KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 10. detsembril 2009[1]

1. Nõukogu direktiivis 2003/86/EÜ[2] määratakse kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise tingimused kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil. Üks nõuetest, mille liikmesriik võib ette näha, kui pereliige taotleb luba niisuguse kodanikuga ühinemiseks, on see, et viimasel peab olema stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid „ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi abita" ülal pidada.

2. Põhikohtuasi puudutab Maroko kodaniku taotlust ühineda oma abikaasaga, kes on samuti Maroko kodanik ja on seaduslikult Madalmaades elanud alates 1970. aastast ning kellega ta abiellus 1972. aastal. Abikaasal on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab katta üldiselt vajalikud elamiskulud, kuid mis ei võta temalt õigust saada teatavat liiki sotsiaalabi. Selles kontekstis soovib Raad van State üksikasjalikumaid juhiseid kriteeriumi „sotsiaalabisüsteemi abita" kohta ja küsib, kas direktiiv lubab teha vahet selle alusel, kas peresuhted tekkisid enne või pärast kolmanda riigi kodaniku sisenemist liikmesriiki.

Õiguslik taust

Direktiiv 2003/86

3. Direktiivi preambulis on muu hulgas kirjas:

– põhjenduses 2 rõhutatakse kohustust kaitsta perekonda ja austada pereelu, mis on sätestatud muu hulgas inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni artiklis 8 ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas;

1 – Algkeel: inglise.

2 – Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224; edaspidi „direktiiv"). Direktiiv ei ole kohaldatav Taani, Iirimaa või Ühendkuningriigi suhtes (vt preambuli põhjendused 17 ja 18).

– põhjenduses 3 viidatakse Euroopa Ülemkogu kohtumistele Tamperes 1999. aasta oktoobris ja Laekenis 2001. aasta detsembris, kus tõdeti, et Euroopa Liit peaks tagama seaduslikult liikmesriikide territooriumil elavate kolmandate riikide kodanike õiglase kohtlemise ning et tuleks taotleda nendele kodanikele Euroopa Liidu kodanikega võrreldavate õiguste ja kohustuste andmist;

– põhjenduses 5 on kinnitatud, et liikmesriigid peaksid jõustama direktiivi sätted, diskrimineerimata sealjuures soo, rassi, nahavärvi, rahvuse või ühiskondliku päritolu, geneetiliste eripärade, keele, usu või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, vähemusrahvuse hulka kuulumise, varandusliku seisundi, sünni, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel;

– põhjenduses 6 viidatakse perekonna kaitsele ning pereelu loomisele või hoidmisele ühiste kriteeriumide põhjal, mis määravad kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise materiaalsed tingimused;

– põhjenduses 8 on öeldud, et soodsamad tingimused tuleks kehtestada pagulastele perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks, arvestades põhjusi, mille tõttu nad olid sunnitud oma riigist põgenema ja mis takistas neid seal normaalset pereelu elamast;

– põhjenduses 11 on kinnitatud, et perekonna taasühinemise õigust tuleks kasutada asjakohases kooskõlas liikmesriikide poolt tunnustatavate väärtushinnangute ja põhimõtetega.

4. Direktiivi artikli 2 punkti d kohaselt on „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". Sellisel juhul nimetatakse seda kolmanda riigi kodanikku artikli 2 punkti c kohaselt „perekonna taasühinemist taotlevaks isikuks".

5. Artikli 3 punkt 5 näeb ette, et direktiiv ei mõjuta liikmesriikide võimalusi soodsamate sätete vastuvõtmisel.

6. Artikli 4 lõige 1 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. IV peatükk koosneb artiklitest 6–8. Artikkel 6, mida käesolevas asjas otseselt ei käsitleta, lubab liikmesriikidel pereliikme elamisloa tühistada või keelduda selle pikendamisest seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahva tervisega pärast artiklis 17 loetletud tegurite ning sooritatud õiguserikkumise raskust või laadi või selle isikuga seotud ohtude arvessevõtmist.

8. Artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, et perekonna taasühinemise taotluse esitamisel võib asjaomane liikmesriik taotluse esitajalt nõuda tõendeid selle kohta, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on: a) perekonna jaoks normaalseks peetav majutus, mis vastab üldistele tervishoiu- ja ohutusnormidele, b) kogu perekonda kattev haiguskindlustus ja

„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.”

9. Artikli 7 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda integratsioonimeetmete täitmist ning artikli 8 kohaselt võivad liikmesriigid perekonna taasühinemist taotlevalt isikult nõuda, et ta oleks liikmesriigis viibinud teatava aja. Kuid ka neid sätted ei käsitleta käesolevas asjas.

10. Direktiivi V peatükk sisaldab spetsiifilisi ja soodsamaid sätteid, mis puudutavad liikmesriikide poolt tunnustatavate pagulaste perekondade taasühinemist, mis puutuvad käesolevas asjas kaudselt asjasse. Artikli 9 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid seda

peatükki kohaldada üksnes nende pagulaste suhtes, kellel olid peresuhted olemas enne nende sisenemist liikmesriikide territooriumile. Vastavalt artikli 12 lõikele 1 ei või liikmesriigid nõuda tõendeid selle kohta, et pagulane vastab artiklis 7 sätestatud nõuetele, kuid võivad nõuda artikli 7 lõikes 1 osutatud tingimuste täitmist, kui perekonna taasühinemise taotlust ei esitata kolme kuu jooksul pärast pagulasseisundi andmist.

12. Sama peatüki artikkel 17 sätestab:

„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."

11. VII peatükis (mis puudutab karistusi ja õiguskaitsevahendeid) sisalduva artikli 16 kohaselt võib liikmesriik pereliikme elamisloa andmisest keelduda, selle tühistada või selle pikendamisest keelduda mitmel põhjusel ja eelkõige siis, kui tegelikke peresuhteid ei ole või kui direktiivis sätestatud tingimused ei ole või ei ole enam täidetud. Viimasel juhul näeb artikli 16 lõike 1 punkti a teine lõik eelkõige ette:

Madalmaade õigusaktid

13. Välismaalaste Madalmaades elamise õigused on reguleeritud eelkõige Vreemdelingenwet 2000-s (2000. aasta välismaalaste seadus; edaspidi „Vw 2000") ja selle 2000. aasta rakendamise dekreedis Vreemdelingenbesluit (edaspidi „Vb 2000"). Erinevalt ühenduse õigusaktidest teevad Madalmaade õigusaktid vahet perekonna taasühinemisel ja perekonna loomisel.

„Elamisluba pikendades võtavad liikmesriigid olukorras, kus taasühinemist taotleval isikul ei ole liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi abita artikli 7 lõike 1 punktis c osutatud piisavat sissetulekut, arvesse pereliikmete panust leibkonna sissetulekutesse."

14. Vw 2000 peatükk 3 puudutab elamislubasid. Väljastatakse erinevat liiki lube, muu

hulgas tähtajalisi ja tähtajatuid elamislube ning elamislube varjupaigataotlejatele ja teistele. Artikli 14 lõikes 2 on täpsustatud, et tähtajaline elamisluba antakse tingimustel, mis on seotud eesmärgiga, milleks see luba antakse, nagu on ette nähtud haldussätetes. Vastavalt artiklile 15 hõlmavad asjakohased eesmärgid perekonna taasühinemist ja perekonna loomist. Artikli 16 lõike 1 punkti c kohaselt võib tähtaegse elamisloa taotluse jätta rahuldamata, kui välismaalasel või isikul, kelle juures ta soovib elada, ei ole isiklikult ja püsivalt piisavalt elatusvahendeid.

15. Vb 2000, millesse on sisse viidud 3. oktoobril 2005 jõustunud muudatused, et viia see kooskõlla direktiivi nõuetega, sisaldab järgmisi asjakohaseid sätteid.

16. Artikli 1.1 punkti r kohaselt on „perekonna loomine" „abikaasade, registreeritud elukaaslaste või registreerimata kooselu elavate elukaaslaste taasühinemine, kui nendel isikutel tekkisid peresuhted ajal, kui perekonna taasühinemist taotleva isiku[3] peamiseks elukohaks olid Madalmaad." „Perekonna taasühinemist" ennast ei ole määratletud.

17. Artiklite 3.13 ja 3.14 kohaselt antakse tähtajaline elamisluba perekonna loomiseks või taasühinemiseks selle eesmärgiga seotud tingimustel teatud kindlatele perekonna taasühinemist taotleva isiku pereliikmetele (sh abikaasa) juhul, kui täidetud on artiklites 3.16–3.22 esitatud tingimused. Käesolevas asjas on vaatluse all artikkel 3.22.

18. Artikli 3.22 lõike 1 kohaselt sõltub elamisluba sellest, kas perekonna taasühinemist taotleval isikul on püsiv ja iseseisev netosissetulek artikli 3.74 punkti a tähenduses. Siiski, vastavalt artikli 3.22 lõikele 2 peab see sissetulek perekonna loomise korral „erandina lõikest 1" olema vähemalt 120% miinimumpalgast, sh puhkusetasud.

19. Kuigi see ei oma otseselt põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal tähtsust, tuleb siiski märkida, et artikli 3.22 lõige 3 näeb erandina lõigetest 1 ja 2 ette, et elamisluba antakse ka siis, kui perekonna taasühinemist taotlev isik

3 – St vastavalt Vw 2000 artikli 16 lõike 1 punktile c „isik, kelle juures välismaalane soovib elada". Vb 2000 artikli 3.15 kohaselt võib see isik olla Madalmaade kodanik või seaduslikku elamisluba omav välismaalane. Viimane vastab direktiivi sõnastuse kohaselt „perekonna taasühinemist taotlevale isikule".

on üle 65 aasta vana või ta on täielikult või osaliselt töövõimetu, loobudes niisiis sellistel asjaoludel sissetuleku nõudest.[4] Vastavalt artikli 3.22 lõikele 4 loobutakse sellest nõudest ka siis, kui kolme kuu jooksul alates pagulasstaatuse andmisest esitatakse pagulase pereliikmete ühinemise taotlus.

20. Artikli 3.74 kohaselt, mis määratleb artikli 3.22 lõike 1 punkti a sissetuleku nõude, on Vw 2000 artikli 16 lõike 1 punktis c nimetatud elatusvahendid piisavad, kui netosissetulek vastab vähemalt muu hulgas a) standardtoetustele, k.a puhkusetasud, asjakohase kategooria kohta (üksikisik, üksikvanem või abielupaar) või b) perekonna loomise korral 120%-le miinimumpalgast, k.a puhkusetasud.

21. Artikli 3.74 punktis a viidatud standardtoetus sisaldub Wet werk en bijstandi (töö- ja sotsiaalabi seadus, edaspidi „Wwb") artiklis 21, mis on selle seaduse peatükis 3, mis reguleerib „üldtoetusi". Artikkel 21 on üks neist sätetest, mis näevad ette „standardtoetuse" – sissetulekutasemed, millest allpool on isikul õigus üldtoetusele. Lisaks näeb Wwb peatükk 4, eelkõige artikli 35 lõige 1 ette, et kohalikud ametiasutused annavad ajutist „eritoetust" taotlejatele, kellel ei ole piisavat sissetulekut, et katta „elamiseks vajalikke, erilistest asjaoludest tingitud kulusid".

22. Eelotsusetaotlusest nähtub, et asjaolude asetleidmise ajal oli asjakohane standardtoetus 1 207,91 eurot kuus ning perekonna loomise korral oli see 1 441,44 eurot (120% miinimumpalgast) kuus.[5]

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

23. Põhikohtuasja kaebuse esitaja R. Chakroun on sündinud 1948. aastal ja ta on Maroko kodanik. Ta abiellus 1972. aastal M. Chakrouniga, kes on sündinud 1. juulil 1944 ja kes on samuti Maroko kodanik.

4 – Vt ka artikli 3.28 lõige 4, mille kohaselt ei saa taotlust jätta rahuldamata Vw 2000 artikli 16 lõike 1 punkti c alusel, kui isik, kellega välismaalane soovib elada, on 65 aastat vana või üle selle või töövõimetu.

5 – Võrdlusest asjassepuutuvate Madalmaade õigusaktidega nähtub, et need arvud väljendavad netosissetulekut ja et standardtoetus vastab minimaalsele netopalgale, mis on Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag'is (miinimumpalga ja minimaalse puhkusehüvitise seadus) märgitud brutosummana.

24. M. Chakroun elab Madalmaades alates 21. detsembrist 1970 ja tal on alates 1975. aastast tähtajatu elamisluba. Alates juulist 2005 saab ta töötushüvitist, mida makstakse talle kuni juulini 2010, juhul kui temaga seotud asjaolud ei muutu. Vaidlust ei ole selles, et kõnealune hüvitis, mida maksti tulenevalt sellest, et M. Chakroun maksis töötamise ajal töötuskindlustusmakseid, ei ole „sotsiaalabi", mis takistaks naisega taasühinemist kooskõlas direktiivi rakendavate Madalmaade õigusaktidega.

25. Pärast abiellumist elas R. Chakroun jätkuvalt Marokos, kuid 10. märtsil 2006 esitas ta Madalmaade saatkonnas Rabatis (Maroko) oma abikaasaga kooselamiseks ajutise elamisloa[6] taotluse.

26. Madalmaade välisminister jättis 17. juuli 2006. aasta otsusega (mille peale esitatud vaie jäeti rahuldamata 21. veebruaril 2007) taotluse rahuldamata, kuna M. Chakrouni töötushüvitis oli vastaval ajahetkel vaid 1 322,73 eurot kuus, k.a puhkusetoetus, samas kui perekonna loomise korral kohaldatav standardsissetulek oli 1 441,44 eurot kuus, k.a puhkusetasud.

27. Otsuses, millega jäeti taotlus rahuldamata, viidati haldusringkirjale, mille kohaselt ei nõua direktiivi artikli 7 lõige 1, et liikmesriik valiks toetuse kriteeriumide, miinimumpalga või miinimumpalga protsendi vahel. Liikmesriigile antud õigust kasutati Vb 2000 artiklis 3.22 ja artikli 3.74 punktis d. Ja samas kui direktiiv oli samamoodi kohaldatav nii perekonna taasühinemise kui ka perekonna loomise suhtes, siis „peamise elukoha" kriteerium välistas „perekonnaga taasühinemise" juhul, kui abielu sõlmis välismaal puhkust veetev Madalmaades elav isik.

28. Zutphenis asuv Rechtbank 's-Gravenhage jättis M. Chakrouni ministri otsuse peale esitatud kaebuse 15. oktoobril 2007 rahuldamata. Tema apellatsioonkaebus on praegu Raad van State menetluses.

29. Põhikohtuasja üks küsimus puudutab seda, kuidas on määratletud kohaldatav

6 – Sellise loa omamine on põhimõtteliselt seadusliku (tähtaegse) elamisloa taotlemise eeltingimus (vt *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002–2006*, European Migration Network, 2007, lk 7 ja 22).

sissetuleku kriteerium. R. Chakroun ei vaidle vastu sellele, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti c kohaselt on selline kriteerium lubatud, kuid ta väidab peamiselt, et direktiivi kohaselt ei ole lubatud ette näha kõrgemat piirmäära kui see, mida tavaliselt kasutatakse, et teha kindlaks elamiskulude katmiseks vajalik – nimelt Madalmaades seaduses ette nähtud miinimumpalk asjaomase isikute kategooria ja perekonnaseisu jaoks, millest allpool on isikul õigus üldtoetusele. Kuid eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et kohalikud ametiasutused võivad võimaldada eri liiki eritoetust (ja kohalike maksude vähendamist) mitte ainult neile, kelle sissetulek on miinimumpalgast väiksem, vaid ka neile, kes – kuigi nende sissetulek on võrdne miinimumpalgaga või ületab seda – ei suuda katta elamiseks vajalikke, erilistest asjaoludest tingitud kulusid. Niisugust eritoetust antakse astmeliselt muutuvalt ning seda ei maksta enam, kui sissetulek küündib 120%–130%-ni miinimumpalgast. Küsimus on niisiis selles, kas artikli 7 lõike 1 punkt c lubab liikmesriigil seada sissetuleku piirmäära tasemele, mis välistab mis tahes seda liiki eritoetuse saamise võimaluse.

30. Teine küsimus puudutab Madalmaades perekonnaga taasühinemise ja perekonna loomise eristamist. Üksnes viimasel juhul on kohaldatav piirmäär 120% miinimumpalgast. R. Chakrouni arvates välistab direktiivi artikli 2 lõige d mis tahes eristamise selle alusel, kas perekonnasuhted tekkisid enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku sisenemist asjaomasesse liikmesriiki. Seevastu minister väidab, et selline eristamine on võimalik pagulaste puhul (direktiivi artikli 9 lõige 2) ning ka ühenduse pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike puhul, kes kasutavad oma elamisõigust teises liikmesriigis.[7]

31. Raad van State esitas seetõttu 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

7 – Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; EKL eriväljaanne 19/06, lk 272) artikli 16 lõigete 1 ja 5 kohaselt võib niisuguse isikuga kaasa minna tema pere üksnes siis, kui pere oli juba loodud esimeses liikmesriigis.

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 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?"

32. R. Chakroun, Kreeka ja Madalmaade valitsus ning komisjon esitasid kirjalikke märkusi. 21. oktoobri 2009. aasta kohtuistungil esitasid suulised märkused R. Chakroun, Madalmaade valitsus ja komisjon.

Hinnang

Sissejuhatavad märkused

33. Ma täheldan, et pärast eelotsusetaotluse esitamist on M. Chakroun saanud 65-aastaseks, seega ei tohiks praegu enam perekonna taasühinemise taotluse puhul olla kohaldatav sissetuleku piirmäär.[8] Põhikohtuasi puudutab siiski otsust, mis tehti ajal, mil see piirmäär oli kohaldatav, ning Euroopa Kohtule ei ole esitatud mingit teavet (isegi mitte kohtuistungil sellekohase küsimuse esitamise järel) selle kohta, et selle menetluse puhul on toimunud olukorra muutus. Seega lähtun sellest, et piirmäära kohaldatavus on Raad van States poolelioleva vaidluse lahendamiseks jätkuvalt asjassepuutuv.

34. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused on kaks eraldiseisvat küsimust, kuid need on omavahel seotud. Kuigi tundub, et ei ole absoluutselt vajalikku põhjust esitada need kindlas järjekorras, leian, et võib olla abiks, kui kõigepealt käsitleda küsimust, kas võib kohaldada eri sissetulekunõudeid, enne kui uurida, mis sissetulekute taset võib nõuda. Seetõttu alustan teisest küsimusest.

8 – Vt eespool punkt 19.

Teine küsimus

35. Siseriiklik kohus soovib sisuliselt teada seda, kas direktiivi artikli 2 punktiga d, mille kohaselt hõlmab „perekonna taasühinemine" kõiki olukordi, kus perekonna taasühinemist taotleva isikuga ühineb pereliige, olenemata sellest, kas peresuhted tekkisid enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku asjaomasesse liikmesriiki elama asumist,[9] on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt on viimasel juhul suurem sissetulekunõue.

36. Väljend „olenemata sellest, kas peresuhted tekkisid enne või pärast kõnealuse kolmanda riigi kodaniku sisenemist sellesse liikmesriiki" ei käsitle otseselt vahetegemist selle alusel, millal peresuhted tekkisid. Kõige ilmselgem tõlgendus oleks võib-olla tõesti see – nagu väidavad sisuliselt R. Chakroun, Kreeka valitsus ja komisjon –, mis räägib vastu mis tahes süstemaatilisele vahetegemisele sellel alusel, kui see ei ole lubatud erisätetega (näiteks artikkel 9 lõige 2 pagulaste puhul).

37. Madalmaade valitsus väidab siiski, et artikli 2 lõige d ei välista *sõnaselgelt* niisugust vahetegemist. See vaid määratleb üldkontseptsiooni, välistamata edasise alajaotuse võimalust selle kontseptsiooni piires.

38. See argument ei ole minu jaoks veenev.

39. Viidates otse direktiivile, meenutas Euroopa Kohus oma väljakujunenud praktikat, mille kohaselt on ühenduse õiguskorras tunnustatud üldpõhimõtete, mille hulka kuuluvad ka põhiõigused, kaitsest tulenevad nõuded siduvad ka liikmesriikidele, kui nad ühenduse õigusnorme rakendavad, ja et järelikult on nad kohustatud niipalju kui võimalik neid õigusnorme kohaldama tingimustel, mis neid nõudeid ei eira.[10]

9 – Tuleb märkida, et artikli 2 punkti d määratlus hõlmab vaid olukordi, kus peresuhted tekkisid enne seda, kui pereliige soovib perekonna taasühinemist taotleva isikuga ühineda, ning Madalmaade määratlus „perekonna loomine" on sarnaselt piiratud. Samuti ei hõlma see olukorda, kus kolmanda riigi kodanik soovib reisida liikmesriiki, et seal perekonna taasühinemist taotleva isikuga abielluda. Komisjoni algne direktiivi ettepanek (KOM(1999) 638 (lõplik)) hõlmas niisugust olukorda (artikli 2 punkt e, lk 12 ja 25). Kuid 2001. aasta jaanuaris kustutati sõnad „et luua perekond või" lausest „et luua perekond või et perekond jääks kokku" (nõukogu 31. jaanuari 2001. aasta dokument 5682/01).

10 – 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: parlament *vs.* nõukogu, EKL 2006, lk I-5769, punkt 105.

40. Üks neist üldpõhimõtetest on võrdse kohtlemise või diskrimineerimiskeelu põhimõte, mida on järjepidevalt määratletud kui põhimõte, mis nõuab, et „sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud”[11].

41. Sellises kontekstis võib näida hulljulge kinnitada, et vahetegemine perekonnasuhetel, mis tekkisid enne perekonna taasühinemist taotleva isiku sisenemist liikmesriiki, ja nendel, mis tekkisid hiljem, ei saa kunagi õigustada erinevat kohtlemist mis tahes aspektis.

42. Kuid nagu komisjon märkis, ei tundu olevat alust, millest tulenevalt võib õigustatud olla ühel või teisel juhul suurema sissetulekunõude kehtestamine. Perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema perekonna ülalpidamiseks ilma sotsiaalabita vajalikku summat – mida artikli 7 lõike 1 punkt c lubab liikmesriikidel nõuda – võivad muidugi mõjutada mitmed tegurid, näiteks pereliikmete arv ja nende vanus, nende hooldusvajadus ja töövõime. Kuid olgu see summa milline tahes, ei saa tavaliselt seda mõjutada see, kas peresuhted tekkisid enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku vastuvõtvas riigis seaduslikult elama asumist.

43. Järelikult, kui direktiivi rakendamisel on järgitud võrdse kohtlemise või diskrimineerimiskeelu põhimõtet, siis on niisugune eristamine, nagu on ette nähtud Madalmaade õigusaktides, välistatud.

44. Madalmaade valitsus esitab aga veel ühe argumendi. Suurema sissetuleku nõue on tema sõnul tegelikult norm. 120% miinimumpalgast nõutakse tegelikult selleks, et pidada ülal perekonda ilma sotsiaalabita. Väiksema sissetuleku nõue on sellest normist erand. See on soodsam säte, mis on sõnaselgelt lubatud direktiivi artikli 3 lõikes 5 ja mis on mõeldud selleks, et olla kooskõlas Madalmaade rahvusvaheliste kohustustega ja eelkõige õigusega pereelu austamisele, mis on sätestatud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 8 – ning valitsus leiab, et perekonnad, mis on juba loodud hetkel, mil perekonna

11 – Vt hiljem 7. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-558/07: S.P.C.M. jt, EKL 2009, lk I-5783, punkt 74. Diskrimineerimiskeelule on viidatud ka direktiivi preambuli põhjenduses 5 ning see on osa põhjenduses 11 viidatud liikmesriikide poolt tunnustatavatest väärtushinnangutest ja põhimõtetest.

taasühinemist taotlev isik siseneb liikmesriiki, väärivad enam sellist austust kui need, mis hiljem luuakse.

45. Ka see argument ei ole minu jaoks veenev.

46. Esiteks – kuigi see on siseriikliku õiguse tõlgendamise küsimus, mis kuulub seega Madalmaade kohtute pädevusse – tundub see olevat vastuolus õigusaktide endi sõnastusega. Vb 2000 artikli 3.22 lõige 1 kehtestab sissetuleku piirmäära. Artikli 3.22 lõikes 2 sätestatud suurem piirmäär ainult perekonna loomise juhtudeks on sõnaselgelt ette nähtud „erandina lõikest 1". Mulle tundub väga keeruline tõlgendada neid sätteid nii, et need kehtestavad üldise piirmäära lõikes 2 ning näevad ette erandi lõikes 1.

47. Kui mingi tõlgendamise eripära tõttu see peaks siiski nii olema, ei nõustuks ma ikkagi valitsuse argumendiga. Liikmesriigid võivad kohaldada soodsamaid sätteid kui need, mida direktiiv nõuab või lubab,[12] kuid selliselt toimides peavad nad ikkagi olema kooskõlas võrdse kohtlemise või diskrimineerimiskeelu põhimõttega. Kuna küsimus, kas peresuhted tekkisid enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku vastuvõtvasse riiki elama asumist, ei saa olla objektiivne alus erinevate sissetuleku piirmäärade kohaldamiseks muidu sarnastes olukordades, ei oma tähtsust see, kas suurem piirmäär on erand või reegel.

48. See analüüs ei mõjuta teisi erandeid[13], millega Madalmaade valitsus püüab oma argumenti põhjendada. Nii vanus kui ka töövõimetus on objektiivsed tegurid, mis väga tõenäoliselt võivad mõjutada isiku sissetulekuid ning võivad seega põhjendada sissetuleku piirmäära vähendamist või sellest loobumist. Ning piirmäära puudumine juhul, kui pereliikmed esitavad taotluse ühineda pagulasega kolme kuu jooksul alates pagulasseisundi andmisest, ei põhine ainult objektiivsel põhjendusel (põhjendatud kartus tagakiusamise ees, mis määratleb pagulase staatuse,[14] laieneb väga tõenäoliselt lähimatele pereliikmetele ja räägib seega taasühinemise kasuks enne kui pagulasele on tagatud

12 – Artikli 3 lõige 5; vt eespool punkt 5.

13 – Esitatud eespool punktis 19.

14 – Vt ka nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96) artikli 2 punkt c.

stabiilne ja korrapärane sissetulek vastuvõtvas riigis), kuid see on sõnaselgelt nõutud direktiivi artikli 12 lõikes 1.

49. Samuti ei mõjuta see analüüs selle piirmäära kohandamise võimalust objektiivsetel põhjustel üksikjuhtumitel. Tõepoolest, kui kohaldatakse sissetulekunõuet, nõuab direktiivi artikli 7 lõike 1 punkt c, et liikmesriik hindaks perekonna taasühinemist taotleva isiku sissetuleku laadi ja korrapärasust ning lubab võtta arvesse pereliikmete arvu. Artikkel 17 nõuab, et kui perekonna taasühinemisega seoses tehakse mis tahes negatiivne otsus, tuleb arvesse võtta erinevad individuaalsed asjaolud. Direktiiv nõuab seega iga taotluse individuaalset hindamist, välistades mis tahes abstraktse piirmäära üldise kohaldamise, võtmata arvesse juhtumi asjaolusid.[15]

50. Veel üks küsimus, mida tuleb mainida, on otsuses, millega jäeti rahuldamata R. Chakrouni taotlus, esitatud väide, millega tundub, et püütakse põhjendada vahetegemist perekonna taasühinemise ja perekonna loomise vahel põhjusel, et vähem soodne kohtlemine on vajalik, kui Madalmaade resident abiellub puhkuse ajal välismaal. Ent isegi kui seda pidada kehtivaks eelduseks (võib-olla põhjusel, et see kõrvaldab fiktiivabielud), on individuaalne hindamine siiski kohustuslik.

51. Ma ei näe kuidas saab objektiivselt ja süstemaatiliselt teha vahet kahe kolmanda riigi kodaniku vahel, kes soovivad elada liikmesriigis, et seal töötada ja luua perekond, ja kellest üks abiellub enne väljarändamist, samas kui teine säästab raha, et abielluda oma päritolumaad külastades. Erinevus nende kahe vahel võib sõltuda näiteks ainult tulevase naise vanemate soovist või vastuseisust aktsepteerida väimeest, kes ei ole veel majanduslikult iseseisev.

52. Pealegi väidab Madalmaade valitsus oma kirjalikes märkustes sõnaselgelt, et isegi kui peresuhted tekkisid pärast perekonnaga taasühinemist taotleva isiku saabumist ning sissetuleku kriteerium ei ole täidetud, antakse pereliikmetele ikkagi elamisluba, kui Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 8 seda

15 – Vt ka direktiivi artikkel 6 (eespool punkt 7) ja artikkel 16 (punkt 11), millest viimane nõuab pereliikmete sissetuleku arvesse võtmist elamisloa pikendamise taotluse läbivaatamisel. Lisaks täheldan, et kõik pooled, sh Madalmaade valitsus on nõus, et Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 8 nõuab juhtumipõhist hindamist.

nõuab – mis tähendab, et viiakse läbi individuaalne hindamine.

53. Niisuguse hindamise abil tundub olema võimalik tagada kohane kaitse kuritarvitusliku sisserände eest fiktiivabielude kaudu.

54. Kuid Chakrounide (asjaolude toimumise hetkel) peaaegu 34 aastat kestnud abielu saab vaevalt võrrelda fiktiivabieluga või millegagi, mida võib nimetada „puhkusel leitud pruudi kaasatoomiseks". Viide sellele täiesti erinevale olukorrale otsuses, millega jäeti rahuldamata R. Chakrouni taotlus, tundub näitavat, et menetlus ei vastanud tõesti individuaalsele hindamisele, mida nõuavad direktiiv ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 8.

55. Neid kaalutlusi arvestades leian, et direktiiviga on vastuolus niisugune eristamine, nagu on vaatluse all, kuna see ei põhine ühelgi objektiivsel teguril, mis on seotud perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema perekonna ülalpidamiseks nõutud sissetuleku tasemega ning on kohaldatav sõltumata iga juhtumi asjaoludest.

Esimene küsimus

56. Arvestades minu teisele küsimusele pakutud vastust, peab esimese küsimuse mis tahes käsitlemine põhinema hüpoteesil, et liikmesriik kohaldab ühtset piirmäära, millest tulenevalt ei võimaldata „perekonna taasühinemist […] 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 isikuid toetava kommunaalpoliitika raames võetavatele sissetulekut toetavatele meetmetele".

57. Kõigepealt tundub mulle, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punkt c ei keela liikmesriigil ette näha konkreetset sissetuleku piirmäära, juhul kui seda kohaldatakse nii, et võetakse arvesse iga juhtumi individuaalseid asjaolusid.

58. Teiseks näeb artikli 7 lõike 1 punkt c ette, et liikmesriigid „võivad seejuures võtta arvesse siseriiklike palkade ja pensionide miinimumtaset". See ei nõua selgelt mis tahes konkreetset piirmäära, mis on fikseeritud 100%-le (või mingi muu protsendimäär)

siseriiklikust miinimumpalgast – ega tegelikult saakski nõuda, kuna seitsmel liikmesriigil ei ole siseriiklikke õigusakte, mis näevad ette seadusjärgse miinimumpalga.[16]

59. Pealegi on kriteeriumiks, mida võib kasutada, piisav sissetulek, et taasühinenud perekonda sotsiaalabisüsteemi abita ülal pidada. Kuigi juhul kui see on olemas, võib riiklik miinimumpalk tunduda kasuliku viitena selles osas (kuna niisuguse palga üks funktsioone on tagada, et töötajate elamiseks vajaliku sissetuleku maksab tööandja, mitte riik), ei saa eeldada, et see langeb kokku sellise sissetulekutasemega, millest alates ei ole sotsiaalabi enam kättesaadav. Erinevatel poliitilistel või majanduslikel põhjustel võib õigus sotsiaalabile lõppeda allpool miinimumpalga taset või see võib jätkuda ülalpool seda.[17] Selge on siiski see, et artikli 7 lõike 1 punkt c ei luba liikmesriigil nõuda sissetulekut, mis on suurem kogu perekonna ülalpidamiseks vajalikust sissetulekust ilma sotsiaalabita.

60. R. Chakroun ja Madalmaade valitsus ütlesid oma märkustes, et „asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteem" peaks olema täpsemalt määratletud.

61. R. Chakroun väidab, et kuna artikli 7 lõike 1 punkt c viitab *liikmesriigi* sotsiaalabisüsteemile ning *siseriiklike* palkade ja pensionide miinimumtasemele,[18] siis ei luba see säte kasutada kriteeriumi, mis põhineb piirkonniti erineval toetusel, nagu kõik käesolevas asjas vaatluse all olevad eritoetuse liigid.

62. See väide ei ole minu jaoks täiesti veenev.

16 – Austrial, Itaalial, Küprosel, Rootsil, Saksamaal, Soomel ja Taanil (kelle jaoks direktiiv ei ole siduv) ei ole riiklikku seadusjärgset miinimumpalka: vt *Minimum wages in January 2009*, Eurostat, Data in focus, 29/2009, lk 1.

17 – Nimelt väitis Madalmaade valitsus kohtuistungil, et tema riiklik miinimumpalk oli piisav, et katta üksnes kõige tavapärasemad igapäevased elamiskulud ning et eritoetus on vajalik lisa, et tagada minimaalne elatustase – väide, mis võib tunduda üllatav, arvestades tema minimaalse netopalga valikut sissetuleku piirmäärana perekonna taasühinemise puhul, ja veelgi enam, kui arvestada seda, et Madalmaade miinimumpalga suurus on Euroopa Liidus teisel kohal ostujõu standardi poolest (vt 16. joonealuses märkuses viidatud *Minimum wages in January 2009*, lk 3).

18 – Vt ka 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 (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46) artikli 7 lõike 1 punkt b ning varem nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiivi 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (EÜT 1990, L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3) artikli 1 lõige 1.

63. Esiteks, kuna „liikmesriigi" sotsiaalabisüsteem ei hõlma kahtlemata ainult kohalikke algatusi, on mõnel liikmesriigil föderaalne või peaaegu föderaalne valitsemissüsteem, kus vastutus sellistes küsimustes nagu sotsiaalabi on antud piirkondlikele või sellega võrdväärsetele asutustele. Ning käesolevas asjas on Raad van State küsimust puudutavad abi liigid ette nähtud siseriiklikes õigusaktides, kuigi nende täpne kohaldamine kuulub kohalike asutuste pädevusse.

64. Teiseks väitis Madalmaade valitsus kohtuistungil, et 120% piirmäär valiti riikliku keskmisena, milles ületamisel ei olnud võimalik nõuda spetsiaalset sotsiaalabi, kuid see õigus võib olenevalt vastutavast kohalikust omavalitsusest lõppeda 110% või 130% miinimumpalga juures. Järelikult tundub, et ühtne 120% piirmäär välistab teatavate perede taasühinemise, kellel ei ole õigust spetsiaalsele sotsiaalabile, ning võimaldab seda teatavatele peredele, kellel on niisugune õigus. See ei tundu olevat kooskõlas direktiivi artikli 7 lõike 1 punktiga c ega individuaalse hindamise vajadusega.

65. Madalmaade valitsus omalt poolt on seisukohal, et direktiiv respekteerib abi liikide ja tasemete mitmekesisust eri liikmesriikides, kuid orientiiri saab siiski tuletada Euroopa Kohtu praktikast „sotsiaaltoetuse" ja „sotsiaalabi" eristamise kohta nõukogu määruse (EMÜ) nr 1408/71 kontekstis.[19]

66. Selline ettepanek näib esmapilgul mõistlik, kuigi – nagu märkis komisjon kohtuistungil – eristamise põhjust määruse nr 1408/71 (mis puudutab hüvitiste üleviidavust) kontekstis ei saa üle kanda teistele kontekstidele. Kuid minu arvates ei pea Euroopa Kohus võtma lõplikku seisukohta, kuna ei ole vaidlustatud – ja ei tundu vaidlustatav – et meetmed, mida Raad van State küsimus puudutab, kujutavad tõepoolest endast sotsiaalabi direktiivi tähenduses.

67. Palju olulisem tundub mulle see, et asjaomased abi liigid on kättesaadavad ainult erandlikel asjaoludel. Kuigi ei ole vaidlust selles, et need võivad olla kättesaadavad isikutele, kelle sissetulek on 100–120%

19 – Muudetud nõukogu 15. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT 1971, L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35). Vt eelkõige 16. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-78/91: Hughes (EKL 1992, lk I-4839, punktid 17 ja18).

miinimumpalgast, on selge ka see, et need ei ole kõigile niisugustele isikutele kättesaadavad. Nimelt tähendab õigusaktides kasutatav sõna „erandlik" möödapääsmatult seda, et need on kättesaadavad vaid väikesele osale asjaomasest elanikkonnast ning seda ainult ajutiselt.

68. Kohtuistungil väitis Madalmaade valitsus, et 2007. aasta spetsiaalse sotsiaalabi kogukulud olid 243 miljonit eurot, kusjuures keskmiselt maksti iga kord 150 eurot. Kui iga summa maksti erinevale isikule, moodustaks see ligikaudu kümnendiku Madalmaade elanikkonnast, kuigi 150 euro maksmine aastas ei ole kuidagi seotud sellega, kas aastane netosissetulek on 100–120% miinimumpalgast, mis siseriikliku kohtu esitatud andmete kohaselt oli veidi üle 2 800 euro asjassepuutuval ajal. Euroopa Kohtul ei ole muidugi võimalik teha kindlat järeldust nende andmete põhjal, kuid tundub usutav, et tegelikult maksti need summad palju väiksemale arvule inimestele, kellest suur osa teenib tõenäoliselt riiklikust miinimumpalgast vähem.

69. Olgu sellega kuidas on, mulle tundub siiski, et valitsuse andmed ei toeta usaldusväärselt tema väidet, et vajalik on ühtne 120% riikliku miinimumpalga suurune sissetuleku piirmäär, et tagada see, et perekonna taasühinemisega ei kaasne „sotsiaalabisüsteemi" kasutamine – ning see väide on samuti vastuolus valitsuse enda väitega, mille ta samuti kohtuistungil esitas ja mille kohaselt hinnati spetsiaalse sotsiaalabi taotlusi juhtumipõhiselt.

70. Arvestades juhtumipõhise hindamise vajadust, mis kajastub läbivalt direktiivis, tundub mulle, et üksi võimalus nõuda teatavat liiki sotsiaalabi erandlikel asjaoludel (mida samuti hinnatakse juhtumipõhiselt) ei saa olla aluseks sellele, et süstemaatiliselt jäetakse rahuldamata perekonna taasühinemise taotlus. Teisiti on see sissetuleku tasemega, mis tähendab, et isik või perekond saab automaatselt sotsiaalabi – olukord, mis kuulub selgelt direktiivi artikli 7 lõike 1 punktiga c lubatud tingimuse kohaldamisalasse.

71. Seetõttu leian, et esimesele küsimusele tuleb vastata, et direktiiv ei luba sissetuleku nõuet määratleda nii nagu käesolevas asjas.

Ettepanek

72. Eeltoodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van State küsimustele järgmiselt.

„1. Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta artikli 2 punktiga d koostoimes artikli 7 lõike 1 punktiga c on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega sissetuleku nõude kohaldamisel vastavalt artikli 7 lõike 1 punktile c tehakse vahet selle alusel, kas peresuhted tekkisid enne või pärast residendi sisenemist liikmesriiki, kuna selline vahetegemine ei põhine ühelgi objektiivsel teguril, mis on seotud perekonna taasühinemist taotleva isiku ja tema perekonna ülalpidamiseks nõutud sissetuleku tasemega ning on kohaldatav sõltumata iga juhtumi asjaoludest;

2. Direktiivi 2003/86 artikli 7 lõike 1 punkt c ei võimalda liikmesriigil ette näha sissetulekunõuet, mille tulemusel jäetakse süstemaatiliselt rahuldamata perekonna taasühinemise taotlus juhul, kui taasühinenud perekonnal ei ole automaatselt õigust sotsiaalabile, vaid pelgalt potentsiaalne õigus sellele erandlikel asjaoludel."