Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD WILLIAM HOGAN
esitatud 19. märtsil 2020[1]

Liidetud kohtuasjad 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)
versus
État belge

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Perekonna taasühinemise õigus – Direktiiv 2003/86/EÜ – Artikkel 4 – Mõiste „alaealine" – Artikkel 18 – Õigus vaidlustada otsus, mille alusel perekonna taasühinemise taotlus rahuldamata jäetakse – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – Kolmanda riigi kodanikud, kes olid varjupaigataotluse esitamise ajal alla 18-aastased – Haldusmenetluse ajal täisealiseks saamine – Kohtumenetluse ajal täisealiseks saamine – Huvitatud poolte alaealise staatuse hindamisel otsustav kuupäev

I. Sissejuhatus

1. ÜRO 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 23 lõike 1 kohaselt on perekond „ühiskonna loomulik ja põhiline rakuke". See õiguslik põhimõte peegeldab põhitõde, mille kohaselt põhinevad peaaegu kõik inimühiskonnad perekonnal, ja seda ka siis, kui pereelu vormid on mitmekesised ja erinevad. Arusaam, et lastel, kui nende heaolu kaitsmiseks loodud vähesed erandid välja arvata, on õigus oma vanemate hoolitsusele ja nendega koos olemisele, on sügavalt juurdunud kõigi liikmesriikide õigus-, kultuuri- ja moraalitraditsioonidesse.

2. Kõik see peegeldub ka perekonna taasühinemise mõistes, mis on tänapäevase rahvusvahelise humanitaarõiguse üks keskseid jooni. Euroopa Liidu õiguse kontekstis väljendub see põhimõte nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivis 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta[2], võimaldades pereliikmetel ja eelkõige alaealistel jääda vastuvõtvasse riiki ja ühineda teise pereliikmega, kellele on selles riigis antud pagulasseisund.

1 Algkeel: inglise.

2 ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224.

3. Sellisel foonil on esitatud käesolevad eelotsusetaotlused, mis puudutavad direktiivi 2003/86/EÜ ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 tõlgendamist. Sisuliselt soovitakse eelotsusetaotlustes teada, kas lapsi, kes olid perekonna taasühinemise taotluse esitamise ajal alaealised, tuleks selle taotluse seisukohalt jätkuvalt käsitada alaealistena, kui nad saavad nende taotlust käsitleva haldusmenetluse ajal (C-137/19) või hilisema kohtumenetluse ajal (C-133/19 ja C-136/19) täisealiseks.

4. Eelotsusetaotlused tulenevad Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluses olevatest kohtuasjadest, mille poolteks on ühelt poolt B. M. M. ja B. S. (C-133/19), B. M. M. ja B. M. (C-136/19) ning B. M. O. (C-137/19) (edaspidi „taotlejad“) ning teiselt poolt ministre de l'asile et la migration (varjupaiga- ja rändeministeerium, Belgia) ning mis pärinevad Conseil du contentieux des étrangers'ilt (Belgia välismaalaste asjade halduskohus), kuhu kaebajad kaebusega pöördusid.

5. Kohtuasjas C-137/19 puudutab menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus sisuliselt direktiivi 2003/86 artikli 4 lõikes 1 kasutatud termini „alaealine“ tõlgendamist ja küsimust, kas seda tuleb mõista nii, et selleks, et kolmanda riigi kodanikku saaks pidada direktiivi tähenduses „alaealiseks“, ei pea ta olema alaealine mitte üksnes ajal, mil esitatakse taotlus liikmesriiki sisenemiseks ja seal viibimiseks, vaid ka ajal, mil liikmesriigi ametiasutus teeb taotluse suhtes otsuse.

6. Kohtuasjades C-133/19 ja C-136/19 puudutab menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus küsimust, kas harta artiklit 47 ja direktiivi 2003/86 artiklit 18 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui alaealise lapse perekonnaga taasühinemise õigusest keeldumise haldusakti tühistamise kaebus tunnistatakse vastuvõetamatuks seetõttu, et laps on menetluse kestel saanud täisealiseks, kuivõrd sellega võetakse temalt võimalus otsust vaidlustada, mis rikuks tema õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.

7. Enne nende küsimuste analüüsimist tuleb aga esmalt välja tuua asjakohased õigusnormid.

A. Euroopa Liidu õigus

8. Harta artiklis 47 on sätestatud:

„Igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

Igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Igaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud. Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.“

1. Direktiiv 2003/86

9. Direktiivi 2003/86 põhjendustes 2, 4, 6 ja 13 on sätestatud:

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

[…]

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

[…]

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

[…]

(13) Tuleks kehtestada eeskirjad, mis reguleerivad perekonna taasühinemise ning pereliikmete elamisloa taotluste läbivaatamise menetlusi. See kord peaks olema tõhus ja juhitav, võttes arvesse liikmesriikide haldusasutuste tavalist töökoormust, ning samuti läbipaistev ja õiglane, et asjaomastel isikutel oleks vajalik õiguskindlus.“

10. Nimetatud direktiivi artiklis 4 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid lubavad vastavalt käesolevale direktiivile ning IV peatükis [ja artiklis 16] sätestatud tingimustele oma territooriumile siseneda ja seal elada järgmistel pereliikmetel:

(a) perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasa;

(b) perekonna taasühinemist taotleva isiku ning tema abikaasa alaealised lapsed, sealhulgas lapsed, kes on adopteeritud asjaomase liikmesriigi pädeva asutuse otsuse alusel või selle liikmesriigi rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt automaatsele täitmisele pööratava otsuse alusel või otsuse alusel, mida tuleb vastavalt rahvusvahelistele kohustustele tunnustada;

(c) perekonna taasühinemist taotleva isiku alaealised lapsed, kaasa arvatud lapsendatud lapsed, kui perekonna taasühinemist taotlev isik on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Liikmesriigid võivad lubada oma perekonnaga taasühineda lastel, kes on ühisel eestkostel, tingimusel et teine eestkostja on andnud oma nõusoleku;

(d) abikaasa alaealised lapsed, kaasa arvatud lapsendatud lapsed, kui abikaasa on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Liikmesriigid võivad lubada oma perekonnaga taasühineda lastel, kes on ühisel eestkostel, tingimusel et teine eestkostja on andnud oma nõusoleku;

[…]

6. Erandina võivad liikmesriigid vastavalt oma käesoleva direktiivi rakendamise kuupäeval kehtivatele õigusaktidele nõuda, et alaealiste laste korral tuleb perekonna taasühinemise taotlus esitada enne, kui laps saab 15aastaseks. Kui taotlus esitatakse pärast lapse 15aastaseks saamist, lubavad liikmesriigid, kes otsustavad käesolevat erandit kohaldada, nendel lastel oma territooriumile siseneda ja seal elada muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel.“

11. Sama direktiivi artiklis 5 on ette nähtud:

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

2. Taotlusele tuleb lisada peresuhteid ning artiklites 4 ja 6 ning vajaduse korral artiklites 7 ja 8 sätestatud tingimuste täidetust tõendavad dokumendid ning pereliikme(te) reisidokumentide tõestatud koopiad.

Liikmesriigid võivad selleks, et koguda tõendeid peresuhete olemasolu kohta, vestelda vajaduse korral perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikmetega ning viia läbi muid vajalikke uurimisi.

[…]

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

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

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

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

12. Sama direktiivi artikli 16 lõikes 1 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad perekonnaga taasühinemiseks nende territooriumile sisenemise ja seal elamise taotluse rahuldamata jätta või vajaduse korral pereliikme elamisloa tühistada või selle pikendamisest keelduda järgmistel asjaoludel:

a) kui käesolevas direktiivis sätestatud tingimused ei ole või ei ole enam täidetud.

[…]“.

13. Direktiivi 2003/86 artiklis 18 on öeldud:

„Liikmesriigid tagavad, et taasühinemist taotleval isikul ja/või tema pereliikmetel on õigus vaidlustada otsus, mille alusel perekonna taasühinemise taotlus rahuldamata jäetakse või elamisluba tühistatakse või selle pikendamisest keeldutakse või mille alusel riigist välja saadetakse.

Esimeses lõigus osutatud õiguse kasutamise menetluse ja pädevuse kehtestavad asjaomased liikmesriigid.“

2. Liikmesriigi õigus

14. Direktiivi 2003/86 artikli 4 lõike 1 punkt c võeti Belgia õigusesse üle 15. detsembri 1980. aasta seaduse [3] (välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja sinna elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta) (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire; le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, edaspidi „15. detsembri seadus") artikli 10 lõike 1 punkti 1 alapunktiga 4, milles on käesolevale kohtuasjale kohaldatavas redaktsioonis [4] sätestatud:

„Artikli 10 lõige 1. Kui artiklitest 9 ja 12 ei tulene teisiti, on õigus riigis viibida kauem kui kolm kuud järgmistel juhtudel:

[…]

4) niisuguse välismaalase järgmistel pereliikmetel, kellel on vähemalt 12 kuud olnud õigus elada Belgia Kuningriigi territooriumil piiramata aja jooksul või kellel on vähemalt 12 kuud olnud õigus sinna elama asuda:

– tema välismaalasest abikaasa või välismaalane, kellega teda seob registreeritud kooselu, mis on Belgias võrdsustatud abieluga, ja kes tuleb elama koos temaga, tingimusel et mõlemad asjaomased isikud on üle 21-aastased. See vanusepiirang väheneb siiski 18. eluaastani, kui abielusuhe või registreeritud kooselu on alanud enne selle isiku, kelle juurde elama asutakse, välismaalt Belgia Kuningriiki jõudmist;

– nende lapsed, kes tulevad elama koos nendega, kui nad on alla 18-aastased ja vallalised;

– eelmises taandes nimetatud Belgia Kuningriiki tulnud välismaalase, tema abikaasa või registreeritud kooselu partneri lapsed, kes tulevad elama koos nendega, kui nad on alla 18-aastased ja vallalised, tingimusel et Belgia Kuningriiki tulnud välismaalasel, tema abikaasal või sellel registreeritud kooselu partneril on nende hooldusõigus ja nad on tema ülalpidamisel või ühise hooldusõiguse korral tingimusel, et teine isik, kellele kuulub hooldusõigus, on andnud oma nõusoleku".

15. Nimetatud seaduse artikli 10 lõikes 3 on sätestatud:

„Minister või tema volitatud isik võib otsustada jätta rahuldamata üle kolmekuulise elamisloa taotluse, […] kas juhul, kui välismaalane […] on kasutanud selle loa saamiseks vale- või eksitavat infot või valesid või võltsitud dokumente või pettust või muid ebaseaduslikke vahendeid, millel oli otsustav tähtsus […]".

16. Selle seaduse artikliga 12*bis* on Belgia õigusesse üle võetud direktiivi 2003/86 artikkel 5. Käesolevas asjas kohaldamisele kuuluvas redaktsioonis on selles artiklis sätestatud:

„1. Välismaalane, kes kinnitab, et ta on ühes artiklis 10 nimetatud olukorras, peab esitama oma taotluse Belgia diplomaatilisele või konsulaaresindajale, kes on pädev tema elukohas või kohas, kus ta välisriigis viibib.

[…]

2. […] Taotluse esitamise kuupäevaks on kuupäev, mil esitatakse kõik nimetatud dokumendid vastavalt 16. juuli 2004. aasta seaduse (rahvusvahelise eraõiguse seadustiku kohta) artiklile 30 või rahvusvahelistele konventsioonidele.

3 *Moniteur belge*, 31.12.80, lk 14584.

4 Muudetud 15. septembri 2006. aasta seadusega (loi du 15 septembre 2006).

Otsus elamisloa kohta võetakse vastu ja tehakse teatavaks nii kiiresti kui võimalik ja hiljemalt üheksa kuu jooksul taotluse esitamise kuupäevast, nii nagu see on määratletud lõikes 2.

Taotluse keerukusega […] seotud erandjuhtudel võib minister või tema volitatud isik kahel korral pikendada uurimisperioodi kolme kuu võrra, tehes põhjendatud otsuse.

Kui otsust ei ole tehtud üheksa kuu jooksul taotluse esitamisest, sealhulgas punktis 5 ette nähtud võimaliku pikendamise korral, tunnustatakse elamisloa olemasolu.

[…]

7. Taotluse menetlemisel võetakse arvesse lapse parimaid huve.“

17. 15. detsembri seaduse artiklis 39/56 on sätestatud:

„artikli 39 lõikes 2 nimetatud kaebused võib esitada välismaalaste küsimustes pädevale halduskohtule välismaalane, kes põhjendab kahjustamist või huvi olemasolu“.

II. Põhikohtuasjade asjaolud ja eelotsusetaotlus

18. Põhikohtuasjade kaebajad esitasid Belgia saatkonnas Conakrys, Guineas 20. märtsil 2012 Belgias pagulasseisundit omava kolmanda riigi kodaniku alaealiste lastena perekonna taasühinemise viisa taotlused. Need taotlused jäeti 2. juuli 2012. aasta otsusega rahuldamata.

19. Kaebajad esitasid 9. detsembril 2013 teise taotluse Belgia saatkonnas Dakaris, Senegalis. Sel ajal olid kaebajad vastavalt 14-, 15- ja 17-aastased.

20. Minister jättis need taotlused 25. märtsil 2014 rahuldamata, sest kohtuasjades C-133/19 ja C-137/19 olid kaebajad viisataotlustes, mida kinnitasid ka nende sünnitunnistused, märkinud oma sünnikuupäevadeks vastavalt 16. märtsi 1999 ja 20. jaanuari 1996, samas kui nende isa oli oma Belgias esitatud varjupaigataotluses märkinud nende sünnikuupäevadeks vastavalt 16. märtsi 1997 ja 20. jaanuari 1994. Kohtuasjas C-136/19 oli kaebaja väitnud, et ta on perekonna taasühinemist taotleva isiku tütar, samas kui oma varjupaigataotluses ei olnud perekonna taasühinemist taotlev isik tema olemasolu kordagi nimetanud.

21. Ajal, mil tehti need taotluse rahuldamata jätmise otsused, olid kohtuasjade C-133/19 ja C-136/19 kaebajad ikka veel alaealised, samas kui kohtuasja C-137/19 kaebaja oli vahepeal saanud täisealiseks.

22. Kaebuse esitajad vaidlustasid need teisena tehtud otsused Conseil du contentieux des étrangers’is (välismaalaste asjade halduskohus) kolmes tühistamismenetluses, mida alustati 25. aprillil 2014.

23. Kolme 31. jaanuaril 2018 tehtud otsusega jättis Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus) kaebajate nõuded vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata, tuginedes huvi puudumisele. Kohus leidis, et kaebajal peab olema huvi nõude esitamise ajal ja see huvi peab säilima kuni kohtuotsuse tegemiseni. Kohus leidis, et kui asjasse puutuvad otsused tühistataks ja vastustaja peaks taotlust uuesti menetlema, saaks ta otsustada vaid seda, et viisataotlus on vastuvõetamatu, sest kuivõrd kõik taotlejad on vanemad kui 18-aastased, ei vasta nad enam alaealiste perekonna taasühinemist reguleerivate sätete tingimustele. Sellegipoolest tuleb sellega seoses märkida, et teise taotluse rahuldamata jätmise ja Conseil du Contentieux des Étrangers’i (välismaalaste asjade halduskohus) hilisema otsuse vahel, milles tuvastati vastuvõetamatus seetõttu, et lapsed olid vahepeal saanud täisealiseks, oli ligi nelja aasta pikkune ajavahemik.

24. Kaebajad vaidlustasid selle otsuse Conseil d'État's (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), väites esmalt, et Conseil du Contentieux des Étrangers'i (välismaalaste asjade halduskohus) tõlgendus on vastuolus liidu õiguse tõhususe põhimõttega, kuivõrd see ei võimalda neil kasutada direktiivi 2003/86 artiklis 4 sätestatud perekonna taasühinemise õigust. Teiseks väideti, et selline tõlgendus rikub ka nende õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, võttes neilt võimaluse vaidlustada haldusotsuseid, millega keelduti tunnustamast nende õigust perekonna taasühinemisele; seejuures tehti need otsused ja ka vaidlustati ajal, mil taotlejad olid veel alaealised.

25. Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) märgib oma 31. jaanuari 2019. aasta otsustes, et Euroopa Kohus on oma hiljutises 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsuses A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248) otsustanud, et 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artikli 2 punkti f koostoimes artikli 10 lõike 3 punktiga a tuleb tõlgendada nii, et alaealiseks selle sätte tähenduses tuleb kvalifitseerida kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes oli liikmesriigi territooriumile sisenemise ja selles riigis varjupaigataotluse esitamise ajal alla 18-aastane, kuid kes saab varjupaigamenetluse ajal täisealiseks ja tunnistatakse seejärel pagulaseks.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on see kohtuasi aga põhikohtuasjadest erinev, kuivõrd nendes ei ole tegemist alaealisega, keda on tunnustatud „pagulasena". Erinevalt viidatud kohtuotsuse asjaoludest ei sõltu käesoleval juhul perekonna taasühinemise õiguse tunnustamine ka „taotluse menetlemise kiirusest"[5], kuivõrd 25. märtsi 2014. aasta otsused tehti 15. detsembri seaduse artikli 12*bis* lõikes 2 selleks ette nähtud tähtaja jooksul.

27. Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetlused peatada ja esitada kõigis tema menetluses olevates kohtuasjades eelotsusetaotlused.

28. Kohtuasjades C-133/19 ja C-136/19 esitas Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Liidu õiguse tõhususe tagamiseks ja et mitte muuta võimatuks perekonna taasühinemise õiguse – mis [teise] kaebaja arvates on talle antud [nõukogu direktiivi 2003/86] artikliga 4 – kasutamist, tuleb seda sätet tõlgendada nii, et perekonna taasühinemist taotleva isiku laps võib kasutada õigust perekonna taasühinemisele, kui ta saab täisealiseks kohtumenetluse ajal, mis on algatatud selle otsuse vastu, millega keelduti talle kõnealust õigust andmast ja mis võeti vastu siis, kui ta oli veel alaealine?

2. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 ja [direktiivi 2003/86] artiklit 18 tuleb tõlgendada nii, nendega on vastuolus, kui tühistamiskaebus, mis on esitatud otsuse peale, millega keeldutakse tunnustamast alaealise lapse perekonnaga taasühinemise õigust, tunnistatakse vastuvõetamatuks põhjusel, et laps on saanud kohtumenetluse ajal täisealiseks, kuivõrd sellega võetaks lapselt võimalus taotleda otsuse tegemist nimetatud otsuse peale esitatud kaebuse kohta ning rikutaks tema õigust tõhusale õiguskaitsevahendile?"

29. Kohtuasjas C-137/19 esitas Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artikli 4 lõike 1 punkti c, koostoimes sama direktiivi artikli 16 lõikega 1, tuleb tõlgendada nii, et selles on nõutud, et kolmanda riigi kodanik peab selleks, et ta kvalifitseeritaks „alaealiseks lapseks" selle sätte tähenduses, olema „alaealine" mitte ainult elamisõiguse taotluse esitamise hetkel, vaid ka hetkel, mil haldusasutus teeb lõpuks selle taotluse kohta otsuse?"

5 Vt 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 55).

30. Euroopa Kohtu istung toimus 30. jaanuaril 2020 ja seal olid esindatud kaebajad, Belgia valitsus ja Euroopa Komisjon.

III. Analüüs

31. Küllap väärib esmalt nimetamist, et midagi selles ettepanekus ei tohiks tõlgendada nii, nagu puudutaks see konkreetsete taotluste asjaolusid. On selge, et minister ei olnud veendunud, et kohtuasjade C-133/19 ja C-137/19 taotlejate sünnikuupäevad olid õiged ja et kohtuasja C-136/19 taotleja oli tegelikult perekonna taasühinemist taotleva isiku tütar. Selliste faktiliste asjaolude hindamine on täiel määral liikmesriigi ametiasutuse ja liikmesriigi kohtute ülesanne.

32. Siin tekkiv õiguslik küsimus on seotud hoopis teistsuguse küsimusega, nimelt sellega, kas taotlejatel on õigus olla käsitatud alaealistena direktiivi 2003/86 tähenduses, kuigi nad said täisealiseks ajal, mil haldusasutus menetles nende taotlust perekonna taasühinemiseks (C-137/19), või kohtumenetluse ajal, milles vaidlustati ministri otsus, millega jäeti rahuldamata nende taasühinemise taotlus (C-133/19 ja C-136/19).

33. Samuti saab täheldada, et direktiivi 2003/86 artikli 4 lõikes 6 sätestatud erand, millega „võivad liikmesriigid vastavalt oma käesoleva direktiivi rakendamise kuupäeval kehtivatele õigusaktidele nõuda, et alaealiste laste korral tuleb perekonna taasühinemise taotlus esitada enne, kui laps saab 15aastaseks“, ei ole Belgia Kuningriigi suhtes kohaldatav, kuigi lõpuks peab seda otsustama liikmesriigi kohus.

34. Nimetatud küsimuse analüüsimisel on sobilik alustada liikmesriigi kohtu eelotsusetaotluses viidatud Euroopa Kohtu otsuse A ja S[6] analüüsimisest. Kohtuasjas A ja S olid kaebajateks kaks Eritrea kodanikku, kes vaidlustasid Madalmaade ametiasutuste otsuse, millega keelduti neile (ja nende kolmele alaealisele pojale) andmast ajutist elamisluba taasühinemiseks nende alaealise tütrega. Tütar oli saabunud Madalmaadesse saatjata alaealisena. Ta esitas 2014. aasta veebruaris taotluse varjupaiga saamiseks ja sai 2014. aasta juunis täisealiseks. Riigisekretär andis 21. oktoobri 2014. aasta otsusega asjaomasele isikule varjupaiga saanud isiku elamisloa viieks aastaks tagasiulatuvalt alates tema varjupaigataotluse esitamise kuupäevast.

35. Detsembris 2014 esitati tema vanemate ja kolme alaealise venna asjas perekonna taasühinemise taotlus, kuid see jäeti lõpuks rahuldamata seetõttu, et taotluse esitamise ajaks oli tütar juba saanud täisealiseks. Pärast seda, kui Madalmaade kohtud olid esitanud eelotsusetaotluse, otsustas Euroopa Kohus sisuliselt seda, et direktiivi 2003/86 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanikku, kes oli esialgse varjupaigataotluse esitamise ajal alaealine ja saab varjupaigamenetluse ajal täisealiseks ja kellele seejärel antakse pagulasseisund, tuleb selle direktiivi perekonna taasühinemise sätete tähenduses sellegipoolest pidada „alaealiseks“.

36. Väärib ehk tähelepanu, et muu hulgas põhjendas Euroopa Kohus selle järelduseni jõudmist järgmiselt:

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

6 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248).

Peale selle oleks niisuguse tõlgenduse tagajärjeks see, et saatjata alaealise jaoks, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, muutub absoluutselt ettenägematuks, kas ta saab kasutada õigust perekonna taasühinemisele oma vanematega, ja see võib kahjustada õiguskindlust.“ [7]

37. Seejärel lisas Euroopa Kohus järgmist:

„kui võtta aluseks rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kuupäev, millest lähtudes tuleb direktiivi 2003/86 artikli 10 lõike 3 punkti a kohaldamiseks pagulase vanust hinnata, oleks sellega tagatud, et kõiki taotlejaid, kes on samal ajal samasuguses olukorras, koheldakse ühtemoodi ja ettenähtavalt, millega tagatakse, et perekonna taasühinemise taotluse rahuldamine sõltub peamiselt taotlejaga seotud asjaoludest, mitte aga haldusasutusega seotud asjaoludest, nagu rahvusvahelise kaitse taotluse või perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamise kestus […]“ [8].

38. Euroopa Kohus oli selles otsuses varasemalt täheldanud, et alaealisi puudutava direktiivi ülesehitus „ei jäta liikmesriikidele mingisugust kaalutlusõigust ja kuna puudub vastav viide riigisisesele õigusele, ei saa sellise hetke kindlaksmääramist jätta iga liikmesriigi enda otsustada.“ [9]

39. Minu hinnangul on kõik need põhjendused enam-vähem otse kohaldatavad ka käesolevale kohtuasjale. Mõistagi vastab tõele, nagu ka Conseil d’État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsusetaotluse aluseks olevas otsuses välja tõi, et käesoleva juhtumi ning kohtuasja A ja S vahel esinevad mõned olulised faktilised erinevused. Konkreetsemalt, erinevalt alaealisest lapsest viimati nimetatud kohtuasjas, ei ole käesolevas kohtuasjas ühelegi lapsele antud pagulasseisundit. Sellegipoolest ei arva ma, et need erinevused on seoses käesolevate asjadega määravad. Arvan hoopis, et kohtuotsuse A ja S aluseks olevad põhimõtted on käesoleva menetluse keskmes olevate tõlgendusküsimuste lahendamiseks äärmiselt olulised. Järeldan seda järgmistel põhjustel.

40. Esmalt, täpselt samamoodi nagu kohtuasjas A ja S tagab direktiivi 2003/86 mis tahes tõlgendus, mis keskendub vastava taotluse esitamise kuupäevale, selle, et perekonna taasühinemise taotluse edukus sõltub faktidest, mis on Euroopa Kohtu sõnul „seotud taotlejaga“. [10] Teisisõnu, kui küsimus, kas taotleja oli perekonna taasühinemise seisukohalt alaealine, lahendatakse lähtudes tema vanusest asjasse puutuva taotluse esitamise ajal, tagab direktiivi 2003/86 selline tõlgendus selle, et sellise taasühinemise taotluse tulemus ei sõltu sellistest ettenägematutest asjaoludest nagu kuupäev, mil haldusasutus taotluse lahendas, või mis tahes hilisemad viivitused, mis on seotud kohtu- või haldussüsteemiga.

41. Hindan seda, nagu taas ka Conseil d’État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) on välja toonud, et tegelikult tegi minister perekonna taasühinemise taotluse suhtes otsuse 25. märtsil 2014 Belgia õiguses ettenähtud tähtaja raames. Asi ei ole aga siiski selles. Loomulikult oli taotlejatel Belgia õiguse kohaselt õigus kaevata ministri otsus edasi Conseil du contentieux des étrangers’i (välismaalaste asjade halduskohus). Neil ei olnud võimalik teada, kui kaua kulub sel kohtul aega selle asja läbi vaatamiseks ja otsuse tegemiseks, ometi aga ei peaks nende õigused sõltuma sellest, millal see täpselt aset leiab. Näiteks juhul, kui Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus) oleks teinud otsuse veebruaris 2017 – kolm aastat pärast esialgse otsuse tegemist – oleks üks taotlejatest olnud ikka veel alaealine. Vaevalt võib väita, et taotleja õigus õiguslikule taasühinemisele võiks sõltuda sellest, millal täpselt kohtuasutus (või olenevalt juhtumist haldusasutus) juhtus oma otsuse tegema, seda muidugi tingimusel, et ta oli asjasse puutuva perekonna taasühinemise taotluse esitamise ajal alaealine.

7 Kohtuotsuse punktid 58 ja 59.

8 Kohtuotsuse punkt 60.

9 Kohtuotsuse punkt 45.

10 Vt 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 60).

42. Sellega seoses võib samuti välja tuua, et direktiivi 2003/86 artikkel 18 tagab sõnaselgelt perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikme õiguse „vaidlustada otsus, mille alusel perekonna taasühinemise taotlus rahuldamata jäetakse […]“. Võib eeldada, et Euroopa seadusandja soovis, et see õigus oleks tõhus, ja eriti, et sellist menetlust ei lõpetataks vastuvõetamatuse tõttu *üksnes* seepärast, et kõnealused lapsed on menetluse käigus saanud täisealiseks.

43. Lisaks sellele, nagu Euroopa Kohus on varem kohtuotsuses A ja S leidnud, võib direktiivi teistsugune tõlgendamine aidata kaasa olukorrale, kus liikmesriigi kohtuid ei julgustata menetlema saatjata alaealiste esitatud taotlusi eelisjärjekorras, ja nad võivad seega toimida viisil, mis ohustavad nendesamade alaealiste taotlejate õigust perekonna taasühinemisele.[11] Selline olukord oleks vastuolus ühega harta artikli 24 lõike 2 eesmärkidest, nimelt et direktiivi 2003/86 kohaldamisel peaksid liikmesriigid tegelikult eelõige arvesse võtma lapse parimaid huve. Märgiksin siin ka seda, et 30. jaanuari 2020. aasta kohtuistungil väitis taotlejate esindaja vastusena Euroopa Kohtu liikme poolt talle esitatud küsimusele ja ilma et sellele oleks esitatud vastuväiteid, et Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus) oli talle teatanud, et nende asja ei käsitleta eelisjärjekorras.

44. Sellist üldist järeldust rõhutab veelgi harta artiklis 47 sätestatud tõhusa õiguskaitsevahendi õiguse aluseks olevate põhimõtete analüüsimine. Nagu nii Euroopa Kohus[12] kui ka tema sõsarkohus Euroopa Inimõiguste Kohus[13] on seoses vastavalt harta artikliga 47 ning Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõikega 1 ja artikliga 13 rõhutanud, tähendab õigus tõhusale õiguskaitsevahendile seda, et liikmesriigi õiguskaitsevahendid peavad olema tõhusad ja tegelikud, mitte üksnes näilikud ja teoreetilised. Sellest tuleneb, et need õiguskaitsevahendid peavad olema sidusad ega tohi viia meelevaldsete või põhjendamatute tagajärgedeni.

45. Just nii oleks see aga juhul, kui ministri otsuse, millega taotlejatele keelduti perekonna taasühinemiseks elamisloa andmisest, vaidlustamise tulemus sõltuks taotlejate isiklikust olukorrast ajal, mil Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus) vaatab kaebust läbi – see tähendab sellest, kas nad on ikka veel alaealised või on vahepeal saanud täisealiseks.

IV. Ettepanek

46. Eeltoodud põhjustel olen seisukohal, et Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud küsimustele võib vastata ühe vastusega järgmiselt:

Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artikleid 4 ja 18 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et alaealiseks direktiivi 2003/86 artikli 4 tähenduses tuleb kvalifitseerida kolmanda riigi kodanik, kes oli liikmesriigis perekonna taasühinemise taotluse esitamise ajal alla 18-aastane, kuid kes saab haldusmenetluse ajal, milles vaadatakse läbi tema taotlus, või kohtumenetluse ajal, milles hiljem vaidlustatakse perekonna taasühinemisest keeldumine, täisealiseks.

11 Vt selle kohta 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus A ja S (C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 58).

12 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 57).

13 Vt nt 5. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Zubac *vs.* Horvaatia (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, punkt 77 ja punktid 97–99) ning 10. septembri 2010. aasta kohtuotsus MacFarlane *vs.* Iirimaa (CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, punkt 112).