

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

21. juuli 2011 \*

Kohtuasjas C-325/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Ühendkuningriik) 4. augusti 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 12. augustil 2009, menetluses

Secretary of State for Work and Pensions

*versus*

Maria Dias,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda)

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud D. Šváby, R. Silva de Lapuerta (ettekandja), G. Arestis ja J. Malenovský,

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

kohtujurist: V. Trstenjak,  
kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. detsembri 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- M. Dias, esindaja: *barrister* A. Berry, keda on volitanud *solicitor* J. Borrero,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: S. Ossowski, keda abistas *barrister* K. Smith,
- Taani valitsus, esindaja: B. Weis Fogh,
- Portugali valitsus, esindaja: L. Fernandes,
- Euroopa Komisjon, esindajad: D. Maidani ja M. Wilderspin,

olles 17. veebruari 2011. 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) artiklit 16 osas, mis puudutab üksnes riigis elamist enne selle direktiivi ülevõtmise tähtaega, ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi 68/360/EMÜ liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 13; ELT eriväljaanne 05/01, lk 27) tõlgendamist küsimuses, mis puudutab vastavalt sellele direktiivile väljastatud elamislubasid.
- 2 See taotlus esitati Secretary of State for Work and Pensions'i (töö- ja pensioniminister) ja M. Diase vahelises vaidluses, mille ese on viimase õigus toimetulekutoetusele („income support”).

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

#### Direktiiv 68/360

- 3 Direktiivi 68/360 artikli 4 kohaselt:

„1. Liikmesriigid annavad õiguse oma territooriumil elamiseks [nende liikmesriikide kodanikele ja nende perekonnaliikmetele, kelle suhtes kohaldatakse nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrust (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15)], kes esitavad lõikes 3 loetletud dokumendid.

2. Elamisõiguse tõendamiseks väljastatakse dokument nimega „EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisluba”. Kõnealuses dokumendis tuleb mainida, et see on väljastatud vastavalt määrusele [...] nr 1612/68 ja meetmetele, mis liikmesriigid on võtnud käesoleva direktiivi rakendamiseks. Mainitud tekst on esitatud käesoleva direktiivi lisas.

3. EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisloa väljastamiseks võivad liikmesriigid nõuda ainult järgmiste dokumentide esitamist:

– töötajalt:

a) dokument, mille alusel ta nende territooriumile sisenes;

b) tööandja kinnitus töölevõtmise kohta või töötõend;

[...].”

4 Nimetatud direktiivi artikkel 6 sätestas:

„1. Elamisluba:

a) peab kehtima selle välja andnud liikmesriigi kogu territooriumil;

b) peab kehtima vähemalt viis aastat alates selle väljastamise kuupäevast ning olema automaatselt pikendatav.

2. Vahepeal teises riigis elamine, kui see ei ületa kuut järjestikust kuud, ja eemalviibimine seoses ajateenistusega ei mõjuta elamisloa kehtivust.

3. Kui töötaja töötab vastuvõtva riigi tööandja või teenuseid osutava isiku juures üle kolme kuu, kuid vähem kui aasta, väljastab vastuvõttev liikmesriik talle ajutise elamisloa, mille kehtivusaeg võib olla piiratud prognoositava töötamise ajaga.

Kui artikli 8 lõike 1 punktis c ei sätestata teisiti, väljastatakse ajutine elamisluba ka hooajatöötajale, kes on palgatud kauemaks kui kolmeks kuuks. Töötamise aeg peab olema näidatud artikli 4 lõike 3 punktis b nimetatud dokumentides.”

5 Sama direktiivi artikkel 7 sätestas:

„1. Kehtivat elamisluba ei või tühistada üksnes põhjusel, et töötaja ei tööta, sest on haiguse või õnnetuse tagajärjel ajutiselt töövõimetu või töötu endast sõltumatutel põhjustel, kui pädev tööhõivetalitus on seda nõuetekohaselt tõendanud.

2. Kui tööloa pikendatakse esimest korda, võib elamisperioodi piirata, kuid mitte vähem kui 12 kuuks, kui töötaja on liikmesriigis olnud endast sõltumatutel põhjustel töötu kauem kui 12 järjestikust kuud.”

- 6 Direktiivi 68/360 lisa „Artikli 4 lõikes 2 osutatud tekst” sätestas:

„Käesolev luba on väljastatud vastavalt Euroopa Ühenduste Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrusele (EMÜ) nr 1612/68 ja meetmete, mis on võetud nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi rakendamiseks.

Kooskõlas eespool nimetatud määrusega on käesoleva loa valdajal õigus asuda tööle ja töötada [...] territooriumil samadel tingimustel nagu töötajad [...].”

Direktiiv 90/364/EMÜ

- 7 Nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiivi 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (EÜT L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3) artikli 1 lõike 1 esimene lõik nägi ette:

„Liikmesriigid annavad elamisõiguse liikmesriikide kodanikele, kellel puudub see õigus ühenduse õiguse teiste sätete alusel, ning nende lõikes 2 määratletud pereliikmetele tingimusel, et neil endal ja nende pereliikmetel on vastuvõtvast liikmesriigis kõiki riske hõlmav ravikindlustus ja piisavad elatusvahendid selleks, et mitte koormata elamisperioodi vältel vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.”

8 Nimetatud direktiivi artikli 2 lõigete 1 ja 2 kohaselt:

„1. Elamisõiguse kasutamise tõendamiseks väljastatakse dokument „EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisluba”, mille kehtivusaeg võib piirduda viie aastaga, kusjuures seda saab pikendada. Kui liikmesriigid peavad vajalikuks, võivad nad nõuda, et elamisluba tuleb pärast kaht esimest elamisaastat uuendada. Kui pereliikmel ei ole liikmesriigi kodakondsust, antakse talle teises liikmesriigis elamise õiguse kohta sama kehtivusaega tõend kui teda ülal pidavale kodanikule.

Elamisloa või tõendi väljaandmiseks võib liikmesriik nõuda üksnes seda, et taotleja esitaks kehtiva isikutunnistuse või passi ning tõendaks, et ta vastab artiklis 1 sätestatud tingimustele.

2. Käesoleva direktiivi subjektide suhtes kohaldatakse *mutatis mutandis* direktiivi 68/360/EMÜ artikleid 2 ja 3, artikli 6 lõike 1 punkti a, artikli 6 lõiget 2 ning artiklit 9.

[...].

Liikmesriigid võivad käesoleva direktiivi sätetest kõrvale kalduda üksnes avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. [...]”



- 9 Sama direktiivi artikkel 3 sätestas:

„Teises liikmesriigis elamise õigus kehtib seni, kui õiguse kasutajad täidavad artiklis 1 sätestatud tingimusi.”

Direktiiv 2004/38

- 10 Direktiivi 2004/38 põhjenduse 17 kohaselt:

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

- 11 Nimetatud direktiivi III peatükk „Elamisõigus” koosneb artiklitest 6–15.

- 12 Artikkel 6 „Kuni kolmekuuline elamisõigus” sätestab:

„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.”

13 Direktiivi 2004/38 artikkel 7 „Üle kolmekuuline elamisõigus” on sõnastatud järgmiselt:

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

- a) nad tegutsevad vastuvõtvast liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjana 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 vastuvõtvast 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 pere-liikmed, 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 vastuvõtvas liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 punktides a, b või c nimetatud tingimustele.

3. Lõike 1 punkti a kohaldamisel säilitab liidu kodanik, kes ei ole enam töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse, kui ta:

a) ei saa haiguse või õnnetuse tagajärjel ajutiselt töötada;

b) on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on töötanud üle ühe aasta, ja on registreeritud asjaomases tööhõiveametis tööotsijaks;

c) on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on lõpetanud alla aastase tähtajalise töölepingu või jäänud töötuks endast sõltumatutel põhjustel esimese kaheteistkümne kuu jooksul, ja on tööt-sijana registreeritud asjaomases tööhõiveametis. Sellisel juhul säilitatakse töötaja staatus vähemalt kuueks kuuks;

d) osaleb tööalasel koolitusel. Kui töötaja ei ole töötanud endast sõltumatutel põhjustel, nõuab tema töötaja staatuse säilitamine, et koolitus oleks seotud eelmise tööga.

4. Erandina lõike 1 punktist d ja lõikest 2 on ainult abikaasal, artikli 2 lõike 2 punktis b sätestatud registreeritud partneril ja ülalpeetavatel lastel elamisõigus lõike 1 punktis c nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliikmetena. Artikli 3 lõiget 1 kohaldatakse liidu kodaniku ja tema abikaasa või registreeritud partneri ülalpeetavate ülenejate lähisugulaste suhtes.”

<sup>14</sup> Direktiivi 2004/38 IV peatükis „Alaline elamisõigus” asuv artikkel 16 „Üldeeskirjad liidu kodanikele ja nende pereliikmetele” sätestab:

„1. Liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvast liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad seal alalise elamisõiguse. Selle õiguse suhtes ei kohaldata III peatükis sätestatud tingimusi.

2. Lõiget 1 kohaldatakse ka nende pereliikmete suhtes, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid on koos liidu kodanikuga elanud vastuvõtvast liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat.

3. Elamisperioodi pidevust ei mõjuta ajutine eemalviibimine, mis ei ületa kuut kuud aastas, või pikemaajaline eemalviibimine seoses kohustusliku ajateenistusega või üks eemalviibimine maksimaalselt kaheteistkümne järjestikuse kuu jooksul olulistel

põhjustel, näiteks rasedus ja sünnitus, raske haigus, õpingud või tööalane koolitus või lähetus mõnda teise liikmesriiki või kolmandasse riiki.

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

15 Direktiivi 2004/38 artikkel 38 sätestab:

„1. Määruse (EMÜ) nr 1612/68 artiklid 10 ja 11 tunnistatakse kehtetuks alates 30. ap-  
rillist 2006.

2. 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 tunnistatakse kehtetuks ala-  
tes 30. aprillist 2006.

3. Viiteid kehtetuks tunnistatud sätetele ja direktiividele käsitatakse viidetena käes-  
olevale direktiivile.”

16 Direktiivi 2004/38 artikli 40 lõike 1 esimesest lõigust tuleneb, et liikmesriigid jõustavad  
selle direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 30. aprilliks 2006.

*Siseriiklik õigus*

- 17 Toimetulekutoetusele kohaldatakse 1992. aasta sotsiaalkindlustusmaksete ja -toetuste seadust (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) ja 1987. aasta üldeskirju toimetulekutoetuse kohta (Income Support (General) Regulations 1987).
- 18 Toimetulekutoetus on toetus, mis määratakse sõltuvalt majanduslikust olukorrast erinevatele isikute rühmadele. Selle andmise tingimuseks on muude tingimuste hulgas seatud, et asjaomase isiku sissetulek ei ületa „kohaldatavat summat”, milleks võib olla määratud null, mis tegelikult tähendab, et sellisel juhul mingit toetust ei anta.
- 19 „Välismaise isiku” puhul on kohaldatavaks summaks määratud null ning see isik on määratletud kui toetuse „taotleja, kes ei ole Ühendkuningriigi, Kanalisaarte, Mani saare või Iiri Vabariigi alaline elanik”. Toimetulekutoetuse andmisel käsitletakse Ühendkuningriigi, Kanalisaarte, Mani saare või Iiri Vabariigi alalise elanikuna ainult neid isikuid, kes on omandanud „elamisõiguse”.
- 20 „Elamisõigus”, mis võimaldab toimetulekutoetuse saamist ei ole sõnaselgelt määratletud. Alates 2004. aasta maikuust on selleks, et teatud isikud ei muutuks sotsiaalkindlustussüsteemile ebamõistlikuks koormaks, püütud siseriikliku õigusega selle toetuse maksmist piirata.

- 21 Niisiis Euroopa Liidu kodanike jaoks on teatud elamisõigused – nagu see, mis antakse vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 6 – välistatud ning seega ei ole võimalik neile nimetatud toetust maksta. Seevastu ei peeta seoses toimetulekutoetusega muude isikute rühmade seas töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid selle sama direktiivi tähenduses – see hõlmab neid, kes säilitavad oma sellise staatuse vastavalt selle direktiivi artikli 7 lõikele 3 – kui ka nende pereliikmeid nimetatud direktiivi tähenduses „välismaisteks isikuteks” ning seega on neil õigus selle toetuse maksmisele.
- 22 Üldiselt on tunnustatud, et direktiivi 2004/38 artiklis 16 sätestatud alaline elamisõigus kujutab endast elamisõigust, mis võimaldab saada toimetulekutoetust.

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 23 M. Dias on Portugali kodanik, kes sisenes Ühendkuningriiki 1998. aasta jaanuaris. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul elas asjaomane isik selles riigis viiel üksteisele järgnenud ajavahemikul (edaspidi vastavalt „esimene kuni viies periood”:

- 1998. aasta jaanuarist kuni 2002. aasta suveni: töötamine;
- 2002. aasta suvest kuni 17. aprillini 2003: sünnituspuhkus;

- 18. aprillist 2003 kuni 25. aprillini 2004: ei töötanud;
  
- 26. aprillist 2004 kuni 23. märtsini 2007: töötamine, ning
  
- alates 24. märtsist 2007: ei tööta.

<sup>24</sup> Home Office väljastas 13. mail 2000 M. Diasele direktiivi 68/360 artiklis 4 sätestatud elamisõigusele vastava elamisloa. Elamisluba sisaldas selle direktiivi lisas ette nähtud andmeid. Pealegi märgiti sellel kehtivusajaks 13. maist 2000 kuni 13. maini 2005 ning täpsustati, et „[t]eie viibimine Ühendkuningriigis on ajaliselt piiratud käesoleva loa kehtivusajaga. Nimetatud ajapiirangut – kui seda ei ole asendatud – kohaldatakse iga järgneva loa suhtes, mille te võite saada riiki saabumiseks pärast Ühendkuningriigist äraolekut käesoleva loa kehtivusajal”.

<sup>25</sup> M. Dias taotles 2007. aasta märtsi lõpus toimetulekutoetust.

<sup>26</sup> Kuna Social Security Commissioner'i (sotsiaalkindlustusvolinik, edaspidi „commissioner”) sõnul ei olnud M. Diasel sellel kuupäeval enam töötaja staatust direktiivi 2004/37 tähenduses, siis ei olnud tal selle direktiivi artikli 16 alusel kui alalise elamisõigusega isikul õigust toimetulekutoetusele. Commissioner leidis seoses sellega, et nimetatud elamisõigusele saab tugineda üksnes pärast direktiivi 2004/38 ülevõtmise kuupäeva Ühendkuningriigis, st alates 30. aprillist 2006.



- 27 Kuna M. Dias ei olnud commissioneri sõnul enam oma kolmanda Ühendkuningriigis elamise perioodi jooksul töötaja liidu õiguse tähenduses, siis leidis ta, et M. Dias ei saa seda perioodi seoses alalise elamisõigusega liita ei esimesele ja teisele ega neljandale riigis elamise perioodile kui sellisele.
- 28 Seetõttu leidis commissioner, et M. Diase viibimist Ühendkuningriigis kolmanda perioodi jooksul saab käsitleda seadusliku elamisena alalise elamisõiguse alusel, temale väljastatud elamisloa alusel või EÜ artikli 18 alusel.
- 29 Sellest tulenevalt otsustas commissioner määrata M. Diasele toimetulekutoetuse.
- 30 Secretary of State for Work and Pensions vaidlustas commissioner otsuse eelotsuse-  
taotluse esitanud kohtus.
- 31 Selle kohtu sõnul lähtub commissioner otsus eeldusest, mille kohaselt ei või direktiivi 2004/38 artiklis 16 sätestatud alalise elamisõiguse puhul võtta arvesse enne 30. aprilli 2006 – selle direktiivi ülevõtmise kuupäev Ühendkuningriigis – täitunud elamis-  
perioode. Eelotsusetaotluse esitanud kohus nendib omakorda, et neid perioode võib nimetatud elamisõiguse kindlaksmääramisel arvesse võtta. Siiski, kuna seda küsimust on juba käsitletud tema esitatud eelotsusetaotluses kohtuasjas C-162/09: Lassal (EKL 2010, lk I-9217), milles otsus tehti 7. oktoobril 2010, siis ei pidanud ta vajalikuks seda sama küsimust Euroopa Kohtule uuesti suunata.

32 Commissioneri eeldusest lähtudes nendib eelotsustetaotluse esitanud kohus sarnaselt sellega, et M. Diast ei saanud tema kolmanda elamisperioodi ajal Ühendkuningriigis liidu õiguse tähenduses töötajaks pidada. Seevastu leiab see kohus, et asjaomane isik sai tugineda elamisõigusele vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 16 ainuüksi sellel alusel, et talle oli väljastatud elamisluba. Lõpuks võib asjaomase kohtu sõnul M. Diase riigis elamist sellel ajaperioodil pidada seaduslikuks elamiseks ainult EÜ artikli 18 alusel alalise elamisõiguse kindlaksmääramisel juhul, kui tuleb nentida, et direktiivi 2004/38 artikkel 16 sisaldab lünka seoses elamisperioodidega, mis on täitunud enne selle direktiivi liikmesriigi õiguskorda ülevõtmist.

33 Neil asjaoludel otsustas Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Liidu kodanik, kes viibib liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, ja kellel oli enne direktiivi 2004/38 [...] ülevõtmist elamisluba, mis oli õiguspäraselt väljastatud direktiivi 68/360 [...] artikli 4 lõike 2 alusel, kuid kes loa kehtivusajal oli vabatahtlikult töötu, ei pidanud end ise ülal ja jäi nimetatud loa väljaandmise kvalifitseerumisalast välja, jäi selle aja jooksul üksnes kõnealuse elamisloa valdamise alusel isikuks, kes on „elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult”, selleks et hiljem direktiivi 2004/38 [...] artikli 16 lõike 1 kohaselt alaline elamisluba omandada?

2. Kas viis aastat kestnud pidev elamine töötajana [vastuvõtva liikmesriigi territooriumil] enne 30. aprilli 2006 – kui see ei kvalifitseeru direktiivi 2004/38 [...] artikli 16 lõikega 1 ette nähtud alalise elamisõiguse tekkimise aluseks – toob kaasa

alalise elamisõiguse otseselt EÜ artikli 18 lõike 1 alusel, kuivõrd direktiivis on lünk?”

## Eelotsuse küsimused

*Sissejuhatavad märkused, mis puudutavad kohtuotsuse Lassel mõju põhikohtuasjale*

<sup>34</sup> Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 31 märgitud, lähtuvad eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused commissioner'i eeldusest, mille kohaselt ei saa M. Diase neid Ühendkuningriigis elamise perioode, mis täitusid enne direktiivi 2004/38 ülevõtmise kuupäeva selles liikmesriigis, milleks on 30. aprill 2006, selle direktiivi artiklis 16 sätestatud alalise elamisloa omandamisel arvesse võtta. See kohus leiab, et selline eeldus on vale, kuid ta ei pea siiski vajalikuks sellega seoses Euroopa Kohtule uue küsimuse esitamist, kuna seda küsimust on juba eespool viidatud kohtuasjas Lassel tema poolt esitatud eelotsusetaotluses käsitletud.

<sup>35</sup> Niisiis nentis Euroopa Kohus nimetatud kohtuotsuses Lassel õigesti esiteks, et viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis täitusid enne direktiivi 2004/38 ülevõtmise tähtaega, milleks on 30. aprilli 2006, vastavalt enne seda kuupäeva kehtinud liidu õigusnormidele, tuleb selle direktiivi artikli 16 lõike 1 alusel alalise elamisõiguse omandamisel arvesse võtta ning teiseks ei mõjuta vastuvõtvast liikmesriigist lühem

kui kahe järjestikuse aasta pikkune eemal viibimine, mis toimus enne 30. aprilli 2006 ja pärast viie järjestikuse aasta pikkuse seadusliku elamisperioodi täitumist, nimetatud artikli 16 lõike 1 alusel alalise elamisõiguse omandamist.

- 36 Sellest nähtub, et eeldus, millele eelotsuse küsimused tuginesid, on – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märkis – väär ning neid küsimusi tuleb läbi vaadata eespool viidatud kohtuotsusest Lassal lähtuvalt.
- 37 Sellega seoses, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 23, tuleb märkida esiteks, et M. Dias elas Ühendkuningriigis töötajana sel ajal kehtinud liidu õigusnormide tähenduses 1998. aasta jaanuarist kuni 17. aprillini 2003 (tema esimene ja teine elamisperiood).
- 38 Järelikult tuleb nentida, et M. Diasel täitus viie järjestikuse aasta pikkune Ühendkuningriigis elamise periood enne selles liikmesriigis direktiivi 2004/38 ülevõtmise kuupäeva, milleks on 30. aprill 2006, enne seda kuupäeva kehtinud liidu õigusnormide kohaselt ning seda perioodi tuleb selle direktiivi artikli 16 lõike 1 alusel alalise elamisõiguse omandamisel arvesse võtta.
- 39 Teiseks oli M. Dias oma kolmanda Ühendkuningriigis elamisperioodi jooksul, st 18. aprillist 2003 kuni 25. aprillini 2004, vabatahtlikult töötanud ning tal ei olnud seega sel ajal kehtinud liidu õigusnormide tähenduses töötaja staatust. Seevastu taastas ta oma sellekohase staatuse nimetatud elamise neljandal perioodil, st 26. aprillist 2004 kuni 23. märtsini 2007. Lisaks oli M. Diasel kolmandal perioodil jätkuvalt elamisluba, mis talle direktiivi 68/360 alusel õiguspäraselt väljastati 13. mail 2000 kui töötajale,

ning seda isegi siis, kui ta sel perioodil ei vastanud enam tingimustele, mille alusel tal on kas vastavalt liidu õigusele või siseriiklikule õigusele riigis elamise õigus.

- 40 Kuna direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 1 sätestatud alalist elamisõigust ei saanud omandada enne 30. aprilli 2006 (eespool viidatud kohtuotsus Lassal, punkt 38), kerkib seetõttu küsimus, milline mõju on selle sätte alusel elamisõiguse omandamisele sellisel elamisperioodil, mis kulges 18. aprillist 2003 kuni 25. aprillini 2004, st M. Diase kolmandal Ühendkuningriigis elamise perioodil.
- 41 Seetõttu tuleb eespool viidatud kohtuotsusest Lassal lähtudes eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitatud küsimused ümber sõnastada selliselt, et see kohus soovib sisuliselt teada, kas liidu kodaniku elamisperioodid vastuvõtvast liikmesriigis, mis on täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati talle õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid talle mis tahes riigis elamise õiguse, ning mis möödusid enne 30. aprilli 2006 ja pärast viit järjestikust aastat riigis seaduslikult elamist enne seda kuupäeva, mõjutavad alalise elamisõiguse omandamist direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 alusel.

*Eelotsuse küsimused, mis on kohtuotsusest Lassal lähtuvalt ümber sõnastatud*

- 42 Selleks et Euroopa Kohtu poolt ümbersõnastatud eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata, tuleb esiteks uurida küsimust, kas elamisperioode, mis liidu kodanikul on vastuvõtvast liikmesriigis täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati talle õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, isegi kui elamisloa omanik ei vasta

tingimustele, mis annaks talle mis tahes riigis elamise õiguse, võib direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 alusel alalise elamisõiguse omandamise puhul lugeda seaduslikult täitunuks.

<sup>43</sup> Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et viie järjekordse aasta pikkusi elamisperioode, mis täitusid enne direktiivi 2004/38 ülevõtmise kuupäeva, tuleb vastavalt enne seda kuupäeva kehtinud liidu õigusnormidele selle direktiivi artikli 16 lõike 1 kohase alalise elamisõiguse omandamisel arvesse võtta (eespool viidatud kohtuotsus Lassal, punktid 40 ja 59).

<sup>44</sup> Kuna M. Diase kolmas Ühendkuningriigis elamise periood tugineb üksnes vastavalt direktiivile 68/360 väljastatud elamisloa valdamisele, siis tuleb käesolevas asjas vaadelda küsimust, kas elamisload on lihtsalt deklaratiivsed või õigusi tekitavad.

<sup>45</sup> Sellega seoses väidab M. Dias, et vastuvõtva liikmesriigi valitsus väljastas elamisloa ning ei tühistanud seda, kuigi tal oli selleks võimalus, mille tõttu asjaomane isik omandas õiguse riigis elada kogu selle loa kehtivuse ajal. Kuna direktiivis 68/360 ei sisaldu ühtegi direktiivi 90/364 artikliga 3 samaväärset sätet, siis püsib tema sõnul õigus riigis elada, mis on antud direktiivi 68/360 kohaldades ning mida tunnustab väljastatud elamisluba, kuni selle loa aegumiseni või selle tühistamiseni, olenemata asjaolust, et loa omanik ei vasta enam riigis elamise õiguse tingimustele.

- 46 Seevastu leiavad nii Ühendkuningriigi kui Taani valitsus ning Euroopa Komisjon, et direktiivi 68/360 alusel väljastatud elamisloal on üksnes deklaratiivne väärtus ning see ei loo mingisugust riigis elamise õigust.
- 47 M. Diase esitatud väitega ei saa nõustuda.
- 48 Nimelt on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et liikmesriigi kodanike õigus siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada asutamislepingus ettenähtud eesmärkidel on otse asutamislepingust või selle rakendamiseks vastu võetud sätetest tulenev õigus. Liikmesriigi kodanikule elamisloa väljaandmist tuleb pidada mitte õigusi loovaks toiminguks, vaid selliseks liikmesriigi toiminguks, mille eesmärk on tuvastada, milline on teise liikmesriigi kodaniku seisund ühenduse õiguse alusel (vt 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-408/03: komisjon *vs.* Belgia, EKL 2006, lk I-2647, punktid 62 ja 63 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Euroopa Kohus tunnustas elamislubade deklaratiivset ja mitte õigusi loovat olemust, ega võtnud arvesse asjaolu, et load on väljastatud direktiivi 68/360 või direktiivi 90/364 sätete alusel (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia, punkt 65).
- 50 Sellest nähtub, et erinevusi direktiivi 90/364 ja direktiivi 68/360 sätete vahel ei saa õigustada väitega, et vastupidi käesoleva kohtuotsuse punktis 48 meenutatud põhimõttele on viimati nimetatud direktiivi alusel väljastatud elamisload nende omanikele õigusi loovad.

- 51 Lisaks tuleb märkida, et direktiivi 90/364 artikkel 3 ei osuta väljastatud elamisloale selleks, et tõendada elamisõigust, vaid osutab elamisloale kui sellisele ning tingimustele, mis on selle andmisele sätestatud. Seetõttu ei saa selle sätte põhjal teha järeldust direktiivi 90/364 artikli 2 lõikes 1 sätestatud elamisloa olemuse kohta ega *a fortiori* direktiivi 68/360 artikli 4 lõikes 2 sätestatud elamisloa kohta.
- 52 Peale selle kinnitab direktiivi 68/360 ainus säte, mis käsitleb elamisloa tühistamist, milleks on selle direktiivi artikli 7 lõige 1, olemuslikku seost nimetatud loa ja asjaomasel kodanikul juba olemasoleva elamisõiguse vahel. Samamoodi kui töötaja elamisõigus – nagu ka töötaja staatus – ei lähe kaduma ainuüksi asjaolu tõttu, et selle omanik ei käi enam tööl või ei saa haiguse või õnnetuse tagajärjel ajutiselt töötada või on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna temast endast sõltumatutel põhjustel, ei luba see säte sellises olukorras oleva töötaja elamisluba selle kehtivusajal enam tühistada.
- 53 Lõpuks on siiski selge, et Euroopa Kohus on seoses elamislubade deklaratiivse olemusega teinud otsuse üksnes olukorra suhtes, kus sellist luba ei ole väljastatud, kuna asjaomane liidu kodanik ei täitnud vastavalt liidu õigusele vastuvõtvast liikmesriigis elamise tingimusi.
- 54 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 48–52, tähendab elamislubade deklaratiivsus, et need load üksnes tunnustavad juba eelnevalt olemasolevat õigust. Järelikult, samamoodi nagu selline deklaratiivne iseloom tähendab, et kodaniku elamist ei saa pidada liidu õiguse tähenduses ebaseaduslikuks ainuüksi põhjusel, et tal ei ole elamisluba, välistab see selle, et liidu kodaniku elamist saaks pidada seaduslikuks liidu õiguse tähenduses üksnes põhjusel, et talle on selline luba õiguspäraselt väljastatud.



- 55 Seega tuleb nentida, et enne 30. aprilli 2006 üksnes elamisloa alusel, mis väljastati talle õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, täitunud elamisperioode, isegi kui elamisloa omanik ei vasta tingimustele, mis annaks talle mis tahes riigis elamise õiguse, ei saa direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 alusel alalise elamisõiguse omandamisel pidada seaduslikult täitunuks.
- 56 Sellest kaalutlusest lähtudes tuleb esitatud küsimuste puhul, mis Euroopa Kohus on käesoleva kohtuotsuse punktis 41 ümber sõnastanud, teiseks uurida selliste elamisperioodide, mis toimusid enne 30. aprilli 2006 ja pärast viie järjestikuse aasta pikkuse seadusliku elamise täitumist, mõju alalise elamisõiguse omandamisele.
- 57 Sellega seoses tuleb meenutada, et direktiivi 2004/38 artiklis 16 sätestatud alalise elamisõiguse sai omandada alles pärast 30. aprilli 2006, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 40. Seetõttu, vastupidi alates sellest kuupäevast viie järjestikuse aasta pikkuse seadusliku elamise täitumisele, mis annab alates sellest samast momendist, kui see periood täitus, liidu kodanikule alalise elamisõiguse, ei anna perioodid, mis on täitunud enne seda kuupäeva, asjaomastele isikutele enne 30. aprilli 2006 sellekohast elamisõigust.
- 58 Kuna liidu kodaniku elamisperioode vastuvõtvas liikmesriigis, mis on täitunud seaduslikult üksnes elamisloa alusel, mis väljastati talle õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid talle mis tahes riigis elamise õiguse, ei saa käsitleda direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 alusel alalise elamisloa omandamisel õiguspäraselt täitunuks, siis tõusetub küsimus, milline on sellise elamisperioodi, mis möödus enne 30. aprilli 2006 ja pärast viie järjestikuse aasta pikkust riigis seaduslikult elamist, mõju alalise elamisõiguse omandamisele.

- 59 Selles osas tuleb kõigepealt meenutada, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõige 4 käsitleb alalise elamisõiguse kaotamist põhjusel, et vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal enam kui kaks järjestikust aastat ning sellist meedet õigustab asjaolu, et nii pika eemalviibimise järel side vastuvõtva liikmesriigiga nõrgeneb (eespool viidatud kohtuotsus Lassal, punkt 55).
- 60 Lisaks on Euroopa Kohus ka otsustanud, et nimetatud sätet saab kohaldada olenemata sellest, kas tegemist on elamisperioodidega, mis täitusid enne või pärast 30. aprilli 2006, põhjendusel, et kui enne seda kuupäeva täitunud viie aasta pikkusi elamisperioode tuleb direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohase alalise elamisõiguse omandamisel arvesse võtta, siis tähendaks selle artikli lõike 4 kohaldamata jätmine nende perioodide suhtes, et liikmesriigid on kohustatud andma alalise elamisõiguse ka pikaajaliste eemalviibimiste korral, mis muudavad küsitavaks seose asjaomase isiku ja vastuvõtva liikmesriigi vahel (eespool viidatud kohtuotsus Lassal, punkt 56).
- 61 Lõpuks jõudis Euroopa Kohus selles osas järeldusele, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 4 saab kohaldada enne 30. aprilli 2006 täitunud viie järjestikuse aasta pikkuse elamisperioodi suhtes ja selle kohaldamise tingimuseks on eelkõige, et eemalviibimised vastuvõtvast liikmesriigist, mis on lühemad kui kaks järjestikust aastat ning mis toimusid pärast kõnealuseid elamisperioode, kuid enne kõnealust kuupäeva, ei mõjuta asjaomase liidu kodaniku integratsiooniseost ning järelikult ei mõjuta need eemalviibimised kõnealuse direktiivi artikli 16 lõike 1 alusel alalise elamisõiguse omandamist (eespool viidatud kohtuotsus Lassal, punktid 57 ja 58).
- 62 Sellist arutluskäiku tuleb kohaldada analoogia alusel ka elamisperioode suhtes, mis on täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati isikule õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid isikule mis tahes

riigis elamise õiguse, ning mis leidsid aset enne 30. aprilli 2006 ja enne seda kuupäeva pärast viit järjestikust aastat riigis seaduslikult elamist.

- 63 Isegi kui direktiivi 2004/38 artikli 16 lõige 4 osutab üksnes vastuvõtvas liikmesriigist eemalviibimisele, siis isiku puhul, kes otsustab pärast viie järjestikuse aasta pikkuse seadusliku elamise täitumist sellesse liikmesriiki ilma elamisõiguseeta edasi jääda, tuleb tema ja selle liikmesriigi integratsiooniseos kahtluse alla seada.
- 64 Sellega seoses tuleb märkida, nagu seda tegi kohtujurist oma ettepaneku punktides 106 ja 107, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1, mis sätestab 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.
- 65 Mis puudutab seega sarnaseid olukordi, siis nähtub sellest, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 4 sätestatud eeskirja tuleb analoogia alusel kohaldada ka elamisperiodide suhtes, mis on vastuvõtvas liikmesriigis täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati isikule õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid isikule mis tahes riigis elamise õiguse, ning mis leidsid aset enne 30. aprilli 2006 ja enne seda kuupäeva pärast viit järjestikust aastat riigis seaduslikult elamist.
- 66 Sellest tuleneb, et perioodid, mis on lühemad kui kaks järjestikust aastat, mis on täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati isikule õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid isikule mis tahes riigis elamise õiguse, ning mis leidsid aset enne 30. aprilli 2006 ja enne seda kuupäeva

pärast viit järjestikust aastat riigis seaduslikult elamist, ei mõjuta alalise elamisõiguse omandamist direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 alusel.

67 Eelnevast lähtuvalt tuleb esitatud küsimustele vastata, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikeid 1 ja 4 tuleb tõlgendada selliselt, et:

- elamisperioode, mis on täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati isikule õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid isikule mis tahes riigis elamise õiguse, ning mis leidsid aset enne 30. aprilli 2006, ei saa lugeda alalise elamisõiguse omandamisel selle direktiivi artikli 16 lõike 1 alusel seaduslikult täitunuks ning
  
- perioodid, mis on lühemad kui kaks järjestikust aastat, mis on täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati isikule õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid isikule mis tahes riigis elamise õiguse, ning mis leidsid aset enne 30. aprilli 2006 ja enne seda kuupäeva pärast viit järjestikust aastat riigis seaduslikult elamist, ei mõjuta alalise elamisõiguse omandamist kõnealuse artikli 16 lõike 1 alusel.

## Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ artikli 16 lõikeid 1 ja 4 tuleb tõlgendada selliselt, et:**

- elamisperioode, mis on täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati isikule õiguspäraselt vastavalt nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivile 68/360/EMÜ liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid isikule mis tahes riigis elamise õiguse, ning mis leidsid aset enne 30. aprilli 2006, ei saa lugeda alalise elamisõiguse omandamisel selle direktiivi artikli 16 lõike 1 alusel seaduslikult täitunuks ning
- perioodid, mis on lühemad kui kaks järjestikust aastat, mis on täitunud üksnes elamisloa alusel, mis väljastati isikule õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360, ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid isikule mis tahes riigis elamise õiguse, ning mis leidsid aset enne 30. aprilli 2006 ja enne seda kuupäeva pärast viit järjestikust aastat riigis seaduslikult elamist, ei mõjuta alalise elamisõiguse omandamist kõnealuse artikli 16 lõike 1 alusel.

Allkirjad