



Brüssel, 3.4.2014
COM(2014) 210 final

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**Suunised perekonna taasühinemise õigust käsitleva direktiivi 2003/86/EÜ
kohaldamiseks**

1. SISSEJUHATUS

2008. aastal vastu võetud aruandes direktiivi kohaldamise kohta¹ järeldati, et on esinenud mitu üldist viga seoses direktiivi ebaõige ülevõtmise või kohaldamisega ja direktiivi mõju perekonna taasühinemise valdkonna ühtlustamisele on olnud väike.

2011. aastal andis komisjon välja rohelise raamatu perekonna taasühinemise õiguse kohta,² et koguda arvamusi, kuidas muuta ELi tasandi eeskirjad tõhusamaks, ja teavet direktiivi kohaldamise kohta. Protsessi käigus saadi 120 vastust, sh 24 liikmesriigilt, rahvusvahelistelt organisatsioonidelt, sotsiaalpartneritelt, vabaihendustelt ja üksikisikutelt³. Ajavahemikus 31. mai – 1. juuni 2012 korraldas komisjon Euroopa integratsioonifoorumi raames avaliku arutelu⁴. Avalikus arutelus jõuti üksmeelele, et direktiivi ennast ei tuleks läbi vaadata, vaid komisjon peaks:

- tagama olemasolevate eeskirjade täieliku rakendamise;
- algatama vajaduse korral rikkumismenetluse ja
- töötama välja juhised määratletud probleemide käsitlemiseks.

Käesoleva teatisega antakse seega liikmesriikidele suunised direktiivi 2003/86/EÜ kohaldamise kohta. Juhised kajastavad komisjoni praeguseid seisukohti ja need ei mõjuta Euroopa Kohtu kohtulahendeid ega edasist kohtupraktikat. Seisukohad võivad hiljem muutuda ning seega on tegemist täiendatava dokumendi ja avatud protsessiga.

Direktiivis tunnistatakse perekonna taasühinemise õigust ja määratakse kindlaks selle õiguse kasutamise tingimused.

Ühelt poolt kinnitas Euroopa Kohus, et artikli 4 lõige 1 „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”⁵.

Teisalt on tunnistatud liikmesriikide teatavat kaalutlusruumi. Liikmesriigid võivad otsustada laiendada perekonna taasühinemise õigust pereliikmetele, kes ei ole isiku abikaasa või alaealised lapsed. Liikmesriik võib kehtestada perekonna taasühinemise

¹ Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile, mis käsitleb nõukogu direktiivi 2003/86/EÜ (perekonna taasühinemise õiguse kohta) kohaldamist, KOM(2008) 610 lõplik.

² Roheline raamat Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike suhtes perekonna taasühinemise õiguse kohaldamise kohta (direktiiv 2003/86/EÜ), KOM(2011) 735 (lõplik).

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Euroopa integratsioonifoorumi seitsmes kohtumine: avalik arutelu Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike suhtes perekonna taasühinemise õiguse kohaldamise kohta, Brüssel, 31. mai – 1. juuni 2012, vt <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; kokkuvõttev aruanne, vt: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁵ 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 60).

õigusele teatavaid kriteeriume, kui direktiiv seda lubab. Liikmesriigid jätavad endale igas olukorras teatava kaalutusruumi, et kontrollida, kas direktiivis kindlaks määratud nõuded on täidetud, ning kaaluda üksikisiku ja ühiskonna kui terviku vastandlikke huvisid⁶.

Siiski, kuna perekonna taasühinemise lubamine on üldreegel, tuleb erandeid tõlgendada kitsalt. Liikmesriikide kaalutusruumi ei tohi kasutada viisil, mis kahjustaks direktiivi eesmärki edendada perekonna taasühinemist ja direktiivi kasulikku mõju⁷. Samas ei ole perekonna taasühinemise õigus piiramatu. Direktiivist kasu saavad isikud peavad vastavalt direktiivile täitma vastuvõtva riigi õigusakte. Kuritarvitamise või pettuse korral on nii ühiskonna kui ka põhjendatud taotluste esitajate huvides, et liikmesriigid võtaksid vastavalt direktiivile rangeid meetmeid.

Lisaks tuleb direktiivi tõlgendada ja kohaldada kooskõlas põhiõigustega, eeskätt õigusega era- ja perekonnaelu puutumatusel,⁸ mittediskrimineerimise põhimõttega, laste õigustega ja õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, nagu need on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta”).

2. DIREKTIIVI REGULEERIMISALA

Direktiivi kohaldatakse ainult perekonna taasühinemist taotlevate isikute suhtes, kes on kolmanda riigi kodanikud⁹. See tähendab kõiki isikuid, kes ei ole liidu kodanikud ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses, kes elavad liikmesriigis seaduslikult ja kes taotlevad oma pereliikmete taasühinemist või kelle pereliikmed taotlevad nendega taasühinemist (edaspidi „perekonna taasühinemist taotlevad isikud”) ja nende kolmanda riigi kodanikest pereliikmeid, kes ühinevad perekonna taasühinemist taotleva isikuga, et perekond jääks kokku, olenemata sellest, kas peresuhted tekkisid enne või pärast kõnealuse kolmanda riigi kodaniku sisenemist sellesse liikmesriiki¹⁰.

2.1. Perekonna taasühinemist taotlev isik

Artikli 3 lõike 1 kohaselt võib perekonna taasühinemist taotlev isik esitada perekonna taasühinemise taotluse alates hetkest, mil ta saab vähemalt üheaastase kehtivusega elamisloa ja tal on põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse. Elamisluba on liikmesriigi ametiasutuste poolt väljastatav mis tahes luba selle kohta, et kolmanda riigi kodanik tohib seaduslikult viibida kõnealuse liikmesriigi territooriumil, välja arvatud:

- viisad;

⁶ Analoogia alusel 27. juuni 2006. aasta otsusega kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punktid 54, 59, 61–62).

⁷ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 43).

⁸ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 44).

⁹ „Kolmanda riigi kodanik” – isik, kes ei ole ELi kodanik ja kes ei oma liidu õiguse kohast vaba liikumise õigust.

¹⁰ Artikli 2 punktid a–d.

- varjupaigataotluse, elamisloa või selle pikendamise taotluse läbivaatamise ajaks väljastatud load;
- erandolukorras väljastatud elamisload lubatud viibimise pikendamiseks maksimaalselt üheks kuuks;
- liikmesriigis kuni kuuekuulise viibimise load, mille on väljastanud liikmesriik, kes ei kohalda Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklit 21¹¹.

Liikmesriik peaks uurima iga üksikjuhtumi puhul eraldi, kas isikul on põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse, võttes arvesse juhtumi üksikasju, näiteks elamisloa laadi ja tüüpi,¹² haldustava ja muid asjakohaseid tegureid seoses perekonna taasühinemist taotleva isikuga. Direktiiv jätab liikmesriikidele suure kaalutlusruumi, et otsustada, kas isikul on põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse.

Alalise elamisõiguse põhjendatud eeldamise üle otsustamiseks hinnatakse, kui tõenäoliselt vastab isik pikaajalise elamisloa kriteeriumidele, võttes arvesse tavapäraselt haldustava ja juhtumi asjaolusid. Seega peab liikmesriik iga juhtumi puhul hindama, kas tavatingimustes võidaks liikmesriigi õiguse kohast luba pikendada kauemaks kui alalise elamisõiguse saamiseks vajalik. Alalise elamisõiguse eeldamiseks ei nõuta, et isik täidab hindamise hetkel kõik alalise elamisõiguse nõuded, kuid eeldatakse, et nende täitmine on tõenäoline. Kuna elamislubade tüübid ja eesmärgid on liikmesriigiti märkimisväärselt erinevad, otsustab liikmesriik ise, mis tüüpi elamisluba on piisav alalise elamisõiguse eeldamiseks.

X on märkimisväärse kogemusega IT-spetsialist, kellel on liikmesriigis töötamiseks väljastatud elamisluba kehtivusega üks aasta. Kui X täidab elamisloa tingimused, saab seda tähtajatult pikendada ja pärast viit aastat on X-il õigus saada liikmesriigis alaline elamisõigus.

X-iga soovib liituda tema abikaasa. Kui kõik läheb hästi, jätkab X oma erialal töötamist, seega võib eeldada, et kõnealust tüüpi elamisloa nõuded on täidetud ka edaspidi ja X saab liikmesriigi haldustava ja õigusaktide kohaselt oma elamisluba tähtajatult pikendada. Seega on X-il põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse, ja direktiiv on kohaldatav.

Samas ei ole isikul, kellele on eriotstarbel väljastatud piiratud kehtivusajaga elamisluba, mida ei saa pikendada, põhimõtteliselt põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse. Seega jääb ta direktiivi kohaldamisalast välja. Kui eriotstarbel väljastatud elamisluba või vähem kui üheaastase kehtivusajaga elamisluba pidevalt pikendatakse, kusjuures selle ainus eesmärk on hoida kõrvale artikli 3 lõikes 1 sätestatud alalise elamisõiguse eelduse nõudest, kahjustaks see direktiivi eesmärki ja direktiivi kasulikku mõju¹³. Elamisluba,

¹¹ Direktiivi artikli 2 punkt e ja nõukogu 13. juuni 2002. aasta määruse (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (muudetud nõukogu määrusega (EÜ) nr 380/2008, 18. aprill 2008), artikli 1 lõike 2 punkt a.

¹² Näiteks kui elamisluba on seotud töökohaga, tuleb hindamisel arvesse võtta kõiki juhtumiga seotud asjaolusid (nt töökoha laad, asjaomase sektori majanduslik seis, tööandja ja töötaja kavatsused) ja hindamine ei tohiks piirduda üksnes potentsiaalselt pikendatava töölepingu arvestamisega.

¹³ Analoogia alusel 4. märtsi 2010. aasta otsusega kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 43).

mille kehtivusaeg on lühem kui üks aasta, ei ole piisav. Sellega välistatakse ajutise riigis viibimise vormid, näiteks ajutiste või hooajaliste töötajate puhul.

Z töötab au pair'ina ja tal on elamisluba, mis kehtib 24 kuud ja mida ei saa pikendada. Seega ei ole Z-l põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse ja seega jääb ta direktiivi kohaldamisalast välja.

W on hooajaline töötaja, kelle elamisluba kehtib üheksa kuud. Kuna luba kehtib vähem kui üks aasta, ei ole direktiiv kohaldatav.

2.2. Pereliikmed

Artikli 4 lõikes 1 sätestatakse, et igal juhul on perekonna tuumikul, st isiku abikaasal ja alaealistel lastel, õigus perekonna taasühinemiseks. See artikkel sätestab liikmesriikide täpsed positiivsed kohustused, millele vastavad selgelt määratletud subjektiivsed õigused, pannes neile kohustuse lubada perekonna taasühinemist taotleva isiku teatud pereliikmetel perekonnaga taasühineda direktiivis kindlaksmääratud juhtudel ega jäta neile kaalutlusruumi¹⁴. Õigus perekonna taasühinemiseks on ka perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa alaealistel lastel, sh lapsendatud lapsed, kui perekonna taasühinemist taotlev isik või tema abikaasa on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel.

Vastavalt artikli 4 lõike 1 punktide c ja d teisele lausele saab liikmesriik lubada **ühisel eestkostel** olevate laste puhul taasühinemist vaid siis, kui teine eestkostja on selleks andnud oma nõusoleku. Mõiste „eestkoste” tähendab lapse isiku eest hoolitsemisega seotud õiguste ja kohustuste kogumit, eeskätt õigust määrata lapse elukoht. Mõiste „ühine eestkoste” tähendab ühiselt teostatavat eestkosteõigust, kui vastavalt kohtuotsusele või seaduse alusel ei saa üks vanemliku vastutuse kandja ilma teise vanemliku vastutuse kandja nõusolekuta otsustada lapse elukohta¹⁵.

Üldiselt tuleb vanematevahelist kokkulepet eestkoste kohta tõendada ja nõutav kokkulepe peaks olema kooskõlas liikmesriigi perekonnaõigusega ja vajaduse korral ka rahvusvahelise eraõigusega. Samas, kui konkreetsetes olukorras tekib lahendamatu takistus,¹⁶ peab liikmesriik otsustama, kuidas selles olukorras toimida. Siiski tuleb otsustada lähtuvalt lapse parimatest huvidest vastavalt artikli 5 lõikele 5¹⁷ ja iga üksikjuhtumi puhul eraldi, võttes arvesse põhjusi, miks kokkulepet ei saavutatud, ja juhtumi muid üksikasju.

Artikli 4 lõiked 2 ja 3 sisaldavad valikulisi sätteid, mille kohaselt võivad liikmesriigid lubada oma territooriumile siseneda ja seal elada ka muudel pereliikmetel, näiteks perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa vahetult ülenejad

¹⁴ 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 60).

¹⁵ Vt nõukogu määrus (EÜ) nr 2201/2003, 27. november 2003, mis käsitleb kohtualluvust ning kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist kohtuasjades, mis on seotud abieluasjade ja vanemliku vastutusega, ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1347/2000.

¹⁶ Näiteks kui perekonna taasühinemist taotleval isikul või tema abikaasal ei ole ainueestkosteõigust ja isik, kellega eestkosteõigust jagatakse, keeldub nõusolekut andmast või teda ei ole võimalik leida.

¹⁷ Vt nõukogu dokument nr 6504/00, lk 5, allmärkus 7.

lähisugulased, täiskasvanud vallalised lapsed, püsisuhtes vallalised elukaaslased ja registreeritud kooselu partnerid. Kui liikmesriik on otsustanud lubada perekonna taasühinemise nimetatud artiklites loetletud pereliikmete puhul, on direktiiv täielikult kohaldatav. Artikli 4 lõike 2 punkti a vabatahtliku sättega lubatakse perekonnaga taasühineda perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa vahetult ülenejad lähisugulased tingimusel, et 1) nad on perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa ülalpidamisel ja 2) nad ei saa päritoluriigis oma sugulastelt piisavalt tuge.

On leitud, et „**ülalpidamine**” on ELi õiguse autonoomne mõiste. Euroopa Kohus tegi sellise järelduse kohtupraktikas seoses direktiiviga 2004/38/EÜ¹⁸ (vaba liikumise direktiiv)¹⁹ ja Euroopa Kohtu sõnavalik ei viita sellele, et nimetatud järeldus kehtib ainult selle konkreetse direktiivi puhul. Kuigi tuleb silmas pidada seda, et kõnealuste direktiivide kontekst ja eesmärk on erinevad,²⁰ võivad Euroopa Kohtu poolt kasutatud ülalpidamise hindamise kriteeriumid olla *mutatis mutandis* juhiseks liikmesriikidele isiku ülalpidamise laadi ja kestuse hindamise kriteeriumide kehtestamisel artikli 4 lõike 2 punkti a kontekstis.

Euroopa Kohus on leidnud, et ülalpeetava pereliikme staatus tekib faktilise olukorra tagajärjel, mida iseloomustab asjaolu, et sellele pereliikmele osutab õiguslikku, rahalist, emotsionaalset või materiaalselt abi perekonna taasühinemist taotlev isik või tema abikaasa või partner²¹. Taotleja isikliku olukorra hindamisel peab pädev asutus võtma arvesse konkreetse juhtumi puhul asjakohaseid tegureid, nt majandusliku või füüsilise ülalpidamise määra ja perekonna taasühinemist taotleva isiku ja pereliikme sugulusastet²². Seega võib ülalpidamise mõiste sõltuvalt olukorrast ja konkreetsest pereliikmest erineda.

Selleks, et selgitada välja, kas pereliikmed on nimetatud isiku ülalpidamisel, peab liikmesriik hindama, võttes arvesse nende rahalisi ja sotsiaalseid tingimusi, kas nad vajavad materiaalselt abi, et täita oma põhivajadusi oma päritoluriigis või riigis, millest nad tulid, kui esitasid perekonna taasühinemist taotleva isikuga ühinemise taotluse²³. Ei ole kehtestatud nõudeid materiaalse abi suuruse ega ka elatustaseme kohta, et määratleda

¹⁸ Direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT L 158, lk 77).

¹⁹ Vt vaba liikumise direktiivi kontekstis: 18. jaanuari 1984. aasta otsus kohtuasjas 327/82: Ekro (EKL 1984, lk 107, punkt 11); 18. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas C-316/85: Lebon (EKL 1987, lk 2811, punkt 21); 6. märtsi 2008. aasta otsus kohtuasjas C-98/07: Nordania Finans ja BG Factoring, EKL 2008, lk I-1281, punkt 17 ning 2. aprilli 2009. a otsus kohtuasjas nr C-523/07 (ELT C 141/22, punkt 34); 5. septembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-83/11: Rahman jt (EKL C 331/6, punkt 24).

²⁰ Vaba liikumise direktiivi kohaselt on liikmesriikidel kohustus edendada ülenejate lähisugulastega taasühinemist, samas on perekonna taasühinemist käsitleva direktiivi kohaselt ülenejate lähisugulaste taasühinemine erand, mis on lubatud ainult teatud tingimuste täitmise korral.

²¹ Analoogia alusel 18. juuni 1987. aasta otsusega kohtuasjas C-316/85: Lebon (EKL 1987, lk 2811, punktid 21–22); 9. oktoobri 2004. aasta otsusega kohtuasjas C-200/02: Zhu ja Chen (EKL 2004, lk I-9927, punkt 43); 9. jaanuari 2007. aasta otsusega kohtuasjas C-1/05: Jia (EKL 2007, lk I-1, punktid 36–37); 5. septembri 2012. aasta otsusega kohtuasjas C-83/11: Rahman jt (EKL C 331/6, punktid 18–45); 6. detsembri 2012. aasta otsusega liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. ja S. (punkt 56).

²² Analoogia alusel 5. septembri 2012. aasta otsusega kohtuasjas: Rahman jt (EKL C 83/11, punkt 23).

²³ Analoogia alusel 9. jaanuari 2007. aasta otsusega kohtuasjas C-1/05: Jia (EKL 2007, lk I-1, punkt 37).

perekonna taasühinemist taotleva isiku rahalise abi vajadust²⁴. Ülalpeetava pereliikme staatus ei eelda õigust ülalpidamisele²⁵. Liikmesriik võib kehtestada erinõuded ülalpeetavuse laadi ja kestuse kohta, veendumaks, et ülalpeetavus on tõeline ja järjepidev ning seda ei ole tekitatud ainueesmärgiga pääseda liikmesriigi territooriumile ja seal elada. Samas peavad need nõuded olema kooskõlas artiklis 4 osutatud ülalpeetavusega seotud sõnade tavatähendusega ning ei tohi võtta nimetatud sättelt selle kasulikku mõju²⁶.

„Sugulaste piisava toetuse” mõistet ei tohiks artikli 4 lõike 2 punktis a osutatud vahetult ülenejate lähisugulaste puhul pidada ainult materiaalseks; mõistega jäetakse liikmesriikidele õigus otsustada, milline on piisav toetus. Nõue on täidetud, kui ükski päritoluriigis olev pereliige ei toeta kõnealust isikut seaduse kohaselt või *de facto*, st keegi ei suudaks asendada perekonna taasühinemist taotlevat isikut või tema abikaasat igapäevase ülalpidamiskohustuse täitmisel. Olukorda tuleks hinnata konkreetse juhtumi asjaolude alusel.

Kõiki käesoleva punkti sätteid tuleb kohaldada kooskõlas mittediskrimineerimise põhimõttega, mis on sätestatud eelkõige harta artiklis 21, nagu on märgitud põhjenduses 5.

2.3. Abikaasa miinimumvanus

Artikli 4 lõikega 5 lubatakse liikmesriikidel nõuda, et perekonna taasühinemist taotlev isik ja tema abikaasa oleksid jõudnud teatavasse miinimumikka, enne kui abikaasal on võimalik taasühinemist taotleva isikuga ühineda. See miinimumvanus ei tohi ületada 21 eluaastat. Seda nõuet võib kasutada üksnes parema integreerumise tagamiseks ja sundabiellude ärahoidmiseks. Seega võib liikmesriik nõuda miinimumvanust ainult sellel eesmärgil ja mitte viisil, mis kahjustaks direktiivi eesmärki ja direktiivi kasulikku mõju²⁷.

Artikli 5 lõige 5 ja artikkel 17 kohustavad liikmesriike piisavalt arvesse võtma alaealiste laste parimaid huviseid ja korraldama perekonna taasühinemise taotluste individuaalse läbivaatamise. Kui liikmesriik kehtestab miinimumvanuse nõude, peab ta ikkagi hindama juhtumipõhiselt iga taotluse asjakohaseid asjaolusid. Miinimumvanust võib arvestada taustana, kuid seda ei saa kasutada kui üldist lävendit, millest allapoole jäävad taotlused lükatakse süsteemselt tagasi, ja seda iga taotleja olukorda konkreetselt hindamata²⁸.

²⁴ Ülalpidamise üle otsustamisel tuleks eelkõige hinnata, kas kõnealuse pereliikme olukorda silmas pidades tagavad tema rahalised vahendid talle alalises elukohariigis minimaalse elatusaseme (kohtujurist Geelhoedi ettepanek 9. jaanuari 2007. aasta kohtuasjas C-1/05: Jia, punkt 96).

²⁵ Analooogia alusel 18. juuni 1987. aasta otsusega kohtuasjas C-316/85: Lebon (EKL 1987, lk 2811, punktid 21–22).

²⁶ Analooogia alusel 5. septembri 2012. aasta otsusega kohtuasjas: Rahman jt (EKL C 83/11, punktid 36–40).

²⁷ Analooogia alusel 4. märtsi 2010. aasta otsusega kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 43).

²⁸ Analooogia alusel 4. märtsi 2010. aasta otsusega kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 48).

Miinumvanuse nõue on üksnes üks tegur, mida liikmesriik peab taotluse hindamisel arvesse võtma²⁹.

Kui juhtumi hindamisel selgub, et artikli 4 lõikele 5 vastav põhjendus, st parema integreerumise tagamine ja sundabielude ärahoidmine, ei ole kohaldatav, peaks liikmesriik kaaluma erandi tegemist ja lubama perekonna taasühinemist ka siis, kui miinumvanuse nõue pole täidetud. Näiteks kui juhtumi hindamisest on selge, et tegemist ei ole kuritarvitamisega, nt ühise lapse puhul.

Y on 30aastane kolmanda riigi kodanikust perekonna taasühinemist taotlev isik, kes soovib taasühineda oma 20aastase abikaasaga, kellega ta abiellus kaks aastat tagasi ja kellega tal on kaks ühist last. Abikaasal on põhiteadmised liikmesriigi keelest. Liikmesriigis on kehtestatud minimaalne vanusepiir 21 eluaastat.

Selle juhtumi puhul võib miinumvanuse nõue olla ainult taust, seega on see üks teguritest, mida juhtumi hindamisel arvesse võtta. Asjaolu, et Y-l ja tema abikaasal on kaks ühist last, viitab sellele, et sundabielu on ebatõenäoline ja arvesse tuleb võtta ka laste huvisid.

Artiklite 4, 7 ja 8 sõnastusega on selgelt näidatud, millal peab taotleja või perekonna taasühinemist taotlev isik nõuetele vastama. Artikli 7 juhatab sisse sõnastus „perekonna taasühinemise taotluse esitamisel”, artiklites 4 ja 8 on sätestatud „enne kui abikaasal on võimalik taasühinemist taotleva isikuga ühineda” ja „enne oma pereliikmetega ühinemist”. Seega peab miinumvanuse nõue olema täidetud alates perekonna taasühinemise toimumisest ja mitte taotluse esitamise ajast. Seega peaks olema võimalik taotlused esitada ja need läbi vaadata enne seda, kui miinumvanuse nõue on täidetud, eelkõige arvestades võimalikku 9-kuulist menetlemise aega. Samas võib liikmesriik perekonna taasühinemise toimumise miinumvanusesse jõudmiseni edasi lükata.

3. TAOTLUSE ESITAMINE JA LÄBIVAATAMINE

3.1. Taotluse esitamine

Artikli 5 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriik peab määrama kindlaks, kas taotluse tema territooriumile sisenemise ja seal elamise kohta esitab perekonna taasühinemist taotlev isik või tema pereliige või -liikmed. Artikli 5 lõikes 3 on kehtestatud üldine reegel, et taotlusi esitatakse ja vaadatakse läbi, kui pereliikmed elavad väljaspool selle liikmesriigi territooriumit, kus elab perekonna taasühinemist taotlev isik.

Artikli 5 lõike 3 teise lõiguga ja põhjendusega 7 on liikmesriigil lubatud asjakohaste asjaolude puhul kohaldada erandina esimeses lõigus sätestatud üldisest reeglist direktiivi olukorras, kus perekonna ühtsust saab säilitada alates perekonna taasühinemist taotleva isiku liikmesriigis viibimise algusest³⁰. Seega võib liikmesriik asjakohastel asjaoludel

²⁹ Analoogia alusel 27. juuni 2006. aasta otsusega kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punktid 99–101).

³⁰ Artikli 3 lõikes 5 nähakse selgesõnaliselt ette, et liikmesriikidel on õigus vastu võtta või säilitada soodsamaid sätteid.

võtta taotlusi vastu siis, kui pereliikmed juba viibivad tema territooriumil. Liikmesriikidel on asjaolude asjakohasuse üle otsustamiseks palju kaalutusruumi³¹.

Liikmesriikidel on lubatud kehtestada perekonna taasühinemise taotlustele mõistlikud ja proportsionaalsed halduslõivud ning nende lõivude kehtestamisel on neil piiratud otsustamisõigus, kuni see ei ohusta direktiivi eesmärkide ja direktiivi kasuliku mõju saavutamist³². Lõivude suurus ei tohi olla määratud selliselt, et selle eesmärk või tagajärg oleks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise takistamine. Märkimisväärse rahalise mõjuga lõivud kolmandate riikide kodanikele, kes vastavad direktiivis kehtestatud tingimustele, võivad neid takistada direktiiviga kehtestatud õiguse kasutamisel ja olla seega iseenesest ülemäärased ja ebaproportsionaalsed³³. Kolmandate riikide kodanikele ja nende pereliikmetele direktiivi 2003/86/EÜ kohaselt kehtivaid lõivusid võiks võrrelda lõivudega, mis kehtivad riigi enda kodanikele sarnaste dokumentide väljastamise eest, et hinnata, kas kolmandate riikide kodanikele kehtestatud lõivud on proportsionaalsed, võttes arvesse, et need isikud ei ole ühesuguses olukorras³⁴. Lapse parimate huvide kaitsmiseks soovib komisjon liikmesriikidel vabastada alaealiste esitatud taotlused halduslõivudest. Kui liikmesriik nõuab sissesõiduviisat, tuleks viisa väljastamist hõlbustada ja viisa tuleks väljastada ilma täiendavate halduslõivudeta.

3.2. Tõendavad dokumendid

Vastavalt artikli 5 lõikele 2 tuleb perekonna taasühinemise taotlusele lisada:

- a) peresuhteid tõendavad dokumendid;
- b) artiklites 4 ja 6 ning vajaduse korral artiklites 7 ja 8 sätestatud tingimuste täitmist tõendavad dokumendid;
- c) pereliikme(te) reisidokumentide tõestatud koopiad.

Liikmesriikidel on teatav kaalutusruum, et otsustada selle üle, kas on asjakohane ja vajalik kontrollida peresuhte tõendamist vestluse või muude uurimismeetodite, sh DNA testi kaudu. Asjakohasuse ja vajaduse kriteeriumitest võib järeldada, et sellised uurimismeetodid ei ole lubatud, kui peresuhte tõendamiseks on muid sobivaid ja vähem piiravaid meetodeid. Iga taotlust, sellele lisatud tõendavaid dokumente ning vestluse ja muude uurimismeetodite asjakohasust ja vajadust tuleb hinnata iga juhtumi puhul eraldi.

³¹ Näiteks võivad liikmesriigid kaaluda erandit järgmistel juhtudel: vastsündinud lapse või viisavaba kolmanda riigi kodaniku puhul; olukorras, mida loetakse alaealise lapse parimates huvides olevaks; suhte puhul, mis algas enne liikmesriiki sisenemist ja kus partnerid on elanud koos kaua; humanitaarkaaluks jmt. Need näited ei ole ammendavad ja sõltuvad alati konkreetsest juhtumist.

³² Analoogia alusel 26. aprilli 2012. aasta otsusega kohtuasjas C-508/10: Euroopa Komisjon vs. Madalmaade Kuningriik (punktid 62, 64–65).

³³ Analoogia alusel 26. aprilli 2012. aasta otsusega kohtuasjas C-508/10: Euroopa Komisjon vs. Madalmaade Kuningriik (punktid 69–70, 74 ja 79).

³⁴ Analoogia alusel 26. aprilli 2012. aasta otsusega kohtuasjas C-508/10: Euroopa Komisjon vs. Madalmaade Kuningriik (punkt 77).

Vallaliste elukaaslaste peresuhteid võib lisaks sellistele asjaoludele nagu ühine laps, varasem kooselu, kooselu registreeritus tõendada mis tahes muude usaldusväärsete tõendusmaterjalide abil, et näidata suhte stabiilsust ja pikaajalisust, nt kirjavahetuse, ühiste arvete, pangakontode või kinnisvara omandi jms kaudu.

3.3. Menetluse kestus

Artikli 5 lõikega 4 on kehtestatud liikmesriikidele kohustus teatada võimalikult kiiresti kirjalikult oma otsusest taotluse kohta. Põhjenduses 13 on täpsustatud, et taotluse läbivaatamise menetlused peaksid olema tõhusad ja juhitavad, võttes arvesse liikmesriikide haldusasutuste tavalist töökoormust.

Seega tuleks standardtaotlust üldise reeglina tavalise töökoormuse tingimustes menetleda kiiresti ja tarbetute viivitusteta. Kui töökoormus ületab märkimisväärselt haldussuutlikkust või kui taotlust tuleb edasi uurida, võib maksimaalne, üheksakuuline tähtaeg olla põhjendatud. Üheksakuuline ajavahemik algab taotluse esimesest esitamisest, mitte liikmesriigi väljastatud teatisest, mis kinnitab taotluse vastuvõtmist.

Artikli 5 lõike 4 teises lõigus sätestatud üheksakuulise tähtaja pikendamise erand on põhjendatud vaid taotluse läbivaatamise keerukusega seotud erandlikel asjaoludel. Seda erandit tuleks tõlgendada kitsalt³⁵ ja iga juhtumi puhul eraldi. Seda võimalust kasutada sooviv liikmesriigi ametiasutus peab sellist pikendamist põhjendama, tõendades, et konkreetse juhtumi läbivaatamine on keerukas erandlikel asjaoludel. Haldussuutlikkuse probleemidega ei saa erandkorras pikendamist põhjendada, pikendamine peab olema rangelt nii lühike, kui on vaja aega otsuse tegemiseks. Taotluse läbivaatamise keerukusega seotud erandlikud asjaolud võivad näiteks olla vajadus hinnata peresuhet mitmetes pereüksustes, suur kriis päritoluriigis, mis takistab juurdepääsu haldusregistritele, raskused pereliikmete ärakuulamise korraldamisel päritoluriigis julgeoleku olukorra tõttu või raske juurdepääs diplomaatilistele missioonidele või lapse hooldusõiguse otsustamise korral, kui vanemad elavad lahus.

Artikli 5 lõikes 4 on sätestatud, et otsusest tuleb teatada kirjalikult ja kui vastus on negatiivne, tuleb seda õiguslikult ja faktiliselt põhjendada, et võimaldada taotlejal kasutada otsuse vaidlustamise õigust³⁶.

4. PEREKONNA TAASÜHINEMISE ÕIGUSE KASUTAMISE NÕUDED

4.1. Avalik kord, avalik julgeolek ja rahvatervis

Artikli 6 lõigetega 1 ja 2 on liikmesriikidel lubatud taotlus tagasi lükata, tühistada või keelduda selle pikendamisest seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervisega. Põhjenduses 14 on esitatud teatav ettekujutus sellest, mida need mõisted hõlmavad. Oma perekonna taasühinemist sooviv isik ei tohiks ohustada avalikku korda ja julgeolekut. Mõiste „avalik kord” võib hõlmata süüdimõistmist raske kuriteo eest. Mõisted „avalik kord” ja „avalik julgeolek” hõlmavad juhtumeid, kus kolmanda riigi kodanik kuulub terrorismi toetavasse ühendusse, toetab sellist ühendust või on ekstremistlike taotlustega.

³⁵ Analoogia alusel 4. märtsi 2010. aasta otsusega kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 43).

³⁶ Vt artikkel 18.

Lisaks eelmainitule aga jäetakse nende mõistete määratlemine enamasti liikmesriigi otsustada, võttes arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu asjakohast kohtupraktikat. Kuigi Euroopa Kohtu asjakohane kohtupraktika ei ole otseselt seotud kolmandate riikide kodanikega, võib seda *mutatis mutandis* kasutada taustana kõnealuste mõistete määratlemisel analoogia alusel³⁷.

Liikmesriigid peaksid taotluste hindamisel kohaldama proportsionaalsuse põhimõtet. Artikli 6 lõike 2 teine lõik sätestab, et liikmesriigid on otsust tehes kohustatud võtma arvesse iga juhtumi konkreetseid asjaolusid (artikkel 17) ja avaliku korra või avaliku julgeoleku vastu sooritatud õigusrikkumise raskust või laadi või taotlejaga seotud ohte. Ka põhjenduses 14 on sätestatud, et perekonna taasühinemist võib keelata üksnes nõuetekohaselt põhjendatud alustel.

Rahvatervise nõuet võib kasutada üksnes siis, kui ilmneb oht üldsusele, mida ei saa tervisekaitsemeetmetega hõlpsalt vältida. Pikaajaliste elanike direktiivi sarnastest sätetest võib olla kasu rahvatervise määratlemisel perekonna taasühinemise kontekstis, sest neid sätteid kohaldatakse sarnastes olukordades, need käsitlevad samuti kolmandate riikide kodanikke ja täidavad sama eesmärki³⁸.

Ainukesed haigused, mida saab lugeda ohuks rahvatervisele, on Maailma Terviseorganisatsiooni asjakohastes dokumentides määratletud haigused ning sellised muud nakkushaigused, mille suhtes kehtivad sätted vastuvõtva riigi kodanike kaitsmiseks. Liikmesriigid võivad nõuda arstlikku läbivaatust välistamiseks, et pereliige ei põe kõnealuseid haigusi. Selliseid arstlikke läbivaatusi ei tohi korraldada süsteemselt.

4.2. Majutuse nõue

Artikli 7 lõike 1 punkti a kohaselt võib liikmesriik nõuda tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on samas piirkonnas elava sarnase perekonna jaoks normaalseks peetav majutus, mis vastab asjaomase liikmesriigi üldistele tervishoiu- ja ohutusnormidele. Majutuse hindamise üle otsustab liikmesriik, kuid kehtestatud kriteeriumid ei tohi olla diskrimineerivad ja selle sättega määratletakse nõuete ülempiir. Majutuse suuruse, hügieeni ja ohutuse kriteeriumid ei tohi olla rangemad samas piirkonnas elava sarnase perekonna jaoks kehtivatest kriteeriumidest (võttes arvesse pereliikmete arvu ja sotsiaalset staatust). Mõiste „sama piirkond” tähendab geograafilisi üksusi, mille vahel võib esineda taseme erinevusi näiteks omavalitsuse või piirkonna tasandil. Liikmesriigi kehtestatud nõuded peaksid olema läbipaistvad ja riigi õigusaktides selgelt määratletud.

Kõnealuse sätte eesmärk on tagada piisav majutus perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikmete jaoks. Seega saab nimetatud nõude täitmise üle otsustada kas perekonna taasühinemist taotleva isiku olukorra põhjal taotluse esitamise hetkel või mõistliku eelduse alusel, et majutus on saadaval siis, kui pereliige/-liikmed perekonna taasühinemist taotleva isikuga ühinevad.

³⁷ Kuigi direktiivi 2004/38/EÜ kontekst, eesmärk ja õiguskord ei ole sama, võib vaba liikumise direktiivi 2009. aasta suuniste (KOM(2009) 313 lõplik, lk 10–14) 3. punktis osutatud kohtupraktikat kasutada *mutatis mutandis* taustana liikmesriikidele ja nende kohtutele.

³⁸ Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta) artikkel 18.

Näiteks saab tõendina kasutada rendi- või ostulepingut. Piiratud kehtivusega rendilepingu võib tunnistada ebapiisavaks. Pika ooteperioodi ja menetlusaja puhul võib olla ebaproportsionaalne ning direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju kahjustav nõuda nimetatud nõude täitmist taotluse esitamise hetkel, kuna see suurendaks perekonna taasühinemist taotleva isiku rahalist ja halduskoormust märgatavalt. Selliste erijuhtumite puhul soovib komisjon liikmesriikidel kasutada teatavat paindlikkust. Näiteks võiks liikmesriik tõendina aktsepteerida tingimuslikku rendilepingut, mis jõustub siis, kui perekonna taasühinemise luba on saadud ja pereliikmed on riiki sisenenud.

4.3. Haiguskindlustuse nõue

Artikli 7 lõike 1 punkti b kohaselt võib liikmesriik nõuda tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on ennast ja pereliikmeid kattev haiguskindlustus kõikide riskide vastu, mis on harilikult hõlmatud ka asjaomase liikmesriigi enda kodanike puhul.

Kui kõnealuses liikmesriigis kehtib üldine kohustuslik tervisekindlustus, mis on kättesaadav ja kohustuslik ka kolmandate riikide kodanikest elanikele, eeldatakse selle nõude täitmist. Komisjon leiab, et täiendava eratervisekindlustuse nõudmine oleks tarbetult koormav ja kahjustaks direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju. Kui liikmesriigis kehtib vabatahtlik osamaksepõhine kindlustusskeem, saab kõnealust nõuet täita järgmiselt:

- a) süsteem, millega tervisekindlustus tagatakse pereliikmele perekonna taasühinemisel, või
- b) eratervisekindlustus, mis katab riskid, mis on harilikult hõlmatud ka asjaomase liikmesriigi enda kodanike puhul.

4.4. Piisava sissetuleku nõue

Artikli 7 lõike 1 punkti c kohaselt võib liikmesriik nõuda tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalisüsteemi abita ülal pidada. Chakrouni kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et kuna perekonna taasühinemise lubamine on üldine reegel, tuleb seda nõuet tõlgendada rangelt. Seega ei tohiks liikmesriikide kaalutlusruumi kasutada viisil, mis kahjustaks direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju³⁹. Lisaks täpsustas Euroopa Kohus, et seda nõuet tuleb kasutada pidades silmas harta artiklit 7 ning artikli 24 lõikeid 2 ja 3, mis kohustavad liikmesriiki vaatama perekonna taasühinemise taotlusi läbi asjaomaste laste huvidest lähtudes ja perekonnaelu soodustamise eest hoolitsedes⁴⁰.

Sissetuleku **stabiilsuse** ja **korrapärasuse** hindamine peab põhinema prognoosil, kas on mõistlik eeldada, et sissetulek on lähitulevikus kättesaadav, nii et taotleja ei pea sotsiaalisüsteemist abi taotlema. Selleks peab taotleja esitama tõendid, et talle on teataval tasemel sissetulek kättesaadav ja selle korrapärast kättesaadavust saab eeldada ka tulevikus. Üldiselt loetakse piisavaks tõendiks alalist töölepingut.

³⁹ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08, Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 43) ja 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. ja S. (punkt 74).

⁴⁰ 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. ja S. (punkt 82).

Liikmesriikidel soovitatakse võtta arvesse tööturu tegelikku seisut, kuna alalised töölepingud võivad muutuda üha ebatavalisemaks, eriti töösuhte alguses. Kui taotleja esitab tõendina muud tüüpi töölepingu, näiteks pikendatava ajutise töölepingu, ei soovitata liikmesriikidel taotlusest automaatselt keelduda üksnes lepingu tüübi tõttu. Sellistel juhtudel tuleb hinnata kõiki konkreetse juhtumi asjakohaseid asjaolusid.

Teatavatel juhtudel võib ajutine tööleping olla tavapärane, näiteks IT, meedia või loomevaldkonnas, kusjuures isiku sissetulek võib olla stabiilne ja korrapäraselt kättesaadav. Muud sissetuleku kättesaadavuse hindamise tegurid võivad näiteks olla perekonna taasühinemist taotleva isiku kvalifikatsioon ja oskused, struktuurne tööpuudus tema valdkonnas või liikmesriigi tööturu olukord. Teatavate varasemal perioodil kogutud konkreetsete summade kättesaadavus võib kindlasti olla tõendiks, kuid seda ei saa nõudena kehtestada, sest sellega kaasneks lisatingimus ja ooteaeg, mida direktiivis ette nähtud pole, eriti kui perekonna taasühinemist taotlev isik oma karjääri alles alustab.

Mis puutub sissetuleku **liiki**, siis see võib olla töötasu või ka muul viisil saadav sissetulek, näiteks füüsilisest isikust ettevõtjana saadav sissetulek, perekonna taasühinemist taotlevale isikule kättesaadavad eravahendid, perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema pereliikme varasematel sisse maksetel põhinevad maksed (nt pension või invaliidsusmaksed).

Lisaks näitab sissetuleku **piisavuse** nõude hindamine (piisav, stabiilne ja korrapärane sissetulek), mida täiendab nõue „**ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi abita**”, et viimane nõue on sissetuleku nõude täitmise hindamisel põhikriteerium. Sotsiaalabi on abi, mida annavad riigiasutused kas riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil inimesele, käesoleval juhul perekonna taasühinemist taotlevale isikule, kellel ei ole stabiilset ja korrapärast sissetulekut, millega ennast ja oma perekonda ülal pidada, ja kes võib seetõttu hakata oma liikmesriigis elamise perioodi vältel koormama vastuvõtva riigi sotsiaalabisüsteemi⁴¹. See on liidu õiguse autonoomne mõiste, mida ei saa määratleda viitega liikmesriigi õiguse mõistetele⁴². Euroopa Kohus on leidnud, et seda mõistet saab tõlgendada nii, et sellega peetakse silmas abi, mis täiendab stabiilse, korrapärase ja piisava sissetuleku puudumist, mitte aga abi, mis võimaldab rahuldada erakorralisi või ootamatuid vajadusi⁴³. Seega ei lubata liikmesriigil väljendiga „sotsiaalabisüsteemi abil” kehtestada perekonna taasühinemise osas õigusnorme, mis toovad kaasa selle, et perekonna taasühinemist ei võimaldata perekonna taasühinemist taotlevale isikule, kes on tõendanud, et tal on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada, kuid kellel tema sissetuleku suuruse tõttu on õigus saada eritoetusi, selleks et katta erilisi, individuaalselt määratletud elamiseks vajalikke kulusid, saada sissetulekust sõltuvaid maksuvabastusi kohalikest omavalitsustelt või õigus sissetulekut toetavatele meetmetele⁴⁴.

Liikmesriikidel on lubatud perekonna taasühinemist taotleva isiku sissetuleku hindamisel ja sotsiaalabi suuruse määratlemisel võtta arvesse **liikmesriigi palkade ja pensionide**

⁴¹ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 46); vt analoogia alusel 19. septembri 2013 otsus kohtuasjas C-140/12: Brey, punkt 61).

⁴² 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 45).

⁴³ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 49).

⁴⁴ 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. ja S. (punkt 73); 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 52).

miinimumtaset ning pereliikmete arvu. Chakrouni kohtuasjas rõhutas Euroopa Kohus, et kõnealust nõuet tuleb tõlgendada kitsalt ja viisil, mis ei kahjusta direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju⁴⁵. Seega tuleks liikmesriigi palkade miinimumtaset arvestada ülempiiriks, mida liikmesriik võib nõuda, välja arvatud juhul, kui liikmesriik otsustab võtta arvesse pereliikmete arvu.

Lisaks võib liikmesriik määrata kindla summa **võrdlussummana**, kuid kuna vajadused võivad isikust sõltuvalt oluliselt erineda, ei tohi kehtestada minimaalset sissetulekut, millest väiksema summa korral keeldutakse perekonna taasühinemist lubamast, ja seda iga taotleja olukorda konkreetselt hindamata vastavalt artiklile 17⁴⁶. Seega ei saa taotlusest keelduda üksnes põhjusel, et taotleja sissetulek ei küündi võrdlussummani. Enne taotluse kohta otsuse langetamist tuleb hinnata konkreetse juhtumi kõiki elemente.

Euroopa Kohus leidis, et *põhimõtteliselt* on perekonna taasühinemist taotleva isiku sissetulek see, mille hindamist taasühinemise taotluste puhul nõutakse, ja mitte selle kolmanda riigi kodaniku sissetulek, kelle jaoks elamisloa taotletakse perekonna taasühinemise õiguse alusel⁴⁷. Samas viitab Euroopa Kohus, kasutades sõna „põhimõtteliselt”, et liikmesriigid võivad võtta pereliikmete sissetulekut arvesse või teha selle reegli puhul üksikjuhtumites erandeid, kui seda saab konkreetsete asjaoludega põhjendada⁴⁸.

Lisaks on Euroopa Kohus leidnud, et seda nõuet kohaldavad liikmesriigi õigusaktid ei tohi eristada peresuhteid selle alusel, kas need loodi enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku sisenemist liikmesriiki. Perekonna taasühinemist taotleva isiku võimalus saada korrapärast ja piisavat sissetulekut, et ennast ja oma perekonda ülal pidada, ei saa kuidagi sõltuda hetkest, mil ta oma perekonna löi⁴⁹.

4.5. Integratsioonimeetmed

Komisjon tunnistab liikmesriikide kaalutlusruumi selle üle otsustamisel, kas nõuda kolmandate riikide kodanikelt integratsioonimeetmete täitmist ja töötada välja meetmed, mis on nende enda riigi kontekstis asjakohased⁵⁰. Samas rõhutab komisjon, et selliste meetmete eesmärk on soodustada pereliikmete integratsiooni. Nende meetmete vastavus direktiivile sõltub sellest, kas nad täidavad kõnealust eesmärki ja kas nende puhul

⁴⁵ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punktid 43 ja 47).

⁴⁶ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 48).

⁴⁷ 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. ja S. (punkt 72).

⁴⁸ Samas, elamisloa pikendamise hetkest kehtestatakse liikmesriigile artikli 16 lõike 1 punktiga a kohustus võtta olukorras, kus perekonna taasühinemist taotleval isikul ei ole liikmesriigi sotsiaalsüsteemi abita piisavalt sissetulekut, arvesse pereliikmete panust leibkonna sissetulekusse. Kuna seda ei keela sõnaselgelt ükski säte, võib liikmesriik võtta pereliikmete panuse arvesse ka esimese elamisloa taotlemise hetkest.

⁴⁹ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punktid 64–66).

⁵⁰ Integratsiooni kohta vt sisserändajate Euroopa Liitu integreerimise poliitika ühised aluspõhimõtted, Euroopa Liidu Nõukogu, nõukogu 2618. istung (justiits- ja siseasjad), 19. november 2004, dokument 14615/04 (presse 321), ja komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökava” (20.7.2011, KOM(2011) 455 lõplik).

järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet. Seega sõltub meetmete vastavus meetmete kavandamisest, korraldamisest ja nendele juurdepääsust ning sellest, kas meetmed või nende mõju täidavad muud eesmärki peale integratsiooni. Kui integratsioonimeetmeid kasutatakse tegelikkuses perekonna taasühinemise piiramiseks, oleks see perekonna taasühinemise lisanõue. See takistaks direktiivi eesmärki edendada perekonna taasühinemist ja direktiivi kasulikku mõju⁵¹.

Seega võib liikmesriik kehtestada nõude, mille kohaselt peavad pereliikmed vastama artikli 7 lõike 2 kohastele integratsioonimeetmetele, kuid see ei tohi olla vältimatu tingimus, millest perekonna taasühinemise õigus sõltub. Artikli 7 lõikes 2 sätestatud **integratsioonimeetmete** laad erineb artikli 4 lõikes 1 ja artikli 7 lõikes 1 ette nähtud tingimustest. Esiteks lubatakse artikli 4 lõikega 1 – üksnes rakendamiskeeluna⁵² – liikmesriigil kontrollida üle 12aastaste laste puhul, kes saavad liikmesriigi territooriumile ülejäänud pereliikmetest sõltumatult, kas need lapsed vastavad **integratsiooninõudele** enne sisenemis- ja elamisloa andmist⁵³. Teiseks võib liikmesriik artikli 7 lõike 1 kohaselt nõuda tõendeid selle kohta, et need tingimused on täidetud või eeldatavalt täidetavad. Neid nõudeid saab seega lugeda **eeltingimusteks**, mida liikmesriik võib perekonna taasühinemist taotlevalt isikult nõuda enne pereliikmetele sisenemis- ja elamisloa andmist.

Samas lubatakse artikli 7 lõikega 2 liikmesriikidel nõuda kolmandate riikide kodanike vastavust **integratsioonimeetmele**. Liikmesriigid võivad nõuda, et pereliikmed teeksid enne või pärast liikmesriiki saabumist teatavaid jõupingutusi, et näidata oma valmisolekut integreeruda, näiteks nõudes osalemist keele- või integratsioonikursustel. Kuna nende meetmete eesmärk on hõlbustada integratsiooniprotsessi, tähendab see ka seda, et viisid, kuidas liikmesriik seda saavutab, ei saa olla piiramatud.

Artikli 7 lõige 2 annab võimaluse nõuda, et sisserändaja teeks nõutud jõupingutusi selleks, et ta oleks võimeline oma argielu elama ühiskonnas, millesse ta peab integreeruma, ja liikmesriigi võimalust kontrollida, kas isik näitab üles nõutud valmisolekut oma uude keskkonda integreeruda. Integreerumise valmisoleku kontroll võib toimuda selleks eesmärgiks vajalike baasoskuste eksami vormis. See eksam peaks olema sootundlik, et võetaks arvesse osade naiste eriolukorda, näiteks madalat haridustaset. Eksami raskusaste, osalemise tasu, juurdepääs eksamiks valmistumiseks vajalikele õppematerjalidele ja juurdepääs eksamile endale ei tohi takistada selle eesmärgi saavutamist⁵⁴. Teisisõnu, liikmesriigi nõutavate integratsioonimeetmete tagajärg ei tohi olla kohustus, mis on tegelikult perekonna taasühinemise võimalust piirav meede. Vastupidi, meetmed peavad toetama perekonna taasühinemise saavutamist.

Veelgi enam, integratsioonimeetmed peavad olema proportsionaalsed ja neid tuleb kohaldada vajaliku paindlikkusega, tagamaks, et juhtumipõhiselt ja eriolusid arvestades

⁵¹ 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 43).

⁵² Rakendamiskeelu eesmärk on kajastada laste võimet integreeruda noorelt (põhjendus 12).

⁵³ Sellise inimrühmade vahelise eristuse õiguspärasus kinnitati 27. juuni 2006. aasta otsusega kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 75).

⁵⁴ Statistika ja poliitika kvalitatiivsetest mõjuhindamistest võib nähtuda, et teatavad meetmed takistavad tegelikult perekonna taasühinemist.

võib perekonna taasühinemist lubada ka siis, kui integratsiooninõuded ei ole täidetud⁵⁵. Seepärast peavad liikmesriigid võimaldama erandi, edasilükkamise või muu integratsioonimeetme kohaldamise tegelikku võimalust, kui kõnealuse sisserändaja puhul on tegemist teatavate eriprobleemide või isiklike asjaoludega.

Isiklikud eriasjaolud, mida võib arvesse võtta, on näiteks kognitiivsed võimed, kõnealuse isiku haavatav olukord, erijuhtumid seoses juurdepääsu puudumisega õppele ja eksamiruumidele või muud erakordselt rasked olukorrad. Eritähelepanu tuleks pöörata ka asjaolule, et paljudes maailma osades on naistel ja tüdrukutel väiksem juurdepääs haridusele ja nad võivad olla madalama kirjaoskuse tasemega kui mehed. Seepärast ei tohi liikmesriigid keelata artikli 4 lõikes 1 osutatud pereliikmel liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal viibida üksnes seetõttu, et ta ei suutnud veel välismaal viibides liikmesriigi õigusaktides sätestatud integratsioonieksamit sooritada⁵⁶.

Komisjon arvestab, et liikmesriik peaks tagama pereliikmetele vajalikud integratsioonimeetmed, mille abil nad saaksid oma uue elukohamaa kohta teadmisi ja keeleoskuse, mis hõlbustaksid integratsiooniprotsessi. Seepärast arvestab komisjon, et pakutavad keele- ja integratsioonikursused peaksid olema kättesaadavad (mitmes asukohas), tasuta või vähemalt taskukohased ja isiku vajadustele kohandatud, sh sooga seotud vajadused (nt lapsehoiuvõimalused). Kuigi asukohariigist lahkumise eelsed integratsioonimeetmed, mis pakuvad teavet ja koolitust enne rände toimumist, võivad osutada rändajatele kasulikuks oma uueks eluks ettevalmistamisel, võivad vastuvõtvas riigis rakendatavad integratsioonimeetmed olla sageli tõhusamad.

4.6. Ooteaeg

Artikliga 8 jäetakse liikmesriikidele piiratud kaalutlusruum, mille põhjal nad võivad nõuda maksimaalselt kaheaastast liikmesriigis seaduslikult elamise aega, enne kui perekonna taasühinemist taotleb isik saab oma pereliikmetega taasühineda. Kui liikmesriik otsustab seda võimalust kasutada, ei tohi ta rakendada üldist ooteaega, mis kehtib kõigi taotlejate puhul võrdselt, võtmata arvesse üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid ja alaealiste laste parimaid huvisid⁵⁷. Euroopa Kohus on rõhutanud, et liikmesriigis elamise kestus on vaid üks nendest asjaoludest, mida liikmesriik peab taotluse läbivaatamisel arvestama, ja ooteaega ei saa peale sundida, võtmata erinevatel juhtudel arvesse kõiki olulisi asjaolusid ning arvestades samas piisavalt alaealiste laste parimaid huvisid⁵⁸.

Selle sätte eesmärk on võimaldada liikmesriikidel tagada, et perekonna taasühinemine toimub heades tingimustes pärast seda, kui perekonna taasühinemist taotleb isik on vastuvõtvas riigis elanud piisavalt pikka aega, et võiks eeldada püsivat elama asumist ja

⁵⁵ Kui perekonna taasühinemisest integratsioonieksami mittesooritamise tõttu automaatselt keeldutakse, võib see olla vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 17, artikli 5 lõikega 5 ja artikliga 8.

⁵⁶ Ainus olukord, kus integratsiooniprobleemid võivad keeldumist õigustada, on sätestatud artikli 4 lõike 1 viimases lõigus, kui liikmesriik on teinud kindlaks, et integratsiooninõuet ei ole täidetud.

⁵⁷ Artikkel 17 ja artikli 5 lõige 5.

⁵⁸ 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punktid 99–101).

teatavat integreerumisastet⁵⁹. Ooteaja ja selle kestuse vastavus direktiivile sõltub sellest, kas nõue täidab kõnealust eesmärki ja kas selle puhul järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet. Selleks, et vältida ebaproportsionaalset mõju perekonnaelule, soovivad komisjon liikmesriikidel hoida ooteaega nii lühikesena kui seda on tingimata vaja sätte eesmärgi saavutamiseks, eriti alaealisi lapsi hõlmavate juhtumite puhul.

Komisjon on seisukohal, et perekonna taasühinemist taotleva isiku seadusliku riigis viibimise tuvastamiseks tuleks arvesse võtta kogu perioodi, mil kõnealune isik on liikmesriigi territooriumil selle liikmesriigi õigusaktide kohaselt viibinud, alates selle perioodi esimesest päevast. See võib olla elamine elamisloa või mõne muu loa alusel, mis riigis viibimist seaduslikult võimaldab. Samas tuleks sellest välja arvata perioodid, mis hõlmavad isiku ebaseadusliku viibimise aktsepteerimist liikmesriigis ja tagasisaatmise edasilükkumist.

Liikmesriigid võivad nõuda, et seaduslik liikmesriigis viibimine oleks järjestikune, võttes arvesse sätte eesmärki saavutada teatav stabiilsuse ja integratsiooni tase. Siiski võib lubada ka viibimise katkestamist, kui see ei ohusta kõnealust eesmärki. Katkestused võivad hõlmata näiteks järgmist: ajutine puudumine (nt töölähetus, puhkus või perekonna külastamine päritoluriigis jne) või lühike ebaseadusliku riigis viibimise aeg (nt elamisloa kehtivusaja ületamine hilja esitatud pikendustaotluse või pika menetlusaja tõttu). Seaduslik riigis viibimine, mis toimub enne seda, kui perekonna taasühinemist taotlev isik saab vähemalt üheaastase kehtivusega elamisloa nagu on nõutud artikli 3 lõikes 1, tuleks samuti arvestada seadusliku riigis viibimise aja sisse.

X on kolmanda riigi kodanik, kes on liikmesriigis seaduslikult viibinud üheksa kuud järjest. Täna sai X üheaastase kehtivusega elamisloa, mida saab tähtajatult pikendada. X soovib, et tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa temaga ühineks, ja esitab perekonna taasühinemise taotluse ja tunneb huvi, millal tema abikaasa saab temaga ühineda.

Liikmesriigis on kehtestatud ooteaeg ja X-i puhul loeb liikmesriik proportsionaalseks maksimaalset kaheaastast seaduslikult riigis viibimise aega, et võimaldada perekonna taasühinemist heades tingimustes. Sellisel juhul saab X-i abikaasa temaga ühineda järelejäänud ooteaja lõppedes, st pärast 15 kuu möödumist.

Komisjoni hinnangul ei sisalda ooteaeg seda perioodi, mis kulub liikmesriigil artikli 5 lõike 4 kohasele taotluse läbivaatamisele⁶⁰. Kumbki kõnealustest perioodidest võib vastavalt konkreetsele juhtumile alata ja lõppeda eri ajal või ka omavahel kattuda. Komisjon võtab arvesse, et taotluse võib esitada hetkest, mil perekonna taasühinemist taotlev isik saab vähemalt üheaastase kehtivusajaga elamisloa ja tal on põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse,⁶¹ kuid liikmesriigid võivad perekonna taasühinemise lubamisega viivitada kuni nende õigusaktides sätestatud ooteaja lõpuni.

⁵⁹ 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punktid 97–98).

⁶⁰ Ooteaeg on perekonna taasühinemise õiguse kasutamisel vabatahtlik nõue; läbivaatamise aeg on liikmesriikidele taotluste menetlemiseks ja läbivaatamiseks ette nähtud tähtaeg.

⁶¹ Artikkel 3 lõige 1.

Y on kolmanda riigi kodanik, kes on just liikmesriiki saabunud ja saab kohe pikendatava elamisloa kehtivusega kaks aastat. Y soovib, et tema abikaasa ja kaks alaealist last temaga ühineksid, ja esitab perekonna taasühinemise taotluse.

Y puhul arvestab liikmesriik, et Y ja tema abikaasa on juba väljendanud kõrget integratsioonimäära. Laste huvides otsustab liikmesriik, et ooteaega ei nõuta. Kuid halduspiirangute tõttu toimub taotluste menetlemisel kuhjumine ja liikmesriik jõuab selle otsuseni alles üheksa kuu pärast. Y saab oma abikaasa ja lastega taasühineda otsuse saamise hetkest.

Euroopa Kohus on leidnud, et direktiivi reeglid, välja arvatud artikli 9 lõige 2, on kohaldatavad nii abielu puhul, mis sõlmiti enne seda, kui perekonna taasühinemist taotlev isik liikmesriiki elama asus, kui ka abielu puhul, mis sõlmiti pärast seda,⁶² seega ei saa nende kahe olukorra puhul ooteajaga seoses vahet teha. Kuigi komisjon jagab liikmesriikide muret seoses perekonna taasühinemise õiguse võimaliku väärkasutamisega, ei tohi kasutada ooteaja nõuet, kui selle eesmärk on üksnes väärkasutamise vältimine. Artikli 8 ainueesmärk on nõuda teataval määral stabiilset riigis viibimist ja integratsiooni, et tagada perekonna taasühinemine heades tingimustes. Näiliku abielu takistamiseks on kättesaadavad sobivamad meetmed, näiteks juhtumipõhine hindamine.

Z on kolmanda riigi kodanik, kes on üliõpilasena liikmesriigis seaduslikult viibinud neli aastat. Pärast ülikooli lõpetamist võtab Z vastu tööpakkumise ja saab uue, üheaastase kehtivusega elamisloa, mida saab tähtajatult pikendada. Vahepeal kohtub Z D-ga, kes on kolmanda riigi kodanik, ja alustab temaga suhet. 13 kuu pärast nad abielluvad ja taotlevad perekonna taasühinemist, et D saaks temaga ühineda.

Z puhul on maksimaalse kaheaastase ooteaja nõue juba täidetud ja D saab Z-ga ühineda niipea, kui saab otsuse teatise.

5. PERELIIKMETE SISENEMINE LIIKMESRIIKIDE TERRITOORIUMILE JA SEAL ELAMINE

5.1. Liikmesriiki sisenemine, pikaajalised viisad ja elamisload

Artikli 13 lõikes 1 on nõutud, et niipea kui perekonna taasühinemise taotlus on rahuldatud, on liikmesriik kohustatud tagama pereliikmetele kõik võimalused nõutavate viisade hankimiseks. See tähendab, et kui taotlus on rahuldatud, peaks liikmesriik tagama viisade kiire menetlemise, vähendama lisahalduskoormuse miinimumini ja vältima perekonna taasühinemise nõuete täitmise korduvat kontrollimist. Kuna pereliikme liikmesriigis viibimise eesmärk on pikaajaline, ei tohiks väljastatav viisa olla lühiajaline.

Kui juurdepääs reisidokumentidele ja viisadele on eriti raske või ohtlik ja seega võib esineda ebaproportsionaalne oht või perekonna taasühinemise õiguse kasutamise praktiline takistus, soovitatakse liikmesriikidel kaaluda juhtumi üksikasju ja päritoluriigi olusid. Erandjuhtudel soovitatakse liikmesriikidel, näiteks kui on tegemist mittetoimiva riigiga või suure sisejulgeolekuohuga riigiga, aktsepteerida Rahvusvahelise Punase Risti Komitee väljastatud tagasipöördumistunnistusi, väljastada liikmesriigi ühesuunaline

⁶² 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punktid 59–64).

reisiluba või pakkuda pereliikmetele võimalust väljastada neile viisa nende liikmesriiki saabumisel.

Viisade halduslõivud on lubatud, kuid need ei tohi olla ülemäära suured ja ebaproportsionaalsed. Lõivude eesmärk või tagajärg ei tohi olla direktiiviga antud õiguste kasutamise takistamine ja seeläbi direktiivi kasuliku mõju takistamine⁶³.

Artikli 13 lõikes 2 on sätestatud, et liikmesriik peab andma pereliikmetele pikendatava ajutise elamisloa, mille kehtivusaeg on vähemalt üks aasta. Artikli 13 lõike 3 kohaselt ei tohiks pereliikmele antud elamisluba kehtida põhimõtteliselt kauem kui perekonna taasühinemist taotleva isiku elamisluba. Seega, et perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikmete elamislubade kehtivust ajaliselt ühtlustada, võivad liikmesriigid väljastada elamislubasid, mille kehtivusaeg on lühem kui üks aasta. Samas on selle reegli puhul lubatud erandid, näiteks juhul kui perekonna taasühinemist taotleva isiku elamisluba kehtib vähem kui üks aasta, kuid on kindel, et seda pikendatakse.

5.2. Juurdepääs tööturule

Perekonna taasühinemist taotleva isiku pereliikmetel on õigus saada juurdepääsu tööturule ja tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana samal viisil kui perekonna taasühinemist taotleval isikul, välja arvatud artikli 14 lõigetes 2 ja 3 sätestatud valikuliste piirangute korral. Liikmesriigid võivad mitte rohkemaks kui 12 kuuks kehtestada tingimused, mille alusel pereliikmed võivad tasustataval tööl või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseda. Selle ajavahemiku jooksul võib liikmesriik piirata ka juurdepääsu oma tööturule või isegi korraldada tööturu uuringu. Pärast 12-kuulise ajavahemiku möödumist on liikmesriigid kohustatud lubama pereliikmetel teha tasustatavat tööd või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana, eeldusel, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on selline luba.

Liikmesriigid võivad tasustatava töö tegemise või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise õigust piirata vahetult ülenejate pereliikmete ja täiskasvanud vallaliste laste puhul, kuid mitte direktiivi kohaselt liikmesriiki lubatud pereliikmete puhul. Tööturule juurdepääsu tagamine liikmesriiki lubatud pereliikmete puhul, kes jäävad direktiivi kohaldamisalast väljapoole, on täielikult liikmesriigi otsustada. Komisjon soovib selleks, et edendada pereliikmete integratsiooni,⁶⁴ võidelda vaesuse lõksu vastu ja vältida kutseoskuste vähendamist, hoida pereliikmete, eelkõige naiste, tööturule juurdepääsu piiranguid minimaalsetena.

5.3. Juurdepääs autonoomsele elamisloale

Artikli 15 lõikes 1 sätestatakse, et hiljemalt viis aastat pärast pereliikme liikmesriigis elamist ja tingimusel, et talle ei ole muul põhjusel elamisluba antud, peab liikmesriik väljastama perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasale või vallalisele elukaaslasele ja täisikka jõudnud lapsele taotluse esitamise korral perekonna taasühinemist taotleva isiku elamisloast sõltumatu elamisloa. Mõiste „elamine” tähendab seaduslikku viibimist ja komisjon rõhutab, et liikmesriikidel on lubatud kõnealust luba varem väljastada. Suhte katkemise korral tuleb igal juhul abikaasale või vallalisele elukaaslasele anda

⁶³ Analoogia alusel 26. aprilli 2012. aasta otsusega kohtuasjas C-508/10: Euroopa Komisjon vs. Madalmaade Kuningriik (punktid 69 ja 79).

⁶⁴ Vt põhjendus 15.

autonoomse elamisloa õigus, kuid liikmesriikidel on lubatud täiskasvanud lastele luba mitte väljastada. Kuigi artikli 15 lõikes 4 sätestatakse, et tingimused kehtestatakse vastavalt liikmesriigi õigusele, võib artikli 15 lõikest 3 järeldada, et suhte katkemine hõlmab lehestumist, lahutust, lahuselu, surma vms.

Artikli 15 lõikega 2 ja artikli 15 lõike 3 esimese lausega lubatakse liikmesriigil väljastada autonoomne elamisloa mis tahes ajal lehestumise, lahutuse, lahuselu või vahetult üleneja või alaneja lähisugulase surma korral täiskasvanud lastele ja vahetult ülenejatele sugulastele, kelle suhtes kohaldatakse artikli 4 lõiget 2, ja taotluse esitamise korral isikutele, kes on liikmesriigi territooriumile sisenenud seoses perekonna taasühinemisega.

Artikli 15 lõike 3 kolmandas lauses on sätestatud, et liikmesriik peab pereliikmetele, kes on liikmesriigi territooriumile sisenenud seoses perekonna taasühinemisega, väljastama autonoomse elamisloa eriti raskete asjaolude korral. Liikmesriigid peavad selleks kehtestama sätted liikmesriigi õiguses. Eriti raskete asjaolude põhjuseks peab olema perekonna olukord või selle katkemine, mitte muudest põhjustest tulenevad raskused. Eriti raskete asjaolude näited on näiteks naiste- ja lastevastane perevägivald, teatavad sundabieliu juhtumid, naiste suguelundite moonutamise oht või juhtumid, kus isik oleks eriti raskes perekonnaga seotud olukorras, kui ta oleks sunnitud oma päritoluriiki tagasi pöörduma.

6. RAHVUSVAHELISE KAITSE SAAJATE PEREKONNA TAASÜHINEMINE

6.1. Pagulased

Direktiivi V peatükis kehtestatakse mitu erandit artiklitest 4, 5, 7 ja 8, millega luuakse pagulaste perekonna taasühinemiseks soodsamad tingimused. Nende eranditega pannakse liikmesriikidele täpsed positiivsed kohustused, millele vastavad selgelt määratletud subjektiivsed õigused, nõudes neilt pagulaste teatavate pereliikmete taasühinemise lubamist soodsamatel tingimustel ning neile ei jäeta kaalutlusruumi⁶⁵.

Samas lubatakse direktiiviga liikmesriikidel kõnealuste soodsamate tingimuste kohaldamist piirata järgmiste juhtudega:

- 1) peresuhted enne pagulaste sisenemist liikmesriigi territooriumile (artikli 9 lõige 2);
- 2) taotlus esitatakse kolme kuu jooksul pärast pagulasseisundi andmist (artikli 12 lõike 1 kolmas lõik) ja
- 3) perekonnad, kelle puhul perekonna taasühinemine on võimatu kolmandas riigis, millega perekonna taasühinemist taotleval isikul ja/või tema pereliikmel on erisidemed (artikli 12 lõike 1 teine lõik).

Siiski ei tohi liikmesriigid kasutada kõnealust manööverdamisruumi viisil, mis kahjustaks direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju⁶⁶. Liikmesriigid peaksid need sätted üle

⁶⁵ Analooogia alusel 27. juuni 2006. aasta otsusega kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 60).

⁶⁶ Analooogia alusel 4. märtsi 2010. aasta otsusega kohtuasjas C-578/08: Chakroun (EKL 2010, lk I-1839, punkt 43).

võtma ja neid kohaldama, pöörates eritähelepanu nende pagulaste konkreetse olukorra arvessevõtmisele, kes on olnud sunnitud oma riigist põgenema ja kelle normaalset pereelu seal takistatakse⁶⁷. Komisjon soovib mitmes liikmesriigis kasutatavat praktikat, millega ei kohaldata valikulisi piiranguid ja võimaldatakse leebemat kohtlemist, arvestades pagulaste halba olukorda ja raskusi, mida nad sageli perekonna taasühinemise taotlemisel kogevad⁶⁸.

Vastavalt artikli 12 lõikele 1 ei ole liikmesriikidel lubatud pagulaselt ega/või tema pereliikme(te)lt nõuda tõendamist,⁶⁹ et pagulane vastaks artiklis 7 sätestatud nõuetele (st majutus, haiguskindlustus, piisav sissetulek ja integratsioonimeetmed). Kuid integratsioonimeetmeid võib rakendada siis, kui asjaomastele isikutele on luba perekonna taasühinemiseks antud (artikli 7 lõike 2 teine lõik). Kuna see reegel kuulub üldsätete hulka ja mitte V peatüki alla, on see ülimuslik artikli 9 lõike 2 suhtes, millega lubatakse liikmesriikidel kohaldada soodsamaid sätteid üksnes nende pagulaste suhtes, kellel olid peresuhted olemas enne nende sisenemist liikmesriikide territooriumile. Seega ei ole perekonna tuumiku puhul, mis loodi pärast perekonna taasühinemist taotleva pagulase sisenemist liikmesriiki, V peatükk kohaldatav ja integratsioonimeetmeid saab kohaldada üksnes pärast perekonna taasühinemise lubamist.

Komisjon rõhutab, et V peatüki sätteid tuleb tõlgendada kooskõlas artikli 5 lõikes 5 ja artiklis 17 sätestatud põhimõtetega. Seega peavad liikmesriigid pagulaste taasühinemise taotluste läbivaatamisel hindama iga juhtumi puhul kõiki kaalul olevaid huvisid tasakaalustatult ja mõistlikult, võttes samas piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid⁷⁰. Otsust ei tohi langetada üksnes ühe teguri põhjal; kõiki tegureid tuleb kaaluda üksnes ühena paljudest asjakohastest teguritest⁷¹.

6.1.1. Pereliikmed

Vastavalt artikli 10 lõikele 1 tuleb pagulaste pereliikmete puhul kasutada artiklis 4 sätestatud pereliikmete määratlust, mis välistab seega kitsamate määratluste või lisanõuete kasutamise. Samuti kohaldatakse kõik artiklis 4 sätestatud kohustuslikke ja valikulisi piiranguid (näiteks polügaamse abielu välistamine), kuid artikli 4 lõike 1 kolmandat lõiku ei kohaldata pagulaste laste suhtes.

Artikli 10 lõikega 2 lubatakse liikmesriikidel selgesõnaliselt anda perekonna taasühinemise luba muudele kui artiklis 4 osutatud pereliikmetele, kui nad on pagulase ülalpidamisel. Liikmesriikidel soovitatakse kasutada oma kaalutlusruumi kõige humanitaarsemal viisil, kuna artikli 10 lõikega 2 ei kehtestata mingeid piiranguid muude

⁶⁷ Põhjendus 8.

⁶⁸ Raskused on näiteks sageli pikk protsess, mis on seotud pereliikmete leidmisega, dokumentide esitamisega, ametlike dokumentide hankimisega ja päritoluriigi (potentsiaalselt vaenulike) ametiasutustega asjaajamisega jmt, mida tuleb korraldada piiratud aja jooksul.

⁶⁹ Seoses artikli 4 lõikes 1 osutatud perekonna tuumikut käsitlevate taotlustega.

⁷⁰ Analooogia alusel 6. detsembri 2012. aasta otsusega liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. ja S. (punkt 81); 27. juuni 2006. aasta otsusega kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punktid 62–64).

⁷¹ Analooogia alusel 27. juuni 2006. aasta otsusega kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punktid 66, 88, 99 ja 100).

pereliikmete suguluse astmele. Lisaks soovib komisjon liikmesriikidel võtta arvesse isikuid, kes ei ole bioloogiliselt sugulased, kuid keda perekonnas ülal peetakse (nt kasulapsed), kuigi liikmesriigile jääb selles osas täielik otsustamisõigus. Ülalpeetavuse mõiste on siinkohal otsustav tegur.

6.1.2. Ametlike tõendavate dokumentide puudumine

Artikliga 11 sätestatakse, et artiklit 5 kohaldatakse taotluse esitamise ja läbivaatamise suhtes, kohaldades peresuhet tõendavaid ametlikke dokumente käsitlevat erandit vastavalt artikli lõikele 2. Seega võib liikmesriik kooskõlas artikli 5 lõikega 2 võtta peresuhte tõendamisel arvesse tõendavaid dokumente ning kui see on asjakohane ja vajalik, korraldada vestlusi või kasutada muid uurimisvorme.

Samas näitab nende pagulaste olukord, kes olid sunnitud oma riigist põgenema, et sageli on pagulastel või nende pereliikmetel võimatu või ohtlik ametlikke dokumente esitada või oma päritoluriigi diplomaatilise või konsulaaresindusega ühendust võtta.

Artikli 11 lõikes 2 sätestatakse selgesõnaliselt ja ilma kaalutusõigusega, et tõendavate dokumentide puudumine ei tohi olla taotluse tagasilükkamise otsuse ainus põhjus ja liikmesriigid on sellisel juhul kohustatud võtma arvesse muid tõendeid peresuhte olemasolu kohta. Kuna selliseid muid tõendeid tuleb hinnata vastavalt liikmesriigi õigusaktidele, on liikmesriikidel teatav kaalutusruum. Samas peaksid liikmesriigid kehtestama nende tõendite nõuete kohta selged eeskirjad. Muud tõendid peresuhte 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) või teadmised konkreetsete asjaolude kohta.

Artiklis 17 sätestatud juhtumipõhise hindamisega nõutakse, et liikmesriigid võtaksid taotleja esitatud tõendeid läbi vaadates arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, sh vanus, haridus, taust, sotsiaalne staatus ja konkreetsed kultuuriaspektid. Komisjon arvestab, et kui pärast muud tüüpi tõendite läbivaatamist püsivad siiski suured kahtlused või on veenvaid pettuse kavatsusele viitavaid tõendeid, võib viimase võimalusena kasutada DNA testi⁷². Sellistel juhtudel arvestab komisjon, et liikmesriigid peaksid järgima ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti põhimõtteid DNA testimise kohta⁷³.

Direktiiviga ei keelata liikmesriikidel DNA testide või muu uurimistöö eest pagulastelt või taotlejatelt lõivu nõuda. Samas ei tohi lõivud olla ülemäära suured ega ebaproportsionaalsed, nii et selle tagajärjel takistatakse direktiiviga antud õiguste saamist ja seeläbi direktiivi kasulikku mõju⁷⁴. Komisjon arvestab, et liikmesriigid peaksid võimalike lõivude kehtestamisel võtma arvesse pagulaste eriolukorda, ning soovib

⁷² Tuleks pidada silmas, et DNA testiga ei saa tõendada abielu ja tuvastada laiendatud perekonna liikmeid või ülalpeetavaid pereliikmeid, eriti lapsendamise puhul. See meetod ei pruugi pagulastele või nende pereliikmetele olla kõigis asukohtades taskukohane või kättesaadav ja mõne juhtumi puhul võib DNA test põhjustada märkimisväärseid viivitusi.

⁷³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context, juuni 2008, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ Analoogia alusel 26. aprilli 2012. aasta otsusega kohtuasjas C-508/10: Euroopa Komisjon vs. Madalmaade Kuningriik (punktid 69 ja 79).

liikmesriikidel kanda DNA testiga seotud kulud, eriti kui test on pagulasele või tema pereliikmele kohustuslik.

6.1.3. *V peatiiki soodsamate sätete erandid*

Artikli 12 lõike 1 teise lõiguga lubatakse liikmesriikidel soodsamaid sätteid mitte kohaldada, kui perekonna taasühinemine on võimalik kolmandas riigis, millega perekonna taasühinemist taotleval isikul ja/või tema pereliikmel on erisidemed. See valik eeldab, et kolmanda riigi kasutamine on reaalne võimalus ja seega on kõnealune riik perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema pereliikmete jaoks turvaline riik. Kohustus tõendada, et perekonna taasühinemine on kolmandas riigis võimalik, lasub liikmesriigil, mitte taotlejal. Eelkõige ei tohiks sellisesse kolmandasse riiki ümberasustamine tekitada pagulasele ja/või tema pereliikmetele tagakiusamise või tagasi- ja väljasaatmise ohtu⁷⁵ ja pagulasel peaks olema võimalik saada seal kaitset vastavalt pagulasseisundi konventsioonile. Mõiste „erisidemed” tähendab seda, et perekonna taasühinemist taotleval isikul ja/või pereliikmel on kõnealuse kolmanda riigiga pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemeid⁷⁶.

Artikli 12 lõike 1 kolmanda lõiguga lubatakse liikmesriigil pagulaselt nõuda artikli 7 lõikes 1 osutatud tingimuste täitmist, kui perekonna taasühinemise taotlust ei esitata kolme kuu jooksul pärast pagulasseisundi andmist. Pagulastel on sageli praktilisi raskusi selle ajapiirangu täitmisega ja see võib perekonna taasühinemist takistada. Seepärast arvestab komisjon asjaolu, et enamik liikmesriike ei kohalda seda piirangut kõige asjakohasema lahendusena.

Kui liikmesriigid otsustavad siiski seda sätet kasutada, arvestab komisjon, et nad peaksid taotluse hindamisel võtma teguritena arvesse ka taotleja objektiivseid praktilisi takistusi. Kuigi liikmesriigid on artikli 11 ja artikli 5 lõike 1 kohaselt vabad otsustama, kas taotluse peaks esitama perekonna taasühinemist taotlev isik või tema pereliige, võib see pagulaste ja nende pereliikmete eriolukorra puhul osutada eriti raskeks või võimatuks.

Seepärast arvestab komisjon, et liikmesriigid peaksid eriti ajapiirangu kohaldamise puhul võimaldama perekonna taasühinemist taotleval isikul esitada taotlus liikmesriigi territooriumil, et tagada perekonna taasühinemise õiguse rakendamine. Kui taotlejal on objektiivseid praktilisi takistusi kolmekuulise tähtaja nõude täitmisel, arvestab komisjon, et liikmesriigid võiksid tal lubada esitada osalise taotluse, mis täidetakse täielikult kohe, kui dokumendid on kättesaadavad või isikud on leitud. Lisaks kutsub komisjon liikmesriike üles esitama pagulastele õigel ajal ja arusaadaval viisil selget teavet perekonna taasühinemise kohta (nt sellest, et neile on antud pagulasseisund).

6.1.4. *Reisidokumendid ja pikaajalised viisad*

Vajalike reisidokumentide ja pikaajaliste viisade hankimine võib pagulaste ja nende pereliikmete puhul olla eriti keeruline ja praktiliselt takistada perekonna taasühinemist. Seepärast arvestab komisjon, et liikmesriigid peaksid pöörama sellele olukorrale

⁷⁵ Kui riik saadab isiku mis tahes viisil teise riigi territooriumile, kus teda võidakse rassi, usu, rahvuse, poliitiliste vaadete või teatavasse sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast taga kiusata või kui seal valitseb oht, et isik mõistetakse surma, teda piinataks või koheldaks muul moel julmalt, ebainimlikult või alandavalt.

⁷⁶ Vt artikkel 17.

eritähelpanu ja hõlbustama reisidokumentide ja pikaajaliste viisade saamist, et pagulased saaksid oma perekonna taasühendamise õigust tulemuslikult kasutada. Juhtudel, kus pagulastel ja nende pereliikmetel pole võimalik riigi reisidokumente ja pikaajalisi viisaid saada, kutsutakse liikmesriike üles tunnustama ja aktsepteerima Rahvusvahelise Punase Risti Komitee väljastatud tagasipöördumistunnistusi ja konventsioonile vastavaid reisidokumente,⁷⁷ väljastama ühesuunalisi reisilubasid ja pakkuma pereliikmetele võimalust väljastada neile viisa liikmesriiki saabumisel.

6.2. Täiendava kaitse all olevad isikud

Artikli 3 lõikega 2 välistatakse direktiivi kohaldamine ja seega ka soodsamad tingimused pagulastele, kui perekonna taasühinemist taotlev isik:

a) taotleb pagulasseisundi tunnustamist ja tema taotluse suhtes ei ole veel lõplikku otsust tehtud

või

b) on ajutise või

c) täiendava kaitse saaja

või taotleb neid seisundeid.

Komisjon rõhutab, et direktiivi ei tohiks tõlgendada kui liikmesriikide kohustust mitte anda ajutise või täiendava kaitse saajatele perekonna taasühinemise õigust⁷⁸. Komisjon arvestab, et täiendava kaitse all olevate isikute humanitaarkaitse vajadus ei erine pagulaste vajadusest, ja soovib liikmesriikidel kehtestada eeskirjad, mis tagavad nii pagulastele kui ka ajutise ja täiendava kaitse all olevatele isikutele sarnased eeskirjad. Mõlema kaitseisundi ühtlustumist kinnitab ka uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiiv 2011/95/EL⁷⁹, mis kuulub Euroopa Liidu varjupaigapaketti⁸⁰. Igal juhul, isegi kui olukord ei kuulu Euroopa Liidu õiguse reguleerimisalasse, on liikmesriigid siiski kohustatud täitma Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikleid 8 ja 14⁸¹.

⁷⁷ Kooskõlas pagulasseisundi konventsiooni artikliga 28.

⁷⁸ Nõukogu direktiiviga 2001/55/EÜ lubatakse selgesõnaliselt ajutise kaitse all olevatel isikutel taasühineda oma pereliikmetega.

⁷⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, 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 L 337, 20.12.2011, lk 9).

⁸⁰ Euroopa ühine varjupaigasüsteem.

⁸¹ 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-256/11: Dereci jt (punkt 72); 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/08: Metock jt, ELK 2008, lk I-6241, punkt 79).

7. ÜLDPÕHIMÕTTED

7.1. Teabe kättesaadavus

Direktiiv kutsub liikmesriike üles töötama välja perekonna taasühinemise taotluste läbivaatamise menetlust reguleerivad eeskirjad, mis peaksid olema tõhusad, juhitavad, läbipaistvad ja õiglased, et pakkuda asjaomastele isikutele asjakohast õiguskindlust⁸². Nende kriteeriumide täitmiseks peaksid liikmesriigid töötama välja praktilised juhendid, mis sisaldavad taotlejate jaoks üksikasjalikku, täpset ja selget teavet, ning teavitama uutest arengusuundadest õigeaegselt ja selgelt. Need praktilised juhendid tuleks teha laialt kättesaadavaks, sh ka internetis⁸³ ja taotluse esitamise kohtades (konsulaadid või muud kohad). Komisjon soovib teha need juhendid kättesaadavaks liikmesriigi keeles, taotlemiskoha kohalikus keeles ja inglise keeles.

7.2. Lapse parimad huvid

Artikli 5 lõike 5 horisontaalse sättega nõutakse, et kõigis lastega seotud toimingutes tuleb esikohale seada lapse parimad huvid⁸⁴. Liikmesriigid peavad seega võtma arvesse lapse heaolu ja perekonna olukorda, järgides perekonnaelu põhimõtet vastavalt lapse õiguste konventsioonile ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartale.

Euroopa Kohus on leidnud, et artikli 5 lõikega 5 ja põhjendusega 2 nõutakse, et kui liikmesriigi ametiasutus taotlust läbi vaatab, eriti kui otsustatakse, kas artikli 7 lõike 1 nõuded on täidetud, tuleb direktiivi tõlgendada ja kohaldada, austades harta⁸⁵ era- ja perekonnaelu austamise põhimõtet⁸⁶ ja lapse õigusi⁸⁷. Lisaks on Euroopa Kohus kinnitanud,⁸⁸ et lapse isiksuse harmooniliseks arenguks peab laps kasvama perekonna keskel,⁸⁹ et liikmesriigid peavad tagama, et last ei eraldata vanematest vastu nende tahtmist⁹⁰ ja et lapse või tema vanemate poolt perekonna taasühinemise eesmärgil esitatud avalduse liikmesriiki sissesõiduks või sealt väljasõiduks peavad liikmesriigid lahendama positiivselt, humaanselt ja kiiresti⁹¹.

⁸² Põhjendus 13.

⁸³ Komisjoni ELi immigratsiooniportaalis ja liikmesriikide riiklikel veebisaitidel.

⁸⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 24 lõige 2.

⁸⁵ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 7.

⁸⁶ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 24 lõiked 2 ja 3.

⁸⁷ 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. ja S. (punkt 80).

⁸⁸ 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 57).

⁸⁹ Laste õiguste konventsiooni preambuli kuues põhjendus.

⁹⁰ Laste õiguste konventsiooni artikli 9 lõige 1.

⁹¹ Laste õiguste konventsiooni artikli 10 lõige 1.

Lisaks on Euroopa Kohus kinnitanud,⁹² et era- ja perekonnaelu austamise õigust tuleb tõlgendada koostoimes kohustusega võtta arvesse lapse parimaid huvisid,⁹³ arvestades lapse vajadust säilitada regulaarsed isiklikud suhted oma mõlema vanemaga⁹⁴. Seega peab liikmesriik taotlust läbi vaadates tagama, et last ei eraldataks vanematest vastu nende tahtmist, välja arvatud juhul kui liikmesriik otsustab, et selline eraldamine on vastavalt kehtivatele õigusaktidele ja menetlustele lapse parimates huvides. Selle otsuse kohta tuleb esitada põhjendused, et tagada tõhus õiguskaitse.

7.3. Kuritarvitamine ja pettus

Komisjoni arvates on hädavajalik võtta meetmed kõnealuse direktiiviga antud õiguste kuritarvitamise ja pettuse vastu võitlemiseks. Nii ühiskonna kui ka põhjendatud taotluste esitajate huvides soovib komisjon liikmesriikidel võtta rangeid meetmeid kooskõlas artikli 16 lõikes 2 ja artikli 16 lõikes 4 sätetega.

Artikli 16 lõikes 2 on sätestatud, et liikmesriik võib taotluse rahuldamata jätta või pereliikme elamisloa tühistada või selle pikendamisest keelduda, kui

- a) on kasutatud väärä või eksitavat teavet, vale- või võltsdokumente, sooritatud pettusena kvalifitseeritav muu õiguserikkumine või kasutatud muid ebaseaduslikke vahendeid või
- b) abielu või kooselu on sõlmitud või lapsendamine vormistatud üksnes selleks, et asjaomane isik saaks liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal elada (näilikud abielud või suhted, valetunnistused lapsevanemaks olemise kohta).

Liikmesriikidel on eelkõige lubatud võtta juhtumite hindamisel arvesse asjaolu, et abielu või kooselu on sõlmitud või lapsendamine vormistatud pärast seda, kui perekonna taasühinemist taotlevale isikule on elamisluba antud.

Artikli 16 lõikega 4 lubatakse liikmesriikidel korraldada erikontrolle, kui on põhjust kahtlustada, et tegemist on pettuse või näiliku abielu või kooselu või lapsendamisega. Samas pole konkreetsete abielu-, kooselu- või lapsendamistüüpide puhul lubatud korraldada üldist kontrolli.

Näilikud abielud võivad hõlmata kolmandate riikide kodanike abielusid

- a) muude ELis elavate kolmandate riikide kodanikega;
- b) ELi kodanikega, kes on kasutanud vaba liikumise õigust või
- c) liikmesriigi enda kodanikega.

Kuigi perekonna taasühinemise puhul seoses kõnealuste liitudega kohaldatakse küll eri õigusi ja õigusnorme, on põhimõisted ning uurimis- ja tuvastamismeetmed samad.

⁹² 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 58).

⁹³ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 24 lõige 2.

⁹⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 24 lõige 3.

Seepärast võib mõiste tõlgendamiseks viidata *mutatis mutandis* vaba liikumise direktiivi 2009. aasta suuniste punktile 4.2⁹⁵.

Oma 25. novembri 2013. aasta teatises ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise kohta⁹⁶ teatas komisjon, et aitab ametiasutustel rakendada ELi eeskirju ja koostab näilike abielude vältimise käsiraamatu, mis võimaldaks ära hoida vaba liikumise kuritarvitusi (1. meede). Käsiraamatus käsitletakse näilikke abielusid ELi kodanike vaba liikumise kontekstis ELi kodanike ja kolmandate riikide kodanike vahel (direktiiv 2004/38/EÜ), mitte kahe kolmanda riigi kodaniku vahel direktiivi 2003/86/EÜ kontekstis. Samas, arvestades paralleele perekonna taasühinemise õiguse võimaliku kuritarvitamise või pettusega võitlemise rakenduslikes aspektides, saab kõnealusele käsiraamatule *mutatis mutandis* juhendina viidata, eeskätt uurimismeetodite ja piiriülesele koostöö valdkonnas.

Arvestades seotust organiseeritud kuritegevusega on tõhusaks näilike abieludega võitlemiseks vaja operatiivset reageerimist, mis hõlmab koostööd politseiga ja parimate tavade jagamist liikmesriikide asjaomaste õiguskaitsevaldkondade pädevate asutuste vahel. Sel eesmärgil lisati organiseeritud ja rasket rahvusvahelist kuritegevust käsitlevasse ELi poliitikatsükklisse ebaseadusliku sisserändele kaasaitamisega võitlemise prioriteedi raames eraldi strateegiline eesmärk (4. eesmärk) näilike abielude kohta⁹⁷. Poliitikatsükli prioriteete rakendatakse valdkonnaüleselt liikmesriikide ametiasutuste ja komisjoni asutuste (nt Europol) ühismeetmete kaudu, mis võimaldab liikmesriikide vahel operatiivselt teavet vahetada organiseeritud kuritegevusega seotud näilike abielude eri aspektide kohta laiemalt.

7.4. Juhtumipõhine hindamine

Euroopa Kohtu kohaselt on liikmesriigid kohustatud nii direktiivi 2003/86/EÜ rakendamisel kui ka perekonna taasühinemise taotluste läbivaatamisel hindama kõiki kaalul olevaid huvisid tasakaalustatult ja mõistlikult⁹⁸. Lisaks arvestab Euroopa Kohus, et artikliga 17 nõutakse, et liikmesriigid peavad korraldama iga juhtumi puhul kõigi asjakohaste asjaolude põhjaliku hindamise. See kohustus kehtib ka siis, kui liikmesriigid on kasutanud võimalust nõuda tõendeid teatavate tingimuste täitmise kohta (nt artiklis 7 sätestatud tingimused majutuse, haiguskindlustuse ja sissetuleku kohta), kontrollides, kas üle 12aastane laps, kes saabub liikmesriiki ülejäänud pereliikmetest sõltumatult, vastab integratsiooninõudele (artikli 4 lõige 1 *in fine*), kui taotluse esitab üle 15aastane laps (artikli 4 lõige 6) või kui on kehtestatud abikaasa miinimumvanuse nõue (artikli 4 lõige

⁹⁵ Komisjoni 2. juuli 2009. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Suunised direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil) ülevõtmise ja kohaldamise parandamiseks” (KOM (2009) 313 lõplik, lk 15–17).

⁹⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Viis meedet olukorra parandamiseks ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise valdkonnas” (COM(2013) 837 final, 25.11.2013).

⁹⁷ Organiseeritud ja rasket rahvusvahelist kuritegevust käsitleva ELi poliitikatsükli rakendamine. Mitmeaastane strateegiline kava ELi kuritegevust käsitleva prioriteedi „ebaseaduslik immigratsioon” kohta.

⁹⁸ 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C–356/11 ja C–357/11: O. ja S. (punkt 81).

5). Otsust ei tohi langetada üksnes ühe teguri põhjal; kõiki tegureid tuleb kaaluda üksnes ühena paljudest asjakohastest teguritest⁹⁹.

Muud asjakohased asjaolud on näiteks isiku peresuhete laad ja kestus ning tema riigi elamise kestus; pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu tema päritolumaaga; elutingimused päritoluriigis; asjaomaste laste vanus; asjaolu, et pereliige on sündinud ja/või kasvanud liikmesriigis; kultuuri- ja ühiskonnasidemed liikmesriigis; pereliikmete ülalpeetavus; abielude ja/või peresuhete kaitse.

Liikmesriigid saavad iga üksikjuhtumi asjakohaste tegurite nõuetekohasel arvessevõtmisel kasutada suurt kaalutlusruumi. Siiski piiravad nende otsuseid Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 sätestatud põhimõtted, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 7 perekonna kaitse ja perekonnaelu austamise kohta ning Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu asjakohane praktika. Austada tuleks järgmisi põhimõtteid: tuvastada tuleb kõik juhtumi asjaolud ning isiku ja avalikke huvisid tuleb võrreldavate juhtumite puhul arvesse võtta sarnaselt. Samuti peab valitsema mõistlik ja proportsionaalne tasakaal isiku ja avalike huvide vahel. Taotluste rahuldamata jätmise korral peaksid liikmesriigid esitama selgesõnalised põhjendused¹⁰⁰.

X on kolmanda riigi kodanik, kes elab liikmesriigis koos oma alaealise tütreaga. X soovib, et tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa nendega ühineb, kuid tema sissetulek ei vasta kõnealusel liikmesriigis kehtestatud sissetuleku alampiirile. Kas liikmesriik peab selle juhtumi puhul asjaolusid siiski uurima?

Jah, liikmesriik peab võtma arvesse juhtumi asjakohaseid tegureid, sh sissetuleku nõuet. Liikmesriik võib nõuda tõendeid, et X-il on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada. Samas peab liikmesriik vaatama taotluse läbi kõnealuse lapse huvidest lähtudes, järgides perekonnaelu edendamise eesmärki viisil, mis ei kahjusta direktiivi eesmärki ja direktiivi kasulikkust mõju¹⁰¹.

7.5. Otsuse vaidlustamise õigus

Artikli 18 kohaselt on liikmesriik kohustatud tagama tõhusa õiguskaitsevahendi liikmesriigi ametiasutuste otsuse suhtes. Komisjon rõhutab, et liidu õigust kohaldades peavad liikmesriigid austama Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ja peavad seega kohaldama direktiivi vaidlustamise sätet, mis on kooskõlas harta artiklis 47 ja Euroopa Kohtu asjakohases praktikas sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus¹⁰².

See tähendab, et peab olema võimalik nii põhjendusi kui ka õiguspärasust täielikult kontrollida. Seepärast võib otsuseid edasi kaevata mitte ainult õigust, vaid ka faktilisi

⁹⁹ 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punktid 66, 87, 88, 99 ja 100).

¹⁰⁰ Artikli 5 lõike 4 kolmas lõik.

¹⁰¹ 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. ja S. (punkt 82).

¹⁰² Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 51 lõige 1; 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 105); vt ka 3. septembri 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-402/05 ja C-415/05 P: Kadi ja Al Barakaat; komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile, mis käsitleb nõukogu direktiivi 2003/86/EÜ (perekonna taasühinemise õiguse kohta) kohaldamist (8.10.2008, KOM(2008) 610 lõplik).

asjaolusid arvestades. Kaebuse esitajal on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus. Harta artiklis 47 on ette nähtud tõhus õiguskaitsevahend ja õiglase kohtuotsuse langetamine õiguspärases kohtus, seega ei pruugi kohtulaadne või halduskontroll olla piisav.

Direktiivis on selgesõnaliselt esitatud vaidlustamise õigus üksnes nelja võimaliku otsuse puhul¹⁰³. Samas on Euroopa Kohtu praktikas ette nähtud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ka muude direktiiviga antud subjektiivsete õiguste piiramisega seotud otsuste puhul. Harta artiklit 47 kohaldatakse kõigi direktiiviga antud õiguste puhul, sh näiteks otsused töötamise õiguse piiramise kohta¹⁰⁴ või sõltumatu elaniku seisundi andmisest keeldumine¹⁰⁵. Ettenähtud tähtaja jooksul otsuse tegemata jätmisest tulenevad tagajärjed (automaatne taotluse rahuldamine või vaidlustamine automaatse keeldumise puhul) määratakse kindlaks asjaomase liikmesriigi õigusaktides¹⁰⁶. Liikmesriigi õigusaktid peaksid tagama tõhusa abi tagamise korra, kui halduskaebuse menetlemisel või selle puudumisel kohtumenetluses ilmneb haldussuutmatus.

Komisjon soovib liikmesriikidel tagada vaidlustamise õigus nii perekonna taasühinemist taotlevale isikule kui ka tema pereliikmetele, et tagada selle õiguse tulemusliku kasutamise võimalus.

¹⁰³ Perekonna taasühendamise taotluse rahuldamata jätmine, elamisloa pikendamisest keeldumine, elamisloa tühistamine ja liikmesriigi territooriumilt väljasaatmine.

¹⁰⁴ Artikkel 14 lõige 2.

¹⁰⁵ Artikkel 15.

¹⁰⁶ Artikli 5 lõike 4 kolmanda lõigu teine lause.