



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 15. mail 2012¹

Kohtuasi C-502/10

**Staatssecretaris van Justitie
versus
Mangat Singh**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaad))

Direktiiv 2003/109/EÜ — Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus —
Direktiivi kohaldamisala — Artikli 3 lõike 2 punktis e ettenähtud erandi ulatus — Mõiste „ametlikult
piiratud elamisluba”

1. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuses kohta² kohaldamisala.
2. Nimetatud direktiiv kehtestab ühetaolise pikaajalise elaniku staatuses, et kõik liikmesriikides seaduslikult ja püsivalt elavad kolmandate riikide kodanikud võiksid Euroopa Liidus selle staatuses saada ja sellele üldjoontes väga sarnastel tingimustel tugineda. Direktiiv ühtlustab pikaajalise elaniku staatuses saamise tingimused ja selle staatusesga kaasnevad õigused, lähtudes liidu kodanikega võrdse kohtlemise põhimõttest.
3. Liidu seadusandja on direktiivi 2003/109 artikli 3 lõike 2 punktis e välistanud selle direktiivi kohaldamise kolmanda riigi kodanikule, kes „elab üksnes ajutiselt nt *au pair*’ina, hooajatöölisesena või teenusepakkuja lähetatud töötajana teenuste piiriülese pakkumise eesmärgil või on ise teenuse piiriülene pakkuja või kui tema [elamisluba] on ametlikult piiratud”. [Tsitaati on parandatud Euroopa Kohtus, kuna direktiivi eestikeelne tõlge on ekslik.]
4. Nimetatud juhtudel ei võeta vastavalt direktiivi artikli 4 lõike 2 esimesele lõigule kolmandate riikide kodanike elamisperioode liikmesriikide territooriumidel arvesse pikaajalise elaniku staatuses saamiseks vajaliku viieaastase perioodi³ arvutamisel.
5. Käesolevas kohtuasjas palub Raad van State (Madalmaad) Euroopa Kohtul sisuliselt täpsustada sisu, mille liidu seadusandja on soovinud anda mõistele „ametlikult piiratud [...] elamisluba”, et direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis e sätestatud erandi ulatus oleks paremini määratletud.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272; edaspidi „direktiiv”. Direktiivi on pärast põhikohtuasja asjaolude asetleidmist muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiviga 2011/51/EL (ELT L 132, lk 1).

3 — Direktiivi artikli 4 lõige 1 sätestab, et „[l]iikmesriigid annavad pikaajalise elaniku staatuses kolmanda riigi kodanikele, kes on nende territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne asjaomase taotluse esitamist”.

6. See eelotsusetaotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille poolteks on Staatssecretaris van Justitie (justiitsminister, edaspidi „Staatssecretaris”) ja M. Singh – India kodanik, kelle ametlikult piiratud elamisluba on pikendatud veidi rohkem kui seitsmeaastase ajavahemiku jooksul –, ning mille sisuks on keeldumine väljastada pikaajalise elaniku elamisluba.

I. Siseriiklik õigus

7. Direktiiv võeti Madalmaadesse üle 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse täieliku reformi seadusega (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet).⁴

8. Selle seaduse artikli 14 lõike 2 kohaselt on tähtajaline elamisluba piiratud tingimustega, mis on seotud riigis viibimise eesmärgiga. Kohaldada võib ka muid tingimusi. Vastavalt kõnealuse seaduse artikli 14 lõikele 3 antakse nimetatud luba maksimaalselt viieks järjestikuseks aastaks.

9. Lisaks võib vastavalt välismaalaste seaduse täieliku reformi seaduse artikli 21 lõikele 1 jätta tähtajatu elamisloa taotluse rahuldamata muu hulgas juhul, kui taotlejal on viie aasta jooksul vahetult enne taotluse esitamist olnud ametlikult piiratud elamisõigus.

10. Madalmaade seadusandja võttis selle seaduse alusel vastu 2000. aasta välismaalaste määruse (Vreemdelingenbesluit 2000).⁵

11. Selle määruse artikli 3.5 lõike 2 punkti d kohaselt on tähtajalisel elamisloal põhinev elamisõigus ajutine, kui elamisloa piiramine on seotud tegutsemisega vaimse juhi või usuõpetajana, välja arvatud juhul, kui loa omanikul on elamisõigus EMÜ-Türgi assotsiatsiooninõukogu⁶ 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta alusel.

12. Vastavalt nimetatud määruse artikli 3.33 lõikele 1 antakse luba ainult juhul, kui välismaalane kinnitab kirjalikult, et teda on teavitatud asjaolust, et elamisluba väljastatakse üksnes tegutsemiseks vaimse juhi või usuõpetajana täpselt määratletud kogukonna jaoks, et elamisluba antakse ainult nimetatud tegutsemise ajaks, et ta peab pärast tegutsemise lõpetamist Madalmaadest lahkuma ning et tal ei ole Madalmaades elamise ajal lubatud viljeleda muud laadi tegevust.

13. Staatssecretaris andis üldised suunised talle 2000. aasta välismaalaste seaduse täieliku reformi seadusega antud pädevuse teostamiseks 2000. aasta välismaalasi puudutavas ringkirjas (Vreemdelingencirculaire 2000).

14. Selle ringkirja § B1/2.4 kohaselt sõltub küsimus, kas kolmanda riigi kodaniku elamisõigus on ajutine või alaline, mitte sellest, kas talle antud elamisluba on tähtajaline, vaid üksnes selle määruse artikli 3.5 kohaldamisest. Kui elamisluba väljastatakse mõne artikli 3.5 lõikes 2 nimetatud piiranguga, siis on vastav elamisõigus loomuldasa ajutine.

15. Tuleb täpsustada, et seda regulatsiooni on muudetud 7. juuli 2010. aasta seadusega⁷ ja 24. juuli 2010. aasta seadusega,⁸ mis praeguseks ei ole siiski veel jõustunud. Edaspidi ei käsitata vaimsete juhtide ja usuõpetajate viibimist Madalmaade territooriumil kui loomuldasa ajutist ning vastavaid elamisperioode võib seetõttu arvestada pikaajalise elaniku elamisloa andmisel.

4 — *Staatsblad*, edaspidi „*Stb.*”, 2000, nr 495.

5 — *Stb.* 2000, nr 497.

6 — Assotsiatsiooninõukogu asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus. Nimetatud leping (edaspidi „assotsiatsioonileping”) on ühenduse nimel sõlmitud, heaks kiidetud ja kinnitatud nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10).

7 — *Stb.* 2010, nr 2009.

8 — *Stb.* 2010, nr 307.

II. Põhikohtuasja asjaolud ning eelotsuse küsimus

16. M. Singh sai 22. oktoobril 2001 tähtajalise elamisloa seoses oma tegevusega Guru Nanak Gurudwara vaimse juhi või usuõpetajana. Loa kehtivust pikendati korduvalt, iga kord kindlaks perioodiks. M. Singh esitas 30. mail 2007, ehk ligi viis aastat ja kaheksa kuud pärast Madalmaade territooriumile saabumist, taotluse väljastada talle pikaajalise elaniku elamisluba.

17. Staatssecretaris jättis 15. novembri 2007. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata ja pikendas eespool nimetatud elamisloa kehtivust taas kuni 19. jaanuarini 2009. Staatssecretaris leidis, et M. Singh kui ametlikult piiratud elamisloa omanik ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse.

18. M. Singh esitas selle rahuldamata jätmise otsuse peale kaebuse, mille menetlemise raames väidab Staatssecretaris, et direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis e sisalduv mõiste „ametlikult piiratud [...] elamisluba” jätab liikmesriikidele võimaluse välistada pikaajalise elaniku staatuse andmine isikutele, kellel on teatavate ametlike piirangutega seotud elamisluba.

19. Asja menetlev Raad van Stat märgib omalt poolt, et kaalutlusõigus, mis liikmesriikidel on tähtajalise elamisloa andmiseks ja pikendamiseks – ilma et see tooks kaasa võimalust saada pikaajalise elaniku elamisluba – võib vähendada selle direktiivi kasulikku mõju ja takistada selles ettenähtud pikaajalise elaniku elamisloa omandamise tingimuste ühtlustamist.

20. Olles märkinud, et direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis e sätestatud mõiste „ametlikult piiratud elamisluba” ei ole määratletud, otsustas Raad van State menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas mõistet „ametlikult piiratud elamisluba” [...] direktiivi 2003/109 [...] artikli 3 lõike 2 punkti e tähenduses tuleb tõlgendada nii, et selle alla kuulub tähtajaline elamisluba, millega puudub Madalmaade õiguse kohaselt väljavaade tähtajatu elamisloa saamiseks, ja seda ka juhul, kui nimetatud tähtajalise elamisloa kehtivusaega saab põhimõtteliselt piiramatult pikendada ja kui sellega jäetakse selle direktiivi kohaldamisalast välja teatud isikute kategooria nagu vaimsed juhid ja usuõpetajad?”

21. Kirjalikud märkused on esitanud M. Singh, Madalmaade ja Belgia valitsus ning Euroopa Komisjon.

III. Analüüs

22. Eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt teada, kas direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti e tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ning mille kohaselt ei anta pikaajalise elaniku staatust kolmandate riikide kodanikele, kellele on väljastatud ametlikult piiratud elamisluba tegutsemiseks vaimse juhi ja usuõpetajana, olgugi et seda luba võidakse korduvalt pikendada.

23. Seega on selge, milline saab olema eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele antava vastuse panus.

24. Tuleb täpsustada direktiivi kohaldamisala ja eelkõige selgitada välja, millise kohaldamisala soovis liidu seadusandja anda erandile, mille kohaselt pikaajalise elaniku staatust ei anta ametlikult piiratud elamisluba omavatele kolmandate riikide kodanikele. See täpsustus on möödapääsmatu selleks, et kõikides liikmesriikides kohaldataks pikaajalise elaniku staatuse omandamise tingimusi järjekindlalt ja ühetaoliselt ning esmavajalik selleks, et tagada õiguskindlus pikaajalise elaniku elamisluba taotleda võivate kolmandate riikide kodanikele.

25. Liidu seadusandja ei ole määratlenud mõistet „ametlikult piiratud elamisluba”. Ka ei ole liidu seadusandja selle termini tähenduse sisustamise tarbeks viidanud liikmesriikide õigusele. Seetõttu tuleb direktiivi kohaldades seda terminit käsitada kui liidu õiguse autonoomset mõistet, mida kõikides liikmesriikides tuleb tõlgendada ühetaoliselt.⁹ Lisaks tähendab see, et kõnealuste liidu õiguses määratlemata terminite tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisel tuleb lähtuda eelkõige nende tähendusest tavakeeles, võttes arvesse asjaomaste terminite kasutamise konteksti ja nende sätete eesmäärke, mille osaks nad on.¹⁰

26. Nende asjaolude põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku lükata tagasi tõlgendus, mille oma menetlusdokumentides pakuvad välja Madalmaade ja Belgia valitsus. Viimased väidavad nimelt, et direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt e võimaldab liikmesriikidel kvalifitseerida teatavad elamisload „ametlikult piiratud elamislubadeks” olenemata asjaolust, kas riigis viibimine on loomuldasajutine või mitte, selleks et välistada niisuguste elamislubade omanikud direktiivi kohaldamisalast. Kuigi on tõsi, et liidu seadusandja on jättnud liikmesriikidele tegutsemisruumi, mis võimaldab neil hinnata, mil määral võib teatavate isikute kategooriad, kelle olukord ei ole direktiiviga konkreetselt hõlmatud, selle direktiivi kohaldamisalast välja jätta, ei muuda see tõsiasi, et nende kaalutusõigusele seab piirid kohustus tagada direktiivi kasulik mõju.

27. Leian aga, et põhjustel, mida kohe käsitlen, ei ole mingit kahtlust, et nii direktiivi eesmärk kui ka selle sisu ja eelkõige selle artikli 3 lõike 2 punkti e sõnastus sunnivad tõlgendama selles sättes sisalduvat mõistet „ametlikult piiratud elamisluba” nii, et sellega on hõlmatud ka elamisuba, mille liikmesriigid väljastavad niisuguseks kutsealal tegutsemiseks või tegevuseks, mis eeldab ajutist nende territooriumil viibimist.

28. Nimelt nähtub direktiivi põhjendustest 2, 4 ja 12, et selle direktiivi eesmärk on saavutada süsteem, mille keskmes on liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike lõimumine, et edendada liidu üheks põhieesmärgiks olevat majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

29. Selle süsteemi aluseks on pikaajalise elaniku staatuse andmine. Staatuse ühetaoline määratlemine kõikides liikmesriikides peab võimaldama tagada, et liikmesriigis seaduslikult viibivaid kolmandate riikide kodanikke koheldakse võrdselt, nii et nad võiksid liidus selle staatuse omandada ja sellest tulenevaid õigusi üldjoontes samadel tingimustel kasutada. Selles osas peab nimetatud staatuse kehtestamine võimaldama tagada kolmandate riikide kodanikele õiguskindluse, vältides seda, et olukorras, kui ettenähtud tingimused on tõepoolest täidetud, saaksid liikmesriigid nimetatud staatuse andmise üle otsustada omal äranägemisel.¹¹

30. Pikaajalise elaniku staatuse andmine peab samuti võimaldama neile kodanikele pakkuda paljudes majandus- ja sotsiaalvaldkondades, nagu töö- ja elukoha ning sotsiaalkaitse ja -abi saamine, liidu kodanikele pakutavatega võrreldavaid õigusi ja kohustusi ning selle eesmärk on muuta nende õiguslik staatus võimalikult sarnaseks liidu kodanike õigusliku staatusega. Selles osas on kõnealuse staatuse eesmärk ühtlasi tagada neile isikutele õiguskindlus, andes neile kõrgendatud kaitse väljasaatmise eest.

31. Kolmandate riikide kodanike lõimumise ja sellest tuleneva pikaajalise elaniku staatuse aluseks on seega riigis püsiva elamise kriteerium.

9 — 21. detsembri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-424/10 ja C-425/10: Ziolkowski ja Szeja (EKL 2011, lk I-14035, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

10 — *Ibidem* (punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

11 — Ettepanek: nõukogu direktiiv pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (KOM(2001) 127 (lõplik), edaspidi „komisjoni ettepanek”), punkt 5.2.

32. Liidu seadusandja lähtub põhimõttest, et kui kolmanda riigi kodanik on piisavalt pika ja katkematu ajavahemiku vältel elanud vastuvõtvas liikmesriigis, siis on ta näidanud üles soovi asuda sellesse liikmesriiki püsivalt elama ning andnud tunnistust oma seotusest selle liikmesriigiga.¹²

33. See, kui kaua kolmanda riigi kodanik on vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elanud, annab aimu selle riigi territooriumil loodud sidemete tugevusest ja seega teatavast lõimumisest, kuna isik on loonud nimetatud riigiga tihedad sidemed. Mida kauem on selles riigis elatud, seda tihedamad arvatakse olevat sidemed sellega ja seda täielikum on tavaliselt lõimumine, kuni selleni, et kodanikul on lausa tunne, et ta on samastatav selle riigi kodanikuga ja moodustab vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna lahutamatu osa.

34. Liidu seadusandja on seega soovinud rajada pikaajalise elaniku elamisloa andmise vastuvõtvas liikmesriigis püsivalt elamise kriteeriumile, kuivõrd selle direktiivi põhjendus 4 viitab püsivalt elamise mõistele ja selle põhjendus 6 märgib, et „[p]ikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumiks peaks olema liikmesriigi territooriumil elamise kestus”.

35. Nõnda kehtestab direktiivi artikli 4 lõige 1 põhimõtte, et liikmesriigid peavad andma pikaajalise elaniku staatuse kolmandate riikide kodanikele, kes on nende territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne asjaomase taotluse esitamist, ent tuleb meeles pidada, et seda siiski tingimustel, mis on ette nähtud direktiivi artiklites 5 ja 6.¹³

36. Pikaajalise elaniku staatuse andmise eesmärk ja alused selgitavad liidu seadusandja poolt direktiivi artikli 3 lõikes 2 ettenähtud erandite ulatust.

37. See säte on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes:

- a) elab liikmesriigis seoses õpingute või kutseõppega;
- b) tohib liikmesriigis elada seoses ajutise kaitsega [...];
- c) tohib liikmesriigis elada seoses mõne teisese kaitse vormiga [...];
- d) on pagulane või kes on taotlenud enda pagulasena tunnustamist ning kelle taotluse suhtes ei ole veel tehtud lõplikku otsust;
- e) elab üksnes ajutiselt nt *au pair*'ina, hooajatöölisena või teenusepakkuja lähetatud töötajana teenuste piiriülese pakkumise eesmärgil või on ise teenuse piiriülene pakkuja või kui tema [elamisluba] on ametlikult piiratud;
- f) omab õiguslikku seisundit, mis on ette nähtud 1961. aasta diplomaatiliste suhete Viini konventsiooniga, 1963. aasta konsulaarsuhete Viini konventsiooniga, 1969. aasta erimissioonide konventsiooniga või 1975. aasta Viini konventsiooniga riikide esindamise kohta suhtlemisel ülemaailmsete rahvusvaheliste organisatsioonidega.” [täpsustatud tõlge]

38. Nähtuvalt komisjoni ettepanekust on selle sätte eesmärk välistada direktiivi kohaldamisalast isikud, kellel ei ole tõsist kavatsust liikmesriikide territooriumil püsivalt elama asuda.¹⁴

12 — Direktiivi põhjendus 6.

13 — Nende sätete kohaselt peab kolmanda riigi kodanikul olema stabiilne, korrapärane ja piisav sissetulek ning ravikindlustus, ja ta ei tohi endast kujutada ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

14 — Komisjoni ettepanek (punkt 5.3).

39. Direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt a puudutab üliõpilasi ja isikuid, kes on riiki lubatud seoses kutseõppega. Komisjon märkis oma ettepanekus, et viimased lubatakse riiki üksnes ajutiselt ning põhimõtteliselt pöörduvad nad pärast õpingute lõppu oma päritoluriiki tagasi.¹⁵ Selle punkt b viitab ajutist kaitset saavatele isikutele, ning meenutagem, et niisugust kaitset pakutakse maksimaalselt üheaastase perioodi kestel.¹⁶ Selle punktid c ja d puudutavad isikuid, kellele antakse rahvusvahelist kaitset või kelle vastav taotlus on läbivaatamisel. Viimaseks viitab selle punkt f isikutele, kelle õiguslik seisund kuulub diplomaatilisi ja konsulaarsuhteid ning suhtlust rahvusvaheliste organisatsioonidega reguleerivate rahvusvaheliste lepingute kohaldamisalasse. Direktiivi artikli 3 lõige 2 jätab seega kõrvale erinevad olukorrad, mille puhul kolmanda isiku viibimist riigis ei saa käsitada püsivalt elama asumisena.

40. Selles raamistikus sisaldub punktis e erand, mille ulatus on käesolevas asjas küsimuse all.

41. Erinevalt direktiivi artikli 3 lõike 2 punktides a–d ja f ettenähtud eranditest, mis kõik käsitlevad väga konkreetseid olukordi, võib punktis e nimetatud olukorral olla suhteliselt lai kohaldamisala.

42. Esiteks ei võimalda direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti e sõnastus nii oma ulatuse poolest („üksnes ajutiselt”) kui ka seetõttu, et see hõlmab peale selles sättes sõnaselgelt ettenähtute ka muid juhtumeid („nt”) saada ammendavalt teada kõiki nimetatud erandiga hõlmatud olukordi.

43. Teiseks ei ole ka mõiste „ametlikult piiratud elamisluba” esemeks olevad olukorrad sama selgelt piiritletud kui need, mille puhul on tegemist *au pair*’ide või hooajatööliste, lähetatud töötajate või piiriüleste teenuste osutajatega.

44. Kuigi direktiiv näeb artikli 3 lõike 2 punktis e ette erandi, peab selle sisu siiski olema kooskõlas selle direktiivi eesmärgiga, mida käsitlesin eespool, ning selle sätte struktuuriga, mille osaks ta on.

45. Lisaks saab seda erandit tõlgendada üksnes kitsalt. Nimelt kujutab see endast erandit põhimõtetest, mis on sätestatud ühelt poolt direktiivi artikli 3 lõikes 1 ning mille kohaselt on see direktiiv kohaldatav kõikidele kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil, ja teiseks direktiivi artikli 4 lõikest 1, mille kohaselt võimaldab liikmesriigi territooriumil seaduslik ja pidev viie aasta jooksul elamine taotleda pikaajalise elaniku staatuse andmist. Olgu meenutatud, et vastavalt direktiivi artikli 4 lõikele 2 ei võeta sel juhul arvesse artikli 3 lõike 2 punktides e ja f osutatud põhjustel veedetud elamisperioode. Niisiis annab üksnes mõiste „ametlikult piiratud elamisluba” kitsas tõlgendamine niisugustele kodanikele kõrgendatud õiguskindluse pikaajalise elaniku staatuse andmise osas.

46. Samas annab direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt e aimu ulatusest, mida mõiste „ametlikult piiratud elamisluba” peab hõlmama.

47. Vastavalt oma sissejuhatavatele sõnadele käsitleb see säte sõnaselgelt isikuid, kes „ela[vad] üksnes ajutiselt^[17]”. Järelikult on liidu seadusandja toodud näited esitatud üksnes nende olukordade näitlikustamiseks, mille puhul huvitatud isiku kutsealane või muu tegevus liikmesriigi on loomuldasajutine ning toob kaasa ajutise riigis viibimise ega võimalda asjaomastel isikutel seega luua tihedaid sidemeid liikmesriigis, kus nad elavad.

15 — Vt kommentaarid artikli 3 lõikele 2 (lk 14).

16 — Vt nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT L 212, lk 12; ELT eriväljaanne 19/04, lk 162) artikli 2 punkt a ja artikli 4 lõige 1.

17 — Kohtujuristi kursiiv.

48. Mis puudutab komisjoni ettepanekus nimetatud *au pair*'e, hooajatöölisi, lähetatud töötajaid või teenuste piiriüleseid pakkujaid, siis nende osas täpsustas komisjon, et nende isikute puhul on ühine nimetaja ja otsustav asjaolu riigis viibimise lühidus, kuna neil puudub kavatsus liikmesriigis püsivalt elama asuda või kuna nad – nagu üliõpilased ja kutseõpet saavad isikud – elavad ajutiselt.¹⁸

49. Ametlikult piiratud elamisluba omavate isikute olukord lisati Euroopa Liidu nõukogu töö käigus Belgia Kuningriigi algatusel.¹⁹

50. Kuna liidu seadusandja lisas selle mõiste erinevate eespool viidatud ja üksteisest sidesõnaga „või” eraldatud näidete järel, siis tuleb seda tõlgendada nii, et sarnaselt sellele eelnevatele näidetele viitab ka see isikutele, kelle viibimine liikmesriigis on ajutine.

51. Seetõttu leian neid asjaolusid arvestades, et kui liidu seadusandja nägi ette, et pikaajalise elaniku staatust ei anta kolmandate riikide kodanikele, kellel liikmesriikides on ametlikult piiratud elamisloa, siis ta soovis hõlmata olukordi, kus liikmesriigid on niisugustele isikutele väljastanud ametlikult piiratud elamisloa niisuguseks kutsealal tegutsemiseks või tegevuseks, millega kaasneb ajutine viibimine liikmesriigi territooriumil.

52. Teisisõnu leian, et direktiivi artikli 3 lõike 2 punkt e ei võimalda selle direktiivi kohaldamisalast välja jätta isikuid, kelle elamisluba on ametlikult piiratud niisuguse kutsealal tegutsemise või tegevusega, millega loomuldasa või elamisloa uuendamise ja/või pikendamise tõttu kaasneb seaduslik ja püsiv viibimine liikmesriigi territooriumil.

53. Viimati nimetatud eeldus on täidetud olukordade puhul, kus elamisluba, mis on küll piiratud teatava tegevuse või kutsealal tegutsemisega, on uuendatud ja pikendatud, nii et kolmanda riigi kodanik on liikmesriigi territooriumil püsivalt ja katkematult elanud ja tegevus või kutsealal tegutsemine on minetanud oma ajutisuse ja muutunud püsivaks.

54. Leian, et niisugune tõlgendus on vajalik direktiivi kasuliku mõju tagamiseks ja selle eesmärkide saavutamise poole liikumiseks.

55. Kui liikmesriikidel oleks olenemata sellest, kas isiku riigis viibimine või tema tegevus on ajutine, võimalik otsustada, et elamisluba on „ametlikult piiratud”, nii nagu väidavad Madalmaade ja Belgia valitsus, siis sellega hiilitaks mööda nii eesmärkidest, mida liidu seadusandja soovib selle direktiiviga saavutada, kui ka direktiivi kohaldamisalast, kuna liikmesriigid võiksid seega selle ulatust kunstlikult piirata.

56. Nimelt saaksid liikmesriigid direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti e alusel ja ametlikult piiratud elamisloa väljastamise kattevarjus jätta pikaajalise elaniku staatuse alt välja teatavad kolmandate riikide kodanike kategooriad, samas kui viimastel oleks nende liikmesriikide territooriumil elamise seaduslikkust ja püsivust arvestades õigus see staatus saada.

57. Esiteks jätaks see need isikud ilma õigustest, mis kaasnevad pikaajalise elaniku elamisloa andmisega ning mis ei ole võrreldavad ametlikult piiratud elamisloa omanike õigustega.

58. Teiseks jääksid need isikud ilma õiguskindlusest, mida direktiiv soovib anda kõikidele isikutele, kes on asunud liikmesriigi territooriumil seaduslikult ja püsivalt elama, mis aga omakorda mõjuks kahjulikult nende lõimumisele selles riigis.

18 — Vt komisjoni ettepanek, kommentaar artikli 3 lõike 2 punktile d (lk 14).

19 — Vt aruannet strateegilise sisseande-, piiride- ja varjupaigakomitee töö kohta (KOM (2001) 127 (lõplik)), lk 4, 2. joonealune märkus. See dokument on kättesaadav nõukogu veebilehel viite all 8408/03.

59. Kolmandaks oleks see vastuolus võrdse kohtlemisega, mis peab osaks saama kõikidele liikmesriigi territooriumil seaduslikult ja püsivalt elavatele kolmandate riikide kodanikele. Kui kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigis ei ole loomuldaselt ajutine, ja kui ta on talle antud piiratud elamislubade arvu ja kokkuliidetud kestust arvestades seal elanud viis aastat, siis minu arvates ei õigusta miski seda, et ta jäetakse esiteks ilma direktiivi artikli 4 lõikes 1 ettenähtud võimalusest, et tema elamisperioode võetakse arvesse, ja teiseks võimalusest tugineda muude direktiivis ettenähtud tingimuste täitmise korral õigustele ja tagatistele, mis kaasnevad pikaajalise elaniku staatusega.

60. Neljandaks kaoks vaateväljast see, mis direktiivi põhjenduse 6 ja artikli 4 kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse omandamise põhikriteerium: nimelt elamise kestus, ning esile tõuseksid ebamäärasemad kriteeriumid, nagu näiteks need, mis on seotud teataval kutsealal tegutsemise või teatava tegevusega.

61. Leian, et käesolev kohtuasi toob need ohud suurepäraselt esile, eriti kui võtta arvesse selle kohtuasja asjaolusid ning eelkõige M. Singhile väljastatud ametlikult piiratud elamislubade arvu ja kestust.²⁰

62. Nimelt väljastati M. Singhile ametlikult piiratud elamisluba 22. oktoobril 2001 ning seda on korduvalt tähtajaliselt pikendatud, kõigepealt kuni 8. septembrini 2002, siis kuni 19. jaanuarini 2005, seejärel kuni 19. jaanuarini 2008 ja lõpuks kuni 19. jaanuarini 2009, ehk kokku rohkem kui seitsmeaastase perioodi vältel. Erinevalt välismaalaste seaduse täieliku reformi seaduse artikli 14 lõikest 3 anti talle elamisõigus oluliselt kauemaks kui viieks aastaks.

63. Selle aja jooksul ei ole olnud mingit kahtlust, et M. Singh on kavatsenud Madalmaade territooriumil püsivalt elama asuda; sellest annab ühelt poolt tunnistust tema tegevus ja teiselt poolt tema 30. mail 2007 esitatud taotlus pikaajalise elaniku elamisloa saamiseks.

64. Kuigi M. Singh on Madalmaade territooriumil elanud rohkem kui seitsmeaastase perioodi vältel, ehk märksa kauem kui pikaajalise elaniku elamisloa saamiseks nõutava elamise aeg, on ta niisiis ühelt poolt jäetud ilma võimalusest, et neid elamisperioode võetaks arvesse kõnealuse staatuse saamisel, ja seetõttu ka võimalusest niisuguse staatuse andmist taotleda, ja teiselt poolt õiguskindlusest, mida direktiiv soovib anda liikmesriikide territooriumil seaduslikult ja püsivalt elavatele kolmandate riikide kodanikele.

65. Lisaks on M. Singhile antud ametlikult piiratud elamisluba niisugusel kutsealal tegutsemiseks, mis ei ole loomuldaselt ajutine ning mis seega eristub väga selgelt *au pair*'ide, hooajatöölise või ka üliõpilaste olukorrast, kuna viimaste puhul on riigis viibimise kestus ajas piiratud ning neil ei ole kavatsust lõimuda selles liikmesriigis, mille territooriumil nad elavad.

66. Nagu ilmneb eelotsusetaotlusest, on selge, et vaimse juhi või usuõpetaja elamisluba võib lõpmatult pikendada. Eelotsusetaotluse esitanud kohus juhib sellega seoses tähelepanu asjaolule, et immigratsiooni- ja integratsiooniministri 11. mai 2006. aasta kirja kohaselt ei lahku paljud sel alusel Madalmaades viibivaid isikud tegelikult riigist, et paljudel juhtudel viibivad nad riigis pikaajaliselt, ning et neil põhjustel on nimetatud ministril tulevikus muu hulgas kavatsus asuda vaimsete juhtide ja usuõpetajate seisundi osas seisukohale, et see ei ole loomuldaselt ajutine. Väärib märkimist, et, need isikud on alates 1. jaanuarist 2002 kohustatud omandama hollandi keele ning ühiskonda lõimuma, nagu nendib eelotsusetaotluse esitanud kohus.

20 — Teistsuguse näitega tutvumiseks vaata 26. oktoobril 2009. aasta teatis parlamendiliikmetele Euroopa Parlamendi petitsioonikomiteele esitatud petitsiooni 0118/2008 kohta, mis puudutab direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis e ettenähtud erandi kohaldamist Küprosele, kättesaadav parlamendi veebilehel. Selles petitsioonis heidetakse liikmesriikide pädevatele ametiasutustele ette, et nad keelduvad andmast pikaajalise elaniku staatust kolmanda riigi kodanikule, kelle elamisluba on ametlikult piiratud koduabilisena tegutsemise perioodiga, samas kui tema elamisluba on korduvalt pikendatud, nii et ta on Küprose territooriumil üheksa aastat seaduslikult elanud.

67. Lisaks ilmneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu märkustest, et Madalmaade valitsus möönab, et vaimsete juhtide ja usuõpetajate viibimine Madalmaade Kuningriigi territooriumil ei ole loomuldasa ajutine.

68. Seetõttu, ning nagu märgitud käesoleva ettepaneku punktis 15, on Madalmaade ametiasutused võtnud vastu reformi, mis ei ole veel jõustunud ning millega muudetakse 2000. aasta välismaalaste seaduse artiklit 3.5, et võimaldada vaimsetel juhtidel ja usuõpetajatel taotleda pikaajalise elaniku elamisluba.

69. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et niisuguste isikute viibimine Madalmaades ei ole loomuldasa ajutine, nii et neile teatavaks perioodiks antud elamisluba, mis on piiratud tegutsemisega vaimse juhi või usuõpetajana, ei saa käsitada ametlikult piiratud elamisloana direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti e tähenduses.

70. Neid asjaolusid arvestades leian seetõttu, et direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti e tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu need, mis on vaidluse all põhikohtuasjas ning mis välistavad pikaajalise elaniku staatuse andmise kolmandate riikide kodanikele, kellele on väljastatud ametlikult piiratud elamisluba niisuguseks tegevuseks või kutsealal tegutsemiseks, millega loomuldasa ja/või asjaomase elamisloa pikendamise tõttu kaasneb seaduslik ja püsiv viibimine selle riigi territooriumil.

IV. Ettepanek

71. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Raad van Statele järgmiselt:

Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta artikli 3 lõike 2 punkti e tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu need, mis on vaidluse all põhikohtuasjas ning mis välistavad pikaajalise elaniku staatuse andmise kolmandate riikide kodanikele, kellele on väljastatud ametlikult piiratud elamisluba niisuguseks tegevuseks või kutsealal tegutsemiseks, millega loomuldasa ja/või asjaomase elamisloa pikendamise tõttu kaasneb seaduslik ja püsiv viibimine selle riigi territooriumil.