KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 14. septembril 2011 [1]

1. Käesolevad kohtuasjad annavad Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada alalise elamisõiguse saamise tingimusi, mis on toodud direktiivi 2004/38/EÜ [2] artikli 16 lõikes 1. See õigusnorm näeb ette, et liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad seal alalise elamisõiguse.

2. Põhikohtuasjade kassatsioonkaebuse esitajad, kes on Poola kodanikud, saabusid Saksamaale enne Poola Vabariigi ühinemist liiduga. Nad said vastavalt Saksamaa siseriiklikule õigusele kõik humanitaarsetel põhjustel elamisõiguse. Nende elamisõigust pikendati korrapäraselt samadel põhjustel.

3. Seoses direktiivi 2004/38 jõustumisega taotlevad põhikohtuasjade kassatsioonkaebuse esitajad pädevatelt Saksamaa ametiasutustelt alalist elamisõigust, leides, et nende puhul on täidetud selle direktiivi artikli 16 lõikes 1 nõutavad tingimused.

4. Bundesverwaltungsgericht'il (Saksamaa föderaalne halduskohus) tekib sellega seoses küsimus, kas ajavahemikke, mil vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elamisele kohaldati üksnes siseriiklikku õigust – sealhulgas enne Poola Vabariigi ühinemist liiduga – võib pidada seal seaduslikult elatud ajaks selle õigusnormi tähenduses ja seega arvestada selle aja liidu kodaniku riigis elatud aja hulka, mis on vajalik alalise elamisõiguse saamiseks.

5. Käesolevas ettepanekus selgitan ma, miks ma arvan, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et ajavahemikud, mil vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elamisele kohaldati üksnes siseriiklikku õigust, võib arvestada selle liidu kodaniku riigis

1 – Algkeel: prantsuse.

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

elatud aja hulka, mis on vajalik alalise elamisõiguse saamiseks.

6. Ma teen Euroopa Kohtule samuti ettepaneku otsustada, et ka niisugused enne liidu kodaniku päritoluriigi ühinemist liiduga täitunud elamisperioodid tuleb sellise õiguse andmisel arvesse võtta.

I — Õiguslik raamistik

A — *Direktiiv 2004/38*

7. Direktiivi 2004/38 on koondatud ja sellega on lihtsustatud liidu õigusnorme, mis käsitlevad kodanike õigust vabalt liikuda ja elada liidu territooriumil. Sellega on loodud kolmeastmeline süsteem, kusjuures need tasemed sõltuvad vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elatud ajast.

8. Esimese taseme osas on selle direktiivi artikli 6 lõikes 1 ette nähtud, et 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.

9. Mis puudutab teist taset, mille puhul elatakse vastuvõtvas liikmesriigis üle kolme kuu, siis liidu seadusandja otsustas, et seal niisuguse kestusega elamiseks peavad olema täidetud mõned tingimused.

10. Direktiivi artikli 7 lõike 1 punktid a–d sätestavad:

„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."

11. Kolmanda taseme osas on direktiivi 2004/38 IV peatükis – mis on kahtlemata üks kõige uuenduslikumaid – kehtestatud alaline elamisõigus, mille puhul ei pea olema täidetud selle direktiivi artiklis 7 sätestatud tingimused, ning seda kodanikele, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat. [3]

12. Lõpuks tuleb lisada, et direktiivi 2004/38 artikli 37 kohaselt ei mõjuta selle direktiivi sätted liikmesriigi kehtestatud õigus- ja haldusnorme, mis on käesoleva direktiiviga hõlmatud isikutele soodsamad.

B — *Siseriiklik õigus*

13. Saksa õiguskorda võeti direktiiv 2004/38 üle 30. juuli 2004. aasta Freizügigkeitsgesetz/EU-ga (liidu kodanike vaba liikumise seadus). [4] FreizügG/EU § 2 lõikes 1 on eelkõige nähtud ette, et liidu kodanikel, kellel on vaba liikumise õigus, ja nende pereliikmetel on õigus siseneda Saksamaa Liitvabariiki ja seal elada vastavalt FreizügG/EU sätetele.

14. FreizügG/EU § 2 lõike 2 kohaselt on liidu õiguse kohane vaba liikumise õigus mittetöötavatel liidu kodanikel §-s 4 sätestatud tingimustel, kusjuures §-s 4 on märgitud, et mittetöötavatel liidu kodanikel, nende pereliikmetel ja elukaaslastel, kes on liidu kodanikuga kaasas või ühinevad temaga, on

3 – Selle direktiivi artikli 16 lõige 1.

4 – *BGBl*, 2004 I, lk 1950, muudetud 26. veebruari 2008. aasta seadusega (*BGBl*, 2008 I, lk 215, edaspidi „FreizügG/EU").

FreizügG/EU § 2 lõikes 1 viidatud õigus juhul, kui neil on piisav ravikindlustus ja piisavalt elatusvahendeid.

15. Lisaks on FreizügG/EU §-s 4a sätestatud, et liidu kodanikel, nende pereliikmetel ja elukaaslastel, kes on elanud viis järjestikust aastat seaduslikult Saksamaa Liitvabariigi territooriumil, on olenemata sellest, kas FreizügG/EU § 2 lõikes 2 sätestatud tingimused on endiselt täidetud, õigus liikmesriiki siseneda ja seal elada.

tähtajatu tingimusteta tööloa. T. Ziolkowski tegi erialapraktikat, mille ta katkestas. Seejärel püüdis ta edutult luua puhastusteenuseid osutavat äriühingut. Alates oma riiki sisenemisest saab ta sotsiaalabi.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et T. Ziolkowski sai 1991. aasta juulist kuni 2006. aasta aprillini humanitaarsetel põhjustel elamisloa.

18. T. Ziolkowski palus 2005. aasta juulis oma elamisluba pikendada või väljastada talle tähtajaline elamisluba Euroopa Liidu õiguse alusel.

II — Põhikohtuasja faktilised asjaolud

19. Land Berlin (Berliini liidumaa) andis talle 2005. aasta oktoobris humanitaarsetel põhjustel elamisloa, mis kehtis kuni 2006. aasta aprillini. Ta täpsustas T. Ziolkowskile, et pärast seda kuupäeva elamisluba enam ei pikendata, sest T. Ziolkowski elab ikka veel sotsiaalabist.

A — *Kohtuasi C-424/10*

16. Kohtuasi C-424/10 puudutab ühte Poola kodanikku, T. Ziolkowskit. Ta on sündinud Poolas 1977. aastal ja saabus Saksamaale 1989. aasta septembris koos oma ema ja vennaga. Ta omandas seal eelkõige ettevalmistava kutsealase keskhariduse. 1994. aastal sai ta

20. Kui T. Ziolkowski esitas uue taotluse, keeldus Land Berlin 22. märtsi 2006. aasta otsusega tema elamisluba pikendamast põhjendusel, et tema puhul ei ole täidetud FreizügG/EU-s sätestatud tingimused, sest ta ei tööta ning ta ei suuda tõendada, et tal on piisavalt elatusvahendeid. T. Ziolkowskile teatati seejärel, et ta saadetakse tagasi Poolasse. Ta

esitas selle otsuse peale Land Berlinile vaide ja viimane ei ole veel oma otsust teinud.

21. Pärast seda, kui T. Ziolkowski oli esitanud Verwaltungsgericht'ile (halduskohus) kaebuse, rahuldas too tema taotluse, milles ta palus alalist elamisõigust, ning seda põhjendusel, et direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 16 annab alalise elamisõiguse igale liidu kodanikule, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult viis aastat, olenemata sellest, kas isikul on piisavalt elatusvahendeid.

22. Land Berlin esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgile (Berliini ja Brandenburgi liidumaade kõrgeim piirkondlik halduskohus), kes muutis 28. aprilli 2009. aasta otsusega selle kohtuotsuse ära. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg leidis, et kuigi T. Ziolkowski elab juba viis aastat Saksamaa Liitvabariigis, saab seaduslikuks pidada siiski ainult riigis elamist liidu õiguse alusel ning arvesse saab võtta üksnes aega, mil päritoluriik oli liidu liikmesriik.

23. T. Ziolkowski esitas selle kohtuotsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kassatsioonkaebuse ja palub, et talle antaks alaline elamisõigus.

B — *Kohtuasi C-425/10*

24. Ka kohtuasi C-425/10 puudutab ühte Poola kodanikku, B. Szejat, kes on sündinud 1960. aastal ja saabus Saksamaale 1988. aastal ning kelle kaks last sündisid Saksamaal 1994. ja 1996. aastal. Laste isa elab eraldi, kuid tal on koos laste emaga nende laste hooldusõigus.

25. B. Szeja sai humanitaarsetel põhjustel elamisloa alates 1990. aasta maist kuni 2005. aasta oktoobrini. Tema kaks last said samuti elamisload, mis on kooskõlas nende ema omaga.

26. B. Szeja ja tema lapsed palusid 2005. aasta augustis oma elamislubasid pikendada või anda neile alaline elamisõigus liidu õiguse alusel.

27. Land Berlin jättis 26. oktoobri 2005. aasta otsusega need taotlused rahuldamata põhjendusel, et neil ei ole piisavalt elatusvahendeid, ning ähvardas B. Szeja ja ta lapsed Poola välja saata.

28. B. Szeja ja ta lapsed esitasid nende otsuste peale vaided, mis jäeti rahuldamata. Seejärel esitasid nad kaebused Verwaltungsgerichtile, et neile antaks direktiivi 2004/38 alusel alaline elamisõigus. Nimetatud kohus rahuldas 2007. aasta jaanuaris nende taotlused, leides, et selle direktiivi artikliga 16 antakse alaline elamisõigus igale liidu kodanikule, kes

on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, ilma et oleks vaja kontrollida, kas tal on piisavalt elatusvahendeid.

29. Land Berlin esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgile, kes muutis selle kohtuotsuse 28. aprilli 2009. aasta otsusega ära.

30. B. Szeja ja tema lapsed esitasid Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgi otsuse peale kassatsioonkaebuse Bundesverwaltungsgerichtile.

31. Lisaks tuleb märkida, et Berliner Abgeordnetenhaus'is (Berliini liidumaa parlament) toimunud petitsioonimenetluse tulemusena said B. Szeja ja tema lapsed 2006. aasta novembris humanitaarsetel põhjustel tähtajalised elamisload, mida hiljem pikendati iga kuue kuu järel.

III — Eelotsuse küsimused

32. Bundesverwaltungsgericht kahtleb selles, kuidas tuleb tõlgendada direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 1. Seetõttu otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 2004/38[...] artikli 16 lõike 1 esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et see annab liikmesriigis alalise elamisõiguse liidu kodanikule, kes on elanud liikmesriigis üksnes siseriikliku õiguse alusel seaduslikult kauem kui viis aastat, kuid ei ole selle aja jooksul täitnud [selle] direktiivi [...] artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimusi?

2. Kas direktiivi 2004/38[...] artikli 16 lõikes 1 viidatud seaduslikult elatud aja hulka tuleb arvata ka perioodid, mil liidu kodanik elas vastuvõtvas liikmesriigis enne tema päritoluriigi ühinemist Euroopa Liiduga?"

IV — Õiguslik analüüs

33. Oma esimeses küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et ajavahemikud, mil vastuvõtvas

liikmesriigis elamisele kohaldati üksnes siseriiklikku õigust, võib arvata liidu kodaniku selles riigis elatud aja hulka, mis on vajalik, et saada alalist elamisõigust.

34. Oma teises küsimuses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt, kas selle õiguse saamiseks vajalikke ajavahemike, hulka tuleb arvata perioodid, mil liidu kodanik elas vastuvõtvas liikmesriigis enne tema päritoluriigi ühinemist Euroopa Liiduga.

A — *Vastuvõtvas liikmesriigis üksnes siseriikliku õiguse alusel täitunud elamisperioodide arvamine alalise elamisõiguse saamiseks vajaliku aja hulka*

35. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, et üle kolme kuu pikkuse riigis elamise õiguse saamiseks peavad olema täidetud teatud tingimused. Selleks peab liidu kodanik eelkõige tegutsema vastuvõtvas liikmesriigis töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana või peab tal olema enda ja oma pere jaoks piisavalt elatusvahendeid, et mitte koormata vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, ning neil peab olema vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus.

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas alalise elamisõiguse andmiseks peab liidu kodaniku puhul olema selle andmisele eelneva viieaastase katkematu ajavahemiku jooksul täidetud üks direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimus või piisab, kui ta elas nendel aastatel riigis seaduslikult kooskõlas siseriikliku õigusega.

37. Saksamaa valitsus, Iirimaa, Kreeka ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon arvavad, et liidu kodanikule võib anda alalise elamisloa ainult siis, kui ta on elanud viis aastat pidevalt vastuvõtvas liikmesriigis ning nende aastate jooksul on tema puhul olnud täidetud direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 1 loetletud tingimused. Nad leiavad teisisõnu, et liidu kodaniku riigis elatud aega, mis ei vasta nendele tingimustele, ei saa pidada „seaduslikult riigis elamiseks" selle direktiivi artikli 16 lõike 1 tähenduses.

38. Need valitsused ja komisjon väidavad eelkõige, et nimetatud direktiivi põhjenduses 17 on märgitud, et „alaline elamisõigus [tuleks] näha ette kõikidele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis *kooskõlas käesolevas direktiivis*

sätestatud tingimustega [5] viis järjestikust aastat, ilma et neid oleks välja saadetud". Nende arvates tähistab väljend „kooskõlas käesolevas direktiivis sätestatud tingimustega" selle direktiivi artikli 7 lõikes 1 loetletud tingimusi ja näitab, et selleks, et liidu kodanik saaks alalise elamisõiguse, peavad tema puhul olema eelnevalt täidetud need tingimused.

39. Ma ei nõustu selle arvamusega.

40. Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus võtta seisukoht selle direktiivi artikli 16 lõike 1 ulatuse ja eelkõige küsimuse kohta, mida tuleb mõista väljendi „*seaduslikult elama* vastuvõtvas liikmesriigis" [6] all.

41. Kohtuasjas, milles tehti 7. oktoobri 2010. aasta otsus Lassal, [7] märkis Euroopa Kohus, et elamisõiguse andmisel tuleb arvesse võtta viie järjestikuse aasta pikkusi elamisperioode, mis möödusid enne direktiivi 2004/38 ülevõtmise tähtaega, vastavalt enne seda kuupäeva kehtinud liidu õigusnormidele.

42. Hiljem küsiti Euroopa Kohtult kohtuasjas, milles tehti 21. juuli 2011. aasta otsus Dias, [8] kas ajavahemiku, mil liidu kodanik elas vastuvõtvas liikmesriigis üksnes elamisloa alusel, mis väljastati talle õiguspäraselt vastavalt direktiivile 68/360/EMÜ, [9] ilma et oleks täidetud tingimused, mis annaksid talle mis tahes riigis elamise õiguse, võib arvestada direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 alusel alalise elamisõiguse saamiseks vajaliku aja hulka.

43. Euroopa Kohus leidis selles kohtuasjas, et üksnes elamisloa alusel, mis väljastati talle õiguspäraselt vastavalt liidu õigusele, täitunud elamisperioode, isegi kui elamisloa omanik ei vasta tingimustele, mis annaksid talle mis tahes riigis elamise õiguse, – ei saa pidada „seaduslikult" elamiseks ega saa võtta alalise elamisloa andmisel arvesse. [10]

44. Ta selgitas, et M. Diase elamisloal on ainult deklaratiivne väärtus ja see ei loo mingeid õigusi. [11] Et see elamisluba ei loo selle omanikule õigusi ja eelkõige riigis elamise õigust, leidis Euroopa Kohus, et ainult selle

5 – Kohtujuristi kursiiv.
6 – Kohtujuristi kursiiv.
7 – C-162/09, EKL 2010, lk I-9217.
8 – C-325/09, EKL 2010, lk I-6387.
9 – Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiiv 68/360/EMÜ liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumise ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 13; ELT eriväljaanne 05/01, lk 27).
10 – Eespool viidatud kohtuotsus Dias (punkt 55).
11 – *Ibidem* (punktid 48–52).

elamisloa alusel riigis elatud aega ei saa arvata alalise elamisloa saamiseks vajaliku aja hulka.

45. Eespool viidatud kohtuotsused Lassal ja Dias ei käsitle küsimust, kas ainult elamisperioodid, mis täitusid siseriikliku õiguse alusel, saab arvata alalise elamisloa saamiseks vajaliku aja hulka. Käesolevates kohtuasjades ei vaidlustada nimelt seda, et riigis elati siseriiklikus õiguses tunnustatud õiguse alusel. Vaieldakse õigusliku küsimuse üle, kas ajavahemikud, mil riigis elati seaduslikult, kooskõlas siseriikliku õigusega, võib arvesse võtta liidu õiguse kohaselt, kui selles asendatakse varem kehtinud õigusnormid uute ühiste õigusnormidega, ükskõik kas need varasemad olid liidu õigusnormid või siseriiklikud õigusnormid, mis ei olnud varasema liidu õigusega vastuolus.

46. Selles osas juhin esiteks tähelepanu, et direktiivis 2004/38 endaski on artiklis 37 märgitud, et selle direktiivi sätted ei piira soodsamate siseriiklike õigusnormide kohaldamist.

47. Pole kahtlustki, et nii on see riigis elamise õigusega, mis anti humanitaarsetel põhjustel, võtmata arvesse asjaomase isiku elatusvahendite taset.

48. Mulle näib, et kui seda täpsustati lisamata, et nende soodsamate siseriiklike õigusnormide kohaldamine on siiski välistatud alalise elamisõiguse saamise süsteemi puhul, tunnistati need soodsamad õigusnormid direktiiviga 2004/38 tegelikult – võib-olla küll kaudselt, kuid ikkagi paratamatult – kõnesoleva süsteemi puhul kehtivaks.

49. Missugune oleks selle direktiivi artikli 37 mõte, kui me võtaksime vastupidise seisukoha? Kui see artikkel eksisteerib, siis on tal järelikult mingi mõte, mis saab olla ainult kooskõlas selle direktiivi eesmärgiga, nagu me nüüd kohe näeme.

50. Teiseks – nagu Euroopa Kohus meenutas eespool viidatud kohtuotsuses Lassal – ei saa direktiivi 2004/38 konteksti ja eesmärke arvestades seda tõlgendada kitsalt ega mingil juhul kaotada tema kasulikku mõju. [12] Tundub aga, et ei ole võimalik kahelda, et selle direktiivi eesmärk – mida on väljendatud eelkõige selle põhjendustes 3 ja 17 – on luua süsteem, mille prioriteediks on tugevdada sotsiaalset ühtekuuluvust, milles alaline elamisõigus näib olevat võtmetegur kui osake liidu kodakondsusest, mis siis, „[k]ui liikmesriikide kodanikud kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust, peaks [olema] nende põhistaatuseks". [13]

12 – *Ibidem* (punkt 31).

13 – Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 3.

51. Liidu seadusandja sooviks on saavutada liidu kodanike puhul, kes vastavad selle alalise elamisõiguse saamise tingimustele, peaaegu täielik riigi kodanike võrdne kohtlemine. [14] Ta lähtub põhimõttest, et pärast seda, kui liidu kodanik on elanud piisavalt kaua vastuvõtvas liikmesriigis, on tal tekkinud tihedad sidemed selle riigiga ja ta on muutunud selle ühiskonna lahutamatuks osaks. [15]

52. Aeg, mil liidu kodanik on elanud vastuvõtvas liikmesriigis, peegeldab teatavat lõimumist selles riigis. Mida kauem on selles riigis elatud, seda tihedamad arvatakse olevat sidemed sellega ja seda täielikum on tavaliselt lõimumine, nii et kodanikul on lausa tunne, et ta on samastatav selle riigi kodanikuga ja moodustab vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna lahutamatu osa. Minu meelest ei saa vastu vaielda, et nii see just ongi, kui isiku ja vastuvõtva liikmesriigi sidemed moodustuvad inimestevahelise solidaarsuse pinnal.

53. Euroopa Kohus märkis eespool viidatud kohtuotsuses Dias, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1, mis sätestab alalise elamisõiguse omandamise, aluseks olev integratsiooni idee ei pea oluliseks mitte üksnes territoriaalseid ja ajalisi asjaolusid, vaid ka kvalitatiivseid elemente, mis seonduvad vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise tasemega. [16]

54. Minu meelest – ja nagu märkis kohtujurist oma ettepanekus kohtuasjas, milles tehti otsus McCarthy [17] – ei sõltu see liidu kodaniku integreerumise tase sellest, kas elamisõigus on antud talle liidu või siseriikliku õiguse alusel.

55. Lisan, et minu arvates ei sõltu see lõimumise tase ka niisuguse kodaniku materiaalsest olukorrast, sellest, kas see olukord on ebakindel või mitte, kui vastuvõttev liikmesriik võttis seda olukorda arvesse ja hoolitses selle eest teatava aja jooksul, mille kestus – mis ületab direktiivis 2004/38 nõutava minimaalse aja – oligi sotsiaalse ühtekuuluvuse ilming.

56. Kui me vaatleme niisuguse liidu kodaniku, näiteks Prantsusmaa kodaniku olukorda,

14 – Vt ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (KOM(2001) 257 (lõplik), punkt 3).

15 – *Ibidem,* punkt 18.

16 – Vt punkt 64.

17 – 5. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-434/09 (EKL 2011, lk I-3375).

kes sai alalise elamisloa liidu õiguse alusel, elab alates 12. eluaastast Saksamaal, on loonud seal pere ja on töötu samasugustel asjaoludel, millega on tegemist käesolevas kohtuasjas, siis ma ei saa aru, mille poolest on selle kodaniku lõimumine täielikum kui T. Ziolkowski oma, kes saabus samuti 12-aastaselt Saksamaale, käis osa ajast siin koolis ja kellel on praegu laps, kes on Saksamaa kodanik, või B. Szeja oma, kes on elanud üle 20 aasta riigis, kus tema lapsed on sündinud ja elanud.

57. Me teeme siin kodanike vahel niisugust vahet, mis viib selleni, et me peame mõningaid liidu kodanikke vähem liidu kodanikeks ainult seepärast, et riik võttis nad vastu enne, kui päritoluriik ühines liiduga, ja kuigi seda tehti humanitaarsetel põhjustel – ebasoodus olukord, mille kohta ütleb direktiiv 2004/38 meile siiski, et see ei ole selle direktiiviga vastuolus. Meie hinnang oleks mõistagi täiesti teistsugune, kui asjaomased isikud elaksid vastuvõtvas liikmesriigis ebaseaduslikult, mida käesolevates kohtuasjades ei toimu.

58. Selles etapis näib lõpuks vajalik uuesti analüüsida direktiivi 2004/38 artiklit 37. Nimetatud direktiiviga luuakse uuenduslik alaline elamisõigus, mida ei olnud varasemates õigusaktides. Sellega ühtlustatakse seega varasem süsteem, et asendada see ühtse õigusaktiga, mis loob ainulaadse staatuse, mille eesmärki ma eespool meenutasin. Seda tehes on direktiiviga 2004/38 kehtestatud nõuded, mida liikmesriigid peavad järgima, ja kui need on täidetud, ei saa nad keelduda andmast alalist elamisõigust. Samal ajal ja võttes arvesse eesmärki, mis on selle artiklil 37 – mis asetseb lõppsätteid sisaldavas VII peatükis – ei takista see direktiiv neil riikidel ette nägemast oma õigusnorme, mis on soodsamad ning võivad integreerumise ja sotsiaalse ühtekuuluvuse protsessi kiirendada. Mulle näib seega, et sellel artiklil on tõesti mõte ja otstarve, mis on minu välja pakutud analüüsi raames kooskõlas selle direktiivi eesmärgiga.

59. Kõikidest esitatud põhjendustest lähtudes olen seega arvamusel, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et ajavahemik, mil vastuvõtvas liikmesriigis elamisele kohaldati üksnes siseriiklikku õigust, tuleb arvestada liidu kodanikuna riigis elatud aja hulka, mis on vajalik alalise elamisõiguse saamiseks.

B — *Enne liidu kodaniku päritoluriigi liiduga ühinemist riigis elatud aja arvessevõtmine alalise elamisõiguse andmise eesmärgil*

60. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib ka teada, kas aega, mil liidu kodanik elas riigis enne tema päritoluriigi ühinemist liiduga, tuleb võtta alalise elamisõiguse andmise eesmärgil arvesse.

61. Eespool viidatud kohtuotsuses Lassal märkis Euroopa Kohus, et enne direktiivi 2004/38 ülevõtmise kuupäeva riigis elatud aja arvessevõtmine ei anna mitte nimetatud direktiivi artiklile 16 tagasiulatuvat mõju, vaid määrab enne selle direktiivi ülevõtmise kuupäeva tekkinud olukordade praegused tagajärjed. [18]

62. Ta meenutas selles osas ka, et liidu kodakondsust käsitlevad sätted on kohaldatavad alates nende jõustumisest ja seega tuleb arvestada, et neid peab kohaldama varem tekkinud olukordade praegustele tagajärgedele. [19]

63. Nii tuleneb muide ka komisjoni 10. detsembri 2008. aasta aruandest Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi 2004/38 kohaldamise kohta [20]. Selles aruandes märgitust selgub, et vastuvõttev liikmesriik peab võtma arvesse aega, mil liidu kodanikud elasid riigis enne nende päritoluliikmesriigi ühinemist. [21] Ma meenutan aga, et kuna direktiiv ise tunnustab, et soodsamad siseriiklikud õigusnormid ei ole sellega vastuolus, ei ole mingit põhjust võtta neilt siin mõju, mis neil peaks olema.

64. Ma arvan seega, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et ajavahemikud, mil liidu kodaniku elamisele vastuvõtvas liikmesriigis kohaldati üksnes selle riigi siseriiklikku õigust ja mis möödusid enne tema päritoluriigi ühinemist liiduga, tuleb arvestada selle kodaniku riigis elatud aja hulka, mis on vajalik alalise elamisõiguse saamiseks.

18 – Punkt 38.

19 – Punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt selle kohta ka 30. novembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-195/98: Österreichischer Gewerkschaftsbund (EKL 2000, lk I-10497), milles Euroopa Kohus nõustus, et liikmesriik on kohustatud võtma lepinguliste õpetajate ja assistentide töötasu arvutamisel arvesse aega, mil need töötajad töötasid enne Austria Vabariigi ühinemist liiduga (punktid 52–56).

20 – KOM(2008) 840 (lõplik).

21 – Vt lk 8.

V — Ettepanek

65. Eespool toodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichti esitatud küsimustele järgmiselt:

„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 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et:

– ajavahemikud, mil vastuvõtvas liikmesriigis elamisele kohaldati üksnes siseriiklikku õigust, tuleb arvestada Euroopa Liidu kodaniku riigis elatud aja hulka, mis on vajalik seal alalise elamisõiguse saamiseks;

– ajavahemikud, mil liidu kodanik elas riigis enne oma päritoluriigi ühinemist liiduga, tuleb samuti arvata selle õiguse saamiseks vajaliku aja hulka."