

Kohtuasi C-248/22

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

8. aprill 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

High Court (kõrge kohus, Iirimaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

1. märts 2022

Kaebajad:

Z.K.

M.S.

Vastutaja:

The Minister for Justice and Equality (justiits- ja võrdõiguslikkuse minister, Iirimaa)

[...]

[Kohtuasja pealkiri, alapealkiri, nõuded]

[...] [*Menetlusmäärused, sealhulgas menetluse peatamine ja eelotsusetaotluse esitamine Euroopa Liidu Kohtule.*]

[...] [*Ametlik pealkiri*]

High Court of Irelandi (kõrge kohus, Iirimaa) 1. märtsi 2022. aasta määrus eelotsusetaotluse esitamise kohta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 alusel

[...] [aadress]

EELOTSUSE KÜSIMUSED

- 1 High Court of Ireland (kõrge kohus, Iirimaa) [...] esitab Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 267 alusel järgmise eelotsuse küsimuse:

Kas nõukogu direktiiviga 2004/38/EÜ on vastuolus see, kui samaaegselt antakse tuletatud elamisõigus nimetatud direktiivi alusel töötajana seaduslikult oma vaba liikumise õigust kasutava Euroopa Liidu kodaniku lahuselavale abikaasale ja selle kodaniku tegelikule püsipartnerile?

POOLED

- 2 High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) menetluses [...] olid pooled [kaebajad ZK ja MS ning vastustaja Minister for Justice and Equality (justiits- ja võrdõiguslikkuse minister, Iirimaa)] [*tabelina esitatud poolte esindajate nimed ja aadressid*] [...].

VAIDLUSE ESE JA ASJAKOHASED FAKTILISED ASJAOLUD

- 3 ZK on Horvaatia kodanik, kes töötab ja elab Iirimaal alates 2015. aasta augustist, kasutades oma vaba liikumise õigust vastavalt nõukogu direktiivile 2004/38/EÜ (kodanike õiguste direktiiv), mis on Iiri õigusse üle võetud 2015. aasta määrusega Euroopa ühenduste (isikute vaba liikumise) kohta (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015) (S.I. 548/2015) (edaspidi „2015. aasta määrus“).
- 4 ZK abiellus 24. juunil 2016 Põhja-Iirimaal Belfastis Brasiilia kodaniku DLSiga. 9. aprillil 2017 anti DLSile viieaastane elamisluba ZKga abiellumise alusel vastavalt kodanike õiguste direktiivile ja õigusaktile, millega see direktiiv oli Iiri õigusse üle võetud, st 2015. aasta määrusele. Pooled lõpetasid kooselu 2017. aasta mais.
- 5 Esimene kaebaja [ZK] märgib, et ta ei ole alates sellest ajast suutnud DLSiga kavandatava abielulahutuse küsimuses edasi liikuda ning et ta ei ole enam DLSiga kontaktis. Selle tõttu on esimene kaebaja ja DLS endiselt abielus ning DLS elab liidu kodaniku abikaasana jätkuvalt Iirimaal vastavalt 2004. aasta direktiivile ja 2015. aasta määrusele.
- 6 Kolumbia kodanik MS saabus Iirimaale õppimiseks antud elamisloa alusel 2017. aasta mais või selle paiku. ZK ja MS on olnud suhetes alates 2017. aasta augustist ja nad alustasid kooselu 2017. aasta detsembris.
- 7 29. mail 2019 esitas MS Iirimaa ametiasutustele taotluse elamisloa saamiseks ZK partnerina ja 2015. aasta määruse kohaselt lubatud pereliikmena.
- 8 Vastustaja jättis 6. juunil 2019 taotluse rahuldamata põhjendusel, et DLS jätkas riigis elamist elamisloa alusel, mis oli antud talle kui ZK abikaasale. Otsuses oli märgitud, et 2015. aasta määrus ja kodanike õiguste direktiiv ei võimalda samal

ajal anda tuletatud õigusi nii abikaasale kui ka partnerile olukorras, kus liidu kodaniku abikaasal on jätkuvalt Iirimaal tuletatud elamisõigus kvalifitseeruva pereliikmena.

- 9 MS esitas 24. juunil 2019 nimetatud 6. juuni 2019. aasta otsuse peale vaide.
- 10 15. jaanuaril 2020 jäeti vaie rahuldamata samadel alustel nagu algne keeldumine, nimelt et 2015. aasta määrused ei võimalda samaaegselt anda tuletatud õigusi nii abikaasale kui ka partnerile, sealhulgas *de facto* partnerile.
- 11 ZK ja MS esitasid 25. juunil 2020 Iirimaal kohtuliku kontrolli kaebuse 15. jaanuari 2020. aasta vaideotsuse tühistamise nõudega, väites, et taotluse rahuldamata jätmine kujutab endast 2015. aasta määruse artikli 5 ja/või kodanike õiguste direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti d, artikli 3 lõike 2 ning artiklite 15, 30 ja 31 rikkumist.

ASJAKOHASED ÕIGUSNORMID

Liidu õigus

- 12 Peamine liidu õiguse säte, mille tõlgendamist Euroopa Kohtult taotletakse, on kodanike õiguste direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt b. Direktiivi erinevate tõlgenduste toetuseks on pooled eelkõige tuginenud mitmel moel selle põhjendustele 5 ja 6.

Asjakohased riigisisese õiguse sätted

2015. aasta määrus jõustus Iirimaal 1. veebruaril 2016 ja see kehtestati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ täiendavaks jõustamiseks. 2015. aasta määruse artikli 5 lõike 1 punkt b peegeldab kodanike õiguste direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti b.

EELOTSUSETAOTLUSE ESITAMISE PÕHJUSED

Kaebajate väited

- 13 Kaebajad väidavad, et kodanike õiguste direktiivis ei ole ühtegi sätet, mis keelaks elamisloa andmise liidu kodaniku partnerile, kellega liidu kodanikul on püsiv ja nõuetekohaselt tõendatud suhe, juhul kui selle liidu kodaniku abikaasal on samuti elamisluba direktiivi artikli 2 lõike 2 alusel.
- 14 Kaebajad märgivad, et Euroopa Kohus otsustas kohtuotsuses *Secretary of State for the Home Department vs. Rahman jt* (C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 20), et artikli 3 lõike 2 punkti a eesmärk on „säilitada perekonna ühtsus laiemas mõttes“, hõlbustades nende isikute riiki sisenemist ja elamist, keda direktiivi 2004/38 artikli 2 punktis 2 esitatud mõiste liidu kodaniku „pereliige“ ei hõlma, kuid kellel on liidu kodanikuga otsene ja püsiv perekondlik suhe, arvestades konkreetseid

faktilisi asjaolusid, nagu rahaline sõltuvus, leibkonda kuulumine või tõsised tervislikud põhjused.

- 15 Kaebajad väidavad samuti, et nimetatud kohtuotsuse punktis 22 leidis Euroopa Kohus, et artikli 3 lõikes 2 sätestatud kohustuste täitmiseks peab liikmesriik võimaldama artikli 3 lõike 2 esimeses lõigus nimetatud isikutel saada oma taotluse kohta otsuse, milles on nende isiklikku olukorda põhjalikult uuritud ja mida keeldumise korral on põhjendatud.

„22. Selle kohustuse täitmiseks peavad liikmesriigid direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 2 teise lõigu alusel nägema nimetatud artikli lõike 2 esimeses lõigus osutatud isikute suhtes ette võimaluse saada oma taotluse kohta otsus, milles on põhjalikult uuritud nende isiklikku olukorda ja mida keeldumise korral on põhjendatud.

23. Taotleja isikliku olukorra uurimisel tuleb pädeval ametiasutusel direktiivi 2004/38 põhjenduse 6 kohaselt võtta arvesse erinevaid tegureid, mis võivad vastavalt asjaoludele olla olulised, nagu rahalise või füüsilise sõltuvuse aste ning liidu kodaniku ja temaga kaasa minna või temaga ühineda sooviva asjaomase pereliikme sugulusaste.

24. Arvestades nii asjaolu, et direktiivis 2004/38 puuduvad täpsemad eeskirjad kui ka selle artikli 3 lõikes 2 on kasutatud sõnu „kooskõlas oma õigusaktidega“, tuleb nentida, et igal liikmesriigil on arvesse võetavate tegurite valikul ulatuslik kaalutusõigus. Sellegipoolest on vastuvõttev liikmesriik kohustatud jälgima, et tema õigusnormid sisaldavad kriteeriume, mis on kooskõlas sõna „hõlbustama“ ning artikli 3 lõikes 2 sõltuvuse kohta kasutatud sõnade tavatähendusega, ning mis ei võta nimetatud sättelt selle kasulikku mõju.“

- 16 Kaebajad märgivad ära ka selle, et kohtuotsust *Secretary of State for the Home Department vs. Rahman jt* (C-83/11; EU:C:2012:519) kohaldati kohtuotsuses *Secretary of State for the Home Department vs. Banger* (C-89/17; EU:C:2018:570). Selle kohtuotsuse punktides 38–40 märkis Euroopa Kohus, et liikmesriigi pädeval asutusel tuleb võtta arvesse erinevaid tegureid, mis võivad vastavalt asjaoludele olla olulised artikli 3 lõikes 2 nõutud asjakohase uurimise läbiviimisel, ning kuigi liikmesriigil on arvesse võetavate tegurite valikul ulatuslik kaalutusõigus, peavad liikmesriigid siiski tagama, et need kriteeriumid ei võta nimetatud sättelt selle kasulikku mõju.
- 17 Iirimaa Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus) kaalus kohustusi, mis on vastustajale pandud *de facto* partneri poolt 2004. aasta direktiivi artikli 3 lõike 2 alusel esitatud taotluse läbivaatamisel, kohtuotsuses *Pervaiz -v- Minister for Justice & Equality & ors* [2020] IESC 27, milles nimetatud kohus leidis muu hulgas, et vaba liikumise õigust tugevdatakse ja toetatakse siis, kui liidu kodanik saab olla kindel, et tema lähipartner, kellega ta omab ja loodab jätkata pikaajalist püsisuhet, võib vastuvõtvasse liikmesriiki siseneda ja seal elada. Kui on põhjust

muretseda, et ilma taolise toetava õigusega võib see isik liidu kodaniku elust kaduda, võib see praktikas kujutada endast vaba liikumise õiguse piirangut ja tähendada, et seadus ei toeta seda õigust praktikas täielikult.

- 18 Kaebajad väidavad, et 2004. aasta direktiivi eesmärkidega oleks vastuolus, kui ZK partneri riigis elamise õigus välistataks *a priori* põhjendusel, et tema lahuselaval abikaasal on elamisõigus tulenevalt asjaolust, et nende abielusuhe formaalõiguslikult kestab.
- 19 Kaebajad väidavad ka, et liikmesriikidele artikli 3 lõikega 2 antud kaalutusõigust tuleb kodanike õiguste direktiivi põhjendust 31 arvestades kasutada Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) sätteid silmas pidades ja nendega kooskõlas, mistõttu ei või kaalutusõigust kasutada viisil, mis on vastuolus hartaga, sealhulgas selle artikliga 7 tagatud õigustega: vt 26. märtsi 2019. aasta kohtuotsus SM (Alžeeria kafalah' režiimi all seaduslikul eestkostel olev laps) (C- 129/18, EU:C:2019:248).
- 20 Käesolevas asjas märgiti vaidlustatud otsuses, et keeldumine ei kahjusta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 8 tulenevaid õigusi. Kaebajad väidavad, et minister oli kohustatud kasutama oma kaalutusõigust kodanike õiguste direktiivi artikli 3 lõike 2 alusel kooskõlas hartaga ja hindama, kas artikkel 7 kohustab MSile elamisõigust andma.
- 21 Kaebajad väidavad, et kuna minister soovib käesolevas asjas tugineda pettuse ohule, mis tuleneb elamisõiguse samaaegsest andmisest, siis on Euroopa Kohtu praktikas üheselt otsustatud, et kodanike õiguste direktiivi artiklile 35 tuginemine ei ole lubatud, kui puuduvad soodustatud isiku isiklikul olukorral põhinevad tõendid, et need sätted oleksid kohaldatavad: kohtuotsus McCarthy vs. Secretary of State for the Home Department (C-202/13; EU:C:2014:345).
- 22 Kaebajad väidavad veel, et kui minister kahtlustab, et taotleja, kes on tegelikult endiselt õnnelikult abielus, väidab selleks, et saada oma väidetavale partnerile elamisõigus, et ta ei ole enam oma abikaasaga suhtes, siis on tegemist õiguste kuritarvitamise või pettusega, mille puhul lubab kodanike õiguste direktiivi artikkel 35 ministril jätta partneri taotlus rahuldamata. Selleks et keeldumist sel alusel põhjendada, peab minister siiski läbi viima individuaalse uurimise, mis kinnitaks, et „juhtumi individuaalsed asjaolud [...] võimaldavad asuda seisukohale, et on toimunud õiguste kuritarvitamine või pettus“ (kohtuotsus C-202/13, punkt 53). Käesolevas asjas sellist hindamist ei toimunud. Seega, kuna puuduvad tõendid selle kohta, et taotlejad on toime pannud pettuse või õiguste kuritarvitamise, ei saa minister tugineda sellele üldisele väitele, et põhjendada teise kaebaja vaide rahuldamata jätmist.

Vastustaja väited

- 23 Vastustaja väidab, et ei saa olla püsisuhet artikli 3 lõike 2 punkti b tähenduses samal ajal, kui asjaomasel liidu kodanikul kestab abielu (ilma abielulahutuse või

abielu kehtetuks tunnistamise otsuseta), olukorras, kus abikaasale tulenevad liidu kodanikult õigused kodanike õiguste direktiivi artikli 2 lõike 2 alusel.

- 24 Kodanike õiguste direktiivi sõnastusest ja ülesehitusest nähtub, et liidu kodaniku abikaasal ja partneril ei teki samaaegselt tuletatud õigusi. Artikli 2 punktis a viidatakse abikaasale, kasutades inglise keeles määravat artiklit „the“. Samamoodi on artikli 3 lõike 2 punktis b kasutatud ainsust – „partner, kellel on liidu kodanikuga püsiv ja nõuetekohaselt tõendatud suhe“.
- 25 Vastustaja väidab, et direktiivis ei ole ette nähtud, et liidu kodanik oleks samaaegselt abielus ja püsisuhtes.
- 26 Kodanike õiguste direktiivis on sõnaselgelt sätestatud, millistel tingimustel võib endine abikaasa taotleda elamisõiguse säilitamist artikli 13 alusel abielulahutuse või abielu kehtetuks tunnistamise (või registreeritud kooselu lõpetamise) korral. See säte reguleerib perekondlike sidemete katkemist kodanike õiguste direktiivi süsteemis. Sealhulgas tunnustatakse abielulahutuse (või selle kehtetuks tunnistamise või lõpetamise menetluse) algatamist kui ajahetke, milles lähtudes mõõdetakse abielu kestust. Kodanike õiguste direktiivis ei tunnusta teise püsiva suhte olemasolu kuni liidu kodaniku lahutuse või vähemalt abielulahutuse menetluse algatamiseni.
- 27 Kodanike õiguste direktiivis tuleb eristada ühelt poolt lähisugulastele, nagu abikaasad, antud riiki sisenemise ja seal elamise õigust ning kohustust hõlbustada püsisuhtes olevate partnerite riiki sisenemist ja elamist, ning teiselt poolt laia ringi „muid“ pereliikmeid, kes võivad olla liidu kodanikuga seotud vaid väga kaugelt. Isegi kui taotleja tõendab, et tal on püsisuhe liidu kodanikuga, kohustab see liikmesriike üksnes hõlbustama taotluse esitamist, hindama individuaalselt isiku olukorda ja esitama keeldumise korral põhjendatud põhjendused.
- 28 Direktiiv ei sisalda sätteid selle kohta, millal ja millistel asjaoludel võib öelda, et abielu on lõppenud ilma abielulahutuse aktita.
- 29 Direktiivi vaim, ajalugu ja eesmärk on suunatud perekonna ühtsuse edendamisele ja säilitamisele ning arvestades, et abikaasa elamisõigus säilib isegi lahuselu korral kuni abielulahutuse akti andmiseni, kahjustaks samaaegsete tuletatud hüvede võimaldamine perekonna ühtsust, mitte ei edendaks seda. Põhjenduses 6 silmas peetud asjakohane perekondlik üksus koosneb liidu kodanikust ja tema seaduslikust abikaasast, kuni on antud abielulahutuse või abielu kehtetuks tunnistamise akt.
- 30 Kuigi tuletatud elamisõiguse andmist samaaegselt abikaasale ja püsipartnerile ei ole kodanike õiguste direktiiviga ega 2015. aasta määrusega selgesõnaliselt keelatud, ei ole see ka sõnaselgelt ette nähtud. Kui direktiivi eelnõu koostajad oleksid soovinud lubada samaaegseid tuletatud õigusi, oleksid nad seda märkinud.
- 31 Vastustaja viitab dokumendi KOM(2009) 313 lõplik (komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule) punktile 2.1.1, mille kohaselt ei ole liikmesriikidel

kohustust tunnustada kolmandas riigis seaduslikult sõlmitud polügaamilist abielu, mis võib olla vastuolus tema enda õiguskorraga. Samamoodi ei peaks olema liidu kodaniku partneril lubatud elamisluba taotleda, kui tema partner on juba abielus liidu kodanik ja tolle abikaasa juba kasutab elamisõigust kodanike õiguste direktiivi alusel. Kui tõlgendada direktiivi nii, et see lubab rohkem kui ühel abikaasal või partneril, sealhulgas *de facto* partneril, kasutada tuletatud õigusi, oleks see (mitteametliku) polügaamia edendamine, mis on vastuolus liikmesriikide kommete ja õiguskorraga.

- 32 Vastustaja väidab, et samaaegsete õiguste andmine kaebajate kirjeldatud asjaoludel võib viia selliste kuritarvitamiseni nagu näiteks inimkaubandus. Vastustaja väitis, et kodanike õiguste direktiivi kõnealuste sätete tõlgendamine nii, nagu kaebajad soovivad, suurendaks pettuse ja õiguste kuritarvitamise ohtu, mida liikmesriikidel oleks raske avastada. Kui *de facto* partner, kes on väidetavalt püsisuhtes liidu kodanikuga, saaks tugineda direktiivist tulenevatele tuletatud õigustele ja samal ajal võimaldataks ka liidu kodaniku abikaasal nõuda samu õigusi, oleks [...] võimatu [pettust ja õiguste kuritarvitamist] tuvastada, ilma et liikmesriigid peaksid hakkama uurima liidu kodanike ja nende pereliikmete eraelu. See ei ole praktiline ja looks omakorda takistuse nende liidu kodanike ja nende pereliikmete jaoks, kes tegelikult kasutavad oma vaba liikumise õigust.

Põhjused, mille tõttu eelotsusetaotluse esitanud kohus pöördus Euroopa Kohtusse

- 33 Niivõrd kui on võimalik tuvastada, ei ole Euroopa Kohus ega ühegi teise liikmesriigi kohtud kunagi käsitlenud küsimust kodanike õiguste direktiivi artikli 2 lõike 2 ja artikli 3 lõike 2 punkti b alusel liidu kodaniku abikaasale ja partnerile tuletatud õiguste samaaegse andmise kohta. Seetõttu ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldada, et tegemist oleks *acte clair*'iga, nii et artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus oleks tarbetu.
- 34 Liidu õiguse õige kohaldamine ei ole kohtuotsuse Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA vs. Minister of Health (kohtuasi C-283/81, EU:C:1982:335) tähenduses nii ilmne, et ei jääks ruumi põhjendatud kahtlusele selle suhtes, millisel viisil tuleks esitatud küsimus lahendada. Liidu õiguse ühetaoliseks tõlgendamiseks ja põhikohtuasja lahendamiseks on asjakohane ja vajalik, et Euroopa Kohtult küsitakse arvamust, et teha kindlaks, kas direktiiv lubab tuletatud õigusi samaaegselt liidu kodaniku abikaasale ja partnerile või mitte.

LISAD

[Lisade loetelu]

[...]

Kuupäev: 2. märts 2022

[...]

High Court of Ireland'i kohtunik

TÖÖDOKUMENT