

Kohtuasi C-540/03

Euroopa Parlament

versus

Euroopa Liidu Nõukogu

Sisserändepoliitika — Kolmandate riikide kodanike alaealiste laste perekonnaga taasühinemise õigus — Direktiiv 2003/86/EÜ — Põhiõiguste kaitse — Õigus sellele, et austataks perekonnaelu — Kohustus arvestada alaealise lapse huve

Kohtujurist J. Kokott'i ettepanek, esitatud 8. septembril 2005 I - 5776
Euroopa Kohtu otsus (suurkoda), 27. juuni 2006 I - 5809

Kohtuotsuse kokkuvõte

1. *Tühistamishagi — Vaidlustatavad aktid*
(EÜ artikkel 230)

2. Ühenduse õigus — Põhimõtted — Põhiõigused — Perekonnaelu austamine
(Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artiklid 7 ja 24)
3. Viisad, varjupaik, sisseränne — Sisserändepoliitika — Perekonnaga taasühinemise õigus —
Direktiiv 2003/86
(Nõukogu direktiiv 2003/86, artikli 4 lõige 1, artikli 5 lõige 5 ja artikkel 17)
4. Viisad, varjupaik, sisseränne — Sisserändepoliitika — Perekonnaga taasühinemise õigus —
Direktiiv 2003/86
(Nõukogu direktiiv 2003/86, artikli 4 lõige 6, artikli 5 lõige 5 ja artikkel 17)
5. Viisad, varjupaik, sisseränne — Sisserändepoliitika — Perekonnaga taasühinemise õigus —
Direktiiv 2003/86
(Nõukogu direktiiv 2003/86, artikli 5 lõige 5, artiklid 8 ja 17)

1. Asjaolul, et direktiivi tühistamishagiga vaidlustatud sätted tunnustavad liikmesriikide teatud kaalutlusruumi ja lubavad neil teatud tingimustes kohaldada siseriiklikke õigusnorme, mis teevad erandi selle direktiivi kohustuslikest põhimõtetest, ei saa olla tagajärge, mis viib need sätted välja EÜ artiklis 230 sätestatud Euroopa Kohtu poolt teostatava seaduslikkuse kontrolli alt.

riiklikke seadusi, mis nimetatud õigusi ei austa.

(vt punktid 22 ja 23)

Pealegi võivad ühenduse õigusakti sätted kui niisugused mitte austada põhiõigusi, kui need liikmesriike kohustavad või sõnaselgelt või vaikimisi lubavad neil vastu võtta või kehtivana hoida sise-

2. Õigus sellele, et austataks perekonnaelu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 8 mõttes, on osa põhiõigustest, mis on ühenduse õiguskorras kaitstud. Õigus elada koos oma lähisugulastega toob kaasa liikmesriikide kohustused, mis võivad olla negatiivsed, kui üks liikmesriikidest on kohustatud hoiduma isiku väljasaatmisest, või positiivsed, kui tal tuleb lasta isikul oma territooriumile siseneda ja seal elada. Kuigi välismaalase õigus siseneda teatud riigi territooriumile ja seal elada ei ole niisiis EIÕK alusel tagatud nagu põhiõigus, võib isiku

eemaldamine riigist, kus elavad tema lähisugulased, kujutada endast seksumist nimetatud konventsiooni artikli 8 lõikega 1 kaitstud õigusesse sellele, et austataks perekonnaelu.

Lapse õiguste konventsioon tunnustab samuti perekonnaelu austamise põhimõtet. See põhineb konventsiooni kuueendas põhjenduses väljendatud kinnitusel, et lapse isiksuse harmooniliseks arenguks peab laps kasvama perekonna keskel. Nimetatud konventsiooni artikli 9 lõige 1 näeb ette, et osalisriigid tagavad, et last ei eraldata vanematest vastu nende tahtmist, ning artikli 10 lõike 1 kohaselt tuleneb sellest kohustusest, et lapse või tema vanemate poolt perekonna taasühinemise eesmärgil esitatud avalduse osalisriiki sissesõiduks või sealt väljasõiduks peavad osalisriigid lahendamata positiivselt, humaanselt ja kiiresti.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 7 on samuti tunnustatud õigust sellele, et austataks era- ja perekonnaelu. Seda sätet tuleb lugeda seostatult kohustusega seada esikohale lapse huvid, mida tunnustab harta artikli 24 lõige 2, ja arvestades lapse vajadust säilitada regu-

laarsed isiklikud suhted oma mõlema vanemaga, mis on leidnud väljenduse kõnealuse artikli 24 lõikes 3.

Need erinevad aktid rõhutavad, kui oluline on perekonnaelu lapse jaoks, ja soovivad riikidel arvestada lapse huvisid, kuid ei anna alust pereliikmetel subjektiivse õiguse tekkimisele saada luba riigi territooriumile sisenemiseks, ning neid ei saa tõlgendada nii, nagu võtaksid need riikidelt ära teatud kaalutlusruumi perekonna taasühinemise taotluste läbivaatamisel.

(vt punktid 52, 53 ja 57–59)

3. Samas kui direktiivi 2003/86 artikli 4 lõige 1, mis käsitleb perekonnaga taasühinemise õigust, paneb liikmesriikidele täpsed positiivsed kohustused, millele vastavad selgelt määratletud subjektiivsed õigused, sest see paneb neile kohustuse lubada perekonna taasühinemist taotleva isiku teatud pereliikmetel perekonnaga taasühineda direktiivis määratletud juhtudel ega jäta neile kaalutlusruumi, seisneb sama artikli 4 lõike 1 viimase lõigu tagajärg teatud rangelt piiritletud asjaoludel — nimelt kui üle 12-aastane laps saabub ülejäänud pereliikmetest sõltumatult — liikmesriikide

kaalutlusruumi osalises säilitamises, sest neil on lubatud enne lapsele direktiivi alusel sissesõidu- ja elamisloa andmist kontrollida, kas ta vastab direktiivi rakendamise kuupäeva seisuga siseriiklikus seaduses ettenähtud integreerumistingimusele.

Viimati nimetatud sätet ei saa pidada vastuolus olevaks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 sätestatud õigusega sellele, et austataks perekonnaelu, kuna seda õigust ei tule tõlgendada nii, nagu hõlmaks see tingimata liikmesriigi kohustust lubada perekonna taasühinemist oma territooriumil, ja kuna see säte üksnes säilitab liikmesriigi kaalutlusruumi, piirates selle kasutamist nõudega järgida eelkõige direktiivi artikli 5 lõikes 5 ja artiklis 17 sätestatud põhimõtteid, kui riik kontrollib vastavust siseriiklikus õigusaktis määratletud tingimusele. Igal juhul võib integreerimisvajadus mahtuda mitme selle konventsiooni artikli 8 lõikes 2 nimetatud legitiimse eesmärgi alla.

Integreerumise mõiste määratluse puudumist direktiivis 2003/86 ei saa tõlgendada nii, nagu lubaks see liikmesriikidel nimetatud mõistet kasutada vastuolus ühenduse õiguse üldpõhimõtetega ehk täpsemalt, põhiõigustega. Liikmesriigid, kes soovivad erandit kasutada, ei saa

tegelikult kasutada integreerumise mõistet määratlemata kujul, vaid nad peavad ülejäänud perekonnast sõltumatult saabuva üle 12-aastase lapse konkreetse olukorra kontrollimisel kohaldama oma kehtivates õigusaktides direktiivi rakendamise kuupäeva seisuga ette nähtud integratsioonitingimust. Järelikult ei saa direktiivi artikli 4 lõike 1 viimast lõiku tõlgendada nii, nagu annaks see liikmesriikidele sõnaselgelt või vaikimisi loa vastu võtta rakendussätteid, mis on vastuolus õigusega sellele, et austataks perekonnaelu.

Samuti ei ilmne, nagu ei oleks ühenduse seadusandja artikli 4 lõike 1 viimases lõigus laste huvidele piisavat tähelepanu pööranud. Artikli 4 lõige 1 annab tunnistust asjaolust, et lapse parimate huvide arvessevõtmine oli peamine kaalutlus selle sätte vastuvõtmisel ning ei ilmne, et sätte viimane lõik ei arvesta neid huve piisavalt või lubab liikmesriikidel neid mitte arvestada, kui nad teevad valiku, millisest integreerumistingimusest lähtuda. Vastupidi, direktiivi artikli 5 lõige 5 kohustab liikmesriike piisavalt arvesse võtma alaealiste laste parimaid huvisid.

Selles kontekstis ei tundu 12 aasta vanusepiir olevat tingimus, mis rikuks vanuse tõttu diskrimineerimise keeldu, sest tegemist on tingimusega, mis vastab alaealise lapse elujärgule, mil ta on juba suhteliselt pikka aega elanud kolmandas riigis eraldi oma pere liikmetest, nii et integreerumine teise keskkonda võib tekitada suuremaid raskusi.

Eelnevast tulenevalt ei saa direktiivi artikli 4 lõike 1 viimast lõiku pidada vastuolus olevaks õigusega sellele, et austataks perekonnaelu, kohustusega võtta arvesse lapse parimaid huvisid ega vanuse tõttu diskrimineerimise keeluga, pidades silmas nii seda sätet kui niisugust kui ka seda, kuidas see sõnaselgelt või vaikimisi lubab liikmesriikidel toimida.

(vt punktid 60–62, 66, 70, 71, 73, 74 ja 76)

4. Direktiivi 2003/86 artikli 4 lõige 6, mis käsitleb perekonnaga taasühinemise õigust, annab liikmesriikidele võimaluse kohaldada direktiiviga ette nähtud perekonna taasühinemise tingimusi vaid neile taotlustele, mis on esitatud enne, kui laps saab 15-aastaseks. Seda sätet ei saa siiski tõlgendada nii, et see keelab

liikmesriigil arvestada taotlust, mis puudutab üle 15-aastast last, või lubab neil seda mitte arvestada.

Selles suhtes on ebaoluline, et vaidlustatud sätte viimane lause näeb ette, et liikmesriigid, kes otsustavad erandit kohaldada, lubavad nendel lastel, kelle kohta on taotlus esitatud pärast nende 15-aastaseks saamist, oma territooriumile siseneda ja seal elada „muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel”. Väljendit „perekonna taasühinemine” tuleb direktiivi kontekstis tegelikult tõlgendada nii, et see osutab juhtudele, kus perekonna taasühinemine on direktiivi alusel nõutav. Seda ei saa tõlgendada nii, nagu keelaks see liikmesriigil, kes otsustas erandit kohaldada, lubada lapsel oma territooriumile siseneda ja seal elada, selleks et võimaldada tal oma vanematega taasühineda.

Pealegi tuleb direktiivi artikli 4 lõike 6 lugemisel silmas pidada sama direktiivi artikli 5 lõikes 5 sätestatud põhimõtet, mis kohustab liikmesriike piisavalt arvesse võtma alaealiste laste parimaid huvisid, ja artiklis 17 sätestatud põhimõtet, mis kohustab neid arvesse võtma asjaolude kogumit, sealhulgas ka isiku

peresuhteid. Siit järeldub, et liikmesriigile jääb ikkagi kohustus vaadata üle 15-aastase alaealise lapse taotlus läbi lapse huvidest lähtudes ja perekonnaelu soodustamise eest hoolitsedes.

Samuti ei ilmne, et 15 aasta vanusepiiri valik oleks tingimus, mis rikub vanuse tõttu diskrimineerimise keeldu.

Eelnevast tulenevalt ei saa direktiivi artikli 4 lõiget 6 pidada vastuolus olevaks õigusega sellele, et austataks perekonnaelu, kohustusega võtta arvesse lapse parimaid huvisid ega vanuse tõttu diskrimineerimise keeluga, pidades silmas nii seda sätet kui niisugust kui ka seda, kuidas see sõnaselgelt või vaikimisi lubab liikmesriikidel toimida.

(vt punktid 85–90)

5. Direktiivi 2003/86 artiklil 8, mis käsitleb perekonnaga taasühinemise õigust ja lubab liikmesriikidel teha erandeid selle direktiiviga ette nähtud perekonna taasühinemise põhimõtetest, ei ole seega

mitte perekonna taasühinemist takistavad tagajärgi, vaid see jätab liikmesriikidele piiratud kaalutlusruumi, mis võimaldab neil tagada, et perekonna taasühinemine toimub heades tingimustes pärast seda, kui perekonna taasühinemist taotlev isik on vastuvõtvas riigis elanud piisavalt pikka aega, et võiks eeldada püsivat elamaasumist ja teatavat integreerumisastet. Seega asjaolu, et liikmesriik võtab need seigid arvesse ja tal on võimalik perekonna taasühinemist edasi lükata kahe aastani või vastaval juhul kolme aastani, ei lähe vastuollu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 sätestatud õigusega sellele, et austataks perekonnaelu, nagu Euroopa Inimõiguste Kohus seda on tõlgendanud.

Nagu tuleneb direktiivi artiklist 17, on liikmesriigis elamise kestus vaid üks nendest asjaoludest, mida liikmesriik peab taotluse läbivaatamisel arvestama, ja ooteaega ei saa peale sundida, võtmata erinevatel juhtudel arvesse kõiki olulisi asjaolusid. Sama kehtib ka liikmesriigi vastuvõtuvõime kriteeriumi kohta, mis võib olla üks nendest asjaoludest, mida taotluse läbivaatamisel arvestatakse, kuid seda ei saa tõlgendada nii, nagu lubaks see mingit kvoodisüsteemi või kolmeaastast ootetähtaega, mis on peale sunnitud üksiku juhtumi konkreetsetele asjaoludele vaatamata. Kõikide tegurite uurimine

nende kogumis, nagu näeb ette direktiivi artikkel 17, ei luba võtta arvesse vaid seda ainsat tegurit ja kohustab tegelikult välja selgitama, milline on vastuvõtvõime taotluse esitamise hetkel.

Peale selle on liikmesriigid direktiivi artikli 5 lõike 5 alusel kohustatud võtma piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid.

Järelikult ei saa direktiivi artiklit 8 pidada vastuolus olevaks põhiõigusega sellele, et austataks perekonnaelu, ega kohustusiga võtta arvesse lapse parimaid huvisid, pidades silmas nii seda sätet kui niisugust kui ka seda, kuidas see sõnaselgelt või vaikimisi lubab liikmesriikidel toimida.

(vt punktid 97–101 ja 103)