Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GIOVANNI PITRUZZELLA
esitatud 11. juulil 2019[1]

Liidetud kohtuasjad C-381/18 ja C-382/18

G.S. (C-381/18)
V.G. (C-382/18)
versus
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

Eelotsusetaotlus – Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Sisserändepoliitika – Perekonna taasühinemise õigus – Perekonnaga taasühinemise õiguse teostamiseks nõutud tingimused – Pereliikme elamisloa tühistamine või pikendamisest keeldumine avaliku korra kaalutlustel – Mõiste „avaliku korra kaalutlused“

1. Kuigi nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiviga 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta[2] võib panna liikmesriikidele täpseid positiivseid kohustusi, millele vastavad selgelt määratletud subjektiivsed õigused[3], võimaldab see liikmesriikidel teatavatel juhtudel perekonna taasühinemist ka keelata. Tekib seega küsimus, millistes piirides tuleb nende kaalutlusõigust kasutada. Käesolevas kahes liidetud kohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul kindlaks määrata, kas liikmesriikide ametiasutused, kui nad teevad otsuse, millega jäetakse Euroopa Liitu sisenemise taotlus rahuldamata, tühistatakse või jäetakse pikendamata elamisluba avaliku korra kaalutlustel, peavad tuginema kolmanda riigi kodaniku isiklikule käitumisele, kes on mõne teise, juba liidu territooriumil seaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku pereliige, ja kas selline käitumine peab tingimata kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu ühiskonna põhihuvidele.

I. Õiguslik raamistik

A. Direktiiv 2003/86

2. Direktiivi 2003/86 artikli 3 lõikes 3 on ette nähtud, et „[k]äesolevat direktiivi ei kohaldata liidu kodanike pereliikmete suhtes.“

3. Direktiivi artikli 6 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. „Liikmesriigid võivad pereliikmete taotluse nende territooriumil sisenemise ja seal elamise kohta tagasi lükata seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervisega.

1 Algkeel: prantsuse.

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

3 Vt 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

2. Liikmesriigid võivad pereliikme elamisloa tühistada või keelduda selle pikendamisest seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervisega.

Vastavat otsust tehes kaalub liikmesriik lisaks artiklis 17 sätestatule pereliikme poolt avaliku korra või avaliku julgeoleku vastu sooritatud õiguserikkumise raskust või laadi või selle isikuga seotud ohte.“

4. Sama direktiivi artiklis 17 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid 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.“

B. Madalmaade õiguse hindamise raamistik

5. Riigisisese õiguse hindamise raamistik, mida Madalmaade ametiasutused kasutavad liidu territooriumil juba viibiva oma pereliikmega taasühineda sooviva kolmanda riigi kodaniku riiki sisenemise ja elamisloa taotluse üle otsustamiseks, tuleneb 23. novembri 2000. aasta määruse välismaalaste seaduse rakendamise kohta (Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „Vb 2000“)[4] artiklist 3.77 ja 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „Vw 2000“)[5] artikli 16 lõike 1 punktist d. Sellise taotluse võib rahuldamata jätta avalikku korda ähvardava ohu põhjusel, kui sellele kolmanda riigi kodanikule on kuriteo või süüteo eest mõistetud üldkasulik töö või mittetingimisi trahv. Eelotsusetaotlusest kohtuasjas C-382/18 ilmneb, et reegel, et kui viimase kuriteo või süüteo kuupäevast on möödunud viis aastat, siis ei saa taotlust enam rahuldamata jätta, ei kehti kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on süüdi mõistetud korduva süüteo eest.

6. Riigisisese õiguse hindamise raamistik, mida kasutavad Madalmaade ametiasutused, kui neil tuleb otsustada direktiivi 2003/86 tähenduses pereliikme riigis elamise loa tühistamise või sellise loa pikendamisest keeldumise üle, tuleneb Vb 2000 artiklist 3.86 ja Vw 2000 artiklist 19 nende koostoimes. Selle hindamisraamistiku kohaselt võib perekonna taasühinemiseks antud elamisloa tühistada või selle pikendamisest keelduda, kui esineb oht avalikule korrale, kui kolmanda riigi kodanikule, kes soovib taasühineda liidu territooriumil viibiva pereliikmega, mõistetud karistus on piisavalt range võrreldes tema seadusliku viibimisega Madalmaades. Seda karistuse kestuse ja riigis elamise kestuse vahekorda nimetatakse „proportsionaalseks skaalaks“[6].

II. Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

A. Kohtuasi C-381/18

7. G.S. on India kodanik, kellel on tavaline piiratud kestusega elamisluba perekonna taasühinemiseks Madalmaades alates 2009. aastast. Luba pikendati 9. märtsil 2010 kuni 28. augustini 2014. 2012. aastal mõisteti G.S. Šveitsis nelja aasta ja kolme kuu pikkune vangistus uimastiäris osalemise eest seoses tegudega, mis toimusid hiljemalt 2010. aasta septembris.

4 *Stb*. 2000, 497.

5 *Stb*. 2000, 495.

6 Selle proportsionaalse skaala kohta vt täpsemalt käesoleva ettepaneku punkt 61.

8. Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär (staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, edaspidi „riigisekretär“) tühistas 24. septembri 2015. aasta otsusega tavalise piiratud kestusega elamisloa, jättis selle loa pikendamise taotluse rahuldamata ja kehtestas nimetatud isikule sisenemiskeelu. Riigisekretär asus 21. oktoobril 2016 seisukohale, et ajutise elamisloa tühistamise ja selle loa pikendamisest keeldumise otsuse peale esitatud vaie ei ole põhjendatud. Samas pidas ta G.S-i kaebust talle kehtestatud sisenemiskeelu vastu põhjendatuks. Seejärel kuulutas riigisekretär G.S-i soovimatuks isikuks.

9. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja, Madalmaad) leidis 3. veebruari 2017. aasta otsuses, et riigisekretär ei ole, vastupidi sellele, mida väitis G.S., tuginedes nimelt Euroopa Kohtu otsustele Zh. ja O.[7] ning T.[8], kohustatud avaliku korra kaalutlustel elamisloa tühistamise ja selle pikendamisest keeldumise otsust põhjendama asjaoluga, et G.S-i käitumine kujutab tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab ühiskonna põhihuvi. Esimese astme kohus otsustas seega, et riigisekretär oli täitnud direktiivi 2003/86 artiklis 6 ette nähtud põhjendamiskohustust, viidates G.S-i süüdimõistmisele Šveitsis ja asjaolule, et toime pandud süütegu peeti eriti raskeks selle tagajärgede tõttu Madalmaade ühiskonnale. See kohus otsustas samuti, et direktiivi 2003/86 artikli 17 nõuded olid täidetud.

10. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus algatatud vaidluses on küsimus selles, kas liidu territooriumil viibiva kolmanda riigi kodaniku pereliikme elamisloa tühistamist või selle pikendamisest keeldumist tuleb juhul, kui selle põhjenduseks tuuakse avaliku korra kaalutlused, põhjendada direktiivi 2003/86 artikli 6 lõike 2 kohaselt asjaomase pereliikme isikliku käitumisega, mis peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Selles suhtes järeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus kohtuotsustest Zh. ja O.[9] ning T.[10], et Euroopa Kohus nõuab igal üksikjuhul eraldi hindamist ja piirab liikmesriikide kaalutlusõigust, kui tehtav otsus kujutab endast liidu õigusega ette nähtud erandit. Perekonna taasühinemiseks saadud elamisloa pikendamisest keeldumist või selle tühistamist võib aga tõlgendada kui otsust, millega tehakse erand põhimõttelisest reeglist, milleks on toetada perekonna taasühinemist. Kuna direktiivi 2003/86 eesmärk on soodustada perekonna taasühinemist, ei piisa perekonna taasühinemiseks antud elamisloa tühistamise või selle pikendamisest keeldumise otsuse põhjendamiseks ainult avalikule korrale tuginemisest. Selle kohtu sõnul tuleneb Euroopa Kohtu praktikast samuti, et Euroopa Kohus nõuab igal juhul[11], et ametiasutused võtavad aluseks isiku isikliku käitumise, mis peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab ühiskonna põhihuvi.

11. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus märgib siiski, et proportsionaalne skaala, millest Madalmaade ametiasutused oma otsuste tegemisel juhinduvad, näib tagavat esinevate huvide piisava kaalumise Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktika, eriti kohtuotsustest Boultif *vs*. Šveits ja Üner *vs*. Madalmaad[12] tuleneva praktika tähenduses. Selle kohtu sõnul tuleneb kohtuotsusest parlament *vs*. nõukogu,[13] et Euroopa Kohus rahuldub niisuguse kaalumisega, sest ta on selles kohtupraktikas otsustanud, et liikmesriikide kaalutlusõigus neile direktiivist 2003/86 tulenevate kohustuste täitmise raames ei erine sellest, mis neil on EIK praktika kohaselt, mis käsitleb 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklit 8.

7 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-554/13, EU:C:2015:377).

8 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-373/13, EU:C:2015:413).

9 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-554/13, EU:C:2015:377).

10 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-373/13, EU:C:2015:413).

11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb siinkohal eelkõige 24. juuni 2015. aasta kohtuotsusele T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 79) ja 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsusele N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 65).

12 Vastavalt EIK 2. augusti 2001. aasta otsus (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300) ja EIK 18. oktoobri 2006. aasta otsus (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), edaspidi vastavalt „kohtuotsus Boultif“ ja „kohtuotsus Üner“.

13 27. juuni 2006. aasta kohtuotsus (C-540/03, EU:C:2006:429).

12. Selles olukorras otsustas Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada otsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 11. juunil 2018, Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2003/86] artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et pereliikme elamisloa avaliku korra kaalutlustel tühistamise või selle pikendamisest keeldumise otsust on vaja põhjendada sellega, et asjaomase pereliikme isiklik käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi?

2. Kui esimesele küsimusele tuleb vastata eitavalt, siis millised põhjendamisnõuded on direktiivi [2003/86] artikli 6 lõike 2 alusel kohaldatavad pereliikme elamisloa avaliku korra kaalutlustel tühistamise või selle pikendamisest keeldumise otsusele?

Kas nõukogu direktiivi [2003/86] artikli 6 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi praktika, mille kohaselt pereliikme elamisloa võib avaliku korra kaalutlustel tühistada või selle pikendamisest keelduda, kui asjaomasele pereliikmele määratud karistus või julgeolekumeede on Madalmaades seadusliku elamise kestust arvestades piisavalt range […], kusjuures EIK otsustes [Boultif ja Üner] välja töötatud kriteeriumide alusel toimub huvide kaalumine, mille käigus kaalutakse ühelt poolt asjaomase pereliikme huvi perekonna taasühinemise vastu Madalmaades ja teiselt poolt Madalmaade riigi huvi avaliku korra kaitse vastu?“

B. Kohtuasi C-382/18

13. V.G. on Armeenia kodanik, kes elas Madalmaades aastatel 1999–2011, osaliselt seaduslikult. 2011. aastal anti ta seoses uimastikuritegudega üle Armeenia ametivõimudele. 28. juulil 2016 esitas V.G. abikaasa, kes on Madalmaade kodanik ja elanik, riigisekretärile perekonna taasühinemise eesmärgil direktiivi 2003/86 artikli 6 lõike 1 tähenduses riiki sisenemise ja ajutise elamisloa taotluse.

14. Pärast riigisisese õiguse hindamise raamistiku rakendamist keeldus riigisekretär 19. septembri 2016. aasta otsusega taotletud loa andmisest avaliku korra kaalutlustel. Ta tugines eelkõige asjaolule, et V.G-le oli aastatel 2000, 2008 ja 2009 karistuseks mõistetud rahatrahvid ja 2010. aastal üldkasulik töö. Põhimõte, et kui viimase kuriteo või süüteo kuupäevast on möödunud viis aastat, ei saa enam perekonna taasühinemise taotlust rahuldamata jätta, V.G. kohta ei kehti, kuna ta on süüdi mõistetud korduvate süütegude eest. Olles kaalunud eri huvisid, võttes arvesse toimepandud süütegude laadi, peresidemete laadi ja tugevust, liikmesriigis elamise kestust ning pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu V.G. päritolumaaga, leidis riigisekretär, et nimetatud isik kujutab ohtu avalikule korrale.

15. Pärast seda, kui riigisekretär oli V.G. vaide tema otsuse peale rahuldamata jätnud, esitas V.G. kaebuse rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamile (Haagi esimese astme kohus, Amsterdami kohtumaja, Madalmaad), kes tunnistas selle 23. juuni 2017. aasta otsusega põhjendamatuks. Esimese astme kohus ei nõustunud V.G. argumendiga, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb iga kord, kui individuaalset riiki sisenemise keelu otsust põhjendatakse avaliku korra kaalutlustega, kontrollida, kas asjaomase välismaalase isiklik käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Esimese astme kohus otsustas nimelt, et kohtuotsuse Fahimian [14] tähendus ei ole selline. Ta juhtis ka tähelepanu sellele, et direktiivi 2003/86 artiklis 6 eristatakse riiki sisenemise ja riigis elamise taotluse tagasilükkamist (sama direktiivi artikli 6 lõige 1) ja elamisloa tühistamist või selle pikendamisest keeldumist (sama direktiivi artikli 6 lõige 2), mis tema sõnul ainsana nõuab, et arvesse tuleb võtta avaliku korra rikkumise tõsidust või laadi või ohtusid, mida liidu territooriumil juba viibiv välismaalane võib põhjustada.

14 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus (C-544/15, EU:C:2017:255).

16. V.G. esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Sellel kohtul tekib kõigepealt küsimus, kas Euroopa Kohus on pädev tema küsimustele vastama, arvestades, et direktiiv 2003/86 ei ole vastavalt selle artiklile 3 liidu kodanike pereliikmete suhtes kohaldatav, kuid riigisisese seadusandja kavatsus muuta see direktiiv kohaldatavaks olukordades, kus perekonna taasühinemist taotlev isik on Madalmaade kodanik, kes ei ole kasutanud liikumisvabadust, on selge ja tingimusteta. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Euroopa Kohtu pädevus tõlgendada direktiivi 2003/86 artiklit 6 kohtuasja C-382/18 kontekstis võimaldab tal tagada selle sätte ühetaolise tõlgendamise, mis on selle sättega reguleeritud olukordade võrdse kohtlemise sünonüüm, tulenevad eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused kohtuotsusest Nolan [15], milles Euroopa Kohus otsustas, et liidul ei ole huvi tagada niisugune akti ühetaoline tõlgendamine olukordades, mille on liidu seadusandja nimetatud õigusakti kohaldamisalast sõnaselgelt välja jätnud.

17. Kui oletada, et Euroopa Kohus tunnistab ennast pädevaks, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohtus seejärel, kas direktiiviga 2003/86 antud perekonna taasühinemise õiguse alusel kolmanda riigi kodanikule riiki sisenemise ja riigis elamise loa andmisest keeldumist, kui selle põhjenduseks tuuakse avaliku korra kaalutlused, tuleb direktiivi 2003/86 artikli 6 lõike 1 kohaselt põhjendada asjaomase pereliikme, kes soovib liidu territooriumile siseneda, isikliku käitumisega, mis peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Selles suhtes nõustub eelotsusetaotluse esitanud kohus analüüsiga, mille esitas selles kohtus riigisekretär ja mille kohaselt tuleb juhinduda kohtuotsustest Koushkaki [16] ja Fahimian [17], et järeldada, et liikmesriikide ametiasutustel on suur kaalutlusõigus. Need ametiasutused peaksid läbi viima samad keerulised hindamised, milles oli küsimus kohtuotsuses Koushkaki [18], et hinnata, kas pereliikme riiki sisenemise ja seal elamise taotluse võib jätta rahuldamata avaliku korra kaalutlustel. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on direktiivi 2003/86 artikli 6 lõike 1 alusel isikute kohta, kes ei viibi veel liidu territooriumil, vastu võetud otsuste ja sama direktiivi artikli 6 lõike 2 alusel isikute kohta, kellel on juba liidus elamise luba, tehtud otsuste vahel vahe. Kuna viimaste puhul oleks tegemist juba eksisteeriva pereelu lõpetamisega, tuleks hinnata avaliku korra rikkumiste laadi ja raskusastet põhjalikumalt. V.G. olukord kuulub aga direktiivi 2003/86 artikli 6 lõike 1 kohaldamisalasse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et riigisisese õiguse hindamise raamistik, millest Madalmaade ametiasutused otsuse tegemisel juhinduvad, ei lähe küll nii kaugele, et nõuda, et riigi ametiasutused põhjendaksid oma keeldumisotsust taotleja isikliku käitumisega, mis peaks kujutama tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu mõnele ühiskonna põhihuvile, kuid näib tagavat esinevate huvide piisava kaalumise EIK praktika tähenduses, eriti selle tähenduses, mis tuleneb kohtuotsustest Boultif ja Üner. Seega võttis riigisekretär tema hinnangul nõuetekohaselt arvesse V.G-le tema varasema Madalmaades elamise ajal mõistetud karistusi ning kaalus ühelt poolt selle isiku ja tema liidu territooriumil viibiva pereliikme huvi elada pereelu Madalmaades ning teiselt poolt Madalmaade huvi kaitsta oma avalikku korda.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on siiski kahtlusi, kas selline seisukoht on põhjendatud, sest on ka teistsugune kohtupraktika suund, mis väljendub kohtuotsustes Zh. ja O. [19], T. [20] ja N. [21], millest tuleneb, et keeldumisotsuse puhul, mille põhjenduseks tuuakse avalik kord, on *igal juhul* nõutav, et see peab olema põhjendatud asjaomase pereliikme isikliku käitumisega, mis peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Otsusele, millega tehakse erand perekonna taasühinemise põhiõigusest, kehtib nendel tingimustel tugevdatud põhjendamisnõue [22].

15 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus (C-583/10, EU:C:2012:638).

16 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus (C-84/12, EU:C:2013:862).

17 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus (C-544/15, EU:C:2017:255).

18 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus (C-84/12, EU:C:2013:862).

19 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-554/13, EU:C:2015:377).

20 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-373/13, EU:C:2015:413).

21 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

22 Kohus tugineb ka 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsusele Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

19. Selles olukorras otsustas Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada otsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 11. juunil 2018, Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Kohus on direktiivi [2003/86] artikli 3 lõiget 3 ja 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsust Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) arvestades pädev vastama Madalmaade kohtu esitatud eelotsuse küsimustele, kuidas tõlgendada nimetatud direktiivi sätteid kohtuasjas, mille ese on riigi territooriumile sisenemise ja seal elamise taotlus, mille on esitanud Madalmaade kodakondsust omava taasühinemist taotleva isiku pereliige, lähtudes asjaolust, et direktiiv on tunnistatud Madalmaade õiguses selliste pereliikmete suhtes vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks?

2. Kas direktiivi [2003/86] artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et otsust jätta pereliikme taotlus riigi territooriumile siseneda ja seal elada avaliku korra kaalutlustel rahuldamata tuleb põhjendada sellega, et asjaomase välismaalase konkreetsest käitumisest lähtub tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi?

3. Kui teisele küsimusele tuleb vastata eitavalt, siis millised põhjendamisnõuded tulenevad direktiivi [2003/86] artikli 6 lõikest 1 pereliikme esitatud riigi territooriumile sisenemise ja seal elamise taotluse avaliku korra kaalutlustel rahuldamata jätmise otsusele?

   Kas direktiivi [2003/86] artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi praktika, mille kohaselt pereliikme taotluse riigi territooriumile siseneda ja seal elada võib jätta avaliku korra kaalutlustel rahuldamata, kui isik on asjaomases liikmesriigis varasema viibimise ajal kriminaalkorras süüdi mõistetud, kusjuures EIK otsustes [Boultif] ja [Üner] välja töötatud kriteeriumide alusel toimub huvide kaalumine, mille käigus kaalutakse ühelt poolt asjaomase pereliikme ja asjaomase taasühinemist taotleva isiku huvi perekonna taasühinemise vastu Madalmaades ja teiselt poolt Madalmaade riigi huvi avaliku korra kaitse vastu?“

III. Menetlus Euroopa Kohtus

20. Euroopa Kohtu presidendi 3. juuli 2018. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-381/18 ja C-382/18 menetluse kirjaliku ja suulise osa ning kohtuotsuse huvides.

21. Kirjalikud seisukohad on esitanud G.S., V.G., Madalmaade, Saksamaa ja Poola valitsus ning Euroopa Komisjon.

22. Euroopa Kohtus 2. mail 2019 peetud kohtuistungil kuulati ära G.S., V.G., Madalmaade ja Saksamaa valitsuse ning komisjoni suulised seisukohad.

IV. Õiguslik analüüs

A. Esimene küsimus kohtuasjas C-382/18

23. Küsimuse, kas Euroopa Kohus on pädev tõlgendama direktiivi 2003/86 sellistes olukordades nagu kohtuasjas C-382/18 – milles on perekonna taasühinemist taotlev Madalmaade kodanik, kes ei ole kasutanud oma liikumisvabadust, ja tema kolmanda riigi kodanikust pereliige –, kuigi selle direktiivi artikli 2 punktist c koostoimes artikli 3 lõikega 3 tuleneb, et seda direktiivi liidu kodaniku pereliikmete

suhtes ei kohaldata [23], võib kergesti lahendada, lähtudes kohtuotsusest C ja A [24], milles Euroopa Kohus juba vastas sama eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlusele, kes on esitanud käesolevad eelotsusetaotlused. Viimane märgib muide oma eelotsusetaotluses, et Euroopa Kohtu pädevuse küsimuse põhjendused on suures osas samad mis tema taotluses kohtuasjas C ja A [25].

24. Kohtuotsuse C ja A [26] punktidest 28–44 tuleneb, et kuigi liidu seadusandja on sõnaselgelt välistanud direktiivi 2003/86 kohaldamise kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on liidu kodaniku pereliige, kui see liidu kodanik ei ole kasutanud liikumisvabadust, on Euroopa Kohus pädev lahendama liidu õiguse sätteid käsitlevat eelotsusetaotlust olukorras, kus põhikohtuasja asjaolud ei ole küll otseselt liidu õiguse kohaldamisalas, kuid liidu õigusnormid on riigisisese õigusega muudetud kohaldatavaks seeläbi, et riigisiseses õiguses on viidanud nende sisule. Sellises olukorras on liidul nimelt kindel huvi vältida lahknevaid tõlgendusi tulevikus ja tagada asjaomaste liidu õigusnormide ühetaoline tõlgendamine. Euroopa Kohus otsustas, et niisugune huvi ei varieeru „vastavalt sellele, kas asjakohase sätte kohaldamisala on piiritletud positiivse määratlusega või erandite kindlaksmääramisega, sest kasutada võib ükskõik kumba normitehnilist võtet“ [27].

25. On selge, et riigi seadusandja on ette näinud perekonna taasühinemise juhtudel, kui perekonna taasühinemist taotlev isik on Madalmaade kodanik, kes ei ole kasutanud oma liikumisvabadust ja kes soovib, et temaga ühineks tema riigi territooriumil kolmanda riigi kodanik, tuleb täita direktiivi 2003/86 nõudeid. Seega ja arvestades kohtuotsusest C ja A [28] tulenevat, on Euroopa Kohus ELTL artikli 267 alusel pädev tõlgendama direktiivi 2003/86 artiklit 6 lõiget 1 sellistes olukordades nagu põhikohtuasjas, kus eelotsusetaotluse esitanud kohus peab otsustama kolmanda riigi kodanikule, kes on sellise liidu kodaniku pereliige, kes ei ole kasutanud oma õigust vabalt liikuda, riiki sisenemise ja riigis elamise loa andmisest keeldumise üle, kuna riigisiseses õiguses on tehtud see õigusnorm sellistele olukordadele vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks.

B. Ülejäänud eelotsuse küsimused

26. Teen ettepaneku käsitleda kohtuasjades C-381/18 ja C-382/18 tõstatatud küsimusi koos, arvestades nende ühist teemat seoses riikide ametiasutuste kaalutlusruumi kindlaksmääramisega, kui need asutused toovad kas kolmanda riigi kodanikul, kes on teise, direktiivi 2003/86 kohaldamisalasse kuuluva kolmanda riigi kodaniku pereliige, liikmesriigi territooriumile sisenemise keelamiseks (kohtuasi C-382/18) või sellise pereliikme elamisloa pikendamisest keeldumiseks või selle loa tühistamiseks (kohtuasi C-381/18) põhjenduseks avaliku korra kaalutlused.

27. Pealegi tuleneb teisest küsimusest kohtuasjas C-381/18 ja kolmandast küsimustest kohtuasjas C-382/18, nagu ma aru saan, et need ei puuduta põhjendamiskohustust kui sellist, vaid neis palutakse pigem Euroopa Kohtul kindlaks määrata kriteeriumid, millest peavad liikmesriikide ametiasutused avaliku korra kaalutlustel riiki sisenemise keelamise, elamisloa pikendamata jätmise või tühistamise otsuste tegemisel juhinduma.

28. Alustaksin analüüsimist direktiivi 2003/86 grammatilisest, ajaloolisest ja teleoloogilisest tõlgendamisest, enne kui asun kontrollima nõuet, et süüdimõistmise korral peab esinema tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi, Euroopa Kohtu praktikas. Seejärel peatun enne meie kahes kohtuasjas vajalike järelduste tegemist võimalikel piirangutel, mis on seatud riikide ametiasutuste kaalutlusruumile lisaks sellise ohu nõudele.

23 Vt 8. mai 2013. aasta kohtuotsus Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 27).

24 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus (C-257/17, EU:C:2018:876).

25 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus (C-257/17, EU:C:2018:876).

26 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus (C-257/17, EU:C:2018:876).

27 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus C ja A (C-257/17, EU:C:2018:876, punkt 39).

28 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus C ja A (C-257/17, EU:C:2018:876).

1. Direktiivi 2003/86 grammatiline, ajalooline ja teleoloogiline tõlgendamine

29. Direktiivis 2003/86 on sätestatud perekonna taasühinemise õigus kolmandate riikide kodanikele, kes on elanud teatud aja jooksul seaduslikult liidu territooriumil. Selle õiguslik alus on EÜ artikli 63 punkti 3 alapunkt a, mis nägi ette, et võetakse „sisserändepoliitikat käsitlevad meetmed“, eelkõige järgmises valdkonnas: „sissesõidu- ja elamistingimused ning selle korra normid, mille kohaselt liikmesriigid väljastavad pikaajalisi viisasid ja elamislube, sealhulgas neid, mille eesmärk on perekondade taasühinemine“.

30. Direktiivi 2003/86 põhjenduses 2 on meelde tuletatud, et „[p]erekonna taasühinemist käsitlevad meetmed tuleks vastu võtta kooskõlas kohustusega kaitsta perekonda ja austada pereelu, mis on sätestatud paljudes rahvusvahelise õiguse aktides“. Täpsemalt on selles põhjenduses sõnaselgelt viidatud EIÕK artiklile 8, millest lähtuvalt tuleb direktiivi tõlgendada, nagu ka lähtuvalt Euroopa Liidu põhiõiguste hartast (edaspidi „harta“)[29]. Direktiivis on samuti meelde tuletatud, et perekonna taasühinemine on „vajalik pereelu võimaldamiseks“ ja „aitab liikmesriigis viibivate kolmandate riikide kodanike integreerumist hõlbustades ühiskonnakultuurilise stabiilsuse loomist“[30]. Perekonna taasühinemist võib keelata „nõuetekohaselt põhjendatud alustel“,[31] näiteks kui isik, kes soovib luba *taasühineda* liidus, ohustab avalikku korda[32]. Selle direktiivi kohaselt võib mõiste „avalik kord“ osas võtta arvesse süüdimõistmist raske kuriteo eest[33].

31. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale ei tule liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka selle konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa see säte on[34].

32. Siinkohal tuleks märkida, et direktiivi 2003/86 artikkel 6, mida palutakse praegu tõlgendada, kuulub selle direktiivi IV peatükki „Perekonna taasühinemise õiguse kasutamise nõuded“. Selle artikli lõige 1 reguleerib pereliikme riiki sisenemise ja seal elamise taotluse tagasilükkamise juhtumeid ja näeb ette, et liikmesriigid võivad sellise taotluse tagasi lükata avaliku korra kaalutlustel. Kõnealuse artikli lõige 2 reguleerib perekonna taasühinemiseks antud loa tühistamise või pikendamisest keeldumise juhtusid, nähes ette, et liikmesriigid võivad selle loa tühistada või keelduda selle pikendamisest samuti avaliku korra kaalutlustel[35]. Selles lõikes sisaldub täiendav täpsustus, millega kohustatakse liikmesriike otsustusõiguse kasutamisel arvesse võtma pereliikme poolt „avaliku korra […] vastu sooritatud õiguserikkumise raskust või laadi“ või selle isikuga „*seotud ohte*“[36], kelle luba tühistatakse või keeldutakse pikendamast. Direktiivi 2003/86 artiklis 6 ega preambulis ei ole mõistet „avaliku korra kaalutlused“ määratletud.

29 Vt 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 44).

30 Direktiivi 2003/86 põhjendus 4.

31 Direktiivi 2003/86 põhjendus 14.

32 Vt direktiivi 2003/86 põhjendus 14.

33 Vt direktiivi 2003/86 põhjendus 14.

34 Vt rohke kohtupraktika hulgast 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 58) ja 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

35 Direktiivi 2003/86 artikli 6 lõike 2 esimene lõik.

36 Kohtujuristi kursiiv.

33. Direktiivi 2003/86 artikli 6 sõnastusest ja ülesehitusest tuleneb, et liidu seadusandja nägi riiki sisenemise ja riigis elamise keelu puhul ette teistsuguse regulatsiooni kui elamisloa avaliku korra kaalutlustel tühistamise või pikendamata jätmise juhtudel. Selle artikli tekstist ei selgu siiski, et ühel või teisel juhul oleks tingimuseks seatud, et asjaomase isiku isiklik käitumine peab endast kujutama tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Väljendi „seotud ohud" kasutamine, ilma et see oleks määrav, näib viitavat pigem potentsiaalsele kui kindlaks osutunud ohule [37].

34. Direktiivi 2003/86 ajaloolisel tõlgendamisel ilmneb, et kuigi direktiivi ettepanekus oli ette nähtud, et direktiivis nimetatakse niisugust käitumist sõnaselgelt, ei olnud liidu seadusandja lõplik valik selline [38]. Seadusandja ei kavatsenud selle direktiivi artikli 6 lõikes 1 ega lõikes 2 osutatud juhtudel piirata avaliku korra kaalutlusi, millele liikmesriikide ametiasutused võivad tugineda, ainult juhtudega, kui asjaomase pereliikme isiklik käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi.

35. Komisjoni 2000. aastal, veidi pärast seda, kui ta oli avaldanud oma kolm direktiiviettepanekut seadusliku sisserände kohta, avaldatud dokumendis „Seos sisejulgeoleku tagamise ning rahvusvahelistele kaitsekohustustele ja instrumentidele vastavuse vahel" on küll nimetatud asjaolu, et kõik need ettepanekud – sealhulgas ettepanek perekonna taasühinemise õiguse kohta – sisaldavad nn avaliku korra sätet, mille põhjenduseks toomine peab komisjoni poolt ette nähtud sätete kohaselt põhinema üksnes asjaomase kolmanda riigi kodaniku isiklikul käitumisel [39]. Kuid see ei varja siiski tõsiasja, et direktiivist 2003/86 viite niisugusele käitumisele väljajätmine on liidu seadusandja tahtliku valiku tulemus.

36. Direktiivi 2003/86 kohaldamise suunistes, mille avaldas komisjon pärast selle direktiivi rakendamise aruannet, [40] on omakorda märgitud, et „oma perekonna taasühinemist sooviv isik [ei tohiks] ohustada avalikku korda või julgeolekut", [41] tunnistades seejuures, et mõiste „avaliku korra kaalutlus" määratlemine on suures osas liikmesriikide otsustada, tingimusel et nad järgivad EIK ja Euroopa Kohtu praktikas kindlaks määratud piire. Suunistes on siiski samuti ette nähtud avaliku korra kaalutluste kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, [42] tõlgendamise raames välja arendatud kohtupraktika kohaldamine *mutatis mutandis*. Peamiselt sellest kohtupraktikast aga eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused tekivadki, kuna mõiste „tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht ühiskonna põhihuvile" arendati Euroopa Kohtu praktikas kõigepealt välja seoses liidu kodanikega, enne kui seda kohaldati mõningaste nüanssidega teistele olukordadele, mis on liidu õiguses reguleeritud, kuid mis ei puudutanud tingimata liidu kodanikke. Kuna direktiivi 2003/86 analüüsist ei ilmnenud ühtegi viidet sellele, et niisugune oht on nõutav, võtame nüüd ette Euroopa Kohtu praktika analüüsimise.

37 Põhjus, miks see ei saa olla määrav, on see, et näib, et mitte kõik keeleversioonid ei sisalda seda nüanssi, kuna direktiivi 2003/86 artikli 6 lõike 2 teises lõigus on nimetatud „peligro que impliqua dicha persona" (hispaaniakeelne versioon), „pericoli rappresentati da questa persona" (itaaliakeelne versioon), „het risico dat van die persoon uitgaat" (hollandikeelne versioon) või veel „dangers that are emanating from such person" (ingliskeelne versioon), mis ei ole küll ammendav.

38 Vt võrdluseks muudetud ettepaneku võtta vastu nõukogu direktiiv perekonna taasühinemise õiguse kohta (KOM(2002) 225 (lõplik) (EÜT 2002, C 203 E, lk 136)) artikli 6 lõige 3 ja muudetud ettepaneku võtta vastu nõukogu direktiiv perekonna taasühinemise õiguse kohta (KOM(2000) 624 (lõplik) (EÜT 2001, C 62 E, lk 99)) artikli 8 lõige 2.

39 Vt komisjoni töödokumendi „Seos sisejulgeoleku tagamise ning rahvusvahelistele kaitsekohustustele ja instrumentidele vastavuse vahel" (KOM(2001) 743 (lõplik), 5.12.2001) punkt 4.4.

40 Vastavalt komisjoni 3. aprilli 2014. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Suunised perekonna taasühinemise õigust käsitleva direktiivi 2003/86/EÜ kohaldamiseks" (COM(2014) 210 (final)) (edaspidi „direktiivi 2003/86 kohaldamise suunised") ja komisjoni 8. oktoobri 2008. aasta aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi 2003/86 rakendamise kohta (KOM(2008) 610 (lõplik)).

41 Direktiivi 2003/86 kohaldamise suuniste punkt 4.1.

42 ELT 2004, L 158, lk 77.

2. Nõue, et peab esinema tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi, kuriteo toimepanemise kahtluse või süüdimõistmise korral Euroopa Kohtu praktikas

a) Euroopa Kohtu praktika ülevaade

37. Euroopa Kohus otsustas esimest korda kohtuotsuses Bouchereau,[43] et liikmesriikide kodanike vaba liikumise piiramiseks avaliku korra kaalutlustel võib süüdimõistmist arvesse võtta ainult niivõrd, kuivõrd asjaoludest, mille tõttu isik süüdi mõisteti, ilmneb, et „isiku käitumine kujutab endast olemasolevat ohtu avalikule korrale“[44]. Euroopa Kohus lisas, et kuigi „üldiselt eeldab sellise ohu tuvastamine, et asjaomasel isikul on kalduvus jääda ohtliku käitumise juurde, võib ka juhtuda, et ainuüksi minevikus aset leidnud käitumisest piisab, et oleksid täidetud avaliku korra ohustamise tingimused“[45], mida kontrollida on riikide kohtute ülesanne, „võttes arvesse ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute erilist õiguslikku seisundit ja seda, et isikute vaba liikumise põhimõte on aluspõhimõte“.[46] Enne seda oli Euroopa Kohus märkinud, et direktiiviga, mida tal paluti tõlgendada ja mille eesmärk oli liikmesriikide välismaalastepoliitika kooskõlastamine, püüti kaitsta liikmesriikide kodanikke „volituste kasutamise eest, mis tulenevalt erandist seoses avaliku korra kaalutlustel põhjendatud piirangutega […] ja mis läheks kaugemale vajadustest, mis õigustavad isikute vaba liikumise aluspõhimõttest erandi tegemist“[47].

38. Nõue, et põhivabadusest erandi tegemise otsus peab põhinema asjaomase isiku isiklikul käitumisel, mis kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu mõnele ühiskonna põhihuvile, arendati seega algul välja isikute vaba liikumise kontekstis ning seejärel seda korrati,[48] enne kui see kodifitseeriti – nagu kõik teavad – direktiivis 2004/38[49].

39. Seda arvestades on Euroopa Kohus korduvalt laiendanud selle nõude kohaldamist mitte nii otseselt või üldsegi mitte liidu kodanike vaba liikumisega seotud valdkondadele.

40. Nii otsustas Euroopa Kohus oma kohtuotsuses komisjon *vs.* Hispaania[50], et kuna liikmesriik keelas liidu territooriumile siseneda kolmanda riigi kodanikul, kes oli liidu kodaniku abikaasa, ainuüksi seetõttu, et selle kolmanda riigi kodaniku kohta oli sisestatud Schengeni infosüsteemi (edaspidi „SIS“) hoiatusteade, siis oli liikmesriik rikkunud oma kohustusi, mis tulenevad samast direktiivist, mida tõlgendati kohtuotsuses Bouchereau[51]. Olles meelde tuletanud, et avaliku korra erand on erand isikute vaba liikumise aluspõhimõttest ja seda tuleb mõista kitsalt, ilma et liikmesriigid võiksid seda ühepoolselt kindlaks määrata[52], otsustas Euroopa Kohus, et riigi ametiasutuse poolt mõiste „avalik kord“ kasutusele võtmine „eeldab *igal juhul* lisaks ühiskondliku korra häirimisele, mida põhjustab mis tahes seadusrikkumine, ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi“[53]. Euroopa Kohus seostas samuti selles kohtuotsuses mõiste „avalik kord“ kitsa tõlgendamise liidu kodaniku õiguse eraelu puutumatusele kaitsmisega[54]. Nendel asjaoludel võib

43 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus (30/77, EU:C:1977:172).

44 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 28). Niisugune nõue oli juba välja töötatud 28. oktoobri 1975. aasta kohtuotsuses Rutili (36/75, EU:C:1975:137) otsuse kohta, millega piirati Itaalia kodaniku liikumisvabadust Prantsusmaal tema poliitilise ja ametiühingutegevuse tõttu (vt eelkõige selle kohtuotsuse punkt 28).

45 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 29).

46 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 30).

47 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 15).

48 Vt rohke kohtupraktika hulgast 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 66).

49 Vt täpsemalt direktiivi 2004/38 artikli 27 lõige 2.

50 31. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus (C-503/03, EU:C:2006:74).

51 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus (30/77, EU:C:1977:172).

52 Vt 31. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 45).

53 31. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 46). Kohtujuristi kursiiv.

54 Vt 31. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 47).

kolmanda riigi kodanikku, kes on liidu kodaniku abikaasa, riiki mitte lubada ainult siis, kui hoiatusteadet SISis kinnitavad andmed, millest võib tuvastada, et selle kolmanda riigi kodaniku viibimine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi[55].

41. Euroopa Kohus otsustas muide Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel[56] artikli 7 lõike 4 kohta, mis näeb liikmesriikidele ette võimaluse vabatahtliku lahkumise tähtaega lühendada juhul, kui asjaomane isik kujutab ohtu avalikule korrale, et seda mõistet tuleb hinnata igal üksikjuhul eraldi, kontrollides, kas ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku isiklik käitumine kujutab endast tõelist ja vahetut „ohtu avalikule korrale“[57]. Euroopa Kohus välistas igasuguse üldistel kaalutlustel või mingitel eeldustel põhineva praktika ja otsustas, et *ainuüksi* seetõttu, et kolmanda riigi kodanikku „kahtlustatakse riigisisese õiguse alusel kuriteona karistatava teo toimepanemises või et ta on sellise teo toimepanemise eest süüdi mõistetud, ei ole põhjendatud asuda seisukohale, et kõnealune kodanik kujutab endast ohtu avalikule korrale direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 4 tähenduses“[58]. Liikmesriik võib siiski süüdimõistva kohtuotsuse puhul tuvastada, et tegemist on ohuga avalikule korrale, kui süüdimõistmine „*koostoimes muude* asjaomase isiku olukorraga seotud *asjaoludega* seda õigustavad“[59]. Samamoodi võib lihtsalt kahtlus, et kolmanda riigi kodanik on toime pannud süüteo või kuriteo, „koos muude konkreetse juhtumiga seotud asjaoludega“[60] olla aluseks, et tuvastada oht avalikule korrale asjaomase õigusnormi tähenduses. Seda arvestades tuletas Euroopa Kohus meelde, et liikmesriigid võivad põhimõtteliselt „avaliku korra“ nõuded vabalt kindlaks määrata lähtuvalt oma riigisisestest vajadustest[61]. Selles kontekstis ei paista kohtuotsusest Bouchereau[62] tuleneva lahenduse kohaldamine põhjendatud ei erandiga liidu kodanike vabast liikumisest ega nende õigusega perekonna taasühinemisele, vaid asjaoluga, et kõnealuse direktiiviga sätestati erand kohustusest, mis oli ette nähtud selleks, et tagada kolmandate riikide kodanike põhiõiguste austamine nende liidust väljasaatmisel[63].

42. Kohtuotsuses N.[64] tuletas Euroopa Kohus meelde mõistet „avalik kord“ käsitlevat kohtupraktikat, mis on saanud põhimõtteks ja eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele, mida põhjustab mis tahes seadusrikkumine, ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi,[65] et kohaldada seda Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded,[66] tõlgendamise kontekstis. Seega on rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine või kinnipidamise jätkamine avaliku korra kaalutlustel õigustatud „üksnes siis, kui isiku konkreetne käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi“[67]. Siin pidas Euroopa Kohus kinnipidamise erandlikkuse tõttu, kuna seda kasutatakse ainult äärmusliku abinõuna,[68] kohaseks käsitleda liikmesriikide ametiasutustele antud pädevust kitsalt[69].

55 Vt 31. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 53; vt ka punkt 55).

56 ELT 2008, L 348, lk 98.

57 Vt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 50).

58 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 50). Kohtujuristi kursiiv.

59 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 51). Kohtujuristi kursiiv.

60 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 52).

61 Vt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 52).

62 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus (30/77, EU:C:1977:172).

63 Vt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 48).

64 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). Selles kohtuasjas oli põhikohtuasja apellant aastatel 1999–2015 eri õigusrikkumistes süüdi mõistetud 21 korral.

65 Vt 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) punkt 65.

66 ELT 2013, L 180, lk 96. Konkreetselt 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) puudutas direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e.

67 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 67).

68 Vt 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 63).

69 Vt 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 64).

43. Kohtuotsuses T.[70], milles Euroopa Kohtul tuli tõlgendada avaliku korra kaalutlust direktiivi 2004/83/EÜ[71] kontekstis, tuletas ta – olles eelnevalt märkinud, et direktiivis ei ole mõistet „avalik kord“ määratletud – meelde selle mõiste tõlgendust, mille ta oli juba andnud direktiivi 2004/38 kontekstis. Kuigi nende kahe direktiivi eesmärgid on erinevad, otsustas Euroopa Kohus, et viimati nimetatud direktiiviga seoses välja arendatud kohtupraktika oli sel juhul asjakohane, kuna „ulatus, mida ühiskond kavatseb oma põhihuvide kaitsele anda, [ei saa] varieeruda lähtuvalt neid huve ohustava isiku õiguslikust seisundist“. Seejärel leidis Euroopa Kohus, et riigi ametiasutus ei või pagulast elamisloast ilma jätta avaliku korra kaalutlustel ainuüksi pagulase toetuse tõttu terroristlikule organisatsioonile, sest sel juhul ei vii ametiasutus läbi „täpsete faktide individuaalset hindamist“[72].

b) Minu analüüsi kokkuvõte

44. Kui praeguses etapis tuleks katsetada Euroopa Kohtu praktikat avaliku korra kaalutluste kohta süstematiseerida, siis võiks väita, et Euroopa Kohus üldistab kohtuotsusest Bouchereau[73] tulenevat lahendust, et tõlgendada ühetaoliselt avaliku korra kaalutlusi, mis tuuakse põhjenduseks põhivabadusest või põhiõigusest erandi tegemiseks. Seega eeldab mõiste „avalik kord“ igal juhul tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi ja mis põhineb asjaomase isiku isiklikul käitumisel.

45. Selline järeldus näib mulle siiski natuke ennatlik.

46. Kõigepealt tekib küsimus, kas niisugune tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise, ühiskonna mõnda põhihuvi kahjustava ohu nõude üldistamine võib olla ühitatav ühe teise Euroopa Kohtu praktikas korduva elemendiga, mille kohaselt ei ole küll mõeldav avaliku korra kaalutluste ühepoolne määratlemine liikmesriikide poolt, kuid liikmesriigid võivad vabalt kindlaks määrata avaliku korra nõuded vastavalt oma riigisisestele vajadustele[74].

47. Seejärel oleks niisugune järeldus vastuolus ühe teise kohtupraktika suunaga, mida väljendab kohtuotsus Fahimian[75]. Selles kohtuotsuses tuli kindlaks määrata, kas liikmesriik võis Iraani kodanikul, kes taotles viisat õppimiseks[76] Saksamaal, keelata riiki siseneda avaliku julgeoleku kaalutlustel, tegemata oma otsust tingimata asjaomase isiku isikliku käitumise ning tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu alusel, mida see käitumine pidi endast kujutama mõnele asjaomase ühiskonna põhihuvile. Sel juhul aga Euroopa Kohus välistas sõnaselgelt kohtuotsusest Bouchereau[77] tuleneva lahenduse kohaldamise kahel peamisel põhjusel: kõigepealt seepärast, et üks kõnealuse direktiivi põhjendus nägi ette, et oht võib olla ka ainult potentsiaalne[78]; seejärel seepärast, et viisataotleja individuaalse olukorra hindamine eeldas ametivõimude poolt keerukaid hindamisi ja et riigi ametivõimudele tuli järelikult jätta oluliste asjaolude hindamisel suur kaalutlusruum[79].

70 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-373/13, EU:C:2015:413).

71 Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96).

72 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 89).

73 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus (30/77, EU:C:1977:172).

74 Vt eelkõige 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 48).

75 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus (C-544/15, EU:C:2017:255).

76 Viisataotlus põhines nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiivil 2004/114/EÜ kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil (ELT 2004, L 375, lk 12).

77 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus (30/77, EU:C:1977:172).

78 Vt 4. aprill 2017. aasta kohtuotsus Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punkt 40).

79 Vt 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, punktid 41 ja 42).

48. Kohtujurist Szpunar oli oma ettepanekus kohtuasjas Fahimian [80] märkinud, et selle kohtuasja kontekst oli täiesti „teine kui siseturu puhul“ ja et „ELi sisserändeõiguse erikontekstist tuleneb, et kolmandate riikide kodanikel ei ole samad õigused kui liikmesriikide, s.o ELi kodanikel“ [81].

49. Ja tõepoolest, üks kahest. Me võime avaliku korra kaalutlusi kujutleda kas ühise keskpunktiga ringidena, mille kese on liidu kodanik. Mida rohkem me sellest keskpunktist ja liidu kodanikule antud põhistaatusest eemaldume, seda suurem on liikmesriikidele avaliku korra kaalutluse osas jäetud hindamisruum.

50. Või siis arvestame, et liikmesriikide kaalutlusruum on piiratud kohe, kui seda tuleb kasutada mõne põhiõiguse piiramise kontekstis, nagu käesoleval juhul harta artikliga 7 ja EIÕK artikliga 8 tagatud õigus pereelule. Sellisel juhul ei oleks liidu õigusega eriliselt kaitstud mitte niivõrd liidu kodaniku põhistaatus, vaid need, kellel on õigus perekonnaelu puutumatusele, ning need ei piirdu üksnes liidu kodanikega.

51. Leian siiski samamoodi nagu kohtujurist Szpunar, et tuleb arvesse võtta konteksti erinevust, mis iseloomustab käesolevaid kohtuasju võrreldes sellega, milles tehti kohtuotsus Bouchereau [82]. See erinevus, mis tuleneb eelkõige eespool nimetatud direktiivi 2003/86 õiguslikust alusest [83], millele lisandub see, et nimetatud direktiivi artikli 6 tekstis ei ole niisugust nõuet sõnaselgelt nimetatud [84], mis tuleneb, nagu nägime, liidu seadusandja selgest tahtest, takistab seega minu arvates kohtuotsusest Bouchereau [85] tuleneva lahenduse ülekandmist praegu Euroopa Kohtule läbivaatamiseks esitatud kohtuasjadele.

52. Samas olen veendunud, et liikmesriikide ametiasutuste kaalutlusruum võib – nõudmata põhjendust, mis põhineks kolmanda riigi kodaniku isiklikul käitumisel, mis peab kujutama vahetut, tõelist ja piisavalt tõsist ohtu ühiskonna põhihuvile – olla reguleeritud teisiti, et välistada igasugune meelevaldsus ja tagada kolmandate riikide kodanike põhiõigused.

3. Liikmesriikide kaalutlusruumi piiritlemine

53. Minu arvates tuleneb see piiritlus piisavalt järgmistest elementidest.

54. Esiteks direktiivi 2003/86 kohta on Euroopa Kohus juba otsustanud, et perekonna taasühinemine hõlmab nii perekonna moodustamist kui ka perekonna ühtsuse säilitamist [86]. Perekonna taasühinemine on üldreegel, mistõttu liikmesriikide tegutsemisruumi kasutamisega selleks, et sellest reeglist vajaduse korral erandit teha, et või kahjustada direktiivi 2003/86 eesmärki ennast, milleks on seega soodustada perekonna taasühinemist, ega ka direktiivi soovitavat toimet [87].

55. Teiseks, nagu ma eespool märkisin, on direktiiv 2003/86 kaitstud EIÕK artikliga 8, millele vastab harta artikkel 7 [88]. EIK on otsustanud, et selleks, et konventsiooni osalisriikide otsused vastaksid EIÕK artiklile 8, peavad need „osutuma vajalikuks demokraatlikus ühiskonnas, st olema põhjendatud ülekaaluka ühiskondliku vajadusega ja nimelt proportsionaalsed taotletava õiguspärase

80 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus (C-544/15, EU:C:2017:255).

81 Kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, punkt 59). Vt samas mõttes kohtujurist Saugmandsgaard Øe ettepanek liidetud kohtuasjades K. ja H. (C-331/16 ja C-366/16, EU:C:2017:973, punkt 119).

82 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus (30/77, EU:C:1977:172).

83 Vt käesoleva ettepaneku punkt 29.

84 Märkimisväärselt erinevalt direktiivist 2004/38.

85 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus (30/77, EU:C:1977:172).

86 Vt 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 62).

87 Vt 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 43). Vt ka 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 50).

88 Vt selgitused harta artikli 7 kohta (ELT 2007, C 303, lk 2).

eesmärgiga“ [89]. EIK tagab seega, et asjaomased otsused järgivad „kaalul olevate huvide, nimelt ühelt poolt asjaomase isiku õigust pereelu puutumatusele ja teiselt poolt avaliku korra kaitse ja kuritegude ennetamise, õiglast tasakaalu“ [90]. Selleks on EIK määratlenud „juhtpõhimõtted kontrollimiseks, kas meede oli demokraatlikus ühiskonnas vajalik“ [91]. EIK võtab seega arvesse selle isiku erilist olukorda, kelle kohta on vaidlustatud otsus tehtud, ja eriti „toime pandud süüteo laadi ja raskusastet […], riigis, kust isik välja saadetakse, viibimise kestust, süüteo toimepanemisest möödunud aega ning samuti asjaomase isiku käitumist selle aja jooksul, asjaomaste eri isikute kodakondsust, perekondlikku olukorda […] näiteks abielu kestust ja muid tegureid, mis näitavad paari pereelu tegelikkust, asjaolu, kas abikaasa oli peresuhte alguses süüteost teadlik, seaduslike laste sündi ja sel juhul nende vanust“ [92]. Lisaks sellele uuritakse, „millise raskusastmega raskusi võib üks abikaasa teise abikaasa päritoluriigis tunda saada“ [93].

56. Kolmandaks peavad liikmesriigid direktiivi 2003/86 artikli 6 lõike 2 teise lõigu kohaselt avaliku korra kaalutlustel elamisloa tühistamisel või selle pikendamisest keeldumisel võtma arvesse „pereliikme poolt avaliku korra […] vastu sooritatud õiguserikkumise raskust või laadi või selle isikuga seotud ohte“. Käesoleva menetluse poolte arvamused lahknevad küsimuses, kas kõnealust lõiku tuleb kohaldada ainult otsuse korral, mis on vastu võetud selle direktiivi artikli 6 lõike 2 alusel või ka artikli 6 lõike 1 alusel tehtud otsuse puhul, st sisenemistaotluse tagasilükkamise korral. Sama direktiivi artikli 6 lõike 2 ülesehitust arvestades võib arvata, et selle artikli teise lõigu järgimine on vajalik vaid juhul, kui tehakse otsus pereliikme kohta, kes juba viibib liidu territooriumil. Kuna direktiivi 2003/86 tuleb siiski rakendada kooskõlas EIÕK artikliga 8, nagu seda on tõlgendanud EIK [94], ja viimane nägi just nimelt ette, et niisuguseid elemente tuleb arvesse võtta, piirdumata ainul elamisloa tühistamise või pikendamisest keeldumise juhtudega [95], siis näivad need asjakohased ka perekonna taasühinemiseks liidu territooriumile sisenemiseks elamisloataotluse üle otsustamisel.

57. Neljandaks, direktiivi 2003/86 artiklis 17 on ette nähtud, et liikmesriigid võtavad elamisloataotluste rahuldamata jätmisel või elamislubade tühistamisel või nende pikendamisest keeldumisel – ehk kõikidel selle direktiivi artiklis 6 osutatud juhtudel – ning samuti perekonna taasühinemist taotleva isiku või tema pereliikmete riigist väljasaatmisel „asjakohaselt arvesse isiku peresuhete laadi ja kestust ning tema liikmesriigis elamise kestust, ning samuti pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu tema päritolumaaga“.

58. Viiendaks on Euroopa Kohus juba otsustanud, et direktiivi 2003/86 rakendamisel ja eelkõige selles liikmesriikidele jäetud kaalutlusruumi kasutamise korral peavad liikmesriigid järgima proportsionaalsuse põhimõtet [96].

89 Kohtuotsus Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

90 Kohtuotsus Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, punkt 47).

91 Kohtuotsus Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, punkt 48).

92 EIK 2. augusti 2001. aasta otsus Boultif *vs.* Šveits (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, punkt 48). Vt ka EIK 18. oktoobri 2006. aasta otsus Üner *vs.* Madalmaad (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, punkt 57). EIK poolt välja selgitatud kriteeriume on alles hiljuti korratud: vt EIK 9. aprilli 2019. aasta otsus I.M. *vs.* Šveits (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716, punktid 69 ja 70).

93 EIK 2. augusti 2001. aasta otsus Boultif *vs.* Šveits (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, punkt 48). Vt ka EIK 18. oktoobri 2006. aasta otsus Üner *vs.* Madalmaad (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, punkt 57).

94 Vt 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 44).

95 Kohtuotsustes Boultif ja Üner välja selgitatud kriteeriumide kohaldamiseks elamisloataotluse rahuldamata jätmise otsusele vt EIK 1. märtsi 2018. aasta otsus Ejimson *vs.* Saksamaa (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, punktid 56 ja 57).

96 Vt 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453, punkt 51).

4. Kohaldamine käesolevatele kohtuasjadele

59. Esitatud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2003/86 artiklis 6 nõutakse, et riigi ametiasutused hindaksid iga olukorda eraldi, võttes arvesse seda iseloomustavaid asjaolusid. Selle põhjal vastu võetud otsuse mõju tõttu perekonna taasühinemise õigusele ning selleks, et säilitada direktiivi soovitav mõju, oleks iga otsustuspraktika, mis viiks tegelikkuses süstemaatilisele taotluste tagasilükkamisele üldiste kaalutluste alusel – seega mitte seoses individuaalse olukorraga, mida tuleks analüüsida – või eelduste alusel, selle õigusnormiga vastuolus.

60. Seega tuleb kontrollida, kas neid kaalutlusi arvestades võib Madalmaade ametiasutuste praktika, kes peavad oma otsuste tegemisel järgima riigisiseses õiguses kindlaks määratud hindamisraamistikku, olla nende nõuetega kooskõlas. Kuigi seda teha on esmajoones eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, on juba võimalik anda järgmised analüüsi elemendid.

61. G.S-i puhul võisid Madalmaade ametiasutused tema kui juba liidu territooriumil viibiva pereliikme elamisloa tühistada avaliku korra kaalutlustel hetkest, kui ta kujutas ohtu avalikule korrale. Selleks kasutasid ametiasutused proportsionaalset skaalat, et teha kindlaks, kas pärast kriminaalasjas lõpliku otsuse tegemist on võimalik kaaluda loa tühistamist. Sellel skaalal võrreldakse karistuse raskusastet riigis elamise kestusega. Teisisõnu, mida kauem on kolmanda riigi kodanik Madalmaades seaduslikult elanud, seda rohkem on ta tühistamisotsuse vastu kaitstud. Madalmaade valitsuse sõnul viiakse üldine hindamine, et teha kindlaks, kas on alust elamisluba tühistada, läbi ainult juhtudel, kus üks osutatud künnistest on saavutatud, mistõttu näib, et elamisloa tühistamine ei toimu automaatselt selle järgi, kui määratakse karistus, mille kestus on Madalmaades viibimise kestusega võrreldes märkimisväärne. On olemas kolm erinevat proportsionaalset skaalat, nimelt üks kergete süütegude (alla kuue aasta pikkune vangistus), üks raskete süütegude (üle kuue aasta pikkune vangistus) ja üks korduvate süütegude jaoks. Rohkem kui kümne aasta pikkuse riigis viibimise korral tühistatakse elamisluba üksnes väga raske süüteo korral. G.S-i puhul võis tühistamist kaaluda ainult jõustunud kohtuotsusega vähemalt kolmeaastase vangistuse mõistmise korral, kui Madalmaades viibimise kestus on vähemalt kolm aastat. Madalmaade valitsus rõhutab, et isegi sellistel asjaoludel ei ole tühistamine automaatne ja proportsionaalseid skaalasid kasutatakse ainult selliste juhtude kindlaksmääramiseks, mille puhul on tühistamine võimalik, ilma et need vabastaksid riigi ametiasutusi kohustusest kaaluda seejärel esinevaid huvisid, hinnates enne otsuse tegemist nimelt EIK poolt EIÕK artikli 8 suhtes välja töötatud kriteeriume. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on veenduda, et see otsustamine ei ole automaatne ja et elamisloa tühistamise otsus on tõepoolest ajendatud käesoleva juhtumi konkreetsetest faktidest ja asjaoludest. Kui selle kontrollimise tulemusel ei ilmne vastupidist, näib seega, et hindamisraamistik, mis on Madalmaade õiguses määratletud selleks, et juhendada riigi ametiasutusi nende otsuste tegemisel, ei ole vastuolus direktiivi 2003/86 artikli 6 lõikega 2 koostoimes direktiivi artikliga 17.

62. V.G. kohta tuleneb eelotsusetaotlusest, et talle keelduti elamisluba väljastamast seetõttu, et ta kujutas endast ohtu Madalmaade avalikule korrale. Madalmaade ametiasutused tuginesid asjaolule, et V.G-le mõisteti 2010. aastal üldkasulik töö ning 2000., 2008. ja 2009. aastal rahalised karistused. Kuigi perekonna taasühinemiseks elamisloa taotlust ei saa üldjuhul enam tagasi lükata, kui viimase toime pandud kuriteo või süüteo kuupäevast on möödunud viis aastat, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selline reegel V.G.Suhtes ei kehti, kuna tema oli süüdi mõistetud korduvate süütegude eest. Kui ainuüksi korduva süüteo eest süüdimõistmise tuvastamisest peaks piisama selleks, et kolmanda riigi kodaniku, kes on liidu territooriumil juba viibiva kolmanda riigi kodaniku[97] pereliige, riiki sisenemise taotlus automaatselt tagasi lükata, siis tuleb tõdeda, et niisugune reegel oleks vastuolus direktiivi 2003/86 artikli 6 lõikega 1 koostoimes selle direktiivi artikliga 17[98]. Kui selguks, nagu väidab Madalmaade valitsus, et sellise taotluse tagasilükkamine nendel põhjustel ei toimu automaatselt –

97 Või riigi oma kodaniku, nagu käesoleval juhul.

98 Kui riigi ametiasutuste praktika peaks olema selline, siis ei ole EIK praktikat, mille kohaselt tuleb arvesse võtta süüteo toimepanemisest möödunud aega ja asjaomase isiku käitumist sellel ajal, täielikult järgitud.

mida peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima –, kuna Madalmaade ametiasutused on veel kohustatud kaaluma esinevaid huvisid, st avaliku korra kaitset õigusega perekonnaelu puutumatusele, järgides nimelt EIK praktikas välja töötatud ja eespool meelde tuletatud kriteeriume ning hinnates iga juhtumi konkreetseid ametiasutustele teada olevaid fakte ja asjaolusid[99], siis oleks selline otsustuspraktika samuti nende õigusnormidega kooskõlas.

V. Ettepanek

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

1. Euroopa Kohtul on ELTL artikli 267 alusel pädevus tõlgendada nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artiklit 6 niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas, kus eelotsusetaotluse esitanud kohus peab otsustama kolmanda riigi kodanikule, kes on sellise liidu kodaniku pereliige, kes ei ole kasutanud oma õigust vabalt liikuda, riiki sisenemise ja riigis elamise loa andmisest keeldumise üle, kuna riigisiseses õiguses on tehtud see õigusnorm sellistele olukordadele vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks.

2. Direktiivi 2003/86 artikli 6 lõikega 2 koostoimes selle direktiivi artikliga 17 ei ole vastuolus liikmesriigi praktika, mille kohaselt kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on elamisluba perekonna taasühinemiseks teise, liidu territooriumil viibiva kolmanda riigi kodanikuga ja kellele on mõistetud vangistus, tehakse elamisloa tühistamise või pikendamisest keeldumise otsus avaliku korra kaalutlustel, tingimusel et igal üksikjuhul eraldi hindamine riigi ametiasutuste poolt ei põhine ainult toime pandud süüteo raskusastmel ja isikule mõistetud karistusel, mida tuleb hinnata proportsionaalselt asjaomase liikmesriigi territooriumil elamise kestusega, vaid ka esinevate huvide kaalumisel. Selleks peavad kõnealused asutused võtma nõuetekohaselt arvesse kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid ja eelkõige kolmanda riigi kodaniku peresuhete laadi ja tugevust ning pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu selle kolmanda riigi kodaniku päritolumaaga, kelle elamisloa nad kavatsevad tühistada või pikendamata jätta. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima, kas riigi ametiasutuste praktika vastab nendele nõuetele.

3. Direktiivi 2003/86 artikli 6 lõikega 1 koostoimes selle direktiivi artikliga 17 ei ole vastuolus liikmesriigi praktika, mille kohaselt kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on teise, liidu territooriumil viibiva kolmanda riigi kodaniku pereliige ja soovib temaga seal perekonna taasühinemiseks ühineda, kes on korduvate süütegude eest mitu korda süüdi mõistetud, tehakse elamisloa väljastamisest keeldumise otsus, tingimusel et igal üksikjuhul eraldi hindamine riigi ametiasutuste poolt ei põhine ainult taotleja varasemal karistatusel, vaid ka esinevate huvide kaalumisel. Selleks peavad kõnealused asutused võtma nõuetekohaselt arvesse kõiki nende käsutuses olevaid asjasse puutuvaid asjaolusid ja eelkõige kolmanda riigi kodaniku peresuhete laadi ja tugevust ning pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu päritolumaaga. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima, kas riigi ametiasutuste praktika vastab nendele nõuetele.

99 Esimest korda riiki sisenemise korral võivad riigi ametiasutuste käsutuses olevad andmed konkreetse juhtumi hindamiseks olla tegelikult veelgi piiratumad.