Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 13. jaanuaril 2022[1]

Liidetud kohtuasjad C-451/19 ja C-532/19

Subdelegación del Gobierno en Toledo
versus
XU (C-451/19)
ja
Subdelegación del Gobierno en Toledo
versus
QP (C-532/19)

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Castilla–La Mancha autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania))

Eelotsusetaotlus – ELTL artikkel 20 – Euroopa Liidu kodakondsus – Liidu kodanik, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda – Tema kolmanda riigi kodanikust pereliikme elamisloa taotlus – Rahuldamata jätmine – Liidu kodaniku kohustus omada piisavaid vahendeid – Abikaasade kooselukohustus – Liidu kodanikust alaealine laps – Liikmesriigi õigusnormid ja tavad – Liidu kodanikele antud põhiliste õiguste tegelik kasutamine – Ilma jäämine

I. Sissejuhatus

1. Eelotsusetaotlused, mille on käesolevates liidetud kohtuasjades esitanud Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Castilla–La Mancha autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania), puudutavad ELTL artikli 20 tõlgendamist seoses küsimusega, kas tuleks tunnustada Hispaania kodaniku perekonnaliikmetest (vastavalt abikaasa poeg ja abikaasa) kolmanda riigi kodanike elamisõigust, kui see kodanik ei ole kasutanud oma õigust vabalt liikuda, ja samuti seoses küsimusega, kas kehtib kohustus konkreetselt ja individuaalselt kontrollida, kas perekonna tuumiku liikmete vahel on sõltuvussuhe.

2. Need küsimused on esitatud kohtuasjades, kus poolteks on valitsuse alaline esindaja Toledos (Subdelegación del Gobierno en Toledo) (edaspidi ka „ametiasutus“) ja kolmandate riikide kodanikud, kelle taotluse liidu kodaniku pereliikmetena elamisloa saamiseks lükkas valitsuse alaline esindaja Toledos tagasi. Kolmandate riikide kodanikud viitavad oma nõuete toetuseks ELTL artiklil 20 põhinevale tuletatud elamisõigusele ja Euroopa Kohtu praktikale liidu kodaniku

[1] Algkeel: prantsuse.

staatuse kohta. Käesolevad kohtuasjad annavad Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada oma praktikat tuletatud elamisõiguse kohta, mis teatud erakordsetel asjaoludel tuleks selle sätte alusel kolmanda riigi kodanikule anda.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2004/38/EÜ

3. Direktiivi 2004/38/EÜ[2] artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse:

a) tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt;

b) liidu kodanikele ja nende pereliikmetele alalise elamisõiguse liikmesriikide territooriumil;

[…]“.

4. Selle direktiivi artikkel 3 pealkirjaga „Soodustatud isikud“ näeb lõikes 1 ette:

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

5. Nimetatud direktiivi artikli 7 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kõikidel liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui:

[…]

b) neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva riigi sotsiaalabisüsteemi ja neil on vastuvõtva riigi üldine ravikindlustus või

[…]

d) nad on punktides a, b või c nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliikmed, kes on temaga kaasas või ühinevad temaga.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

2. Lõikes 1 ettenähtud elamisõigus laieneb ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodanikuga vastuvõtvas liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.“

2. Direktiiv 2003/86/EÜ

6. Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemisõiguse kohta [3] artikkel 2 ütleb:

„Käesolevas direktiivis:

[…]

c) *perekonna taasühinemist taotlev isik* – kolmanda riigi kodanik, kes elab seaduslikult liikmesriigis ja kes taotleb oma pereliikmete taasühinemist temaga või kelle pereliikmed taotlevad taasühinemist temaga;

[…]“.

7. Selle direktiivi artikkel 3 näeb ette:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse, kui perekonna taasühinemist taotleval isikul on liikmesriigi väljastatud ühe- või mitmeaastase kehtivusajaga elamisluba ja samas on tal põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse, kui tema pereliikmed on kolmandate riikide kodanikud, nende õiguslikust seisundist olenemata.

[…]

3. Käesolevat direktiivi ei kohaldata liidu kodanike pereliikmete suhtes.“

8. Nimetatud direktiivi artikli 4 sätete kohaselt:

„1. Liikmesriigid lubavad vastavalt käesolevale direktiivile ning IV peatükis sätestatud tingimustele oma territooriumile siseneda ja seal elada järgmistel pereliikmetel:

[…]

c) perekonna taasühinemist taotleva isiku alaealised lapsed, kaasa arvatud lapsendatud lapsed, kui perekonna taasühinemist taotlev isik on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Liikmesriigid võivad lubada oma perekonnaga taasühineda lastel, kes on ühisel eestkostel, tingimusel et teine eestkostja on andnud oma nõusoleku;

[…]

6. Erandina võivad liikmesriigid vastavalt oma käesoleva direktiivi rakendamise kuupäeval kehtivatele õigusaktidele nõuda, et alaealiste laste korral tuleb perekonna taasühinemise taotlus esitada enne, kui laps saab 15aastaseks. Kui taotlus esitatakse pärast lapse 15aastaseks saamist,

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

lubavad liikmesriigid, kes otsustavad käesolevat erandit kohaldada, nendel lastel oma territooriumile siseneda ja seal elada muudel kui perekonna taasühinemisega seotud põhjustel.“

9. Vastavalt direktiivi 2003/86 artikli 5 lõikele 3:

„Taotlusi esitatakse ja vaadatakse läbi, kui pereliikmed elavad väljaspool selle liikmesriigi territooriumi, kus elab perekonna taasühinemist taotlev isik.

Erandina võib liikmesriik asjakohastel asjaoludel võtta taotlusi vastu siis, kui pereliikmed juba viibivad tema territooriumil.“

B. Hispaania õigus

10. Hispaania põhiseaduse artikkel 32 näeb ette:

„1. Mehel ja naisel on seaduse ees täiesti võrdne õigus abielluda.

2. Abielu vormid, abiellumisiga ja abielu sõlmimise eeldused, abikaasade õigused ja kohustused, lahuselu ja abielulahutuse alused ja tagajärjed reguleeritakse seadusega.“

11. Tsiviilseadustiku (Código Civil) artikli 68 kohaselt:

„Abikaasad on peavad elama koos, olema teineteisele truud ja teineteist abistama. Lisaks peavad nad ühiselt vastutama koduse majapidamise eest ning hoolitsema ühiselt oma ülenejate ja alanejate sugulaste ning teiste nende ülalpidamisel olevate isikute eest.“

12. Seadustiku artikkel 70 näeb ette:

„Abikaasad määravad vastastikusel kokkuleppel kindlaks perekonna elukoha ja lahkarvamuse korral lahendab küsimuse kohus, kes lähtub perekonna huvidest.“

13. Nimetatud seadustiku artikli 110 sätete kohaselt:

„Ka juhul, kui isa ja ema ei teosta hooldusõigust, on nad kohustatud oma alaealiste laste eest hoolitsema ja neile ülalpidamist andma.“

14. Tsiviilseadustiku artikli 154 kohaselt:

„Täieliku teovõimeta alaealiste suhtes on vanematel hooldusõigus.

[…]“.

15. Kuninga 16. veebruari 2007 dekreedi 240/2007 Euroopa Liidu liikmesriikide ja teiste Euroopa majanduspiirkonna lepingu osalisriikide kodanike Hispaaniasse sisenemise ning riigis vabalt liikumise ja elamise kohta (Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte

en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo)[4] põhikohtuasjale kohaldatava redaktsiooni artikkel 1 sätestab:

„1. Käesolev kuninga dekreet reguleerib teiste Euroopa Liidu liikmesriikide ja teiste Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikide kodanike Hispaaniasse sisenemist, Hispaaniast lahkumist, Hispaanias vabalt liikumist, elamist, alaliselt elamist ja töötamist ning eelnimetatud õiguste piiranguid avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise kaitseks.

2. Käesoleva kuninga dekreedi sätteid kohaldatakse juhul, kui eriseadustest või rahvusvahelistest lepingutest, mille pooleks on Hispaania, ei tulene teisiti."

16. Kuninga dekreedi artikkel 2 näeb ette:

„Käesolevat kuninga dekreeti kohaldatakse selles sätestatud tingimustel ka teise Euroopa Liidu liikmesriigi või muu Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi kodanikuga kaasas oleva või temaga ühineva järgnevas loetelus nimetatud pereliikme suhtes sõltumata tema kodakondsusest:

a) abikaasa, tingimusel, et abielu ei ole kokkuleppel või otsusega kehtetuks tunnistatud, abielu ei ole lahutatud ega abikaasade faktiline kooselu lõppenud;

[…]

c) tema ja tema abikaasa või registreeritud partneri otsesed alanejad sugulased, kes on vähem kui 21aastased või kes on küll vanemad, kuid on tema ülalpidamisel või teovõimetud, tingimusel, et abielu ei ole kokkuleppel või otsusega kehtetuks tunnistatud, abielu ei ole lahutatud ega abikaasade faktiline kooselu lõppenud või kooselu registreerimist ei ole tühistatud;

[…]".

17. Kuninga dekreedi artikli 7 sätete kohaselt:

„1. Kõigil liidu või mõne teise Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi kodanikel on õigus elada Hispaania riigi territooriumil kauem kui kolm kuud:

[…]

b) kui neil on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi jooksul Hispaania sotsiaalabisüsteemi, ja Hispaania üldine ravikindlustus; või

[…]

d) nad on punktides a, b või c nimetatud tingimustele vastava liidu või mõne teise Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi kodaniku pereliikmed, kes on temaga kaasas või ühinevad temaga.

2. Lõikes 1 ette nähtud elamisõigus laieneb ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodaniku või mõne teise Euroopa majanduspiirkonna lepingu osalisriigi

[4] *BOE* nr 51, 28.2.2007, lk 8558; edaspidi „kuninga dekreet 240/2007".

kodanikuga Hispaanias kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.

[…]

7. Piisavaid rahalisi vahendeid ei saa määratleda kindla summana, vaid arvesse tuleb võtta Euroopa Liidu liikmesriigi või mõne teise Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi kodaniku isiklikku olukorda. Ühelgi juhul ei või see summa olla suurem nendest rahalistest vahenditest, millest allapoole jäävate vahenditega hispaanlased saavad sotsiaalabi, või sotsiaalkindlustussüsteemist makstava minimaalse pensioni summast."

18. Kuninga dekreedi artikli 8 lõige 1 sätestab:

„Käesoleva kuninga dekreedi artiklis 2 nimetatud Euroopa Liidu liikmesriigi või mõne teise Euroopa majanduspiirkonna lepingu osalisriigi kodaniku pereliikmed, kes ei ole ise ühe eelpool viidatud riigi kodanikud, võivad juhul, kui nad on sellise kodanikuga kaasas või ühinevad temaga elada Hispaanias kauem kui kolm kuud ning neil on kohustus taotleda ja saada „liidu kodaniku pereliikme elamisluba"."

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused

A. Kohtuasi C-451/19

19. Venezuela kodanik XU sündis 19. septembril 2001 Venezuelas. XU Venezuela kodanikust emal on ühenduse elamisluba (Tarjeta de Residencia Comunitaria) ning ta on alates 2004. aastast elanud koos oma lapsega Hispaanias. XU oli saanud selles liikmesriigis elamisloa.

20. 20. jaanuaril 2011 otsustas Venezuela perekonnaasjade kohus määrata XU hooldusõiguse tema emale, kellel on õigus ilma mingite piiranguteta elada koos oma lapsega Hispaanias.

21. XU ema ja Hispaania kodanikust kasuisa, kes ei olnud kunagi kasutanud oma õigust liidus vabalt liikuda, abiellusid El Viso de San Juanis (Hispaanias) 6. septembril 2014. Abielu kehtivust ei ole kahtluse alla seatud.

22. Abikaasad on elanud koos El Viso de San Juanis (Hispaanias) alates 12. detsembrist 2008. 24. juulil 2009 sündis nende liidust laps, kes on Hispaania kodanik.

23. 28. septembril 2015 esitas XU kasuisa vastavalt kuninga dekreedi 240/2007 artikli 2 punktile c XU jaoks Euroopa Liidu kodaniku pereliikme ajutise elamisloa taotluse.

24. See taotlus lükati tagasi põhjendusega, et XU kasuisa ei olnud kuninga dekreedi 240/2007 artikli 7 alusel tõendanud piisavate vahendite olemasolu iseenda ja oma pereliikmete jaoks.

25. Valitsuse alaline esindaja (Subdelegado del Gobierno) Toledos kinnitas 28. jaanuaril 2016 XU kasuisa taotluse rahuldamata jätmist. XU kasuisa esitas selle otsuse peale halduskaebuse Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Toledole (Toledo halduskohus nr 1, Hispaania).

26. Kohus rahuldas kaebuse, sest leidis, et kuninga dekreedi 240/2007 artikkel 7 ei ole käesolevas asjas kohaldatav, sest XU kasuisa ei ole kunagi kasutanud oma vaba liikumise õigust liidus.

27. Ametiasutus esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Manchale (Castilla–La Mancha autonoomse piirkonna kõrgeim kohus), kes otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas juhul, kui võtta arvesse Hispaania tsiviilseadustiku artiklit 68, mis näeb ette abikaasade kooselukohustuse, võib nõue, et Hispaania kodanik, kes ei ole kasutanud oma õigust vabalt liikuda, peab täitma kuninga dekreedi 240/2007 artikli 7 lõike 1 nõudeid, selleks et tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa alaealine laps, kes samuti on kolmanda riigi kodanik, saaks riigis elamise õiguse vastavalt kuninga dekreedi 240/2007 artikli 7 lõikele 2, nende tingimuste täitmata jätmise korral tähendada ELTL artikli 20 rikkumist, kui selle õiguse andmisest keeldumise tagajärjel on Hispaania kodanik sunnitud kogu liidu territooriumilt lahkuma?

2. Kas igal juhul, olenemata eespool öeldust ja eelmise küsimuse vastusest ning võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat, sealhulgas 8. mai 2018. aasta kohtuotsust K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias) (C-82/16, EU:C:2018:308), on ELTL artikliga 20 vastuolus Hispaania riigi praktika kohaldada automaatselt kuninga dekreedi 240/2007 artiklis 7 sätestatud korda, keeldudes andmast elamisluba liidu kodaniku (kes ei ole kunagi kasutanud õigust vabalt liikuda) kolmanda riigi kodanikust abikaasa kolmanda riigi kodanikust alaealisele lapsele (kui liidu kodanikul ja tema abikaasal on omakorda alaealine laps, kes on Hispaania kodanik ja kes samuti ei ole kunagi kasutanud õigust vabalt liikuda), ainuüksi põhjusel, et liidu kodanik ei täida selles õigusnormis sätestatud tingimusi, ilma et oleks konkreetselt ja individuaalselt kontrollitud, kas selle liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vahel on sedalaadi sõltuvussuhe, mis mingil põhjusel ja asjaolusid arvestades viitab sellele, et kui kolmanda riigi kodanikule riigis elamise õigust ei anta, ei saa liidu kodanik elada lahus pereliikmest, kes sõltub temast, ja ta peaks liidu territooriumilt lahkuma, seda enam, et Hispaania kodanikul ja tema kolmanda riigi kodanikust abikaasal on Hispaania kodanikust alaealine laps, kes võib samuti olla sunnitud koos oma vanematega Hispaania territooriumilt lahkuma?“

B. Kohtuasi C-532/19

28. Peruu kodanik QP abiellus 25. septembril 2015 Hispaania kodanikuga, kes polnud kunagi kasutanud oma õigust liidus vabalt liikuda. Abielu kehtivust pole kunagi küsimuse alla seatud. QP-l ja tema abikaasal on 11. augustil 2012 sündinud tütar, kes on Hispaania kodanik.

29. QP esitas 2. oktoobril 2015 Euroopa Liidu kodaniku pereliikme elamisloa taotluse, lisades taotlusele muu hulgas oma abikaasa tähtajatu töölepingu ja mitu töötasu tõendit.

30. Toimikut läbi vaadates teatas valitsuse alaline esindaja QP-le, et tema suhtes on 7. septembril 2010, 25. oktoobril 2010 ja 16. novembril 2016 tehtud kolm süüdimõistvat kohtuotsust, neist esimene ja kolmas mootorsõiduki juhtimisõiguseta juhtimise eest ja teine mootorsõiduki joobeseisundis juhtimise eest, ning palus QP-l esitada oma selgitused, mida viimane ka tegi.

31. 14. detsembril 2015 lükkas valitsuse alaline esindaja QP taotluse tagasi põhjendusega, et QP ei täida kuninga dekreedi 240/2007 tingimusi, sest ta on kantud Hispaania karistusregistrisse ning tal ei ole enda ja oma pereliikmete jaoks piisavaid rahalisi vahendeid.

32. Valitsuse alaline esindaja kinnitas 1. veebruaril 2016 QP taotluse rahuldamata jätmist. QP esitas selle otsuse peale halduskaebuse Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º2 de Toledole (Toledo halduskohus nr 2, Hispaania), kes tema kaebuse rahuldas.

33. Ametiasutus esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Manchale (Castilla–La Mancha autonoomse piirkonna kõrgeim kohus), kes otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas juhul, kui võtta arvesse Hispaania tsiviilseadustiku artiklit 68, mis näeb ette abikaasade kooselukohustuse, võib nõue, et Hispaania kodanik, kes ei ole kasutanud oma õigust vabalt liikuda, peab täitma kuninga dekreedi 240/2007 artikli 7 lõike 1 nõudeid, selleks et tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa saaks riigis elamise õiguse vastavalt kuninga dekreedi 240/2007 artikli 7 lõikele 2, nende tingimuste täitmata jätmise korral tähendada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 rikkumist, kui selle õiguse andmisest keeldumise tagajärjel on Hispaania kodanik sunnitud kogu liidu territooriumilt lahkuma?

2. Kas igal juhul, olenemata eespool öeldust ja eelmise küsimuse vastusest ning võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat, sealhulgas 8. mai 2018. aasta kohtuotsust K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias) (C-82/16, EU:C:2018:308), on ELTL artikliga 20 vastuolus Hispaania riigi praktika kohaldada automaatselt kuninga dekreedi 240/2007 artiklis 7 sätestatud korda, keeldudes andmast elamisluba liidu kodaniku (kes ei ole kunagi kasutanud õigust vabalt liikuda) pereliikmele põhjusel, et liidu kodanik ei täida selles õigusnormis sätestatud tingimusi, ilma et oleks konkreetselt ja individuaalselt kontrollitud, kas selle liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vahel on sedalaadi sõltuvussuhe, mis mingil põhjusel ja asjaolusid arvestades viitab sellele, et kui kolmanda riigi kodanikule riigis elamise õigust ei anta, ei saa liidu kodanik elada lahus pereliikmest, kes sõltub temast, ja ta peaks liidu territooriumilt lahkuma?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

34. 29. aprilli 2019. aasta kuupäeva kandev eelotsusetaotlus kohtuasjas C-451/19 saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 12. juunil 2019.

35. 17. juuni 2019. aasta kuupäeva kandev eelotsusetaotluse kohtuasjas C-532/19 saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 11. juulil 2019.

36. Euroopa Kohtu 16. aprilli 2020 otsusega liideti need kohtuasjad kirjalikuks ja suuliseks menetluseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

37. Hispaania valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid Euroopa Liidu Kohtu kodukorra artiklis 23 ette nähtud tähtajaks kirjalikud seisukohad.

38. Euroopa Kohus otsustas kodukorra artikli 76 lõike 2 alusel, et ei korralda kohtuistungit.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad seisukohad

39. Nagu öeldud sissejuhatuses, puudutavad käesolevad kohtuasjad sisuliselt ELTL artikli 20 tõlgendamist seoses sellise liidu kodaniku kolmandate riikide kodanikest pereliikmete (vastavalt abikaasa poja ja abikaasa) elamisõiguse tunnustamisega, kes ei ole kasutanud oma õigust vabalt liikuda, ning samuti seoses pädevate asutuste kohustusega kontrollida konkreetselt ja individuaalselt, kas perekonna tuumiku liikmete vahel on sõltuvussuhe.

40. Selguse ja ratsionaalsuse huvides analüüsin neid *kaht temaatilist telge*, millest üks vastab mõlema eelotsusetaotluse esimesele ja teine mõlema eelotsusetaotluse teisele küsimusele, samas järjekorras. Seega teen esmalt kindlaks, kas kolmanda riigi kodanikul on sellistel asjaoludel nagu praegustes kohtuasjades tuletatud õigus ELTL artikli 20 alusel [5]. Seejärel käsitlen Euroopa Kohtu praktikast tulenevaid sõltuvussuhte hindamise eeldusi [6]. Oma analüüsi raames võtan seisukoha mitme õigusliku küsimuse kohta, mis eelotsusetaotlused edastanud kohus eelotsusetaotlustes on püstitanud. Sellest analüüsist tulenevad järeldused, mille võtan kokku kummagi temaatilise telje analüüsi kokkuvõttes [7], annavad lõpuks vastused esitatud küsimustele.

B. Esimene temaatiline telg: kolmandate riikide kodanike tuletatud õiguse olemasolu analüüs käesolevate kohtuasjade asjaolusid arvestades

1. Aspektid, mida analüüsi raames arvesse võtta

41. Vajadus analüüsida süvitsi esimest temaatilist telge, mis puudutab elamisõiguse olemasolu käesolevate kohtuasjade asjaoludel, tuleneb sellest, et ei saa välistada, et ELTL artikliga 20 on vastuolus Hispaania ametiasutuste praktika keelduda andmast liidu kodaniku pereliikmele elamisluba ainuüksi sel põhjusel, et liidu kodanikul ei ole piisavalt vahendeid (ega ka ravikindlustust) enda ja kolmanda riigi kodaniku jaoks.

42. Selles kontekstis tuleb meenutada, et täpselt sellisele järeldusele jõudis Euroopa Kohus 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsuses Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (liidu kodaniku abikaasa) (C-836/18, edaspidi „kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real“, EU:C:2020:119). Täpsemalt kritiseeris Euroopa Kohus selles kohtuotsuses Hispaania ametiasutusi, kes olid tagasi lükanud liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust abikaasa perekonna taasühinemise taotluse ainuüksi põhjusel, et liidu kodanikul ei olnud enda ja oma abikaasa jaoks piisavaid vahendeid tagamaks, et nad ei koorma riigi sotsiaalabisüsteemi, ilma et oleks kontrollitud, kas liidu kodaniku ja tema abikaasa vahel on selline sõltuvussuhe, et kui abikaasale keeldutakse andmast tuletatud elamisõigust, siis peab liidu kodanik lahkuma liidu territooriumilt, et ta saaks jääda oma abikaasaga ning tagada nii endast sõltuva isiku tõhusa toetamise. Euroopa Kohus otsustas seejärel, et ELTL artikliga 20 on vastuolus Hispaania ametiasutuste halduspraktika, millega võetakse arvesse ainult kehtivat riigisisest õigust [8].

5 Vt käesoleva ettepaneku punkt 41 jj.

6 Vt käesoleva ettepaneku punkt 125 jj.

7 Vt käesoleva ettepaneku punktid 124–130.

8 Kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punktid 48 ja 49.

43. Praeguste põhikohtuasjade asjaoludel on mitu sarnasust viidatud kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasja omadega, sest esiteks ei ole kõnealused liidu kodanikud kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja teiseks on need asjaolud seotud täpselt sama riigisisese õigusega, millega on üle võetud direktiivi 2004/38 artikkel 7, mis näeb samuti ette selle sätte analoogia korras kohaldamise sellisel konkreetsel juhul[9], minnes seega kaugemale sellest, mida nõuab liidu õigus. Siiski on oluline märkida, et asjaoludes esineb ka märkimisväärseid erinevusi, mis väärivad põhjalikumat analüüsi liidu kodakondsuse kohta välja kujunenud kohtupraktika põhimõtteid arvestades. Kui ülal viidatud kohtuasjas tuli analüüsida võimalikku sõltuvussuhet abikaasade vahel, kel ei olnud ülalpeetavaid lapsi, siis praeguseid põhikohtuasju iseloomustab see, et perekonna tuumikus elavad ülalpeetavad lapsed, kes on liidu kodanikud. Sellega seoses soovin rõhutada, et alaealised vajavad oma haavatavuse tõttu riigiasutuste suuremat kaitset, mis minu hinnangul peaks kajastuma ka ELTL artikli 20 kohaldamisel käesolevale asjale. Arvestades seda ja võttes arvesse ka nimetatud erinevusi on selge, et Euroopa Kohus peab selle õigusnormi kohaldamisala ulatuse suhtes tegema olulisi täpsustusi.

44. Kuid enne, kui analüüsin, kas kolmandate riikide kodanikud liidu kodaniku pereliikmetena saavad sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjades tõhusalt kasutada ELTL artiklil 20 põhinevat tuletatud õigust, on minu hinnangul vajalik lühidalt meenutada liidu kodakondsusele kohaldatavaid põhimõtteid, mis on Euroopa Kohtu praktikas välja kujundatud[10]. Alles pärast ülevaadet liidu õiguse selle valdkonna kohtupraktika hetkeseisust on võimalik öelda, kas need põhimõtted on kohaldatavad ka praeguses kohtuasjas[11].

2. Ülevaade liidu kodakondsust käsitleva kohtupraktika hetkeseisust

a) Kohtupraktika kolmandate riikide kodanikele liidu kodaniku pereliikme staatusest tuleneva elamisõiguse kohta

45. Kohtuotsuses Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real viidatud väljakujunenud kohtupraktika kohaselt annab ELTL artikkel 20 igaühele, kes on mõne liikmesriigi kodanik, liidu kodaniku staatuse, mis on kõigi liikmesriikide kodanike põhistaatus. Liidu kodakondsus annab igale liidu kodanikule individuaalse põhiõiguse elada vabalt liikmesriikide territooriumil, arvestades aluslepingus sätestatud piiranguid ja nende piirangute rakendamiseks vastu võetud meetmeid[12].

46. Seda arvestades on Euroopa Kohus otsustanud, et ELTL artikliga 20 on vastuolus sellised riigisisesed meetmed, sealhulgas otsused jätta andmata elamisluba liidu kodaniku pereliikmetele, mille tagajärjel võetakse liidu kodanikelt võimalus tegelikult kasutada nende staatusest tulenevaid õigusi. Küll aga ei anna liidu kodakondsust puudutavad aluslepingu sätted mingit autonoomset õigust kolmanda riigi kodanikele. Sellistele kodanikele antud võimalikud õigused ei ole nende kodanike isiklikud õigused, vaid õigused, mis on tuletatud liidu kodanike õigustest. Tuletatud õiguste eesmärk ja põhjendus seisneb tõdemuses, et nende õiguste tunnustamata jätmine võib eelkõige riivata liidu kodaniku liikumisvabadust[13].

9 Kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 30.

10 Vt käesoleva ettepaneku punkt 45 jj.

11 Vt käesoleva ettepaneku punkt 57 jj.

12 13. septembri 2016. aasta kohtuotsused Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punktid 69 ja 70) ning Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punktid 35 ja 36.

13 Kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punktid 37 ja 38.

47. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba sedastanud, et esineb väga erilisi olukordi, kus hoolimata sellest, et kolmandate riikide kodanike elamisõigust käsitlev teisene õigus ei ole kohaldatav ja asjaomane liidu kodanik ei ole kasutanud oma liikumisvabadust, tuleb elamisluba siiski anda kolmanda riigi kodanikule, kes on nimetatud liidu kodaniku pereliige, kuna muidu kaotaks liidu kodakondsus oma soovitatava toime, sest elamisloa andmisest keeldumise tagajärjena oleks see kodanik tegelikult kohustatud lahkuma kogu liidu territooriumilt, mille tagajärjel jääks ta ilma võimalusest tegelikult kasutada põhilisi liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi [14].

48. Siiski võib kolmanda riigi kodanikule elamisloa andmisest keeldumine liidu kodakondsuse soovitatava toime kahtluse alla seada üksnes juhul, kui kolmanda riigi kodaniku ja tema liidu kodanikust pereliikme vahel on sõltuvussuhe, mille tõttu oleks liidu kodanik sunnitud asjaomase kolmanda riigi kodanikuga kaasa minema ja kogu liidu territooriumilt lahkuma. Sellest järeldub, et kolmanda riigi kodanik võib saada ELTL artiklil 20 põhineva tuletatud elamisõiguse üksnes siis, kui niisuguse elamisõiguse andmata jätmise korral oleks ta nii ise kui ka tema pereliikmest liidu kodanik sunnitud liidu territooriumilt lahkuma. Seega võib niisuguse tuletatud elamisõiguse andmise ette näha üksnes juhul, kui kolmanda riigi kodanik, kes on liidu kodaniku pereliige, ei vasta tingimustele, mis on kehtestatud selles liikmesriigis, mille kodakondsus liidu kodanikul on, elamisõiguse saamiseks muude sätete ja eelkõige perekonna taasühinemist reguleerivate riigisiseste õigusnormide alusel [15].

49. Kui on aga tuvastatud, et riigisisese õiguse või liidu tuletatud õiguse alusel ei saa kolmanda riigi kodanikule, kes on liidu kodaniku pereliige, mingit elamisõigust anda, siis on asjaolu, et kolmanda riigi kodaniku ja selle liidu kodaniku vahel on sõltuvussuhe, mille tõttu oleks nimetatud liidu kodanik oma kolmanda riigi kodanikust pereliikme liidu territooriumilt välja saatmise korral sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt, tagajärjeks see, et ELTL artikkel 20 põhimõtteliselt kohustab asjaomast liikmesriiki tunnustama selle kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõigust [16].

50. Analüüsi sellest etapist tuleb meeles pidada, et ELTL artikli 20 kohaldamine nõuab, et kolmanda riigi kodaniku ja liidu kodaniku vahel oleks nii tugev sõltuvussuhe, nagu on kirjeldatud käesoleva ettepaneku eelnevas punktis. Sellele vaatamata tuleb märkida, et Euroopa Kohus eristab kaht peresuhete kategooriat: täiskasvanud abikaasadevahelised suhted ning vanemate ja alaealiste laste vahelised suhted.

51. 8. mai 2018. aasta kohtuotsuses K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias) (C-82/16, edaspidi „kohtuotsus K. A. jt“, EU:C:2018:308) täpsustas Euroopa Kohus, et täisealine isik on üldjuhul võimeline elama iseseisvalt ilma oma pereliikmeteta. Sellest järeldub Euroopa Kohtu hinnangul, et samasse perekonda kuuluva kahe täiskasvanu vahel sellise sõltuvussuhte esinemine, mis võib tekitada ELTL artiklil 20 põhineva tuletatud elamisõiguse, on mõeldav üksnes erandjuhtudel, kui kõiki tähtsust omavaid asjaolusid arvestades ei või asjaomast isikut mingil juhul lahutada tema pereliikmest, kellest ta sõltub [17].

[14] Kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 39.

[15] Kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punktid 40 ja 41.

[16] Kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 42.

[17] Kohtuotsus K. A. jt, punkt 65.

b) Kohtupraktika kolmanda riigi kodaniku ja liidu kodaniku vahelise sõltuvussuhte kohta, kui üks asjaomane isik on alaealine

52. Teisiti on alaealiste ja eriti väikelapse eas olevate alaealistega [18], sest nad *sõltuvad olulisel määral vanemate toetusest ja kaitsest*. Euroopa Kohus näib olevat täielikult teadlik erilisest kaitsest, mida alaealised vajavad riiklike immigratsiooniasutuste pädevusse kuuluva eriti tundliku haldusotsuse tegemisel, mis võib viia perekonna ühtsuse lõppemiseni [19]. Tõepoolest, tuleb märkida, et Euroopa Kohtu hinnangul tähendab liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust vanemale elamisõiguse andmisest keeldumine põhimõtteliselt seda, et liidu kodaniku ainus võimalus võib olla lahkuda liidu territooriumilt, et minna kaasa oma vanemaga, kellest ta sõltub [20].

53. Siiski tuleb täpsustada, et Euroopa Kohus ei omista laste sõltuvusastme määravuse hindamisel kummagi vanema rollile sama suurt tähendust. Perekonna olukorda tuleb hinnata juhtumipõhiselt, eriti seoses vastutusega, mille kumbki vanem on võtnud perekonna ülalpidamise eest. Oma praktikas on Euroopa Kohus selle kindlaks tegemisel, kas liidu kodanikust lapse kolmanda riigi kodanikust vanemale tuletatud elamisõiguse andmisest keeldumine jätaks lapse ilma tegelikust võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida tema staatus talle annab, kuivõrd laps oleks sunnitud tegelikkuses oma vanemaga kaasa minema ja seega kogu liidu territooriumilt lahkuma, pidanud olulisteks asjaoludeks *lapse hooldusõiguse* küsimust ning seda, kas õiguslikust, rahalisest ja emotsionaalsest aspektist hoolitseb lapse eest kolmanda riigi kodanikust vanem [21].

54. Täpsemalt peavad liikmesriigi ametiasutused selleks, et hinnata, milline on oht, et asjaomane liidu kodanikust laps oleks sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, kui tema kolmanda riigi kodanikust vanemale keeldutaks kõnealuses liikmesriigis tuletatud elamisõigust andmast, välja selgitama, kumb vanem tegelikult lapse eest hoolitseb ning kas lapse ja kolmanda riigi kodanikust vanema vahel on tegelik sõltuvussuhe. Euroopa Kohus on otsustanud, et hindamise käigus peavad pädevad asutused arvestama õigusega perekonnaelu puutumatusele, nagu see on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 7, kusjuures seda artiklit tuleb tõlgendada koostoimes harta artikli 24 lõikes 2 ette nähtud kohustusega võtta arvesse lapse parimaid huve [22].

55. Euroopa Kohtu hinnangul on asjaolu, et teine, liidu kodanikust vanem on reaalselt võimeline – ja valmis – hoolitsema üksi iga päev ja tegelikult lapse eest, oluline tegur, kuid ainuüksi sellest ei piisa, et saaks tuvastada, et kolmanda riigi kodanikust vanema ja lapse vahel ei ole niisugust sõltuvussuhet, mille tõttu oleks laps sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, kui kolmanda riigi kodanikule keeldutaks andmast elamisõigust. Selle tuvastamisel tuleb nimelt võtta lapse parimates huvides arvesse kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid, eelkõige lapse vanust, tema füüsilist ja emotsionaalset arengut, lapse emotsionaalse suhte tugevust nii liidu kodanikust kui kolmanda riigi kodanikust vanemaga ning viimati nimetatud vanemast lahutamise tõttu lapse heaolule tekkida võivat ohtu [23].

[18] Kohtuotsus K. A. jt, punkt 65.

[19] Peyrl, J., „Kinderbetreuungsgeld für Drittstaatsangehörige, die aus der Kernbestandsdoktrin des EuGH ein Aufenthaltsrecht ableiten können“, *Das Recht der Arbeit*, 3/2018, lk 236, märgib, et kohtupraktikas kehtestatud nõuded sõltuvuse ulatuse tõendamiseks on alaealiste laste puhul vähem ranged kui täiskasvanute puhul, arvestades alaealiste haavatavust.

[20] 10. mai 2017. aasta kohtuotsus Chavez-Vilchez jt (C-133/15, edaspidi „kohtuotsus Chavez-Vilchez jt“, EU:C:2017:354, punkt 65) ja 11. märtsi 2021. aasta kohtuotsus État belge (alaealise lapse vanema tagasisaatmine) (C-112/20, EU:C:2021:197, punkt 26).

[21] Kohtuotsused Chavez-Vilchez jt, punkt 68, ja K. A. jt, punkt 70.

[22] Kohtuotsused Chavez-Vilchez jt, punkt 70, ning K. A. jt, punkt 71.

[23] Kohtuotsused Chavez-Vilchez jt, punkt 71; K. A. jt, punkt 72, ja 11. märtsi 2021. aasta kohtuotsus État belge (alaealise lapse vanema tagasisaatmine) (C-112/20, EU:C:2021:197, punkt 27).

56. Lisaks on Euroopa Kohtu hinnangul asjaolu, et kolmanda riigi kodanikust vanem elab koos liidu kodanikust alaealise lapsega, üks asjakohastest teguritest, mida tuleb nendevahelise sõltuvussuhte olemasolu kindlakstegemisel arvesse võtta, kuid see ei ole siiski niisuguse suhte vajalik eeltingimus. Seevastu ainuüksi asjaolust, et liikmesriigi kodanikule võib majanduslikel kaalutlustel või liidu territooriumil perekonna ühtsuse säilitamiseks näida soovitav, et tema pereliikmed, kellel liidu kodakondsust ei ole, saaksid elada koos temaga liidu territooriumil, ei piisa, et asuda seisukohale, et liidu kodanik oleks sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, kui niisugust õigust ei anta. Perekondliku – olgu bioloogilise või õigusliku – sideme olemasolu alaealise liidu kodaniku ja tema kolmanda riigi kodanikust vanema vahel ei saa seega olla piisav, et õigustada vanemale ELTL artiklil 20 põhineva tuletatud elamisõiguse omistamist selle liikmesriigi territooriumil, mille kodakondsus on alaealisel lapsel [24].

3. Euroopa Kohtu praktikas välja kujundatud põhimõtete kohaldamine käesolevatele kohtuasjadele

a) Kõigi kohtupraktikas käsitletud kohtuasjade ühised jooned

57. Pärast seda lühikest ülevaadet Euroopa Kohtu praktikast kolmandate riikide kodanike tuletatud elamisõiguse kohta, mis põhineb nende liidu kodaniku pereliikme staatusel, samuti kolmanda riigi kodaniku ja liidu kodaniku vahelise erilise sõltuvussuhte kohta juhul, kui üks asjaomastest isikutest on alaealine, tuleb kindlaks teha, kas sellest kohtupraktikast tulenevad ja käesoleva ettepaneku eelnevates punktides kirjeldatud põhimõtted on kohaldatavad ka praegustele liidetud kohtuasjadele. Nagu allpool üksikasjalikult selgitan, kallutavad mitu põhjust mind sellele küsimusele vastama jaatavalt.

58. Esiteks on olemas sarnasused kohtuasjaga Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, millele olen käesolevas ettepanekus juba viidanud [25]. Nagu viidatud kohtuasjas, nii peab Euroopa Kohus ka nüüd veel kord otsustama, isegi kui ainult kaudselt, kas liidu õigusega on kooskõlas Hispaania kehtiv õigus, mis seab kolmanda riigi kodaniku õiguse taasühineda liikmesriigi kodanikust pereliikmega, kes pole kunagi kasutanud oma liikumisvabadust, sõltuvusse nõudest, et viimasel peab olema piisavalt vahendeid, et mitte muutuda koormaks riiklikule sotsiaalabisüsteemile.

59. Selle kohta on Euroopa Kohus otsustanud, et põhimõtteliselt ei ole liidu õigus sellistel asjaoludel esitatud perekonna taasühinemise taotlusele kohaldatav ning sellega ei ole seega põhimõtteliselt vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kirjeldatud eelmises punktis [26]. Euroopa Kohus täpsustas siiski, et niisuguse tingimuse süstemaatiline ja ilma igasuguste eranditeta kehtestamine võib kahjustada tuletatud elamisõigust, mida väga erandlikel juhtudel tuleb ELTL artikli 20 alusel tunnustada kolmanda riigi kodaniku puhul, kes on liidu kodaniku pereliige [27]. Euroopa Kohtu selline täpsustus näib mulle eriti oluline, sest sellega määratletakse õigusnormi kohaldamisala piirid ja seeläbi ka liikmesriikide pädevus sisserände valdkonnas.

[24] 8. mai 2013. aasta kohtuotsus Ymeraga jt (C-87/12, EU:C:2013:291, punkt 38) ja kohtuotsus K. A. jt, punktid 73–75.

[25] Vt käesoleva ettepaneku punkt 43.

[26] Kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 33.

[27] Kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 34.

60. Euroopa Kohus selgitas, milliseid riigisiseseid meetmeid tuleb pidada kokkusobimatuteks liidu kodanikule ELTL artiklist 20 tuleneva staatusega – nimelt neid, mis *jätavad liidu kodanikud ilma võimalusest tegelikult kasutada neile selle staatusega antud põhilisi õigusi*. Nagu juba viitasin asjasse puutuva kohtupraktika kokkuvõttes, on just nii olukorras, kus liidu kodanik on sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, sest tema kolmanda riigi kodanikust pereliikmele keeldutakse andmast elamisõigust. Selline erilise ranguse ülesnäitamisest tulenev tagajärg saab tekkida ainult siis, kui on olemas suhe, mida iseloomustab *tugev sõltuvus* kolmanda riigi kodanikust liidu kodaniku pereliikme ja liidu kodaniku vahel. Järelikult tuleb selleks, et teha kindlaks, kas asjaomased isikud võivad elamisõiguse saamiseks tugineda ELTL artiklile 20, analüüsida *neist igaühe perekondlikku olukorda*.

61. Seetõttu tuleb nentida, et vaatamata erinevustele kohtuasja Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real ja põhikohtuasjade asjaolude vahel seisneb analüüsi üks keskseid aspekte selles, et tuleb kindlaks teha, kas asjas on olemas *piisavalt suur sõltuvussuhe*, mis vastaks kohtupraktika kohastele nõuetele selle õigusnormi kohaldamiseks. Analüüsis tuleb erilist tähelepanu pöörata asjaolule, et kõnealused peresuhted hõlmavad alaealisi lapsi. Seetõttu võivad kohtupraktika põhimõtted, mis kujundati välja kohtuasjas K. A. jt ning millele on viidatud käesolevas ettepanekus [28], olla asjakohased ja kohaldatavad. Metoodilise lähenemise huvides, mille eesmärk on võtta arvesse kummagi kohtuasja spetsiifilisi asjaolusid, teen ettepaneku analüüsida neid kohtuasju olemasoleva kohtupraktika raames ükshaaval.

62. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu ülesanne pole ise analüüsida põhikohtuasjas arutlusel olevate perekondade olukorda ega ise otsustada, kas asjaomastele isikutele tuleks anda elamisõigus. See kehtib veelgi enam nende rahalise olukorra hindamise kohta, olenemata sellest, millist mõju ELTL artikli 20 tõlgendamine tõenäoliselt avaldab direktiivi 2004/38 artiklit 7 üle võtva riigisisese sätte kohaldamisele, mis laieneb nende Hispaania kodanike olukorrale, kes ei ole kasutanud oma liikumisvabadust. Nimetatud ülesanded on *riigisiseste asutuste ainupädevuses* [29]. Seevastu on Euroopa Kohtul pädevus anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamisega seotud juhised, mis võimaldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtul asjaolusid ise sügavuti analüüsida.

b) Sõltuvussuhte tuvastamine perekonna tuumikus analüüsi põhielemendina

1) Kohtuasja C-532/19 analüüs

i) Elamisõiguse olemasolu kinnitavad asjaolud

63. Selles kohtuasjas taotleb kolmanda riigi kodanikust QP, kes on abiellunud Hispaania kodanikuga, kes pole kunagi kasutanud oma õigust liidus vabalt liikuda, Hispaanias elamisluba. Nende liidust on sündinud Hispaania kodakondsusega tütar. See laps, kes praegu on alaealine, ei ole samuti oma liikumisvabadust kasutanud.

[28] Vt käesoleva ettepaneku punktid 52–56.

[29] Vt selle kohta Neier, C., „Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real“, *Common Market Law Review*, 58. kd, 2021, nr 2, lk 566.

64. Sissejuhatuseks märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ütleb, et kui QP-le ei anta Hispaanias elamisluba, siis ei ole temal ja tema abikaasal võimalik täita Hispaania õigusest tulenevat kooselukohustust. Siiski ei too eelotsusetaotluse esitanud kohus välja ühtegi asjaolu, mis tõendaks sõltuvussuhte olemasolu nende kahe täiskasvanu vahel, välja arvatud lihtne seadusest tulenev kohustus elada koos.

65. Käesolevas ettepanekus viidatud Euroopa Kohtu praktikast tuleneb aga selgelt, et kahe täiskasvanud pereliikme omavahelise sõltuvussuhte tunnustamine, mis annaks ELTL artiklil 20 põhineva tuletatud elamisõiguse, on võimalik ainult *erand*juhtudel [30]. Kohtuotsuses Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real otsustas Euroopa Kohus, et sellist sõltuvussuhet ei teki ainuüksi põhjusel, et liikmesriigi täisealine kodanik, kes pole kunagi oma liikumisvabadust kasutanud, ja tema täisealine kolmanda riigi kodanikust abikaasa peavad selle liikmesriigi õiguse alusel, mille kodanik on liidu kodanik, abielulise kohustuse täitmiseks elama koos. Järelikult tundub, et eelotsusetaotluse esimesele küsimusele saab selle kohtuotsuse alusel põhimõtteliselt anda selge vastuse.

66. Vaatamata sellele leian siiski, et eelotsusetaotluse esitanud kohtule *tarviliku vastuse* andmiseks peaks Euroopa Kohus analüüsima ka seda, milline mõju võib ELTL artikli 20 kohaldamisele olla asjaolul, et QP on liidu kodanikust alaealise lapse isa ning tal on selle lapse ühine hooldusõigus oma Hispaania kodanikust abikaasaga, kes on lapse ema. Täpsemalt tuleb kindlaks teha, kas QP kohustamine liidu territooriumilt lahkuma tähendaks neil asjaoludel seda, et tütar peab temaga kaasa minema, ehkki nii laps kui ema tohivad Hispaanias seaduslikult elada.

67. Nagu tuleneb asjakohase kohtupraktika kokkuvõttest [31], on lapse hooldusõiguse küsimus ja samuti küsimus, kas kolmanda riigi kodanikust vanem hoolitseb lapse eest *õiguslikust, rahalisest ja emotsionaalsest aspektist*, olulised tegurid, mille abil määratleda, kas vanema ja tema liidu kodanikust alaealise lapse vahel on sõltuvussuhe. Sõltuvussuhte tuvastamisel ELTL artikli 20 tähenduses, mille korral peab alaealine laps liidu territooriumilt lahkuma, kui tema vanemale ei anta elamisõigust, tuleb asjaomase lapse parimates huvides võtta arvesse kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid, eelkõige lapse vanust, tema füüsilist ja emotsionaalset arengut, lapse emotsionaalse suhte tugevust nii liidu kodanikust kui kolmanda riigi kodanikust vanemaga ning viimati nimetatud vanemast lahutamise tõttu lapse heaolule tekkida võivat ohtu [32].

68. Mulle näib, et kohtupraktikast tulenevalt ei tule kõnealusel juhtumil sõltuvussuhte tuvastamiseks ELTL artikli 20 tähenduses võtta arvesse mitte üksnes selle lapse *materiaalset sõltuvust* oma kolmanda riigi kodanikust vanemast, vaid ka *emotsionaalse suhte* tähtsust selle vanemaga ja tagajärgi, mille vanema lahkumine võib kaasa tuua lapse psühholoogilisele tasakaalule.

69. Tõsi, Euroopa Kohtu praktikast tuleneb ka [33], et ainuüksi asjaolust, et liikmesriigi kodanikule võib majanduslikel kaalutlustel või liidu territooriumil perekonna ühtsuse säilitamiseks näida soovitav, et tema pereliikmed, kellel liidu kodakondsust ei ole, saaksid elada koos temaga liidu territooriumil, ei piisa, et asuda seisukohale, et liidu kodanik oleks sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, kui niisugust õigust ei anta.

30 Vt käesoleva ettepaneku punkt 51.

31 Vt käesoleva ettepaneku punkt 53.

32 Vt käesoleva ettepaneku punkt 55.

33 Vt käesoleva ettepaneku punkt 56.

70. Käesoleva analüüsi raames ei tohi siiski unustada, et Euroopa Kohus on mitmel korral meenutanud *ülimat tähtsust*, mis liidu õiguses omistatakse perekonnaelu austamisele, mis on tagatud harta artikliga 7. Sama kehtib ka lapse kaitse kohta, kelle parimaid huve peavad pädevad asutused harta artikli 24 lõike 2 kohaselt arvesse võtma. Neil kaalutlustel tuleb arvesse võtta ka lapse vajadust „säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt oma mõlema vanemaga“, nagu öeldakse sama artikli lõikes 3. See viimane aspekt on käesolevas analüüsis minu jaoks otsustava tähtsusega.

71. Minu arvates ei meenutanud Euroopa Kohus ilmaasjata ülalnimetatud õiguste *konstitutsioonilist tähtsust* liidu õiguskorras, kui kirjutas põhjendustesse lisaks ELTL artiklile 20 ka harta sätted [34]. Mulle tundub ilmne, et Euroopa Kohus tahtis tagada perekondliku sideme säilimise liidu kodanikust alaealise lapse ja tema kolmanda riigi kodanikust vanema vahel liidu territooriumil, kui see vastab asjaomase lapse parimatele huvidele [35]. Sellest järeldub, et üldist laadi kaalutlused, millele viitavad riigisisesed asutused, näiteks sellised, mis seonduvad väidetava vajadusega kaitsta riiklikke sotsiaalabisüsteeme, *peavad taanduma*, kui perekonna olukorda analüüsides on kindlaks tehtud, et asjaomaste isikute vahel on tegelik materiaalne või emotsionaalne sõltuvussuhe, mille tõttu on tõenäoliselt hädavajalik säilitada perekonna ühtsus liidu territooriumil. Teisisõnu peaks kõigile liidu kodanikele nende staatuse tõttu aluslepingutega tagatud *kõigi põhiõiguste* austamine *prevaleerima* liikmesriikide *puhtamajanduslike huvide* ees [36].

72. Ülal viidatud kohtupraktikat arvestades tundub mulle, et elamisõigust ELTL artikli 20 alusel ei tuleks jätta QP-le omistamata ainult sellepärast, et tema tütre eest võib Hispaania territooriumil hoolitseda ainuisikuliselt ka lapse liidu kodanikust ema. Lähenemisviis, mis keskenduks riigisisese perekonnaõiguse kohaldamisel ainult ema finantsvõimekusele ja eiraks isa võimalikku rolli lapse kasvatamisel, tema eest hoolitsemisel ja tema ülalpidamisel, ei võtaks piisavalt arvesse lapse ülekaalukat huvi *säilitada oma isaga kestev ja lapsele kasulik suhe*. Seetõttu ei vastaks selline lähenemine kohtupraktikas kehtestatud nõuetele vaadelda iga üksikjuhtumit eraldi.

73. Samamoodi tuleks asuda seisukohale, et kohtupraktika nõuded ei ole täidetud, kui isa ei suuda esitada tõendeid, mille abil saaks hinnata ELTL artikli 20 tingimuste täidetust, näiteks seda, kas isa *hoolitseb iga päev ja tegelikult alaealise lapse eest*. Euroopa Kohtu sõnaselge viide sellisele nõudele kohtuasjas Chavez-Vilchez jt näitab, et asjaolu, et vanem võtab oma juriidilisi kohustusi lapse ees tõsiselt, tõendab muude oluliste asjaolude kõrval sõltuvussuhte olemasolu ülal viidatud õigusnormi tähenduses.

74. Käesolevas asjas tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole viidanud ühelegi asjaolule, mis võimaldaks teha täpseid järeldusi isa rolli kohta tütre elus. Siiski näib mulle, et selline info puudumine on seotud kahe asjaoluga, mis vajavad selgitamist, et paremini mõista nende asjaolude konteksti, milles eelotsusetaotluse küsimused esitati. Ühest küljest põhinevad eelotsusetaotluse esitanud kohtu järeldused teabel, mille see kohus sai Hispaania ametiasutustelt, kes – nagu kohus ütleb –, ei analüüsi potentsiaalselt olulisi asjaolusid tuvastamaks sellise

[34] Van Eijken, H. ja Phoa, P., „The scope of Article 20 TFEU clarified in Chavez-Vilchez: Are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age?“, *European Law Review*, 43. kd, nr 6, 2018, lk 969, ütlevad, et Euroopa Kohus on loonud seose liidu kodakondsuse ja harta vahel, mida võib tõlgendada kui järgmist sammu kodaniku riigiülesema ja poliitilisema staatuse kujunemise suunas, kaugenedes kodakondsuse majanduslikest ja riikidevahelistest alustest.

[35] Di Comite, V., „Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño „europeo““, *Revista de derecho comunitario europeo*, 12/2017, nr 58, on seisukohal, et viide hartas sätestatud põhiõigustele näitab laste õiguste suurenevat tähtsust liidu õiguses ja eriti Euroopa Kohtu praktikas.

[36] Vt selle kohta Réveillère, V., „La protection statutaire du citoyen: demeurer sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité)“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 11/2020, nr 3, lk 721, kes leiab, et kui Euroopa Kohus asus kohtuotsuse Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real punktis 48 seisukohale, et liidu kodaniku õigused prevaleerivad asjaomase liikmesriigi avaliku sektori vahendite säilimisega seotud huvi ees, kaalus ta väärtusi juristi ja õigusfilosoofi Robert Alexy mudeli järgi.

sõltuvussuhte olemasolu, mis sunnib liidu kodaniku liidu territooriumilt lahkuma. Teisest küljest keskendub eelotsusetaotluse esitanud kohus ainult abikaasadevahelisele suhtele, ilma et laskuks lapse ja tema vanemate vahelise suhte üksikasjadesse.

75. Neil põhjustel leian, et teabe puudumist ei saa tõlgendada kui märki sellest, et üks või teine vanem lapse elus piisavalt ei osale. Seetõttu on oluline, et eelotsusetaotluse esitanud kohus *pööraks tähelepanu rollile, mida kumbki vanem perekonna tuumikus vastavalt oma võimetele täidab*, ja kohaldaks käesolevate põhikohtuasjade lahendamisel tõlgendamisjuhiseid, mille Euroopa Kohus esitab käesolevates asjades tehtavates otsuses.

76. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab ka kindlaks tegema, kas pereliikmed elavad koos ning kui see on nii, siis millistel asjaoludel. Euroopa Kohus on oma praktikas leidnud, et asjaolu, et kolmanda riigi kodanikust vanem elab koos liidu kodanikust alaealise lapsega, on üks olulistest asjaoludest, mida tuleb arvestada sõltuvussuhte olemasolu kindlaks tegemisel. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus on teinud vaid üldise viite Hispaania õigusest tulenevale abikaasade kohustusele elada koos ja määrata ühiselt abielulise kooselu koht, on siiski võimalik eeldada *perekonna ühise kodu olemasolu*. Lähtudes sellest eeldusest, peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus ühe küsimusena välja selgitama, kas seda kooselu iseloomustab *jätkuvus* ja *stabiilsus*, mis annaksid tunnistust *emotsionaalsest suhtest ja seotusest* ning näitaksid, et asjaomaste isikute vahel toimub *vastastikune abistamine*.

77. Eelnimetatud kaalutlusi silmas pidades ja võttes arvesse vajadust analüüsida asjaolusid, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, tundub mulle, et „sõltuvussuhet“ ELTL artikli 20 tähenduses liidu kodanikust alaealise ja tema kolmanda riigi kodanikust vanema vahel tuleks tunnustada, kui nimetatud vanem elab koos lapse emaga ning mõlemad vanemad jagavad seetõttu iga päev lapse hooldusõigust ja lapse eest hoolitsemist õiguslikust, rahalisest ja emotsionaalsest aspektist, ning seda isegi juhul, kui teine vanem on liidu kodanik ja tal on seetõttu tingimusteta õigus elada selle liikmesriigi territooriumil, mille kodanik ta on. Selline järeldus tundub mulle õige veelgi enam sellepärast, et seda sõltuvussuhet tuleb tõlgendada ennekõike läbi kohustuse võtta arvesse lapse parimaid huve.

ii) Avaliku korra säilitamise ja avaliku julgeoleku kaitsmisega seotud erand

78. Sõltuvussuhte olemasolu ELTL artikli 20 tähenduses ei tähenda kindlasti, et elamisõigus tuleks kõigil juhtudel isikule anda. Eriti õige on see tõdemus siis, kui *avaliku korra säilitamise või avaliku julgeoleku kaitsmisega seotud põhjused* välistavad sellise otsuse tegemise. Pädevate asutuste keeldumine nimetatud õiguse tunnustamisest põhjusel, et kolmanda riigi kodanik on pannud toime raskeid kuritegusid, võib olla takistus.

79. Praeguses asjas näib valitsevat selline olukord, sest kolmanda riigi kodanikust vanemale keelduti elamisõigust andmast põhjendusega, et ta on oma elukohariigiks olevas liikmesriigis süüdi mõistetud liikluskuritegudes. Eelotsusetaotluse esitanud kohtult saadud teabe kohaselt on QP kohta karistusregistris kaks süüdimõistvat otsust sõiduki juhtimisõiguseta juhtimise eest ja üks sõiduki alkoholijoobes juhtimise ees.

80. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et ELTL artikkel 20 ei mõjuta liikmesriikide võimalust tugineda erandile, mis on seotud eelkõige avaliku korra säilitamise ja avaliku julgeoleku kaitsmisega. Euroopa Kohus täpsustas siiski, et kui selle õigusnormi alusel elamisõigust taotlenud kolmanda riigi kodaniku olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, tuleb tema olukorra hindamisel arvesse võtta õigust era- ja perekonnaelu

austamisele, mis on tagatud harta artiklis 7; seda artiklit tuleb tõlgendada koosmõjus harta artikli 24 lõikes 2 tunnustatud kohustusega seada esikohale lapse huvid [37].

81. Teisisõnu peavad pädevad asutused asjas *kõiki olulisi asjaolusid konkreetselt hindama*, enne kui teevad otsuse selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule elamisõiguse andmisest on vaja mainitud põhjustel keelduda. Selle individuaalse analüüsi raames peavad pädevad asutused võtma arvesse teatud kriteeriume, mida kirjeldan allpool.

82. Kohe alguses tuleb märkida, et liidu kodanike või nende pereliikmete elamisõigusest erandi tegemise põhjendamisel tuleb mõisteid „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ tõlgendada kitsendavalt. Seega eeldab mõiste „avalik kord“ igal juhul seda, et lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk mis tahes seadusrikkumisele peab eksisteerima tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis mõjutab mõnd ühiskonna põhihuvi. Mõiste „avalik julgeolek“ osas tuleneb kohtupraktikast, et see mõiste hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui välisjulgeolekut ja et järelikult võib avalikku julgeolekut mõjutada oluliste institutsioonide ja avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele kooseksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine [38].

83. Euroopa Kohus on ühemõtteliselt sedastanud, et kui elamisõiguse andmisest keeldumise aluseks on tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale või avalikule julgeolekule tulenevalt kuritegudest, mille kolmanda riigi kodanik on toime pannud, siis on keeldumine liidu õigusega kooskõlas isegi juhul, kui see toob liidu kodanikust pereliikmele kaasa kohustuse liidu territooriumilt lahkuda [39]. Teisalt ei saa sellist järeldust teha automaatselt, võttes aluseks ainult isiku varem toime pandud kuriteod. Kuritegude olemasolul tuleb konkreetselt hinnata kõiki juhtumi seisukohalt olulisi ja asjasse puutuvaid asjaolusid, võttes sealjuures arvesse proportsionaalsuse põhimõtet, lapse parimaid huve ja põhiõigusi, mille järgimise Euroopa Kohus tagab [40].

84. *Kriteeriumide* hulgas, mida tuleb selle hinnangu andmisel arvesse võtta, on asjaomase isiku isiklik käitumine, asjaomase liikmesriigi territooriumil elamise kestus ja õiguslik iseloom, toimepandud süüteo liik ja raskus, isiku tänane ühiskonnaohtlikkus, asjaomaste laste vanus ja tervislik seisund ning asjaomase isiku perekondlik ja majanduslik olukord [41].

85. Analüüsi selles etapis tekib seega küsimus, kas sellistel asjaoludel nagu käesolevas kohtuasjas tuleks keelduda elamisõiguse andmisest ELTL artikli 20 alusel põhjendusega, et liidu kodanikust alaealise lapse kolmanda riigi kodanikust vanem on mõistetud süüdi liikluskuritegudes.

[37] 13. septembri 2016. aasta kohtuotsused CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 36) ja Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 81) ning kohtuotsus K. A. jt, punkt 90.

[38] 13. septembri 2016. aasta kohtuotsused CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punktid 37–39) ja Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punktid 82–83) ning kohtuotsus K. A. jt, punkt 91.

[39] 13. septembri 2016. aasta kohtuotsused CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 40) ja Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 85) ning kohtuotsus K. A. jt, punkt 92.

[40] 13. septembri 2016. aasta kohtuotsused CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 41) ja Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 85) ning kohtuotsus K. A. jt, punkt 93.

[41] 13. septembri 2016. aasta kohtuotsused CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 42) ja Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 86) ning kohtuotsus K. A. jt, punkt 94.

86. *Liiklusohutus* on nii liidule kui liikmesriikidele nende pädevuse piires oluline teema, ja veelgi enam sellepärast, et see on lahutamatult seotud inimeste tervise ja elu kaitsega [42]. Kunagi ei saa liigselt rõhutada tõhusa ja sidusa poliitika tähtust, mille eesmärk on kehtestada kogu liidu territooriumil meetmed, et ennetada liiklejate hukkumist või raskete vigastuste saamist liiklusõnnetustes või leevendada selliste õnnetuste tagajärgi.

87. Siiski kahtlen tõsiselt, kas selline meede, nimelt elamisõiguse andmisest keeldumine, oleks õigustatud nende kohtupraktikas kehtestatud eriti rangete tingimuste seisukohalt, mida käesoleva ettepaneku eelnevates punktides kirjeldasin. Igal juhul tundub mulle, et selline meede on ilmselgelt *ebaproportsionaalne* liiklusohutuse tagamise eesmärgi suhtes, eriti kui kaaluda asjaomaseid huve.

88. Esiteks on selge, et QP sooritatud kuriteod ei ole sedalaadi, et need seaksid ohtu oluliste institutsioonide või avalike teenuste toimimise või rahvastiku säilimise. Järelikult ei ole QPst tulenev üldine oht liiklusohutusele nii tõsine, et võiks mõistlikult eeldada, et mõiste „avaliku julgeolek“ Euroopa Kohtu praktikas defineeritud kriteeriumid on täidetud [43].

89. Mis puudutab rikkumiste võimalikku kvalifitseerimist „avaliku korra ohustamisena“, siis tundub mulle, et kõnealused süüteod ei lähe ühiskondliku korra häirimisel kaugemale mis tahes seadusrikkumisest. Kuigi kolm süüdimõistvat otsust liikluskuriteos võivad rikkumiste arvu ja sageduse tõttu näidata, et asjaomane isik pole seaduskuulekas, tuleb siiski meenutada, et süüdimõistvad otsused tehti 2010. aastal ning sellest on möödunud palju aega. Seetõttu võib vastupidiste andmete puudumisel ja pärast asjaolude hindamist, mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, seda asjaolu tõlgendada pigem kui märki edukast taasühiskonnastumisest.

90. Fakt, et sestsaadik pole toime pandud ühtegi õigusrikkumist, näitab hoopis, et QP ei kujuta endast mingit „tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis mõjutab mõnd ühiskonna põhihuvi“. Seetõttu, kuna puuduvad konkreetsed andmed ning võttes arvesse vajadust tõlgendada ELTL artikli 20 erandeid kitsendavalt, kaldun olemasoleva teabe põhjal arvama, et QP ei kujuta endast avalikule korrale mingit ilmset ohtu. Järelikult peaks selles asjas kindlasti prevaleerima lapse parimate huvide seisukohalt tõlgendatud eraelu ja perekonnaelu austamise kohustus.

91. Teiseks tuleb märkida, et isegi oletades, et pädevatel asutustel on siiski alust asjaolude hindamisel järeldada, et ei saa välistada, et QP kujutab liiklusohutusele endiselt selget ohtu, siis on sellise ohu ennetamiseks tõhusamaid ja kahtlemata vähem radikaalseid meetmeid kui keeldumine elamisõiguse andmisest, mis võivad viia isiku väljasaatmise ja piiripunkti toimetamiseni. Seda võimalust tuleks võtta ainult *viimase abinõuna*, arvestades raskeid tagajärgi, mille see võib kaasa tuua perekonna ühtsuse säilitamisele ja lapse parimatele huvidele. Lisaks tuleb selles kontekstis meeles pidada, et kui käesolevas asjas peaks leidma kinnitust isa ja tütre vahelise sõltuvussuhte olemasolu, siis tähendaks sunnitud tagasisaatmine väga suure tõenäosusega, et tütar peab koos isaga liidu territooriumilt lahkuma, millega tütrelt võetaks võimalus oma liidu kodaniku õigusi tegelikult kasutada. Kõnealustel meetmetel on seega mõju, mis läheb QP individuaalsest olukorrast palju kaugemale.

[42] Vt kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Portugal (C265/06, EU:C:2007:784, punktid 55 ja 56), milles kohtujurist sedastab, et inimeste tervis ja elu on „õigushüved, mille kaitse on üleühenduselise liiklusõnnetuste ennetamise keskmes“.

[43] Vt kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas Wiener Landesregierung jt (naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine) (C-118/20, EU:C:2021:530, punktid 111–113), milles kohtujurist leiab, et liiklusalased süüteod ei ole tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale või avalikule julgeolekule. Kohtujurist on seisukohal, et igal juhul oleks ebaproportsionaalne jätta liidu kodanik ilma tema staatusest tulenevate õiguste kasutamise võimalusest põhjendusega, et asjaomane isik on rikkunud liikluseeskirja nõudeid. Vt selle kohta ka kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 88).

92. Viimaks näib pereliikmete sunnitud eraldamine põhikohtuasja asjaoludel teatud määral ka karistusena, ehkki QP on toimepandud kuritegude eest juba süüdi mõistetud. Seetõttu ei mõista ma, miks tuleks QP-le kohaldada *lisakaristust*, seda enam, et kõnealused teod pandi toime juba ammu. Kuna põhikohtuasjas on kohaldatav ka proportsionaalsuse põhimõte, leian, et pädevad asutused peaksid eelistama meetmeid, mis ei sea ohtu perekonna ühtsust, tagades samas ohtude ennetamise ja indiviidi taasühiskonnastamise.

93. Kuna pädevatel asutustel ei ole põhjust tugineda avaliku korra säilitamise või avaliku julgeoleku kaitsmise erandile, siis tundub mulle, et nad ei saa põhjendatult keelduda ELTL artikli 20 alusel elamisõiguse andmisest.

iii) Vahejäreldus

94. Ülal esitatud kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et praegusel juhul ei saa *a priori* välistada, et QP-l on ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõigus. See järeldus kehtib tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus hindab seda, kas QP ja tema liidu kodanikust alaealise lapse vahel on selline sõltuvussuhe, mis juhul, kui QP-le elamisõigust ei anta, viib selleni, et sõltuv liidu kodanik peab liidu territooriumilt lahkuma ning seega võetakse temalt võimalus tegelikult kasutada põhilisi tema staatusest tulenevaid õigusi.

2) Kohtuasja C-451/19 analüüs

95. Sama moodi kohtuasjaga C-532/19 käsitleb ka kohtuasi C-451/19 peret, kuhu kuulub kolmanda riigi kodanik, tema Hispaania kodanikust abikaasa, kes pole kunagi kasutanud oma õigust liidus vabalt liikuda, ja nende alaealine poeg, kes on samuti Hispaania kodanik ega ole kunagi kasutanud oma liikumisvabadust. Kuid erinevalt kohtuasjast C-532/19 ei esitatud kohtuasjas C-451/19 elamisloa taotlust liidu kodanikust alaealise lapse kolmanda riigi kodanikust vanema nimel.

96. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud teabe kohaselt on kolmanda riigi kodanikul, kes on liidu kodaniku ema ja liidu kodaniku abikaasa, juba olemas õigus elada Hispaania territooriumil [44]. Hispaania võimude keeldumine elamisõiguse andmisest puudutab hoopis selle kodaniku esimest poega, XUd, kes sündis tema eelmisest kooselust, kes pole liidu kodanik ja kes oli keeldumisotsuse tegemise kuupäeval endiselt alaealine [45]. Järelikult on XU ühelt poolt Hispaania elamisloaga kolmanda riigi kodaniku poeg ja teiselt poolt kahe liidu kodaniku kasupoeg või poolvend.

97. Neil asjaoludel ja võttes arvesse ELTL artiklist 20 tuleneva tuletatud elamisõiguse subsidiaarset kohaldamist [46], pean õigeks esmalt analüüsida, kas XU võib saada elamisõiguse direktiivi 2003/86 alusel, enne, kui analüüsin, kas tal on õigus saada selline elamisõigus ELTL artikli 20 alusel. Ehkki eelotsusetaotluse esitanud kohus piirdus eelotsusetaotluses vaid

[44] Vt käesoleva ettepaneku punkt 19.

[45] Probleemi paremaks mõistmiseks on oluline täpsustada, et käesolev analüüs põhineb eeldusel, et Hispaania võimude keeldumine XU-le elamisõiguse andmisest toob viimasele kaasa liidu territooriumilt lahkumise kohustuse. Eelotsusetaotluses ei ole täpset teavet XU tegeliku õigusliku staatuse kohta, sest seal öeldakse vaid, et ta „oli saanud Hispaanias elamisloa“ (vt käesoleva ettepaneku punkt 19) ajal, mil ta emigreerus koos oma emaga Venezuelast sellesse liikmesriiki, ehk 2004. aastal. Asjaolude sellist tõlgendust toetavad erinevad andmed, eriti viide vajadusele tunnustada XU elamisõigust vältimaks seda, et tema ema peab liidu territooriumilt lahkuma, mistõttu talle järgneksid tema noorem poeg ja abikaasa, kes on mõlemad Hispaania kodanikud, olgugi et tal endal on juba elamisõigus Hispaanias. Järelikult on loogiline oletada, et XU praegune õiguslik staatus on mõnevõrra ebakindel.

[46] Kohtuotsused Chavez-Vilchez jt, punkt 63; K. A. jt, punkt 51, ning Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punkt 41.

küsimusega viimase õigusnormi tõlgenduse kohta, tasub meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib Euroopa Kohus selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, võtta arvesse ka neid liidu õiguse norme, millele liikmesriigi kohus ei ole oma küsimuses viidanud [47].

i) Direktiivi 2003/86 kohaldatavus

98. Vastavalt direktiivi 2003/86 artiklile 1 on selle direktiivi eesmärk määrata kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise tingimused kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil. Direktiivi põhjenduses 4 selgitatakse, et perekonna taasühinemine on vajalik pereelu võimaldamiseks. See aitab liikmesriigis viibivatel kolmandate riikide kodanikel integreeruda, hõlbustades ühiskonnakultuurilise stabiilsuse loomist ja samuti majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamist, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk. Direktiivi põhjendus 9 näib mulle praeguses kontekstis asjakohane, sest selles öeldakse, et perekonna taasühinemine peaks igal juhul olema võimalik *perekonna tuumiku*, see tähendab abikaasa ja *alaealiste laste* puhul. Eelöeldut arvestades leian, et teatud asjaolud näitavad, et käesoleva kohtuasja asjaolud võivad tõepoolest kuuluda direktiivi 2003/86 kohaldamisalasse.

99. Kuna XU ema elab seaduslikult Hispaania territooriumil, võib teda lugeda „perekonna taasühinemist taotlevaks isikuks“ direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti c tähenduses. Seega pole välistatud, et tema seaduslik elamine Hispaanias on selline, et sellest tuleneb sama direktiivi artikli 3 lõike 1 alusel õigus perekonna taasühinemiseks.

100. Kirjalikes märkustes on Hispaania valitsus sellisele tõlgendusele vastu vaielnud, väites, et direktiivi 2003/86 artikli 3 lõige 3 ei ole kohaldatav liidu kodaniku pereliikmetele. Hispaania valitsus tugineb sealjuures otsusele kohtuasjas C-256/11, Dereci jt [48], milles Euroopa Kohus otsustas – tuginedes muu hulgas selle direktiivi vastuvõtmisele põhinevale tõlgendusele –, et see direktiiv ei ole kohaldatav liidu territooriumil elavate liidu kodanike kolmandate riikide kodanikest pereliikmete suhtes, kes soovivad liikmesriiki siseneda ja seal elada perekonnasidemete säilitamise eesmärgil [49].

101. See argument ei näi mulle veenev, sest see kirjeldab hoopis teistsugust olukorda kui see, mis on kõne all käesolevas asjas. On küll väljaspool vaidlust, et eespool nimetatud sätte kohaselt ei kohaldata direktiivi 2003/86 liidu kodaniku pereliikmete suhtes. Siiski pean vajalikuks märkida, et Euroopa Kohus viitas sellele sättele konkreetses kontekstis, kus kaebajad olid kolmandate riikide kodanikud, kes soovisid elada koos oma liidu kodanikest pereliikmetega, kes elasid liikmesriigis, mille kodakondsus neil oli. Võttes arvesse direktiivi 2003/86 artikli 3 lõike 3 selget sõnastust, on ilmne, et sellistel asjaoludel ei saanud selle direktiivi alusel taasühinemise taotlust esitada. Kuid käesolevas asjas on olukord teine, sest perekonna taasühinemine puudutab ainult kaht kolmanda riigi kodanikku, s.o XUd ja tema ema.

102. Võib väita, et praegusel juhul on olukord veelgi keerulisem, sest lõppude lõpuks on XU kahe liidu kodaniku jaoks vastavalt kasupoeg ja poolvend. Ma ei ole siiski veendunud, et ainuüksi see asjaolu välistaks direktiivi 2003/86 kohaldamise käesolevas asjas. Vastupidi, mulle näib, et selle õigusnormi liiga lai tõlgendamine võtaks direktiivilt tema kasuliku mõju kõigil juhtudel, kus

47 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 34) ja 5. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Centraal Justitieel Incassobureau (rahaliste sanktsioonide tunnustamine ja täitmine) (C-671/18, EU:C:2019:1054, punkt 26).

48 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus (C-256/11, EU:C:2011:734).

49 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734, punktid 48 ja 49).

perekonna taasühinemise taotluse esitab kolmanda riigi kodanik, kes on ühel või teisel viisil perekondlikult seotud liidu kodanikuga. Kõige halvemal juhul võiks selline tõlgendus olenevalt asjaomase perekonna koosseisust viia ettearvamatute tulemusteni. Sellest tuleneda võiv halduspraktika võiks näida ka suvaline. Taolise stsenaariumi vältimiseks on vaja sidusat lähenemisviisi. Lisaks tuleb märkida, et Hispaania valitsus ei ole oma seisukoha toetuseks esitanud ühtegi argumenti peale viite 15. novembri 2011. aasta kohtuotsusele Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734), mille järeldused, nagu juba selgitatud selle ettepaneku eelmises punktis, ei ole käesolevale asjale ülekantavad.

103. Toetamaks direktiivi 2003/86 kohaldamist käesoleva kohtuasja asjaoludele, tahaksin tsiteerida kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11 tehtud kohtuotsust O jt[50], mis annab meile minu hinnangul tõenäoliselt kasulikke võrdluspunkte. Mõlemad asjad, mille kohta see otsus tehti, puudutasid elamisõiguse andmisest keeldumist kolmanda riigi kodanikule, kes oli abielus asjaomase liikmesriigi territooriumil seaduslikult elanud kolmanda riigi kodanikuga, kusjuures abielust oli sündinud laps, kes oli samuti kolmanda riigi kodanik ja elas oma emaga asjaomases liikmesriigis. Lisaks oli see kolmanda riigi kodanik eelnevast abielust liidu kodanikuga sünnitanud samuti lapse, kes oli liidu kodanik ja kelle suhtes ta oli saanud ainuhooldusõiguse.

104. Euroopa Kohus märkis, et kolmanda riigi kodanik, kelle abikaasa oli taotlenud perekonna taasühinemise õigust, elas seaduslikult asjaomase liikmesriigi territooriumil ning nende ühine laps oli samuti kolmanda riigi kodanik, kel seetõttu puudus liidu kodaniku staatus. Nendel tingimustel otsustas Euroopa Kohus, et „[a]rvestades direktiiviga 2003/86 järgitavat eesmärki soodustada perekondade taasühinemist […] ja kaitset, mida sellega soovitakse anda kolmandate riikide kodanikele, *eelkõige alaealistele*, ei saa seda direktiivi jätta kohaldamata üksnes asjaolu tõttu, et üks kolmanda riigi kodanikust alaealise vanematest on ka selle vanema esimesest abielust sündinud liidu kodaniku vanem“[51].

105. Ühest küljest tuleb tunnistada, et kohtuasjas C-451/19 käsitletav perekonna koosseis ei ole täiesti identne nendega, mis viisid 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsuse O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776) tegemiseni. Kolmanda riigi kodaniku liidu kodanikust laps ei ole nimelt sündinud liidu kodanikuga lahutatud abielust. Lisaks on praegusel juhul keeldutud elamisloa andmisest XU-le, st Hispaania territooriumil seaduslikult elava kolmanda riigi kodaniku lapsele ja mitte tema abikaasale.

106. Teisalt ei ole ma veendunud, et need erinevused on sellised, mis takistaksid XU-l tõhusalt kasutamast direktiivist 2003/86 tulenevat perekonna taasühinemise õigust. Esiteks tuleks arvesse võtta fakti, et kui Hispaania võimud keeldusid XU-le elamisõigust andmast, oli viimane alaealine ja teda võis seetõttu lugeda perekonna taasühinemise õigusest kasusaavaks isikuks vastavalt selle direktiivi artikli 4 lõike 1 punktile c. Teiseks on selles ettepanekus juba selgitatud, et XU ema täidab ise direktiivi 2003/86 artikli 2 punkti c tähenduses „perekonna taasühinemist taotleva isiku“ kriteeriumid[52]. Kolmandaks on arusaamatu, et selline juhuslik sündmus, nagu on abielu liidu kodanikuga, takistab XU emal tuginemast selle direktiivi sätetele, et saavutada perekonna taasühinemine oma pojaga.

[50] 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776).

[51] 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 69). Kohtujuristi kursiiv.

[52] Vt käesoleva ettepaneku punkt 99.

107. Nagu olen juba oma analüüsis öelnud [53], võib selline halduspraktika, mis välistab nimetatud direktiivile tuginemise, kui taasühinemist taotleval kolmanda riigi kodanikul on ühel või teisel viisil perekondlik side liidu kodanikuga, ehkki see perekonna taasühinemist taotlev isik ise täidab perekonna taasühinemise taotlemise kriteeriumid, kahjustada õiguskindlust. Lõpuks tundub mulle täiesti ebaloogiline, et just kolmanda riigi kodaniku abikaasa liidu kodaniku staatus toob kaasa väga ebasoodsad tagajärjed kolmanda riigi kodanikule, kes tahab saavutada perekonna taasühinemist oma eelmisest suhtest sündinud lapsega. Üks võimalus sellise tagajärje vältimiseks on tõlgendada direktiivi 2003/86 artikli 3 lõiget 3 pigem kitsendavalt.

108. Selle ettepaneku eelmistes punktides esitatud argumendid viivad mind ka mõtteni, et nagu Euroopa Kohus otsustas 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsuses O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776), ei saa direktiivi 2003/86 jätta kohaldamata ainuüksi sellepärast, et perekonna taasühinemist taotlev isik on ühteaegu nii kolmanda riigi kodanik kui ka liidu kodaniku vanem. Kohtupraktika peaks tunnistama, et liidu kodanikuga abielus olemine ei välista võimalust taotleda perekonna taasühinemist selle direktiivi sätete alusel.

109. Võttes arvesse asjaolu, et perekonna taasühinemise taotlust ei esitanud XU ega tema ema, vaid ema liidu kodanikust abikaasa, tundub mulle asjakohane, et Euroopa Kohus juhiks eelotsusetaotluse esitanud kohtu tähelepanu XU võimalikule õigusele taotleda perekonna taasühinemist oma emaga direktiivi 2003/86 alusel.

110. Sealjuures tuleb meenutada, et sellise taotluse läbivaatamine nõuab seda, et tuvastataks kõigi teiste õiguslike tingimuste täidetus, sealhulgas direktiivi 2003/86 artiklis 7 ette nähtud nõue omada piisavat sissetulekut [54]. Kuid nagu ma selles ettepanekus juba märkisin [55], on sellise analüüsi tegemine liikmesriigi asutuste pädevuses. Pealegi ei ole üksikasjalikuma teabe puudumisel võimalik anda rohkem juhiseid selle direktiivi tõlgendamiseks.

ii) ELTL artikli 20 kohaldatavus

111. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks leidma, et XU ei saanud elamisloa taotluse tagasilükkamise kuupäeval tugineda perekonna taasühinemise õigusele direktiivi 2003/86 alusel, peab ta analüüsima, kas kolmanda riigi kodanik võiks selle kuupäeva seisuga siiski tugineda tuletatud elamisõigusele ELTL artikli 20 alusel.

112. Vastavalt selles ettepanekus juba tsiteeritud Euroopa Kohtu praktikale võiks see nii olla ainult juhul, kui XU ja tema pereliikmest liidu kodaniku vahel oleks selline sõltuvussuhe, et XU sunniviisiline lahkumine liidu territooriumilt tähendaks tegelikkuses, et ka asjaomane liidu kodanik peaks sellelt territooriumilt lahkuma [56]. Selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, teen ettepaneku analüüsida kõnealuse perekonna koosseisu mõju osas, mida XU-le elamisõiguse andmisest keeldumine võib avaldada tema poolvennale ja kasuisale, kes on mõlemad liidu kodanikud.

[53] Vt käesoleva ettepaneku punkt 102.

[54] Vt nende tingimuste ja nõutava individuaalse analüüsi kohta ennekõike 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus X (pikaajalised elanikud – stabiilne, korrapärane ja piisav sissetulek) (C-302/18, EU:C:2019:830, punktid 40–44).

[55] Vt käesoleva ettepaneku punkt 62.

[56] Sama moodi nagu kohtuasjas C-532/19 on eelotsusetaotluse esitanud kohus keskendunud abikaasadevahelisele suhtele, laskumata laste ja nende vanemate vahelise suhte üksikasjadesse. Igal juhul selgitasin juba käesoleva ettepaneku punktis 65, et lihtne seadusest tulenev kohustus kooseluks, mille näeb ette Hispaania õigus, ei ole piisav tuvastamaks sellist sõltuvussuhet, mis annaks ELTL artikli 20 alusel elamisõiguse.

113. Selles osas tuleb tõdeda, et selline mõju oleks peamiselt *kaudne*, sest tähtsaim roll perekonna tuumas on emal. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, tooks XU sunniviisiline lahkumine väga tõenäoliselt kaasa selle, et tema ema peaks koos temaga minema nende päritoluriiki. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb selles hinnangus teatud konkreetsetele tõenditele nagu ema ainuhooldusõigus ja asjaolu, et XU oli asjaomasel kuupäeval veel alaealine. Tegelikult ei ole raske ette kujutada, et kui XU ema peaks tõesti liidu territooriumilt lahkuma selleks, et ta saaks jätkata vanemlike kohustuste täitmist oma alaealise lapse suhtes, siis tooks see kaasa kindlad ja rasked tagajärjed kõigi asjaomaste isikute elus.

114. See aspekt nõuab, et teeksin veel mõne märkuse illustreerimaks paremini seda, mis on käesolevas asjas kaalul. Oma analüüsis juhtisin tähelepanu riiklike immigratsiooniasutuste pädevusse kuuluva haldusotsuse erilisele tähtsusele, kui see otsus võib *viia perekonna ühtsuse lõppemiseni*[57]. Selles kontekstis tuleb võtta arvesse, et selline haldusotsus toob üldiselt tagajärjena kaasa selle, et perekonna liikmed peavad tegema üliraske otsuse, st aktsepteerima oma füüsilist lahutatust või lahkuma koos välisriiki. Mida perekond selles olukorras ka ei otsustaks, nende tulevikus on palju ebakindlust. Perekond peab tegelema eksistentsiaalsete küsimustega, sest olenevalt oma majanduslikust olukorrast ja pereliikmete päritolukohast võib selline lahusolek olla pelgalt ajutine, kuid võib sama hästi muutuda ka alaliseks. Neil kaalutlustel tundub mulle, et liidu õiguse tõlgendamine selliselt, et kirjeldatud asjaoludel sallitaks pereliikmete lahutamist, ei sobiks kokku perekonnaelu austamise kohustusega, mis on tagatud harta artiklis 7.

115. Kui XU poolvend ja kasuisa peaksid emale (ja tema pojale) järgnema, et säilitada perekonna ühtsus väljaspool liidu territooriumi, siis on selge, et neilt võetaks võimalus tegelikult kasutada nende liidu kodaniku staatusest tulenevaid õigusi. Lisaks tuleb selles kontekstis märkida, et XU ja tema ema sunniviisiline lahkumine mõjutaks nende poolvenna või poja ja kasuisa või abikaasa liidu kodaniku staatusest tulenevate õiguste tegelikku kasutamist tõenäoliselt identselt sellega, mida täheldati kohtuasjas C-532/19, eeldusel et eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab pärast asjaolude analüüsimist järeldusele, et eksisteerib sõltuvussuhe ELTL artikli 20 tähenduses[58].

116. Asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohus mainib sõnaselgelt võimalust, et XU poolvend ja kasuisa peavad järgnema emale (ja tema pojale), tähendab minu hinnangul, et tegemist ei ole puhtalt hüpoteetilise olukorraga. Sellele vaatama peab liikmesriigi kohus kindlasti asjaolusid hindama tuvastamaks seda, kas erinevate pereliikmete vahel on suhted, mida iseloomustab *piisavalt suur sõltuvus*, et anda XU-le ELTL artikli 20 alusel elamisõigus.

117. Mis puudutab konkreetsemalt sõltuvussuhte tuvastamist käesoleva kohtuasja asjaoludel, siis on eeltoodud tähelepanekutega juba välja selgitatud, et käesolev kohtuasi on palju keerukam kui enamik teisi Euroopa Kohtus varem lahendatud asju, mida iseloomustab – sama moodi nagu kohtuasjas C-34/09, Ruiz Zambrano[59], mis on ELTL artiklil 20 põhineva elamisõiguse kohtupraktika aluseks – sõltuvussuhte olemasolu ainult kahe isiku, s.o kolmanda riigi kodaniku ja liidu kodaniku vahel. Nagu olen juba öelnud eelnevates punktides[60], ei tulene liidu kodanikele antud õiguste tegeliku kasutamise ohtu sattumine praeguses asjas otseselt XU väljasaatmisest. See oht on pigem *kaudne*, sest ema oleks tegelikkuses sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, et järgneda oma lapsele XU-le, ehkki emal endal on elamisõigus. Seega on selle kohtuasja keskmes

[57] Vt käesoleva ettepaneku punkt 52.

[58] Vt käesoleva ettepaneku punkt 94.

[59] 8. märtsi 2011 kohtuotsus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

[60] Vt käesoleva ettepaneku punkt 113.

suhe ema (ja mitte tingimata XU) ning liidu kodanikust alaealise lapse vahel, sest perekonna tuumikus on kandev roll emal ning seda ennekõike sellepärast, et tal on oma mõlema lapse hooldusõigus (ühe suhtes ainu- ja teise suhtes ühishooldusõigus).

118. Seetõttu olen seisukohal, et eelistada tuleks analüütilisemat ja paindlikumat lähenemisviisi, mis võimaldab arvesse võtta *kaudseid asjaolusid* perekonna tuumikus. Seetõttu tuleks Euroopa Kohtu praktikat täpsustada nii, et laiendataks ELTL artikli 20 kohaldamisala ja hõlmataks ka sellised juhtumid. Mis puudutab käesolevat kohtuasja, siis teen ettepaneku soovitada eelotsusetaotluse esitanud kohtul keskenduda asjaolude hindamisel ema ja tema liidu kodanikust poja (XU poolvenna) vahelise sõltuvussuhte hindamisele, ehkki just XU on vahetult puudutatud riigisiseste asutuste keeldumisest anda talle elamisõigus. Sellise lähenemisviisi korral peaks XU-l olema võimalik saada ülalviidatud õigusnormi alusel tuletada elamisõigus.

119. Täielikkuse huvides soovin rõhutada, et selline lähenemisviis ei tähenda mingil juhul ELTL artikli 20 kohaldamisala ebaproportsionaalset laiendamist juhtudele, mis kindlasti ei vääri liidu õiguse kaitset. Selleks, et näidata soovitatud lähenemisviisi sidusust, pean vajalikuks veel korda peatuda kohtuasjal O jt, millel on käesoleva kohtuasjaga teatud sarnasusi, näiteks asjaolu, et mõlemad kohtuasjad puudutavad laste eest hoolitsemist *kärgperes*.

120. Tuleb meenutada, et selles kohtuasjas tehtud otsuses täpsustas Euroopa Kohus, et eelotsusetaotluse esitanud kohus sai järeldada, et ELTL artikli 20 alusel elamisõigust taotlenud kolmanda riigi kodaniku ja tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa (kes elas seaduslikult asjaomase liikmesriigi territooriumil) liidu kodanikust poja vahel ei olnud sõltuvussuhet nimetatud artikli tähenduses. Selleks tugines Euroopa Kohus ühelt poolt liidu kodanikust ema alalisele elamisõigusele asjaomase liikmesriigi territooriumil ning teiselt poolt asjaolule, et viimase abikaasa ei hoolitsenud õiguslikust, rahalisest ega emotsionaalsest aspektist liidu kodaniku eest, kelle isa ta ei olnud, kuivõrd kogu sellise hoolitsuse andis ainult tema abikaasa, selle kodaniku ema. Näib, et selles kohtuotsuses tugines Euroopa Kohus ka eeldusele, et kolmanda riigi kodanikust laps, kes oli sündinud elamisõiguse taotleja ja tema abikaasa liidust, sai koos oma emaga elada asjaomase liikmesriigi territooriumil. Seega oli emal võimalik elada mõlema oma lapsega liidu territooriumil[61].

121. Seevastu käesolevas kohtuasjas keelduti elamisõiguse andmisest Hispaanias seaduslikult elava kolmanda riigi kodaniku lapsele. Järelikult ei saa see kolmanda riigi kodanik koos oma kahe lapsega selle liikmesriigi territooriumil edasi elada. Veelgi enam, kui ta otsustab koos XUga liidu territooriumilt lahkuda, siis saab tema liidu kodanikust teine laps liitu edasi jääda ainult nii, et tema suhtes võetakse ära tema vanemate ühine hooldusõigus. Tegelikkuses oleks ainus võimalus ühise hooldusõiguse säilitamiseks see, et nii laps kui ka tema isa, kes on samuti liidu kodanik, lahkuksid liidu territooriumilt.

122. Kuna neil kahel kohtuasjal on määravaid erisusi, siis tundub mulle õige järeldada, et kohtuasjas O jt puudus sõltuvussuhe ELTL artikli 20 tähenduses, nagu seda järeldas ka Euroopa Kohus, kuid käesolevas kohtuasjas on see suhe olemas. Sellise suhte tunnustamine on õiguspärane ainult siis, kui on täidetud kõik kohtupraktikas välja kujundatud kriteeriumid, mis – nagu selgitasin – ei olnud selgelt nii kohtuasjas O jt. Vaatamata nende kahe kohtuasja keerukusele pole mingit kahtlust, et käesolevas kohtuasjas väärib perekond tõhusat kaitset, ennekõike selleks, et kahelt liidu kodanikult ei võetaks võimalust tegelikult kasutada neile kodaniku staatusega antud põhilisi õigusi. Seetõttu on pakutud lähenemisviis täielikus kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga.

[61] 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punktid 51, 56 ja 57).

iii) Vahejäreldus

123. Võttes arvesse eespool esitatud kaalutlusi, tuleb järeldada, et käesoleval juhul ei saa *a priori* välistada, et XU-l on ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõigus. See järeldus kehtib tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus hindab seda, kas XU kolmanda riigi kodanikust ema ja tema liidu kodanikust alaealise lapse vahel on selline sõltuvussuhe, mis juhul, kui XU-le elamisõigust ei anta, viib selleni, et sõltuv liidu kodanik peab liidu territooriumilt lahkuma ning seega võetakse temalt tegelik võimalus kasutada tema staatusest tulenevaid põhilisi õigusi.

4. Esimese temaatilise telje analüüsi kokkuvõte

124. Esimese temaatilise telje analüüsist järeldub, et ei saa *a priori* välistada, et käesolevate põhikohtuasjade asjaoludel on kolmanda riigi kodanikul ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõigus [62]. Tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu analüüs, milles tuleb silmas pidada õigust eraelu ja perekonnaelu austamisele ning kohustust võtta arvesse lapse parimaid huve, seda kinnitab, tuleb tõdeda, et *mõlemas põhikohtuasjas näib, et liidu kodanikel on selline sõltuvussuhe*, mis juhul, kui kolmanda riigi kodanikule keeldutakse andmast elamisõigust, viib selleni, et sõltuv liidu kodanik peab liidu territooriumilt lahkuma ning seega võetakse temalt tegelik võimalus kasutada tema staatusest tulenevaid põhilisi õigusi.

C. Teine temaatiline telg: sõltuvussuhte hindamisele kohaldatavad kohtupraktikast tulenevad nõuded

1. Hispaania halduspraktika kokkusobimatus Euroopa Kohtu praktikas välja kujundatud lähenemisviisiga

125. Teine temaatiline telg puudutab sisuliselt seda, kas Hispaania halduspraktika on kooskõlas kohtupraktikas välja kujundatud nõuetega ELTL artikli 20 tähenduses sõltuvussuhte analüüsimiseks.

126. Eelotsusetaotluse esitanud kohtult saadud teabe kohaselt iseloomustab seda praktikat see, et liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule keeldutakse elamisõiguse andmisest ainult seetõttu, et asjaomasel liidu kodanikul ei ole piisavaid vahendeid (ega ka ravikindlustust) enda ja oma pereliikme jaoks, ilma et kontrollitaks, kas nende vahel on sõltuvussuhe ELTL artikli 20 tähenduses, see tähendab selline suhe, mille tõttu liidu kodanik peaks tegelikkuses kogu liidu territooriumilt lahkuma, kui tema pereliikmele keeldutakse elamisõiguse andmisest Hispaania territooriumil.

127. Nagu osutasin esimese temaatilise telje analüüsis [63], on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus täpsustada kohtuasjas Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real tehtud otsuse punktides 34–54, et selline praktika *ei ole kooskõlas* ELTL artikliga 20.

128. Selle analüüsi raames esitati ka asjakohased kriteeriumid, mis võimaldavad tuvastada, kas kolmanda riigi kodanik saab tugineda ELTL artiklist 20 tuletatud elamisõigusele. Selgitasin üksikasjalikult, et pädevate asutuste läbiviidava hindamise üks keskseid detaile on tuvastada, kas on olemas suhe, mida iseloomustab *suur sõltuvus* liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi

[62] Vt käesoleva ettepaneku punktid 94 ja 123.

[63] Vt käesoleva ettepaneku punkt 42.

kodaniku ja asjaomase liidu kodaniku vahel[64]. Rõhutades vajadust kaitsta väikelapseeas lapsi ja säilitada perekonna ühtsust nii palju kui võimalik, tuletasin meelde, et ei piisa sellest, kui pädevad riigisisesed asutused võtavad arvesse liidu kodanikust lapse võimalikku *materiaalset sõltuvust* oma kolmanda riigi kodanikust vanemast, vaid lisaks tuleb tuvastada ka *emotsionaalse suhte* tähtsus vanemaga ja tagajärjed, mille vanema lahkumine võib kaasa tuua lapse psühholoogilisele tasakaalule[65].

129. Lisaks sellele tuleb rõhutada, et isegi sellise sõltuvussuhte olemasolu korral võib keelduda elamisõiguse andmisest liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kui see kodanik on tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale või avalikule julgeolekule, võttes arvesse eelkõige tema poolt toime pandud kuritegusid[66]. Analüüsides esimest temaatilist telge ja täpsemalt kohtuasja C-532/19, tõin QP karistatuse osas esile mõne kasuliku juhise mõiste „avalik kord“ ja mõiste „avalik julgeolek“ tõlgendamiseks[67]. Lõpuks meenutasin, et ohtu mainitud avalikele huvidele ei saa tuvastada automaatselt, vaid sellise järelduse tegemiseks tuleb konkreetselt hinnata kõiki juhtumi seisukohalt olulisi ja asjasse puutuvaid asjaolusid, võttes sealjuures arvesse proportsionaalsuse põhimõtet, lapse parimaid huve ja põhiõigusi[68].

2. Teise temaatilise telje analüüsi kokkuvõte

130. Tuleb märkida, et kuna Hispaania halduspraktika ei näe ette sellist analüüsi, tuvastamaks tuletatud elamisõiguse olemasolu ELTL artikli 20 alusel, siis ei vasta see praktika Euroopa Kohtu praktikas välja kujundatud nõuetele. Järelikult *ei saa* seda halduspraktikat *pidada* liidu õigusega *kooskõlas olevaks*.

131. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teise temaatilise telje analüüs kokku võtta tõdemusega, et ülalkirjeldatud halduspraktika *on vastuolus* ELTL artikliga 20, nagu seda artiklit on tõlgendatud Euroopa Kohtu praktikas.

VI. Ettepanek

132. Eespool esitatud kaalutlustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Castilla–La Mancha autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania) eelotsusetaotluse küsimustele järgmiselt:

1. ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik keeldub andmast elamisõigust kolmanda riigi kodanikule, kes on liidu täisealise kodaniku pereliige, kusjuures viimane on selle liikmesriigi kodanik ega ole kunagi kasutanud oma liikumisvabadust, ainult sel põhjusel, et sel liidu kodanikul ei ole perekonnaliikmete jaoks piisavaid rahalisi vahendeid, et mitte koormata riiklikku sotsiaalabisüsteemi, kui perekonnas on selline sõltuvussuhe liidu kodanikuga – eriti, kui viimane on alaealine –, et kui kolmanda riigi kodanikule keeldutakse andmast elamisõigust, siis peab liidu kodanik lahkuma kogu Euroopa Liidu territooriumilt ning temalt võetakse seega võimalus tegelikult kasutada tema staatusest tulenevaid põhilisi õigusi.

64 Vt käesoleva ettepaneku punktid 60 ja 61.

65 Vt käesoleva ettepaneku punkt 68.

66 Vt käesoleva ettepaneku punkt 83.

67 Vt käesoleva ettepaneku punktid 87–93.

68 Vt käesoleva ettepaneku punkt 83.

2. ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et selle sätte alusel tuletatud elamisõiguse andmist õigustava sõltuvussuhte olemasoluks ei piisa ainuüksi asjaolust, et liikmesriigi täisealine kodanik, kes pole kunagi kasutanud liikumisvabadust, ja tema täisealine kolmanda riigi kodanikust abikaasa on kohustatud abikaasadena koos elama selle liikmesriigi õiguse alusel, mille kodanik on Euroopa Liidu kodanik.