EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

7. oktoober 2010 *

Kohtuasjas C-162/09,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Court of Appeali (England & Wales) (Civil Division) (Ühendkuningriik) 10. märtsi 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. mail 2009, menetluses

Secretary of State for Work and Pensions

versus

Taous Lassal,

menetluses osales:

The Child Poverty Action Group,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

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

kohtujurist: V. Trstenjak,
kohtusekretär: ametnik N. Nanchev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 17. märtsil 2010 toimunud kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– The Child Poverty Action Group, esindajad: *solicitor* S. Clarke, R. Drabble, *QC*, ja *barrister* R. Turney,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: L. Seeboruth ja S. Ossowski, keda abistas *barrister* D. Beard,

– Belgia valitsus, esindaja: L. Van den Broeck,

– Euroopa Komisjon, esindajad: D. Maidani ja M. Wilderspin,

olles 11. mai 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab 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; parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ELT 2005, L 197, lk 34 ja ELT 2007, L 204, lk 28)) artiklit 16.

2 Eelotsusetaotlus on esitatud T. Lassali ning Secretary of State for Work and Pensionsi (töö- ja pensioniminister, edaspidi „Secretary of State") vahelises vaidluses. Child Poverty Action Group (edaspidi „CPAG") astus põhikohtuasjas menetlusse T. Lassali nõuete toetuseks.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 45 „Liikumis- ja elukohavabadus” sätestab:

„1. Igal liidu kodanikul on õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.

2. Liikumis- ja elukohavabaduse võib aluslepingute kohaselt anda ka kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil.”

4 Direktiivi 2004/38 põhjenduste 1–3 ja 17–19 kohaselt:

„(1) Liidu kodakondsus annab igale liidu kodanikule esmase ja individuaalse õiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, kui asutamislepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.

(2) Isikute vaba liikumine on üks põhivabadusi siseturul, mis hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse vabadus vastavalt asutamislepingu sätetele.

(3) Kui liikmesriikide kodanikud kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust, peaks nende põhistaatuseks olema liidu kodakondsus. Seepärast on oluline kodifitseerida ja üle vaadata olemasolevad ühenduse dokumendid, milles käsitletakse eraldi töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, samuti õpilasi ja muid mittetöötavaid isikuid, et lihtsustada ja tugevdada kõikide liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust.

[…]

(17) 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.

(18) Selleks et aidata kaasa integreerumisele selle vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda, kus liidu kodanik elab, ei tohiks alalisele elamisõigusele pärast selle saamist enam mingeid tingimusi kehtestada.

(19) Tuleks säilitada teatavad eelised, mis on liidu kodanikel, kes on töötajad või füüsilisest isikust ettevõtjad, ja nende pereliikmetel, ning mis võivad võimaldada nendel isikutel saada alaline elamisõigus enne, kui nad on vastuvõtvas liikmesriigis viis aastat elanud, sest need eelised on omandatud õigused, mis tulenevad komisjoni 29. juuni 1970. aasta määrusest (EMÜ) nr 1251/70 töötajate õiguse kohta jääda elama liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist [(EÜT L 142, lk 24; ELT eriväljaanne 05/01, lk 32)] ja nõukogu 17. detsembri 1974. aasta direktiivist 75/34/EMÜ, mis käsitleb liikmesriigi kodanike õigust jääda elama teise liikmesriigi territooriumile pärast füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemist selles riigis [(EÜT L 14, lk 10; ELT eriväljaanne 05/01, lk 170)]."

5 Direktiivi 2004/38 artikkel 6 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."

6 Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõiked 1–3 sätestavad:

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

a) nad tegutsevad vastuvõtvas liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena või

b) neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või

c) – nad on kantud mõne sellise era- või avalik-õigusliku õppeasutuse nimekirja, mis on vastuvõtvas liikmesriigis akrediteeritud või mida rahastatakse selle riigi õigusaktide või haldustavade põhjal, ja nende peamiseks eesmärgiks on õpingud, sealhulgas tööalane koolitus, ning

– neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus ja nad kinnitavad asjaomasele liikmesriigi asutusele avalduses või mõnes muus enda valitud dokumendis, et neil on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, või

d) nad on punktides a, b või c nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliikmed, kes on temaga kaasas või ühinevad temaga.

2. Lõikes 1 ettenähtud elamisõigus laieneb ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodanikuga 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:

[…]”

7 Direktiivi 2004/38 IV peatüki „Alaline elamisõigus” artikkel 16 „Üldeeskirjad liidu kodanikele ja nende pereliikmetele” sätestab:

„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.

2. Lõiget 1 kohaldatakse ka nende pereliikmete suhtes, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid on koos liidu kodanikuga elanud vastuvõtvas 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 vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal kaks järjestikust aastat."

8 Erandina direktiivi 2004/38 artiklist 16 käsitleb direktiivi artikkel 17 alalise elamisõiguse andmist enne viieaastase pideva elamisperioodi lõppu isikutele, kes ei tööta enam vastuvõtvas liikmesriigis, ja nende pereliikmetele.

9 Direktiivi 2004/38 artikkel 38 sätestab:

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

3. Viiteid kehtetuks tunnistatud sätetele ja direktiividele käsitatakse viidetena käesolevale direktiivile."

10 Direktiivi 2004/38 artikli 40 kohaselt jõustavad liikmesriigid direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 30. aprilliks 2006.

Siseriiklik õigus

Social Security Contributions and Benefits Act 1992 ja Income Support (General) Regulations 1987

11 Toimetulekutoetusele (*Income Support*) kohaldatakse Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (sotsiaalkindlustusmaksete ja -toetuste seadus, edaspidi „1992. aasta seadus") ja Income Support (General) Regulations 1987 (edaspidi „toimetulekutoetuse üldeeskirjad") sätteid.

12 Toimetulekutoetus on toetus, mis määratakse sõltuvalt majanduslikust olukorrast erinevatele isikute rühmadele. Selle andmise tingimuseks on seatud, et asjaomase isiku sissetulek ei ületa „kohaldatavat summat", milleks võib olla määratud null, mis tegelikult tähendab, et sellisel juhul mingit toetust ei anta.

13 „Välismaise isiku" puhul on kohaldatavaks summaks määratud null ning see isik on määratletud kui toetuse „taotleja, kes ei ole Ühendkuningriigi, Kanalisaarte, Mani saare või Iirimaa alaline elanik". Toimetulekutoetuse andmisel käsitletakse Ühendkuningriigi alalise elanikuna ainult neid isikuid, kes on omandanud „elamisõiguse".

14 Mõistet „elamisõigus" ei ole käsitletava toetusega seoses sõnaselgelt määratletud.

15 Üldiselt on aga teada, et toimetulekutoetuse puhul peetakse elamisõiguseks direktiivi 2004/38 artikli 16 kohast alalist elamisõigust.

Immigration (European Economic Area) Regulations 2006

16 Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (eeskirjad, mis käsitlevad sisserännet Euroopa Majanduspiirkonnast, edaspidi „2006. aasta eeskirjad") jõustusid 30. aprillil 2006 ja nende eesmärk on rakendada siseriiklikus õiguses direktiiv 2004/38.

17 Nimetatud 2006. aasta eeskirjade artikliga 15 „Alaline elamisõigus" võetakse siseriiklikusse õigusesse üle direktiivi 2004/38 artikkel 16.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

18 Prantsusmaa kodanik T. Lassal saabus Ühendkuningriiki 1999. aasta jaanuaris eesmärgiga tööle asuda. Elades kõnealuses liikmesriigis 1999. aasta septembrist kuni 2005. aasta veebruarini, T. Lassal kas töötas või oli töötu ja otsis tööd. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasja poolte vahel ei ole vaidlust küsimuses, et T. Lassal oli 1999. aasta jaanuarist kuni 2005. aasta veebruarini „töötaja" liidu õiguse tähenduses.

19 T. Lassal lahkus 2005. aasta veebruaris Ühendkuningriigist, et külastada oma Prantsusmaal elavat ema, ning viibis seal kümme kuud. Ta naasis Ühendkuningriiki 2005. aasta detsembris ja alustas tööotsinguid. 2006. aasta jaanuarist kuni novembrini maksti talle tööotsija toetust. 2006. aasta novembris taotles ta rasedusele tuginedes toimetulekutoetust. Taotlus jäeti rahuldamata põhjendusel, et tal puudus Ühendkuningriigis elamise õigus.

20 T. Lassal esitas taotluse rahuldamata jätmise otsuse peale kaebuse Appeal Tribunali (esimese astme kohus). Nimetatud kohus rahuldas kaebuse 3. septembril 2007, kuna leidis, et huvitatud isikul on 2006. aasta eeskirjade artikli 15 kohaselt Ühendkuningriigis alalise elamise õigus.

21 Secretary of State kaebas Appeal Tribunali otsuse edasi kõigepealt Social Security Commissionerile ja siis eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

22 Nende asjaolude tõttu otsustas Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Inglismaa ja Walesi apellatsioonikohtu tsiviilasju läbivaatav osakond) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas olukorras, kus […] liidu kodanik saabus 1999. aasta septembris Ühendkuningriiki töötajana ja jäi sinna töötajana kuni 2005. aasta veebruarini, […] lahkus seejärel Ühendkuningriigist ja pöördus kümneks kuuks tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on, ja […] naasis 2005. aasta detsembris Ühendkuningriiki ning elas seal pidevalt kuni 2006. aasta novembrini, mil ta esitas toimetulekutoetuse taotluse, tuleb […] direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 1 tõlgendada nii, et see annab […] liidu kodanikule alalise

elamisõiguse asjaolu tõttu, et ta on kooskõlas ühenduse varasemate õigusaktidega, mis annavad töötajatele elamisõiguse, olnud seaduslik elanik viie järjestikuse aasta jooksul enne 30. aprilli 2006 (kuupäeva, mil liikmesriigid pidid direktiivi üle võtma)?"

Eelotsuse küsimus

23 Esitatud küsimus lähtub teatud faktilistest eeldustest, mis tuleb selleks, et Euroopa Kohus saaks küsimusele asjakohase vastuse anda, jagada kaheks osaks.

24 Esiteks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohase alalise elamisõiguse omandamisel tuleb arvesse võtta viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis möödusid enne nimetatud direktiivi ülevõtmise tähtaega 30. aprilli 2006, vastavalt enne seda kuupäeva kehtinud liidu õigusnormidele.

25 Juhul kui küsimuse esimesele osale tuleb vastata jaatavalt, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teiseks teada, kas ajutised eemalviibimised, mis toimusid enne 30. aprilli 2006 ja pärast viie järjestikuse aasta pikkuse elamisperioodi möödumist, võisid mõjutada T. Lassali taolise liidu kodaniku õigust nõuda direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohast alalist elamisõigust.

Direktiivi 2004/38 artikli 16 kohase alalise elamisõiguse omandamisel enne direktiivi ülevõtmise tähtaega möödunud ajavahemike arvessevõtmine vastavalt liidu õigusaktidele, mis kehtisid enne ülevõtmist

Euroopa Kohtule esitatud märkused

26 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 23 alusel kirjalikke märkusi esitanud huvitatud isikute puhul võib eristada kaht põhimõttelist arvamust.

27 Esiteks, Ühendkuningriigi ja Belgia valitsus on seisukohal, et arvesse tuleb võtta vaid neid elamisperioode, mis lõppesid 30. aprillil 2006 või hiljem või mis algasid pärast 30. aprilli 2006. Sellise tõlgenduse põhjenduseks viitab Ühendkuningriigi valitsus eeskätt direktiivi 2004/38 põhjenduses 17 esitatud väljendile „kooskõlas käesolevas direktiivis sätestatud tingimustega" ja selle direktiivi ettevalmistavatele materjalidele, samas kui Belgia valitsus väidab eelkõige, et kõnealuse direktiivi artiklil 16 ei ole tagasiulatuvat mõju ja ta viitab õiguskindluse põhimõttele.

28 Teiseks, CPAG ja Euroopa Komisjon leiavad, et kuigi alaline elamisõigus oli omandatud alles alates 30. aprillist 2006, tuleb enne direktiivi 2004/38 ülevõtmist kehtinud liidu õigusaktide kohaselt võtta nimetatud direktiivi artikli 16 kohaldamisel arvesse viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis möödusid enne kõnealust kuupäeva. Nii CPAG kui ka komisjon viitavad oma seisukoha põhjenduseks eelkõige kõnealuse direktiivi eesmärgile ja *ratio legis* 'ele, millest tulenevalt tuleb kõnealust artiklit 16 kohaldada kõigi nende elamisperioodide suhtes.

Euroopa Kohtu vastus

29 Kõigepealt tuleb meenutada, et liidu kodakondsus annab igale liidu kodanikule esmase ja individuaalse õiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, kui Euroopa Liidu toimimise lepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti, lisaks on isikute vaba liikumise õigust, mis on pealegi üks põhivabadusi siseturul, kinnitatud veel Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 45.

30 Direktiivi 2004/38 osas on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus sedastada, et direktiivi eesmärk on hõlbustada liidu kodanikel neile asutamislepinguga antud individuaalse põhiõiguse liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil kasutamist ning et direktiivi eesmärk on eelkõige tugevdada seda õigust nii, et asjaomastele kodanikele ei tuleneks sellest direktiivist vähem õigusi, kui direktiiviga muudetud või kehtetuks tunnistatud teisestes õigusaktides oli ette nähtud (vt 25. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/08: Metock jt, EKL 2008, lk I-6241, punktid 82 ja 59).

31 Euroopa Kohus märkis ka, et direktiivi 2004/38 konteksti ja eesmärke arvestades ei saa seda tõlgendada kitsalt ega mingil juhul kaotada tema kasulikku mõju (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Metock jt, punkt 84).

32 Direktiivi 2004/38 põhjenduse 17 kohaselt on alaline elamisõigus oluline tegur sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamisel ja kõnealuse direktiiviga nähti see ette liidu kodakondsuse väärtuse tugevdamiseks.

33 Samas on selge, et alalise elamisõiguse omandamine seetõttu, et vastuvõtva liikmesriigi territooriumil on seaduslikult elatud viie järjestikuse aasta jooksul, mis on sätestatud direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 1, ei kuulu nende liidu õiguse meetmete hulka, mis kehtestati EÜ artikli 18 rakendamiseks enne kõnealuse direktiivi vastuvõtmist.

34 Sellegipoolest ei saa sellisest järeldusest tuleneda, et direktiivi 2004/38 artikli 16 kohase alalise elamisõiguse omandamisel tuleb arvesse võtta vaid neid viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis lõppesid 30. aprillil 2006 või pärast seda kuupäeva või mis algasid pärast 30. aprilli 2006.

35 Esiteks tähendab tõlgendus, mille kohaselt tuleb kõnealuse alalise elamisõiguse omandamisel arvesse võtta vaid neid viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis algasid pärast 30. aprilli 2006, tegelikult seda, et sellist õigust oli võimalik omandada alles alates 30. aprillist 2011. Selline tõlgendus toob alalise elamisõiguse omandamisega seoses endaga kaasa ka liidu kodanike täieliku ilmajätmise õigustest, mis seonduvad selliste elamisperioodidega, mis täitusid vastavalt liidu õigusaktidele, mis kehtisid enne 30. aprilli 2006. Selles osas tuleb rõhutada, et juba enne direktiivi 2004/38 vastuvõtmist kehtinud liidu õigus nägi teatud juhtudel ette alalise elamisõiguse, mida on pealegi rõhutatud kõnealuse direktiivi artiklis 17.

36 Seega tuleb sedastada, et käsitletud tulemus on vastuolus direktiivi 2004/38 eesmärgiga, mida on meenutatud käesoleva otsuse punktides 30–32, ja see jätab direktiivi ilma oma kasulikust mõjust.

37 Teiseks, direktiivi 2004/38 eesmärgi ja kasuliku mõjuga on vastuolus ka tõlgendus, mille kohaselt tuleb direktiivi artikli 16 kohase alalise elamisõiguse omandamisel arvesse võtta vaid neid viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis lõppesid

30. aprillil 2006 või pärast seda kuupäeva. Liidu seadusandja seadis tegelikult direktiivi artikli 16 lõike 1 kohase alalise elamisõiguse saamise sõltuvusse liidu kodaniku integreerumisest vastuvõtvas liikmesriigis. Nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktis 80 märkinud, oleks kõnealuse direktiivi artikli 16 taustaks oleva integratsiooniideega vastuolus selline tõlgendus, mis seab integratsioonitaseme vastuvõtvas liikmesriigis sõltuvusse sellest, kas viie järjestikuse aasta pikkune elamisperiood lõppes enne 30. aprilli 2006 või pärast seda.

38 Lisaks on oluline mainida, et kui direktiivi 2004/38 artikli 16 kohase alalise elamisõiguse sai omandada alles alates 30. aprillist 2006, ei anna sellest varasemate elamisperioodide arvessevõtmine seega direktiivi 2004/38 artiklile 16 tagasiulatuvat mõju, vaid määrab enne selle direktiivi ülevõtmise kuupäeva tekkinud olukordade praegused tagajärjed.

39 Selles osas tuleb meenutada, et liidu kodakondsust käsitlevad sätted on kohaldatavad alates nende jõustumisest ja seega tuleb arvestada, et neid peab kohaldama varem tekkinud olukordade praegustele tagajärgedele (vt 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-224/98: D'Hoop, EKL 2002, lk I-6191, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 Seega tuleb direktiivi 2004/38 artikli 16 kohase alalise elamisõiguse omandamisel arvesse võtta viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis möödusid enne nimetatud direktiivi ülevõtmise tähtaega 30. aprillil 2006, vastavalt enne seda kuupäeva kehtinud liidu õigusnormidele.

Milline mõju on direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohasele alalisele elamisõigusele ajutistel, vähem kui kahe järjestikuse aasta pikkustel eemalviibimistel, mis toimusid enne 30. aprilli 2006 ja pärast viie järjestikuse aasta pikkust elamisperioodi

Euroopa Kohtule esitatud märkused

41 Nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 27 ja 28, on Ühendkuningriigi valitsus seisukohal, et direktiivi 2004/38 artiklit 16, mis sisaldab ajutise eemalviibimisega seotud eeskirju, ei saa kohaldada ajutistele eemalviibimistele, mis toimusid enne 30. aprilli 2006.

42 CPAG ja komisjon seevastu leiavad, et kõnealuse artikli sätteid tuleb kohaldada tervikuna sedalaadi ajavahemike suhtes.

Euroopa Kohtu vastus

43 Kõigepealt tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 16 kohane alaline elamisõigus eeldab vastuvõtva liikmesriigi territooriumil seaduslikult elamist viie järjestikuse aasta jooksul.

44 Põhikohtuasjas ei ole vaidlust küsimuses, et T. Lassal elas vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt enam kui viis järjestikust aastat. Samas viibis ta pärast viie

järjestikuse aasta pikkust elamisperioodi ning enne direktiivi 2004/38 ülevõtmise kuupäeva ehk 30. aprilli 2006 kõnealusest liikmesriigist eemal kümme kuud. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimusega teada, kas eemalviibimine, mis toimus enne 30. aprilli 2006 ja pärast liikmesriigis seaduslikult viie järjestikuse aasta pikkuse elamisperioodi möödumist, jätab liidu kodaniku ilma direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohasest alalisest elamisõigusest.

45 Nimetatud direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 3 ei ole vaja tõlgendada sellisel juhul, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, kus vaidlus ei puuduta seda, kas direktiivi artikli 16 lõike 1 kohane seaduslik elamisperiood, mis on kestnud vähemalt viis aastat, on olnud järjepidev. Direktiivi artikli 16 lõige 3 täpsustab selliste ajutiste eemalviibimiste üksikasju, mis võivad toimuda direktiivi artikli 16 lõike 1 kohase viieaastase elamisperioodi jooksul ning mis samas ei mõjuta kõnealuse elamisperioodi järjepidevust, seega käsitletakse asjaomast elamisperioodi pidevana. Samuti ei ole vaidlust küsimuses, et T. Lassali ajutised eemalviibimised ei kuulu ühtegi nimetatud sättes esitatud valdkonda.

46 Seevastu direktiivi 2004/38 artikli 16 lõige 4 käsitleb alalise elamisõiguse kaotamise juhtumit. Selle kohta märgib nimetatud säte, et alaline elamisõigus kaotatakse üksnes juhul, kui vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal kaks järjestikust aastat.

47 Direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 4 kohaldamise kohta enne 30. aprilli 2006 toimunud ajutistele eemalviibimistele märgivad Ühendkuningriigi ja Belgia valitsus, et liidu kodanikud, kellel täitus viie järjestikuse aasta pikkune elamisperiood enne 30. aprilli 2006 ja kelle ajutine eemalviibimine vastuvõtvast liikmesriigist on vähem kui kahe järjestikuse aasta pikkune, mida ei näe ette direktiivi artikli 16 lõige 3, takistavad neil

kodanikel kõnealuses artiklis sätestatud alalise elamisõiguse omandamist juhul, kui ajutised eemalviibimised toimusid enne alalise elamisõiguse omandamist, ning et kõnealustele kodanikele ei laiene direktiivi artikli 16 lõige 4 ning seega ei ole nende elamisperiood pidev ja see tuleb niisiis lugeda katkenuks.

48 Selles osas on tõsi, nagu on meenutatud käesoleva otsuse punktis 38, et kuna direktiivi 2004/38 artikli 16 kohase alalise elamisõiguse sai omandada alles alates 30. aprillist 2006, ei tulene kõnealuse artikli 16 lõike 4 sõnastusest otseselt, et liidu kodanikud, kes olid vastuvõtva liikmesriigi territooriumil enne seda kuupäeva seaduslikult viis järjestikust aastat elanud, võiksid tugineda oma seosele vastuvõtva liikmesriigiga, et vältida seda, et nende vähem kui kahe järjestikuse aasta pikkused ajutised eemalviibimised, mis toimusid enne 30. aprilli 2006, takistavad neil kõnealuse alalise elamisõiguse omandamist.

49 Samas tuleb siiski meenutada, et liidu õiguse sätte tõlgendamisel peab arvestama mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on (vt eelkõige 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-156/98: Saksamaa *vs*. komisjon, EKL 2000, lk I-6857, punkt 50; 7. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-306/05: SGAE, EKL 2006, lk I-11519, punkt 34, ja 19. novembri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-402/07 ja C-432/07: Sturgeon jt, EKL 2009, lk I-10923, punkt 41).

50 Liidu õigusakti resolutiivosa on põhjendava osaga lahutamatult seotud, mistõttu seda tõlgendades tuleb vajaduse korral arvesse võtta kaalutlusi, mis viisid akti vastuvõtmiseni (29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-298/00 P: Itaalia *vs*. komisjon, EKL 2004, lk I-4087, punkt 97 ja seal viidatud kohtupraktika, ning eespool viidatud kohtuotsus Sturgeon jt, punkt 42).

51 Samuti sedastas Euroopa Kohus, et kui liidu õiguse sätet saab tõlgendada mitut moodi, tuleb eelistada tõlgendust, mis tagab selle sätte kasuliku mõju (vt eespool viidatud kohtuotsus Sturgeon jt, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Järelikult oleks Ühendkuningriigi ja Belgia valitsuse pakutud tõlgendus vastuolus direktiivi 2004/38 kasuliku mõju ja eesmärgiga ning ka selle artikli 16 üldise ülesehituse ja mõttega.

53 Esiteks, direktiivi 2004/38 eesmärgid ja ülesanne, mida on meenutatud käesoleva otsuse punktides 30 ja 31, nimelt hõlbustada individuaalse põhiõiguse liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil kasutamist ning tugevdada seda põhiõigust, ja ka täpsemalt käesoleva otsuse punktis 32 esitatud direktiivi artikli 16 eesmärgid ja ülesanne, nimelt alalise elamisõiguse kaudu edendada sotsiaalset ühtekuuluvust ja tugevdada liidu kodakondsuse väärtust, saaksid tegelikult tõsiselt kahjustada, kui kõnealust alalist elamisõigust ei antaks sellistele liidu kodanikele, kes olid vastuvõtva liikmesriigi territooriumil enne 30. aprilli 2006 seaduslikult viis järjestikust aastat elanud, ainuüksi põhjusel, et nende vähem kui kahe järjestikuse aasta pikkused ajutised eemalviibimised ei toimunud mitte sellest ajavahemikust hiljem, vaid varem.

54 Teiseks nõuavad ka direktiivi 2004/38 artikli 16 üldine ülesehitus ja mõte direktiivi artikli 16 lõike 4 kohaldamist enne 30. aprilli 2006 toimunud ajutistele eemalviibimistele juhul, kui enne seda kuupäeva on täitunud viie järjestikuse aasta pikkune elamisperiood.

55 Selles osas tuleb meenutada, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõige 4 käsitleb alalise elamisõiguse kaotamist põhjusel, et vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal kaks

järjestikust aastat. Direktiivi 2004/38 ettevalmistavate materjalide kohaselt õigustab sellist meedet asjaolu, et nii pika eemalviibimise järel side vastuvõtva liikmesriigiga nõrgeneb (vt direktiivi artikli 16 osas põhjendus nõukogu 5. detsembri 2003. aasta ühise seisukoha (EÜ) nr 6/2004 kohta eesmärgiga võtta vastu direktiiv 2004/38 (ELT 2004, C 54 E, lk 12)).

56 Direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 4 saab kohaldada olenemata sellest, kas tegemist on elamisperioodidega, mis täitusid enne või pärast 30. aprilli 2006. Kui direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohase alalise elamisõiguse omandamisel tuleb võtta arvesse enne 30. aprilli 2006 täitunud viie aasta pikkusi elamisperioode, nagu tuleneb käesoleva otsuse punktides 29–40 esitatust, siis peab kõnealuse artikli 16 lõige 4 tingimata olema kohaldatav ka neile ajavahemikele. Vastasel korral on liikmesriigid kohustatud kõnealuse artikli 16 alusel andma alalise elamisõiguse ka pikaajaliste eemalviibimiste korral, mis muudavad küsitavaks seose asjaomase isiku ja vastuvõtva liikmesriigi vahel.

57 Seega saab direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 4 kohaldada enne 30. aprilli 2006 täitunud viie aasta pikkuste järjestikuste elamisperioodide 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 liidu kodaniku integratsiooniseost.

58 Järelikult ei mõjuta direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 alusel õiguse alaliselt riigis elada omandamist eemalviibimised vastuvõtvast liikmesriigist, mis on lühemad kui kaks järjestikust aastat ning mis toimusid enne 30. aprilli 2006 ja pärast viie aasta pikkust järjestikust liikmesriigis elamist.

59 Eeltoodu alusel tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikeid 1 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et:

– direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohase alalise elamisõiguse omandamisel tuleb arvesse võtta viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis möödusid enne nimetatud direktiivi ülevõtmise tähtaega 30. aprillil 2006, vastavalt enne seda kuupäeva kehtinud liidu õigusnormidele, ja

– kõnealuse artikli 16 lõike 1 alusel õiguse alaliselt riigis elada omandamist ei mõjuta eemalviibimised vastuvõtvast liikmesriigist, mis on lühemad kui kaks järjestikust aastat ning mis toimusid enne 30. aprilli 2006 ja pärast viie aasta pikkust järjestikust liikmesriigis elamist.

Kohtukulud

60 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva 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 nii, et

– **direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 kohase alalise elamisõiguse omandamisel tuleb arvesse võtta viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis möödusid enne nimetatud direktiivi ülevõtmise tähtaega 30. aprillil 2006, vastavalt enne seda kuupäeva kehtinud liidu õigusnormidele, ja**

– **kõnealuse artikli 16 lõike 1 alusel õiguse alaliselt riigis elada omandamist ei mõjuta eemalviibimised vastuvõtvast liikmesriigist, mis on lühemad kui kaks järjestikust aastat ning mis toimusid enne 30. aprilli 2006 ja pärast viie aasta pikkust järjestikust liikmesriigis elamist.**

Allkirjad