Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 24. oktoobril 2017 [1]

Liidetud kohtuasjad C-316/16 ja C-424/16

B
versus
Land Baden-Württemberg
(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-Württembergi kõrgeim halduskohus, Saksamaa))
ja
Secretary of State for the Home Department
versus
Franco Vomero

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus – Euroopa Liidu kodakondsus – Liidu kodanike õigus liikuda ja elada liidu territooriumil – Kaitse väljasaatmise eest – Elamine vastuvõtvas liikmesriigis väljasaatmisotsuse tegemisele eelneva kümne aasta jooksul – Liidu kodanik, kellel ei ole mingit sidet oma päritoluliikmesriigiga – Elamisperioodi pidevuse katkemine vangistuse ajaks – Pärast 20 aasta pikkust riigis elamist toime pandud kuritegu – Mõiste „kindel ajahetk, mil väljasaatmise küsimus tekib“

I. Sissejuhatus

1. Eelotsusetaotlus kohtuasjas C-316/16 esitati menetluse raames, mille pooled on B, kes on sündinud 1989. aastal Kreekas ja elab alates 1993. aastast oma emaga Saksamaa, ja Land Baden-Württemberg (Baden-Württembergi liidumaa). 2009. aastal pani B toime kuriteo, mille eest ta mõisteti süüdi. Eelotsusetaotlus kohtuasjas C-424/16 esitati vaidluse tulemusena, mille pooled on Secretary of State for the Home Department (siseminister, Ühendkuningriik) ning Itaalia kodanik Franco Vomero, kes elab alates 1985. aastast Ühendkuningriigis ja pani 2001. aastal toime mõrva.

1 Algkeel: prantsuse.

2. Niisuguses faktilises kontekstis võetigi kõnesolevate isikute suhtes – nende vangistusperioodide järel – väljasaatmismeetmed pärast kriminaalasjas süüdimõistmist eespool nimetatud kuritegude eest. Eelotsusetaotlused esitanud kohtud avaldavad seejuures tõsist kahtlust, kas direktiivi 2004/38/EÜ [2] artikli 28 lõike 3 punkt a, mille kohaselt on isikutel, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad „kümme aastat“, tugevdatud kaitse väljasaatmise eest, on kohaldatav. Käesolevad eelotsusetaotlused annavad seega Euroopa Kohtule võimaluse arutada direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a kasutatud väljendit ja täiendada oma hiljutist kohtupraktikat, mis käsitleb seda õigusnormi.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

3. Direktiivi 2004/38 artikli 7 „Üle kolmekuuline elamisõigus“ lõike 1 kohaselt „[on k]õikidel liidu kodanikel […] õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud“, kui selles õigusnormis sätestatud tingimused on täidetud. Nende tingimuste eesmärk on tagada, et liidu kodanik ei muutuks oma riigis elamise ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalhoolekandesüsteemile koormaks.

4. Direktiivi 2004/38 artikkel 16 asub selle IV peatükis „Alaline elamisõigus“ ja selles on sätestatud:

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

[…]

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

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

5. Direktiivi 2004/38 VI peatüki „Sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavad piirangud“ artiklites 27 ja 28 on sätestatud:

„Artikkel 27

Üldpõhimõtted

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

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

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrusega (EL) nr 492/2011 (ELT 2011, L 141, lk 1, ning parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ja ELT 2005, L 197, lk 34) (edaspidi „direktiiv 2004/38“).

[…]

Artikkel 28

Kaitse väljasaatmise eest

1. Enne avaliku korra või julgeoleku huvides väljasaatmise otsuse tegemist võtab vastuvõttev liikmesriik arvesse teatavaid asjaolusid, näiteks kui kaua on asjaomane isik tema territooriumil elanud, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni vastuvõtvasse liikmesriiki ning sidemeid päritoluriigiga.

2. Vastuvõttev liikmesriik ei või sõltumata kodakondsusest teha väljasaatmisotsust liidu kodanike või nende pereliikmete suhtes, kellel on tema territooriumil alaline elamisõigus, välja arvatud avaliku korra või julgeoleku huvides.

3. Välja arvatud juhul, kui see on liikmesriikide arvates avaliku julgeoleku huvides hädavajalik, ei või liidu kodanike väljasaatmise otsust teha, kui nad:

a) on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat või

b) on alaealised, välja arvatud juhul, kui väljasaatmine on vajalik lapse enda huvides, nagu on ette nähtud 20. novembri 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsioonis.“

B. Saksa õigus

6. Direktiivi 2004/38 artikkel 28 võeti Saksa õigusesse üle 30. juuli 2004. aasta liidu kodanike vaba liikumise seaduse (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU; *BGBl* 2004 I, lk 1950) §-ga 6. Selle paragrahvi alates 28. augustist 2007 kehtivas redaktsioonis oli sätestatud:

„(1) […] artikli 2 lõikes 1 nimetatud õiguse võib ära võtta ning alalist elamisõigust kinnitava tõendi ja elamisloa või alalise elamisloa tühistada ainult avaliku korra, avaliku julgeoleku ja rahvatervise huvides (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 45 lõige 3 ja artikli 52 lõige 1). Territooriumile sisenemise võib keelata ka esimeses lauses nimetatud põhjustel. […]

(2) Ainuüksi süüdimõistmine kriminaalasjas ei saa õigustada lõikes 1 nimetatud otsuseid või meetmeid. Arvesse võib võtta ainult süüdimõistmisi kriminaalasjas, mis ei ole veel kustunud ja ainult sel määral, nagu nende aluseks olnud asjaolud näitavad isiklikku käitumist, mis kujutab endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale. Tegemist peab olema tegeliku ja piisavalt tõsise ohuga mõnele ühiskonna põhihuvile.

(3) Et teha otsus kohaldada lõiget 1, tuleb eelkõige arvesse võtta asjaomase isiku Saksamaal elamise kestust, tema vanust, tema tervislikku seisundit, tema perekondlikku ja majanduslikku olukorda, tema sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni Saksamaale ning seda, kui tugevad on tema sidemed päritoluriigiga.

(4) Lõikes 1 nimetatu saab pärast alalise elamisõiguse saamist tuvastada ainult mõjuvatel põhjustel.

(5) Liidu kodanike ja nende pereliikmete puhul, kes on elanud Saksamaa Liitvabariigi territooriumil viimased 10 aastat, ning alaealiste puhul saab lõikes 1 nimetatu tuvastada ainult siis, kui see on avaliku julgeoleku huvides hädavajalik. Seda reeglit ei kohaldata alaealiste suhtes, kui elamisõiguse äravõtmine on vajalik lapse parimates huvides. Avaliku julgeoleku huvides on see hädavajalik ainult siis, kui

asjaomasele isikule on ühe või mitme tahtlikult toime pandud kuriteo eest mõistetud vähemalt viie aasta pikkune jõustunud vangistus või noorsookaristus või kui tema viimase jõustunud süüdimõistmisega seoses kohaldati tõkendina vahistamist, kui ohus on Saksamaa Liitvabariigi turvalisus või kui asjaomane isik kujutab endast terrorismiohtu.“

C. Ühendkuningriigi õigus

7. Direktiivi 2004/38 artiklid 27 ja 28 võeti Ühendkuningriigi õiguskorda üle 2006. aasta immigratsioonimääruse (Euroopa majanduspiirkond) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (SI 2006/1003)) artikliga 21.

III. Põhikohtuasjade aluseks olevad asjaolud

A. Kohtuasi C-316/16: B

8. B. sündis 1989. aastal Kreekas. 1993. aastal, kui ta oli kolmeaastane, saabus B pärast oma vanemate lahkuminekut Saksamaale oma emaga, kes töötab saabumisest peale selles riigis ja kellel on peale Kreeka kodakondsuse ka Saksamaa kodakondsus.

9. Kaheksa-aastaselt viis isa B vastu tema ema tahtmist kaheks kuuks Kreekasse. Ta toodi Saksamaale tagasi alles siis, kui asjasse sekkusid Kreeka ametiasutused.

10. Peale selle juhtumi ja mõne lühikese puhkuseperioodi elas B alates 1993. aastast pidevalt Saksamaal. Nii on see ka tema ema ja teiste pereliikmetega, sealhulgas tema vanavanemad, kes elavad Saksamaal alates 1989. aastast, ja tema tädi.

11. B käis lasteaias ja koolis ning sai põhikooli lõputunnistuse (*Hauptschulabschluss*). Kui saksa keelt ta valdab, siis kreeka keele puhul piirdub tema keeleoskus sellega, et ta suudab teha ennast kõnes algelisel tasemel arusaadavaks.

12. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib oma eelotsusetaotluses, et B-l on düssotsiaalne isiksushäire ja ta kannatab lisaks lapsepõlvest peale sündroomi all, mille nimetus on hüperaktiivsus tähelepanu puudulikkusega (ADHD, *attention deficit hyperactivity disorder*). Seepärast käis ta mitu korda teraapias ja võtab pidevalt ravimeid.

13. Amtsgericht Pforzheimi (Pforzheimi esimese astme kohus, Saksamaa) 7. novembri 2012. aasta määrusega käskmenetluses mõisteti B-le rahaline karistus 90 päevamäära ulatuses, s.o umbes summas 3000 eurot omastamise, sundimise, väljapressimiskatse ja keelatud relva tahtliku lubamatu valdamise eest.

14. B röövis 10. aprillil 2013 kasiinot ja tal oli kaasas toimiv kummikuulidega laetud püstol ning seda eelkõige selleks, et hankida selle rahalise karistuse kandmiseks vajalik raha.

15. Landgericht Karlsruhe (Karlsruhe esimese astme kohus, Saksamaa) mõistis 9. detsembril 2013 B-le viie aasta ja kaheksa kuu pikkuse vangistuse eriti raske väljapressimise eest vägivalla ähvardusel kogumis tulirelva tahtliku lubamatu kandmise ja laskemoona tahtliku lubamatu valdamise eest. See kohtuotsus jõustus 1. mail 2014.

16. Alates 12. aprillist 2013 on B viibinud pidevalt kinnipidamisasutuses, v.a ajavahemikul 15. maist 2013 kuni 12. augustini 2013, mil tema karistus viidi täide päevamäära alusel arvestatud rahalise karistusena.

17. Pädev välismaalaste talitus tuvastas 25. novembri 2014. aasta otsusega, et B on kaotanud õiguse siseneda Saksamaa Liitvabariiki ja seal viibida, põhjendades oma otsust nii, et tingimused selleks, et tuvastada riiki sisenemise ja seal viibimise õiguse kaotus 30. juuli 2004. aasta liidu kodanike vaba liikumise seaduse § 6 lõike 5 tähenduses koostoimes direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktiga a, on täidetud. Samal ajal määrati B suhtes seitsmeks aastaks riiki sisenemise ja seal viibimise keeld alates hetkest, mil ta Saksamaalt lahkub.

18. B esitas 25. novembri 2014. aasta otsuse peale kaebuse Verwaltungsgericht Karlsruhele (Karlsruhe esimese astme halduskohus, Saksamaa), kes tühistas vaidlustatud otsuse 10. septembri 2015. aasta määrusega.

19. Baden-Württembergi liidumaa esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule, see tähendab Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergile (Baden-Württembergi kõrgeim halduskohus, Saksamaa) selle kohtumääruse peale apellatsioonkaebuse. Baden-Württembergi liidumaa väitis menetluses eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et riiki sisenemise ja seal viibimise õiguse äravõtmine on seaduslik, samas kui B väidab, et kuritegu, mille ta toime pani, ei kujuta endast põhjust, mille tõttu on väljasaatmine „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, ning kuna ta on elanud Saksamaal kolmeaastasest peale ja tal ei ole sidemeid Kreekaga, on tal selles õigusnormis ette nähtud tugevdatud kaitse väljasaatmise eest.

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus arvab, et käsitletaval juhul ei saa B toime pandud tegu pidada põhjuseks, mille tõttu on väljasaatmine „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses. Ühelt poolt ei saaks Bd siis, kui tal oleks kaitse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, territooriumilt välja saata. Teisalt avaldab see kohus kahtlust, kas B-le saab selle kaitse tagada, sest teda peetakse kinni põhimõtteliselt alates 12. aprillist 2013.

B. Kohtuasi C-424/16: Vomero

21. Põhikohtuasja vastustaja F. Vomero on 1957. aastal sündinud Itaalia kodanik, kes kolis 3. märtsil 1985 koos Briti kodanikust naisega Ühendkuningriiki. Paar abiellus mõned kuud pärast sisenemist Ühendkuningriigi territooriumile, kus F. Vomero tegi juhutöid ja tegeles nende viie lapsega.

22. 1998. aastal läks paar lahku, F. Vomero lahkus nende ühisest elukohast ja hakkas koos elama Edward Mitchelliga.

23. 1. märtsil 2001 tappis F. Vomero E. Mitchelli. Talle mõisteti 2002. aastal mõrva eest kaheksa aastat vangistust. Ta vabanes 2006. aasta juulis.

24. Siseminister otsustas 23. märtsi 2007. aasta otsusega (kinnitatud 17. mail 2007) F. Vomero 2006. aasta immigratsioonimääruse (Euroopa majanduspiirkond) alusel välja saata. Väljasaatmiseks peeti teda kuni 2007. aasta detsembrini vahi all.

25. Enne kui vaidlus põhikohtuasjas jõudis Supreme Court of the United Kingdomissse (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus), tegelesid sellega Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda), Ühendkuningriik) ja Court of Appeal (apellatsioonikohus, Ühendkuningriik). Kaks korda menetlus peatati, oodates kuni Euroopa Kohus teeb oma 16. jaanuari 2014. aasta kohtuotsused Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13) ja G (C-400/12, EU:C:2014:9). Vahepeal pani F. Vomero toime teisigi kuritegusid, mille eest ta mõisteti süüdi.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, e F. Vomero ei omandanud enne seda, kui tema suhtes võeti väljasaatmismeede, riigis alaliselt elamise õigust. See kohus märgib siiski, et F. Vomero elas Ühendkuningriigi territooriumil alates 3. märtsist 1985, mis võimaldab eeldada, et ta elas vastuvõtvas liikmesriigis „eelnevad kümme aastat“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses. Kui see on nii, ei saa F. Vomero suhtes teha väljasaatmisotsust, välja arvatud juhul, kui see on avaliku julgeoleku huvides hädavajalik.

IV. Menetlused ja esitatud eelotsuse küsimused

27. Nendes olukordades esitasidki eelotsusetaotluse esitanud kohtud nendes kahes kohtuasjas oma eelotsuse küsimused Euroopa Kohtule.

28. Kohtuasjas C-316/16 otsustas Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Baden-Württembergi kõrgeim halduskohus, Saksamaa) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas *a priori* on välistatud, et süüdimõistmine ja seejärel vangistuse täitmisele pööramine võib kaasa tuua olukorra, et kolme aasta vanuselt vastuvõtvasse liikmesriiki saabunud liidu kodaniku integratsioonisidemeid tuleb pidada katkenuks, mille tagajärjel ei ole asjaomane isik elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses ja tema suhtes ei kehti direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud kaitse väljasaatmise eest, kui kõnealune liidu kodanik on elanud vastuvõtvas liikmesriigis kogu oma senise elu pärast kolme aasta vanuselt sinna saabumist, tal ei ole enam mingeid sidemeid liikmesriigiga, mille kodanik ta on, ning ta sooritas süüdimõistmise ja vangistuse täitmise kaasa toonud kuriteo alles pärast 20 aasta pikkust elamist vastuvõtvas liikmesriigis?

2. Kas juhul, kui esimesele küsimusele tuleb vastata eitavalt, ei võeta küsimuse puhul, kas vangistuse täitmine toob kaasa integratsioonisidemete katkemise, arvesse sellise kuriteo eest mõistetud vangistust, mis on riigist väljasaatmise alus?

3. Kas juhul, kui esimesele ja teisele küsimusele tuleb vastata eitavalt, siis milliste kriteeriumite põhjal tuleb hinnata, kas asjaomane liidu kodanik võib sellisel juhul siiski tugineda direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud kaitsele väljasaatmise eest?

4. Kas juhul, kui esimesele ja teisele küsimusele tuleb vastata eitavalt, leidub imperatiivseid liidu õiguse sätteid, mille põhjal määrata kindlaks „kindel ajahetk, mil väljasaatmise küsimus tekib“, ja anda asjaomase liidu kodaniku olukorrale üldine hinnang selleks, et uurida, kuivõrd võib viimasel kümnel aastal riigis elamise katkelisus takistada tuginemist tugevdatud kaitsele väljasaatmise eest?“

29. Kohtuasjas C-424/16 esitab Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2004/38] artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitse sõltub alalise elamisõiguse omamisest [direktiivi 2004/38] artikli 16 ja artikli 28 lõike 2 tähenduses?“

2. Eitava vastuse korral esitatakse ka järgmised küsimused: Kas „eelnevad kümme aastat“, millele on artikli 28 lõike 3 punktis a viidatud, on:

   a) lihtsad kalendriaastad, mida arvestatakse tagasivaateliselt asjaomasest kuupäevast (käesolevas asjas väljasaatmise otsuse kuupäevast) ning mis hõlmab kõiki eemalviibimise või vangistuse perioode;

b) potentsiaalselt katkendlik ajavahemik, mida arvestatakse tagasivaateliselt asjaomasest kuupäevast, liites kokku ajavahemikud, mil isik ei viibinud eemal ega vanglas ning saades võimalusel kokku kümneaastase eelneva elamisperioodi?

3. Mis on [direktiivi 2004/38] artikli 28 lõike 3 punktis a viidatud kümneaastase elamisperioodi tingimuse ning integratsioonisideme üldise hindamise õige suhe?“

30. Kohtuasjas C-316/16 esitasid kirjalikke seisukohti B, Saksamaa ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon. Kohtuasjas C-424/16 esitasid kirjalikke seisukohti F. Vomero, Ühendkuningriigi, Taani, Kreeka, Iirimaa ja Madalmaade valitsus ning komisjon. Need kaks kohtuasja liideti suulise menetluse huvides. Kõik menetluse kirjalikus osas seisukohti esitanud menetlusosalised peale Kreeka ja Madalmaade valitsuse olid kohal ka kohtuistungil, mis toimus 17. juulil 2017.

V. Õiguslik analüüs

A. Esimene eelotsuse küsimus kohtuasjas C-424/16: kas alaline elamisõigus on direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitse saamise eeltingimus?

1. Sissejuhatavad märkused

31. Kohtuasjas C-424/16 esitatud esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas enne direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikes 3 ette nähtud väljasaatmisvastase kaitse saamist peab liidu kodanik olema tingimata saanud selle direktiivi artiklis 16 kirjeldatud korras alalise elamisõiguse, mis tagab omakorda selle direktiivi artikli 28 lõikes 2 ette nähtud kaitse väljasaatmise eest.

32. Märgin, et see küsimus kerkib ainult kohtuasjas C-424/16, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus on märkinud, et F. Vomero ei ole saanud alalist elamisõigust, – mida peab kontrollima see kohus enne, kui teeb oma lõppotsuse, järgides liidu õigust niisugusena, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul põhineb see seisukoht asjaolul, et F. Vomero oli aastatel 2001–2006 vangis, ning tõlgendusel, mille Euroopa Kohus on oma kohtupraktikas esitanud, eelkõige kohtuotsustes Dias[3] ja Onuekwere[4].

33. Tuleb siiski märkida, et kolmandate riikide kodanike kohta, kelle puhul on täidetud liikmesriigi tööturul olemise minimaalse kestuse tingimus, see tähendab nende kohta, kes on saanud oma õigused assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 Euroopa Majandusühenduse ja Türgi assotsiatsiooni arengu kohta alusel, on Euroopa Kohus väitnud, et vangistus ei mõjuta nende elamisõigust, mis käib tööturule pääsemise õigusega kaasas.[5] Euroopa Kohus võttis selle seisukoha, viidates selle otsuse sätete sõnastusele, mis ei võimalda elamisõigust piirata, välja arvatud eemalviibimise korral või avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise huvides.[6] Kohtuotsuses Dias[7] leidis Euroopa Kohus, et direktiivi 2004/38 samasugust sätet, see tähendab artikli 16 lõiget 4 võib kohaldada analoogia alusel ajavahemike suhtes, mis eelnevad direktiivi 2004/38 kohaldamisalasse kuuluvatele ajavahemikele, mis ei kujuta endast seaduslikku riigis viibimist selle direktiivi artikli 16 lõike 1

3 Kohtuotsus, 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 57).

4 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26).

5 Vt kohtuotsused, 11.11.2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punktid 38 ja 39) ja 7.7.2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punkt 32). Kontekstis, kus eelvangistusele järel mõisteti kriminaalasjas tingimusi vangistus, vt ka kohtuotsus, 10.2.2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punktid 40 ja 41).

6 Kohtuotsused, 11.11.2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punkt 38) ja 7.7.2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punkt 28).

7 Kohtuotsus, 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 64).

tähenduses.[8] Ühelt poolt soovis Euroopa Kohus aga kohtuotsuses Dias[9] eelkõige täita lünka direktiivis 2004/38 ja parandada olukorda, mis võis tekkida ainult enne selle direktiivi vastuvõtmist.[10] Teiseks puudutab eespool viidatud kohtupraktika vangistuse mõju nende õiguste kasutamisele, mis omandati, olles olnud mõned aastad tööturul, samas kui kohtuotsus Onuekwere[11] puudutab õiguse omandamise etappi. Seepärast ei ole Euroopa Kohtu peamine põhjendus kohtuotsuses Onuekwere[12], mille kohaselt on vangistusperioodide arvessevõtmine alalise elamisõiguse andmisel vastuolus direktiivi 2004/38 eesmärgiga, ülekantav selle õiguse kaotamise juhtumile, sest tegemist võib olla liidu kodanikuga, kelle puhul on mitte otseselt vangistusperioodide, vaid varasemate liikmesriigi territooriumil elamise perioodide tagajärjed talle soodsad.

34. Küsimuses, kas alalise elamisõiguse saamine kujutab endast eeltingimust, mis peab olema täidetud, et anda tugevdatud kaitse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, on eelotsusetaotluse esitanud kohus esitanud kaks eraldi seisukohta, sest selle kohtu koosseis ei suutnud jõuda esimeses eelotsuse küsimuses üksmeelele. Niisugune lahknevus iseloomustab ka poolte seisukohti.

35. Esimese seisukoha kohta, mille on esitanud sisuliselt Iirimaa, Kreeka ja Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon, antakse kaitse väljasaatmise eest liidu kodanikele kahes astmelises etapis. Seepärast kujutab alalise elamisõiguse saamine – koos direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikest 2 tulenevate eelistega – endast selle direktiivi artikli 28 lõikes 3 ette nähtud tugevdatud kaitse eeltingimust.

36. Teine seisukoht, mida pooldavad F. Vomero ja Taani valitsus, põhineb ideel, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõigetega 2 ja 3 on kehtestatud kaks eraldi väljasaatmisevastase kaitse korda. Seega ei pea liidu kodanikul olema tingimata direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 2 järgi alalisest elamisõigusest tulenevat kaitset, et nõuda selle direktiivi artikli 28 lõike 3 alusel kaitset väljasaatmise eest.

2. Väljasaatmisvastase kaitse tasemete astmelisus direktiivi 2004/38 raames

37. Seisukoht, mille kohaselt on alalise elamisõiguse saamine eeltingimus, mis peab olema täidetud, et saada tugevdatud kaitse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, on osa üldisemast ideest, mille kohaselt on kaitsesüsteem astmeline.

38. See loogika on direktiivis 2004/38 valitud eelkõige seepärast, et oht avalikule julgeolekule on tõsine oht, mis õigustab vaba liikumise ja elamise piiranguid.

39. Kõigepealt ei saa liidu kodanikku vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikele 1 põhimõtteliselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt välja saata, välja arvatud „avaliku korra või julgeoleku huvides“. Seejärel tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 2 kohaselt ei saa liidu kodanikku, kellel on alaline elamisõigus, vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt välja saata, välja arvatud „avaliku korra või julgeoleku huvides“. Lõpuks tuleb juhtida tähelepanu, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a järgi ei või liidu kodanike väljasaatmise otsust teha, kui nad on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat, välja arvatud kui otsuse tegemine on „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik“. Euroopa Kohus on juba tuvastanud, et see viimane mõiste on märgatavalt rangem kui „avaliku […] julgeoleku huvides” selle artikli lõike 2 tähenduses.[13]

8 Kohtuotsus, 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 65).

9 Kohtuotsus, 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Trstenjak, kohtuasi Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, punkt 102).

11 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26).

13 Vt selle kohta kohtuotsus, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 40).

40. Sellest järeldub, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkt a tagab kaitse puhul väljasaatmise eest kõrgema taseme, kui on nähtud ette selle direktiivi artikli 28 lõikes 2, milles on eelkõige tagatud kõrgem kaitse tase, kui on ette nähtud selle direktiivi artikli 28 lõikes 1.

3. Kas väljasaatmisvastase kaitse tasemed on proportsionaalsed vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise astmega?

41. Nagu märkisin, on väljasaatmisvastase kaitse tase direktiiviga 2004/38 kehtestatud süsteemis oma olemuselt kasvav. Kohtuasjas C-424/16 ei teki eelotsusetaotluse esitanud kohtul siiski küsimust, kas väljasaatmisvastase kaitse tase on astmeline, vaid ta soovib pigem teada, kas selle kaitse iga taseme saamise tingimused on korraldatud astmeliselt.

42. Liidu kodaniku vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise aste kujutab endast direktiiviga 2004/38 ette nähtud väljasaatmisvastase kaitse süsteemi võtmeelementi, sest selle kaitse tase on proportsionaalne selle liidu kodaniku vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise astmega. Niisuguse seose olemasolule on tähelepanu juhitud direktiivi 2004/38 põhjenduses 23, mille kohaselt tuleks liidu kodanike väljasaatmise meetmete ulatust piirata kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, et võtta arvesse „asjaomaste isikute integreerumise astet“. Selle direktiivi põhjenduses 24 on kinnitatud seda lähenemist, täpsustades, et „mida suurem on liidu kodanike ja nende pereliikmete vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise aste, seda suurem peaks olema väljasaatmisvastase kaitse tase“.

43. Ka otsustas seadusandja lisada direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikesse 1 ja selle artikli 28 lõike 3 punkti a kriteeriumid, mis võimaldavad hinnata vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise astet selle territooriumil elamise kestuse põhjal. Niinimetatud viie aasta pikkune „seaduslik“ vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elamine võimaldab saada alalise elamisõiguse, millega kaasneb direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikes 2 ette nähtud kaitse igasuguse väljasaatmisotsuse eest, samas kui selle direktiivi artikli 28 lõike 3 alusel annab elamine „eelnevad kümme aastat“ veel tugevama kaitse.

44. Lisaks on direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 3 sätestatud, et põhimõtteliselt ei mõjuta alalise elamisõiguse saamisele eelneva elamisperioodi pidevust ajutine eemalviibimine, mis ei ületa kuut kuud aastas, või pikemaajaline eemalviibimine selles õigusnormis nimetatud põhjustel. Seejärel on selle direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 4 märgitud, et kui alaline elamisõigus kaotatakse üksnes juhul, kui vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal kaks järjestikust aastat.

45. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa elamisõiguse saamise ja tühistamise tingimusi direktiivi 2004/38 artikli 16 tähenduses aga vahet tegemata üle kanda selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punktile a.

46. Esiteks on Euroopa Kohus juba leidnud, et vangistusperiood katkestab seaduslikult riigis elamise perioodi pidevuse, mis on vajalik, et saada alaline elamisõigus direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 tähenduses,[14] samas kui juhul, kui tegemist on selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punktis a nimetatud kümneaastase riigis elamisega, saab kohtuotsuse G[15] kohaselt niisugune vabaduse võtmise periood elamisperioodi pidevuse katkestada ainult „põhimõtteliselt“.[16]

14 Kohtuotsus, 16.1.2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 31).

15 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 Kohtuotsus, 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 36).

47. Teiseks küsiti kohtuotsuses Tsakouridis [17] Euroopa Kohtult, kas analoogia alusel saab kohaldada direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 4 sätestatud elamisõiguse äravõtmise tingimusi, et hinnata, mil määral takistavad eemalviibimised vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt eelneva kümne aasta jooksul selle direktiivi artikli 28 lõikes 3 ette nähtud tugevdatud kaitse saamist. Euroopa Kohus oli niisuguse lähenemise vastu, märkides, et liikmesriigi ametiasutused on kohustatud andma üldise hinnangu, et määrata kindlaks, kas eelnevalt vastuvõtva liikmesriigiga loodud integratsioonisidemed on katkenud. [18]

48. Eespool viidatud kohtupraktika peegeldub komisjoni kirjalikes märkustes, milles on toodud näiteid olukordadest, milles vastuvõtva liikmesriigi territooriumil kümme aastat viibinud isik ei olnud saanud alalist elamisõigust. Komisjoni kirjeldatud esimene juhtum – mis peegeldab Euroopa Kohtu arutluskäiku kohtuasjas Tsakouridis [19] – puudutab isikut, kes elas vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult vähemalt kümme aastat: ta töötas neli aastat vastuvõtvas liikmesriigis, pöördus seejärel seitsmeks kuuks tagasi päritoluliikmesriiki ning naasis siis kolmeks aastaks vastuvõtvasse liikmesriiki; pärast taaskordset tagasipöördumist päritoluliikmesriiki naasis ta vastuvõtvasse liikmesriiki, kus ta uuesti tööle hakkas. Teine juhtum, mida komisjon kirjeldab, peegeldab kohtuotsust G [20] ja puudutab isikut, kes viibis vastuvõtvas liikmesriigis vähemalt kümme aastat ja töötas kogu selle aja, kusjuures selle sealviibimise jooksul oli ta mitu korda lühiajaliselt vangis.

49. Märgin siiski, et kohtuotsuste Tsakouridis ja G puhul ei olnud asjaomased isikud oma alalist elamisõigust kaotanud. [21] Vastates nendes kohtuasjades eelotsuse küsimustele, lähtus Euroopa Kohus seega eeldusest, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikes 2 ette nähtud kaitse andmine ei sattunud küsimuse alla.

50. Lisaks ei kinnitanud Euroopa Kohus kohtuotsuses Tsakouridis [22] sõnaselgelt, et eelneva kümne aasta jooksul elamise pidevuse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses võivad katkestada üksnes niisugused eemalviibimised vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt, mis on pikemad, kui on täpsustatud direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 4, ning isik, kelle suhtes see väljasaatmismeede võeti, võib seega saada tugevdatud kaitse selle õigusnormi alusel ja samal ajal võib temalt alalise elamisõiguse ära võtta. Selle kohtuotsuse analüüs võimaldab järeldada, et Euroopa Kohus pidas silmas pigem vastupidist juhtumit. Faktiliste asjaolude kohaselt, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus käsitles, lahkus Panagiotis Tsakouridis vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt ainult kahel korral: esimesel korral umbes kuueks ja pooleks kuuks ning teisel korral veidi rohkem kui 16 kuuks. Muide, kohtuotsuses Tsakouridis [23] märkis Euroopa Kohus, et juhul „kui jõutakse järeldusele, et P. Tsakouridise olukorras isik, kellel on vastuvõtvas liikmesriigis alaline elamisõigus, ei täida direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikes 3 sätestatud elamistingimust, võib väljasaatmisotsus olla vajaduse korral õigustatud „avaliku korra või julgeolekuga huvides“, nagu sätestab direktiivi 2004/38 artikli 28 lõige 2“.

51. Lisaks ei ilmne direktiivist 2004/38 ja eelkõige selle artikli 14 lõike 2 tõlgendamisest koostoimes selle artikli 7 lõikega 1, et õigust elada seaduslikult teise liikmesriigi territooriumil rohkem kui kolme kuu jooksul võib piirata olenevalt alalise elamisõiguse saamisest. Nii on võimalik liikmesriigi territooriumil seaduslikult katkestustega elada üle kümne aasta, ilma et oleks omandatud alalist elamisõigust. Niisugune võimalus ei peaks siiski tingimata viima selleni, et antakse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud kaitse väljasaatmise eest.

17 Kohtuotsus, 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 Kohtuotsus, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punktid 30–32). Erinevuste kohta alalise elamisõiguse andmise ja äravõtmise tingimuste ja väljasaatmisvastase tugevdatud kaitse andmise tingimuste vahel direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses vt ka kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, punkt 28).

19 Kohtuotsus, 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

20 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 Kohtuotsused, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punktid 19 ja 37) ja 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 36).

22 Kohtuotsus, 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

23 Kohtuotsus, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 37).

52. Euroopa Kohus märkis juba kohtuotsuses Lassal[24], et alalise elamisõiguse saamine sõltub vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumisest. Ka kohtuotsustes Dias[25] ja Onuekwere[26] märkis Euroopa Kohus, et liidu kodaniku vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise aste põhineb mitte ainult ruumilistel ja ajalistel, vaid ka kvalitatiivsetel teguritel.

53. Olen teadlik, et nendes kolmes kohtuotsuses puudutavad Euroopa Kohtu kaalutlused eriti alalise elamisõiguse saamist direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 tähenduses. Need kohtuotsused ei puuduta – vähemalt otseselt – selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud kümneaastast elamisperioodi. Mulle näib siiski, et Euroopa Kohtu kaalutlused ületavad direktiivi 2004/38 artikli 16 ulatuse. Nagu märkisin juba käesoleva ettepaneku punktis 42, etendab integratsiooni aste direktiivi 2004/38 artikliga 28 kehtestatud väljasaatmisevastase kaitse süsteemis teatavat rolli.

54. Nende kaalutluste põhjal tundub mulle, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikes 2 ette nähtud kaitse väljasaatmise eest ja tugevdatud kaitse selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses antakse olenevalt nõutavast integreerumise astmest. Ainus erinevus nende kahe õigusnormi vahel seisneb selles, missugune integreerumise aste on nõutav, et saada teatav kaitsetase, kusjuures see viimane on samade tegurite erineva kombineerimise tulemus. Järelikult ei ole kõrgemat kaitsetaset võimalik saada, kui eelnevalt ei ole saavutatud integreerumise astet, mis võimaldab saada madalama taseme kaitse.

4. Vastavuse argument väljasaatmisevastase kaitse tasemete astmelisuse puhul direktiivi 2004/38 raames

55. Direktiivi 2004/38 üldisest analüüsist saadud juhised kinnitavad seisukohta, mille eespool just esitasin.

56. Direktiiviga 2004/38 ette nähtud süsteemis kujutab selle direktiivi artikli 28 lõikega 2 ette nähtud kaitse väljasaatmise eest üht eelist, mis alalisest elamisõigusest tuleneb.[27] Alalise elamisõiguse saamise mõju vastuvõtva liikmesriigi territooriumil viibiva teise liikmesriigi kodaniku õiguslikule olukorrale ilmneb eelkõige esiteks teatavate rahaliste toetuste põhimõtteliselt tingimusteta saamises[28] ning teiseks selles, et tingimused, mis peavad olema täidetud, et sellel territooriumil seaduslikult elada, muutuvad liberaalsemaks. Täpsemalt ilmneb direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikest 1, et alalise elamisõiguse suhtes ei kehti selle direktiivi III peatükis sätestatud tingimused. Meenutan, et nende tingimuste eesmärk on tagada, et liidu kodanik ei muutuks oma vastuvõtvas liikmesriigis elamise ajal koormaks selle riigi sotsiaalhoolekandesüsteemile. Kõnesolevatest sätetest tuleneb, et alalist elamisõigust omav isik võib kujutada endast koormat vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalhoolekandesüsteemile ja teda ei saa selle liikmesriigi territooriumilt välja saata.[29]

57. Selles olukorras viibki väide, et alaline elamisõigus ei kujuta endast direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud väljasaatmisvastase kaitse saamise eeltingimust, paradoksaalsete tagajärgedeni. Niisugusel juhul saab liidu kodanikku välja saata ainult siis, kui see on avaliku julgeoleku huvides hädavajalik ning samal ajal saab ta välja saata, kui ta muutub ebamõistlikuks koormaks vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalhoolekandesüsteemile, mis muudab direktiivis 2004/38 ette nähtud väljasaatmisvastase kaitse süsteemi ilmselgelt ebaloogiliseks.

24 Vt kohtuotsus, 7.10.2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punkt 37).

25 Kohtuotsus, 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 64).

26 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 25).

27 Dollat P., La citoyenneté européenne. Théorie et statuts, Bruylant, Brüssel, 2008, lk 278.

28 Vt direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 2.

29 Lenaerts, K., „European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity“, *Jurisprudence*, nr 18, 2011, lk 409.

58. Direktiivi 2004/38 põhjendusest 16 ilmneb tõesti, et selle väljaselgitamisel, kas sotsiaalabitoetuse saaja kujutab endast ebamõistlikku koormust vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalhoolekandesüsteemile, peab see liikmesriik enne väljasaatmismeetme võtmist „võtma arvesse elamisperioodi kestust“ ja tema „isiklikke asjaolusid“. Lisaks peab selle tuvastamisele, et liidu kodanik kujutab endast ebamõistlikku koormust vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalhoolekandesüsteemile – mis toob kaasa elamisõiguse äravõtmise – eelnema hoolikas analüüs, mille käigus võetakse arvesse tervet rida asjaolusid, lähtudes seejuures proportsionaalsuse põhimõttest.[30] Need meetmed, mille puhul järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet, ei ole siiski samaväärsed alalise elamisõigusega, mis kõrvaldab – direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 põhjal – süstemaatiliselt võimaluse isik vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt välja saata sotsiaalhoolekande süsteemi toimimisega seotud põhjustel.

59. Esitatud kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele eelotsuse küsimusele kohtuasjas C-424/16, et alalise elamisõiguse saamine direktiivi 2004/38 artikli 16 ja artikli 28 lõike 2 tähenduses kujutab endast eeltingimust, mis peab olema täidetud, et saada tugevdatud kaitse selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punkti a alusel.

B. Teine ja kolmas eelotsuse küsimus kohtuasjas C-424/16: „eelnevale kümnele aastale“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses vastava ajavahemiku arvutamise meetod

1. Sissejuhatavad märkused

60. Oma teise eelotsuse küsimusega, mis on kohtuasjas C-424/16 esitatud juhuks, kui Euroopa Kohus peaks esimesele küsimusele vastama eitavalt, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus võtta seisukoha, kuidas tõlgendada väljendit „eelnevad kümme aastat“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a. Mulle näib, et selle küsimusega püüab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt välja selgitada, kas eemalviibimise- ja vangistusperioode võib eelneva kümne aasta arvutamisel pidada riigis elamise perioodideks direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses.

61. Lisaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma kolmanda eelotsuse küsimusega kohtuasjas C-424/16 välja selgitada, missuguses täpses suhtes on omavahel direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a nimetatud kümneaastase ajavahemiku kriteerium ja integratsioonisideme üldine hindamine.

62. Kasutades kolmandas eelotsuse küsimuses mõistet „integratsioonisideme üldine hindamine“, näib eelotsusetaotluse esitanud kohus viitavat ebaühtlusele 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a sätestatud konkreetse ja täpse „eelneva kümne aasta“ kriteeriumi ning palju ebamäärasema õigusmõiste „integratsioonisideme üldise hindamise“ vahel. Võttes arvesse asjaolu, et see üldine hindamine viiakse läbi, kui „eelneva kümne aasta“ pikkuse ajavahemiku direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses on katkestanud eemalviibimis- või vangistusperioodid, tuleb teist ja kolmandat küsimust analüüsida koos.

2. „Eelneva kümne aasta“ pikkuse ajavahemiku laad direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses

63. Kõigepealt märgin, et kohtuotsuses G[31] tõlgendas Euroopa Kohus väljendit „eelnevad kümme aastat“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a nii, et leidis, et arvutamine selle sätte alusel erineb elamisperioodi arvutamisest alalise elamisõiguse andmiseks, sest see periood *„peab põhimõtteliselt olema pidev* ning seda tuleb arvutada tagurpidi alates asjaomase isiku väljasaatmise otsusest“.[32]

30 Kohtuotsus, 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punktid 69–75).

31 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 Kohtuotsus, 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punktid 28 ja 37). Kohtujuristi kursiiv.

64. Sellest järeldub, et vastupidi alalisele elamisõigusele ei kujuta kaitse väljasaatmise eest direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses endast õigust, mis omandatuna avaldab kestvat mõju, mis ei ole seotud väljasaatmisküsimusega ja on võrreldav käesoleva ettepaneku punktis 56 kirjeldatud mõjuga. See kaitse antakse tingimusel, et isik on elanud vastuvõtva liikmesriigi territooriumil põhimõtteliselt pidevalt kümme aastat, – mida tuleb hinnata eraldi iga kord, kui väljasaatmise küsimus tekib.

3. Eemalolekuperioodide sissearvamine „eelneva kümne aasta“ arvutamisel direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses

65. Euroopa Kohus on direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tõlgendanud nii, et „eelneva kümne aasta“ pikkune ajavahemik peab olema põhimõtteliselt pidev.

66. Nagu aga märkis kohtujurist Bot oma ettepanekus kohtuasjas Tsakouridis [33], ei saa liidu kodaniku suhtes kehtestada täielikku eemaloleku keeldu, sest isikute vaba liikumise eesmärgiga, mida direktiiviga 2004/38 taotletakse, on vastuolus see, kui liidu kodanike vaba liikumise õiguse kasutamise soovi pärsitakse ja nad ei soovi seda kasutada sel põhjusel, et lihtsalt eemalolek vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt võib mõjutada nende õigust tugevdatud kaitsele väljasaatmise eest.

67. Samuti märkis Euroopa Kohus kohtuotsuses Tsakouridis [34], et selle väljaselgitamisel, mil määral takistavad vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt eemalviibimise perioodid asjaomasel isikul saada direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitset, peavad vastuvõtva liikmesriigi ametiasutused võtma igal üksikjuhtumil arvesse kõiki asjakohaseid aspekte, eelkõige huvitatud isiku vastuvõtvast liikmesriigist eemalviibimiste igakordset ja kogukestust ning nende sagedust, samuti põhjuseid, mis tõid kaasa selle, et ta sellest liikmesriigist lahkus. Euroopa Kohtu sõnul tuleb teha kindlaks, kas kõne all olevad eemalviibimised osutavad sellele, et huvitatud isik asus teise liikmesriiki elama tulenevalt tema isiklikust, perekondlikust või professionaalsest huvist. [35] See seisukoht põhineb ideel, et teise kohta liikumine näitab, et sidemed vastuvõtva liikmesriigiga on katkenud. [36] Seega ei õigusta madal integreerumisaste seisukohta, et kümneaastase riigis elamise perioodi pidevus direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses säilis ning asjaomasele isikule võib seega anda tugevdatud kaitse väljasaatmise eest.

68. Mulle näib, et mõiste „üldine hindamine“, mis viiakse läbi ainult siis, kui väljasaatmismenetluses tekib küsimus, kas eelneva kümne aasta pikkune ajavahemik oli pidev, lõi Euroopa Kohus, eesmärgiga tagada, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktist a tulenev kaitse ei oleks illusoorne või täiesti ebatõhus ebareaalse nõude tõttu, et isik oleks viibinud eelneva kümne aasta jooksul direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses vastuvõtva liikmesriigi territooriumil tingimusteta pidevalt. Mulle näib, et viide integratsioonisidemele muudab selle õigusnormi leebemaks eesmärgiga tagada, et vaba liikumise õigust saab tõesti kasutada.

69. Kui esineb vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt eemalviibimise perioode, tuleb selleks, et teha kindlaks, mil määral need perioodid katkestavad riigis elamise ja takistavad asjaomasel isikul saamast direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitset, seega läbi viia asjaomase isiku vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise sidemete üldine hindamine.

33 C-145/09, EU:C:2010:322, punkt 122.

34 Kohtuotsus, 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

35 Kohtuotsus, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 33).

36 Vt selle kohta kohtuotsus, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 34).

4. Vangistusperioodide sissearvamine „eelneva kümne aasta“ arvutamisel direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses

a. Vangistusperioodide mõju tugevdatud kaitse andmisele direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, lähtudes kohtuotsustest Onuekwere ja G

70. Euroopa Kohtu sõnul võib liikmesriigi kohtu määratud vangistus näidata, et asjaomane isik eksib vastuvõtva liikmesriigi karistusõiguses väljendatud ühiskonna väärtuste vastu.[37] Lisaks on see eksimine omakorda põhjus, mis võimaldab asuda seisukohale, et esiteks ei pea vangistusperioode arvesse võtma ei alalise elamisõiguse andmisel[38] ega direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitse andmisel, ning teiseks katkestab põhimõtteliselt riigis elamise perioodi pidevuse viimase õigusnormi tähenduses.[39] Selles küsimuses arvab Euroopa Kohus, et isegi eeldusel, et vangistusperioodid annavad süüdimõistetule õiguse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõigetes 2 ja 3 ette nähtud kaitsele, oleks see ilmselgelt vastuolus selle direktiiviga taotletava eesmärgiga.[40] Mis puudutab lisaks küsimust, mil määral takistab asjaomase isiku pideva riigis elamise katkemine väljasaatmisotsusele eelneva kümne aasta jooksul tal saamast tugevdatud kaitset, siis asjaomase isiku olukorra üldine hindamine tuleb viia läbi iga kord, kindlal ajahetkel, kui kerkib väljasaatmisküsimus.[41]

71. Naasen kõigepealt lühidalt oma analüüsi juurde, mis on toodud käesoleva ettepaneku punktis 63 ja 64 ning mille kohaselt sõltub tugevdatud kaitse andmine väljasaatmise eest direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a raames vastusest küsimusele, kas liidu kodanik elas selles vastuvõtvas liikmesriigis väljasaatmisotsuse tegemisele eelneva kümne aasta jooksul. Järelikult kui tuvastatakse, et see periood oli pidev, on kõik eemalviibimis- ja vangistusperioodid eelneva kümne aasta jooksul riigis elamise perioodid selle õigusnormi tähenduses. Mulle näib seega võimatu väita, et esiteks ei katkesta vangistusperiood elamisperioodi pidevust direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses ning teiseks ei saa seda perioodi arvesse võtta selle kindlaks tegemisel, et liidu kodanik elas eelneva kümne aasta jooksul vastuvõtva liikmesriigi territooriumil.[42]

72. Käesoleva ettepaneku punktis 70 meenutatud Euroopa Kohtu seisukoha kohta, mis käsitleb vangistusperioodi mõju väljasaatmisvastase kaitse andmisele, on vaja teha paar täpsustust.

73. Esiteks näib mulle vähe tõenäoline, et liidu kodanik võib kujutada endast ohtu ühiskonna põhihuvile – nii et see õigustab tema väljasaatmist –, kui ta ei ole pannud toime nii tõsist kuritegu, et on põhjendatud mõista talle vangistus. Seega on suur hulk isikuid, keda direktiivi 2004/38 artiklis 28 ette nähtud kaitse väljasaatmise eest avaliku korra või julgeoleku huvides puudutab – vähemalt süsteemides, kus väljasaatmismeetmed on võetud pärast süüdimõistmist kriminaalasjas, – väljasaatmise küsimuse tekkimise hetkel kinnipeetavad või on kandnud selle karistuse hiljuti ära. Direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikelt 3 võetaks suuresti selle sisu, kui vangistuse mõistmine takistaks süstemaatiliselt selles õigusnormis ette nähtud kaitse andmist.

74. Teisalt võib liidu kodanikule vangistuse mõista ka tahtmatu kuriteo eest. On kaheldav, kas selle olukorra võib samastada karistusõiguses sätestatud väärtuste mittejärgimisega, mis võib iseloomustada tahtlikku kuritegu. Lisaks on mõned liikmesriigid ette näinud võimaluse mõista lühiajaline vangistus väiksemate kuritegude eest. See, kui tõsise kuriteo eest mõistetud karistuse esialgse kestuse ja väiksema kuriteo eest mõistetud üsna lühikese vangistuse tagajärjed riigis elamise pidevusele

37 Kohtuotsused, 16.1.2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26) ja 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 31).

38 Kohtuotsus, 16.1.2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26).

39 Kohtuotsus, 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 32).

40 Kohtuotsused, 16.1.2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punkt 26) ja 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 31).

41 Kohtuotsus, 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 35).

42 Vt selle kohta direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tõlgendus, lähtudes 16. jaanuari 2014. aasta kohtuotsusest G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 35), mille on esitanud kohus, kes esitas eelotsusetaotluse selles kohtuasjas, Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaküsimuste koda)), oma 14. mai 2014. aasta kohtuotsuses (2014) UKUT 392 (IAC).

direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses on samad, on proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus. Lõpuks ei arva ma, et põhjendamatu süüdimõistmise korral mõistetud vangistuse täideviimine võib riigis viibimise pidevuse katkestada, sest niisugusel juhul ei ole tegemist toimepandud ja nõuetekohaselt tuvastatud kuriteoga kriminaalmenetluses. Seega isegi eeldusel, et vangistusperioodid võivad takistada tugevdatud kaitse andmist direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, järeldub sellest, et kuritegu, mille eest mõistetakse ja viiakse täide vangistus, kujutab endast asjaolu, mida ei tohi kõrvale jätta, kui tehakse otsus, kas anda tugevdatud kaitse või mitte.

75. Teiseks on vastuvõtva liikmesriigi karistusõiguses sätestatud väärtuste vastu suunatud kuritegu ise. Vangistuse mõistmine võimaldab ainult oletada, et süüdimõistetu pani toime raske süüteo.

76. Kui arutluskäik, mille Euroopa Kohus esitas kohtuotsuses Dias [43], millele on viidatud kohtuotsuse Onuekwere [44] punktis 25, ja mis peegeldab kohtuotsuse G [45] punkte 31 ja 32, oleks kinnipeetavate kontekstis otse kohaldatav, tuleks vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elamise perioodi, mis algas hetkel, kui kuritegu toime pandi, pidada seal elamist katkestavaks. Meenutan, et kohtuotsuses Dias [46] kohaldas Euroopa Kohus direktiivile 2004/38 eelneva õigusliku olukorra suhtes analoogia alusel reegleid, mis puudutavad eemalviibimiste mõju alalise elamisõiguse äravõtmisele, ilma elamisõiguseta vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elamise perioodi suhtes. Selles küsimuses leidis Euroopa Kohus, et otsus elada riigis ilma elamisloata seab asjaomase isiku ja asjaomase liikmesriigi integratsioonisideme kahtluse alla, sest integratsioon ei väljendu ainult ajalistes ja ruumilistes tegurites, vaid ka kvalitatiivsetes tegurites. [47] Selles mõttes vastavad need tegurid seega liikmesriigi õiguskorra väärtuste järgimisele.

77. Tuleb niisiis mõista, et kohtuotsustes Onuekwere [48] ja G [49] ei samastanud Euroopa Kohus riigis elamise perioodi pidevuse katkemist mitte kuriteo endaga, vaid vangistuse mõistmisega, mis takistab liikmesriigi ametiasutustel, kes on pädevad tegema otsuse väljasaatmise küsimuses, võtta seisukohta kriminaalvastutuse ja selle tagajärgede kohta väljaspool kriminaalmenetlusi.

78. Kolmandaks tuleb märkida, et kuigi üldiselt paneb korraliku integratsiooni puudumine arvama, et vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elamise perioodid katkestavad seal elamise direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, võib siiski küsida, miks liidu kodaniku integratsiooni astet eelneva kümne aasta jooksul ei analüüsita iga kord, kui tekib tema väljasaatmise küsimus, isegi kui teda ei ole kunagi kinni peetud.

79. Olen seega veendunud, et seisukohta, et vangistusperioodid katkestavad automaatselt riigis elamise direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, õigustab ainult liikmesriigi õiguskorra väärtuste mittejärgimine.

43 Kohtuotsus, 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

44 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

45 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

46 Kohtuotsus, 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

47 Vt kohtuotsus, 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punktid 62–66).

48 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

49 Kohtuotsus, 16.1.2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

b. Riigis elamise perioodi pidevus kui direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses väljasaatmisvastase tugevdatud kaitse saamise eeltingimus

80. Nagu märkisin käesoleva ettepaneku punktides 66–68, viiakse integratsioonisidemete üldine hindamine läbi ainult siis, kui riigis elamise perioodi pidevus direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses satub kahtluse alla. Kui see pidevus kahtluse alla ei satu, eeldatakse selles õigusnormis ette nähtud eelneva kümne aasta jooksul omandatud integratsiooniastet.

81. Selles küsimus märgin, et kohtuotsuses Tsakouridis [50] soovis eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, mil määral takistavad eemalviibimised vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a nimetatud ajavahemikul asjaomasel isikul saada selles õigusnormis ette nähtud tugevdatud kaitset. Vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt eemalviibimise perioodi tulemusena toodi P. Tsakouridis sellesse liikmesriiki sundkorras tagasi, et ta kannaks seal ära vangistuse, mis selle liikmesriigi kriminaalkohus oli talle mõistnud. Euroopa Kohus märkis, et seda asjaolu ja kinnipeetuna veedetud aega võib arvesse võtta selle üldise hindamise raames, mis on nõutav, et teha kindlaks, kas varem vastuvõtva liikmesriigiga tekkinud integratsioonisidemed katkesid. [51] Seepärast ei pooldanud Euroopa Kohus väidet, et vangistus katkestab eelneva kümne aasta pikkuse elamisperioodi pidevuse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses. Mulle näib, et Euroopa Kohus pidas pigem silmas küsimust, kas niisugune vastuvõtva liikmesriigi territooriumil sunnitud viibimise periood, mis järgnes eemalviibimisperioodidele vastu P. Tsakouridise tahet, võimaldab seada kahtluse alla seisukoha, et isiklike, perekondlike või professionaalsete huvide kese on nihkunud vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt eemalviibimise tõttu teise liikmesriiki. [52]

82. Lisaks näib mulle, et tõlgendus, mille välja pakun, on kooskõlas komisjoni omaga. [53] Tema teatises on sätestatud, et „[ü]ldjuhul ei pea liikmesriik [direktiivi 2004/38] artikli 28 kohase riigis elamise perioodi arvutamisel arvestama vanglas reaalselt viibitud aega, sest sel ajal ei looda sidemeid vastuvõtva liikmesriigiga“. [54] Sellest võib vastupidi järeldada, et komisjon lähtus eeldusest, et kui tekib väljasaatmisvastase kaitse taseme küsimus direktiivi 2004/38 artikli 28 lõigete 2 ja 3 tähenduses, ei ole vangistusperioodid asjakohatud tingimusel, et tegemist on vastuvõtvas liikmesriigis hästi lõimunud liidu kodanikuga.

83. Kui integratsiooni, millele väljasaatmismeetmete vastase kaitse kord direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses põhineb, hinnatakse nii, et arvesse võetakse liidu kodaniku isiklike, perekondlike või professionaalsete huvide keskme paiknemist liikmesriigi territooriumil tema liikumisvabaduse kasutamisel, – mis eeldab tegeliku sideme olemasolu selle liikmesriigiga –, võimaldab selle kodaniku vangistus tema sellesse liikmesriiki integreerumise kahtluse alla seada. Vangistus on võrdväärne sunnitud viibimisega vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, mis võib seada kahtluse alla seisukoha, et huvide kese oli ja jäi – kui kasutada kohtuotsuse Tsakouridis [55] sõnastust – vaba liikumise kasutamisel vastuvõtva liikmesriigi territooriumile. Seega ei saa vangistuse korral integreerumist eelneva kümne aasta jooksul direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses eeldada ning seega satub elamisperioodi pidevus kahtluse alla.

84. Nii on see seda enam siis, kui integratsiooniastet hinnatakse käesoleva ettepaneku punktis 76 nimetatud kvalitatiivsete kriteeriumide põhjal, hoolimata sellest, et minu arvates võivad need tegurid kujutada endast tegureid, mis näitavad, et liidu kodaniku isiklike huvide kese asub tõesti vastuvõtva liikmesriigi territooriumil. Esiteks võib kinnipidamise jooksul vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda

50 Kohtuotsus, 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

51 Kohtuotsus, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 34).

52 Kohtuotsus, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 33).

53 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: suunised direktiivi 2004/38 ülevõtmise ja kohaldamise parandamiseks (KOM(2009) 313 (lõplik)).

54 Vt lk 14.

55 Kohtuotsus, 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

lõimumine olla häiritud liidu kodaniku vabaduse piiramise tõttu. Teiseks kujutab vangistus, mis isoleerib kurjategija sisuliselt ühiskonnast, endast põhimõtteliselt liikmesriikide käsutuses olevat viimast abinõud, ainsat praktilist vahendit, mis võimaldab ühiskonda kaitsta äärmiselt ohtlike indiviidide eest. Seega põhimõtteliselt peaksid kriminaalkohtud eelistama muid karistusi peale vangistuse ja vangistus tuleks mõista ainult selleks, et karistada käitumise eest, mis on vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnale vastuvõetamatu. Sellest järeldub, et vangistuse mõistmine võimaldab eeldada, et asjaomane isik pani toime raske kuriteo ning on tõenäoline, et ta ei järgi vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna väärtusi.

85. Eelneva põhjal tuleb järeldada, et vangistuse korral on vaja viia igal üksikul juhul eraldi läbi kõikide asjakohaste aspektide üldine hindamine, et teha kindlaks, kas eelnevalt loodi vastuvõtva liikmesriigiga integratsioonisidemed või need katkesid vangistuse jooksul ning seega ei saa direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitset anda.

86. Lisaks vastupidi murele, mida on väljendanud eelotsusetaotluse esitanud kohus kohtuasjas C-424/16 esitatud kolmanda eelotsuse küsimusega, ei näe ma ei „pinget“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a sätestatud kriteeriumi ja integratsioonisideme üldise hindamise vahel ega ka selguse puudumist selle üldise hindamise puhul. See hindamine viiakse läbi ainult siis, kui kerkib eelneva kümne aasta jooksul riigis elamise perioodi pidevuse küsimus direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, et teha kindlaks, kas see pidevus säilis, hoolimata eemalviibimis- ja vangistusperioodidest.

87. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele ja kolmandale eelotsuse küsimusele kohtuasjas C-424/16, et väljendit „eelnevad kümme aastat“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a tuleb tõlgendada nii, et see tähendab pidevat ajavahemikku, mis arvutatakse tagasivaateliselt kindlast ajahetkest, mil väljasaatmise küsimus tekib, võttes – kui on – arvesse ka eemalviibimis- või vangistusperioode, tingimusel et need eemalviibimis- või vangistusperioodid ei toonud kaasa seda, integratsioonisidemed vastuvõtva liikmesriigiga katkesid.

C. Eelotsuse küsimused kohtuasjas C-316/16: vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise sidemete üldise hindamise käigus arvesse võetavad aspektid

1. Kas nendest kahest aspektist – kestev elamine vastuvõtvas liikmesriigis ja igasuguste sidemete puudumine päritoluliikmesriigiga – piisab, et asjaomane isik saab tugevdatud kaitse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 tähenduses?

88. Oma esimese eelotsuse küsimusega kohtuasjas C-316/16 püüab eelotsusetaotluse esitanud kohus välja selgitada, kas kohe alguses võib kõrvale jätta seisukoha, et süüdimõistmine ja seejärel vangistuse täideviimine võivad katkestada niisuguse liidu kodaniku vastuvõtvasse liikmesriiki integreerimise sideme, kes pärast selle liikmesriigi territooriumile sisenemist kolmeaastaselt veetis seal kogu oma elu ja kellel ei ole sidemeid liikmesriigiga, mille kodanik ta on, kui kuritegu, mille eest ta süüdi mõisteti ja mille eest mõistetud vangistust ta kandis, pandi toime pärast 20 aastat riigis elamist ning seega ei ole eelneva kümne aasta jooksul pideva elamise tingimus direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses täidetud ja kaitset väljasaatmise eest ei tule selle õigusnormi alusel anda.

89. Mulle näib, et selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt kindlaks teha, kas kestev elamine vastuvõtvas liikmesriigis ja igasuguste sidemete puudumine kodakondsuse liikmesriigiga on kaks aspekti, millest piisab, et asjaomane isik saaks tugevdatud kaitse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 tähenduses.

90. Direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a nimetatud juhtum puudutab konkreetselt – nagu on märgitud selle direktiivi põhjenduses 24 – tõesti liidu kodanikke, kes on elanud kogu elu vastuvõtva liikmesriigi territooriumil. Märkimisväärne vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elamise periood kaitseb seega tugevdatult väljasaatmise eest selle õigusnormi tähenduses.

91. Nagu Euroopa Kohus aga kohtuotsuses Tsakouridis[56] märkis – viidates direktiivi 2004/38 põhjendusele 24 –, siis kui tegemist on tugevdatud kaitse andmisega väljasaatmise eest selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, on määravaks kriteeriumiks küsimus, kas liidu kodanik elas selles liikmesriigis eelneva kümne aasta jooksul enne väljasaatmisotsuse tegemist.

92. See ajavahemik peab põhimõtteliselt olema pidev. Kui kerkib selle pidevuse küsimus, tuleb aga viia läbi üldine hindamine, et teha kindlaks, kas varem vastuvõtva liikmesriigiga loodud integratsioonisidemed katkesid ning kas tugevdatud kaitse antakse või mitte.

93. Selles küsimuses ilmneb Euroopa Kohtu praktikast, et „üldise“ hindamise raames tuleb arvesse võtta – nagu nimetuski näitab – „iga üksikjuhtumi puhul […] kõiki asjakohaseid aspekte“.[57] Nagu ma just käesoleva ettepaneku punktides 83 ja 84 näitasin, on liidu kodaniku vastuvõtvasse liikmesriiki lõimumine seletatav ajaliste, ruumiliste ja kvalitatiivsete teguritega. Seega vastupidi esimeses eelotsuse küsimuses kirjeldatud juhtumile ei saa riigis elamise kestus kui puhtalt ajaline kriteerium olla ainus kriteerium, mida integratsioonisidemete astme hindamisel kasutatakse.

94. Eelneva põhjal tuleb järeldada, et selle hindamiseks, kas integratsioonisidemed katkesid, läbi viidava üldise hindamise ulatust ei saa piirata nii, et see piirdub ainult kriteeriumidega, mille kohaselt peab vastuvõtvas liikmesriigis elamise kestus olema piisav ja peavad puuduma igasugused sidemed päritoluliikmesriigiga.

2. Vangistusperioodi arvessevõtmine asjaomase isiku olukorra üldisel hindamisel liikmesriikide süsteemide erinevuste kontekstis

a. Sissejuhatavad märkused

95. Oma teises eelotsuse küsimuses leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et asjaomased liidu kodanikud, kelle väljasaatmise korraldus antakse vangistuse jooksul kriminaalasjas süüdimõistmise järel tehtud haldusotsusega, on ebasoodsamas olukorras – ilma et see oleks materiaalselt põhjendatud – võrreldes liidu kodanikega, kes elavad liikmesriigis, mille ametiasutused võtavad väljasaatmismeetmed karistuse või täiendava meetmena.

96. Oma neljanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas liidu õiguses on sätteid, mis võimaldavad selgitada välja „kindla ajahetke, mil väljasaatmise küsimus tekib“,[58] ja mis tähistab kuupäeva, mil asjaomase isiku olukorra üldine hindamine tuleb läbi viia. Vajaduse korral peavad liikmesriigid kehtestama vastava menetluskorra, järgides menetlusautonoomia põhimõtet.

56 Kohtuotsus, 23.11.2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 38). Vt ka kohtuotsus, 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 37).

57 Vt selle kohta kohtuotsused, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 33) ja 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 36).

58 Selles küsimuses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus eespool viidatud kohtuotsustele, 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 32) ja 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 35).

97. Selle neljanda küsimusega väljendab eelotsusetaotluse esitanud kohus taas muret, mida ta väljendas juba teises eelotsuse küsimuses. Ta leiab, et erinevad otsuste tegemise süsteemid võimaldavad integratsioonisidemete üldise hindamise tulemust varieerida olenevalt hetkest, mil väljasaatmisotsus tehakse. Süsteemides, kus väljasaatmismeetmed võetakse väljaspool kriminaalmenetluse raamistikku, on kinnipidamise kestus juhul, kui pädev ametiasutus võtab väljasaatmismeetme kiiresti pärast süüdimõistmist, tõenäoliselt üsna lühike. Kui ta lükkab väljasaatmismeetme võtmist aga vastupidi edasi, võib see viia integratsioonisidemete katkemiseni vangistuse pikema kestuse tõttu.

98. Mulle näib, et mure, mida on väljendatud teise ja neljanda eelotsuse küsimuse raames, puudutab sama probleemi. Teises küsimuses avaldatud kahtlustega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus küll silmas pigem integratsioonisidemete üldise hindamise ajalist ulatust, küsides, kas vangistusperioodi tuleb arvesse võtta, samas kui neljanda küsimusega soovib ta välja selgitada ajahetke, mis on faktilise olukorra hindamisel määrava tähtsusega, kui tehakse kindlaks, kas asjaomasel isikul on direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitse. Ei saa aga välistada, et selle hindamise võib läbi viia tagantjärele, võttes aluseks ajahetke, mis eelneb vangistuse täideviimisele, mis võimaldab eirata selle karistuse mõju integratsioonisidemetele ja vältida komplikatsioone, mis tulenevad erinevustest liikmesriikide süsteemide vahel. Kui see oleks nii, võiks teist eelotsuse küsimust analüüsida samamoodi.

99. Seega oma esimese ja neljanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õiguse kohaselt tuleb vangistuse täideviimise periood arvata integratsioonisidemete üldisesse hindamisse.

100. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul toob vangistuse täideviimise arvesse võtmine niisuguses süsteemis nagu põhikohtuasjas käsitletav kaasa selle, et teiste liikmesriikide kodanikel ei ole direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitset väljasaatmise eest, sest haldusotsus tehakse põhimõtteliselt asjaomase isiku kinnipidamise ajal pärast seda, kui riigis elamise perioodi pidevus katkes vangistuse täideviimise tõttu.

101. Eelotsusetaotluse esitanud kohus arvab siiski, et selle määrava tähtsusega ajahetke kindlakstegemine, mil väljasaatmise küsimus tekib, ei saa kuuluda liikmesriigi menetlusõiguse kohaldamisalasse, sest selle hetke kindlaksmääramine võimaldab pigem välja selgitada materiaalse kaitse taseme, mis peab liidu kodanikul olema. Lähtudes sellest eeldusest, näib eelotsusetaotluse esitanud kohus arvavat, et see määrava tähtsusega ajahetk – mis tagab direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a ühetaolise kohaldamise – on hetk, mil asja sisuliselt arutavad kohtud teevad väljasaatmise kohta otsuse.

102. Saksamaa ja Ühendkuningriigi valitsus arvavad, et halduskohtute poolsel väljasaatmise üle otsustamisel kuulub määrava tähtsusega ajahetke küsimus liikmesriigi õiguse kohaldamisalasse, samas kui komisjon näib leidvat nagu ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle hindamise puhul määrava tähtsusega ajahetke peab sõltumatult kindlaks määrama liidu seadusandja hetkena, mil kohtud teevad otsuse, kas langetada väljasaatmisotsus või mitte.

b. Vastavus integratsioonisidemetele antava hinnangu ja hinnangu vahel küsimuses, kas oht vastuvõtva liikmesriigi põhihuvidele on tõesti olemas

103. Kõigepealt märgin, et liidu õigus ei määra kindlaks ei selle süsteemi liiki, mille raames tuleb väljasaatmismeetmed võtta, ega ajahetke, mil liikmesriigi ametiasutused peavad need meetmed võtma. Direktiivis 2004/38 on sõnaselgelt täpsustatud aga just väljasaatmismeetmete võtmise tingimusi.

104. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale[59], mida liidu seadusandja on mitu korda direktiivis 2004/38[60] kinnitanud, peab tingimus, et väljasaatmiseks peab tõesti olema põhjus, olema täidetud väljasaatmise kuupäeva seisuga. Täpsemalt tuleb juhul, kui tekib väljasaatmise küsimus, analüüsida – nagu on nähtud ette direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikes 2 –, kas põhjused, mis seda õigustavad, on tõesti olemas.

105. Seega isegi kui vangistuse täideviimine võib tõesti tekitada eelneva kümne aasta pikkuse riigis elamise perioodi direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses katkemise süsteemides, kus väljasaatmismeetmed võetakse kriminaalasjas süüdimõistmise tulemusena, näib, et vangistuse jooksul peab oht, mida kinnipeetav endast vastuvõtva liikmesriigi põhihuvidele kujutab, olema väiksem. Liikmesriikide praeguse karistusõiguspoliitika kohaselt võimaldab see, kui kriminaalkohtud määravad vangistuse, mitte üksnes karistada ebaseadusliku käitumise eest, vaid selle eesmärk on esiteks isoleerida kurjategija kuni hetkeni, mil ta ei kujuta endast ohtu ühiskonnale, ning teiseks lõimida ta taas ühiskonda, et ta saaks elada sotsiaalselt vastutustundlikku elu, sooritamata pärast vangistust uusi kuritegusid.[61]

106. Seevastu süsteemides, kus väljasaatmismeetmed võtab kriminaalkohus karistusena või vangistust täiendava meetmena, ei satu eelneva kümne aasta jooksul riigis elamise perioodi pidevus direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses kahtluse alla. Seda, missuguse tasemega on oht vastuvõtva liikmesriigi huvidele, hinnatakse siiski vangistusele eelnenud asjaolude põhjal, see tähendab selle hetke seisuga, kui oht saavutab oma maksimaalse taseme. Hetkel, mil kuritegu toime pannakse, avaldub see oht kõige ilmsemalt.

107. Seega oleks ebaloogiline, et süsteemides, kus väljasaatmismeetmed võetakse haldusotsuse alusel, hinnatakse seda, kas vastuvõtva liikmesriigi huve ähvardab tõesti oht, asjaolude põhjal, mis valitsesid väljasaatmismeetme võtmise hetkel, samas kui integratsiooniastet, mis määrab ära väljasaatmisvastase kaitse taseme, hinnatakse tagasiulatuvalt, see tähendab eelneva hetke põhjal.

c. Vangistuse otstarve

108. Mis puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu muret, kas niisuguses süsteemis nagu põhikohtuasjas käsitletav ei saa teiste liikmesriikide kodanikud kunagi tugevdatud kaitset väljasaatmise eest, kui integratsioonisidemeid hinnatakse asjaolude põhjal, mis valitsesid vangistuse hetkel, siis mulle näib, et oma kahtlusi väljendades lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohus eeldusest, et vangistusepisood katkestab integratsioonisidemed vastuvõtvas liikmesriigis ning järelikult riigis elamise perioodi pidevuse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses.

109. Mulle näib aga, et võib täiesti nõustuda, et isikul, kes kannab ära vähemalt viie aasta pikkuse vangistuse, säilivad tema sidemed vastuvõtva liikmesriigiga, sest tal säilivad selle vangistuse jooksul tema perekondlikud sidemed.

110. Muide, vangistusperioodi üldisest hindamisest väljajätmine oleks vastuolus liikmesriikide praeguse kriminaalpoliitikaga, mille kohaselt kujutab süüdimõistetu taaslõimimine ühiskonda – mis võimaldab tal uuesti leida oma koha selles pärast vangistusepisoodi – karistuse peamist otstarvet. Kui pidada seda, et vangistus katkestab sidemed vastuvõtva liikmesriigiga, reegliks, millel ei ole ühtegi erandit, ei oleks isikul mingit motivatsiooni teha koostööd kinnipidamissüsteemiga, mille ülesanne on tema

59 Kohtuotsus, 27.10.1977, Bouchereau (C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172, punkt 28). Vt ka kohtuotsused, 22.5.1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, punkt 18 ja 19) ning 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punktid 78 ja 79).

60 Vt selle kohta minu ettepanek, kohtuasi Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, punktid 57 ja 58).

61 Vt selles küsimuses kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322, punktid 48–50). Vt ka kohtujuristi seisukoht, Bot, kohtuasi Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501, punkt 29).

taaslõimimine ühiskonda. Seevastu vangistusperioodi ajal aset leidnud asjaolude asjakohaseks pidamine võimaldab võtta arvesse kinnipeetava ühiskonda taaslõimumise protsessi dünaamikat tema vangistuse jooksul ning tema jõupingutused võivad takistada vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise sidemete hilisemat nõrgenemist, samas kui tema vastuhakk võib avaldada nendele sidemetele vastupidist mõju.

d. Integratsioonisidemete kahekordne hindamine

111. Küsimus, kas direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a sätestatud tingimus on täidetud, see tähendab kas asjaomane isik on vastuvõtvas liikmesriigis elanud eelneva kümne aasta jooksul, tekib hetkel, mil pädev ametiasutus kavatseb võtta väljasaatmismeetme.

112. Analüüsi kohaselt, mille Euroopa Kohus on esitanud kohtuotsuses I olukordades, mis jäävad direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 kohaldamisalasse, tuleb läbi viia ka selle direktiivi artikli 28 lõikes 1 ette nähtud analüüs.[62] Viimase õigusnormi kohaselt võtab vastuvõttev liikmesriik enne avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides territooriumilt väljasaatmise otsuse tegemist – lisaks asjaomase isiku tema territooriumil elamise kestusele, vanusele, tervislikule seisundile ning perekondlikule ja majanduslikule olukorrale – arvesse eelkõige asjaomase isiku sotsiaalselt ja kultuurilist integreerumist vastuvõtvasse liikmesriiki. Sellest tuleneb, et vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 1 sõnastusele, tõlgendatuna direktiivi 2004/38 põhjendusest 23 lähtudes, tuleb eespool nimetatud aspekte, mis võivad ajaga muutuda ja mida võetakse enne väljasaatmisotsuse tegemist läbi viidava analüüsi raames arvesse, hinnata nii, et lähtutakse asjaoludest, mis valitsesid ajahetkel, mil väljasaatmise küsimus tekib, järgides proportsionaalsuse põhimõtet.

113. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib aga, et asjaomase isiku integratsioonisidemeid võib hinnata sõltumatult, esiteks vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikele 1 enne igasuguse väljasaatmisotsuse tegemist ja teiseks üldise hindamise raames, mille eesmärk on teha kindlaks, kas eelneva kümne aasta jooksul riigis elamise perioodi pidevus selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses säilis. Seepärast võidakse integratsiooniastet ühe väljasaatmisotsuse raames eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul hinnata kaks korda, mis ei ole kooskõlas direktiivi 2004/38 eesmärkidega.

114. Kõigepealt märgin, et kui on tõendatud, et isiku väljasaatmise õigustus tuleneb sellest, et see on „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik“, ei ole sellel, kas ta elas vastuvõtvas liikmesriigis eelneva kümne aasta jooksul direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, enam mingit tähtsust, sest selle õigusnormiga ette nähtud kaitse ei kaitse isikut väljasaatmise eest niisugustel põhjustel, kuna selles olukorras tuleb viia läbi direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikes 1 nimetatud analüüs. Selles etapis võib ilmneda, et väljasaatmismeedet ei saa võtta. Sellest järeldub, et integratsiooniastet hinnatakse direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a raames ainult üks kord.

115. Muide, kui esinevad „avaliku korra või julgeoleku huvid“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 2 tähenduses, tuleb hinnata, kas isik elas vastuvõtvas liikmesriigis eelneva kümne aasta jooksul direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses. Kui see on nii, ei saa väljasaatmise korraldust anda, vastasel korral tuleb viia läbi direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikes 1 ette nähtud hindamine.

116. Näib, et niisuguses olukorras tuleb integratsioonisidemeid tõesti hinnata kaks korda. Väide, et integratsioonisidemete hindamine kaks korda ei ole kooskõlas direktiivi 2004/38 eesmärkidega, ei kõla minu silmis siiski eriti veenvalt.

62 Kohtuotsus, 22.5.2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300, punktid 32 ja 34).

117. Esiteks tuleb märkida, et kui üldise hindamise eesmärk on teha kindlaks, kas elamisperioodi pidevus katkes eelneva kümne aasta jooksul, siis direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 1 kohaselt läbi viidava analüüsi eesmärk on selgitada välja, kas väljasaatmine on proportsionaalne, arvestades praegusi asjaolusid, mis on tuvastatud ajahetkel, kui väljasaatmise küsimus tekib. Seega asjaolu, et asjaomane isik suutis taastada sidemed vastuvõtva liikmesriigiga pärast seda, kui need eelneva kümne aasta jooksul katkesid, võib muuta direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 kohaselt läbi viidava analüüsi tulemust. See ei saa siiski kahtluse alla seada seda, kas riigis elamine katkes, nii et selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitset ei anta.

118. Teiseks võib integratsiooniaste olla ebapiisav, et tagada riigis elamise perioodi pidevus direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses, kuid võib samas osutuda piisavaks, et takistada väljasaatmist proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes. Seevastu juhul, kui integratsiooniastet hinnatakse ainult üks kord, ei anna sotsiaalne ja kultuuriline vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumine isikule, keda ähvardab väljasaatmismeede, mingit eelist.

119. Seepärast ei mõista ma, missugused põhjused võivad õigustada seda, et kuriteo eest mõistetud vangistust ei võeta arvesse üldise hindamise raames, mille eesmärk on teha kindlaks, kas elamisperioodi pidevus säilis.

120. Kõikide nende kaalutluste põhjal olen arvamusel, et määrava tähtsusega ajahetk integratsioonisidemete üldisel hindamisel direktiivi 2004/38 raames peab langema kokku hetkega, mil ametiasutused teevad väljasaatmisotsuse.

3. Aspektid, mis on asjakohased üldise hindamise raames, mille eesmärk on teha kindlaks, kas integratsioonisidemed katkesid sellise kuriteo eest mõistetud vangistuse täideviimise tõttu, mis kujutab endast väljasaatmispõhjust

121. Oma kolmanda eelotsuse küsimusega kohtuasjas C-316/16 küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, missugused on asjakohased kriteeriumid selle hindamisel, kas integratsioonisidemed säilisid hoolimata vangistusperioodile ning kas direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitse antakse või mitte.

122. Kõigepealt on vangistuse ajal aset leidnud asjaolude hindamise välistamine – nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 110 selgitasin – vastuolus liikmesriikide praeguse kriminaalpoliitikaga ning nõrgestab vangistuse esmast otstarvet.

123. Selles küsimuses kinnitab eelotsusetaotluse esitanud kohus taas, et Saksa õiguses on vangistuse eesmärk aidata kaasa liidu kodaniku ühiskonda taaslõimumisele ja võimaldada tal elada ühiskondlikult vastutustundlikku elu, panemata toime kuritegusid. Sellest eeldusest lähtudes teeb eelotsusetaotluse esitanud kohus ettepaneku võtta üldise hindamise raames arvesse järgimisi kriteeriume: karistuse täideviimise tüüp, mõtisklemine toimepandud kuriteo üle, üldine käitumine kinnipidamise kestel, ravinäidustustega nõustumine ja nende kohaldamine, kutsealane integratsioon, osalemine kooliharidus- ning kutse- ja jätkukoolitusprogrammides, osalemine karistuse täideviimises ning isiklike ja perekondlike sidemete säilimine vastuvõtvas liikmesriigis.

124. Kriteeriumid, mida on täpsustanud eelotsusetaotluse esitanud kohus, näivad mulle kinnipeetava integratsioonisidemete hindamisel kasulikud.

125. Lisaks ilmneb minu käesoleva ettepaneku punktis 74 esitatud kaalutlustest, et aspektid, mis on integratsioonisidemete hindamisel asjakohased, on kuritegu, mille eest mõistetakse ja viiakse täide vangistus, ning selle kuriteo toimepanemise asjaolud.

126. Lõpuks tuleb märkida, et asjakohased on ka mõned kriteeriumid, mis ei ole vangistusega otseselt seotud. Kohtuotsusest G ilmneb, et vastuvõtvas liikmesriigis enne vangistust elatud aega võib integratsioonisidemete üldisel hindamisel arvesse võtta.[63] Seega näib mulle, et mida tugevamad on integratsioonisidemed – mille saab välja selgitada eelkõige vangistusele eelnevate asjaolude põhjal –, seda häireid tekitavam peab olema ajavahemik, mis riigis elamise perioodi pidevuse katkestab, et asjaomane isik ei saaks direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitset väljasaatmise eest.

127. Sellest järeldub, et ajahetkel, kui väljasaatmise küsimus tekib, tuleb selle kindlakstegemiseks, kas varem vastuvõtva liikmesriigiga loodud integratsioonisidemed katkesid vangistusperioodi tõttu ning kas direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitse anda või mitte, läbi viia konkreetne üldine hindamine, mille raames võetakse arvesse iga juhtumi kõiki asjakohaseid aspekte, mis puudutavad kõiki selle liikmesriigi territooriumil elamise perioode, sealhulgas vangistusperioodid.

VI. Ettepanek

128. Eeltoodud kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergi (Baden-Württembergi kõrgeim halduskohus, Saksamaa) ja Supreme Court of the United Kingdomi (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Kohtuasjas C-424/16:

1. Alalise elamisõiguse saamine Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrusega (EL) nr 492/2011) artikli 16 tähenduses kujutab endast eeltingimust, mis peab olema täidetud, et saada tugevdatud kaitse selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punkti a alusel.

2. Väljendit „eelnevad kümme aastat“ direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a tuleb tõlgendada nii, et see tähendab pidevat ajavahemikku, mis arvutatakse tagasivaateliselt kindlast ajahetkest, mil väljasaatmise küsimus tekib, võttes – kui on – arvesse ka eemalviibimis- või vangistusperioode, tingimusel et need eemalviibimis- või vangistusperioodid ei toonud kaasa seda, integratsioonisidemed vastuvõtva liikmesriigiga katkesid.

Kohtuasjas C-316/16:

Hetkel, kui väljasaatmise küsimus tekib, tuleb selle kindlakstegemiseks, kas direktiivi 2004/38 (muudetud määrusega nr 492/2011) artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud tugevdatud kaitse anda või mitte, läbi viia konkreetne üldine hindamine, mille raames võetakse arvesse iga juhtumi kõiki asjakohaseid aspekte, mis kõiki selle liikmesriigi territooriumil elamise perioode, sealhulgas vangistusperioodid, et selgitada välja, kas vangistusperiood katkestas integratsioonisidemed vastuvõtva liikmesriigiga eelneva kümne aasta jooksul.

63 Kohtuotsus, 16.1.2014, G (C-400/12, EU:C:2014:9, punkt 37).