



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä maaliskuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Maahanmuuttopolitiikka – Oikeus perheen yhdistämiseen – Direktiivi 2003/86/EY – Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen – 3 artiklan 2 kohdan c alakohta – Toissijaista suojelua saavien henkilöiden jääminen soveltamisalan ulkopuolelle – Perheen yhdistämistä koskevan oikeuden ulottaminen kansallisessa oikeudessa koskemaan kyseisiä henkilöitä – Unionin tuomioistuimen toimivalta – 11 artiklan 2 kohta – Sukulaisuussuhteen osoittavien virallisten asiakirjojen puuttuminen – Selitykset, joiden uskottavuutta pidetään riittämättömänä – Jäsenvaltioiden viranomaisilla oleva velvollisuus toteuttaa lisätoimenpiteitä – Rajat

Asiassa C-635/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Haagin alioikeus, Haarlemin istuntopaikka, Alankomaat) on esittänyt 14.11.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen tuona samana päivänä, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

E.

vastaan

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) sekä tuomarit T. von Danwitz, M. Berger, C. Vajda ja P. G. Xuereb,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.10.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- E., edustajinaan M. L. van Riel ja C. J. Ullersma, advocaten,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinnään M. K. Bulterman ja C. S. Schillemans,
- Euroopan komissio, asiamiehinnään G. Wils ja C. Cattabriga,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

kuultuaan julkisasiamiehen 29.11.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL 2003, L 251, s. 12) 3 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 11 artiklan 2 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Sudanissa asuva alaikäinen Eritrean kansalainen E. ja Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (turvallisuus- ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainittu hylkäsi E:tä koskevan perheenyhdistämishakemuksen, jonka oli tehnyt A., joka on Eritrean kansalainen, joka saa toissijaista suojelua Alankomaissa ja joka väittää olevansa E:n täti ja huoltaja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/86

- 3 Direktiivin 2003/86 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
”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.”
- 4 Direktiivin 2003/86 I luvussa, jonka otsikkona on ”Yleiset säännökset”, olevassa 2 artiklassa säädetään seuraavaa:
”Tässä direktiivissä tarkoitetaan
 - a) ’kolmannen maan kansalaisella’ henkilöä, joka ei ole [EY:n] perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa 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 perheenjäsenien maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen;

e) 'oleskeluluvalla' jäsenvaltion viranomaisten myöntämää lupaa, jonka perusteella kolmannen maan kansalainen voi laillisesti oleskella jäsenvaltion alueella, – –;

– –”

5 Saman direktiivin 3 artiklassa, joka on niin ikään direktiivin I luvussa, 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:

– –

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.”

6 Direktiivin 2003/86 II luvussa, jonka otsikkona on ”Perheenjäsenet”, olevan 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei IV luvussa sekä 16 artiklassa säädetystä edellytyksistä muuta johdu, jäsenvaltioiden on sallittava tämän direktiivin nojalla seuraavien perheenjäsenten maahantulo ja maassaoleskelu:

– –

c) alaikäiset lapset, mukaan luettuina perheenkokoajan adoptoimat lapset, jos perheenkokoaja on näiden huoltaja ja lapset ovat hänen huollettavanaan. – –

– –

Tässä artiklassa tarkoitettujen alaikäisten lasten on oltava asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä määriteltyä täysi-ikäisyyden rajaa nuorempia ja naimattomia.

– –”

7 Mainitun direktiivin III luvussa, jonka otsikkona on ”Hakemuksen tekeminen ja käsittely”, olevassa 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot päättävät, tekeekö maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille perheenkokoaja vai yksi tai useampi perheenjäsen perheenjäsentämisosoikeuden käyttöä varten.

2. Hakemukseen on liitettävä asiakirjat, joista käy ilmi sukulaisuussuhde sekä 4 ja 6 artiklassa ja tarvittaessa 7 ja 8 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttyminen, sekä perheenjäsenen tai -jäsenten matkustusasiakirjojen oikeaksi todistetut jäljennökset.

Sukulaisuussuhteen olemassaolon toteamiseksi jäsenvaltiot voivat tarvittaessa haastatella perheen kokoajaa ja hänen perheenjäseniään sekä suorittaa muita tarpeelliseksi katsomiaan tutkimuksia.

--

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

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

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

5. Hakemusta tutkiessaan jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon alaikäisen lapsen edun.”

- 8 Kyseisen direktiivin V luvussa, jonka otsikkona on ”Pakolaisten perheen yhdistäminen”, olevan 10 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 9 Direktiivin 2003/86 samassa V luvussa olevassa 11 artiklassa täsmennetään 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.”

- 10 Mainitun direktiivin VII luku, jonka otsikkona on ”Seuraamukset ja muutoksenhaku”, sisältää direktiivin 16–18 artiklan.

- 11 Kyseisen direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat hylätä perheen yhdistämistä varten tehdyn maahantuloa ja maassa oleskelua koskevan hakemuksen tai peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa myös, jos käy ilmi:

- a) että on käytetty vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja tai tehty muunlainen petos tai käytetty muita laittomia keinoja.

--”

- 12 Saman direktiivin 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Päättyessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheen kokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan.”

Komission ohjeet direktiivin 2003/86 soveltamisesta

- 13 Komission tiedonanto 3.4.2014 Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86 soveltamista koskevista ohjeista (COM(2014) 210 final, jäljempänä komission ohjeet) sisältää seuraavat kohdat:

”_ _

3. Hakemuksen esittäminen ja käsittely

_ _

3.2. Mukaan liitettävät asiakirjat

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan perheenyhdistämistä koskevaan hakemukseen on liitettävä

- a) asiakirjat, joista käy ilmi sukulaisuussuhde;

_ _

Jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa päättää, onko asianmukaista ja tarpeen tarkistaa sukulaisuussuhteen todistavat asiakirjat haastatteluin tai muun tutkinnan kautta, esimerkiksi DNA-testein. Asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta koskeva kriteeri osoittaa, että tällaista tutkintaa ei sallita, jos on soveltuvampia ja vähemmän rajoittavia tapoja osoittaa sukulaisuussuhde. Jokainen hakemus, siihen liitetyt todistavat asiakirjat sekä haastattelujen ja muun tutkinnan asianmukaisuus ja tarpeellisuus on arvioitava tapauskohtaisesti.

_ _

6. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistäminen

6.1. Pakolaiset

_ _

Komissio painottaa, että V luvun säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon 5 artiklan 5 kohdassa ja 17 artiklassa vahvistetut periaatteet. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia tutkiessaan arvioitava kussakin yksittäisessä tapauksessa tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja ja otettava erityisesti huomioon alaikäisten lasten etu. – – Yksikään seikka ei yksinään saa johtaa automaattisesti tiettyyn päätökseen, vaan yhtälön muodostavat kaikki seikat yhdessä. – –

_ _

6.1.2. Virallisten asiakirjojen puuttuminen

Direktiivin 11 artiklan mukaan hakemuksen esittämiseen ja käsittelyyn sovelletaan 5 artiklaa, jollei virallisia asiakirjoja koskevasta 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta poikkeuksesta muuta johdu. Näin ollen jäsenvaltiot voivat 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti tarkastella asiakirjoja, joista käy ilmi sukulaisuussuhde, sekä tarvittaessa suorittaa haastatteluja ja muita tarpeellisiksi katsomiaan tutkimuksia.

Omasta maastaan pakenemaan joutuneiden pakolaisten erityistilanne kuitenkin tarkoittaa, että pakolaisten tai heidän perheenjäsentensä on usein mahdotonta tai vaarallista esittää virallisia asiakirjoja tai ottaa yhteyttä diplomaatti- tai konsuliviranomaisiin lähtömaassaan.

Direktiivin 11 artiklan 2 kohta on yksiselitteinen eikä jätä harkintavaltaa, kun sii[n]ä todetaan, ettei hakemusta koskeva kielteinen päätös saa perustua pelkästään siihen, että asiakirjatodisteet puuttuvat[,] ja veloitetaan jäsenvaltiot ottamaan tällaisessa tapauksessa huomioon 'muut todisteet' perhesuhteen olemassaolosta. Koska 'muuta todisteita' arvioidaan kansallisen lainsäädännön mukaan, jäsenvaltioilla on tietty harkintavaltaa, mutta niiden olisi kuitenkin annettava selkeät säännöt todistusaineistoon liittyvistä vaatimuksista. Esimerkkejä 'muista todisteista', joilla perhesuhteen olemassaolo voidaan osoittaa, voivat olla hakijoiden kirjalliset ja/tai suulliset lausunnot, perheenjäsenten haastattelut tai ulkomailla suoritetut tilannetta koskevat selvitykset. Näiden lausuntojen tueksi voidaan esittää muita todisteita, esimerkiksi asiakirjoja, audiovisuaalista aineistoa ja konkreettista todistusaineistoa (esim. tutkintotodistuksia, tositteita tilisiirroista ym.) tai tietoa erityisistä seikoista.

Direktiivin 17 artiklan mukaisessa erillisessä arvioinnissa jäsenvaltioiden on kaikkea hakijan toimittamaa todistusaineistoa tutkiessaan otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät tekijät, kuten ikä, sukupuoli, koulutus, tausta ja yhteiskunnallinen asema sekä erityiset kulttuuriset seikat. Komissio katsoo, että jos muuntyyppisten todisteiden tarkastelun jälkeen on vakavia epäilyjä tai jos vilpillisestä tarkoituksesta on vahvoja viitteitä, viimeisenä keinona voidaan käyttää DNA-testausta. – – Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden olisi tällaisessa tapauksessa noudatettava DNA-testausta koskevia YK:n pakolaisjärjestön periaatteita. – –

– –”

Alankomaiden oikeus

- 14 Ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee, että direktiivi 2003/86 on saatettu osaksi Alankomaiden oikeutta vuoden 2000 ulkomaalaislailla (Vreemdelingenwet 2000), ulkomaalaisia koskevalla vuoden 2000 yleiskirjeellä (Vreemdelingencirculaire 2000) sekä työohjeella 2014/9 (Werkinstructie 2014/9).
- 15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (Haagin alioikeus, Haarlemin istuntopaikka, Alankomaat) täsmentää, että Alankomaiden kuningaskunta on pannut täytäntöön mainitun direktiivin V luvun suotuisimmat säännökset, jotka koskevat pakolaisten perheenyhdistämistä, mukaan luettuna mainitun luvun vapaaehtoiset säännökset. Se toteaa erityisesti, että Alankomaiden kuningaskunta on päättänyt soveltaa mainittua direktiiviä toissijaisen suojelun saajiin, vaikka direktiivin 3 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan kyseistä direktiiviä ei sovelleta heihin. Alankomaiden lainsäätäjät on täten saattanut kyseisen V luvun soveltuvaksi toissijaisen suojelun saajien tilanteeseen suoraan ja ehdottomasti.
- 16 Ulkomaalaisia koskeva vuoden 2000 yleiskirje ja työohje 2014/9 koskevat muun muassa arviointia näytöstä, jota on esitetty sukulaisuussuhteen olemassaolosta perheenkokoajan ja kolmannen valtion sen kansalaisen välillä, jonka hyväksi perheenyhdistämistä koskeva hakemus on esitetty. Tästä seuraa, että valtiosihteeri hyväksyy kyseisen hakemuksen, jos on osoitettu, että kolmannen valtion kansalainen todella kuuluu perheenkokoajan perheeseen.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan perheenkokoajan on tätä varten osoitettava, että kyseinen kolmannen valtion kansalainen on todella kuulunut hänen perheeseensä ennen perheenkokoajan Alankomaihin saapumista, ja ettei tämä todellinen perhesuhde ole katkennut. Vaikka perheenkokoajan on lähtökohtaisesti esitettävä tämä näyttö asiakirjoin, hän voi kuitenkin tällaisten asiakirjojen puuttuessa esittää täydentäviä tietoja tai uskottavia, todennäköisiä ja johdonmukaisia

selvityksiä siitä, että kyseinen kolmannen valtion kansalainen todella kuuluu hänen perheeseensä. Arvioitaessa erityisesti sitä, kuuluuko kasvattilapsi todella perheenkokoajan perheeseen, huomioon on otettava muun muassa syy, jonka johdosta kasvattilapsi otettiin kyseiseen perheeseen.

- 18 Mikäli todellisen perhesuhteen olemassaoloa on mahdotonta osoittaa virallisilla asiakirjoilla tai DNA-testillä, voidaan käyttää identifioivia kysymyksiä käsittävää haastattelua. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tilanne on näin muun muassa, kun perheenyhdistämismenettelyssä on kyse kasvattilapsista.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 19 A. ja hänen tyttärensä ovat asuneet 11.3.2015 lähtien säännönmukaisesti Alankomaissa direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuina toissijaisen suojelun saajina. A. teki 16.4.2015 E:n hyväksi perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen Alankomaiden viranomaisille.
- 20 Hän esitti hakemuksensa tueksi Eritrean vapautusrintaman 6.4.2015 päivätyn todistuksen (jäljempänä ELF:n todistus), josta hänen mukaansa ilmeni, että hän on E:n täti ja on toiminut E:n huoltajana hänen biologisten vanhempiansa kuoltua E:n ollessa viisivuotias. A. väitti myös, että heidän paettuaan Eritreasta vuonna 2013, jolloin E. oli kymmenvuotias, E. oli asunut hänen kanssaan Sudanissa siihen asti, kunnes A. lähti Alankomaihin. E. asuu tällä hetkellä edelleen Sudanissa, ja hänet on sijoitettu sijaisperheeseen.
- 21 Valtiosihteeri hylkäsi perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen 12.5.2016 tekemällään päätöksellä.
- 22 Hän perusti ratkaisunsa ensinnäkin siihen, ettei E:n ja A:n perhesuhteen todellisuudesta ollut esitetty yhtään virallista asiakirjaa, koska ainoa tästä esitetty asiakirja, eli ELF:n todistus, oli annettu ilman valtuutta. Valtiosihteeri katsoi seuraavaksi, ettei asiassa ollut esitetty mitään uskottavaa selitystä siitä, että virallisia asiakirjoja oli mahdotonta toimittaa, vaikka Eritrea myöntää tuonkaltaisia asiakirjoja, kuten kuolin- ja huoltajuustodistuksia, henkilökortteja ja koululais- tai opiskelijakortteja. Valtiosihteeri totesi lisäksi, että näiden olosuhteiden valossa perheenyhdistämistä koskeva hakemus voitiin hylätä ilman, että oli tarpeen järjestää haastattelua E:n tai A:n kanssa heidän perhesuhteensa todellisuuden selvittämiseksi.
- 23 Edellä mainitusta päätöksestä tehty oikaisuvaatimus hylättiin 27.10.2016 tehdyllä vahvistavalla päätöksellä.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa nostettiin kumoamiskanne pääasiassa kyseessä olevasta perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen hylkäämisestä, ja asiassa pidettiin istunto 18.5.2017. Tämän jälkeen asia siirrettiin kollegiaaliseen ratkaisukokoonpanoon, ja toinen istunto pidettiin 13.9.2017.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että viimeksi mainitussa istunnossa valtiosihteeri luopui vastaväitteistään, jotka koskevat E:n ja A:n henkilöllisyyttä ja näiden kahden henkilön välisen biologisen yhteyden olemassaoloa. Valtiosihteeri myös luopui vetoamasta virallisten asiakirjojen puuttumiseen siitä, että A. on E:n huoltaja, koska Eritrean oikeudessa tällainen huoltajuus muodostuu suoraan lain nojalla. Mainitun tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että ainoat pääasiassa edelleen riidanalaiset seikat koskevat E:n biologisten vanhempien kuolintodistusten puuttumista ja A:n tästä esittämien selitysten uskottavuutta.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäilyksiä direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohdan tulkinnasta, ja se pohtii erityisesti, onko kyseessä olevan jäsenvaltion ”otettava huomioon muut todisteet [sukulaisuussuhteen] olemassaolosta”, jos pakolainen ei esitä mitään uskottavaa selitystä siitä, että hän ei kykene esittämään virallisia asiakirjoja.

- 27 Samainen tuomioistuin pohtii kuitenkin 18.10.2012 annetun tuomion Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, 53–56 kohta) valossa, onko unionin tuomioistuin toimivaltainen vastaamaan tällaiseen kysymykseen nyt käsiteltävässä asiassa, ja huomauttaa tästä, että vaikka A:n tilanne ei kuulu mainitun direktiivin säännösten soveltamisalaan, sikäli kuin hän on ainoastaan toissijaisen suojelun saaja, kyseiset säännökset on saatettu sovellettaviksi tällaiseen tilanteeseen Alankomaiden oikeudessa suoraan ja ehdottomasti.
- 28 Näissä olosuhteissa rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin tuomioistuin direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 18.10.2012 annetun tuomion Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) perusteella toimivaltainen vastaamaan alankomaalaisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskevat mainitun direktiivin säännösten tulkintaa oikeudenkäynnissä, jossa on kyse toissijaista suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluoikeudesta, kun tätä direktiiviä on Alankomaiden lainsäädännön nojalla sovellettava suoraan ja ehdottomasti toissijaista suojelua saaviin henkilöihin?

2) Onko direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pakolaisen perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen hylkäämiselle pelkästään sillä perusteella, että hän ei ole hakemusta jättäessään toimittanut sukulaisuussuhdetta osoittavia virallisia asiakirjoja,

vai

onko direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pakolaisen perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen hylkäämiselle pelkästään sillä perusteella, että hän ei ole hakemusta jättäessään toimittanut sukulaisuussuhdetta osoittavia virallisia asiakirjoja, vain jos hän on esittänyt uskottavan selityksen sille seikalle, että hän ei ole toimittanut näitä asiakirjatodisteita, ja sille lausumalleen, että hän ei voi edelleenkään toimittaa niitä?”

Menettely unionin tuomioistuimessa

- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa määrättyssä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.
- 30 Unionin tuomioistuimen ensimmäinen jaosto päätti 23.11.2017 julkisasiamiestä kuultuaan, ettei kyseistä pyyntöä hyväksytä.
- 31 Unionin tuomioistuimen presidentti myönsi kuitenkin 27.11.2017 tekemällään päätöksellä asian käsittelylle etusijan työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään selvittämään, onko unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohtaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa tuomioistuimen on lausuttava toissijaisen suojeluaseman saajan tekemästä perheen yhdistämistä koskevasta hakemuksesta, silloin kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaiseen tilanteeseen suoraan ja ehdottomasti.

- 33 Direktiivin 2003/86 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa täsmennetään muun muassa, ettei tätä direktiiviä sovelleta, kun perheenkokoajalle, joka on kolmannen maan kansalainen, on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa toissijaisen suojelun perusteella kansainvälisten velvoitteiden, kansallisen lainsäädännön tai jäsenvaltioiden käytännön mukaisesti.
- 34 Tästä seuraa, että direktiiviä 2003/86 on tulkittava siten, ettei sitä sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat A:n kaltaisen, toissijaisen suojeluaseman saajan perheenjäseniä (tuomio 7.11.2018, K ja B, C-380/17, EU:C:2018:877, 33 kohta).
- 35 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että sillä on toimivalta ratkaista unionin oikeussääntöjä koskeva ennakkoratkaisupyyntö sellaisissa tapauksissa, joissa siitä huolimatta, että pääasian tosiseikat eivät suoraan kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tässä oikeudessa unionin oikeussääntöjen sisältöön tehdyn viittauksen vuoksi (tuomio 7.11.2018, K ja B, C-380/17, EU:C:2018:877, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Tällaisissa tilanteissa on nimittäin olemassa Euroopan unionin selvä intressi siihen, että unionin oikeudesta omaksuttuja määräyksiä ja säännöksiä tulkitaan yhtenäisesti myöhempien tulkintaerojen välttämiseksi (tuomio 7.11.2018, K ja B, C-380/17, EU:C:2018:877, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Näin ollen se, että unionin tuomioistuin tulkitsee unionin oikeussääntöjä tilanteissa, jotka jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, voi olla perusteltua, kun niitä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti, jotta voidaan taata, että mainittuja tilanteita sekä tilanteita, joihin sovelletaan näitä oikeussääntöjä, käsitellään samalla tavoin (tuomio 7.11.2018, K ja B, C-380/17, EU:C:2018:877, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka on ainoana toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta SEUT 267 artiklalla perustetussa tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmässä (ks. vastaavasti tuomio 7.11.2018, K ja B, C-380/17, EU:C:2018:877, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), on täsmentänyt, että Alankomaiden lainsäätävä oli päättänyt taata toissijaisen suojeluaseman saajille direktiivissä 2003/86 säädettyä suotuisamman kohtelun soveltamalla heihin tämän direktiivin pakolaisia koskevia sääntöjä. Kyseinen tuomioistuin on päätellyt tästä, että se on Alankomaiden oikeuden nojalla velvollinen soveltamaan kyseisen direktiivin 11 artiklan 2 kohtaa pääasiassa.
- 39 On siis katsottava, että mainittua säännöstä sovelletaan Alankomaiden oikeuden nojalla suoraan ja ehdottomasti pääasiassa kyseessä olevan tilanteen kaltaisiin tilanteisiin ja että unionilla siis on selvä intressi siihen, että unionin tuomioistuin lausuu ennakkoratkaisupyyntöstä (ks. vastaavasti tuomio 7.11.2018, K ja B, C-380/17, EU:C:2018:877, 38 kohta).
- 40 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että kun tämän tuomion 37 kohdassa mainittu edellytys täyttyy, sen voidaan katsoa olevan toimivaltainen myös tilanteissa, jotka kuuluvat tapauksiin, jotka on nimenomaisesti suljettu pois unionin toimen soveltamisalasta (tuomio 7.11.2018, C ja A, C-257/17, EU:C:2018:876, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Tässä asiayhteydessä on katsottava, että unionin tuomioistuimen toimivalta ei perustellusti voi vaihdella sen mukaan, onko asian kannalta merkityksellisen säännöksen soveltamisala rajattu määrittelemällä siihen kuuluvat tilanteet vai luettelemalla tiettyjä sen ulkopuolelle jääviä tapauksia, koska näistä kahdesta lainsäädäntötekniikasta voidaan käyttää kumpaa tahansa (tuomio 7.11.2018, C ja A, C-257/17, EU:C:2018:876, 39 kohta).

- 42 Lisäksi on huomattava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää olevansa unionin tuomioistuimen toimivaltaisuudesta epävarma 18.10.2012 annetun tuomion Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) takia, tuohon tuomioon johtaneessa asiassa oli erityispiirteitä, joita ei ole nyt kyseessä olevassa pääasiassa (ks. analogisesti (tuomio 7.11.2018, C ja A, C-257/17, EU:C:2018:876, 41–43 kohta).
- 43 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että unionin tuomioistuin on SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohtaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava toissijaisen suojeluaseman saajan tekemästä perheenyhdistämistä koskevasta hakemuksesta, silloin kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaiseen tilanteeseen suoraan ja ehdottomasti.

Toinen kysymys

- 44 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, joissa perheenkokoaja, joka on toissijaisen suojeluaseman saaja, on tehnyt perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen sellaisen alaikäisen hyväksi, jonka täti hän on ja jonka huoltaja hän väittää olevansa sekä joka asuu pakolaisena ilman perhesiteitä kolmannessa valtiossa, kyseisen hakemuksen hylkäämiselle pelkäänsä sillä perusteella, että perheenkokoaja ei ole toimittanut virallisia asiakirjoja, joilla osoitetaan kyseisen alaikäisen biologisten vanhempien kuolema ja tätä myötä perheenkokoajan ja alaikäisen välisen sukulaisuussuhteen todellisuus, ja että toimivaltaiset viranomaiset ovat katsoneet, että perheenkokoajan selitys, jolla hän perusteli kykenemättömyyttään toimittaa tällaisia asiakirjoja, ei ollut uskottava yksinomaan niiden yleisten tietojen perusteella, joita kotimaan tilanteesta oli saatavilla, ottamatta huomioon perheenkokoajan ja alaikäisen konkreettista tilannetta sekä niitä erityisiä vaikeuksia, joita mainituilla henkilöillä omien kertomustensa mukaan on ollut ennen kotimaasta pakenemistaan ja sen jälkeen.

Direktiivin 2003/86 tavoite

- 45 Tästä on muistutettava, että direktiivin 2003/86 tavoite on edistää perheenyhdistämistä ja että mainitulla direktiivillä pyritään lisäksi antamaan suojelua kolmansien maiden kansalaisille, erityisesti alaikäisille (ks. vastaavasti tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 69 kohta).
- 46 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan tässä yhteydessä jäsenvaltioille täsmällisiä toimintavelvollisuuksia, joita vastaavat selvästi määritellyt subjektiiviset oikeudet. Jäsenvaltiot velvoitetaan mainitussa direktiivissä määritetyissä tapauksissa sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen ilman, että ne voivat käyttää harkintavaltaansa (tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 60 kohta ja tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 70 kohta).
- 47 Perheenkokoajan niihin perheenjäseniin, joiden maahan pääsy ja oleskelu kyseessä olevan jäsenvaltion on sallittava, kuuluvat direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti ”alaikäiset lapset, mukaan luettuina perheenkokoajan adoptoimat lapset, jos perheenkokoaja on näiden huoltaja ja lapset ovat hänen huollettavanaan”.
- 48 Saman direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa luvan perheenyhdistämiseen myös muille kuin direktiivin 4 artiklassa tarkoitetuille perheenjäsenille, jos nämä ovat pakolaisen huollettavina.

- 49 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on täsmentänyt tästä, että Alankomaiden oikeudessa sallitaan sellaisten kasvattilasten perheenyhdistäminen, joihin perheenkokoajalla on tosiasialliset perhesuhteet, ja että Alankomaiden viranomaisten on hyväksyttävä haettu perheenyhdistäminen, mikäli perheenkokoajan ja kasvattilapsen välisen todellisen perhesuhteen olemassaolo on näytetty toteen.
- 50 Koska käsiteltävässä asiassa E. on A:n väitteiden mukaan hänen kasvattilapsensa, on selvää, että pääasiassa kyseessä oleva perheenyhdistämistä koskeva hakemus voi kuulua ainakin direktiivin 2003/86 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tilanteen piiriin ja että, mikäli tämä oletama osoittautuisi paikkansapitäväksi, Alankomaiden oikeudessa veloitettaisiin Alankomaiden viranomaiset hyväksymään haettu perheenyhdistäminen.
- 51 Täten vastaavanlaisista syistä kuin tämän tuomion 38 kohdassa esitetyt syyt on katsottava, että mainitun direktiivin 11 artiklaa sovelletaan Alankomaiden oikeuden nojalla pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen.

Tutkinta, joka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on suoritettava perheenyhdistämistä koskevasta hakemuksesta

- 52 Kun tarkastellaan tutkintaa, joka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on suoritettava, direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdasta ja 11 artiklan 2 kohdasta seuraa, että näillä viranomaisilla on harkintavaltaa erityisesti tutkittaessa sukulaisuussuhteen olemassaoloa, ja tämä arviointi on suoritettava kansallisen oikeuden mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 59 kohta ja tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 74 kohta).
- 53 Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin 2003/86 tavoitetta ja tehokasta vaikutusta. Kuten direktiivin 2003/86 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta lisäksi ilmenee, direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) tunnustetut periaatteet (ks. vastaavasti tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 74 ja 75 kohta).
- 54 Näin ollen jäsenvaltioiden tehtävänä on paitsi tulkita kansallista oikeuttaan unionin oikeuden mukaisesti myös varoa tukeutumasta sellaiseen johdetun oikeuden säädöksen tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien kanssa (ks. vastaavasti tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 105 kohta; tuomio 23.12.2009, Detiček, C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, 34 kohta ja tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 78 kohta).
- 55 Perusoikeuskirjan 7 artiklaa, jossa tunnustetaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus, on luettava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todetun lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa ja ottaen huomioon 24 artiklan 3 kohdassa ilmaistu lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti (tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 58 kohta).
- 56 Tästä seuraa, että direktiivin säännöksiä on tulkittava ja sovellettava ottaen huomioon perusoikeuskirjan 7 artikla ja 24 artiklan 2 ja 3 kohta, kuten direktiivin johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ja 5 artiklan 5 kohdasta – joissa jäsenvaltiot veloitetaan kyseisiä perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia tutkiessaan ottamaan huomioon asianomaisten lasten etu ja suosimaan perhe-elämää – ilmenee (tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 80 kohta).
- 57 Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tässä yhteydessä arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja ja otettava erityisesti huomioon asianomaisten lasten etu (tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 81 kohta).

- 58 On lisäksi otettava huomioon direktiivin 2003/86 17 artikla, jonka mukaan perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on tutkittava ottamalla yksilölliset olosuhteet huomioon (tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 60 kohta ja tuomio 21.4.2016, Khachab, C-558/14, EU:C:2016:285, 43 kohta), ja tässä tutkinnassa on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisten henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan (tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 64 kohta).
- 59 Näin ollen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on direktiivin 2003/86 täytäntöönpanossa ja perheenyhdistämistä koskevien hakemusten tutkimisessa suoritettava yksilöllinen arviointi, jossa otetaan huomioon kaikki käsillä olevan asian merkitykselliset seikat ja kiinnitetään tarvittaessa erityistä huomiota asianomaisten lasten etuun ja perhe-elämän edistämisestä huolehtimiseen. Erityisesti seikat, kuten asianomaisten lasten ikä, heidän tilanteensa kotimaassaan ja heidän riippuvuutensa aste heidän vanhempinsa nähden, voivat vaikuttaa vaadittavan tutkinnan laajuuteen ja intensiteettiin (ks. vastaavasti tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 56 kohta). Kuten komission ohjeiden 6.1. kohdassa täsmennetään, yksikään seikka ei yksinään saa missään tapauksessa johtaa automaattisesti tiettyyn päätökseen,

Perheenkokoajan ja hänen perheenyhdistämistä koskevassa hakemuksessa tarkoitetun perheenjäsenensä velvoitteet

- 60 Perheenkokoajan ja hänen perheenyhdistämistä koskevassa hakemuksessa tarkoitetun perheenjäsenensä velvoitteista on muistutettava, että direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan tällaiseen hakemukseen on liitettävä muun muassa ”asiakirjat, joista käy ilmi sukulaisuussuhde”. Saman direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että näiden asiakirjojen on oltava luonteeltaan ”virallisia”, ja että tällaisten asiakirjojen puuttuessa ”jäsenvaltioiden on otettava huomioon muut todisteet tällaisen suhteen olemassaolosta”. Mainitun direktiivin 5 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa todetaan, että ”sukulaisuussuhteen olemassaolon toteamiseksi jäsenvaltiot voivat tarvittaessa haastatella perheenkokoajaa ja hänen perheenjäseniään sekä suorittaa muita tarpeelliseksi katsomiaan tutkimuksia”.
- 61 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 57 ja 71 kohdassa, edellä mainituista säännöksistä seuraa, että perheenkokoajalla ja hänen perheenyhdistämistä koskevassa hakemuksessa tarkoitetulla perheenjäsenellään on velvollisuus tehdä toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kanssa yhteistyötä etenkin henkilöllisyytensä, sukulaisuussuhteensa olemassaolon ja heidän hakemuksensa oikeuttavien syiden toteen näyttämiseksi, mikä edellyttää vaadittujen todisteiden ja tarvittaessa pyydettyjen selitysten ja tietojen toimittamista mahdollisuuksien mukaan (ks. analogisesti tuomio 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, 38 kohta).
- 62 Tämä yhteistyövelvoite edellyttää näin ollen sitä, että perheenkokoaja tai hänen perheenyhdistämistä koskevassa hakemuksessa tarkoitettu perheenjäsenensä esittää kaikki merkitykselliset todisteet heidän väittämänsä sukulaisuussuhteen todellisuuden arvioimiseksi, ja myös sitä, että he vastaavat toimivaltaisten kansallisten viranomaisten heille tästä esittämiin kysymyksiin ja pyyntöihin, että he ovat näiden viranomaisten käytettävissä haastatteluja tai muita tutkimuksia varten ja että, mikäli he eivät kykene esittämään sukulaisuussuhdetta osoittavia virallisia asiakirjoja, he selittävät syyt, joiden johdosta he eivät kykene esittämään näitä asiakirjoja.

Esitettyjen todisteiden ja annettujen lausuntojen tutkiminen

- 63 Tutkinnasta, jonka kansalliset toimivaltaiset viranomaiset suorittavat perheenkokoajan tai hänen perheenyhdistämistä koskevassa hakemuksessa tarkoitetun perheenjäsenensä näin toimittamien todisteiden, lausuntojen tai selitysten todistusarvosta ja uskottavuudesta, on todettava, että vaadittu yksilöllinen arviointi edellyttää, että mainitut viranomaiset ottavat huomioon kaikki merkitykselliset

seikat, mukaan luettuna perheenkokoajan tai hänen kyseessä olevan perheenjäsenensä ikä, sukupuoli, koulutus, tausta ja yhteiskunnallinen asema sekä erityiset kulttuuriset seikat, kuten komission ohjeiden 6.1.2. kohdassa niin ikään täsmennetään.

- 64 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 65, 66, 77, 79 ja 81 kohdassa, tästä seuraa, että näin esitettyjä seikkoja, lausuntoja ja selityksiä on yhtäältä arvioitava objektiivisesti suhteessa sekä yleisiin että erityisiin perheenkokoajan kotimaan tilannetta koskeviin merkityksellisiin, objektiivisiin, luotettaviin, täsmällisiin ja ajantasaisiin tietoihin, mukaan luettuna muun muassa lainsäädännön tila ja sen soveltamistapa, hallinnollisten yksiköiden toiminta ja mahdolliset puutteet, jotka vaikuttavat kyseisen maan tiettyihin paikkakuntiin tai tiettyihin henkilöryhmiin.
- 65 Kansallisten viranomaisten on toisaalta otettava huomioon myös perheenkokoajan tai hänen perheenyhdistämistä koskevassa hakemuksessa tarkoitettun perheenjäsenensä persoona, heidän konkreettinen tilanteensa ja ne erityiset vaikeudet, joita he ovat kohdanneet, ja näin vaatimusten, joita perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä esittämien seikkojen todistusarvolle tai uskottavuudelle voidaan asettaa erityisesti sen osoittamiseksi, että sukulaisuussuhdetta osoittavia virallisia asiakirjoja ei kyetä esittämään, on oltava oikeasuhteisia ja niiden on vastattava mainittujen henkilöiden kohtaamien vaikeuksien luonnetta ja tasoa.
- 66 Direktiivin 2003/86 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan pakolaisten tilanne vaatii erityistä huomiota niiden syiden vuoksi, jotka ovat pakottaneet heidät pakenemaan kotimaastaan ja jotka estävät heitä viettämästä siellä normaalia perhe-elämää. Kuten myös komission ohjeiden 6.1.2. kohdassa täsmennetään, pakolaisten erityistilanne tarkoittaa, että pakolaisten tai heidän perheenjäsentensä on usein mahdotonta tai vaarallista esittää virallisia asiakirjoja tai ottaa yhteyttä diplomaatti- tai konsuliviranomaisiin lähtömaassaan.
- 67 Edellä esitetystä seuraa lisäksi, että jos perheenkokoaja laiminlyö selvällä tavoin hänellä olevaa yhteistyövelvoitetta tai jos toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä olevista objektiivisista seikoista ilmenee selvästi, että perheenyhdistämistä koskeva hakemus on vilpillinen, mainituilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus hylätä hakemus.
- 68 Tällaisten olosuhteiden puuttuessa on päinvastoin niin, että sukulaisuussuhdetta osoittavien virallisten asiakirjojen puuttumista ja sitä, että tästä esitetyt selitykset eivät mahdollisesti ole uskottavia, on pidettävä pelkästään seikkoina, jotka on otettava huomioon arvioitaessa yksilöllisesti kaikkia käsiteltävän asian merkityksellisiä seikkoja, eivätkä ne vapauta toimivaltaisia kansallisia viranomaisia direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohdassa säädetystä velvollisuudesta ottaa huomioon muuta näyttöä.
- 69 Kuten myös komission ohjeiden 6.1.2. kohdassa muistutetaan, mainitun direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa todetaan nimenomaisesti ja jättämättä tältä osin harkintavaltaa, ettei hakemusta koskeva kielteinen päätös saa perustua pelkästään siihen, että asiakirjatodisteet puuttuvat, ja siinä velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan tällaisessa tapauksessa huomioon muut todisteet perhesuhteiden olemassaolosta.

Arviointi siitä, oliko valtiosihteerin pääasiassa kyseessä olevasta hakemuksesta suorittama tutkinta direktiivin 2003/86 vaatimusten mukainen

- 70 Käsiteltävässä asiassa valtiosihteerin katsottiin 12.5. ja 27.10.2016 tekemissään päätöksissä muun muassa, että A. ei ollut esittänyt mitään virallisia asiakirjoja E:n vanhempien kuolemasta ja A:lla alaikäiseen lapseen nähden olevasta huoltajuudesta, eikä hän ollut esittänyt uskottavia selityksiä kykenemättömydestään esittää tällaisia asiakirjatodisteita, vaikka valtiosihteerin mukaan Eritreassa oli mahdollista hankkia tällaisia asiakirjoja.

- 71 On kuitenkin selvää, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 13.9.2017 pidetyssä istunnossa valtiosihteeri luopui vastaväitteistään, jotka koskevat virallisten asiakirjojen puuttumista A:n huoltajuudesta E:hen nähden, todettuaan, että Eritrean oikeudessa tällainen huoltajuus muodostuu suoraan lain nojalla.
- 72 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen hylkäämispäätös perustuu nyttemmin ainoastaan E:n biologisten vanhempien kuolintodistusten puuttumiseen ja siihen, että A:n tästä esittämät selitykset eivät ole uskottavia.
- 73 Unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa Alankomaiden hallitus väitti, että E:n biologisten vanhempien kuoleman osoittaminen on tarpeen lapsikaappauksen tai jopa ihmiskaupan mahdollisuuden poissulkemiseksi.
- 74 Mikäli tarkastuksista, joiden suorittaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä, ei muuta ilmene, on ensimmäiseksi todettava, ettei unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta oikeudenkäyntiaineistosta ilmene mitään A:lla olevan yhteistyövelvoitteen loukkausta. On selvää, että A. on vastannut kaikkiin kysymyksiin ja pyyntöihin, joita valtiosihteeri esitti hänelle hallinnollisen menettelyn aikana, ja erityisesti, että hän on esittänyt syyt, joiden johdosta hän ja E. eivät hänen näkemyksensä mukaan olleet kyenneet esittämään sukulaisuussuhdetta osoittavia virallisia asiakirjoja, joita mainitut viranomaiset olivat pyytäneet.
- 75 Viimeksi mainitusta seikasta on todettava, että – kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta oikeudenkäyntiaineistosta ilmenee – A. väitti ensinnäkin, että kuolintodistusten myöntäminen Eritreassa ei kuulu Asmaran (Eritrea) väestökisteriyksikön toimivaltaan vaan sen suhteen toimivaltaisista alueelliset viranomaiset, joiden välillä myöntämismenettelyssä on lisäksi suuria eroja alueittain. A. on myös korostanut, ettei hänellä ole koskaan ollut tällaisia todistuksia, koska hän oli kotoisin pienestä kylästä, koska hän poistui kotoaan vain tarvittaessa ja koska se, että jollain oli kuolintodistus, oli epätavallista. A:n mukaan tällaisten todistusten hankkiminen tänä päivänä oli mahdotonta, koska hän ja E. olivat poistuneet Eritreasta lainvastaisesti, joten tällaisten todistusten pyytäminen paikallisten tuttavien välityksellä olisi altistanut heidät mahdollisille ”diasporayhteisön” toimille ja olisi aiheuttanut vaaraa heidän Eritreaan jääneelle perheelleen, joka olisi mahdollisesti joutunut maksamaan ”diasporaveroa”.
- 76 Samaisesta oikeudenkäyntiaineistosta ilmenee toiseksi, että vaikka valtiosihteeri on A:n selitysten uskottavuuden tutkimisessa ottanut huomioon Eritrean tilanteesta satavilla olevat yleiset tiedot, mistään ei ilmene selvästi, että hän on ottanut huomioon tavan, jonka mukaisesti merkityksellistä lainsäädäntöä sovelletaan, ja sen seikan, että kyseisen valtion väestökisteriviranomaisten toiminta saattaa olla riippuvainen erilaisista alueellisista olosuhteista. Kyseisen aineiston perusteella ei voida myöskään varmistua siitä, onko valtiosihteeri ottanut – ja jos on, niin missä määrin – huomioon A:n ja E:n persoonan ja konkreettisen tilanteen sekä ne erityiset vaikeudet, joita he ovat omien sanojensa mukaan kohdanneet ennen kotimaasta pakenemistaan ja sen jälkeen.
- 77 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevan oikeudenkäyntiaineiston mistään seikasta ei kolmanneksi ilmene selvästi, että valtiosihteeri olisi ottanut huomioon E:n iän, hänen tilanteensa pakolaisena Sudanissa, jossa hänet on A:n ilmoituksen mukaan sijoitettu sijaisperheeseen ilman mitään perhesiteitä, tai kyseisen lapsen edun, sellaisena kuin se ilmenee tällaisissa olosuhteissa. Mikäli A:n väitteet osoittautuisivat paikkansapitäviksi, pääasiassa kyseessä olevan perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen hyväksyminen saattaisi olla ainoa keino taata E:lle mahdollisuus kasvaa perheolosuhteissa. Kuten tämän tuomion 59 kohdassa todetaan, tällaiset seikat voivat vaikuttaa vaadittavan tutkinnan laajuuteen ja intensiteettiin.

- 78 Vaikka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat ryhtyä toimenpiteisiin havaitakseen vilpillisiä perheenyhdistämiä, joita tapahtuu lapsikaappausten tai jopa ihmiskaupan yhteydessä, kuten Alankomaiden hallitus asianmukaisesti huomauttaa, tällä seikalla ei kuitenkaan vapauteta kyseisiä viranomaisia velvoitteesta ottaa huomioon A:n kuvailemien olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa mahdollisesti olevan lapsen etu.
- 79 Biologisten vanhempien kuolintodistuksen puuttuminen ja tämän puuttumisen perustelemiseksi esitettyjen selitysten riittämätön uskottavuus eivät lisäksi yksinään mahdollista sen toteamista, että tietty perheenyhdistämistä koskeva hakemus on väistämättä esitetty lapsikaappauksen tai ihmiskaupan yhteydessä. Direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohdasta – jonka mukaan jäsenvaltion on otettava huomioon muut todisteet perhesuhteen olemassaolosta, eikä se voi perustaa ratkaisuaan pelkästään siihen, että asiakirjatodisteet puuttuvat – luettuna perusoikeuskirjan 7 artiklan ja 24 artiklan 2 ja 3 kohdan valossa seuraa, että kansalliset viranomaiset saattavat käsiteltävän asian olosuhteista riippuen olla velvollisia suorittamaan tarpeellisia lisätarkistuksia, kuten haastattelun perheenkokoajan kanssa, tällaisten ilmiöiden poissulkemiseksi.
- 80 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jolla ainoana on välitön tuntemus sen ratkaistavana olevasta oikeusriidasta, tehtävänä on edellisissä kohdissa esitetyt seikat huomioon ottaen varmistua siitä, onko valtiosihteerin kyseessä olevasta hakemuksesta suorittama tutkinta direktiivin 2003/86 edellytysten mukainen.
- 81 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, joissa perheenkokoaja, joka on toissijaisen suojeluaseman saaja, on tehnyt perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen sellaisen alaikäisen hyväksi, jonka täti hän on ja jonka huoltaja hän väittää olevansa sekä joka asuu pakolaisena ilman perhesiteitä kolmannessa valtiossa, kyseisen hakemuksen hylkäämiselle pelkästään sillä perusteella, että perheenkokoaja ei ole toimittanut virallisia asiakirjoja, joilla osoitetaan kyseisen alaikäisen biologisten vanhempien kuolema ja tätä myötä perheenkokoajan ja alaikäisen välisen sukulaisuussuhteen todellisuus, ja sille, että toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että perheenkokoajan selitys, jolla hän perusteli kykenemättömyyttään toimittaa tällaisia asiakirjoja, ei ollut uskottava yksinomaan niiden yleisten tietojen perusteella, joita kotimaan tilanteesta oli saatavilla, ottamatta huomioon perheenkokoajan ja alaikäisen konkreettista tilannetta sekä niitä erityisiä vaikeuksia, joita mainituilla henkilöillä omien kertomustensa mukaan on ollut ennen kotimaasta pakenemistaan ja sen jälkeen.

Oikeudenkäyntikulut

- 82 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Euroopan unionin tuomioistuin on SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 11 artiklan 2 kohtaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava toissijaisen suojeluaseman saajan tekemästä perheenyhdistämistä koskevasta hakemuksesta, silloin kun mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaiseen tilanteeseen suoraan ja ehdottomasti.**

- 2) Direktiivin 2003/86 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, joissa perheenkokoaja, joka on toissijaisen suojeluaseman saaja, on tehnyt perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen sellaisen alaikäisen hyväksi, jonka täti hän on ja jonka huoltaja hän väittää olevansa sekä joka asuu pakolaisena ilman perhesiteitä kolmannessa valtiossa, kyseisen hakemuksen hylkäämiselle pelkästään sillä perusteella, että perheenkokoaja ei ole toimittanut virallisia asiakirjoja, joilla osoitetaan kyseisen alaikäisen biologisten vanhempien kuolema ja tätä myötä perheenkokoajan ja alaikäisen välisen sukulaisuussuhteen todellisuus, ja sille, että toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että perheenkokoajan selitys, jolla hän perusteli kykenemättömyyttään toimittaa tällaisia asiakirjoja, ei ollut uskottava yksinomaan niiden yleisten tietojen perusteella, joita kotimaan tilanteesta oli saatavilla, ottamatta huomioon perheenkokoajan ja alaikäisen konkreettista tilannetta sekä niitä erityisiä vaikeuksia, joita mainituilla henkilöillä omien kertomustensa mukaan on ollut ennen kotimaasta pakenemistaan ja sen jälkeen.

Allekirjoitukset