

MCCARTHY

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

5. mai 2011*

Kohtuasjas C-434/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Supreme Court of the United Kingdomi (varem House of Lords) (Ühendkuningriik) 5. mai 2009. aasta otsusega esitatud eelotsuse-taotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 5. novembril 2009, menetluses

Shirley McCarthy

versus

Secretary of State for the Home Department,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud D. Šváby, R. Silva de Lapuerta (ettekandja), E. Juhász ja J. Malenovský,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 28. oktoobri 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- S. McCarthy, esindajad: *barrister* S. Cox ja *solicitor* K. Lewis,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: S. Ossowski, keda abistas *barrister* T. Ward,
- Taani valitsus, esindaja: C. Vang,
- Eesti valitsus, esindaja: M. Linntam,
- Iirimaa, esindajad: D. O’Hagan ja D. Conlan Smyth, keda abistas *barrister* B. Lennon,
- Madalmaade valitsus, esindajad: C. Wissels ja M. de Ree,

- Euroopa Komisjon, esindajad: D. Maidani ja M. Wilderspin,

olles 25. novembri 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- ¹ Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada 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 L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46; parandus ELT L 229, lk 35), artikli 3 lõiget 1 ja artiklit 16.
- ² Eelotsusetaotlus on esitatud S. McCarthy ja Secretary of State for the Home Departmenti (siseminister, edaspidi „Secretary of State”) vahelises vaidluses, mille ese on S. McCarthy esitatud elamisloa taotlus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2004/38 põhjenduste 1–3 sõnastuse kohaselt:

„(1) Liidu kodakondsus annab igale liidu kodanikule esmase ja individuaalse õiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, kui asutamislepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.

(2) Isikute vaba liikumine on üks põhivabadusi siseturul, mis hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse vabadus vastavalt asutamislepingu sätetele.

(3) Kui liikmesriikide kodanikud kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust, peaks nende põhistaatuseks olema liidu kodakondsus. Seepärast on oluline kodiitseerida ja üle vaadata olemasolevad ühenduse dokumendid, milles käsitletakse eraldi töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, samuti õpilasi ja muid mittetöötavaid isikuid, et lihtsustada ja tugevdada kõikide liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust.”

4 Direktiivi 2004/38 I peatükk „Üldsätted” sisaldab artikleid 1–3.

5 Artikkel 1 „Teema” sätestab:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse:

- a) tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt;
- b) liidu kodanikele ja nende pereliikmetele alaline elamisõigus liikmesriikide territooriumil;
- c) punktides a ja b sätestatud õigustele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatud piirangud.”

6 Direktiivi 2004/38 artikkel 2 „Mõisted” sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

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

2) *pereliige*:

a) abikaasa;

b) partner, kellega liidu kodanik on sõlminud liikmesriigi õigusaktide kohaselt registreeritud kooselu, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus käsitleb registreeritud kooselu abieluga võrdsena, kooskõlas vastuvõtva liikmesriigi asjaomastes õigusaktides sätestatud tingimustega;

c) alanejad lähisugulased, kes on alla 21aastased või ülalpeetavad, ja punktis b määratletud abikaasa või partneri alanejad sugulased, kes on alla 21aastased või ülalpeetavad;

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.”

7 Direktiivi 2004/38 artikli 3 „Soodustatud isikud” lõige 1 sätestab:

„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.”

8 Nimetatud direktiivi III peatükk „Elamisõigus” sisaldab artikleid 6–15.

9 Artikkel 6 sätestab:

„1. Liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud, ilma et nad peaksid täitma muid tingimusi või formaalsusi peale nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi.

2. Lõike 1 sätteid kohaldatakse ka nende liidu kodanikuga kaasas olevate või ühinevate pereliikmete suhtes, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kellel on kehtiv pass.”

10 Direktiivi 2004/38 artikkel 7 sätestab:

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

- a) nad tegutsevad vastuvõtvast liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjana 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) – nad on kantud mõne sellise era- või avalik-õigusliku õppeasutuse nimekirja, mis on vastuvõtvast liikmesriigis akrediteeritud või mida rahastatakse selle riigi õigusaktide või haldustavade põhjal, ja nende peamiseks eesmärgiks on õpingud, sealhulgas tööalane koolitus, ning
- 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 sotsiaalsüsteemi, 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 ettenähtud elamisõigus laieneb ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.

3. Lõike 1 punkti a kohaldamisel säilitab liidu kodanik, kes ei ole enam töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse, kui ta:

[...]

4. Erandina lõike 1 punktist d ja lõikest 2 on ainult abikaasal, artikli 2 lõike 2 punktis b sätestatud registreeritud partneril ja ülalpeetavatel lastel elamisõigus lõike 1 punktis c nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliikmetena. Artikli 3 lõiget 1 kohaldatakse liidu kodaniku ja tema abikaasa või registreeritud partneri ülalpeetavate ülenejate lähisugulaste suhtes.”

- ¹¹ Direktiivi 2004/38 IV peatüki „Alaline elamisõigus” artikkel 16 „Üldeeskirjad liidu kodanikele ja nende pereliikmetele” sätestab:

„1. Liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad seal alalise elamisõiguse. Selle õiguse suhtes ei kohaldata III peatükis sätestatud tingimusi.

2. Lõiget 1 kohaldatakse ka nende pereliikmete suhtes, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid on koos liidu kodanikuga elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat.

[...]

4. Kui alaline elamisõigus on omandatud, kaotatakse see üksnes juhul, kui vastuvõtvas liikmesriigist viibitakse eemal kaks järjestikust aastat.”

- 12 Direktiivi V peatükk „Elamisõigust ja alalist elamisõigust käsitlevad ühissätted” sisaldab artiklit 22 „Territoriaalne kohaldamisala”, mille kohaselt:

„Elamisõigus ja alaline elamisõigus hõlmavad kogu vastuvõtva liikmesriigi territooriumi. Liikmesriigid võivad elamisõigusele ja alalisele elamisõigusele kehtestada territoriaalseid piiranguid ainult juhul, kui samu piiranguid kohaldatakse ka nende kodanike suhtes.”

Siseriiklik õigus

- 13 Ühendkuningriigi immigratsioonieeskirjade kohaselt ei vasta Ühendkuningriigis elava isikuga abielus olevad kolmandate riikide kodanikud, kellel ei ole nimetatud eeskirjade alusel antud luba elada Ühendkuningriigi territooriumil, elamisloa saamiseks sätestatud nõuetele.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 14 S. McCarthy on Ühendkuningriigi kodanik ning tal on ka liri kodakondsus. Ta on sündinud Ühendkuningriigis ja on seal elanud kogu oma elu, ta ei ole kunagi väitnud, et ta on töötaja, füüsilisest isikust ettevõtja või end ise ülal pidav isik. Ta saab riiklikke toetusi.

- 15 S. McCarthy abiellus 15. novembril 2002 Jamaica kodanikuga, kellel ei ole Ühendkuningriigis elamise õigust kõnealuse liikmesriigi immigratsioonieeskirjade alusel.
- 16 S. McCarthy taotles pärast abiellumist esmakordselt Iiri passi, mille ta ka sai.
- 17 S. McCarthy ja ta abikaasa taotlesid 23. juulil 2004 siseministrilt vastavalt kui liidu kodanik ja selle kodaniku abikaasa Euroopa Ühenduse õiguse alusel elamisluba ja elamisõigust tõendavat dokumenti. Siseminister jättis nende taotlused rahuldamata, kuna S. McCarthy ei olnud „loa saamiseks kvalifitseeruv isik” (sellesse isikute ringi kuuluvad sisuliselt töötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad või end ise ülalpidavad isikud) ja seetõttu ei saa G. McCarthyt käsitleda ka „kvalifitseerunud isiku” abikaasana.
- 18 S. McCarthy esitas tema suhtes tehtud siseministri otsuse peale kaebuse Asylum and Immigration Tribunalile (asüüli- ja sisserändekohus, edaspidi „Tribunal”), kes jättis selle 17. oktoobri 2006. aasta otsusega rahuldamata. High Court of Justice (England & Wales) nõudis, et see kaebus uuesti läbi vaadataks ning Tribunal kinnitas oma otsust 16. augustil 2007.
- 19 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) jättis S. McCarthy apellatsioonkaebuse Tribunali otsuse peale rahuldamata. S. McCarthy esitas viimati nimetatud otsuse peale kassatsioonikohtule kassatsioonkaebuse.

- 20 Kuigi G. McCarthy omalt poolt ei esitanud kaebust siseministri otsuse peale, esitas ta samas uue elamisloa taotluse, mis jäeti samuti rahuldamata. G. McCarthy esitas seejärel Tribunalile kaebuse siseministri teise otsuse peale, kes lükkas selle läbivaatamise edasi kuni S. McCarthy kaebuse kohta lõpliku otsuse tegemiseni.
- 21 Neil asjaoludel otsustas Supreme Court of the United Kingdom menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas isik, kellel on nii Iiri kui ka Ühendkuningriigi kodakondsus ja kes on elanud kogu oma elu Ühendkuningriigis, on „soodustatud isik” direktiivi 2004/38[...] artikli 3 tähenduses?
2. Kas selline isik on vastuvõtvast liikmesriigis „elanud seaduslikult” [selle] direktiivi [...] artikli 16 tähenduses, kui ta ei ole täitnud selle direktiivi artiklis 7 sätestatud nõudeid?”

Eelotsuse küsimused

- 22 Nagu ilmneb käesoleva otsuse punktides 14–19, puudutab põhikohtuasi liidu kodaniku S. McCarthy poolt liidu õiguse alusel esitatud taotlust anda talle õigus elada liikmesriigis, mille kodanik ta on ja kus ta on alati elanud.

- 23 Taotluse tegelik eesmärk on võimaldada kolmanda riigi kodanikul G. McCarthy l saada direktiivi 2004/38 alusel elamisõigus S. McCarthy pereliikmena, kuna analoogset õigust ei tulene Ühendkuningriigi immigratsioonieskirjadest.

Esimene küsimus

- 24 Kõigepealt tuleb mainida, et vaatamata sellele, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma küsimuses piirdunud ainult direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 ja artikli 16 tõlgenduse küsimisega, ei takista see asjaolu Euroopa Kohtul esitada siseriiklikule kohtule kõiki liidu õiguse tõlgendamise juhtnööre, mida saab siseriikliku kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel kasutada, olenemata sellest, kas siseriiklik kohus neile oma küsimuses viitas või mitte (vt 8. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-251/06: ING. AUER, EKL 2007, lk I-9689, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 25 Selles osas tuleb märkida, et eelotsusetaotlusest ega Euroopa Kohtule esitatud toimekust ega märkustest ei selgu, et S. McCarthy oleks kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda liikmesriikide territooriumil, olgu siis üksi või seda õigust kasutava liidu kodaniku pereliikmena. Samuti tuleb märkida, et S. McCarthy taotles elamisõigust liidu õiguse alusel ning seega ta ei väida, et ta on töötaja, füüsilisest isikust ettevõtja või end ise ülal pidav isik.
- 26 Seega tuleb esimest eelotsuse küsimust mõista nii, et sellega soovitakse sisuliselt saada teada, kas direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 või ELTL artikkel 21 on kohaldatavad liidu kodaniku suhtes, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati

elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus.

Sissejuhatavad märkused

- 27 Kõigepealt tuleb meenutada, et liidu kodakondsus annab igale liidu kodanikule esmase ja individuaalse õiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti, lisaks on isikute vaba liikumise õigust, mis on pealegi üks põhivabadusi siseturul, kinnitatud veel Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 45 (7. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-162/09: Lassal, EKL 2010, lk I-9217, punkt 29).
- 28 Direktiivi 2004/38 osas on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus sedastada, et direktiivi eesmärk on hõlbustada liidu kodanikel neile asutamislepinguga antud individuaalse põhiõiguse liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil kasutamist ning et direktiivi eesmärk on eelkõige seda õigust tugevdada (vt 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/08: Metock jt, EKL 2008, lk I-6241, punktid 82 ja 59, ning eespool viidatud kohtuotsus Lassal, punkt 30).
- 29 Samuti on Euroopa Kohus sedastanud, et Roomas 4. novembril 1950. aastal alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 4 artiklis 3 kinnitatud rahvusvahelise õiguse põhimõttega, et liidu õigust ei saa liikmesriikidevahelistes suhetes eirata, on vastuolus see, kui liikmesriik ükskõik millisel põhjusel keelab omaenda kodanikul siseneda oma territooriumile ja seal elada (vt 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 41/74: Van Duyn, EKL 1974, lk 1337, punkt 22, ja 27. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-257/99: Barkoci ja Malik, EKL 2001, lk I-6557, punkt 81); selle põhimõttega on vastuolus ka see, kui liikmesriik

saadab oma kodaniku oma territooriumilt välja või keelab tal oma territooriumil elada või seob selle mingite tingimustega (vt selle kohta 7. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-370/90: Singh, EKL 1992, lk I-4265, punkt 22, ja 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-291/05: Eind, EKL 2007, lk I-10719, punkt 31).

Direktiivi 2004/38 kohaldatavus

- 30 Käsitleva eelotsuse küsimuse esimene osa, mille Euroopa Kohus sõnastas ümber, puudutab küsimust, kas direktiivi 2004/38 artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nimetatud direktiivi kohaldatakse liidu kodaniku suhtes, kelle staatus on selline nagu S. McCarthyl, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus.
- 31 Kõnealuse sätte grammatiline, loogiline ja süstemaatiline tõlgendamine annab sellele küsimusele eitava vastuse.
- 32 Esiteks tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 kohaselt on soodustatud isikud kõik liidu kodanikud, kes „liiguvad” liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole.
- 33 Teiseks, kuigi on tõsi see, millele on viidatud käesoleva otsuse punktis 28, et direktiivi 2004/38 eesmärk on hõlbustada igale liidu kodanikule otseselt asutamislepinguga antud individuaalse põhiõiguse liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil

kasutamist ja seda õigust tugevdada, on direktiivi ese sellegipoolest ka selle õiguse kasutamise tingimused, nagu ilmneb direktiivi artikli 1 punktist a.

- 34 Arvestades seda, millele on viidatud ka käesoleva otsuse punktis 29, et isiku õigust elada liikmesriigis, mille kodanik ta on, ei saa siduda tingimustega, ei saa liidu kodaniku suhtes, kellel on tingimusteta elamisõigus, kohaldada direktiivi 2004/38, mis reguleerib liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike poolt, asjaolu tõttu, et kõnealune isik elab liikmesriigis, mille kodanik ta on.
- 35 Kolmandaks ilmneb direktiivist 2004/38, kui seda vaadelda tervikuna, et elamine direktiivi tähenduses on seotud isikute liikumisvabaduse kasutamisega.
- 36 Niisiis, kõigepealt tuleb välja tuua, et kõnealuse direktiivi artikli 1 punkt a määratleb direktiivi esemele viidates „liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise” õiguse kasutamise liidu kodanike poolt. Samasugune seos elamise ja vaba liikumise vahel ilmneb ka direktiivi pealkirjast ja enamikust selle põhjendustest, põhjendus 2 viitab pealegi ainult isikute vabale liikumisele.
- 37 Lisaks, elamisõigused direktiivi 2004/38 tähenduses, st selle artiklites 6 ja 7 sätestatud õigus elada liikmesriigi territooriumil ja selle artiklis 16 sätestatud alaline elamisõigus, viitavad liidu kodaniku elamisele kas „teises liikmesriigis” või „vastuvõtvast liikmesriigis”, ja need sätted reguleerivad seega liidu kodaniku õiguslikku olukorda liikmesriigis, mille kodakondsus tal puudub.

- 38 Lõpuks, nagu on märgitud käesoleva otsuse punktis 32, määratleb direktiivi 2004/38 artikli 3 lõige 1 „soodustatud isikuna” kõik liidu kodanikud, kes liiguvad liikmesriiki „või” elavad liikmesriigis; direktiivi artikli 22 kohaselt on selle direktiiviga ette nähtud elamisõiguse ja alalise elamisõiguse territoriaalne kohaldamisala kogu „vastuvõtva liikmesriigi” territoorium; see on määratletud direktiivi artikli 2 punktis 3 kui liikmesriik, kuhu liidu kodanik „oma” vaba liikumise ja elamise õiguse liikmesriikide territooriumil kasutamiseks „liigub”.
- 39 Seega ei vasta põhikohtuasjas käsitletaval juhtumil, kus asjaomane liidu kodanik, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, kõnealune kodanik mõistele „soodustatud isik” direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses, sest viimati nimetatud direktiivi tema suhtes ei kohaldata.
- 40 Seda järeldust ei mõjuta asjaolu, et asjaomasel kodanikul on ka ühe teise liikmesriigi kui selle liikmesriigi kodakondsus, kus ta elab.
- 41 Tegelikult ei viita see, et liidu kodanikul on rohkem kui ühe liikmesriigi kodakondsus, sellele, et ta oleks kasutanud oma õigust vabalt liikuda.
- 42 Lõpuks tuleb veel mainida, et kuna selline liidu kodanik nagu S. McCarthy ei vasta mõistele „soodustatud isik” direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses, siis ei vasta sellele mõistele ka tema abikaasa, kuna selle direktiiviga soodustatud isiku pereliikmele antud õigused ei kuulu otseselt kõnealustele pereliikmetele, vaid need on tuletatud õigused, mis on saanud soodustatud isiku pereliikme staatuse tõttu (vt enne direktiivi 2004/38 kehtinud liidu õiguse instrumentide kohta 8. juuli 1992. aasta otsus

kohtuasjas C-243/91: Taghavi, EKL 1992, lk I-4401, punkt 7, ja eespool viidatud kohtuotsus Eind, punkt 23).

- ⁴³ Seega tuleb direktiivi 2004/38 artikli 3 lõiget 1 tõlgendada nii, et direktiivi ei kohaldata liidu kodaniku suhtes, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus.

ELTL artikli 21 kohaldatavus

- ⁴⁴ Kõnealuse eelotsuse küsimuse teine osa, mille Euroopa Kohus sõnastas ümber, puudutab küsimust, kas ELTL artiklit 21 kohaldatakse liidu kodaniku suhtes, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus.

- ⁴⁵ Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et asutamislepingu norme, mis käsitlevad isikute vaba liikumist, ja nende normide rakendusakte ei saa kohaldada olukorra suhtes, mille puhul ei esine ühtki tegurit, mis seoks neid liidu õiguses käsitletud mis tahes olukorraga ja mille kõik asjakohased elemendid on ainult ühe liikmesriigi sisesed (vt selle kohta 1. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-212/06: prantsuskeelse kogukonna valitsus ja Valloonia valitsus, EKL 2008, lk I-1683, punkt 33, ja eespool viidatud kohtuotsus Metock jt, punkt 77).

- 46 Selles osas on vaja siiski täheldada, et liidu sellise kodaniku olukorda, kes sarnaselt S. McCarthyle ei ole kasutanud õigust vabalt liikuda, ei saa võrdsustada pelgalt selle asjaolu tõttu puhtalt riigisisese olukorraga (vt 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-403/03: Schempp, EKL 2005, lk I-6421, punkt 22).
- 47 Tegelikult on Euroopa Kohus korduvalt märkinud, et liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik (vt 8. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-34/09: Ruiz Zambrano, EKL 2011, lk I-1177, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika). Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et ELTL artikliga 20 on vastuolus siseriiklikud meetmed, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida see staatus neile annab (vt eespool viidatud kohtuotsus Ruiz Zambrano, punkt 42).
- 48 Vähemalt ühe liikmesriigi kodanikuna on S. McCarthy ELTL artikli 20 lõike 1 alusel liidu kodaniku staatus ning ta võib seega, sh oma päritoluliikmesriigi vastu, tugineda selle staatusega kaasnevatele õigustele, eeskätt ELTL artikliga 21 ette nähtud õigusele vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (vt 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-33/07: Jipa, EKL 2008, lk I-5157, punkt 17).
- 49 Sellegipoolest ei ilmne ühestki S. McCarthy staatust puudutavast asjaolust, mis eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas, et põhikohtuasjas käsitletav siseriiklik meede takistab liidu kodanikel tegelikult kasutada põhilisi õigusi, mida liidu kodaniku staatus neile annab või takistab neil kasutada ELTL artiklis 21 sätestatud liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õigust. Asjaolu, et Ühendkuningriigi ametiasutused ei võtnud arvesse S. McCarthy Iiri kodakondsust talle Ühendkuningriigis elamisõiguse andmisel, ei takista S. McCarthy kasutada oma õigust liikmesriikide

territooriumil vabalt liikuda ja elada, ega takista ühegi muu liidu kodaniku staatusest tuleneva õiguse kasutamist.

- 50 Selles osas tuleb märkida, et vastupidi eespool viidatud kohtuasjas Ruiz Zambra-
no esinenud olukorrale ei pea käesoleval juhul põhikohtuasjas käsitletava siseriik-
liku meetme tagajärjel S. McCarthy liidu territooriumilt lahkuma. Nagu käesoleva
otsuse punktist 29 nähtub, on tal tegelikult rahvusvahelise õiguse põhimõtete alu-
sel tingimusteta õigus Ühendkuningriigis elada seetõttu, et tal on Ühendkuningriigi
kodakondsus.
- 51 Põhikohtuasjas käsitletav kohtuasi erineb ka 2. oktoobri 2003. aasta otsusest kohtu-
asjas C-148/02: Garcia Avello (EKL 2003, lk I-11613). Nimetatud kohtuasjas otsustas
Euroopa Kohus, et ühe liikmesriigi õigusakti kohaldamine sellistele asjaomase liik-
mesriigi kodanikele, kellel on ka teise liikmesriigi kodakondsus, toob kaasa selle, et
need liidu kodanikud kannavad kahe asjassepuutuva õigussüsteemi kohaselt erine-
vaid perekonnanimesid, ja selline olukord võib põhjustada neile isikutele nii tööalaselt
kui ka eraelus tõsiseid ebamugavusi, mis tulenevad muu hulgas raskustest kasutada
liikmesriigis, mille kodanikud nad on, niisuguste dokumentide õiguslikke tagajärgi,
mis on väljastatud selles teises liikmesriigis tunnustatud nimele, mille kodanikud nad
samuti on.
- 52 Euroopa Kohus märkis 14. oktoobri 2008. aasta otsuses kohtuasjas C-353/06: Grun-
kin ja Paul (EKL 2008, lk I-7639) olukorra suhtes, mida ta hindas eespool viidatud
kohtuotsuse Garcia Avello raames, et samuti pole tähtsust sellel, kas kohtuasjas
Garcia Avello käsitletud lahknevused sünnijärgsetes perekonnanimeses tekivad asja-
omaste isikute topeltkodakondsusest, vaid oluline on asjaolu, et see erinevus tekitab
asjaomastele liidu kodanikele tõsiseid ebamugavusi, mille tagajärjel tekkinud vaba

liikumise takistused võivad olla õigustatud üksnes juhul, kui see põhineb objektiivsetel kaalutlustel ja on taotletava õiguspärase eesmärgiga proportsionaalne.

- 53 Nimelt jäid eespool viidatud kohtuasjades Ruiz Zambrano ja Garcia Avello käsitletud siseriiklike meetmete tagajärjel liidu kodanikud ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida kodaniku staatus neile annab, või need takistasid neil isikutel liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist.
- 54 Niisiis, nagu käesoleva otsuse punktis 49 on meenutatud, ei tähenda põhikohtuasja puhul asjaolu, et S. McCarthy on lisaks Ühendkuningriigi kodakondsusele ka liri kodakondsus, seda, et liikmesriik kohaldab meetmeid, mille tagajärjel jääb liidu kodanik ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida kodaniku staatus talle annab, või takistab tal liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist. Sellest tulenevalt ei piisa käsitletaval juhul ainuüksi sellest asjaolust, et järeldada, et asjaomase isiku staatus kuulub ELTL artikli 21 kohaldamisalasse.
- 55 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes võib järeldada, et sellise isiku olukorras, nagu on tegemist S. McCarthy puhul, ei esine ühtki tegurit, mis seoks neid liidu õiguses käsitletud mis tahes olukorraga ja mille kõik asjakohased elemendid on ainult ühe liikmesriigi sisesed.
- 56 Sellest tulenevalt ei saa ELTL artiklit 21 kohaldada liidu kodaniku suhtes, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus, tingimusel et liikmesriik ei kohalda selle kodaniku suhtes meetmeid, mille tagajärjel jääb liidu kodanik ilma

reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida kodaniku staatus talle annab või takistab tal liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist.

57 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata, et:

- direktiivi 2004/38 artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et seda direktiivi ei kohaldata liidu kodaniku suhtes, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus;

- ELTL artiklit 21 ei kohaldata liidu kodaniku suhtes, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus, tingimusel et liikmesriik ei kohalda selle kodaniku suhtes meetmeid, mille tagajärjel jääb liidu kodanik ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida kodaniku staatus talle annab või takistab tal liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist.

Teine eelotsuse küsimus

58 Esimesele küsimusele antud vastust arvestades ei ole teisele esitatud küsimusele vaja vastata.

Kohtukulud

- 59 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva 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 (kolmas koda) otsustab:

1. 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) artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et seda direktiivi ei kohaldata liidu kodaniku suhtes, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus.
2. ELTL artiklit 21 ei kohaldata liidu kodaniku suhtes, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja kellel on lisaks mõne muu liikmesriigi kodakondsus, tingimusel et liikmesriik ei kohalda selle kodaniku suhtes meetmeid, mille tagajärjel jääb liidu kodanik ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida

kodaniku staatus talle annab, või takistab tal liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist.

Allkirjad