



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 29. novembril 2018¹

Kohtuasi C-635/17

E.

versus

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Sisserändepoliitika – Perekonna taasühinemise õigus – Direktiiv 2003/86/EÜ – Perekonna taasühinemine rahvusvahelise kaitse saanute puhul – Artikli 11 lõige 2 – Peresuhte tõendamisel nõutav tõendamiskoormis ja tõendamise tase – Ametlike tõendavate dokumentide puudumine – Riigisisene menetlusnorm, mis võimaldab jätta perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata, kui perekonna taasühinemist taotlev isik ei selgita usutavalt, miks need dokumendid puudutavad – Lubatavus

I. Sissejuhatus

1. Kas riigisisene ametiasutus võib jätta rahvusvahelise kaitse saanud isiku perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata, kui viimane ei ole usutavalt selgitanud, miks ta ei saa esitada peresuhet tõendavaid perekonnaseisuakte?
2. Niisugune on sisuliselt eelotsuse küsimus, mille rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad) esitab Euroopa Kohtule perekonna taasühinemise menetluse raames, mis puudutab Eritrea kodakondsusega alaealist, kelle põlvnemist ei suuda perekonna taasühinemist taotlev isik² perekonnaseisuaktide abil tõendada.
3. Käesolev menetlus annab Euroopa Kohtule võimaluse teha otsus erinormide kohta, mis on suunatud rahvusvahelise kaitse saanutele, kui nad kasutavad oma perekonna taasühinemise õigust, ning konkreetselt direktiivi 2003/86 artikli 11 lõikes 2 ette nähtud peresuhte olemasolu tõendamisel nõutava tõendamiskoormise ja tõendamise taseme kohta.

¹ Algeel: prantsuse.

² Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (EÜT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224) artikli 2 punktis c on mõistet „perekonna taasühinemist taotlev isik“ määratletud nii, et see on „kolmanda riigi kodanik, kes elab seaduslikult liikmesriigis ja kes taotleb oma pereliikmete taasühinemist temaga või kelle pereliikmed taotleavad taasühinemist temaga“.

4. Euroopa Kohus peab eelkõige kindlaks tegema perekonna taasühinemist taotleva isiku ja pädeva riigisisese ametiasutuse koostöökohustuse ulatuse selle suhte väljaselgitamisel. Eelkõige peab Euroopa Kohus hindama tasakaalustatult kõiki mängusolevaid huve, võttes arvesse esiteks konkreetseid raskusi, millega rahvusvahelise kaitse saanud võivad oma seisundi ja olukorra tõttu silmitsi seista, kui neil on vaja esitada või saada oma päritoluriigist ametlikud dokumendid, ning teiseks ohte, mis kaasnevad perekonna taasühinemise menetluse ärakasutamisega selleks, et kolmanda riigi kodaniku liikmesriiki sisenemine või seal viibimine lubamatult legaliseerida.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

5. Direktiivis 2003/86 on kindlaks määratud perekonna taasühinemise õiguse kasutamise tingimused kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil.

6. Selle direktiivi põhjendused 2 ja 8 on sõnastatud järgmiselt:

„(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 [Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud] inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni artikkel 8 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

[...]

(8) Eraldi tähelepanu tuleks pöörata pagulaste olukorrale, arvestades põhjusi, mille tõttu nad on sunnitud oma riigist põgenema ja mis takistas neid seal normaalset pereelu elamast. Seepärast tuleks perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks kehtestada soodsamad tingimused.“

7. Selle direktiivi III peatükis, mis käsitleb perekonna taasühinemise taotluste esitamist ja läbivaatamist, on artikli 5 lõigetes 2 ja 5 sätestatud:

„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 peresuhte olemasolu kohta, vestelda vajaduse korral perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikmetega ning viia läbi muid vajalikke uurimisi.

[...]

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

8. Direktiivi 2003/86 V peatükis, mis käsitleb pagulaste perekondade taasühinemist, on artikli 10 lõikes 2 ette nähtud:

„Liikmesriigid võivad perekonna taasühinemise loa anda muudele kui artiklis 4 osutatud pereliikmetele, kui nad on pagulase ülalpidamisel.“

9. Selle direktiivi artiklis 11 – mida käesolevas kohtuasjas palutakse tõlgendada – on sätestatud:

„1. Artiklit 5 kohaldatakse taotluse esitamise ja läbivaatamise suhtes vastavalt käesoleva artikli lõikele 2.

2. Kui pagulasel ei ole võimalik esitada peresuhet tõendavaid ametlikke dokumente, võtavad liikmesriigid arvesse muid tõendeid selle suhte olemasolu kohta, mida tuleb hinnata kooskõlas siseriikliku õigusega. Eitavat otsust ei tohi rajada üksnes tõendavate dokumentide puudumisele.“

10. Selle direktiivi VII peatükis, mis käsitleb karistusi ja õiguskaitsevahendeid, on artikkel 17, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid võtavad perekonna taasühinemise taotluste rahuldamata jätmisel või elamislubade tühistamisel või nende pikendamisest keeldumisel või taasühinemist taotleva isiku või tema pereliikmete riigist välja saatmisel asjakohaselt arvesse isiku peresuhete laadi ja kestust ning tema liikmesriigis elamise kestust, ning samuti pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu tema päritolumaaga.“

B. Madalmaade õigus

11. Direktiiv 2003/86 võeti Madalmaade õigusesse üle 23. novembri 2000. aasta seadusega, millega vaadati üldiselt läbi välismaalaste seadus (*Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet*)³.

12. Selle seaduse artikli 29 lõike 2 kohaselt on alaealisel õigus taasühinemisele rahvusvahelise kaitse saanud vanemaga, kui perekonna taasühinemise taotlus esitati kolme kuu jooksul alates selle kaitse andmisest. Seda sätet kohaldatakse, kui asjaomane alaealine on eestkostetav, kellega taasühinemist taotleval isikul on tegelik peresuhe.

13. Seadusandlikku praktikat seoses peresuhte tõendamisega on täpsustatud välismaalasi puudutavas 2000. aasta ringkirjas välismaalaste kohta (*Vreemdelingendecirculaire 2000*) ning Immigratie- en Naturalisatiediensti (sisserände- ja migratsiooniamet, Madalmaad) tööjuhises nr 2014/9 (*Werkinstructie 2014/9*)⁴.

14. Vastavalt nendele õigusaktidele peab perekonna taasühinemist taotlev isik tõendama, et isik, kellega taasühinemist taotletakse, oli tõesti enne tema Madalmaadesse saabumist tema pereliige ning et see peresuhe ei ole katkenud. Selleks peab ta ametlike dokumentide abil tõendama selle inimese isikut (pass, isikutunnistus, kodakondsuse avaldus, sõjaväeteenistuse raamat vm) ning tõendama, et teda viimasega ühendav peresuhe on tegelik (näiteks abieluakt, sünniavaldus, perekonnaraamat, surmaakt vm), ja seda olenemata sellest, kas tegemist on bioloogilise või lapsendatud lapse või eestkostetavaga.⁵ Perekonna taasühinemist taotlev isik peab ka esitama kohe oma taotluse esitamisel kõik muud dokumendid, mis tõendavad selle peresuhte olemasolu.

15. Kui perekonna taasühinemist taotlev isik taotleb taasühinemist eestkostetavaga, hinnatakse seda, kas suhe on tegelik, võttes eelkõige arvesse põhjuseid, miks eestkostetav peresse võeti. Juhuks, kui perekonna taasühinemist taotlev isik ei suuda esitada ametlikke dokumente, nõuab riigisisene seadusandja temalt, et ta tõendaks usutavalt, et nende dokumentide puudumine ei ole tema süü.⁶

16. Kui pädev riigisisene asutus nõustub perekonna taasühinemist taotleva isiku selgitusi arvesse võttes, et viimasel ei ole võimalik esitada ametlikke dokumente, mis tõendaksid, et peresuhe on tegelik, hindab ta muude tõendite põhjal, mille see isik esitab – näiteks fotod, diplomid, vaktsineerimispäevikud või ka usuasutuse avaldused –, kas on vaja põhjalikumaid uurimistoiminguid, näiteks vestlusi, milles käsitletakse isikusamasuse küsimusi, või DNA-teste, mille teevad Madalmaade konsulaaresindused.

³ *Stb.* 2000, nr 495.

⁴ See asendati avaliku ametijuhisega 2016/17 (*Werkinstructie 2016/17*).

⁵ 2000. aasta ringkirja välismaalaste kohta punktis C2/4 on täpsustatud, et asjaomane alaealine võib ka olla eestkostetav, kellega perekonna taasühinemist taotleval isikul on tegelik peresuhe.

⁶ Vt selle kohta sisserände- ja kodakondsusameti selgitused „The family reunification procedure for holders of an asylum residence permit“, mis on kättesaadavad järgmisel veebiaadressil: https://ind.nl/Documents/GHA_Engels.pdf (lk 6, 1. osa, samm 3).

17. Seevastu juhul, kui pädev riigisisene asutus leiab, et perekonna taasühinemist taotlev isik ei ole suutnud usutavalt selgitada, miks tal ei ole ametnike dokumente, mis tõendavad peresuhte olemasolu, ning leiab ka, et muudest esitatud tõenditest ei piisa, ei ole ta kohustatud neid täiendavaid uurimistoiminguid tegema ja võib seega jätta perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata.

III. Vaidluse aluseks olevad faktilised asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18. Perekonna taasühinemist taotlev isik on Eritrea kodanik ja elab tütrega Madalmaades. 11. märtsil 2015 andsid Madalmaade ametiasutused talle täiendava kaitse seisundi ja sellega seoses elamisloa.

A. Perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamine riigisekretäri poolt

19. Perekonna taasühinemist taotlev isik esitas 16. aprillil 2015 perekonna taasühinemise taotluse hageja kasuks, kes on Eritrea kodakondsusega alaealine laps, kes sündis 1. juulil 2003 Eritreas.⁷ Ta väidab, et see alaealine on tema vanema õe poeg, kes alates vanemate surmast, kui laps oli viieaastane, on tema hoole all. Perekonna taasühinemist taotlev isik põgenes Eritreast 2013. aastal oma tütre ja õepojaga Sudaani. Rahapuudusel oli ta siiski sunnitud Madalmaadesse põgenedes viimase Sudaani jätma. Alaealine, kes praegu on 15-aastane, jäi Sudaanis ühe tuttava juurde.

20. Vaidlust ei ole selles, et käesolevas kohtuasjas ei ole perekonna taasühinemist taotlev isik esitanud ametlikke tõendavaid dokumente, mis kinnitaksid asjaomase alaealise isikusamasust, tema vanemate surma ja tema eestkostet selle alaealise suhtes. Ekspertiisiaruanne, mille väljastas Eritrea Vabastusrinne vastava tõendi väärtuse kohta, näitas, et selle dokumendi on välja andnud asutus, kes ei ole pädev seda tegema, kusjuures Madalmaade valitsus täpsustas kohtuistungil, et tegemist on võltsitud dokumendiga.

21. Vaidlust ei ole ka selles, et Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (julgeoleku ja justiitsküsimuste riigisekretär, Madalmaad)⁸ on juhtinud kogu menetluse jooksul tähelepanu põhjustele, miks ei ole peresuhte kindlaks tehtud, paludes seepärast perekonna taasühinemist taotleval isikul üksikasjalikult ja põhjalikult selgitada, miks tal ei ole nõutavaid ametlikke dokumente.

22. Riigisekretär väitis, et alaealise isikut tõendavate dokumentide puudumist ei ole usutavalt selgitatud, sest vastavalt teabearuandele olukorra kohta Eritreas, mille koostas Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO)⁹, annab Eritrea välja isikutunnistusi, õpilaspileteid, üliõpilaskaarte ja elanikukaarte. Vastuseks argumentidele, mille taasühinemist taotlev isik selles küsimuses esitas, ei väitnud riigisekretär enam, et nende dokumentide puudumine kujutab endast takistust.

23. Küll aga esitas ta perekonna taasühinemist taotlevale isikule teatava hulga täiendavaid küsimusi, et teha kindlaks selle peresuhte põhjused ja tema suhte laad asjaomase alaealisega, millele taasühinemist taotlev isik vastas tema huve esindava organisatsiooni vahendusel.

24. Seevastu jäi riigisekretär oma seisukoha juurde, et kõnesoleva alaealise bioloogiliste vanemate surma ja taasühinemist taotleva isiku eestkostet tema suhtes tõendavate ametlike dokumentide puudumist ei ole usutavalt selgitatud. Tema sõnul ilmneb ka EASO teabearuandest, et Eritrea annab välja surmatunnistusi ja eestkostakte. Vastavalt kohaldatavatele riigisisestele õigusaktidele ei pidanud

⁷ Käesolevas ettepanekus esitatud faktilistes asjaoludes on arvesse võetud ka teavet riigisiseses kohtutoimikus, mis on Euroopa Kohtu käsutuses.

⁸ Edaspidi „riigisekretär“.

⁹ Rapport relatif à l'information sur le pays d'origine, Érythrée, Étude de pays, mai 2015, mis on kättesaadav veebiaadressil <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/EASO-Eritrea-Country-Focus-FR.pdf> ja mida riigisekretär peab sõnaselgelt silmas oma kirjades perekonna taasühinemist taotlevale isikule, mis on Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadele lisatud. EASO loomise kohta vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 2010. aasta määrus (EÜ) nr 439/2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (ELT 2010, L 132, lk 11).

ta seega vajalikuks võtta täiendavaid uurimismeetmeid, näiteks vestlust, mille käigus esitatakse küsimusi isiku tuvastamiseks, ning jättis perekonna taasühinemise taotluse 12. mai 2016. aasta otsusega rahuldamata. Ta jättis ka 27. oktoobri 2016. aasta otsusega põhjendamatusse tõttu rahuldamata vaide, mille perekonna taasühinemist taotleb isik 12. mai 2016. aasta otsuse peale esitas.

25. Perekonna taasühinemist taotleb isik esitas seepärast eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse.

B. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kaebus

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus väidab riigisekretär, et järgitud menetlus oli direktiivi 2003/86 artikli 11 lõikega 2 kooskõlas, arvestades eelkõige sõnastust, mida liidu seadusandja on kasutanud selle lõike esimeses lauseosas. Tema sõnul tähendab väljend „[k]ui pagulasel ei ole võimalik esitada peresuhet tõendavaid ametlikke dokumente“, et perekonna taasühinemist taotleb isik peab esitama usutava selgituse, miks need dokumendid puuduvad. Nii märkis riigisekretär, et „[k]ui võib nõuda ametlikke tõendavaid dokumente ja pagulasel ei ole neid, ilma et ta esitaks usutavat selgitust, [ei ole pädev riigisisene asutus] kohustatud võtma arvesse muid tõendeid või korraldama vestluse, mille käigus esitatakse küsimusi isiku tuvastamiseks.“

27. Kaebaja arvab seevastu, et niisugune menetlus ei ole kooskõlas direktiivi 2003/86 artikli 11 lõikega 2. Kõigepealt, ja arvestades eelkõige selle lõike teist lauset, ei tohi liikmesriik jätta perekonna taasühinemise taotlust rahuldamata ainult sel põhjusel, et perekonna taasühinemist taotleb isik ei ole esitanud peresuhet kinnitavaid ametlikke dokumente. Niisugusel juhul peab liikmesriik arvesse võtma muid tõendeid selle suhte kohta, mis eeldab, et ta peab korraldama vestluse, mille käigus esitatakse küsimusi isiku tuvastamiseks. Seejärel vaidleb kaebaja vastu riigisekretäri tõlgendusele, mille kohaselt tähendab sõna „võimalik“ kasutamine, et perekonna taasühinemist taotleb isik peab esitama usutava selgituse, miks tal ei ole või ei ole olnud neid tõendavaid dokumente. Lõpuks rõhutab kaebaja, et juhul kui Euroopa Kohus otsustab niisuguse tõlgenduse kasuks, on asjaomase alaealise bioloogiliste vanemate surmaaktide puudumise kohta esitatud selgitused käsitletaval juhul usutavad.

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus avaldab kahtlust direktiivi 2003/86 artikli 11 lõike 2 ja eelkõige selle esimese lauseosa „[k]ui pagulasel ei ole võimalik esitada peresuhet tõendavaid ametlikke dokumente“ tõlgenduse küsimuses. Ta märgib, et liidu seadusandja ei ole niisugust usutavuse testi ega ka liikmesriikide kaalutlusruumi sõnaselgelt ette näinud. Tal tekib siiski küsimus, ega sõna „võimalik“ ei eelda, et pagulane esitab usutava selgituse, miks ta ei ole esitanud ja tal ei saa ikka veel olla seda suhet kinnitavaid ametlikke dokumente. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab selles küsimuses põhimõtetele, mis rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise alal valitsevad ja mille kohaselt võib selle läbivaatamise käigus arvesse võtta asjaolu, et taotleja püüdis tõesti oma taotlust tõendada ja esitas rahuldava selgituse, miks puudutavad tõendid, mis kinnitaksid tagakiusamise või tõsise kahju ohtu päritoluriigis.

C. Eelotsuse küsimused

29. Eelnevate kaalutluste põhjal otsustas rechtbank Den Haag, zittingplaats Haarlem (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Kohus on direktiivi 2003/86 artikli 3 lõike 2 punkti c ja 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsust Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) arvestades pädev vastama eelotsuse küsimustele, mille on esitanud Madalmaade kohus ja mis käsitlevad selle direktiivi sätete tõlgendamist kohtuvaidluses, mis puudutab täiendava kaitse saanud isiku pereliikme elamisluba, kui nimetatud direktiiv on Madalmaade õiguses tunnistanud täiendava kaitse saanud isikute suhtes vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks?

2. Kas direktiivi 2003/86 artikli 11 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus pagulase esitatud perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätmine üksnes sel põhjusel, et pagulane ei ole oma taotlusele lisanud peresuhet tõendavaid ametlikke dokumente,

või

tuleb direktiivi 2003/86 artikli 11 lõiget 2 tõlgendada nii, et pagulase esitatud perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätmine, mida põhjendatakse üksnes peresuhet tõendavate ametlike dokumentide puudumisega, on selle sättega vastuolus ainult siis, kui pagulane on andnud usutava selgituse selle kohta, miks ta ei ole neid tõendavaid dokumente esitanud ja miks ta väidab, et ta neid jätkuvalt esitada ei saa?“

30. Kaebaja koos perekonna taasühinemist taotleva isikuga, Madalmaade valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud ja suulised seisukohad.

31. Tuleb siiski rõhutada, et alates käesoleva eelotsusetaotluse esitamisest on Euroopa Kohtul olnud võimalus teha otsus esimese küsimusega samasuguses küsimuses 7. novembri 2018. aasta kohtuotsuses K ja B (C-380/17, EU:C:2018:877) ning et ta tunnistas ennast pädevaks.

IV. Õiguslik analüüs

32. Enne kui analüüsida teist küsimust, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on Euroopa Kohtule esitanud, tuleb täpsustada, et Madalmaade valitsus vaidleb selle sõnastusele vastu.

33. Madalmaade valitsus väidab oma seisukohtades, et eeldus, millel eelotsusetaotlus põhineb, on väär. Konkreetselt leiab ta, et selle sõnastus ei peegelda seda, missugune oli põhikohtuasjas järgitud menetlus tegelikult. Vastavalt eelotsuse küsimuse sõnastusele ei piirdunud riigisekretär sellega, et jättis perekonna taasühinemist taotleva isiku taotluse rahuldamata üksnes sel põhjusel, et viimane ei esitanud ametlikke dokumente ega ka usutavat selgitust, miks need dokumendid puuduvad. Enne rahuldamata jätmist võttis riigisekretär nimelt läbivaatamismenetluses mitu uurimismeedet, võttes arvesse muid tõendeid, näiteks Eritrea Vabastusrinde tõend, ning esitades perekonna taasühinemist taotlevale isikule täiendavaid küsimusi, et selgitada välja teda kõnesoleva alaealisega siduva suhte põhjused ja laad.

34. Perekonna taasühinemist taotleb isik heitis eelotsusetaotluse esitanud kohtus samamoodi nagu Euroopa Kohtus riigisekretärile tegelikult ette seda, et viimane jättis kohaldatavate riigisiseste õigusaktide alusel tema perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata, ilma et oleks eelnevalt rahuldanud tema taotlust korraldada vestlus, mille käigus esitataks küsimusi isiku tuvastamiseks. Tegemist on direktiivi 2003/86 artikli 5 lõikes 2 silmas peetud täiendavate uurimismeetmetega.

35. Teen nendest asjaoludest seega järelduse, et teise küsimusega, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on Euroopa Kohtule esitanud, püütakse sisuliselt kindlaks teha, kas rahvusvahelise kaitse saanud isiku esitatud perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamise raames võib pädev riigisisene asutus juhul, kui puuduvad peresuhet kinnitavad ametlikud dokumendid, direktiivi 2003/86 artikli 11 lõike 2 alusel selle taotluse rahuldamata jätta, ilma et ta võtaks täiendavaid uurimismeetmeid, kui see rahvusvahelise kaitse saanud isik ei selgita usutavalt, miks ta ei saa neid dokumente esitada.

A. Sissejuhatavad märkused

36. Enne direktiivi 2003/86 artikli 11 lõike 2 tõlgendamist soovin teha mõned sissejuhatavad märkused konkreetsete raskuste kohta, mis selles kohtuasjas kerkivad.

37. Liidu seadusandja ei ole mõistet „perekond“ direktiivi 2003/86 raames määratlenud.

38. Selle direktiivi põhjendusest 9 ja artikli 4 lõikest 1 ilmneb, et perekonna taasühinemine peaks olema igal juhul võimalik perekonna tuumiku, see tähendab abikaasa ja alaealiste laste puhul, sealhulgas lapsed, kes on adopteeritud asjaomase liikmesriigi pädeva asutuse otsuse alusel või selle liikmesriigi rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt automaatsele täitmisele pööratava otsuse alusel.¹⁰

39. Konkreetselt rahvusvahelise kaitse saanud isiku perekonna taasühinemise teemal ilmneb direktiivi 2003/86 artikli 10 lõikest 2, et liikmesriigid võivad perekonna taasühinemise loa anda „muudele kui artiklis 4 osutatud pereliikmetele, kui nad on pagulase ülalpidamisel“. Sellega seoses lubavad Madalmaade õigusaktid taasühinemist eestkostetavatega, kellega perekonna taasühinemist taotleval isikul on tegelik peresuhe.

40. Et perekonna olemasoluks on tingimata vaja peresuhet – mis on eriline õiguslik suhe –, eeldab õigus perekonna taasühinemisele, et tõendatakse selle peresuhte olemasolu, ning eestkostetava puhul, et see suhe on tegelik. Seda suhet tõendavad põhimõtteliselt ametlikud dokumendid, mille on koostanud päritoluriigi pädevad asutused.

41. Selles küsimuses tekitabki põhikohtuasi raskusi, sest perekonna taasühinemist taotlev isik ei esita ühtegi ametlikku dokumenti, mis tõendaks, et see peresuhe kõnesoleva alaealisega oli olemas ja oli tegelik, kuid see suhe on direktiivi 2003/86 kohaldamiseks siiski vajalik. „Eestkoste“, mida ta soovib selle lapse suhtes teostada, näib tegelikult olevat pigem tavapärane vabatahtlik kohustus võtta laiemasse perekonda kuuluva lapse ülalpidamine, kasvatamine ja kaitse enda peale. Seda laadi olukorras – ja selleks, et lahendus teeniks lapse huve kõige paremini – on vaja veenduda, et lapse bioloogilised vanemad on tõesti surnud ning et tal on perekonna taasühinemist taotleva isikuga tegelik peresuhe, et vältida kuritarvitamise või ärakasutamise ohtu tema suhtes.

42. Nüüd, kui selle kohtuasja eripära on välja toodud, tuleb analüüsida õigusnorme ja põhimõtteid, mis reguleerivad peresuhte tõendamist direktiivi 2003/86 artikli 11 lõike 2 tähenduses.

B. Õigusnormid ja põhimõtted, mis reguleerivad peresuhte tõendamist direktiivi 2003/86 artikli 11 lõike 2 tähenduses

43. Direktiiviga 2003/86 reguleeritud perekonna taasühinemise menetluse raames eristab liidu seadusandja kahte liiki peresuhte tõendamise korda.

44. Esimene on kolmandate riikide kodanikele mõeldud üldine kord, mille materiaalsoiguslikud tingimused on loetletud selle direktiivi artikli 5 lõikes 2.

45. Selles sättes on nõutud, et perekonna taasühinemist taotlev isik lisab oma taotlusele peresuhteid tõendavad dokumendid. Pädev riigisisene asutus võib siiski asuda seisukohale, et nendest dokumentidest niisuguste suhete olemasolu tõendamiseks ei piisa, ning võib seega otsustada vestelda perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikmetega ning viia läbi muid vajalikke uurimisi.¹¹

¹⁰ Direktiivi 2003/86 põhjenduse 10 ning artikli 4 lõigete 2 ja 3 kohaselt võivad liikmesriigid lubada perekonna taasühinemist vahetult ülenevatele sugulastele, täiskasvanud vallalistele lastele, vallalistele või registreeritud elukaaslastele ning polügaamse abielu korral teise abikaasa ja perekonna taasühinemist taotleva isiku alaealistele lastele.

¹¹ Komisjoni teatisest nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Suunised perekonna taasühinemise õigust käsitleva direktiivi 2003/86/EÜ kohaldamiseks“ (COM(2014) 210 final, edaspidi „suunised“) ilmneb, et iga taotluse puhul tuleb sellega kaasasolevaid tõendavaid dokumente ning küsimust, kas vestlused ja muud uurimised on „vajalikud“, hinnata eraldi taotluse individuaalse läbivaatamise raames (punkt 3.2, lk 10).

Nagu ka direktiivi 2003/86 artiklis 16 sätestatuga¹² püüab liidu seadusandja siin võidelda pettuslike või kuritarvituslike perekonna taasühinemise taotluste vastu, mis põhinevad näiteks fiktiivsetel abieludel või isaduse pettuslikul või fiktiivsel omaksvõtul, ning võidelda selle vastu nii, et lisaks edastatud ametlikele dokumentidele tehakse täiendavaid uurimistoiminguid, mis tõendavad, kas peresuhe on tegelik või mitte.

46. Teine on erikord, mis on mõeldud rahvusvahelise kaitse saanud isikutele ja mille materiaalõiguslikud tingimused on omakorda sätestatud direktiivi 2003/86 artiklis 11.

47. See kord peab tagama, et isikul on tõesti õigus normaalsele perekonnaelule nii, et ta kogub kokku pereliikmed, kes asjaolude tõttu päritoluliikmesriigis on põgenenud tagakiusamise ja tõsise ohu eest ning on sundrände või põgenemise tõttu olnud üksteisest lahutatud.

48. Võttes arvesse konkreetseid raskusi, mis takistavad viimastel esitamast või saamast oma päritoluliikmesriigist ametlikke dokumente, on selle korra puhul vastavalt direktiivi 2003/86 põhjendusele 8 ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale ette nähtud peresuhete tõendamise tingimused, mis peavad kindlasti olema selle õiguse kasutamisel „soodsamad“.¹³

49. Seega, kui rahvusvahelise kaitse saanud isik esitab perekonna taasühinemise taotluse, kohaldatakse direktiivi 2003/86 artiklis 5 sätestatud üldnorme, ilma et see piiraks selle direktiivi artikli 11 lõikes 2 sätestatud erinormide kohaldamist.

50. Selles viimases artiklis on nähtud ette erinormid juhuks, „[k]ui pagulasel ei ole võimalik esitada peresuhet tõendavaid ametlikke dokumente“.

51. Esiteks ilmneb direktiivi 2003/86 artikli 11 lõike 2 esimesest lausest, et liikmesriigid on kohustatud arvesse võtma „muid tõendeid“ selle suhte olemasolu kohta.¹⁴ Neid tuleb hinnata vastavalt riigisisesele õigusele.¹⁵ Kaalutlusruumi, mis liikmesriikidel on, ei saa siiski kasutada viisil, mis võib kahjustada direktiivi 2003/86 eesmärki, milleks on kohandada tõendamiskord konkreetsetele raskustele, mida rahvusvahelise kaitse saanud võivad kohata. Need tõendid peavad olema realistlikud ja kohandatud konkreetsele olukorrale, milles asjaomased isikud on.¹⁶

12 Selle direktiivi artikli 16 lõike 1 punktide b ja c kohaselt võivad liikmesriigid perekonnaga taasühinemiseks nende territooriumile sisenemise ja seal elamise taotluse rahuldamata jätta, kui taasühinemist taotleval isikul ja tema pereliikme(te)l ei ole enam tegelikku abielu- või peresuhet või kui leitakse, et taasühinemist taotleb isik või tema vallaline elukaaslane on abielus või püüab suhtes kellegi teisega. Vastavalt selle artikli lõikele 2 võivad nad selle taotluse rahuldamata jätta ka siis, kui tõendatakse, et on kasutatud väära või eksitavat teavet, vale- või võltsdokumente, sooritatud pettusena kvalifitseeritav muu õiguserikkumine või kasutatud muid ebaseaduslikke vahendeid, või abielu või kooselu on sõlmitud või lapsendamine vormistatud üksnes selleks, et asjaomane isik saaks liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal elada.

13 Vt selle kohta komisjoni roheline raamat Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike suhtes perekonna taasühinemise õiguse kohaldamise kohta (direktiiv 2003/86) (KOM(2011) 735 (lõplik)), eelkõige punkt 4.2 „Muud varjupaigaküsimused“ (lk 7), ning suunised, eelkõige punkt 6.1.2 (lk 23 ja 24). Vt selle kohta ka EIK 10. juuli 2014. aasta otsus *Mugenzi vs. Prantsusmaa* (CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, punkt 54).

14 See kohustus on sedastatud ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas, vt EIK 10. juuli 2014. aasta otsus *Tanda-Muzinga vs. France* (CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, punkt 79).

15 Vt selle kohta 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus *A ja S* (C-550/16, EU:C:2018:248, punktid 42 ja 45).

16 Vastavalt direktiivi 2003/86 artikli 5 lõikele 2 võivad liikmesriigid vestelda vajaduse korral perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikmetega ning viia läbi muid vajalikke uurimisi. Nende suuniste punktis 6.1.2 rõhutab komisjon, et „muid tõendeid“ peresuhete kohta hõlmavad näiteks taotleja kirjalikke ja/või suulisi avaldusi, vestlusi pereliikmetega või välisriigis toimuva uurimist. Kõnealuseid avaldusi saab näiteks kinnitada toetavate tõenditega, nagu dokumendid, audiovisuaalsed materjalid, füüsilised materjalid (nt diplomid, raha ülekandmise tõendid jmt). Komisjon rõhutab, et kui pärast muud tüüpi tõendite läbivaatamist püsivad siiski suured kahtlused või on veenvaid pettuse kavatsusele viitavaid tõendeid, võib viimase võimalusena kasutada DNA testi, kusjuures DNA testiga ei saa tõendada abielu ja tuvastada laiendatud perekonna liikmeid või ülalpeetavaid pereliikmeid, eriti lapsendamise puhul (lk 23).

52. Esiteks ilmneb selle direktiivi artikli 11 lõike 2 teise lause sõnastusest, et „[e]itavat otsust ei tohi rajada üksnes tõendavate dokumentide puudumisele“. Minu arvates ei ole mingit kahtlust, et liidu seadusandja viitab siin ametlikele tõendavatele dokumentidele. See säte on kantud käesoleva ettepaneku eelmise punkti loogikast, sest selles on sätestatud selge ja tingimusteta keeld, mille kohaselt ei tohi peresuhte olemasolu tõendavate dokumentide puudumine kujutada endast põhjust, miks perekonna taasühinemise taotlus rahuldamata jäetakse. See säte on kooskõlas ka Euroopa Nõukogu soovitus¹⁷ ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) soovitus¹⁸.

53. Nüüd tõstatab käesolev kohtuasi küsimuse, kas perekonna taasühinemise taotluse raames, mida ei põhjenda ükski peresuhte olemasolu kinnitav ametlik tõendav dokument, võib liikmesriik kehtestada direktiivi 2003/86 artikli 5 lõikes 2 nimetatud täiendavate uurimismeetmete kasutamise suhtes tingimuse, et perekonna taasühinemist taotleb isik selgitaks usutavalt, miks ta ei saa neid dokumente esitada.

C. Perekonna taasühinemist taotleva isiku kohustus esitada usutav selgitus, miks peresuhet tõendavad ametlikud dokumendid puuduvad

54. Euroopa Kohus on nõustunud, et pereliikmetel ei ole subjektiivset õigust sellele, et nad lubatakse liikmesriikide territooriumile, ning et direktiivi 2003/86 alusel on liikmesriikidel taasühinemise taotluste läbivaatamisel teatav kaalutlusruum ning nad võivad kehtestada selle õiguse kasutamise suhtes tingimusi.¹⁹

55. Euroopa Kohus on siiski ka nõustunud, et seda võimalust tuleb tõlgendada kitsalt, sest kuna perekonna taasühinemise lubamine on üldreegel, ei tohi seda kasutada nii, et see kahjustaks direktiivi 2003/86 eesmärki.²⁰

56. Käsitletaval juhul ei ilmne kõnesolevates õigusaktides sätestatud nõue küll sõnaselgelt direktiivi 2003/86 tekstist, kuid see asetub suurepäraselt koostööraamistikku, mis peab taasühinemist taotleva isiku ja pädeva riigisisese asutuse vahel tekkima, kui analüüsitakse perekonna taasühinemise taotlust, mis on esitatud, ilma et oleks ametlikke tõendavaid dokumente, ja võimaldab saavutada – kui see viiakse ellu selles direktiivis sätestatud menetlusnõudeid järgides – direktiivi eesmärgid, ilma et eirataks siiski erikorda, mis rahvusvahelise kaitse saanud isikutel on.

1. Kõnesolev kohustus on osa perekonna taasühinemist taotleva isiku koostöökohustusest perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamise raames, mis on esitatud ilma ametlike tõendavate dokumentideta

57. Nagu ilmneb direktiivi 2003/86 artikli 5 lõikest 2 ja artikli 11 lõikest 2, lasub tõendamiskoormis esmajärjekorras taotlejal. Tema kutsub esile menetluse, et kasutada ühte õigust, ja temal on ainsana ametlikud tõendavad dokumendid, mis kinnitavad tema avaldusi ja nõutavate peresuhete olemasolu, millest tema taotluse tulemus lõpuks sõltub.

17 Vt selle kohta Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (99) 23 liikmesriikidele pagulaste ja teiste rahvusvahelist kaitset vajavate isikute perekonna taasühinemise kohta, mis võeti vastu 15. septembril 1999.

18 Vt selle kohta ülemvoliniku programmi täitevkomitee järeldus nr 24, mis võeti vastu tema 32. istungil ja on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: <http://www.unhcr.org/publications/legal/41b041534/compilation-conclusions-adopted-executive-committee-international-protection.html> (lk 43).

19 Vt selle kohta 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 59) ning 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 79).

20 Vt selle kohta 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).

58. Liidu seadusandja on kehtestanud ka liikmesriikidele koostöökohustuse. Nendest sätetest ilmneb, et kui rahvusvahelise kaitse saanud isik ei ole suuteline esitada ametlikke dokumente, mis peresuhte kinnitavad, on liikmesriik vastavalt direktiivi 2003/86 artikli 11 lõikele 2 kohustatud arvesse võtma muid tõendeid selle suhte olemasolu kohta ning võib ka – selle direktiivi artikli 5 lõike 2 alusel – teha niisuguseid täiendavaid uurimisi, nagu vestlused perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikmetega ning muud vajalikud uurimised.

59. Selle koostöö raames ja selle häireteta kulgemiseks võib pädev riigisisene asutus minu arvates paluda perekonna taasühinemist taotleval isikul selgitada, miks ei saa ta esitada ühtegi perekonnaseisudokumenti, mis kinnitaks peresuhte olemasolu, ning minu meelest leida, et selle selgituse usutavus on eriti tähtis.

60. Kui direktiivi 2003/86 artikli 11 lõikes 2 ette nähtud tõendamisviisi eesmärk on tõesti kohandada rahvusvahelise kaitse saanute huvides peresuhte tõendamisele kohaldatavat tõendamisviisi nii, et nõuded muudetakse leebemaks, peavad sellega kaasnema ka kohustused viimastele, et välditaks vastavalt selle direktiivi artiklile 16 seda, et perekonna taasühinemise menetlust kasutatakse pettuslikult või kuritarvituslikult, et hiilida kõrvale normidest, mis käsitlevad kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemist ja seal viibimist, või pahatahtlikult, mille tõttu on oht, et lapsi kuritarvitatakse või kasutatakse ära või nendega kaubeldakse.²¹

61. Selles olukorras tuleb märkida, et kui rahvusvahelise kaitse saanud isik otsustab kutsuda esile perekonna taasühinemise menetluse vaatamata sellele, et puuduvad igasugused ametlikud dokumendid, mis tõendavad peresuhte olemasolu, eeldab temal seoses tema taotluse läbivaatamisega lasuv tõendamiskoormis, et ta selgitaks, miks ta ei saa neid dokumente esitada.

62. Pädevalt riigisiselt asutuselt ei saa nõuda, et ta vaataks taotluse läbi nii, et võtab täiendavaid uurimismeetmeid, kui perekonna taasühinemist taotlev isik ei ole esitanud ühtegi perekonnaseisuakti, mis tõendaks peresuhte olemasolu, ega esitanud mingit piisavalt selgitust, vaatamata meemetele, mille asutus on võtnud, ja vahenditele, mis asutus on tema käsutusse andnud.

63. Seega, kuigi perekonna taasühinemist taotlev isik ei ole kohustatud tõendama peresuhte olemasolu ametlike dokumentidega, peab ta siiski püüdma selgitada piisavalt üksikasjalikult ja põhjalikult, miks tal ei saa neid dokumente olla. See peab aitama tal tõendada, et tema taotlus on nende dokumentide puudumisest hoolimata õiguspärane ning et selle läbivaatamiseks on vajalik pädeva riigisisese asutuse koostöö, et oleks võimalik koguda asjaolusid, mis selle suhte olemasolu kinnitavad.²²

64. Olukorda, kus see taotlus tuleb kohe rahuldamata jätta, sest on ilmselgelt põhjendamatu, pettuslik või kuritarvituslik, saab pädev riigisisene asutus seega eristada olukorrast, kus perekonna taasühinemist taotlevat isikut tuleb abistada täiendavate uurimismeetmetega, kuna on mõjuvaid põhjuseid arvata, et tal ei saa täiesti põhjendatult neid ametlikke dokumente olla, perekonna taasühinemist taotleva isiku selgituste ja kui on, siis muude tõendite põhjal.

65. On ilmne, et nõuded perekonna taasühinemist taotleva isiku selgitustele peavad olema proportsionaalsed, et mitte asetada talle koormat, mis on ebaproportsionaalne võrreldes sellega, mis on tema suutmatuse tõendamiseks vajalik.

²¹ Komisjon täpsustas muide oma suunistes, et nii ühiskonna kui ka põhjendatud taotluste esitajate huvides on vaja, et liikmesriigid võtaksid ranged meetmeid kuritarvituste ja pettuste vastu, mis on seotud direktiiviga 2003/86 antud õigustega (vt eelkõige punkt 7.3 „Kuritarvitamine ja pettus“, lk 27).

²² Euroopa Kohus on muide otsustanud, et liikmesriigil võib olla lihtsam saada juurdepääs teatud liiki dokumentidele kui taotlejal (vt selle kohta 22. novembri 2012. aasta kohtuotsus M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 66).

66. Nende nõuete tase peab seega sõltuma nende raskuste laadist ja tasemest, millega perekonna taasühinemist taotleb isik ametlike dokumentide esitamisel konkreetselt silmitsi seisab. Samas kui pädev riigisisene asutus võib näiteks nõuda üksikasjalikke ja põhjalikke selgitusi, kui ei ole vaidlust selles, et perekonna taasühinemist taotleb isik võib saavutada nende dokumentide edastamise, peab ta minu arvates neid nõudeid leevendama juhul, kui on selgunud, et neid dokumente on võimatu saada, sest perekonna taasühinemist taotleva isiku päritoluriigis ei ole perekonnaseisuakte või need on puudulikud.

67. Nüüd tuleb märkida, et niisugune kohustus, nagu on sätestatud kõnesolevates riigisisestes õigusaktides, on rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise raames sätestatud kohustus.

2. Kõnesolev kohustus kuulub taotleja kohustuste hulka rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise raames

68. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlusel ja perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamise menetlusel on mõistagi erinev ese. Esimeses püütakse saavutada pagulasseisundi andmist või rahvusvahelist kaitset isikule, keda võib ähvardada tagakiusamine või tõsise kahju oht päritoluriigis. Teises püütakse saavutada rahvusvahelise kaitse saanud isiku sundrände või põgenemise tõttu laialipillutatud perekonna taasühinemist.

69. Nendel menetlustel on siiski ühiseid jooni, mis on seotud taotleja isiku ja selle väga individuaalse olukorraga, milles ta on, mis seletab kahtlemata, miks Euroopa Inimõiguste Kohus viitab oma kohtupraktikale, mis käsitleb päritoluriiki tagasipöördumisel ähvardava tagakiusamisohu tõendamist (rahvusvahelise kaitse taotlus), et teha kindlaks nõutav tõendamiskoormis ja tõendamise tase, mis on vajalik peresuhte tõendamise puhul (perekonna taasühinemise taotlus).²³

70. Näiteks põhineb nii ühes kui ka teises menetluses koostöö, mis peaks taotleja ja pädeva riigisisese asutuse vahel tekkima, samal seisukohal, see tähendab et rahvusvahelise kaitse taotlejal ja selle saanud ei saa seetõttu, et ta oli sunnitud oma päritoluriigist põgenema, olla ametlikke dokumente, mis kinnitavad eelkõige tema isikut, kodakondsust või ka peresuhte olemasolu.

71. Euroopa Kohus on aga ühe rahvusvahelise kaitse taotluse raames otsustanud, et taotlejal on vastavalt direktiivi 2013/32/EL²⁴ artikli 13 lõikele 1 kohustus teha koostööd pädeva riigisisese asutusega, eelkõige selleks, et oleks võimalik tuvastada tema isik ja kodakondsus ning teha kindlaks põhjused, mis tema taotlust õigustavad, mis eeldab Euroopa Kohtu sõnul, et esitataks võimaluste piires nõutud tõendavad dokumendid ning vajaduse korral küsitud selgitused ja teave.²⁵ Tegemist on taotluse läbivaatamiseks oluliste ja vajalike andmetega.

72. See kohustus on seotud direktiivi 2011/95/EL²⁶ artikli 4 lõikes 5 sätestatud kohustusega, mis puudutab faktiliste asjaolude hindamist, mida pädev riigisisene asutus peab niisuguse taotluse läbivaatamisel tegema. Selles artiklis on sätestatud, et kui taotleja avalduste üksikasju ei toeta dokumentaalsed või muud tõendid, ei vaja need üksikasjad kinnitamist juhul, kui taotleja on teinud

23 Vt selle kohta Euroopa Inimõiguste Kohtu 10. juuli 2014. aasta otsus Tanda-Muzinga vs. Prantsusmaa (CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, punkt 69).

24 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud) (ELT 2013, L 180, lk 60).

25 Vt 14. septembri 2017. aasta kohtuotsus K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 38).

26 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv, 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).

märkimisväärsed jõupingutusi oma taotluse põhjendamiseks, kõik taotleja käsutuses olevad asjaomased dokumendid on esitatud ja on antud rahuldav selgitus muude asjaomaste dokumentide võimaliku puudumise kohta,²⁷ kui taotleja avaldused on osutunud loogiliseks ja usutavaks ning need ei ole vastuolus taotleja juhtumiga seotud olemasoleva konkreetse ja üldise teabega.

73. Kõige eelneva põhjal leian niisiis, et direktiivi 2003/86 artikli 11 lõiget 2 võib tõlgendada nii, et pädeval riigisisel asutusel on õigus nõuda perekonna taasühinemist taotlevalt isikult, et ta esitaks usutava selgituse, kui viimane ei suuda esitada peresuhte olemasolu kinnitavaid ametlikke tõendavaid dokumente.

74. Kaalutusõigust, mis nimetatud asutusel sellega seoses on, tuleb siiski reguleerida.

D. Pädeva riigisisese asutuse kohustused selle analüüsimisel, kas perekonna taasühinemist taotleva isiku selgitused on usutavad

75. Perekonna taasühinemist taotleva isiku esitatud selgitusi on ainsana pädev hindama riigisisene asutus riigisisese kohtu järelevalve all. Ta peab siiski seda kohustust täitma direktiivis 2003/86 ja eelkõige selle artiklis 17 sätestatud menetlusnõudeid järgides.

76. Seega, kui perekonna taasühinemist taotlev isik on kohustatud usutavalt selgitama, miks ta ei saa peresuhet ametlike dokumentide abil tõendada, siis pädev riigisisene asutus peab omakorda tema selgitusi asjakohaselt analüüsima.

77. Konkreetset ja vastavalt direktiivi 2003/86 artiklile 17²⁸ peab pädev riigisisene asutus läbi viima juhtumipõhise analüüsi, mille puhul on vaja arvesse võtta mitte ainult asjakohast üldist ja konkreetset teavet olukorra kohta perekonna taasühinemist taotleva isiku päritoluriigis, vaid ka tema isiku, konkreetse olukorra ja konkreetsete raskuste kohta, millega ta silmitsi seisab.²⁹

78. See meetod võimaldab reguleerida hindamist, mis jääb ikka subjektiivseks ja seda hoolimata sellest, et peab põhinema faktilistel asjaoludel.

79. Esiteks tuleb perekonna taasühinemist taotleva isiku selgitusi, miks ta ei suuda esitada peresuhet tõendavat ametlikku akti, hinnata objektiivselt nii üldise kui ka konkreetse teabe põhjal, mis olukorda tema päritoluriigis iseloomustab. Tegemist peab olema asjakohase, objektiivse, usaldusväärse, täpse ja ajakohastatud teabega, mis võib olla toodud aruannetes, mille on koostanud riigi ja rahvusvahelised asutused, eelkõige Euroopa Nõukogu organid, või mis pärineb ÜRO süsteemist, kuid ka rahvusvaheliste kohtute otsustes, näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused.³⁰ Kui tegemist on perekonna taasühinemise taotlusega, millele ei ole lisatud ühtegi peresuhte olemasolu tõendavat ametlikku akti, peab see teave, millele neil riigisisestel ametiasutustel on täielik juurdepääs, võimaldama hinnata päritoluriigi perekonnaseisuasutuste tööd ja konkreetset seda, kas selle riigi teatavates kohtades või teatavates isikute rühmades esineb tõesti puudujääke.

80. Selle meetodi on liidu seadusandja valinud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise raames.

²⁷ Vt 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus F (C-473/16, EU:C:2018:36, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

²⁸ Vt selle kohta komisjoni suuniste punktid 6.1.2 ja 7.4.

²⁹ Vt selle kohta 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), milles Euroopa Kohus otsustas, et direktiivi 2003/86 artikliga 17 on seega vastuolus riigisisel õigusaktid, mis võimaldavad pädeval riigisisel asutusel jätta perekonna taasühinemise taotlust rahuldamata, analüüsivõime konkreetset taotleja olukorda. Viidatud kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et selle direktiiviga on vastuolus riigisisel õigusaktid, mis näevad ette minimaalse sissetuleku, millest väiksema summa korral keeldutakse perekonna taasühinemist lubamast, ja seda „iga taotleja olukorda konkreetset hindamata“ (punkt 48).

³⁰ Viitan siin analoogia alusel kriteeriumidele, mille Euroopa Kohus määras kindlaks 5. aprilli 2016. aasta kohtuotsuses Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), mis puudutab teavet, millele riigisisel ametiasutusel peavad tuginema, hinnates, kas kinnipidamissüsteem liikmesriigis on tõesti puudulik. Need kriteeriumid tunduvad mulle olevat seda enam kohaldatavad, kui on vaja hinnata perekonnaseisuasutuste tööd riigis.

81. Näiteks vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 4 lõike 3 punktile a peab liikmesriik hindama individuaalselt kõiki asjaomaseid faktilisi asjaolusid, mis on seotud päritoluriigiga taotluse kohta otsuse tegemise ajal, sealhulgas selle riigi õigusnormid ja nende kohaldamise viis. Lisaks tuleb direktiivi 2011/95 artikli 4 lõike 5 punkti c alusel seda, kas taotleja avaldused on usutavad ja loogilised, hinnata tema juhtumiga seotud olemasoleva konkreetse ja üldise teabe põhjal.³¹

82. Et pädevad riigisisesed asutused saaksid iga päev neid nõudeid täita ja et rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetlused liikmesriikides saaks ühtlustada, anti EASO-le ülesanne koostada teabearuanded, milles analüüsitakse teemade kaupa olukorda rahvusvahelise kaitse taotleja päritoluriigis või -piirkonnas. Need aruanded koostatakse, kogudes „asjakohast, usaldusväärset, täpset ja ajakohastatud“ teavet päritoluriigi kohta, kasutades kõiki asjakohaseid teabeallikaid, eelkõige valitsusasutustelt ja valitsusvälistelt organisatsioonidelt ning rahvusvahelistelt organisatsioonidelt saadud teavet.³²

83. Käesolevas kohtuasjas on riigisekretär seega viidanud oma hinnangus EASO Eritread käsitleva teabearuande³³ jaole „ametlikud perekonnaseisudokumendid“.

84. Seda, kas see uuring võib kujutada endast hindamisel piisavat teabeallikat ja võimaldab eelkõige saada usaldusväärset ja täpset teavet perekonnaseisuasutuste tegeliku töö kohta maapiirkondades ja/või perekonna taasühinemist taotleva isiku kodukohas, surma- ja eestkosteteaktide väljaandmise ning selle kohta, mil määral võib ta konkreetset ja riigisestest kohaldatavate õigusnormide alusel taotleda oma päritoluriigilt või selle diplomaatilistelt esindustelt perekonnaseisuaakte, peab siiski hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

85. Teisalt tuleb perekonna taasühinemist taotleva isiku selgitusi, miks ta ei saa esitada peresuhet tõendavat ametlikku akti, hinnata tema konkreetset seisundit ja isiklikku olukorda arvestades, nagu on nähtud ette direktiivi 2003/86 artiklis 17 ja Euroopa Kohtu praktikas. EASO teabearuanne ei asenda taotleja juhtumi individuaalset analüüsi, mis võimaldab mõista perekonna taasühinemist taotleva isiku suutlikkust.

86. Vanus ja eelkõige perekonna taasühinemist taotleva isiku alaealisus, sugu, haridustase, päritolu ja ühiskondlik seisund, kuid ka põhjused, mis õigustasid rahvusvahelise kaitse andmist, ning läbielatud traumad võivad kujutada endast tegureid, mida tuleb arvesse võtta, hinnates põhjuseid, miks tal ei ole ametlikke dokumente ja seda, kui suured on raskused, millega ta võib silmitsi seista.

87. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal järeldan, et niisugused riigisisesed õigusnormid nagu kõnesolevad ei ole direktiivi 2003/86 artikli 11 lõikega 2 vastuolus, kui pädev riigisise ametiasutus analüüsib perekonna taasühinemist taotleva isiku selgitusi asjakohaselt, võttes arvesse mitte ainult nii üldist kui konkreetset juhtumiga seotud teavet olukorra kohta viimase päritoluriigis, vaid ka selle isiku konkreetset olukorda.

³¹ Direktiivi 2011/95 artikli 4 lõike 5 punktis c on nähtud ette, et „[k]ui liikmesriigid kohaldavad põhimõtet, mille kohaselt on taotleja kohustatud põhjendama rahvusvahelise kaitse taotlust, ja kui taotleja avalduste üksikasju ei toeta dokumentaalsed või muud tõendid, ei vaja need üksikasjad kinnitamist, kui [...] taotleja avaldused on osutunud loogiliseks ja usutavaks ning need ei ole vastuolus taotleja juhtumiga *seotud olemasoleva konkreetse ja üldise teabega*“ (kohtujuristi kursiiv).

³² Vt määruse nr 439/2010 artikli 4 punktid a ja b.

³³ Vt viited sellele aruandele käesoleva ettepaneku 9. joonealuses märkuses.

V. Ettepanek

88. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlemi (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad) teisele eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artikli 11 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisised õigusaktid, mille kohaselt on rahvusvahelise kaitse saanud isik kohustatud tema perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamise raames usutavalt selgitama, miks tal ei ole võimalik esitada peresuhte olemasolu kinnitavaid ametlikke tõendavaid dokumente, tingimusel et pädev riigisisene ametiasutus analüüsib neid selgitusi asjakohaselt, võttes arvesse mitte ainult nii üldist kui konkreetset juhtumiga seotud teavet olukorra kohta tema päritoluriigis, vaid ka selle isiku konkreetset olukorda.