

Kohtuasi C-637/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

18. oktoober 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

13. oktoober 2021

Apellant:

K. R.

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasja ese on Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (Madalmaade julgeoleku ja justiitsasjade riigisekretär, edaspidi „Staatssecretaris“) otsus, millega tuvastati, et välismaalane K. R. (edaspidi „apellant“) on kaotanud Madalmaades liidu kodanikuna alalise elamise õiguse.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlusega soovitakse teada saada, kas liidu kodanik, kes on omandanud liikmesriigis alalise elamise õiguse, saab juhul, kui ta on sellest liikmesriigist kaks aastat eemal viibinud, selle õiguse kaotamist vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikele 4 ära hoida ainult sellega, et ta nende kahe aasta jooksul seda liikmesriiki – kui tahes lühiajaliselt – külastab. Kui selline ärahoidmine ei ole võimalik, siis tekib küsimus, millistele nõuetele peab viibimine vastuvõtvast liikmesriigis vastama, et kõnealust kahe aasta pikkust eemalviibimise ajavahemikku katkestada.

Eelotsuse küsimused

1. Kas 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; edaspidi „direktiiv 2004/38“), artikli 16 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et alalise elamisõigusega liidu kodaniku kui tahes lühiajaline viibimine vastuvõtvas liikmesriigis on piisav, et katkestada vastuvõtvas liikmesriigist rohkem kui kahe järjestikuse aasta pikkuse eemalviibimise ajavahemikku?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav: Milliseid aspekte tuleb arvesse võtta, et kindlaks määrata, kas sellise liidu kodaniku viibimine vastuvõtvas liikmesriigis katkestab vastuvõtvas liikmesriigist kahe järjestikuse aasta pikkuse eemalviibimise ajavahemiku? Kas seejuures võib oluline olla asjaolu, et asjaomane liidu kodanik on viinud oma huvide keskmelisele teise liikmesriiki?

Viidatud liidu õigusnormid

Direktiivi 2004/38 põhjendused 17 ja 18 ning artikkel 16

Viidatud riigisisised õigusnormid

23. novembri 2000. aasta määruse, millega rakendatakse 2000. aasta välismaalaste seadust (Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „2000. aasta rakendusmäärus“), artiklid 8.7, 8.17 ja 8.18

Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte

- 1 Apellant, kes on sündinud 1991. aastal, on Ühendkuningriigi kodanik. Ajavahemikul 1993–2009 elas ta koos oma samuti Ühendkuningriigi kodanikest vanematega Madalmaades. Seejärel lõpetas ta Ühendkuningriigis kõrgkooli ja pärast 2018. aastal PhD kraadi omandamist asus ta seal tööle. 2010. aastal sai ta elamisloa, millest nähtub, et tal on liidu kodanikuna Madalmaades alalise elamise õigus. Alalist elamisluba uuendati 2016. aastal. 2014. aastal kustutati ta Madalmaade rahvastikuregistrist. Apellant käis igal aastal Madalmaades, et külastada seal elavaid vanemaid ja sõpru. Külastuste pikkus ulatus paarist päevast paari nädalani.
- 2 Staatssecretaris tuvastas 30. detsembri 2018. aasta otsusega, et kuna apellant oli asunud alaliselt elama Ühendkuningriiki, ei ole tal enam Madalmaades liidu kodanikuna alaliselt elamise õigust. Apellandi vaide selle otsuse peale jättis

Staatssecretaris põhjendamata tõttu rahuldamata, vaideotsuse peale esitas apellant kaebuse Rechtbankile (esimese astme kohus, Madalmaad). Kuna kaebus jäeti rahuldamata, esitas apellant apellatsioonkaebuse Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutseva riiginõukogu halduskohtuasjade osakond, edaspidi „afdeling“), kes on käesolevas asjas eelotsusetaotluse esitanud kohus.

- 3 Arvestades menetluse aluseks olevaid asjaolusid, mis puudutavad Ühendkuningriigist pärit endist liidu kodanikku, käsitab eelotsusetaotluse esitanud kohus „liikmesriigina“ ja „liidu kodanikuna“, niivõrd kui see on asjakohane, ka Ühendkuningriiki ja selle kodanikke, kusjuures eelotsusetaotluse lõpus käsitleb kohus Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise tähtsust käesoleva asja seisukohast.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 4 Staatssecretarise hinnangul on apellant kaotanud alalise elamisõiguse, kuna vastavalt Madalmaade õigusnormidele, millega on üle võetud direktiivi 2004/38 artikli 16 lõige 4, on ta viibinud Madalmaadest eemal kauem kui kaks aastat. Mõiste „eemalviibimine“ viitab huvide keskme üleviimisele teise kohta. Apellant on seda teinud, kuna ta läbis Ühendkuningriigis kõrgkooliõpingud ja asus seal tööle. Madalmaade järjepidev küllastamine seda järeldust ei muuda. Kirjeldatud seisukohta arvestades märkis Rechtbank, viidates Euroopa Kohtu 7. oktoobri 2010. aasta otsusele Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punktid 55 ja 56) ja 21. juuli 2011. aasta otsusele Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punktid 63 ja 64), et mõistet „eemalviibimine“ tuleb tõlgendada mitte ainult faktiliste asjaolude aspektist, vaid ka kvalitatiiivsest aspektist. Määrav on see, kas riigis viibimine aitab kaasa integratsioonile, mis on direktiivi 2004/38 artikli 16 aluseks. Apellandi puhul sellest enam rääkida ei saa, kuna Ühendkuningriigis elamise tõttu on ta viibinud riigist eemal.
- 5 Apellandi hinnangul tuleneb direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 4 sõnastusest, et alaline elamisõigus võidakse kaotada ainult siis, kui vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse füüsiliselt katkematult eemal kaks järjestikust aastat. Viidatud säte piirab alalise elamise õigust ja seepärast tuleb seda tõlgendada kitsalt. Kohtuotsused Lassal ja Dias ei ole pealegi asjakohased. Viidatud kohtuotsused puudutavad olukordi, kus välismaalane soovis omandada alalist elamisõigust. Lõpuks rõhutab apellant, et tema jaoks on oluline, et ta alalist elamisõigust ei kaotaks. Peab paika, et oma vanemaid ja sõpru võib ta Madalmaades lühiajaliselt küllastada ka seda elamisõigust omamata. Sellegipoolest soovib ta säilitada võimaluse töötada tulevikus Madalmaades või mujal Euroopa Liidus. Sellega seoses märgib ta, et ta on Madalmaades üles kasvanud ja valdab hollandi keelt.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 6 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab esmalt, et artikli 16 lõike 4 sõnastus ei anna selgust selles sisalduva lauseosa „viibitakse eemal kaks järjestikust aastat“ kohta. Omadussõna „järjestikune“ tavatähendus viitab katkematu eemalviibimise nõudele. Mitte kuskil ei ole selgitatud, kas eemalviibimise ajavahemik katkeb juba siis, kui välismaalane viibib vastuvõtvast liikmesriigis vaid lühiajaliselt, ja seega jääb ebaselgeks ka see, millistele kriteeriumidele peab tema viibimine vastuvõtvast liikmesriigis olenevalt asjaoludest vastama.
- 7 Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale tuleb liidu õigusnormi tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osaks säte on (11. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, punkt 37). Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2004/38 põhjenduste 17 ja 18 kohaselt on alalise elamisõiguse eesmärk tugevdada liidu kodakondsuse väärtust ja edendada sotsiaalset ühtekuuluvust.
- 8 Direktiivi 2004/38 sätteid puudutavad isikute vaba liikumist, mis on üks liidu alustalasid. Seepärast leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et viidatud õigusnorme tuleb tõlgendada laialt, selle vabaduse erandeid ja piiranguid tuleb seevastu tõlgendada kitsalt (22. juuni 2021. aasta kohtuotsus FS, C-719/19, EU:C:2021:506, punkt 88). Direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 4 sellisest kitsast tõlgendusest lähtudes võib asuda seisukohale, et vaid katkematu kahe aasta pikkune või pikem füüsiline eemalviibimine vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt võib kaasa tuua alalise elamisõiguse kaotamise.
- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei nähtu Euroopa Kohtu praktikast siiski üheti mõistetavalt, kas mõiste „eemalviibimine“ on seotud üksnes füüsilise eemalviibimisega vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt. Kohtuotsuses Dias on märgitud, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 „aluseks olev integratsiooni idee ei pea oluliseks mitte üksnes territoriaalseid ja ajalisi asjaolusid, vaid ka kvalitatiivseid elemente, mis seonduvad vastuvõtvast liikmesriiki integreerumise tasemega“ (punkt 64). Euroopa Kohus kohaldas viidatud otsuses direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 4 ka seoses küsimusega, kas viibimine vastuvõtvast liikmesriigis, ilma et täidetud oleksid mis tahes elamisõigusele tuginemise tingimused, võivad puudutada alalise elamisõiguse omandamist. Viidatud kohtuotsusest loeb eelotsusetaotluse esitanud kohus välja, et selline viibimine ei tähenda automaatselt kooskõla integratsiooni ideega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et hoolimata erinevustest võrreldes käesoleva kohtuasjaga on kohtuotsuses Dias integratsiooni idee omistatud tähtsus oluline ka mõiste „eemalviibimine“ tõlgendamisel direktiivi 2004/38 tähenduses.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul nähtub ka Euroopa Kohtu 16. jaanuari 2014. aasta otsusest Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), et füüsiline viibimine vastuvõtvast liikmesriigis ei tähenda tingimata kooskõla alalise elamisõiguse omandamise aluseks oleva integratsiooni ideega. Viidatud kohtuasjas oli küsimus

selles, kas alalise elamisõiguse omandamiseks vajaliku katkematu elamise kindlakstegemisel tuleb arvesse võtta ka vanglas viibitud aega. Seega ei olnud küsimus selle õiguse kaotamises artikli 16 lõike 4 alusel ja viidatud kohtuasja kontekst erines täielikult käesoleva kohtuasja kontekstist. Sellegipoolest tekib lühiajaliste perekülastuste puhul sama küsimus, nimelt kas selline viibimine riigis on piisav, et integratsioonist tulenev side vastuvõtva liikmesriigiga piisaval määral säiliks.

- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates saab direktiivi 2004/39 põhjendustest 17 ja 18 välja lugeda ka seda, et alalist elamisõigust peavad kasutama saama liidu kodanikud, kes on otsustanud püsivalt elama asuda vastuvõtva liikmesriigi territooriumile ja seal elavad. Peale selle on Euroopa Kohus direktiivi 2004/38 ettevalmistavatele materjalidele viidates märkinud kohtuotsuses Lassal, et alalise elamisõiguse kaotamist põhjusel, et vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal rohkem kui kaks järjestikust aastat, „õigustab [...] asjaolu, et nii pika eemalviibimise järel side vastuvõtva liikmesriigiga nõrgeneb“ (punkt 55). Sellest nähtub, et artikli 16 lõiget 4 saab käesolevas asjas kohaldada. Vastasel korral saaks liidu kodanik kord omandanud alalise elamisõiguse säilitada, elamata vastuvõtvas liikmesriigis, kuid seda vähemalt kord kahe aasta jooksul külastades. See ei näi olevat kooskõlas direktiivis 2004/38 sätestatud integratsiooni ideega.
- 12 Lisaks juhib eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu kattuvustele käesoleva kohtuasja ja Euroopa Kohtus poolelioleva kohtuasja Landeshauptmann von Wien (C-432/20) vahel. Olgugi et viimati nimetatud kohtuasi puudutab pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku staatuse kaotamist, soovitakse selles ka teada, kas iga ükskõik kui lühike viibimine vastuvõtvas liikmesriigis saab selle staatuse kaotamise ära hoida, ja kui ei, siis millistele nõuetele peab viibimine liidu territooriumil selle tagajärje saavutamiseks vastama. Kuna apellant ei ole kolmanda riigi kodanik, vaid liidu kodanik, kes on alalise elamisõiguse omandanud tulenevalt elamisest liikmesriigis, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vastus kohtuasjas C-432/20 esitatud eelotsuse küsimusele on küll asjakohane, kuid ei ole direktiivi artikli 16 lõike 4 tõlgendamiseks piisav.
- 13 Lõpuks tõstab eelotsusetaotluse esitanud kohus esile, et vastus käesolevas kohtuasjas esitatud küsimustele on hoolimata Ühendkuningriigi väljaastumisest Euroopa Liidust endiselt oluline. Nimelt kui Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise järgse üleminekuperioodi lõpus oli apellandil alaline elamisõigus veel olemas, siis vastavalt Ühendkuningriigi Euroopa Liidust väljaastumise lepingu sätetele on ta selle õiguse säilitanud.