Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
19 päivänä maaliskuuta 2020[1]

Yhdistetyt asiat C-133/19, C-136/19 ja C-137/19

B. M. M.,
B. S. (C-133/19)
B. M. M.,
B. M. (C-136/19)
B. M. O. (C-137/19)
vastaan
Belgian valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Oikeus perheenyhdistämiseen – Direktiivi 2003/86/EY – 4 artikla – Alaikäisen käsite – 18 artikla – Oikeus hakea muutosta päätökseen, jolla hakemus perheenyhdistämisestä on hylätty – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan – Kolmannen maan kansalaiset, jotka olivat alle 18 vuotta vanhoja perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tekohetkellä – Täysi-ikäiseksi tuleminen hallinnollisen menettelyn aikana – Täysi-ikäiseksi tuleminen tuomioistuinmenettelyn aikana – Ratkaiseva ajankohta, jonka mukaisesti arvioidaan asianomaisen alaikäisyyttä

I Johdanto

1. Yhdistyneiden kansakuntien vuonna 1966 tekemän kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 23 artiklan 1 kappaleen mukaan perhe ”on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö”. Tämä oikeudellinen periaate kuvastaa yksinkertaisella tavalla sitä itsestäänselvyyttä, että käytännössä kaikki ihmisten muodostamat yhteisöt perustuvat perhe-käsitteen ympärille, vaikka perhe-elämän kirjo on myös laaja ja monimuotoinen. Ajatus siitä, että lapsilla on muutamia heidän hyvinvointinsa suojelemiseksi tehtyjä poikkeuksia lukuun ottamatta oikeus vanhempiensa antamaan hoitoon ja heidän läsnäoloonsa, on juurtunut syvälle kaikkien jäsenvaltioiden oikeus-, kulttuuri- ja moraaliperinteisiin.

2. Kaikki edellä mainittu kuvastuu näkemyksissä, joihin perustuu perheenyhdistäminen, jolla on puolestaan keskeinen merkitys nykyaikaisessa kansainvälisessä humanitäärisessä oikeudessa. Euroopan unionin oikeudessa tämä periaate ilmenee oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetusta neuvoston direktiivistä,[2] jonka perusteella perheenjäsenet – ja erityisesti alaikäiset – saavat siis asettua isäntämaahan ja seurata toista perheenjäsentä, jolle on annettu pakolaisasema kyseisessä valtiossa.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.
2 EUVL 2003, L 251, s. 12.

3. Tämä on taustana nyt käsiteltävälle ennakkoratkaisupyynnölle, joka koskee direktiivin 2003/86/EY ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan tulkintaa. Esitetty kysymys koskee lähinnä sitä, pitäisikö lapsia, jotka olivat vielä alaikäisiä päivänä, jona perheenyhdistämistä koskeva hakemus tehtiin, kohdella edelleen alaikäisinä tämän hakemuksen yhteydessä, vaikka he saavuttavat myöhemmin täysi-ikäisyyden tätä seuraavan hallinnollisen menettelyn (asia C-137/19) ja tuomioistuinmenettelyn (asiat C-133/19 ja C-36/19) aikana.

4. Pyynnöt on esitetty Conseil d'État'ssa (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) vireillä olevassa oikeudenkäynnissä, jossa ovat vastakkain yhtäältä B. M. M. ja B. S (C-133/19), B. M. M. ja B. M. (C-136/19) sekä B. M.O. (C-137/19) (jäljempänä hakijat) ja toisaalta ministre de l'asile et la migration (turvapaikka- ja siirtolaisasioista vastaava ministeri, Belgia) ja joka koskee valituselimenä toimineen Conseil du contentieux des étrangers'n (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) ratkaisuista tehtyjä valituksia.

5. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä oleva oikeudenkäynti asiassa C-137/19 koskee lähinnä direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan käsitteen ”alaikäinen” tulkintaa ja sitä, onko tämän käsitteen tulkittava tarkoittavan sitä, että jotta kolmannen maan kansalaista voidaan pitää tässä direktiivissä tarkoitettuna ”alaikäisenä”, hänen täytyy olla alaikäinen paitsi päivänä, jona hän haki oikeutta saapua jäsenvaltioon ja oleskella siellä, myös siinä vaiheessa, kun jäsenvaltion hallinnossa lopulta tehdään päätös hänen hakemuksestaan.

6. Asioissa C-133/19 ja C-136/19 ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, onko perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja direktiivin 2003/86 18 artiklaa tulkittava siten, että niiden nojalla hallinnollisesta päätöksestä, jolla on evätty alaikäisen lapsen oikeus perheenyhdistämiseen, nostettua kumoamiskannetta ei voida jättää tutkimatta sillä perusteella, että lapsesta tuli täysi-ikäinen tuomioistuinmenettelyn aikana, koska häneltä evättäisiin mahdollisuus valittaa kyseisestä päätöksestä, millä loukattaisiin hänen oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojaan.

7. Ennen tämän ongelman tarkastelua on kuitenkin ensin esitettävä asian kannalta merkitykselliset oikeussäännöt.

A Unionin oikeus

8. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

1. Direktiivi 2003/86

9. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan 2, 4, 6 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.

– –

(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.”

10. Kyseisen direktiivin 4 artiklassa 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, mukaan luettuina lapset, jotka on adoptoitu asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen päätöksen tai sellaisen päätöksen mukaisesti, joka on kyseisen jäsenvaltion kansainvälisten velvoitteiden vuoksi täytäntöönpanokelpoinen ilman eri toimenpiteitä tai joka tunnustetaan kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti;

c) alaikäiset lapset, mukaan luettuina perheenkokoajan adoptoimat lapset, jos perheenkokoaja on näiden huoltaja ja lapset ovat hänen huollettavanaan. Jäsenvaltiot voivat myöntää luvan perheenyhdistämiseen myös silloin, kun kyseessä on yhteishuoltajuus, jos toinen vanhemmista antaa siihen suostumuksensa;

d) alaikäiset lapset, mukaan luettuina perheenkokoajan aviopuolison adoptoimat lapset, jos aviopuoliso on näiden huoltaja ja lapset ovat hänen huollettavanaan. Jäsenvaltiot voivat myöntää luvan perheenyhdistämiseen myös silloin, kun kyseessä on yhteishuoltajuus, jos toinen vanhemmista antaa siihen suostumuksensa.

– –

6. Jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti vaatia, että alaikäisten lasten perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on toimitettava ennen kuin lapsi on täyttänyt viisitoista vuotta, kuten tämän direktiivin täytäntöönpanopäivänä jäsenvaltiossa voimassa olevassa lainsäädännössä määrätään. Jos hakemus tehdään lapsen jo täytettyä viisitoista vuotta, jäsenvaltiot, jotka päättävät soveltaa tätä poikkeusta, sallivat tällaisten lasten maahantulon ja maassaoleskelun muulla kuin perheenyhdistämisen perusteella.”

11. Kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”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.

– –

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

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua määräaikaa voidaan jatkaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen käsittelyssä ilmenneisiin vaikeuksiin.

Kielteinen päätös on perusteltava asianmukaisesti. Jos päätöstä ei ole tehty ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan kuluessa, siitä aiheutuvat seuraukset määräytyvät asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

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

12. Saman direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat hylätä perheenyhdistämistä varten tehdyn maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen tai tarvittaessa peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa seuraavissa tapauksissa:

a) jos tässä direktiivissä asetetut edellytykset eivät täyty tai eivät enää täyty.

– –”

13. Direktiivin 2003/86 18 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että perheenkokoajalla ja/tai hänen perheenjäsenillään on oikeus hakea päätökseen muutosta oikeusteitse, jos perheenyhdistämistä koskeva hakemus hylätään, jos oleskeluluvan voimassaoloa ei jatketa tai se peruutetaan tai jos heidät määrätään poistumaan maasta.

Asianomaisten jäsenvaltioiden on määriteltävä menettely ja toimivalta, jonka mukaisesti ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua oikeutta käytetään.”

2. Kansallinen lainsäädäntö

14. Direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan c alakohta on otettu osaksi Belgian lainsäädäntöä ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l’accès du territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, jäljempänä 15.12.1980 annettu laki)[3] 10 §:n 1 momentin 1 kohdan 4 alakohdalla, jossa, siinä muodossa kuin sitä sovelletaan nyt käsiteltäviin asioihin,[4] säädetään seuraavaa:

”10 §:n 1 momentti. Jollei 9 §:n 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:

– hänen ulkomaalainen puolisonsa tai hänen kanssaan Belgiassa avioliittoon rinnastettavassa rekisteröidyssä parisuhteessa oleva ulkomaalainen, joka tulee asumaan yhdessä hänen kanssaan, edellyttäen, että kumpikin on yli 21-vuotias. Tämä vähimmäisikä on kuitenkin 18 vuotta, jos avioliitto tai rekisteröity parisuhde oli solmittu jo ennen kuin perheenkokoajana oleva ulkomaalainen saapui Belgian kuningaskuntaan;

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

– perheenkokoajana olevan ulkomaalaisen, hänen puolisonsa tai ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun rekisteröidyn kumppanin lapset, jotka tulevat asumaan heidän kanssaan ennen kuin ovat täyttäneet 18 vuotta ja jotka ovat naimattomia, siltä osin kuin perheenkokoajana oleva ulkomaalainen, hänen puolisonsa tai rekisteröity kumppaninsa on lasten huoltaja ja lapset ovat hänen huollettavanaan ja, jos kyseessä on yhteishuoltajuus, sillä edellytyksellä, että toinen huoltaja antaa siihen suostumuksensa.”

15. Kyseisen lain 10 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministeri tai henkilö, jolle hän on delegoinut toimivaltansa, voi päättää hylätä yli kolmen kuukauden oleskelua koskevan hakemuksen – – joko siksi, että ulkomaalainen – – on käyttänyt virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja taikka vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja tai syyllistynyt petokseen tai muihin lainvastaisiin keinoihin, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä, saadakseen tällaisen oleskeluluvan – –”

16. Kyseisen lain 12 bis §:llä saatetaan direktiivin 2003/86 5 artikla osaksi Belgian lainsäädäntöä. Sen nyt käsiteltäviin asioihin sovellettavan version kyseisessä pykälässä säädetään seuraavaa:

”1. Ulkomaalainen, joka ilmoittaa olevansa jossain 10 §:ssä tarkoitetuista tilanteista, on jätettävä hakemuksensa Belgian diplomaatti- tai konsuliedustajalle, joka on toimivaltainen hänen ulkomaisen asuin- tai oleskelupaikkansa osalta.

3 Moniteur belge, 31.12.1980, s. 14584.

4 Sellaisena kuin se on muutettuna 15.9.2006 annetulla lailla (loi du 15 septembre 2006).

– –

2. – – Hakemuksen jättämispäivänä pidetään päivämäärää, jona kaikki nämä asiakirjat esitetään kansainvälisestä yksityisoikeudesta 16.7.2004 annetun lain koskevan 30 §:n tai samaa alaa koskevien kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

Päätös oleskeluluvasta tehdään ja annetaan tiedoksi niin pian kuin mahdollista ja viimeistään yhdeksän kuukauden kuluessa päivämäärästä, jona hakemus jätettiin 2 momentissa määritellyllä tavalla. – –

Hakemuksen käsittelyn monimutkaisuuteen liittyvissä poikkeustapauksissa – – ministeri tai henkilö, jolle hän on delegoinut toimivaltansa, voi pidentää kaksi kertaa ajanjaksoa, jonka kuluessa asia on tutkittava, kulloinkin kolmella kuukaudella; pidennys tehdään perustellulla päätöksellä, joka on annettava hakijalle tiedoksi.

Jos mitään päätöstä ei ole tehty hakijan hakemuksen jättämispäivää seuraavien yhdeksän kuukauden kuluessa, mihin on mahdollisesti lisättävä 5 momentin mukaisesti tehty pidennys, oleskelulupa on myönnettävä.

– –

7. Hakemusta tutkittaessa on otettava lapsen etu asianmukaisesti huomioon.”

17. Edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 39/56 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalainen, joka voi osoittaa oikeudenloukkauksen tai etunsa asiassa, voi nostaa Conseil du contentieux des étrangersissa 39/2 §:ssä tarkoitettuja kanteita.”

II Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

18. Pääasioiden hakijat tekivät Belgian Conakryn-suurlähetystössä Guineassa 20.3.2012 perheenyhdistämistä varten myönnettävää viisumia koskevat hakemukset sillä perusteella, että he ovat kolmannen maan kansalaisen, jolla on pakolaisasema Belgiassa, alaikäisiä lapsia. Nämä hakemukset hylättiin 2.7.2012 tehdyllä päätöksellä.

19. Hakijat esittivät 9.12.2013 toisen hakemuksen Belgian Dakarin-suurlähetystössä Senegalissa. Tähän aikaan hakijat olivat iältään 14-, 15- ja 17-vuotiaita.

20. Ministeri hylkäsi nämä hakemukset 25.3.2014 sillä perusteella, että hakijat asioissa C-133/19 ja C-137/19 olivat ilmoittaneet syntymäajoikseen viisumihakemuksissaan, joiden liitteenä olivat heidän syntymätodistuksensa, 16.3.1999 ja 20.1.1996, kun heidän isänsä oli Belgiassa esittämässään turvapaikkahakemuksessa ilmoittanut, että heidän syntymäaikansa olivat 16.3.1997 ja 20.1.1994. Hakija asiassa C-136/19 oli väittänyt olevansa perheenkokoajan tytär, kun taas perheenkokoaja ei ollut turvapaikkahakemuksessaan missään vaiheessa viitannut hänen olemassaoloonsa.

21. Ajankohtana, jona hakemusten hylkäämisestä tehtiin nämä päätökset, hakijat asioissa C-133/19 ja C-136/19 olivat edelleen alaikäisiä, kun puolestaan hakija asiassa C-137/19 oli tällä välin tullut täysi-ikäiseksi.

22. Hakijat vaativat näiden jälkimmäisten päätösten kumoamista Conseil du contentieux des étrangersissa kolmessa asiassa, jotka pantiin vireille 25.4.2014.

23. Conseil du contentieux des étrangers jätti hakijoiden vaatimukset tutkimatta kahdella 31.1.2018 päivätyllä päätöksellään oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi. Kyseinen tuomioistuin totesi, että hakijan oikeussuojan tarpeen on oltava olemassa ajankohtana, jona vaatimus esitetään, ja sen on pysyttävä voimassa, kunnes tuomio annetaan. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että jos kyseiset päätökset kumottaisiin ja vastaajan pitäisi käsitellä hakemus uudelleen, se voisi vain todeta, että viisumihakemusta ei voitaisi tutkia, koska kaikki hakijat olisivat yli 18-vuotiaita eivätkä enää täyttäisi alaikäisiä koskeviin perheenyhdistämisin liittyvissä säännöksissä vahvistettuja edellytyksiä. Tässä asiayhteydessä pitäisi kuitenkin huomata, että oli kulunut lähes neljä vuotta siitä, kun jälkimmäinen hakemus oli hylätty, siihen, kun Conseil du contentieux des étrangers oli tehnyt tämän jälkeen päätöksen jättää asia tutkimatta sillä perusteella, että lapset olivat tulleet tällä välin täysi-ikäisiksi.

24. Hakijat valittivat tästä päätöksestä Conseil d'État'han ja väittivät ensinnäkin, että Conseil du contentieux des étrangersin tulkinnalla loukattiin unionin oikeuden tehokasta vaikutusta koskevaa periaatetta siltä osin kuin sillä estettiin heitä käyttämästä oikeuttaan perheenyhdistämiseen direktiivin 2003/86 4 artiklan mukaisesti. Toiseksi he väittivät, että tällaisella tulkinnalla loukattaisiin niin ikään heidän oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojaan, kun heiltä evättäisiin mahdollisuus valittaa hallinnollisista päätöksistä, joilla kieltäydyttiin tunnustamasta heidän oikeutensa perheenyhdistämiseen. Nämä päätökset on tehty ja riitautettu hakijoiden ollessa vielä alaikäisiä.

25. Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin) huomautti 31.1.2019 tekemässään päätöksessä, että unionin tuomioistuin on äskettäin todennut 12.4.2018 antamassaan tuomiossa A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248), että direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohtaa, luettuna yhdessä sen 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka oli alle 18-vuotias saapuessaan jäsenvaltion alueelle ja jättäessään turvapaikkahakemuksen tässä valtiossa mutta joka turvapaikkamenettelyn kuluessa tulee täysi-ikäiseksi ja jolle myönnetään tämän jälkeen pakolaisasema, on pidettävä tässä säännöksessä tarkoitettuna alaikäisenä.

26. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan kyseinen tuomio poikkeaa kuitenkin pääasioiden oikeudenkäynnin kohteena olevista tapauksista, koska ne eivät koske alaikäistä, jolla olisi myönnetty pakolaisasema. Se, tunnustetaanko oikeus perheenyhdistämiseen, ei tässä tapauksessa, toisin kuin kyseisen tuomion kohteena olevassa tapauksessa, myöskään riipu siitä, miten nopeasti hakemus käsitellään,[5] koska 25.3.2014 tehdyt päätökset tehtiin 15.12.1980 annetun lain 12 bis §:n 2 momentissa tätä varten vahvistetussa määräajassa.

27. Näissä olosuhteissa Conseil d'État on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön kussakin pääasiassa.

28. Asioissa C-133/19 ja C-136/19 Conseil d'État on esittänyt seuraavat kysymykset:

”1) Jotta taataan Euroopan unionin oikeuden tehokas vaikutus eikä tehdä mahdottomaksi käyttää perheenyhdistämistä koskevaa oikeutta, joka jälkimmäisen hakijan mukaan on myönnetty hänelle direktiivin [2003/86] 4 artiklalla, onko tätä säännöstä tulkittava siten, että sen nojalla perheenkokoajan lapsi voi saada oikeuden perheenyhdistämiseen, jos hän tulee täysi-ikäiseksi sellaisen tuomioistuinmenettelyn aikana, joka koskee päätöstä, jolla häneltä on evätty tämä oikeus ja joka tehtiin hänen ollessaan vielä alaikäinen?

2) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja direktiivin [2003/86] 18 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kumoamiskanne, joka on nostettu sen vuoksi, että alaikäiseltä lapselta on evätty oikeus perheenyhdistämiseen, jätetään tutkimatta sillä perusteella, että lapsi on

5 Ks. tuomio 12.4.2018, A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248, 55 kohta).

tullut täysi-ikäiseksi tuomioistuinmenettelyn aikana, koska häneltä evättäisiin mahdollisuus siihen, että hänen tästä päätöksestä nostamastaan kanteesta annetaan ratkaisu, ja koska hänen oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin loukattaisiin?"

29. Asiassa C-137/19 Conseil d'État on esittänyt seuraavan kysymyksen:

"Onko [direktiivin 2003/86] 4 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, luettuna tarvittaessa yhdessä saman direktiivin 16 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että jotta kolmannen maan kansalaisia voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina 'alaikäisinä lapsina', heidän on oltava 'alaikäisiä' paitsi oleskelulupahakemuksen jättämishetkellä myös hetkellä, jolloin hallinto tekee lopulta ratkaisun tästä hakemuksesta?"

30. Unionin tuomioistuimessa pidettiin 30.1.2020 suullinen käsittely, jossa olivat edustettuina hakijat, Belgian hallitus ja Euroopan komissio.

III Oikeudellinen arviointi

31. On hyvä todeta heti aluksi, että minkään tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyn ei pitäisi tulkita koskevan yksittäisten hakemusten aineellista sisältöä. On selvää, että ministeri ei ollut vakuuttunut siitä, että yksityiskohtaiset tiedot, jotka koskivat asioiden C-133/19 ja C-137/19 hakijoiden syntymäaikoja, pitäisivät paikkansa tai että asian C-136/19 hakija olisi todellisuudessa perheenkokoajansa tytär. Näiden tosiseikkojen arviointi kuuluu kaikilta osin kansallisille viranomaisille ja kansallisille tuomioistuimille.

32. Nyt käsiteltävissä asioissa esitetty oikeudellinen kysymys tuo esiin erillisen ongelman, joka koskee sitä, onko hakijoilla oikeus tulla kohdelluiksi alaikäisinä direktiiviä 2003/86 sovellettaessa, vaikka he ovat myöhemmin tulleet täysi-ikäisiksi sen hallinnollisen menettelyn aikana, jossa hakemus perheenyhdistämisestä ratkaistiin (asia C-137/19), tai sen tuomioistuinmenettelyn aikana, jossa on riitautettu ministerin päätös hylätä heidän perheenyhdistämistä koskeva hakemuksensa (asiat C-133/19 ja C-136/19).

33. On myös huomattava, että vaikuttaisi siltä, että direktiivin 2003/86 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua poikkeusta, jonka nojalla jäsenvaltiot "voivat –– vaatia, että alaikäisten lasten perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on toimitettava ennen kuin lapsi on täyttänyt viisitoista vuotta, kuten tämän direktiivin täytäntöönpanopäivänä jäsenvaltiossa voimassa olevassa lainsäädännössä määrätään", ei sovelleta Belgian kuningaskuntaan, vaikka on viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävänä varmistaa tämä.

34. Tätä kysymystä tarkasteltaessa on mielestäni hyödyllistä aloittaa tutkimalla unionin tuomioistuimen tuomiota A ja S,[6] johon kansallinen tuomioistuin viittasi välipäätöksessään. Asiassa A ja S hakijoina oli kaksi Eritrean kansalaista, jotka hakivat muutosta päätökseen, jolla Alankomaiden viranomaiset olivat evänneet heiltä (ja heidän kolmelta alaikäiseltä pojaltaan) tilapäisen oleskeluluvan, jonka tarkoituksena oli perheenyhdistäminen heidän alaikäisen tyttärensä kanssa. Tytär oli saapunut Alankomaihin ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä. Hän oli hakenut turvapaikkaa helmikuussa 2014 ja tullut täysi-ikäiseksi kesäkuussa 2014. Valtiosihteeri myönsi lokakuussa 2014 hänelle turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan viideksi vuodeksi ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jättämispäivästä lukien.

35. Joulukuussa 2014 tehtiin perheenyhdistämistä koskeva hakemus hänen vanhempiensa ja kolmen alaikäisen veljensä osalta, mutta tämä hakemus hylättiin lopulta sillä perusteella, että tyttärestä oli jo tullut täysi-ikäinen siihen päivämäärään mennessä, jona hakemus jätettiin. Unionin tuomioistuin totesi lopuksi alankomaalaisten tuomioistuinten esittämän ennakkoratkaisupyynnön perusteella lähinnä, että

6 Tuomio 12.4.2018, A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248).

direktiiviä 2003/86 on tulkittava siten, että kolmannen maan kansalaista, joka oli alle 18-vuotias jättäessään turvapaikkahakemuksen tässä valtiossa mutta joka turvapaikkamenettelyn kuluessa tulee täysi-ikäiseksi ja jolle myönnetään tämän jälkeen pakolaisasema, on pidettävä tämän direktiivin perheenyhdistämistä koskevissa säännöksissä tarkoitettuna alaikäisenä.

36. On hyvä huomata, että unionin tuomioistuin esitti tämän päätelmänsä perusteluiksi muun muassa seuraavaa:

”Lisäksi sen sijaan, että tällaisella tulkinnalla kannustettaisiin kansallisia viranomaisia käsittelemään etusijaisina ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jotta heidän erityisen haavoittuva asemansa otettaisiin huomioon – mahdollisuus, jota lisäksi nimenomaisesti tarjotaan direktiivin 2013/32 31 artiklan 7 kohdan b alakohdassa –, tällä tulkinnalla voisi olla päinvastainen vaikutus siten, että horjutettaisiin sekä tämän direktiivin että direktiivien 2003/86 ja 2011/95 tavoitetta, joka on sen varmistaminen, että perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti lapsen etu on jäsenvaltioille tosiasiallisesti ensisijainen seikka, kun ne soveltavat näitä direktiivejä.

Tästä tulkinnasta seuraisi myös, että ilman huoltajaa tulevan alaikäisen, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, olisi täysin mahdotonta ennakoida, saako hän oikeuden perheenyhdistämiseen vanhempiensa kanssa, mikä voisi vahingoittaa oikeusvarmuutta.”[7]

37. Unionin tuomioistuin lisäsi tämän jälkeen seuraavaa:

”se, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivämäärää pidetään lähtökohtana pakolaisen iän arvioimiselle direktiivin 2003/86 10 artiklan 3 kohdan a alakohtaa sovellettaessa, mahdollistaa kaikkien ajallisesti samassa tilanteessa olevien hakijoiden samanlaisen ja ennakoitavissa olevan kohtelun, kun sillä varmistetaan, että perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen menestyminen riippuu ensisijaisesti hakijaan liittyvistä seikoista eikä hallintoon liittyvistä seikoista, kuten kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen käsittelyn kestosta – – ”.[8]

38. Unionin tuomioistuin oli huomauttanut aikaisemmin kyseisessä tuomiossa, että alaikäisiä koskevassa direktiivin osuudessa ei annettu ”jäsenvaltioille lainkaan harkintavaltaa [eikä] tältä osin lainkaan viitata kansalliseen oikeuteen”, joten ”tämän ajankohdan määrittämistä ei voida jättää kunkin jäsenvaltion harkintaan”.[9]

39. Kaikkia näitä perusteluja voidaan mielestäni jossain määrin soveltaa suoraan myös nyt käsiteltäviin asioihin. On tietenkin totta, että kuten Conseil d’État huomautti ennakkoratkaisupyynnöissään, nyt käsiteltävien asioiden ja asian A ja S välillä on muutamia merkittäviä tosiseikkoihin liittyviä eroja. Erityisesti, toisin kuin alaikäinen lapsi viimeksi mainitussa asiassa, kenellekään lapsista ei ole annettu pakolaisasemaa nyt käsiteltävissä asioissa. Nämä erot eivät ole kuitenkaan mielestäni ratkaisevia nyt käsiteltävien asioiden kannalta. Katson sen sijaan, että tuomion A ja S taustalla olevat periaatteet ovat erittäin merkityksellisiä ratkaistaessa tämän näiden asioiden kohteena olevaa tulkintaongelmaa. Teen tämän päätelmän seuraavista syistä.

40. Ensinnäkin, samalla tavoin kuin tuomiossa A ja S, direktiivin 2003/86 tulkinta, jossa keskitytään päivämäärään, jona asianomainen hakemus tehtiin, varmistaa sen, että perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen menestyminen perustuu tosiseikkoihin, jotka, unionin tuomioistuinta siteeratakseni, ”[riippuvat] hakijaan liittyvistä seikoista”.[10] Jos toisin sanoen se, oliko hakija perheenyhdistämisen

7 Tuomion 58 ja 59 kohta.

8 Tuomion 60 kohta.

9 Tuomion 45 kohta.

10 Ks. tuomio 12.4.2018, A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248, 60 kohta).

kannalta alaikäinen, ratkaistaan sillä perusteella, minkä ikäinen hän oli asianomaisen hakemuksen jättämishetkellä, tällä direktiivin 2003/86 tulkinnalla varmistetaan, että minkään tällaisen perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen menestyminen ei riipu satunnaisista tekijöistä, joita liittyy joko päivämäärään, jona hallintoviranomainen teki hakemuksesta päätöksen, tai mihin tahansa muihin oikeus- tai hallintojärjestelmään liittyviin myöhempiin viipeisiin.

41. Olen täysin tietoinen siitä, että – kuten Conseil d'État on jälleen huomauttanut – ministeri itse asiassa teki päätöksen perheenyhdistämistä koskevasta hakemuksesta 25.3.2014 eli Belgian laissa täsmennetyssä määräajassa. Tämä ei ole kuitenkaan asian ydin. Hakijoilla oli tietenkin Belgian lainsäädännön nojalla oikeus valittaa ministeriön päätöksestä Conseil du contentieux des étrangersiin. He eivät voineet tietää, miten pitkään kestäisi, jotta kyseinen tuomioistuin ehtisi käsitellä ja ratkaista asian, mutta heidän oikeuksiensa ja mahdollisuuksiensa ei pitäisi riippua siitä, milloin tämä täsmälleen tapahtuisi. Jos esimerkiksi kyseinen hallintotuomioistuin olisi tehnyt päätöksensä helmikuussa 2017 – noin kolme vuotta alkuperäisen päätöksen jälkeen – yksi hakijoista olisi ollut edelleen alaikäinen. Tuskin voidaan esittää, että hakijan oikeus laissa säädettyyn perheenyhdistämiseen voisi perustua siihen, milloin lainkäyttöelin (tai mahdollisesti hallintoelin) tarkalleen sattui tekemään päätöksensä, edellyttäen tietenkin, että hän oli alaikäinen asianomaisen perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämishetkellä.

42. Tässä yhteydessä on myös syytä huomata, että direktiivin 2003/86 18 artiklassa taataan nimenomaisesti perheenkokoajan ja hänen perheenjäsenensä oikeus ”hakea päätökseen muutosta oikeusteitse, jos perheenyhdistämistä koskeva hakemus hylätään – –”. Voidaan olettaa unionin lainsäätäjän tarkoittaneen, että tämän oikeuden pitäisi olla tehokas ja että tätä vaatimusta ei erityisesti pitäisi jättää tutkimatta *pelkästään* siitä syystä, että kyseiset lapset tulivat tämän jälkeen täysi-ikäisiksi tuomioistuinmenettelyn aikana.

43. Lisäksi, kuten unionin tuomioistuin on todennut aikaisemmin tuomiossa A ja S, millä tahansa muulla direktiivin tulkinnalla saatettaisiin edistää tilannetta, jossa kansallisilla tuomioistuimilla ei ehkä olisi kannustinta käsitellä haavoittuvassa asemassa olevien alaikäisten hakemuksia tarvittavalla kiireellisyydellä ja ne saattaisivat siten siinä yhteydessä toimia tavalla, jolla vaarannettaisiin näiden samojen alaikäisten hakijoiden laillinen oikeus perheenyhdistämiseen.[11] Tällainen tilanne olisi ristiriidassa perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan yhden tavoitteen eli sen kanssa, että soveltaessaan direktiiviä 2003/86 jäsenvaltioiden pitäisi ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Huomautan tässä yhteydessä niin ikään, että hakijoiden edustaja totesi 30.1.2020 pidetyssä istunnossa, ilman että tätä olisi kiistetty, vastauksena unionin tuomioistuimen jäsenen kysymykseen, että Conseil du contentieux des étrangers oli ilmoittanut heille, että heidän tapaustaan ei pidetty ensisijaisen kiireellisenä.

44. Tätä yleistä päätelmää tukevat lisäksi periaatteet, jotka ovat perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden taustalla. Kuten sekä unionin tuomioistuin[12] että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin[13] ovat korostaneet perusoikeuskirjan 47 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja 13 artiklan osalta, oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon edellyttää, että kansalliset oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja tosiasiallisia eivätkä pelkkää illuusiota ja teoriaa. Tästä seuraa puolestaan, että näiden oikeussuojakeinojen on oltava johdonmukaisia, eivätkä ne saa johtaa seurauksiin, jotka ovat mielivaltaisia tai jotka eivät ole puolustettavissa.

11 Ks. tästä tuomio 12.4.2018, A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248, 58 kohta).

12 Tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 57 kohta).

13 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.4.2018, Zubac v. Kroatia (CE:ECLI::ECHR:2018:0405JUD004016012, 77 kohta ja 97–99 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.9.2010, MacFarlane v. Irlanti (CE:ECLI::ECHR:2010:0910JUD003133306, 112 kohta).

45. Näin kuitenkin olisi, jos lopputulos, joka seuraa hakijoiden oikeudesta valittaa ministerin päätöksestä, jolla on evätty heiltä oleskelulupa perheenyhdistämistä varten, riippuisi heidän henkilökohtaisesta tilanteestaan – eli siitä, olivatko he edelleen alaikäisiä vai oliko heistä tullut tällä välin aikuisia – päivämääränä, jona järjestettiin muutoksenhakuun liittyvä suullinen käsittely Conseil du contentieux des étrangersissa.

IV Ratkaisuehdotus

46. Edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että Conseil d'État'n esittämiin kysymyksiin voidaan antaa seuraava vastaus:

Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun direktiivin 2003/86/EY 4 ja 18 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan kanssa, pitäisi tulkita siten, että kolmannen maan kansalaista, joka oli alle 18-vuotias tehdessään jäsenvaltiossa hakemuksen perheenyhdistämisestä mutta joka tulee täysi-ikäiseksi sellaisen hallinnollisen menettelyn aikana, jossa käsitellään hänen hakemuksensa, tai myöhemmin sellaisen tuomioistuinmenettelyn aikana, jossa on riitautettu perheenyhdistämisen epäävä päätös, pitäisi kuitenkin pitää direktiivin 2003/86 4 artiklassa tarkoitettuna alaikäisenä.