



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

26 päivänä lokakuuta 2017¹

Asia C-550/16

A ja

S

vastaan

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagin alioikeus, Amsterdamin istuntopaikka, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Oikeus perheen yhdistämiseen – Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen käsite – Pakolaisen oikeus perheen yhdistämiseen vanhempiensa kanssa – Tilapäinen oleskelulupa – Pakolainen, joka on alle 18-vuotias maahantulon ja turvapaikkahakemuksen esittämisen aikaan ja yli 18-vuotias perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen aikaan – Päivämäärä, joka on ratkaiseva arvioitaessa, onko henkilö ilman huoltajaa tuleva alaikäinen

I. Johdanto

1. Mikä päivämäärä on ratkaiseva arvioitaessa, onko henkilö ilman huoltajaa tuleva alaikäinen? Voiko kolmannen maan kansalainen, joka on saapunut alaikäisenä jäsenvaltion alueelle ja jolle myönnetään turvapaikka vasta, kun hän on tullut täysi-ikäiseksi, käyttää oikeutta perheen yhdistämiseen ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä? Näihin kysymyksiin unionin tuomioistuinta on pyydetty vastaamaan.
2. Käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden ottaa kantaa sellaisten henkilöiden suojeluun, jotka ovat saapuneet Euroopan unioniin alaikäisinä ja joille on myönnetty pakolaisasema vasta, kun he ovat tulleet täysi-ikäisiksi sinä aikana, kun heidän suojelua koskevaa hakemustaan on käsitelty, ja jotka kyseisen aseman saatuaan käynnistävät perheen yhdistämiseen tähtäävän menettelyn.
3. Arvioinnissa on otettava huomioon sekä turvapaikanhakijoiden kohtaamat eri menettelylliset vaiheet ja mahdolliset hallinnolliset viivästykset että ajan väijäämätön kulumisen sellaisen henkilön elämässä, joka ehtii tulla täysi-ikäiseksi turvapaikkahakemuksensa käsittelyn aikana ja haluaa pakolaisaseman saatuaan käyttää perheen yhdistämisoikeuttaan saadakseen vanhempiensa luokseen.
4. Arvioinnin tuloksena ehdotan, että unionin tuomioistuin tulkitsee oikeutta mahdollisimman suojaavasti ja toteaa, että alle 18-vuotiaista kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka saapuu jäsenvaltion alueelle ilman hänestä joko oikeuden tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, hakee turvapaikkaa ja tulee menettelyn aikana täysi-ikäiseksi ennen

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

kuin hänelle myönnetään turvapaikka taannehtivasti hakemuksen jättämisaikankohdasta lukien, ja tämän jälkeen hakee direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa ilman huoltajaa tuleville alaikäisille myönnettyä oikeutta perheenyhdistämiseen, voidaan pitää direktiivin 2003/86/EY² 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettuna ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

5. Direktiivissä 2003/86 vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen.

6. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 2, 4, 6 ja 8–10 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(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 [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus)] 8 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa^[3] 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 perheen yhdistämiseen.

(9) Perheenyhdistämisen olisi koskettava ainakin ydinperheen jäseniä eli aviopuolisoa ja alaikäisiä lapsia.

(10) Jäsenvaltiot voivat päättää, haluavatko ne sallia suoraan ylenevää polvea olevien sukulaisten, täysi-ikäisten naimattomien lasten -- perheenyhdistämisen.”

² Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 251, s. 12).

³ Jäljempänä perusoikeuskirja.

7. Mainitun direktiivin 2 artikla sisältää seuraavat määritelmät:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) ’kolmannen maan kansalaisella’ henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa [josta on tullut SEUT 20 artiklan 1 kohta] tarkoitettu unionin kansalainen;
- b) ’pakolaisella’ kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle on myönnetty 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyssä pakolaisten oikeusasemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla, tarkoitettu pakolaisen asema;
- c) ’perheenkokoajalla’ jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka hakee tai jonka perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä päästäkseen muuttamaan perheenkokoajan luokse;
- d) ’perheenyhdistämisellä’ jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen;

– –

- f) ’ilman huoltajaa tulevilla alaikäisellä’ alle 18-vuotiaita kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka saapuvat jäsenvaltioiden alueelle ilman heistä joko oikeuden tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, niin kauan kuin he eivät tosiasiallisesti ole tällaisen aikuisen huostassa, tai alaikäisiä, jotka ovat jääneet ilman huoltajaa jäsenvaltion alueelle tultuaan.”

8. Direktiivin 2003/86 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä 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.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta, kun:

- a) perheenkokoaja on hakenut pakolaisaseman tunnustamista ja hänen hakemuksestaan ei ole vielä tehty lopullista päätöstä;
- b) perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa tilapäisen suojelun perusteella tai hän on hakenut oleskelulupaa tällä perusteella ja odottaa asemaansa koskevaa päätöstä;
- c) perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa toissijaisen suojelun perusteella kansainvälisten velvoitteiden, kansallisen lainsäädännön tai jäsenvaltioiden käytännön mukaisesti tai hän on hakenut oleskelulupaa tällä perusteella ja odottaa asemaansa koskevaa päätöstä.

– –

5. Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia.”

9. Saman direktiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jollei IV luvussa säädetyistä edellytyksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat tämän direktiivin nojalla sallia lailla tai asetuksella seuraavien perheenjäsenten maahantulon ja maassa oleskelun:

- a) perheenkokoajan tai hänen aviopuolisonsa ensimmäisen asteen sukulaiset suoraan ylenevässä polvessa, jos nämä ovat perheenkokoajan tai hänen aviopuolisonsa huollettavina eivätkä saa kotimaassa riittävää tukea sukulaisiltaan.”

10. 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.

--

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 kuluessa 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.”

11. Direktiivin 2003/86 V luvussa olevissa 9–12 artiklassa käsitellään erityisesti pakolaisten perheenyhdistämistä. Direktiivin 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän luvun säännöksiä sovelletaan jäsenvaltioissa pakolaisaseman saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiseen.

2. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa tämän luvun säännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan.”

12. Direktiivin 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Perheenjäsenten määrittelyyn sovelletaan 4 artiklaa, lukuun ottamatta, että 1 kohdan kolmannen alakohdan säännöksiä ei sovelleta pakolaisten lapsiin.

2. Jäsenvaltiot voivat antaa luvan perheen yhdistämiseen myös muille kuin 4 artiklassa tarkoitetuille perheenjäsenille, jos nämä ovat pakolaisen huollettavina.

3. Jos pakolainen on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen,

- a) jäsenvaltioiden on sallittava perheen yhdistämisen perusteella hänen suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaistensa maahantulo ja maassaoloa soveltamatta 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyjä edellytyksiä;
- b) jäsenvaltiot voivat sallia perheen yhdistämisen perusteella hänen laillisen huoltajansa tai muun perheenjäsenensä maahantulon ja maassaoloa, kun pakolaisella ei ole suoraan ylenevää polvea olevia sukulaisia tai jos heitä ei voida jäljittää.”

13. Direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Hakemuksen esittämiseen ja käsittelyyn sovelletaan 5 artiklaa, jollei tämän artiklan 2 kohdasta muuta johdu.

2. Jos pakolainen ei voi esittää sukulaisuussuhteen osoittavia virallisia asiakirjoja, jäsenvaltioiden on otettava huomioon muut todisteet tällaisen suhteen olemassaolosta ja arvioitava ne kansallisen lainsäädännön mukaan. Kielteinen päätös ei saa perustua pelkästään siihen, että asiakirjatodisteet puuttuvat.”

14. Direktiivin 2003/86 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

Jos perheen yhdistäminen on mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä, jäsenvaltiot voivat vaatia ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen todisteiden toimittamista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansainvälisten velvoitteiden soveltamista.

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

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

15. Direktiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava tämä direktiivi osaksi kansallista oikeuttaan viimeistään 3.10.2005.

B. Alankomaiden lainsäädäntö

16. Alankomaissa 23.11.2000 annetun vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 29 §:n 2 momentin c kohdan mukaan lain 28 §:ssä tarkoitettu turvapaikanhakijan määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaisen vanhemmille, jos ulkomaalainen on direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettu ilman huoltajaa tuleva alaikäinen ja jos vanhemmat ajankohtana, jolloin asianomainen ulkomaalainen saapui maahan, olivat tämän ydinperheen jäseniä ja saapuivat Alankomaihin yhtä aikaa hänen kanssaan tai saapuivat tämän luokse kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalaiselle oli myönnetty 28 §:ssä tarkoitettu määräaikainen oleskelulupa.

III. Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

17. A:n ja S:n tytär, joka on Eritrean kansalainen, saapui alaikäisenä yksin Alankomaihin. Hän jätti tämän jäsenvaltion alueella turvapaikkahakemuksen 26.2.2014. Asianomainen henkilö tuli täysi-ikäiseksi turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana, ennen kuin mitään lopullista päätöstä oli tehty. Alankomaiden kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset myönsivät hänelle 21.10.2014 tehdyllä päätöksellä viideksi vuodeksi oleskeluluvan turvapaikanhakijana taannehtivin vaikutuksin hakemuksen jättämispäivästä lukien.

18. VluchtelingenWerk Midden-Nederland -järjestö teki 23.12.2014 A:n ja S:n tyttären nimissä hakemuksen tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä hakijan vanhemmille ja hänen kolmelle alaikäiselle veljelleen perheenyhdistämistä varten.

19. Turvallisuus- ja oikeusministeriön valtiosihteeri (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Alankomaat) hylkäsi hakemuksen 27.5.2015 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että asianomainen henkilö oli perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tehdessään täysi-ikäinen eikä siis voinut vedota ilman huoltajaa tulevan alaikäisen etuoikeutettuun asemaan perheenyhdistämisessä. Tästä päätöksestä tehty oikaisuvaatimus hylättiin 13.8.2015.

20. A ja S nostivat 3.9.2015 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamissa (Haagin alioikeus, Amsterdamin istuntopaikka, Alankomaat) kanteen tästä hylkäämisestä vedoten muun muassa siihen, että direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdasta seuraa, että henkilön kyseisen jäsenvaltion alueelle saapumisen ajankohta on ratkaiseva arvioitaessa, onko häntä pidettävä ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä. Turvallisuus- ja oikeusministeriön valtiosihteeri katsoo päinvastoin, että ratkaiseva tässä yhteydessä on perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen ajankohta.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin, että Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) totesi kahdessa 23.11.2015⁴ antamassaan tuomiossa, että ulkomaalaisen täysi-ikäiseksi tuleminen sen jälkeen, kun hän on saapunut maan alueelle, voidaan ottaa huomioon arvioitaessa, kuuluuko henkilö direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdan soveltamisalaan ja voidaanko häntä pitää ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä.

22. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseistä säännöstä olisi kuitenkin tulkittava siten, että ilman huoltajaa tulevan alaikäisen käsitettä arvioidaan asianomaisen henkilön kyseisen jäsenvaltion alueelle saapumisen ajankohdan perusteella, koska direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdassa on käytetty termiä ”saapua” ja tarkennettu kaksi poikkeusta tästä periaatteesta eli tilanne, jossa tultuaan ensin huoltajan kanssa jäsenvaltion alueelle alaikäinen jää ilman huoltajaa, ja käänteinen tilanne, jossa vastuussa oleva aikuinen ottaa huostaansa alaikäisen, joka on tullut maahan ilman huoltajaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin ensinnäkin, että sen käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse kummastakaan poikkeuksesta ilman huoltajaa tulevien alaikäisten perheenyhdistämisoikeutta koskevasta periaatteesta, ja toiseksi, että mainittuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

⁴ Ks. tuomio nro 201501042/1/V1 ja tuomio nro 201502485/1/V1. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyseenalaistaa unionin tuomioistuimessa tulkinnan, jota sen tavallisesti olisi noudatettava, vaikka se ei perustu pääasiassa kyseessä olevien unionin normien autenttiseen tulkintaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Raad van State on toiminut virheellisesti, kun se tulkitsi direktiivin 2003/86 säännöksiä, joiden merkitys on epäselvä ja joista unionin tuomioistuimen olisi siksi pitänyt antaa autenttinen tulkinta. Ottamatta tähän sen enempää kantaa toteen, että käsiteltävässä asiassa saattaa olla kyse vähintäänkin sisäisestä oikeuskäytäntöön liittyvästä näkemyseroista.

23. Tässä tilanteessa Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko pakolaisten perheen yhdistämisen yhteydessä direktiivin 2 artiklan f alakohtaan sisältyvän käsitteen ’ilman huoltajaa tuleva alaikäinen’ katsottava tarkoittavan myös alle 18-vuotiaita kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka saapuvat jäsenvaltion alueelle ilman heistä joko oikeuden tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, ja

- jotka hakevat turvapaikkaa,
- jotka täyttävät turvapaikkamenettelyn kuluessa kyseisen jäsenvaltion alueella 18 vuotta,
- joille myönnetään turvapaikka taannehtivasti hakemuksen jättämisaikakohdasta lukien ja
- jotka tämän jälkeen hakevat perheen yhdistämistä?”

IV. Arviointi asiasta

24. Unionin tuomioistuimelta kysytään, mikä päivämäärä on otettava huomioon sen määrittämiseksi, voidaanko kolmannen maan kansalaista pitää ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä ja voiko hän vedota perheen yhdistämistä koskevaan oikeuteensa, jos hän on saapunut jäsenvaltion alueelle, hakenut siellä turvapaikkaa alaikäisenä, hänelle on myönnetty tämä kansainvälinen suojeluasema hänen tultuaan täysi-ikäiseksi, ja hän on tämän jälkeen vedonnut perheen yhdistämistä koskevaan oikeuteensa ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä

25. Unionin tuomioistuimella on tässä tilanteessa ainakin kolme vaihtoehtoa, eli se voi katsoa, että määriteltäessä asianomaisen henkilön oikeutta hyötyä direktiivin 2003/86 säännöksistä ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä ratkaiseva on asianomaisen henkilön jäsenvaltion alueelle saapumisen päivämäärä, turvapaikkahakemuksen jättämisen päivämäärä tai vielä perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen päivämäärä.

26. Direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdasta luettuna yhdessä 10 artiklan 3 alakohdan kanssa ilmenee, että tässä yhteydessä ratkaisevan päivämäärän täytyy edeltää kansainvälisen suojelun myöntämistä. Päivämäärä ei siis voi olla mikään muu kuin turvapaikkahakemuksen jättämispäivä, sillä ensiksikin direktiivin 2 artiklan f alakohdassa käytetään termiä ”saapua”, toiseksi asema myönnetään taannehtivin vaikutuksin hakemuksen jättämispäivästä lähtien ja kolmanneksi kyseinen päivämäärä on hallinnon käytettävissä olevista täsmällisin asianomaisen henkilön iän määrittämiseksi varmuudella.

27. Ennakkoratkaisupyyntönsä Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam toteaa direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdan sanamuodosta ilmenevän selvästi, että säännös on ymmärrettävä siten, että sen määrittämisen kannalta, onko henkilöä pidettävä ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä, ratkaiseva on päivämäärä, jona toimivaltainen viranomainen on myöntänyt oleskeluluvan, eikä päivämäärä, jona perheen yhdistämishakemus on jätetty. Kun otetaan huomioon, että pakolaisaseman myöntämistä koskeva päätös on toteava ja vaikutuksiltaan taannehtiva, juuri tämän aseman hakemispäivän on oltava ratkaiseva arvioitaessa, vastaako hakija ilman huoltajaa tulevan alaikäisen määritelmää.

28. Toimenpiteen taannehtivia vaikutuksia ei voida eritellä. Alankomaiden lainsäädännössä säädetään suojaavasti, että pakolaisaseman myöntämisellä on taannehtiva vaikutus hakemuksen jättämispäivästä lähtien, mikä tarkoittaa väistämättä, että myönnettyyn pakolaisasemaan sisältyvät tietyt vaikutukset, jotka tulevat voimaan kansainvälisen suojelun hakemispäivästä lähtien ja joihin kuuluu perheen yhdistämisoikeus, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivissä 2003/86, silloin kun pakolaisasema on – kuten käsiteltävässä asiassa – myönnetty henkilölle, joka on hakemuksen

jättäessään ollut alaikäinen. Toisaalta tämän kansallisen toimenpiteen suojaava vaikutus estää turvapaikkahakemusten erilaisista käsittelyajoista johtuvan epäyhtenäisen kohtelun. Jos lisäksi kaikkia pakolaisasemaan liittyviä oikeuksia ei myönnettäisi taannehtivasti, kuten Alankomaiden oikeudessa on säädetty, toimittaisiin selkeästi vastoin sellaisen lapsen etua, joka on hakenut turvapaikkaa, ennen kuin hän on tullut täysi-ikäiseksi.

29. Lisäksi direktiivin 2003/86 3 artiklan 1 kohdan mukaan perheen yhdistämistä voidaan hakea tai se voi tapahtua vasta, kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat tehneet lopullisen päätöksen oleskeluluvan myöntämisestä.⁵ Koska pakolaisaseman saaminen on edellytys perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen tekemiselle, olisi direktiivin sekä pakolaisia suojaavien eurooppalaisten asiakirjojen ja muiden kansainvälisoikeudellisten asiakirjojen tavoitteiden vastaista, että etuoikeutta voisivat käyttää hyväkseen vain henkilöt, jotka ovat kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan päätöksen saadessaan alaikäisiä, vaikka päätös on toteava ja vaikutuksiltaan taannehtiva.

30. Huomautan, että tällaisella perheen yhdistämisen kannalta suotuisalla tulkinnalla unionin tuomioistuin välttäisi direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdan muodollisen tulkinnan, joka haittaisi tekstin tavoitteiden toteutumista. Tässä ei kuitenkaan ole tarkoitus antaa kaikille jäsenvaltioiden alueelle saapuville alaikäisille oikeutta perheen yhdistämiseen. Oikeus voidaan kuitenkin antaa jäsenvaltioiden alueelle saapuville alaikäisille, jotka saavat pakolaisaseman, vaikka vasta heidän tultuaan täysi-ikäisiksi, toisin sanoen silloin kun perheen yhdistäminen tulee mahdolliseksi, sillä muistutan, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan perheen yhdistämistä koskeviin säännöksiin vetoavalla henkilöllä on oltava oleskelulupa – mielellään pitkäaikainen – tai perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus.⁶

31. Käsiteltävässä asiassa tämä selittää, minkä vuoksi A:n ja S:n tyttären oli perusteltua odottaa viisi vuotta turvapaikkaoikeuden saamista, ennen kuin hän haki perheen yhdistämistä direktiivin 2003/86 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Hän ei hakenut perheen yhdistämistä ennen kuin hänellä oli tämä oleskeluoikeus, sillä se olisi ensiksikin ollut vastoin direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 9 artiklan 1 kohdan säännöksiä, toiseksi vaarantanut perheen yhdistämismenettelyn lopputuloksen ja lopuksi kuormittanut kansallisia viranomaisia, jotka olisivat joutuneet käsittelemään perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen, jota ne eivät mahdollisesti olisi voineet hyväksyä, koska perheen kokoajalla ei olisi ollut oleskelulupaa. Arviointi siitä, onko henkilö ilman huoltajaa tuleva alaikäinen, on siis väistämättä tehtävä sen päivämäärän perusteella, josta lähtien perheen yhdistäminen on mahdollista, toisin sanoen sen ajankohdan perusteella, jolloin toimivaltainen viranomainen hyväksyy oleskelulupahakemuksen.⁷ Kun otetaan huomioon pakolaisaseman myöntämisen toteava luonne ja taannehtivat vaikutukset, tämä tarkoittaa käsiteltävässä pääasiassa turvapaikkahakemuksen jättämispäivää.

32. Yleisesti ottaen se, että asianomainen henkilö on noudattanut menettelyjä ja niiden oikeaa järjestystä, ei saisi olla hänelle haitaksi, vaan siihen pitäisi pikemminkin suhtautua kannustavasti.

33. Käsiteltävän asian tilanteessa on otettava huomioon turvapaikkahakemusten käsittelyajat ja ajan väijäämätön kulumisen niin, että asianomainen henkilö ehti tulla täysi-ikäiseksi, ennen kuin hänelle myönnettiin turvapaikka ja hän saattoi hakea vanhempiensa, joista yksi asui silloin Etiopiassa ja toinen Israelissa, pääsyä hänen luokseen Alankomaihin jatkamaan perhe- ja yksityiselämää, joihin kaikille kolmansien maiden kansalaisille on annettu oikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja perusoikeuskirjan 7 artiklan määräyksissä sellaisina, kuin unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat niitä tulkinneet.

⁵ Ks. toisin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, 34–36 kohta).

⁶ Ks. vastaavasti ratkaisuehdotukseni O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:595, 56 kohta).

⁷ Ks. analogisesti, julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, 34 ja 36 kohta).

34. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa käsitellään perheen suojelua ja perhe-elämän ylläpitämistä. Tekstiä onkin väistämättä tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaisesti laajasti, jotta sen tehokas vaikutus ja direktiivin tavoite, eli perheenyhdistämisen edistäminen, eivät kärsisi.⁸

35. Unionin tuomioistuin on lisäksi jo saanut tilaisuuden muistuttaa, että mainitun direktiivin johdanto-osan toisen perustelukappaleen nojalla perheenyhdistämistä koskevat toimenpiteet on hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen mukaisesti, sellaisena kuin se on kirjattu lukuisiin kansainvälisen oikeuden välineisiin.

36. Muistutan myös, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattu oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen on luettava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa vahvistetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa. Jäsenvaltioiden on viimeksi mainitussa määräyksessä asetettujen vaatimusten mukaisesti otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu, kun ne toteuttavat – viranomaisen tai yksityisen laitoksen välityksellä – lapsia koskevan toimen. Tästä vaatimuksesta muistutetaan direktiivin 2003/86 5 artiklan 5 kohdassa nimenomaisesti. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että jäsenvaltioiden on varmistuttava siitä, että lapsi voi ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti.⁹

37. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei välttämättä seuraa, että perheenyhdistämisoikeutta voidaan soveltaa täysi-ikäisiin lapsiin yksityis- ja perhe-elämän suojelun nojalla, oikeuskäytännöstä käy ilmi, että lapsen ja hänen perheensä väliset siteet on säilytettävä ja että vain poikkeukselliset olosuhteet voivat lähtökohtaisesti johtaa perhesiteen katkaisemiseen. Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että on ryhdyttävä kaikkiin toimenpiteisiin henkilökohtaisten suhteiden ja perheyhteyden säilyttämiseksi tai perheen ”jälleenyhdistämiseksi”.¹⁰

38. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa tältä osin huomioon useita lapsen liittyviä henkilökohtaisia seikkoja pystyäkseen parhaalla mahdollisella tavalla määrittämään lapsen edun ja turvaamaan hänen hyvinvointinsa. Se kiinnittää huomiota erityisesti lapsen ikään ja kehitystasoon sekä siihen, kuinka riippuvainen hän on vanhemmistaan, ja ottaa tältä osin huomioon vanhempien läsnä- tai poissaolon. Se tarkastelee myös lapsen elinympäristöä ja asianomaisen vanhemman kotivaltion tilannetta arvioidakseen vaikeuksia, joita perhe saattaa kohdata tässä valtiossa.¹¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa huomioon kaikki nämä seikat ja vertailee niitä sopimusvaltion yleisen edun kanssa, kun se arvioi, ovatko valtiot päätöksissään luoneet oikeudenmukaisen tasapainon ja noudattaneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan määräyksiä.

39. Unionin tuomioistuin on todennut, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on direktiivin 2003/86 täytäntöönpanossa ja perheenyhdistämistä koskevien hakemusten tutkimisessa arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja ja otettava erityisesti huomioon asianomaisten lasten etu.¹²

8 Ks. vastaavasti tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 43 ja 44 kohta) ja ratkaisuehdotukseni O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:595, 63 kohta).

9 Ks. ratkaisuehdotukseni O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:595, 77 ja 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 76 kohta).

10 Ks. ratkaisuehdotukseni O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:595, 73 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.7.2010, Neulinger ja Shuruk v. Sveitsi (CE:ECHR:2010:0706JUD004161507, 136 § oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 Ks. ratkaisuehdotukseni O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:595, 74 kohta), Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.12.2001, Sen v. Alankomaat, (CE:ECHR:2001:1221JUD003146596, 37 §) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 31.1.2006, Rodrigues da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat (CE:ECHR:2006:0131JUD005043599, 39 §). Ks. myös tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 56 kohta).

12 Ks. vastaavasti tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 81 kohta).

40. Jos edellä esitetyt seikat huomioon ottaen tällaista tasapainoa arvioitaisiin käsiteltävässä asiassa, olisi pantava merkille ensiksi, että A:n ja S:n tytär saapui yksin ja alaikäisenä Alankomaiden kuningaskunnan alueelle, toiseksi, että hän on lähtöisin Eritreasta, ja kolmanneksi, että perheenyhdistämisoikeuden myöntäminen hänelle antaisi koko perheelle mahdollisuuden kokoontua yhteen. Tämä edistäisi kaikkien perheenjäsenten oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioitukseen huolimatta siitä, että ajankohtana, jolloin jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ratkaisi perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen, asianomainen henkilö, joka on saapunut Alankomaiden kuningaskunnan alueelle alaikäisenä ilman huoltajaa, oli ehtinyt tulla täysi-ikäiseksi eikä häntä siis voitu enää pitää lapsena sanan suppeassa merkityksessä.

41. Mahdollisuus myöntää perheenyhdistämisoikeus sellaiselle henkilölle, kuten pääasian kantajien tyttärelle, joka on saapunut jäsenvaltion alueelle alaikäisenä ilman huoltajaa, mutta joka on saanut pakolaisaseman tultuaan täysi-ikäiseksi eikä näin ollen direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla ole voinut vedota perheenyhdistämisoikeuteen liittyviin säännöksiin sitä ennen, ei siis vaikuttaisi ylittävän jäsenvaltioille asetettuja tavoitteita.

42. Lisäksi, kuten pääasian kantajat korostavat, perheenyhdistämisoikeus, sellaisena kuin siitä säädetään mainitun direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa, ei voi riippua siitä, kuinka nopeasti jäsenvaltion hallintoyksiköt voivat käsitellä turvapaikkahakemuksia, etenkin silloin, kun asianomaiset henkilöt ovat muutaman kuukauden kuluessa saavuttamassa täysi-ikäisyyden, ja samalla kun toimielimet kehottavat toistuvasti jäsenvaltioita priorisoimaan käsittelyssä ilman huoltajaa tulevien alaikäisten hakemuksia ottaakseen huomioon heidän haavoittuvasta asemastaan johtuvan erityisen suojelun tarpeen.¹³

43. Pääasiassa asianomainen henkilö sai pakolaisaseman kahdeksan kuukauden kuluttua siitä, kun hän oli saapunut Alankomaiden kuningaskunnan alueelle. Kyse oli siis melko tavanomaisesta turvapaikkahakemuksen käsittelyajasta, vaikka tosiseikkojen aikaan sovelletun direktiivin 2005/85/EY¹⁴ 23 artiklan 2 kohdassa säädetään, että turvapaikkahakemukset on käsiteltävä mahdollisimman pian, noin kuudessa kuukaudessa, kuten Euroopan komissio korosti omissa huomautuksissaan.

44. Tässä yhteydessä on myös syytä tuoda esiin, että unionin tuomioistuin on todennut, että on suosittava tulkintaa, jolla voidaan varmistaa, että perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen menestyminen riippuu pääasiallisesti hakijan eikä hallinnon vastuulla olevista olosuhteista, kuten hakemuksen käsittelyn kestosta.¹⁵

45. Edellä esitetyt seikat tukevat direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdan sekä 10 artiklan 3 kohdan säännösten laajaa tulkintaa, kun otetaan huomioon turvapaikkahakemusten tavanomainen käsittelyaika ja viranomaisten mahdollisuus priorisoida tiettyjä turvapaikkahakemuksia etenkin silloin, kun hakija on pian tulossa täysi-ikäiseksi.

46. Turvapaikka-aseman myöntämistä koskevan päätöksen toteavasta luonteesta seuraa, että jäsenvaltiot eivät voi yrittää vapautua velvoitteistaan tai kiertää niitä siten, että yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvät säännökset menettävät sisältönsä, kieltäytymällä käsittelemästä alaikäisten ja ilman huoltajaa maan alueella olevien henkilöiden turvapaikkahakemuksia

¹³ Ks. Euroopan komission varapuheenjohtajan Frans Timmermansin 30.11.2016 antama lausunto, jossa hän kehottaa jäsenvaltioita nopeuttamaan ilman huoltajaa tulevien alaikäisten rekisteröintiä ja parantamaan heidän suojeluaan.

¹⁴ Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskeissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 326, s. 13).

¹⁵ Ks. analogisesti tuomio 17.7.2014, Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092, 17 kohta).

nopeasti siinä hiljaisessa tarkoituksessa, ettei niiden tarvitsisi panna täytäntöön perheenyhdistämiseen ilman huoltajaa tuleville alaikäisille myönnettyä etuoikeutta. Säännösten tiukkaa soveltamista olisi vältettävä, sillä se lannistaisi turvapaikanhakijoita ja lisäisi esteitä, joita tällaiset henkilöt ja heidän perheensä joutuvat jo nyt kohtaamaan.¹⁶

47. Tässä ei ole kuitenkaan tarkoitus luoda kasuistiikkaa, jossa määritellään, että alaikäisten etuoikeus perheenyhdistämiseen on pidettävä voimassa tietty aika vielä sen jälkeen, kun he ovat tulleet täysi-ikäisiksi. Täysi-ikäisyyden saavuttamisen oikeudellisia vaikutuksia ei olla kieltämässä. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa on kuitenkin mahdollista ulottaa direktiivin 2003/86 suojaavien säännösten hyödyt hyvin nuoriin aikuisiin, kun otetaan huomioon perättäiset menettelyt, täysi-ikäisyyden lähestyminen ja perheenyhdistämisen mahdollistamisen mielekkyys.

48. Todettakoon, että käsiteltävän asian olosuhteissa ja ottaen jälleen huomioon perheenyhdistämishakemuksen jättämisen edellytyksenä olevan pakolaisaseman myöntämistä koskevan päätöksen toteavan luonteen ja taannehtivat vaikutukset, perheenyhdistämistä koskevan oikeuden myöntäminen henkilölle, joka on jättänyt turvapaikkahakemuksen alaikäisenä, ei tarkoita direktiivin säännösten liian laajaa tulkintaa.

49. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei noudata ehdotustani, muistutan toissijaisesti, että mainitun direktiivin johdanto-osan kahdeksannen ja kymmenennen perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden on taattava pakolaisille tavanomaista suotuisimmat edellytykset oikeudelle perheenyhdistämiseen ja ne voivat sallia suoraan ylenevää polvea olevien sukulaisten perheenyhdistämisen. Täysi-ikäiseksi tuleminen näet vaikuttaa ainoastaan siten, että asianomainen henkilö menettää etuoikeuden ja suotuisimmat säännöt, joita alaikäisiin sovelletaan perheenyhdistämisessä.

50. Haluan myös tuoda esiin eurooppalaiset asiakirjat ja muut kansainvälisoikeudelliset asiakirjat, joissa määrätään, että jäsenvaltioiden on käsiteltävä pakolaisaseman saaneiden henkilöiden tekemät perheenyhdistämishakemukset erityisen kiireellisesti ja suotuisasti.¹⁷

51. Näin ollen on niin, että vaikka A:n ja S:n tytärtä ei käsiteltävässä asiassa pidettäisi ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä, direktiivin 2003/86 säännösten ei voitaisi tulkita estävän häntä hakemasta perheenyhdistämistä vanhemmilleen saman direktiivin 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat sallia maahantulon ja maassa oleskelun perheenyhdistämistä varten perheenkokoajan ensimmäisen asteen sukulaisille suoraan ylenevässä polvessa, jos nämä ovat perheenkokoajan huollettavina eivätkä saa kotimaassa riittävää tukea sukulaisiltaan.

52. Tällöin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi määriteltävä, onko kansallisessa lainsäädännössä säädetty mahdollisuudesta hyväksyä hakemus perheenyhdistämiseksi pakolaisen ylenevässä polvessa olevien sukulaisten osalta, ja jos on, täyttyvätkö sen edellytykset käsiteltävässä asiassa.

¹⁶ Ks. analogisesti ratkaisuehdotukseni Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, 75–79 kohta). Ks. vastaavasti myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2014, Tanda-Muzinga v. Ranska (CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, 75 ja 76 §).

¹⁷ Ks. tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 57 kohta), jossa muistutetaan, että lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen, jonka Yhdistyneet kansakunnat hyväksyi 20.11.1989 antamallaan päätöslauselmalla 44/25 ja joka tuli voimaan 2.9.1990, 9 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, ja 10 artiklan 1 kappaleen mukaan kyseisestä velvollisuudesta seuraa, että lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon maahantuloa tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Ks. myös kyseisen yleissopimuksen 22 artikla, jossa vahvistetaan jokaisen lapsen oikeus asua vanhempiensa kanssa. Ks. vielä Yhdistyneiden kansakuntien täysivaltaisten edustajien kokouksen 25.7.1951 hyväksymä päätöksiäkirja pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden asemasta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2014, Tanda-Muzinga v. Ranska (CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, 44 ja 45 § sekä 48 ja 49 §), joissa viitataan Euroopan neuvoston ministerikomitean 15.12.1999 antamaan suositukseen nro R (99) 23 pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden perheenyhdistämisestä, sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun Thomas Hammarbergin muistio, jonka hän julkaisi 20.11.2008 vierailtuaan Ranskassa 21.–23.5.2008.

53. Jotta tällaista tulkintaa voitaisiin soveltaa käsiteltävässä asiassa, olisi kuitenkin selvitettävä, pystyykö hiljattain täysi-ikäiseksi tullut henkilö yksin huolehtimaan koko perheen tarpeista.

54. Mielestäni on varmistettava hyvin laaja suoja, jotta erityisen haavoittuva asema, jossa ilman huoltajaa jäsenvaltioiden alueelle tulevat alaikäiset ja pakolaisaseman saaneet nuoret aikuiset,¹⁸ joiden täysi-ikäisyyttä ei ole selvitetty, voidaan ottaa mahdollisimman hyvin huomioon vaarantamatta kuitenkaan unionin lainsäätäjän muuttovirtojen hillitsemiseksi asettamia tavoitteita.

55. Haluan muistuttaa, että perheenyhdistäminen on periaate,¹⁹ josta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. On myös syytä tuoda esiin, että perheenyhdistämisen mahdollistaminen siten, että perheenkokoajana on lapsi, ei muodosta mitään erityistä uhkaa kansallisille poliitikoille, sillä vanhemmat voivat itse hakea oikeutta perheenyhdistämiseen lastensa kanssa, kun lapset ovat alaikäisiä ja riippuvaisia heistä.

56. Tällainen perheenyhdistäminen edellyttää riippuvuuden sekä tunne- ja aineellisten siteiden arviointia. Onkin mahdotonta olettaa, etenkin nyky-yhteiskunnassa, että vanhempien ja lasten välinen riippuvuussuhde päättyisi välittömästi, kun lapsi tulee täysi-ikäiseksi, eikä häntä voitaisi siis sen jälkeen enää pitää alaikäisenä lapsena.

57. Lisäksi direktiivillä 2003/86 on haluttu puuttua asianomaisten henkilöiden haavoittuvaan asemaan. Olisi unionin lainsäätäjän tavoittelemien päämäärien vastaista kiistää Eritreasta alaikäisenä jäsenvaltion alueelle saapuneen ja pakolaisaseman saaneen henkilön haavoittuvuus, vaikka tämä olisi ehtinyt menettelyn aikana tulla täysi-ikäiseksi.

58. Edellä esitetystä seuraa, että kyseisen direktiivin 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettuna ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä on pidettävä alle 18-vuotiasta kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka saapuu jäsenvaltion alueelle ilman hänestä joko oikeuden tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, hakee turvapaikkaa ja tulee menettelyn aikana täysi-ikäiseksi ennen kuin hänelle myönnetään turvapaikka taannehtivasti hakemuksen jättämisaikakohdasta lukien, ja tämän jälkeen hakee direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa ilman huoltajaa tuleville alaikäisille myönnettyä oikeutta perheenyhdistämiseen.

59. Jos unionin tuomioistuim ei noudattaisi tätä tulkintaa, olisi pohdittava, miksi unionin lainsäätäjä ei direktiivin 2003/86 antaessaan ottanut yksiselitteisesti kantaa päivämäärään, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko henkilö direktiivin 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettu ilman huoltajaa tuleva alaikäinen. Lainsäätäjä on näin toimiessaan hakenut joko täydellistä yhdenmukaistamista, jossa jäsenvaltioille ei jätetä yhtään harkintavalttaa, tai jäsenvaltioiden hyvin laajaa valtaa päättää itse – kuitenkin tasapuolisuuden ja tehokkuuden periaatteita noudattaen –, mikä ajankohta soveltuu parhaiten sen määrittämiseen, milloin henkilö voi hyötyä kyseisen direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisista perheenyhdistämisestä koskevista säännöksistä.

18 Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä suosittelee viidennessä ja kuudennessa yleisraportissaan (jotka kattavat ajanjaksot 1.10.2014–31.12.2015 ja 1.1.–31.12.2016 ja jotka ovat saatavilla seuraavista internetosoiteista: <https://rm.coe.int/168063093c> ja <https://rm.coe.int/1680706a42>), että maahan muuttaville tai turvapaikkaa hakeville lapsille ja nuorille myönnettäisiin erityinen suojele heihin kohdistuvan ihmiskaupan riskin johdosta. Laajennetun suojelun olisi kuitenkin katettava kaikki muutkin riskit, joita kolmansista maista tuleviin ja jäsenvaltioiden alueella oleskeleviin alaikäisiin ja nuoriin aikuisiin kohdistuu. Asiantuntijaryhmä erityisesti kyseenalaisti useiden jäsenvaltioiden perheenyhdistämiselle asettamat rajoitukset 28.7.2017 kansainvälisen ihmiskaupan vastaisen päivän yhteydessä antamassaan lausunnossa, joka on saatavilla seuraavasta internetosoitteesta: http://www.coe.int/en/web/portal/news-2017/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/states-must-act-urgently-to-protect-refugee-children-from-trafficking?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Fportal%2Fnews-2017%3Fp_id%3D101_INSTANCE_StEVosr24HJ2%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1.

19 Ks. vastaavasti tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 43 kohta) ja ratkaisuehdotukseni O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:595, 59 kohta).

60. Toisin kuin Alankomaiden kuningaskunta, Puolan tasavalta ja komissio väittävät, kyseiset säännökset eivät ole valinnaisia vaan pakottavia, kuten direktiivin 2003/86 10 artiklan 3 kohdan a alakohdasta ilmenee. Jäsenvaltioiden ”on sallittava” perheen yhdistämisen perusteella ilman huoltajaa tulevan alaikäisen pakolaisen suoraan ylenevää polvea olevien sukulaisten maahantulo ja maassaoleskelu. Säännös on laadittu imperatiivissa ja siinä asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia. Jäsenvaltioilla ei siis ole lainkaan harkintavaltaa, ja jos olisikin, ne eivät saisi käyttää sitä tavalla, joka vaarantaisi direktiivin tavoitteena olevan perheen yhdistämisen edistämisen.²⁰

61. Ilman huoltajaa olevilla alaikäisillä on tosiaan suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaistensa osalta oikeus perheen yhdistämiseen. Unionin tuomioistuin on todennut tässä yhteydessä, että direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia, jotka vastaavat selvästi määritellyjä subjektiivisia oikeuksia, koska kyseisessä säännöksessä jäsenvaltiot veloitetaan direktiivissä määritetyissä tapauksissa sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheen yhdistäminen ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa.²¹

62. Unionin tuomioistuin on myös tarkentanut, että vaikka jäsenvaltioille on direktiivissä 2003/86 annettu jonkin verran harkintavaltaa asettaa ehtoja perheen yhdistämistä koskevan oikeuden käyttämiselle, tätä mahdollisuutta on tulkittava suppeasti ja perheen yhdistämisen salliminen on pääsääntö.²²

63. Näin ollen unionin lainsäätäjän vaikenemista ajankohdasta, jonka perusteella perheen yhdistämistä koskevaa oikeutta arvioidaan, kun perheenkokoaja on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen ja perheen yhdistämisen kohteena ovat hänen ylenevää polvea olevat sukulaistensa, ei voida ymmärtää siten, että jäsenvaltioille olisi annettu harkintavaltaa päättää, miten ne arvioivat tämän periaatteellisen suojan ja etuoikeuden edellytyksiä. Jäsenvaltioilla on ainoastaan harkintavaltaa perheen yhdistämisen sallimiseksi silloin, kun asianomaista henkilöä ei enää katsota ilman huoltajaa tulevaksi alaikäiseksi.

64. Tasapuolisuuden ja tehokkuuden periaatteita ei siis tarvitse soveltaa vastattaessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen, jos unionin tuomioistuin katsoo, kuten ehdotan, että henkilöä, joka saapuu jäsenvaltion alueelle alaikäisenä ja joka saa pakolaisaseman vasta tultuaan täysi-ikäiseksi, on kuitenkin pidettävä direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettuna ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä, ja hän voi siten vedota direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa säädettyyn perheen yhdistämistä koskevaan etuoikeuteen.

65. Jos unionin tuomioistuin ei yhdy näkemykseeni pääasiassa kyseessä olevien säännösten pakottavasta luonteesta ja mahdollisuudesta pitää asianomaista henkilöä ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä, olisi todettava, että direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdan tulkinta, jonka mukaan hakijan perheen yhdistämisoikeuden määrittelyyn soveltuva ajankohta on perheen yhdistämishakemuksen jättämisaikakohta, ei täytä tehokkuuden vaatimusta. Tällainen tulkinta nimittäin rajoittaisi henkilöiden mahdollisuutta käyttää perheen yhdistämisoikeutta, vaikka – kuten on jo todettu – direktiivin nimenomaisena tavoitteena on edistää perheen suojelua erityisesti tunnustamalla pakolaisten oikeus perheen yhdistämiseen.²³

20 Ks. analogisesti julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, 25 ja 61 kohta).

21 Ks. tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 60 kohta) ja tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 41 kohta). Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, 23 kohta).

22 Ks. tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 43 kohta) ja tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 74 kohta) sekä julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, 24 kohta).

23 Ks. tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 88 kohta), jossa unionin tuomioistuin muistuttaa, että vaikka jäsenvaltioilla on joidenkin direktiivin 2003/86 säännösten nojalla harkintavaltaa, ne ovat kuitenkin velvollisia tutkimaan perheen yhdistämishakemukset lapsen edun mukaisesti ja perhe-elämän edistämisen kannalta edullisella tavalla.

66. Kaiken edellä esitetyn johdosta ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että alle 18-vuotiaasta kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka saapuu jäsenvaltion alueelle ilman hänestä joko oikeuden tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, hakee turvapaikkaa ja tulee menettelyn aikana täysi-ikäiseksi ennen kuin hänelle myönnetään turvapaikka taannehtivasti hakemuksen jättämisajankohdasta lukien, ja lopulta hakee direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa ilman huoltajaa tuleville alaikäisille myönnettyä oikeutta perheen yhdistämiseen, voidaan pitää direktiivin 2003/86 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettuna ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä.

V. Ratkaisuehdotus

67. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamin ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Alle 18-vuotiaasta kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka saapuu jäsenvaltion alueelle ilman hänestä joko oikeuden tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, hakee turvapaikkaa ja tulee menettelyn aikana täysi-ikäiseksi ennen kuin hänelle myönnetään turvapaikka taannehtivasti hakemuksen jättämisajankohdasta lukien, ja lopulta hakee direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa ilman huoltajaa tuleville alaikäisille myönnettyä oikeutta perheen yhdistämiseen, voidaan pitää oikeudesta perheen yhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettuna ilman huoltajaa tulevana alaikäisenä.