

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

27. juuni 2006*

Kohtuasjas C-540/03,

mille esemeks on EÜ artikli 230 alusel 22. detsembril 2003 esitatud tühistamishagi,

Euroopa Parlament, esindajad: H. Duintjer Tebbens ja A. Caiola, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: O. Petersen ja M. Simm,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

keda toetasid

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: C. O'Reilly ja C. Ladenburger,
kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

ja

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: A. Tiemann, samuti W.-D. Plessing ja
M. Lumma,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans,
A. Rosas (ettekandja) ja K. Schiemann, kohtunikud J.-P. Puissochet, K. Lenaerts,
P. Küris, E. Juhász, E. Levits ja A. Ó Caoimh,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 28. juuni 2005. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 8. septembri 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Parlament taotleb oma hagiavalduses nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (EÜT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224; edaspidi „direktiiv”) artikli 4 lõike 1 viimase lõigu ja lõike 6 ning artikli 8 tühistamist.
- 2 Euroopa Kohtu president andis 5. mai 2004. aasta määrusega Euroopa Ühenduste Komisjonile ja Saksamaa Liitvabariigile menetlusse astumise loa Euroopa Liidu Nõukogu nõuete toetuseks.

Direktiiv

- 3 EÜ asutamislepingu artikli 63 punkti 3 alapunkti a alusel vastu võetud direktiiv sätestab tingimused, mille alusel liikmesriikide territooriumil õiguspäraselt elavad kolmandate riikide kodanikud kasutavad oma õigust perekonnaga taasühinemiseks.

4 Direktiivi teine põhjendus on sõnastatud järgmiselt:

„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 [EÜT 2000, C 346, lk 1; edaspidi „harta“].”

5 Direktiivi 12. põhjendus täpsustab:

„Võimalus piirata üle 12aastaste 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.”

6 Vastavalt direktiivi artiklile 3 kohaldatakse käesolevat direktiivi, kui perekonna taasühinemist taotleval isikul on liikmesriigi väljastatud ühe- või mitmeaastase kehtivusajaga elamisluba ja samas on tal põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse, kui tema pereliikmed on kolmandate riikide kodanikud, nende õiguslikust seisundist olenemata.

7 Osundatud direktiivi artikli 3 lõikes 4 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei piira järgmiste õigusaktide soodsamaid sätteid:

- a) ühenduse või ühenduse ja tema liikmesriikide ning kolmandate riikide vahelised kahe- ja mitmepoolsed lepingud;
- b) 18. oktoobri 1961. aasta Euroopa sotsiaalharta, 3. mai 1987. aasta muudetud Euroopa sotsiaalharta ning 24. novembri 1977. aasta võõrtöötajate õigusliku seisundi Euroopa konventsioon.”

8 Direktiivi artikli 4 lõige 1 näeb ette, et liikmesriigid lubavad vastavalt käesolevale direktiivile oma territooriumile siseneda ja seal elada eelkõige perekonna taasühinemist taotleva isiku ning tema abikaasa alaealistel lastel, kaasa arvarud lapsendatud lastel, samuti perekonna taasühinemist taotleva isiku ning tema abikaasa alaealistel lastel, kui lapsevanem on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Artikli 4 lõike 1 eelviimase lõigu kohaselt peavad kõnealuses artiklis osutatud alaealised lapsed olema asjaomase liikmesriigi õiguse järgsest täiseast nooremad ning vallalised. Artikli 4 lõike 1 viimane lõik näeb ette:

„Erandina võib liikmesriik üle 12aastaste 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.”

9 Direktiivi artikli 4 lõige 6 on sõnastatud järgmiselt:

„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 15aastaseks. Kui taotlus esitatakse pärast lapse 15aastaseks saamist, lubavad liikmesriigid, kes otsustavad käesolevat erandit kohaldada, nendel lastel oma territooriumile siseneda ja seal elada muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel.”

10 Direktiivi artikli 5 lõige 5 kohustab liikmesriike taotluse läbivaatamisel piisavalt arvesse võtma alaealiste laste parimaid huvisid.

11 Direktiivi artiklis 8 on sätestatud:

„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.

Erandina võib liikmesriik juhul, kui tema käesoleva direktiivi vastuvõtmise kuupäeval kehtivad perekonna taasühinemist käsitlevad õigusaktid võtavad arvesse tema vastuvõtuvõimet, näha ette kuni kolmeaastase ooteaja alates perekonna taasühinemise taotluse esitamisest kuni pereliikmetele elamisloa väljastamiseni.”

12 Direktiivi artiklis 16 on loetletud teatud hulk asjaolusid, mille esinemisel võivad liikmesriigid perekonnaga taasühinemiseks nende territooriumile sisenemise ja seal elamise taotluse rahuldamata jätta või vajaduse korral pereliikme elamisloa tühistada või selle pikendamisest keelduda.

13 Direktiivi artikkel 17 on sõnastatud järgmiselt:

„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.”

14 Kooskõlas direktiivi artikliga 18 tuleb asjaomase liikmesriigi kehtestatud menetluse ja pädevuse kohaselt tagada õigus vaidlustada kohtus otsus, mille alusel perekonna taasühinemise taotlus rahuldamata jäetakse või elamisluba tühistatakse või selle pikendamisest keeldutakse.

Hagi vastuvõetavus

Vastuväide, mis põhineb asjaolul, et hagi ei ole tegelikult esitatud institutsiooni õigusakti peale

15 Sätted, mille tühistamist taotletakse, teevad liikmesriikidele direktiiviga pandud kohustustest erandeid, lubades neil kohaldada siseriiklikke õigusnorme, mis

parlamendi hinnangul ei austa põhiõigusi. Nimetatud institutsioon leiab siiski, et niisuguseid siseriiklikke õigusnorme lubades rikub just direktiiv ise põhiõigusi. Ta osundab selles suhtes 6. novembri 2003. aasta otsust kohtuasjas C-101/01: Lindqvist (EKL 2003, lk I-12971, punkt 84).

- 16 Nõukogu seevastu rõhutab, et direktiiv jätab liikmesriikidele manööverdamisruumi, mis võimaldab neil hoida kehtivana või vastu võtta siseriiklikke õigusnorme, mis on põhiõigustega kooskõlas. Tema hinnangul ei ole parlament näidanud, kuidas põhiõigustega võimalikus vastuolus olevad sätted, mida liikmesriigid edaspidi kehtestavad ja kohaldavad, kujutavad endast EL artikli 46 punkti d tähenduses institutsioonide meetmeid, mis põhiõiguste austamise küsimuses alluvad Euroopa Kohtu kontrollile.
- 17 Igal juhul tõstatab nõukogu küsimuse, kuidas Euroopa Kohus saab teostada puhtabstraktset seaduslikkuse kontrolli ühenduse õigusnormide suhtes, mis piirduvad viitega siseriiklikule õigusele, mille sisu ega kohaldamise kord ei ole teada. Konkreetsete asjaolude arvessevõtmise vajalikkus on kinnitust leidnud 11. juuli 2002. aasta otsuses kohtuasjas C-60/00: Carpenter (EKL 2002, lk I-6279) ja eespool viidatud kohtuotsuses Lindqvist.
- 18 Komisjon leiab, et Euroopa Kohtu kontroll põhiõiguste austamise üle, mis on osa ühenduse õiguse üldpõhimõtetest, ei saa piirduda vaid juhtumiga, kus direktiivi säte kohustab liikmesriike vastu võtma määratletud meetmeid, mis rikuvad põhiõigusi, vaid peab laienema ka juhtumile, kui direktiiv selliseid meetmeid sõnaselgelt lubab. Ei tohiks tegelikult eeldada, et liikmesriigid annavad ise endale aru, et ühenduse direktiiviga lubatud määratletud meede on põhiõigustega vastuolus. Ta järeldab, et

Euroopa Kohtu kontrolli ei saa välistada põhjendusel, et direktiivi vaidlusalused sätted piirduvad viitega siseriiklikule õigusele.

- 19 Ta rõhutab siiski, et Euroopa Kohtul tuleks hagi esemega sarnanevad sätted tühistada vaid siis, kui tal ei ole võimalik neid tõlgendada kooskõlas põhiõigustega. Kui vaidlusalune säte jätab tavapärastest tõlgendamispõhimõtetest lähtudes kaalutusruumi, tuleks Euroopa Kohtul pigem täpsustada, kuidas seda sätet põhiõigusi austades tõlgendada.
- 20 Parlament vastab, et kui Euroopa Kohus annab direktiivi *a priori* tõlgenduse, nagu komisjon soovitab, on selle tagajärjeks preventiivse abinõu sisseseadmine, mis sekkub ühenduse seadusandja pädevusse.

Euroopa Kohtu hinnang

- 21 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 43–45 on märkinud, tuleb vaidlusele läheneda hagi vastuvõetavuse vaatenurgast. Sisuliselt vaidlustab nõukogu asjaolu, et hagi on esitatud institutsiooni õigusakti peale, väites, et ainuüksi direktiiviga kooskõlas vastu võetud või kehtivana hoitud siseriiklike õigusnormide kohaldamine võib teatavatel juhtudel rikkuda põhiõigusi.
- 22 Asjaolul, et direktiivi vaidlustatud sätted tunnustavad liikmesriikide teatud kaalutusruumi ja lubavad neil teatud tingimustes kohaldada siseriiklikke õigusnorme, mis teevad erandi direktiivi kohustuslikest põhimõtetest, ei saa olla tagajärge, mis viib need sätted välja EÜ artiklis 230 sätestatud Euroopa Kohtu poolt teostatava seaduslikkuse kontrolli alt.

- 23 Pealegi võib ühenduse õigusakti säte kui niisugune mitte austada põhiõigusi, kui see liikmesriike kohustab või sõnaselgelt või vaikimisi lubab neil vastu võtta või kehtivana hoida siseriiklikke seadusi, mis nimetatud õigusi ei austa.
- 24 Eeltoodust järeldub, et vastuvõetamatuse vastuväide, mis põhineb asjaolul, et hagi ei ole tegelikult esitatud institutsiooni õigusakti peale, tuleb tagasi lükata.

Nende sätete eraldatavus, mille tühistamist taotletakse

- 25 Saksamaa Liitvabariik rõhutab kõigepealt, milline tähtsus on tema jaoks direktiivi artikli 4 lõike 1 viimasel lõigul, mis sisaldab üht kesket tingimust kompromissis, tänu millele osutus võimalikuks vastu võtta direktiiv, mille suhtes kehtis ühehäälsuse nõue. Ta tuletab meelde, et õigusakti osaline tühistamine on mõeldav vaid siis, kui akt koosneb mitmetest osadest, mis on üksteisest eraldatavad, ja kui ainult üks neist osadest on ühenduse õiguse rikkumise tõttu õigusvastane. Antud juhul ei ole võimalik direktiivi artikli 4 lõike 1 viimases lõigus sätestatud perekonna taasühinemist käsitlevat õigusnormi ülejäänud direktiivist eraldada. Võimalik kohtuotsus osalise tühistamise kohta võtaks üle ühenduse seadusandja pädevust, niisiis on direktiivi võimalik tühistada ainult tervikuna.
- 26 Parlament vaidlustab teesi, mille kohaselt direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik ei ole direktiivist lahutatav ainuüksi põhjendusel, et selle sõnastus on direktiivi vastuvõtmise võimalikuks teinud poliitilise kompromissi tulemus. Nimetatud institutsiooni arvates omab tähtsust lihtsalt see, kas direktiivi teatud osa eraldamine on juriidiliselt võimalik. Kuivõrd hagiavalduses osutatud sätted teevad erandeid

direktiiviga ette nähtud üldreeglitest, ei sea nende tühistamine ohtu ei direktiivi ülesehitust ega toimet tervikuna, mille tähtsust perekonna taasühinemise õiguse teostamise seisukohast parlament tunnustab.

Euroopa Kohtu hinnang

- 27 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et ühenduse õigusakti osaline tühistamine on võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist on nõutud, on ülejäänud aktist eraldatavad (vt eelkõige 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-29/99: komisjon vs. nõukogu, EKL 2002, lk I-11221, punktid 45 ja 46; 21. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-378/00: komisjon vs. parlament ja nõukogu, EKL 2003, lk I-937, punkt 29; 30. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-239/01: Saksamaa vs. komisjon, EKL 2003, lk I-10333, punkt 33, 24. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-244/03: Prantsusmaa vs. parlament ja nõukogu, EKL 2005, lk I-4021, punkt 12, ja 30. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-36/04: Hispaania vs. nõukogu, EKL 2006, lk I-2981, punkt 9).
- 28 Euroopa Kohus on ka korduvalt tõdenud, et see eraldatavust puudutav nõue ei ole täidetud, kui õigusakti osalise tühistamisega muudetakse akti olemust (31. märtsi 1998. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-68/94 ja C-30/95: Prantsusmaa jt vs. komisjon, EKL 1998, lk I-1375, punkt 257, ning eespool viidatud kohtuotsused komisjon vs. nõukogu, punkt 46, Saksamaa vs. komisjon, punkt 34, Prantsusmaa vs. parlament ja nõukogu, punkt 13, ja Hispaania vs. nõukogu, punkt 13).
- 29 Käesolevas kohtuasjas on nende sätete, mille tühistamist taotletakse, eraldatavuse kontrollimiseks vaja uurida kohtuvaidluse sisu, nimelt kõnealuste sätete ulatust, et saaks hinnata, kas nende tühistamine muudab direktiivi mõtet ja olemust.

Hagi

Õigusnormid, millest lähtudes saab direktiivi õiguspärasust kontrollida

- 30 Parlament väidab, et vaidlustatud sätted ei austa põhiõigusi, nimelt õigust perekonnaelule ja õigust mittediskrimineerimisele, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (edaspidi „EIÕK”), mis on alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad Euroopa Liidu liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest, ning sedavõrd, kuivõrd need on ühenduse õiguse üldpõhimõtted, mida liit on kohustatud järgima vastavalt EL artikli 6 lõikele 2, millele on EÜ artikli 46 punktis d viidatud seoses institutsioonide meetmetega.
- 31 Kõigepealt tugineb parlament EIÕK artiklile 8, kus on sätestatud õigus sellele, et austataks perekonnaelu, mida Euroopa Kohus on tõlgendanud nii, et see hõlmab ka perekonnaga taasühinemise õigust (eespool viidatud kohtuotsus Carpenter, punkt 42, ja 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-109/01: Akrich, EKL 2003, lk I-9607, punkt 59). Sama põhimõtet on korratud harta artiklis 7, mille kohta parlament märgib, et kuigi hartal ei ole siduvat juriidilist jõudu, saab seda siiski kasutada EIÕK sätete tõlgendamise vahendina, kuna see sisaldab olemasolevate põhiõiguste loetelu. Lisaks tsiteerib ta harta artiklit 24, mis käsitleb lapse õigusi ja mille lõikes 2 on sätestatud, et „[k]õikides lapsega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid”, ja lõikes 3, et „[i]gal lapsel on õigus säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga, kui see ei ole lapse huvidega vastuolus”.
- 32 Teiseks tugineb parlament EIÕK artiklis 14 arvesse võetud ja harta artikli 21 lõikes 1 sõnaselgelt nimetatud põhimõttele, mis keelab asjaomaste isikute diskrimineerimise vanuse tõttu.

33 Parlament tsiteerib veel Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni egiidi all alla kirjutatud rahvusvaheliste konventsioonide mitmeid sätteid: 19. detsembril 1966 vastu võetud ja 23. märtsil 1976 jõustunud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklit 24, 20. novembril 1989 vastu võetud ja 2. septembril 1990 jõustunud lapse õiguste konventsiooni, 18. detsembril 1990 vastu võetud ja 1. juulil 2003 jõustunud võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse rahvusvahelist konventsiooni, samuti Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee 20. novembri 1959. aasta [resolutsiooniga 1386(XIV)] välja kuulutatud lapse õiguste deklaratsiooni. Peale selle meenutab parlament Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 22. novembri 1994. aasta soovitus liikmesriikidele nr R (94) 14 järjepideva ja kompleksse perepoliitika kohta, samuti nimetatud komitee 15. detsembri 1999. aasta soovitus liikmesriikidele nr R (99) 23 põgenike ja teiste rahvusvahelist kaitset vajavate isikute perekondade taasühinemise kohta. Viimaks tugineb parlament mitmete Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustele.

34 Nõukogu toob esile, et mitmete parlamendi osutatud rahvusvahelise avaliku õiguse aktide juures ei ole ühendus lepinguosaline. Igal juhul nõuavad need õigusnormid lihtsalt lapse huvide austamist ja arvestamist, kuid ei kehtesta perekonna taasühinemise valdkonnas ühtki absoluutset õigust. Nõukogu märgib veel, et tema arvates ei ole hagi vaja uurida hartat silmas pidades, kuna see ei ole ühenduse õiguse allikas.

Euroopa Kohtu hinnang

35 Põhiõigused on lahutamatu osa õiguse üldpõhimõtetest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus. Seda tehes tugineb Euroopa Kohus liikmesriikide ühesugustele riigiõiguslikele tavadele ning inimõiguste kaitset puudutavatele rahvusvahelistele õigusaktidele, mille koostamisel liikmesriigid on osalenud või millega nad on

liitunud. EIÖK-I on siinjuures eriline tähendus (vt eelkõige 18. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-260/89: ERT, EKL 1991, lk I-2925, punkt 41; 28. märtsi 1996. aasta arvamus 2/94, EKL 1996, lk I-1749, punkt 33; 6. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-274/99 P: Connolly vs. komisjon, EKL 2001, lk I-1611, punkt 37; 22. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-94/00: Roquette Frères, EKL 2002, lk I-9011, punkt 25; 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-112/00: Schmidberger, EKL 2003, lk I-5659, punkt 71, ja 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega, EKL 2004, lk I-9609, punkt 33).

36 EL artikli 6 lõike 2 kohaselt „austab liit] põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud [EIÖK-ga], ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest”.

37 Euroopa Kohtul on juba olnud põhjust meenutada, et kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt kuulub nende inimõiguste kaitset puudutavate rahvusvaheliste õigusaktide hulka, mida ta ühenduse õiguse üldpõhimõtete kohaldamisel arvesse võtab (vt eelkõige 18. oktoobri 1989. aasta otsus kohtuasjas 374/87: Orkem vs. komisjon, EKL 1989, lk 3283, punkt 31; 18. oktoobri 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-297/88 ja C-197/89: Dzodzi, EKL 1990, lk I-3761, punkt 68, ja 17. veebruari 1998. aasta otsus kohtuasjas C-249/96: Grant, EKL 1998, lk I-621, punkt 44). Nii on see ka ülalmainitud lapse õiguste konventsiooni puhul, mis seob iga liikmesriiki, nagu ka eespool viidatud pakt.

38 Harta kohta tuleb märkida, et see on parlamendi, nõukogu ja komisjoni poolt pidulikult kuulutatud Nice'is 7. detsembril 2000. Kuigi harta ei ole õiguslikult siduv meede, on ühenduse seadusandja siiski otsustanud selle tähtsust tunnustada, kinnitades direktiivi teises põhjenduses, et direktiiv austab põhimõtteid, mida tunnustab mitte ainult EIÖK artikkel 8, vaid ka harta. Pealegi nähtub harta preambulist, et harta peamine eesmärk on kinnitada „õigusi, mis tulenevad eelkõige liikmesriikide ühistest riigiõiguslikest tavadest ja rahvusvahelistest kohustustest, Euroopa Liidu lepingust ja ühenduste asutamislepingutest, [...] [EIÖK-st], ühenduse

ja Euroopa Nõukogu vastuvõetud sotsiaalhartaadest ning Euroopa [...] Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikast”.

39 Kui jätta kõrvale Euroopa sotsiaalharta, mida käsitletakse edaspidi käesoleva kohtuotsuse punktis 107, siis igal juhul ei ilmne, et kõik ülejäänud rahvusvahelised meetmed, millele parlament tugineb, sisaldaksid lapse õigusi paremini kaitsvaid sätteid kui juba loetletud meetmed.

Direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik

40 Parlament väidab, et direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõigu põhjendus, mis sisaldub direktiivi 12. põhjenduses, ei ole veenev ja et ühenduse seadusandja on segi ajanud mõisted „integreerumistingimus” ja „integreerumise eesmärk”. Kui alaealise lapse eduka integreerumise üks tähtsamaid vahendeid on taasühinemine oma perekonnaga, oleks ebakohane nõuda integreerumistesti enne, kui laps, kes on taasühineva perekonna liige, on sellega taasühinenud. See muudaks perekonna taasühinemise teostamatuks ja tähendaks selle õiguse eitamist.

41 Nimetatud institutsioon selgitab ühtlasi, et kuna integreerumise mõistet ei ole direktiivis defineeritud, on liikmesriikidel õigus perekonnaga taasühinemise õigust mõõdukalt piirata.

42 Seda õigust kaitseb EIÕK artikkel 8, nagu Euroopa Inimõiguste Kohus seda on tõlgendanud, ja riigisiseste õigusaktidega ette nähtud integreerumistingimus ei kuulu ühegi EIÕK artikli 8 lõikes 2 nimetatud sekkumist õigustada võiva legitiimsse

eesmärgi juurde, milleks on riigi julgeolek, ühiskondlik turvalisus, riigi majanduslik heaolu, korratuse või kuriteo ärahoidmine, tervise või kõlbluse kaitse ja kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitse. Igal juhul peab igasugune sekkumine olema õigustatud ja proportsionaalne. Direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik ei nõua aga asjassepuutuvate vastastikuste huvide kaalumist.

43 Peale selle on direktiiv vastuoluline, kuna see ei näe ette ühtki integreerumistingimustel põhinevat piirangut perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasa suhtes.

44 Lisaks näeb direktiiv ette diskrimineerimise ainuüksi lapse vanuse tõttu, mis ei ole objektiivselt põhjendatud ja on vastuolus EIÖK artikliga 14. Eesmärk ajendada vanemaid võtma oma lapsi endi juurde enne nende 12-aastaseks saamist ei arvesta majanduslikku ja sotsiaalset sundseisu, mis lühema või pikema aja jooksul takistab perekonnal lapse vastuvõtmist. Pealegi on integreerumise eesmärk saavutatav vähem äärmuslike abinõudega, nagu seda on alaealise integreerimise meetmed pärast tema lubamist vastuvõtva liikmesriigi territooriumile.

45 Lõpuks rõhutab parlament, et peatumiskuupäev (*standstill clause*) ei ole määratud nii rangelt kui tavapärased peatumiskuupäevad, kuna siseriiklik seadus peab kehtima vaid direktiivi rakendamise kuupäeval. Liikmesriikidele jäetud kaalutlusruum läheb vastuollu direktiivi eesmärgiga näha ette ühised tingimused perekonnaga taasühinemise õiguse kasutamiseks.

46 Nõukogu, keda toetavad Saksamaa valitsus ja komisjon, märgib, et õigus sellele, et austataks perekonnaelu, ei võrdu perekonnaga taasühinemise õigusega. Euroopa

Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt piisab sellest, et perekonnaelu on võimalik näiteks päritoluriigis.

- 47 Ta rõhutab ühtlasi, et Euroopa Inimõiguste Kohus on oma kohtupraktikas tunnistanud, et sisserändepoliitika raames perekonna taasühinemise võimaldamisest keeldumine oli õigustatud vähemalt ühe EIÕK artikli 8 lõikes 2 loetletud eesmärgi seisukohast. Nõukogu arvates võib sellise keeldumise aluseks olla direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõiguga taotletav eesmärk, st alaealiste sisserändajate tõhus integreerimine, ajendades lahus elavaid sisserändajate perekondi võtma oma lapsi endi juurde vastuvõtvasse liikmesriiki alla 12-aastastena.
- 48 Vanus 12 aastat ei ole valitud meelevaldselt, vaid on põhjendatud asjaoluga, et enne seda vanust on lapsed arengujärgus, mis on oluline nende integreerumiseks ühiskonda. Just seda väljendab direktiivi 12. põhjendus. Selles osas toob nõukogu esile, et Euroopa Inimõiguste Kohus on eitanud EIÕK artikli 8 rikkumise esinemist kohtuasjades, mis puudutavad alla 12-aastaste alaealiste perekonnaga taasühinemist.
- 49 Integreerumistingimuse kohaldamine perekonna taasühinemist taotleva isiku üle 12-aastastele lastele ja mittekohaldamine abikaasale on õigustatud põhjusel, et üldreeglina veedavad lapsed vastuvõtvas liikmesriigis oma elust suurema osa kui nende vanemad.
- 50 Nõukogu rõhutab, et direktiiv ei määra ette kindlaks isiklike ja kollektiivsete huvide kaalumise tulemust üksikjuhul, ja tuletab meelde, et direktiivi artikkel 17 ja artikli 5 lõige 5 panevad liikmesriikidele kohustuse võtta arvesse EIÕK ja lapse õiguste konventsiooniga kaitstud huvisid.

- 51 Ta juhib ühtlasi tähelepanu, et artikli 4 lõike 1 viimases lõigus sisalduv peatumiskuupäev ei sea selle sätte õiguspärasust kahtluse alla. Viitamine direktiivi „rakendamise kuupäeva seisu[le]” on ühenduse seadusandja legitiimne poliitiline valik, mis on põhjendatud asjaoluga, et liikmesriik, kes soovib sellele erandile tugineda, ei ole asjakohaste siseriiklike õigusnormide vastuvõtmise seadusandlikku menetlust lõpule viinud. Parem oleks valida lõplikult otsustatud kriteerium kui oodata kõnealuse menetluse lõpuleviimist enne direktiivi vastuvõtmist.

Euroopa Kohtu hinnang

- 52 Alustuseks tuleb meenutada, et õigus sellele, et austataks perekonnaelu EIÕK artikli 8 mõttes, on osa põhiõigustest, mis Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ühenduse õiguskorras kaitstud (eespool viidatud kohtuotsused Carpenter, punkt 41, ja Akrich, punktid 58 ja 59). Õigus elada koos oma lähisugulastega toob kaasa liikmesriikide kohustused, mis võivad olla negatiivsed, kui üks liikmesriikidest on kohustatud hoiduma isiku väljasaatmisest, või positiivsed, kui tal tuleb lasta isikul oma territooriumile siseneda ja seal elada.
- 53 Nii on Euroopa Kohus leidnud, et kuigi välismaalase õigus siseneda teatud riigi territooriumile ja seal elada ei ole EIÕK alusel tagatud nagu põhiõigus, võib isiku eemaldamine riigist, kus elavad tema lähisugulased, kujutada endast sekkumist nimetatud konventsiooni artikli 8 lõikega 1 kaitstud õigusesse sellele, et austataks perekonnaelu (eespool viidatud kohtuotsused Carpenter, punkt 42, ja Akrich, punktid 59).
- 54 Euroopa Inimõiguste Kohus on 21. detsembri 2001. aasta otsuses kohtuasjas Sen vs. Madalmaad, punkt 31, leidnud, et „[EIÕK] artikkel 8 võib tekitada positiivseid kohustusi, mis on lahutamatu seotud perekonnaelu tegeliku „austamisega”.

Sellistele kohustustele kohaldatavad põhimõtted sarnanevad põhimõtetega, mis kehtivad negatiivsete kohustuste suhtes. Mõlemal juhul tuleb silmas pidada üksikisiku ja ühiskonna kui terviku vastandlike huvide vahel õige tasakaalu loomist; samuti on mõlemal juhul riigil teatav kaalutusruum ([19. veebruari 1996. aasta] otsus kohtuasjas *Gül vs. Šveits*, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I], lk 174, punkt 38, ja [28. novembri 1996. aasta otsus kohtuasjas] *Ahmut vs. Madalmaad*, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, lk 2030], punkt 63)”.

55 Eespool viidatud kohtuotsuse *Sen vs. Madalmaad* punktis 36 tuletas Euroopa Inimõiguste Kohus alljärgnevalt meelde perekonna taasühinemise valdkonnas kohaldatavaid põhimõtteid, nagu need on esitatud eespool viidatud kohtuotsustes *Gül vs. Šveits*, punkt 38, ja *Ahmut vs. Madalmaad*, punkt 67:

„a) See, millise ulatusega on riigi kohustus lubada oma territooriumile sisserändajate sugulasi, sõltub huvitatud isikute olukorrast ja üldisest huvist.

b) Riigil on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtte kohaselt lepingutest tulenevaid kohustusi eiramata õigus kontrollida välismaalaste saabumist oma territooriumile.

c) Sisserände küsimustes ei saa artiklit 8 tõlgendada nii, nagu hõlmaks see riigi üldist kohustust austada abielupaari ühise elukoha valikut ja lubada perekonna taasühinemist oma territooriumil.”

- 56 Euroopa Inimõiguste Kohus on täpsustanud, et ta võtab oma analüüsis arvesse asjaosaliste laste vanust, nende olukorda päritolumaal ja vanematest sõltumise astet (eespool viidatud kohtuotsus *Sen vs. Madalmaad*, punkt 37; vt samuti 31. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas *Rodrigues da Silva vs. Madalmaad*, punkt 39).
- 57 Lapse õiguste konventsioon tunnustab samuti perekonnaelu austamise põhimõtet. See põhineb konventsiooni kuuendas põhjenduses väljendatud kinnitusel, et lapse isiksuse harmooniliseks arenguks peab laps kasvama perekonna keskel. Nimetatud konventsiooni artikli 9 lõige 1 näeb ette, et osalisriigid tagavad, et last ei eraldata vanematest vastu nende tahtmist, ning artikli 10 lõike 1 kohaselt tuleneb sellest kohustusest, et lapse või tema vanemate poolt perekonna taasühinemise eesmärgil esitatud avalduse osalisriiki sissesõiduks või sealt väljasõiduks peavad osalisriigid lahendama positiivselt, humaanselt ja kiiresti.
- 58 Harta artiklis 7 on samuti tunnustatud õigust sellele, et austataks era- ja perekonnaelu. Seda sätet tuleb lugeda seostatult kohustusega seada esikohale lapse huvid, mida tunnustab harta artikli 24 lõige 2, ja arvestades lapse vajadust säilitada regulaarsed isiklikud suhted oma mõlema vanemaga, mis on leidnud väljenduse kõnealuse artikli 24 lõikes 3.
- 59 Need erinevad aktid rõhutavad, kui oluline on perekonnaelu lapse jaoks, ja soovivad riikidel arvestada lapse huvisid, kuid ei anna alust pereliikmetel subjektiivse õiguse tekkimisele saada luba riigi territooriumile sisenemiseks, ning neid ei saa tõlgendada nii, nagu võtaksid need riikidelt ära teatud kaalutusruumi perekonna taasühinemise taotluste läbivaatamisel.

- 60 Direktiivi artikli 4 lõige 1 läheb neist sätetest kaugemale, pannes 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 kaalutusruumi.
- 61 Direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõigu tagajärg teatud rangelt piiritletud asjaoludel — nimelt kui üle 12-aastane laps saabub ülejäänud pereliikmetest sõltumatult — seisneb liikmesriikide kaalutusruumi osalises säilitamises, sest neil on lubatud enne lapsele direktiivi alusel sissesõidu- ja elamisloa andmist kontrollida, kas ta vastab direktiivi rakendamise kuupäeva seisuga siseriiklikus seaduses ettenähtud integreerumistingimusele.
- 62 Kuigi direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik evib sellist toimet, ei saa seda pidada vastuolus olevaks õigusega sellele, et austataks perekonnaelu. Sellise direktiivi kontekstis, mis paneb liikmesriikidele täpsed positiivsed kohustused, säilitab see säte tegelikult nende riikide piiratud kaalutusruumi, mis ei erine Euroopa Inimõiguste Kohtu seda õigust käsitlevas kohtupraktikas tunnustatud õigusest igal üksikjuhul konkreetsetel asjaoludel esindatud huvisid kaaluda.
- 63 Nagu direktiivi artikli 5 lõige 5 kohustab, peavad liikmesriigid huvide kaalumise käigus võtma piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid.
- 64 Peale selle tuleb arvestada direktiivi artiklit 17, mis kohustab liikmesriike võtma asjakohaselt arvesse isiku peresuhete laadi ja kestust ning tema liikmesriigis elamise kestust, samuti pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu tema päritolu-

maaga. Need tingimused, nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktist 56, vastavad tingimustele, millest lähtub Euroopa Inimõiguste Kohus, kui ta kontrollib, kas perekonna taasühinemise taotlusele keeldumisega vastanud riik on nõuetekohaselt kaalunud asjas esindatud huvisid.

- 65 Lõpuks, lapse vanus ja asjaolu, et ta saabub oma perekonnast sõltumatult, on samuti tegurid, mida arvestab Euroopa Inimõiguste Kohus, kes peab silmas lapse suhteid tema pereliikmetega päritolumaal, aga ka tema suhteid selle riigi kultuuri- ja keelekeskkonnaga (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsused *Ahmut vs. Madalmaad*, punkt 69, ja *Gül vs. Šveits*, punkt 42).
- 66 Ei ilmne, et integreerumistingimus kui niisugune oleks vastuolus EIÕK artiklis 8 sätestatud õigusega sellele, et austataks perekonnaelu. Nagu märgitud, ei tule seda õigust tõlgendada nii, nagu hõlmaks see tingimata liikmesriigi kohustust lubada perekonna taasühinemist oma territooriumil, ja direktiivi artikli 4 lõike 1 viimane lõik üksnes säilitab liikmesriigi kaalutlusruumi, piirates selle kasutamist nõudega järgida eelkõige direktiivi artikli 5 lõikes 5 ja artiklis 17 sätestatud põhimõtteid, kui riik kontrollib vastavust siseriiklikus õigusaktis määratletud tingimusele. Igal juhul võib integreerimisvajadus mahtuda mitme EIÕK artikli 8 lõikes 2 nimetatud legitiimse eesmärgi alla.
- 67 Vastupidiselt sellele, mida väidab parlament, ei ole ühenduse seadusandja segi ajanud direktiivi artikli 4 lõike 1 viimases lõigus osutatud integreerumistingimust ja alaealiste integreerumise eesmärki, mida parlamendi hinnangul võib saavutada selliste vahenditega, nagu seda on pärast alaealise vastuvõtmist integreerumist hõlbustavad meetmed. Tegemist on tõesti kahe erineva nähtusega. Direktiivi 12. põhjendusest tuleneb, et 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.

- 68 Seega on ühenduse seadusandja leidnud, et vanuses üle 12 aasta ei ole integreerumise eesmärk sama lihtsalt saavutatav, ja seetõttu nägi ta ette, et liikmesriigil on võimalus arvestada integreerumisvõime minimaalset taset, kui ta võtab direktiivi alusel vastu otsuse lubada riiki siseneda ja seal elada.
- 69 Direktiivi artikli 4 lõike 1 viimases lõigus mõeldud integreerumistingimust võib seega arvesse võtta perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamisel ning ühenduse seadusandja ei ole läinud iseendaga vastuollu, kui ta lubas liikmesriikidel selles sättes ette nähtud eriliste asjaolude korral pidada taotluse läbivaatamisel silmas kõnealust tingimust direktiivi kontekstis, mille üldine eesmärk, nagu nähtub selle neljandast põhjendusest, on hõlbustada kolmandate riikide kodanike integreerumist liikmesriigis, võimaldades pereelu tänu perekonna taasühinemisele.
- 70 Integreerumise mõiste määratluse puudumist ei saa tõlgendada nii, nagu lubaks see liikmesriikidel nimetatud mõistet kasutada vastuolus ühenduse õiguse üldpõhimõtetega ehk täpsemalt, põhiõigustega. Liikmesriigid, kes soovivad erandit kasutada, ei saa tegelikult kasutada integreerumise mõistet määratlemata kujul, vaid nad peavad ülejäänud perekonnast sõltumatult saabuva üle 12-aastase lapse konkreetse olukorra kontrollimisel kohaldama oma kehtivates õigusaktides direktiivi rakendamise kuupäeva seisuga ette nähtud integratsioonitingimust.
- 71 Järelikult ei saa direktiivi artikli 4 lõike 1 viimast lõiku tõlgendada nii, nagu annaks see liikmesriikidele sõnaselgelt või vaikimisi loa vastu võtta rakendussätteid, mis on vastuolus õigusega sellele, et austataks perekonnaelu.

- 72 Parlament ei ole näidanud, milles seisneb direktiivi artikli 4 lõike 1 viimases lõigus sisalduva peatumiskuupäeva vastuolu ülimusliku õigusnormiga. Kuna ühenduse seadusandja ei ole rikkunud õigust sellele, et austataks perekonnaelu, kui ta lubas liikmesriikidel teatud asjaoludel arvestada integreerumistingimust, võis ta kindlaks määrata selle loa piirid. Järelikult on väheoluline, et siseriiklik õigusakt, mis täpsustab integreerumistingimust, mida võib arvesse võtta, pidi olema kehtiv alles direktiivi rakendamise kuupäeval ja mitte selle jõustumise või vastuvõtmise kuupäeval.
- 73 Samuti ei ilmne, nagu ei oleks ühenduse seadusandja laste huvidele piisavat tähelepanu pööranud. Direktiivi artikli 4 lõige 1 annab tunnistust asjaolust, et lapse parimate huvide arvessevõtmine oli peamine kaalutlus selle sätte vastuvõtmisel ning ei ilmne, et sätte viimane lõik ei arvesta neid huve piisavalt või lubab liikmesriikidel neid mitte arvestada, kui nad teevad valiku, millisest integreerumistingimusest lähtuda. Vastupidi, nagu on meenutatud käesoleva otsuse punktis 63, kohustab direktiivi artikli 5 lõige 5 liikmesriike piisavalt arvesse võtma alaealiste laste parimaid huvisid.
- 74 Selles kontekstis ei tundu 12 aasta vanusepiir olevat tingimus, mis rikuks vanuse tõttu diskrimineerimise keeldu, sest tegemist on tingimusega, mis vastab alaealise lapse elujärgule, mil ta on juba suhteliselt pikka aega elanud kolmandas riigis eraldi oma pereliikmetest, nii et integreerumine teise keskkonda võib tekitada suuremaid raskusi.
- 75 Samuti ei saa asjaolu, et abikaasat ja üle 12-aastast last ei kohelda ühtemoodi, pidada alaealise lapse õigustamatuks diskrimineerimiseks. Abielu eesmärk ongi tegelikult moodustada abikaasade kestev kooselu vorm, samas kui üle 12-aastane laps ei pea

enam jääma kauaks oma vanemate juurde. Seega saab põhjendada, et ühenduse seadusandja arvestab neid erinevaid olukordi ega lähe iseendaga vastuollu, kui ta kehtestab nende suhtes erinevad eeskirjad.

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

Direktiivi artikli 4 lõige 6

- 77 Sarnastel põhjendustel nagu need, millele parlament tugines direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõigu kontrollimisel, väidab parlament, et direktiivi artikli 4 lõige 6, mis lubab liikmesriikidel kehtestada, et alaealiste laste korral tuleb perekonna taasühinemise taotlused esitada enne, kui laps saab 15-aastaseks, kujutab endast samuti õiguse sellele, et austatakse perekonnaelu, ja vanuse tõttu diskrimineerimise keelu rikkumist. Lisaks jääb liikmesriikidele vabadus võtta vastu uusi piiravaid erandeid kehtestavaid õigusnorme kuni direktiivi rakendamise kuupäevani. Lõpuks, kohustus, mis on pandud liikmesriikidele, kes otsustavad seda erandit kohaldada ja mille kohaselt tuleb üle 15-aastaste alaealiste laste taotlused territooriumile siseneda ja seal elada läbi vaadata „muudel” kui perekonna taasühinemisega seotud „põhjustel”, mida ei ole määratletud, jätab siseriiklikele ametiasutustele ulatusliku otsustusvabaduse ja tekitab õiguslikku ebakindlust.
- 78 Nagu direktiivi artikli 4 lõike 1 viimase lõigu puhul väidab parlament, et integreerumise eesmärk on saavutatav vähem äärmuslike abinõudega kui seda on objektiivselt põhjendamatu ja järelikult meelevaldne diskrimineerimine vanuse tõttu.

- 79 Nõukogu väidab, et direktiivi artikli 4 lõige 6 jätab siseriiklikul tasandil avatuks võimaluse seda rakendada kooskõlas põhiõigustega ja eelkõige proportsionaalselt taotletava eesmärgiga. Eesmärk on ajendada sisserännanud perekondi võtma oma alaealisi lapsi endi juurde võimalikult nooremas eas, et hõlbustada nende integreerumist. Tegemist on sisserändepoliitika raames legitiimse eesmärgiga, mis kuulub EIÕK artikli 8 lõike 2 rakendusalasasse.
- 80 Laiatähenduslikku väljendit „muudel põhjustel” ei tule arvustada kui õigusliku ebakindluse allikat, kuna see on mõeldud positiivse otsuse soodustamiseks suurema osa asjassepuutuvate taotluste puhul.
- 81 Vanusepiir 15 aastat on valitud selleks, et ühelt poolt hõlmata võimalikult rohkem juhtumeid ja teiselt poolt mitte teha takistusi alaealise koolitamisele vastuvõtvas liikmesriigis. Seega ei ole tegemist meelevaldse diskrimineerimisega. Nõukogu väitel kuulub sellise valiku tegemine tema kui seadusandja kaalutlusruumi.
- 82 Komisjoni hinnangul ei riku direktiivi artikli 4 lõige 6 EIÕK artiklit 8, kuna kõnealusest konventsioonist tulenevad huvitatud isikute õigused on täielikult tagatud. See säte kohustab tegelikult liikmesriike kontrollima asjassepuutuva lapse territooriumile sisenemise taotluse kõiki võimalikke õiguslikke aluseid ja andma loa, kui õiguslikud tingimused on täidetud. See peab hõlmama õigust, mille otsene alus on EIÕK artikkel 8, ja võimaldama seega üksikjuhtumite kaupa kontrollida 15-aastaste ja vanemate laste poolt esitatud territooriumile sisenemise taotlusi.

- 83 Vanusepiiri määramine 15-le aastale ei ole ebamõistlik ja see on seletatav seosega, mis eksisteerib direktiivi artikli 4 lõike 6 ja sama direktiivi artiklis 8 sätestatud kolmeaastase ooteaja vahel. Asi on selles, et elamisluba ei antaks isikutele, kes on vahepeal täisealiseks saanud.

Euroopa Kohtu hinnang

- 84 Tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu kontroll käesoleva menetluse raames peab andma vastuse küsimusele, kas vaidlustatud säte kui selline austab põhiõigusi, eelkõige õigust sellele, et austataks perekonnaelu, kohustust arvesse võtta laste parimaid huvisid ja vanuse tõttu diskrimineerimise keeldu. Eelkõige tuleb kontrollida, kas direktiivi artikli 4 lõike 6 sõnaselgelt või vaikimisi lubab liikmesriikidel neid aluspõhimõtteid mitte austada, kuna see lubab neil erandina direktiivi artikli 4 sätetest kehtestada nõude, mis põhineb selle alaealise lapse vanusel, kelle kohta on perekonna taasühinemise raames esitatud taotlus territooriumile siseneda ja seal elada.
- 85 Ei ilmne, et vaidlustatud säte rikuks EIÕK artiklis 8 sätestatud õigust sellele, et austataks perekonnaelu, nagu Euroopa Inimõiguste Kohus on seda tõlgendanud. Direktiivi artikli 4 lõike 6 annab tõesti liikmesriikidele võimaluse kohaldada direktiiviga ette nähtud perekonna taasühinemise tingimusi vaid neile taotlustele, mis on esitatud enne, kui laps saab 15-aastaseks. Seda sätet ei saa siiski tõlgendada nii, et see keelab liikmesriigil arvestada taotlust, mis puudutab üle 15-aastast last, või lubab neil seda mitte arvestada.

- 86 Selles suhtes on ebaoluline, et vaidlustatud sätte viimane lause näeb ette, et liikmesriigid, kes otsustavad erandit kohaldada, lubavad nendel lastel, kelle kohta on taotlus esitatud pärast nende 15-aastaseks saamist, oma territooriumile siseneda ja seal elada „muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel”. Väljendit „perekonna taasühinemine” tuleb direktiivi kontekstis tegelikult tõlgendada nii, et see osutab juhtudele, kus perekonna taasühinemine on direktiivi alusel nõutav. Seda ei saa tõlgendada nii, nagu keelaks see liikmesriigil, kes otsustas erandit kohaldada, lubada lapsel oma territooriumile siseneda ja seal elada, selleks et võimaldada tal oma vanematega taasühineda.
- 87 Pealegi tuleb direktiivi artikli 4 lõike 6 lugemisel silmas pidada sama direktiivi artikli 5 lõikes 5 sätestatud põhimõtet, mis kohustab liikmesriike piisavalt arvesse võtma alaealiste laste parimaid huvisid, ja artiklis 17 sätestatud põhimõtet, mis kohustab neid arvesse võtma asjaolude kogumit, sealhulgas ka isiku presuhteid.
- 88 Siit järeldub, et kui direktiivi artikli 4 lõike 6 toimel on liikmesriigil lubatud keelduda üle 15-aastaste alaealiste laste taotluste suhtes direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud üldiste tingimuste kohaldamisest, siis jääb liikmesriigile ikkagi kohustus vaadata taotlus läbi lapse huvidest lähtudes ja perekonnaelu soodustamise eest hoolitsedes.
- 89 Käesoleva kohtuotsuse punktis 74 esitatud põhjendusel ei ilmne seda enam, et 15 aasta vanusepiiri valik oleks tingimus, mis rikub vanuse tõttu diskrimineerimise keeldu. Käesoleva kohtuotsuse punktis 72 esitatud põhjendusel ei ilmne samuti, et selliselt sätestatud peatumiskuupäev rikuks mõnd ülimuslikku õigusnormi.

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

Direktiivi artikkel 8

- 91 Parlament rõhutab, et direktiivi artiklis 8 ette nähtud kahe- ja kolmeaastane periood piiravad oluliselt perekonnaga taasühinemise õigust. See artikkel ei kohusta taotlusi üksikjuhtude kaupa läbi vaatama ja lubab liikmesriikidel säilitada meetmeid, mis on ebaproportsionaalsed tasakaalu suhtes, mis peab esindatud huvide vahel valitsema.
- 92 Lisaks väidab parlament, et direktiivi artikli 8 teises lõigus lubatud erand võib anda alust sarnaste juhtude erinevaks kohtlemiseks vastavalt sellele, kas asjaomasel liikmesriigil on olemas või puuduvad õigusaktid, mis arvestaksid tema vastuvõtuvõimet. Lõpuks, liikmesriigi vastuvõtuvõimel põhinev tingimus on samaväärne kvoodisüsteemiga, mis on vastuolus EIÕK artikli 8 nõuetega. Nimetatud institutsioon märgib selle kohta, et Verfassungsgesichtshof (Austria) tunnistas Austria Vabariigis kohaldatud piirava, iga-aastaste kvootide süsteemi Austria põhiseadusega vastuolus olevaks (Verfassungsgesichtshof'i 8. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas G 119, 120/03-13).
- 93 Nõukogu rõhutab, et direktiivi artikkel 8 isenesest ei muuda ooteaega kohustuslikuks ning ooteaeg ei võrdu perekonna taasühinemise võimaldamisest keeldumisega. Ta märgib lisaks, et ooteaeg on sisserändepoliitika klassikaline element, mis esineb enamikes liikmesriikides, ilma et pädevad kohtud oleksid selle õigusvastaseks tunnistanud. Ooteaeg järgib sisserändepoliitika legitiimset eesmärki, mis seisneb

pereliikmete tõhusas integreerimises vastuvõtvasse ühiskonda, tagades, et perekonna taasühinemine leiab aset alles pärast seda, kui perekonna taasühinemist taotleb isik on vastuvõtvas riigis leidnud tugeva majandusliku ja perekondliku aluse, et seal sisse seada perekonna.

94 Nõukogu toob esile, et erinev kohtlemine liikmesriikides on vaid õigusaktide süveneva ühtlustamisprotsessi tagajärg, ja rõhutab, et vastupidiselt sellele, mida väidab parlament, viib direktiivi artikkel 8 läbi liikmesriikide õigusaktide tunduva ühtlustamise, arvestades selles sätestatud peatumiskuupäeva ranget olemust.

95 Ta vaidleb vastu sellele, et liikmesriigi vastuvõtuvõimele viitamine direktiivi artikli 8 teises lõigus on samaväärne kvoodisüsteemiga. See kriteerium aitab vaid kindlaks teha, millised liikmesriigid võivad ooteaega pikendada kolme aastani. Parlamendi kaalutlused küsimuses, kuidas seda sätet liikmesriikides edaspidi kohaldatakse, on pealegi oletuslikud.

96 Komisjon leiab, et direktiivi artikliga 8 kehtestatud ooteaeg on oma olemuselt haldusmenetluse norm, mille tagajärjeks ei ole taasühinemise õiguse välistamine. Niisugune norm järgib legitiimset eesmärki ja teeb seda proportsionaalselt. Komisjon rõhutab selles osas, et perioodi kestus, mille vältel perekonna taasühinemist taotleb isik on vastuvõtvas riigis elanud, on oluline tegur, mida Euroopa Inimõiguste Kohus on oma praktikas huvide kaalumisel arvesse võtnud, samuti on oluline riigi vastuvõtuvõime. Nagu Verfassungsgerichtshof on tõdenud, peavad riigisisised õigusaktid igal juhul tunnustama õigust esitada enne ooteaja lõppu taasühinemise taotlus, mis otseselt põhineb EIÕK artiklil 8.

Euroopa Kohtu hinnang

- 97 Sarnaselt muude käesoleva menetluse raames vaidlustatud sätetega lubab ka direktiivi artikkel 8 liikmesriikidel teha erandeid selle direktiiviga ette nähtud perekonna taasühinemise põhimõtetest. Nimetatud artikli 8 esimene lõik lubab liikmesriikidel nõuda mitte rohkem kui kaheaastast seaduslikku viibimist nende territooriumil, enne kui perekonna taasühinemist taotleva isiku pereliikmed saavad temaga ühineda. Artikli 8 teine lõik lubab liikmesriikidel, mille õigusaktid võtavad arvesse nende vastuvõtuvõimet, näha ette kuni kolmeaastase ooteaja alates taasühinemise taotluse esitamisest kuni pereliikmetele elamisloa väljastamiseni.
- 98 Kõnealuse sätte tagajärg ei ole seega mitte perekonna taasühinemise takistamine, vaid see jätab liikmesriikidele piiratud kaalutlusruumi, mis võimaldab neil tagada, et perekonna taasühinemine toimub heades tingimustes pärast seda, kui perekonna taasühinemist taotlev isik on vastuvõtvast riigis elanud piisavalt pikka aega, et võiks eeldada püsivat elamaasumist ja teatavat integreerumisastet. Seega asjaolu, et liikmesriik võtab need seigad arvesse ja tal on võimalik perekonna taasühinemist edasi lükata kahe aastani või vastaval juhul kolme aastani, ei lähe vastuollu EIÕK artiklis 8 sätestatud õigusega sellele, et austatakse perekonnaelu, nagu Euroopa Inimõiguste Kohus seda on tõlgendanud.
- 99 Siiski tuleb meenutada, et tulenevalt direktiivi artiklist 17 on liikmesriigis elamise kestus vaid üks nendest asjaoludest, mida liikmesriik peab taotluse läbivaatamisel arvestama, ja et ooteaega ei saa peale sundida, võtmata erinevatel juhtudel arvesse kõiki olulisi asjaolusid.
- 100 Sama kehtib ka liikmesriigi vastuvõtuvõime kriteeriumi kohta, mis võib olla üks nendest asjaoludest, mida taotluse läbivaatamisel arvestatakse, kuid seda ei saa

tõlgendada nii, nagu lubaks see mingit kvoodisüsteemi või kolmeaastast ootetähtaega, mis on peale sunnitud üksikjuhtumi konkreetsetele asjaoludele vaatamata. Kõikide tegurite uurimine nende kogumis, nagu näeb ette direktiivi artikkel 17, ei luba võtta arvesse vaid seda ainsat tegurit ja kohustab tegelikult välja selgitama, milline on vastuvõtuvõime taotluse esitamise hetkel.

101 Selle uurimise käigus on liikmesriigid kohustatud, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 63 on märgitud, võtma piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid.

102 Erinevate olukordade samaaegne esinemine — vastavalt sellele, kuidas liikmesriigid teevad valiku, kas kahe- või kolmeaastase ootetähtaja kehtestamise võimalust kasutada või mitte, kui nende direktiivi vastuvõtmise kuupäeval kehtivad õigusaktid võtavad arvesse nende vastuvõtuvõimet, — ainult kajastab raskusi, mis tekivad õigusaktide ühtlustamise läbiviimisel valdkonnas, mis seni kuulus vaid liikmesriikide pädevusse. Nagu parlament ise möönis, on direktiiv tervikuna oluline selleks, et perekonnaga taasühinemise õigust ühtlustatult rakendada. Antud juhul ei ilmne, et ühenduse seadusandja on ületanud põhiõigustega seatud piire, kui ta lubas liikmesriikidel, kellel oli või kes soovisid vastu võtta sellekohaseid õigusakte, taasühinemise õiguse teatavaid aspekte kujundada.

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

- 104 Viimasena tuleb tõdeda, et kui direktiiv jätab liikmesriikidele kaalutusruumi, on see piisavalt ulatuslik, et võimaldada neil direktiivi norme kohaldada nii, et see on kooskõlas põhiõiguste kaitsest tulenevate nõuetega (vt selle kohta 13. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 5/88: Wachauf, EKL 1989, lk 2609, punkt 22).
- 105 Selles osas tuleb meenutada, nagu tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et ühenduse õiguskorras tunnustatud üldpõhimõtete, mille hulka kuuluvad ka põhiõigused, kaitsest tulenevad nõuded on siduvad ka liikmesriikidele, kui nad ühenduse õigusnorme rakendavad, ja et järelikult on nad kohustatud niipalju kui võimalik neid õigusnorme kohaldama tingimustel, mis neid nõudeid ei eira (vt 24. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-2/92: Bostock, EKL 1994, lk I-955, punkt 16; 18. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-107/97: Rombi ja Arkopharma, EKL 2000, lk I-3367, punkt 65; selle kohta eespool viidatud kohtuotsus ERT, punkt 43).
- 106 Direktiivi rakendamine allub liikmesriikide kohtute kontrollile, sest kõnealuse direktiivi artiklis 18 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid tagavad, et taasühinemist taotleval isikul ja/või tema pereliikmetel on õigus vaidlustada otsus, mille alusel perekonna taasühinemise taotlus rahuldamata jäetakse või elamisluba tühistatakse või selle pikendamisest keeldutakse või mille alusel riigist välja saadetakse”. Kui neil tekib direktiivi tõlgendamise või kehtivuse küsimustes raskusi, on nende kohtud kohustatud esitama Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse EÜ artiklites 68 ja 234 kirjeldatud tingimustel.
- 107 Seoses liikmesriikidega, kellele need meetmed on siduvad, tuleb lisaks meenutada, et direktiivi artikli 3 lõikes 4 on sätestatud, et direktiiv ei piira 18. oktoobri 1961. aasta Euroopa sotsiaalharta, 3. mai 1987. aasta muudetud Euroopa sotsiaalharta ning 24. novembri 1977. aasta võõrtöötajate õigusliku seisundi Euroopa konventsiooni, samuti ühenduse või ühenduse ja tema liikmesriikide ning kolmandate riikide vaheliste kahe- ja mitmepoolsete lepingute soodsamaid sätteid.

108 Kuna hagi ei ole põhjendatud, siis ei ole vaja kontrollida, kas vaidlustatud sätted on ülejäänud direktiivist eraldatavad.

109 Järelikult tuleb hagi jätta rahuldamata.

Kohtukulud

110 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja parlament on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista. Sama artikli lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astujad Saksamaa Liitvabariik ja komisjon ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Jätta hagi rahuldamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt.**
- 3. Saksamaa Liitvabariik ja Euroopa Ühenduste Komisjon kannavad ise oma kohtukulud.**

Allkirjad