



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 21. mail 2019¹

Kohtuasi C-94/18

Nalini Chenchooliah
versus
Minister for Justice and Equality

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court (kõrge kohus, Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – Direktiiv 2004/38/EÜ – Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigus liikmesriigi territooriumil vabalt liikuda ja elada – Soodustatud isikud – Kolmanda riigi kodanik, kes on niisuguse liidu kodaniku abikaasa, kes kasutas oma liikumisvabadust ja pöördus siis tagasi liikmesriiki, mille kodakondsus tal on ja kus ta kannab vangistust – Direktiivi 2004/38 kohaldatavus selle kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise suhtes – Artikli 15 ja VI peatüki kohaldamisala

Sisukord

I. Sissejuhatus	2
II. Õiguslik raamistik	3
A. Liidu õigus	3
B. Iirimaa õigus	4
III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus	5
IV. Õiguslik analüüs	8
A. Nende probleemide piiritlemine, mis on eelotsuse küsimustes püstitatud	8
B. Eelotsuse küsimuste analüüs	9
1. Direktiivi 2004/38 kohaldatavus N. Chenchooliahi ja tema liidu kodanikust abikaasa olukorra suhtes	10
a. Sissejuhatavad märkused	10

¹ Algkeel: prantsuse.

b. Kas mõiste „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses on staatiline või dünaamiline mõiste?	10
1. Kohtuotsus Metock jt.	11
2. Kohtuotsus Lounes	12
3. Mõiste „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses arenemine: juhised, mille võib leida kohtuotsustest Metock jt ning Lounes.....	13
c. Liidu kodaniku ja tema pereliikmete liikumisvabaduse kasutamise „elutsükkel“ direktiivi 2004/38 raames	15
1. Direktiivi 2004/38 diferentseeritud kohaldamine	15
2. Oluline erinevus käesoleva kohtuasja ja kohtuasja vahel, milles tehti kohtuotsus Lounes	17
3. Liidu kodaniku abikaasast kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine kuulub edasi direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse, kui see liidu kodanik ei kasuta enam vastuvõtvast liikmesriigis vabalt liikumise õigust, sest ta pöördus tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on	18
2. Piirangud ja menetluslikud tagatised, mida kohaldatakse liidu kodanike ja nende kolmanda riigi kodanikust pereliikmete suhtes sel põhjendusel, et nende riigis elamise õigus on lõppenud	19
a. Direktiivi 2004/38 VI peatüki kohaldamisala	19
b. Direktiivi 2004/38 artikli 15 tõlgendamine	20
V. Ettepanek.....	22

I. Sissejuhatus

1. Kas kolmanda riigi kodanik, kes on niisuguse Euroopa Liidu kodaniku abikaasa, kes ei kasuta liikmesriigis enam oma õigust vabalt liikuda, sest ta pöördus tagasi liikmesriiki, mille kodakondsus tal on, kuulub seoses tema väljasaatmisega vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt direktiivi 2004/38/EÜ² kohaldamisalasse? Kui see on nii, siis missugused selle direktiivi sätted on tema väljasaatmise suhtes kohaldatavad? Kas selle kodaniku suhtes kohaldatakse direktiivi VI peatükki või artiklit 15, mis käsitleb menetluslike tagatise, mida kohaldatakse muudel põhjustel kui avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides tehtud väljasaatmisotsuste suhtes?

2. Niisugused on küsimused, mis on käesoleva kohtuasja keskmes ja mille tõttu peab Euroopa Kohus esimest korda tõlgendama direktiivi 2004/38 artikli 15 lõikeid 1 ja 3, mis käsitlevad menetluslike tagatise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, 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) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrusega (EL nr 492/2011) (ELT 2011, L 141, lk 1, ning parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ja ELT 2005, L 197, lk 34) (edaspidi „direktiiv 2004/38“).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

3. Direktiivi 2004/38 artikli 3 „Soodustatud isikud“ lõikes 1 on sätestatud:

„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.“

4. Selle direktiivi artiklis 6 „Kuni kolmekuuline elamisõigus“ on nähtud ette:

„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.“

5. Selle direktiivi artikli 14 „Elamisõiguse säilitamine“ lõigetes 1, 2 ja 4 on sätestatud:

„1. Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on artiklis 6 sätestatud elamisõigus seni, kuni nad ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.“

2. Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on artiklites 7, 12 ja 13 sätestatud elamisõigus, kuni nad vastavad kõnealustes artiklites sätestatud tingimustel.

[...]

4. Erandina lõigetest 1 ja 2 ning ilma et see piiraks VI peatüki sätete kohaldamist, ei või liidu kodanikke või nende pereliikmeid mitte mingil juhul välja saata, kui:

- a) liidu kodanikud on töötajad või füüsilisest isikust ettevõtjad või
- b) liidu kodanikud on sisenenud vastuvõtva liikmesriigi territooriumile töö otsimiseks. Sellisel juhul ei või liidu kodanikke ja nende pereliikmeid välja saata seni, kuni liidu kodanikud saavad tõendada, et nad jätkavad töö otsimist ja neil on tegelik võimalus tööd leida.“

6. Direktiivi artikli 15 „Menetluslikud tagatised“ lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„1. Artiklitega 30 ja 31 ettenähtud menetlusi kohaldatakse analoogia põhjal kõikide otsuste suhtes, mis piiravad liidu kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumist muudel põhjustel kui avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides.“

[...]

3. Vastuvõttev liikmesriik ei või kehtestada sisenemiskeeldu seoses väljasaatmisotsusega, mille suhtes kohaldatakse lõiget 1.“

7. Direktiivi 2004/38 artiklis 27 „Üldpõhimõtted“ on nähtud ette:

„1. Kui käesoleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest. Kõnealuseid põhjendusi ei tohi rakendada majanduslikel eesmärkidel.“

2. Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

Asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.

[...]“.

8. Direktiivi artiklis 30 „Otsustest teatamine“ on sätestatud:

„1. Asjaomastele isikutele teatatakse kõikidest artikli 27 lõike 1 kohaselt tehtud otsustest kirjalikult nii, et nad mõistaksid nende sisu ja mõju.

2. Asjaomasele isikule teatatakse täpselt ja täielikult, millistel avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud kaalutlustel tema kohta otsus on tehtud, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus riigi julgeolekuhuvidega.

3. Teates täpsustatakse kohus või haldusorgan, kellele asjaomane isik võib kaebuse esitada, kaebuse esitamise tähtaeg ja vajaduse korral aeg, mis isikule liikmesriigi territooriumilt lahkumiseks on antud. Välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud kiireloomulistel juhtudel, ei või territooriumilt lahkumiseks antav aeg olla lühem kui üks kuu alates teate saamisest.“

9. Selle direktiivi artikli 31 „Menetluslikud tagatised“ lõigetes 1 ja 3 on nähtud ette:

„1. Asjaomastel isikutel peab olema juurdepääs vastuvõtva liikmesriigi kohtumenetlusele ja vajaduse korral haldusmenetlusele, et kaevata edasi nende kohta avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides tehtud otsused või taotleda nende otsuste kohtulikku läbivaatamist.

[...]

3. Kaebemenetlus võimaldab kontrollida, kas otsus ning asjaolud, millel kavandatav meede põhineb, on õiguspärased. See tagab otsuse proportsionaalsuse, eelkõige pidades silmas artiklis 8 sätestatud nõudeid.“

B. Iirimaa õigus

10. Praegu on Iirimaa õigusnormid, millega võetakse üle direktiiv 2004/38, sätestatud 2015. aasta määruses Euroopa ühenduste (isikute vaba liikumise) kohta (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015) (edaspidi „2015. aasta määrus“).

11. 2015. aasta määrusega asendati 2006. aasta määrus nr 2 Euroopa ühenduste (isikute vaba liikumise) kohta (European Communities (Free Movement of Persons) (n° 2) Regulations 2006) (edaspidi „2006. aasta määrus“) ja see jõustus 1. veebruaril 2016.

12. 1999. aasta sisserändeseaduse (Immigration Act 1999) artikkel 3 reguleerib Minister for Justice and Equality (justiitsasjade ja võrdõiguslikkuse minister, Iirimaa; edaspidi „minister“) pädevust teha nn väljasaatmisotsuseid (*deportation orders*).

13. 1999. aasta sisserändeseaduse artikli 3 lõike 1 kohaselt võib minister teha väljasaatmisotsuse, „et kohustada ükskõik missugust otsuses nimetatud välismaalast riigi territooriumilt lahkuma selles otsuses nimetatud tähtaja jooksul ja jääma tulevikus väljapoole riigi territooriumi“.

14. Selle seaduse artikli 3 lõike 2 punkti h ja i kohaselt võib väljasaatmisotsuse teha isikute suhtes, kes on „ministri arvates rikkunud nende suhtes kehtestatud piirangut või tingimust, mis puudutab riigi territooriumil maandumist või sinna saabumist või riigi territooriumil viibimise luba“, või „kelle väljasaatmine võib ministri arvates soodustada üldist hüvangut“.

15. Selle seaduse artikli 3 lõike 3 punktis a on nähtud ette, et kui minister koostab väljasaatmisotsuse projekti, teatab ta sellest kirjalikult koos põhjendustega asjaomasele isikule.

16. 1999. aasta sisserändeseaduse artikli 3 lõikes 4 on nähtud ette, et sellest projektist teada andes tuleb muu hulgas märkida järgmist:

- et isik võib esitada 15 tööpäeva jooksul seisukohti;
- et isikul on õigus riigist vabatahtlikult lahkuda enne, kui minister juhtumi kohta otsuse teeb, ning et isik on kohustatud informeerima ministrit riigist lahkumiseks võetud meetmetest;
- et isik võib nõustuda väljasaatmisotsusega 15 tööpäeva jooksul, mille järel on minister kohustatud korraldama isiku väljasaatmise riigist nii kiiresti kui võimalik.

17. Selle seaduse artikli 3 lõike 3 punkti b alapunktis i on sätestatud, et kui isik esitas seisukohti, peab minister enne otsuse tegemist neid arvesse võtma.

18. Vastavalt selle seaduse artikli 3 lõikele 6 on minister kohustatud selle hindamisel, kas tuleb teha väljasaatmisotsus, arvesse võtma hulka asjaolusid, näiteks seda, kui kaua on isik riigi territooriumil elanud ja millised on tema sidemed selle riigi territooriumiga, tema kutsealast karjääri ja töötamise väljavaateid (sh töötamine füüsilisest isikust ettevõtjana), tema kõlbelisust ja tema käitumist nii riigi territooriumil kui ka – kui see on oluline ja seda saab tõendada – väljaspool seda territooriumi, humanitaarseid kaalutlusi, üldist hüvangut ning kaalutlusi, mis on seotud riigi julgeoleku ja avaliku korraga.

19. Väljasaatmisotsuse tegemisel on minister kohustatud arvesse võtma ka igasugust tagasisaatmisohtu ning niisuguseid õigusi nagu isikuõigused, mis võivad tuleneda Iiri põhiseadusest ja/või Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist.

20. Kui väljasaatmisotsus on tehtud, kehtib see määramata aja jooksul. Asjaomane isik võib siiski taotleda 1999. aasta sisserändeseaduse artikli 311 alusel niisuguse otsuse muutmist või tühistamist. Kui minister vaatab läbi väljasaatmisotsuse tühistamise taotlust, peab ta analüüsima, kas taotleja on näidanud ära, et pärast selle otsuse tegemist on asjaolud muutunud – mis õigustab selle tühistamist. Niisugused asjaolud võivad esineda muu hulgas siis, kui isik on sellise liidu kodaniku pereliige, kes kasutab Iirimaal vaba liikumise õigust, mis on talle liidu õigusega antud.

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

21. Mauritiuse kodanik Nalini Chenchooliah tuli Iirimaale millalgi 2005. aasta veebruarikuus üliõpilasviisiga ning elas seal kuni 7. veebruarini 2012 üksteisele järgnevate elamislubadega. 13. septembril 2011 abiellus ta Portugali kodanikuga. 2. veebruaril 2012 taotles ta elamisluba sellel alusel, et ta on liidu kodaniku abikaasa. Selle taotluse peale küsis minister mitmel korral N. Chenchooliahilt täiendavat teavet, mille viimane ka osaliselt 25. mai 2012. aasta kirjaga andis. 27. augusti 2012. aasta kirjaga palus N. Chenchooliah töölepingu esitamiseks täiendavat tähtaega, väites, et tema abikaasa on tööle hakanud.

22. Minister jättis 11. septembri 2012. aasta otsusega N. Chenchooliahi elamisloa taotluse rahuldamata järgmistel põhjustel:

„Te ei ole tõendanud, et liidu kodanik tegeleb Iirimaal majandustegevusega, ning seega ei ole minister veendunud, et viimane on oma õigusi kasutanud töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana töötamise kaudu, õpinguid jätkates, soovimatu töötuse tõttu või tänu piisavatele rahalistele vahenditele, nagu on nõutud [2006. aasta] määruse artikli 6 lõike 2 punktis a. Järelikult ei ole Teil [2006. aasta] määruse artikli 6 lõike 2 punkti a alusel õigust [Iirimaal] elada.“

23. N. Chenchooliah esitas 15. oktoobri 2012. aasta kirjaga tõendi, et tema abikaasa oli töötanud kaks nädalat ühes restoranis, ning palus pikendada tähtaega, mis oli talle antud 11. septembri 2012. aasta otsuse uuesti läbivaatamise taotluse esitamiseks. Minister nõustus 31. oktoobri 2012. aasta kirjas tähtaega pikendama. Uuesti läbivaatamise raames küsis minister täiendavat teavet ning märkis, et kui seda ei esitata 10 tööpäeva jooksul, edastatakse toimik ametiasutusele, mis tegeleb isikute riigist väljasaatmisega. Et N. Chenchooliah pea kahe aasta jooksul enam mingit teavet ei edastanud, muutus 11. septembri 2012. aasta otsus lõplikuks.

24. N. Chenchooliah märkis 17. juuli 2014. aasta kirjas, mille ta saatis otse ministrile, et tema abikaasa pandi kriminaalasjas süüdimõistmise tulemusena Portugalis 16. juunil 2014 vangi, ja palus luba jääda Iirimaa territooriumile, viidates omaenese olukorrale. Ministri isiklik sekretär sai selle kirja kätte ja teatas sellest 18. juulil 2014. Näib siiski, et ministri osakonna üksuse pädev seksioon ei saanud seda kirja kätte enne 15. septembrit 2014.

25. Vahepeal teatas minister 3. septembri 2014. aasta kirjaga N. Chenchooliahile, et tema suhtes kavatsetakse teha väljasaatmisotsus sel põhjusel, et tema liidu kodanikust abikaasa elas Iirimaal üle kolme kuu, kuid ei täitnud nõudeid, mis on kehtestatud 2006. aasta määruse artikli 6 lõikega 2 – õigusnorm, millega võeti Iiri õigusesse üle direktiivi 2004/38 artikli 7 lõige 2 –, ning seega ei ole tal enam õigust Iirimaale jääda.

26. N. Chenchooliahi esindavad advokaadid palusid 26. novembri 2015. aasta kirjaga, et minister annaks N. Chenchooliahile elamisloa, kasutades oma kaalutusõigust, mis on talle Iirimaa õigusega antud, ning viitasid eelkõige sellele, kui kaua on N. Chenchooliah Iirimaal elanud, tema karjäärile ja tööväljavaadetele.

27. Minister teatas 15. novembri 2016. aasta kirjaga N. Chenchooliahile, et ta on otsustanud jätta väljasaatmisotsuse täitmata ja algatada 1999. aasta sisserändeseaduse artikli 3 alusel selles ette nähtud väljasaatmismenetluse. Sellele kirjale oli lisatud väljasaatmisotsuse projekt, mille kohta paluti N. Chenchooliahil esitada oma seisukohad. See projekt rajanes asjaolul, et N. Chenchooliah elas Iirimaal alates 7. veebruarist 2012 ebaseaduslikult,³ ja ministri arvamusel, et tema väljasaatmine võib soodustada üldist hüvangut. Sellele kirjale oli lisatud varasem otsus, mis kandis 21. oktoobri 2016. aasta kuupäeva ja millega kinnitati, et 2006. aasta määruse ja 2015. aasta määruse üleminekusätete alusel otsustati jätta N. Chenchooliahi suhtes väljasaatmisotsus tegemata ja keeld riigi territooriumile siseneda andmata.

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lubas 12. detsembril 2016 N. Chenchooliahil esitada taotluse, et kohus kontrolliks 21. oktoobri 2016. aasta otsust, ja taotluse, et ministril keelataks teha tema väljasaatmise otsust. See kohus võttis lisaks esialgse õiguskaitse abinõud, millega ta takistas jätkamast N. Chenchooliahi väljasaatmise menetlust enne, kui on tehtud otsus tema kohtule esitatud kaebuse kohta.

3 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et 7. november 2012 on kuupäev, mil aegus viimane hagejale kui üliõpilasele antud luba.

29. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et põhjused, miks tal lubati esitada eelotsusetaotluse esitanud kohtule kohtuliku kontrolli taotlus, on seotud asjaoluga, et N. Chenchooliah kui liidu kodaniku abikaasa, kelle taotlust saada elamisluba liidu kodaniku pereliikmena minister menetles, on isik, kelle suhtes kohaldati ja kohaldatakse edasi direktiivi 2004/38 ja 2015. aasta määrusega muudetud 2006. aasta määrust.

30. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et tänase päeva seisuga ei ole Euroopa Kohus veel võtnud seisukohta küsimuses, kas liidu kodaniku abikaasast kolmanda riigi kodanik kuulub „soodustatud isikuna“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses jätkuvalt selle direktiivi kohaldamisalasse, ning et järelikult selle kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist vastuvõtvas liikmesriigist, milles ta elab, reguleerivad niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav, kus see liidu kodanik pöördus vangistuse kandmiseks tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on, ega kasuta seega vastuvõtvas liikmesriigis oma liidu õigusega tagatud vaba liikumise õigust, muu hulgas direktiivi 2004/38 artiklid 27, 28 ja 31.

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab selles küsimuses oma 29. aprilli 2014. aasta otsusele *Igunma vs. Governor of Wheatfield Prison and others* ((2014) IEHC 218), milles ta leidis, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt peamiselt seepärast, et niisuguses olukorras, kus kolmanda riigi kodanik abiellub ametlikult liidu kodanikuga hetkel, mil viimane kasutab oma liidu õigusega tagatud õigust liikuda ja/või elada vastuvõtvas liikmesriigis, kuulub see kolmanda riigi kodanik endiselt direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse „soodustatud isikuna“ selle direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses isegi siis, kui hiljem keeldutakse talle andmast selle direktiivi artikli 7 kohaselt elamisõigust sel põhjusel, et liidu kodanik ei kasutanud või ei kasutanud enam oma vaba liikumise õigust. Et niisuguses olukorras kohaldatakse edasi direktiivi 2004/38, saab selle kodaniku välja saata ainult vastavalt selle direktiivi VI peatükile. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et selles kohtus arutati ka juhiseid, mida võib sellest kohtuotsusest leida ja käesoleva asja suhtes kohaldada.

32. Mis puudutab seda kohtuotsust, siis kritiseeris minister, kas see on põhjendatud, väites eelkõige, et sellega on eiratud juhtumi üht olulist asjaolu, st asjaolu, et liidu kodaniku pereliige ei kuulu direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse, kui see kodanik ei kasuta tegelikult oma vaba liikumise õigust. Niisugusel juhul ei reguleeri selle pereliikme väljasaatmise otsust mitte selle direktiivi VI peatükk, vaid riigisisese välismaalasi puudutavad õigusnormid. Lisaks oleks vastupidise tõlgenduse korral tarvis tõendada ohtu avalikule korrale või julgeolekule, millisel juhul oleks väga raske või isegi praktiliselt võimatu välja saata liidu kodanike abikaasade kolmanda riigi kodanikke, kellel oli ainult teataval ajahetkel ajutine riigis elamise õigus nende abikaasade tegevuse tõttu vastuvõtvas liikmesriigis, olenemata nende liidu kodanike praegusest tegevusest või kohast, kus nad nüüd elavad, mis võib olla isegi väljaspool liitu.

33. N. Chenchooliah väitis aga, et kõnesolev kohtuotsus kinnitab tema seisukohta, mille kohaselt kuulub tema kui isik, kellel oli teataval hetkel abielu tõttu õigus elada direktiivi 2004/38 artikli 6 alusel vähemalt ajutiselt kolme kuu jooksul riigi territooriumil, edasi selle direktiivi kohaldamisalasse ja ta saab vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt seega välja saata ainult nii, et järgitakse selles direktiivis ette nähtud nõudeid ja tagatiseid.

34. Selles olukorras otsustas High Court (kõrge kohus, Iirimaa) 16. jaanuari 2018. aasta kohtuotsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 12. veebruaril 2018, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas juhul, kui direktiivi 2004/38 artikli 6 alusel vaba liikumise õigusi kasutanud Euroopa Liidu kodaniku abikaasale on keeldutud andmast artikli 7 kohaselt riigis elamise õigust põhjendusel, et asjaomane liidu kodanik ei kasutanud või enam ei kasuta asjaomasel vastuvõtvas liikmesriigis Euroopa Liidu aluslepingutest tulenevaid õigusi, ning kui on tehtud ettepanek nimetatud abikaasa väljasaatmiseks sellest liikmesriigist, peab see väljasaatmine vastama direktiivi 2004/38 sätetele või kuulub see liikmesriigi riigisisese õiguse kohaldamisalasse?“

2. Kas juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse, et väljasaatmine peab vastama direktiivi 2004/38 sätetele, peab see vastama direktiivi 2004/38 VI peatüki, eeskätt artiklite 27 ja 28 nõuetele või tohib liikmesriik sellistel asjaoludel tugineda teistele direktiivi 2004/38 sätetele, eelkõige artiklitele 14 ja 15?“

35. Kirjalikke seisukohti esitasid põhikohtuasja pooled, Taani, Madalmaade ja Austria valitsus ning Euroopa Komisjon.

36. Kohtuistungil, mis toimus 15. jaanuaril 2019, esitasid suulised seisukohad põhikohtuasja hageja, Taani ja Madalmaade valitsus ning komisjon.

IV. Õiguslik analüüs

A. Nende probleemide piiritlemine, mis on eelotsuse küsimustes püstitatud

37. Enne kui ma hakkam analüüsima eelotsuse küsimusi liidu õiguse seisukohast, tuleb piiritleda probleemid, mille käesolev kohtuasi tõstatab.

38. Kõigepealt tuleb märkida, et põhikohtuasjas käsitletavas olukorras lubasid pädevad asutused Mauritiuse kodanikul N. Chenchooliahil kui üliõpilasel Iirimaal elada ajavahemikul 2005–2012. Olles elanud peaaegu seitsme aasta pikkusel ajavahemikul seaduslikult Iirimaal, abiellus N. Chenchooliah Portugali kodanikuga ja taotles liidu kodaniku abikaasana elamisluba.

39. Selles küsimuses ilmneb eelotsusetaotluses esitatud asjaoludest, et N. Chenchooliahi liidu kodanikust abikaasa kasutas oma vaba liikumise õigust, minnes teise liikmesriiki kui see, mille kodakondsus tal on, ja elades seal, kui ta sõitis Portugalist Iirimaale, kus ta töötas vähemalt kaks nädalat. Ta pöördus aga siiski Portugali tagasi, kus ta kannab alates 16. juunist 2014 vangistust, samas kui N. Chenchooliah jäi Iirimaale.

40. Seejärel tuleb märkida, et N. Chenchooliah oli – nagu eelotsusetaotluses märgitud – oma abielu tõttu liidu kodanikuga ajavahemikul, mil viimane kasutas oma liikumisvabadust Iirimaal, vähemalt selle ajavahemiku jooksul „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses. Tema taotlus, milles ta palus anda endale direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 2 kohaselt elamisõigus, mis tuleneb tema liidu kodanikust abikaasa elamisõigusest, jäeti siiski ministri 11. septembri 2012. aasta lõplikuks muutunud otsusega rahuldamata ning seda põhjendusel, et N. Chenchooliahil ei ole õigust Iirimaal elada 2006. aasta määruse artikli 6 lõike 2 punkti a alusel, millega võeti Iirimaa õigusesse üle direktiivi 2004/38 artikli 7 lõige 2.⁴

4 Vt käesoleva ettepaneku punkt 23. Tuleb märkida, et komisjon juhib oma kirjalikes märkustes kõigepealt tähelepanu, et eelotsusetaotlusest näib ilmnevat, et kui Iirimaa ametiasutused keeldusid andmast N. Chenchooliahile elamisluba, siis ainult selle põhjal, kas tema liidu kodanikust abikaasal *olid isiklikult piisavad rahalised vahendid* ja kas ta võis esitada selle kohta töölepingu. Komisjon meenutab aga, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast ilmneb, et direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktiga b kehtestatud nõuet, et neil „on“ piisavad vahendid, tuleb tõlgendada nii, et „piisab, kui liikmesriigi kodanikul on niisugused vahendid, ilma et see säte sisaldaks vähimatki nõuet vahendite päritolu suhtes, kusjuures need vahendid võib tagada muu hulgas kolmanda riigi kodanik. Nagu Euroopa Kohus on ka juba otsustanud, tähendaks see, kui piisavaid vahendeid käsitlevat tingimust tõlgendada nii, et asjasse puutuval isikul endal peavad need vahendid olema, ilma et ta võiks selleks kasutada temaga koos elava pereliikme vahendeid, et direktiivi 2004/38 sõnastusega võrreldes lisataks sellele tingimusele nõue vahendite päritolu kohta, mis oleks ebaproportsionaalne sekkumine ETLT artikliga 21 tagatud vaba liikumise ja elamise põhiõiguse teostamisse, sest see ei ole vajalik, et saavutada taotletav eesmärk ehk liikmesriikide elarvevahendite kaitse“. Vt 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus Singh jt (C-218/14, EU:C:2015:476, punktid 74 ja 75 ning seal viidatud kohtupraktika). Kuigi ma olen komisjoni analüüsiga nõus, tuleb rõhutada, et vähe sellest, et meie käsutuses ei ole piisavaid asjaolusid, et analüüsida seda olukorda käsitlevat juhul, on ministri 11. septembri 2012. aasta otsus, mida N. Chenchooliah ei vaidlusta, muutunud lõplikuks. Vt käesoleva ettepaneku punkt 22.

41. Lõpuks tuleb märkida, et nagu ilmneb tema kirjalikest seisukohtadest ja nagu kinnitati kohtuistungil, ei vaidlusta N. Chenchooliah seda ministri otsust ega nõua seega elamisõigust, mis tuleneb direktiivi 2004/38 alusel tema liidu kodanikust abikaasa elamisõigusest. Küll väidab ta aga, et kuna ta elas Iirimaa vastavalt direktiivile 2004/38, võib tema suhtes väljasaatmisotsuse teha ainult nii, et järgitakse kohaldatavaid õigusnorme, millega on võetud üle see direktiiv, ning eelkõige selle artiklid 27 ja 28, kuid ei tohi teha väljasaatmisotsust 1999. aasta sisserändeseaduse artikli 3 alusel – otsust, millega kaasneb automaatselt keeld siseneda Iirimaa territooriumile määramata aja jooksul.

B. Eelotsuse küsimuste analüüs

42. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma kahe eelotsuse küsimusega – mida tuleb analüüsida koos – sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/38 ja eelkõige selle VI peatüki või artikli 15 sätteid tuleb tõlgendada nii, et need on kohaldatavad kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise otsuse suhtes, mis on tehtud põhjendusel, et tal ei ole selle direktiivi alusel enam riigis elamise õigust olukorras, kus see kodanik abiellus liidu kodanikuga ajal, mil see liidu kodanik kasutas oma liikumisvabadust, minnes selle direktiivi artikli 6 lõike 1 alusel teise liikmesriiki ja elades selles liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, kuid pöördus seejärel tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on.

43. Kohe alguses tuleb märkida, et kaebaja, komisjoni, ministri ja käesolevasse menetlusse astunud valitsuste seisukohad lahknevad selles küsimuses. Kui N. Chenchooliah ja komisjon väidavad, et põhikohtuasjas käsitletav olukord, st liidu kodaniku perekonnaliikme väljasaatmine liikmesriigi poolt sel põhjendusel, et see kodanik ei kasuta enam oma õigust vabalt liikuda, kuulub direktiivi 2004/38⁵ kohaldamisalasse, siis minister, keda toetab Iirimaa, ning Taani, Madalmaade ja Austria valitsus, on vastupidisel arvamusel. Mis puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohut, siis nagu ilmneb käesoleva ettepaneku punktist 31, see kohus viitab High Courti (kõrge kohus) 29. aprilli 2014. aasta otsusele *Igunma vs. Governor of Wheatfield Prison and others* ((2014) IEHC 218), milles viimati nimetatud kohus leidis, et direktiiv 2004/38 oli kohaldatav olukorras, mis oli samalaadne põhikohtuasjas käsitletavale olukorrale.⁶

44. Mulle tundub seega, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks on vaja eelnevalt kindlaks teha, kas ja mil määral on direktiiv 2004/38 käesoleval juhul kohaldatav. Ma analüüsin sel eesmärgil Euroopa Kohtu asjakohast praktikat, millest võib minu arvates leida mõned juhised, millest eelotsusetaotluse esitanud kohtul oleks kasu.

5 Komisjoni sõnul tuleb väljasaatmismeede seega võtta vastavalt riigisisestele õigusaktidele, millega on see direktiiv üle võetud.

6 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et selles kohtuasjas keelduti kolmanda riigi kodanikule Igaunmale andmast elamisloataotluse esitamise hetkel. Kohtuasjani viis hr Igunma kinnipidamine tema suhtes tehtud väljasaatmisotsuse täitmiseks enne, kui ta oma abikaasaga Iirimaa abiellus. Selles kohtuasjas kerkinud peamine küsimus oli küsimus, kas hr Igunmat saab pidada isikuks, kes kuulub direktiivi 2004/38 ja nende määruste kohaldamisalasse, millega see direktiiv üle võeti. Eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustas, et direktiiv 2004/38 ja eespool nimetatud määrused on hr Igunma suhtes kohaldatavad ning et teda saab riigist välja saata seega ainult väljasaatmisotsusega, mis on tehtud vastavalt Iirimaa määrustele. Selle kohtuotsuse punktis 32 märkis see kohus, et esimese ja teise väljasaatmisotsuse vahel on erinevusi, kusjuures üks neist on asjaolu, et esimene väljasaatmisotsus kehtib määramata aja. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei kehti teine väljasaatmisotsus enam, kui see on täidetud, kui sellega ei kaasne just perioodi, mille jooksul ei tohi isik teatavale territooriumile siseneda.

1. Direktiivi 2004/38 kohaldatavus N. Chenchooliahi ja tema liidu kodanikust abikaasa olukorra suhtes

a. Sissejuhatavad märkused

45. Vahetult pärast liidu kodakondsuse loomist ja kolm aastat pärast seda, kui kuulutati kohtuotsus Grzelczyk⁷, milles Euroopa Kohus täpsustas esimest korda, et liidu kodaniku staatus on liikmesriikide kodanike põhistaatus,⁸ võeti vastu direktiiv 2004/38, et reageerida vajadusele kohandada sellele uuele staatusele liikumisvabadusi ja riigis viibimist käsitlevad õigusnormid, mis kehtisid 2000. aastate algusest.⁹

46. Direktiivi 2004/38 põhjendustest 1–4 ja 11 ilmneb, et selle direktiivi eesmärk on eeskätt „hõlbustada liidu kodanikele ELTL artikli 21 lõikega 1 otse antud individuaalse põhiõiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil kasutamist ning seda õigust tugevdada“.¹⁰ Euroopa Kohus on ka täpsustanud, et selle direktiivi ese puudutab – nagu ilmneb selle artikli 1 punktist a – tingimusi, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt.¹¹

b. Kas mõiste „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses on staatiline või dünaamiline mõiste?

47. Direktiivi 2004/38 artikli 3 lõikes 1, milles on kindlaks määratud selle direktiivi isikuline kohaldamisala, on sätestatud, et seda direktiivi kohaldatakse liidu kodanike suhtes, kes „liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis“, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 lõikes 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes „on nendega kaasas või ühinevad nendega“.¹²

48. Sellest sättest niisugusena, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud, ilmneb, et ainult soodustatud isik direktiivi 2004/38 artikli 3 tähenduses võib saada selle direktiivi alusel õiguse teatavas riigis *vabalt liikuda ja elada*. Niisuguseks soodustatud isikuks võib olla liidu kodanik (kes liigub liikmesriiki või elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole) või tema pereliige (kes on temaga kaasas või ühineb temaga) niisugusena, nagu on määratletud direktiivi 2004/38 artikli 2 punktis 2.¹³ Selles küsimuses ilmneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et direktiiv 2004/38 ei anna liidu kodaniku pereliikmetele, kes on kolmanda riigi kodanikud, eraldiseisvaid õigusi. Nõnda on õigused, mis on kõnealuse direktiiviga neile isikutele antud, tuletatud õigustest, mis liidu kodanikul on oma liikumisvabaduse kasutamise tõttu.¹⁴

49. Käesoleval juhul on ilmne, et N. Chenchooliahi abikaasa, kes kasutas oma liikumisvabadust, lahkudes liikmesriigist, mille kodanik ta on, st Portugalist, ja sõites elama Iirimaale, kuulub direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 kohaldamisalasse. Järelikult oli ka N. Chenchooliah, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, vähemalt ajavahemikul, mil tema Portugali abikaasa kasutas

7 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31).

8 Seda Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast korduvalt kasutatud täpsustust korrati hiljuti 10. detsembri 2018. aasta kohtuotsuses Wightman jt (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

9 Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 3.

10 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punktid 59 ja 82), 12. märtsi 2014. aasta kohtuotsus O. ja B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 35) ning 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

11 5. mai 2011. aasta kohtuotsus McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 33) ning 12. märtsi 2014. aasta kohtuotsus O. ja B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 41).

12 Käesolevas ettepanekus kasutan terminit „soodustatud isik“ ainult direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses. Vt käesoleva ettepaneku 54. joonealune märkus.

13 Vt selle kohta kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas O. jt (C-456/12, EU:C:2013:837, punkt 68).

14 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

oma liikumisvabadust Irimaal, „soodustatud isik“ selle direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses.¹⁵ Võttes aga arvesse asjaolu, et N. Chenchooliahi abikaasa pöördus Portugali tagasi ja et direktiiv 2004/38 ei hõlma olukorda, kus liidu kodanik pöördub tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on,¹⁶ tuleb asuda seisukohale, et see kodanik ei vasta enam mõistele „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 tähenduses.

50. Selles olukorras kerkib küsimus, kas N. Chenchooliah, kes on niisuguse liidu kodaniku abikaasa, kes ei kasuta enam oma liikumisvabadust, võib *kaotada* oma „soodustatud isiku“ staatuse direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses, sest põhimõtteliselt ei vasta ta tema abikaasa tagasipöördumise tõttu liikmesriiki, mille kodanik see abikaasa on, enam selles õigusnormis sätestatud tingimusele, milleks on tingimus, et ta on liidu kodanikuga kaasas või ühineb temaga.¹⁷

51. Ma arvan, et jah.

52. Selles küsimuses on minu arvates eriline tähtsus kohtuotsustel *Metock jt*¹⁸ ning *Lounes*¹⁹, millest ilmneb, et mõiste „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses on dünaamiline ja ajas arenev mõiste.

1. Kohtuotsus *Metock jt*

53. Kohtuotsuses *Metock jt*²⁰ vastas Euroopa Kohus kahele High Courti (kõrge kohus) eelotsuse küsimusele vaidluse raames, mille pooled olid ühelt poolt viis Euroopa liidu kodanikku ja nende kolmanda riigi kodanikust abikaasad ning teiselt poolt minister. Viimane oli jätnud rahuldamata nende taotluse saada elamisluba niisuguste liidu kodanike abikaasana, kes töötavad ja/või elavad Irimaal, ja seda põhjendusel, et nende puhul ei olnud täidetud eelneva teises liikmesriigis seaduslikult elamise tingimus, mis oli tol ajal Iirimaa õigusnormides ette nähtud.

15 Vt käesoleva ettepaneku punkt 40.

16 Euroopa Kohus on siiski nõustunud, et liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikel on tuletatud elamisõigus, kui see liidu kodanik pöördub tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on: vt 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296, punkt 25) ja 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771, punkt 45). Nendes kahes kohtuotsuses otsustas Euroopa Kohus eelkõige, et kui liidu kodanik elas kolmanda riigi kodanikust pereliikmega teises liikmesriigis kui see, mille kodanik ta on, ajavahemiku jooksul, mis ületas vastavalt kaks ja pool aastat ning poolteist aastat, ning tegi seal palgatööd, peab sellel kolmanda riigi kodanikul selle liidu kodaniku tagasipöördumisel liikmesriiki, mille kodanik ta on, olema liidu õiguse alusel selles viimases riigis tuletatud elamisõigus. Seejärel täpsustas Euroopa Kohus oma 12. märtsi 2014. aasta kohtuotsuses *O. ja B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 61), et ELTL artikli 21 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et direktiivi 2004/38 kohaldatakse analoogia alusel olukorras, kus liidu kodanik on kolmanda riigi kodanikuga perekonnaelu alustanud või seda tugevdanud ajal, mil ta direktiivi 2004/38 artikli 7 lõigete 1 ja 2 või artikli 16 lõigete 1 ja 2 alusel ning neis ette nähtud tingimusi järgides tegelikult elas liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, kohaldatakse selle direktiivi sätteid analoogia alusel juhul, kui nimetatud liidu kodanik pöördub koos oma asjaomase pereliikmega tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on. Nagu Euroopa Kohus kinnitas, ehkki direktiiv 2004/38 ei reguleeri sellist tagasipöördumise juhtu, tuleb seda siiski kohaldada analoogia alusel seoses tingimustega, mis kehtivad seoses liidu kodaniku elamisega liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, sest neil kahel juhul on liidu kodanik viiteisik, kellest tulenevalt võib sellel liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikul tekkida tuletatud elamisõigus. Liidu kodaniku ja tema samast soost abikaasa tagasipöördumise kohta vt 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus *Coman jt* (C-673/16, EU:C:2018:385). Liidu kodaniku ja tema niisuguse partneri tagasipöördumise kohta, kellega tal on nõuetekohaselt tõendatud püsisuhe, vt 12. juuli 2018. aasta kohtuotsus *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570).

17 Selles küsimuses tuleb märkida, et kuna N. Chenchooliah ei olnud abikaasaga kaasas ega ühinenud temaga Portugalis, ei ole kohtupraktika, mis käsitleb niisuguse kolmanda riigi kodaniku tuletatud riiki sisenemise ja seal elamise õigust, kes on sellise liidu kodaniku pereliige, kes naaseb liikmesriiki, mille kodanik ta on, põhikohtuasjas käsitletava juhtumi asjaolude suhtes kohaldatav. Vt selle Euroopa Kohtu praktika kohta 16. jooenalune märkus. Niisuguse liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodaniku riiki sisenemise õiguse kohta, kellel on elamisluba, mille on andnud välja liikmesriik direktiivi 2004/38 artikli 5 alusel, otsustas Euroopa Kohus, et niisuguse kodaniku suhtes „[ei kohaldata] liidu liikmesriigi kodaniku päritoluriigi territooriumile sisenemise võimaldamise eeltingimusena viisa hankimise või võrdväärset kohustust“: vt 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus *McCarthy jt* (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 42). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas *McCarthy jt* (C-202/13, EU:C:2014:345).

18 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus (C-127/08, EU:C:2008:449).

19 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus (C-165/16, EU:C:2017:862).

20 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus (C-127/08, EU:C:2008:449). Vt ka kohtujurist Poiares Maduro ettepanek selles kohtuasjas (C-127/08, EU:C:2008:335).

54. Mis puudutab esiteks eelneva teises liikmesriigis seaduslikult elamise nõuet, siis on Euroopa Kohus leidnud, et direktiivist 2004/38 ei tulene liikmesriiki sisenemise ja seal elamise õigusi mitte kõikidele kolmandate riikide kodanikele, vaid ainult nendele, kes on niisuguse *liidu kodaniku* pereliikmed selle direktiivi artikli 2 lõike 2 tähenduses, kes kasutas oma vaba liikumise õigust, *asudes elama* teise liikmesriiki kui liikmesriik, mille kodakondsus tal on.²¹ Ta otsustas, et direktiiviga 2004/38 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis nõuavad, et liidu kodaniku – kes elab asjaomases liikmesriigis, kuid ei ole selle kodanik – kolmanda riigi kodanikust abikaasa peab kõnealuse direktiivi sätetele tuginemiseks olema enne vastuvõtvasse liikmesriiki saabumist elanud seaduslikult teises liikmesriigis.²²

55. Mis puudutab teiseks direktiivi 2004/38 artikli 3 lõiget 1, siis on Euroopa Kohus otsustanud, et seda õigusnormi tuleb tõlgendada nii, et liidu kodaniku – kes elab asjaomases liikmesriigis, kuid ei ole selle kodanik – kolmanda riigi kodanikust abikaasa, kes on liidu kodanikuga kaasas või ühineb temaga, saab tugineda kõnealuse direktiivi sätetele sõltumata sellest, millal ja kus nad abiellusid või kuidas kolmanda riigi kodanik vastuvõtvasse liikmesriiki sisenes.²³

2. Kohtuotsus Lounes

56. Kohtuasi, milles tehti kohtuotsus Lounes²⁴, puudutas Hispaania kodanikku P. N. Ormazabali, kes olles elanud alates 1996. aastast Ühendkuningriigis, omandas 2009. aastal naturalisatsiooni korras Briti kodakondsuse, säilitades samal ajal Hispaania kodakondsuse. 2014. aastal abiellus P. N. Ormazabal Alžeeria kodaniku Toufik Lounesiga. Viimane esitas liidu kodaniku abikaasana elamisloataotluse, mille Secretary of State for the Home Department (siseminister, Ühendkuningriik) jättis rahuldamata põhjendusel, et T. Lounes on ületanud aja, mille jooksul võis ta Ühendkuningriigis elada, ning rikkunud seega sisserände alal tehtavat kontrolli.

57. Kuigi Euroopa Kohus tuvastas, et P. N. Ormazabal on Hispaania kodanik ja ta kasutas oma vaba liikumise õigust, minnes teise liikmesriiki kui liikmesriik, mille kodanik ta on, ja elades seal, st siis, kui ta sõitis 1996. aastal Hispaaniast Ühendkuningriiki, otsustas Euroopa Kohus selle juhtumi asjaolude tõttu, et direktiiv 2004/38 ei ole selle juhtumi suhtes kohaldatav.²⁵ Järgides selles kohtujurist Boti ettepanekut²⁶, leidis Euroopa Kohus, et kodakondsuse omandamine tõi P. N. Ormazabali jaoks kaasa tema suhtes kohaldatava *õigusliku regulatsiooni muutumise* nii liikmesriigi õiguse kui ka direktiivi 2004/38 seisukohast.²⁷ Nii otsustas Euroopa Kohus esiteks, et P. N. Ormazabal ei vasta enam „soodustatud isiku“ määratlusele direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses, ning teiseks, et see direktiiv ei reguleeri enam tema elamist Ühendkuningriigis, sest see elamisõigus on oma loomult tingimusteta. Euroopa Kohus leidis seega, et T. Lounesil ei ole direktiivi 2004/38 alusel tuletatud elamisõigust kõnesolevas liikmesriigis.²⁸

21 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 73).

22 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 80). Meenutan, et selles kohtuotsuses asus Euroopa Kohus 23. septembri 2003. aasta kohtuotsuses Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491) otsustatust erinevale seisukohale.

23 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 99).

24 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus (C-165/16, EU:C:2017:862).

25 Euroopa Kohus on selle kohta meenutanud, et direktiiv 2004/38 ei reguleeri liidu kodaniku elamist liikmesriigis, mille kodanik ta on, ja järelilikult ei anna see direktiiv ka liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmetele tuletatud elamisõigust sellesama liikmesriigi territooriumil. 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 Vt kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, punkt 48 ja 63).

27 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 39).

28 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punktid 41 ja 44).

58. Euroopa Kohus hakkas seega arutama liidu kodakondsuse teemat.²⁹ Selles küsimuses meenutas Euroopa Kohus, et liidu kodanikule ELTL artikli 21 lõikega 1 antud õiguste, sealhulgas tema pereliikmete tuletatud õiguste eesmärk on muu hulgas soodustada asjaomase liidu kodaniku järkjärgulist integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda.³⁰ Seejärel märkis Euroopa Kohus, et nende õiguste kasuliku mõju tagamiseks on nõutav, et sellises olukorras nagu P.N. Ormazabal olev kodanik saaks vastuvõtvast liikmesriigis jätkata sellest sättest tulenevate õiguste kasutamist ka pärast seda, kui ta on lisaks päritolukodakondsusele omandanud selle liikmesriigi kodakondsuse, täpsemalt et ta saaks elada pereelu oma kolmanda riigi kodanikust abikaasaga tänu abikaasale antavale tuletatud elamisõigusele.³¹ Täpsemalt otsustas Euroopa Kohus, et T. Lounes võib siiski niisuguse elamisõiguse saada ELTL artikli 21 lõike 1 alusel tingimustel, mis ei tohi olla rangemad nendest, mis on direktiiviga 2004/38 ette nähtud samasuguse elamisõiguse andmiseks liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kui liidu kodanik on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole.³²

3. Mõiste „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses arenemine: juhised, mille võib leida kohtuotsustest *Metock jt ning Lounes*

59. Ma olen täiesti teadlik faktiliste asjaolude erinevustest käesolevas kohtuasjas ning kohtuasjades *Metock jt*³³ ning *Lounes*³⁴. Nagu ma aga juba käesoleva ettepaneku punktis 52 märkisin, näivad need kaks kohtuasja mulle asjakohased eelkõige mõiste „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses dünaamilisuse ja arengu hindamisel.

60. Mis puudutab kohtuotsust *Metock jt*³⁵, siis kohe alguses võib olla kasulik märkida, et põhikohtuasja neli kaebajat, kes olid kolmanda riigi kodanikud, tuginesid direktiivi 2004/38 alusel *õigusele asuda koos oma liidu kodanikest abikaasadega elama vastuvõtvasse liikmesriiki*.³⁶ Need kolmanda riigi kodanikud esitasid tookord elamisloataotlused vastuvõtvast liikmesriigis hetkel, mil nende liidu kodanikest abikaasad *olid seal elanud* juba mitu aastat. Euroopa Kohus tegi seega selle kohtuotsuse raamistikus, kus tuletatud elamisõigust tunnustati vastuvõtvast liikmesriigis, kus liidu kodanikust abikaasa oli kasutanud oma liikumisvabadust, *asudes sinna elama*.³⁷ Meenutan, et Euroopa Kohus otsustas, et nõue, mille kohaselt peab taotleja olema liidu kodanikuga kaasas või temaga ühinema, vastab lisaks eesmärgile, mida teenivad riiki sisenemise ja seal elamise õigus, mille direktiiv 2004/38 liidu kodanike pereliikmete puhul ette näeb, sest vastasel korral „[võib] asjaolu, et liidu kodaniku perekonnal ei ole võimalik liidu kodanikuga kaasa tulla või ühineda temaga vastuvõtvast liikmesriigis, [...] liidu kodaniku liikumisvabadust riivata ja pärsib seetõttu tema õigust sellesse liikmesriiki siseneda ja seal elada“.³⁸

29 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 48): „Sellise tuletatud õiguse eesmärk ja põhjendatus seisneb tõdemuses, et selle õiguse tunnustamata jätmine võib eelkõige riivata liidu kodaniku liikumisvabadust ja talle ELTL artikli 21 lõikest 1 tulenevate õiguste kasutamist ja kasulikku mõju“.

30 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 56).

31 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 60). Vt ka kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:407, punkt 86): „Kui ta jätta sellepärast, et ta soovis naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise teel suuremat integreerumist vastuvõtvasse liikmesriiki, edaspidi ilma õigustest, mida ta seni seoses oma pereliikmete elamisega kasutada sai, siis see kaotaks talle ELTL artikli 21 lõike 1 alusel antud õiguste kasuliku mõju“.

32 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 62).

33 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus (C-127/08, EU:C:2008:449).

34 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus (C-165/16, EU:C:2017:862).

35 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus (C-127/08, EU:C:2008:449).

36 Vt 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Metock jt* (C-127/08, EU:C:2008:449, punktid 18–37).

37 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Metock jt* (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 73).

38 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Metock jt* (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 63). Vt ka 8. novembri 2012. aasta kohtuotsus *Iida* (C-40/11, EU:C:2012:691, punktid 63 ja 68), 12. märtsi 2014. aasta kohtuotsus *O. ja B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 45), 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 73) ning 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 48).

61. Kas selle teabe põhjal võib asuda seisukohale, et „soodustatud isiku“ staatus direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses säilib juhul, kui see omandati seeläbi, et kolmanda riigi kodanik abiellus liidu kodanikuga, kes kasutab oma õigust vabalt liikuda vastuvõtvas liikmesriigis, kus nad koos elavad, ja seda ei saa enam kaotada?

62. Mina nii ei arva.³⁹

63. Et see kohtuotsus kuulutati liidu kodanike abikaasadest kolmandate riikide kodanike taotluste raames, mis puudutasid *nende kolmandate riikide kodanike õigust asuda koos oma liidu kodanikest abikaasadega elama vastuvõtvasse liikmesriiki*, ei saa Euroopa Kohtu arutluskäigust – vastupidi N. Chenchooliahi väitele – järeldada, et „soodustatud isiku“ staatus direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses säilib ja seda ei saa niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav kaotada.

64. Lisaks rõhutas Euroopa Kohus seda, et mõiste „soodustatud isik“ selle õigusnormi tähenduses on dünaamiline ja arenev mõiste, hiljuti kohtuotsuses Lounes⁴⁰. Selle kohtuasja asjaolude tõttu, mille alusel tehti see kohtuotsus ja mida on meenutatud käesoleva ettepaneku punktis 56, tegi Euroopa Kohus otsuse, et alates sellest ajast, mil liidu kodanik P.N. Ormazabal sai vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse, ei vasta ta enam mõistele „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses ning seda hoolimata sellest, et ta kasutas ligi 20 aasta jooksul oma õigust vabalt liikuda vastuvõtvas liikmesriigis ja oli isegi saanud alalise elamisõiguse selle direktiivi tähenduses.⁴¹

65. Kui kohaldada nendest kahest kohtuotsusest tulenevaid juhiseid käesoleva juhtumi suhtes selle analüüsimisel, kas mõiste „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses on arenev mõiste, tähendab see, et esialgu sai N. Chenchooliah kui Portugali kodaniku abikaasa selle direktiivi artikli 6 lõike 1 alusel kuni kolmemeelse tuletatud elamisõiguse. Ta oli sel hetkel „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses, sest ta *elas* oma liidu kodanikust abikaasaga teises liikmesriigis kui liikmesriik, mille kodakondsus tema abikaasal on. Hiljem kaotas N. Chenchooliah siiski oma „soodustatud isiku“ staatus selle sätte tähenduses, sest kuna tema abikaasa naasis

39 Sellest hoolimata ei tohi nüüd minu arvates segi ajada esiteks olukordi, kus on selge, et direktiiviga 2004/38 kehtestatud tingimused ei ole täidetud – nagu see on liidu kodaniku tagasipöördumise korral liikmesriiki, mille kodanik ta on, või tema lõpliku teise liikmesriiki elama asumise korral, samas kui tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa jääb vastuvõtvasse liikmesriiki, kus nad koos elasid –, ning teiseks olukordi, mis on *ajutised* ja mille puhul tuleb asuda seisukohale, et liidu kodanik ja tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa on endiselt soodustatud isikud direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses. Nii on see eelkõige liidu kodanikuga, kes liigub teise liikmesriiki ja elab ajutiselt selles liikmesriigis, mille kodanik ta on, et saada ravi, mis on nõuetekohaselt tõendatud, et hoolitseda ajutiselt ühe pereliikme eest, kellel on terviseprobleeme, või kes liigub ajutiselt teise liikmesriiki ja elab seal niisugustel mõjuvatel põhjustel nagu rasedus ja sünnitus, õpingud või kutseõppe või sellistel kutsetegevusega seotud põhjustel nagu lähetus teise liikmesriiki või kolmandasse riiki – juhtum, mis kuulub sellese teise olukordade kategooriasse. See tähendab minu arvates, et juhul kui liidu kodanik peab naasma ajutiselt liikmesriiki, mille kodanik ta on, või elama ajutiselt seal või kes liigub nõuetekohaselt tõendatud põhjustel teise liikmesriiki ja elab *ajutiselt* seal, peab tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa, kes jääb vastuvõtvasse liikmesriiki – eelkõige töö kaotamise vältimiseks, õpingute või kutseõppe jätkamiseks selles liikmesriigis –, kuuluma edasi mõiste „soodustatud isikud“ alla direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses. Elamisloa säilimise kohta ajutiste eemalviibimiste korral vt selle direktiivi artikli 11 lõige 2.

40 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus (C-165/16, EU:C:2017:862).

41 P. N. Ormazabali järkjärguline suurepärase loimumine vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda sel määral, et ta sai selle liikmesriigi kodakondsuse, tõi paradoksaalse tulemusena kaasa oma õiguste kaotamise direktiivi 2004/38 raames, ehkki tema puhul olid igas etapis täidetud nõutavad elamise tingimused. Selle paradoksi kohta vt kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, punktid 86–89). Euroopa Kohus tasakaalustas seda direktiivi 2004/38 kitsendavat tõlgendust siiski ETLT artikli 21 lõike 1 tõlgendusega, mille kohaldamisalasse P. N. Ormazabal kuulus edasi. Mulle näib oluline rõhutada, et selles kohtuasjas võttis Euroopa Kohus eelkõige arvesse P. N. Ormazabali Hispaania kodakondsust, leides, et „[l]iikmesriik ei tohi aga piirata teise liikmesriigi kodakondsuse olemisest tulenevaid tagajärgi, mille hulka kuuluvad selle kodakondsusega liidu õiguse alusel kaasnevad õigused, mis tekivad juhul, kui kodanik kasutab oma liikumisvabadust“; 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 55). Kohtu asukoha kodakondsuse üliluslikkuse põhimõtte kahtluse alla panemise kohta vt eelkõige Pataut, É., „Les conflits de nationalités face au droit de l’Union“, *Revue critique de droit international privé*, aprill–juuni 2018, lk 241–256.

Portugali, ei vastanud viimane enam vastuvõtvast liikmesriigis elamise tingimusele ja tema ei vastanud enam tingimusele, et on abikaasaga kaasas või ühineb temaga selles liikmesriigis.⁴² Sellest järeldub, et alates tema abikaasa naasmisest Portugali ja et tema jäi Iirimaa, kus ta ei ela enam koos abikaasaga, ei vasta N. Chenchooliah enam mõistele „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses.

66. Sellegipoolest jääb käesoleva kohtuasja keskmes olev küsimus endiselt lahtiseks: kas võib asuda seisukohale, et vaatamata sellele, et N. Chenchooliah ei ole enam „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses, kuulub ta tema vastuvõtvast liikmesriigist väljasaatmise küsimuses endiselt selle direktiivi kohaldamisalasse?

67. Nagu ma järgnevates kaalutlustes näitan, olen veendunud, et see on nii.

c. Liidu kodaniku ja tema pereliikmete liikumisvabaduse kasutamise „elutsüklil“ direktiivi 2004/38 raames

68. Kõigepealt tuleb märkida, et ehkki N. Chenchooliah ei ole enam „soodustatud isik“ direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses ja järelikult on ta kaotanud oma õiguse elada vastuvõtvast liikmesriigi territooriumil, ei tähenda see sugugi, et ei võiks kohalduda selle direktiivi muud sätted. Direktiivi 2004/38 kohaldatavus on selle artikli 3 lõikes 1 tõepoolest kindlaks määratud nii, et seda kohaldatakse ajavahemikul, mil liidu kodanik ja tema pereliikmed on „soodustatud isikud“ selle sätte tähenduses. Seega on neil nimetatud perioodi jooksul selle direktiivi alusel õigus riigis vabalt liikuda ja elada. „Soodustatud isiku“ staatuse direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses kaotuse tagajärjed, eelkõige väljasaatmine, on siiski *alati seotud* perioodiga, mil see liidu kodanik ja tema pereliikmed elasid seaduslikult vastuvõtvast liikmesriigis „soodustatud isikutena“ selle direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses.

69. See mõttekäik vajab lähemat käsitlust.

1. Direktiivi 2004/38 diferentseeritud kohaldamine

70. Direktiivi 2004/38 ülesehitus näitab, et selle direktiiviga on kehtestatud selle sätete diferentseeritud kohaldamise süsteem. Piisab ainult direktiivi 2004/38 erinevate peatükkide ja sätete pealkirjade lugemisest, et seda süsteemi hinnata.⁴³ Selle direktiivi ülesehitus viitab esiteks selle direktiiviga reguleeritavate liidu kodaniku ja tema pereliikmete olukordade ja neile antavate õiguste muutumise ideele ning teiseks soodustatud isikute järkjärgulise vastuvõtvast liikmesriiki lõimumise ideele. Direktiiv 2004/38 reguleerib liidu kodaniku ja tema pereliikmete liikumisvabaduse kasutamise *kogu elutsükli* alates hetkest, mil nad jõuavad teise liikmesriiki kui liikmesriik, mille kodakondsus sel liidu kodanikul on, kuni tema lahkumise hetkeni.⁴⁴

71. Direktiiviga 2004/38 on seega kehtestatud süsteem, mis hõlmab erinevat liiki õigusi erinevatesse kategooriatesse kuuluvate kodanike puhul ja mis eeldab seega nende sätete „diferentseeritud kohaldamist“. Niisugune diferentseeritud kohaldamine on seotud esiteks sellega, et oma liikumisvabadust kasutava liidu kodaniku ja temaga kaasas olevate või ühinevate pereliikmete riiki sisenemise, seal elamise ja sealt lahkumise olukorrad võivad olla väga erinevad, ning teiseks sellega, et nende olukord võib vastuvõtvast liikmesriigis elamise ajal muutuda. Direktiivi 2004/38 diferentseeritud

⁴² Et N. Chenchooliahi abikaasa pöördus tagasi Portugali, kus ta kannab pikaajalist vangistust, ei ole võimalik asuda seisukohale, et tema tagasipöördumine Portugali on „ajutine“ käesoleva ettepaneku 39. joonealuses märkuses silmas peetud tähenduses. Vt ka käesoleva ettepaneku 16. ja 17. joonealune märkus.

⁴³ Vt eelkõige selle direktiivi II peatükk „Lahkumis- ja sisenemisõigus“ ning III peatükk „Elamisõigus“ (kuni kolmekuuline, üle kolmekuuline, alaline), elamisõiguse säilitamine (isegi liidu kodaniku lahkumise korral), riiki sisenemise ja seal elamise piirangud (väljasaatmine).

⁴⁴ Ma mõistan direktiivi 2004/38 elutsükli kui ajavahemikku, mille jooksul leiavad aset need erinevad etapid, mis liidu kodanike liikumisvabaduse moodustavad, sh etapp, mille vältel lakkab selle direktiiviga reguleeritud õigus vabalt liikuda olemast.

kohaldamine tähendab lihtsalt, et liidu kodanike ja nende pereliikmete erinevatel kategooriatel (üliõpilased, töötajad, töötajad või alalise elamisloa omanikud jt) võivad olla erinevad õigused olenevalt etapist, millesse nad asetuvad (kolmekuuline, kolme kuud ületav või alaline riigis viibimine), ning riiki sisenemise või seal elamise tingimustest, millele nad kogu selle aja jooksul vastavad, mil nad kasutavad oma õigust riigis vabalt liikuda ja elada. Seega kuulub nende liikumisvabaduse kasutamise kogu elutsüklil täielikult selle direktiivi kohaldamisalasse.⁴⁵

72. Lisaks sobib see üldine idee täielikult ideega, et direktiivis 2004/38 ette nähtud süsteem reguleerib vastuvõtvast liikmesriigis elamise õigust järk-järgult.⁴⁶ Me leiame siit arengu idee. Kõigepealt ei sõltu direktiivi 2004/38 artiklis 6 ette nähtud *kuni kolmekuuline* elamise õigus mitte ühestki muust tingimusest ega toimingust peale kohustuse, mille kohaselt peab isikul olema kehtiv isikutunnistus või pass.⁴⁷ Üle kolmekuuline elamisõigus sõltub direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimustest.⁴⁸ Lõpuks on selle direktiivi artiklis 16 ette nähtud *alaline elamisõigus*⁴⁹ liidu kodanikele ja nende pereliikmetele, kes on elanud vastuvõtva liikmesriigi territooriumil katkematult viis aastat.⁵⁰ Liidu kodanik ja tema pereliikmed võivad seega läbida oma liikumisvabaduse kasutamise ühe või mitu etappi, kui nad vastavad direktiivis 2004/38 ette nähtud tingimustele, mis on olenevalt riigis elamise kestusest erinevad⁵¹ – mis soodustab nende „järgjärgulist integratsiooni“ vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda.

73. Kui aga teataval hetkel ei vasta need isikud enam direktiivis 2004/38 ette nähtud tingimustele – mille tulemusena kaotavad nad „soodustatud isiku“ staatuse selle direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses ning seega vastuvõtvast liikmesriiki sisenemise ja seal elamise õiguse –, ei tähenda see siiski, et nende suhtes ei saaks kohaldada selle direktiivi muid sätteid. Need muud sätted ei reguleeri mitte üksnes elamisõiguse säilimise tingimusi ja selle õiguse lõppemise tingimusi (artiklid 12–14), vaid ka riiki sisenemise ja seal elamise õiguse piiranguid ning kaitset väljasaatmise korral (artikkel 15).

74. Selles küsimuses näib mulle vajalik meenutada, et direktiivi 2004/38 artikli 14 lõikes 2 on nähtud ette, et „[l]iidu kodanikel ja nende pereliikmetel on artiklites 7, 12 ja 13 sätestatud elamisõigus, kuni nad vastavad kõnealustes artiklites sätestatud tingimustele“. Selle direktiivi artiklid 12 ja 13 reguleerivad vastavalt pereliikmete elamisõiguse säilitamist liidu kodaniku surma või lahkumise korral ning selle õiguse säilitamist abielulahutuse, abielu kehtetuks tunnistamise või registreeritud kooselu lõpetamise korral. Seega samal ajal kui nendes kahes artiklis nimetatud olukorrad ei mõjuta liidu

45 Vt käesoleva ettepaneku punkt 70.

46 Selles küsimuses on Euroopa Kohus mitu korda märkinud, et direktiivi 2004/38 üldises kontekstis asetub eesmärk hõlbustada ja tugevdada selle liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise individuaalse põhiõiguse kasutamist, mille EL toimimise leping otse liidu kodanikele annab, järkjärgulisse süsteemi, mis reguleerib vastuvõtvast liikmesriigis elamise õigust. Euroopa Kohus on lisanud, et see süsteem viib sellest direktiivist varasemates erinevates liidu õigusaktides ja kohtupraktikas ette nähtud etappe ja tingimusi sisuliselt üle võttes alalise elamisõiguseni. 21. detsembril 2011. aasta kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 38), 16. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 30) ning 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus B ja Vomero (C-316/16 ja C-424/16, EU:C:2018:256, punkt 51).

47 Selle direktiivi artikli 14 lõike 1 järgi säilib see õigus seni, kuni liidu kodanikud ja nende pereliikmed ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi.

48 Selle direktiivi artikli 14 lõike 2 kohaselt on liidu kodanikel ja nende pereliikmetel see elamisõigus, kuni nad vastavad eelkõige artiklis 7 sätestatud tingimustele, mille eesmärk on vältida, et nad hakkavad põhjendamatult koormama vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi. Vt kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punktid 51 ja 52): „See teine [põhjendusest 10 tulenev] eesmärk on aga olemas ainult esimese tõttu: kuna direktiivi eesmärk on hõlbustada elamisõiguse kasutamist, on liikmesriigid pidanud vajalikuks tagada, et selle vabaduse finantskoormus oleks kontrolli all.“

49 Täpsemalt tuleneb direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikest 1, et alaline elamisõigus ei sõltu sellest, kas on täidetud selle direktiivi III peatükis sätestatud tingimused. Seega võib alalise elamisõiguse omanik koormata vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi ning teda ei saa selle liikmesriigi territooriumilt välja saata. Vt Lenaerts, K., „European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity“, *Jurisprudence*, nr 18, 2011, lk 409.

50 „Peamine idee seisneb selles, et liidu kodaniku ja tema pereliikmete õigused suurenevad koos nende teises liikmesriigis elamise kestusega“. Barnard, C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, 5th ed., Oxford University Press, Oxford, 2016, lk 438.

51 Et pikendada oma vastuvõtvast liikmesriigis elamist üle kolme kuu, peavad liidu kodanikud tegutsema vastuvõtvast liikmesriigis „töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena“ (artikli 7 lõike 1 punkt a) või peab neil olema piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, ja üldine ravikindlustus (artikli 7 lõike 1 punkt b) või olema üliõpilased (artikli 7 lõike 1 punkt c) või pereliikmed, kes on niisuguse liidu kodanikuga kaasas või ühinevad temaga, kes vastab ise eespool sätestatud tingimustele (artikli 7 lõike 1 punkt d). Kui kodanik vastab ühele nendest tingimustest, laieneb üle kolme kuu pikkune elamisõigus (tingimusel, et järgitakse artikli 7 lõikes 4 sätestatud piiranguid) ka tema pereliikmetele, kellel ei ole liikmesriigi kodakondsust (sama artikli lõike 2).

kodanike liikmesriigi kodakondsusest pereliikmete elamisõigust,⁵² ei ole see nii kolmanda riigi kodanikest liidu kodanike pereliikmetega, kes selleks, et nende tuletatud elamisõigus säiliks, peavad vastama teatavatele tingimustele. Kui need direktiivi 2004/38 artikli 12 lõikes 2 ja artikli 13 lõikes 2 sätestatud tingimused ei ole täidetud, kaotavad need isikud oma elamisõiguse, *kaotamata siiski kaitset väljasaatmise vastu*. Neid kaitseb nimelt selle direktiivi artikkel 15 (III peatükk), mis reguleerib liidu kodaniku või tema pereliikmete liikumisvabaduse piirangut *muudel põhjustel* kui avaliku korra või julgeoleku või tervishoiu huvides. N. Chenchooliah olukord kuulub selle sätte kohaldamisalasse.

75. Minu arvates selgub direktiivi 2004/38 artiklite 12 ja 13 analüüsimisel, et isegi kui kolmanda riigi kodanik kaotab oma tuletatud elamisõiguse ega ole seega enam „soodustatud isik“ selle direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses, annab see direktiiv kaitse selle artiklis 15 ette nähtud väljasaatmise korral.

76. See täpsustatud, näib mulle oluline oma analüüsi selles etapis rõhutada *olulist erinevust* käesoleva kohtuasja ja kohtuasja vahel, milles tehti kohtuotsus Lounes.⁵³

2. Oluline erinevus käesoleva kohtuasja ja kohtuasja vahel, milles tehti kohtuotsus Lounes

77. Kohtuasjas Lounes toimunud muutus oli põhjalik muutus P.N. Ormazabali staatuses. Sellest kohtuotsusest ilmneb, et saanud vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse, *muutus* P.N. Ormazabali suhtes kohaldatav *õiguslik regulatsioon* nii riigisisest õigusest kui ka direktiivist 2004/38 lähtudes. Seega, ehkki see direktiiv oli reguleerinud peaaegu 20 aastat tema liikumisvabaduse kasutamist vastuvõtvas liikmesriigis, tõi niisugune P.N. Ormazabali suhtes kohaldatava *õigusliku regulatsiooni* muutumine kaasa selle, et muutis tema olukorda mitte direktiivi 2004/38 kohaldamisalal, vaid vastupidi, väljaspool seda, ning seega ei olnud see direktiiv P.N. Ormazabali suhtes kohaldatav alates talle naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmisest. Seepärast ei olnud T. Lounesil direktiivi 2004/38 alusel tuletatud elamisõigust vastuvõtvas liikmesriigis.

78. Seevastu põhikohtuasjas lõpetas N. Chenchooliahi abikaasa tagasipöördumine Portugali nende (eraldiseisva ja tuletatud) vaba liikumise ja riigis elamise õiguse elutsükli, mille tulemusena kaotasid nad oma „soodustatud isiku“ staatuse direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 tähenduses, kuid nad ei kaotanud siiski selles direktiivis ette nähtud kaitset vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt väljasaatmise korral.

79. Teiste sõnadega võib öelda, et erinevalt P.N. Ormazabali olukorrast, kus viimane väljus Briti kodakondsuse saamise tulemusena direktiivi 2004/38 kohaldamisalast õigusliku regulatsiooni muutuse tulemusena, mis oli tingitud staatuse muutusest (kuid tema suhtes kohaldati siiski ELTL artikli 21 lõiget 1), ei reguleeri N. Chenchooliahi abikaasa olukorda tema Portugali tagasipöördumise järel enam see direktiiv, ilma et see tähendaks veel, et tema suhtes kohaldatav õiguslik regulatsioon oleks muutunud. Ta võib nimelt tulevikus kasutada oma Iirimaal vaba liikumise õigust direktiivi 2004/38 raames, samas kui P.N. Ormazabalil on Briti kodanikuna Ühendkuningriigis tingimusteta elamisõigus. Seega ei reguleeri tema õigust selles liikmesriigis elada see direktiiv.

80. Järelikult, vastupidi T. Lounesi olukorrale, kus viimane ei saanud seetõttu, et tema abikaasa sai Briti kodakondsuse, elamisõigust direktiivi 2004/38 alusel, kuulub N. Chenchooliahi olukord tema abikaasa Portugali naasmise tulemusena konkreetselt seoses väljasaatmisega selle direktiivi teiste sätete kohaldamisalasse.⁵⁴

52 Ilma et see piiraks direktiivi 2004/38 artikli 12 lõike 1 teise lõigu – milles on sätestatud, et „[e]nne alalise elamisõiguse saamist peavad asjaomased isikud vastama artikli 7 lõike 1 punktides a, b, c või d sätestatud tingimustele“ – ning direktiivi 2004/38 artikli 13 lõike 1 teise lõigu – milles on nähtud ette, et „[e]nne alalise elamisõiguse saamist peavad asjaomased isikud vastama artikli 7 lõike 1 punktides a, b, c või d sätestatud tingimustele“ – kohaldamist.

53 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus (C-165/16, EU:C:2017:862).

54 Nagu komisjon kohtuistungil märkis, tuleb teha vahet mõiste „soodustatud isik“ kasutamise eesmärgi põhjal, st selle põhjal, kas eesmärk on vaba liikumise ja/või vaba elamise õiguse kasutamine või nende õiguste piiramine ja kaitse väljasaatmise korral.

3. *Liidu kodaniku abikaasast kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine kuulub edasi direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse, kui see liidu kodanik ei kasuta enam vastuvõtvast liikmesriigis vabalt liikumise õigust, sest ta pöördus tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on*

81. Nagu ilmneb käesoleva ettepaneku punktides 68–80 esitatud kaalutlustest, on selge, et N. Chenchooliahi väljasaatmine kuulub direktiivi 2004/38, eelkõige selle artikli 15 kohaldamisalasse.

82. Selles küsimuses tuleb minu arvates esitada veel kolm kaalutlust.

83. Esiteks märgin, et kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus *Metock jt*⁵⁵, oli minister juba pooldanud välismaalasi käsitlevate riigisiseste õigusaktide liidu kodaniku pereliikmete suhtes kohaldamise laia tõlgendust. Euroopa Kohus lükkas selle seisukoha oma kohtuotsuse punktides 60–70 tagasi. Euroopa Kohus meenutas seejuures eelkõige, et liidu seadusandja võib reguleerida liidu kodaniku pereliikmete liikmesriigi territooriumile sisenemise ja seal viibimise tingimusi, kui asjaolu, et liidu kodaniku perekonnal ei ole võimalik liidu kodanikuga kaasa tulla või ühineda temaga vastuvõtvast liikmesriigis, võib liidu kodaniku liikumisvabadust riivata ja pörsib seetõttu tema õigust sellesse liikmesriiki siseneda ja seal elada.⁵⁶

84. Pealegi tooks nõustumine sellega, et liikmesriigid võivad otsustada vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt väljasaatmise üle direktiivis 2004/38 ette nähtud menetluslike tagatiste alusel või riigisiseste välismaalasi käsitlevate õigusnormide alusel välismaalase, liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise üle, tooks kaasa selle, et liidu kodanike vabadus liikuda liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, oleks liikmesriigiti erinev, olenedes riigisisestest sisserännet käsitlevatest õigusnormidest, eelkõige nendest, mis lubavad isiku välja saata keeluga riiki siseneda määramata aja jooksul. Niisugune tulemus oleks vastuolus kõikide liidu kodanike õigusega liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.

85. Teiseks on oluline rõhutada, et nagu komisjon sõnaselgelt märkis, võib tõlgendus, mille kohaselt kohaldatakse liidu kodaniku ja tema pereliikmete suhtes erinevaid väljasaatmismenetlusi, kahjustada eesmärki, milleks on tagada pereelu kaitse ja hõlbustada liikumisvabaduse kasutamist.⁵⁷ Seega, kui kolmanda riigi kodaniku, kes on niisuguse liidu kodaniku abikaasa, kes enam oma vaba liikumise õigusi ei kasuta, võib välja saata välismaalasi käsitlevate riigisiseste õigusnormide alusel, mis näevad ette Iirimaa territooriumile sisenemise keelu määramata aja jooksul nagu käsitletava juhul, takistab see lõpuks tegelikult liidu kodanikul tulevikus Iirimaaale tagasi pöördumist koos oma abikaasaga juhul, kui ta peaks soovima kasutada oma õigust selles liikmesriigis vabalt liikuda.⁵⁸

86. Selles küsimuses on Euroopa Kohus juba meenutanud, et direktiivi 2004/38 põhjenduses 5 on märgitud, et selleks, „et kõikide liidu kodanike õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil saaks kasutada vabaduse ja väärikuse objektiivseid tingimusi täites, tuleks see õigus anda ka nende pereliikmetele, sõltumata nende kodakondsusest“.⁵⁹ Minu arvates on mõistlik asuda seisukohale, et neid „vabaduse ja väärikuse objektiivseid tingimusi“ tuleb laiendada liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumisvabaduse kasutamise kogu elutsüklile alates nende vastuvõtvasse

55 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus (C-127/08, EU:C:2008:449).

56 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Metock jt* (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 63). Vt ka 8. novembri 2012. aasta kohtuotsus *Iida* (C-40/11, EU:C:2012:691, punktid 63 ja 68), 12. märtsi 2014. aasta kohtuotsus *O. ja B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 45), 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 73) ning 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 48).

57 Täpsustuste kohaselt, mille komisjon kohtuistungil Euroopa Kohtus esitas, tehakse niisugusel juhul liidu kodaniku suhtes väljasaatmisotsus Iirimaa õigusnormide alusel, millega on võetud üle direktiiv 2004/38, samal ajal, et kui kolmanda riigi kodanikust abikaasa suhtes tehakse väljasaatmisotsus keeluga siseneda Iirimaa territooriumile määramata aja jooksul riigisiseste välismaalasi käsitlevate õigusnormide alusel – mis on selle direktiivi artikli 15 lõike 3 järgi sõnaselgelt keelatud.

58 Vastavalt ETL artikli 21 lõikele 1 „[on ilgal liidu kodanikul [...] õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti“.

59 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus *Metock jt* (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 83) ja 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus *McCarthy jt* (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 33).

liikmesriiki saabumisest kuni sealt lahkumiseni. Lisaks on põhjenduses 25 konkreetselt märgitud, et menetluslikke tagatise tuleks samuti üksikasjalikult täpsustada, et *tagada liidu kodanike ja nende pereliikmete* õiguste kaitse kõrge tase juhul, kui neile ei anta luba teise liikmesriiki siseneda või seal elada.

87. Kolmandaks tuleb märkida, et seisukoht, mille ma esitasin käesoleva ettepaneku punktides 68–80 ja mille kohaselt kuulub N. Chenchooliah seoses väljasaatmisega edasi direktiivi 2004/38, eelkõige selle artikli 15 kohaldamisalasse, on kooskõlas vajadusega mitte tõlgendada direktiivi 2004/38 kitsendavalt ja mitte võtta sellelt selle kasulikku mõju.⁶⁰

88. Seega olen eelnevate kaalutluste põhjal arvamusel, et kuna riigis elamise õiguse lõpetamine või lõppemine on osa liikumisvabaduse kasutamise lõppemisest, kuulub liidu kodaniku abikaasast kolmanda riigi kodaniku vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt väljasaatmine edasi direktiivi 2004/38 ja eelkõige selle artikli 15 kohaldamisalasse, kui see liidu kodanik ei kasuta enam oma liikumisvabadust vastuvõtva liikmesriigi territooriumil ja pöördub tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on.

2. Piirangud ja menetluslikud tagatised, mida kohaldatakse liidu kodanike ja nende kolmanda riigi kodanikust pereliikmete suhtes sel põhjendusel, et nende riigis elamise õigus on lõppenud

89. Direktiivis 2004/38 on nähtud ette piirangud ja menetluslikud tagatised, mida kohaldatakse liidu kodanike ja nende pereliikmete väljasaatmise suhtes. Täpsemalt on selles direktiivis tehtud vahet *kahe eraldi regulatsiooni* vahel põhjuste põhjal, mis väljasaatmist õigustavad. Nii võivad väljasaatmist õigustada kas avaliku korra või julgeoleku või tervishoiu huvid (VI peatükk) või siis *muud põhjused* (artikkel 15), eelkõige asjaolu, et soodustatud isiku puhul direktiivi 2004/38 tähenduses ei ole enam täidetud direktiivis ette nähtud riigis elamise tingimused.

90. Ehkki ma ole nõus ministriga, et põhjendused, millega N. Chenchooliahi väljasaatmist põhjendati, ei ole direktiivis 2004/38 ette nähtud avaliku korra või julgeoleku või tervishoiu huvid, on minu meelest allpool esitatud põhjustel mõeldamatu, et N. Chenchooliahi olukord ei kuulu selle direktiivi artikli 15 kohaldamisalasse.

a. Direktiivi 2004/38 VI peatüki kohaldamisala

91. Minister ja seisukohti esitanud valitsused väidavad, et niisuguses olukorras nagu N. Chenchooliahi olukord põhikohtuasjas ei reguleeri väljasaatmisotsust mitte direktiivi 2004/38 VI peatüki sätteid, vaid riigisiseseid välismaalasi käsitlevad õigusnormid (väljasaatmisotsus).⁶¹

92. Seevastu N. Chenchooliah väidab, et väljasaatmisotsus tema suhtes tuleb teha direktiivi 2004/38 VI peatüki, eelkõige selle direktiivi artiklite 27 ja 28 alusel ja sellega kehtestatud nõudeid järgides.

93. Esiteks tuleb enne, kui analüüsida, mis tasemel kaitse väljasaatmise vastu on tagatud niisugusele liidu kodaniku abikaasast kolmanda riigi kodanikule nagu N. Chenchooliah, meenutada, et direktiivi 2004/38 VI peatüki pealkirjast ilmneb, et selles peatükis paiknevad õigusnormid, eelkõige artikkel 27, hõlmavad riiki sisenemise ja seal elamise õiguse piirangut, mis on kehtestatud avaliku korra või julgeoleku või tervishoiu huvides.

60 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punkt 43), 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84) ning 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 32).

61 Vt käesoleva ettepaneku punkt 32. Tuleb meenutada, et 1999. aasta sisserändeseaduse artikli 3 alusel tehtud väljasaatmisotsusega kaasneb – nagu ilmneb eelotsusetaotluses kirjeldatud õiguslikust raamistikust – keeld siseneda määramata aja jooksul Iirimaa territooriumile.

94. On ilmne, et põhjendused, millega N. Chenchooliahi väljasaatmist õigustati, ei ole direktiivi 2004/38 VI peatükis silmas peetud avaliku korra või julgeoleku või tervishoiu huvid.⁶² Nagu minister oma kirjalikes seisukohtades märkis ja kohtuistungil kinnitas, saadetakse ta välja seetõttu, et tema liidu kodanikust abikaasa ei kasuta pärast naasmist Portugali enam oma õigust Irimaal vabalt liikuda. Minister märkis ka, et niisugune väljasaatmisotsus nagu otsuse projekt, mille eesmärk on N. Chenchooliah välja saata, on sisserände kontrollimise meede, mis võetakse majanduslikel eesmärkidel.

95. Teiseks tundub mulle vajalik tulla tagasi kohtuotsuse Metock jt⁶³ juurde, viidates selle punktidele 94 ja 95. Meenutan, et Euroopa Kohus leidis selle kohtuotsuse punktis 94, et „[k]ui kohaldada direktiivi 2004/38 üksnes liidu kodaniku pereliikmetele, kes on liidu kodanikuga „kaasas“ või „ühinevad“ temaga, tähendaks see liidu kodaniku pereliikmete sisenemis- ja elamisõiguse piiramist liikmesriigiga, kus liidu kodanik elab“. Selle kohtuotsuse punktis 95 täpsustas Euroopa Kohus siiski, et „[s]ellest hetkest, kui liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliige tugineb direktiivist 2004/38 tulenevale sisenemis- ja elamisõigusele vastuvõtvast liikmesriigis, saab viimane seda õigust piirata vaid kõnealuse direktiivi artikleid 27 ja 35 järgides“.⁶⁴ Minu arvates ei saa seda täpsustust hinnata eraldi faktilisest raamistikust, millest lähtudes see kohtuotsus tehti ja milles asjaomased liidu kodanikud *olid asunud elama vastuvõtvasse liikmesriiki ja elasid seal koos oma kolmanda riigi kodanikust abikaasadega*. Seega tuleb Euroopa Kohtu sellist täpsustust mõista nii, et kui ja niisugusel määral nagu kolmanda riigi kodanik, kes on oma liikumisvabadust kasutava liikmesriigi kodaniku abikaasa, elab selle liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis ning seejärel kaotab oma tuletatud riiki sisenemise ja seal elamise õiguse, mis tal direktiivi 2004/38 alusel on, saab neid õigusi piirata ainult nii, et järgitakse eelkõige selle direktiivi artikleid 27 ja 35.

96. Käesoleva juhtumi suhtes kohaldatuna tähendab see, et kuna N. Chenchooliahi abikaasa pöördus tagasi Portugali ja paar ei ela enam koos vastuvõtvast liikmesriigis, ei ole N. Chenchooliahil enam direktiivi 2004/38 artiklites 27 ja 28 ette nähtud kaitset väljasaatmise vastu.

97. Sellest järeldub, et N. Chenchooliahi olukord ei kuulu põhimõtteliselt direktiivi 2004/38 VI peatüki kohaldamisalasse.⁶⁵ Nagu ma käesoleva ettepaneku punktides 72–74 aga näitasin, ei tähenda see siiski, et N. Chenchooliah ei kuulu selle direktiivi ja eelkõige selle artikli 15 kohaldamisalasse – säte, mis reguleerib menetluslikke tagatisi seoses nende liidu kodanike ja nende pereliikmete väljasaatmisega, kes elasid *minevikus* vastuvõtvast liikmesriigis kui „soodustatud isikud“ selle direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses.

b. Direktiivi 2004/38 artikli 15 tõlgendamine

98. Vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 15 lõikele 1 „[kohaldatakse a]rtiklitega 30 ja 31 ette nähtud menetlusi [...] analoogia alusel *kõikide otsuste* suhtes, mis piiravad liidu kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumist muudel põhjustel kui avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides“.⁶⁶

62 Nagu märkis Irimaa minister eelotsusetaotluse esitanud kohtus ja nende kirjalikes seisukohtades, on ilmne, et direktiivi 2004/38 artikli 27 alusel ei saa N. Chenchooliahi väljasaatmise otsust faktiliselt teha, sest vastavalt sellele õigusnormile on selleks vaja tõendada, et kõnesolev isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või julgeolekule – nagu see käsitletaval juhul ilmselgelt ei ole.

63 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus (C-127/08, EU:C:2008:449).

64 Tuleb märkida, et High Court (kõrge kohus) tugines just kohtuotsuse Metock jt sellele punktile, kui asus oma 29. aprilli 2014. aasta kohtuotsuse Igunma vs. Governor of Wheatfield Prison and others [(2014) IEHC 218] punktis 30 – millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab – seisukohale, et pr Igunma kuulub direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 kohaldamisalasse, sest ta abiellus liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis, kus see liidu kodanik kasutas oma liikumisvabadust, ja kuulub ikka veel selle sätte kohaldamisalasse, kuigi talle keelduti elamisloa andmisest õiguspäraselt.

65 V.a mis puudutab selle direktiivi artikleid 30 ja 31, nagu ma allpool selgitan.

66 Kohtujuristi kursiiv.

99. Esiteks ilmneb direktiivi 2004/38 artikli 15 lõike 1 puhtalt sõnasõnalisest tõlgendusest, et menetluslikke tagatisi, millele on selles lõikes viidatud (artiklid 30 ja 31), kohaldatakse „analoogia alusel kõikide otsuste suhtes, mis piiravad liidu kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumist“. See tähendab, et seda õigusnormi kohaldatakse *kõikide väljasaatmisotsuste suhtes*, mis piiravad mitte üksnes liidu kodaniku, vaid ka tema pereliikmete liikumisvabadust. Selle sätte lugemisel võib ka märgata, et see ei hõlma otsuseid, mis tehakse avaliku korra või julgeoleku või tervishoiu huvides, vaid ainult otsuseid, mis tehakse „*muudel põhjustel*“. Järelikult tuleb asuda seisukohale, et direktiivi 2004/38 artikli 15 lõikes 1 viidatud „muud põhjused“ puudutavad eelkõige olukorda, kus tuletatud elamise õigus vastuvõtvast liikmesriigis kaotatakse liidu kodaniku tagasipöördumise tõttu liikmesriiki, mille kodanik ta on – olukord, mida käsitletakse põhikohtuasjas.

100. Teiseks, kui võtta arvesse sätteid, mis direktiivi 2004/38 artiklit 15 ümbritsevad, tuleb meenutada, et see artikkel paikneb direktiivi III peatükis „Elamisõigus“. See peatükk puudutab konkreetselt kuni kolmekuulist elamisõigust (artikkel 6), üle kolmekuulist elamisõigust (artikkel 7) ning esiteks pereliikmete elamisõiguse säilitamist liidu kodaniku surma või lahkumise korral (artikkel 12), abielulahutuse, abielu kehtetuks tunnistamise või registreeritud kooselu lõpetamise korral (artikkel 13), teiseks *artiklites* 6, 7, 12 ja 13 ette nähtud elamisõiguse säilitamist, tingimusel et nende õiguste omanikud vastavad nendes artiklites sätestatud tingimustele (artikkel 14). Seda arvestades hõlmab direktiivi 2004/38 artikkel 15 – nagu komisjon õigesti märkis – olukordi, kus liidu kodanike ja tema pereliikmete puhul, kes on temaga kaasas või ühinevad temaga, ei ole enam täidetud selles direktiivis sätestatud riigis elamise tingimused (artiklid 6, 7, 12, 13 või 14) ning järelikult kaotavad nad eraldiseisva või tuletatud elamisõiguse.⁶⁷ Käesoleval juhul on selge, et N. Chenchooliah elas Iirimaa niisuguse liidu kodaniku abikaasana, kes kasutas selles liikmesriigis liikumisvabadust, ja elas seal direktiivi 2004/38 artikli 6 lõikes 2 ette nähtud alla kolmekuulise tuletatud elamisõiguse alusel – õigus, mille ta kaotas seeläbi, et tema abikaasa pöördus Portugali tagasi.

101. Kontekstis analüüsituna tuleb direktiivi 2004/38 artiklit 15 seega tõlgendada nii, et see puudutab liidu kodanikku ja tema kolmanda riigi kodanikust pereliikmeid niisuguses olukorras, nagu on N. Chenchooliah. Ainult niisugune tõlgendus võib tagada selle direktiivi eesmärkide saavutamise.

102. Eelnevat järeldust kinnitab direktiivi 2004/38 eesmärgi analüüs.

103. Selles küsimuses tuleb kõigepealt meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud tõlgendusest ilmneb, et liidu seadusandja on tunnustanud liikmesriikide kodanike perekonnaelu kaitse tagamise tähtsust, et kõrvaldada takistused EL toimimise lepinguga tagatud põhivabaduste kasutamisel.⁶⁸ Nagu ma käesoleva ettepaneku punktides 85 ja 86 märkisin, tooks see, kui direktiivi 2004/38 artiklit 15 ei kohaldata kolmanda riigi kodanikust pereliikmete suhtes – mis on minu arvates mõeldamatu –, kaasa selle, et abielupaar võidakse vastuvõtvast liikmesriigist välja saata erinevate õiguslike regulatsioonide põhjal, mis kahjustaks eesmärki tagada pereelu kaitse ja hõlbustada liikumisvabaduse kasutamist. Käesoleval juhul on nii, et kui N. Chenchooliah saadetakse välja konkreetselt 1999. aasta sisserändeseaduse artikli 3 lõike 1 alusel, kohaldataks tema suhtes keeldu siseneda Iirimaa territooriumile. Kuigi selle seaduse artiklis 3.11 on – nagu minister oma kirjalikes seisukohtades märkis – ette nähtud, et isik, kelle suhtes tehakse selle sätte alusel väljasaatmisotsus, võib paluda ministrilt, et see otsus muudetakse ära või tühistatakse, kinnitab minister kohtuistungil, et see õigus on siiski *kaalutusõigus*.

⁶⁷ Mis puudutab direktiivi 2004/38 artikli 3 lõike 1 ja artiklite 12–15 suhet, siis artiklit 15 kohaldatakse – nagu ma äsja rõhutasin – kõikide juhtumite suhtes, mil liidu kodaniku või tema pereliikmete puhul ei ole täidetud selle direktiivi artiklites 6, 7 ja 12–14 ette nähtud tingimused. Seega on oluline rõhutada, et direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 2 on nähtud ette, et „[l]õikes 1 ette nähtud 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“ (kohtujuristi kursiiv). See viide „pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga“, on ka selle direktiivi artikli 3 lõikes 1. On niisiis selge, et direktiivi 2004/38 artiklit 15 kohaldatakse ka liidu kodaniku pereliikmete suhtes, kes on kolmanda riigi kodanikud.

⁶⁸ 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

104. Seejärel tuleb meenutada, et vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 15 lõikele 3 ei tohi vastuvõttev liikmesriik lisada selle direktiivi artikli 15 lõikes 1 silmas peetud väljasaatmisotsusele riigi territooriumile sisenemise keeldu. On niisiis ilmne, et see, kui vastuvõttev liikmesriik teeb riigisiseste välismaalasi käsitlevate õigusnormide alusel väljasaatmisotsuse, millega kaasneb riigi territooriumile sisenemise keeld, kujutab endast igal juhul direktiivi 2004/38 artikli 15 lõikes 3 sätestatud nõuete rikkumist. Lisaks takistaks niisugune meede tegelikult sellel liidu kodanikul tulevikus Iirimaaale tagasi pöördumist koos oma kolmanda riigi kodanikust abikaasaga juhul, kui ta peaks soovima kasutada oma liikumisvabadust selles liikmesriigis.

105. Lõpuks tooks direktiivi 2004/38 artikli 15 kohaldamata jätmine niisuguste olukordade suhtes nagu põhikohtuasjas käsitletav kaasa selle, et sättelt võetakse üks osa selle sisust ja see kaotab oma kasuliku mõju.

106. Kõikidel nendel põhjustel olen arvamusel, et direktiivi 2004/38 artikleid 15, 30 ja 31 tuleb tõlgendada nii, et neid kohaldatakse niisuguse liidu kodaniku abikaasast kolmanda riigi kodaniku suhtes nagu põhikohtuasja kaebaja.

V. Ettepanek

107. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Courti (kõrge kohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

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 (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrusega (EL) nr 492/2011), artikleid 15, 30 ja 31 tuleb tõlgendada nii, et need on kohaldatavad kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise otsuse suhtes, mis on tehtud põhjendusel, et tal ei ole selle direktiivi alusel enam riigis elamise õigust olukorras, kus see kodanik abiellus liidu kodanikuga ajal, kui viimane kasutas oma liikumisvabadust, minnes selle direktiivi artikli 6 lõike 1 alusel teise liikmesriiki ja elades selles liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, kuid pöördus seejärel tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on.