



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

12. märts 2014*

Direktiiv 2004/38/EÜ — ELTL artikli 21 lõige 1 — Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil — Soodustatud isikud — Liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodaniku õigus elada selle liidu kodaniku kodakondsusjärgses liikmesriigis — Liidu kodaniku tagasipöördumine sellesse liikmesriiki pärast mitut lühiajalist viibimist teises liikmesriigis

Kohtuasjas C-456/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (Madalmaad) 5. oktoobri 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. oktoobril 2012, menetlustes

O.

versus

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

ja

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

versus

B.,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts (ettekandja), kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Borg Barthet ja C.G. Fernlund, kohtunikud G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 25. juuni 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

— O., esindajad: *advokaat* J. Canales ja *advokaat* J. van Bennekom,

— B., esindajad: *advocaat* C. Chen, *advocaat* F. Verbaas ja *advocaat* M. van Zantvoort,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Madalmaade valitsus, esindajad: M. de Ree, C. Schillemans ja C. Wissels,
- Belgia valitsus, esindajad: T. Materne ja C. Pochet,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Taani valitsus, esindajad: V. Pasternak Jørgensen ja M. Wolff,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja A. Wiedmann,
- Eesti valitsus, esindajad: M. Linntam ja N. Grünberg,
- Poola valitsus, esindajad: K. Pawłowska, M. Szpunar, B. Majczyna ja M. Arciszewski,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: L. Christie, keda abistas *barrister* G. Facenna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: C. Tufvesson ja G. Wils,

olles 12. detsembri 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), ja ELTL artikli 21 lõiget 1.
- 2 Eelotsusetaotlus esitati kahe kohtuvaidluse raames, millest üks toimub O. ja Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (sisserände, integratsiooni ja varjupaigaküsimuste minister, edaspidi „minister”) vahel ning teine sama ministri ja B. vahel seoses otsustega, millega keelduti nimetatud isikutele väljastamast tunnistust selle kohta, et nad viibivad seaduslikult Madalmaade territooriumil Euroopa Liidu kodaniku pereliikmena.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 2004/38

- 3 Direktiivi 2004/38 artikkel 1 „Teema” näeb ette:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse:

- a) tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt;

[...]

4 Direktiivi artikkel 2 „Mõisted” näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- 1) *liidu kodanik* – isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus;
- 2) *pereliige*:
 - a) *abikaasa*;
 - [...]
- 3) *vastuvõttev liikmesriik* – liikmesriik, kuhu liidu kodanik oma vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamiseks liigub.”

5 Direktiivi artikkel 3 „Soodustatud isikud” näeb lõikes 1 ette:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega.”

6 Direktiivi 2004/38 artikkel 6 sätestab:

„1. Liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud [...].

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.”

7 Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

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

- a) nad tegutsevad vastuvõttvas liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena või
- b) neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või
- c)
 - nad on kantud mõne sellise era- või avalik-õigusliku õppeasutuse nimekirja, mis on vastuvõttvas liikmesriigis akrediteeritud või mida rahastatakse selle riigi õigusaktide või haldustavade põhjal, ja nende peamiseks eesmärgiks on õpingud, sealhulgas tööalane koolitus, ning
 - neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus ja nad kinnitavad asjaomasele liikmesriigi asutusele avalduses või mõnes muus enda valitud dokumendis, et neil on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, või
- d) nad on punktides a, b või c nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliikmed, kes on temaga kaasas või ühinevad temaga.

2. Lõikes 1 ettenähtud elamisõigus laieneb ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.”

8 Direktiivi artikli 10 lõige 1 näeb ette:

„Liidu kodanike pereliikmete elamisõigust, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, tõendatakse dokumendi „Liidu kodaniku pereliikme elamisluba” väljaandmisega hiljemalt kuue kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast. Elamisloa taotlemise tõend antakse välja viivitamata.”

9 Direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 esimene lause näeb ette, et „[l]iidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvast liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad seal alalise elamisõiguse”. Selle artikli lõige 2 sätestab, et „[l]õiget 1 kohaldatakse ka nende pereliikmete suhtes, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid on koos liidu kodanikuga elanud vastuvõtvast liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat”.

Madalmaade õigus

10 Direktiivi 2004/38 sätteid võeti Madalmaade õigusesse üle 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet, *Staatsblad*, edaspidi „*Stb.*”, 2000, nr 495) ning 2000. aasta välismaalaste määrusega (Vreemdelingenbesluit 2000, *Stb.* 2000, nr 497).

11 Välismaalaste seaduse artikkel 1 näeb ette:

„Käesoleva seaduse ja selle alusel vastuvõetud normide raames kasutatakse alljärgnevaid mõisteid:

[...]

e. ühenduse kodanikud:

1° Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud, kellel on Euroopa Ühenduse asutamislepingu alusel õigus teise liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal elada;

2° punktis 1 nimetatud isikute pereliikmed, kes on kolmanda riigi kodanikud ja kellel on Euroopa Ühenduse asutamislepingu rakendamiseks antud aktide alusel õigus liikmesriigi territooriumile siseneda ja seal elada;

[...]”

12 Selle seaduse artikkel 8 näeb ette:

„Välismaalane elab seaduslikult Madalmaades üksnes järgmistel juhtudel:

[...]

e. tegemist on ühenduse kodanikuga, kes elab Madalmaades Euroopa Ühenduse asutamislepingu või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu alusel kehtestatud normide alusel; [...]”

13 Sama seaduse artikli 9 lõike 1 kohaselt väljastab minister liidu õiguse alusel seaduslikult Madalmaade territooriumil elavale välismaalasele riigi territooriumil seaduslikku elamist tõendava dokumendi (edaspidi „seaduslikult elamise tõend”).

Põhikohtuasjade taust ja eelotsuse küsimused

O. olukord

- 14 Nigeeria kodanik O. abiellus 2006. aastal Madalmaade kodanikuga (edaspidi „O. viiteisik”). Ta avaldas, et elas 2007. aastast kuni 2010. aasta aprillini Hispaanias. Malaga (Hispaania) kohaliku omavalitsusüksuse esitatud dokumentidest nähtub, et O.-l ja O. viiteisikul on selles kohalikus omavalitsusüksuses sissekirjutus ühel ja samal aadressil alates 7. augustist 2009. O. esitas lisaks 20. septembrini 2014 kehtiva elamisloa, millest nähtub, et ta elas Hispaanias liidu kodaniku pereliikmena.
- 15 O. viiteisiku avalduste kohaselt elas ta 2007. aasta ja 2010. aasta aprilli vahelisel perioodil kaks kuud Hispaanias O. juures, kuid kuivõrd tal ei õnnestunud seal tööd leida, tuli ta tagasi Madalmaadesse. O. viiteisik käis siiski selle perioodi vältel korrapäraselt Hispaanias O. juures puhkamas.
- 16 Alates 1. juulist 2010 on O. kantud Madalmaade rahvastikuregistrisse O. viiteisikuga samal aadressil.
- 17 Minister jättis 15. novembri 2010. aasta otsusega rahuldamata välismaalaste seaduse artikli 9 lõikes 1 nimetatud seaduslikult elamise tõendi väljastamise taotluse, mille O. esitas. Minister luges 21. märtsi 2011. aasta otsusega põhjendamatuks vaide, mille O. esitas oma taotlust rahuldamata jätva otsuse peale.
- 18 Rechtbank 's-Gravenhage jättis 7. juuli 2011. aasta otsusega rahuldamata kaebuse, mille O. esitas 21. märtsi 2011. aasta otsuse peale.
- 19 Selle otsuse peale esitas O. apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

B. olukord

- 20 Maroko kodanik B. avaldas, et elas mõne aasta vältel alates 2002. aasta detsembrist Madalmaades koos oma Madalmaade kodanikust kooselupartneriga (edaspidi „B. viiteisik”).
- 21 B. kuulutati 14. oktoobri 2005. aasta otsusega Madalmaade territooriumil ebasoovitavaks isikuks, sest talle oli mõistetud võltsitud passi kasutamise eest kahekuuline vangistus. B. asus seejärel elama Reties (Belgia) korterisse, mida B. viiteisik üüris 2005. aasta oktoobrist 2007. aasta maini. B. viiteisik avaldas, et ta viibis seal igal nädalavahetusel kogu viidatud perioodi vältel.
- 22 B. pöördus 2007. aasta aprillis tagasi Marokosse, sest talle keelduti 14. oktoobri 2005. aasta otsusega andmast Belgias elamise õigust.
- 23 31. juulil 2007 B. ja B. viiteisik abiellusid. 30. detsembril 2008 esitas B. taotluse võtta tema ebasoovitaks isikuks kuulutamise otsus tagasi. Minister võttis 16. märtsi 2008. aasta otsusega selle otsuse tagasi.
- 24 B. asus 2009. aasta juunis elama B. viiteisiku juurde Madalmaades.
- 25 Staatssecretaris van Justitie (justiitsasjade riigisekretär) jättis 30. oktoobri 2009. aasta otsusega rahuldamata seaduslikult elamise tõendi taotluse, mille B. esitas. Minister luges 19. märtsi 2010. aasta otsusega põhjendamatuks vaide, mille B. esitas oma taotlust rahuldamata jätva otsuse peale.
- 26 Rechtbank 's-Gravenhage rahuldab 11. novembri 2010. aasta otsusega kaebuse, mille B. esitas nimetatud 19. märtsi 2010. aasta otsuse peale, tühistas selle otsuse ning kohustas ministrit võtma vastu uue otsuse, võttes arvesse selles kohtuotsuses esitatud kaalutlusi.

- 27 Minister esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

Eelotsuse küsimused

- 28 Kuivõrd O. ja B. olid kuupäeval, mil tehti otsus jätta rahuldamata nende esitatud seaduslikult elamise tõendi taotlused, liidu kodaniku pereliikmed direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 tähenduses, tekkis eelotsusetaotluse esitanud kohtul esiteks küsimus, kas see direktiiv annab neile õiguse elada oma pereliikmest liidu kodaniku kodakondsusjärgses liikmesriigis.
- 29 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on mõeldav, et direktiivi 2004/38 artikli 3 lõikes 1 kasutatud sõnaga „liiguvad” peetakse silmas seda, kui liikmesriiki, mis ei ole asjaomaste liidu kodanike kodakondsusjärgne liikmesriik, elama asumata minnakse sinna ja tullakse sealt tagasi. Samuti on tema sõnul mõeldav, et sama artikli 3 lõikes 1 kasutatud sõnadega „ühinevad nendega” peetakse silmas seda, kui liidu kodanikega ühinetakse liikmesriigis, mille kodanikud nad on. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siiski, et sama direktiivi muud sätted, eeskätt artikli 6 lõige 1 ning artikli 7 lõiked 1 ja 2, näivad välistavat sellise tõlgenduse, sest need kasutavad sõnaselgelt mõisteid „tei[ne] liikmesrii[k]” ja „vastuvõt[tev] liikmesrii[k]” selle liikmesriigi tähistamiseks, kellelt võib taotleda elamisõigust. 5. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-434/09: McCarthy (EKL 2011, lk I-3375) kinnitab tema arvates, et nimetatud artiklid 6 ja 7 reguleerivad liidu kodaniku õiguslikku olukorda liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole.
- 30 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab seejärel meelde, et 7. juuli 1992. aasta otsusest kohtuasjas C-370/90: Singh (EKL 1992, lk I-4265) ja 11. detsembri 2007. aasta otsusest kohtuasjas C-291/05: Eind (EKL 2007, lk I-10719) tuleneb, et kui liikmesriigi kodanik on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, siis peavad tema tagasipöördumisel oma päritoluliikmesriiki olema tema abikaasal vähemalt samad riiki sisenemise ja seal elamise õigused kui need, mis tal oleksid liidu õiguse alusel juhul, kui asjaomane liidu kodanik otsustaks siseneda muusse liikmesriiki ja seal elada. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on siiski kahtlusi seoses sellega, kas see kohtupraktika on kohaldatav selliste olukordade suhtes, nagu on kõne all põhikohtuasjades. Ta rõhutab selles osas, et erinevalt eespool viidatud kohtuotsuste Singh ja Eind aluseks olnud kohtuasjadest viibisid põhikohtuasjades asjaomased liidu kodanikud vastuvõtvas liikmesriigis mitte töötajate, vaid liidu kodanikena ELTL artikli 21 lõike 1 alusel ja teenusesaajatena ELTL artikli 56 tähenduses.
- 31 Lõpetuseks, juhuks kui eespool viidatud kohtuotsustest Singh ja Eind tulenev kohtupraktika peaks olema kohaldatav selliste olukordade suhtes, nagu on kõne all põhikohtuasjades, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada saada, kas liidu kodanik peab olema viibinud liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, teatava minimaalse aja vältel selleks, et pärast kodaniku tagasipöördumist kodakondsusjärgsesse liikmesriiki saaks tema kolmanda riigi kodanikust pereliige õiguse viimati nimetatud liikmesriigis elada. B.-ga seotud kohtuvaidluses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus ka selle kohta, kas viimase direktiivist 2004/38 tulenevat õigust elada Madalmaades mõjutab asjaolu, et ta ühines B. viiteisikuga viimase kodakondsusjärgses liikmesriigis alles enam kui kaks aastat pärast B. viiteisiku tagasipöördumist sellesse riiki.
- 32 Neil asjaoludel otsustas Raad van State menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, kusjuures kolm esimest küsimust on esitatud samas sõnastuses seoses nii O. kui ka B. juhtumiga ning neljas küsimus on esitatud üksnes seoses B. juhtumiga:
- „1. Kas [direktiivi 2004/38] tuleb seoses liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikest pereliikmete elamisõiguse tingimustega kohaldada analoogia alusel samamoodi nagu [eespool viidatud kohtuotsustes Singh ja Eind], kui liidu kodanik, kes on ELTL artikli 21 lõike 1 raames ja teenusesaajana [ELTL] artikli 56 tähenduses elanud mõnes muus liikmesriigis, pöördub tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on?

2. Kui vastus [esimesele küsimusele] on jaatav, siis kas liidu kodanik peab olema elanud muus liikmesriigis teatava minimaalse aja, et pärast liidu kodaniku tagasipöördumist liikmesriiki, mille kodanik ta on, oleks tema kolmanda riigi kodanikust pereliikmel õigus selles liikmesriigis elada?
3. Kui vastus [teisele küsimusele] on jaatav, siis kas see nõue võib olla täidetud ka juhul, kui teises liikmesriigis ei elatud katkematult, vaid seal viibiti teatava sagedusega, näiteks igal nädalavahetusel, või käidi korrapäraselt külas?
4. Kas juhul, kui ajavahemik, mis jääb selle hetke vahele, mil liidu kodanik pöördus tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on, ja selle hetke vahele, mil tema kolmanda riigi kodanikust pereliige temaga selles liikmesriigis ühines, on märkimisväärselt pikk, ei saa kolmanda riigi kodanikust pereliige [B. kohtuasjaga sarnastel] asjaoludel enam tugineda liidu õigusest tulenevale õigusele liikmesriigis elada?"

Eelotsuse küsimused

Esimene ja kolmas küsimus

- 33 Oma esimese ja kolmanda küsimusega, mida on sobilik analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas direktiivi 2004/38 sätteid ja ELTL artikli 21 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui liikmesriik keeldub andmast elamisõigust kolmanda riigi kodanikule, kes on selle liikmesriigi kodakondsusega liidu kodaniku pereliige, liidu kodaniku tagasipöördumisel sellesse liikmesriiki, kui see kodanik on enne tagasipöördumist koos oma asjaomase pereliikmega ning üksnes oma liidu kodaniku staatusele tuginedes teises liikmesriigis viibides kasutanud oma õigust vabalt liikuda ELTL artikli 21 lõike 1 alusel; kui vastus sellele küsimusele on jaatav, soovitakse teada saada, millised on sellise elamisõiguse andmise tingimused.
- 34 Selles osas tuleb meenutada, et ELTL artikli 21 lõige 1 näeb ette, et „[i]gal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti”.
- 35 Direktiivi 2004/38 osas on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus sedastada, et direktiivi eesmärk on hõlbustada liidu kodanikele ELTL artikli 21 lõikega 1 otse antud individuaalse põhiõiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil kasutamist ning et direktiivi eesmärk on eeskätt seda õigust tugevdada (vt selle kohta 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/08: Metock jt, EKL 2008, lk I-6241, punktid 59 ja 82; 7. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-162/09: Lassal, EKL 2010, lk I-9217, punkt 30, ja eespool viidatud kohtuotsus McCarthy, punkt 28).
- 36 ELTL artikli 21 lõige 1 ja direktiivi 2004/38 sätteid ei anna kolmanda riigi kodanikele mingisugust autonoomset õigust (vt selle kohta 8. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-40/11: Iida, punkt 66, ja 8. mai 2013. aasta otsus kohtuasjas C-87/12: Ymeraga ja Ymeraga-Tafarshiku, punkt 34). Nimelt on sellistele kodanikele liidu kodakondsust käsitlevate liidu õigusnormidega antud võimalikud õigused liidu kodaniku poolt liikumisvabaduse teostamisest tulenevad õigused (vt eespool viidatud kohtuotsus Iida, punkt 67; eespool viidatud kohtuotsus Ymeraga ja Ymeraga-Tafarshiku, punkt 35, ning 10. oktoobri 2013. aasta otsus kohtuasjas C-86/12: Alokpa jt, punkt 22).
- 37 Direktiivi 2004/38 sätete grammatilisest, süstemaatilise ja teleoloogilisest tõlgendamisest aga nähtub, et need ei saa olla aluseks liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõigusele liikmesriigis, mille kodakondsus liidu kodanikul on.

- 38 Nimelt määratleb selle direktiivi artikli 3 lõige 1 direktiiviga antud õiguste „soodustatud isikutena” „kõi[k] liidu kodanik[ud], kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikme[d], kes on nendega kaasas või ühinevad nendega”.
- 39 Nii näeb direktiiv 2004/38 sellise kolmanda riigi kodaniku jaoks, kes on liidu kodaniku pereliige direktiivi artikli 2 punkti 2 tähenduses, ette tuletatud elamisõiguse üksnes siis, kui liidu kodanik on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Metock jt, punkt 73; 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-256/11: Dereci jt, EKL 2011, lk I-11315, punkt 56; eespool viidatud kohtuotsus Iida, punkt 51, ja 6. detsembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-356/11 ja C-357/11: O. jt, punkt 41).
- 40 Direktiivi 2004/38 ülejäänud sätted, eeskätt artikkel 6, artikli 7 lõiked 1 ja 2 ning artikli 16 lõiked 1 ja 2, käsitlevad liidu kodaniku elamisõigust ja tema pereliikmete tuletatud elamisõigust kas „teises liikmesriigis” või „vastuvõtvast liikmesriigis” ning kinnitavad seeläbi, et liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanik ei saa selle direktiivi alusel tugineda tuletatud elamisõigusele liikmesriigis, mille kodakondsus liidu kodanikul on (vt eespool viidatud kohtuotsus McCarthy, punkt 37, ja eespool viidatud kohtuotsus Iida, punkt 64).
- 41 Seoses direktiivi 2004/38 sätete teleoloogilise tõlgendusega tuleb meenutada, et ehkki on tõsi, et direktiivi eesmärk on hõlbustada igale liidu kodanikule otse antud individuaalse põhiõiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil kasutamist ja seda õigust tugevdada, on selle ese – nagu tuleneb direktiivi artikli 1 punktist a – siiski selle õiguse kasutamise tingimused (eespool viidatud kohtuotsus McCarthy, punkt 33).
- 42 Kuivõrd ühe rahvusvahelise õiguse põhimõtte kohaselt ei saa riik keelata omaenda kodanikel oma territooriumile siseneda ja sinna jääda, on direktiivi 2004/38 ainuke eesmärk reguleerida liidu kodanike liikmesriiki, mille kodanikud nad ei ole, sisenemise ja seal elamise tingimusi (vt eespool viidatud kohtuotsus McCarthy, punkt 29).
- 43 Neil asjaoludel ja arvestades käesoleva kohtuotsuse punktis 36 meenutatut, ei ole direktiivi eesmärk seega tuletatud elamisõiguse andmine sellise liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta on.
- 44 Kuivõrd O. ja B. olukorraga sarnases olukorras kolmanda riigi kodanikel ei ole direktiivi 2004/38 sätete alusel tuletatud elamisõigust liikmesriigis, mille kodanik on nende mõlema viiteisik, tuleb analüüsida, kas tuletatud elamisõigus võib äkki tuleneda ELTL artikli 21 lõikest 1.
- 45 Selles osas tuleb meenutada, et tuletatud elamisõiguse eesmärk ja põhjendus tuginevad tõdemusele, et sellise õiguse tunnustamata jätmine riivab liidu kodaniku liikumisvabadust, mõjutades teda mitte kasutama oma õigust siseneda vastuvõtvasse liikmesriiki ja seal elada (vt eespool viidatud kohtuotsus Iida, punkt 68; eespool viidatud kohtuotsus Ymeraga ja Ymeraga-Tafarshiku, punkt 35, ning eespool viidatud kohtuotsus Alokpa jt, punkt 22).
- 46 Nii asus Euroopa Kohus seisukohale, et kui liidu kodanik on koos oma kolmanda riigi kodanikust pereliikmega elanud töötajana liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, vastavalt kohtuasjale üle kahe ja poole ning üle pooleteise aasta, peab sellisel kolmanda riigi kodanikul liidu õiguse alusel olema nimetatud liidu kodaniku tagasipöördumisel oma kodakondsusjärgsesse liikmesriiki selles riigis tuletatud elamisõigus (vt eespool viidatud kohtuotsus Singh, punkt 25, ja eespool viidatud kohtuotsus Eind, punkt 45). Kui nimetatud kolmanda riigi kodanikul ei oleks sellist õigust, võib liidu kodanikust töötajat mõjutada liikmesriigist, mille kodanik ta on, teise liikmesriigi territooriumil töötamise eesmärgil mitte lahkuma asjaolu, et tal ei pruugi olla pärast tagasipöördumist päritoluliikmesriiki võimalik jätkata perekonnaelu, mis võis saada – kas abielu või perekonna taasühinemisega – alguse vastuvõtvast liikmesriigist (vt eespool viidatud kohtuotsus Eind, punktid 35 ja 36, ning eespool viidatud kohtuotsus Iida, punkt 70).

- 47 Seega tuleneb töötaja kodakondsusjärgsest liikmesriigist lahkumise selline takistus, nagu toodi esile eespool viidatud kohtuotsustes Singh ja Eind, sellest, et kõnealuse töötaja tagasipöördumisel oma päritoluriiki ei tunnustata selle töötaja kolmanda riigi kodanikest pereliikmete tuletatud elamisõigust, kui see töötaja elas koos nendega vastuvõtvast liikmesriigis liidu õiguse alusel ja seda järgides.
- 48 Seega tuleb kontrollida, kas nendest kohtuotsustest tulenevat praktikat tuleb kohaldada üldiselt selliste liidu kodanike pereliikmete suhtes, kes on ELTL artikli 21 lõikest 1 tulenevaid õigusi kasutades elanud liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, enne tagasipöördumist kodakondsusjärgsesse liikmesriiki.
- 49 Vastus on jaatav. Nimelt taotletakse sellega, et liidu kodaniku tagasipöördumisel liikmesriiki, mille kodanik ta on, antakse tuletatud elamisõigus selle liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kellega koos elas liidu kodanik üksnes oma liidu kodaniku staatusele tuginedes liidu õiguse alusel ja seda järgides vastuvõtvast liikmesriigis, samalaadse kodakondsusjärgsest liikmesriigist lahkumise takistuse kõrvaldamist, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 47, tagades nimetatud kodanikule võimaluse jätkata kodakondsusjärgses liikmesriigis perekonnaelu, mida ta alustas või tugevdas vastuvõtvast liikmesriigis.
- 50 Tingimused, mille täitmisel antakse liidu kodaniku tagasipöördumisel liikmesriiki, mille kodanik ta on, tuletatud elamisõigus ELTL artikli 21 lõike 1 alusel selle liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kellega koos elas liidu kodanik üksnes oma liidu kodaniku staatusele tuginedes vastuvõtvast liikmesriigis, ei tohiks põhimõtteliselt olla rangemad nendest, mis on ette nähtud direktiivis 2004/38 sellise elamisõiguse andmiseks sellise liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole. Nimelt, 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 selle liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikul tekkida tuletatud elamisõigus.
- 51 Selline takistus, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 47, tekib ainult siis, kui liidu kodaniku viibimine vastuvõtvast liikmesriigis on piisavalt tegelik, et tal oleks võimalik alustada või tugevdada selles liikmesriigis perekonnaelu. Seega ei ole ELTL artikli 21 lõike 1 kohaselt nõutav, et liidu kodaniku mis tahes viibimine vastuvõtvast liikmesriigis koos oma kolmanda riigi kodanikust pereliikmega tooks tingimata kaasa liidu kodaniku kodakondsusjärgsesse liikmesriiki tagasipöördumisel selles liikmesriigis tuletatud elamisõiguse andmise nimetatud pereliikmele.
- 52 Selles osas tuleb märkida, et liidu kodanik, kes kasutab talle direktiivi 2004/38 artikli 6 lõikega 1 antud õigusi, ei kavatse vastuvõtvasse liikmesriiki elama asuda viisil, mis sobiks selles liikmesriigis perekonnaelu alustamiseks või tugevdamiseks. Neil asjaoludel ei mõjuta liidu kodanikku mitte kasutama nimetatud artiklist 6 tulenevaid õigusi asjaolu, et selle kodaniku tagasipöördumisel liikmesriiki, mille kodanik ta on, keeldutakse andmast tuletatud elamisõigust selle kodaniku kolmanda riigi kodanikest pereliikmetele.
- 53 Seevastu võib selline takistus, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 47, tekkida siis, kui liidu kodanik kavatseb kasutada direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikest 1 tulenevaid õigusi. Nimelt annab nimetatud direktiivi artikli 7 lõike 1 alusel ning selles ette nähtud tingimusi järgides vastuvõtvast liikmesriigis elamine põhimõtteliselt tunnistust liidu kodaniku sellesse liikmesriiki elama asumisest ning seega seal tegelikust elamisest ning sellega võib kaasneda selles liikmesriigis perekonnaelu alustamine või tugevdamine.
- 54 Kui liidu kodanik on ajal, mil ta direktiivi 2004/38 artikli 7 lõigete 1 ja 2 alusel ning neis ette nähtud tingimusi järgides vastuvõtvast liikmesriigis tegelikult elab, selles liikmesriigis alustanud või tugevdanud perekonnaelu, on asjaomasele liidu kodanikule ELTL artikli 21 lõikest 1 tulenevate õiguste kasuliku mõju huvides nõutav, et selle kodaniku vastuvõtvast liikmesriigis toimunud perekonnaelu saaks jätkuda tema tagasipöördumisel liikmesriiki, mille kodanik ta on, seeläbi, et asjaomasele kolmanda riigi

kodanikust pereliikmele antakse tuletatud elamisõigus. Nimelt, kui sellist tuletatud elamisõigust ei oleks, võib liidu kodaniku mõjutada oma teises liikmesriigis elamise õigust ELTL artikli 21 lõike 1 alusel mitte kasutama asjaolu, et tal ei pruugi olla oma päritoluliikmesriigis võimalik jätkata lähedastega perekonnaelu, mida ta vastuvõtvast liikmesriigis sel moel alustas või tugevdas (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Eind, punktid 35 ja 36, ning eespool viidatud kohtuotsus Iida, punkt 70).

- 55 Veelgi enam, ELTL artikli 21 lõike 1 kasuliku mõju huvides on nõutav, et liidu kodaniku vastuvõtvast liikmesriigis toimunud perekonnaelu saaks jätkuda tema tagasipöördumisel liikmesriiki, mille kodanik ta on, kui see liidu kodanik ja tema asjaomane kolmanda riigi kodanikust pereliige on vastuvõtvast liikmesriigis saanud vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikele 1 ja 2 alalise elamisõiguse.
- 56 Seega on liidu kodaniku ja tema kolmanda riigi kodanikust pereliikme tegelik elamine vastuvõtvast liikmesriigis vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 7 lõigete 1 ja 2 ning artikli 16 alusel ja nendes ette nähtud tingimusi järgides asjaolu, mis annab selle liidu kodaniku tagasipöördumisel liikmesriiki, mille kodanik ta on, ELTL artikli 21 lõike 1 alusel tuletatud elamisõiguse kolmanda riigi kodanikule, kellega koos toimus liidu kodaniku perekonnaelu vastuvõtvast liikmesriigis.
- 57 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas O. ja B. viiteisikud, kes on liidu kodanikud, asusid elama vastuvõtvast liikmesriiki ning elasid seal seega tegelikult, ning kas sellise tegeliku elamise ajal toimunud perekonnaelu tõttu said O. ja B. vastuvõtvast liikmesriigis direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 2 või artikli 16 lõike 2 alusel ja neis sätestatud tingimusi järgides tuletatud elamisõiguse.
- 58 Tuleb lisada, et liidu õigusnorme ei või kohaldada kuritarvitusi soosival moel (vt selle kohta 14. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-110/99: Emsland-Stärke, EKL 2000, lk I-11569, punkt 51, ja 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-303/08: Bozkurt, EKL 2010, lk I-13445, punkt 47); seejuures tuleb arvestada sellega, et kuritarvitude tõendamiseks on nõutav esiteks objektiivsete asjaolude kogum, millest tuleneb, et vaatamata liidu õigusnormides ette nähtud tingimuste formaalsele täitmisele ei ole nende õigusnormidega taotletud eesmärki saavutatud, ning teiseks, et esineb subjektiivne element, milleks on tahe saada liidu õigusnormidest tulenev eelis, luues kunstlikult selle saamiseks vajalikud tingimused (16. oktoobri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-364/10: Ungari vs. Slovakkia, punkt 58).
- 59 Seoses küsimusega, kas vastuvõtvast liikmesriigis mitme lühiajalise viibimise kumuleeruv mõju võib anda tuletatud elamisõiguse liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmele, kui liidu kodanik pöördub tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on, tuleb meenutada, et ainult direktiivi 2004/38 artikli 7 lõigetes 1 ja 2 või artiklis 16 kehtestatud tingimustele vastav elamine annab sellise elamisõiguse. Selles osas kuuluvad sellised lühiajalised viibimised nagu nädalavahetuse ja puhkuse veetmine liikmesriigis, mille kodakondsust liidu kodanikul ei ole, direktiivi 2004/38 artikli 6 kohaldamisalasse – ja seda isegi siis, kui neid vaadelda kogumina – ning ei vasta nimetatud tingimustele.
- 60 Seoses O. olukorraga, kellel on eelotsusetaotluse andmetel direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel väljastatud liidu kodaniku pereliikme elamisluba, tuleb meenutada, et liidu õigus ei kohusta selle liikmesriigi ametiasutusi, kelle kodakondsus asjaomasel liidu kodanikul on, andma selle liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule tuletatud elamisõigust ainuüksi seetõttu, et vastuvõtvast liikmesriigis oli nimetatud kolmanda riigi kodanikul selline kehtiv elamisluba (vt eespool viidatud kohtuotsus Eind, punkt 26). Nimelt on direktiivi 2004/38 artikli 10 alusel väljastatud elamisluba deklaratiivne, mitte õigusloov (vt 21. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-325/09: Dias, EKL 2011, lk I-6387, punkt 49).
- 61 Kõigi eelnevate kaalutlustega arvestades tuleb esimesele ja kolmandale küsimusele vastata, et ELTL artikli 21 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et 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 päritoluliikmesriiki. Sellisel juhul ei tohiks selle liidu kodaniku päritoluliikmesriigis tema pereliikmest kolmanda riigi kodanikule tuletatud elamisõiguse andmise tingimused olla põhimõtteliselt rangemad nendest, mis on ette nähtud selles direktiivis tuletatud elamisõiguse andmiseks sellise liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole.

Neljas küsimus

- 62 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 21–23, omandas B. direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 tähenduses liidu kodaniku pereliikme staatuse siis, kui B. viiteisik vastuvõtvast liikmesriigis enam ei elanud.
- 63 Kuid kolmanda riigi kodanikul, kellel ei ole olnud vähemalt mingil osal ajast, mil ta elas vastuvõtvast liikmesriigis, pereliikme staatust direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 tähenduses, ei saanud olla selles liikmesriigis tuletatud elamisõigust direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 2 või artikli 16 lõike 2 alusel. Neil asjaoludel ei saa see kolmanda riigi kodanik tugineda tuletatud elamisõiguse saamiseks ka ELTL artikli 21 lõikele 1, kui asjaomane liidu kodanik pöördub tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on.
- 64 Seetõttu ei ole vaja neljandale küsimusele vastata.

Kohtukulud

- 65 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

ELTL artikli 21 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et olukorras, kus liidu kodanik on kolmanda riigi kodanikuga perekonnaelu alustanud või seda tugevdanud ajal, mil ta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ) artikli 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 päritoluliikmesriiki. Sellisel juhul ei tohiks selle liidu kodaniku päritoluliikmesriigis tema pereliikmest kolmanda riigi kodanikule tuletatud elamisõiguse andmise tingimused olla põhimõtteliselt rangemad nendest, mis on ette nähtud selles direktiivis tuletatud elamisõiguse andmiseks sellise liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, asudes elama liikmesriiki, mille kodanik ta ei ole.

Allkirjad