



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

16. jaanuar 2014*

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 2004/38/EÜ — Artikli 16 lõiked 2 ja 3 — Alaline elamisõigus kolmanda riigi kodaniku puhul, kes on liidu kodaniku pereliige — Vangistuses viibitud aja arvessevõtmine sellise kolmanda riigi kodaniku puhul

Kohtuasjas C-378/12,

mille ese on ETLT artikli 267 alusel Upper Tribunali (Immigration and Asylum Chamber), London (Ühendkuningriik) 11. juuli 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. augustil 2012, menetluses

Nnamdi Onuekwere

versus

Secretary of State for the Home Department,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta (ettekandja) ning kohtunikud J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot ja A. Arabadžjev,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 27. juuni 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

- N. Onuekwere, esindajad: *barrister* M. Henderson ja *barrister* C. Meredith, keda volitas *solicitor* D. Furner,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: S. Brighthouse ja H. Walker, keda abistas *barrister* R. Palmer,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja J. Möller,
- Iirimaa, esindaja: E. Creedon,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* G. Palatiello,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

— Poola valitsus, esindajad: B. Majczyna ja M. Szpunar,

— Euroopa Komisjon, esindajad: M. Wilderspin ja C. Tufvesson,

olles 3. oktoobri 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, 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 ning parandused ELT L 229, lk 35 ja ELT 2005, L 197, lk 34; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikli 16 lõikeid 2 ja 3.
- 2 Taotlus on esitatud N. Onuekwere ja Secretary of State for the Home Department'i (siseminister; edaspidi „Secretary of State”) vahelises vaidluses seoses otsusega, millega N. Onuekwerele keelduti andmast alalist elamislubu liidu kodaniku pereliikmena.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2004/38 põhjendused 17 ja 18 on sõnastatud järgmiselt:

„(17) Kui liidu kodanikud, kes on otsustanud jääda vastuvõtvasse liikmesriiki pikemaks ajaks, saaksid kasutada alalist elamisõigust, tugevdaks see liidu kodakondsuse väärtust ja oleks oluliseks teguriks sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamisel, mis on üks liidu põhieesmärke. Seepärast tuleks alaline elamisõigus näha ette kõikidele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis kooskõlas käesolevas direktiivis sätestatud tingimustega viis järjestikust aastat, ilma et neid oleks välja saadetud.

(18) Selleks et aidata kaasa integreerumisele selle vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda, kus liidu kodanik elab, ei tohiks alalisele elamisõigusele pärast selle saamist enam mingeid tingimusi kehtestada.”

- 4 Direktiivi 2004/38 artikkel 2 „Mõisted” näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

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

2) pereliige:

a) abikaasa;

[...]

3) *vastuvõttev liikmesriik* – liikmesriik, kuhu liidu kodanik oma vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamiseks liigub.”

5 Direktiivi 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.”

6 Direktiivi artikkel 7 „Üle kolmekuuline elamisõigus” on sõnastatud järgmiselt:

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

- a) nad tegutsevad vastuvõttas liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena 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 vastuvõttas 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 sotsiaalabisüsteemi, 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 vastuvõttas liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.

[...]

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 2 kohaldatakse liidu kodaniku ja tema abikaasa või registreeritud partneri ülalpeetavate ülenejate lähisugulaste suhtes.”

7 Direktiivi 2004/38 IV peatüki „Alaline elamisõigus” artikkel 16 „Üldeeskirjad liidu kodanikele ja nende pereliikmetele” näeb ette:

„1. Liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõttas 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 vastuvõttas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat.

3. Elamisperioodi pidevust ei mõjuta ajutine eemalviibimine, mis ei ületa kuut kuud aastas, või pikemaajaline eemalviibimine seoses kohustusliku ajateenistusega või üks eemalviibimine maksimaalselt kaheteistkümne järjestikuse kuu jooksul olulistel põhjustel, näiteks rasedus ja sünnitus, raske haigus, õpingud või tööalane koolitus või lähetus mõnda teise liikmesriiki või kolmandasse riiki.

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

Ühendkuningriigi õigus

- 8 Ühendkuningriigi õiguses rakendab direktiivi 2004/38 sätteid 2006. aasta määrus Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (määrus sisserände kohta (Euroopa majanduspiirkond); edaspidi „sisserändemäärus”).
- 9 Nimetatud 2006. aasta määruse artikliga 15 „Alaline elamisõigus” võetakse üle direktiivi 2004/38 artikkel 16.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 10 N. Onuekwere on Nigeeria kodanik. 2. detsembril 1999 abiellus ta Iirimaa kodanikuga, kes kasutas oma õigust liikuda ja elada Ühendkuningriigis ning kellega N. Onuekwerele on kaks last. 5. septembril 2000 anti N. Onuekwerele liidu kodaniku abikaasana Ühendkuningriigi viieaastane elamisluba.
- 11 Kohus mõistis 26. juunil 2000 N. Onuekwerele üheksakuulise tingimisi vangistuse kaheaastase katseajaga ning asjaomane isik läbis katseaja ilma vangistuseta.
- 12 N. Onuekwerele määrati 2003. aastal toime pandud õigusrikkumise eest 16. septembril 2004 järjekordne karistus. Kuigi karistuseks määrati kaks aastat ja kuus kuud vangistust, vabastati ta 16. novembril 2005. Siiski tegi Secretary of State 18. novembril 2005 otsuse N. Onuekwere väljasaatmise kohta Ühendkuningriigist. See otsus tühistati põhjendusel, et N. Onuekwere oli abikaasa liidu kodanikule, kes kasutas EÜ asutamislepingust tulenevaid õigusi.
- 13 N. Onuekwere vahistati 2008. aasta jaanuaris uuesti ühe teise õigusrikkumise eest. Talle määrati 8. mail 2008 karistuseks kaks aastat ja kolm kuud vabadusekaotust. N. Onuekwere vabastati vanglast 6. veebruaril 2009, kuid Secretary of State tegi uuesti otsuse tema väljasaatmise kohta Ühendkuningriigist. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London tühistas 29. juunil 2010 siiski Secretary of State'i otsuse väljasaatmise kohta. See kohus leidis, et kuigi ainult N. Onuekwere abikaasa oli direktiivi 2004/38 artikli 16 alusel omandanud alalise elamisõiguse, kaalus N. Onuekwere isiklik olukord üles ühiskonna huvi asjaomast isikut avaliku korra põhjustel välja saata.
- 14 Pärast seda esitas N. Onuekwere alalise elamisloa taotluse, mille Secretary of State jättis 24. septembri 2010. aasta otsusega rahuldamata. Kuigi First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) otsustas, et N. Onuekwerele oli elamisõigus, kinnitas ta siiski alalise elamisõiguse puudumist asjaomasel isikul, kes esitas kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kui N. Onuekwere Ühendkuningriigis elamise kestuse arvestusest jätta välja tema vangistuses viibitud aeg kogukestusega kolm aastat ja kolm kuud, on ta seal elanud rohkem kui viis aastat, kuigi vangistus viibitud aeg jäi sinna vahele. Seevastu kui vangistuses viibitud aeg tuleb arvestusse kaasata, on N. Onuekwere elanud Ühendkuningriigis üheksa aastat ja kolm kuud põhikohtuasjas vaidluse all oleva otsuse kuupäeva seisuga ning rohkem kui kümme aastat eelotsusetaotluse esitamise kuupäeva seisuga.

16 Neil asjaoludel otsustas Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London kohtumenetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Millistel asjaoludel, kui üldse, saab vangistuses viibitud aega lugeda seaduslikuks elamiseks direktiivi 2004/38 artikli 16 alusel alalise elamisõiguse omandamisel?
2. Kui vangistuses viibitud aega ei saa lugeda „seaduslikuks elamiseks”, siis kas isiku puhul, kes on vangistuses viibinud, on direktiivi 2004/38 kohaselt alalise elamisõiguse omandamiseks vajaliku viieaastase elamisperioodi arvutamisel lubatud liita kokku enne ja pärast vangistust riigis elatud perioode?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 17 Esimese küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtvast liikmesriigis vangistuses viibitud aega võib kolmanda riigi kodaniku puhul, kes on selles liikmesriigis alalise elamisõiguse omandanud liidu kodaniku pereliige, võtta arvesse selle kolmanda riigi kodaniku poolt alalise elamisõiguse omandamiseks selle sätte tähenduses.
- 18 Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 2 kohaselt sõltub liidu kodaniku pereliikmete puhul, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, alalise elamisõiguse omandamine igal juhul esiteks sellest, kas see kodanik ise vastab direktiivi artikli 16 lõikes 1 sätestatud tingimustele, ja teiseks, kas nimetatud pereliikmed on vastaval ajavahemikul elanud temaga koos (vt 8. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas C-529/11: Alarape ja Tijani, punkt 34) pidevalt.
- 19 Liidu kodaniku pereliikmete – kes ei ole liikmesriigi kodanikud – kohustus elada vastaval ajavahemiku jooksul koos selle liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis eeldab, et sellega kaasneb nendele isikutele kindlasti ka elamisõigus direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 2 alusel kui pereliikmetele, kes on liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, mistõttu saab arvesse võtta üksnes neid pereliikmete elamisperioode, mis vastavad selle direktiivi artikli 7 lõikes 2 ette nähtud tingimusele (vt eespool viidatud kohtuotsus Alarape ja Tijani, punktid 36 ja 37).
- 20 N. Onuekwere leiab, et kuna tema abikaasa täitis alalise elamisõiguse omandamisel direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktides a, b või c ette nähtud tingimusi pidevalt viis järjestikust aastat, on ka tema vastuvõtvast liikmesriigis elamise ajal täitnud direktiivi artikli 7 lõikes 2 ette nähtud tingimuse sama ajavahemiku jooksul, mistõttu seda ajavahemikku tuleb võtta arvesse tema poolt alalise elamisõiguse omandamisel direktiivi artikli 16 lõike 2 tähenduses, vaatamata sellele, et osa sellest ajavahemikust viibis ta vangistuses.
- 21 Nagu märgivad kõik oma seisukohad esitanud liikmesriigid ja Euroopa Komisjon, ei saa nende argumentidega nõustuda.
- 22 Nimelt ilmneb direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 2 enda sõnastusest ja eesmärgist, et vangistuses viibitud aega ei saa võtta arvesse alalise elamisõiguse omandamiseks selle sätte tähenduses.
- 23 Esiteks, nagu meenutati käesoleva kohtuotsuse punktis 18, ei sõltu artikli 16 lõike 2 kohaselt liidu kodaniku pereliikmete puhul, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, alalise elamisõiguse omandamine igal juhul mitte ainult sellest, kas see kodanik ise vastab direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 1 sätestatud

tingimustele, vaid ka sellest, kas nimetatud pereliikmed on vastaval ajavahemikul pidevalt elanud „koos” temaga, kusjuures sõna „koos” tugevdab tingimust, et need pereliikmed peavad olema selle sama kodanikuga kaasas või temaga ühinema.

- 24 Teiseks tuleb meenutada, nagu on märgitud direktiivi 2004/38 põhjenduses 17, et alaline elamisõigus on oluline tegur sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamisel ja kõnealuse direktiiviga nähti see ette liidu kodakondsuse väärtuse tugevdamiseks, mistõttu liidu seadusandja seadis direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohase alalise elamisõiguse saamise sõltuvusse liidu kodaniku integreerumisest vastuvõtvas liikmesriigis (vt 7. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-162/09: Lassal, EKL 2010, lk I-9217, punktid 32 ja 37).
- 25 Direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 1 sätestatud alalise elamisõiguse omandamise aluseks olev integratsioon ei põhine mitte üksnes territoriaalsetel ja ajalistel teguritel, vaid ka kvalitatiivsetel teguritel, mis seonduvad vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise tasemega (vt 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-325/09: Dias, EKL 2011, lk I-6387, punkt 64), mistõttu asjaomase isiku ja vastuvõtva liikmesriigi integratsioonisideme kahtluse alla seadmine õigustab alalise elamisõiguse kaotamist isegi juhtudel, mis ei ole hõlmatud direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 4 ette nähtud juhuga (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Dias, punktid 59, 63 ja 65).
- 26 Liikmesriigi kohtu määratud vangistus näitab aga seda, et asjaomane isik eksib vastuvõtva liikmesriigi karistusõiguses ühiskonna väljendatud väärtuste vastu, mistõttu liidu kodaniku pereliikme puhul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, vangistuses viibitud aja arvessevõtmine tema poolt alalise elamisõiguse omandamiseks direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 2 tähenduses läheks ilmselgelt vastuollu selle elamisõiguse kehtestamisega taotletud direktiivi eesmärgiga.
- 27 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtvas liikmesriigis vangistuses viibitud aega ei või kolmanda riigi kodaniku puhul, kes on nimetatud liikmesriigis selle aja jooksul alalise elamisõiguse omandanud liidu kodaniku pereliige, võtta arvesse selle kolmanda riigi kodaniku poolt alalise elamisõiguse omandamiseks nimetatud sätte tähenduses.

Teine küsimus

- 28 Teise küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada nii, et elamisperioodi pidevuse katkestab vastuvõtvas liikmesriigis vangistuses viibitud aeg kolmanda riigi kodaniku puhul, kes on nimetatud liikmesriigis selle aja jooksul alalise elamisõiguse omandanud liidu kodaniku pereliige.
- 29 Sellega seoses tuleb tõdeda, nagu meenutati käesoleva kohtuotsuse punktis 18, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 2 kohaselt sõltub liidu kodaniku pereliikmete puhul, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, alalise elamisõiguse omandamine muude tingimuste kõrval sellest, kas nimetatud pereliikmed on elanud selle kodanikuga seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat.
- 30 See seadusliku elamisperioodi pidevuse tingimus vastab käesoleva kohtuotsuse punktides 24 ja 25 meenutatud alalise elamisõiguse omandamise aluseks olevale integratsioonikohustusele ning üldisele kontekstile, kuhu paigutub direktiiv 2004/38, millega nähti vastuvõtvas liikmesriigis elamisõiguse osas ette mitmeetapiline süsteem, mis sellest direktiivist varasemates erinevates liidu õigusaktides ja kohtupraktikas ette nähtud etappe ja tingimusi sisuliselt üle võttes viib alalise elamisõiguseni (vt 21. detsembri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-424/10 ja C-425/10: Ziolkowski ja Szeja, EKL 2011, lk I-14051, punkt 38, ning eespool viidatud kohtuotsus Alarape ja Tijani, punkt 46).

- 31 Nagu toodi esile käesoleva kohtuotsuse punktis 26, näitab liikmesriigi kohtu määratud vangistus seda, et asjaomane isik eksib vastuvõtva liikmesriigi karistusõiguses ühiskonna väljendatud väärtuste vastu, mistõttu liidu kodaniku pereliikme puhul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, vangistuses viibitud aja arvessevõtmine tema poolt alalise elamisõiguse omandamiseks direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 2 tähenduses läheks ilmselgelt vastuollu selle elamisõiguse kehtestamisega taotletud direktiivi eesmärgiga.
- 32 Sellest tuleneb, et teisele küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada nii, et elamisperioodi pidevuse katkestab vastuvõtvas liikmesriigis vangistuses viibitud aeg kolmanda riigi kodaniku puhul, kes on nimetatud liikmesriigis selle aja jooksul alalise elamisõiguse omandanud liidu kodaniku pereliige.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine 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 16 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtvas liikmesriigis vangistuses viibitud aega ei või kolmanda riigi kodaniku puhul, kes on nimetatud liikmesriigis selle aja jooksul alalise elamisõiguse omandanud liidu kodaniku pereliige, võtta arvesse selle kolmanda riigi kodaniku poolt alalise elamisõiguse omandamiseks nimetatud sätte tähenduses.**
- 2. Direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada nii, et elamisperioodi pidevuse katkestab vastuvõtvas liikmesriigis vangistuses viibitud aeg kolmanda riigi kodaniku puhul, kes on nimetatud liikmesriigis selle aja jooksul alalise elamisõiguse omandanud liidu kodaniku pereliige.**

Allkirjad