



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

2. september 2021 *

Eelotsusetaotlus – EMÜ-Türgi assotsiatsioonileping – Otsus nr 1/80 – Artikkel 13 – *Standstill*-tingimus – Uus piirang – Türgi töötajate ja nende alaealiste laste perekonna taasühinemine – Vanusepiirang – Perekonna taasühinemiseks erilise põhjuse nõue – Ülekaalukas üldine huvi – Edukas lõimumine – Proportsionaalsus

Kohtuasjas C-379/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Østre Landsreti (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani) 3. juuli 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. augusti 2020, menetluses

B

versus

Udlændingenævnet,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president J.-C. Bonichot, Euroopa Kohtu asepresident R. Silva de Lapuerta (ettekandja), kohtunikud L. Bay Larsen, C. Toader ja M. Safjan,

kohtujurist: G. Hogan,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- B, esindajad: *advokater* C. Friis Bach Ryhl ja T. Ryhl,
- Taani valitsus, esindajad: J. Nymann-Lindegren ja M. Wolff, keda abistas *advokat* R. Holdgaard,
- Euroopa Komisjon, esindajad: D. Martin ja L. Grønfeldt,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

* Kohtumenetluse keel: taani.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiatsiooni arengu kohta artiklit 13 tõlgendamist. Assotsiatsiooninõukogu asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasiid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10).
- 2 Taotlus on esitatud Türgi kodaniku B ja Udlændingenævneti (sisserändeküsimuste apellatsiooninõukogu, Taani) vahelises vaidluses selle üle, et viimane jättis rahuldamata B taotluse saada perekonna taasühinemiseks Taani elamisluba.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Otsus nr 1/80

- 3 Otsuse nr 1/80 artiklis 13 on sätestatud:

„Ühenduse liikmesriikidel ja Türgil on keelatud kehtestada uusi piiranguid tööturule pääsemise tingimustele selliste töötajate ja nende perekonnaliikmete suhtes, kes viibivad ja töötavad seaduslikult nende riikide territooriumil.“ [Siin ja edaspidi on osundatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]
- 4 Otsuse artiklis 14 on ette nähtud:

„1. Käesoleva jao sätete kohaldamisel arvestatakse avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise seisukohalt õigustatud piiranguid.

2. See ei puuduta riigisisestest õigusaktidest või Türgi ja ühenduse liikmesriikide vahelistest kahepoolsetest lepingutest tulenevaid õigusi ja kohustusi, kui need ei sisalda oma kodanike huvides soodsamaid sätteid.“

Direktiiv 2003/86/EÜ

- 5 Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224) artikli 4 lõikes 6 on sätestatud:

„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.“

Taani õigus

- 6 Välismaalaste seaduse (Udlændingeloven), mida on muudetud 9. juuni 2004. aasta seadusega nr 427, § 9 lõike 1 punktis 2 on sätestatud:

„Taotluse korral võib elamisloa välja anda:

[...]

- 2) Taanis alaliselt elava isiku või tema abikaasa alla 15aastasele vallalisele alaealisele lapsele tingimusel, et laps elab koos oma hooldajaga ega ole püsiva kooselu kaudu loonud oma perekonda, ning tingimusel, et Taanis elaval isikul

[...]

e) on alaline elamisluba või elamisluba, millega kaasneb alalise elamise võimalus.

[...]“.

- 7 Välismaalaste seaduse, mida on muudetud 18. juuni 2012. aasta seadusega nr 567, § 9 c lõike 1 punktis 1 on sätestatud:

„Välismaalasele võidakse taotluse korral välja anda elamisluba, kui selleks on erilised põhjused, sealhulgas perekonna ühtsusega seotud kaalutlused ning kui välismaalane on alla 18aastane, siis lapse parimate huvidega seotud kaalutlused.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 8 B on Türgi kodanik, kes sündis Türgis 5. augustil 1994. Ta esitas 31. jaanuaril 2012 Udlændingestyrelsenile (Taani migratsiooniamet) Taani elamisloa taotluse perekonna taasühinemiseks oma isa Figa, kes on alates 13. oktoobrist 2003 selles liikmesriigis seaduslikult elav Türgi töötaja.
- 9 Taani immigratsiooniamet jättis 6. novembri 2012. aasta otsusega selle taotluse välismaalaste seaduse § 9 lõike 1 punkti 2 ja § 9 c lõike 1 punkti 1 alusel rahuldamata põhjendusel, et B, kes oli taotluse esitamise ajal üle 15 aasta vana, ei olnud tõendanud, et eelkõige perekonna ühtsuse ja lapse parimate huvidega seotud erilised põhjused õigustaksid talle elamisloa andmist selle sätte alusel.
- 10 B esitas 5. jaanuaril 2017 selle otsuse peale kaebuse Udlændinge- og Integrationsministerietile (Taani sisserände- ja integratsiooniministerium), kes suunas selle kaebuse 30. jaanuari 2017. aasta otsusega edasi migratsiooniametile, paludes tal kontrollida, kas B-l on otsusel nr 1/80 põhinev elamisõigus.
- 11 Tuginedes 10. juuli 2014. aasta kohtuotsusele Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), leidis migratsiooniamet oma 5. juuli 2017. aasta otsuses, et puudub alus B esitatud taotluse läbivaatamiseks.
- 12 B esitas selle otsuse peale kaebuse sisserändeküsimuste apellatsiooninõukogule. See nõukogu jättis 15. jaanuari 2018. aasta otsusega migratsiooniameti 5. juuli 2017. aasta otsuse muutmata.

- 13 B esitas 5. jaanuaril 2017 Københavns Byretile (Kopenhaageni esimese astme kohus, Taani) kaebuse, milles palus kohustada migratsiooniametit tunnustama tema elamisõigust Taanis liidu õiguse alusel. See kohus suunas kohtuasja 15. detsembril 2017 edasi Østre Landsretile (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani), kuna riigisisese õigusega on lubatud esimese astme kohtutel saata apellatsioonikohtutele esimese kohtuastmena menetlemiseks kohtuasjad, milles on tõstatatud põhimõttelised küsimused.
- 14 Lähtudes nagu põhikohtuasja pooledki põhimõttest, et välismaalaste seaduse § 9 lõike 1 punktis 2 ette nähtud vanusepiir, mida 2004. aastal alandati 18 aastalt 15 aastale, kujutab endast „uut piirangut“ otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas selline piirang võib olla õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu, millele sisserändeküsimuste apellatsiooninõukogu tugineb ja mis seisneb kolmandatest riikide kodanike eduka lõimumise tagamises.
- 15 Sellega seoses leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et vanusepiiriga seotud tingimus võib aidata kaasa lapse lõimumisele liikmesriigis. Nimelt soodustab asjaolu, et laps jõuab Taani võimalikult noorena, tema lõimumist sellesse liikmesriiki, kuna laps veedaks seal olulise osa oma lapsepõlvest ning seal jätkuks olulises osas tema koolitamine ja harimine.
- 16 Teiseks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et välismaalaste seaduse § 9 lõike 1 punkti 2 tuleb tõlgendada lähtuvalt selle seaduse § 9 c lõike 1 punktist 1. Sellest tuleneb, et nimetatud seaduse § 9 lõike 1 punktis 2 ette nähtud vanusepiir ei ole absoluutne tingimus, kuna elamisloa võib sama seaduse § 9 c lõike 1 punkti 1 alusel anda alla 18aastasele lapsele, kui seda toetavad erilised põhjused, sealhulgas perekonna ühtsuse ja lapse huvidega seotud kaalutlused.
- 17 Neil asjaoludel otsustas Østre Landsret (idapiirkonna apellatsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [otsuse nr 1/80] artikliga 13 on vastuolus niisuguse uue riigisisese meetme kehtestamine ja kohaldamine, mille kohaselt asjaomases liikmesriigis seaduslikult elava, majanduslikult aktiivse Türgi kodaniku ja tema 15aastaseks saanud lapse perekonna taasühinemine eeldab, et selleks on erilised põhjused, sealhulgas perekonna ühtsuse ja lapse parimate huvidega seotud kaalutlused?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 18 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas otsuse nr 1/80 artiklit 13 tuleb tõlgendada nii, et riigisisene meede, millega alandatakse vanusepiiri 18 aastalt 15 aastale, et vastuvõtva liikmesriigi territooriumil seaduslikult elava Türgi päritolu töötaja laps saaks esitada perekonna taasühinemise taotluse, kujutab endast „uut piirangut“ selle sätte tähenduses, ning kas jaatava vastuse korral võib selline meede olla õigustatud eesmärgiga tagada asjaomaste kolmandate riikide kodanike edukas lõimumine.
- 19 Sellega seoses olgu märgitud, et otsuse nr 1/80 artiklis 13 sätestatud *standstill*-tingimus keelab üldiselt mis tahes uute riigisiseste meetmete kehtestamise, mille eesmärk või tagajärg oleks seada Türgi kodaniku poolt riigi territooriumil töötajate liikumisvabaduse teostamisele piiravamad tingimused kui need, mis olid selle kodaniku suhtes kohaldatavad otsuse nr 1/80 asjaomases liikmesriigis jõustumise kuupäeval (10. juuli 2019. aasta kohtuotsus A, C-89/18, EU:C:2019:580, punkt23 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 20 Eelkõige tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et riigisisised õigusnormid, mis muudavad asjaomases liikmesriigis seaduslikult viibivate Türgi kodanikest töötajate perekonna taasühinemise tingimused karmimaks võrreldes nende tingimustega, mis olid kohaldatavad otsuse nr 1/80 selles liikmesriigis jõustumise ajal, kujutavad endast nimetatud otsuse artikli 13 tähenduses „ uut piirangut“ Türgi kodanikest töötajate liikumisvabaduse teostamisele selles liikmesriigis (10. juuli 2019. aasta kohtuotsus A, C-89/18, EU:C:2019:580, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 21 Käesoleval juhul ilmneb eelotsusetaotlusest, et välismaalaste seaduse § 9 lõike 1 punkt 2, millega alandati vanusepiiri 18 aastalt 15 aastale, et alaealine laps saaks taotleda perekonna taasühinemist, kehtestati hiljem kui jõustus otsus nr 1/80 Taanis, ning et sellega karmistati perekonna taasühinemise valdkonnas selles liikmesriigis seaduslikult viibivate Türgi kodanike laste Taani territooriumile esmase lubamise tingimusi võrreldes nende tingimustega, mis olid kohaldatavad selles liikmesriigis otsuse nr 1/80 jõustumisel.
- 22 Neil asjaoludel tuleb sedastada, et selline liikmesriigi meede, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kujutab endast „ uut piirangut“ otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses.
- 23 Kuid tuleb silmas pidada, et selline piirang on keelatud, välja arvatud juhul, kui see kuulub otsuse nr 1/80 artiklis 14 nimetatud piirangute kohaldamisalasse või kui see on ülekaalukast üldisest huvist tuleneva põhjusega õigustatud, taotletava õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale selle saavutamiseks vajalikust (10. juuli 2019. aasta kohtuotsus A, C-89/18, EU:C:2019:580, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 24 Sellega seoses nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et põhikohtuasjas kõne all olev riigisisene meede ei ole hõlmatud otsuse nr 1/80 artiklis 14 ette nähtud piirangutega.
- 25 Seevastu nähtub toimikust, et selle meetmega taotletav eesmärk on sisuliselt tagada kolmandate riikide kodanike edukas lõimumine Taanis.
- 26 Euroopa Kohus on juba otsustanud, et selline eesmärk võib olla ülekaalukast üldisest huvist tulenev põhjus otsuse nr 1/80 artikli 13 seisukohalt (10. juuli 2019. aasta kohtuotsus A, C-89/18, EU:C:2019:580, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Järelikult tuleb analüüsida, kas selline riigisisene meede, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis piirab üle 15aastaste alaealiste laste perekonna taasühinemist, on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.
- 28 Mis puudutab esiteks sellise meetme sobivust taotletava eesmärgi saavutamiseks, siis nähtub eelotsusetaotlusest, et põhikohtuasjas kõne all oleva riigisisese meetme eesmärk on võtta arvesse perekonna taasühinemist taotlevate alaealiste laste võimet lõimuda. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba täpsustanud, et vanus on üks tegur, mis iseloomustab lapse isiklikku olukorda, mis võib mõjuda tema lõimumisele asjaomases liikmesriigis (vt selle kohta 12. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 61). Nimelt on laste lõimumine vastuvõtvasse liikmesriiki hõlpsam, kui nad jõuavad sellesse liikmesriiki nooremas eas. Niisugune asjaolu võimaldab muu hulgas nendel lastel käia nimetatud liikmesriigis koolis ning omandada lõimumiseks vajalik keeleoskus.

- 29 Lisaks tuleb märkida, et liidu seadusandja on direktiivis 2003/86 ise ette näinud liikmesriikide võimaluse piirata teatavasse vanusesse jõudnud alaealiste laste perekonna taasühinemist. Kuigi see direktiiv ei ole Taanis kohaldatav, tuleb konteksti osana märkida, et direktiivi artikli 4 lõige 6 näeb ette, et liikmesriigid võivad nõuda alaealiste laste perekonna taasühinemise taotluste esitamist enne, kui laps on saanud 15aastaseks.
- 30 Seega tuleb asuda seisukohale, et selline riigisisene meede, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv.
- 31 Mis teiseks puudutab niisuguse vanusepiirangu proportsionaalsust, nagu on ette nähtud välismaalaste seaduse § 9 lõike 1 punktis 2, siis tuleb märkida, et Taani õigus näeb ette erandid selle sätte kohaldamisest.
- 32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib nimelt, et välismaalaste seaduse § 9 c lõike 1 punkt 1 – mille kohaselt võidakse välismaalasele anda elamisluba, kui selleks on erilised põhjused, sealhulgas perekonna ühtsusega seotud kaalutlused ning kui välismaalane on alla 18aastane, siis lapse parimate huvidega seotud kaalutlused – on kohaldatav juhul, kui alaealisele lapsele ei saa anda elamisluba selle seaduse § 9 lõike 1 punkti 2 alusel.
- 33 Seega võib elamisloa anda ka üle 15aastasele alaealisele lapsele, kui seda õigustavad perekonna ühtsuse või lapse parimate huvidega seotud kaalutlused. Pädevad riigisisised asutused on seega kohustatud lapse olukorda individuaalselt hindama ja igal konkreetsel juhul neid huvisid arvesse võtma.
- 34 Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest, et praktikas on välismaalaste seaduse § 9 c lõike 1 punkti 1 alusel väljastatud mitu elamisluba üle 15aastastele lastele. Seega ei paista olevat nende perekonna taasühinemise taotluste süstemaatiline rahuldamata jätmine kujunenud halduspraktikaks.
- 35 Neil asjaoludel ei tundu, et põhikohtuasjas kõne all olev riigisisene meede läheks kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik, mida peab siiski lõpuks kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 36 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et otsuse nr 1/80 artiklit 13 tuleb tõlgendada nii, et riigisisene meede, millega alandatakse vanusepiiri 18 aastalt 15 aastale, et vastuvõtva liikmesriigi territooriumil seaduslikult elava Türgi päritolu töötaja laps saaks esitada perekonna taasühinemise taotluse, kujutab endast „ uut piirangut “ selle sätte tähenduses. Sellist piirangut võib siiski õigustada eesmärgiga tagada asjaomaste kolmandate riikide kodanike edukas lõimumine tingimusel, et selle rakendamise kord ei lähe kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiatsiooni arengu kohta artiklit 13 tuleb tõlgendada nii, et riigisisene meede, millega alandatakse vanusepiiri 18 aastalt 15 aastale, et vastuvõtva liikmesriigi territooriumil seaduslikult elava Türgi päritolu töötaja laps saaks esitada perekonna taasühinemise taotluse, kujutab endast „ uut piirangut “ selle sätte tähenduses. Sellist piirangut võib siiski õigustada eesmärgiga tagada asjaomaste kolmandate riikide kodanike edukas lõimumine tingimusel, et selle rakendamise kord ei lähe kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Allkirjad