Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

10. mai 2017 *

Eelotsusetaotlus — Liidu kodakondsus — ELTL artikkel 20 — Liikmesriigis elamise õigus, millest sõltub sotsiaaltoetuste ja lapsetoetuste saamine — Kolmanda riigi kodanik, kes iga päev ja tegelikult hoolitseb oma selle liikmesriigi kodanikust alaealise lapse eest — Kolmanda riigi kodaniku kohustus tõendada, et selle liikmesriigi kodanikust teine vanem ei ole võimeline lapse eest hoolitsema — Elamisõiguse andmisest keeldumise otsus, mis võib sundida last lahkuma liikmesriigi või isegi liidu territooriumilt

Kohtuasjas C-133/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Centrale Raad van Beroep'i (sotsiaalkindlustust ja avalikku teenistust puudutavaid vaidlusi lahendav apellatsioonikohus, Madalmaad) 16. märtsi 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 18. märtsil 2015, menetluses

H. C. Chavez-Vilchez,

P. Pinas,

U. Nikolic,

X. V. Garcia Perez,

J. Uwituze,

I. O. Enowassam,

A. E. Guerrero Chavez,

Y. R. L. Wip

versus

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Hertogenbosch,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

* Kohtumenetluse keel: hollandi

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal ja E. Regan, kohtunikud A. Rosas (ettekandja), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 10. mai 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— A. E. Guerrero Chavez, I. O. Enowassam, J. Uwituze, X. V. Garcia Perez, U. Nikolic, P. Pinas ja H. C. Chavez-Vilchez, esindajad: *advocaat* E. Cerezo-Weijsenfeld, *advocaat* J. Kruseman, *advocaat* S. Çakici-Reinders ja *advocaat* W. Fischer,

— Y. R. L. Wip, esindajad: *advocaat* H. de Roo ja *advocaat* T. Weterings,

— Madalmaade valitsus, esindajad: C. S. Schillemans ja M. K. Bulterman,

— Belgia valitsus, esindajad: C. Pochet, M. Jacobs ja S. Vanrie,

— Taani valitsus, esindajad: C. Thorning, M. Lyshøj ja M. Wolff,

— Prantsuse valitsus, esindaja: R. Coesme,

— Leedu valitsus, esindajad: R. Krasuckaitė ja V. Čepaitė,

— Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,

— Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: V. Kaye, C. Crane ja M. Holt, keda abistasid *barrister* D. Blundell ja *barrister* B. Lask,

— Norra valitsus, esindajad: I. Jansen ja K. Moen,

— Euroopa Komisjon, esindajad: D. Maidani, C. Tufvesson ja G. Wils,

olles 8. septembri 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artikli 20 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud kohtuvaidlustes, milles ühel poolel on H. C. Chavez-Vilchez ja veel seitse kolmanda riigi kodanikku, kes on ühe või mitme Madalmaade kodanikust alaealise lapse emad, kes neid lapsi iga päev ja tegelikult hooldavad, ja teisel poolel Madalmaade pädevad asutused, ning mis puudutab nende emade sotsiaaltoetuse ja lapsetoetuse saamiseks esitatud taotluste rahuldamata jätmist põhjusel, et neil puudub Madalmaades elamise õigus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 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 (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikkel 2 „Mõisted“ sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

„1) *liidu kodanik* – isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus;

2) *pereliige*

[…]

d) ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja punktis b määratletud abikaasa või partneri vahetult ülenejad sugulased;

3) *vastuvõttev liikmesriik* – liikmesriik, kuhu liidu kodanik oma vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamiseks liigub.“

4 Direktiivi artikkel 3 „Soodustatud isikud“ näeb lõikes 1 ette järgmist:

„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 Direktiivi 2004/38 artiklis 5 „Sisenemisõigus“ on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks siseriikliku piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, annavad liikmesriigid liidu kodanikele loa siseneda nende territooriumile kehtiva isikutunnistuse või passiga ning nende pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, loa siseneda nende territooriumile kehtiva passiga.

Liidu kodanikelt ei või nõuda sissesõiduviisat ega muid samaväärseid formaalsusi.

2. Pereliikmetelt, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, nõutakse üksnes [nõukogu 15. märtsi 2001. aasta] määrusele (EÜ) nr 539/2001 [, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (EÜT 2001, L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65)] või, kui see on asjakohane, liikmesriigi õigusele vastavat sissesõiduviisat. Käesoleva direktiivi kohaldamisel vabastab artiklis 10 nimetatud kehtiv elamisluba sellised pereliikmed viisanõudest.

Liikmesriigid annavad sellistele isikutele kõik võimalused vajalike viisade omandamiseks. Sellised viisad antakse tasuta ja võimalikult kiiresti, kiirendatud menetlusega.

[…]“

6 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:

a) nad tegutsevad vastuvõtvas liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena või

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

c)

— […]

— neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus ja nad kinnitavad asjaomasele liikmesriigi asutusele avalduses või mõnes muus enda valitud dokumendis, et neil on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, või

d) nad on punktides a, b või c nimetatud tingimustele vastava liidu 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 kodanikuga vastuvõtvas liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.“

Madalmaade õigus

7 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „välismaalaste seadus“) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatava redaktsiooni artikkel 1 sätestab:

„Käesolevas seaduses ja selle alusel vastu võetud sätetes kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

e) ühenduse kodanikud:
1° Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud, kellel on Euroopa Ühenduse asutamislepingu alusel õigus teise liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal elada;
2° punktis 1 nimetatud isikute pereliikmed, kes on kolmanda riigi kodanikud ja kellel on Euroopa Ühenduse asutamislepingu rakendamiseks antud aktide alusel õigus liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal elada;

[…]“

8 Seaduse artikkel 8 sätestab:

„Välismaalasel on õigus seaduslikult Madalmaades elada üksnes järgmistel juhtudel:

[…]

e) tegemist on ühenduse kodanikuga, kes elab Madalmaades Euroopa Ühenduse asutamislepingu või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu alusel kehtestatud normide alusel;

f) kui ajal, mil menetletakse välismaalase elamisloa taotlust […], tuleb taotleja väljasaatmisest käesoleva seaduse alusel või käesolevast seadusest või kohtuotsusest tulenevalt hoiduda seni, kuni taotluse kohta on tehtud otsus;

g) kui ajal, mil menetletakse välismaalase elamisloa taotlust […] või elamisloa kehtivusaja pikendamise taotlust […] või elamisloa kehtivusaja muutmise taotlust, tuleb taotleja väljasaatmisest käesoleva seaduse alusel või käesolevast seadusest või kohtuotsusest tulenevalt hoiduda seni, kuni taotluse kohta on tehtud otsus;

h) kui ajal, mil menetletakse taotleja vaiet või kaebust, tuleb taotleja väljasaatmisest käesoleva seaduse alusel või käesolevast seadusest või kohtuotsusest tulenevalt hoiduda seni, kuni vaide või kaebuse kohta on tehtud otsus.“

9 Välismaalaste seaduse artikkel 10 sätestab:

„1. Välismaalane, kes ei ela riigis seaduslikult, ei saa taotleda rahaliste ja mitterahaliste toetuste ning teenuste määramist haldusasutuse otsusega. Esimene lause on analoogia alusel kohaldatav seadusega või määrusega ette nähtud vabastustele ja lubadele.

2. Lõikest 1 saab teha erandi, kui nõue puudutab välismaalase kutseõpet, vajalike tervishoiuteenuste kättesaadavust, rahvatervise rikkumise vältimist või välismaalasele õigusabi andmist.

3. Nõuete esitamise õiguse andmine ei anna õigust elada riigis seaduslikult.“

10 Välismaalasi puudutav 2000. aasta ringkiri (Vreemdelingencirculaire 2000, edaspidi „välismaalaste ringkiri“) sisaldab põhikohtuasjadele kohaldatavas redaktsioonis Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (julgeoleku ja justiitsasjade riigisekretär, Madalmaad) kehtestatud sätteid. Ringkiri on kõigile kättesaadav ning selle sätetele võib tugineda igaüks. Liikmesriigi pädev asutus, mis käesoleval juhul on Immigratie- en Naturalisatiedienst (migratsiooni- ja naturalisatsiooniamet, Madalmaad, edaspidi „IND“), peab neid sätteid elamisloataotluste läbivaatamisel järgima. Ta võib neist kõrvale kalduda vaid põhjendusi esitades ning üksnes erandjuhtudel, millega ei ole kõnealuste sätete koostamisel arvestatud.

11 Välismaalaste ringkirja B osa punkt 2.2 on sõnastatud järgmiselt:

„Välismaalane elab vastavalt [välismaalaste seadusele] riigis seaduslikult, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

— välismaalasel on alaealine laps, kes on Madalmaade kodanik,

— välismaalane peab seda last ülal ja elab temaga koos ning

— laps peab juhul, kui välismaalasele riigis elamise õigust ei anta, välismaalasega kaasa minema ja Euroopa Liidu territooriumilt lahkuma.

IND ei lähtu siiski sellest, et laps [kelle isa või ema on välismaalane] peab [välismaalasest vanemaga] kaasa minema ja Euroopa Liidu territooriumilt lahkuma, kui on olemas teine vanem, kes elab riigis vastavalt […] välismaalaste seadusele seaduslikult või on Madalmaade kodanik ja kui sellel vanemal on reaalne võimalus lapse eest hoolitseda.

IND lähtub igal juhul sellest, et teisel vanemal on reaalne võimalus lapse eest hoolitseda, kui:

— teisel vanemal on lapse suhtes hooldusõigus või kui talle saab hooldusõiguse veel määrata ja

— teine vanem saab lapse eest hoolitsemiseks ja lapse kasvatamiseks kasutada abi ja toetust, mida annavad asutused või kodanikuühiskonna organisatsioonid. Selle all mõistab IND ka rahalise toetuse andmist riiklikest vahenditest, mida on Madalmaade kodanikel Madalmaades põhimõtteliselt õigus saada.

IND lähtub sellest, et teisel vanemal ei ole reaalset võimalust lapse eest hoolitseda, kui see vanem:

— on kinni peetud või

— tõendab, et hooldusõigust ei saa talle määrata.“

12 Töö- ja sotsiaaltoetuste seaduse (Wet Werk en Bijstand, edaspidi „sotsiaaltoetuste seadus“) ja üldise lapsetoetuste seaduse (Algemene Kinderbijslagwet, edaspidi „lapsetoetuste seadus“) kohaselt peavad kolmandate riikide kodanikest vanemad selleks, et nad saaksid taotleda sotsiaal- ja lapsetoetusi, elama Madalmaades seaduslikult ja seega peab neil olema seal elamise õigus.

13 1. juulil 1998 jõustus 26. märtsi 1998. aasta seadus, millega muudetakse välismaalaste seadust ja teatavaid teisi seadusi ning seotakse välismaalaste õigus saada asutustelt teenuseid, mitterahalisi ja rahalisi toetusi, vabastusi ja lube välismaalase seadusliku elamisega Madalmaades (Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland) (*Stb*. 1998, nr 203). Nende välismaalaste suhtes, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikud, lisati selle seadusega sotsiaaltoetusi reguleerivatesse õigusaktidesse nõue, mille kohaselt peab neil selleks, et neid saaks käsitada Madalmaade kodanikuga samaväärsena, olema pädeva asutuse väljastatud elamisluba, ning lapsetoetuste seadusesse lisati samasugune kohustus, et neid saaks käsitada kindlustatud isikuna.

14 Elamisloa taotlus tuleb esitada INDle. See asutus teeb julgeoleku ja justiitsasjade riigisekretäri nimel otsuse elamisõiguse kohta.

15 Taotlused lapsetoetuse saamiseks lapsetoetuste seaduse alusel tuleb esitada Sociale verzekeringsbankile (sotsiaalkindlustuskassa, Madalmaad, edaspidi „SvB“).

16 Sotsiaaltoetuste seaduse alusel sotsiaaltoetuse saamise taotluse peab huvitatud isik esitama oma elukohajärgse kohaliku omavalitsusüksuse valitsusele.

17 Sotsiaaltoetuste seaduse artikkel 11 sätestab:

„1. Igal Madalmaades elaval Madalmaade kodanikul, kes on Madalmaades olukorras, kus tal ei ole võimalik tagada toimetulekut enda vahenditest, või keda ähvardab sellisesse olukorda sattumine, on õigus saada riigilt sotsiaaltoetust.

2. Välja arvatud direktiivi [2004/38] artikli 24 lõikes 2 nimetatud juhtudel, käsitatakse Madalmaades elavaid välismaalasi, kes elavad [välismaalaste seaduse] artikli 8 algusosa ning punktide a–e ja punkti l tähenduses riigis seaduslikult, lõikes 1 nimetatud Madalmaade kodanikega samaväärsetena.

[…]“

18 Sotsiaaltoetuste seaduse artikkel 16 sätestab:

„1. Isikule, kellel ei ole õigust saada sotsiaaltoetust, võib [kohaliku omavalitsusüksuse] valitsus konkreetse juhtumi kõiki asjaolusid arvestades määrata käesolevast jaost erandit tehes sotsiaaltoetuse, kui seda nõuavad kiireloomulised kaalukad põhjused.

2. Lõige 1 on kohaldatav ainult artikli 11 lõigetes 2 ja 3 nimetatud välismaalaste suhtes.“

19 Lapsetoetuste seaduse artikkel 6 sätestab:

„1. Käesoleva seaduse sätete alusel loetakse kindlustatuks isik, kes

a) on Madalmaade resident;

b) ei ole Madalmaade resident, kuid kellel tuleb Madalmaades teenistus- või töösuhte raames töötamisest tulenevalt maksta tulumaksu.

2. Kindlustatud ei ole välismaalased, kelle elamine Madalmaades ei ole [välismaalaste seaduse] artikli 8 algusosa ning punktide a–e ja punkti l tähenduses seaduslik.“

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

20 Kaheksa põhikohtuasja puudutavad sotsiaaltoetuse (*bijstandsuitkering*) ja lapsetoetuse (*kinderbijslag*) taotlusi, mille on pädevatele Madalmaade asutustele sotsiaaltoetuste seaduse ja lapsetoetuste seaduse alusel esitanud kolmandate riikide kodanikud, kes on ühe või mitme Madalmaade kodanikust lapse emad, kusjuures laste isad on samuti Madalmaade kodanikud. Kõigi nende laste isad on neid lapsi enda lastena tunnustanud, kuid lapsed elavad peamiselt oma ema juures.

21 Venezuela kodanik H. C. Chavez-Vilchez sisenes 2007. või 2008. aastal turismiviisaga Madalmaadesse. Tema suhtest Madalmaade kodanikuga sündis 30. märtsil 2009 laps, kellel on Madalmaade kodakondsus. Vanemad ja laps elasid Saksamaal kuni 2011. aasta juunini, mil H. C. Chavez-Vilchez oli sunnitud koos oma lapsega pere eluasemest lahkuma. H. C. Chavez-Vilchez saabus koos lapsega Arnhemi omavalitsusüksuse (Madalmaad) turvakodusse, kus nad viibisid mõnda aega. Sellest ajast on laps H. C. Chavez-Vilchezi hoole all ning ta on avaldanud, et lapse isa ei aita last ülal pidada ega kasvatada.

22 Surinami kodanikul P. Pinasel oli alates 2004. aastast Madalmaade elamisluba, mis 2006. aastal tühistati. Ta elab Almeres (Madalmaad) ning tal on neli last. Üks tema lastest on sündinud 23. detsembril 2009 suhtest Madalmaade kodanikuga, mistõttu on sellel lapsel Madalmaade kodakondsus. P. Pinasel on lapse isaga lapse suhtes ühine hooldusõigus, kuid nad elavad eraldi ja lapse isa ei aita last ülal pidada. Mõlemad vanemad suhtlevad omavahel, kuid kokkulepet lapsega suhtlemise õiguse kohta ei ole tehtud. P. Pinasele ja tema lastele anti 17. mail 2011 tähtajaline elamisluba. Sellest tulenevalt määrati alates 2011. aasta kolmandast kvartalist lapsetoetus.

23 U. Nikolic sisenes Madalmaadesse 2003. aastal endisest Jugoslaaviast. Tema kodakondsus on isikut tõendavate dokumentide puudumise tõttu välja selgitamata. Tema elamisloataotlus jäeti 2009. aastal rahuldamata. Suhtest Madalmaade kodanikuga sündis tal 26. jaanuaril 2010 laps, kellel on Madalmaade kodakondsus. U. Nikolic elab Amsterdamis (Madalmaad) ja tal on hooldusõigus oma lapse suhtes. Mõlemad elavad nende kohaliku omavalitsusüksuse turvakodus. U. Nikolic väitis, et ta ei saa elada koos oma lapse isaga seetõttu, et lapse isa on paigutatud noortele mõeldud asutusse, kus ta osaleb abistatud toimetuleku programmis.

24 Nicaragua kodanik X. V. García Pérez tuli 2001. või 2002. aastal Costa Ricast Madalmaadesse koos Madalmaade kodanikuga. Nende suhtest sündis 9. aprillil 2008 laps, kellel on Madalmaade kodakondsus. X. V. García Pérez elab Haarlemis (Madalmaad) selle omavalitsusüksuse turvakodus. Tal on hooldusõigus oma lapse suhtes ning lapse isa, kelle elukoht ei ole teada, ei aita last ülal pidada.

25 Rwanda kodanikul J. Uwituzel sündis 12. detsembril 2011 laps, kellel on nagu tema isal Madalmaade kodakondsus. Lapse isa ei osale oma tütre ülalpidamises ega kasvatamises. Ta avaldas, et ta ei saa ega taha lapse eest hoolt kanda. J. Uwituze elukoht on ’s-Hertogenboschis (Madalmaad) ning ta elab koos oma lapsega selle omavalitsusüksuse turvakodus.

26 Surinami kodanikul Y. R. L. Wipil on kaks last, kes on sündinud 25. novembril 2009 ja 23. novembril 2012. Lastel on nagu nende isalgi Madalmaade kodakondsus. Kuigi vanemad elavad üksteisest lahus, kohtub isa oma lastega mitu korda nädalas. Isa saab sotsiaaltoetust ja lapsetoetust. Ta ei osale laste ülalpidamises, vaid annab üksnes lapsetoetuse edasi Y. R. L. Wipile. Põhikohtuasjas asjakohasel ajavahemikul oli Y. R. L. Wipi elukoht Amsterdamis.

27 Kameruni kodanik I. O. Enowassam sisenes Madalmaadesse 1999. aastal. Tema suhtest Madalmaade kodanikuga sündis 2. mail 2008 laps, kellel on Madalmaade kodakondsus. Vanematel on lapse suhtes ühine hooldusõigus, kuid nad elavad eraldi. Laps on registreeritud isa aadressil, elab aga tegelikult oma ema juures, kelle elukoht on Haagi (Madalmaad) omavalitsusüksuse turvakodus. Laps elab kolmel nädalavahetusel kuus isa juures ja veedab mõnikord koolivaheajad temaga. Isa maksab iga kuu 200 eurot elatist. Peale selle saab isa lapsetoetust, mille ta kannab üle I. O. Enowassamile. Isa töötab täistööajaga ega saa enda väitel sel põhjusel oma lapse eest hoolitseda.

28 Venezuela kodanik A. E. Guerrero Chavez sisenes Madalmaadesse 24. oktoobril 2007 ja pöördus seejärel 2. novembril 2009 tagasi Venezuelasse. 2011. aasta jaanuaris sisenes ta uuesti Madalmaadesse ning elab praegu Schiedamis (Madalmaad). Tema suhtest Madalmaade kodanikuga sündis 31. märtsil 2011 laps, kellel on Madalmaade kodakondsus. A. E. Guerrero Chavez elab oma lapse isast lahus. Lapse isa suhtleb lapsega peaaegu iga päev, kuid ei ole valmis lapse eest hoolitsema ning aitab ülalpidamiskulusid kanda vaid piiratud määral. Iga päev hoolitseb oma lapse eest A. E. Guerrero Chavez ja tal on lapse suhtes hooldusõigus.

29 Kõigis põhikohtuasjades jätsid pädevad asutused huvitatud isikute esitatud taotlused sotsiaaltoetuse ja lapsetoetuse saamiseks rahuldamata põhjendusel, et elamisloa puudumise tõttu ei olnud neil Madalmaade õiguse kohaselt õigust saada selliseid toetusi.

30 Ühelgi põhikohtuasja kaebajal ei olnud 2010. ja 2013. aasta vahelisse aega langevatel ajavahemikel – perioodid, mille eest nad taotlesid sotsiaal- ja lapsetoetusi – Madalmaade elamisluba. Samal ajal kui mõni neist elas elamisloa taotluse kohta tehtavat otsust oodates Madalmaade territooriumil siiski seaduslikult, elas osa põhikohtuasja kaebajaid Madalmaades ebaseaduslikult, kuid nende suhtes ei olnud võetud ühtegi meedet nende piiripunkti toimetamiseks. Lõpetuseks tuleb märkida, et põhikohtuasja kaebajatel ei olnud tööluba.

31 Kuna liikmesriigi esimese astme kohtud jätsid rahuldamata kaebused, millega põhikohtuasja kaebajad vaidlustasid taotletud toetuste andmisest keeldumise otsused, esitasid viimati nimetatud nende kohtuotsuste peale apellatsioonkaebused Centrale Raad van Beroepile (sotsiaalkindlustust ja avalikku teenistust puudutavaid vaidlusi lahendav apellatsioonikohus, Madalmaad).

32 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas põhikohtuasja kaebajatel, kes kõik on kolmanda riigi kodanikud, võib nende konkreetse olukorra asjaoludel olla liidu kodanikest laste emana riigis elamise õigus ELTL artikli 20 alusel. Nimetatud kohus leiab, et sellisel juhul võiksid huvitatud isikud tugineda sotsiaaltoetuste seaduse ja lapsetoetuste seaduse sätetele, mille kohaselt võib käsitada Madalmaade kodanikena välismaalasi, kes elavad Madalmaades seaduslikult, ja millest tulenevalt nad

võiksid teatavatel juhtudel saada nende seaduste alusel sotsiaal- või lapsetoetust, ilma et selleks nõutaks IND otsust, millega neile antakse elamisluba või nende riigis viibimise seaduslikkust kinnitav dokument.

33 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tuleneb 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsusest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja 15. novembri 2011. aasta kohtuotsusest Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734), et põhikohtuasja kaebajatel on ELTL artiklil 20 põhinev Madalmaades elamise õigus, mis tuleneb nende liidu kodanikest laste õigusest seal elada, kui lapsed on sellises olukorras, nagu on kirjeldatud nimetatud kohtuotsustes. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tuleb igas põhikohtuasjas kindlaks teha, kas tegemist on olukorraga, kus laps on tegelikult sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, kui tema emale keeldutakse elamisõigust andmast.

34 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, milline tähtsus tuleb neil asjaoludel Euroopa Kohtu praktikat arvestades omistada faktile, et liidu kodanikust isa elab Madalmaades või kus tahes mujal liidu territooriumil.

35 Samuti märgib kõnealune kohus, et sotsiaaltoetuste seaduse ja lapsetoetuste seaduse kohaldamisega tegelevad haldusasutused ning pädevad kohtud peavad iseseisvalt hindama, kas kolmanda riigi kodanikust vanem võib ELTL artiklit 20 käsitlevat Euroopa Kohtu praktikat arvestades tugineda tema elamisõiguse tunnustamiseks sellele sättele. Need haldusorganid, nimelt kohalike omavalitsusüksuste valitsused ja SvB peavad huvitatud isikute esitatud andmete põhjal ja andmete põhjal, mida huvitatud isikud peavad vajaduse korral veel esitama, teostama kooskõlastatuna INDga uurimise, et teha kindlaks, kas Madalmaades elamise õiguse võib tuletada ELTL artiklist 20.

36 Sellega seoses sedastab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et praktikas tõlgendavad haldusorganid 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsust Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja 15. novembri 2011. aasta kohtuotsust Dereci jt (C-256/11, EU:C:2011:734) kitsendavalt, leides, et neist kohtuotsustest tulenev kohtupraktika on kohaldatav ainult olukordades, kus isa ei ole objektiivsete kriteeriumide põhjal võimeline lapse eest hoolitsema, kuna ta on näiteks kinni peetud, paigutatud spetsialiseeritud asutusse või haiglasse või on lausa surnud. Kui viidatud juhtudega ei ole tegemist, peab kolmanda riigi kodanikust vanem veenvalt tõendama, et isa ei ole võimeline – vajaduse korral kolmandate isikute abil – lapse eest hoolitsema. Sellised nõuded tulenevad eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul välismaalaste ringkirja sätetest.

37 Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et kõigis põhikohtuasjades ei pidanud asjasse puutuvad kohalike omavalitsusüksuste valitsused, SvB ja IND tähtsaks asjaolu, et kolmanda riigi kodanikust ema, mitte liidu kodanikust isa, hoolitseb iga päev ja tegelikult lapse eest, ega seda, milline on lapse ja tema isa vaheline suhtlemine või millises ulatuses osaleb isa lapse ülalpidamises ja kasvatamises ega ka seda, kas isa on valmis lapse eest hoolitsema. Samuti ei peetud tähtsaks, et isal ei ole lapse suhtes hooldusõigust, kuna ei olnud veenvalt tõendatud, et isale ei saaks hooldusõigust anda. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas Euroopa Kohtu praktikat tuleb tõlgendada nii kitsendavalt.

38 Kui Euroopa Kohus peaks igas põhikohtuasjas leidma, et ainuüksi asjaolu, et laps sõltub tema igapäevasel hooldamisel oma emast, ei ole otsustav kriteerium, et hinnata, kas laps on oma emast nii sõltuv, et ta oleks neil asjaoludel sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, kui tema emale keeldutaks elamisõiguse andmisest, vajab eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates selgitamist küsimus, millised on nende kohtuasjade muud asjaolud, mis võiksid olla selles osas tähtsad.

39 Neil asjaoludel otsustas Centrale Raad van Beroep (sotsiaalkindlustust ja avalikku teenistust puudutavaid vaidlusi lahendav apellatsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et see ei luba liikmesriigil jätta selles liikmesriigis elamise õigust andmata kolmanda riigi kodanikule, kes hoolitseb iga päev ja tegelikult oma alaealise lapse eest, kes on selle liikmesriigi kodanik?

2. Kas sellele küsimusele vastamisel on oluline, et see vanem ei hoolitse lapse eest õiguslikust, rahalisest ja/või emotsionaalsest aspektist üksinda, ja et ei ole välistatud, et teisel vanemal, kes on selle liikmesriigi kodanik, võib olla reaalne võimalus lapse eest hoolt kanda?

3. Kas sellisel juhul peab kolmanda riigi kodanikust vanem tõendama, et teine vanem ei saa vanemlikku hoolitsust üle võtta, mistõttu oleks laps sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, kui kolmanda riigi kodanikust vanemale elamisõigust ei anta?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Sissejuhatavad märkused

40 Kõigepealt tuleb märkida, et põhikohtuasjadel on lisaks teatavatele sarnasustele ka rida erijooni, millega tuleb arvestada.

41 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 30 tõdetud, puudutab iga põhikohtuasi tõepoolest kolmanda riigi kodanikku, kes elas ajavahemikel, mille eest keelduti talle andmast lapse- või sotsiaaltoetust, Madalmaades ilma elamisloata, kuid kes oli vähemalt ühe alaealise Madalmaade kodanikust lapse ema, kusjuures laps elas koos emaga, kes tema eest iga päev tegelikult hoolitses, kuid ei elanud koos lapse isaga, kes on samuti Madalmaade kodanik ja on isaduse omaks võtnud.

42 Sellegipoolest esinevad põhikohtuasjades ka erinevused seoses vanemate ja laste vaheliste suhetega, mis puudutavad hooldusõigust ja ülalpidamiskuludes osalemist, samuti seoses emade õigusega elada liidu territooriumil ning alaealiste laste endi olukorraga.

43 Mis puudutab esiteks vanemate ja laste vahelisi suhteid, siis ilmneb eelotsusetaotlusest, et laste ja nende isade vahelised kontaktid olid olenevalt olukorrast kas sagedased, harvad või lausa olematud. Näiteks ühel juhul ei olnud isa võimalik leida ja teisel juhul osales isa abistatud toimetuleku programmis. Kolmel juhul aitas isa last ülal pidada, kuid viiel juhul rahalist abistamist ei toimunud. Kui kahel juhul kaheksast oli vanematel lapse suhtes ühine hooldusõigus, siis ülejäänud kuuel juhul hoolitses lapse eest iga päev ja tegelikult vaid ema. Lõpuks elas laps pooltel juhtudel koos oma emaga turvakodus.

44 Mis puudutab teiseks põhikohtuasja kaebajate olukorda seoses liidu territooriumil elamise õigusega, siis tuleb märkida, et vahepeal sai neist kaks elamisloa.

45 Kohtuistungil teatasid Y. R. L. Wipi ja H. C. Chavez-Vilchezi esindajad ning Madalmaade valitsus, et Y. R. L. Wip ja H. C. Chavez-Vilchez elavad praegu riigis seaduslikult. Nimelt sai Y. R. L. Wip hiljuti elamisloa Belgias, kus ta töötab ja koos oma tütrega elab. H. C. Chavez-Vilchez sai 2015. aasta aprillis Madalmaades elamisloa 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 alusel ning ta töötab Belgias.

46 Mis puudutab kolmandaks alaealiste laste endi olukordi, siis tuleb rõhutada, et H. C. Chavez-Vilchezi laps elas oma vanematega Saksamaal kuni 2011. aasta juunini, mil ta naasis Madalmaadesse oma emaga, kes esitas seejärel Madalmaade asutustele taotluse lapsetoetuse saamiseks.

47 Seevastu ülejäänud seitsme põhikohtuasja kaebaja alaealised lapsed ei olnud enne põhikohtuasjas käsitletavate sotsiaal- või lapsetoetuse taotlustega hõlmatud ajavahemikke või nende ajal kordagi kasutanud nende vaba liikumise õigust, ning nad elavad alates nende sünnist selles liikmesriigis, mille kodanikud nad on.

48 Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud, et isegi kui eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma küsimustes formaalselt piirdunud ainult ELTL artikli 20 tõlgenduse küsimisega, ei takista see asjaolu Euroopa Kohtul esitada liikmesriigi kohtule kõiki liidu õiguse tõlgendamise aspekte, mis võivad olla tarvilikud liikmesriigi kohtu menetlustes olevate kohtuasjade lahendamisel, olenemata sellest, kas liikmesriigi kohus neile oma küsimustes viitas või mitte (vt selle kohta kohtuotsused, 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 24; 19.9.2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, punkt 41, ja 10.10.2013, Alokpa ja Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 20).

49 Käesoleval juhul tuleb ühelt poolt analüüsida H. C. Chavez-Vilchezi ja tema lapse olukorda lähtuvalt ELTL artiklist 21 ja direktiivist 2004/38, mille eesmärk on hõlbustada liidu kodanikele ELTL artikli 21 lõikega 1 vahetult antud esmase ja individuaalse õiguse liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil kasutamist ning eelkõige seda õigust tugevdada (vt selle kohta kohtuotsused, 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 28, ja 12.3.2014, O. ja B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 35), ning teiselt poolt tuleb analüüsida ELTL artikli 20 aspektist teiste põhikohtuasja kaebajate laste olukorda, kes on nii enne seda ajavahemikku, mida põhikohtuasjas käsitletavad sotsiaaltoetuse või lapsetoetuse saamise taotlused puudutavad, kui ka pärast seda perioodi alati elanud oma ema juures selles liikmesriigis, mille kodanikud nad on, ning nende kaebajate endi olukorda.

50 Mis puudutab H. C. Chavez-Vilchezi last, siis viimane kasutas oma liikumisõigust enne seda, kui ta ema esitas Madalmaades toetuse saamise taotluse nende ajavahemike eest, mis jäävad 7. juuli 2011 ja 2012. aasta märtsi lõpu vahele, kuna ta elas kuni 2011. aasta juunini oma vanematega Saksamaal – liikmesriik, kus tema isa elab ja töötab –, see tähendab enne seda, kui ta pöördus oma emaga tagasi Madalmaadesse ehk liikmesriiki, mille kodanik ta on.

51 Madalmaade valitsus tähendas kohtuistungil, et kuigi H. C. Chavez-Vilchez sai seejärel Madalmaades elamisloa, on tema ja tema lapse olukorra analüüsimine liidu kodakondsust reguleerivate sätete seisukohast eelotsusetaotluse esitanud kohtu jaoks endiselt tähtis, kuna see elamisluba anti pärast põhikohtuasjas käsitletavate toetuste taotlustega hõlmatud ajavahemikke.

52 Mis puudutab ELTL artikli 21 lõikel 1 ja direktiivil 2004/38 põhineva tuletatud elamisõiguse olemasolu, siis on Euroopa Kohus leidnud, et selle direktiivi alusel ei saa liikmesriiki sisenemise ja seal elamise õigust mitte kolmanda riigi kodanikud, vaid ainult need, kes on sellise liidu kodaniku pereliikmed kõnealuse direktiivi artikli 2 punkti 2 tähenduses, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole (kohtuotsused, 15.11.2011, Dereci jt, C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 56; 6.12.2012, O jt, C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 41, ja 18.12.2014, McCarthy jt, C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 36).

53 Euroopa Kohus on ka tuvastanud, et direktiivi 2004/38 eesmärk on ainult reguleerida liidu kodaniku sellistesse liikmesriikidesse sisenemise ja seal elamise tingimusi, mille kodanik ta ei ole. Nii ei saa selle direktiivi sätted olla aluseks liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõigusele liikmesriigis, mille kodakondsus liidu kodanikul on (vt selle kohta kohtuotsus, 12.3.2014, S. ja G., C-457/12, EU:C:2014:136, punkt 34).

54 Euroopa Kohus on siiski leidnud, et tingimused, mille täitmisel antakse liidu kodaniku tagasipöördumisel liikmesriiki, mille kodanik ta on, tuletatud elamisõigus ELTL artikli 21 lõike 1 alusel selle liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kellega koos elas liidu kodanik üksnes oma liidu kodaniku staatusele tuginedes vastuvõtvas liikmesriigis, ei tohiks põhimõtteliselt olla rangemad nendest, mis on ette nähtud direktiivis 2004/38 sellise elamisõiguse andmiseks kolmanda riigi

kodanikule, kes on sellise liidu kodaniku pereliige, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole (vt selle kohta kohtuotsus, 12.3.2014, O. ja B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 50).

55 Ehkki direktiiv 2004/38 ei reguleeri nimelt sellist tagasipöördumise juhtu, tuleb seda siiski kohaldada analoogia alusel seoses tingimustega, mis kehtivad liidu kodaniku elamise suhtes liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, sest neil kahel juhul on liidu kodanik viiteisik, kellest tulenevalt võib selle liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikul tekkida tuletatud elamisõigus (kohtuotsus, 12.3.2014, O. ja B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 50).

56 Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima, kas direktiivis 2004/38 ja eelkõige selle artiklites 5–7 sätestatud tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumile sisenemist ja seal elamist, olid ajavahemikul, mille suhtes toetuste saamise taotlused jäeti rahuldamata, täidetud, nii et H. C. Chavez-Vilchez sai tugineda tuletatud elamisõigusele ELTL artikli 21 ja direktiivi 2004/38 alusel.

57 Kui see ei ole nii, siis tuleb seega analüüsida liidu kodanikust lapse ja tema kolmanda riigi kodanikust üleneja sugulase olukorda ELTL artikli 20 alusel.

58 Mis puudutab Y. R. L. Wipi lapsi, kes elasid ajal, kui nende ema taotles 2012. aasta oktoobri ja novembri eest sotsiaaltoetust, oma ema juures Madalmaades, siis selgitati kohtuistungil, et lapsed elavad praegu oma ema juures Belgias, kus emal on elamisluba ja töökoht. Kuivõrd need lapsed kasutasid nende kui liidu kodanike vabadust liikuda ja elada muus liikmesriigis kui liikmesriik, mille kodanikud nad on, ning nende ema sai elamisloa selles teises liikmesriigis pärast põhikohtuasjas käsitletavat ajavahemikku, siis on endiselt vaja hinnata, kas nende emal oleks võinud olla kõnealusel ajavahemikul ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõigus.

Esimene ja teine eelotsuse küsimus

59 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik keeldub andmast oma territooriumil elamise õigust kolmanda riigi kodanikust lapsevanemale, kes hoolitseb iga päev ja tegelikult oma selle liikmesriigi kodanikust alaealise lapse eest, kui ei ole välistatud, et teine vanem, kes on selle liikmesriigi kodanik, võib lapse eest iga päev ja tegelikult hoolitseda. Kõnealune kohus palub selgitada, kas sellele küsimusele vastamisel on oluline asjaolu, et õiguslikust, rahalisest või emotsionaalsest aspektist ei hoolitse kolmanda riigi kodanik lapse eest üksinda.

60 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt võivad põhikohtuasjas kõne all olevad lapsed kui liikmesriigi kodanikud tugineda õigustele, mis neile on seoses nende liidu kodaniku staatusega ELTL artikliga 20 antud, ning seda ka suhetes liikmesriigiga, kelle kodakondsus neil on (vt selle kohta kohtuotsused, 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 48; 15.11.2011, Dereci jt, C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 63, ja 6.12.2012, O jt, C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punktid 43 ja 44).

61 Euroopa Kohus on otsustanud, et ELTL artikliga 20 on vastuolus riigisisesed meetmed, sealhulgas liidu kodaniku pereliikmele elamisloa andmisest keeldumise otsused, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida nende staatus neile annab (kohtuotsused, 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42, ja 6.12.2012, O jt, C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 45).

62 Küll aga ei anna aluslepingu liidu kodakondsust puudutavad sätted kolmandate riikide kodanikele mingisuguseid autonoomseid õigusi. Võimalikud õigused, mis on sellistele kodanikele antud, ei kujuta endast nimelt mitte nende kodanike isiklikke õigusi, vaid liidu kodanike õigustest tuletatud õigusi.

Nende tuletatud õiguste eesmärk ja põhjendatus seisneb tõdemuses, et nende õiguste tunnustamata jätmine võib eelkõige riivata liidu kodaniku liikumisvabadust (kohtuotsused, 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punktid 72 ja 73, ja 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punktid 27 ja 28 ning seal viidatud kohtupraktika).

63 Selles osas on Euroopa Kohus juba tuvastanud, et esineb väga erilisi olukordi, kus vaatamata sellele, et kolmandate riikide kodanike elamisõigust käsitlev teisene õigus ei ole kohaldatav ja asjaomane liidu kodanik ei ole kasutanud oma liikumisvabadust, ei saa siiski keelduda andmast elamisluba sellisele kolmanda riigi kodanikule, kes on liikmesriigi kodaniku pereliige, kuna muidu kaotaks liidu kodakondsus oma kasuliku mõju, kui sellise keeldumise tagajärjena on see kodanik tegelikult kohustatud lahkuma kogu liidu territooriumilt, mille tagajärjel jääb ta ilma võimalusest kasutada reaalselt põhilisi õigusi, mida kodanikuks olemise staatus talle annab (vt selle kohta kohtuotsused, 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punktid 43 ja 44; 15.11.2011, Dereci jt, C-256/11, EU:C:2011:734, punktid 66 ja 67; 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 74, ja 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 29).

64 Eelmises punktis kirjeldatud olukordi iseloomustab asjaolu, et kuigi neid reguleerivad *a priori* liikmesriikide pädevusse jäävad õigusnormid, see tähendab õigusnormid, mis puudutavad kolmandate riikide kodanike õigust liikmesriiki siseneda ja seal elada olukorras, mis jääb väljapoole liidu tuletatud õiguse sätete kohaldamisala, ja mis teatud tingimustel näevad ette sellise õiguse andmise, on need olukorrad siiski olemuslikult seotud liidu kodaniku vabadusega liikuda ja riigis elada, mis tähendab, et nendel kolmandate riikide kodanikel ei saa keelata kasutada õigust siseneda liidu kodaniku elukohaliikmesriiki ja seal elada, sest vastasel korral oleks seda vabadust riivatud (kohtuotsused, 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 75, ja 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

65 Kui käesoleval juhul eeldada – ja seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et põhikohtuasjas käsitletavatele kolmandate riikide kodanikele elamisõiguse andmisest keeldumise tagajärjel peavad huvitatud isikud lahkuma liidu territooriumilt, võib sellest tuleneda nende õiguste piirang, mis nende lastel on liidu kodaniku staatusest tulenevalt, nimelt riigis elamise õiguse piirang, sest need lapsed võivad olla sunnitud oma emaga kaasa minema ja seega lahkuma liidu territooriumilt tervikuna. Laste emade võimalik kohustus lahkuda liidu territooriumilt jätaks seega nende lapsed ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida aga liidu kodaniku staatus neile annab (vt selle kohta kohtuotsus, 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

66 Siiski väidab Madalmaade valitsus, et ainuüksi asjaolu, et kolmanda riigi kodanikust vanem hoolitseb iga päev lapse eest ja kannab tegelikult kas või osaliselt sellega seotud õiguslikku, rahalist või emotsionaalset koormat, ei võimalda automaatselt järeldada, et liidu kodanikust laps on sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, kui sellele kolmanda riigi kodanikule keeldutaks andmast riigis elamise õigust. Kõnealuse valitsuse arvates on selle hindamise jaoks oluline asjaolu, et teine vanem, kes on ise liidu kodanik ja võimeline lapse eest hoolitsema, asub lapse kodakondsusliikmesriigi territooriumil või mis tahes muus kohas liidu territooriumil.

67 Nimetatud valitsus märgib, et teatavatel juhtudel loevad Madalmaade pädevad asutused tõendatuks, et liidu kodanikust vanemal puudub võimalus või võime lapse eest hoolitseda. Nii on see juhul, kui see vanem on surnud või tema asukoht on teadmata; kui ta on kinni peetud, paigutatud kinnisesse asutusse või viibib raviasutuses pikaajalise ravi eesmärgil; kui objektiivsete allikate nagu politsei või noorsooameti avalduse põhjal ilmneb, et kõnealune vanem ei ole võimeline lapse eest hoolitsema; ning lõpuks, kui kohus on jätnud vanema avalduse hooldusõiguse (kas või ühise hooldusõiguse) saamiseks rahuldamata.

68 Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus pidas 6. detsembri 2012. aasta otsuses O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punktid 51 ja 56) selle hindamisel, kas liidu kodanikust lapse kolmanda riigi kodanikust vanemale elamisõiguse andmisest keeldumine jätaks lapse ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida tema staatus talle annab, olulisteks asjaoludeks lapse hooldusõiguse küsimust ning seda, kas õiguslikust, rahalisest ja emotsionaalsest aspektist hoolitseb lapse eest kolmanda riigi kodanik.

69 Viimase asjaoluga seoses on Euroopa Kohus sedastanud, et just sõltuvussuhe väikelapseeas liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vahel, kellele keelduti andmast elamisõigust, võib kahjustada liidu kodakondsuse kasulikku mõju, kuna selle sõltuvuse tõttu on see liidu kodanik kõnealuse keelduva otsuse tõttu tegelikult sunnitud lahkuma mitte ainuüksi selle liikmesriigi territooriumilt, mille kodanik ta on, vaid ka kogu liidu territooriumilt (vt selle kohta kohtuotsused, 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punktid 43 ja 45; 15.11.2011, Dereci jt, C-256/11, EU:C:2011:734, punktid 65–67, ja 6.12.2012, O jt, C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 56).

70 Et hinnata käesolevas asjas, milline on see risk, et asjasse puutuv liidu kodanikust laps on sunnitud lahkuma liidu territooriumilt ja jääb seega ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida ELTL artikkel 20 talle annab, kui tema kolmanda riigi kodanikust vanemale keeldutaks andmast asjaomases liikmesriigis elamisõigust, tuleb igas põhikohtuasjas välja selgitada, milline vanem hoolitseb tegelikult lapse eest ning kas lapse ja kolmanda riigi kodanikust vanema vahel on tegelik sõltuvussuhe. Selle hindamise käigus peavad pädevad asutused arvestama õigusega perekonnaelu austamisele, nagu see on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 7, kusjuures seda artiklit tuleb käsitada koostoimes harta artikli 24 lõikes 2 ette nähtud kohustusega seada esikohale lapse huvid.

71 Sellisel hindamisel 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 on laps sunnitud lahkuma liidu territooriumilt, kui kõnealusele 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 ka kolmanda riigi kodanikust vanemaga, ning viimati nimetatud vanemast lahutamise tõttu lapse heaolule tekkida võivat ohtu.

72 Eespool esitatud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et selle hindamisel, kas liidu kodanikust laps on sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt ja jääks seega ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida see artikkel talle annab, kui tema kolmanda riigi kodanikust vanemale keeldutaks andmast asjaomases liikmesriigis elamise õigust, 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 sellise keeldumise korral sunnitud liidu territooriumilt lahkuma. Sellisel hindamisel tuleb võtta lapse parimates huvides arvesse kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid, eelkõige lapse vanust, tema füüsilist ja emotsionaalset arengut, tema emotsionaalse suhte tugevust nii liidu kodanikust kui ka kolmanda riigi kodanikust vanemaga, ning viimati nimetatud vanemast lahutamise tõttu lapse heaolule tekkida võivat ohtu.

Kolmas eelotsuse küsimus

73 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma kolmanda küsimusega sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik näeb ette, et kolmanda riigi kodanikust vanem, kes hoolitseb iga päev ja tegelikult oma selle liikmesriigi kodanikust alaealise lapse eest, peab kõnealuse liikmesriigi territooriumil elamise õiguse saamiseks tõendama, et teine vanem, kes on asjaomase liikmesriigi kodanik, ei ole võimeline lapse eest iga päev ja tegelikult hoolitsema.

74 Madalmaade valitsus väidab, et vastavalt üldreeglile, mille kohaselt peab isik, kes tugineb teatavatele õigustele, tõendama nende õiguste kohaldatavust tema olukorrale, mis on liidu õiguses lubatud (vt selle kohta kohtuotsused, 8.5.2013, Alarape ja Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, punkt 38, ja 16.1.2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, punktid 25–27), lasub ELTL artiklist 20 tuletatud elamisõiguse olemasolu tõendamise koormis põhikohtuasja kaebajatel. Madalmaade valitsuse arvates peavad põhikohtuasja kaebajad tõendama, et objektiivsete takistuste tõttu, mis ei võimalda liidu kodanikust vanemal tegelikult lapse eest hoolitseda, sõltub laps nii palju oma kolmanda riigi kodanikust vanemast, et kui viimati nimetatule keeldutaks andmast elamisõigust, oleks laps tegelikult sunnitud lahkuma liidu territooriumilt.

75 Sellega seoses tuleb märkida, et kui kolmanda riigi kodanik, kes on liikmesriigi kodanikust alaealise lapse vanem ja kes lapse eest iga päev ja tegelikult hoolitseb, soovib, et selle liikmesriigi pädevad asutused tunnustaksid tema ELTL artikli 20 alusel tuletatud elamisõigust, siis peab ta esitama tõendid, mille põhjal oleks võimalik hinnata, kas täidetud on selle artikli kohaldamise tingimused, eelkõige tingimus, et kolmanda riigi kodanikust vanemale elamisõiguse andmisest keeldumise otsus jätaks lapse ilma võimalusest reaalselt kasutada liidu kodaniku staatusega seotud põhilisi õigusi, sundides teda lahkuma kogu liidu territooriumilt.

76 Kuid – nagu tähendab ka Euroopa Komisjon – kuigi kolmanda riigi kodanikust vanem peab põhimõtteliselt esitama tõendid, et tõendada talle ELTL artiklist 20 tulenevat elamisõigust, ning eelkõige need tõendid, mis näitavad, et elamisõiguse andmisest keeldumise korral oleks laps sunnitud liidu territooriumilt lahkuma, peavad liikmesriigi pädevad asutused nende tingimuste hindamisel, mille olemasolu on vaja selle kolmanda riigi kodaniku elamisõiguse tunnustamiseks, tagama, et nende riigisiseste õigusnormide kohaldamisel, mis käsitlevad sellist tõendamiskoormist nagu põhikohtuasjas käsitletav, ei seataks ohtu ELTL artikli 20 kasulikku mõju.

77 Selliste tõendamiskoormist käsitlevate riigisiseste õigusnormide kohaldamine ei võta seega asjaomase liikmesriigi asutustelt kohustust viia kolmanda riigi kodaniku esitatud tõendite alusel läbi vajalikke uurimisi, et teha kindlaks selle liikmesriigi kodanikust vanema elukoht ning kontrollida ühelt poolt, kas viimati nimetatu on tegelikult võimeline ja valmis üksi lapse eest iga päev ja tegelikult hoolitsema, ning teiselt poolt, kas lapse ja kolmanda riigi kodanikust vanema vahel esineb niisugune sõltuvussuhe, et kolmanda riigi kodanikule elamisõiguse andmisest keeldumise korral jääks laps ilma reaalsest võimalusest kasutada tema liidu kodaniku staatusega seotud põhilisi õigusi, kuna ta oleks sunnitud kogu liidu territooriumilt lahkuma.

78 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale küsimusele vastata, et ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, kui liikmesriik näeb ette, et kolmanda riigi kodanikust vanem, kes hoolitseb iga päev ja tegelikult oma selle liikmesriigi kodanikust alaealise lapse eest, peab kõnealuse liikmesriigi territooriumil elamise õiguse saamiseks esitama tõendid, millest nähtub, et kolmanda riigi kodanikust vanemale elamisõiguse andmisest keeldumise otsus jätaks lapse ilma võimalusest reaalselt kasutada liidu kodaniku staatusega seotud põhilisi õigusi, sundides teda lahkuma kogu liidu territooriumilt. Asjaomase liikmesriigi pädevad asutused peavad siiski kolmanda riigi kodaniku esitatud tõendite alusel viima läbi vajalikke uurimisi, et konkreetse juhtumi kõiki asjaolusid arvestades hinnata, kas keeldumise otsusel oleksid sellised tagajärjed.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et selle hindamisel, kas Euroopa Liidu kodanikust laps on sunnitud lahkuma kogu liidu territooriumilt ja jääks seega ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida see artikkel talle annab, kui tema kolmanda riigi kodanikust vanemale keeldutaks andmast asjaomases liikmesriigis elamise õigust, 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 sellise keeldumise korral sunnitud liidu territooriumilt lahkuma. Sellisel hindamisel tuleb võtta lapse parimates huvides arvesse kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid, eelkõige lapse vanust, tema füüsilist ja emotsionaalset arengut, tema emotsionaalse suhte tugevust nii liidu kodanikust kui ka kolmanda riigi kodanikust vanemaga, ning viimati nimetatud vanemast lahutamise tõttu lapse heaolule tekkida võivat ohtu.**

2. **ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus, kui liikmesriik näeb ette, et kolmanda riigi kodanikust vanem, kes hoolitseb iga päev ja tegelikult oma selle liikmesriigi kodanikust alaealise lapse eest, peab kõnealuse liikmesriigi territooriumil elamise õiguse saamiseks esitama tõendid, millest nähtub, et kolmanda riigi kodanikust vanemale elamisõiguse andmisest keeldumise otsus jätaks lapse ilma võimalusest reaalselt kasutada liidu kodaniku staatusega seotud põhilisi õigusi, sundides teda lahkuma kogu liidu territooriumilt. Asjaomase liikmesriigi pädevad asutused peavad siiski kolmanda riigi kodaniku esitatud tõendite alusel viima läbi vajalikke uurimisi, et konkreetse juhtumi kõiki asjaolusid arvestades hinnata, kas keeldumise otsusel oleksid sellised tagajärjed.**

Allkirjad