

# Anonüümseks muudetud versioon

Tõlge

C-394/19 - 1

## Kohtuasi C-394/19

### Eelotsusetaotlus

#### Esitamiskuupäev:

21. mai 2019

#### Eelotsusetaotluse esitanud kohus

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Brüsseli prantsuskeelne töökohus, Belgia)

#### Eelotsusetaotluse kuupäev:

14. mai 2019

#### Hagejad:

PN

QO

RP

SQ

TR

#### Kostja:

Centre public d'action sociale d'Anderlecht (CPAS) (Anderlehti sotsiaalhoolekandekeskus)

[...] [lk 2] [...]

## **I MENETLUS**

Menetlust alustati hagiavaldusega, mis saabus kohtu kantseleisse 13. veebruaril 2019. [menetluse käik]

[...] [lk 3]

## **II VAIDLUSTATUD OTSUSED JA TAOTLUSE ESE**

12. novembri 2018. aasta otsusega keeldus Anderlehti sotsiaalhoolekandekeskus (CPAS) andmast PNile sotsiaaltoetust, mis on samastatud integreerumisabina antava sotsiaaltoetusega [...], järgmistel põhjustel:

*„Te elate ebaseaduslikult Belgia territooriumil.*

*Kuid 8. juuli 1976. aasta CPAS-ide korralduse seaduse artikli 57 § 2 kohaselt on ebaseaduslikult riigis elavatel isikutel õigus saada üksnes kiireloomulist meditsiinilist abi.*

*Seetõttu leiab sotsiaalhoolekandetalituse erikomitee, et te ei vasta tingimustele, mis on nõutavad selleks, et saada integreerumisabiga samastatavat toetust.“*

Samal päeval ja samade põhjenduste alusel tehtud otsusega keeldus Anderlehti sotsiaalhoolekandekeskus alates 18. oktoobrist 2018 andmast QOle sotsiaaltoetust, mis on samastatud integreerumisabina antava sotsiaaltoetusega, ning väljastas talle kiireloomulise meditsiinilise abi saamiseks tervisekindlustuskaardi.

PN ja QO nõuavad [...], et kohus teeks Anderlehti sotsiaalhoolekandekeskusele korralduse maksta neile alates 18. oktoobrist 2018 sotsiaaltoetust summas, mis võrdub integreerumisabiga neile, kellel on ülalpeetav perekond.

## **III FAKTILISED ASJAOLUD**

[...]

PN, kes on sündinud 1. jaanuaril 1975 ja on Maroko kodanik, kinnitab, et ta saabus Belgiasse 2003. aasta jooksul.

6. detsembril 2003 abiellus ta Belgia kodaniku USiga. [...]

12. jaanuaril 2008 PNi ja USi abielu lahutati.

19. märtsil 2008 abiellus PN Marokos QOga, kes on sündinud 27. septembril 1976 ja on Maroko kodanik.

28. novembril 2008 saabus QO Belgia territooriumile lühiajalise viisaga. Pärast selle viisa tähtaja lõppemist tehti talle 23. aprillil 2009 korraldus riigi territooriumilt lahkuda [...]. [lk 4]

15. oktoobril 2009 esitas QO elamisloataotluse 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste Belgiasse sisenemise, seal viibimise ja sisseseadmise ning riigist

väljasaatmise kohta, artikli 9a alusel [riigis elamise seadustamine erakorraliste asjaolude tõttu]

2. augustil 2010 sündis PNi ja QO esimene laps, RP.

27. jaanuaril 2011 anti QOle õigus riigis elada veel 3 kuu jooksul.

12. juuni 2012. aasta otsusega tühistas Tribunal de première instance de Bruxelles (Brüsseli esimese astme kohus) PNi ja USi vahelise abielu.

29. jaanuaril 2013 tühistas Office des étrangers (välismaalaste amet) PNi ja tema poja RP elamisloa, koos selle otsusega tehti neile korraldus riigi territooriumilt lahkuda ning kehtestati keeld riigi territooriumile siseneda 5 aasta jooksul, esitades selle kohta järgmised põhjendused (vaba tõlge):

*„Brüsseli esimese astme kohtu hinnangul ei olnud asjaomasel isikul kavatsust alustada kestva kooselu Belgia kodanikuga, kellega ta oli abiellunud. Kõnealune isik on teadlikult ja pettuse eesmärgil kuritarvitanud Belgia perekonna taasühinemise menetlust. On selgunud, et PN sooritas pettuse eesmärgiga saada elamisluba. Tema riigis viibimise õigus tühistati pettuse tõttu 29. jaanuaril 2013.“*

21. märtsil 2013 tühistati seoses PNi elamisloa tühistamisega ka QO elamisluba ning QO esitas 25. aprillil 2013 selle kohta hagi Conseil du contentieux des étrangers'le (välismaalaste asjade halduskohus).

27. mai 2014. aasta otsusega jättis Cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus) Tribunal de première instance de Bruxelles'i (Brüsseli esimese astme kohus) 12. juuni 2012. aasta otsuse muutmata.

30. juulil 2014 sündis PNi ja QO teine laps SQ.

27. juulil 2015 esitasid PN ja QO elamisloataotluse 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste Belgiasse sisenemise, seal viibimise ja sisseseadmise ning riigist väljasaatmise kohta, artikli 9a alusel [riigis elamise seadustamine erakorraliste asjaolude tõttu], mis lükati 16. novembril 2015 vastuvõetamatuse tõttu tagasi, ühtlasi anti neile korraldus riigist lahkuda.

15. septembril 2016 lükkas Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus) QO 25. aprillil 2013. aastal esitatud hagi tagasi.

26. septembril 2016 sündis PNi ja QO kolmas laps TR. [lk 5]

13. juunil 2017 Belgia riigile saadetud kirjaga teatas PNi ja QO õigusnõustaja, et kõnealuste isikute elamisubade tühistamine on vastuolus Euroopa õigusega ning nõudis selle eest mitterahalise hüvitisena, et PNile väljastataks uuesti elamisluba F+ [Liidu kodaniku pereliikme alaline elamisluba], et sama luba väljastataks ka

tema lastele ning et QOle väljastataks elamisloa B [Välismaalaste registrisse kandmise tõend – piiramatu elamisloa].

16. juuni 2017. aasta kirjaga lükkas Belgia riik selle taotluse tagasi, esitades järgmised põhjendused:

„[...]“.

*Otsus pärineb 29. jaanuarist 2013. See tehti teie kliendile teatavaks 20. märtsil 2013.*

*Teie klientidel oli õigus seda otsust vaidlustada 30 päeva jooksul pärast otsuse neile teatavaks tegemist.*

*Teie kliendid otsust ei vaidlustanud. Sellega seoses on sissesõidukeeld endiselt kehtiv.“*

Seejärel esitasid PN ja QO 24. jaanuaril 2018 Tribunal de première instance francophone de Bruxelles'ile (Brüsseli prantsuskeelne esimese astme kohus) taotluse elamisloa saamiseks [...].

10. juuli 2018. aasta otsusega otsustas see kohus, et ta ei ole selle menetlemiseks pädev [...].

PN ja QO esitasid selle otsuse kohta apellatsioonkaebuse, mille menetlemine Cour d'appel de Bruxelles'is (Brüsseli apellatsioonikohus) on pooleli.

[...]

#### **IV ARUTELU**

8. juuli 1976. aasta CPAS-ide korralduse seaduse artiklis 1 on sätestatud, et „igal isikul on õigus saada sotsiaalabi. Selle eesmärk on tagada inimväärne toimetulek“.

[...] sama seaduse artikli 57 § 2 on sätestatud:

*„Ilma et see kahjustaks käesoleva seaduse teiste sätete kohaldamist, piirduvad sotsiaalhoolekandekeskuse ülesanded:*

*1. välismaalase puhul, kes elab kuningriigis ebaseaduslikult, kiireloomulise meditsiinilise abi võimaldamisega; (...)“.* [lk 6]

Selle sätte eesmärk on innustada ebaseaduslikult riigis elavaid välismaalasi alluma riigist lahkumise korraldusele.

PN ja QO väidavad [...], et asjaolu, et nad on praegusel hetkel ilma elamisloata, on tingitud Belgia riigi käitumisest, mis on vastuolus Euroopa õigusega ning et nende nõuet menetlev kohus on pädev selle rikkumise heastamiseks, säilitades

vähemalt nende õiguse saada sotsiaalabi, mis võimaldab neil tagada endale inimväärse toimetuleku.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis tuli riigisisesele õigusele üle võtta 30. aprilliks 2006 ja mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, artiklis 35 [...] on sätestatud:

*„Õiguste kuritarvitamise või pettuse, näiteks fiktiivabielude puhul võivad liikmesriigid vastu võtta vajalikud meetmed käesolevast direktiivist tulenevate õiguste lõpetamiseks, kehtetuks tunnistamiseks või nendest keeldumiseks. Sellised meetmed peavad olema proportsionaalsed ja nende suhtes peab saama kohaldada artiklites 30 ja 31 sätestatud menetluslikke tagatisi.“*

Ajal, mil PNi ja QO elamisload tühistati, oli nende lubade õiguslik alus 15. detsembri 1980. aasta seaduse (välismaalaste Belgiasse sisenemise, seal viibimise ja sisseseadmise ning riigist väljasaatmise kohta) artikkel 42f, mille sõnastus oli järgmine:

*„Minister või tema esindaja võib keelduda lubamast liidu kodanikul või tema pereliikmel riiki siseneda või tühistada tema või nende elamisloa, kui see kodanik või tema pereliige on kasutanud selle õiguse saamiseks vale- või eksitavat teavet või vale- või võltsitud dokumente või kui nad on selleks kasutanud pettust või muid õigusvastaseid vahendeid.“*

Erinevalt direktiivi 2004/38/EÜ artiklist 35 ei ole selles õigusaktis sätestatud nõuet eelneva proportsionaalsuse analüüsi tegemise kohta.

See nõue lisati alles pärast 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 42f järgmisel viisil muutmist 4. mai 2016. aasta seadusega [...]:

*„Minister või tema esindaja võib tühistada liidu kodaniku või tema pereliikme elamisloa ning saata selle kodaniku või tema pereliikme kuningriigist välja, kui see kodanik või tema pereliige on kasutanud elamisloa saamiseks vale- või eksitavat teavet või vale- või võltsitud dokumente või kui nad on selleks kasutanud pettust või muid õigusvastaseid vahendeid. [lk 7]*

*Kui minister või tema esindaja teeb sellise otsuse, peab ta arvesse võtma asjaomase isiku kuningriigis elamise kestust, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integreerumist kuningriigis, samuti tema sidemete tihedust päritoluriigiga.“*

Seletuskirjas ([...]) on sellega seoses täpsustatud:

*„Tehtud muudatuste [...] eesmärk on selgitada 15. detsembri 1980. aasta seaduse sätteid, mis käsitlevad liidu kodanike ja nende pereliikmete suhtes kohaldatavat riiki sisenemise keeldu ja nende elamisloa tühistamist, tagades direktiivi 2004/38/EÜ nõuetekohase riigisisese õigusesse ülevõtmise.*

*Direktiivi 2004/28/EÜ artiklis 35 ei ole mingil määral nõutud, et pettuse kasutamine peab olema määrava tähtsusega tegur elamisloa väljastamise üle otsustamisel. Samas tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõtet ning sama direktiivi artiklites 30 ja 31 sätestatud tagatise.*

*Seetõttu peab minister või tema esindaja edaspidi arvesse võtma asjaomase isiku kuningriigis elamise kestust, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integreerumist kuningriigis, samuti tema sidemete tihedust päritoluriigiga.“*

Seega ei ole tõsiselt võetavalt võimalik vastu vaielda sellele, et PNi ja QO elamislubade tühistamise otsused võeti vastu direktiivi 2004/38/EÜ mittenõuetekohase ülevõtmise alusel ning ilma selles direktiivis nõutud eelneva proportsionaalsuse analüüsita ning et need otsused olid vaidlustatud otsuse aluseks.

Euroopa Liidu Kohus [edaspidi „Euroopa Kohus“] [...] on välja kujundanud põhimõtted, mida kohaldatakse seoses riikide vastutusega juhul, kui riigisisese õigusnormid ei ole kooskõlas liidu õigusega. **[lk 8]**

19. novembri 1991. aasta kohtuotsuses Francovich jt, (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428), on Euroopa Kohus sedastanud:

*„31. Kõigepealt tuleb meenutada, et EMÜ asutamisleping on loonud omaenda õiguskorra, mis on muutunud liikmesriikide õigussüsteemide lahutamatuks osaks ja mida nende kohtud on kohustatud kohaldama ning mille subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid, vaid ka nende kodanikud, ning ühenduse õigus mitte ainult ei kohusta üksikisikuid, vaid on kavandatud andma neile ka õigusi, mis saavad osaks neile kuuluvate õiguste kogumist; kõnealused õigused ei teki mitte üksnes siis, kui need on sõnaselgelt antud asutamislepinguga, vaid ka kohustuste tõttu, mille asutamisleping paneb selgelt määratletud viisil nii üksikisikutele kui ka liikmesriikidele ning ühenduse institutsioonidele (vt 5. veebruari 1963. aasta kohtuotsus Van Gend en Loos, 26/62.; EKL 1963, lk 3, ja 15. juuli 1964. aasta otsus Costa, 6/64, EKL 1964, lk 1141).*

*32. Veel tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad siseriiklikud kohtud, kelle ülesanne on ühenduse õigusnormide kohaldamine oma pädevuse piires, tagama nende normide täieliku õigusmõju ja kaitsma õigusi, mis nendega antakse üksikisikutele (vt eelkõige 9. märtsi 1978. aasta otsus kohtuasjas 106/77: Simmenthal, EKL 1978, lk 629, punkt 16 ja 19. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-213/89: Factortame, EKL 1990, lk I-2433, punkt 19).*

33. Tuleb tõdeda, et ühenduse normide täielik toime muutuks küsitavaks ja nendega antavate õiguste kaitse nõrgeneks, kui üksikisikutel ei oleks võimalik saada hüvitist oma õiguste kahjustamise korral liikmesriigile süüks arvatava ühenduse õiguse rikkumisega.

34. Võimalus saada liikmesriigilt hüvitist on hädavajalik eelkõige siis, kui nagu käesolevalgi juhul sõltub ühenduse normide täielik õigusmõju riigi tegevusest ja kui sellise tegevuse puudumisel ei saa üksikisikud tugineda siseriiklikes kohtutes õigustele, mis on neile antud ühenduse õigusaktidega.

35. Sellest tulenevalt on asutamislepingu süsteemile omane põhimõte, et riik peab vastutama talle süüks arvatavate ühenduse õiguse rikkumistega üksikisikutele põhjustatud kahju eest.

36. Liikmesriikide kohustus see kahju hüvitada põhineb ka asutamislepingu artiklil 5, mille kohaselt liikmesriigid peavad võtma kõik asjakohased üld- või erimeetmed, et tagada ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmine. Nende kohustuste hulgas on kohustus kõrvaldada ühenduse õiguse rikkumise õigusvastased tagajärjed (vt seoses ESTÜ asutamislepingu artikli 86 analoogilise sättega 16. detsembri 1960. aasta otsus kohtuasjas 6/60: Humblet, EKL 1960, lk 1125). [lk 9]

37. Eespool esitatust tulenevalt on ühenduse õiguse põhimõtteks, et liikmesriigid on kohustatud neile süüks arvatavate ühenduse õiguse rikkumistega üksikisikutele põhjustatud kahju hüvitama. “

Need põhimõtted on leidnud kinnitust 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsuses Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79). Euroopa Kohus annab eelotsuse küsimusele järgmise vastuse:

„1. Põhimõte, mille kohaselt on liikmesriigid kohustatud neile omistatava ühenduse õiguse rikkumisega üksikisikutele põhjustatud kahju hüvitama, on kohaldatav, kui liikmesriigi kohustuste väidetava rikkumise eest vastutab liikmesriigi seadusandja.

2. Kui ühenduse õiguse rikkumist liikmesriigi poolt võib omistada liikmesriigi seadusandjale, kes tegutseb valdkonnas, kus tal on ulatuslik kaalutusruum seadusandlike valikute tegemisel, on kahjustatud üksikisikute õigus kahju hüvitamisele juhul, kui rikutud ühenduse õigusnormi eesmärk on anda neile õigusi, kui rikkumine on piisavalt selge ning kui selle rikkumise ja üksikisikutel tekkinud kahju vahel on otsene põhjuslik seos. Neil tingimustel on liikmesriik siseriikliku õiguse vastutust käsitlevate sätete alusel kohustatud heastama talle omistatava ühenduse õiguse rikkumisega põhjustatud kahju tagajärjed, tagades, et kohaldatavates siseriiklikes õigusaktides sätestatud tingimused ei ole vähem soodsad kui need, mis puudutavad samalaadseid siseriiklikke nõudeid, ega ole korraldatud nii, et hüvitise saamine muutuks praktikas võimatuks või ülemäära raskeks.

3. Siseriiklik kohus ei saa siseriiklikke õigusakte kohaldades seada kahju hüvitamist sõltuvusse sellest, kas on olemas tahtluse või hooletuse vormis selle riigiorgani süü, kellele võib liikmesriigi kohustuste rikkumist omistada, kui see seab rangemaid nõudmisi kui ühenduse õiguse piisavalt selge rikkumine eeldab.

4. Hüvitis ühenduse õiguse rikkumisega üksikisikutele põhjustatud kahju eest, mille liikmesriik on kohustatud hüvitama, peab olema vastavuses kantud kahjuga. Kui selles valdkonnas ühenduse õigusnormid puuduvad, tuleb iga liikmesriigi siseriiklikus õiguskorras kehtestada kriteeriumid, mis võimaldavad kindlaks määrata hüvitise ulatuse, võttes arvesse, et need kriteeriumid ei tohi olla vähem soodsad kui need, mis puudutavad samalaadseid siseriiklikul õigusel põhinevaid nõudeid või hagisid, ning igal juhul ei tohi need olla korraldatud nii, et hüvitise saamine muutuks praktikas võimatuks või ülemäära raskeks. Ühenduse õigusega ei ole koosõlas siseriiklik õigusnorm, mis üldisel viisil piirab kahju hüvitamise kohustust vaid selle kahju hüvitamisega, mis on põhjustatud teatud isiklikele hüvedele, mida konkreetselt kaitseb mõni õigusnorm, näiteks omandile, välistades täielikult üksikisikute saamata jäänud tulu. [lk 10]

Lisaks peab ühenduse õigusel põhinevate nõuete või hagide puhul saama välja mõista erilaadse kahjuhüvitise, nagu seda on Inglise õiguses ette nähtud „karistuslik“ kahjuhüvitis (exemplary damages), kui seda saab välja mõista siseriiklikul õigusel põhinevate nõuete ja hagide puhul.

5. Liikmesriigi kohustust hüvitada talle omistatava ühenduse õiguse rikkumisega üksikisikutele põhjustatud kahju ei saa piirata kohustusega hüvitada vaid see kahju, mis on tekkinud pärast Euroopa Kohtu sellise otsuse kuulutamist, millega on tuvastatud liikmesriigi kohustuste väidetav rikkumine.“

Neid asjaolusid silmas pidades tuleb pidada asjakohaseks esitada Euroopa Kohtule käesoleva kohtuotsuse resolutsioonis esitatud küsimus.

[...] [lk 11] [...]

[lk 12] [...]

[ajutine meede, millega antakse sotsiaalabi kuni sisulise kohtuotsuse tegemiseni].

## **ESITATUD PÕHJENDUSTEST LÄHTUDES**

### **KOHUS,**

[...]

kohaldades ELTL artiklit 267, esitab Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:



- Kas ühenduse õigusnormide täielikku toimet ja nende kaitset hõlmavat põhimõtet, mis on määratletud kohtuotsustes Francovich ja Brasserie du pêcheur ning direktiivis 2004/38/EÜ, tuleb tõlgendada nii, et nendega pannakse olukorras, kus välisriigi eraisiku elamisloa on tühistatud ilma eelneva proportsionaalsuse analüüsita seoses direktiivi mittenõuetekohase ülevõtmisega riigisisesele õigusele, liikmesriigile kohustus võtta enda kanda sotsiaalabi andmise raames ka muud põhivajadused lisaks nõude esitaja meditsiinikuludele, kuni tehakse otsus kõnealuse isiku elamisloa staatuse kohta vastavalt liidu õigusnormidele?

[...] **[lk 13]** [...]

[...] [allkirjad]

TÖÖDOKUMENT