



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

23. november 2023*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2011/95/EL – Nõuded pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmisele – Belgias sündinud alaealiste pagulastest laste isa – Isa, kes ei ole „pereliige“ selle direktiivi artikli 2 punkti j tähenduses – Isa esitatud taotlus tuletatud õiguse alusel rahvusvahelise kaitse saamiseks – Tagasilükkamine – Liikmesriikide kohustuse puudumine anda huvitatud isikule õigus sellele kaitsele, kui selle isiku puhul ei ole individuaalselt selle seisundi saamise tingimused täidetud – Direktiivi artikli 23 lõige 2 – Kohaldamatus

Kohtuasjas C-374/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 18. mai 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. juunil 2022, menetluses

XXX

versus

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president A. Prechal ning kohtunikud F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (ettekandja) ja M. L. Arastey Sahún,

kohtujurist: G. Pitruzzella,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- XXX, esindaja: *avocate* S. Janssens,
- Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs, C. Pochet ja M. Van Regemorter,
- Euroopa Komisjon, esindajad: A. Azéma ja J. Hottiaux,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

olles 20. aprilli 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9), artikli 2 punkti j ja artikli 23 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud Belgias elava Guinea kodaniku XXX ja Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides'i (pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik, Belgia) vahelises kohtuvaidluses viimase otsuse üle lükata XXXi selles liikmesriigis esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus tagasi.

Õiguslik raamistik

- 3 Direktiivi 2011/95 põhjendustes 18, 19 ja 38 on märgitud:

„(18) Vastavalt [20. novembril 1989 New Yorgis sõlmitud (*United Nations Treaty Series*, 1577. kd, lk 3)] ÜRO lapse õiguste konventsioonile[, mis jõustus 2. septembril 1990,] peaksid liikmesriigid käesoleva direktiivi rakendamisel silmas pidama eelkõige lapse huve. Lapse huvide hindamisel peaksid liikmesriigid eeskätt võtma nõuetekohaselt arvesse perekonna ühtsuse, alaealise heaolu ja sotsiaalse arengu, turvalisuse ja ohutuse kaalutlusi ning alaealise arvamust vastavalt tema vanusele ja küpsusele.

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

[...]

(38) Kui otsustatakse käesolevas direktiivis käsitletavate hüvede saamise õigust, peaksid liikmesriigid võtma nõuetekohaselt arvesse lapse huve ning samuti konkreetseid asjaolusid, mis on seotud rahvusvahelise kaitse saaja selliste lähisugulaste ülalpidamisega, kes juba viibivad liikmesriigis ning kes ei ole tema pereliikmed. Erandlikel asjaoludel, kui rahvusvahelise kaitse saaja lähisugulane on abielus alaealine, kes ei ole koos oma abikaasaga, võib alaealise huvid lugeda seotuks tema vanemate perekonnaga.“
- 4 Direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

j) „pereliikmed“ – järgmised rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmed, kes viibivad seoses rahvusvahelise kaitse taotlusega samas liikmesriigis, eeldusel et perekond oli juba olemas päritoluriigis:

- rahvusvahelise kaitse saaja abikaasa või temaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare kolmandate riikide kodanikke käsitleva õiguse alusel võrdväärselt abielupaaridega;
- esimeses taandes osutatud paari või rahvusvahelise kaitse saaja alaealised lapsed, tingimusel et nad ei ole abielus, sõltumata sellest, kas nad on siseriikliku õiguse tähenduses sündinud abielust või väljaspool abielu või lapsendatud;
- asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt rahvusvahelise kaitse saaja eest vastutav isa, ema või mõni teine täisealine isik, kui kõnealuse kaitse saaja on alaealine ja ei ole abielus“.

5 Direktiivi artiklis 3 „Soodsamad normid“ on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada soodsamaid norme, et otsustada, kes kvalifitseerub pagulaseks või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavaks isikuks, ning et määrata kindlaks rahvusvahelise kaitse sisu, kui need normid on kooskõlas käesoleva direktiiviga.“

6 Direktiivi artiklis 23 „Perekonna ühtsuse säilitamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad võimaluse perekonna ühtsuse säilitamiseks.

2. Liikmesriigid tagavad rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmetele, kes individuaalselt ei kvalifitseeru sellisele kaitsele, õiguse nõuda artiklites 24–35 osutatud hüvesid siseriikliku korra kohaselt ja niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas pereliikme isikliku õigusliku seisundiga.

3. Lõikeid 1 ja 2 ei kohaldata, kui pereliikme suhtes on välistatud või välistatakse rahvusvaheline kaitse vastavalt III ja V peatükile.

4. Olenemata lõigetest 1 ja 2 võivad liikmesriigid riigi julgeoleku või avaliku korra huvides keelduda neis osutatud hüvede andmisest, neid vähendada või need tühistada.

5. Liikmesriigid võivad otsustada, et käesolevat artiklit kohaldatakse ka teiste lähisugulaste suhtes, kes elasid päritoluriigist lahkumise ajal perekonnaga koos ja kes sõltusid sel ajal täielikult või peamiselt rahvusvahelise kaitse saajast.“

7 Direktiivi 2011/95 artiklites 24–35 on loetletud hüved, mis on seotud elamisloa, tööturule pääsemise, hariduse saamise, kvalifikatsioonide tunnustamise, sotsiaalhoolekande, tervishoiu, saatjata alaealiste, majutusvõimaluste saamise, liikmesriigi piires liikumisvabaduse, integratsioonivahendite kättesaadavuse ja viimaks kodumaale tagasipöördumisega.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

8 XXX, kes on Guinea kodanik, saabus Belgiasse 2007. aastal. Ta esitas esimese rahvusvahelise kaitse taotluse, mis lükati tagasi, ning esitas 2010. ja 2011. aastal veel kaks taotlust, mida Belgia pädev asutus keeldus menetlusse võtmast.

9 29. jaanuaril 2019 esitas XXX neljanda rahvusvahelise kaitse taotluse. Taotluse põhjenduseks märkis ta, et ta on kahe Belgias 2016. ja 2018. aastal sündinud lapse isa, kellele anti seal pagulasseisund, nagu ka nende emale.

- 10 Kuna neljas taotlus jäeti vastuvõetamatusesse tõttu läbi vaatamata, esitas XXX kaebuse Conseil du contentieux des étrangers'ile (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia), kes jättis selle 17. aprilli 2020. aasta otsusega rahuldamata.
- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul, kellele esitati selle otsuse peale kassatsioonkaebus, on tekkinud küsimus, kas direktiivi 2011/95 artikkel 23, millele XXX tugineb, on kohaldatav selle isiku olukorrale, kuna selle direktiivi artikli 2 punktist j nähtub, et selles direktiivis peetakse silmas rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmeid, „eeldusel et perekond oli juba olemas päritoluriigis“, ning kuna XXX selgitustest ilmneb, et tema perekond ei ole loodud päritoluriigis, vaid Belgias. See on esimese ja teise eelotsuse küsimuse ese.
- 12 Juhuks, kui direktiivi 2011/95 artikkel 23 on kohaldatav, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasja kaebaja väidab, et kuna direktiivi 2011/95 artiklit 23 ei ole Belgia õigusesse nõuetekohaselt üle võetud, on sellel vahetu õigusmõju, mis paneb Belgia Kuningriigile kohustuse anda talle rahvusvaheline kaitse. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb selle väite põhjendatuses, sest artiklis 23 on mainitud üksnes selle direktiivi artiklites 24–35 nimetatud hüvede andmist ja nende andmine võib tuleneda artikli 23 võimalikust vahetust õigusmõjust, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et tulenevalt sellest, et käesoleval juhul tuleb tal asja lahendada viimase astmena, peab ta esitama Euroopa Kohtule selle kohta küsimusi. Nende kaalutluste tõttu esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus kolmanda ja neljanda eelotsuse küsimuse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib lisaks, et tema arvates on otstarbekas esitada Euroopa Kohtule ka viies küsimus, mille sõnastust soovitas põhikohtuasja kaebaja.
- 13 Kuigi ta kahtleb taas põhikohtuasja kaebaja selle argumendi põhjendatuses, mille kohaselt eeldavad lapse huvid ja perekonnaelu austamine, et selle direktiivi artikli 23 alusel antakse rahvusvaheline kaitse Belgias pagulasena tunnustatud ja seal sündinud laste isale, isegi kui see isa ei vasta selle kaitse saamiseks vajalikele tingimustele, kuna näib, et selliseid probleeme on võimalik tagada elamisloa andmisega, mis võimaldab sellel isal Belgias seaduslikult elada, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ta on kohustatud esitama ka selle kohta Euroopa Kohtule küsimuse, kuna ta teeb otsuse viimases astmes. Neil asjaoludel otsustas see kohus esitada Euroopa Kohtule kuuenda eelotsuse küsimuse, mille sõnastuse pakkus talle samuti välja põhikohtuasja kaebaja.
- 14 Selles olukorras otsustas Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
 - „1. Kas [direktiivi 2011/95] artikli 2 punkti j ja artiklit 23 tuleb tõlgendada nii, et neid kohaldatakse kahe Belgias sündinud ja seal pagulasena tunnustatud lapse isa suhtes, samas kui eespool viidatud artikli 2 punktis j on täpsustatud, et rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmed kuuluvad [direktiivi 2011/95] kohaldamisalasse „eeldusel, et perekond oli juba olemas päritoluriigis“?
 2. Kas [põhikohtuasja kaebaja] poolt kohtuistungil viidatud asjaolu, et tema laste toimetulek sõltub temast ja et kaebaja sõnul on talle rahvusvahelise kaitse andmine tema laste huvides, tähendab [direktiivi 2011/95] põhjendusi 18, 19 ja 38 arvesse võttes, et [selles direktiivis] sätestatud rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmete mõistet tuleks laiendada nii, et see hõlmaks ka perekonda, mis ei ole loodud päritoluriigis?

3. Kui kahele esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas [direktiivi 2011/95] artiklil 23, mida ei ole Belgia õigusesse üle võetud, et näha ette elamisloa või rahvusvahelise kaitse andmine Belgias pagulastena tunnustatud ja seal sündinud laste isale, võib olla vahetu õigusmõju?
4. Kui vastus on jaatav, siis kas [direktiivi 2011/95] artikkel 23 selle ülevõtmata jätmise tõttu annab Belgias pagulastena tunnustatud ja seal sündinud laste isale õiguse nõuda [direktiivi] artiklites 24–35 sätestatud hüvesid, sealhulgas elamisluba, mis võimaldab tal seaduslikult Belgias elada koos oma perega, või õigust saada rahvusvahelist kaitset isegi siis, kui selle isa puhul ei ole individuaalselt selle seisundi saamise tingimused täidetud?
5. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitest 7, 18 ja 24 ning [direktiivi 2011/95] põhjendustest 18, 19 ja 38 lähtudes nõuab [selle direktiivi] artikli 23 soovitatav toime seda, et liikmesriik, kes ei ole oma riigisisises õiguses ette näinud sellise seisundiga isiku pereliikmetele [(selle direktiivi artikli 2 punkti j tähenduses või kellest eelnimetatud isiku toimetulek sõltub)] õigust nõuda teatavaid hüvesid, kui nende endi puhul ei ole individuaalselt selle seisundi saamise tingimused täidetud, tunnustaks nende pereliikmete õigust tuletatud pagulasseisundile, et nad saaksid nõuda neid hüvesid perekonna ühtsuse säilitamiseks?
6. Kas [direktiivi 2011/95] artikkel 23 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 7, 18 ja 24 ning [selle direktiivi] põhjendustega 18, 19 ja 38 nõuab liikmesriigilt, kes ei ole kohandanud oma riigisisest õigust nii, et pagulasena tunnustatud isiku vanematel oleks õigus nõuda direktiivi artiklites 24–35 sätestatud hüvesid, et nad võimaldaksid nendel vanematel saada tuletatud rahvusvahelist kaitset, et pidada eelkõige silmas lapse huve ja tagada lapse pagulasseisundi tõhusus?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 15 Nagu tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, on ELTL artiklis 267 sätestatud menetlus Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö vahend, mille abil Euroopa Kohus annab liikmesriikide kohtutele liidu õiguse tõlgenduse, mida need kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamiseks. Eelotsusetaotluse lahendamise eesmärk ei ole nõuandva arvamuse andmine üldistes või teoreetilistes küsimustes, vaid selle peab olema tinginud vaidluse tõhusa lahendamisega lahutamatu seotud vajadus. Nagu ELTL artikli 267 sõnastusestki ilmneb, peab taotletavat eelotsust olema eelotsusetaotluse esitanud kohtul „vaja“ tema menetluses olevas kohtuasjas „otsuse tegemiseks“ (26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punktid 43 ja 45 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 16 Euroopa Kohus on korduvalt tõdenud, et nii ELTL artikli 267 sõnastusest kui ka ülesehitusest tuleneb, et eelotsusemenetlus eeldab liikmesriigi kohtus tegelikult pooleli olevat menetlust, mille raames palutakse sellel kohtul teha otsus, milles saab arvesse võtta eelotsust (26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 17 Eelotsusetaotluses ja Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub aga, et põhikohtuasjas on eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kaebus, mis käsitleb otsust, millega põhikohtuasja kaebajale keelduti andmast rahvusvahelist kaitset, mida ta oli taotlenud. Samas ei nähtu sellest

otsusest ega toimikust kuidagi, et kaebaja oleks konkreetselt taotlenud ühte või mitut direktiivi 2011/95 artiklites 24–35 loetletud hüve, millele viitab selle direktiivi artikli 23 lõige 2, või et põhikohtuasjas kõne all olev otsus puudutaks selliste hüvede andmisest keeldumist.

- 18 Selle asemel, et konkreetselt taotleda ühte või teist direktiivi 2011/95 artiklites 24–35 loetletud hüve, pöördudes liikmesriigi asutuse poole, kes võib talle selleks õiguse anda või selle andmisest keelduda, ning seejärel vaidlustada liikmesriigi pädevates kohtutes võimaliku keeldumise, tuues välja põhjused, miks ta leiab, et tal on direktiivi 2011/95 ja eelkõige selle artikli 23 alusel õigus teatud hüvele või hüvedele, otsustas põhikohtuasja kaebaja taotleda rahvusvahelist kaitset, väites, et selline kaitse on ainus, mis saab heastada artikli 23 väidetava riigisisesse õigusesse nõuetekohaselt üle võtmata jätmise.
- 19 Tuleb aga tõdeda, et nagu Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus) oma 17. aprilli 2020. aasta otsuses, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlustatud, sisuliselt õigesti otsustas, ei saa põhikohtuasja kaebaja, kelle perekond ei ole loodud päritoluriigis – sõltumata sellest, et vajaduse korral ja olenemata direktiivi 2011/95 artikli 23 lõike 2 sõnastusest koostoimes artikli 2 punktiga j, saab ta nõuda artiklist 23 tulenevalt hüvesid –, nimetatud artikli 23 alusel ja sõltumata sellest, kas viimati nimetatud sätte on riigisisesse õigusesse nõuetekohaselt üle võetud või mitte, mingil juhul saada rahvusvahelist kaitset, kuna ta ei vasta individuaalselt tingimustele, mis on liidu õiguse kohaselt sellise kaitse saamise eeldus.
- 20 Euroopa Kohus on nimelt otsustanud, et direktiivis 2011/95 ei ole ette nähtud pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi tuletatud õigusena laiendamist sellise seisundi saanud isiku pereliikmetele, kelle puhul ei ole individuaalselt selle seisundi saamise tingimused täidetud. Selle direktiivi artiklist 23 nähtub, et direktiiv piirdub sellega, et kohustab liikmesriike kohandama oma riigisisest õigust nii, et rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmetel oleks riigisisese korra kohaselt ja niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas pereliikmete isikliku õigusliku seisundiga, õigus taotleda teatavaid hüvesid, mille hulka kuuluvad näiteks elamisloa väljastamine, võimalus saada tööd või saada haridust, ja mille eesmärk on säilitada perekonna ühtsus (4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, punkt 68, ja 9. novembri 2021. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (perekonna ühtsuse säilitamine), C-91/20, EU:C:2021:898, punkt 36).
- 21 On tõsi, et liidu õigusega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik annab soodsamate riigisiseste õigusnormide alusel, nagu on osutatud direktiivi 2011/95 artiklis 3, tuletatud õigusena ja perekonna ühtsuse säilitamise eesmärgil pagulasseisundi sellise kaitse saaja „pereliikmetele“, kuid seda siiski tingimusel, et see on direktiiviga kooskõlas.
- 22 See on siiski liikmesriikidele võimalus, mida – nagu nähtub eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust – Belgia seadusandja ei ole kasutanud rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmete suhtes, kes individuaalselt ei vasta selle kaitse andmise tingimustele.
- 23 Lisaks nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 12 ja 13, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul endal on kahtlusi, kas põhikohtuasjas taotletud õigus rahvusvahelisele kaitsele võib põhineda direktiivi 2011/95 artiklil 23, kuid kuna käesoleval juhul peab ta otsuse tegema viimase astmena, leidis ta siiski, et peab Euroopa Kohtule selle kohta küsimusi esitama.

- 24 Neil asjaoludel ja võttes arvesse käesoleva kohtuotsuse punktides 15 ja 16 osutatud kohtupraktikat ning käesoleva kohtuotsuse punktides 17 ja 18 täpsustatud põhikohtuasja eset, tuleb esitatud eelotsuse küsimustele vastata üksnes osas, milles nende küsimuste eesmärk on kindlaks teha, kas põhikohtuasja kaebaja olukorras oleval isikul on alust saada rahvusvaheline kaitse, ülejäänud osas on eelotsusetaotlus vastuvõetamatu.
- 25 Kõike eeltoodut ja eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktides 20–22 meenutatud asjaolusid arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et direktiivi 2011/95 artiklit 23 tuleb tõlgendada nii, et see ei kohusta liikmesriike andma liikmesriigis pagulasseisundit omava lapse vanemale õigust saada selles liikmesriigis rahvusvahelist kaitset.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, artiklit 23

tuleb tõlgendada nii, et

see ei kohusta liikmesriike andma liikmesriigis pagulasseisundit omava lapse vanemale õigust saada selles liikmesriigis rahvusvahelist kaitset.

Allkirjad