

**Kohtuasi C-233/19****Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

18. märts 2019

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Cour du travail de Liège (Liège'i kõrgem töökohus, Belgia)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

11. märts 2019

**Kaebuse esitaja:**

B.

**Vastustaja:**

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS) (Liège'i Sotsiaalhoolekandekeskus, Belgia)

**I. Asjaolud ja põhikohtuasi**

- 1 B on sündinud 1. jaanuaril 1955 Guineas. Ta saabus Belgiasse 2. septembril 2015 ja esitas 4. septembril 2015 varjupaigataotluse, mis jäeti Conseil du contentieux des étrangers'i (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus, Belgia; edaspidi „CCE“) 27. aprilli 2016. aasta kohtuotsusega rahuldamata.
- 2 B-l on mitmeid haigusi: arteriaalne hüpertensioon, II tüüpi diabeet koos neuropaatiaga ja postoperatiivne hüpotüreos.
- 3 B esitas 26. septembril 2016 taotluse riigis elamise seadustamiseks (elamisloa taotlus) tervislikel põhjustel 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja sinna elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) (*Moniteur belge*, 31.12.1980, lk 14584, edaspidi „15. detsembri 1980. aasta seadus“) artikli 9<sup>ter</sup> alusel.

- 4 Kõnealune taotlus tunnistati vastuvõetavaks 22. detsembril 2016. B-le anti seetõttu tähtajaline elamisloa ja tal oli võimalik saada Centre public d'action sociale de Liège'ilt (Liège'i Sotsiaalhoolekandekeskus, Belgia; edaspidi „CPAS“) sotsiaalabi.
- 5 Office des étrangers'i (välismaalaste amet, Belgia) 28. septembri 2107. aasta otsus, mis tehti teatavaks 23. oktoobril 2017, jättis tervislikel põhjustel esitatud taotluse riigis elamise seadustamiseks sisulistel põhjustel rahuldamata. Samal kuupäeval tehti talle teatavaks korraldus lahkuda Belgia ja Schengeni riikide territooriumilt 30 päeva jooksul korralduse teatavaks tegemisest. B-l oli seega õigus viibida Belgias kuni 22. novembrini 2017 ja tema viibimine muutus ebaseaduslikuks 23. novembril 2017.
- 6 B esitas 28. novembril 2017 elamisloa andmisest keeldumise ja riigi territooriumilt lahkumise korralduse peale tühistamiskaebuse ja täitmise peatamise taotluse selles valdkonnas pädevaks kohtuks olevale CCE-le. Pooled on märkinud suulistes seisukohtades, et nende teada on menetlus veel pooleli.
- 7 CPAS lõpetas vastavalt kahele otsusele 28. novembrist 2017 rahalise sotsiaalabi ja meditsiinilise sotsiaalabi andmise B-le alates 23. oktoobrist 2017. Need on vaidlusalused otsused. Haldustoimikust nähtub, et arstiabi, mille andmine lõpetati, on mõeldud seaduslikult viibivatele välismaalastele ja seda ei tohi segi ajada ebaseaduslikult viibivatele välismaalastele mõeldud erakorralise arstiabiga. Mõlemas vaidlusaluses otsuses paluti hagejal esitada erakorralise arstiabi taotlus, kui ta peab seda vajalikuks. Talle võimaldati erakorralist arstiabi koos krooniliste haiguste jälgimisega alates 1. novembrist 2017.
- 8 Sotsiaalabi valdkonnas pädevad kohtud on töökohtud: tribunal du travail (töökohus, Belgia) ja cour du travail (kõrgem töökohus, Belgia). B palus 28. detsembri 2017. aasta kaebuses tribunal du travail de Liège'ilt (Liège'i töökohus, Belgia) seaduslikult viibivale välismaalasele mõeldud arstiabi ja sotsiaalabi andmise taastamist alates 23. oktoobrist 2017.
- 9 B esitas 1. veebruaril 2018 ka uue sotsiaalabitaotluse, mis jäeti CPAS-i 20. veebruari 2018. aasta otsusega rahuldamata. Kõnealuse rahuldamata jätmise otsuse peale esitati uus kaebus, mis on praegu menetluses tribunal du travail's (töökohus, Belgia), mistõttu vaidlus on piiratud ajavahemikuga 23. oktoobrist 2017 kuni 31. jaanuarini 2018.
- 10 Tribunal du travail (töökohus, Belgia) tõlgendas oma 15. märtsi 2018. aasta kohtuotsuses 28. novembri 2017. aasta otsust arstiabi lõpetamise kohta erakorralise arstiabi andmisest keeldumise otsusena. Ta tunnistas B nõude rahalise sotsiaalabi osas põhjendamatuks. Erakorralise arstiabi osas tunnistas ta nõude siiski põhjendatuks ja kohustas CPAS-i seda säilitama.
- 11 B esitas kõnealuse kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse.

## II. Õiguslik raamistik

### 1. Belgia õigus

- 12 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 9ter alusel võib Belgias elav välismaalane, kellel on haigus, mis kujutab tegelikku ohtu tema elule või kehalisele puutumatusesele või reaalselt ohtu saada ebainimlikult või alandavalt koheldud, kui tema päritoluriigis või riigis, kus ta elab, ei leidu sobivat ravi, ministrit või tema volitatud ametnikult taotlema luba Belgia Kuningriigis elamiseks. Tegemist on erandiga üldnormist, mis on sätestatud artiklis 9, mille alusel peab välismaalane taotlema kolmest kuust pikemat elamisluba oma elukoha või välismaal viibimise koha pädevalt Belgia diplomaatiliselt või konsulaaresinduselt.
- 13 Menetlus toimub kahes etapis: algselt toimub ametlik ja kiire läbivaatamine, mille tulemuseks on otsus vastuvõetavuse kohta ja tähtajaline elamisluba (mis annab õiguse sotsiaalabile), millele järgneb sisuline otsus.
- 14 Kui sisuline otsus on riigis viibimise seadustamise taotlejale ebasoodne, võib ta esitada kaebuse CCE-le.
- 15 Seaduse kohaselt, ja arvestades Euroopa Kohtu praktika tõlgendust, ei ole peatavat toimet „pelkadel“ täitmise peatamise taotlustel ja tühistamiskaebustel, mistõttu võib välismaalase viibimine nimetatud kaebuse ja taotluse läbivaatamise ajal osutada ebaseaduslikuks.
- 16 8. juuli 1976. aasta alusseaduse sotsiaalhoolekande riiklike keskuste kohta (loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ) artikli 57 lõike 2 alusel keeldutakse aga ebaseadusliku viibimise tagajärjel mis tahes sotsiaaltoetusest, välja arvatud erakorralisest arstiabist ja alaealiste lastega perekondade puhul majutamisest Fedasili keskusesse.
- 17 Belgia põhiseaduse artiklis 159 on siiski sätestatud: „Kohtud kohaldavad üldmäärusi, provintsimäärusi ja kohalikke määrusi üksnes juhul, kui need on seadusega kooskõlas“.
- 18 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklis 74/13 on muu hulgas sätestatud, et väljasaatmisotsuse tegemisel võtab minister või tema volitatud isik arvesse asjaomase välismaalase tervislikku seisundit.

### 2. Liidu õigus

- 19 Euroopa Kohus on otsustanud 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsuses Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) (edaspidi „kohtuotsus Abdida“):  
 „Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate

kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikleid 5 ja 13 ning artikli 14 lõike 1 punkti b tuleb harta artikli 19 lõiget 2 ja artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusaktid:

- mis ei näe ette võimalust esitada peatava mõjuga kaebus kolmanda riigi raskelt haige kodaniku suhtes tehtud otsuse peale, millega viimasele antakse korraldus riigist lahkuda, kui selle otsuse täitmine võib kolmanda riigi kodaniku jaoks kaasa tuua tõsise ohu, et tema tervises seisund halveneb oluliselt ja pöördumatult, ja
- mis ei näe ette raskelt haige kolmanda riigi kodaniku põhivajaduste katmist niivõrd, kui see on võimalik, et esmaabi ja haiguste põhiravi saaks ka tegelikult osutada ajavahemikul, mille jooksul asjassepuutuv liikmesriik peab nimetatud kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise edasi lükkama, kuna viimane on esitanud kaebuse tema suhtes tehtud otsuse peale“.

20 Viidatud on ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 19 lõikele 2 ja artiklile 47 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivile 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98).

### **3. Muud sätted**

21 Kaebuse esitaja viitab muu hulgas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitele 3 ja 13.

### **III. Põhikohtuasja ese**

22 Kohus soovib käesolevas asjas teada, kas kohtuotsuse Abdida alusel tuleb anda peatav toime CCE-le esitatud tühistamiskaebusele ja täitmise peatamise taotlusele ning kui vastus on jaatav, siis millistel tingimustel.

### **IV. Poolte seisukohad ja nõuded**

#### **1. Kaebuse esitaja seisukoht**

23 B soovib, et tehtud kohtuotsust muudetaks ja CPAS-ilt mõistetakse tema kasuks välja rahaline sotsiaalabi alates 23. oktoobrist 2017.

24 B tugineb riigi territooriumilt lahkumise korralduse puudumisele, leides, et CCE-le esitatud kaebuse tõttu ei saa jõustuda riigi territooriumilt lahkumise korraldus, mille ta on saanud.

25 B tugineb kohtuotsusele Abdida, Belgia põhiseaduse artiklile 159, EIÕK artiklitele 3 ja 13, harta artiklile 47, direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikele 5 ja

artikli 9 lõike 1 punktile a ning 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklile 74/13, et taotleda õigust sotsiaalabile ajal, kui CCE-s on menetluses tema kaebus keeldumise peale seadustada terviselikel põhjustel riigis elamine.

- 26 Ta püüab viidata oma haiguste tõsidusele.
- 27 Ta viitab seejärel arusaamale, mille kohaselt vastavalt kohtuotsusele Abdida kohustab tõsine ja põhjendatav väide tunnustama CCE-le esitatud kaebuse peatavat toimet. B peab oma väiteid tõsisteks, kuna ta väidab CCE-s, et Office des étrangers'i (välismaalaste amet, Belgia) arsti meditsiiniline hinnang, millel põhineb keeldumine seadustada terviselikel põhjustel riigis elamine, ei ole nõuetekohaselt põhjendatud.
- 28 Ta järeldab sellest, et tema kaebus CCE-s on peatava toimega, et tema viibimist ei saa seetõttu pidada ebaseaduslikuks ja et rahaline sotsiaalabi tuleb talle välja maksta.

## **2. CPAS-i seisukoht**

- 29 CPAS palub jätta tehtud kohtuotsuse ja vaidlusalused otsused muutmata.
- 30 CPAS leiab, et B viibimine on ebaseaduslik 8. juuli 1976. aasta seaduse artikli 57 lõike 2 tähenduses ja et puudub igasugune põhjus eirata riigi territooriumilt lahkumise korraldust, mis on tema suhtes tehtud põhiseaduse artikli 159 alusel.
- 31 Mis puudutab kohtuotsust Abdida, siis väidab ta, et kõnealust kohtuotsust ei saa tõlgendada nii, et kaebusel on automaatselt peatav toime, vaid peatavat toimet tunnustatakse üksnes juhul, kui välismaalane tõendab oma haiguse tõsidust ja tõsist ohtu, et tema tervises seisund halveneb riiki tagasipöördumise korral oluliselt.

## **V. Cour du travail' (kõrgem töökohus) hinnang**

- 32 Cour du travail'i (kõrgem töökohus) tuleb seega langetada otsus CCE-s menetluses olevate kaebuste peatava toime kohta.
- 33 Õigusteoorias on mitmest keerulisest küsimusest tehtud üksikasjalik kokkuvõte, millest käesoleval juhul tuleb lähtuda.<sup>1</sup> Cour du travail (kõrgem töökohus) täpsustab siiski, et ta viitab kõnealusele teosele selle ülevaatlikkuse, täpsuse ja täielikkuse tõttu, kuid selles staadiumis ei ole ta veel otsustanud, missugust lahendust valida, ei nõustu autori väljendatud seisukohaga ja see ei mõjuta vaidluse lahendust.

„Sotsiaalkohtute poolt tehtava meditsiinilise kontrolli ulatus

<sup>1</sup> MAES, C., in *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Brüssel, la Charte, 2. väljaanne, ilmunud.

x Kohtuotsuses Abdida ei tunnustata artikli 9ter alusel tehtud eitava otsuse tulemusel võetud väljasaatmismeetme peale esitatud mis tahes kaebuse peatavat toimet, vaid „peatava[t] mõju[...] [tunnustatakse üksnes] kaebus[el] kolmanda riigi raskelt haige kodaniku suhtes tehtud otsuse vastu, millega viimasele antakse korraldus riigist lahkuda, kui selle otsuse täitmine võib kolmanda riigi kodaniku jaoks kaasa tuua tõsise ohu, et tema tervises seisund halveneb oluliselt ja pöördumatult“.

Kas sotsiaalkohtutel tuleb ainult nentida, et kaebuse olemasolu annab sellele peatava toime,<sup>2</sup> või tuleb neil kontrollida, kas kohtuotsuses Abdida ette nähtud peatava toime tingimused on täidetud?

Selles küsimuses kohtupraktika lahkneb.

Üks koolkond leiab, et kaebusele peatava toime andmiseks piisab üksnes kaebuse olemasolu tõendamisest. Kõnealune seisukoht tugineb asjaolule, et Euroopa Kohus jäi väga üldisele seisukohale „kõigi isikute puhul, kellele antakse korraldus riigist lahkuda ja kes on esitanud kaebuse elamisloa andmisest keeldumise peale artikli 9ter alusel“, et „eelnevalt on võimatu konkreetselt otsustada, kas olukord on selles osas erandlik, nii et kaebust tuleb pidada peatava toimega kaebuseks. *A priori* ei ole võimalik järeldada, et mõnede kaebuse esitajate puhul on kaebusel peatav toime, kuid teiste puhul mitte“, ja et „seda tuleb hinnata Conseil du Contentieux des étrangers'il (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus). Välismaalase tõhusast õiguskaitsevahendist ilmajätmine tähendaks seda, et mõjutataks eelnevalt hinnangut, mille Conseil du Contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus) annab esitatud väidete kohta“.

Teine koolkond vastupidi leiab, et peatavat toimet saab tunnustada üksnes kohtuotsuses Abdida ettenähtud tingimustel ja et töökohtutel on seetõttu *prima facie* kaalutusõigus, kuna peatumine ei ole põhjendatud juhul, kui taotlus on ilmselgelt põhjendamata või kui meditsiinilised asjaolud on selgelt ebapiisavad.

Leian, et tuleb nõustuda viimati nimetatud koolkonnaga.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 288 kolmanda lõigu kohaselt on nimelt „Direktiiv [...] saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele“.

<sup>2</sup> Vt selle kohta NISSEN, T., „Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l'arrêt Abdida“, *Fiche pratique de l'accueil 16*, CIRE, 2015, mille kohaselt artikli 9ter alusel tehtud keelduva otsuse peale esitatud mis tahes kaebusel peab olema peatav toime; TSOURDI, L., „Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l'arrêt Abdida?“, *Newsletter EDEM*, mai 2015, lk 3.

Kõnealuse sätte alusel leiab Euroopa Kohus, et liikmesriigi kohtud peavad „tõlgendama siseriiklikku õigust võimalikult suures ulatuses asjakohase direktiivi sõnastust ja eesmärki arvestades, et saavutada direktiivis ette nähtud tulemus [...] Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise kohustus on omane aluslepinguga loodud süsteemile, kuna see võimaldab liikmesriigi kohtul tagada oma pädevuse piires kohtuvaidluse lahendamisel ühenduse õiguse täielik toime [...] Käesolevas asjas eeldab riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõte, et eelotsusetaotluse esitanud kohus teeb kõik, mis on tema pädevuses, võttes arvesse riigisisest õigust tervikuna, et tagada direktiivi täielik toime“.<sup>3</sup>

Kontrollides, kas Euroopa Kohtu nõutavad tingimused on täidetud, ei eira sotsiaalkohus territooriumilt lahkumise korralduse peale esitatud kaebuse tõhusust, vaid hoopis jälgib, et ta kohaldaks oma pädevuse piires ja tema menetluses oleva vaidluse lahendamisel vahetult kohaldatavat Euroopa õigust, järgides Euroopa Kohtu poolt sellele antud tõlgendust. Kuna esmapilguline läbivaatamine piirdub kontrollimisega, kas väide ei ole ilmselgelt põhjendamatu, tundub seisukoht olevat ka täielikult kooskõlas nõuetega Euroopa Inimõiguste Kohtult, kes seob kaebuse tõhususe ja automaatse peatava toime – mis peaks tulenema Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikli 3 võimalikust rikkumisest – põhjendatava väite olemasolu kontrolliga“.

- 34 Tegelikult on kohtuotsuse Abdida puhul võimalik ka kolmas tõlgendus, mille põhjal tuleb töökohtutel kontrollida mitte tõsise ja põhjendatava väite olemasolu, vaid minna kontrollimisega selleni, kas väljasaatmisotsuse täitmine võib kolmanda riigi kodaniku jaoks kaasa tuua tõsise ohu, et tema tervises seisund halveneb oluliselt ja pöördumatult.
- 35 Kõnealune kolmas tõlgendus tekitab siiski muid probleeme.
- 36 Kuigi töökohtud on harjunud lahendama küsimust, kas meditsiiniliselt on tagasipöördumine võimatu, asetub kõnealune vaidlus sotsiaalabi (mida antakse isikule, kelle ebaseaduslik riigis viibimine – erandina normist – ei välista sellist abi) tasandile, mille puhul nemad on tavapärane kohus. Kui otsustatakse, kas keelduva otsuse peale CCE-le esitatud kaebusel on peatav toime või mitte, asetub vaidlus riigis viibimise tasandile, mille puhul tuleb otsustada, kas viibimine on seaduslik või mitte. Alles riigis viibimise seaduslikuks pidamise tagajärjel tekib õigus sotsiaalabile. Viibimise seaduslikkuse vaidlus on aga seaduse järgi jäetud teisele kohtule, kes on sellele valdkonnale spetsialiseerunud CCE.
- 37 Nagu näha, tekib raskus osaliselt sellest, et kohus, kus peatumise toime on üles tõusnud (töökohus, kelle pädevuses on sotsiaalabi andmine), ei ole kohus, kellele kaebus on esitatud (CCE, kelle pädevuses on elamisõigus).

<sup>3</sup> 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punktid 110–118 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 38 Samuti tõlgenduses, mille kohaselt töökohus peab kontrollima põhjendatava väite olemasolu, põhjustab see kahetisus töökohtutele probleeme ja õiguspärasuse puudulikkust CCE-le esitatud kaebuse rahuldamise võimaluste üle otsustamisel valdkonnas, milles nemad ei ole tavapärane kohus ja mida nemad ei valda samal määral kui sotsiaalõigust.
- 39 Millises ulatuses kontrolli peab tegema töökohus, kus tekib teisele kohtule esitatud kaebuse peatumise toime küsimus?
- 40 Loomulikult võib kõnealuse küsimuse jätta kõrvale ja väita, et tegemist on riigisisese probleemiga, mille lahendamine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne. Cour du travail (kõrgem töökohus) on otsustanud siiski pöörduda Euroopa Kohtu poole, sest kõnealune küsimus eeldab ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 kohaldamisala selgitamist. Kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus A annab automaatselt õiguse kohtu B pädevusse kuuluvale abile? Kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus A toob kaasa talle esitatud väidete läbivaatamise kohtus B? Kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus A tähendab, et tema pädevusse kuuluvat kontrolli teeb kohus B?

### Eelotsuse küsimus

- 41 Kõnealuse olulise küsimuse selgitamiseks tuleb esitada järgmine eelotsuse küsimus:
- 42 „Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikleid 5 ja 13 ning artikli 14 lõike 1 punkti b tuleb Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 19 lõiget 2 ja artiklit 47 arvestades tõlgendada Euroopa Liidu Kohtu suurkoja poolt 18. detsembril 2014 langetatud kohtuotsuse C-562/13 põhjal nii,

et need näevad ette võimaluse esitada peatava mõjuga kaebus kolmanda riigi raskelt haige kodaniku suhtes tehtud otsuse peale, millega viimasele antakse korraldus riigist lahkuda, kui kaebuse esitaja väidab, et selle otsuse täitmine võib tema jaoks kaasa tuua tõsise ohu, et tema tervises seisund halveneb oluliselt ja pöördumatult,

- ilma, et oleks vajalik kaebust hinnata, sest piisab vaid selle esitamisest niisuguse otsuse täitmise peatamiseks, millega antakse korraldus riigist lahkuda,
- või kontrollides minimaalselt, kas Conseil du contentieux des étrangers'ile (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus) esitatud kaebuse puhul esineb põhjendatav väide või vastuvõetamatuse põhjuse puudumine või ilmselge põhjendamatus,



B.

- või põhjalikult kontrollides töökohtutes, kas kõnealuse otsuse täitmine võib kaebuse esitaja jaoks kaasa tuua tõsise ohu, et tema tervises seisund halveneb oluliselt ja pöördumatult?“

TÖÖDOKUMENT