

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 8. septembril 2005¹

I. Sissejuhatus

et kõnealused sätted ei ole kooskõlas inimõigustest tuleneva perekonna kaitse ja võrdse kohtlemise põhimõttega.

1. Käesolevas hagiavalduses vaidlustab Euroopa Parlament nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta² (edaspidi „direktiiv”) artikli 4 lõike 1 viimase lõigu ja lõike 6 ning artikli 8. Vastupidi pealkirjale ei reguleeri direktiiv perekondade taasühinemist üldiselt, vaid üksnes selliste perekondade õigusi, kus ükski pereliige ei ole liidu kodanik.

2. Direktiivi alusel on ühenduses seaduslikult elaval kolmanda riigi kodanikul põhimõtteliselt õigus sellele, et vastuvõttev riik annab loa tema laste taasühinemiseks perekonnaga. Vaidlustatud sätted annavad liikmesriikidele siiski võimaluse teatud tingimustel piirata üle 12-aastaste või üle 15-aastaste laste taasühinemist perekonnaga ja kehtestada teatud ooteaeg. Parlament leiab,

3. Ehkki parlament ei pea kohtujuristi ettepanekuid ilmselt kuigi oluliseks,³ nõuavad kõnealuses hagis esitatud uued õigusküsimused ettepaneku esitamist. Nimetatud küsimused puudutavad eelkõige hagi vastuvõetavust ja käesolevas asjas oluliste põhi- ja inimõiguste kohaldamist.

1 — Algkeel: saksa.

2 — ELT L 251, lk 12, ELT eriväljaanne 19/06, lk 224.

3 — Euroopa Parlamendi 12. aprilli 2005. aasta resolutsioonis, mis sisaldab tähelepanekuid, mis on lahutamatuks osaks otsusele heakskiidu andmise kohta Euroopa Liidu 2003. eelarveaasta üldeelarve täitmisele, IV jagu — Euroopa Kohus (C6-0017/2005–2004/2043(DEC)), dokument P6_TA-PROV(2005)0095, raport A6-0066/2005 (ELT L 196, lk 42) tervitab parlament kohtujuristide arvamuste vähenemist.

II. Õiguslik raamistik

kokku käesoleva lepingu ja rahvusvaheliste kokkulepetega.”

A. Ühenduse õigus

4. Nõukogu võttis direktiivi vastu EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 3 alusel. Nimetatud sätte kohaselt võtab nõukogu ühehäälselt sisserändepoliitikat käsitlevad meetmed järgmistes valdkondades:

„a) sissesõidu- ja elamistingimused ning selle korra normid, mille kohaselt liikmesriigid väljastavad pikaajalisi viisasid ja elamislube, sealhulgas neid, mille eesmärk on perekondade taasühinemine;

b) [...]”.

6. Direktiivi põhjendus 2 rõhutab perekonna kaitset, mis tuleneb rahvusvahelistest konventsioonidest ja eelkõige põhiõigustest:

„Perekonna taasühinemist käsitlevad meetmed tuleks vastu võtta kooskõlas kohustusega kaitsta perekonda ja austada pereelu, mis on sätestatud paljudes rahvusvahelise õiguse aktides. Käesolev direktiiv austab põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni artikkel 8 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta.”

5. Lisaks tuleb viidata EÜ artikli 63 teisele lõigule järgmises sõnastuses:

„Meetmed, mida nõukogu võtab vastavalt punktidele 3 ja 4, ei takista ühtki liikmesriiki mainitud valdkondades säilitamast või kehtestamast siseriiklikke norme, mis sobivad

7. Siinkohal tuleb meenutada, et põhiõiguste harta era- ja perekonnaelu austamist käsitlev artikkel 7 (Euroopa põhiseaduse lepingu artikkel II-67) näeb ette, et igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust.

8. Põhjenduses 5 on märgitud:

„Liikmesriigid peaksid jõustama käesoleva direktiivi sätteid diskrimineerimata sealjuures soo, rassi, nahavärvi, rahvuse või ühiskondliku päritolu, geneetiliste eripärade, keele, usu või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, vähemusrahvuse hulka kuulumise, varandusliku seisundi, sünni, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.”

9. Ühenduse seadusandja meenutab siinjuures diskrimineerimise erikeelde, mis on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 21 (Euroopa põhiseaduse lepingu artikkel II-81).

10. Direktiivi artikli 3 lõike 4 punkti b kohaselt ei piira direktiiv 18. oktoobri 1961. aasta Euroopa sotsiaalharta⁴, 3. mai 1996. aasta muudetud Euroopa sotsiaalharta⁵ ja 24. novembri 1977. aasta võõrtöötajate õigusliku seisundi Euroopa konventsiooni⁶ soodsamaid sätteid.

4 — *European Treaty Series* (edaspidi „ETS”) 35.

5 — ETS 163, direktiiv viitab ekslikult aastale 1987.

6 — ETS 93.

11. Direktiivi artikli 4 lõige 1 näeb põhimõtteliselt ette, et liikmesriigid lubavad abikaasal ja lastel oma territooriumile siseneda ja seal elada. Viimane lõik jätab liikmesriikidele perekonna taasühinemise puhul siiski võimaluse esitada täiendavaid nõudmisi üle 12-aastaste laste osas:

„Erandina võib liikmesriik üle 12-aastaste laste puhul, kes saavad tema territooriumile ülejäänud pereliikmetest sõltumatult, kontrollida enne käesoleva direktiivi kohase oma territooriumile sissesõidu- ja elamisloa andmist, kas need lapsed vastavad käesoleva direktiivi rakendamise kuupäeva seisuga tema kehtivates õigusaktides ettenähtud integreerumistingimusele.”

12. Direktiivi põhjendus 12 on sõnastatud järgnevalt:

„Võimalus piirata üle 12-aastaste laste, kelle peamine elukoht ei ole perekonna taasühinemist taotleva isiku juures, perekonnaga taasühinemise õigust on mõeldud selleks, et kajastada selliste laste võimet integreeruda noorelt, ning tagab, et nad omandavad koolis vajaliku hariduse ja keeleoskuse.”

13. Direktiivi artikli 4 lõike 6 kohaselt ei kohaldata taasühinemise õigust, kui perekonna taasühinemise taotlus esitatakse pärast lapse 15-aastaseks saamist.

kehtivad perekonna taasühinemist käsitlevad õigusaktid võtavad arvesse tema vastuvõtuvõimet, näha ette kuni kolmeaastase ooteaja alates perekonna taasühinemise taotluse esitamisest kuni pereliikmetele elamisloa väljastamiseni.”

„Erandina võivad liikmesriigid vastavalt oma käesoleva direktiivi rakendamise kuupäeval kehtivatele õigusaktidele nõuda, et alaealiste laste korral tuleb perekonna taasühinemise taotlus esitada enne, kui laps saab 15-aastaseks. Kui taotlus esitatakse pärast lapse 15-aastaseks saamist, lubavad liikmesriigid, kes otsustavad käesolevat erandit kohaldada, nendel lastel oma territooriumile siseneda ja seal elada muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel.”

15. Direktiiv sisaldab sätteid iga üksikjuhtumi konkreetsete asjaolude arvestamise kohta.

14. Direktiivi artikkel 8 võimaldab määrata ooteaja:

16. Vastavalt direktiivi artikli 5 lõikele 5 tuleb arvestada lapse huve.

„Liikmesriigid võivad perekonna taasühinemist taotleva isiku puhul nõuda, et see oleks enne oma pereliikmetega ühinemist nende territooriumil viibinud teatava aja, kuid mitte rohkem kui kaks aastat.

„Taotluse läbivaatamisel võtavad liikmesriigid piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid.”

Komisjoni ettepanekus⁷ oli kõnealuses sättes veel sõnaselge viide lapse õiguste konventsioonile.⁸

7 — KOM(2002) 225, lk 19.

8 — Allkirjastamiseks avatud 20. novembril 1989 (*United Nations Treaty Series*, köide 1577, lk 43). Osundatud konventsiooni on ratifitseerinud kõik liikmesriigid. Euroopa põhiseaduse leping näeb artikli I-3 lõike 3 teises lõigus samuti sõnaselgelt ette, et liit edendab lapse õiguste kaitset, mida lisaks sellele tunnustatakse põhiõiguste harta artikli 24 (Euroopa põhiseaduse lepingu artikkel II-84) kohaselt põhiõigustena.

Erandina võib liikmesriik juhul, kui tema käesoleva direktiivi vastuvõtmise kuupäeval

17. Artikkel 17 käsitleb kõiki võimalikke puudutatud isikuid:

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

B. Rahvusvaheline õigus

1. Euroopa kokkulepped

18. Perekonna kaitset puudutavate inimõiguste aluseks on eelkõige Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK”) artikkel 8:

„1. Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ning kodu ja kirjavahetuse saladust.

2. Võimud ei sekku selle õiguse kasutamisse muul viisil kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitsmiseks.”

19. Diskrimineerimise keeld sisaldub EIÕK artiklis 14:

„Käesolevas konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine tagatakse ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund.”

20. Euroopa sotsiaalharta sisaldab samuti sätteid perekonna taasühinemise kohta.⁹ I osa punkti 19 kohaselt on lepinguosalise kodanikest võõrtöötajatel ja nende perekondadel õigus saada kaitset ja abi mis tahes teise lepinguosalise territooriumil. Artik-

⁹ — Eespool 4. joonealuses märkuses viidatud.

kel 19 täpsustab eelõeldut perekonna taasühinemise osas järgnevalt:

„Et rakendada tulemuslikult võõrtöötajate ja nende perekondade õigust saada kitset ja abi mis tahes teise lepinguosalise territooriumil, kohustuvad lepinguosalised:

1. — 5. [...]

6. võimaluste piires hõlbustama oma territooriumil loaga viibiva võõrtöötaja perekonna taasühinemist;

7. — 10. [...]”.¹⁰

10 — Lepingute büroo veebilehe <http://conventions.coe.int> andmetel seisuga 14. aprill 2005 tunnustasid osundatud sätet Austria, Belgia, Portugal, Eesti, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Sloveenia, Hispaania, Saksamaa, Kreeka, Soome, Madalmaad, Poola, Rootsi, Ühendkuningriik ja Küpros, kuid ei tunnustanud Läti, Malta, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Ungari. Taani ilmselt aktsepteeris 1996. aastal muudetud harta ratifitseerimise käigus artikli 19 lõiget 6. Leedu välistas muudetud harta ratifitseerimisel seotuse artikli 19 lõikega 6.

21. Artikli 38 kohaselt harta osaks olevas lisas on märgitud, et eelviidatud sätte rakendamisel tuleb mõiste „võõrtöötaja perekond” all mõista vähemalt töötaja abikaasat ja alla 21-aastaseid lapsi, kes on võõrtöötaja ülalpeetavad. 3. mai 1996. aasta muudetud Euroopa sotsiaalharta¹¹ jäi artikli 19 punkti 6 sõnastus endiseks, kuid lisa muudeti sel viisil, et selle sätte kohaldamisel tuleb mõiste „võõrtöötaja perekond” all mõista vähemalt töötaja abikaasat ja vallaslasi lapsi, kes on vastuvõtva riigi asjaomaste õigusnormide kohaselt alaealised ning võõrtöötaja ülalpeetavad.

22. Euroopa Nõukogu on allkirjastamiseks avanud võõrtöötajate õigusliku seisundi Euroopa konventsiooni.¹² Perekonna taasühinemist reguleerib artikkel 12. Lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Lepinguosalise territooriumil seaduslikult töötava võõrtöötaja abikaasale ja vallaslastele lastele, keda peetakse vastuvõtva riigi asjaomaste õigusaktide alusel alaealisteks ning kes on võõrtöötaja ülalpeetavad, antakse tingi-

11 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud.

12 — Eespool 6. joonealuses märkuses viidatud. Senini ratifitseeritud 8 liikmesriigis, sealhulgas Hispaanias, Prantsusmaal, Itaalias, Madalmaades, Portugalis ja Rootsis.

mustel, mis vastavad käesolevas konventsioonis võõrtöötajate vastuvõtmiseks sätestatud tingimustele, ning vastavalt siseriiklikes õigusaktides ja rahvusvahelistes konventsioonides sätestatud vastuvõtumenetlusele luba asuda elama võõrtöötaja juurde lepinguosalise territooriumil, eeldusel et võõrtöötajal on perekonna jaoks eluase, mis loetakse tavapäraseks kohaliku töötaja puhul tema töötamise kohas. Iga lepinguosaline võib seada loa andmise sõltuvusse kuni 12-kuulisest ooteajast.”

23. Artikli 1 määratluse kohaselt on võõrtöötajateks konventsiooni tähenduses üksnes lepinguosaliste kodanikud.

2. Rahvusvahelised kokkulepped

24. 19. detsembri 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti¹³ artikkel 17 sätestab EIÕK artikliga 8 võrreldavad õigused:

13 — *United Nations Treaty Series*, köide 999, lk 171.

„1. Kellegi isiklikku ega perekonnaellu ei tohi meelevaldselt või ebaseaduslikult sekkuda, kellegi eluaseme puutumatuks, kirjavahetuse saladusele, aule ja reputatsioonile ei tohi meelevaldselt või ebaseaduslikult kallale kippuda.

2. Igal inimesel on õigus seaduse kaitsele selliste sekkumiste ja kallalekippumiste eest.”

25. Pakti artikli 23 lõikes 1 on lisaks sätestatud:

„Perekond on ühiskonna loomulik ja põhiline rakuke ning tal on õigus ühiskonna ja riigi kaitsele.”

26. Täiendavalt tuleb viidata pakti artikli 24 lõikele 1:

„Igal lapsel on ilma igasuguse diskrimineerimiseta rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi või sünni põhjal õigus sellistele kaitsemeetmetele, mida tema kui alaealise seisund nõuab perekonnalt, ühiskonnalt ja riigilt.”

27. Lapse õiguste konventsioon¹⁴ sisaldab samuti perekonna taasühinemise sätteid. Artikli 9 lõige 1 sätestab põhimõtte, et last ei eraldata vanematest vastu viimaste tahtmist. Nimetatud põhimõttest tulenevalt nõuab artikli 10 lõike 1 esimene lause järgmist:

„Vastavalt artikli 9 lõikes 1 toodud osalisriikide kohustusele peavad osalisriigid lapse või tema vanemate poolt perekonna taasühinemise eesmärgil esitatud avalduse osalisriiki sissesõiduks või sealt väljasõiduks lahendama positiivselt, humaanselt ja kiiresti.”

28. Tuleb arvesse võtta ka artikli 3 lõikes 1 sõnastatud üldist nõuet:

„Igasugustes lapsi puudutavates meetmetes, mida võtavad riiklikud või erasotsiaalhoolekandetasutused, kohtud, täidesaatvad või seadusandlikud organid, tuleb esikohale seada lapse huvid.”

29. Nagu Euroopa Nõukogu on ka Ühinenud Rahvaste Organisatsioon avanud allkirjastamiseks rahvusvahelise konventsiooni võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitseks.¹⁵ Artikli 44 lõike 2 kohaselt peavad osalisriigid oma pädevuse raames võtma kõik kohased meetmed, et hõlbustada abikaasa ja alaealiste laste taasühinemist perekonnaga. Tänaeni ei ole ükski ühenduse liikmesriik kõnealust konventsiooni ratifitseerinud.

30. Lõpuks tuleb viidata Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 24. juuni 1975. aasta konventsiooni nr 143 sisserände puhul esinevate kuritarvituste ning võõrtöötajate võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise edendamise kohta¹⁶ artiklile 13, mille sõnastus on järgmine:

„1. Iga liikmesriik võib oma pädevuse piires võtta vajalikud meetmed ja teha koostööd teiste liikmesriikidega, et hõlbustada seaduslikult tema territooriumil viibivate võõrtöötajate perekondade taasühinemist.

15 — New York, 18. detsember 1990, *United Nations Treaty Series*, köide 2220, lk I-39481.

16 — Ratifitseeritud 18 riigis, sealhulgas Küprosel, Itaalias, Portugalis, Sloveenias ja Rootsis.

14 — Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud.

2. Käesolev artikkel kehtib võõrtöötajate järgmiste pereliikmete kohta: abikaasa ning ülalpeetavad lapsed, isa ja ema.”

— mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt.

33. Saksamaa Liitvabariik ja komisjon toetavad nõukogu nõudeid menetlusse astujatena.

III. Nõuded

31. Euroopa Parlament palub:

— tühistada EÜ artikli 230 alusel nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artikli 4 lõike 1 viimane lõik ja lõige 6 ning artikkel 8;

— mõista kõik kohtukulud välja kostjalt.

32. Nõukogu palub:

— jätta hagi nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ artikli 4 lõike 1 viimase lõigu ja lõike 6 ning artikli 8 tühistamiseks rahuldamata ja

IV. Hinnang

A. Vastuvõetavus

1. Vaidlustatava õigusakti olemasolu

34. Tühistamishagi EÜ artikli 230 alusel saab esitada üksnes õigusakti, mitte aga toimingute peale, millel ei ole õiguslikult siduvaid tagajärgi.¹⁷ EÜ artikli 63 teine lõik seab direktiivi õiguslikud tagajärjed kahtluse alla. Nimetatud sätte kohaselt ei takista „meetmed, mida nõukogu võtab vastavalt [artikli 63] punktidele 3 ja 4 [nagu ka direktiivi], [...] ühtki liikmesriiki mainitud valdkondades säilitamast või kehtestamast siseriiklikke norme, mis sobivad kokku käesoleva lepingu ja rahvusvaheliste kokkulepetega.”

¹⁷ — Vt minu 16. juuni 2005. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-138/03, C-324/03 ja C-431/03, Itaalia vs. komisjon (EKL 2005, lk I-10043, punkt 45 viidetega kohtupraktikale).

35. Osaliselt saab asutamislepingu artikli 63 teist lõiku mõista kui volitust rangemate kaitsemeetmete võtmiseks, nagu see sisaldub juba EÜ artikli 95 lõikes 5, artikli 137 lõikes 5, artikli 153 lõikes 3 ja artiklis 176.¹⁸ Selline tõlgendus ei ole siiski veenev, sest erinevalt rangemaid kaitsemeetmeid käsitlevatest sätetest ei seosta EÜ artikli 63 teine lõik rangemaid kaitsemeetmeid konkreetse eesmärgiga. Kui liikmesriigid on aga vabad valida teistsuguste meetmete eesmärgi, siis ei määratle ühenduse õigusnorm liikmesriikidele siduvat miinimumstandardit. Erinevalt siduva mõju täielikust puudumisest tähendab selline miinimumstandard aga õigust võtta rangemaid kaitsemeetmeid.¹⁹

36. Artikli 63 teise lõigu sõnasõnalisest tõlgendusest tuleneks, et kõnealuse lõigu mõlema nimetatud punkti kohaselt puudub teisesel õigusel, st eeskätt kõnealusel direktiivil, siseriiklik õigusmõju ja see ei ole ülimuslik, kui siseriiklikud õigusaktid näevad ette teistsuguseid meetmeid.²⁰ Vastavalt

sellele esitas Saksamaa valitsus vastuses Euroopa Kohtu küsimusele seisukoha, et artikli 63 teine lõik lubab riigil tegutseda ühepoolselt. Siit järeldub, et lubatav oleks isegi sätete täielik puudumine, st direktiivi ülevõtmata jätmine, sest ka see on „teistsugune” meede. Sellise tõlgenduse kohaselt kahaneks EÜ artikli 63 esimese lõigu punktide 3 ja 4 alusel võetud meetmete õigusmõju soovituseks.²¹ Nii kaugelt ei soovinud Saksamaa valitsus siiski minna.

18 — Fungueiriño-Lorenzo, *Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag*, lk 81 jj. Vt selle kohta ka Röben, V. teoses: Grabitz, E. ja Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, seisuga mai 1999, EÜ artikkel 63, punkt 43.

19 — Vt EÜ artikli 176 kohta 22. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-318/98 Fornasar jt (EKL 2000, lk I-4785, punkt 46) ja 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-6/03 Deponiezweckverband Eiterköpfe (EKL 2005, lk I-2753, punkt 27 jj).

20 — Vt nt Weiß, U. teoses: Streinz, R., *ELIV/EGV*, 2003, EÜ artikkel 63, punkt 68 ja Brechmann, W. teoses: Callies ja Ruffert, *Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. trükk 2002, EÜ artikkel 63, punkt 42.

21 — Siduva õigusmõju oluline piiramine ei piirduks käesoleva direktiiviga, vaid puudutab ka vähemalt järgmisi, samuti üksnes EÜ artikli 63 esimese lõigu punktidele 3 ja 4 tuginevaid õigusakte: nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiiv 2004/114/EU kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil (ELT L 375, lk 12); nõukogu 29. aprilli 2004. aasta otsus 2004/573/EU ühislendude korraldamise kohta seoses kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega kahe või enama liikmesriigi territooriumilt individuaalse väljasaatmiskorralduse alusel (ELT L 261, lk 28); nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/81/EU elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostöös tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvril või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud (ELT L 261, lk 19); nõukogu 23. veebruari 2004. aasta otsus 2004/191/EU, millega kehtestatakse kolmandate riikide kodanike väljasaatmise otsuste vastastikust tunnustamist käsitleva direktiivi 2001/40/EU kohaldamisest tuleneva rahalise tasakaalustamata kompenseerimise kriteeriumid ja praktiline kord (ELT L 60, lk 55; ELT erivaljaanne 01/05, lk 25); nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/110/EU abi kohta läbisõidu puhul seoses väljasaatmisega õhuteed pidi (ELT L 321, lk 26; ELT erivaljaanne 19/06, lk 233); nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EU pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus kohta (ELT L 16, lk 44; ELT erivaljaanne 19/06, lk 272); nõukogu 14. mai 2003. aasta määrus (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel (ELT L 124, lk 1; ELT erivaljaanne 05/04, lk 317); nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (EÜT L 157, lk 1; ELT erivaljaanne 19/06, lk 3) ja nõukogu 28. mai 2001. aasta direktiiv 2001/40/EU kolmandate riikide kodanike väljasaatmise otsuste vastastikuse tunnustamise kohta (EÜT L 149, lk 34; ELT erivaljaanne 19/04, lk 107).

37. Niisugune tõlgendus vastab osade liikmesriikide eeldatavale huvile kõnealuse sätte vastuvõtmise vastu. Nimelt ei olnud esialgu kõik liikmesriigid nõus siserändepoliitika valdkonna lülitamisega asutamislepingusse.²²

38. EÜ artikli 63 teise lõigu eeltoodud tõlgendus kui liikmesriikide huvides tehtud reservatsioon muudaks paraku *samal ajal* kõnealuse lõiguga lepingusse lisatud EÜ artikli 63 esimese lõigu punktide 3 ja 4 pädevusnormid *ad absurdum* ja võtaks neilt nende kasuliku mõju. Nimetatud pädevusnormide eesmärk ei ole soovitude andmine. Viimane ei vajaks õiguslikku alust asutamislepingu näol, sest Euroopa Liidu lepingu artiklid K.1 ja K.3 varem kehtinud Maastrikti lepingu redaktsioonis sisaldasid vastavat ja potentsiaalselt isegi ulatuslikumat²³ pädevust. Seetõttu peab EÜ artikli 63 esimese lõigu punktides 3 ja 4 sätestatud pädevus kui ühenduse õiguse instrument olema rakenda-

tav muu hulgas ka siserändepoliitika küsimuste reguleerimiseks.

39. EÜ artikkel 63 sisaldab seega vastu-rääkivaid sätteid,²⁴ mille tõhusus on tagatud ainult seeläbi, et nende tõlgendamisel püütakse saavutada kohast tasakaalu — praktiline konkordantsus (*praktische Konkordanz*) Bundesverfassungsgericht'i (Saksa konstitutsioonikohus) keelekasutuses.²⁵ Nagu parlament, nõukogu ja komisjon vastuses Euroopa Kohtu küsimusele märkisid, ei saa teist lõiku järelikult tõlgendada sel viisil, et see välistab punktide 3 ja 4 alusel võetud meetmete siduva õigusjõu. Sarnaselt ülejäänud ühenduse õigusega tuleb viided kooskõlale asutamislepinguga tõlgendada pigem nii, et siseriiklikud õigusaktid peavad olema kooskõlas teisese õigusega, sealhulgas punktide 3 ja 4 alusel võetud meetmetega.²⁶

22 — Vt eesistujariigi Iirimaa 5. detsembri 1996. aasta dokument „Euroopa Liit täna ja homme“ CONF/2500/96, A osa, I jao 2. peatükk. Tookordne muudatuste ettepanek sisaldas juba pädevust, kuid mitte teise lõiguga võrreldavat tingimust.

23 — Liikmesriigid võisid toonase Euroopa Liidu lepingu raames lisaks ühistele seisukohtadele ja meetmetele välja töötada ka õiguslikult siduvaid kokkuleppeid.

24 — Juba kõnealused tõlgendusprobleemid räägivad Euroopa põhiseaduse lepingu artiklis III-267 valitud suuna kasuks, st loobuda EÜ artikli 63 teise lõiguga võrreldavast sättest.

25 — Vt Bundesverfassungsgericht'i (Saksamaa konstitutsioonikohus) 16. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas 1 BvR 1087/91, Kruzifix (BverfGE 93, I, 21 viidetega kohtupraktikale).

26 — Vt näiteks Hailbronner, European Immigration and Asylum Law under the Treaty, *Common Market Law Review* 1998, lk 1047 (1051). Ilmselt arvab nii ka komisjon, kes on direktiivi 2001/40 (EÜT L 149, lk 34; ELT eriväljaanne 19/04, lk 107) üle võtmata jätmise tõttu algatanud Euroopa Kohtus juba neli liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust: kohtuasjad C-448/04 Luksemburgi vastu (ELT C 314, lk 6), C-450/04 Prantsusmaa vastu (ELT C 314, lk 7), C-462/04 Itaalia vastu (ELT C 6, lk 30) ja C-474/04 Kreeka vastu (ELT C 314, lk 10). Asjaomased liikmesriigid ei tuginenud menetlustes samuti EÜ artikli 63 teisele lõigule, vaid andsid teada ülevõtmise ettevalmistamisest.

40. Sellise tõlgenduse kasuks räägib ka tõsiasi, et EÜ artikli 63 esimese lõigu punktides 3 ja 4 sätestatud pädevust saab teostada ainult ühehäälselt.²⁷ Liikmesriigid saavad seega oma huve seadusandlikus menetluses piisavalt kaitsta. Kui liikmesriik esmalt hääletab nimetatud õiguslikel alustel vastuvõetava õigusakti poolt ja seejärel jätab kehtima või võtab vastu sellega vastuolus oleva siseriikliku õigusakti, siis käitub ta ebalojaalselt (*venire contra factum proprium*)²⁸.

41. Seetõttu ei tule teist lõiku mõista kui õigusaktide õigusmõju piirangut, vaid — nagu rõhutab eelkõige nõukogu — kui ühenduse seadusandjale esitatud kohustust jätta punktide 3 ja 4 alusel meetmeid võtvale liikmesriikidele piisav tegutsemisruum. Nimetatud eesmärk saavutatakse mitmesuguste valikuvõimalustega, mis on jätetud liikmesriikidele kõnealuse direktiiviga. Samuti ei saa kõnealust õiguspoliitilist kohustust arvestades pidada punktide 3 ja 4 alusel vastu võetud teisese õiguse akte kahtluse korral lõplikeks ühtlustamismeetmeteks.

27 — Ainult punkti 3 alapunkti b puhul kehtestas nõukogu 22. detsembri 2004. aasta (ühehäälsel) otsusega, mis näeb ette Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 251 osutatud menetluse kohaldamist kõnealuse asutamislepingu kolmanda osa IV jaotisega hõlmatud teatud valdkondade suhtes, alates 1. jaanuarist 2005 hääletamise kvalifitseeritud hääleteenamusega (ELT L 396, lk 45).

28 — Vt selle kohta minu 8. juuli 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-117/03: Dragaggi (EKL 2005, lk I-167, punkt 24 jj).

42. Eelnevast järeldub, et olenemata EÜ artikli 63 teisest lõigust on direktiiv põhimõtteliselt vaidlustatav õigusakt.

2. Vaidlustatud sätete õiguslik olemus

43. Nõukogu kahtleb siiski, kas hagi on esitatud õigusakti vastu, mida saab vaidlustada. Nõukogu väidab parlamendile nimelt vastu, et viimane on hagiavalduses esitanud nõude mitte ühenduse, vaid siseriiklike õigusaktide vastu, mis ei ole lubatav. Direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik ja lõige 6, samuti artikkel 8 ei kohusta liikmesriike konkreetseid õigusakte vastu võtma. Pigem viidatakse olemasolevale siseriiklikule õigusele ja võimaldatakse selle edasikehtimine. Euroopa Kohus ei saa kontrollida siseriikliku õiguse kooskõla ühenduse põhiõigustega.

44. Parlament ja komisjon rõhutavad seevastu, et vaidlustatud sätted on ühenduse õiguse osa ja need alluvad Euroopa Kohtu kontrollile — eriti pidades silmas sätete kooskõla ühenduse põhiõigustega. Ühenduse õiguse sätted, mis lubaksid liikmesriikidel võtta põhiõigustega vastuolus olevaid meet-

meid, ei oleks kõnealuste põhiõigustega kooskõlas.

45. Selles küsimuses nõustun parlamendi ja komisjoni seisukohaga. Nõukogu vastuväide ei ole veenev. Nõukogu ei pööra tähelepanu asjaolule, et siseriiklike õigusaktide edasikehtimiseks või vastuvõtmiseks tehtud teatud valikute kinnitamine ühenduse õigusega on samuti meede, mis võib teatud tingimustel olla vastuolus ühenduse õigusega. Ühelt poolt võivad need valikud piirata direktiiviga antud perekonna taasühinemise õiguse ulatust. Teiselt poolt sisaldavad need sedastust, et asjaomased siseriiklikud õigusaktid on ühenduse õigusega kooskõlas. Kui sellist sedastamist tühistamishagiga õigeaegselt ei vaidlustata, ei saa ühendus edaspidi enam omal algatusel astuda siseriiklike meetmete vastu, mis kasutavad ettenähtud valikuid üksnes täiel määral ära.²⁹ Järelikult peab vastav hagi olema põhimõtteliselt vastuvõetav.

3. Direktiivi osalise tühistamise nõue

46. Professor Langenfeldi arvamus, mille esitas Saksamaa valitsus, tõstatab kaudselt

ka küsimuse, kas hagi taotletud direktiivi teatud sätete tühistamine on vastuvõetav hagi ese. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on osalise tühistamise taotlus vastuvõetav, kui vaidlustatud osad on õigusakti ülejäänud sätetest lahutatavad ja täielik tühistamine väljuks hagi piiridest (*ultra petita*).³⁰ Lahutamatu osade eraldi tühistamine muudaks asjaomaste sätete põhisisu.³¹ Selline muudatus kuulub ühenduse seadusandja pädevusse.³²

47. Euroopa Kohtu küsimusele vastasid nõukogu ja Saksamaa valitsus, et toodud kaalutlustel ei ole ka käesolev hagi vastuvõetav. Parlamendi vaidlustatud sätteid ei ole võimalik — erinevalt parlamendi arusaamast ja kohtuistungil avaldatud komisjoni seisukohast — ülejäänud direktiivist objektiivselt eraldada. Sealjuures ei ole oluline, et direktiivi ülejäänud sätted on ka eraldi kohaldatavad. Vaidlustatud sätted sisaldavad pigem direktiiviga liikmesriikidele pandud perekonna taasühinemise võimaldamise kohus-

29 — Vt selle kohta 5. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-475/01: komisjon vs. Kreeka [Ouzo] (EKL 2004, lk I-8923, punkt 15 jj).

30 — 28. juuni 1972. aasta otsus kohtuasjas 37/71: Jamet vs. komisjon (EKL 1972, lk 483, punktid 10–12); 23. oktoobri 1974. aasta otsus kohtuasjas 177/74: Transocéau Marine Paint vs. komisjon (EKL 1974, lk 1063, punkt 21); 31. märtsi 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-68/94 ja C-30/95: Prantsusmaa jt vs. komisjon [kaaliumoksiid ja sool] (EKL 1998, lk I-1375, punkt 256); 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-29/99: komisjon vs. nõukogu [tuumaohutusala kokkulepe] (EKL 2002, lk I-11221, punkt 45) ja 24. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-244/03: Prantsusmaa vs parlament ja nõukogu [loomkatset] (EKL 2005, lk I-4021, punktid 12 ja 21).

31 — Vt eespool 30. joonealuses märkuses viidatud loomkatsetid käsitleva kohtuotsuse punkt 15.

32 — Vt 5. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-376/98: Saksamaa vs. parlament ja nõukogu [tubakas] (EKL 2000, lk I-8419, punkt 117).

tuse võimalikku piiramist. Kui Euroopa Kohus tühistaks direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõigu ja lõike 6, samuti artikli 8, siis kehtiks perekonna taasühinemise õigus ilma eripiiranguteta ka üle 12-aastaste või üle 15-aastaste alaealiste laste suhtes ooteajast sõltumata. Järelikult muudaks kõnealuste sätete tühistamine direktiivi põhisisu ja Euroopa Kohus sekkuks ühenduse seadusandja pädevusse.

48. Käesoleval juhul on välistatud lisaks ka teiste lahutamatult seotud sätete, st direktiivi kui terviku tühistamine. See läheks parlamendi esitatud hagist kaugemale ega oleks kooskõlas selles järgitava huviga, sest niisugusel juhul ei oleks ühenduse õiguse alusel üldse õigust perekonna taasühinemiseks.³³

49. Eeltoodust lähtudes on hagi vastuvõetamatu.

33 — Siinkohal võib jääda lahtiseks, kas Euroopa Kohus saab vaidlustatud sätteid juhul, kui need osutuvad õigusvastaseks, oma eelotsusega eraldi tühistada. Paljud asjaolud räägivad siiski selle poolt, et käesolevas menetluses on direktiivi tühistamine võimalik ainult tervikuna, mitte aga osaliselt.

50. Nimetatud põhjusel uurin hagi põhjendatust ainult teise võimalusena.

B. Hagi põhjendus

51. Parlament väidab hagiavalduses, et rikutud on perekonna kaitsega seotud põhiõigust ja võrdse kohtlemise põhimõtet. Esmalt tuleb uurida, kas esines rikkumisi seadusandlikus menetluses.

1. Seadusandlik menetlus seoses direktiivi artikli 4 lõikega 6

52. Tuleb uurida seadusandlikku menetlust seoses direktiivi artikli 4 lõikega 6. Parlament märgib, et nõukogu ei esitanud vastavat muudatust parlamendile arvamuse saamiseks.

53. Parlamendi hagi ei tugine sellele, et parlamendiga ei ole konsulteeritud. Seetõttu tõusetub küsimus, kas Euroopa Kohus peab omal algatusel kontrollima võimaliku menetlusvea olemasolu. Euroopa Kohus on ESTÜ

asutamislepingu artikli 33 alusel esitatud tühistamishagide puhul kontrollinud omal algatusel menetlusnormide rikkumist.³⁴ Kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer tõlgendab viidatud kohtupraktikat nii, et ka EÜ artikli 230 raames võib kohus omal algatusel tõstatada vähemalt pädevuse puudumise või oluliste menetlusnormide rikkumise küsimuse.³⁵ Akti andnud institutsiooni pädevuse osas ühtib see ka Euroopa Kohtu praktikaga.³⁶ Menetlusökonoomia ja õiguskindluse põhimõtted toetavad menetlusnormide rikkumise ühetaolist käsitlemist, seda vähemalt siis, kui Euroopa Kohus saab menetlusnormide rikkumisest teada tühistamishagi lahendamise käigus. Seetõttu tuleb käesolevas asjas kontrollida, kas parlamendiga on seoses direktiivi artikli 4 lõikega 6 piisavalt konsulteeritud.

54. Vastavalt EÜ artiklile 63 koosmõjus EÜ artikli 67 lõikega 1 teeb nõukogu otsuse pärast parlamendiga konsulteerimist. Euroopa Parlamendiga tuleb alati uuesti konsulteerida siis, kui vastuvõetav lõplik tekst erineb oma olemuselt tervikuna sellest

tekstist, mille suhtes on parlamendiga juba konsulteeritud, välja arvatud juhul, kui muudatuste põhisisu vastab parlamendi esitatud soovitudele.³⁷

55. Ei ole tuvastatav, kas parlamendiga on konsulteeritud seoses direktiivi artikli 4 lõikega 6. Nõukogu konsulteeris Euroopa Parlamendiga viimati 23. mai 2002. aasta kirjas. Esitatud teabe kohaselt esines artikli 4 lõige 6 esmakordselt nõukogu 25. veebruari 2003. aasta dokumendis, kui eesistuja tegi ettepaneku vastavaks muudatuseks Austria delegatsiooni reservatsiooni alusel.³⁸ Parlament esitas oma viimase seisukoha direktiivi kohta siiski alles 9. aprillil 2003.³⁹ Ei ole aga tõendatud, et nõukogu oleks teatanud parlamendile eelnõu muutmisest ja konsulteerinud temaga selle muudatuse osas. Kuna nõukogu parlamendi kõnealust väidet ei vaidlusta, tuleb järelikult eeldada, et parlamendil ei olnud võimalust avaldada oma seisukohta direktiivi artikli 4 lõike 6 kohta.

34 — 21. detsembril 1954. aasta otsus kohtuasjas 1/54: Prantsusmaa vs. Ülemamet (EKL 1954–1955, lk 7 ja eelkõige lk 33) ja 10. mai 1960. aasta otsus kohtuasjas 19/58: Saksamaa vs. Ülemamet (EKL 1960, lk 483 ja eelkõige lk 500).

35 — 28. aprillil 2005. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-346/03 ja C-529/03: Atzeni jt (EKL 2006, lk I-1875, punkt 70) ja 16. detsembril 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-110/03: Belgia vs. komisjon (EKL 2005, lk I-2801, punkt 29).

36 — 13. juulil 2000. aasta otsus kohtuasjas C-210/98 P: Salzgitter vs. komisjon (EKL 2000, lk I-5843, punkt 56) seoses komisjoniga.

37 — 16. juulil 1992. aasta otsus kohtuasjas C-65/90: parlament vs. nõukogu [kaupade maanteevõde] (EKL 1992, lk I-4593, punkt 16); 5. oktoobril 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-13/92–C-16/92: Driessen jt (EKL 1993, lk I-4751, punkt 23) ja 5. oktoobril 1994. aasta otsus kohtuasjas C-280/93: Saksamaa vs. nõukogu [banaanituru ühine korraldus] (EKL 1994, lk I-4973, punkt 38).

38 — Eesistuja 25. veebruari 2003. aasta märked, eespool 3. joonealuses märkuses viidatud nõukogu dokument 6585/03, lk 9.

39 — Euroopa Parlamendi 9. aprillil 2003. aasta arvamus, mis käsitleb muudetud ettepanekut võtta vastu nõukogu direktiiv perekonna taasihinemise õiguse kohta, ELT 2004, C 64E, lk 283 ja 373. Põhjendus tuleneb Euroopa Parlamendi saadiku C. Cerdeira Morterero 24. märtsi 2003. aasta ettekandest A5-0086/2003.

56. Direktiivi artikli 4 lõige 6 võimaldab liikmesriikidel võrreldes õigusaktiga, mille suhtes parlamendiga konsulteeriti, piirata alaealiste laste perekonnaga taasühinemise õigust. Ilma artikli 4 lõiketa 6 oleks perekonnaga taasühinemise õigus põhimõtteliselt ka lastel, kes on saanud 15-aastaseks. Kõnealuse sätte lisamine on seega oluliselt muutnud direktiivi sisu.

57. Direktiivi artikli 4 lõikes 6 sisalduv perekonnaga taasühinemise õiguse piirang on vastuolus parlamendi sõnaselge soovitusiga sätestada perekonna taasühinemine laiemalt, kui seda nägi ette parlamendile esitatud eelnõu⁴⁰, ja eelkõige anda kõigile alaealistele lastele võrdne võimalus perekonnaga taasühinemiseks.⁴¹

58. Seega oleks tulnud enne direktiivi vastuvõtmist parlamendiga uuesti konsulteerida. Järelikult on direktiiv, eelkõige selle artikli 4 lõige 6, vastu võetud menetlusnorme rikkudes.

40 — Vt eelkõige eespool 39. joonealuses märkuses viidatud arvamuses sisalduvaid muudatusettepanekud 22–25.

41 — Vt eespool 39. joonealuses märkuses viidatud arvamuses sisalduv muudatusettepanek 26.

2. Perekonna kaitse kui põhiõigus

a) Põhiõiguste kaitse standard

59. Euroopa Kohus rõhutab väljakujunenud kohtupraktikas põhimõtet, mis on leidnud kinnitust ühtse Euroopa akti preambulis ja Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikes 2 ning mille kohaselt on ühenduse õiguskorras kaitstud põhiõigused, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, mis on alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest põhi-seaduslikest tavadest kui ühenduse õiguse üldpõhimõtetest. Niisugune põhimõte hõlmab eeskätt EIÕK artiklis 8 sätestatud perekonna kaitset.⁴²

60. Käesolevas asjas asjassepuutuv põhiõiguste harta artikkel 7, millele sõnaselgelt viitab direktiivi põhjendus 2, on identne EIÕK artikliga 8. Ka harta artikli 52 lõike 3 esimese lause (Euroopa põhiseaduse lepingu artikkel II-112) kohaselt peab neil sätetel olema ühesugune tähendus ja ulatus.

61. Perekonna kaitsega seotud küsimustes on Euroopa Kohus elukohaõiguse valdkon-

42 — 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-60/00: Carpenter (EKL 2002, lk I-6279, punkt 41) ja 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-109/01: Akrich (EKL 2003, lk I-9607, punkt 58).

nas juhindunud Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktikast EIÕK artikli 8 tõlgendamisel. Sellele tuginedes sedastas Euroopa Kohus, et EIÕK artikkel 8 ei taga välismaalasele õigust teatud riiki reisimiseks ja seal viibimiseks. Kui aga isikul keelatakse sissesõit riiki või viibimine riigis, kus elavad tema lähedased pereliikmed, siis võib see riivata EIÕK artikli 8 lõikes 1 ette nähtud õigust perekonnaelu austamisele. Selline riive on EIÕK-ga vastuolus, kui see ei vasta artikli 8 lõike 2 nõuetele, st kui see ei ole „kooskõlas seadusega“, mis on kehtestatud viidatud lõikes nimetatud ühe või mitme legitiimse eesmärgi saavutamiseks, ja mis on „demokraatlikus ühiskonnas vajalik“, st „mis on põhjendatud tungiva sotsiaalse vajadusega“ ja mis on ühtlasi proportsionaalne taotletava legitiimse eesmärgi suhtes.⁴³

62. Euroopa Kohus kujundas viidatud praktika selliste juhtumite pinnalt, mis puudutasid põhivabadusi teostades teise liikmesriiki elama asunud liidu kodanike pereliikmete elukohaõigust. Käsitletud juhtudel toob ühenduse õigusega kehtestatud liidu kodaniku elukohaõigus koosmõjus ühenduse õigusega täpsustatud perekonna kaitse põhimõttega kaasa elukohaõiguse, mida võib

piirata ainult erandjuhtudel ja rangetel tingimustel.⁴⁴ Täiendavad erisätted võivad tuleneda assotsiatsioonilepingutest.⁴⁵

63. Ühenduse õiguses puudub seevastu samalaadne elukohaõigus seoses selliste perekondade taasühinemisega, mille liikmed on eranditult kolmandate riikide kodanikud. Sellest tulenevalt ei saa Euroopa Kohtu eespool toodud järeldusi vahetult üle kanda, vaid tuleb pöörduda Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika poole. Seejuures on määrava tähtsusega *inimõiguste* kaitsest tulenev kohustus kaitsta perekonda, mis erineb — pidades silmas just õigust siseneda teatud riigi territooriumile ja seal elada — kodanike põhiõigustest, st on viimastega võrreldes üldjuhul vähem ulatuslik.

64. Euroopa Inimõiguste Kohus on tunnustanud õigust elada koos oma pereliikmetega kui perekonnaelu alust EIÕK artikli 8 tähenduses. Perekonna kooselu takistavad riiklikud meetmed, näiteks hooldusõiguse äravõtmine,⁴⁶ suhtlemiskeeld⁴⁷ või isiku väljasaat-

43 — Eespool 42. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused *Carpenter*, punkt 42, ja *Akrich*, punkt 59.

44 — Vt minu 10. märtsi 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-503/03: komisjon vs. Hispaania (EKL 2006, lk I-1097, punkt 37 viidetele kohtupraktikale).

45 — Siinkohal tuleb eelkõige meenutada *EMP* õigust.

46 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 22. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas *Eriksson vs. Rootsi* (A seeria, nr 156, punkt 58).

47 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 13. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas *Elsholz vs. Saksamaa* (*Recueil des arrêts et décisions* 2000-VIII, punkt 44).

mine riigist, kus elavad tema lähisugulased,⁴⁸ kujutavad endast sekkumist nimetatud inimõigusesse. Selline sekkumine on lubatav üksnes siis, kui see on põhjendatud EIÕK artikli 8 lõike 2 alusel.

65. Euroopa Inimõiguste Kohus on seisukohal, et perekonna taasühinemise võimaldamisest keeldumine ei kujuta endast sellist sekkumist EIÕK artikliga 8 kaitstud õigusesse, mida on vaja põhjendada. Ta ei tõlgenda EIÕK artiklit 8 perekonna taasühinemise osas mitte kaitseõigusena, vaid nõude esitamise võimaliku alusena.

66. Nagu Euroopa Inimõiguste Kohus on sõnaselgelt sedastanud, ei tohi EIÕK artiklit 8 tõlgendada mitte mingil juhul kui liikmesriigi üldist kohustust lubada perekonna taasühinemist oma territooriumil üksnes selleks, et rahuldada perekonna soovi elada teatud riigis. Perekonna taasühinemine puudutab nii perekonnaelu kui ka sisserännet. See, millise ulatusega on riigi kohustus lubada oma territooriumile sisserändajate sugulasi, sõltub huvitatud isikute olukorrast ja üldisest huvist. Riigil on rahvusvahelise õiguse üld-

tunnustatud põhimõtte kohaselt lepingutest tulenevaid kohustusi eiramata õigus kontrollida välismaalaste sisenemist oma territooriumile. Seejuures on talle jäetud ulatuslik kaalutusruum.⁴⁹

67. Neile põhimõtetele tuginedes jättis Euroopa Inimõiguste Kohus kolmes kohtuasjas neljast, mis omavad käesolevas asjas tähtsust, rahuldamata taotluse võimaldada perekonna taasühinemist vastuvõtvas liikmesriigis muu hulgas põhjusel, et ühine perekonnaelu on võimalik ka päritoluriigis.⁵⁰ Seda kohtupraktikat kinnistavad järgnevalt viidatud otsused, milles hagi jäeti vastu võetamatuse tõttu rahuldamata.⁵¹

68. Nagu nähtub kohtuotsusest *Sen*, võib asjassepuutuvate huvide nõuetekohane kaalumine luua konkreetsel juhul siiski õiguse taotleda laste lubamist vastuvõtva riigi territooriumile. Selle kohtuasja puhul nägi Euroopa Inimõiguste Kohus takistusi päritoluriiki tagasipöördumiseks. Seejuures tugines ta asjaolule, et abielupaaril *Sen* oli lisaks lapsele, keda nad soovisid võtta enda juurde

48 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. septembri 1997. aasta otsus kohtuasjas *Mehemi vs. Prantsusmaa* (*Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, punkt 27).

49 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 28. mai 1985. aasta otsus kohtuasjas *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali vs. Ühendkuningriik* (A seeria nr 94, punkt 67 jj); 19. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas *Gül vs. Šveits* (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, punkt 38); 28. novembri 1996. aasta otsus kohtuasjas *Ahmut vs. Madalmaad* (*Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, punktid 63 ja 67) ja 21. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas *Sen vs. Madalmaad* (punktid 31 ja 36).

50 — *Eespool* 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused *Abdulaziz*, punkt 68, *Gül*, punkt 39, *Ahmut*, punkt 70. Kui kohtuotsus *Abdulaziz* tehti veel ühehäälselt, siis kohtuotsus *Gül* tehti seitsme poolthäälega kahe vastuhääle vastu ja kohtuotsus *Ahmut* ainult viie poolthäälega nelja vastuhääle vastu.

51 — Vt näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas *I. M. vs. Madalmaad*; 13. mai 2003. aasta otsus kohtuasjas *Chandra vs. Madalmaad*; 6. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas *Ramos Andrade vs. Madalmaad*, ja 5. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas *Benamar vs. Madalmaad*.

vastuvõtvasse liikmesriiki, veel lapsi, kes olid sündinud ja üles kasvanud vastuvõtvas riigis ning sellesse integreerunud.⁵² Mõned otsused kaebuste vastuvõetavuse kohta jätavad avatuks võimaluse, et õigus taotleda pereliikmete taasühinemist perekonnaga võib põhineda ka muudel asjaoludel.⁵³ Siinkohal olgu mainitud näiteks poliitiline tagakiusamine⁵⁴ või mõne perekonnaliikme meditsiinilised vajadused, mida ei ole võimalik rahuldada päritoluriigis.

69. Kohtuotsusest *Sen* nähtub iseäranis, et õigus taotleda perekonna taasühinemist vastuvõtvas riigis põhineb eelkõige asjassepuutuvate laste huvidel. See põhimõte kajastub ka ÜRO inimõiguste komitee otsuses kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklite 17, 23 ja 24 kohaldamise kohta *Winata* asjas.⁵⁵ Sarnane lähenemine tuleneb ka lapse õiguste konventsiooni artiklitest 3, 9 ja 10.

70. Euroopa Inimõiguste Kohus ei tõstatanud kohtuotsuses *Sen* eraldi küsimust selle kohta, kas perekonna taasühinemise võimal-

damisest keeldumist on vaja põhjendada. Ta näib lähtuvat pigem sellest, et põhjendamise raames aset leidnud huvide kaalumise on perekonna taasühinemise taotlemise positiivse õiguse puhul juba osa taotluse põhjendusest.⁵⁶

71. Samamoodi tuleb toimida ka ühenduse õiguses. Euroopa Inimõiguste Kohus on kohtuotsustes *Akrich* ja *Carpenter* küll sõnaselgelt sedastanud, et liikmesriikidel tuleb perekonna taasühinemise võimaldamisest keeldumist põhjendada, kuid see tuleneb siiski juba liidu kodanike laiaulatuslikest, ühenduse õigusnormidel põhinevatest õigustest.⁵⁷ Kui tõlgendada taotluse esitamise õiguse eeldusi nii kitsalt, nagu see on tavaks Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas, ei jäta see üldjuhul ruumi sellise õigusesse sekkumise põhjendamiseks, mis toimub perekonna taasühinemise taotluste rahuldamata jätmise vormis. Asjas esindatud huvide kaalumise on sel juhul juba taotluse esitamise õiguse kontrollimise osa.⁵⁸ Vastupidi sellele, mida väidab parlament, ei ole seetõttu alaealiste laste perekonnaga taasühinemise võimaldamisest keeldumist vaja põhjendada, nagu on ette nähtud EIÕK artikli 8 lõikes 2.

52 — Eespool 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Sen*, punkt 40.

53 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 19. oktoobri 2004. aasta otsus (kaebuste vastuvõetavuse kohta) kohtuasjas *Tuqubo-Tekle vs. Madalmaad* ja 14. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas *Rodrigues da Silva ja Hoogkamer vs. Madalmaad*.

54 — Seetõttu on loogiline, et direktiivi artikli 10 lõige 1 välistab ka artikli 4 lõike 1 viimase lõigu kohaldamise pagulaste puhul.

55 — Teadaanne nr 930/2000: Austraalia, 16. august 2001, CCPR/C/72/D/930/2000, punktid 7.1–7.3. (kohtupraktika), [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/488b0273fa4febfb-c1256ab7002e5395?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/488b0273fa4febfb-c1256ab7002e5395?Opendocument).

56 — Vt selle kohta kohtunik Martensi eriarvamus, millega ühines kohtunik Russo, eespool 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse *Gül* punkti 6 jj kohta, mis ei sea küll küsimärgi alla taotluse käsitlemist positiivse taotlusena, hõlmab aga sellele vaatamata klassikalist õigustavate asjaolude kontrollimist. Vt ka kohtunike *Thoir Vilhjálmssoni* ja *Bernhardti* ühesugused eriarvamused eespool 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse *Abdulaziz* kohta, milles taotluste rahuldamata jätmist on põhjendatud EIÕK artikli 8 lõikele 2 tuginedes.

57 — Vt eespool punkt 61.

58 — Selles seisneb tegelik arvamuste lahknevus kohtunik Martensi eespool 56. joonealuses märkuses viidatud eriarvamuse ja Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukoha vahel: Martens on perekonna taasühinemise taotlemise õiguse eeldamisel Euroopa Inimõiguste Kohtust tunduvalt tolerantsem.

72. *Vaheettepanekuna* tuleb sedastada, et EIÖK artiklis 8 sätestatud õigus perekonna kaitsele võib pärast isiklike ja üldiste huvide kaalumist tuua erandjuhtumitel kaasa õiguse taotleda perekonna taasühinemist vastuvõtvas riigis.

73. Ei Euroopa sotsiaalharta artikli 19 punkti 6 ega muudest rahvusvahelistest kokkulepetest ei saa tuletada *ulatuslikumat* õigust taotleda perekonna taasühinemist vastuvõtvas riigis, pidades silmas inimõigustest tulevat perekonna kaitset.⁵⁹

74. Seejuures räägivad paljud asjaolud selle poolt, et Euroopa sotsiaalharta artikli 19 punkt 6 sätestab võõrtöötajate perekondade taasühinemise suhtes vastuvõtvas riigis leebemad tingimused kui Euroopa Inimõiguste Kohus. Igal juhul ei piisa asjas esindatud huvide kaalumise raames väitest, et perekonna kooselu on võimalik päritoluriigis. Tõendada tuleb pigem seda, et objektiivsed asjaolud takistavad perekonna taasühinemist vastuvõtvas riigis. Lisaks sellele on alaealiste laste perekonnaga taasühinemise suhtes kehtestatud vanusepiirid vastuolus Euroopa sot-

siaalharta artikli 19 punktiga 6 koostoimes selle lisas toodud definitsiooniga, mis määratleb soodustatud pereliikmete mõiste.⁶⁰ Lisaks sellele on Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee, mis teostab kontrolli Euroopa sotsiaalharta järgimise üle, oma praktikas siiani tunnustanud üksnes kuni üheaastast ooteaega, lükates tagasi kolme või enama aasta pikkused ooteajad.⁶¹ Euroopa Inimõiguste Kohus on oma uuemas kohtupraktikas tuginenud EIÖK ja eriti selle artikli 8 tõlgendamisel ja kohaldamisel Euroopa sotsiaalharta sätetele ja eespool mainitud komitee praktikale.⁶²

75. Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole siiski kunagi, ka mitte perekonna taasühinemise õigust käsitlevas kohtupraktikas, tuginenud Euroopa sotsiaalharta artikli 19 punktile 6. See on mõistetav, kui tõlgendada nimetatud

60 — Vt eespool punkt 21.

61 — Digest of the Case Law of the ECSR, seisuga märts 2005, lk 84, http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/Digest_bil_mars_05.pdf. Vt ka Conclusions 2004 Volume 1, Section 89/174 Eesti kohta ja Conclusions XVI-1 vol. 2, Section 72/257 Madalmaade kohta viitega kogumikule Conclusions I, lk 216 (Section 363/374 Saksamaa kohta), kõik kättesaadavad aadressil <http://hudoc.esc.coe.int/esc/search/default.asp>.

62 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 27. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas Sidabras ja Dziautas vs. Leedu, punkt 47, kutskeeldude kohta; 30. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas Koua Poirrez vs. Prantsusmaa, punktid 39 ja 29, sotsiaaloiguse põhinevate nõuete kohta, ning 2. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas Wilson, National Union of Journalists jt vs. Ühendkuningriik, punkt 40, 32 jj ja 37, ametiühingu liikmete diskrimineerimise kohta. Euroopa Kohus on seevastu teinud senini ainult ühel korral, 17. veebruari 1998. aasta otsuses kohtuasjas C-249/96: Grant (EKL 1998, lk I-621, punkt 46 jj) käsitlenud kohtuvälise kontrollorgani, konealusel juhul kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti alusel asutatud ÜRO inimõiguste komitee praktikad, kuid ta ei järginud seda.

59 — Nii sedastas sotsiaalharta kohta Bundesverfassungsgericht (Saksamaa konstitutsioonikohus), BVerfGE 76, 1 (lk 82 jj) — Perekonna taasühinemine. Vt Euroopa sotsiaalharta *muude* sätete kitsendav tõlgendus 15. juuni 1978. aasta otsuses kohtuasjas 149/77: Defrenne III (EKL 1978, lk 1365, punktid 26–29) ja 2. veebruari 1988. aasta otsuses kohtuasjas 24/86: Blaizot (EKL 1988, lk 379, punkt 17), samuti kohtujurist F. G. Jacobsi 28. jaanuari 1999. aasta ettepanekus kohtuasjas C-67/96: Albany (EKL 1999, lk I-5751, punkt 146) ja kohtujurist C. O. Lenzi 15. juuni 1988. aasta otsuses kohtuasjas 236/87: Bergemann (EKL 1988, lk 5125, punkt 28).

sätet koos Euroopa sotsiaalharta I osa punktiga 19, mille kohaselt loob perekonna taasühinemise õigust käsitlev säte õigused ainult harta osalisriikide kodanikele.⁶³ Seetõttu ei saa Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee praktika, mis tugineb nimetatud sättele, luua üldistusi tehes õiguse üldpõhimõtet ja inimõigustel põhinevat õigust taotleda perekonna taasühinemist ka kolmandate riikide kodanike jaoks, millega on tegemist käesolevas kohtuasjas. Sellest tulenevalt ei saa ei Euroopa sotsiaalharta artikli 19 punkt 6 ega sellest kaugemale minevad ühenduse õigusnormid luua liidu kodanikele sellist inimõigustel põhinevat õigust taotleda perekonna taasühinemist, mis läheks kaugemale Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast.

76. Samadel põhjustel ei saa arvesse võtta võõrtöötajate õigusliku seisundi Euroopa konventsiooni sätteid. Ka nimetatud konventsioon loeb soodustatud isikuteks üksnes konventsiooni osalisriikide kodanikke. Erinevalt Euroopa sotsiaalharta artikli 19 punktist 6, mille kiitsid direktiivi vastuvõtmise ajal

63 — Direktiivi artikli 3 lõike 4 punkt b sätestab võib-olla ka sel põhjusel, et liikmesriikidel, kes on Euroopa sotsiaalharta ja/või võõrtöötajate õigusliku seisundi Euroopa konventsiooni osalisriigid, võivad olla teistest konventsioonidega ühinenud liikmesriikidest pärit võõrtöötajate suhtes perekonna taasühinemise õiguse osas kaugemale minevad kohustused kui need, mis tulenevad üksnes direktiivist ja [EIÖK artiklist 8].

heaks kõik tollased liikmesriigid, on võõrtöötajate õigusliku seisundi Euroopa konventsiooni senini ratifitseerinud üksnes osa liikmesriike.

77. Võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse rahvusvahelist konventsiooni, mis näib taotlevat üldiseid eesmärke, ei ole käesoleva ajani ratifitseerinud ükski liikmesriik. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioon nr 143 sisserände puhul esinevate kuritarvituste ning võõrtöötajate võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise edendamise kohta ei sisalda perekonna taasühinemise õiguse osas imperatiivseid sätteid, vaid üksnes viite sellele, et konventsiooni osalisriikidel on võimalus perekondade taasühinemist hõlbustada.

78. Ei Euroopa sotsiaalharta ega muudest rahvusvahelistest kokkulepetest ei saa tulebada kolmandate riikide kodanike õigust taotleda oma perekonna taasühinemist vastuvõtvas riigis. Siiski mõõnavad ka nõukogu ja komisjon, et sellise õiguse võib anda erandjuhtudel konkreetse juhtumi kõigi asjaolude igakülgse hindamise alusel. Komisjon järeldab sellest õigusega, et ühenduse õigus ei tohi lubada alaealiste laste perekonnaga taasühinemise süsteemseid piiranguid,

vaid peab jätma piisavalt kaalutlusruumi selliste erandjuhtumite käsitlemiseks.⁶⁴

b) Vaidlustatud sätete kontrollimine

79. Vaidlustatud sätteid tuleb järelkultuurida selles osas, kas need jätavad piisavalt ruumi inimõigustega kooskõlas olevaks kohaldamiseks, kui kohustus kaitsta perekonda loob erandjuhtumitel õiguse taotleda perekonna taasühinemist vastuvõtvast riigis.

80. Vastupidi sellele, mida väidab osaliselt parlament, ei pea sellise erandi tegemine siiski sõnaselgelt kajastuma asjaomastes sätetes. Nii nagu parlament nimelt teisel õigeks tunnistab, ja nagu märgivad ka teised menetlusosalised, on ühenduse õigusnormid põhiõigustega kooskõlas juhul, kui neid on võimalik tõlgendada viisil, mis loob põhiõigustele vastava olukorra.⁶⁵

64 — Sarnasel seisukohal on Verfassungsgerichtshof (Austria konstitutsioonikohus) Austria õigusele esitatavate inimõiguste kaitsest tulenevate nõuete osas 8. oktoobri 2003. aasta otsuses kohtuasjas G 119, 120/03-13 (http://www.vfgh.gv.at/presse/G119_13_03.pdf, lk 20 jj).

65 — 13. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 5/88: Wachauf (EKL 1989, lk 2609, punkt 19).

81. Direktiivi sätete tõlgendamine kooskõlas põhiõigustega on enesestmõistetavalt siduv ka liikmesriikidele direktiivide rakendamisel. Neil tuleb hoiduda tuginemast direktiivi sellisele tõlgendusele, mis on vastuolus ühenduse õiguskorraga kaitstud põhiõigustega või ühenduse õiguse muude üldpõhimõtetega.⁶⁶ Ühenduse seadusandja on seda sõnaselgelt väljendanud kõnealuse direktiivi põhjenduses 2, sedastades, et võtab õigusakti vastu kooskõlas kohustusega kaitsta perekonda.

82. Seega ei oma käesolevas asjas — vastupidi parlamendi väljendatud seisukohale — tähtsust mitte see, milliseid õigusakte soovivad liikmesriigid vastu võtta, et kasutada ära neile vaidlustatud sätetega jäetud tegutsemisruum, vaid see, millised liikmesriikide õigusnormid on lubatavad ühenduse õigusnormide sellise tõlgendamise puhul, mis on põhiõigustega kooskõlas.

Direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik

83. Direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik näeb ette, et liikmesriik võib üle 12-aastaste

66 — 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-101/01: Lindqvist (EKL lk I-12971, punkt 87), vt ka 26. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-376/02: Stichting „Goed Wonen” (EKL 2005, lk I-3445, punkt 32).

laste puhul, kes saavad tema territooriumile ülejäänud pereliikmetest sõltumatult, kontrollida enne käesoleva direktiivi kohase sissesõidu- ja elamisloa andmist, kas need lapsed vastavad integreerumistingimusele. See säte on kooskõlas kohustusega kaitsta perekonda, kui integreerumistingimus võimaldab perekonna taasühinemist, juhul kui see osutub vajalikuks konkreetse juhtumi igakülgse hindamise põhjal, nagu seda nõuab Euroopa Inimõiguste Kohus.

84. Parlamendi arvates on see võimalus välistatud, kuna integreerumistingimuse mõiste ei jäta kaalutlusruumi perekonna huvide arvestamiseks.⁶⁷ Tema arvamus on siiski ekslik. Integreerumistingimus näitab, mil määral on sisserändaja vastuvõtvasse riiki integreerunud või mil määral on teda võimalik integreerida. Seejuures on tegemist nii vastuvõtva riigi huviga integreerida sisserändajad oma ühiskonda kui ka sisserändaja huviga mitte jääda isolatsiooni. Perekond mängib seejuures rolli mõlemast vaatekohast lähtudes, iseäranis juhul, kui vastuvõtvas riigis elab juba mitu ühiskonda edukalt integreerunud lähisugulast.

85. Integreerumistingimus võimaldab iseäranis arvesse võtta erandjuhtumil esinevat

67 — Sama suundumust väljendab komisjoni kokku kutsutud põhiõiguste ekspertide võrgustiku 2003. aasta tegevusaruandes väljendatud kriitika, mida parlament mainib, vt http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_t_eu_2003_en.pdf, lk 55.

õigust taotleda perekonna taasühinemist. Integreerumistingimuse kohaldamiseks peavad liikmesriigid nimelt täpsustama selle mõistet. Täpsustamine ei tohi toimuda meelevaldselt, vaid juhinduda tuleb integreerumistingimuse mõiste sisust ja eesmärkidest, kuid samuti inimõigustest tulenevatest nõuetest perekonna taasühinemise valdkonnas.

86. Integreerumistingimuse mõistele piisavalt laia tähenduse andmine vastab muuseas ka direktiivi loogikale, mille eesmärk on vajalike otsuste tegemisel perekonna ja eelkõige laste huvide piisav arvestamine. Vastavalt direktiivi artiklile 17 võtavad liikmesriigid perekonna taasühinemise taotluste rahuldamata jätmisel või elamislubade tühistamisel või nende pikendamisest keeldumisel või taasühinemist taotleva isiku või tema pereliikmete riigist välja saatmisel asjakohaselt arvesse isiku peresuhete laadi ja kestust ning tema liikmesriigis elamise kestust, samuti seda, kas on olemas pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemed tema päritolumaaga. Peale selle on liikmesriigid vastavalt direktiivi artikli 5 lõikele 5 kohustatud võtma taotluse läbivaatamisel piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huve. Sellest tulenevalt tuleb direktiivis sisalduvaid õigusmõisteid kahtluse korral tõlgendada sellisel viisil, et nende kohaldamise kord jätab liikmesriikidele eelmainitud sätetele vastava tegutsemisruumi.

87. Direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõiguga taotletav eesmärk ei ole sellise tõlgendusega

vastuolus. Vastavalt direktiivi põhjendusele 12 on integreerumistingimus mõeldud selleks, et arvestada üle 12-aastaste laste võimet integreeruda noores eas, ning tagab, et nad omandavad koolis vajaliku hariduse ja keeleoskuse. See ei välista siiski võimalust, et otsuse tegemisel selle kohta, kas laps vastab integreerumistingimusele, saab erandjuhtudel lähtuda ka muudest kriteeriumidest.

tiivi rakendamise kuupäeval kehtivatele õigusaktidele⁶⁸ erandina nõuda, et alaealiste laste korral tuleb perekonna taasühinemise taotlus esitada enne, kui laps saab 15-aastaseks. Kui taotlus esitatakse pärast lapse 15-aastaseks saamist, lubavad liikmesriigid, kes otsustavad käesolevat erandit kohaldada, nendel lastel oma territooriumile siseneda ja seal elada muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel.

88. Järelikult võimaldab integreerumistingimuse mõiste arvesse võtta ka erandjuhtumeid, mille puhul esineb inimõiguste kaitsest tulenev õigus taotleda luba üle 12-aastaste laste sisenemiseks liikmesriigi territooriumile perekonnaga taasühinemise eesmärgil. Siseriiklikud rakendusmeetmed on ühenduse õigusega kooskõlas üksnes juhul, kui need ei välista selle võimaluse andmist.

91. Erinevalt parlamendist väidab nõukogu, et ka see säte jätab avatuks võimaluse tõlgendada seda kooskõlas põhiõigustega. Samamoodi nagu direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik taotleb ka direktiivi artikli 4 lõige 6 eesmärki ajendada sisserännanud perekondi võtma oma alaealisi lapsi enda juurde võimalikult noores eas, et hõlbustada nende integreerumist vastuvõtvasse riiki. Vanusepiiri puhul on lähtutud kooliskäimisest, mis integreerumist soodustab.

89. Sellise tõlgenduse kohaselt arvestab direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik piisavalt inimõigustel põhinevat kohustust kaitsta perekonda. Seetõttu tuleb parlamendi kõnealune väide tagasi lükata.

92. Lisaks sellele väidab nõukogu, et ka üle 15-aastastel lastel on võimalik elada koos oma perekonnaga, kuna liikmesriigid, kes otsustavad käesolevat erandit kohaldada, lubavad nendel lastel direktiivi artikli 4 lõike 6 teise lause kohaselt oma territooriumile siseneda ja seal elada muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel. Nõukogu leiab, et sätte sõnastus ei jäta

Direktiivi artikli 4 lõige 6

90. Direktiivi artikli 4 lõike 6 kohaselt võivad liikmesriigid vastavalt oma käesoleva direk-

68 — Nõukogu andmetel on selline vanusepiir kindlaks määratud üksnes Austria õiguses.

liikmesriikide asutustele, kes peavad tegema otsuse, kas lubada nendel lastel oma territooriumile siseneda ja seal elada muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel, mitte mingisugust tegevusruumi (*marge de manoeuvre*). Kuna arvesse tuleks võtta kõiki muid põhjuseid, tuleb enamiku asjasepuutuvate taotluste puhul arvestada lubava otsusega.

93. Parlament mõõnab ka ise, et „muud põhjused” hõlmaksid samuti humanitaarseid kaalutlusi. Nende hulka ei kuuluks — nagu komisjon õigusega rõhutab — mitte ainult sõjapõgenike ja kodusõja tõttu oma kodumaalt lahkunud isikute tüüpilised juhtumid, vaid ka inimõiguste kaitsest tulenevad nõuded võimaldada perekonna taasühinemist. Tõenäoliselt väljastatakse vastavaid elamis- lube enamikus, kui mitte koguni kõigis liikmesriikides. Need ei ole siiski tagatud ühenduse õigusega. Seetõttu võib ette kujutada, et mõne liikmesriigi sisserännet käsitlevates õigusaktides selline võimalus puudub ja seega ei saa tugineda „muudele põhjustele”, mis võimaldaksid inimõiguste kaitsest tulenevalt vanematel lastel perekonnaga taasühineda. Võimalik, et ka sel põhjusel ei esita nõukogu erinevalt komisjonist väidet siseriiklikust õigusest tuleneva õiguse kohta.

94. Sellest hoolimata saab direktiivi artikli 4 lõiget 6 tõlgendada kooskõlas inimõigustega: selle teist lauset võib nimelt mõista nii, et inimõiguste kaitsest tuleneva perekonna taasühinemise taotlemise õiguse korral

kohustab see liikmesriike andma perekondadele vastav taasühinemisvõimalus.

95. Samamoodi nagu direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõigu eespool toodud tõlgendus võimaldab ka artikli 4 lõike 6 tõlgendus jätta ruumi artikli 5 lõike 5 ja artikli 17 kohaldamiseks.⁶⁹

96. Seega saab ka direktiivi artikli 4 lõiget 6 tõlgendada kooskõlas inimõigustega. Niisiis tuleb ka parlamendi see väide tagasi lükata.

Direktiivi artikkel 8

97. Direktiivi artikli 8 esimene lõik lubab liikmesriikidel perekonna taasühinemist taotleva isiku puhul nõuda, et see oleks enne oma pereliikmetega ühinemist viibinud nende territooriumil seaduslikult kaks aastat. Teine lõik lubab liikmesriigil juhul, kui tema käesoleva direktiivi vastuvõtmise kuupäeval

69 — Vt eespool punkt 86.

kehtivad perekonna taasühinemist käsitlevad õigusaktid võtavad arvesse asjaomase liikmesriigi vastuvõtuvõimet, näha ette isegi kuni kolmeaastase ooteaja alates perekonna taasühinemise taotluse esitamisest.

98. Nõukogu märgib, et ooteaeg on sisse-rändepoliitikas tavapäraselt kasutatav vahend. Tuleb nõustuda, et ooteaeg on lubatav peaaegu kõigil perekonna taasühinemise juhtudel. Inimõiguste kaitsest tulenevat õigust taotleda perekonna taasühinemist vastuvõtvas riigis iseloomustab just asjaolu, et see tekib erandjuhtumil eriliste asjaolude korral. Sellised asjaolud võivad aga kaasa tuua olukorra, kus perekonna taasühinemist taotlevalt isikult ei saa kauem nõuda ooteajast kinnipidamist.⁷⁰ Järelikult tuleb kontrollida, kas direktiivi artikkel 8 võtab selliseid juhtumeid piisavalt arvesse.

99. Parlamendi arvates on see välistatud, samas kui eeskätt komisjon esitab üksikasjalikke ettepanekuid selle kohta, kuidas tõlgendada asjaomast sätet kooskõlas põhiõigustega. Selles suhtes tuleb kõigepealt tõdeda, et ooteaega käsitlevad sätted ei anna — erinevalt eespool kontrollitud sätetest vanusepiiri kohta — mingeid pidepunkte, mis võimaldaksid arvesse võtta inimõiguste kaitsest tulenevaid nõudeid seoses perekonna taasühinemisega.

100. Siiski võimaldavad direktiivis määratlemata õigusmõisted „võivad” (sks. *dürfen*) (esimene lõik) ja „võib” (sks. *kann*) (teine lõik) anda direktiiviga jäetud valikuvõimaluste kohta inimõigustega kooskõlas olev tõlgendus.

101. Sellega seoses tõusetub küsimus, kas piisab sellest, kui ühenduse õigus jätab liikmesriikidele piisavalt tegutsemisruumi, et võimaldada neil taotlusi inimõiguste kaitsest tulenevalt omal algatusel üksikjuhtumite kaupa läbi vaadata või peab vastava ühenduse õigusnormi sõnastus sisaldama vähemalt mõnda pidepunkti, mis annaks alust taotlusi sel viisil kontrollida. Selles osas on otsustava tähtsusega kaalutlused, mis puudutavad ühenduse seadusandja ja liikmesriikide parlamentide vastutust inimõigustest kinnipidamise ja õigusselguse eest.

102. Kui mõistete „võivad” ja „võib” tõlgendamisel juhinduda EÜ artikli 63 teisest lõigust, mis on üks rahvusvahelistele kohustustele viitavaid seadusandja pädevuse aluseid, samuti direktiivi põhjendusest 2, mille kohaselt austab käesolev direktiiv põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni artikkel 8 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta, ning ühenduse õiguse üldpõhimõtetest, tähendavad

70 — VI eespool 64. joonealuses märkuses viidatud Verfassungsgerichtshof'i (Austria konstitutsioonikohus) 8. oktoobri 2003. aasta otsus, III osa, punkti 2 alapunkt c.

need seda, et liikmesriigid võivad nõuda ooteaegu üksnes juhul, kui nad arvestavad EIÕK artiklis 8 sätestatud eriti keerulisi juhtumeid.

katse tõlgendada direktiivi artiklit 8 kooskõlas inimõigustega parimal juhul probleemide ümberpaigutamist.

103. Mõistete „võivad” ja „võib” selline tõlgendamine on küll võimalik, kuid mitte enesestmõistetav. Direktiivi artikkel 8 määratleb esmajoones liikmesriikide tegevusruumi ühenduse seadusandja suhtes, sätestades erandid teisese õigusega kehtestatud perekonna taasühinemise õiguse kohaldamisel. Mõisted „võivad” ja „võib” tähendavad seega, et liikmesriigid on saanud ühenduse seadusandjalt loa näha ette kahe- kuni kolmeaastane ooteaeg. Juhul kui liikmesriik võtab selle üle nii-öelda ühemõtteliselt, jättes järgimata inimõiguste kaitsest tulenevad kohustused, kohaldatakse siseriiklike sätteid ooteaegade kohta ilma Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas nõutud võimaluse võtta arvesse eriti keerulisi juhtumeid. Selliste seaduste kohaldamine on liikmesriikide asutuste ülesanne. Seejuures ei jää ruumi ka direktiivi artikli 5 lõike 5 ja artikli 17 kohaldamiseks. Põhi- ja inimõiguste rikkumist saab asjaomaste eriti keeruliste juhtumite puhul vältida üksnes kohtuliku õiguskaitsega — esitades vajaduse korral Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse. Seetõttu tähendab

104. Direktiivi põhjenduses 2 toodud viide inimõigustele aitab veelgi kaasa kõnealuse sätte ekslikule ja ühemõttelisele kohaldamisele. Selle asemel et meenutada liikmesriikidele nende kohustusi põhi- ja inimõiguste vallas, sedastab kõnealune põhjendus, et direktiiv on — oma sõnastuse kohaselt — põhi- ja inimõigustega kooskõlas. Kui liikmesriigid usaldavad ühenduse seadusandja hinnangut, ei ole neil põhjust kaaluda põhi- ja inimõiguste kaitsega seotud aspekte, mis direktiivi sõnastuses ei kajastu.

105. Järelikult on direktiivi artikkel 8 sõnastatud vähemalt eksitavalt. Eriti keeruliste juhtumite arvestamata jätmisest tingitud eksitavus suurendab inimõiguste rikkumise ohtu. Selle eest ei pea vastutama mitte ainult direktiivi kohaldav siseriiklik seadusandja, vaid ka ühenduse seadusandja. Kuna inimõiguste tõhusa kaitse tagamise ja õigusselguse nõudest ei ole kinni peetud, on direktiivi artikkel 8 ühenduse õigusega vastuolus.

3. Võrdne kohtlemine

106. Parlament väidab, et vahetegemine taasühinemist taotleva isiku nooremate ja vanemate laste ning laste ja abikaasa vahel, samuti direktiiviga lubatavad erinevused selle kohaldamisel eri liikmesriikides rikuvad võrdse kohtlemise põhimõtet.

107. Sõltumata EIÕK artiklist 14, millele parlament tugineb, on Euroopa Kohus välja kujundanud ühenduse õiguse üldise võrdsuse põhimõtte, mida kohtupraktikas nimetatakse võrdsuse või võrdse kohtlemise põhimõtteks või diskrimineerimiskeeluks. See põhimõte nõuab, et sarnaseid olukordi ei koheldaks erinevalt ega erinevaid olukordi ühetaoliselt, kui selline kohtlemine ei ole objektiivselt põhjendatud.⁷¹ Seejuures peab vahetegemine olema taotletavat eesmärki silmas pidades proportsionaalne.⁷²

71 — 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas C-203/86: Hispaania vs. nõukogu (EKL 1988, lk 4563, punkt 25); 17. juuli 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-248/95 ja C-249/95: SAM Schiffahrt ja Stäpf (EKL 1997, lk I-4475, punkt 50); 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-292/97: Karlsson jt (EKL 2000, lk I-2737, punkt 39); 12. märtsi 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-27/00 ja C-122/00: Omega Air jt (EKL 2002, lk I-2569, punkt 79); 9. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-137/00: Milk Marque ja National Farmer's Union (EKL 2003, lk I-7975, punkt 126); 9. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-304/01: Hispaania vs. komisjon (EKL 2004, lk I-7655, punkt 31) ja 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-210/03: Swedish Match (EKL 2004, lk I-11893, punkt 70).

72 — Esimese Astme Kohtu 23. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas T-8/93: Huet (EKL 1994, lk II-103, punkt 45); 2. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas T-14/03: Di Marzio vs. komisjon (EKL AT 2004, lk I-A-43, punkt 83) ja 15. veebruari 2005. aasta otsus kohtuasjas T-256/01: Pyres (EKL AT 2005, lk I-A-23, punkt 61). Vt ka nn positiivse diskrimineerimise kohta 6. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-407/98: Abrahamsson ja Anderson (EKL 2000, lk I-5539, punkt 55) ja 30. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-319/03: Briheche (EKL 2004, lk I-8807, punkt 31).

108. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 21 keelab sõnaselgelt igasuguse diskrimineerimise, sealhulgas ka diskrimineerimise vanuse tõttu. Kuigi harta ei loo veel esmase õigusega võrreldavaid siduvaid õiguslikke tagajärgi,⁷³ annab see ometi õiguse allikana teada ühenduse õiguskorraga tagatud põhiõigustest.⁷⁴ Kõnealuse direktiivi puhul on lisaks oluline, et vastavalt direktiivi põhjendusele 2 austab direktiiv põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab muu hulgas Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Lisaks sellele nõuab direktiivi põhjendus 5 liikmesriikidelt sõnaselgelt, et need jõustaksid käesoleva direktiivi sätteid kedagi vanuse tõttu diskrimineerimata. Sellest tulenevalt tuleb võrdse kohtlemise põhimõtet direktiivi suhtes kohaldades omistada vanuse tõttu diskrimineerimise keelule erilist tähtsust.

109. Siiski ei kujuta mitte igasugune vahetegemine vanuse alusel endast keelatud diskri-

73 — Seda rõhutab Esimese Astme Kohus 28. oktoobri 2004. aasta otsuses liidetud kohtuasjades T-219/02 ja T-337/02: Lutz Herrera vs. komisjon (EKL AT 2004, lk I-A-319, punkt 88) ja eespool 72. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Pyres (punkt 66) vanusepiiride käsitlemisel, diskuteerimata siiski selle üle, millised nõuded tulenevad vanusepiiridele üldisest võrdsuse põhimõttest.

74 — Vt selle kohta kohtujurist A. Tizzano 8. veebruari 2001. aasta ettepanek kohtuasjas C-173/99: BECTU (EKL 2001, lk I-4881, punkt 28); kohtujurist P. Léger' 10. juuli 2001. aasta ettepanek kohtuasjas C-353/99 P: Hautala (EKL 2001, lk I-9565, punktid 82 ja 83); kohtujurist J. Mischo 20. septembri 2001. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-20/00 ja C-64/00: Booker Aquaculture ja Hydro Seafood (EKL 2003, lk I-7411, punkt 126); kohtujurist M. Poiares Maduro 29. juuni 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-181/03 P: Nardone (EKL 2005, lk I-199, punkt 51) ning minu 14. oktoobri 2004. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-387/02, C-391/02 ja C-403/02: Berlusconi jt (EKL 2005, lk I-3565, 83. joonealune märkus) ja 27. jaanuari 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-186/04: Housieux (EKL 2005, lk I-3299, 11. joonealune märkus).

mineerimist. Laste õiguste kaitsmise vajaduse rõhutamine näitab, et vanus võib olla objektiivne tunnus erinevate olukordade puhul, mida ei või kohelda ühetaoliselt. Sellest tulenevalt võib olla lubatav ka vanusepiiride kohaldamine.⁷⁵

a) Üle 12-aastased lapsed

110. Seoses direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõiguga tuleb kõigepealt viidata sellele, et kõnealuse sätte puhul ei ole tegemist üldise vahetegemisega nooremate ja vanemate laste vahel, vaid see annab võimaluse kehtestada üle 12-aastaste laste suhtes täiendava nõudena integreerumistingimus, kui nad *saabuvad vastuvõtva riigi territooriumile ülejäänud pereliikmetest sõltumatult*. Seetõttu ei ole siinkohal tegemist pelgalt vanusepiiriga, vaid teistmoodi vahetegemisega, mille puhul vanus on üks paljudest eristamiskriteeriumidest, mida kohaldatakse kumulatiivselt.

111. Kui perekonnad soovivad endi juurde võtta *üksikult* üle 12-aastaseid lapsi, põhineb see üldjuhul nende vabal tahtel tehtud otsusel. Nad ei pea laskma tekkida olukorral,

kus nende lapsele kohaldatakse integreerumistingimust. Laps võib perekonnaga taasühineda nooremas eas või koos ühe vanemaga või teise lapsega.

112. Liikmesriigi territooriumile üksinda saabuvate üle 12-aastaste laste rangem kohtlemine võrreldes teiste lastega on objektiivselt põhjendatud. Vastavalt direktiivi põhjendusele 12 taotleb direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik eesmärki ajendada vanemaid võtma oma lapsi enda juurde võimalikult nooremas eas, et hõlbustada nende integreerumist. Selle taga on liikmesriikide legitiimne huvi sisserändajaid võimalikult edukalt oma ühiskonda integreerida. Hinnangu andmine selle kohta, et nooremas eas lapsi on hõlpsam integreerida, kuulub ühenduse seadusandja tegevusruumi.

113. Vanuse alusel vahetegemist saab pidada ka proportsionaalseks. Valitud meede toetab integreerumise eesmärki, kuna see jätab perekonna taasühinemisel halvemas olukorda sellised perekonnad, kes lasevad oma lastel üles kasvada päritoluriigis ja võtavad nad enda juurde alles hiljem. Vähem äärmuslike abinõudega ei ole integreerumise eesmärk saavutatav. Ka ei ole kõnealune sätte ebaproportsionaalne selle eesmärke silmas pidades, eriti kui arvestada perekondade võimalust võtta lapsed enda juurde integreerumistingimust kohaldamata.

⁷⁵ — Euroopa Kohus on võtnud vanusepiiri — mis on ametnike personaleeskirjades siiski üldjuhul ette nähtud — puudumise isegi pakkumiskutse tühistamise aluseks: 22. märtsi 1972. aasta otsus kohtuasjas 78/71: *Costacurta vs. komisjon* (EKL 1972, lk 163, punkt 9 jj).

114. Kui erandjuhtumitel esinevad erilised asjaolud, mis takistasid last perekonna juurde võtmast nooremas eas või koos teiste pere liikmetega, tuleb neid integreerumistingimuse tõlgendamisel, määratlemisel ja kohaldamisel arvesse võtta. Vastasel korral esitatakse erinevate olukordade suhtes ühesuguseid nõudeid, ilma et see oleks objektiivselt põhjendatud.

115. Sellise tõlgenduse kohaselt on direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik järelkult kooskõlas võrdsuse põhimõttega.

b) 15-aastased ja vanemad lapsed

116. Direktiivi artikli 4 lõige 6 sätestab teist laadi vanusepiiri kui artikli 4 lõike 1 viimane lõik. See hõlmab nimelt *selliste* laste taasühinemist perekonnaga, kelle kohta on taotlus esitatud pärast nende 15-aastaseks saamist. Niisiis puudutab see ka niisuguseid perekondi, kes ei saanud teha teadlikku otsust võtta laps enda juurde enne sätestatud vanusepiiri kättejõudmist, näiteks perekondi, kelle taasühinemine saab alles sellel ajal üldse võimalikuks.

117. Komisjoni väide, et perekonnad saavad ka sellisel juhul taotluse õigeaegse esitamisega vältida halvemas olukorda sattumist, ei ole veenev. Direktiiv sätestab nimelt lähisugulaste perekonnaga taasühinemise taotluse esitamisele mitmesugused tingimused. Vastavalt direktiivi artikli 3 lõikele 1 peab perekonna taasühinemist taotlev isik omama liikmesriigi väljastatud vähemalt üheaastase kehtivusajaga elamisluba ja samas peab tal olema põhjust eeldada, et talle antakse alaline elukohaõigus. Vastavalt direktiivi artiklile 7 peab perekonna taasühinemist taotleval isikul olema piisava suurusega eluase, ennast ja pere liikmeid kattev haiguskindlustus ning stabiilne ja korrapärane sissetulek. Kui need tingimused on täitmata, võib liikmesriik jätta taotluse rahuldamata. Sellest tulenevalt puudub perekondadel üldjuhul võimalus otsustada asjassepuutuvate laste enda juurde kutsumise üle. Seega on siinkohal tegemist sellise vanusepiiriga, mille suhtes ei kehtestata täiendavaid tingimusi.

118. Siiski võib määratud vanusepiirist tulenev ebavõrdne kohtlemine olla ka sellistel juhtudel põhjendatud vastuvõtivate riikide huviga integreerida sisserändajad oma ühiskonda. Seadusandjal on nimelt õigus lähtuda oletusest, et üle 15-aastaseid lapsi on suure tõenäosusega tunduvalt raskem integreerida vastuvõtvasse riiki kui nooremaid lapsi.

119. Lisaks sellele tuleb meenutada, et üle 15-aastased lapsed on pärast perekonnaga taasühinemist alaealised ja elavad koos vanematega veel vaid lühikest aega, kuid võivad seeläbi saada elukohaõiguse, ilma et peaksid täitma täiskasvanutele esitatavaid nõudeid.

Isegi siis, kui sellised lapsed taasühineksid perekonnaga kohe pärast vastava taotluse esitamist, on nad juhul, kui täisealisus algab 18. eluaastast, alaealised veel ainult kolm aastat. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigi pädevad asutused teatama taotluse esitajale oma otsusest hiljemalt üheksa kuud pärast taotluse esitamise kuupäeva, erandlikel asjaoludel võib seda tähtaega veelgi pikendada. Seetõttu võivad noorukid, keda perekond soovib vastu võtta, olla perekonnaga taasühinemise ajal juba täisealised. Järelikult ei saa välistada olukorda, et lastele, kes on elanud pereliikme staatuses väga lühikest aega, antakse elamisloa — kas seetõttu, et liikmesriik jätab elamisloa lapse täisealiseks saamisel tühistamata, nagu seda nõuab direktiivi artikli 16 lõike 1 punkt a, või seetõttu, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika selliste perekondade lahutamise kohta, kes elavad koos vastuvõtvas riigis, ei pea elamisloa tühistamist lubatavaks.⁷⁶

120. Eeltoodut arvesse võttes tuleb vanusepiiri pidada sobivaks ja vajalikuks eristavaks tunnuseks. Kui võtta arvesse asjaolu, et lapsed sõltuvad pärast 15-aastaseks saamist oma vanematest üldjuhul vähemal määral kui nooremad lapsed, ei ole kahtlust, et

76 — Euroopa Inimõiguste Kohus sedastab väljakujunenud kohtupraktikas, et isiku väljasaatmine riigist, kus elavad tema lähisugulased, võib kujutada endast sekkumist perekonnaelu austamise õigusesse, vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 16. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas Radovanovic vs. Austria, punkt 30; 2. augusti 2001. aasta otsus kohtuasjas Boulif vs. Šveits (*Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, punkt 39) ja 18. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas Moustaqim vs. Belgia (A seeria, nr 193, lk 18, punkt 36).

vanusepiiri määramine on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv kriteerium.

121. Kui konkreetse juhtumi eriliste asjaolude tõttu on siiski vaja võimaldada perekondadel võtta enda juurde üle 15-aastasi lapsi, kuulub kohaldamisele inimõiguste kaitsest tulenev õigus taotleda perekonna taasühinemist.⁷⁷

122. Kui tõlgendada direktiivi artikli 4 lõikes 6 sätestatud vahetegemist kooskõlas inimõigustega, on see objektiivselt põhjendatud.

c) Vahetegemine abikaasa ja laste vahel

123. Parlament esitab vastuväite ka selle kohta, et integreerumistingimust kohaldatakse küll perekonna taasühinemist taotleva isiku üle 12-aastastele lastele, kuid mitte tema abikaasale. Alaealised lapsed vajavad reeglina rohkem kaitset kui täisealised abikaasad. Nõukogu rõhutab seevastu, et säte

77 — Vt eespool punkt 94.

taotleb eesmärki kasutada ära nooremate laste paremaid väljavaateid vastuvõtvasse riiki integreeruda.

tegutsemisruumi meetmete võtmiseks. EÜ artikli 63 teine lõik sätestab selles suhtes koguni õiguspoliitilise kohustuse.⁷⁸ Liikmesriikidele otsustusvabaduse jätmise paratamatu tagajärjena on aga eri liikmesriikide õigusnormid erinevad. See ei kujuta endast võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.⁷⁹

124. Ühenduse seadusandja on lähtunud siiski sellest, et perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasa ja laste olukord ei ole võrreldav. Nii on abielu mõeldud kestma terve abikaasade eluaja. Seetõttu ei riku vahetegemine perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasa ja laste vahel võrdsuse põhimõtet.

C. Kokkuvõte

d) Vastuväited valikuvõimaluste andmise suhtes

125. Parlament loeb võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumiseks liikmesriikidele jäetud valikuvõimalusi. Valikuvõimalusi käsitlevate sätete ja nende kohaldamiseks ette nähtud erinevate tähtaegade tõttu võidakse sarnaseid olukordi kohelda eri liikmesriikides erinevalt.

127. Kokkuvõtlikult tuleb sedastada, et hagi on vastuvõetamatu, kuna parlamendi vaidlustatud sätteid ei ole võimalik tühistada ilma neid ülejäänud direktiivist eraldamata. Kui Euroopa Kohus peaks käesolevas kohtuasjas esinevaid asjaolusid siiski uurima, tuleks direktiivi artikli 4 lõige 6 tühistada selle tõttu, et parlamendiga ei ole konsulteeritud, ja direktiivi artikkel 8 selle tõttu, et on rikutud inimõiguste kaitsest tulenevat kohustust kaitsta perekonda.

126. Parlament ei näe siiski, et ühendus ei ole kohustatud perekonna taasühinemise õigust täielikult ühtlustama. Pigem saab ühenduse seadusandja jätta liikmesriikidele

⁷⁸ — Vt eespool punkt 41.

⁷⁹ — Vt selle kohta 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-127/00: Häsle (EKL 2003, lk I-14781, punkt 35 jj).

V. Kohtukulud

nõudnud. Kuna hagi tuleb jätta vastuvõetamatuks tõttu rahuldamata, tuleb parlamendilt välja mõista nõukogu kohtukulud, samuti kannab ta ise oma kohtukulud.

128. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda

129. Menetlusse astujad Euroopa Ühenduste Komisjon ja Saksamaa Liitvabariik kannavad kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel ise oma kohtukulud.

VI. Ettepanek

130. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Jätta hagi rahuldamata.
2. Mõista Euroopa Parlamendilt välja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud, ühtlasi kannab ta ise oma kohtukulud.
3. Saksamaa Liitvabariik ja Euroopa Ühenduste Komisjon kannavad ise oma kohtukulud.