EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 29.3.2019
COM(2019) 162 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

perekonna taasühinemise õigust käsitleva direktiivi 2003/86/EÜ kohaldamise kohta

I. SISSEJUHATUS

22. septembril 2003 võttis nõukogu vastu direktiivi 2003/86/EÜ, millega nähakse ette ühised õigusnormid seaduslikult liikmesriikide territooriumil elavate kolmandate riikide kodanike perekonna taasühinemise õiguse kasutamise kohta (edaspidi „direktiiv“). Seda kohaldatakse kõikide liikmesriikide suhtes, välja arvatud Iirimaa, Taani ja Ühendkuningriik[1]. Direktiivi artikli 3 lõike 3 kohaselt ei reguleerita direktiiviga nende kolmandate riikide kodanike olukorda, kes on ELi kodaniku pereliikmed.

Viimase kolmekümne aasta jooksul on perekondade taasühinemine olnud peamine ELi sisserände põhjus. Aastal 2017 võeti EL 25 riikides perekonna taasühinemise põhjusel vastu 472 994 inimest, mis tähendab 28 % kõigist EL 25 riikides kolmandate riikide kodanikele väljastatud ajutistest lubadest[2].

Paljudes liikmesriikides jääb perekonna taasühinemise arvele suur osa seaduslikust rändest. Komisjon avaldas 2008. aastal direktiivi kohaldamise kohta oma esimese aruande,[3] milles tuuakse esile liikmesriikide erinevad poliitikavalikud küsimuses, kuidas perekonna taasühinemisest tulenevat rändajate suurt sissevoolu tõhusalt hallata. Paljud liikmesriigid on viimastel aastatel kehtestanud või muutnud eelkõige pagulaste (ja ka täiendava kaitse saajate, kes on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud) perekonna taasühinemist käsitlevaid õigusnorme. Hoolimata viimase aja rändeprobleemidest ja rahvusvahelise kaitse taotlejate suurest arvust on rahvusvahelise kaitse saajate suhtes jätkuvalt kehtinud soodsamad perekonna taasühinemist käsitlevad õigusnormid võrreldes kolmandate riikide kodanike teiste kategooriatega ning täiendava kaitse saajad saavad üldiselt sarnasel tasemel seadusega tagatud kaitset nagu pagulased[4].

Komisjon on jälginud neid seadusandlikke ja poliitikavalikuid, mis peavad jääma direktiivis pakutava kaalutlusruumi piiresse ning järgima selles sätestatud perekonna taasühinemise õigust. 2014. aastal avaldas komisjon teatise,[5] milles juhendatakse liikmesriike, kuidas direktiivi kohaldada. Selles juhenddokumendis nähti ette direktiivi põhisätete ühtne tõlgendamine, mis tõi kaasa mõningate liikmesriikide õigusaktide ja tavade sisulised muudatused[6].

Direktiivi rakendamisel on täitnud väga olulist osa ka Euroopa Liidu Kohus, kellel on ulatuslik kohtupraktika direktiivi kõige tundlikumate sätete tõlgendamise kohta ja kes tegeleb peamiselt liikmesriikide kohtute saadetud eelnevalt lahendamisele kuuluvate küsimustega.

Käesolevas aruandes antakse ülevaade direktiivi rakendamise praegusest olukorrast liikmesriikides, keskendudes peamistele küsimustele, mis on kerkinud üles komisjoni vastavusanalüüsis, saadud kaebustes ja Euroopa Liidu Kohtu asjakohastes otsustes. Sellega seoses tasub rõhutada, et komisjon on saanud kolmandate riikide kodanike pereliikmete taasühinemise teemal hulgaliselt kaebusi[7]. Peamised tõstatatud küsimused puudutavad järgmist: viisade või lubade andmisest keeldumine, isikut ja peresidemeid tõendavate

---

1 Käesolevas aruandes mõistetakse liikmesriikide all liikmesriike, kus kõnealust direktiivi kohaldatakse ja mida nimetatakse ka EL 25 riikideks.

2 Allikas: Eurostat, [migr_resfam], 25. september 2018.

3 KOM(2008) 610 lõplik 8. oktoober 2008.

4 Euroopa rändevõrgustiku uuring kolmandate riikide kodanike taasühinemise kohta ELis, aprill 2017, lk 43.

5 Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Suunised perekonna taasühinemise õigust käsitleva direktiivi 2003/86/EÜ kohaldamiseks“, COM(2014) 210 final.

6 Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 12.

7 Paljud neist kaebustest jäävad siiski kohaldatavate ELi õigusaktide kohaldamisalast välja, sest need puudutavad liikmesriigi kodakondsuse ja „mitteliikuvate“ ELi kodanike pereliikmetega seotud küsimusi või on üldised kaebused väidetava diskrimineerimise või haldusomavoli kohta.

dokumentide puudumine tagasilükkamise alusena, haldusasutuste pikad menetlusajad, ebaproportsionaalsed tasud lubade väljastamise eest, stabiilse ja korrapärase sissetuleku mõiste, pereliikmete töö saamise võimalus, valesti kohaldatud ooteajad ning integratsioonialaste eeltingimuste proportsionaalsus.

Käesoleva aruande koostamisel saadi teavet ka Euroopa rändevõrgustiku hiljuti tehtud uuringust,[8] milles hinnati nii direktiivi rakendamise õiguslikke kui ka praktilisi probleeme. Uuringus toodi esile taotlejate kolm suurt probleemi. Esimene on seotud kohustusega ilmuda taotluse esitamiseks isiklikult diplomaatilisse esindusse[9]; see kohustus tekitab praktilise probleemi eelkõige neile, kes esitavad taotluse väiksematele liikmesriikidele, kellel ei pruugi igas riigis diplomaatilist esindust olla. Teine suur probleem puudutab taotluse menetlemise aega, mis on sageli väga pikk[10]. Kolmas suur probleem on taotluse menetlemiseks vajalike dokumentide, eelkõige isikut ja peresidemeid tõendavate dokumentide puudumine[11]. Liikmesriikide ametiasutuste peamise probleemina nimetati uuringus sunniviisiliste või näilike abielude või registreeritud kooselude avastamist ja vanemluse kohta valeandmete esitamist,[12] mis nõuab põhjalikku uurimist ja võib omakorda mõjutada taotluste menetlemise aega.

II. ÜLEVÕTMISMEETMETE VASTAVUS DIREKTIIVILE

Perekonna taasühinemise õigus – artikkel 1

Direktiivis tunnistatakse perekonna taasühinemise õiguse olemasolu. Sellega kehtestatakse liikmesriikidele täpne positiivne kohustus, mille kohaselt tuleb neil direktiivis kindlaks määratud juhtudel lubada perekonna taasühinemist taotleva isiku perekonna teatavate liikmete taasühinemist, ilma et riikidele jäetaks selles küsimuses kaalutlusõigust. Direktiivi reguleerimisese on kõikide liikmesriikide õigusaktides õigesti kajastatud, isegi kui enamikus neist[13] ei ole artiklile 1 vastavat erisätet, millega määratletakse direktiivi eesmärk ja mis ei vaja seetõttu konkreetset ülevõtmist.

Põhiterminite määratlus – artikkel 2

Üldiselt on enamik liikmesriike direktiivis esitatud määratlused õigesti üle võtnud. Juhtudel, kus liikmesriigid ei ole määratlusi sõnaselgelt üle võtnud, näiteks mõiste „perekonna taasühinemist taotlev isik“ määratlust, võib need siiski tuletada perekonna taasühinemise tingimusi kehtestavatest sätetest.

Kohaldamisala – artikkel 3

Perekonna taasühinemist taotlev isik

Selleks et kolmanda riigi kodanik saaks taotleda perekonna taasühinemist, peab ta elama liikmesriigis seaduslikult, tal peab olema kehtiv elamisluba vähemalt üheks aastaks (olenemata elanikustaatusest) ja tal peab olema põhjust eeldada, et ta saab riigis alalise elamise õiguse.

Kõik liikmesriigid on artikli 3 õigesti üle võtnud. Tuleb rõhutada, et mõne liikmesriigi õigusraamistikud hõlmavad sätteid, mis on soodsamad kui artikkel 3 (näiteks Bulgaaria,

8 Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 37.
9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.
10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.
11 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.
12 BE, EE, IT.
13 Välja arvatud EE, ES ja MT.

Madalmaad, Slovakkia ja Ungari ei ole üle võtnud alalise elamisõiguse saamise mõistliku eelduse kriteeriumit), mis on direktiiviga lubatud.

ELi kodanike pereliikmed

Direktiivi kohaldamisalasse kuulumiseks peavad nii perekonna taasühinemist taotlev isik kui ka tema pereliige olema kolmanda riigi kodanikud. See tähendab, et ELi kodanike pereliikmed on direktiivist välja jäetud. Siiski võivad nad kuuluda direktiivi 2004/38/EÜ[14] kohaldamisalasse, kui nad on nende ELi kodanike pereliikmed, kes on liikunud liikmesriiki või kes elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole. Kui tegemist on ELi kodanikuga, kes elab selles liikmesriigis, mille kodanik ta on, ei kohaldata perekonna taasühinemise suhtes liidu õigust, vaid see jääb riigi pädevusse. Hiljutises otsuses[15] leidis Euroopa Liidu Kohus, et tal on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 alusel pädevus tõlgendada perekonna taasühinemise direktiivi sätteid, kui selline säte on siseriikliku õiguse kohaselt otse ja tingimusteta kohaldatav sellise ELi kodaniku pereliikmete suhtes, kes ei ole kasutanud oma vaba liikumise õigust.

Praktikas on need normid Hispaanias, Leedus, Madalmaades ja Rootsis üldjoontes sarnased. Erinevuste korral on sätted, mis käsitlevad kolmandate riikide kodanikke, kes on mitteliikuvate ELi kodanike pereliikmed, tavaliselt soodsamad. Sellised sätted võivad hõlmata näiteks[16] perekonna laiemat määratlust[17]; loobumist eritingimustest, mida pereliikmed peavad täitma[18]; sissetuleku künnise puudumist[19]; väiksemat võrdlussummat või rahalise olukorra lihtsamat hindamist[20]; ooteaja puudumist või lühemat ooteaega[21]; kvoodinõude puudumist[22]; vaba pääsu tööturule[23].

Varjupaigataotlejad ja ajutise või täiendava kaitse saajad

Direktiivi kohaldamisalast jäävad välja ka perekonna taasühinemist taotlevad isikud, kes on ajutise või täiendava kaitse saajad, samuti varjupaigataotlejad[24]. Samas rõhutas komisjon oma suuniseid andvas teatises,[25] et direktiivi ei tohiks tõlgendada kui liikmesriikide kohustust mitte anda ajutise või täiendava kaitse saajatele perekonna taasühinemise õigust. Ka ergutati suunistes liikmesriike võtma vastu õigusnorme, millega antakse nendele inimeste kategooriatele perekonna taasühinemise õigused, mis on sarnased pagulaste õigustega. Hiljutises kohtuotsuses[26] leidis Euroopa Liidu Kohus, et ta on pädev tõlgendama direktiivi sätteid seoses täiendava kaitse saaja õigusega perekonna taasühinemisele, kui need sätted on liikmesriigi õiguse kohaselt sellise olukorra suhtes otse ja tingimusteta kohaldatavad.

Paljudes liikmesriikides võivad täiendava kaitse saajad taotleda perekonna taasühinemist samadel tingimustel nagu pagulased[27]. Teatavates liikmesriikides on seadusega ette nähtud, et

---

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil

15 7. novembri 2018. aasta otsus kohtuasjas C ja A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876.

16 Allikas: Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 30.

17 AT, BE, HU, LV

18 Vanusepiirang LT, SK.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

24 Nõukogu direktiiviga 2001/55/EÜ on ajutise kaitse all olevatel isikutel sõnaselgelt lubatud oma pereliikmetega taasühineda.

25 COM(2014) 210 final.

26 Euroopa Liidu Kohtu 7. novembri 2018. aasta otsus kohtuasjas K ja B (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – allikas: Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 20.

täiendava kaitse saajad saavad taotleda perekonna taasühinemist kõige varem kolm aastat (Austria) või kaks aastat (Läti) pärast täiendava kaitse seisundi saamise kuupäeva.

Abielu või registreeritud kooselu täiendava kaitse saajaga või isikuga, kellele on antud pagulasseisund, peab olema olnud sõlmitud juba päritoluriigis või enne liikmesriiki sisenemist[28]. Küpros ei võimalda täiendava kaitse saajatel perekonna taasühinemist taotleda, samas kui teised liikmesriigid, nagu Tšehhi Vabariik, lubavad neil seda teha siseriikliku kava alusel (mis on paralleelne perekonna taasühinemise direktiiviga). Lisaks piiras Saksamaa hiljuti täiendava kaitse saajate perekondade taasühinemist, peatades perekonna taasühinemise kõigi nende isikute puhul, kellele anti täiendava kaitse alusel elamisluba pärast 2016. aasta märtsi keskpaika. Alates 2018. aasta augustist on see peatamine osaliselt tühistatud 1000 pereliikme igakuise kvoodi puhul.

Pereliikmed, kes võivad perekonna taasühinemist taotleda – artikli 4 lõige 1

Pereliikmed, kellel on õigus perekonna taasühinemist taotleva isikuga ühineda, on vähemalt tuumikperekonna liikmed: perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasa ja perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa alaealised lapsed.

Abikaasa

Artikli 4 lõikega 1 antakse perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasale perekonna taasühinemise õigus. Enamik liikmesriike on selle nõude õigesti üle võtnud.

Polügaamilise abielu korral[29] on lubatud ainult ühe abikaasa taasühinemine ning teiste abikaasade laste riiki lubamisest perekonna taasühinemist taotleva isikuga ühinemiseks võidakse keelduda (artikli 4 lõige 4). Liikmesriigid võivad sätestada ka miinimumea nii perekonna taasühinemist taotleva isiku kui ka abikaasa puhul (artikli 4 lõige 5). Enamik liikmesriike on seda valikulist klauslit kasutanud, sest nende väitel aitab see vältida sundabielusid. Viis liikmesriiki[30] on kehtestanud vanusepiiranguks 21 aastat, mis on direktiivi kohaselt maksimaalne vanusepiirang.

Enamiku liikmesriikide seadused võimaldavad samasoolistel elukaaslastel taotleda perekonna taasühinemist[31]. Vähem on liikmesriike, kes seda ei luba[32]. Samasoolistel paaridel on vastassoost abikaasadega võrdne õigus perekonna taasühinemisele üheksas liikmesriigis[33].

Kohtuasjas *Marjan Noorzia*[34] pidi Euroopa Liidu Kohus otsustama, kas määruse artikli 4 lõikes 5 sätestatud miinimumiga 21 aastat viitab kuupäevale, millal perekonna taasühinemise taotlus esitatakse, või kuupäevale, millal taotluse kohta otsus tehakse. Kohus leidis, et artikli 4 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et see säte ei välista nõuet, et abikaasad ja registreeritud elukaaslased peavad olema saanud 21-aastaseks ajaks, millal taotlus esitatakse.

Selles otsuses analüüsis kohus vanuse alampiiri nõude eesmärki ja proportsionaalsust ning märkis: *„Siinkohal on oluline märkida, et vanusepiir, mille liikmesriigid on direktiivi 2003/86 artikli 4 lõike 5 alusel kehtestanud, vastab lõppkokkuvõttes vanusele, mille saabumisel peaks isik asjaomase liikmesriigi seisukohast olema saavutanud piisava küpsuse mitte üksnes sundabielust keeldumiseks, vaid ka otsustamiseks asuda vabatahtlikult teise riiki oma abikaasa juurde elama, et temaga seal pereelu elada ja selle riigi ühiskonda integreeruda.*

28 AT, DE, EE, HR, NL, SI.
29 See küsimus ei ole veel viinud Euroopa Liidu Kohtu otsuste tegemiseni.
30 BE, CY, LT, MT, NL.
31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.
32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.
33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Allikas: Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 21–22.
34 Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas M. Noorzia, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

(….) Selline meede ei väära lisaks sundabielude ärahoidmise eesmärki, kuivõrd see lubab eeldada, et tänu suuremale küpsusele on juhul, kui asjaomased isikud peavad olema juba taotluse esitamise ajaks saanud 21-aastaseks, neid raskem mõjutada sundabielu sõlmima ja perekonna taasühinemisega nõustuma, kui siis, kui nad oleksid sel ajal alla 21-aastased.“

Alaealised lapsed

Alaealised lapsed on riigi tasandil kehtestatud täiseast (tavaliselt 18 aastat) nooremad ning vallalised. Direktiiviga lubatakse alaealiste laste perekonnaga taasühinemise suhtes kahte piirangut, tingimusel et need olid juba direktiivi rakendamispäeval liikmesriigi siseriiklike õigusaktide osa (*standstill*-tingimus).

Esiteks võidakse nõuda laste puhul, kes on vanemad kui 12 aastat ja kes saabuvad riiki sõltumatult oma perekonnast, et nad täidavad siseriiklikus õiguses sätestatud integratsioonitingimusi. Samas otsustas Euroopa Liidu Kohus,[35] et selle sätte puhul tuleb järgida lapse parimaid huve. Seda erandit kohaldab ainult Saksamaa.

Teiseks võivad liikmesriigid nõuda, et laste korral tuleb perekonna taasühinemise taotlus esitada enne, kui laps saab 15-aastaseks (artikli 4 lõige 6). Ükski liikmesriik ei ole kõnealust piirangut rakendanud. Kuna see säte on *standstill*-tingimus, on sellised liikmesriikide õigusaktide kohased piirangud nüüd keelatud.

Alaealiste laste puhul on eriti huvipakkuvad kaks Euroopa Liidu Kohtu otsust. Liidetud kohtuasjades *O. ja S.* ning *Maahanmuuttovirasto*[36] kinnitas kohus üldreeglit, et direktiivi sisulisi sätteid[37] tuleb tõlgendada ja kohaldada, arvestades ELi inimõiguste harta artiklit 7 ning artikli 24 lõikeid 2 ja 3 ning nimetatud direktiivi artikli 5 lõiget 5. Nende sätetega kohustatakse liikmesriike hindama kõnealuseid taasühinemise taotlusi asjaomaste laste huvides ja selleks, et edendada pereelu.

Teises, veel hiljutisemas kohtuasjas[38] *A ja S* leidis Euroopa Liidu Kohus, et pagulaste perekonna taasühinemist käsitlevates juhtumites tuleks selle hindamisel, kas isik kuulub „saatjata alaealise“ mõiste alla, võtta arvesse liikmesriigi territooriumile jõudmise kuupäeva, mitte perekonna taasühinemise taotluse kuupäeva. Selles juhtumis tehtud kohtuotsuse kohaselt tuleb terminit „saatjata alaealine“ mõista nii, et see hõlmab isikut, kes oli saabumisel alla 18-aastane, sai 18-aastaseks varjupaigamenetluse ajal ja taotles perekonna taasühinemist pärast 18-aastaseks saamist.

Teised pereliikmed, kes võivad perekonna taasühinemist taotleda – artikli 4 lõiked 2 ja 3

Lisaks tuumikperekonna liikmetele võivad liikmesriigid käsitada pereliikmetena ka perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa ülalpeetavaid vanemaid ja vallalisi täisealisi lapsi ning perekonna taasühinemist taotleva isiku vallalist elukaaslast (nõuetekohaselt tõendatud püsisuhe või registreeritud kooselu).

Mitu liikmesriiki on otsustanud suurendada nende pereliikmete arvu, kes võivad taotluse esitada. Siiski on paljud neist[39] otsustanud jätta selliste pereliikmete hulgast välja perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa vahetult ülenejad lähisugulased, kui nad on perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa ülalpidamisel ega saa päritoluriigis

35 Euroopa Liidu Kohtu otsus, Euroopa Parlament *vs.* Euroopa Liidu Nõukogu, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, punkt 75.

36 Euroopa Liidu Kohtu otsus *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ja 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 Selle juhtumi puhul artikli 7 lõike 1 punkti c kohane rahaliste vahendite nõue – rohkem teavet punktis 4.3.3.

38 Euroopa Liidu Kohtu otsus A, S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

39 AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

oma sugulastelt piisavalt tuge. Itaalia on seda võimalust osaliselt kohaldanud, laiendades seda ainult perekonna taasühinemist taotleva isiku lähisugulastele.

Lisaks perekonna taasühinemist taotlevale isikule või tema abikaasale antakse artikli 4 lõikega 2 perekonna taasühinemise võimalus ka perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema abikaasa täisealistele vallalistele lastele, kui nad ei ole oma terviseseisundist tulenevatel objektiivsetel põhjustel võimelised ise enda eest hoolitsema. Seda võimalust kohaldavad viisteist liikmesriiki[40].

Artikli 4 lõikega 3 lubatakse riiki siseneda ja seal elada perekonna taasühinemist taotleva isiku registreeritud vallalisel elukaaslasel, kellega perekonna taasühinemist taotleval isikul on nõuetekohaselt tõendatud püsisuhe. Seda võimalust kohaldavad ainult ES ja SE.

Perekonna taasühinemise õiguse kasutamise nõuded

Artiklis 7 lubatakse liikmesriikidel kehtestada kaht eri liiki nõudeid. Esiteks võimaldab artikkel neil nõuda tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on olemas majutus, ravikindlustus, stabiilne ja korrapärane sissetulek. Teiseks võimaldab artikkel neil nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et need täidaksid integratsioonimeetmeid.

Majutus – artikli 7 lõike 1 punkt a

Liikmesriikidel on võimalus nõuda tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on samas piirkonnas elava sarnase perekonna jaoks normaalseks peetav majutus. Seda võimalust on rakendanud enamik liikmesriike, välja arvatud Soome, Horvaatia, Madalmaad ja Sloveenia. Sobivaks peetava majutuse suurus erineb liikmesriigiti, kuigi paistab, et mõni liikmesriik (Läti, Rootsi) ei ole sellise sobivuse hindamiseks konkreetseid kriteeriume kehtestanud[41].

Ravikindlustus – artikli 7 lõike 1 punkt b

Ravikindlustuse nõudmise võimalust on kasutatud laialdaselt, erandiks on Bulgaaria, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi ja Soome.

Stabiilne ja korrapärane sissetulek – artikli 7 lõike 1 punkt c

Kõikides liikmesriikides kehtib stabiilse ja korrapärase sissetuleku nõue. Seda nõuet tuleb aga kohaldada kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu tõlgendusega, mille kohaselt ei tohi asjaomased siseriiklikud sätted kahjustada direktiivi eesmärki ja tõhusust.

Kohtuasjas *Chakroun*[42] piiras kohus liikmesriikide otsustusvabadust sissetulekunõude kehtestamisel. Eelkõige otsustas kohus, et liikmesriikidel ei ole lubatud keelduda perekonna taasühinemisest sellise perekonna taasühinemist taotleva isiku puhul, kellel on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada, kuid kellel tema sissetuleku suuruse tõttu on õigus saada eritoetusi, selleks et katta erilisi, individuaalselt määratletud elamiseks vajalikke kulusid, saada sissetulekust sõltuvaid maksuvabastusi kohalikelt omavalitsustelt või õigus sissetulekut toetavatele meetmetele kohaliku omavalitsuse miinimumsissetuleku poliitika kontekstis. Lisaks otsustas Euroopa Liidu Kohus, et direktiivi tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusaktid, millega artikli 7 lõike 1 punktis c sätestatud sissetulekunõude kohaldamisel tehakse vahet selle järgi, kas perekondlik suhe tekkis enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku sisenemist vastuvõtva liikmesriigi territooriumile.

---

40 BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK.

41 Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 21–22.

42 Euroopa Liidu Kohtu otsus Chakroun, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.

Liidetud kohtuasjades *O. ja S.* ning *Maahanmuuttovirasto*[43] otsustas Euroopa Liidu Kohus, et sissetuleku nõuet tuleb kohaldada, võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 7 (õigus pereelule) ja artiklit 24 (lapse parimad huvid). Euroopa Liidu Kohus rõhutas, et kuna perekonna taasühinemise lubamine on direktiivi üldreegel ja eesmärk, tuleb direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c ette nähtud võimalust tõlgendada kitsalt. Seetõttu ei tohi liikmesriigid oma kaalutlusõigust kasutada viisil, mis kahjustaks kõnealuse direktiivi eesmärki ja tulemuslikkust.

Kohtuasjas *Khachab*[44] kinnitas Euroopa Liidu Kohus, et sisesiseriiklikud sätted, millega nähakse ette tulevaste rahaliste vahendite hindamine varasema sissetuleku muutuste alusel, on ELi õigusega kooskõlas. Kohus leidis, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriigi pädevatel asutustel tugineda perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata jätmisel prognoosivale hinnangule selle kohta, kui tõenäoliselt säilib taotluse esitamisele järgneva aasta jooksul vajalik stabiilne, korrapärane ja piisav sissetulek. Kohus lisas, et see hinnang peaks põhinema perekonna taasühinemist taotleva isiku sissetulekus sellele kuupäevale eelneva kuue kuu jooksul toimunud muutustele.

Enamik liikmesriike[45] on kehtestanud perekonna taasühinemise õiguse teostamiseks nõutavate rahaliste vahendite piisavuse hindamiseks sissetuleku võrdluskünnise. Paljudes liikmesriikides võrdub see summa igakuise minimaalse põhisissetulekuga[46] või selle riigi igakuise elatusmiinimumiga või on sellest suurem[47].

Teistes liikmesriikides on künnis kindel summa, kuigi see võib erineda olenevalt perekonna suurusest[48]. Enamik liikmesriike[49] kohaldab sissetuleku künnise suhtes erandeid, eelkõige pagulaste ja/või täiendava kaitse saajate puhul[50]. Mõnes liikmesriigis ei ole sissetuleku künnist üldse ja need riigid hindavad vahendite nõuet igal üksikjuhul eraldi[51].

Integratsioonimeetmed – artikli 7 lõige 2

Kõnealune valikuline klausel võimaldab liikmesriikidel nõuda, et kolmanda riigi kodanikud täidavad integratsioonimeetmeid, mida pagulaste pereliikmete puhul tohib rakendada alles siis, kui asjaomastele isikutele on luba perekonna taasühinemiseks antud[52]. Komisjon on selle klausli rakendamist tähelepanelikult jälginud ja palunud mõnelt liikmesriigilt selgitust, sest siseriiklikud sätted ei tohiks takistada direktiivi „kasulikku mõju“ ja peavad olema kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu asjakohase kohtupraktikaga[53].

Enamik liikmesriike seda võimalust ei kohaldanud, kuigi selliseid meetmeid uuritakse või mõnel juhul tehakse nende kohta ettepanekuid[54]. Kui integratsioonimeetmed on olemas enne perekonna taasühinemise lubamist, nõuavad liikmesriigid tavaliselt pereliikmetelt keeleoskuse algtaseme tõendamist; erandeid kohaldatakse pagulaste pereliikmete või (mõnel juhul) täiendava kaitse saajate suhtes.

---

43 Euroopa Liidu Kohtu otsus *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ja 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

44 Euroopa Liidu Kohtu otsus Khachab, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

45 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

46 AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.

47 BE, MT, PL.

48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Allikas: Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 25.

49 BE, BG, FI, DE, HR,IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

50 AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.

51 CY, HU. Allikas: Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 26.

52 Madalmaades nõutakse pagulastelt perekonna loomiseks integratsioonitingimuste täitmist.

53 Vt Euroopa Liidu Kohtu otsused kohtuasjades *K ja A*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453; *P ja S*, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369 ning *parlament vs. nõukogu*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

54 FI, LU.

Keeletundides või veebipõhistel keelekursustel osalevad pereliikmed tavaliselt omal algatusel ning õppetööga seotud kulud peavad nad ise kandma[55]. Tasud olenevad päritoluriigist, kursuse pakkujast või kursuse vormist[56]. Mõned liikmesriigid võivad nõuda pereliikmetelt pärast vastuvõtmist lisaks täiendava keeleoskuse taseme omandamist (tavaliselt A2 või B1)[57] või integratsioonieksami tegemist pärast vastuvõtmist[58] – nende üldise integratsiooniprogrammi osana või riigis alaliselt elama asumise nõuete osana[59]. Mõnel juhul võidakse pakkuda tasuta keeleõpet[60].

Lisaks keeleoskusele võivad liikmesriikide integratsiooniprogrammid sisaldada ka kursusi riigi ajaloo ja väärtuste, sotsiaalse suunitluse või kutsealase juhendamise kohta[61]. Täiendavate integratsioonimeetmete hulka võivad kuuluda ka aruandlus integratsioonikeskusele,[62] allakirjutamine integratsiooniavaldusele[63] või integratsioonilepingule,[64] millega nähakse ette kodanikuõpe ja keeleõpe. Nende integratsioonimeetmete täitmata jätmine võib mõnikord viia elamisloa tühistamiseni / pikendamata jätmiseni või pikaajaliste lubade andmisest keeldumiseni[65].

Kõnealuste meetmete eesmärk on hõlbustada pereliikmete integratsiooni. Nende meetmete vastavus direktiivile sõltub sellest, kas neil on kõnealune eesmärk ja kas nende puhul järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet. Nende vastavust võib pidada küsitavaks järgmiste asjaolude põhjal: sellistele kursustele või testile pääsemine, nende ülesehitus ja/või korraldus (testi materjalid, tasud, ruumid) ning kas sellistel meetmetel või nende mõjul on integratsiooni kõrval muu eesmärk (nt kõrged tasud välistavad madala sissetulekuga pered). Arvestada tuleks ka menetlusliku tagatisega, mille kohaselt on taotlejal õigus otsus vaidlustada.

Kohtuasjas *Minister van Buitenlandse Zaken vs. K. ja A.*[66] tunnistas Euroopa Liidu Kohus kohtuotsuse punktides 53–54, et *„… ei saa eitada, et teadmiste omandamine nii vastuvõtva liikmesriigi keele kui ka ühiskonna kohta lihtsustab suurel määral kolmandate riikide kodanike ja asjaomase liikmesriigi kodanike vahelist suhtlemist ja lisaks soodustab nendevahelisi kokkupuuteid ja arendab sotsiaalseid suhteid. Samuti ei ole kahtlust selles, et vastuvõtva liikmesriigi keele oskus muudab kolmandate riikide kodanikele vähem keeruliseks pääsu tööturule ja erialaste kutseoskuste omandamise. (...) Sellest seisukohast lähtudes võimaldab algtaseme integratsioonieksami edukalt sooritamise kohustus tagada, et kolmandate riikide kodanikud omandavad oskused, mis on neile kahtlemata kasulikud vastuvõtva liikmesriigiga sidemete loomisel.“*

Samas kohtuotsuses (punktid 56–58) osutas Euroopa Liidu Kohus siiski ka liikmesriikide kaalutlusõiguse piiridele integratsioonitingimuste kehtestamisel: *„Proportsionaalsuse kriteeriumi kohaselt on siiski igal juhul nõutav, et selle kohustuse rakendamise tingimused ei läheks kaugemale sellest, mis on kõnealuse eesmärgi saavutamiseks vajalik. (...) Direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 2 esimeses lõigus viidatud integratsioonimeetmete eesmärk ei tohi olla nende isikute valimine, kes võivad kasutada oma perekonnaga taasühinemise õigust, vaid meetmete eesmärk peab olema kõnealuste isikute integratsiooni lihtsustamine liikmesriikides.*

55 AT, DE, NL.
56 Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 26.
57 AT, NL.
58 NL.
59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.
61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.
65 Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 26–27.
66 Euroopa Liidu Kohtu otsus *K ja A*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453.

Peale selle tuleb (...) arvestada eriliste isiklike asjaoludega, nagu perekonnaga taasühinemist taotleva isiku pereliikmete vanus, haridustase, majanduslik või tervislik olukord (...)".

Seetõttu peavad siseriiklikud õigusaktid, millega võetakse üle artikli 7 lõike 2 esimene lõik, sobima kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega nimetatud õigusaktide eesmärkide saavutamiseks ega tohi minna kaugemale nende eesmärkide saavutamiseks vajalikust.

Kahes hiljutises kohtuotsuses[67] täpsustas Euroopa Liidu Kohus oma integratsioonitingimusi käsitlevat kohtupraktikat artikli 15 konkreetses kontekstis (eraldi loa andmine).

Ooteaeg ja vastuvõtuvõime – artikkel 8

Artiklis 8 sätestatakse liikmesriikidele võimalus nõuda oma riigis seadusliku elamise perioodi, enne kui perekonna taasühinemist taotlev isik võib ühineda oma pereliikmetega (esimene lõik), ja kehtestada elamisloa väljastamiseks kuni kolmeaastane ooteaeg juhtudel, kus nende varasemates perekonna taasühinemist käsitlevates õigusaktides nõuti vastuvõtuvõime arvestamist (teine lõik).

Paljud riigid on esimese lõigu kohase võimaluse üle võtnud. Komisjon avastas aga rakendamisel arvukalt vastuolusid, mis on vajanud selgitusi ja pärast asjaomaste liikmesriikidega peetud teabevahetust siseriiklikes õigusaktides muudatuste tegemist. Teise lõigu kohase võimaluse võtsid üle ainult Austria ja Horvaatia.

Paljud liikmesriigid ei määra ooteaega enne, kui perekonna taasühinemist taotleva isiku perekonnal on õigus perekonna taasühinemise taotleda[68]. Kui seda sätet kohaldatakse, võib ooteaeg olla üks aasta,[69] poolteist aastat,[70] kaks aastat[71] või kolm aastat[72] alates hetkest, millal perekonna taasühinemist taotlev isik sai riigi elanikuks või sai lõpliku otsuse, millega talle anti rahvusvaheline kaitse. Teatavates liikmesriikides on tehtud erandeid[73].

Võimalikud piirangud seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahva tervisega – artikkel 6

Üldiselt on enamik liikmesriike artikli 6 nõuetekohaselt üle võtnud, kuid terminoloogia kasutamisel on leitud arvukalt erinevusi, eriti mõiste „avalik julgeolek" puhul. Liikmesriigid on kõnealuse sätte rakendamisel kasutanud eri meetodeid – mõned viitavad asjaomastele Schengeni *acquis*' sätetele ja mõned vabadusekaotusliku karistusega kuriteole.

Direktiivi põhjendus 14 annab aimu sellest, mis võib kujutada ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Peale selle on liikmesriikidel õigus kehtestada oma standardeid kooskõlas proportsionaalsuse üldpõhimõttega ja direktiivi artikliga 17, kus nõutakse, et nad võtaksid arvesse isikute suhete laadi ja kestvust ning nende liikmesriigis elamise kestust, kaaludes seda avaliku korra või julgeoleku vastase kuriteo tõsiduse ja liigi suhtes. Rahva tervise tingimust võib kohalda ainult juhul, kui haigus või puue ei ole ainuke põhjus elamisloa tagasivõtmiseks või uuendamata jätmiseks. Artiklis 6 kasutatud mõisteid „avalik kord", „avalik julgeolek" ja „rahva tervis" tuleb tõlgendada Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika valguses.

---

67 Euroopa Liidu Kohtu 7. novembri 2018. aasta otsus *C ja A*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876 ning kohtuotsus, 7. november 2018, *K*, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

68 BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.

69 ES, LU, NL.

70 FR.

71 CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.

72 AT.

73 Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 27-28.

Praegu puuduvad üldised õigusnormid või väljakujunenud kohtupraktika, mille kohaselt tuleks perekonna taasühinemise direktiivis ja teistes rändedirektiivides sätestatud avaliku korra klausleid tõlgendada alati samamoodi nagu vaba liikumise direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud avaliku korra klauslit (mille kohta on olemas märkimisväärne Euroopa Liidu kohtupraktika).

Seda kinnitati juba komisjoni suunistes direktiivi kohaldamise kohta,[74] milles rõhutati, et kuigi vaba liikumise direktiiviga seotud Euroopa Liidu Kohtu praktika ei ole kolmandate riikide kodanike jaoks otseselt asjakohane, võib seda nende mõistete analoogia põhjal määratlemisel kasutada *mutatis mutandis* taustana. Euroopa Liidu Kohtu täiendavaid tõlgendamisjuhiseid võib oodata pärast kahte eelotsusetaotlust, mis esitati kohtuasjades C-381/18 ja C-382/18 (mõlemad pooleli), millega seoses paluti kohtul esimest korda tõlgendada otse nii direktiivi artikli 6 lõike 1 kui ka lõike 2 avaliku korra klauslit.

Taotluse hindamise menetlus – artikkel 5

Taotluse esitaja – artikli 5 lõige 1

Artikli 5 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid otsustama, kas isik, kellel on õigus taotlus esitada, on pereliige või perekonna taasühinemist taotlev isik. Liikmesriigid rakendavad seda artiklit erinevalt: mõnes liikmesriigis[75] on õigustatud isik perekonna taasühinemist taotlev isik, samas kui teistes liikmesriikides[76] on taotluse esitamise õigus pereliikmel või mõlemal[77].

Taotluse esitamise koht – artikli 5 lõige 3

Direktiivis nõutakse, et pereliige peab elama taotluse esitamise ajal väljaspool liikmesriigi territooriumit ja erandi tegemist lubatakse ainult asjakohastel asjaoludel. Kõik liikmesriigid on selle sätte õigesti üle võtnud ja kõik (välja arvatud Rumeenia ja Bulgaaria) on kasutanud erandit, lubades pereliikmetel esitada taotluse liikmesriigi territooriumil, kui nad seal juba seaduslikult elavad[78] või kui see on põhjendatud erakorraliste asjaolude tõttu,[79] nt kui taotluse esitamine on päritoluriigis takistatud.

Tõendavad dokumendid – artikli 5 lõike 2 esimene lõik

Nõutavate dokumentide nimekiri erineb liikmesriigiti: mõnedel on üksikasjalik nimekiri, teised aga viitavad üldistele nõuetele ja jätavad seega ametiasutustele märkimisväärse kaalutlusruumi. Direktiivis sätestatakse erisätted pagulaste kohta: kui pagulasel ei ole võimalik esitada peresuhet tõendavat ametlikku dokumenti, peaksid liikmesriigid võtma arvesse muid tõendeid selle suhte olemasolu kohta (artikli 11 lõige 2). Üldiselt on liikmesriigid (usaldusväärsete) dokumentide puudumise korral paindlikud,[80] eriti rahvusvahelise kaitse saajate ja nende pereliikmete puhul. Sageli aktsepteerivad nad mitmesuguseid muid tõendamisvahendeid, kui nad saavad kontrollida taotlejate isikut ja peresidemete olemasolu[81]. Selliste tõendite hulka kuuluvad varjupaigamenetluse vestlustest pärit dokumendid, kaebuse läbivaatamisel saadud tõendid, notariaalselt tõestatud või kirjalikud avaldused, sündmuste fotod ja kviitungid.

---

74 COM(2014) 210.

75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI

76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.

77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.

78 BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.

79 AT, FI, LU. Allikas: Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 32.

80 Euroopa rändevõrgustiku uuring (2017), lk 33 ja 37.

81 Oma 29. novembri 2018. aasta arvamuses Euroopa Liidu Kohtu kohtuasjas C-635/17 (pooleli), ECLI:EU:C:2018:973, soovitas AG Wahl kehtestada ebapiisavate dokumentaalsete tõendite korral aktiivse koostöö kohustuse nii taotlejatele kui ka ametiasutustele.

Liikmesriigid võivad taotleda või soovitada ka DNA-analüüsi, tavaliselt viimase abinõuna, sealhulgas juhtudel, kui kahtlused püsivad ja vajatakse usaldusväärsemat kinnitust. Hoolimata sellest paindlikust lähenemisviisist näitas Euroopa rändevõrgustiku 2017. aasta uuring, et taotluste menetlemiseks vajalike dokumentide puudumine on üks kõige sagedamini nimetatud probleeme[82]. See ilmnes ka mõnest komisjonile laekunud kaebusest, mis viis ühel juhul teabevahetuseni asjaomase liikmesriigiga.

Vestlused ja uurimised – artikli 5 lõike 2 teine lõik

Enamik liikmesriike kasutab võimalust korraldada vestlusi ja viia läbi muid uurimisi, kui seda peetakse vajalikuks, et saada tõendeid perekondliku suhte olemasolu kohta. Seda võimalust ei kohalda vaid vähesed liikmesriigid[83].

ELi õigusega kokkusobivuse seisukohast peavad vestlused ja/või uurimised olema proportsionaalsed, need ei tohi negatiivselt mõjutada perekonna taasühinemise õiguse kasutamist ning peavad arvesse võtma põhiõigusi, eelkõige eraelu puutumatuse ja perekonnaelu kaitstuse õigust. Seni ei ole komisjon selle sätte rakendamisega probleeme tuvastanud.

Pettus, mugavusabielu või -kooselu või -lapsendamine – artikli 16 lõige 4

Kõnealune säte võimaldab liikmesriikidel teostada erikontrolle, kui on põhjust kahtlustada, et tegemist on pettuse või mugavusabielu või -kooselu või -lapsendamisega. Iga riiklik süsteem sisaldab norme, et takistada perekonna taasühinemist juhul, kui peresuhete ainueesmärk on elamisloa saamine. Seda võimalust rakendatakse enamiku liikmesriikide siseriiklikes õigusaktides[84]. Teised[85] kohaldavad sätet osaliselt, mis ei ole komisjoni jaoks probleem.

Hiljutises eelotsusetaotluses[86] paluti Euroopa Liidu Kohtul täpsustada, kas artikli 16 lõike 2 punkti a tuleb tõlgendada nii, et see välistab elamisloa tühistamise, kui kõnealuse elamisloa saamine põhines valeandmetel, kuid pereliige ei olnud pettusest teadlik.

Tasud

Peaaegu kõigis liikmesriikides peavad taotlejad maksma tasu. Kogusumma erineb olenevalt liikmesriigist: keskmiselt on tasu 50 ja 150 euro vahel. Direktiiv ei ütle menetluse käigus makstavate haldustasude kohta midagi. Nagu on aga märgitud komisjoni 2008. aasta aruandes, ei tohiks liikmesriigid kehtestada tasusid viisil, mis võib kahjustada direktiivi „kasulikku mõju“.

„Integratsioonieksamite“ kulude kohta leidis Euroopa Liidu Kohus, et kuigi liikmesriikidel on õigus nõuda kolmandate riikide kodanikelt mitmesuguseid tasusid, mis on seotud direktiivi artikli 7 lõike 2 kohaselt vastu võetud integratsioonimeetmetega, ja määrata kindlaks nende lõivude suurus, siis kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei tohi nende lõivude suuruse kindlaksmääramise eesmärk olla perekonna taasühinemise võimatuks või ülemäära raskeks muutmine.

See oleks nii juhul, kui integratsioonieksami tegemise lõiv on ülemäära suur, nii et see avaldab asjaomastele kolmandate riikide kodanikele märkimisväärset finantsmõju[87].

---

82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

83 BG, EE, HR, NL, SI.

84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

85 EL, FI, LT, PL, SK.

86 Pooleliolev kohtuasi, Euroopa Liidu Kohus, Y. Z. ja teised, C-557/17.

87 Euroopa Liidu Kohtu otsus K ja A, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, punktid 64 ja 65.

Kirjalik teade ja menetluse pikkus – artikli 5 lõige 4

Artikli 5 lõike 4 esimese lõigu kohaselt on liikmesriigi pädeval asutusel kohustus teatada taotluse esitajale oma otsusest kirjalikult võimalikult kiiresti ja igal juhul hiljemalt üheksa kuud pärast taotluse esitamise kuupäeva. Enamik liikmesriike täidab seda sätet, kohaldades üheksa kuu nõude kohaseid tähtaegu. Teise lõigu kohaselt võib tähtaega taotluse läbivaatamise keerukusega seotud erandlikel asjaoludel pikendada. Selle sätte rakendamine ei tekita komisjonile muret.

Lapse parimad huvid – artikli 5 lõige 5

Liikmesriigid on vastavalt artikli 5 lõikele 5 kohustatud võtma taotluse läbivaatamisel nõuetekohaselt arvesse alaealiste laste parimaid huvisid. Euroopa Liidu Kohus rõhutas seda kohtuasjades *O. ja S., Maahanmuuttovirasto*[88] ning *parlament vs. nõukogu*[89]. Enamik liikmesriike on seda kohustust täitnud, kuid kõik ei ole seda konkreetselt perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamise eesmärgil üle võtnud. Lapse huvide arvestamise kohustus näib siiski olevat liikmesriikide õigusaktides üldine õiguspõhimõte.

Horisontaalne säte asjaomase kaalutluse kohta – artikkel 17

Euroopa Liidu Kohus on sageli tuletanud meelde kohustust võtta nõuetekohaselt arvesse isiku perekondlike suhete laadi ja tugevust, tema liikmesriigis elamise kestust ning päritoluriigiga perekondlike, kultuuriliste ja sotsiaalsete sidemete olemasolu ning seega vajadust kohaldada juhtumipõhist lähenemisviisi, eriti 2006. aasta kohtuasjas *parlament vs. nõukogu*[90]. Selle kohtuotsuse kohaselt näib, et pelk viitamine Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklile 8 ei ole artikli 17 piisav rakendamine.

Enamik liikmesriike on seda sätet õigesti rakendanud. Kõigi loa andmisest keeldumise, loa tagasivõtmise või loa pikendamisest keeldumise otsuste suhtes tuleb kohaldada proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõtet (ELi õiguse üldpõhimõtted). Kahes pooleliolevas kohtuasjas[91] paluti Euroopa Liidu Kohtul hinnata artikli 17 mõju lubade avaliku korra põhjustel tühistamise kontekstis.

Vaidlustamine – artikkel 18

Üldiselt on kõik liikmesriigid artikli 18 õigesti üle võtnud. Kõik on kehtestanud õiguse vaidlustada otsus vastavalt sellele sättele (kuigi erinevalt). Ei ole tuvastatud ühtegi siseriiklikku sätet, mis oleks liiga koormav või takistaks otsuse vaidlustamist.

Sisenemine liikmesriikide territooriumile ja seal elamine – artiklid 13 ja 15

Lihtsustatud viisamenetlus – artikli 13 lõige 1

Kohe, kui perekonna taasühinemise taotlus on rahuldatud, peavad liikmesriigid lubama pereliikmetel oma territooriumile siseneda ja tagama neile kõik võimalused nõutavate viisade hankimiseks. Enamik liikmesriike on artikli 13 lõike 1 õigesti üle võtnud. Tuleb märkida, et nõutava viisa saamise lihtsustamine on liikmesriikidele kohustuslik.

Elamisloa kestus – artikli 13 lõiked 2 ja 3

Artikli 13 lõikes 2 on sätestatud, et liikmesriigid peavad andma pereliikmetele vähemalt üheaastase ajutise elamisloa, mida on võimalik pikendada. Enamik liikmesriike on selle sätte

88 Euroopa Liidu Kohtu otsus *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 ja 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 Euroopa Liidu Kohtu otsus *parlament vs. nõukogu*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.
90 Sealsamas.
91 Euroopa Liidu Kohtus pooleliolevad kohtuasjad C-381/18 ja 382/18.

õigesti üle võtnud; mõned neist märgivad aga selge sõnaga, et elamisloa minimaalne kehtivusaeg on üks aasta.

Artikli 13 lõikes 3 sätestatakse, et pereliikmetele antud elamisload ei tohi põhimõtteliselt kehtida kauem kui perekonna taasühinemist taotleva isiku elamisluba. Kõik liikmesriigid on selle sätte õigesti üle võtnud.

Sõltumatu elamisluba – artikkel 15

Artikli 15 lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud, et hiljemalt viis aastat pärast liikmesriigis elamist ja tingimusel, et pereliikmele ei ole elamisluba antud muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel, on perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasal või vallalisel elukaaslasel ning täisikka jõudnud lapsel õigus (vajadusel siseriiklike õigusaktide kohaselt nõutava taotluse esitamise korral) eraldi elamisloale. See säte on õigesti lisatud enamiku liikmesriikide õigusaktidesse (hoolimata mõningatest erinevustest perekonnaseisu kestuse või viieaastase ajavahemiku arvestamises, mis ei tekita siiski muret nõuetele vastavuse pärast).

Artikli 15 lõikes 3 on sätestatud võimalus, millega antakse liikmesriikidele õigus väljastada lesestumise, lahutuse, lahuselu või vahetult üleneva või alaneva lähisugulase surma korral (vajadusel siseriiklike õigusaktide kohaselt nõutava taotluse esitamise korral) eraldi elamisluba isikutele, kes on liikmesriigi territooriumile sisenenud seoses perekonna taasühinemisega (seda võimalust võib rakendada ka eriti raskete asjaolude korral). Seda võimalust rakendasid kõik liikmesriigid.

Kahes hiljutises kohtuotsuses,[92] mis puudutasid artiklit 15, selgitas Euroopa Liidu Kohus, et kuigi sõltumatu elamisloa andmine on põhimõtteliselt õigus, mis saadakse pärast seda, kui perekonna taasühinemise põhjusel on riigis elatud viis aastat, on ELi seadusandja lubanud liikmesriikidel siiski kohaldada sellise loa suhtes teatavaid tingimusi, mille ta jättis liikmesriikide otsustada.

Eelkõige kaalus Euroopa Liidu Kohus liikmesriigi võimalust kehtestada perekonna taasühinemise direktiivi artikli 15 kohase eraldi elamisloa saamiseks integratsioonitingimused (kohtuasjad C-257/17 ja C-484/17) ning selgitas, et sellised tingimused on direktiiviga kooskõlas, tingimusel et need on proportsionaalsed: „*Artikli 15 (...) ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad jätta rahuldamata eraldi elamisloa taotluse, mille on esitanud kolmanda riigi kodanik, kes on perekonna taasühinemise raames elanud liikmesriigi territooriumil rohkem kui viis aastat, tuues põhjenduseks, et ta ei ole tõendanud, et ta on edukalt sooritanud integratsioonieksami selle liikmesriigi keele ja ühiskonna tundmise kohta, tingimusel et integratsioonieksami edukalt sooritamise kohustusega seotud konkreetsed tingimused ei lähe kaugemale, kui on vaja, et saavutada eesmärk hõlbustada kolmandate riikide kodanike integreerumist“.*

Kohtuasjas C-257/17 selgitas kohus veel üht menetluslikku üksikasja seoses eraldi lubade väljastamise kuupäevaga ja märkis, et direktiiv ei ole vastuolus siseriiklike õigusaktidega, millega nähakse ette, et eraldi elamisluba ei saa väljastada varem kui kuupäeval, millal seda taotleti.

[92] Euroopa Liidu Kohtu 7. novembri 2018. aasta otsus C ja A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, ning 7. novembri 2018. aasta otsus K, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

Juurdepääs haridusele ja tööle – artikkel 14

Artikli 14 lõikes 1 on sätestatud valdkonnad, kus perekonna taasühinemist taotleva isiku pereliikmeid tuleks kohelda temaga sarnaselt: juurdepääs haridusele, tööle, kutsenõustamisele, alg- ja täiendkoolitusele ning ümberõppele. Lisaks antakse direktiivis liikmesriikidele võimalus võtta kooskõlas siseriikliku õigusega vastu otsus tingimuste kohta, mille alusel pereliikmed võivad teha tasustatavat tööd või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana (artikli 14 lõige 2), ning lubatakse liikmesriikidel piirata tasustatava töö tegemise või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise õigust vahetult ülenevate lähisugulaste või täiskasvanud vallaliste laste puhul, kelle suhtes kohaldatakse artikli 4 lõiget 2 (artikli 14 lõige 3).

Üldiselt on liikmesriigid artikli 14 lõikes 1 sätestatud võrdõiguslikkuse nõuded õigesti üle võtnud, kuid enamik neist[93] ei ole kohaldanud artikli 14 lõikes 2 sätestatud võimalust. Artikli 14 lõikes 3 sätestatud võimaluse on vastu võtnud ainult Slovakkia. Siseriiklikes õigusaktides on neid sätteid sageli rakendatud koos üldise diskrimineerimiskeelu põhimõttega.

Pagulaste perekondade taasühinemine – artiklid 9–12

Direktiivi V peatükis viidatakse mitmetele eranditele, mille alusel kohaldatakse pagulaste perekondade taasühinemise suhtes soodsamaid sätteid, et võtta arvesse nende eriolukorda. Peamised aspektid on esitatud allpool.

Artiklis 10 sätestatakse perekonnaliikmete määratluse kohaldamine pagulaste perekondade taasühinemise suhtes. Selles nähakse ette teatavad erandid ja erieeskirjad, mida kohaldatakse juhul, kui perekonna taasühinemist taotleb saatjata alaealine. Enamik liikmesriike on selle artikli õigesti üle võtnud. Hiljutises eelotsusetaotluses[94] paluti Euroopa Liidu Kohtul selgitada, kas liikmesriikidel on lubatud kasutada artikli 10 lõike 2 sõnastust „võivad anda“ kitsamalt kui direktiivis ette nähtud, ning lubada teiste „ülalpeetavate“ pereliikmete taasühinemist ainult juhul, kui sõltuvus on seotud tervisliku seisundiga.

Artiklis 11 on sätestatud pagulaste taotluse esitamine ja läbivaatamine. Nagu on märgitud artikli 11 lõikes 1, peaks sellise perekonna taasühinemist taotleva isiku perekonna taasühinemise taotluse esitamine ja läbivaatamine, kellele on antud pagulasseisund, toimuma kooskõlas artikliga 5, kui artikli 11 lõikest 2 ei tulene teisiti.

Kooskõlas artikli 11 lõikega 2 peaksid liikmesriigid juhul, kui pagulasel ei ole võimalik esitada peresuhet tõendavaid ametlikke dokumente, võtma arvesse muid tõendeid selle suhte olemasolu kohta. Eitavat otsust ei tohi rajada üksnes tõendavate dokumentide puudumisele. Tuleb rõhutada, et selle sätte praktilisel rakendamisel võivad kergesti tekkida nõuete täitmisega seotud probleemid ning liikmesriigid peaksid jääma pagulastelt dokumentaalsete tõendite saamise küsimuses valvsaks. Kohtuasjas *E.*[95] (pooleli) esitati Euroopa Liidu Kohtule eelnevalt lahendatav küsimus pagulaste kohustuse kohta teha koostööd ja selgitada dokumentaalsete tõendite puudumist. Tõenäoliselt selgitab kohtuotsus seda olulist küsimust.

Artiklis 12 on sätestatud, et mõningaid pagulastele pakutavaid perekonna taasühinemise soodustusi kohaldatakse ainult juhul, kui perekonna taasühinemise taotlus esitatakse kolme kuu jooksul pärast pagulasseisundi andmist. Hiljutises kohtuasjas[96] kinnitas Euroopa Liidu Kohus põhimõtteliselt selle piirangu absoluutset laadi, kuid rõhutas, et seda ranget reeglit ei saa kohaldada olukordade suhtes, kus konkreetsed asjaolud muudavad taotluse hilinenud esitamise objektiivselt vabandatavaks.

---

93 Välja arvatud BE, BG, CY, EL, LU, MT.

94 Pooleliolev kohtuasi, Euroopa Liidu Kohus, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-519/18.

95 Euroopa Liidu Kohus, C-635/17 (pooleliolev kohtuasi).

96 Euroopa Liidu Kohtu 7. novembri 2018. aasta otsus K ja B, (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

III. JÄRELDUSED

Alates 2008. aastast on perekonna taasühinemise direktiivi rakendamise olukord paranenud, seda ka tänu komisjoni algatatud rikkumismenetlustele ja 2014. aastal avaldatud suunistele ning Euroopa Liidu Kohtu arvukatele otsustele. Liikmesriigid on teinud suuri jõupingutusi oma siseriiklike õigusaktide parandamiseks ja kohandamiseks, et need vastaksid direktiivi nõuetele.

Oma 2008. aasta esimeses aruandes direktiivi rakendamise kohta tõi komisjon esile mitu rakendamisega seotud problemaatilist küsimust seoses viisalihtsustuse, eraldi elamislubade, pagulasi puudutavate soodsamate sätete, lapse parimate huvide ja õiguskaitsevahenditega. Siiski kerkisid need küsimused üles peamiselt ülevõtmise õiguslike aspektide kontekstis, sest liikmesriikidel ei olnud nende õigusnormide praktilise rakendamisega veel pikaajalist kogemust.

Komisjoni 2014. aasta teatises, mis oli direktiivi kohaldamise juhiseks, tõsteti esile liikmesriikide õigusaktides püsivaid probleeme, eelkõige mõned selgelt väljajoonistunud valdkondadeülesed problemaatilised küsimused, näiteks integratsioonimeetmed, stabiilne ja korrapärane sissetulek, vajadus võtta arvesse lapse parimaid huve ja pagulaste perekondade taasühinemise suhtes kohaldatavad soodsamad sätted.

Neli aastat hiljem on need põhiküsimused endiselt väljakutseks mõnele liikmesriigile, kes peaksid jätkuvalt püüdma direktiivi tõhusalt kohaldada, pöörates erilist tähelepanu perekonnaelu austamise põhiõigusele, lapse õigustele ja tõhusa õiguskaitsevahendi õigusele.

Peale selle, nagu on märgitud nii 2008. aasta aruandes kui ka 2014. aasta teatises, ei tohiks direktiivi sõnastus, mis jätab liikmesriikidele selle rakendamisel asjakohase kaalutlusruumi, leevendada standardeid, kohaldades teatavate perekonna taasühinemise õiguse teostamisega seotud nõuete suhtes liiga laialt või ebaproportsionaalselt „võivad anda“ tüüpi sätteid. ELi õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige proportsionaalsust ja õiguskindlust, tuleb pidada siseriiklike sätete direktiivile vastavuse hindamisel peamiseks aluseks.

ELi aluslepingute järelevalvajana jälgib komisjon korrapäraselt direktiivi õiguslikku ja praktilist rakendamist liikmesriikides, eriti käesolevas aruandes esile tõstetud küsimustes. Kuna perekondade taasühinemine on ELi jaoks rändepoliitika raames suur väljakutse, jätkab komisjon siseriiklike õigusaktide ja haldustavade hoolikat jälgimist ning võib kaaluda asjakohaseid meetmeid kooskõlas oma ELi aluslepingute kohaste volitustega, sealhulgas vajaduse korral rikkumismenetluste algatamist.