EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

4. märts 2010 *

Kohtuasjas C-578/08,

mille ese on EÜ artiklite 68 ja 234 alusel Raad van State (Madalmaad) 23. detsembri 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 29. detsembri 2008, menetluses

Rhimou Chakroun

versus

Minister van Buitenlandse Zaken,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees J. N. Cunha Rodrigues, kohtunikud A. Rosas (ettekandja), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

kohtujurist: E. Sharpston,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 21. oktoobril 2009 toimunud kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– R. Chakroun, esindaja: advokaat R. Veerkamp,

– Madalmaade valitsus, esindajad: C. M. Wissels ja Y. de Vries,

– Kreeka valitsus, esindajad: T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos ja Z. Chatzipavlou,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja R. Troosters,

olles 10. detsembri 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224; edaspidi direktiiv) artikli 2 punkti d ning artikli 7 lõike 1 punkti c tõlgendamist.

2 Nimetatud taotlus esitati R. Chakroun'i ja minister van Buitenlandse Zaken'i (välisminister, edaspidi „minister") vahelises kohtuvaidluses, mis käsitles põhikohtuasjas kaebuse esitajale ajutise elamisloa andmisest keeldumist.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiiv määrab kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise tingimused kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil.

4 Direktiivi põhjendustes 2, 4 ja 6 on sätestatud:

„(2) Perekonna taasühinemist käsitlevad meetmed tuleks vastu võtta kooskõlas kohustusega kaitsta perekonda ja austada pereelu, mis on sätestatud paljudes rahvusvahelise õiguse aktides. Käesolev direktiiv austab põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige [Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK")] artikkel 8 ning Nice'is 7. detsembril 2000 väljakuulutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta [EÜT C 364, lk 1, edaspidi „harta"].

[…]

(4) Perekonna taasühinemine on vajalik pereelu võimaldamiseks. See aitab liikmesriigis viibivate kolmandate riikide kodanike integreerumist hõlbustades ühiskonnakultuurilise stabiilsuse loomist ja samuti majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamist, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk.

[…]

(6) Perekonna kaitseks ning pereelu loomiseks või hoidmiseks tuleks ühiste kriteeriumide põhjal määrata kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise materiaalsed tingimused."

5 Direktiivi artikli 2 punktides a–d on esitatud järgmised määratlused:

„Käesolevas direktiivis:

a) *kolmanda riigi kodanik* – isik, kes ei ole liidu kodanik asutamislepingu artikli 17 lõike 1 tähenduses;

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

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;

d) *perekonna taasühinemine* – liikmesriigis seaduslikult elava kolmanda riigi kodaniku pereliikmete sisenemine sellesse liikmesriiki ja seal elamine, et perekond jääks kokku, olenemata sellest, kas peresuhted tekkisid enne või pärast kõnealuse kolmanda riigi kodaniku sisenemist sellesse liikmesriiki".

6 Direktiivi artikli 4 lõike 1 punkt a sätestab:

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

a) perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasa."

7 Direktiivi artikli 7 lõikes 1 on sätestatud:

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

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

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

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

8 Direktiivi artikli 9 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Käesolevat peatükki kohaldatakse liikmesriikide poolt tunnustatavate pagulaste perekondade taasühinemise suhtes.

2. Liikmesriigid võivad käesolevat peatükki kohaldada üksnes nende pagulaste suhtes, kellel olid peresuhted olemas enne nende sisenemist liikmesriikide territooriumile."

9 Direktiivi artikkel 17 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid võtavad perekonna taasühinemise taotluste rahuldamata jätmisel või elamislubade tühistamisel või nende pikendamisest keeldumisel või taasühinemist taotleva isiku või tema pereliikmete riigist välja saatmisel asjakohaselt arvesse isiku peresuhete laadi ja kestust ning tema liikmesriigis elamise kestust, ning samuti pere-, kultuuri- ja ühiskonnasidemete olemasolu tema päritolumaaga."

10 Direktiivi artikli 20 kohaselt peavad liikmesriigid selle oma siseriiklikku õigusesse üle võtma hiljemalt 3. oktoobriks 2005.

Siseriiklik õigus

11 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000) artikli 16 lõike 1 punkt c sätestab:

„Tähtajalise elamisloa taotluse […] võib jätta rahuldamata, kui:

[…]

c) välismaalasel ei ole isiklikult ja püsivalt piisavalt elatusvahendeid või kui isikul, kelle juures välismaalane soovib elada, ei ole isiklikult ja püsivalt piisavalt elatusvahendeid."

12 Suurem osa põhikohtuasja puudutavaid sätteid on esitatud 2000. aasta välismaalasi puudutavas dekreedis (Vreemdelingenbesluit 2000, edaspidi „Vb 2000"). Direktiivi ülevõtmiseks muudeti seda 29. septembri 2004. aasta kuningliku määrusega (*Staatsblad* 2004, nr 496).

13 Vb 2000 artikli 1.1 punktis r on määratletud „perekonna loomine" kui abikaasade […] taasühinemine, kui nendel isikutel tekkisid peresuhted ajal, kui perekonna taasühinemist taotleva isiku peamiseks elukohaks olid Madalmaad.

14 Vb 2000 artikli 3.13 lõikes 1 on põhikohtuasja seisukohast olulises küsimuses sätestatud:

„[…] [T]ähtajaline elamisluba antakse perekonna taasühinemiseks ja perekonna loomiseks seatud tingimustel […] perekonna taasühinemist taotleva isiku […] pereliikmetele juhul, kui täidetud on kõik artiklites 3.16–3.22 esitatud tingimused."

15 Vb 2000 artiklis 3.22 on sätestatud:

„1. Artikli 3.13 lõike 1 kohane elamisluba antakse juhul, kui perekonna taasühinemist taotleval isikul on:

a) püsiv ja iseseisev netosissetulek artikli 3.74 punkti a tähenduses […]

[…]

2. Perekonna loomise korral antakse elamisluba erandina lõikest 1, kui perekonna taasühinemist taotleval isikul on püsiv ja iseseisev netosissetulek, mis on vähemalt 120% miinimumpalga ja minimaalse puhkusehüvitise seaduse [Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag] artikli 8 lõike 1 punktis a ja artiklis 14 ette nähtud miinimumpalgast, k.a nimetatud seaduse artiklis 15 ette nähtud puhkusetasud."

16 Vb 2000 artikli 3.74 punktides a ja d on sätestatud:

„Elatusvahendid […] on piisavad, kui netosissetulek vastab vähemalt:

a. töö- ja sotsiaalabi seaduse [Wet werk en bijstand, edaspidi „Wwb"] artiklis 21 sätestatud standardtoetustele üksiku isiku, üksikvanema, abielupaari või perekonna kategooria kohta (k.a puhkusetoetused) […]

[…]

d. perekonna loomise korral: 120% miinimumpalgast, mis on sätestatud miinimumpalga ja minimaalse puhkusehüvitise seaduse artikli 8 lõike 1 punktis a ja artiklis 14, k.a nimetatud seaduse artikli 15 tähenduses puhkusetasud".

17 Eelotsusetaotlust küsinud kohtu poolt esitatud asjaoludest ilmneb, et põhikohtuasjas arvesse võetud hetkel oli Wwb artikli 21 punkti c alusel kindlaks määratud standardtoetus taotluse esitajatele, kes olid vanuses 21–65 aastat, kui mõlemad abikaasad on nooremad kui 65 aastat, 1 207,91 eurot kuus; samas kui perekonna loomise korral

loeti elatusvahendeid piisavaks, kui netosissetulek oli vähemalt 1 441,44 eurot kuus, k.a puhkusetoetus.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18 Maroko kodanik M. Chakroun on sündinud 1. juulil 1944. Ta elab Madalmaades alates 21. detsembrist 1970 ja tal on tavaline tähtajatu elamisluba. Alates 12. juulist 2005 saab ta hüvitist 6. novembri 1986. aasta seaduse alusel, mis käsitleb töötajate kindlustamist töötuse finantstagajärgede vastu (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid); nimetatud hüvitist makstakse talle kuni 12. juulini 2010, juhul kui temaga seotud asjaolud ei muutu.

19 Samuti Maroko kodanikust R. Chakroun on sündinud 18. juulil 1948 ning ta on abielus M. Chakrouniga alates 31. juulist 1972.

20 R. Chakroun esitas 10. märtsil 2006 Madalmaade saatkonnas Rabatis (Maroko) oma abikaasaga kooselamiseks ajutise elamisloa taotluse.

21 Minister jättis 17. juuli 2006. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata, kuna M. Chakrounil ei olnud piisavat sissetulekut Vb 2000 tähenduses. M. Chakroun sai töötushüvitist netos 1 322,73 eurot kuus, k.a puhkusetoetus; see summa on aga väiksem kui perekonna loomise korral kohaldatav standardsissetulek, milleks on 1 441,44 eurot.

22 Minister tunnistas 21. veebruari 2007. aasta otsusega R. Chakrouni poolt eelpool mainitud otsuse peale esitatud vaide põhjendamatuks.

23 Rechtbank 's-Gravenhage 15. oktoobri 2007. aasta otsusega tunnistati R. Chakrouni kaebus 21. veebruari 2007. aasta otsuse peale põhjendamatuks. Selle peale esitas põhikohtuasjas kaebuse esitaja apellatsioonkaebuse Raad van Statele.

24 Viimati nimetatud kohtus esitab R. Chakroun esiteks küsimuse, kas Vb 2000 artikli 3.74 punktis d ja 3.22 lõikes 2 rakendatakse nõuetekohaselt direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c, kuivõrd need siseriiklikud sätted nõuavad perekonna taasühinemist taotlevalt isikult perekonna loomise korral vahendeid, mis vastavad 120% miinimumpalgast.

25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et miinimumpalk on keskne mõiste Wwb-s, mille eesmärk on tagada elatusmiinimum kõigile Madalmaades elavatele Madalmaade kodanikele ja nendega võrdsustatud Madalmaades elavatele välismaalastele, kes on või võivad sattuda olukorda, kui neil puuduvad vajalikud elatusvahendid (Wwb artikkel 11). Selle seaduse kohaldamine on kohalike omavalitsuste pädevuses.

26 Wwb näeb ette kahte liiki abi. Esiteks on üldtoetus abi tavapäraste elamiseks vajalike kulude katmiseks (Wwb artikli 5 punkt b). Teiseks näeb seadus ette eritoetuse, millele huvitatud isikul on õigus, kui tal ei piisa vahendeid elamiseks vajalike, erilistest asjaoludest tingitud kulude katmiseks, ja vastav kohaliku omavalitsuse kolleegium on võtnud seisukoha, et neid kulusid ei ole võimalik katta muudest kättesaadavatest vahenditest (Wwb artikli 35 lõige 1).

27 Wwb kasutab võrdlusena 23-aastase isiku miinimumpalka, et määrata kindlaks vajadus ja summa, millele isikul on õigus üldtoetuse raames. 120% miinimumpalgale vastav summa on seega vastavalt sellele, mida Madalmaade valitsus oma märkustes esitas, summa, millest suurema sissetuleku korral ei saa resident enam üldtoetust ega eritoetust.

28 Raad van State küsib, kas direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c rakendades võivad või peavad liikmesriigid arvesse võtma – ja seda vajadusel kindlaksmääratud summana – eritoetuste alla kuuluvaid sotsiaaltoetusi. Eritoetuse üle otsustab kohaliku omavalitsuse kolleegium, olles uurinud taotleja olukorda, ning see võidakse anda mitmes vormis, sh maksusoodustusena.

29 Teiseks vaidlustab R. Chakroun selle, et Madalmaade õigusnormides eristatakse perekonna taasühinemist ja perekonna loomist lähtuvalt sellest, kas peresuhe tekkis enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku saabumist Madalmaade territooriumile, samas kui selline eristamine ei tulene direktiivi artikli 7 lõikest 1. Kui põhikohtuasjas käsitletud taotlust oleks loetud perekonna taasühinemise taotluseks Madalmaade õigusnormide kohaselt, oleks Vb 2000 artikli 3.74 punkti a alusel arvesse võetud Wwb artikli 21 punkti c standardtoetust ning M. Chakrouni sissetulek oleks ületanud nõutud summa.

30 Raad van State kahtleb, kas liikmesriikidel on võimalus eristada perekonna loomist ja perekonna taasühinemist, kuid täpsustab, et ei ole välistanud, et direktiiviga ei ole vastuolus õigusnormid, kus eristamine toimub selle alusel, kas peresuhted tekkisid enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku saabumist vastuvõtva liikmesriigi territooriumile. See kohus märgib, et taoline eristamine on ette nähtud direktiivi artiklis 9, mida kohaldatakse pagulastele, ja nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272) artikli 16 lõigetes 1 ja 5.

31 Arvestades eeltoodut, otsustas Raad van State menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi] artikli 7 lõike 1 punktis c esitatud väljendit „sotsiaalabisüsteemi abil" tuleb tõlgendada nii, et see säte lubab liikmesriigil kehtestada perekonna taasühinemise osas õigusnormid, mis toovad kaasa selle, et perekonna taasühinemist ei võimaldata perekonna taasühinemist taotlevale isikule, kes on tõendanud, et tal on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada, kuid kellel tema sissetuleku suuruse tõttu on õigus saada eritoetusi, selleks et katta erilisi, individuaalselt määratletud elamiseks vajalikke kulusid, saada sissetulekust sõltuvaid maksuvabastusi kohalikelt omavalitsustelt või õigus miinimumsissetulekuga (*minimabeleid*) isikuid toetava kommunaalpoliitika raames võetavatele sissetulekut toetavatele meetmetele?

2. Kas [direktiivi], eelkõige artikli 2 lõiget d tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, mis direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c sätestatud sissetulekunõude kohaldamisel eristab seda, kas liikmesriigi residendi peresuhted on tekkinud enne või pärast vastuvõtvasse liikmesriiki saabumist?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

32 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c esitatud väljendit „sotsiaalabisüsteemi abil" tuleb tõlgendada nii, et see säte lubab liikmesriigil kehtestada perekonna taasühinemise osas

õigusnormid, mis toovad kaasa selle, et perekonna taasühinemist ei võimaldata perekonna taasühinemist taotlevale isikule, kes on tõendanud, et tal on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada, kuid kellel tema sissetuleku suuruse tõttu on õigus saada eritoetusi, selleks et katta erilisi, individuaalselt määratletud elamiseks vajalikke kulusid, saada sissetulekust sõltuvaid maksuvabastusi kohalikelt omavalitsustelt või õigus miinimumsissetulekuga (*minimabeleid*) isikuid toetava kommunaalpoliitika raames võetavatele sissetulekut toetavatele meetmetele.

Poolte märkused

33 Põhikohtuasjas kaebuse esitaja väidab, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c viidatud „asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteem" saab tähendada üksnes riigi tasandil võetud õigusnorme, samas kui teatud Raad van State mainitud õigusnormid on kehtestatud omavalitsusüksuse tasandil. Ta väidab ühtlasi, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c viide siseriiklikule palkade ja pensionide miinimumtasemele tähendab, et see tase kujutab endast ülempiiri.

34 Põhikohtuasjas kaebuse esitaja ja Euroopa Ühenduste Komisjon rõhutavad, et direktiivi rakendamiseks liikmesriikidele jäetud kaalutlusruum ei tohi kahjustada direktiivi eesmärke ja kasulikku mõju. Ta selgitab eeskätt, et nii, nagu see on sätestatud, tähendab 120% miinimumpalga norm, et noored taotlejad ei suuda peaaegu kunagi täiskohaga töötades täita elatusvahendite kriteeriumi. Nimelt võtab õigusakt võrdluseks 23-aastase isiku miinimumpalga. Samas on nooremate kui 23-aastaste miinimumpalk vaid osa 23-aastase isiku miinimumpalgast, st näiteks 21-aastase miinimumpalk on 72% sellest, nii et 21-aastane peaks teenima 160% oma vanusekategooria miinimumpalgast, et seda nõuet täita.

35 Kohtuistungil viitas R. Chakroun Madalmaade justiitsministeeriumi Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (teaduslik uurimis- ja dokumentatsioonikeskus) raportile, mis uuris perekonna taasühinemisel nõutud sissetuleku tõstmise mõju välismaalastest abikaasade sisserändele Madalmaadesse. R. Chakrouni sõnul näitab selles raportis kirjeldatud negatiivne mõju, et Madalmaade õigusnormid lähevad vastuollu direktiivi eesmärgiga.

36 Komisjon märgib, et direktiivi seisukohalt on määrav see, kas huvitatud isikul endal on piisavalt vahendeid oma põhivajaduste katmiseks ilma sotsiaalabisüsteemi abita. Direktiivis kehtestatud süsteemi ei tuleks mõista nii, et see annab liikmesriigile õiguse võtta arvesse kõiki sotsiaaltoetusi, mida huvitatud isikud võivad taotleda, et sellest tulenevalt kindlaks määrata nõutud sissetulekute lävi.

37 Komisjon rõhutab sellega seoses, nagu ta märkis oma Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud direktiivi 2003/86 kohaldamist käsitleva 8. oktoobri 2008. aasta aruande KOM(2008) 610 punktis 4.3.3, et Madalmaade ametiasutuste nõutud summa on sissetuleku piisavuse hindamiseks kõigist ühenduse liikmesriikidest kõige kõrgem. Ta märgib ühtlasi, et kui põhikohtuasjas oleksid abielupaar Chakrouni peresuhted eelnenud M. Chakrouni saabumisele ühenduse territooriumile, oleks sissetuleku piisavuse tarvis arvesse võetav summa olnud madalam kui see Vb 2000 artikli 3.74 punkti d kohaldades aluseks võetud summa. Seetõttu võib järeldada, et siseriiklike õigusnormidega nõutud summa – olukorras, kus peresuhted on loodud enne perekonna taasühinemist taotleva isiku saabumist ühenduse territooriumile – vastab summale, mis tavaliselt on piisav, et rahuldada kõige elementaarsemaid vajadusi Madalmaade ühiskonnas.

38 Lõpuks leiavad nii R. Chakroun kui ka komisjon, et Madalmaade ametiasutused oleks pidanud põhikohtuasjas arvesse võtma Madalmaades elamise ja abielu pikka kestust ja et seda tegemata jättes on rikutud direktiivi artiklis 17 sätestatud taotluse individuaalse uurimise nõuet.

39 Madalmaade valitsus selgitab, et piisava sissetuleku taseme kehtestamine 120% seadusliku miinimumpalga summas on Madalmaade kohalike omavalitsuste poolt üks üldiselt aluseks võetud kriteeriume, mis võimaldab kindlaks määrata isikud, kes võivad taotleda üld- või eritoetusi. Siiski on mõned kohalikud omavalitsused valinud erinevad sissetuleku tasemed vahemikus 110%–130% seaduslikust miinimumpalgast. Kuna sotsiaalabi antakse vastavalt vajadusele, siis on üksnes tagantjärele võimalik teha statistikat, et määrata kindlaks sissetulekute keskmine ülempiir, mille korral abi anti.

40 Madalmaade valitsus väidab seega, et 120%-le seaduslikust miinimumpalgast vastav sissetuleku tase on kooskõlas direktiivi artikli 7 lõike 1 punktiga c, kuna see on sissetuleku tase, millest alates ei ole põhimõtteliselt enam võimalik taotleda üld- või eritoetust. Sama valitsuse sõnul võimaldab Madalmaade miinimumpalga tase üksnes katta elutähtsad vajadused ja võib osutuda ebapiisavaks konkreetsete üksikvajaduste rahuldamisel. Need asjaolud õigustavad 120%-le seaduslikule miinimumpalgale vastava sissetuleku taseme arvestamist.

Euroopa Kohtu vastus

41 Tuleb meenutada, et direktiivi artikli 4 lõige 1 paneb liikmesriikidele täpsed positiivsed kohustused, millele vastavad selgelt määratletud subjektiivsed õigused, sest see paneb neile kohustuse lubada perekonna taasühinemist taotleva isiku teatud pereliikmetel perekonnaga taasühineda direktiivis määratletud juhtudel ega jäta neile kaalutlusruumi (27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: parlament *vs.* nõukogu, EKL 2006, lk I-5769, punkt 60).

42 Siiski nõuab see säte eeskätt direktiivi IV peatüki tingimuste täitmist. Direktiivi artikli 7 lõike 1 punkt c on osa nendest tingimustest ja võimaldab liikmesriikidel

nõuda tõendit, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi abita ülal pidada. Samas sättes täpsustatakse, et liikmesriigid hindavad kõnealuse sissetuleku laadi ja korrapärasust ning võivad seejuures võtta arvesse siseriiklike palkade ja pensionide miinimumtaset ning pereliikmete arvu.

43 Kuna perekonna taasühinemise lubamine on üldreegel, siis tuleb direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c esitatud õigust tõlgendada kitsalt. Lisaks ei saa liikmesriigid neile antud tegutsemisruumi kasutada nii, et see kahjustaks direktiivi eesmärki soodustada perekonna taasühinemist ja selle direktiivi kasulikku mõju.

44 Sellega seoses ilmneb direktiivi põhjendusest 2, et perekonna taasühinemist käsitlevad meetmed tuleks vastu võtta kooskõlas paljudes rahvusvahelise õiguse aktides sätestatud kohustusega kaitsta perekonda ja austada pereelu. Nimelt austab direktiiv põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige EIÕK artikkel 8 ja harta. Sellest tuleneb, et direktiivi sätteid ja esmajoones selle artikli 7 lõike 1 punkti c tuleb tõlgendada põhiõiguste ja eeskätt nii EIÕK-s kui ka hartas sätestatud õiguse perekonnaelu austamisele alusel. Tuleb lisada, et EL lepingu artikli 6 lõike 1 esimese lõigu kohaselt tunnustab Euroopa Liit 12. detsembril 2007 Strasbourgis kohandatud hartas (ELT C 303, lk 1) sätestatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid, millel on aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.

45 Põhikohtuasjas kaebuse esitaja rõhutas kohtuistungil, et „asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteem" on liidu õiguse autonoomne mõiste, mida ei saa määratleda viitega siseriikliku õiguse mõistetele. Arvestades eelkõige liikmesriikidevahelisi erinevusi seoses sotsiaalabi korraldamisega, tuleb seda väljendit mõista nii, et sellega viidatakse sotsiaalabile, mida annavad avaliku võimu asutused kas riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil.

46 Direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c esimeses lauses on vastandatud esiteks „stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast […] ülal pidada" ja teiseks „sotsiaalabi". Sellest vastandamisest ilmneb, et direktiivis käsitletud „sotsiaalabi" all peetakse silmas abi, mida annavad avaliku võimu asutused kas riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil inimesele, käesolevas asjas perekonna taasühinemist taotlevale isikule, kellel ei ole stabiilset ja korrapärast sissetulekut, millega ennast ja oma perekonda ülal pidada, ja kes võib seetõttu hakata oma elamisperioodi vältel koormama vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi (vt analoogia alusel 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-291/05: Eind, EKL 2007, lk I-10719, punkt 29).

47 Direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c teine lause võimaldab liikmesriikidel perekonna taasühinemist taotleva isiku vahendite hindamisel võtta arvesse siseriiklike palkade ja pensionide miinimumtaset. Nagu märgiti käesoleva kohtuotsuse punktis 43, tuleb seda õigust kasutada nii, et see ei kahjustaks direktiivi eesmärki soodustada perekonna taasühinemist ja selle direktiivi kasulikku mõju.

48 Kuna vajadused võivad isikuti oluliselt erineda, tuleb seda luba lisaks tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad määrata kindla summa võrdlussummana, mitte aga nii, et nad võivad kehtestada minimaalse sissetuleku, millest väiksema summa korral keeldutakse perekonna taasühinemist lubamast, ja seda iga taotleja olukorda konkreetselt hindamata. Seda tõlgendust kinnitab ka direktiivi artikkel 17, mis nõuab perekonna taasühinemise taotluste individuaalset hindamist.

49 Kui sissetuleku taseme võrdlussummaks kasutatakse 23-aastase töötaja 120% miinimumpalka – sellest kõrgema summa korral on põhimõtteliselt välistatud eritoetuste maksmine –, ei näi see järgivat eesmärki määrata kindlaks, kas konkreetsel inimesel on enda ülalpidamiseks korrapärane sissetulek. Nimelt tuleb direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c esitatud mõistet „sotsiaalabi" tõlgendada nii, et sellega peetakse silmas abi, mis täiendab stabiilse, korrapärase ja piisava sissetuleku puudumist, mitte aga abi, mis võimaldab rahuldada erakorralisi või ootamatuid vajadusi.

50 Lisaks on Vb 2000 kehtestatud summa kindlaksmääramiseks kasutatud arv 120% üksnes keskmine, mis kinnitatakse pärast seda, kui on arvutatud Madalmaade kohalike omavalitsuste antud eritoetusi ja nende omavalitsuste poolt arvesse võetud sissetulekute kriteeriume puudutav statistika. Nagu märgiti kohtuistungil, kasutavad mõned omavalitsused võrdlussummana madalamat sissetulekut kui 120% miinimumpalgast, mis lükkab ümber väite, nagu oleks 120% miinimumpalgale vastav sissetulek hädavajalik.

51 Lõpuks ei saa Euroopa Kohus otsustada, kas Madalmaade õigusaktis sätestatud minimaalne sissetulek on piisav, et selle riigi töötajad saaksid oma tavapärased vajadused rahuldada. Siiski peab märkima, nagu tegi õigustatult komisjon, et kui põhikohtuasjas oleksid abielupaar Chakrouni peresuhted loodud enne M. Chakrouni saabumist ühenduse territooriumile, oleks R. Chakrouni taotluse läbivaatamisel arvesse võetud sissetulek olnud miinimumpalk, mitte aga 120% sellest. Niisiis tuleb järeldada, et Madalmaade ametiasutused loevad ka ise miinimumpalka piisavaks sissetulekuks direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c tähenduses.

52 Neid asjaolusid arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c esitatud väljendit „sotsiaalabisüsteemi abil" tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigil ei ole lubatud kehtestada perekonna taasühinemise osas õigusnorme, mis toovad kaasa selle, et perekonna taasühinemist ei võimaldata perekonna taasühinemist taotlevale isikule, kes on tõendanud, et tal on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada, kuid kellel tema sissetuleku suuruse tõttu on õigus saada eritoetusi, selleks et katta erilisi, individuaalselt määratletud elamiseks vajalikke kulusid, saada sissetulekust sõltuvaid maksuvabastusi kohalikelt omavalitsustelt või õigus miinimumsissetulekuga (*minimabeleid*) isikuid toetava kommunaalpoliitika raames võetavatele sissetulekut toetavatele meetmetele.

Teine küsimus

53 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi, eelkõige selle artikli 2 punkti d tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, mis direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c sätestatud sissetulekunõude kohaldamisel eristab seda, kas peresuhted on tekkinud enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku vastuvõtvasse liikmesriiki saabumist.

Poolte märkused

54 R. Chakroun selgitab, et tema abikaasa töötas alates saabumisest Madalmaadesse 1970. aastal selles liikmesriigis kaks aastat, et teenida raha nende pulmade jaoks.

55 Põhikohtuasjas kaebuse esitaja ja komisjoni sõnul ei ole direktiivist tulenevat alust eristada peresuhte säilitamist ja selle loomist. Nimelt ilmneb nõukogu eesistuja dokumendist (nõukogu 31. jaanuari 2001. aasta dokument 5682/01, lk 3), et valitses üldine üksmeel, et perekonna taasühinemine peaks hõlmama nii perekondliku üksuse loomist kui ka säilitamist. Seda tõlgendust kinnitavad nii direktiivi põhjendus 6 kui ka selle artikli 2 punkt d. Mis puudutab direktiivi artikli 9 lõikes 2 esitatud erandit, siis on tegu erisättega, mis kehtib oma riigist lahkuma sunnitud pagulastele. R. Chakroun tsiteerib lisaks Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku 11. märtsi 2009. aasta raportit seoses külastusega Madalmaadesse 21.–25. septembril 2008, milles volinik avaldab imestust perekonna taasühinemist käsitlevates Madalmaade õigusnormides esinevate teatud sätete üle.

56 Komisjon soovib teada, kuidas eristamine selle alusel, millal peresuhe tekkis, võib omada vähimatki seost sellega, kas on täidetud materiaalsed tingimused põhivajaduste küsimuses.

57 Madalmaade valitsus märgib, et direktiiv ei keela siseriiklikes õigusnormides teostatud eristamist perekonna loomise ja perekonna taasühinemise vahel ning see on viis, kuidas arvestada peresuhete laadi ja kestust, nagu nõuab direktiivi artikkel 17. Selle valitsuse sõnul võib nimelt ette kujutada, et kui peresuhe eksisteeris juba enne seda, kui kõnealune isik asus elama Madalmaadesse, siis on mängus tähtsamad huvid. Perekonna loomise korral riskivad abikaasad sellega, et nende pereelu võib olla ajutiselt Madalmaades võimatu. Üldiselt on peresuhted selles olukorras vähem konkreetsed, kui olukordades, mille alusel esitatakse hiljem perekonna taasühinemise taotlused. Madalmaade Kuningriik on perekonna taasühinemise taotluste korral just nimelt perekonna kaitsmiseks kehtestanud piisava sissetuleku tasemeks madalama määra üldisest normist, mis on 120% miinimumpalgast.

58 Täiendavalt märgib Madalmaade valitsus, et isegi kui peresuhted loodi pärast huvitatud isiku saabumist Madalmaadesse ja kui sissetuleku tingimust ei ole täidetud, lubatakse pereliikmetel Madalmaadesse elama asuda, kui EIÕK artikkel 8 seda nõuab.

Euroopa Kohtu vastus

59 Direktiivi artikli 2 punkt d määratleb perekonna taasühinemise, tegemata vahet selle alusel, mis hetkel pooled abiellusid, kuna seal on täpsustatud, et perekonna taasühinemiseks tuleb pidada pereliikme sisenemist vastuvõtvasse liikmesriiki või seal elamist, et perekond jääks kokku, „olenemata sellest, kas peresuhted tekkisid enne või pärast kõnealuse kolmanda riigi kodaniku sisenemist sellesse liikmesriiki".

60 Ainult direktiivi artikli 9 lõige 2, mida kohaldatakse pagulastele, näeb ette, et „[l]iikmesriigid võivad [direktiivi peatüki V sätteid] kohaldada üksnes nende pagulaste suhtes, kellel olid peresuhted olemas enne nende sisenemist liikmesriikide territooriumile". Selle põhjuseks on pagulastele riigi territooriumile nende saabumise hetkel võimaldatud soodsam kohtlemine.

61 Sellest tuleneb, et direktiivi eeskirjasid, välja arvatud artikli 9 lõiget 2, kohaldatakse nii sellele olukorrale, mida Madalmaade õigusnormides määratletakse perekonna taasühinemisena, kui ka sellele, mida määratletakse perekonna loomisena.

62 Seda tõlgendust kinnitab ka direktiivi põhjendus 6, milles käsitletakse „[p]erekonna kaitse[t] ning pereelu loomis[t] või hoidmis[t]". Samuti kinnitavad seda ka põhikohtuasjas kaebuse esitaja poolt viidatud ettevalmistavad materjalid, millest tuleneb, et oli jõutud üldisele üksmeelele, et perekonna taasühinemine peaks hõlmama nii perekondliku üksuse loomist kui ka säilitamist.

63 Seda tõlgendust kinnitavad ka EIÕK artikkel 8 ja harta artikkel 7, mis ei erista olukordasid asjaolude või hetke alusel, millal perekond loodi.

64 Kuna liidu seadusandja ei soovinud eristada selle alusel, mis hetkel perekond loodi, ja kuna direktiivi sätteid ei saa kitsendavalt tõlgendada ega võtta neilt nende kasulikku mõju, siis ei ole liikmesriikidel kaalutlusruumi, mis võimaldaks neil taaskehtestada sellise olukordade eristamise siseriiklikes õigusnormides, millega direktiiv üle võetakse (vt analoogia alusel 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/08: Metlock jt, EKL 2008, lk I-6241, punkt 93). Seega ei saa perekonna taasühinemist taotleva isiku suutlikkus omada korrapärast ja piisavat sissetulekut, et ennast ja oma perekonda ülal pidada direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c tähenduses, kuidagi sõltuda hetkest, mil ta oma perekonna lõi.

65 Mis puudutab lõpuks Madalmaade valitsuse argumenti, et luba tuleks anda siis, kui EIÕK artikkel 8 seda nõuab, siis tuleb märkida, nagu ilmnes kohtuistungil, et R. Chakroun ei ole endiselt saanud luba asuda elama oma abikaasaga, kellega ta on juba 37 aastat abielus olnud.

66 Seetõttu tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi ja eelkõige selle artikli 2 lõiget d tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, mis direktiivi artikli 7 lõike 1 punktis c sätestatud sissetulekunõude kohaldamisel eristab seda, kas peresuhted on tekkinud enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku vastuvõtvasse liikmesriiki saabumist.

Kohtukulud

67 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artikli 7 lõike 1 punktis c esitatud väljendit „sotsiaalabisüsteemi abil" tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigil ei ole lubatud kehtestada perekonna taasühinemise osas õigusnorme, mis toovad kaasa selle, et perekonna taasühinemist ei võimaldata perekonna taasühinemist taotlevale isikule, kes on tõendanud, et tal on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada, kuid kellel tema sissetuleku suuruse tõttu on õigus saada eritoetusi, selleks et katta erilisi,

individuaalselt määratletud elamiseks vajalikke kulusid, saada sissetulekust sõltuvaid maksuvabastusi kohalikelt omavalitsustelt või õigus miinimumsissetulekuga (minimabeleid) isikuid toetava kommunaalpoliitika raames võetavatele sissetulekut toetavatele meetmetele.

2. Direktiivi 2003/86 ja eelkõige selle artikli 2 lõiget d tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, mis direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 punktis c sätestatud sissetulekunõude kohaldamisel eristab seda, kas peresuhted on tekkinud enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku vastuvõtvasse liikmesriiki saabumist.

Allkirjad