



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

27. juuni 2018*

Eelotsusetaotlus – Euroopa Liidu kodakondsus – Direktiiv 2004/38/EÜ – Artikli 10 lõige 1 – Liidu kodaniku pereliikme elamisloa taotlus – Väljastamine – Tähtaeg – Otsuse vastuvõtmine ja selle teatavakstegemine – Kuuekuulise tähtaja järgimata jätmise tagajärjed – Liikmesriikide menetlusautonoomia – Tõhususe põhimõte

Kohtuasjas C-246/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Belgia) 27. aprilli 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. mail 2017, menetluses

Ibrahima Diallo

versus

État belge,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta (ettekandja), kohtunikud C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev ja S. Rodin,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik V. Giacobbo-Peyronnel,

arvestades kirjalikku menetlust ja 11. jaanuari 2018. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- I. Diallo, esindaja: advokaat D. Andrien,
- Belgia valitsus, esindajad: C. Pochet, M. Jacobs, L. Van den Broeck ja P. Cottin, keda abistas advokaat F. Motulsky,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Wils ja E. Montaguti,

olles 7. märtsi 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikli 10 lõiget 1.
- 2 Taotlus on esitatud Guinea kodaniku Ibrahima Diallo ja État belge'i (Belgia riik) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab asjaolu, et rahuldamata jäeti nimetatud isiku taotlus saada Euroopa Liidu kodaniku pereliikme elamislubas.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224) II peatükis, mis käsitleb pereliikmeid, on artikli 4 lõike 2 punktis a ette nähtud:

„Liikmesriigid võivad seaduse või määrusega lubada vastavalt käesolevale direktiivile ning tingimusel, et IV peatükis sätestatud tingimused on täidetud, oma territooriumile siseneda ja seal elada järgmistel pereliikmetel:

- a) perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa vahetult ülenevad lähisugulased, kui nad on perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa ülalpidamisel ning ei saa päritolumaal oma sugulastelt piisavat tuge“.

- 4 Direktiivi 2004/38 põhjendus 5 on sõnastatud järgmiselt:

„Et kõikide liidu kodanike õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil saaks kasutada vabaduse ja väärikuse objektiivseid tingimusi täites, tuleks see õigus anda ka nende pereliikmetele, sõltumata nende kodakondsusest. [...]“.

- 5 Direktiivi 2004/38 artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse:

- a) tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt;
- b) liidu kodanikele ja nende pereliikmetele alaline elamisõigus liikmesriikide territooriumil;
- c) punktides a ja b sätestatud õigustele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatud piirangud.“

- 6 Sama direktiivi artiklis 2 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- 2) pereliige:
- a) abikaasa;
 - b) partner, kellega liidu kodanik on sõlminud liikmesriigi õigusaktide kohaselt registreeritud kooselu, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus käsitleb registreeritud kooselu abieluga võrdsena, kooskõlas vastuvõtva liikmesriigi asjaomastes õigusaktides sätestatud tingimustega;
 - c) alanejad lähisugulased, kes on alla 21aastased või ülalpeetavad, ja punktis b määratletud abikaasa või partneri alanejad sugulased, kes on alla 21aastased või ülalpeetavad;
 - d) ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja punktis b määratletud abikaasa või partneri vahetult ülenejad sugulased;
- 3) vastuvõttev liikmesriik – liikmesriik, kuhu liidu kodanik oma vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamiseks liigub.“

- 7 Direktiivi 2004/38 artikli 3 „Soodustatud isikud“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega.“

- 8 Sama direktiivi artikli 5 „Sisenemisõigus“ lõikes 2 on ette nähtud:

„Pereliikmetelt, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, nõutakse üksnes [nõukogu 15. märtsi 2001. aasta] määrusele (EÜ) nr 539/2001 [milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud,] või, kui see on asjakohane, liikmesriigi õigusele vastavat sissesõiduvissat. Käesoleva direktiivi kohaldamisel vabastab artiklis 10 nimetatud kehtiv elamisluba sellised pereliikmed viisanõudest.

Liikmesriigid annavad sellistele isikutele kõik võimalused vajalike viisade omandamiseks. Sellised viisad antakse tasuta ja võimalikult kiiresti, kiirendatud menetlusega.“

- 9 Direktiivi 2004/38 artiklis 10 on sätestatud:

„1. Liidu kodanike pereliikmete elamisõigust, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, tõendatakse dokumendi „Liidu kodaniku pereliikme elamisluba“ väljaandmisega hiljemalt kuue kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast. Elamisloa taotlemise tõend antakse välja viivitamata.

2. Elamisloa väljaandmiseks nõuavad liikmesriigid järgmiste dokumentide esitamist:

- a) kehtiv pass;
- b) dokument, mis tõendab perekondlikke sidemeid või registreeritud kooselu;
- c) registreerimistunnistus või registreerimissüsteemi puudumise korral muu tõend selle kohta, et liidu kodanik, kellega nad on kaasas või ühinevad, elab vastuvõtvas liikmesriigis;
- d) artikli 2 lõike 2 punktide c ja d alla kuuluvatel juhtudel dokumentaalsed tõendid, et kõnealustes punktides sätestatud tingimused on täidetud;

[...]“.

Belgia õigus

- 10 Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, ilmneb 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, viibimise, elama asumise ja väljasaatmise kohta (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; *Moniteur belge*, 31.12.1980, lk 14584, edaspidi „15. detsembri 1980. aasta seadus“) artikli 42 lõikest 1, et õigus elada Belgia territooriumil omistatakse hiljemalt kuus kuud pärast taotluse esitamist.
- 11 8. oktoobri 1981. aasta kuningliku määruse välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, viibimise, elama asumise ja väljasaatmise kohta (arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; *Moniteur belge*, 27.10.1981, lk 13740, edaspidi „8. oktoobri 1981. aasta kuninglik määrus“) artikli 52 lõike 4 teises lõigus on ette nähtud, et kui otsust liidu kodaniku pereliikme õiguse kohta ei tehta kuue kuu jooksul alates selle õiguse omistamise taotlusest, väljastatakse talle liidu kodaniku pereliikme elamisluba automaatselt.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 12 Guinea kodanik I. Diallo esitas 25. novembril 2014 Belgias elava Madalmaade kodakondsusega lapse üleneja sugulasena liidu kodaniku pereliikme elamisloa taotluse.
- 13 Belgia riik keeldus 22. mail 2015 taotlust rahuldamast ja kohustas I. Diallot territooriumilt lahkuma. Otsus tehti I. Diallole teatavaks 3. juunil 2015.
- 14 I. Diallo esitas kaebuse Conseil du contentieux des étrangers'le (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia), kes tühistas 29. septembri 2015. aasta kohtuotsusega 22. mai 2015. aasta otsuse põhjenduste puudumise tõttu.
- 15 Belgia pädevad asutused võtsid 9. novembril 2015 vastu uue otsuse, millega keelduti elamisloa andmisest ja millega kaasnes ettekirjutus territooriumilt lahkumiseks. Otsus tehti I. Diallole teatavaks 26. novembril 2015. Otsuses oli sisuliselt märgitud, et I. Diallo ei olnud nõuetekohase tähtaja jooksul tõendanud, et tal võib olla õigus elada riigis enam kui kolm kuud „liidu kodaniku pereliikmena“. Täpsemalt leidis Belgia riik esiteks, et I. Diallo ei ole tõendanud, et tal on piisavalt vahendeid, ja teiseks, et ta ei ole nõuetekohaselt tõendanud, et tema Madalmaade kodanikust laps on tema ülalpeetav või et ta teda tegelikult hooldab.
- 16 I. Diallo esitas 11. detsembril 2015 Conseil du contentieux des étrangers'le (välismaalaste asjade halduskohus) 9. novembri 2015. aasta otsuse peale tühistamiskaebuse. See kohus jättis kaebuse 23. veebruari 2016. aasta kohtuotsusega rahuldamata.
- 17 I. Diallo esitas 25. märtsil 2016 selle kohtuotsuse peale halduskassatsioonkaebuse Conseil d'État'le (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Oma kaebuse põhjendamiseks väidab I. Diallo eelkõige, et direktiivi 2004/38 artikli 10 lõike 1 kohaselt tuleb elamisõiguse omistamise taotluse kohta tehtav otsus taotlejale teatavaks teha taotluse esitamisele järgneva kuue kuu jooksul ning liikmesriigi õigust tuleb tõlgendada kooskõlas selle nõudega. Samuti on ta seisukohal, et see, kui liikmesriigi pädeva asutuse jaoks hakkab pärast esimese otsuse tühistamist kuuekuuline tähtaeg uuesti kulgema, võtab direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikelt 1 soovitava toime.
- 18 Belgia riik väidab omalt poolt eelkõige, et ühegi õigus- ega haldusnormiga ei ole kehtestatud elamisloataotluse kohta tehtud otsuse teatavakstegemise tähtaega. Tema hinnangul on liikmesriigi pädeval asutusel üksnes kohustus selline otsus kuue kuu jooksul vastu võtta. Peale selle väidab ta, et kuna direktiiv 2004/38 ei reguleeri 29. septembri 2015. aasta tühistamisotsusest tulenevaid tagajärgi ehk seda, millise tähtaja jooksul peab liikmesriigi pädev asutus tegema uue otsuse pärast kohtus esimese

otsuse tühistamist, kuulub see küsimus liikmesriigi õiguse kohaldamisalasse. Igal juhul on ta seisukohal, et ei ole tõendatud, et uue kuuekuulise tähtaja kulgema hakkamine elamisloataotluse üle otsustamiseks pärast kohtus esimese otsuse tühistamist oleks ebamõistlik.

- 19 Selles kontekstis märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt, et liikmesriigi õiguses on ette nähtud üksnes, et riigis elamise õigus omistatakse hiljemalt kuus kuud pärast taotluse esitamist, ilma et oleks täpsustatud, kas otsus elamisõiguse omistamise kohta tuleb asjaomasele isikule selle tähtaja jooksul teatavaks teha. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et liikmesriigi õiguse kohaldamiseks kooskõlas direktiivi 2004/38 artikli 10 lõike 1 nõuetega tuleb kindlaks teha, kas seda sätet tuleb tõlgendada nii, et elamisõiguse tuvastamise otsus tuleb vastu võtta ja teatavaks teha kuue kuu jooksul.
- 20 Seejärel märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiiv 2004/38 ei reguleeri tagajärgi, mis kaasnevad elamisloataotluse kohta tehtud otsuse tühistamisega. Täpsemalt on tal kahtlusi küsimuses, kui pikk tähtaeg on liikmesriigi pädeval asutusel elamisloataotluse üle otsustamiseks pärast seda, kui kohus on tühistanud tema esimese otsuse, millega ta keeldus asjaomast õigust omistamast. Sellega seoses leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et uue tähtaja kindlaksmääramiseks on oluline teada, kas tõhususe põhimõttega on vastuolus see, kui liikmesriigi pädeva asutuse jaoks hakkab pärast tema otsuse tühistamist uuesti kulgema kogu direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuuline tähtaeg.
- 21 Peale selle märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et liikmesriigi kohtupraktikast tuleneb, et arvestades direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud tähtaja kohustuslikkust ja tühistamisotsuse tagajärgi, kehtib liikmesriigi pädeva asutuse jaoks alates kohtuotsuse teatavakstegemisest kogu tähtaeg, mis tal oli elamisloataotluse üle otsustamiseks, mitte ainult tähtaja see osa, mis oli tühistatud akti vastuvõtmise ajaks veel järele jäänud.
- 22 Lõpuks tekkis eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas direktiiviga 2004/38 on vastuolus see, kui elamisluba väljastatakse direktiivi artikli 10 lõikes 1 ette nähtud kuuekuulise tähtaja möödumisel taotlejale automaatselt, isegi kui taotleja ei vasta selle saamiseks nõutavatele tingimustele. Sellega seoses selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui järelduks, et direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud tähtaeg on käesoleval juhul tõepoolest mööda lastud, ja kui direktiiviga ei oleks vastuolus see, et tähtaja möödalaskmise tagajärjel tekiks kohustus taotletav elamisluba välja anda, tuleks 9. novembri 2015. aasta otsust, millega keelduti I. Diallole elamisluba andmast, seega pidada õigusvastaseks.
- 23 Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi [2004/38] artikli [10 lõiget 1] tuleb tõlgendada nii, et see nõuab, et elamisõiguse tuvastamise otsus tuleb vastu võtta ja teatavaks teha kuue kuu jooksul, või et see lubab, et otsus küll tehakse selle tähtaja jooksul, aga see tehakse teatavaks hiljem? Kui nimetatud otsuse võib teatavaks teha hiljem, siis millise tähtaja jooksul tuleb seda teha?
2. Kas direktiivi [2004/38] artikli [10 lõiget 1] koostoimes [selle direktiivi] artikliga 5, direktiivi [2003/86] artikli [5 lõikega 4] ning [Euroopa] Liidu põhiõiguste harta artiklitega 7, 20, 21 ja 41 tuleb tõlgendada ja kohaldada nii, et sellel alusel tehtav otsus tuleb ainult vastu võtta selle sättega kehtestatud kuuekuulise tähtaja jooksul, ilma et mingit otsuse teatavakstegemise tähtaega oleks ette nähtud ega ilma et see vähemalgi määral mõjutaks elamisõigust juhul, kui otsus tehakse teatavaks pärast selle tähtaja lõppu?
3. Kas arvestades kohustust tagada liidu kodaniku pereliikme elamisõiguse tõhusus, on tõhususe põhimõttega vastuolus see, kui liikmesriigi ametiasutuse jaoks hakkab pärast eespool nimetatud õigust käsitleva otsuse tühistamist uuesti kulgema kogu kuuekuuline tähtaeg, mis tal oli

direktiivi [2004/38] artikli [10 lõike 1] alusel? Kui vastus on jaatav, siis kui pikk tähtaeg jääb ametiasutusele veel pärast seda, kui tema otsus kõnealuse õiguse omistamisest keeldumise kohta tühistatakse?

4. Kas direktiivi [2004/38] artiklitega 5, 10 ja 31 koostoimes [4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa] inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitega 8 ja 13, [põhiõiguste harta] artiklitega 7, 24, 41 ja 47 ning [ELTL] artikliga 21 on kooskõlas liikmesriigi kohtupraktika ja niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 39/2 lõige 2, artiklid 40, 40bis, 42 ja 43 ning 8. oktoobri 1981. aasta kuningliku määruse artikli 52 lõige 4, millest tulenevalt on nende õigusnormide alusel elamisõiguse andmisest keelduva otsuse tühistanud kohtuotsusel, mille teeb Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus), direktiivi 2004/38 artiklis 10, 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklis 42 ja 8. oktoobri 1981. aasta kuningliku määruse artiklis 52 ette nähtud kohustuslikku kuuekuulist tähtaega katkestav, mitte peatav mõju?
5. Kas direktiiv [2004/38] nõuab, et selle artikli [10 lõikes 1] ette nähtud kuuekuulise tähtaja möödalaskmisega peab kaasnema tagajärg, ning kui jah, siis milline tagajärg peab sellega kaasnema? Kas direktiiv [2004/38] nõuab või lubab, et selle tähtaja möödalaskmise tagajärg oleks taotletava elamisloa automaatne andmine, ilma et oleks tuvastatud, et taotleja vastab tegelikult tema taotletava elamisõiguse saamiseks nõutavatele tingimustele?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Euroopa Kohtu pädevus ja eelotsuse küsimuste vastuvõetavus

- 24 Belgia valitsus väidab, et Euroopa Kohtul puudub pädevus vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele, kuna põhikohtuasja kaebaja olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse.
- 25 Nimetatud valitsus leiab esiteks, et I. Diallo suhtes ei saa direktiivi 2004/38 sätteid kohaldada, kuna ta ei ole „pereliige“ direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 tähenduses. Teiseks ei kuulu põhikohtuasjas käsitletav olukord ka direktiivi 2003/86 kohaldamisalasse, sest I. Diallo tugines elamisloa taotlemisel üksnes oma staatusel liidu kodaniku üleneja sugulasena. Kolmandaks on Belgia valitsus seisukohal, et põhikohtuasja kaebajale ei saa elamisõigust omistada ELTL artiklite 20 ja 21 alusel.
- 26 Sellega seoses tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus palub esitatud küsimustega Euroopa Kohtul tõlgendada direktiivi 2004/38 artikli 10 lõiget 1, võttes arvesse muidki selle direktiivi, direktiivi 2003/86, EL toimimise lepingu ja põhiõiguste harta asjakohaseid sätteid.
- 27 Pealegi nõuab küsimus, kas kolmanda riigi kodanik kuulub direktiivi 2003/86 ja/või 2004/38 kohaldamisalasse, liidu õiguse – eelkõige direktiivi 2003/86 artikliga 4 ning direktiivi 2004/38 artiklitega 2 ja 3 kehtestatud tingimuste – tõlgendamist (vt selle kohta 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 22, ja 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 44).
- 28 Vastavalt ELTL artiklile 267 on aga Euroopa Kohtul pädevus teha eelotsuseid muu hulgas aluslepingute, põhiõiguste harta ja eelotsuse küsimustes viidatud direktiivide tõlgendamise kohta.
- 29 Kuivõrd Belgia valitsus soovib oma argumentidega tegelikult seada kahtluse alla eelotsuse küsimuste vastuvõetavuse, väärrib märkimist, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib Euroopa Kohus keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast üksnes juhul, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendamisel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või

õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (vt selle kohta eelkõige 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 23).

- 30 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on selgitanud, miks Euroopa Kohtule esitatud küsimuste tõlgendamine on põhikohtuasja lahendamiseks vajalik. Nendest selgitustest nähtub nimelt, et Euroopa Kohtu vastus nendele küsimustele võib otseselt mõjutada I. Diallo isiklikule olukorrale antavat hinnangut ja eelkõige küsimust, kas liikmesriigi pädevad asutused oleksid pidanud talle liidu kodaniku pereliikme elamisloa väljastama.
- 31 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et Euroopa Kohtul on pädevus eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata ja et neid küsimusi tuleb pidada vastuvõetavaks.

Sisulised küsimused

Esimene ja teine küsimus

- 32 Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2004/38 artikli 10 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et otsus liidu kodaniku pereliikme elamisloa taotluse kohta tuleb vastu võtta ja teatavaks teha nimetatud sättes ette nähtud kuuekuulise tähtaja jooksul.
- 33 Sellega seoses on direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud, et liidu kodaniku selliste pereliikmete elamisõigust, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, tõendatakse dokumendi „Liidu kodaniku pereliikme elamisluba“ väljaandmisega hiljemalt kuue kuu jooksul alates elamisloataotluse esitamise kuupäevast.
- 34 Nii nähtub juba selle sätte sõnastusest, et liikmesriigid on kohustatud väljastama elamisloa liidu kodaniku pereliikmetele direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 tähenduses maksimaalselt kuue kuu jooksul alates nende taotluse esitamisest.
- 35 Nimelt, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 44 märkis, näitab sõnastuse „hiljemalt kuue kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast“ kasutamine selgelt, et liikmesriigid peavad liidu kodaniku pereliikme elamisloa asjaomasele isikule välja andma nimetatud tähtaja jooksul.
- 36 Direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 esinev mõiste „väljaandmine“ tähendab, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 45 ja 46 sisuliselt märkis, et selles sättes ette nähtud kuuekuulise tähtaja jooksul peavad liikmesriigi pädevad asutused taotluse läbi vaatama, otsuse vastu võtma ja juhul, kui taotleja vastab direktiivi 2004/38 alusel elamisõiguse saamise tingimustele, taotlejale selle elamisloa ka andma.
- 37 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 49 märkis, kinnitab seda tõlgendust ka Euroopa Kohtu praktika, milles on direktiivis 2004/38 sätestatud elamisloa väljaandmise kohta leitud, et liidu seadusandja on nimetatud direktiivi artiklis 10 piirdunud nende dokumentide loetlemisega, mis tuleb elamisloa saamiseks esitada, kusjuures asjaomane elamisluba tuleb välja anda kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest (5. septembri 2012. aasta kohtuotsus Rahman jt, C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 42).
- 38 Sellest järeldub, et liikmesriikide kohustus väljastada elamisluba liidu kodaniku pereliikmele direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 ette nähtud kohustusliku kuuekuulise tähtaja jooksul eeldab tingimata otsuse vastuvõtmist ja asjaomasele isikule teatavakstegemist enne nimetatud tähtaja möödumist.

- 39 Sama kehtib juhul, kui liikmesriigi pädevad asutused keelduvad asjaomasele isikule liidu kodaniku pereliikme elamisluba välja andmast.
- 40 Direktiivi 2004/38 artikliga 10 kehtestatud haldusmenetluses, mille eesmärk on kuuekuulise tähtaja jooksul kontrollida kolmandate riikide kodanike isikliku olukorda lähtuvalt liidu õigusnormidest ja sealhulgas kontrollida, kas need kodanikud kuuluvad mõiste „pereliige“ alla selle direktiivi tähenduses, võivad liikmesriigi pädevad asutused nimelt jõuda nii positiivse kui ka negatiivse otsuse vastuvõtmiseni.
- 41 Selles kontekstis ei tohiks liidu kodaniku pereliikme elamisloa taotluse kohta vastu võetud otsuse taotlejale teatavastegemise toimuda erinevate tähtaegade jooksul sõltuvalt sellest, kas liikmesriigi pädeva asutuse tehtud otsus on positiivne või negatiivne.
- 42 Seega, kui elamisloataotluse läbivaatamise tulemusel liikmesriigi pädev asutus leiab, et nõutavad tingimused ei ole täidetud, on asutus kohustatud taotlejale elamisloa väljastamisest keeldumise otsuse vastu võtma ja teatavaks tegema selle sama kuuekuulise tähtaja jooksul.
- 43 Kõiki eespool toodud kaalutlusi silmas pidades tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 artikli 10 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et otsus liidu kodaniku pereliikme elamisloa taotluse kohta tuleb vastu võtta ja teatavaks teha nimetatud sättes ette nähtud kuuekuulise tähtaja jooksul.

Viies küsimus

- 44 Viienda küsimusega, mida tuleb analüüsida enne kolmandat ja neljandat küsimust, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2004/38 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, mis on kõne all põhikohtuasjas ja millega on liikmesriigi pädevatele asutustele pandud kohustus väljastada direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuulise tähtaja möödumise korral liidu kodaniku pereliikme elamisluba asjaomasele isikule automaatselt, tegemata eelnevalt kindlaks, et see isik liidu õiguse kohaselt tõepoolest vastab vastuvõtvast liikmesriigis elamise tingimustele.
- 45 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiiv 2004/38 ei sisalda ühtegi sätet, mis reguleeriks direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud tähtaja möödalaskest tulenevaid tagajärgi, kuna see küsimus kuulub üldjuhul liikmesriikide menetlusautonoomiasse, tingimusel et järgitakse tõhususe ja võrdvärsuse põhimõtet (vt selle kohta 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, punkt 24).
- 46 Kuigi liidu õigusega ei ole vastuolus see, kui liikmesriigid kehtestavad kaudse heakskiidu või loa andmise süsteeme, ei tohi need süsteemid samas kahjustada liidu õiguse soovitatavat toimet.
- 47 Nagu nähtub direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikest 1, „tõendatakse“ nende isikute elamisõigust, kes on liidu kodaniku pereliikmed direktiivi artikli 2 punkti 2 tähenduses, liidu kodaniku pereliikme elamisloa väljaandmisega. Selleks on direktiivi artikli 10 lõikes 2 loetletud dokumendid, millega tõendatakse „pereliikme“ staatust direktiivi 2004/38 tähenduses ja mille kolmandate riikide kodanikud peavad elamisloa saamiseks esitama.
- 48 Nagu aga nähtub Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, tuleb kolmanda riigi kodanikule direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud elamisloa väljaandmist pidada mitte õigustloovaks aktiks, vaid aktiks, mille eesmärk on see, et liikmesriik tõendab niisuguse kodaniku isikliku olukorra esinemist liidu õigusnormide seisukohast (vt selle kohta 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 48, ning 12. märtsi 2014. aasta kohtuotsus O. ja B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 60).

- 49 Elamislubade deklaratiivsus tähendab, et need on mõeldud selleks, et tõendada asjaomasel isikul eelnevalt olemasolevat elamisõigust (25. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Metock jt*, C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 52, ning 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 54).
- 50 Sellest järeldub, et direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikega 1 on vastuolus see, kui liidu kodaniku pereliikme elamisluba väljastatakse kolmanda riigi kodanikule, kes ei vasta elamisloa andmise tingimustele, mis on direktiiviga kehtestatud.
- 51 Neil asjaoludel tuleb märkida, et kuigi miski ei välista, et liikmesriigi õigusnormides võib olla ette nähtud, et pädeva asutuse vaikumine kuue kuu vältel alates taotluse esitamisest on võrdväärne keeldumisotsusega, on seevastu juba direktiivi 2004/38 sõnastusega vastuolus see, kui vaikumine on võrdväärne rahuldamisotsusega.
- 52 Põhikohtuasjas nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust siiski esiteks, et kaebaja ei saa tugineda asjaomase liidu kodaniku „ülalpeetava üleneja lähisugulase“ staatusele direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunkti d ja direktiivi 2003/86 artikli 4 lõike 2 punkti a tähenduses, mistõttu ei saa teda pidada „pereliikmeks“ nende sätete tähenduses (vt selle kohta 8. novembri 2012. aasta kohtuotsus *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 54).
- 53 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa aga direktiivi 2004/38 alusel liikmesriiki sisenemise ja seal elamise õigust mitte kõik kolmandate riikide kodanikud, vaid ainult need, kes on sellise liidu kodaniku „pereliikmed“ selle direktiivi artikli 2 punkti 2 tähenduses, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole (8. novembri 2012. aasta kohtuotsus *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, punkt 51).
- 54 Teiseks ilmneb Euroopa Kohtule esitatud toimikust ja kohtuistungil Belgia valitsuse antud selgitustest, et põhikohtuasjas kõne all olevates liikmesriigi õigusnormides on ette nähtud liidu kodaniku pereliikme elamisloa automaatse väljastamise süsteem, mille kohaselt liikmesriigi pädev asutus peab taotlejale elamisloa automaatselt andma, kui direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuuline tähtaeg on möödunud.
- 55 Kuna niisugune süsteem võimaldab elamisloa väljastada isikule, kes ei vasta elamisloa saamise tingimustele, on see direktiivi 2004/38 eesmärkidega vastuolus.
- 56 Arvestades kõiki eespool toodud kaalutlusi, tuleb viiendale küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, mis on kõne all põhikohtuasjas ja millega on liikmesriigi pädevatele asutustele pandud kohustus väljastada direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuulise tähtaja möödumise korral liidu kodaniku pereliikme elamisluba asjaomasele isikule automaatselt, tegemata eelnevalt kindlaks, et see isik liidu õiguse kohaselt tõepoolest vastab vastuvõtvast liikmesriigis elamise tingimustele.

Kolmas ja neljas küsimus

- 57 Kolmanda ja neljanda eelotsuse küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune liikmesriigi kohtupraktika, mis on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt pärast seda, kui kohus on tühistanud otsuse keelduda liidu kodaniku pereliikme elamisloa väljastamisest, hakkab liikmesriigi pädeva asutuse jaoks automaatselt uuesti kulgema kogu direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuuline tähtaeg.

- 58 Selle kohta tuleb tõdeda, et direktiiv 2004/38 ei sisalda ühtegi sätet, mis puudutaks tagajärgi, mis kaasnevad sellega, kui kohus tühistab liikmesriigi pädevate asutuste tehtud otsuse, millega keeldutakse liidu kodaniku pereliikme elamisloa väljastamisest, ning sealhulgas küsimust, kui pikk tähtaeg on nimetatud asutustel uue otsuse vastuvõtmiseks pärast sellist tühistamist.
- 59 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et kui mõnes valdkonnas puuduvad liidu õigusnormid, tuleb iga liikmesriigi õiguskorras need kehtestada menetlusautonoomia põhimõttest lähtudes, kuid siiski nii, et need ei oleks vähem soodsad kui liikmesriigi õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid sarnaseid olukordi reguleerivad eeskirjad (võrdväarsuse põhimõte) ega muudaks liidu õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (vt selle kohta eelkõige 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, punkt 24, ja 13. detsembri 2017. aasta kohtuotsus El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 26).
- 60 Põhikohtuasjas tekib üksnes tõhususe põhimõtte järgimise küsimus.
- 61 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab liikmesriigi kohtupraktikale, mille kohaselt haldusasutuse poolt kohustusliku tähtaja jooksul tehtud otsuse kohtus tühistamine toob automaatselt kaasa selle, et alates tühistamisotsuse teatavakstegemisest hakkab kulgema kogu tähtaeg, mis sellel asutusel oli otsuse tegemiseks. Seega oli kõnealuse kohtupraktika kohaselt liikmesriigi pädeval asutusel pärast tema algse otsuse kohtus tühistamist uus direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikel 1 põhinev kuuekuuline tähtaeg, et vastata I. Diallo taotlusele saada liidu kodaniku pereliikme elamisluba.
- 62 Selles kontekstis näib see, kui pärast liikmesriigi pädeva asutuse esialgse otsuse kohtus tühistamist hakkab automaatselt kulgema uus kuuekuuline tähtaeg, muutvat direktiivi 2004/38 artikli 10 lõike 1 alusel elamisloataotluse kohta otsuse saamise õiguse teostamise liidu kodaniku pereliikme jaoks ülemäära keeruliseks.
- 63 Nimelt esiteks, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 40 on märgitud, on direktiivi 2004/38 artikliga 10 kehtestatud haldusmenetluse eesmärk kontrollida kolmandate riikide kodanike isiklikku olukorda lähtuvalt liidu õigusnormidest kohustusliku kuuekuulise tähtaja jooksul. Täpsemalt peavad liikmesriigi pädevad asutused selle tähtaja jooksul üksnes kontrollima, kas kolmanda riigi kodanik on võimeline direktiivi artikli 10 lõikes 2 nimetatud dokumentide esitamisega tõendama, et ta kuulub liidu kodaniku pereliikme mõiste alla direktiivi 2004/38 tähenduses, et saada elamisluba.
- 64 Teiseks ilmneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et direktiivi 2004/38 eesmärk on hõlbustada liidu kodanikele ETL artikli 21 lõikega 1 vahetult antud individuaalse põhiõiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil kasutamist ning seda õigust tugevdada. Direktiivi põhjenduses 5 on lisaks rõhutatud, et selleks, et seda õigust saaks kasutada väarikuse objektiivseid tingimusi täites, tuleks see anda ka nende kodanike pereliikmetele, sõltumata nende kodakondsusest (14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 65 See eesmärk nõuab, et kolmanda riigi kodanikule, kes tõendab, et ta kuulub liidu kodaniku pereliikme mõiste alla direktiivi 2004/38 tähenduses, tuleb tema staatust tõendav elamisluba väljastada võimalikult kiiresti.
- 66 Nimelt esiteks, nagu Euroopa Komisjon sisuliselt märgib, võimaldab elamisloa deklaratiivsus kolmanda riigi kodanikul, kes on riigis viibimise seaduslikkuse seisukohast õiguslikult ebakindlas olukorras, tõendada – niivõrd, kui võrd elamisõiguse saamiseks nõutavad sisulised tingimused on täidetud – oma tuletatud elamisõiguse olemasolu, hõlbustades nii selle õiguse teostamist kui ta tema integreerumist vastuvõtvasse liikmesriiki.
- 67 Teiseks väärleb märkimist, et vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 5 lõikele 2 vabastab ainult kehtiv elamisluba liidu kodaniku pereliikmed, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust, kohustusest saada liikmesriikide territooriumile sisenemiseks viisa. Nagu nähtub direktiivi põhjendusest 8, on selle

vabastuse eesmärk hõlbustada liidu kodaniku nende pereliikmete vaba liikumist, kes on kolmandate riikide kodanikud (18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt, C-202/13, EU:C:2014:2450, punktid 40 ja 41).

- 68 Seetõttu näib uue kuuekuulise tähtaja automaatne kulgema hakkamine pärast elamisloa väljastamisest keeldumise otsuse kohtus tühistamist ebaproportsionaalne direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud haldusmenetluse eesmärgiga ning samuti direktiivi eesmärgiga.
- 69 Sellest järeldub, et tõhususe põhimõttega ja direktiivile 2004/38 omase kiiruse eesmärgiga on vastuolus see, kui liikmesriigi asutuste jaoks hakkab pärast elamisloa väljastamisest keelduva esimese otsuse kohtus tühistamist automaatselt kulgema uus kuuekuuline tähtaeg. Asutused on kohustatud tegema uue otsuse mõistliku aja jooksul, mis ei tohi mingil juhul ületada direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud tähtaega.
- 70 Eespool toodud kaalutlusi silmas pidades tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune liikmesriigi kohtupraktika, mis on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt pärast seda, kui kohus on tühistanud otsuse keelduda liidu kodaniku pereliikme elamisloa väljastamisest, hakkab liikmesriigi pädeva asutuse jaoks automaatselt uuesti kulgema kogu direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuuline tähtaeg.

Kohtukulud

- 71 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, artikli 10 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et otsus Euroopa Liidu kodaniku pereliikme elamisloa taotluse kohta tuleb vastu võtta ja teatavaks teha nimetatud sättes ette nähtud kuuekuulise tähtaja jooksul.**
- 2. Direktiivi 2004/38 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, mis on kõne all põhikohtuasjas ja millega on liikmesriigi pädevatele asutustele pandud kohustus väljastada direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuulise tähtaja möödumise korral Euroopa Liidu kodaniku pereliikme elamisluba asjaomasele isikule automaatselt, tegemata eelnevalt kindlaks, et see isik liidu õiguse kohaselt tõepoolest vastab vastuvõtvast liikmesriigis elamise tingimustele.**
- 3. Liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune liikmesriigi kohtupraktika, mis on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt pärast seda, kui kohus on tühistanud otsuse keelduda Euroopa Liidu kodaniku pereliikme elamisloa väljastamisest, hakkab liikmesriigi pädeva asutuse jaoks automaatselt uuesti kulgema kogu direktiivi 2004/38 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kuuekuuline tähtaeg.**

Allkirjad