



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 21. oktoobril 2021¹

Kohtuasi C-432/20

ZK

menetluses osales:

Landeshauptmann von Wien

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus, Austria))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Sisserändepoliitika – Direktiiv 2003/109/EÜ – Artikli 9 lõike 1 punkt c – Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kaotamine – Äraolek liidu territooriumilt 12 järjestikuse kuu jooksul – Selle äraolekuperioodi katkestamine – Ebakorrapärased lühikese kestusega viibimised liidu territooriumil

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas, mille ese on ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus, esitab Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus, Austria) Euroopa Kohtule kolm eelotsuse küsimust, milles palutakse tõlgendada nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta² (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiviga 2011/51/EL³; edaspidi „direktiiv 2003/109“) artikli 9 lõike 1 punkti c.

2. See eelotsusetaotlus esitati vaidluse raames, mille pooled on Kasahstani kodanik ZK ja Landeshauptmann von Wien (Viini liidumaa valitsusjuht, Austria) ning mis puudutab viimase keeldumist pikendada ZK puhul tema pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku staatust. Rahuldumata jätmise otsust põhjendati sellega, et ajavahemikul 2013. aasta augustist 2018. aasta augustini oli ZK igal aastal ainult mõned päevad Euroopa Liidus elanud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et käsitletava juhtumi suhtes kohaldatavad Austria õigusaktid, milles on ette nähtud, et lühiajalistest ja katkestustega viibimistest liidus ei piisa, et takistada selle õigusliku staatuse kaotust liidu territooriumilt enam kui 12 kuu vältel äraoleku tõttu, ei ole kooskõlas direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punktiga c. Selle sätte kohaselt kaotab kolmanda riigi kodanik pikaajalise elaniku staatuse õiguse, kui „isiku äraolek [liidu] territooriumilt kestab 12 järjestikust kuud“. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul lähevad eespool nimetatud Austria õigusaktid kaugemale, kui on nõutud või lubatud liidu õiguses.

¹ Algkeel: prantsuse.

² ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272.

³ ELT 2011, L 132, lk 1.

3. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse võtta seisukoht õiguslikus küsimuses, mida ei ole varem ette tulnud ja milleks on tingimused, mis on direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punktiga c kehtestatud selleks, et liikmesriigi ametiasutused võiksid tühistada pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku staatuse. Konkreetsemalt peab Euroopa Kohus täpsustama, missugused on liidu territooriumil viibimise kestuse ja staatuse suhtes kehtivad nõuded, millele iga kolmanda riigi kodanik peab vastama, et talle võiks jääda õiguslik staatus, mille direktiiv 2003/109 talle annab. Vastus, mille Euroopa Kohus nendele eelotsuse küsimustele annab, võib avaldada mõju kolmandate riikide kodanike vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevasse alasse lõimumisele, mis on liidu aluslepingute eesmärk.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Direktiivi 2003/109 põhjendustes 2, 4, 6, 10 ja 12 on märgitud:

„(2) Oma erakorralisel istungil Tampere 15. ja 16. oktoobril 1999 teatas Euroopa Ülemkogu, et kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale ning et isikule, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisluba, tuleks selles liikmesriigis anda kogum ühtseid õigusi, mis on võimalikult lähedased EL kodanike õigustele.

[...]

(4) Liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon edendab oluliselt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk.

[...]

(6) Pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumiks peaks olema liikmesriigi territooriumil elamise kestus. Elamine peaks olema seaduslik ja pidev, et isik võiks näidata, et ta on riigiga püsivad sidemed loonud. Tuleks ette näha teatud paindlikkus, et saaks arvesse võtta olukordi, kus isik peab ajutiselt riigist lahkuma.

[...]

(10) Tuleks ette näha eeskirjade kogum, mis reguleerib pikaajalise elaniku staatuse taotluse läbivaatamise korda. See kord peaks olema tõhus ja juhitav, võttes arvesse liikmesriikide haldusasutuste tavalist töökoormust, ning samuti läbipaistev ja õiglane, et asjaomastel isikutel oleks vajalik õiguskindlus. See kord ei tohiks kujuneda vahendiks, millega takistada elamise õiguse kasutamist.

[...]

(12) Selleks et pikaajalised elanikud saaksid tõhusalt integreeruda ühiskonda, kus nad elavad, tuleb pikaajalisi elanikke kohelda võrdselt liikmesriigi kodanikega paljudes majanduslikes ja sotsiaalsetes küsimustes käesolevas direktiivis määratletud asjaomastel tingimustel.“

5. Selle direktiivi artiklis 1 „Objekt“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis määratletakse:

- a) tingimused, mille kohaselt liikmesriik võib tema territooriumil seaduslikult elavale kolmanda riigi kodanikule anda pikaajalise elaniku staatuse või selle staatuse tühistada, ja selle staatusega kaasnevad õigused; ning
- b) seda staatust omavate kolmandate riikide kodanike elamise tingimused muudes liikmesriikides kui see, kus talle pikaajalise elaniku staatus anti.“

6. Selle direktiivi artiklis 4 „Elamise kestus“ on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid annavad pikaajalise elaniku staatuse kolmanda riigi kodanikele, kes on nende territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne asjaomase taotluse esitamist.

[...]

3. Äraolekuajad asjaomase liikmesriigi territooriumilt ei katkesta lõikes 1 osutatud perioodi ning neid võetakse selle arvutamisel arvesse tingimusel, et nende kestus on vähem kui kuus järjestikust kuud ja need kokku ei ületa kümnet kuud lõikes 1 osutatud perioodi jooksul.

[...]“.

7. Direktiivi 2003/109 artiklis 8 „Pikaajalise elaniku EL elamisluba“ on sätestatud:

„1. Pikaajalise elaniku [staatus] on alaline, kui artiklis 9 ei ole ette nähtud teisiti.

2. Liikmesriigid annavad pikaajalistele elanikele pikaajalise elaniku EL elamisloa. Elamisluba kehtib vähemalt viis aastat; see on vajaduse korral taotluse alusel automaatselt pikendatav.

[...]“ [täpsustatud sõnastus]

8. Sama direktiivi artiklis 9 „Staatuse tühistamine või kaotamine“ on ette nähtud:

„1. Pikaajalisel elanikul ei ole enam õigust pikaajalise elaniku staatusele järgmistel juhtudel:

[...]

c) isiku äraolek [liidu] territooriumilt kestab 12 järjestikust kuud.

2. Erandina lõike 1 punktist c võivad liikmesriigid ette näha, et 12 järjestikust kuud ületav äraolek või teatud konkreetsetel või erakorralistel asjaoludel toimuv äraolek ei põhjusta staatuse tühistamist või kaotamist.

[...]

5. Seoses lõike 1 punktis c ja lõikes 4 osutatud juhtudega näeb staatuse andnud liikmesriik ette lihtsustatud korra pikaajalise elaniku staatuse tagasisaamiseks. [...]“.

9. Selle direktiivi artiklis 11 „Võrdne kohtlemine“ on ette nähtud:

„1. Pikaajalisi elanikke tuleb kohelda võrdselt kodanikega järgmistes valdkondades:

[...]

b) haridus ja kutseõpe, sh siseriikliku õiguse kohaselt antavad õppetoetused;

[...]

d) sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi ja sotsiaalkaitse nagu see on määratletud siseriiklikus õiguses;

e) maksusoodustused;

f) juurdepääs üldsusele kättesaadavatele kaupadele ja teenustele, sh elamispinna hankimise kord;

g) ühinemisvabadus ning õigus liituda töötajate või tööandjate organisatsioonidega või kutseühinguga, sh sellistest organisatsioonidest saadavad eelised, ilma et see piiraks avalikku korda või julgeolekut käsitlevaid siseriiklikke sätteid;

[...]

2. Seoses lõike 1 punktidega b, d, e, f ja g võib asjaomane liikmesriik piirduda võrdsel kohtlemisel nende juhtudega, kus pikaajalise elaniku või tema pereliikmete, kellele isik taotleb soodustusi, alaline või tavaline elukoht asub asjaomase liikmesriigi territooriumil.

[...]“.

B. Austria õigus

10. Riigisisese õiguse asjakohased sätted võib leida Austria riiki elama asumise ja seal elamise seadusest (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz⁴, edaspidi „NAG“).

11. NAG § 2 lõige 7 on sõnastatud järgmiselt:

„Lühiajalised Austrias ja välisriigis viibimised, eelkõige külastuse eesmärgil, ei katkesta õigust andvat või lõpetavat viibimise või elamise kestust. [...]“.

12. NAG §-s 20 „Elamislubade kehtivusaeg“ on ette nähtud:

„[...]“

(3) Elamisloa „Daueraufenthalt – EU“ (§ 45) omajal on Austrias – olenemata sellele elamisloale vastava dokumendi kehtivusajast – alaline elamisõigus. See dokument väljastatakse viieks aastaks, ning juhul kui ei tule kohaldada 2005. aasta välismaalaste politseikontrolli seaduse (Fremdenpolizeigesetz 2005) kohaseid meetmeid, pikendatakse seda erandina §-st 24 taotluse alusel ka pärast tähtaja möödumist.

⁴ BGBl. I, 100/2005

(4) Lõike 3 kohane elamisluba lõpeb, kui välismaalane viibib väljaspool [Euroopa Majanduspiirkonna (EMP)] territooriumi pikemalt kui 12 järjestikust kuud. Erikaalutlustel, nagu raske haiguse korral, sotsiaalse kohustuse täitmisel või üldise kaitseväeteenistuse või tsiviilteenistusega sarnase teenistuse läbimise korral, võib välismaalane viibida väljaspool EMP territooriumi kuni 24 kuu jooksul, kui ta on pädevat ametiasutust sellest enne teavitanud. Kui välismaalasel on õigustatud huvi, peab ametiasutus taotluse korral tuvastama, et elamisluba ei ole lõppenud. EMP territooriumil viibimist peab tõendama välismaalane.

[...]“.

III. Vaidluse aluseks olevad asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

13. Kasahstani kodanik ZK esitas 6. septembril 2018 oma pikaajalise elaniku elamisloa pikendamise taotluse. Viini liidumaa valitsusjuht jättis selle taotluse 9. juuli 2019. aasta otsusega rahuldamata.

14. ZK esitas 12. augustil 2019 selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kuigi ZK ei viibinud ajavahemikul 2013. aasta augustist kuni 2018. aasta augustini (ja ka pärast seda) kordagi 12 järjestikuse kuu jooksul või pikemalt väljaspool liidu territooriumi, on teada, et tema liidu territooriumil viibimised kestsid sellel ajavahemikul ainult mõne päeva aastas. Vastustajast haldusasutus keeldus selle viimase asjaolu tõttu kaebaja elamisluba pikendamast.

16. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et kaebaja esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtus Euroopa Komisjoni seadusliku rände alase ekspertgrupi õigusliku analüüsi, milles on leitud, et direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punktis c ette nähtud liidu territooriumilt äraoleku tingimust tuleb tõlgendada kitsalt nii, et pikaajalise elaniku staatuse kaotamise selle sätte kohaselt toob endaga kaasa ainult füüsiline äraolek liidu territooriumilt 12 järjestikuse kuu jooksul. Selle analüüsi kohaselt ei ole seejuures oluline asjaolu, kas pikaajaline elanik elas asjakohasel perioodil ka tegelikult liidu territooriumil või kas seal oli tema tavaline elukoht.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et niisugune analüüs, millega ta kaldub nõustuma, kinnitab kaebaja argumente. Kui järgida seda arvamust, piisaks isegi lühiajalistest – või nagu käsitletaval juhul mõnepäevastest – liidu territooriumil viibimistest, et välistada direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c kohaldamine, ning kaebajale jääks seega pikaajalise elaniku staatus alles.

18. Selles olukorras otsustas Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2003/109] artikli 9 lõike 1 punkti c tuleb tõlgendada nii, et pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku iga ükskõik kui lühike füüsiline viibimine [liidu] territooriumil 12 järjestikuse kuu jooksul välistab pikaajalise elaniku staatuse kaotamise selle sätte kohaselt?

2. Juhul, kui Euroopa Kohus vastab esimesele küsimusele eitavalt, siis millistele kvalitatiivsetele ja/või kvantitatiivsetele nõuetele peavad [liidu] territooriumil 12 järjestikuse kuu jooksul viibimised vastama, et välistada pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku staatuse kaotamine? Kas [liidu] territooriumil 12 järjestikuse kuu jooksul viibimised välistavad pikaajalise elaniku staatuse kaotamise üksnes siis, kui sel perioodil oli asjaomase kolmanda riigi kodaniku tavaline elukoht või tema huvide peamine kese [liidu] territooriumil?
3. Kas liikmesriigi õiguskorras kehtivad sätted, mis näevad ette pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku staatuse kaotamise, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik on küll 12 järjestikuse kuu jooksul [liidu] territooriumil viibinud, kuid seal ei olnud tema tavaline elukoht ega tema huvide peamine kese, on kooskõlas direktiivi 2003/109/EÜ artikli 9 lõike 1 punktiga c?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

19. Eelotsusetaotlus, mis kannab 28. augusti 2020. aasta kuupäeva, saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 14. septembril 2020.
20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus Euroopa Kohtul kohaldada eelotsusetaotluse suhtes Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 lõike 1 alusel kiirmenetlust.
21. Euroopa Kohtu 28. septembri 2020. aasta otsusega jäeti see taotlus pärast kohtujuristi ärakuulamist rahuldamata.
22. Austria valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23 kindlaks määratud tähtaja jooksul.
23. Kohtuistungil, mis toimus 15. juulil 2021, esitasid seisukohad Austria valitsuse ja komisjoni esindajad.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

24. Kolmandate riikide kodanikud rändavad Euroopa Liitu mitmesugustel põhjustel: majanduslikel ja perekondlikel põhjustel, selleks et õppida või saada rahvusvaheline kaitse. Mõned nendest isikutest jäävad liikmesriikide territooriumile paljudeks aastateks ning loovad asjaomase liikmesriigiga sidemed. Seepärast peetaksegi pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike lõimumist liikmesriikides otsustavaks teguriks ELL artiklis 3 seatud eesmärgi edendada liidu majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust poole liikumisel. Tuleb ka meenutada, et ELTL artikli 79 lõikes 1 on ette nähtud, et töötatakse välja ühine sisserändepoliitika, mille eesmärk on muu hulgas „tagada seaduslikult liikmesriikides viibivate kolmandate riikide kodanike [...] õiglase kohtlemine“.⁵

⁵ Iglésias Sánchez, S., „Free movement of third country national in the European Union? Main features, deficiencies and challenges of the new mobility rights in the area of freedom security and justice“, *European Law Journal*, 15. kd, nr 6, lk 798 ja 799; autor selgitab, et kolmandate riikide kodanike liikumisõiguse tunnustamisel lähtuti kahest põhjusest, mis on omavahel tihedalt seotud, nimelt ühiskonda lõimumise edendamine ja eesmärk meelitada ligi kvalifitseeritud töötajaid, konkureerides Ameerika Ühendriikide ja Kanadaga.

25. Üks esimesi õigusakte, mille liit sisserände alal vastu võttis, oli direktiiv 2003/109. Selle direktiivi eesmärk on anda püsivalt ja seaduslikult liidus elavatele kolmandate riikide kodanikele „Euroopa“ staatus. Nende lõimumise tagamiseks on selle direktiivi eesmärk lähendada nende isikute õigusi õigustele, mis on liidu kodanikel, eelkõige nii, et luuakse võrdne kohtlemine liidu kodanikega paljudes majanduse ja ühiskonnaelu valdkondades. Õigused, mida nende puhul tunnustatakse, on endiselt piiratumad võrreldes liidu kodanike õigustega,⁶ kuid hõlmavad siiski vaba liikumist käsitlevaid õigusnorme, pakkudes õigust viibida üle kolme kuu muude liikmesriikide territooriumil kui liikmesriik, mis andis neile pikaajalise elaniku staatuse. Lisaks võib pikaajalise elaniku staatuses isik saada tööd tingimusel, et tema töö ei ole seotud avaliku võimu teostamisega või töökohad ei ole mõeldud ainult riigi kodanikele, liidu kodanikele ja EMP kodanikele. Sotsiaalkaitse alal võivad liikmesriigid otsustada piirata pikaajaliste elanike juurdepääsu „põhiteenustele“.

26. Pikaajalise elaniku staatuse võivad saada ainult kolmandate riikide kodanikud, kes on elanud seaduslikult ja pidevalt liikmesriigi territooriumil viis aastat. Välistatud on selle andmine kõikide nende puhul, kelle elukohta võib pidada ajutiseks. Liikmesriikidele jääb ulatuslik kaalutusruum nende tingimuste hindamisel, mis peavad pikaajalise elaniku staatuse saamiseks täidetud olema.⁷ Stabiilse korrapärase ja piisava sissetuleku ning ravikindlustuse olemasolu tingimusele, mida nõutakse ka liidu kodanikelt, kes elavad teises liikmesriigis, lisandub üks fakultatiivne tingimus, mis puudutab „lõimumistingimusi“ ja võimaldab piirata pikaajalise elaniku staatuse saamist. Kõikides liikmesriikides on peamine lõimumistingimus liikmesriigi keele piisava oskuse tõendamine, kuigi nõutav keeleoskuse tase on erinev.

27. Liidu seadusandja taotleb kolmandate riikide kodanike kestva lõimumise eesmärki pikaajalise elaniku staatuse *andmise* ja *tühistamise (kaotamise)* tingimuste ühtlustamisega. Käesolev kohtuasi erineb aga teistest kohtuasjadest, mida Euroopa Kohus on juba arutanud, selle poolest, et puudutab pigem teisenä nimetatud aspekti, st selle staatuse liidu territooriumilt pideva äraoleku tõttu direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c kohaselt tühistamise (või kaotamise) tingimuste tõlgendamist. Ehkki sellest õigusnormist ilmneb, et kolmanda riigi kodanik kaotab pikaajalise elaniku staatuse, kui tema äraolek liidu territooriumilt kestab 12 järjestikust kuud, ei ole selles täpsustatud, kuidas käsitada juhuslikke ja lühiajalisi viibimisi, eelkõige juhul, kui need võivad takistada selle õigusliku tagajärje realiseerumist.

B. Eelotsuse küsimuste analüüs

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma kolme küsimusega – mida tuleb analüüsida koos – sisuliselt, missuguste kriteeriumide põhjal tuleb teha kindlaks, kas pikaajaline elanik „oli“ liidu territooriumilt „ära“ 12 järjestikuse kuu jooksul direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c tähenduses, sest niisugune äraolek toob põhimõtteliselt kaasa selle, et kaotatakse õigus pikaajalise elaniku staatusele. Ta küsib konkreetselt, kas igasugune viibimine liidu territooriumil nimetatud ajavahemiku jooksul – ükskõik kui lühike see on – võib selle äraoleku katkestada ja välistada seega kõnesoleva staatuse kaotuse, või peab asjaomase isiku tavaline elukoht või huvide kese olema selle ajavahemiku jooksul liidu territooriumil.

⁶ Halleskov, L., „The Long-Term Residents Directive: a fulfillment of the Tampere objective of near-equality“, *European Journal of Migration and Law*, 7. kd, nr 2, 2005, lk 200.

⁷ Balleix, C., *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, 2013, lk 218.

1. Erinevate tõlgendamismeetodite kasutamine

29. Kuna direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punktis c ei ole ühtegi viidet riigisisesele õigusele, tuleb lähtuda eeldusest, et mõiste „äraolek“ kujutab endast liidu õiguse autonoomset mõistet, mida tuleb tõlgendada ühetaoliselt, võttes arvesse selle sätte sõnastust ja eesmärke, mida püütakse saavutada regulatsiooniga, mille osa see on, ning selle konteksti.⁸

a) Grammatiline tõlgendamine

30. Selle õigusnormi sõnastuse kohta tuleb märkida, et selle erinevad keeleversioonid on veidi erinevad.

31. Ühelt poolt on nimelt paljudes keeleversioonides⁹ mainitud „äraolekut“ liidu territooriumilt 12 järjestikuse kuu jooksul – mis võib tekitada mõtte, et selle äraoleku lõpetab lihtsalt füüsiline kohalolek. Teisalt on teistes keeleversioonides¹⁰ nimetatud asjaolu, et selle aja jooksul ei „viibita“ liidu territooriumil ning selle tegusõna kasutamine võib eeldada veidi „tõsisemat“ kohalolekut liidu territooriumil, välistamata siiski ainult mõnepäevaseid liidus viibimisi.

32. Mulle tundub sellegipoolest, et kui need kerged keelelised nüansid kõrvale jätta, ei võimalda direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkt c üksi mõiste „äraolek“ täpset ulatust üheselt mõistetavalt kindlaks teha. Selle sätte grammatilisest tõlgendusest ei ole võimalik teha mingit selget järeldust. Järelikult on vaja kasutada muid tõlgendamismeetodeid, mida on Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud.¹¹

b) Kontekstipõhine tõlgendus

1) Erandit üldreeglist, mille kohaselt on pikaajalistel elanikel eristaatus, tuleb tõlgendada kitsalt

33. Direktiivi 2003/109 artikli 9 kontekst annab mõned kasulikud juhised, mis aitavad selle sätte ulatust paremini mõista. Selle direktiivi artikli 8 lõikes 1 on sätestatud, et pikaajalise elaniku staatus on alaline, „kui artiklis 9 ei ole ette nähtud teisiti“. Kuna asjaolu, et see staatus on alaline, on „üldreegel“, näib sama direktiivi artikli 9 lõike 1 punkt c seega olevat „erand“ ja seda tuleb vastavalt Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud tõlgendamispõhimõttele *tõlgendada kitsalt*.¹²

34. On vaja ka meenutada, et direktiiviga 2003/109 on ette nähtud kolmandate riikide kodanike *subjektiivne õigus* saada pikaajalise elaniku elamisluba ja muud selle staatuse andmisega kaasnevad õigused, kui selleks ette nähtud tingimused on tõesti täidetud¹³ ning vastavaid menetlusi on

⁸ Vt selle kohta 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, punkt 42).

⁹ Vt näiteks bulgaariakeelne („отсъствие“), hispaaniakeelne („ausencia“), taanikeelne („fraværende“), eestikeelne („äraolek“), kreekaakeelne („απουσία“), ingliskeelne („absence“), prantsuskeelne („absence“), itaaliakeelne („assenza“), poolakeelne („nieobecność“) ja rootsikeelne („bortovaro“) versioon.

¹⁰ Vt näiteks saksakeelne („aufgehalten“) ja hollandikeelne („verblijven“) versioon. Selle artikli 9 lõike 2 – mis annab võimaluse teha erand selle lõikest 1 – nendes kahes keeleversioonis on kasutatud ka „äraolekule“ samaväärseid termineid, nimelt vastavalt termineid „Abwesenheit“ ja „afwezigheid“.

¹¹ Vt selle kohta Lenaerts, K., Gutiérrez-Fons, A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020.

¹² Vt selle kohta 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).

¹³ Vt 26. aprilli 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 68) ja kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, punktid 29 ja 35), milles kohtujurist leiab, et asjaomaseid õigusnorme tuleb tõlgendada nii, et liikmesriikidel on kohustus anda see staatus, kui asjakohased tingimused on täidetud.

järgitud.¹⁴ Nagu käesoleva ettepaneku sissejuhatuses juba märgitud,¹⁵ on pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused selle direktiiviga *ammendavalt ühtlustatud*. Nii on see ka selle staatuse tühistamise tingimustega, mida on nimetatud direktiivi 2003/109 artiklis 9.¹⁶ Järelikult ei tohi liikmesriigid kehtestada täiendavaid tingimusi¹⁷ või tõlgendada direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c laialt, ilma et nad rikuksid seejuures pikaajalise elaniku staatuse säilimist.

35. Selles küsimuses tuleb märkida, et omandatud õiguste kaitse tundub mulle hädavajalik, et mitte võtta soovitatavat toimet selle direktiivi artikli 4 lõikelt 1 ja artikli 8 lõikelt 1, mis annavad pikaajalistele elanikele õigusliku eristaatuse. Asjaolu, et liidu seadusandja lisas selle direktiivi artiklisse 10 – milles on muu hulgas ette nähtud kohustus põhjendada iga selle staatuse tühistamise otsust ning teha asjaomasele kolmanda riigi kodanikule teatavaks riigisisestes õigusaktides ette nähtud teavitamismenetlused ja tähtaeg, mille jooksul ta võib esitada vaide – ka menetluslikud tagatised, näitab, kui tähtsaks tuleb selle õigusliku staatuse kaitset pidada. Kõik need kaalutlused kõnelevad samuti selle sätte kitsa tõlgenduse kasuks.

2) Võrdse kohtlemise võimalikud piirangud ei mõjuta pikaajalise elaniku staatust

36. Direktiivi 2003/109 artikli 11 lõige 2 on orientiir, mis kinnitab seisukohta, et pikaajalise elaniku staatuse säilimiseks ei ole vaja, et tema elukoht oleks asjaomase liikmesriigi või liidu territooriumil. Esiteks on selle direktiivi artikli 11 lõikes 1 ette nähtud, et pikaajalisi elanikke tuleb kohelda võrdselt kodanikega paljudes valdkondades. Teiseks lubab selle direktiivi artikli 11 lõige 2 asjaomasel liikmesriigil piirduda kolmandate riikide kodanike võrdse kohtlemisel nende juhtudega, kus pikaajalise elaniku alaline või tavaline elukoht asub selle liikmesriigi territooriumil. Tuleb aga märkida, et pikaajalise elaniku staatus jääb neile alles hoolimata sellest võrdse kohtlemise piirangust.

37. See õigusnorm näitab selgelt, et tuleb eristada ühelt poolt eeliseid, mis kolmanda riigi kodanikul võivad olla seeläbi, et tema alaline või tavaline elukoht asub asjaomase liikmesriigi territooriumil, ning teisalt pikaajalise elaniku staatust, mis tal on. Asjaolul, et tal ei ole alalist või tavalist elukohta asjaomase liikmesriigi territooriumil, võib olla negatiivseid tagajärgi, mis puudutab direktiiviga 2003/109 tagatud hüvede ulatust ja riigisisest õigust, millega on see direktiiv üle võetud, kuid ei too tingimata kaasa selle õigusliku staatuse kaotust.

3) Pikaajalise elaniku staatuse säilimise tingimused on leebemad kui selle staatuse andmise tingimused

38. Direktiiv 2003/109 reguleerib sisuliselt kahte eri aspekti: pikaajalise elaniku staatuse saamist ja säilimist. Selle staatuse saamiseks peab kolmanda riigi kodanik tegema lõimumispingutusi. Viieaastase alalise elamise perioodi kindlaksmääramisega eeldab liidu seadusandja, et kolmanda riigi kodaniku lõimumine vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda on pärast selle ajavahemiku

¹⁴ Vt selle kohta 8. novembri 2012. aasta kohtuotsus Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punktid 45–48). Nagu märgib Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, 4. väljaanne, Oxford, 2016, lk 425, ei anta pikaajalise elaniku elamisluba automaatselt, vaid asjaomane isik peab selleks esitama liikmesriigi pädevale ametiasutusele vastava avalduse.

¹⁵ Vt käesoleva ettepaneku punkt 27.

¹⁶ Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, lk 473, punkt 1; autor märgib, et direktiiviga 2003/109 on ammendavalt ühtlustatud pikaajalise elaniku staatuse saamise ja tühistamise (või kaotamise) tingimused. Järelikult, kui kolmanda riigi kodanik on selle staatuse omandanud, on tal õigus selle säilimisele, isegi kui tema puhul ei ole direktiivi 2003/109 artiklites 5 ja 6 nimetatud tingimused enam hiljem täidetud. Ka selle staatuse tühistamine (või kaotus) on võimalik ainult juhul, kui selle direktiivi artiklis 9 nimetatud tingimused on täidetud.

¹⁷ Vt selle kohta Boelaert-Suominen, S., „Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back“, *Common Market Law Review*, 42. kd, nr 4, 2005, lk 1025.

möödumist tagatud. Nagu Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses Singh, „on seaduslikult ja pidevalt elamise viieaastane kestus see, mis näitab, et asjaomane isik on riigiga *püsivad sidemed* loonud ning elab selles riigis püsivalt“.¹⁸ Kui see lõimumiseesmärk on saavutatud, sest kolmanda riigi kodanik on loonud tiheda sideme vastuvõtva liikmesriigiga – mida õiguslikust seisukohast kinnitab pikaajalise elaniku staatuse andmine –, muutuvad selle staatuse säilimise tingimused leebemaks.

39. Tuleb nimelt märkida, et pikaajalise elaniku staatuse andmise ja säilimise tingimused lahknevad märkimisväärselt. Direktiivi 2003/109 artikli 4 lõikes 1 on nõutud selle staatuse andmiseks pidevat „elamist“ asjaomasel liikmesriigis viie aasta jooksul,¹⁹ samas kui selle staatuse tühistamine sõltub liidu territooriumilt „äraolekust“ 12 järjestikuse kuu jooksul, ilma et oleks täpsustatud, kus kolmanda riigi kodanik peab täpselt elama. Sellest järeldub, et pidev elamine liidu territooriumil ei ole enam hädavajalik pärast seda, kui on möödunud pikaajalise elaniku staatuse saamiseks vajalik viieaastane ajavahemik.

4) Tõlgendus, mille puhul võetakse arvesse laiemat konteksti

40. Kuna direktiivi 2003/109 eesmärk on lähendada nende kodanike õigusi õigustele, mis on liidu kodanikel, on võimalik tõlgendada direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c nii, et arvesse võetakse laiemat konteksti, st direktiivi 2004/38/EÜ²⁰ sätteid. Euroopa Kohtu praktika näitab, et selle direktiivi sätteid võib tõesti analüüsida, võrreldes neid direktiivi 2003/109 sätetega, mis võimaldab teha järeldusi, millest tõlgendamisel on abi, hoolimata teatavatest erinevustest, mis on seletatavad eelkõige nende konkreetsete õigusloome-eesmärkidega.²¹

41. Selles küsimuses tuleb tähelepanu juhtida direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 1 sätestatud õigusnormile, mis näeb ette, et liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad seal alalise elamisõiguse. See õigusnorm on *märkimisväärselt sarnane* direktiivi 2003/109 artikli 4 lõikega 1, sest selles viimases on kolmandate riikide kodanikelt nõutud elamist seaduslikult ja pidevalt viie järjestikuse aasta jooksul vastuvõtvas liikmesriigis, et saada pikaajalise elaniku staatus.

42. Nii on see ka õigusnormidega, mis reguleerivad elamisõiguse kaotamist. Direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 4 on ette nähtud, et kui alaline elamisõigus on omandatud, „kaotatakse see üksnes juhul, kui vastuvõtvas liikmesriigist *viibitakse eemal* kaks järjestikust aastat“ (kohtujuristi kursiiv). Selles küsimuses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Dias²², mis puudutas just direktiivi 2004/38 tõlgendamist, et seda, et liidu kodanik kaotab alalise elamisõiguse eemalviibimise tõttu enam kui kahe järjestikuse aasta jooksul vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt, õigustab asjaolu, „et nii pika eemalviibimise järel side vastuvõtva liikmesriigiga *nõrgeneb*“.

¹⁸ 18. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, punkt 46). Kohtujuristi kursiiv.

¹⁹ Vt selle kohta 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punkt 30), milles Euroopa Kohus märkis, et riigi territooriumil elamise tingimus on pikaajalise elaniku staatuse andmise vältimatu tingimus.

²⁰ 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).

²¹ 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus X (pikaajalised elanikud – stabiilne, korrapärane ja piisav sissetulek) (C-302/18, EU:C:2019:830, punkt 32 jj).

²² 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 59). Kohtujuristi kursiiv.

43. Direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkt c rajaneb samal loogikal selles mõttes, et tuleb eeldada, et kolmanda riigi kodaniku side liiduga, mille on tekitanud selle direktiivi artikli 4 lõikes 1 ette nähtud lõimumispingutus viie aasta jooksul, on „nõrgenenud“, kui see kodanik on viibinud eemal rohkem kui 12 järjestikuse kuu jooksul.

44. Selles kontekstis tuleb märkida, et komisjoni eelnevas ettepanekus, mille põhjal võeti vastu direktiiv 2003/109, oli algul ette nähtud äraolek kahe järjestikuse aasta jooksul.²³ Selle õigusnormi tekkelugu näitab seega esialgset kavatsust ühildada liidu kodanike alalist elamist ja kolmandate riikide alalist elamist reguleerivaid õigusnorme.

45. Võttes arvesse kõiki eespool nimetatud asjaolusid, tundub mulle, et Austria valitsuse tõlgenduse, mille kohaselt nõutakse, et kolmanda riigi kodanik „elaks“ tõesti edasi asjaomase liikmesriigi või liidu territooriumil, võib tagasi lükata.

c) Teleoloogiline tõlgendus

46. Kuna direktiivi 2003/109 eesmärk on – nagu ilmneb selle põhjendusest 4 – edendada liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike lõimumist majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamise huvides,²⁴ tuleb tagada, et pikaajalise elaniku õiguslik staatus antaks ainult neile, kes on õigustatud selle saama, st kõikidele nendele isikutele, kellel on piisavalt tihe ja tõeline side liidu ja selle liikmesriikidega – side, mille on tekitanud õnnestunud lõimumine seal viie aasta jooksul seaduslikult ja pidevalt elamise tulemusena.

47. Küll võib aga direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punktist c järeldada, et pikaajalise elaniku staatus tuleb tühistada, kui asjaomastel isikutel ei ole enam seda sidet vastuvõtva liikmesriigiga. Ei ole mingit õiguspärast põhjust, mis õigustaks pikaajalise elaniku õigusliku staatuses säilimist selle sideme „kadumisel“, sest enam ei saavutata direktiivi 2003/109 eesmärki. Kõiki neid kaalutlusi tuleb kõnesoleva sätte tõlgendamisel arvesse võtta.

48. Tõlgendamine käesoleva ettepaneku eelmistes punktides mainitud õigusloome-eesmärgist lähtudes toob kaasa selle, et direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c tuleb kohaldada nüanssirikkalt, võttes arvesse iga konkreetse juhtumi asjaolusid. Et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilikke tõlgendamisjuhiseid, pean vajalikuks selgitada mõne praktilise näite varal, kuidas teleoloogiline tõlgendus selle sätte kohaldamist mõjutab.

²³ Vt ettepaneku võtta vastu nõukogu direktiiv pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (KOM(2001) 127 (lõplik); EÜT 2001, C 240 E, lk 79) artikli 10 lõike 1 punkt a.

²⁴ Vt käesoleva ettepaneku punkt 24.

2. Tagajärjed direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c tõlgendamisele

a) Pikaajalise elaniku staatuse kohustuslik kaotamine pärast 12 järjestikuse kuu pikkuse ajavahemiku möödumist

49. Kohe alguses on vaja märkida, et äraolek 12 järjestikuse kuu jooksul toob *üldreeglina* kaasa pikaajalise elaniku staatuse kaotamise, nagu on ette nähtud direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punktis c.²⁵ Tuleb nentida mitte üksnes seda, et selle sätte üheselt mõistetav sõnastus ei jäta mingit tõlgendamisruumi, vaid ka kolmanda riigi kodaniku lõimumise seisukohast võib järeldada, et side vastuvõtva liikmesriigiga on pärast nii pika ajavahemiku möödumist tavaliselt „kadunud“.

50. Niisugune õiguslik tagajärg ei näi mulle ebaproportsionaalne, võttes arvesse asjaolu, et direktiivi 2003/109 artikli 9 lõikest 5 ilmneb, et liikmesriigid, kes on andnud pikaajalise elaniku staatuse, peavad nägema ette „lihtsustatud korra“ selle staatuse tagasisaamiseks. Seega on asjaomasel isikul alati võimalus side vastuvõtva liikmesriigiga mõlema poole vastastikustes huvides taastada.

51. Pean vajalikuks täpsustada, et niisugune õiguslik tagajärg tuleneb olukorrast, kus vastuvõtten liikmesriik ei ole kasutanud direktiivi 2003/109 artikli 9 lõikes 2 nimetatud erandit. Selle õigusnormi järgi võivad liikmesriigid erandina lõike 1 punktist c ette näha, et „12 järjestikust kuud ületav äraolek“ või „teatud konkreetsetel või erakorralistel asjaoludel toimuv äraolek“ ei põhjusta selle staatuse tühistamist või kaotamist.²⁶ Sellest järeldub, et liikmesriikidele on jäetud ulatuslik kaalutlusruum kõnesoleva õigusnormi rakendamisel, mis võimaldab seega vältida eespool esitatud tõlgendusega kaasnevat õiguslikku tagajärge.

b) Juhuslike lühiajaliste liidu territooriumil viibimiste õiguslik käsitlemine

52. Nii kaua, kui asjaomane isik viibib suurema osa ajast sellel 12-kuulisel ajavahemikul liidu territooriumil, ei tohiks see asjaolu direktiivi 2003/109 kohaldamise seisukohast raskusi tekitada, sest on ilmne, et direktiivi artikli 9 lõike 1 punktis c sätestatud tingimused ei ole täidetud. Küll aga tekib küsimus, kuidas käsitleda olukorda, kus asjaomase isiku viibimine liidu territooriumil on juhuslik ja kestab aasta jooksul lühiajaliselt.

53. Minu arvates peaks isegi selline juhuslik ja lühiajaline viibimine liidu territooriumil saama kujutada endast takistust, mille tõttu ei kaotata õigust pikaajalise elaniku staatusele, tingimusel et on võimalik kindlalt tuvastada, et asjaomasel isikul on „püsivad sidemed“ riigiga direktiivi 2003/109 põhjenduse 6 tähenduses. Teiste sõnadega peaks kolmanda riigi kodanik,

²⁵ Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, lk 474, punkt 6; autor tõlgendab seda sätet nii, et see toob kaasa pikaajalise elaniku staatuse „automaatse“ kaotamise.

²⁶ Vt selle kohta komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi [2003/109] (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta) rakendamise kohta (COM(2019) 161 (final), lk 6), millest ilmneb, et Austria on direktiivi 2003/109 artikli 9 lõikes 2 ette nähtud võimalust kasutanud, nähes ette, et eemalviibimine 12 järjestikuse kuu jooksul liidu territooriumilt toob üldreeglina kaasa selle staatuse kaotuse, kuid nähes ka ette võimaluse lubada erakorralistel asjaoludel kauem eemal viibida.

kellel on pikaajalise elaniku staatus, tõendama *piisavalt tihedat „lõimumissidet“ vastuvõtva liikmesriigiga*. Kui see tingimus ei ole täidetud, näib mulle, et üldreeglit, mis toob kaasa pikaajalise elaniku staatus kaotamise,²⁷ tuleb kindlasti kohaldada.²⁸

54. Kuna direktiivi 2003/109 artiklis 4, tõlgendatuna koostoimes selle direktiivi artikliga 8, on ette nähtud alalise elamisõiguse andmine tingimusel, et kolmanda riigi kodanik tõendab vastavalt selle direktiivi artiklile 5, et selle staatus saamise tingimused on täidetud, tundub mulle loogiline ja õiglane asuda seisukohale, et liikmesriigi ametiasutused peavad omalt poolt analüüsima konkreetse juhtumi kõiki asjakohaseid asjaolusid ning vajaduse korral *tõendama, et niisugust sidet ei ole*, enne kui teevad otsuse, et asjaomase isiku see staatus tuleb tühistada. *Tõendamiskoormise* panemine liikmesriigi ametiasutustele osas, mis puudutab konkreetset juhul niisuguste faktiliste asjaolude esinemist, mis õigustavad direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c kohaldamist, näib mulle hädavajalik, et mitte võtta eespool viidatud õigusnormidelt, mis annavad pikaajalistele elanikele eristaatuse, nende kasulikku mõju.

55. Niisugune lähenemine tundub mulle sobiv selle tagamiseks, et pikaajalise elaniku staatus ei kasutataks muudel eesmärkidel kui need, mida pidas silmas liidu seadusandja. Konkreetselt on vaja vältida, et sellest staatusest saadakse põhjendamatu eelis, näiteks liikmesriigi kohtu valimine eesmärgiga tagada oma huvide seisukohast soodsaima õiguse kohaldamine (*forum shopping*), sotsiaaltoetuste saamine, ebaseadusliku tegevuse hõlbustamine vms.²⁹ Arvestades, et direktiiv 2003/109 on adresseeritud liikmesriikidele ja et nad peavad selle oma riigisisesse õigusesse üle võtma, lasub neil keskse tähtsusega ülesanne tagada selle eesmärkide saavutamine.

56. Eelkõige nõue viibida liidu territooriumil, mis tuleneb direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punktist c, väljendab ideed, et pikaajalistest elanikest kolmanda riigi kodanikud peavad selleks, et see staatus jääks neile alaliselt alles, säilitama „tõelise“, mitte üksnes „formaalse“ sideme asjaomase liikmesriigiga.

57. Selles küsimuses tuleb siiski täpsustada, et niisuguse piisavalt tiheda ja tõelise lõimumissideme olemasolule ei tohi kehtestada liiga rangeid nõudeid, sest kolmanda riigi kodaniku „püsivad sidemed“ asjaomasel liikmesriigis hindasid liikmesriigi ametiasutused põhjalikult juba menetluse raames, mis võimaldab omandada pikaajalise elaniku staatus. Pealegi tundub mulle, et liiga rangete nõuete kehtestamine takistaks saavutamast eesmärki lähendada kolmandate riikide kodanike õiguslik staatus liikmesriikide kodanike omale.³⁰

²⁷ Vt käesoleva ettepaneku punkt 49.

²⁸ Vt selle kohta Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, lk 475, punkt 7; autor leiab, et võttes arvesse direktiivi 2003/109 eesmärki edendada kolmandate riikide kodanike lõimumist ja tagada nende „püsivad sidemed“ vastuvõtvas liikmesriigis, ei tohiks lühiajalised külaskäigud põhimõtteliselt seda 12-kuulist ajavahemikku katkestada. Lisaks pooldab see autor vähem „formalistlikku“ lähenemist, kui asjaomase isiku *olukorra individuaalne analüüs* õigustab otsust, et pikaajalise elaniku staatus tuleb säilitada.

²⁹ Vt analoogia alusel 14. märtsi 2019. aasta kohtuotsus *Y. Z. jt* (pettus perekonna taasühinemisel) (C-557/17, EU:C:2019:203, punkt 64), mis käsitleb pikaajalise elaniku staatus tühistamist pettuse tõttu.

³⁰ Vt analoogia alusel 26. aprilli 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs. Madalmaad* (C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 65), milles Euroopa Kohus märkis, et kaalutusõigus, mis on antud direktiiviga 2003/109 liikmesriikidele õiguste osas, mida nõutakse kolmandate riikide kodanikelt ja nende pereliikmetelt elamisloa väljaandmiseks, ei ole piiramatut. Viidates oma praktikale, meenutas Euroopa Kohus, et liikmesriigid ei või kohaldada riigisiseseid õigusnorme, mis võiksid ohustada direktiivi eesmärke ja võtta seega direktiivilt selle kasuliku mõju.

58. Nagu käesolevas ettepanekus juba märgitud, võib pikaajalise elaniku staatuse tühistamist või kaotamist reguleerivate tingimuste liiga lai tõlgendus nurjata eesmärgi tagada kolmandate riikide kodanike lõimumine. Käesolevas ettepanekus välja pakutud lähenemine puudutab ainult juhtumeid, mil selle õigusliku staatuse säilitamine ei näi enam põhjendatud sel põhjusel, et see ei aita kaasa majanduslikule ja sotsiaalsele ühtekuuluvusele, mis on liidu seadusandja eesmärk.

59. Arvestades, et lõimumissideme hindamise ülesanne võib praktikas osutada äärmiselt keeruliseks, teen ettepaneku anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule mõned juhised kriteeriumide vormis, mis näitavad kolmanda riigi kodaniku tahet osaleda vastuvõtva liikmesriigi majandus- ja ühiskonnaelus. Liikmesriigi pädevad ametiasutused võivad kasutada seda *kriteeriumide loetelu* oma hindamispädevuse teostamisel. Seda kriteeriumide loetelu, mida tuleb kohtupraktikas edasi arendada, tuleb käsitada puhtalt *näitliku* ja *mitteammendavana*. Kuna igasugune ühiskonda lõimumine põhineb territoriaalsetel, ajalistel ja kvalitatiivsetel teguritel,³¹ olen arvamusel, et see loetelu peab koosnema nendes kategooriatesse kuuluvatest kriteeriumidest.

60. Kuigi direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkt c näib esmapilgul puudutavat „territoriaalset“ kriteeriumi, tundub mulle, et mõistet „äraolek“ tuleb tõlgendada viisil, mis vastab kõige paremini niisuguse globaliseerunud ühiskonna nõuetele nagu meie oma. Lihtsalt „füüsiline“ viibimine liidu territooriumil võib osutada petlikuks, kui asjaomane isik ei ole tegelikult ühiskonda lõimunud. Seejuures ei tohi unustada, et isiku lõimumine välisriigi ühiskonda on keerukas teise kultuuri sulandumise protsess, mille võtmetegurid on vastavalt sisserändajate integreerimise poliitika ühisele aluspõhimõtetele, mille näitas 2004. aastal ära nõukogu ja mida kinnitati Stockholmi programmis³², suhtlus, sisserändajate ja asjaomase liikmesriigi kodanike vahelise lävimise tõhustamine ja kultuuridevahelise dialoogi edendamine.

61. Ja vastupidi, sellise isiku üsna lühike viibimine, kellel on eespool kirjeldatud lõimumisprotsessi käigus tekkinud mitmesugused tihedad isiklikud ja/või kutsealased sidemed, võib olla piisav, et vältida pikaajalise elaniku staatuse kaotamist. Liikmesriigi ametiasutuste ülesanne on analüüsida konkreetse juhtumi asjaolusid tagapool väljapakutud kriteeriumidest lähtudes.

c) Nende kriteeriumide näitlik ja mitteammendav loetelu, mis näitavad tõelist suhet liiduga

62. Kõigepealt on liikmesriigi ametiasutused kohustatud kindlaks tegema liidu territooriumilt *äraoleku kestuse*, kusjuures nad peavad arvesse võtma võimalikke seal viibimisi, mis võivad selle äraoleku katkestada, sh lühiajalised liidu territooriumil viibimised. Konkreetsemalt võivad isiku lõimumise taseme kohta esmast teavet anda niisugused asjaolud nagu *suhe* äraoleku ja liidus viibimise perioodide vahel, nende äraolekute kogukestus ja *sagedus* ning *põhjused*, miks lahkus pikaajalise elaniku elamisloa omanik vastuvõtvast liikmesriigist.

³¹ Vt selle kohta 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 64), milles Euroopa Kohus tuvastas direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 tõlgenduse kohta, et „alalise elamisõiguse omandamise [...] aluseks olev integratsiooni idee ei pea oluliseks mitte üksnes *territoriaalseid ja ajalisi asjaolusid*, vaid ka *kvalitatiivseid elemente*, mis seonduvad vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise tasemega“. Kohtujuristi kursiiv.

³² Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel (ELT 2010, C 115, lk 1). Vt nõukogu 19. novembri 2004. aasta pressiteade 14615/04 ja nõukogu 2. detsembri 2009. aasta märkus 17024/09 ning komisjoni 1. septembri 2005. aasta teatis „Ühine integratsioonikava. Raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus“ (KOM(2005) 389 (lõplik)).

63. Tuleb nimelt kindlaks teha, kas need äraolekud toovad kaasa asjaomase isiku isiklike, perekondlike või kutsealaste huvide keskmelise *nihkumise* teise riiki.³³ See peaks põhimõtteliselt olema välistatud välismaal viibimiste puhul, mida õigustavad *konkreetsed või erakorralised ajutised asjaolud* analoogiliselt direktiivi 2003/109 artikli 4 lõike 3 teises lõigus nimetatud juhtumitega ning mille liikmesriigid võivad jätta „äraoleku“ perioodina arvesse võtmata, kui arvutavad viieaastast „pidevat“ viibimist oma territooriumil ehk ajavahemikku, mis on üks õigusnormidega kehtestatud pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimustest. Ajutiste välismaal viibimiste põhjusteks võivad olla näiteks puhkusereisid või sama kestusega ärireisid ning välismaal viibimised ajutiselt lähisugulaste eest hoolitsemiseks, ajateenistuse läbimiseks või seoses kooli või kutseõppega, mis ei ole ajaliselt piiratud, kuid kindlasti mitte välismaal viibimised, millega koolitus viiakse tervikuna üle välisriiki. On siiski tarvis *täiendavaid märke*, et teha kindlaks piisavalt tihe ja tõeline side vastuvõtva liikmesriigiga.³⁴

64. Arvan, et peale isiku enda *füüsilise kohaloleku*, mis saab käesolevas ettepanekus esitatud põhjustel olla ainult lähtepunkt konkreetse juhtumi asjaolude põhjalikumul hindamisel, võib kasulikku teavet anda *vara* olemasolu pangakontode ja kinnisvara või liikmesriikides asuvate ettevõtjate eraomandi näol.³⁵ Rahalised investeeringud võivad näidata teatavaid püsivaid sidemeid riigi majandusega ja isikliku huvi osaleda selle arendamises.

65. Ka ei saa välistada, et see, kui kolmanda riigi kodanik on veetnud märkimisväärse osa elust liidu territooriumil ning on õppinud tundma vastuvõtva liikmesriigi traditsioone, kombeid ja keelt, on võimaldanud tal luua *perekondlikud sidemed* liidu kodanikega, näiteks abielu kaudu, millest võivad olla sündinud lapsed. Niisugust liiki sugulussidemed kohaliku elanikkonna liikmetega võivad olla eriti tähtsad hindamise raames, mille liikmesriigi ametiasutused peavad läbi viima.

66. Nii on see ka *kutsealaste suhetega*, näiteks ärisuhete või akadeemiliste kontaktide vormis, mis on aja jooksul tekkinud. *Majandustegevusega* tegelemine on kindlasti seotud selle kriteeriumiga,³⁶ millele direktiivis 2003/109 näib olevat antud eriline tähtsus sel põhjusel, et esiteks on artikli 5 lõike 1 punktis a nõutud, et kolmanda riigi kodanikul oleks stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalsüsteemi abita ülal pidada, ning teiseks tagavad artikli 11 lõike 1 punktid a ja c võrdse kohtlemise, mis puudutab juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi tööturule ning diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamist asjaomaste riigisiseste menetluste kohaselt. Kõigi nende meetmete eesmärk on ilmselgelt edendada kolmanda riigi kodaniku kutsealast arengut liidus tema enda ja ühiskonna huvides tervikuna.

³³ Vt analoogia alusel 23. novembri 2010. aasta kohtuotsus Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 33), mis puudutab direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 tõlgendamist. Selle sättega on liidu kodanikele antud tugevdatud kaitse ükskõik missuguse vastuvõtvas liikmesriigist väljasaatmise otsuse vastu, kui nad on elanud vastuvõtvas liikmesriigis 10 aastat enne väljasaatmisotsust. Kuna see säte ei ütle midagi selle kohta, mil määral takistavad äraolekud vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt asjaomasel isikul selle tugevdatud kaitse saamist, peab vajalikud kriteeriumid liikmesriigi ametiasutustele andma Euroopa Kohus.

³⁴ Vt selles kontekstis kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas P ja S (C-579/13, EU:C:2015:39, punkt 92), milles viimane viitab kõigile sidemetele, mille elav isik pika aja vältel teatavas keskkonnas loob ja mis võimaldavad tal lõimuda. Ta mainib, et need on seotud „abielu või perega, naabruskonnaga, elukutsega, hobiga, tegevusega vabaihendustes“.

³⁵ Vt analoogia alusel kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:13, punkt 85), milles ta mainib „kostja ettevõtet“ kriteeriumina, mis võimaldab määrata kindlaks kohtualluvuse tsiviilprotsessiõiguses.

³⁶ Vt selles kontekstis kohtujurist Hogani ettepanek kohtuasjas Land Oberösterreich (eluasemetoetus) (C-94/20, EU:C:2021:155, punkt 75), milles ta rõhutab, kui tähtis on õppida keelt, sest see on vahend, mis tagab kolmandate riikide kodanikele võimaluse saada juurdepääs tööturule ja kutseõppele.

67. Lisaks tuleb märkida, et kuna direktiivi 2003/109 eesmärk on edendada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, tundub mulle, et asjaomase isiku *ühiskonnaellu kaasatust* vastuvõtvast liikmesriigis ei tohiks alahinnata. Poliitilise erakonna või heategevate või kodanikuorganisatsioonide aktiivseks liikmeks olemine ning vabatahtlik tegevus võivad kujutada endast märke, mis näitavad tõelist pühendumist kohalikule kogukonnale, milles asjaomane isik on elanud.

68. Ka vara olemasolu või vastuvõtvast liikmesriigis majandustegevusega tegelemisega seotud võimalike *maksukohustuste* olemasolu võib minu arvates näidata pikaajalise elaniku staatuse saanud kolmanda riigi kodaniku soovi võtta ühiskonna ees vastutust ja aidata kaasa selle arengule.³⁷

69. Lõpuks näib mulle, et arvesse peaks olema võimalik võtta ka *õigusvastast tegevust*, mida saab pikaajalise elaniku elamisloa omanikule ette heita ja mis võib „negatiivse“ kriteeriumina näidata püsivate sidemete puudumist või vähemalt vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda lõimumisele vastupidist suhtumist.³⁸ Proportsionaalsuse põhimõtte järgimiseks oleks siiski vaja, et konkreetse juhtumi hindamisel võetaks nõuetekohaselt arvesse nii rikkumise raskust kui ka laadi. Sellest järeldub, et kuigi varasemad karistusõiguse rikkumised võivad mõjutada otsust pikaajalise elaniku staatuse tühistamise või kaotamise küsimuses, on vaja analüüsida pikaajalise elaniku elamisloa omaniku olukorda tervikuna.

70. Pean siiski vajalikuks rõhutada, et võimalust kasutada seda „negatiivset“ kriteeriumi ei tohi sugugi tõlgendada nii, et liikmesriigi ametiasutused ei pea enam järgima direktiivi 2003/109 artikleid 6 ja 12. Vastupidi, nendele sätetele jääb kogu nende jõud nende vastavas kohaldamisalas, st kui kasutatakse pädevust keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest ja teha väljasaatmisotsus avaliku korra või julgeolekuga seotud põhjustel. Nende volituste kasutamine sõltub teatavatest tingimustest, mida Euroopa Kohus meenutas hiljuti kohtuotsuses *Subdelegación del Gobierno en Barcelona* (pikaajalised elanikud)³⁹.

71. Kuna käesolevas ettepanekus välja pakutud lähenemist iseloomustab paindlikkus, mis võtab arvesse konkreetset juhtumit ning mis võimaldab liikmesriigi ametiasutustel vajaduse korral järeldada pärast kolmanda riigi kodaniku konkreetse olukorra kõikide asjakohaste asjaolude hindamist nende koostoimes, et isegi lühiajaline viibimine on takistuseks, mille tõttu ei kaotata pikaajalise elaniku staatust, tuleb tõdeda, et selle lähenemisega on vastuolus niisugused riigisisised õigusaktid, nagu on kõne all käesolevas asjas ja milles on ette nähtud selle staatuse kaotus juhul, kui pikaajalise elaniku elamisloa omaniku alaline või tavaline elukoht ei ole liidus.

72. Eespool tuvastatu tagajärg on see, et liikmesriigi ametiasutused, kelle ülesandeks niisugune kõikehõlmav hindamine on, ei tohi teha järeldust, et puudub tõeline side liiduga, ainuüksi selle põhjal, et asjaomane isik ei vasta sellele tingimusele. Nad peavad pigem arvesse võtma suurt hulka asjakohaseid kriteeriume, nagu need, mida on näitena nimetatud eelmistes punktides. Tundub nimelt, et alaline või tavaline elukoht üksi ei ole kolmanda riigi kodaniku vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda lõimumise taseme näitaja. Euroopa Kohtu direktiivi 2004/38 käsitlev praktika näitab selgelt, et isiku lõimumist saab hinnata ainult erinevate kriteeriumide põhjal,

³⁷ Vt analoogia alusel 18. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Kieback* (C-9/14, EU:C:2015:406, punkt 22), milles Euroopa Kohus viitas „kohale, millega maksukohustuslasel on kõige tihedamad isiklikud ja varalised sidemed“ kui kriteeriumile, mis võimaldab hinnata tema võimet maksu tasuda ja mis vastab tavaliselt tema „peamisele elukohale“.

³⁸ Vt selle kohta kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:86, punkt 106), milles ta väidab seoses direktiivi 2004/38 artikli 16 tõlgendamisega, et liidu kodaniku õigusvastane käitumine võib vähendada tema integreerumist vastuvõtvasse liikmesriiki kvalitatiiivses mõttes.

³⁹ 3. septembri 2020. aasta kohtuotsus (C-503/19 ja C-592/19, EU:C:2020:629, punkt 43).

mille hulgas on eriline tähtsus ühiskondlikel ja kultuurilistel teguritel.⁴⁰ Käesolevas ettepanekus juba nimetatud põhjustel, st seadusandja eesmärgi tõttu, milleks on lähendada kolmanda riigi kodanike õigused õigustele, mis on liidu kodanikel,⁴¹ olen arvamusel, et need kaalutlused peavad direktiivi 2003/109 tõlgendust mõjutama.

73. Kokkuvõtvalt võib märkida, et väljapakutud lähenemine põhineb direktiivi 2003/109 artikli 9 lõike 1 punkti c tõlgendusel, mille puhul on vastavalt Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud meetoditele nõuetekohaselt arvesse võetud kõnesoleva sätte sõnastust ja selle regulatsiooni eesmärke, mille osa see õigusnorm on, ning selle õigusloomekonteksti. Olen veendunud, et ainult niisugune paindlik lähenemine, mille ma esitasin ja mis tugineb liikmesriigi ametiasutuste hindamispädevusele, andes neile samas vajalikud kriteeriumid, mis võimaldavad hinnata tõelist sidet liiduga, suudab tagada nende mitmekesiste asjaolude nõuetekohase käsitlemise, millega nad iga päev kokku puutuvad.

VI. Ettepanek

74. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Wiener (Viini halduskohus, Austria) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

- Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiviga 2011/51/EL) artikli 9 lõike 1 punkti c tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused riigisisised õigusaktid, milles on ette nähtud pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku staatuse kaotus juhul, kui pikaajalise elaniku elamisloa omaniku alaline või tavaline elukoht ei ole liidus.
- Seda sätet tuleb tõlgendada ka nii, et liikmesriigi pädevatel ametiasutustel on juhul, kui pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku tavaline elukoht on väljaspool liitu, teatav kaalutusõigus selle hindamisel, kas lühiajaline viibimine liidu territooriumil 12 järjestikuse kuu jooksul on takistuseks, mille tõttu ei kaotata pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku staatust vastavalt sellele sättele. Liikmesriigid võivad eelkõige asuda vastavalt direktiivile 2003/109 (muudetud direktiiviga 2011/51) seisukohale, et lühiajalised viibimised välistavad selle staatuse kaotuse ainult siis, kui kolmanda riigi kodanikul on oma äraolekul lisaks säilinud tõeline side liiduga.
- Et teha kindlaks, kas niisugune tõeline side liiduga on olemas, tuleb arvesse võtta kolmanda riigi kodaniku konkreetse olukorra kõiki asjakohaseid aspekte, eelkõige nende äraolekuperioodide kogukestust ja sagedust; põhjuseid, miks ta vastuvõtvast liikmesriigist lahkus; vara ning perekondlike ja kutsealaste sidemete ning ühiskondlike ja maksualaste kohustuste olemasolu selles liikmesriigis.

⁴⁰ Vt selle kohta 23. novembri 2010. aasta kohtuotsus Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 26).

⁴¹ Vt käesoleva ettepaneku punkt 40.