) (C-279/20, EU:C:2022:618, 39 ja 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[26] Ks. analogisesti tuomio 11.7.2002, Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, 41 kohta), joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan osalta; ks. myös tuomio 25.7.2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, 53 kohta) siltä osin kuin kyseessä on Euroopan unionin kansalaisten perhe-elämän suojeleminen karkottamispäätöksiä vastaan.

[27] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.7.2021, M.A. v. Tanska (CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, 132 ja 133 kohta).

[28] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2014, Senigo Longue ym. v. Ranska (CE:ECHR:2014:0710JUD001911309, 75 kohta).

että ”tarpeesta pakolaisten osalta suotuisampaan perheenyhdistämistä koskevaan menettelyyn kuin muiden ulkomaalaisten osalta vallitsee yhteisymmärrys kansainvälisellä ja Euroopan tasolla”. [29]

56. Lopuksi kolmas ryhmä rajoituksia, joita asetetaan jäsenvaltioille direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdassa jätetylle harkintavallalle, perustuu mielestäni tapauskohtaista tarkastelua koskevaan velvollisuuteen, joka niille asetetaan tämän direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Tämän velvoitteen, jonka unionin tuomioistuin on johtanut kyseisen direktiivin 17 artiklasta [30] ja jota sovelletaan poikkileikkaavasti aina tehtäessä päätöksiä, jotka kuuluvat sen soveltamisalaan, mukaan on jäsenvaltioiden tehtävänä varmistaa, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset suorittavat kussakin yksittäistapauksessa yksilöllisen arvioinnin, jossa otetaan huomioon kaikki käsillä olevan asian merkitykselliset seikat ja kiinnitetään tarvittaessa erityistä huomiota asianomaisten lasten etuun ja perhe-elämän edistämisestä huolehtimiseen. [31]

57. Tribunal de première instance francophone de Bruxellesin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastattaessa on otettava huomioon edellä mainitut erilaiset rajoitukset.

4. Ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus

58. Kuten direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdassa sallitaan, Belgian lainsäätäjä on valinnut vaihtoehdon, jonka mukaan perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tekeminen kuuluu perheenjäsenille. [32] Edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 12 bis §:n 1 momentin mukaan tällainen hakemus on välttämättä tehtävä alueellisesti toimivaltaisessa diplomaattiedustustossa. [33] Tässä laissa ei säädetä minkäänlaisesta poikkeuksesta tähän sääntöön ulkomailla asuvien perheenjäsenten osalta. Lisäksi välipäätöksestä sekä asiakirja-aineistosta ilmenee se, mikä on osapuolten välillä riidatonta, että vaikka 15.12.1980 annetun lain 12 bis §:n 1 momentissa ei mainita tässä yhteydessä tästä nimenomaisesti, käytännössä asianomaisten perheenjäsenten on tehtävä perheenyhdistämistä koskeva hakemus henkilökohtaisesti diplomaattiedustustossa, vaikka perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman.

59. Esitän jäljempänä perustelut, joiden vuoksi katson, että Belgian oikeudessa sovellettavan kaltainen direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanosäännös ylittää edellä kuvatut rajoitukset, joita tässä säännöksessä on asetettu jäsenvaltioiden harkintavallan käytölle.

60. Ensinnäkin on todettava, että koska tässä säännöksessä ei säädetä *nimenomaisesti, avoimesti ja yleisesti* vaihtoehtoisista toimintatavoista sille, että perheenyhdistämistä koskeva hakemus tehdään henkilökohtaisesti, jos asianomaisten perheenjäsenten matkustaminen diplomaatti- tai

[29] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2014, Tanda-Muzinga v. Ranska (CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, 75 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2014, Mugenzi v. Ranska (CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, 54 kohta).

[30] Direktiivin 2003/86 17 artiklassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan”.

[31] Ks. tuomio 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, 59 kohta).

[32] Useat muutkin jäsenvaltiot ovat tehneet saman valinnan ja toisinaan yhdistäneet sen siihen mahdollisuuteen, että myös perheenkokoaja voi tehdä hakemuksen (Itävalta, Tšekki, Saksa, Viro, Suomi, Kroatia, Unkari, Luxemburg, Latvia, Ruotsi ja Slovakia). Toiset ovat valinneet järjestelmän, jonka mukaan vain perheenkokoaja voi hakea perheenyhdistämistä (Bulgaria, Kypros, Kreikka, Espanja, Ranska, Puola, Slovenia). Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY täytäntöönpanosta, 29.3.2019 (COM(2019) 162 final, s. 11).

[33] Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että toimivaltainen diplomaattiedustusto määritetään asianomaisten perheenjäsenten tämänhetkisen asuinmaan mukaan. Silloin kun, kuten pääasian kantajien osalta, asianomaisten asuinmaassa ei ole Belgian diplomaattiedustustoa, nämä voivat valita jonkin naapurimaiden diplomaattiedustustoista.

konsuliedustustoon osoittautuu *mahdottomaksi*, se on selvästi vastoin direktiivin 2003/86 tavoitetta *edistää* perheenyhdistämistä. Sama pätee tämän direktiivin täsmällisempään tavoitteeseen antaa tehostettua suojaa pakolaisaseman saaneille henkilöille, koska velvollisuutta saapua henkilökohtaisesti tällaiseen edustustoon perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tekemistä varten sovelletaan, kuten pääasiasta ilmenee, yhtä tiukasti myös heidän perheenjäseniinsä. Koska tämä johtaa edellä kuvatuissa tilanteissa siihen, että perheenyhdistämistä koskevan oikeuden käyttämisestä tulee käytännössä mahdotonta silloinkin, kun kaikki direktiivissä 2003/6 perheenyhdistämisen sallimiseksi asetetut edellytykset täyttyvät, tällainen säännös heikentää myös tämän direktiivin tehokasta vaikutusta.

61. Se seikka – johon Belgian hallitus on vedonnut sekä kirjallisissa huomautuksissaan että istunnossa –, että asianomaiset voivat ottaessaan yhteyttä toimivaltaiseen diplomaatti- tai konsuliedustustoon hakea ainakin väliaikaista poikkeusta velvollisuuteen tehdä perheenyhdistämistä koskeva viisumihakemus henkilökohtaisesti ei kyseenalaista edellä tehtyä päätelmää. Vaikka ensinnäkin oletettaisiin, että on olemassa, kuten Belgian hallitus esittää, tosiasiallinen mahdollisuus saada poikkeus säännöstä, jonka mukaan hakemus on tehtävä henkilökohtaisesti,[34] tämän hallituksen lausumista ilmenee, että päätöksen tekeminen tällaisen poikkeuksen myöntämisestä on täysin harkinnanvaraista ja että niitä tehdään hyvin satunnaisesti[35] vain silloin, kun ulkomaalaisvirasto pitää hakijoiden läsnäoloa toimivaltaisessa diplomaattiedustustossa objektiivisesti mahdottomana, jolloin diplomaatti- tai konsuliviranomaisen on saatava ulkomaalaisvirastolta valtuudet määrätä hakijoiden henkilökohtaiselle läsnäololle vaihtoehtoisista toimenpiteistä. Toiseksi näkemyksestä, jonka Belgian valtio on omaksunut kiireellisyyttä koskevan edellytyksen arvioimisesta pääasian oikeudenkäynnissä, ilmenee selvästi, että Belgian hallinto tulkitsee mahdottomuuden käsitettä äärimmäisen tiukasti ja päätyy lähinnä siihen, ettei tilanne ole tällainen silloinkaan, kun asianomaiset henkilöt asuvat konfliktialueilla ja saattavat matkustaessaan itsensä alttiiksi epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Kolmanneksi on todettava, että koska tällainen poikkeusmahdollisuus on poikkeuksellinen ja se jätetään täysin hallinnon harkintavaltaan, asianomaisilla ei ole mitään tietoa sen olemassaolosta.[36]

62. Niiden tapausten lisäksi, joissa matkustaminen on objektiivisesti mahdotonta, voidaan myös pohtia, sopiiko se, että perheenkokoajan perheenjäsenten läsnäoloa diplomaatti- tai konsuliedustustossa edellytetään perheenyhdistämistä koskevan menettelyn ensimmäisestä vaiheesta lähtien, yhteen direktiivin 2003/86 kanssa kaikissa tapauksissa, joissa, kun otetaan huomioon hakijoiden erityinen tilanne ja olosuhteet, jotka heidän asuinmaassaan vallitsevat, matkustaminen merkitsee vakavaa estettä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tekemiselle asetettujen muotovaatimusten täyttämiselle.

[34] Korostettakoon, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole maininnut tätä seikkaa vaan pitää päinvastoin lähtökohtana sitä, että pääasian kohteena olevan kaltaisissa tilanteissa ei ole käytettävissä minkäänlaista poikkeusta. Kuten olen muistuttanut tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohdassa, unionin tuomioistuimen on pitäydyttävä ennakkoratkaisupyynnössä kuvatussa oikeudellisessa kehyksessä.

[35] Korostettakoon lisäksi, että ainoa Belgian hallituksen esittämä tämänsuuntainen esimerkki liittyy Belgian kansalaisen perheenyhdistämistä koskeviin viisumihakemuksiin, jotka oli tehty perheenkokoajan ollessa valtuutettuna 15.12.1980 annetun lain 9 §:n nojalla (ks. verkkosivut https://www.refworld.org/pdfid/58b04f134.pdf). Belgiaa koskeva raportti sisältyy Centre fédéral Migrationin (Myria) tutkimukseen ”Le regroupement national des ressortissants des pays tiers en Europe: pratiques nationales”, kesäkuu 2017, johon Belgian hallituksen asiamies viittasi istunnossa ja jossa viitataan edellä mainittuun päätökseen ja korostetaan, että ”It is not possible for the sponsor to introduce the application. Only in very exceptional cases, the sponsor can be authorised to introduce the application. This should then be done in the same country as usually foreseen for the introduction of the application by its family members”) (ks. https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FINAL%20BE%20report%20on%20Family%20Reunification%20with%20a%20TCN_1.pdf, s. 46). On selvää, että edellytys, jonka mukaan perheenkokoajan on tehtävä hakemus samassa maassa, jossa hänen perheenjäsenensä asuvat, olisi pakolaisille mahdoton täyttää, jos edellytetään hakemuksen tekemistä henkilökohtaisesti.

[36] Ks siitä, miten tärkeää on, että asianosaiset saavat selvää, avointa ja ”kirjallista” tietoa perheenyhdistämistä koskevan menettelyn eri vaiheista, Nicholson, F, ”The ’Essential Right’ to Family Unityof Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification”, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (UNHCR). s. 122.

63. Tässä yhteydessä on korostettava, että perheenyhdistämistä koskeva menettely etenee vaiheittain ja edellyttää usein hakemuksen tekemisen jälkeen, että asianomaiset perheenjäsenet saapuvat useaan kertaan diplomaatti- tai konsuliedustustoon esimerkiksi toimittaakseen asiakirjoja, osallistuakseen haastatteluihin, tehdäkseen DNA-testejä ja, mikäli hakemus hyväksytään, noutaakseen viisumit. Se, että näiltä henkilöiltä – joihin yleensä kuuluu perheen kaikkein haavoittuvimpia jäseniä, kuten pieniä lapsia – edellytetään monia, usein pitkiä, matkoja, jotka ovat vaikeita elleivät suorastaan vaarallisia tai liian rasittavia, diplomaatti- tai konsuliedustustoihin, jotka saattavat, kuten pääasian kohteena olevassa menettelyssä, sijaita joissain muissa maissa kuin heidän asuinmaassaan, jotta he voivat täyttää siellä muotovaatimuksia, jotka voitaisiin helposti hoitaa etäyhteyksin, ei ole mielestäni direktiivin 2003/86 hengen mukaista vaan perustuu pikemminkin haluun asettaa perheenyhdistämiseen johtavalle polulle esteitä, jotka ovat omiaan vähentämään halukkuutta käyttää tätä oikeutta. Tämä pätee erityisesti pakolaisten perheenjäseniin, joilla saattaa olla erittäin suuria hankaluuksia matkustaa. Siten velvollisuudesta tehdä perheenyhdistämistä koskeva hakemus henkilökohtaisesti seuraisi, että asetettaisiin järjestelmällisesti heikompaan asemaan kolmansien maiden kansalaisten ryhmä, jota direktiivillä 2003/86 pyritään aivan erityisesti suojelemaan, millä olisi se paradoksaalinen seuraus, että olosuhteet, jotka ovat johtaneet siihen, että viimeksi mainitut ovat paenneet maastaan, ja jotka ovat tämän direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan johtaneet siihen, että unionin lainsäätäjä on säätänyt suotuisammista edellytyksistä heidän perheenyhdistämistä koskevan oikeutensa käyttämiselle, tekevät siitä objektiivisesti vaikeampaa ellei käytännössä mahdotonta. [37]

64. Belgian hallitus esittää, että on välttämätöntä, että perheenyhdistämistä koskeva viisumihakemus tehdään henkilökohtaisesti, jotta kyetään tarkistamaan hakijoiden henkilöllisyys ja biometriset tiedot erityisesti henkilöllisyyteen ja perhesiteisiin liittyvien petosten estämiseksi. Vaikka tämä päämäärä on hyväksyttävä, se ei voi mielestäni olla perusteena sille, että hakijoiden järjestelmällisesti edellytetään olevan henkilökohtaisesti läsnä diplomaatti- tai konsuliedustustossa perheenyhdistämistä koskevan menettelyn alusta lähtien. Vaikka en kiistä Belgian hallituksen esittämän tällaisen tarkistuksen tekemistä koskevan vaatimuksen perusteltavuutta – mukaan lukien se, että sallitaan tarvittavien turvallisuustarkastusten tekeminen muun muassa direktiivin 2003/86 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti – enkä siis sitä tarvetta, että hakijoiden on jossain menettelyn vaiheessa oltava henkilökohtaisesti läsnä diplomaatti- tai konsuliedustustossa, jotta muun muassa heidän biometriset tietonsa voidaan tarkistaa, tällainen tarkistus ei mielestäni ole välttämätön perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tekemisvaiheesta lähtien. [38] On näet vältettävä sitä, että lisätään perusteettomasti perheenjäsenten matkustamista, aivan erityisesti silloin, kun se on vaivalloista tai vaarallista, etenkin menettelyn varhaisessa vaiheessa, jossa hakemuksen tutkimista ei ole vielä aloitettu eivätkä asianomaiset kykene vielä arvioimaan positiivisen lopputuloksen mahdollisuuksia.

65. Toiseksi olennaisilta osin edellä esitettyjä vastaavista syistä sillä, että jäsenvaltio määrää järjestelmällisesti perheenkokoajan perheenjäsenten ja myös pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenten läsnäolosta tämän jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliedustustossa pelkästään perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tekemistä varten silloinkin, kun hakijoiden matkustaminen tähän edustustoon osoittautuu objektiivisesti mahdottomaksi tai liian vaikeaksi tai vaaralliseksi, loukataan perusasetuksen 7 artiklassa, tarvittaessa luettuna yhdessä sen

[37] Ks. vaikeuksista, joita liittyy siihen, että hakijat pääsevät suurlähetystöihin, ja vaadittaviin useisiin matkustamisiin, em. Nicholson, F. "The 'Essential Right' to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification", s. 124 ja sitä seuraavat sivut.

[38] Belgia ei ole myöskään istunnossa selittänyt, miksi on ehdottoman välttämätöntä, että biometriset tiedot tarkistetaan perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen tekemishetkellä.

24 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa, vahvistettua oikeutta perheen yhtenäisyyden kunnioittamiseen. Tällainen velvollisuus merkitsee näet perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan vastaisesti sellaista puuttumista tähän oikeuteen, joka ei ole oikeassa suhteessa perheenyhdistämiseen liittyvien petoksien estämisen päämäärään.

66. Lopuksi ja kolmanneksi direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdan täytäntöönpano, sellaisena kuin se ilmenee Belgian lainsäädännöstä ja hallinnollisesta käytännöstä, on niin ikään ristiriidassa tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohdassa mainitun tapauskohtaista tarkastelua koskevan velvollisuuden kanssa. Järjestelmä, jossa edellytetään välttämättä ja järjestelmällisesti ilman poikkeuksia perheenkokoajan perheenjäsenten läsnäoloa toimivaltaisessa diplomaattiedustustossa, ei näet lähtökohtaisesti mahdollista sitä, että otetaan huomioon asianomaisten henkilöiden tilanne ja erityisesti olosuhteet, joiden unionin tuomioistuin on katsonut voivan vaikuttaa perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tutkimisen laajuuteen ja perusteellisuuteen, kuten esimerkiksi lasten ikä ja heidän tilanteensa alkuperävaltiossaan.[39] Nämä olosuhteet on otettava sitäkin suuremmalla syyllä huomioon siinä vaiheessa, kun hakemuksen jättämiseksi tarvittavien muodollisuuksien täyttäminen ei ole yhtä pitkällä.

67. Yleisemmin jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanomenettely on mahdollisimman joustava ja antaa, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on täsmentänyt, tarvittavat joustavuuden, joutuisuuden ja tehokkuuden takeet, jotta kyetään ottamaan huomioon asianomaisten oikeus heidän perhe-elämänsä kunnioittamiseen.[40] Tästä näkökulmasta liiallista muodollisuutta, joka ilmenee muun muassa 3.2.2023 päivätystä sähköpostiviestistä sekä 28. ja 29.9.2022 päivätyn hakemuksen epäämisestä, josta ulkomaalaisvirasto ilmoitti kantajien edustajalle, lähinnä sillä perusteella, että hakemus oli tehty suoraan sen tutkimisessa toimivaltaiselle viranomaiselle eikä Belgian diplomaatti- tai konsuliedustuston välityksellä, ei mielestäni voida hyväksyä, kun otetaan erityisesti X ja lasten A ja B tilanne huomioon.

68. Ennen päätelmien tekemistä korostan vielä, kuten teki perustellusti myös neuvosto kirjallisissa huomautuksissaan, että direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohdan sanamuoto on riittävän laaja, jotta perheenyhdistämistä koskevan viisumihakemuksen tekemistä koskeva menettely voidaan järjestää tämän direktiivin tavoitteen ja sen taustalla olevien perusoikeuksien mukaisella tavalla silloinkin, kuten Belgian kuningaskunnan tapauksessa, kun jäsenvaltio on valinnut ratkaisun, jossa tällaisen hakemuksen tekeminen annetaan perheenkokoajan perheenjäsenten tehtäväksi. Tässä artiklassa ei siten suljeta pois sitä mahdollisuutta, että tämä hakemus tehdään toimivaltaisessa diplomaatti- tai konsuliedustustossa valtuutetun välityksellä, kirjeitse tai sähköpostitse ja siten ilman perheenkokoajan perheenjäsenten fyysistä läsnäoloa, eikä sitä mahdollisuutta, että nämä tekevät sen, kuten X sekä lapset A ja B, suoraan kyseisessä jäsenvaltiossa sen tutkimisesta vastaavalle viranomaisella. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden ja erityisesti niiden tuomioistuinten tehtävänä on paitsi tulkita kansallista oikeuttaan unionin oikeuden mukaisesti myös varoa tukeutumasta sellaiseen johdetun oikeuden säädöksen tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien kanssa.[41] Direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohtaa ei siis pidä missään tapauksessa tulkita siten, että siinä sallittaisiin niin tiukka ja joustamaton järjestely kuin Belgiassa sovelletaan.

[39] Ks. vastaavasti tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 56 kohta).

[40] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.

[41] Ks. tuomio 1.8.2022, Saksan liittotasavalta (Perheenyhdistäminen täysi-ikäiseksi tulleen lapsen kanssa) (C-279/20, EU:C:2022:618, 39 ja 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on mielestäni vastattava, että direktiivin 2003/86 5 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 artiklan ja 24 artiklan 2 kohdan kanssa, on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa vaaditaan, että muun muassa pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenet, jotka oleskelevat jossain kolmannessa maassa, tekevät perheenyhdistämiseen liittyvän maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen henkilökohtaisesti tämän jäsenvaltion alueellisesti toimivaltaisessa diplomaatti- tai konsuliedustustossa, ilman että siinä säädettäisiin poikkeuksista siltä varalta, että matkustaminen tällaiseen edustustoon osoittautuisi asianomaisten henkilöiden erityisen tilanteen ja heidän asuinmaassaan vallitsevien olosuhteiden vuoksi mahdottomaksi, liian vaikeaksi tai vaaralliseksi.

V Ratkaisuehdotus

70. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa tribunal de première instance francophone de Bruxellesin (Brysselin ranskankielinen alioikeus, Belgia) ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 5 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan ja 24 artiklan 2 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, sääntelylle tai hallinnolliselle käytännölle, jossa vaaditaan, että muun muassa pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenet, jotka oleskelevat jossain kolmannessa maassa, tekevät perheenyhdistämiseen liittyvän maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen henkilökohtaisesti tämän jäsenvaltion alueellisesti toimivaltaisessa diplomaatti- tai konsuliedustustossa, ilman että siinä säädettäisiin poikkeuksista siltä varalta, että matkustaminen tällaiseen edustustoon osoittautuisi asianomaisten henkilöiden erityisen tilanteen ja heidän asuinmaassaan vallitsevien olosuhteiden vuoksi mahdottomaksi, liian vaikeaksi tai vaaralliseksi.