Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 27. juunil 2018 [1]

Kohtuasi C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B,
menetluses osalesid:
H. Y. [2],
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaade riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Direktiivi 2003/86 kohaldamisalast väljajätmine – Liikmesriigi õigusega vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks muudetud liidu õigusnormid – Euroopa Kohtu pädevus – Perekonna taasühinemise õigus – Pagulaste soodsam kord – Artikli 2 lõike 1 kolmas lõik – Taotluse rahuldamata jätmine – Pärast täiendava kaitse saamist kolmekuulisest tähtajast mittekinnipidamine – Soovituslik tähtaeg

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusetaotluses, mille esitas Raad van State (Madalmaade riiginõukogu), palutakse Euroopa Kohtul ühelt poolt otsustada oma pädevuse üle tõlgendada nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta [3], kontekstis, kus põhikohtuasjas kõne all olev olukord on selle õigusakti kohaldamisalast sõnaselgelt välja jäetud. Siseriikliku õigusega, millega see direktiiv on üle võetud, on ühepoolselt otsustatud selle direktiivi kohaldamisala laiendada, et see hõlmaks seda tüüpi olukorda. See küsimus tõstatati ka kohtuasjas C-257/17, C ja A, milles ma esitan ettepaneku samal päeval.

2. Teiselt poolt palutakse Euroopa Kohtul otsustada direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud kolmekuulise tähtaja laadi üle, konkreetselt küsimuse üle, kas liikmesriikide ametiasutustel on õigus perekonna taasühinemise taotlus rahuldamata jätta ainuüksi põhjusel, et seda tähtaega on ületatud.

1 Algkeel: prantsuse.

2 Eelotsusetaotluse esitanud kohus teatas 11. detsembril 2017 Euroopa Kohtule, et Madalmaade julgeoleku- ja justiitsasjade riigisekretär (edaspidi „riigisekretär“) on kaebaja H. Y. kohtuasjast loobunud ning jätab alles kõik oma küsimused kohtuasjades, mis puudutavad isikuid K ja B.

3 ELT 2003, L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224.

II. Õiguslik ja faktiline raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

3. ÜRO Peaassamblee 20. novembri 1989. aasta resolutsioonis 44/25 vastu võetud ning allkirjastamiseks, ratifitseerimiseks ja ühinemiseks avatud lapse õiguste konventsiooni artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et „[i]gasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes […] tuleb esikohale seada lapse huvid“.

4. 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikli 8 „Õigus era- ja perekonnaelu austamisele“ lõikes 1 on ette nähtud:

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

B. Liidu õigus

5. Euroopa Liidu põhiõiguste harta[4] (edaspidi „harta“) artiklis 7 „Era- ja perekonnaelu austamine“ on sätestatud:

„Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust.“

6. Harta artikli 24 lõigetes 2 ja 3 on sätestatud:

„(2) Kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid.

(3) Igal lapsel on õigus säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga, kui see ei ole lapse huvidega vastuolus.“

7. Direktiivis 2003/86 on kindlaks määratud perekonna taasühinemise õiguse kasutamise tingimused kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil. Selle direktiivi põhjenduse 2 kohaselt austab direktiiv põhiõigusi ning eelkõige õigust perekonnaelu austamisele, mis on sätestatud paljudes rahvusvahelise õiguse aktides, sealhulgas eelkõige EIÕK eespool nimetatud artiklis 8 ja harta eespool nimetatud artiklis 7.

8. Direktiivi 2003/86 põhjendus 8 näeb ette, et „[e]raldi tähelepanu tuleks pöörata pagulaste olukorrale, arvestades põhjusi, mille tõttu nad on sunnitud oma riigist põgenema ja mis takistas neid seal normaalset pereelu elamast. Seepärast tuleks perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks kehtestada soodsamad tingimused.“

9. Direktiivi 2003/86 artikli 2 punktis b on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis:

b) *pagulane* – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on tunnistatud pagulaseks Genfi 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni, muudetud New Yorgis 31. jaanuaril 1967 allakirjutatud protokolliga, tähenduses“.

4 ELT 2012, C 32, lk 391.

10. Direktiivi 2003/86 artikli 3 lõike 2 punktis c on sätestatud, et „[k]äesolevat direktiivi ei kohaldata, kui perekonna taasühinemist taotlev isik:

c) tohib liikmesriigis elada mõne teisese kaitsevormi alusel vastavalt liikmesriikide rahvusvahelistele kohustustele, siseriiklikele õigusaktidele või tavadele või taotleb elamisluba samal alusel ning ootab otsust oma seisundi kohta.“

11. Direktiivi 2003/86 artikli 5 lõige 5 sätestab, et „[t]aotluse läbivaatamisel võtavad liikmesriigid piisavalt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid“.

12. Direktiivi 2003/86 artikli 7 lõikes 1 on sätestatud:

„Perekonna taasühinemise taotluse esitamisel võib asjaomane liikmesriik taotluse esitajalt nõuda tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on:

a) samas piirkonnas elava sarnase perekonna jaoks normaalseks peetav majutus, mis vastab asjaomase liikmesriigi üldistele tervishoiu- ja ohutusnormidele;

b) ennast ja pereliikmeid kattev haiguskindlustus kõikide riskide vastu, mis on harilikult hõlmatud ka asjaomase liikmesriigi enda kodanike puhul;

c) stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi abita ülal pidada. Liikmesriigid hindavad kõnealuse sissetuleku laadi ja korrapärasust ning võivad seejuures võtta arvesse siseriiklike palkade ja pensionide miinimumtaset ja pereliikmete arvu.“

13. Direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 esimeses ja kolmandas lõigus V peatükis „Pagulaste perekondade taasühinemine“ on märgitud:

„Erandina artiklist 7 ei nõua liikmesriigid pagulaselt ega/või tema pereliikme(te)lt nende ja artikli 4 lõikes 1 osutatud pereliikmete kohta esitatud taotluste korral tõendamist, et pagulane vastab artiklis 7 sätestatud nõuetele.

[…]

Liikmesriigid võivad pagulaselt nõuda artikli 7 lõikes 1 osutatud tingimuste täitmist, kui perekonna taasühinemise taotlust ei esitata kolme kuu jooksul pärast pagulasseisundi andmist.“

14. Direktiivi 2003/86 artiklis 17 on täpsustatud:

„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.“

15. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule[5], artikli 2 punktis f on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

f) „täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenud mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasemasse alalisse elukohariiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju vastavalt artiklile 15, ja kelle suhtes ei kohaldata artikli 17 lõikeid 1 ja 2 ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla.“

C. Madalmaade õigus

16. Raad van State (riiginõukogu) sõnul on viisataotlus riigis viibimiseks kauem kui kolm kuud, nagu on kõne all põhikohtuasjas, pagulase või täiendava kaitse saanud isiku perekonnaga taasühinemiseks riiki sisenemise ja seal elamise taotlus. Niisugune taotlus on esitatud välisriigis elava pereliikme jaoks või kui pereliige on Madalmaadesse sisenenud taasühinemist taotleva isikuga samal ajal. Pärast selle taotluse esitamist võib riigisekretär anda sellele pereliikmele omal algatusel elamisloa varjupaigaõiguse alusel.

17. 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „Vw 2000“) artikli 29 lõikes 4 on sätestatud, et „[a]rtiklis 28 osutatud tähtajaline elamisluba võidakse anda ka lõike 2 tähenduses pereliikmele, kes ei ole lihtsalt lõikes 1 osutatud välisriigi kodanikuga ühinenud kolme kuu jooksul pärast viimasele artiklis 28 osutatud elamisloa väljastamist, kui selle kolmekuulise tähtaja jooksul on see pereliige ise või keegi tema jaoks esitanud riigis kauem kui kolm kuud viibimiseks viisataotluse“.

III. Põhikohtuasjad, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

18. Kaebajad K ja B (edaspidi „K ja B“ või „kaebajad K ja B“) on kolmanda riigi (Eritrea) kodanikud. Nad on vastavalt ühe Madalmaades elava kolmanda riigi kodaniku (edaspidi „taasühinemist taotlev isik FG“) abikaasa ja alaealine tütar, kes on sündinud 1. juulil 2014. Taasühinemist taotleval isikul FG on alates 23. septembrist 2014 tähtajaline elamisluba varjupaigaõiguse alusel (edaspidi „elamisluba varjupaigaõiguse alusel“). See elamisluba varjupaigaõiguse alusel annab talle täiendava kaitse.

19. Taasühinemist taotlev isik FG oli pärast vestlust kolmandast isikust organisatsiooniga VluchtelingenWerk Nederland[6] algul aru saanud, et perekonna taasühinemise taotluse esitamine ei ole oluline. Sellegipoolest esitas taasühinemist taotlev isik FG lõpuks selle taotluse Vw 2000 artikli 29 lõigete 2 ja 4 alusel K ja B jaoks, aga pärast tähtaja möödumist[7].

20. Riigisekretär kinnitas kahe, 20. aprilli ja 8. novembri 2015. aasta otsusega taasühinemist taotleva isiku FG poolt kaebajate K ja B jaoks esitatud perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätmist põhjusel, et taotlust ei esitatud kolmekuulise tähtaja sees ja et hilinemine ei olnud Vw 2000 artikli 29 lõigete 2 ja 4 alusel vabandatav.

5 ELT 2011, L 337, lk 9.

6 See on sõltumatu organisatsioon, mis kaitseb pagulaste ja täiendava kaitse saanud isikute huve Madalmaades.

7 Taotlus esitati 22. jaanuaril 2015, s.o kuu aega pärast direktiivis 2003/86 sätestatud kolmekuulise tähtaja lõppu.

21. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja, edaspidi „esimese astme kohus“) tunnistas 24. juuni 2016. aasta kohtuotsusega K ja B kaebuse perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätmise otsuse peale põhjendamatuks.

22. Kaebajad K ja B esitasid esimese astme kohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Esiteks heidavad nad esimese astme kohtule ette, et see ei tunnistanud, et kolmekuulise tähtaja ületamise vabandatavust tuleb hinnata selle tähtaja eesmärgi ja mõtte seisukohast. Teiseks põhjendas K ja B hinnangul esimese astme kohus oma kohtuotsust vääralt asjaoluga, et taasühinemist taotlev isik FG teadis, et ta pidi taotluse esitama kolmekuulise tähtaja jooksul ja et ta oleks pidanud hoidma ennast täpsemini kursis võimalusega esitada perekonna taasühinemise taotlus enne tähtaja lõppu. Kolmandaks heidavad K ja B esimese astme kohtule ette, et see ei tunnistanud, et direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus nimetatud tähtajale ei saa tugineda välistamise põhjendusena ja et riigisekretär pidi oma hinnangus arvesse võtma proportsionaalsuse põhimõtet. Lisaks pidi vastavalt direktiivi 2003/86 artikli 5 lõikele 5 ja artiklile 17 selles hinnangus arvestama ka lapse parimaid huvisid. Neljandaks väidavad K ja B, et esimese astme kohus jättis vääralt arvesse võtmata, et perekonna taasühinemiseks riigis kauem kui kolm kuud elamiseks tavalisele viisataotlusele viitamine kahjustaks direktiiv 2003/86 eesmärki, nagu ka selle kasulikku mõju.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib kõigepealt küsimus Euroopa Kohtu pädevusest, kuna täiendava kaitse saanud isikud on direktiivi 2003/86 kohaldamisalast välja jäetud. Nimelt, kuigi Madalmaade seadusandja on viidanud selle direktiivi sisule, oleks liidu huvides, et liidu õigusest võetud sätteid tõlgendatakse ühetaoliselt [8]. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et vastavalt 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsusele Nolan (C-583/10, edaspidi „kohtuotsus Nolan“, EU:C:2012:638) ei ole liidul huvi niisuguse akti ühetaolise tõlgendamise vastu, mis puudutab selle akti kohaldamisalast sõnaselgelt välja jäetud siseriiklikku olukorda [9]. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei mõista selgelt, kas kohtuotsus Nolan jääb kohaldatavaks, kuna see kohtuotsus ei puuduta olukorda, mille suhtes on liidu õigus vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks muudetud [10]. Seda kohtuotsust Euroopa Kohus nimelt suurkoja 15. novembri 2016. aasta kohtuotsuses Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874) siiski enam ei osunda; seepärast tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas kohtuotsus Nolan võiks viia selleni, et Euroopa Kohus tunnistab, et tal puudub pädevus käesolevale eelotsusetaotlusele vastata.

24. Teiseks tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmanda lõigu tõlgendamise kohta. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul jäetakse juhul, kui perekonna taasühinemise taotlus on esitatud peale tähtaja möödumist ja kolmekuulise tähtaja ületamine ei ole vabandatav, sest selle põhjuse võib omistada taasühinemist taotlevale isikule FG, taotlus sisulistes küsimustes läbi vaatamata; riigisekretär ei võta seega arvesse direktiivi 2003/86 artikli 5 lõiget 5 (alaealise lapse parimate huvide arvesse võtmine) ega artiklit 17 (isiklike asjaolude arvesse võtmine). Eelotsusetaotluse esitanud kohus on sellegipoolest seisukohal, et kaebajate K ja B etteheidete hindamiseks on vaja selle direktiivi artikli 12 lõike 1 kolmanda lõigu täpsemat tõlgendamist.

8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus osundab siinkohal 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsust Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, punkt 46), 7. novembri 2013. aasta kohtuotsust Roméo (C-313/12, EU:C:2013:718, punkt 22) ja 16. juuni 2016. aasta kohtuotsust Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, punktid 61 ja 62).

9 Vt selle kohta kohtuotsus Nolan (punktid 53-56).

10 Vt selle kohta kohtuotsus Nolan (punkt 52).

25. Nendel asjaoludel otsustas Raad van State (riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Kohus on direktiivi [2003/86] artikli 3 lõike 2 punkti c ja kohtuotsust [Nolan] arvestades pädev vastama eelotsuse küsimustele, mille on esitanud Madalmaade kohus ja mis käsitlevad selle direktiivi sätete tõlgendamist kohtuvaidluses, mis puudutab täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastava isiku pereliikme elamisluba, kui nimetatud direktiiv on Madalmaade õiguses tunnistatud täiendava kaitse saajate suhtes vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks?

2. Kas direktiivis [2003/86] […] sätestatud korraga on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all ja mille kohaselt võib jätta taotluse, milles palutakse võtta perekonna taasühinemisel arvesse V peatükis esitatud soodsamaid tingimusi, rahuldamata üksnes seetõttu, et seda ei esitatud artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus ettenähtud tähtaja jooksul?

Kas sellele küsimusele vastamisel on oluline, et eespool nimetatud tähtaja ületamise korral võib esitada perekonna taasühinemise taotluse – ükskõik kas pärast selle rahuldamata jätmist või mitte –, mille puhul kontrollitakse, kas direktiivi 2003/86 artiklis 7 sätestatud nõuded on täidetud, ning võetakse arvesse [selle direktiivi] artikli 5 lõikes 5 ja artiklis 17 nimetatud huve ja asjaolusid?“

26. Käesoleva kohtuasja kohta esitasid kirjalikud seisukohad kaebajad K ja B, Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon.

27. Kohtuasjaga C ja A, C-257/17, ühisel kohtuistungil, mis peeti Euroopa Kohtus 19. märtsil 2018, esitasid oma suulised seisukohad kaebajad C ja A, seejärel kaebajad K ja B, Madalmaade valitsus ja komisjon.

IV. Õiguslik analüüs

A. Euroopa Kohtu pädevus

28. Taasühinemist taotleval isikul FG on elamisluba varjupaigaõiguse alusel, mis annab talle täiendava kaitse. Ta esitas direktiivi 2003/86 alusel perekonna taasühinemise taotluse kaebajate K ja B jaoks.

29. Direktiivi 2003/86 artikli 3 lõike 2 punkti c üheselt mõistetavas sõnastuses on täpsustatud, „[et direktiivi] ei kohaldata, kui perekonna taasühinemist taotlev isik [on kolmanda riigi kodanik, kes] […] tohib liikmesriigis elada mõne teisese kaitsevormi alusel vastavalt liikmesriikide rahvusvahelistele kohustustele, siseriiklikele õigusaktidele või tavadele“[11]. Taasühinemist taotlev isik FG ei kuulu seega *ratione materiae* direktiivi 2003/86 kohaldamisalasse[12].

11 Algul anti perekonna taasühinemise õigust käsitleva nõukogu 1. detsembri 1999. aasta direktiiviettepanekus KOM (1999) 638 (lõplik) täiendava kaitse saanud isikutele oma perekonnaga taasühinemise õigus. Euroopa Parlament toetas oma 6. septembri 2000. aasta täiskogu istungil vastu võetud arvamuses selle ettepaneku üldist käsitlusviisi ja peamisi suuniseid, kuid palus nimetatud direktiiviettepaneku kohaldamisala piirata, et jätta sellest välja isikud, kellel on mingis vormis täiendav kaitse (muudatusettepanek 19). Komisjon muutis sellest tulenevalt ettepanekut põhjusel, et mõistet „täiendava kaitse saanud isik“ ei olnud veel ühtlustatud: vt muudetud ettepanek: nõukogu direktiiv perekonna taasühinemise kohta (KOM(2000) 624 (lõplik).

12 Sellest ei või siiski järeldada, et direktiiv 2003/86 kohustab liikmesriike ajutise või täiendava kaitse saanud isikutele perekonna taasühinemise õigust mitte andma. Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT 2001, L 212, lk 12) lubab ajutise kaitse saajatel sõnaselgelt perekonna enda juurde võtta. Vt selle kohta ka komisjoni 3. aprilli 2014. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile suuniste kohta perekonna taasühinemise õigust käsitleva direktiivi 2003/86/EÜ kohaldamiseks (edaspidi „komisjoni teatis suuniste kohta“, COM(2014) 210 (final), punkt 6.2, lk 25).

30. Madalmaade seadusandja otsustas aga ühepoolselt kohaldada pagulaste perekonna taasühinemise soodsamaid sätteid, mis on sätestatud direktiivi 2003/86 V peatükis, sealhulgas artiklit 12, mille kohta on esitatud eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus, ka täiendava kaitse saanud isikutele ja nende pereliikmetele[13]. Käesolev juhtum on siseriikliku õigusega reguleeritud olukord. Teisisõnu tähendab see Madalmaade korra, Vw 2000 *ratione materiae* kohaldamisala laiendamist täiendava kaitse saanud isikutele. Nendel asjaoludel tuleb kontrollida, kas esitatud küsimustes osutatud õigusnormide tõlgendamine Euroopa Kohtu poolt on õigustatud, ja sellest lähtuvalt, kas Euroopa Kohtu pädevus on tuvastatud, nagu väidavad eelotsusetaotluse esitanud kohus, Madalmaade valitsus ja põhikohtuasja kaebajad, mida aga komisjon eitab.

31. Vastavalt ELTL artiklile 267 on Euroopa Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad aluslepingute ja liidu institutsioonide õigusaktide tõlgendamist. Sellest tuleneb, et ainult liikmesriigi kohus on iga kohtuasja eripära arvesse võttes pädev hindama nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust[14]. Järelikult, kui liikmesriikide kohtute küsimused puudutavad liidu õigusnormi tõlgendamist, peab Euroopa Kohus põhimõtteliselt otsuse tegema[15].

32. Siinkohal tuleks meelde tuletada, et Euroopa Kohus on korduvalt tunnistanud oma pädevust otsustada eelotsusetaotluste üle liidu õigusnormide kohta olukordades, kus põhikohtuasja faktilised asjaolud jäävad liidu õiguse kohaldamisalast välja. Nimelt on liidu huvides tagada liidu akti ja liidu õigust ülevõtva ja seda nimetatud akti kohaldamisalast väljaspool kohaldatavaks muutva siseriikliku õiguse sätete ühetaoline tõlgendamine.

33. Sellega seoses on Euroopa Kohus täpsustanud, et liidu õigusnormide tõlgendamine tema poolt olukordades, mis ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, on õigustatud, kui need sätted on muudetud selliste olukordade suhtes kohaldatavaks siseriiklike õigusnormidega vahetult ja tingimusteta ning eesmärgiga tagada selliste olukordade ja liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvate olukordade ühesugune kohtlemine[16]. Euroopa Kohtul tuleb seega kontrollida, kas on piisavalt täpseid andmeid, et saaks tõendada, et liikmesriigi õiguses viidatakse vahetult ja tingimusteta liidu õigusele. Euroopa Kohus saab peamiselt ainult liikmesriigi kohtu eelotsusetaotluses esitatud täpsustuste põhjal kindlaks määrata, kas ta on pädev talle esitatud küsimustele vastama[17].

34. Vastavalt kohtuotsusele Nolan on tõsi, et ei saa väita ega eeldada, et liidul on huvi enda seadusandja vastuvõetud akti kohaldamisalast välistatud valdkonnas tõlgendada selle akti sätteid ühetaoliselt[18]. Selle loogika järgi nimelt, „kui liidu seadusandja mainib ühetähenduslikult, et tema vastuvõetud akti ei kohaldata teatud kindla valdkonna suhtes, loobub ta […] liidu õiguse normide ühetaolisest tõlgendamisest selles välistatud valdkonnas.“[19]

13 See ei ole ainus juhtum. Vastavalt komisjoni 8. oktoobri 2008. aasta aruandele Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mis käsitleb direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta kohaldamist (KOM (2008)610 (lõplik), lk 5), kohaldavad eespool nimetatud välistamisele vaatamata seda direktiivi täiendava kaitse saanud isikutele Tšehhi Vabariik, Eesti Vabariik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Austria Vabariik, Portugali Vabariik, Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik. Komisjoni teatises suuniste kohta (vt punkt 6.2, lk 25) innustab komisjon liikmesriike võtma vastu eeskirjad, mis annavad pagulastele ja ajutise või täiendava kaitse saanud isikutele sarnased õigused, kuna nende kaitsevajadused ei erine.

14 Vt selle kohta 18. oktoobri 1990. aasta kohtuotsus Dzodzi (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, punkt 33), 7. juuli 2011. aasta kohtuotsus Agafiței jt (C-310/10, EU:C:2011:467, punktid 24 ja 25) ja 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 15).

15 Vt selle kohta 18. oktoobri 1990. aasta kohtuotsus Dzodzi (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, punkt 35), 16. märtsi 2006. aasta kohtuotsus Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, punkt 15), 28. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, punkt 24), 7. juuli 2011. aasta kohtuotsus Agafiței jt (C-310/10, EU:C:2011:467, punkt 26) ja 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 16).

16 Vt selle kohta 28. märtsi 1995. aasta kohtuotsus Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, punkt 16), 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punktid 17 ja 19), 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Nolan (punktid 45 ja 47) ja 19. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, punktid 25 ja 27).

17 Vt selle kohta 12. mai 2016. aasta kohtumäärus Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, punktid 27 ja 29) ja minu ettepanek kohtuasjas Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, punkt 33).

18 Vt selle kohta kohtuotsus Nolan (punktid 53, 54 ja 56).

19 Vt selle kohta kohtuotsus Nolan (punkt 55).

35. 19. oktoobri 2017. aasta kohtuotsusega Solar Electric Martinique (C-303/16, edaspidi „kohtuotsus Solar Electric Martinique“, EU:C:2017:773), mis puudutas samuti liidu direktiivi[20] kohaldamisalast sõnaselgelt väljajätmise juhtu, minu arvates aga arendati kohtuotsuse Nolan teatud põhjendusi edasi. Nimelt täpsustas Euroopa Kohus kohtuotsuse Solar Electric Martinique punktis 29, et „[*m*]*õistagi võib näha* liidu huvi selle vastu, et lahknevate tõlgenduste vältimiseks tulevikus tõlgendataks [kõnealuseid direktiivi mõisteid] ühtemoodi[21]“. Kui kohtuotsusest Nolan võis järeldada, et liidu seadusandja poolt sõnaselgelt väljajätmise korral niisugune huvi kaob, siis kohtuotsus Solar Electric Martinique seda tõlgendust seega ei kinnitanud. Näib, et samuti direktiivi kohaldamisalast sõnaselgelt väljajätmise olukorda käsitlev 27. juuni 2018. aasta kohtuotsus SGI ja Valériane (C-459/17 ja C-460/17) välistab lõplikult varem kohtuotsuses Nolan õigeks peetud käsitlusviisi, kinnitades, et sellele sõnaselgele väljajätmisele vaatamata on *liidu kindel huvi*,[22] et lahknevate tõlgenduste vältimiseks tulevikus tuleb liidu õigusnorme või liidu õigusest võetud mõisteid tõlgendada ühetaoliselt, olenemata sellest, millistel tingimustel neid tuleb kohaldada, kui siseriiklikus õiguses viidatakse vahetult ja tingimusteta direktiivi sättele, mille tõlgendamist Euroopa Kohtult taotletakse[23].

36. See on nii ka käesolevas asjas.

37. Nimelt on eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud andmed piisavalt täpsed ja tõendavad, et siseriiklikus õiguses on kooskõlas liidu õigusega viidatud vahetult ja tingimusteta liidu õigusele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab seega, et Madalmaade õigusnormides on kehtestatud pagulaste ja täiendava kaitse saanud isikute ühine perekonna taasühinemise kord. Riigisekretäri sõnul on see valik põhjendatud asjaoluga, et Madalmaade Kuningriik omistab täiendavast kaitsest tulenevale elamisloale varjupaigaõiguse alusel samad õiguslikud tagajärjed, mis on pagulasseisundist tuleneval elamisloal varjupaigaõiguse alusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus, nagu ka Madalmaade valitsus ja kaebajad K ja B on seisukohal, et Madalmaade seadusandja on teinud direktiivi 2003/86 V peatüki vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks olukordadele, mis selle direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti c järgi liidu õiguse kohaldamisalasse ei kuuluks. Ta järeldab, et see direktiiv on analoogia alusel kohaldatav täiendava kaitse saanud isikutele.

38. Lõpuks, kui Euroopa Kohus ei ole käesoleval juhul pädev direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmandat lõiku tõlgendama, siis on eelotsusetaotluse esitanud kohus sunnitud seda kohtuvaidluse sisuliselt lahendamiseks ise tõlgendama. Praktikas võib liidu õigusnormi tõlgendamisel liikmesriigi kohtu poolt olla tagajärg selle õiguse sisule ja see võib viia selle õigusnormi tunduvalt erinevale tõlgendusele sellest, mille võiks vastu võtta Euroopa Kohus. Lisaks võiks see panna asjaomase liikmesriigi kohtuid hoiduma tulevikus niisuguse küsimuse tõstatamisest Euroopa Kohtus. Igal juhul kuulub mõiste, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada, kindlasti liidu õigusesse ja on küll kohaldatav olukorras, mis kuulub selle direktiivi kohaldamisalasse.

39. Seetõttu leian, et liidul on huvi ühetaolise tõlgendamise vastu ühelt poolt selleks, et vältida lahknevust liidu õiguse kohaldamises, ja teiselt poolt vajadusest mitte kohelda erinevalt olukordi, mille on liikmesriik valinud joondada liidu õigusega. Neid kaalutlusi arvestades on liidul huvi, et vaidlusaluseid õigusnorme tõlgendataks ühetaoliselt. Lisaks on eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud andmed piisavalt täpsed ja tõendavad, et siseriiklikus õiguses on kooskõlas liidu õigusega viidatud vahetult ja tingimusteta liidu õigusele.

40. Nendel asjaoludel teen Euroopa Kohtule ettepaneku tuvastada, et ta on pädev esitatud küsimustele vastama.

20 See oli nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ kohaldamisalast *ratione loci* väljajätmise juhtum, aga see erinevus *ratione materiae* väljajätmisest kohtuotsuses Nolan seda ei mõjuta: vt minu ettepanek kohtuasjas Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, punkt 49).

21 Kohtujuristi kursiiv.

22 Kohtujuristi kursiiv.

23 Vt selle kohta 27. juuni 2018. aasta kohtuotsus SGI ja Valériane (C-459/17 ja C-460/17, punktid 27 ja 28). See kohtuotsus puudutas samamoodi nagu kohtuotsus Solar Electric Martinique käibemaksudirektiivi kohaldamisalast *ratione loci* väljajätmise olukorda.

B. Direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud kolmekuulise tähtaja tõlgendamine

1. Sissejuhatavad märkused

41. Kõigepealt tuleb märkida, et direktiiviga 2003/86 tunnustatud ja reguleeritud õigus perekonnaga taasühineda kujutab endast spetsiifilist osa õigusest perekonnaelu austamisele, mis on omakorda põhiõigus, mis on ette nähtud EIÕK artiklis 8 ja harta artiklis 7 ning mida sellisena kaitseb Euroopa Liidu õiguskord [24]. Põhiõiguse perekonnaelu austamisele ja õiguse perekonnaga taasühinemisele vahelist otsest seost tunnustab konkreetselt direktiiv 2003/86 põhjenduses 2 [25].

42. Selles kontekstis on Euroopa Kohus siiski sõnaselgelt kinnitanud, et direktiivi 2003/86 sätteid tõlgendades tuleb arvestada põhiõigusi ja täpsemalt õigust perekonnaelu austamisele, nagu see on sätestatud EIÕKs või hartas [26]. Harta artiklit 7 tuleb lisaks lugeda koostoimes kohustusega seada esikohale lapse parimad huvid, mida tunnustab harta artikli 24 lõige 2, ja arvestades lapse vajadust säilitada regulaarsed isiklikud suhted oma mõlema vanemaga, mis on leidnud väljenduse sama artikli lõikes 3 [27]. Euroopa Kohus on samuti otsustanud, et lapse või tema vanemate poolt perekonna taasühinemise eesmärgil esitatud avalduse liikmesriiki sissesõiduks või sealt väljasõiduks peavad osalisriigid lahendama positiivselt, humaanselt ja kiiresti [28].

43. Kuigi harta artiklid 7 ja 24 rõhutavad seda, kui oluline on perekonnaelu lapse jaoks, ei saa neid tõlgendada nii, nagu võtaksid need sätted liikmesriikidelt ära neile kuuluva kaalutlusruumi perekonna taasühinemise taotluste läbivaatamisel [29]. Sellegipoolest tuleb esile tuua, et sellise hindamise käigus ja otsustamisel, kas direktiivis 2003/86 sätestatud tingimused on täidetud, tuleb selle direktiivi kõnealuste sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel pidada silmas harta artiklit 7 ning artikli 24 lõikeid 2 ja 3, nagu pealegi ilmneb selle direktiivi põhjendusest 2 ja artikli 5 lõikest 5, mis kohustavad liikmesriike vaatama kõnealuseid perekonna taasühinemise taotlusi läbi asjaomaste laste huvidest lähtudes ja perekonnaelu soodustamise eest hoolitsedes [30].

44. Tuletan meelde, et Euroopa Kohus on kinnitanud teatavate rahvusvaheliste õigusaktide, nimelt kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti [31] ja lapse õiguste konventsiooni tähtsust seoses inimõiguste kaitsega, mida ta võtab arvesse ühenduse õiguse üldpõhimõtete kohaldamiseks. Lapse õiguste konventsioon on igale liikmesriigile siduv samamoodi nagu teised nimetatud rahvusvahelised õigusaktid [32].

24 Vt selle kohta 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs*. nõukogu (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 52, ja seal viidatud kohtupraktika) ja minu ettepanek kohtuasjas Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 20).

25 Vt käesoleva ettepaneku punkt 7.

26 Vt selle kohta 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 44) ja minu ettepanek kohtuasjas Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 22).

27 Vt selle kohta 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs*. nõukogu (C-540/03, EU:2006:429, punktid 57 ja 58), 23. detsembri 2009. aasta kohtuotsus Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punkt 54) ja 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 76) ning lapse õiguste konventsiooni artikli 9 lõige 1.

28 Vt selle kohta 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs*. nõukogu (C-540/03, EU:2006:429, punkt 57) ja lapse õiguste konventsiooni artikli 10 lõige 1.

29 Vt selle kohta 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs*. nõukogu (C-540/03, EU:2006:429, punkt ja 59) ja 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 79).

30 Vt selle kohta 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 80).

31 Vastu võetud ja avatud allkirjastamiseks, ratifitseerimiseks ja ühinemiseks peaassamblee 16. detsembri 1966. aasta resolutsioonis 2200 A (XXI).

32 Vt selle kohta 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs*. nõukogu (C-540/03, EU:C:2006:429, punktid 35-38).

45. Euroopa Kohus on lisaks märkinud, et liikmesriigid ei või neile direktiivi 2003/86 sätetega tunnustatud võimalikku kaalutlusruumi kasutada nii, et see kahjustaks sellesama direktiivi eesmärki soodustada perekonna taasühinemist ja selle direktiivi kasulikku mõju [33].

46. Peale selle tuleneb Euroopa Kohtu hinnangul direktiivi 2003/86 artiklist 17 – mis näeb ette, et perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätmisel võtavad „[l]iikmesriigid […] asjakohaselt arvesse isiku peresuhete laadi ja kestust ning tema liikmesriigis elamise kestust, ning samuti pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu tema päritolumaaga" –, et liikmesriikidel on kohustus hinnata perekonna taasühinemise taotlusi individuaalselt [34].

47. Just eespool nimetatud, kohtupraktikas väljendatud põhimõtteid silmas pidades tulebki eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele vastata.

2. Teine eelotsuse küsimus

48. On tuvastatud, et käesolevas kohtuasjas esitati perekonna taasühinemise taotlus kaebajate K ja B jaoks pärast pagulasseisundi andmisele järgnenud kolmekuulise tähtaja lõppu (edaspidi „kolmekuuline tähtaeg"), mis on ette nähtud Vw 2000 artikli 29 lõikes 2 ja 4, millega on üle võetud direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmas lõik [35].

49. Liikmesriigi õiguses on direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmanda lõigu alusel perekonna taasühinemise taotluse esitamiseks ette nähtud kolmekuulisest tähtajast kinnipidamine ette nähtud selle taotluse vastuvõetavuse tingimusena. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et selles analüüsis ei analüüsita perekonna taasühinemise taotlust direktiivi 2003/86 artikli 5 lõike 5 (st ei võeta arvesse lapse parimat huvi) ja artikli 17 (st sisuliselt, et ei võeta arvesse isiklikke asjaolusid) [36] seisukohast. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei anna Vw 2000 artikli 29 lõiked 2 ja 4 mingit võimalust erandkorras huvisid kaaluda või muus vormis paindlikkuseks.

50. Riigisekretär hindab siiski, kas humaansuse huvides on kolmekuulise tähtaja ületamine vabandatav, kuid ta ei tee huvide kaalumist ja analüüsib, kas tähtaja ületamise põhjus võib mõistlikult olla omistatav asjaomasele taasühinemist taotlevale isikule või tema pereliikmele. Kui taotlust ei esitata selleks antud tähtaja jooksul ja kui riigisekretäri hinnangul ei ole tähtaja ületamine vabandatav, jätab ta siiski taotluse seda sisuliselt läbi vaatamata rahuldamata. Riigisekretär ei võta arvesse ka direktiivi 2003/86 artikli 5 lõike 5 ega artikli 17 sätteid.

51. Seevastu on eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võimalik – olgu see siis pärast riigisekretäri hinnangul mitte vabandatava kolmekuulise tähtaja ületamise tõttu taotluse rahuldamata jätmist või mitte –, et pagulane esitab tavalise viisataotluse perekonna taasühinemiseks riigis elamiseks kauem kui kolm kuud direktiivis 2003/86 sätestatud tavamenetluse alusel. Riigisekretär on seisukohal, et kuna taasühinemist taotlev isik FG ületas kolmekuulise tähtaja, ei saa ta enam tugineda selle direktiivi V peatüki soodsamatele sätetele. Sel juhul hindab riigisekretär, kas nimetatud direktiivi artikli 7 lõikes 1 ette nähtud tingimused on täidetud; ta võib siiski vabastada asjaomase taasühinemist taotleva pagulase kohustusest, et tal peab olema stabiilne ja korrapärane sissetulek, ning lõivude maksmise kohustusest, vaadates taotluse läbi EIÕK artikli 8 seisukohast.

33 Vt selle kohta 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 43), 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 74), 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus K ja A (punkt 50) ja minu ettepanek kohtuasjas Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 25).

34 Vt analoogia alusel 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 48), 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus K ja A (punktid 58 ja 59) ja minu ettepanek kohtuasjades Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punkt 26) ja Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkt 57).

35 Perekonna taasühinemise taotlus esitati neli kuud pärast elamisloa saamist varjupaigaõiguse alusel.

36 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei või tähtaja ületamise vabandatavust hinnata kolmekuulise tähtaja eesmärgi ja mõtte seisukohast, sest selle analüüsi raames hindamise käigus ei toimu mingit huvide kaalumist.

52. Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt kõigepealt kindlaks määrata, kas direktiiviga 2003/86 on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mis näeb ette, et selle direktiivi V peatüki soodsamate sätete alusel esitatud perekonna taasühinemise taotluse võib vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata jätta ainuüksi põhjusel, et see esitati pärast kolmekuulise tähtaja möödumist. Seejärel soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas selle tähtaja ületamise korral oleks võimalik esitada perekonna taasühinemise taotlus – ükskõik kas pärast selle rahuldamata jätmise otsust või mitte –, mille puhul kontrollitakse, kas nimetatud direktiivi artiklis 7 sätestatud nõuded on täidetud, ning võetakse arvesse selle direktiivi artikli 5 lõikes 5 ja artiklis 17 nimetatud huve ja asjaolusid.

53. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kaalub direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmanda lõigu kahte tõlgendust. Esimese tõlgendusega leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et artikli 12 lõike 1 kolmandast lõigust võiks järeldada, et sellega kehtestatakse tingimus, et perekonna taasühinemise taotlus tuleb esitada kolmekuulise tähtaja jooksul. Vastupidi selle direktiivi artiklile 7 ei oleks kolmekuuline tähtaeg lahtine norm, mille sisu tuleks täpsustada liikmesriigi õiguses, nagu selles artiklis seatud nõudeid, mida on Euroopa Kohus tõlgendanud 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117) ja 21. aprilli 2016. aasta kohtuotsuses Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). Euroopa Kohus võttis direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 punkti c hindamisel arvesse proportsionaalsuse põhimõtet ja selle direktiivi artiklit 17. Näib, et artikli 12 lõike 1 kolmas lõik ei nõua sisulist analüüsimist ega huvide kaalumist, kui see nõue ei ole täidetud. Seevastu teine tõlgendus, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus kaalub, tuleneks direktiivi 2003/86 artikli 5 lõike 5 ja artikli 17 tõlgendamisest koostoimes. See tähendaks, et liikmesriigid peavad taotluse esitamise ja selle läbivaatamise ajal võtma nõuetekohaselt arvesse alaealise lapse huvi ja selle taotluse rahuldamata jätmise korral peavad nad hindama taasühinemist taotleva isiku või perekonnaga taasühinemise õiguse saanud isiku isiklikke asjaolusid.

54. Nõustun täielikult selle teise tõlgendusega.

55. Enne direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus ette nähtud kolmekuulise tähtaja ulatuse ja olemuse enda küsimuste käsitlemist tuleks meelde tuletada selle artikli konteksti.

56. Direktiiv 2003/86 eristab kahte perekonna taasühinemise korda: ühelt poolt tavaline kord, mis on mõeldud kolmandate riikide kodanikele ja mille materiaalsed tingimused on loetletud nimelt selle direktiivi artiklis 7, teiselt poolt nn „soodsam“ [37] või „eesõiguslik“ [38] kord pagulaste perekonna taasühinemiseks, mille tingimused on esitatud direktiivi 2003/86 V peatükis ja nimelt selle direktiivi artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus, mille tõlgendamist taotletakse. Viimati nimetatud artikkel on direktiivi V peatüki lahutamatu osa ja võimaldab selle direktiivi põhjenduse 8 seisukohast pagulaste olukorda arvesse võttes pöörata neile erilist tähelepanu ja näha selleks nende suhtes ette soodsamad tingimused perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks. Selle direktiivi ülesehitus kinnitab seda pagulastele ette nähtud soodsamat korda, sest mitu selle direktiivi sätet, nimelt artikkel 10, artikli 11 lõige 2 ja artikli 12 lõiked 1 ja 2 [39] teevad sama direktiivi tavalisest korrast erandi.

57. Seda arvestades, kui taasühinemist taotlev pagulane esitab direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 esimese lõigu alusel perekonna taasühinemise taotluse, on ta vabastatud „[e]randina artiklist 7 [tõendamisest, et ta] vastab artiklis 7 sätestatud nõuetele“. Taasühinemist taotlevatele pagulastele kohaldatav kord on oluliselt lihtsustatud ja seega kaitseb rohkem nende õigust perekonna taasühinemisele.

37 Vt selle kohta EIK 10. juuli 2014. aasta otsus Mugenzi *vs.* Prantsusmaa, avaldus nr 52701/09, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, punkt 54; kohus tuletab meelde, et perekonna ühtsus on pagulase peamine õigus ja et perekonna taasühinemine on põhielement, et võimaldada tagakiusamise eest pagenud isikutel normaalset elu jätkata. Ta tuletab samuti meelde, et ta on tunnustanud, et niisuguse rahvusvahelise kaitse saamine on tõenduseks asjaomaste isikute haavatavusest. Vajaduses võimaldada pagulastele soodsamat perekonna taasühinemise menetlust kui teistele välismaalastele valitseb konsensus rahvusvahelisel ja Euroopa tasandil, nagu nähtub ÜRO pagulaste ülemkomissari mandaadist ning direktiivi 2003/86 normidest.

38 Kohtujuristi Boti ettepanek kohtuasjas A ja S (C-550/16, EU:C:2017:824, punkt 29).

39 Nende artiklitega tehakse erand direktiivi 2003/86 artiklitest *4, 5, 7 ja 8*.

58. Kui perekonna taasühinemise taotlust ei esitata direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud kolmekuulise tähtaja jooksul, on selles artiklis sätestatud, et „[l]iikmesriigid võivad pagulaselt nõuda [selle direktiivi] artikli 7 lõikes 1 osutatud *tingimuste täitmist*[40]“. Taasühinemist taotlev pagulane peab sel juhul tõendama, et tal on olemas normaalseks peetav majutus, ravikindlustus, stabiilne, korrapärane ja piisav sissetulek.

59. See ei tähenda, et taotluse võiks pärast kolmekuulise tähtaja ületamist *ipso jure* rahuldamata jätta, vaid lihtsalt, et liikmesriigid võivad direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmanda lõigu alusel esitatud perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamisel alati nõuda, et taasühinemist taotlev pagulane täidaks selle direktiivi artikli 7 lõike 1 materiaalseid tingimusi. Direktiivi artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus ette nähtud kolmekuulise tähtaja ületamisega ei kaasne seega menetluslikke tagajärgi, nagu perekonna taasühinemise taotluse vastuvõetamatus ja vajadus esitada uus taotlus direktiivis 2003/86 kehtestatud tavalise korra sätete alusel, vaid võimalikult materiaalsed tagajärjed, nimelt lihtsalt liikmesriikide võimalus nõuda ainult selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 ette nähtud nõuete täitmist.

60. Teisisõnu, perekonna taasühinemise taotlust ja seega direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 kohaldamise tingimuste täitmist analüüsitakse selle direktiivi V peatüki alusel tehtud taotluse raames.

61. Seda käsitlusviisi kinnitavad minu arvates direktiivi 2003/86 eesmärgid ja eriti pagulasi käsitlevad sätted.

62. Nimelt tuleks kõigepealt meeles pidada, et direktiivi 2003/86 eesmärk on, et „perekonna taasühinemine on vajalik pereelu võimaldamiseks“, eriti pagulaste jaoks, kelle isiklik olukord „[takistab] neil normaalset pereelu elada“[41]. Seega nii tähtaja võimaliku ületamisega seotud põhjuste kui ka selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimuste täitmise kontrollimisel tuleb arvestada selle direktiiviga pagulastele antud soodsamat staatust. See soodsam staatus on seotud pagulastel esinevate praktiliste raskustega, mis erinevad kolmandate riikide kodanikel esinevatest raskustest[42].

63. Liikmesriigid ei tohi neile antud kaalutlusõigust kasutada nii, et see kahjustaks direktiivi 2003/86 eesmärki soodustada perekonna taasühinemist ja selle direktiivi kasulikku mõju.[43]

64. Nõuda, et taasühinemist taotlev pagulane, kes on direktiivi 2003/86 artikli 12 kolmandas lõigus ette nähtud kolmekuulise tähtaja ületanud, esitaks uue perekonna taasühinemise taotluse selles direktiivis sätestatud tavalises korras, kahjustaks aga pagulaste algul eesõigusena mõeldud perekonna taasühinemise õiguse tõhusust ja jätaks V peatüki soodsamad sätted, mis on mõeldud taasühinemist taotlevatele pagulastele, kes on põhimõtteliselt haavatavamad, ilma kasuliku mõjuta.

65. Teiseks, nagu on käesoleva ettepaneku punktides 41-47 meelde tuletatud, tuleb direktiivi 2003/86 sätteid tõlgendada ja kohaldada, pidades silmas harta artiklit 7 ja artikli 24 lõikeid 2 ja 3, nagu nähtub muide direktiivi 2003/86 põhjenduse 2 ja artikli 5 lõike 5 sõnastusest. Selle direktiivi artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus ette nähtud kolmekuulise tähtaja võimaliku ületamisega seotud põhjuseid, nagu ka sama direktiivi artikli 7 lõikes 1 osutatud tingimusi tuleb kontrollida direktiivi 2003/86 artikli 5 lõike 5 ja artikli 17 seisukohast.

40 Kohtujuristi kursiiv.

41 Direktiivi 2003/86 põhjendused 4 ja 8.

42 Vt selle kohta roheline raamat Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike suhtes perekonna taasühinemise õiguse kohaldamise kohta (direktiiv 2003/86) (KOM(2011)735 (lõplik)), punkt 4.2, „Muud varjupaigaküsimused“, lk 7.

43 Vt käesoleva ettepaneku punkt 45.

66. Seega ei pea liikmesriigid mitte ainult tõlgendama siseriiklikku õigust kooskõlas liidu õigusega, vaid nad peavad ka jälgima, et nad ei tugine teisese õiguse tõlgendusele, mis on vastuolus liidu õiguskorras kaitstavate põhiõigustega [44].

67. Seepärast ei tohi direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmandat lõiku tõlgendada ja kohaldada viisil, mis rikub eespool nimetatud harta sätetes esitatud põhiõigusi.

68. Kolmandaks, direktiivi 2003/86 süstemaatilisest tõlgendamisest tuleneb, et selle direktiivi artikli 5 lõige 5 ja artikkel 17 on niinimetatud horisontaalsätted, mis on kohustuslikud [45]. Neid kohaldatakse perekonna taasühinemise taotluse igal menetluslikul või sisulisel kontrollimisel juhtpõhimõtetena selle direktiivi kõikide sätete, sealhulgas kolmekuulisest tähtajast kinnipidamise suhtes. Seega kohustab liidu seadusandja liikmesriike „[t]aotluse läbivaatamisel võt[ma] [nõuetekohaselt] arvesse alaealiste laste parimaid huvisid“ [46]. Seda tõlgendust kinnitab direktiivi 2003/86 artikli 11 lõige 1 perekonna taasühinemise taotluse esitamise ja läbivaatamise tingimuste kohta, mis tuletab meelde, et liikmesriikide ametiasutused järgiksid selle taotluse läbivaatamisel direktiivi artikli 5 sätteid, mille hulgast lapse parimate huvide põhimõte on esitatud selle artikli lõikes 5.

69. Lisaks tuleb perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamisel direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmanda lõigu alusel koostoimes selle direktiivi põhjendusega 8 arvesse võtta nende „olukorda“, mis nõuab „eraldi tähelepanu“. Perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamisel on liikmesriikide ametiasutused kohustatud perekonna taasühinemise taotlusi individuaalselt läbi vaatama, see tähendab kohaldama juhtumipõhist lähenemisviisi [47], iga juhtumi puhul asjaomaseid elemente põhjalikult hindama [48], võttes selle taotluse rahuldamata jätmise korral arvesse „isiku peresuhete laadi ja kestust ning tema liikmesriigis elamise kestust, ning samuti pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu tema päritolumaaga [49]“ [50]. Liikmesriikide ametiasutused peavad selle läbivaatamise raames eelkõige arvesse võtma kõiki kolmekuulise tähtaja kohta teabe kättesaadavuse asjaolusid, milles taasühinemist taotlev pagulane peab oma perekonna taasühinemise taotluse esitama, nagu selle teabe selgus, kättesaadavus ja õigeaegsus [51], mis võivad olla põhjuseks, mille tõttu on kolmekuulise tähtaja ületamine õigustatud. Nii lühike tähtaeg, mis ei võta arvesse isiklikke asjaolusid, mille tõttu on õigustatud selle tähtaja tõenäoline ületamine, sunniks pagulasi perekonna taasühinemise taotluse esitamisest loobuma ja kahandaks seega selle direktiivi kasulikku mõju [52].

44 Vt selle kohta 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-540/03, EU:2006:429, punkt 105) ja 23. detsembri 2009. aasta kohtuotsus Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punkt 34).

45 Vt selle kohta roheline raamat Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike suhtes perekonna taasühinemise õiguse kohaldamise kohta (direktiiv 2003/86) (KOM(2011)735 (lõplik)), punkt 5.5, lk 9.

46 Vt direktiivi 2003/86 artikli 5 lõige 5.

47 Vt selle kohta 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 64).

48 Vt selle kohta komisjoni teatis suuniste kohta, punkt 7 „Üldpõhimõtted“ ja punkt 7.4, „Individuaalne hindamine“, lk 29.

49 Direktiivi 2003/86 artikkel 17.

50 Nimelt võivad pagulased näiteks k*aotada kontakti päritoluriiki jäänud pereliikmetega või neil on raskusi seda kontakti hoida või neil võib koguni olla raskusi oma pereliikmete asukohta kindlaks teha või nad ei pruugi teada, kas need on veel elus. Üsna lühikese tähtaja jooksul pärast elamisloa saamist varjupaigaõiguse alusel võib olla keeruline korraldada nende pereliikmete liikumist, kes peavad ilmuma saatkonda või konsulaati, või saada kokku perekonna taasühinemiseks vajalikke dokumente [vt selle kohta roheline raamat Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike suhtes perekonna taasühinemise õiguse kohaldamise kohta (direktiiv 2003/86/EÜ)) (KOM(2011)735 (lõplik), punkt 5.5, lk 9).*

51 Vt selle kohta komisjoni teatis suuniste kohta, punkt 7.1 „Teabe kättesaadavus“, lk 26.
Peale selle ei pruugi *perekonna taasühinemise õiguse saanud isikul olla kõiki vahendeid, et haldustoimingutes orienteeruda, ta ei valda kõiki oma vastuvõtva riigi keele nüansse ja riigi haldusasutuste toimimist.*

52 Vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punkt 57).

70. Järelikult tuleb registreerida konkreetse juhtumi eriasjaolud ning isiklike ja avalike huvide kaalumine peab toimuma samamoodi nagu sarnastel juhtudel. Lisaks peab asjaomaste isiklike ja avalike huvide kaalumine olema mõistlik ja proportsionaalne, kusjuures jälgitakse, et võetakse nõuetekohaselt arvesse alaealise lapse parimaid huvisid [53]. Ükski element eraldi võetuna, nagu tähtaja ületamine, ei või viia automaatselt direktiivi 2003/86 V peatükis sätestatud soodsama menetluse raames esitatud perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätmise otsuseni.

71. Nendest kaalutlustest nähtub, et direktiivi 2003/86 artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud tähtaega ei või käsitada õigust lõpetava tähtajana, mis lõpetaks taasühinemist taotlevate pagulaste soodsama korra.

72. Olen seega arvamusel, et teisele eelotsuse küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2003/86 korraga on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille alusel võib selle direktiivi V peatüki soodsamate sätete alusel esitatud perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätta ainuüksi põhjusel, et taotlust ei esitatud selle direktiivi artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud kolmekuulise tähtaja sees, kuna seda tähtaega ei või kvalifitseerida õigust lõpetavaks tähtajaks ja kuna seda taotlust tuleb vaadelda harta artikli 7 ja artikli 24 lõigete 2 ja 3 seisukohast, mis kohustavad liikmesriike perekonna taasühinemise taotlusi läbi vaatama asjaomaste laste huvide seisukohast, pereelu soodustamise huvides ning vältima nii direktiivi 2003/86 eesmärgi kui ka selle kasuliku mõju kahjustamist. Peale selle ei või selle direktiivi artikli 12 tähenduses perekonna taasühinemise taotluse selle artikli lõike 1 kolmandas lõigus ette nähtud kolmekuulise tähtaja ületamise tõttu rahuldamata jätmise korral selle direktiivi juhtpõhimõtete arvesse võtmata jätmist õigustada asjaoluga, et direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 alusel teise taotluse läbivaatamisel võetaks neid juhtpõhimõtteid arvesse.

V. Ettepanek

73. Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van State (Madalmaade riiginõukogu) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Kohus on pädev vastama eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud eelotsuse küsimustele, mis puudutavad nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta sätete tõlgendamist kohtuasjas, mis käsitleb täiendava kaitse saanud isiku pereliikme õigust riigis elada, kuna selle direktiivi sätted on siseriiklikus õiguses tunnistatud täiendava kaitse saanud isikute suhtes vahetult ja tingimusteta kohaldatavateks.

2. Direktiivi 2003/86 korraga on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille alusel võib selle direktiivi V peatüki soodsamate sätete alusel esitatud perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätta ainuüksi põhjusel, et taotlust ei esitatud selle direktiivi artikli 12 lõike 1 kolmandas lõigus sätestatud kolmekuulise tähtaja sees, kuna seda tähtaega ei või kvalifitseerida õigust lõpetavaks tähtajaks ja kuna seda taotlust tuleb vaadelda harta artikli 7 ja artikli 24 lõigete 2 ja 3 seisukohast, mis kohustavad liikmesriike perekonna taasühinemise taotlusi läbi vaatama asjaomaste laste huvide seisukohast, pereelu soodustamise huvides ning vältima nii direktiivi 2003/86 eesmärgi kui ka selle kasuliku mõju kahjustamist. Peale selle ei või selle direktiivi artikli 12 tähenduses perekonna taasühinemise taotluse selle artikli lõike 1 kolmandas lõigus ette nähtud kolmekuulise tähtaja ületamise tõttu rahuldamata jätmise korral selle direktiivi juhtpõhimõtete arvesse võtmata jätmist õigustada asjaoluga, et direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 alusel teise taotluse läbivaatamisel võetaks neid juhtpõhimõtteid arvesse.

53 Vt analoogia alusel 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-540/03, EU:C:2006:429, punktid 62-64) ja 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 81).