

# Anonüümseks muudetud versioon

Tölge

C-905/19 - 1

**Kohtuasi C-905/19**

**Eelotsusetaotlus**

**Saabumise kuupäev:**

11. detsember 2019

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Verwaltungsgericht Darmstadt (Darmstadtiti halduskohus, Saksamaa)

**Eelotsusetaotluse tegemise kuupäev:**

27. november 2019

**Kaebaja:**

EP

**Vastustaja:**

Kreis Groß-Gerau

---

**VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT**

**KOHTUMÄÄRUS**

Halduskohtuasjas, mille pooled on

EP,

[...] Riedstadt,

[...]

– kaebaja –,

[...]

*versus*

ET

Kreis Groß-Gerau, [...]

– vastustaja –,

**mis puudutab** elamisluba,

tegi Verwaltungsgericht Darmstadt (Darmstadti halduskohus) [...],

27. novembril 2019 järgmise kohtumääruse: [lk 2]

**Menetlus peatatakse.**

**Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) esitatakse järgmised eelotsuse küsimused:**

**Kas Tuneesiaga sõlmitud Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artiklis 64 sätestatud diskrimineerimiskeelust võib tuleneda keeld lühendada elamisloa andmise seisukohast oluliste tingimuste äralangemise tõttu tagantjärele elamisloa kehtivusaega, kui**

- **Tuneesia kodanik ajal, mil elamisloa kehtivusaja tagantjärele lühendamist teada anti, töötas,**
- **tähtaja lühendamise otsus ei põhine riigi põhjendatud huvide nagu avaliku korra, avaliku julgeoleku ja rahvatervise kaitsmise kaalutlustel ja**
- **Tuneesia kodanikul ei olnud elamisloast sõltumatut luba töötamiseks (tööluba), vaid elamisloa kehtivuse ajal oli tal seadusest tulenev õigus töötada?**

**Kas õiguslik seisund, mis tuleneb välismaalasele Tuneesiaga sõlmitud Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artiklis 64 sätestatud diskrimineerimiskeelust, eeldab lisaks elamisloa olemasolule ka asutuse antud eraldi tööloa olemasolu?**

**Milline kuupäev tuleb elamisloa ja tööloaga seotud õigusliku seisundi hindamisel aluseks võtta? Kas määrav on selle otsuse kuupäev, millega asutus jättis välismaalase riigis elamise õigusest ilma, või kohtuotsuse kuupäev? [lk 3]**

## **PÕHJENDUSED**

### **I. Asjaolud**

Kaebaja, kes on Tuneesia kodanik, abiellus 11. mail 2016 Tuneesia Vabariigis Saksa kodanikuga S. Kaebaja sisenes 21. septembril 2016 Saksamaa Liitvabariiki perekonna taasühinemise eesmärgil antud viisa alusel, mille oli vastustaja loal

21. septembril 2016 väljastanud Saksamaa Liitvabariigi saatkond Tuneesias tähtajaga 19. detsember 2016. Vastustaja haldusasutus (*Landrat*) väljastas kaebajale 3. novembril 2016 esmakordselt tähtajalise elamisloa kehtivusega kuni 23. veebruarini 2019, mis andis kaebajale seadusest tuleneva õiguse töötada. 9. jaanuaril 2019 pikendati seda elamisluba kuni 8. jaanuarini 2022.

13. juunil 2018 sündis kaebajal Saksamaa Liitvabariigi territooriumil poeg, kes on Saksa kodanik.

Kaebaja töötab alates 9. jaanuarist 2019 töölepingu alusel.

Kaebaja abikaasa ja kaebaja avaldasid 15. aprillil 2019 vastustajale üksmeelselt, et 2019. aasta jaanuaris lõppes nende kooselu ja et nad kavatsevad abielu lahutada.

Vastustaja lühendas 24. juuli 2019. aasta otsusega kaebaja 8. jaanuarini 2022 kehtiva elamisloa tähtaega tagantjärele otsuse kättetoimetamise kuupäevani. Otsust anda kaebajale elamisluba seoses tema Saksa kodanikust pojaga ei tehtud, kuna sellisel alusel kaebaja elamisloataotlust ei esitanud. Kaebajal paluti Saksamaa Liitvabariigi territooriumilt hiljemalt 14. augustiks 2019 lahkuda. Kaebajale teatati, et kui ta kehtestatud tähtajaks riigist vabatahtlikult ei lahku, siis kohaldatakse tema suhtes Tuneesiasse väljasaatmise meetet. Otsust põhjendati sellega, et elamisloa tähtaega võib vastavalt välismaalaste elamist, töötamist ja integratsiooni liitvabariigi territooriumil käsitleva seaduse (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*, edaspidi „AufenthG“) § 7 lõike 2 teisele lausele tagantjärele lühendada, kuna kaebaja abieluline kooselu Saksa kodanikust abikaasaga 2019. aasta jaanuari lõpus lõppes. Elamisluba anti üksnes Saksa kodanikust abikaasaga abielulise [lk 4] kooselu loomise ja hoidmise eesmärgil. Kaebaja esitas küll oma poja sünnitunnistuse, kuid ei esitanud taotlust väljastada elamisluba pojaga perekondliku kooselu loomiseks ja hoidmiseks, mistõttu ei olnud sellel alusel võimalik otsust teha. Postiasutuse kviitungi kohaselt toimetati vastustaja otsus kaebajale kätte 26. juulil 2019.

Kaebaja esitas 13. augustil 2019 telefaksi teel kaebuse. Põhjenduseks märgib ta, et Saksa kodanikust lapse isana on tal õigus elamisloale.

Kaebaja palub

kohustada vastustajat tühistama 24. juuli 2019. aasta otsus ja väljastama talle elamisluba.

Vastustaja palub

jätta kaebus rahuldamata.

Põhjenduseks märgib ta, et elamisloa taotlust Saksa kodanikust pojaga seoses ei ole seni esitatud. Pärast seda, kui asjaomane taotlus koos kaebusega esitati, toimub asjaolude hindamine.

## II. Õiguslik raamistik

### Euroopa-Vahemere piirkonna leping

Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu VI jaotise („Sotsiaal- ja kultuurikoostöö”) I peatükis („Töötajad”) sisalduv artikkel 64 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Iga liikmesriik kohaldab oma territooriumil töötavate Tuneesia kodanike suhtes selliseid töö-, palga- ja koondamise tingimusi, mille puhul Tuneesia kodanikke ei diskrimineerita nende kodakondsuse alusel, võrreldes liikmesriigi kodanikega.

2. Kõik Tuneesia töötajad, kellel on lubatud ajutiselt liikmesriigi territooriumil palgatööd teha, on töö- ja palgatingimuste osas hõlmatud lõike 1 sätetega. **[lk 5]**

3. Tuneesia kohtleb samal viisil liikmesriigi kodanikke, kes töötavad Tuneesia territooriumil.“

Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artikkel 66 näeb ette:

„Käesoleva peatüki sätteid ei kohaldata lepinguosaliste kodanike suhtes, kes elavad või töötavad vastuvõtjariikides ebaseaduslikult.“

Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu lõppaktis sisalduvas ühisdeklaratsioonis lepingu artikli 64 lõike 1 kohta on märgitud:

„Pidades silmas mittediskrimineerimist seoses koondamisega, ei või elamisloa kehtivuse pikendamisel kohaldada artikli 64 lõiget 1. Elamisloa andmist, selle kehtivuse pikendamist või selle andmisest keeldumist reguleeritakse iga liikmesriigi õigusaktidega ning [...] kahepoolsete lepingute ja konventsioonidega.“

Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artikli 91 kohaselt moodustab ühisdeklaratsioon kõnealuse lepingu lahutamatu osa.

**Saksa õiguse asjaomased sätted, mis on kehtestatud välismaalaste elamist, töötamist ja integratsiooni liitvabariigi territooriumil käsitleva seadusega (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet 25. veebruari 2008. aasta redaktsioonis (BGBl. I, lk 162), mida on viimati muudetud 20. novembri 2019. aasta teise seadusega andmekaitseõiguse kohandamiseks määrusega (EL) 2016/679 ja direktiivi (EL) 2016/680 ülevõtmiseks (BGBl. I, lk 1626); edaspidi „AufenthG“):**

§ 4 Elamisloa nõue

[...]

„(2) Elamisluba annab õiguse töötada, juhul kui käesolevas seaduses on nii ette nähtud või kui elamisluba annab sõnaselgelt õiguse töötamiseks. Igal elamisloal tuleb märkida, kas töötamine on lubatud. Välismaalane, kellel ei ole töötamiseks väljastatud elamisluba, võib töötamiseks loa saada üksnes föderaalse tööhõiveameti nõusolekul või juhul, kui õigus- või haldusaktis on sätestatud, et selline töötamine ilma tööhõiveameti loata on lubatud. Elamisloas tuleb märkida nimetatud ameti loa väljastamisega seotud piirangud. [lk 6]

(3) Välismaalasel on lubatud töötada ainult siis, kui tal on selleks õigus elamisloa alusel. Välismaalast võib tööle võtta ja välismaalasega võib sõlmida tasulise teenuse osutamise või töövõtulepingu vaid siis, kui välismaalasel on asjaomane elamisluba. Nõue ei kehti hooajatöö suhtes, kui välismaalasel on tööloa hooajalise töö tegemiseks, ja muu töö suhtes, kui välismaalasel on töötamine lubatud riikidevahelise lepingu, seaduse või õigus- või haldusakti alusel, ilma et tema asjaomane õigus peaks tulema elamisloast. [...]“

## § 7 Elamisluba

„(1) Elamisluba on tähtajaline riigis elamiseks õigust andev luba. Elamisloa andmise alused on sätestatud järgmistes jagudes. [...]

(2) Elamisloa tähtaja määramisel võetakse arvesse riiki sisenemise ja riigis viibimise eesmärki. Kui elamisloa andmise, pikendamise või elamisloa kehtivusaaja määramise seisukohast oluline tingimus on ära langenud, võib kehtivusaega ka tagantjärele lühendada.“

## 6. jagu. Riigis viibimine perekondlikel põhjustel

### § 27 Perekonna taasühinemise põhimõte

„(1) Elamisluba perekondliku kooselu loomiseks ja hoidmiseks liitvabariigi territooriumil (perekonna taasühinemine) antakse ja pikendatakse välismaalastest pereliikmetele abielu ja perekonna kaitse eesmärgil vastavalt põhiseaduse artiklile 6.

[...]

(5) Käesoleva jao kohaselt antav elamisluba annab õiguse töötamiseks.“

### § 28 Pereliikmete ühinemine Saksa kodanikuga

„(1) Elamisluba antakse

1. Saksa kodaniku välismaalasest abikaasale, [lk 7]
2. Saksa kodaniku alaealisele vallalisele lapsele,
3. alaealise vallalise Saksa kodaniku vanemale hooldusõiguse teostamiseks,

kui Saksa kodaniku harilik viibimiskoht on Saksamaa Liitvabariigi territooriumil.

[...]

#### § 84 Vaide ja kaebuse tagajärjed

„(2) Olenemata peatavast toimest ei mõjuta vaie ja kaebus väljasaatmise ning riigis seadusliku elamise lõppemist ette nägeva muu haldusakti toimet. Töötamise alustamise või jätkamise seisukohast loetakse elamisluba kehtivaks seni, kuni ei ole lõppenud selle peale vaide või kaebuse esitamise tähtaeg, kuni kohtus on pooleli peatava toime määramiseks või ennistamiseks esitatud vastuvõetava taotluse menetlemine või kuni kasutatud õiguskaitsevahendil on peatav toime. Seaduslik elamine riigis ei katke, kui haldusakt asutuse otsusega või vaidlustamatu kohtuotsusega tühistatakse.“

### III. Eelotsusetaotluse põhjendus

Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Tuneesia Vabariigi vahel, mis on sõlmitud Brüsselis 17. juulil 1995 ning Euroopa Ühenduse ja Euroopa Sõe- ja Terasetühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 26. jaanuari 1998. aasta otsusega 98/238/EÜ, ESTÜ (EÜT 1998, L 97, lk 1; ELT eriväljaanne 11/28, lk 187; edaspidi „Euroopa-Vahemere piirkonna leping“), artikli 64 lõike 1 tõlgendamist.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab vastavalt ELTL artikli 267 esimese lõigu punktile a ja teisele lõigule Euroopa Liidu Kohtule resolutsioonis sõnastatud küsimused Tuneesiaga sõlmitud Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artikli 64 tõlgendamise kohta ja – kohaldades analoogia alusel VwGO § 94 – peatab menetluse, kuni Euroopa Kohus on eelotsuse küsimustele vastanud. [lk 8]

Esitatud küsimused on eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsuse tegemise seisukohast määrava tähtsusega. Kui Tuneesiaga sõlmitud Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artikli 64 alusel saab teha järelduse, et elamisloa kehtivusaega ei või tagantjärele lühendada, siis on otsus, mille vastustaja on välismaalase suhtes teinud, õigusvastane ja sellega ei saa võtta kaebajalt õigust riigis elada.

Otsus eelotsuse küsimuse kohta jääks asja lahendava kohtu otsuse seisukohast määravaks isegi juhul, kui vastustaja annaks kaebajale tema Saksa kodanikust poega silmas pidades uue elamisloa. Nimelt ei elaks kaebaja elamisloa alusel enam riigis seaduslikult katkematult, mistõttu ei saa riigis seaduslikult elamise aega, mis tuleneb abielust Saksa kodanikuga, arvesse võtta vajalike eelnevate elamisperioodide arvestamisel, et anda tähtajatut elamisõigust alalise elamisloa (*Niederlassungserlaubnis*) väljastamise kaudu.

Eelotsusetaotluse aluseks on Euroopa Kohtu 14. detsembri 2006. aasta otsus Gattoussi (C-97/05, EU:C:2006:780), mis käsitleb Euroopa-Vahemere piirkonna

lepingu artikliga 64 lõiget 1. Viidatud kohtuotsus puudutab samuti olukorda, kus välismaalaste suhtes pädev asutus lühendas elamisloa kehtivusaega tagantjärele, kuna abieluline kooselu Saksa kodanikust abikaasaga oli lõppenud. Erinevus käesolevast asjast seisneb selles, et lisaks elamisloale oli M. Gattoussil tähtjatu tööloa, mis oli väljastatud eraldi haldusmenetluse käigus.

Euroopa Kohus sedastas viidatud otsuses, et Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artikli 64 lõikel 1 on vahetu õigusmõju (Euroopa Kohtu 14. detsembri 2006. aasta otsus Gattoussi, C-97/05, EU:C:2006:780, punkt 28). Lisaks märkis Euroopa Kohus otsuse tegemise seisukohast määravas lõigus Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artikli 64 lõike 1 ulatuse kohta järgmist:

„40. Euroopa Kohus on selle kohta täpsemalt juba sedastanud kohtuasjas El-Yassini, et kui vastuvõttev liikmesriik on algselt andnud võõrtöötajale töötamisega seonduvaid konkreetseid õigusi, mis on laiemad kui talle antud elamisõigus, siis ei saa ta selle töötaja olukorda kahtluse alla seada muudel põhjustel kui riigi õigustatud huvide nagu avaliku korra, avaliku julgeoleku ja rahvatervise kaitsmise põhjustel (eespool viidatud kohtuotsus El-Yassini, punktid 64, 65 ja 67). [lk 9]

[...]

42. Õiguspärase ootuse ja õiguskindluse kaitse põhimõtteid arvestades on punktis 40 meelde tuletatud kriteerium veelgi olulisem, kui vastuvõttev liikmesriik nagu antud juhul on elamisloa kehtivusaega lühendanud pärast selle väljastamist.“

Kohtuotsuses Gattoussi (punkt 40) tehtud „veelgi olulisem“-järelusega andis Euroopa Kohus mõista, et olukorras, kus tagantjärele lühendatakse sellise elamisloa kehtivusaega, millega võetakse välismaalaselt ühtlasi õigus töötada, ei ole vajalik, et võõrtöötajale oleksid riigis töötamise aspektist antud ulatuslikumad õigused kui riigis elamise aspektist.

Euroopa Kohtu viidatud otsust, samamoodi nagu ka Euroopa Kohtu 2. märtsi 1999. aasta otsust El-Yassini (C-416/96, EU:C:1999:107) iseloomustab elamisloa ja tööloa lahus hoidmine. Arvestades Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu eesmärki hõlbustada Tuneesia töötajatel liikmesriikides tööle asumist ja tagada nende õigused liikmesriikides seaduslikult tööle asumisel, võiks Euroopa Kohtu praktika seega sõnaselgelt lähtuda töö saamisest eraldi loa alusel (tööloa).

Kui diskrimineerimiskeeld peaks eeldama sellist tööloa, mis on olemas lisaks elamisloale, siis ei takistaks Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artikli 64 lõige 1 elamisloa kehtivusaega tagantjärele lühendamast. Nimelt põhineb elamisloaga seotud õigus töötada üksnes vahetult seadusest tuleneval loal vastavalt AufenthG § 27 lõikele 5: „Käesoleva jao kohaselt antav elamisluba annab õiguse töötamiseks.“ Alates AufenthG jõustumisest 2005. aastal iseseisvat, tööameti antud tööloa – mis oli aluseks kohtuasjas Gattoussi tehtud otsusele – enam ei eksisteeri. Õigus töötada on seotud konkreetse loa olemasoluga ja ei anna

sellest lahus olevat ja kaugemale ulatuvat õigust. See on lahutamatult seotud loa olemasoluga ja [lk 10] riigis viibimise konkreetse eesmärgiga. Kui see langeb ära ja kui seda asjaolu võetakse välismaalaste suhtes pädeva asutuse tulevikku suunatud otsusega arvesse nii, et riigisisese õiguse alusel (käesolevas asjas AufenthG § 7 lõike 2 teine lause) lühendatakse elamisloa kehtivusaega, siis langeb asutuse otsuse vaidlustamatuks muutumisega ära ka töötamise õiguslik alus.

Asutuse elamisluba puudutava otsuse teatavaks tegemise ajal oli kaebajal 8. jaanuarini 2022 kehtiv tähtajaline elamisluba ja seega oli tal seaduse alusel õigus töötada kuni selle elamisloa kehtivuse lõppemiseni.

Saksa liidumaade kõrgema astme halduskohtute ja Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) praktikas ollakse seisukohal, et Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artikli 64 lõikes 1 sätestatud diskrimineerimiskeeld ei takista elamisloa tähtaega tagantjärele lühendamast ja koos sellega ära võtmast seadusest tulenevat luba töötada [...] [viited kohtupraktikale].

Bundesverwaltungsgericht [...] märgib selle kohta:

„Verwaltungsgericht (halduskohus) ja Verwaltungsgerichtshof (liidumaa kõrgeim halduskohus) on õigesti sedastanud, et alates AufenthG jõustumisest 2005. aastal iseseisvat, tööameti väljastatud tööloa enam ei eksisteeri ja pääsu tööturule reguleerivad nüüd AufenthG § 4 lõiked 2 ja 3. Selles osas üheti mõistetava õiguskorra kohaselt põhineb kaebaja õigus töötada üksnes vahetult seadusest tuleneval loal vastavalt AufenthG § 27 lõikele 5 („Käesoleva jao kohaselt antav elamisluba annab õiguse töötamiseks“) või 6. septembril 2013 kehtetuks tunnistatud AufenthG varasema redaktsiooni [...] § 28 lõike 5 eelkäijaks olnud sätel. Kõnealune õigus on selgelt seotud konkreetse loa olemasoluga ja ei anna sellest lahus olevat ja kaugemale ulatuvat õigust; [lk 11] seotus elamisloaga laieneb ka riigis elamise konkreetsele eesmärgile.“

Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei leia aga Euroopa Kohtu senisest praktikast vastust küsimusele, millised konkreetset nõuded tuleb esitada tööloaga seotud õiguslikule seisundile. Tõsiasi, et Euroopa Kohus lähtus oma otsustes Gattoussi ja El-Yassini töölubade olemasolust, võib tuleneda üksnes sellest, et sellised tööload olid konkreetsetel juhtudel olemas. Sellega seoses tekib küsimus, kas Tuneesiaga sõlmitud Euroopa-Vahemere piirkonna lepingu artiklis 64 sätestatud diskrimineerimiskeelust tulenev õiguslik seisund eeldab lisaks elamisloale ka töötamiseks õigust andva eraldi loa olemasolu.

Kuna faktilise ja õigusliku olukorra hindamisel on kohtumenetluses määravaks ajaks kohtuotsuse kuupäev, tekib küsimus, milline kuupäev on määrav elamisloa ja tööloaga seotud õigusliku seisundi hindamisel. Kas määrav on asutuse otsus, millega jäetakse välismaalane riigis elamise õigusest ilma, või kohtuotsuse kuupäev? Kui lähtuda tuleb kohtuotsuse kuupäevast, siis ei oleks välismaalasel



elamisloa lõppemise tõttu enam algselt seadusest tulenevat õigust töötada, vaid AufenthG § 84 lõike 2 teisest lausest tulenevalt oleks tal vaid õigus töötada seni, kuni kaebemenetluses tehtud otsus on muutunud lõplikuks.

Pidades silmas selgitamist vajavaid õigusküsimusi, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus õiguse edasiarendamise ja õigusliku ühtsuse eesmärgil vajalikuks (vt ELTL artikli 267 teine lõik) esitada tõlgendusküsimused Euroopa Kohtule.

[...] [kohtumääruse vaidlustamatus]

TÖÖDOKUMENT