

**Kohtuasi C-488/21**

**Eelotsusetaotlus**

**Saabumise kuupäev:**

10. august 2021

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Court of Appeal (apellatsioonikohus, Iirimaa)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

27. juuli 2021

**Kaebaja / vastustaja:**

GV

**Vastustajad / apellandid:**

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection

Iirimaa

Attorney General

---

**COURT OF APPEAL (APPELLATIONIKOHUS)**

[...]

**KOHTUASJAS, MIS KÄSITLEB PÕHISEADUST,**

**KOHTUASJAS, MIS KÄSITLEB 2003. AASTA SEADUST EUROOPA**

**INIMÕIGUSTE KONVENTSIOONI KOHTA,**

**NING MILLE POOLED ON/**

**GV**

KAEBAJA

-NING-

CHIEF APPEALS OFFICER, SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE,  
MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL  
PROTECTION, IIRIMAA JA ATTORNEY GENERAL

VASTUSTAJAD

**EELOTSUSETAOTLUS**

**ELTL ARTIKKEL 267**

[...]

Court of Appeal (apellatsioonikohus, Iirimaa) [...] esitab käesolevaga Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“ või „ELK“) ELTL artikli 267 alusel alljärgnevad eelotsuse küsimused.

**EELOTSUSE KÜSIMUSED**

- 1 Court of Appeal (apellatsioonikohus) esitab Euroopa Kohtule järgmised küsimused:
  - i. Kas liidu kodanikust töötaja otsejoones üleneja sugulase tuletatud elamisõiguse tingimuseks direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 2 alusel on, et asjaomane sugulane on jätkuvalt nimetatud töötaja ülalpeetav?
  - ii. Kas direktiiviga 2004/38/EÜ on vastuvõtval liikmesriigil keelatud piirata liidu kodanikust töötaja niisuguse pereliikme õigust saada sotsiaaltoetust, kellel on tuletatud elamisõigus põhjusel, et ta on nimetatud töötaja ülalpeetav, kui sedalaadi toetuse saamine tähendaks, et see pereliige ei ole enam kõnealuse töötaja ülalpeetav?
  - iii. Kas direktiiviga 2004/38/EÜ on vastuvõtval liikmesriigil keelatud piirata liidu kodanikust töötaja niisuguse pereliikme õigust saada sotsiaaltoetust, kellel on tuletatud elamisõigus põhjusel, et ta on nimetatud töötaja ülalpeetav, kui sotsiaaltoetuse maksmise tõttu koormaks asjaomane pereliige põhjendamatult riigi sotsiaalabisüsteemi?

**Elamisõiguse direktiivi 2004/38/EÜ alusel**

- 2 Direktiiviga 2004/38/EÜ on kehtestatud tingimused, mis reguleerivad vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt.

Direktiiviga 2004/38/EÜ ettenähtud elamisõigus sõltub teatud tingimuste täitmisest.

- 3 Direktiivi artiklis 3 on sätestatud „soodustatud isikud“, kelle hulka kuuluvad liikmesriiki tulnud või seal elavad liidu kodanikud ja nende pereliikmed. Artikli 2 punkti 2 järgi on „pereliige“:
  - a) abikaasa;
  - b) partner, kellega liidu kodanik on sõlminud liikmesriigi õigusaktide kohaselt registreeritud kooselu, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus käsitleb registreeritud kooselu abieluga võrdsena, kooskõlas vastuvõtva liikmesriigi asjaomastes õigusaktides sätestatud tingimustega;
  - c) alanejad lähisugulased, kes on alla 21aastased või ülalpeetavad, ja punktis b määratletud abikaasa või partneri alanejad sugulased, kes on alla 21aastased või ülalpeetavad;
  - d) ülalpeetavad ülenejad lähisugulased ja punktis b määratletud abikaasa või partneri vahetult ülenejad sugulased.
- 4 Põhikohtuasja kaebaja (apellatsioonimenetluses vastustaja) GV on pereliige artikli 2 punkti 2 alapunkti d tähenduses, s.t tema puhul on tegemist ülalpeetava otsejoones üleneja sugulasega.
- 5 Direktiivi III peatükis on sätestatud, millises ulatuses võivad direktiivi tingimustele vastavad isikud elamisõigust kasutada. Artikliga 6 antakse elamisõigus kuni kolmeks kuuks, ilma kohustuseta täita muid tingimusi või formaalsusi peale nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi.
- 6 Artikliga 7 nähakse ette üle kolmekuuline elamisõigus ja seda võidakse rakendada liidu kodanike suhtes, kui:
  - a) nad tegutsevad vastuvõttavas 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 vastuvõttavas 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.

7 Direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 14 on sätestatud elamisõiguse jätkumine:

1. Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on artiklis 6 sätestatud elamisõigus seni, kuni nad ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi.
2. Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on artiklites 7, 12 ja 13 sätestatud elamisõigus, kuni nad vastavad kõnealustes artiklites sätestatud tingimustele.

Erijuhtudel, kui tekib põhjendatud kahtlus, kas liidu kodanik või tema pereliikmed vastavad artiklites 7, 12 ja 13 sätestatud tingimustele, võivad liikmesriigid kontrollida, kas need tingimused on täidetud. Süstemaatilist kontrolli ei tehta.

8 Direktiivis 2004/38/EÜ ei reguleerita otseselt liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemidest kasu saamise õigust. Sellega on liikmesriikidel lubatud piirata oma sotsiaalkindlustussüsteemide kättesaadavust ja välistada elamisõigusega isikute võimalus saada nende sotsiaalkindlustussüsteemidest kasu. Põhjenduses 10 on märgitud:

(10) Elamisõigust kasutavad isikud ei tohiks siiski vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi esialgse elamisperioodi jooksul põhjendamatult koormata. Seepärast peaks üle kolmekuulise perioodi puhul kehtestama liidu kodanike ja nende pereliikmete elamisõigusele tingimused.

9 Lisaks sellele on põhjenduses 21 öeldud järgmist:

(21) Siiski peab vastuvõttev liikmesriik ise otsustama, kas ta annab muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, selle staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele sotsiaalabi elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või töötajate puhul pikema aja jooksul või toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, enne alalise elamisõiguse omandamist.

10 Sellega seoses omab tähtsust ka direktiivi 2004/38/EÜ artikkel 24, milles on sätestatud:

1. Kui asutamislepingu ja teiseste õigusaktide erisätetes ei ole selgelt ette nähtud teisiti, koheldakse kõiki käesoleva direktiivi

kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke asutamislepingu reguleerimisalal võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Seda õigust saavad kasutada ka pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on seal elamisõigus või alaline elamisõigus.

2. Erandinda lõikest 1 ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama õigust sotsiaalabile elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või, kui see on asjakohane, artikli 14 lõike 4 punktis b sätestatud pikema ajavahemiku jooksul, samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma stipendiumide või õppelaenukena toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.

**2015. aasta määrus Euroopa ühenduste (isikute vaba liikumise) kohta (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015)**

- 11 Direktiivist 2004/38/EÜ tulenevad kohustused on liri õigusesse üle võetud 2015. aasta määrusega Euroopa ühenduste (isikute vaba liikumise) kohta (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015; *S.I.* nr 548, 2015; edaspidi „2015. aasta määrus“).
- 12 2015. aasta määruse artikli 3 lõike 5 punktis b sisalduva määratluse järgi on „nõuetele vastav pereliige“:
- i) liidu kodaniku abikaasa või registreeritud kooselu partner,
  - ii) liidu kodaniku või tema abikaasa või registreeritud kooselu partneri otsejoones alaneja sugulane, kes on —
    - I) alla 21aastane või
    - II) liidu kodaniku või tema abikaasa või registreeritud kooselu partneri ülalpeetav või
  - iii) liidu kodaniku või tema abikaasa või registreeritud kooselu partneri ülalpeetav otsejoones üleneja sugulane.
- 13 Iirimaal elamise õigus on sätestatud 2015. aasta määruse artiklis 6; artikli 6 lõike 3 punkt a on sõnastatud järgmiselt:
- (3) (a) Määruse artikli 3 lõike 1 punkti a kohaldamisalasse jääv liidu kodanik võib riigis elada kauem kui kolm kuud, kui —
    - i) ta tegutseb riigis töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana;

- ii) tal on enda ja oma pereliikmete tarbeks piisavalt vahendeid, et mitte põhjendamatult koormata riigi sotsiaalabisüsteemi ning tal ja ta pereliikmetel on üldine ravikindlustus;
  - iii) ta on kantud mõne riigis akrediteeritud või riigi rahastatava õppeasutuse nimekirja ja ta peamine eesmärk on õpingud ning tal ja ta pereliikmetel on üldine ravikindlustus ja ta tõendab ministrile avaldusega või muul moel, et tal on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte põhjendamatult koormata riigi sotsiaalabisüsteemi  
või
  - iv) arvestades lõiget 4, ta on ühele või mitmele punktis i, ii või iii märgitud tingimusele vastava liidu kodaniku perealiige.
- 14 2015. aasta määruse artikli 11 lõikes 1 nähakse ette Iirimaal elamise õiguse säilimine. Selles on öeldud:
11. (1) Artikli 6, 9 või 10 alusel riigis elav isik võib riigis elada seni, kuni ta vastab asjakohase artikli vastavale sättele ega koorma põhjendamatult riigi sotsiaalabisüsteemi.

#### **EELOTSUSETAOTLUSE TINGINUD ASJAOLUD**

- 15 Eelotsuse küsimused tinginud vaidluse asjaolud on alljärgnevad. GV on Rumeenia kodanik ning Iirimaal elava ja töötava Rumeenia kodaniku AC ema. AC on ühtlasi omandanud Iirimaa kodakondsuse.
- 16 GV on Iirimaal elanud erinevatel aegadel, sealhulgas aastatel 2009–2011, misjärel ta pöördus tagasi Rumeeniasse. Tema invaliidsustoetuse taotluses sisalduvatel andmetel nähtub, et aastatel 2011–2016 liikus ta Iirimaa, Rumeenia ja Hispaania vahet. Minister for Employment Affairs and Social Protection (töösajade ja sotsiaalkaitse minister; edaspidi „minister“) on seisukohal, et GV on selle ajavahemiku kohta esitanud erinevatel aegadel erinevat teavet.
- 17 Oma kirjalikes ütlustes märgib GV, et on viimase 15 aasta jooksul elanud oma abikaasast lahus ning olnud sel perioodil rahaliselt sõltuv oma tütrest, kes on teinud talle aeg-ajalt rahaülekandeid. GV tõendab seda väidet Western Unioni 2007., 2008., 2011. ja 2016. aasta ülekandedokumentidega.
- 18 2017. aastal naasis GV Iirimaale ja on alates sellest ajast seal elanud. GV kinnitab käesolevas menetluses vande all antud kirjalikes ütlustes, et 2017. aastal süvenes tal artriit. 28. septembril 2017, s.o peagi pärast Iirimaale naasmist, esitas GV 2005. aasta konsolideeritud sotsiaalhoolekandeseaduse (Social Welfare Consolidation Act 2005; edaspidi: „2005. aasta seadus“) kehtiva redaktsiooni alusel invaliidsustoetuse taotluse. GV kinnitab, et elab Iirimaal seaduslikult liidu

kodanikust töötaja ülalpeetava vanemana. Minister on seisukohal, et GV elab Iirimaal liidu kodaniku ülalpidamisel oleva ülenejast sugulasest pereliikmena ning tema riigis elamise seaduslikkus on sellest, kas ta vastab jätkuvalt elamisõiguse tingimustele.

- 19 2017. aasta novembris andis minister GV-le riikliku isikukoodi. Riiklik isikukood on kordumatu viitenumber, mis määratakse Iirimaa elanikele ja mis võimaldab saada sotsiaaltoetusi.
- 20 27. veebruari 2018. aasta otsusega jäeti invaliidsustoetuse taotlus esialgu rahuldamata. See otsus kaevati edasi, kuid 12. veebruari 2019. aasta otsusega jäeti kaebus rahuldamata. Mõlemal juhul leiti, et GV-l ei ole Iirimaal elamisõigust. Vabaihenduse Crosscare poolt GV nimel esitatud avalduse alusel vaadati kaebuse kohta tehtud otsus uuesti läbi. 2. juuli 2019. aasta otsusega leiti, et GV-l on elamisõigus, aga tal ei ole õigust saada sotsiaalabi.
- 21 Seejärel esitati Appeals Officeri (sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja) otsuse ümbervaatomiseks avaldus Chief Appeals Officerile (kõrgem sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja). Ümbervaatomisasjas tehti otsus 23. juulil 2019 ning selles leiti, et GV-l ei ole õigust saada invaliidsustoetust. Kõrgema sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja sõnul oli sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja „veendunud, et [GV] on Iirimaal töötava liidu kodaniku ülalpeetav otsejoones üleneja sugulane“. Samuti märgiti, et sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja arvates oli GV „tõendanud, et oli olnud ülalpeetav juba enne oma tütrega Iirimaal ühinemist“. Kõrgem sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja tegi GV elamisõiguse kohta järgmise järelduse:

„Siiski ei ole elamisõigus direktiivi 2004/38/EÜ ja seda jõustava 2015. aasta määruse (S.I. nr 548, 2015) järgi tingimusteta. Direktiivi ja määrusega tehakse vahet majanduslikult aktiivsete ja mitteaktiivsete isikute vahel.

S.I. nr 548, 2015 artiklis 11, mis käsitleb elamisõiguse säilimist, on sätestatud:

Artikli 6, 9 või 10 alusel riigis elav isik võib riigis elada seni, kuni ta vastab asjakohase artikli vastavale sättele ega koorma põhjendamatult riigi sotsiaalabisüsteemi.

Seni, kuni [GV] elab riigis artikli 6 alusel, on tema elamisõigus tingimuslik ja ta võib riigis elada nii kaua, kui ta vastab artikli 6 sätetele ega koorma põhjendamatult riigi sotsiaalabisüsteemi.

Seetõttu leian, et sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja ei ole [GV] nimel avalduse esitanud pr Hetheringtoni viidatud alustel õigust väärtalt kohaldanud ning sellest tulenevalt pean keelduma sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja tehtud otsuse muutmisest.“

Eeltoodud lõigus sisalduv viide artiklile 6 on viide eespool märgitud 2015. aasta määruse artiklile 6, mitte direktiivi artiklile 6. Artikli 6 lõike 3 punkt a vastab direktiivi artikli 7 lõikele 1 ja toob selle üle Iirimaa õigusesse.

## **INVALIIDSUETOETUS – ASJAKOHANE ÕIGUSRAAMISTIK**

- 22 Invaliidsustoetus on ette nähtud 2005. aasta seaduse 3. osa 10. peatükiga ning seda makstakse isikule, kes vastab 2005. aasta seaduse §-s 210 sätestatud tingimustele, mis on järgmised:
- a. Isik on saanud 16aastaseks, kuid ei ole jõudnud pensioniikka.
  - b. Kindlaksmääratud puude tõttu on isikul oluliselt piiratud võimalus asuda niisugusse töösuhtesse, mis arvestades isiku iga, kogemust ja väljaõpet oleks talle sobiv, kui tal poleks vastavat puuet, sõltumata sellest, kas isikule osutatakse 1970. aasta terviseaduse (Health Act, 1970) § 68 alusel puudega isikutele mõeldud koolitusteenust.
  - c. Arvestades lõiget 2 ei ületa isiku nädalased elatusvahendid invaliidsustoetuse summat (sealhulgas suurendatud summat), mis kuuluks isikule tasumisele 10. peatüki alusel, kui tal puuduks igasugused elatusvahendid.
- 23 Invaliidsustoetus on rahaline sotsiaalabi, mida makstakse ilma, et isikul oleks olnud kohustust tasuda sotsiaalkindlustusmaksleid. Seda rahastatakse üldisest maksutulust ja riigisisest käsitatakse seda toetusena.<sup>1</sup> Invaliidsustoetust loetakse määruse (EÜ) nr 883/2004 tähenduses mitteosamakseliseks rahaliseks erihüvitiseks. See on märgitud määruse nr 883/2004 X lisas. Toetuse eesmärk on kaitsta vaesuse eest (vt Petecel v. The Minister for Social Protection [2020] IESC 41, p 29). 2018. aastal kulutas Iirimaa invaliidsustoetuse maksmiseks kokku 1,6 miljardit eurot.
- 24 Invaliidsustoetuse saamiseks peab isik vastama selle saamise tingimustele, sealhulgas meditsiinilistele ja majandusliku seisundi kriteeriumitele. Meditsiiniliste kriteeriumite kohaselt peab isikul kindlaksmääratud puude tõttu olema oluliselt piiratud võimalus asuda niisugusse töösuhtesse, mis arvestades isiku iga, kogemust ja väljaõpet oleks talle sobiv, kui tal poleks vastavat puuet, sõltumata sellest, kas isikule osutatakse 1970. aasta terviseaduse § 68 alusel puudega isikutele mõeldud koolitusteenust või mitte. Majandusliku seisundi kriteeriumi raames arvutatakse kokku kõik elatusvahendid kooskõlas 2005. aasta seaduse lisas 3 sisalduvate normidega. See hõlmab kogu isiku käsutuses oleva

<sup>1</sup> Iirimaa sotsiaalhoolekandesüsteem koosneb üldistest maksetest (nt lapsetoetus), hüvitistest (mis on seotud palgast sõltuvate sotsiaalkindlustusmaksete tasumisega ja mida rahastatakse sotsiaalkindlustusfondist) ning toetustest (mis ei ole seotud palgast sõltuvate sotsiaalkindlustusmaksete tasumisega ja mida rahastatakse üldisest maksutulust).



sissetuleku ja kapitali väljaarvestamist. Tuluarvestuses võetakse arvesse kogu isiku pereliikmelt saadav tulu. Invaliidsustoetust makstakse isikutele seni, kuni nad vastavad toetuse saamise tingimustele.

- 25 2005. aasta seaduse § 210 lõikega 9 välistatakse invaliidsustoetuse maksmine isikule, kelle alaline elukoht ei ole riigis. Alaline elukoht on määratletud 2005. aasta seaduse § 246 lõikes 1. Kõnealuse seaduse § 246 lõike 5 kohaselt ei ole isikul riigis alalist elukohta (selle seaduse tähenduses), kui tal ei ole Iirimaa elamise õigust. GV poolt vaidlustatud otsus põhines sellel, kas tal on Iirimaa elamise õigus ning kas ülalpeetava staatuse kadumisega muutuks GV riigi sotsiaabisüsteemile põhjendamatult koormavaks.

### SENINE MENETLUS

- 26 High Courti (kõrge kohus) 21. oktoobri 2019. aasta määrusega anti GV-le luba taotleda kõrgema sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja 23. juuli 2019. aasta otsuse kohtulikku kontrolli. Asja menetles kohtunik Simons, kes tegi otsuse 29. mail 2020. High Court (kõrge kohus) tühistas määrusega kõrgema sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja otsuse, ning lisaks sellele tegi avalduse, mille kohaselt ei ole 2015. aasta määruse Euroopa ühenduste (isikute vaba liikumise) kohta (S.I. nr 548, 2015) artikli 11 lõikes 1 sisalduv fraas „[...] ega koorma põhjendamatult riigi sotsiaabisüsteemi“ kooskõlas nõukogu direktiiviga 2004/38/EÜ ulatuses, milles seda kohaldatakse 2015. aasta määruse artikli 6 lõike 3 punkti a alapunkti iv alusel elamisõigust omavate isikute suhtes juhul, kui asjaomane isik on 2015. aasta määruse artikli 6 lõike 3 punkti a alapunktis i sätestatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliige.
- 27 Kokkuvõttes leidis High Court (kõrge kohus), et GV vastab direktiivi artikli 2 punkti 2 alapunktis d sisalduvale pereliikme määratlusele ja on täitnud artikli 2 punkti 2 alapunktiga d ettenähtud ülalpeetavaks olemise nõude, sest High Courti (kõrge kohus) kohtunik on seisukohal, et kui on tuvastatud, et ajal, mil liidu kodaniku pereliige taotleb vastuvõtvast liikmesriigis asjaomase liidu kodanikuga ühinemist, on (vastav liidu kodaniku pereliige) oma päritoluriigis ülalpeetav, ei pea see pereliige vastuvõtvast liikmesriigis elamisõiguse omamiseks jääma selle liidu kodaniku ülalpeetavaks. Seega järeldas kohtunik, et GV-l on riigis elamise õigus ning „ei artikli 7 lõike 1 punkti a ega artikli 7 lõike 1 punkti b kohaselt kehti nõuet, et isemajandavad peavad olema nii töötaja kui ka ülalpeetav pereliige“. Ta märkis, et kõrgem sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja oli teinud vea ja leidis (punktides 85 ja 86) järgmist:

„85. Nii kõrgema sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja põhjendused kui ka artikli 11 sätted, millele ta tugines, on vastuolus direktiivi 2004/38/EÜ nõuetega. Liidu seadusandja on näinud ette, et põhjendamatuks koormamiseks ei loeta seda, kui liikmesriik tagab võõrtöötaja ülalpeetavatele pereliikmetele võrdse kohtlemise sotsiaalabi vallas.

Isemajandamisnõue ei kehti nende võõrtöötaja ülalpeetavate pereliikmete kohta, kes on riigis seaduslikult elanud kauem kui kolm kuud.

86. Ehkki liidu õigusega on kooskõlas isemajandamisnõude kehtestamine teiste liidu kodanike kategooriate suhtes vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punktidele b ja c, siis riigisisese määruse artikkel 11 on liiga range ja see on kehtetu ulatuses, milles sellega püütakse laiendada niisugust nõuet riigis seaduslikult elava võõrtöötaja *ülalpeetavale pereliikmele*. Selles osas ei tohi artiklit 11 kohaldada, kuna see ei ole kooskõlas direktiivi 2004/38/EÜ sätetega, millel on vahetu mõju.“

- 28 Nii kõrgem sotsiaalkindlustusalaste kaebuste käsitleja kui ka minister esitasid selle otsuse peale apellatsioonkaebuse Court of Appealile (apellatsioonikohus), mis leidis, et Euroopa Kohtule tuleb esitada eelotsuse küsimus vastavalt ELTL artiklile 267.

### POOLTE ARGUMENTIDE KOKKUVÕTE

- 29 Minister väidab, et 2015. aasta määruse artikli 11 lõike 1 sõnastus „[...] ega koorma põhjendamatult riigi sotsiaalsüsteemi“ on kooskõlas direktiiviga, kui seda kohaldatakse GVga sarnaste isikute suhtes, kes saavad riiki ja nõuavad tuletatud elamisõigust põhjusel, et nad on riigis oma vaba liikumise õigust kasutavate liidu kodanikest töötajate ülalpeetavad ülenevast sugulasest pereliikmed. Minister leiab, et direktiivi 2004/38/EÜ artikli 2 punkti 2 alapunktis d sisalduv pereliikme määratlus hõlmab nõuet, mille kohaselt peab pereliige jääma liidu kodaniku ülalpeetavaks seni, kuni kasutatakse tuletatud elamisõigust ning tuletatud elamisõigus kaob, kui ülalpeetava staatust enam ei ole. Minister sedastab, et kui GV-le määratakse invaliidsustoetus, ei oleks ta edaspidi oma tütre väidetav ülalpeetav ega omaks seetõttu enam direktiivi 2004/38/EÜ kohast tuletatud elamisõigust.
- 30 Selle väite kinnituseks märgib minister, et direktiivi eesmärk on näha ette elamisõigus teatud tingimustel ning igasuguse liikmesriigilt sotsiaalabi nõudmise õiguse eeltingimus on elamisõiguse tõendamine (vt kohtuotsus *Dano vs. Jobcenter Leipzig*, C-333/13, EU:C:2014:2358, p 68-71). Minister väidab ka, et Euroopa Kohus on tunnustanud liikmesriikide õigust kehtestada piirangud oma sotsiaalkindlustussüsteemi kasutamisele ning sotsiaaltoetusi võivad nõuda üksnes isikud, kes vastavad elamisõiguse aluseks olevatele tingimustele (vt kohtuotsus *Dano vs. Jobcenter Leipzig*, C-333/13, p 73-75; kohtuotsus *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565; kohtuotsus *komisjon vs. Ühendkuningriik*, C-308/14, EU:C:2016:436 ning kohtuotsus *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597).
- 31 Minister on seisukohal, et 2015. aasta määruse artikli 11 lõige 1 ei sisalda mitte sotsiaaltoetuste maksmise absoluutset keeldu, vaid pigem hinnangut selle kohta, kas küsimuse all oleva sotsiaalabi andmine tähendaks konkreetseid asjaolusid arvestades seda, et asjaomane taotleja „koormab põhjendamatult riigi sotsiaalsüsteemi“.

- 32 High Court (kõrge kohus) leidis, et ülalpeetavaks olemise küsimus otsustatakse lõplikult ajal, mil pereliige soovib ühineda liidu kodanikust töötajaga vastuvõtvast liikmesriigis, s.t ülalpeetavaks olemist tuleb hinnata üksnes „päritoluriigis ja ajal, mil pereliige taotleb selle liidu kodanikuga ühinemist, kelle ülalpidamisel ta on“. Minister leiab, et toodud järeldus ei ole kooskõlas sellega, kuidas Euroopa Kohus on ülalpeetavaks olemise mõistet sisustanud. Minister märgib, et kohtute senistes lahendites on keskendunud sellele, kuidas saab ülalpeetavaks olemist tuvastada (eelkõige enne riiki saabumist), mitte aga asjaoludele, mille korral ülalpeetavaks olemine lõpeb pärast riiki saabumist, või kuidas saab ülalpeetavaks olemist pidada jätkuvaks. Ta on seisukohal, et juhul, kui isik ei ole enam ülalpeetav, siis lõpeb ka ülalpeetavaks olemisest tulenev elamisõigus. See nähtub näiteks direktiivi artikli 2 punktis 2 kasutatud oleviku vormist („on“ ülalpeetavad). Ministri arvates ei ole liidu ühegi õigusaktiga vastuolus olukord, kus uuesti hinnatakse seda, kas tuletatud elamisõiguse aluseks olev väidetav ülalpeetavaks olemine kestab ka vastuvõtvast riigis. Vastupidi, direktiivi artikli 14 lõige 2 kinnitab, et selle artikli 7 alusel saadud elamisõigus säilib seni, kuni pereliige vastab direktiivis sätestatud tingimustele.
- 33 GV viidatud kohtuotsuse Lebon (C-316/85, ECLI:EU:C:1987:302) kohta märgib minister, et selles asjas, milles käsitleti määruses nr 1612/68 sisalduvaid õigusi, leidis Euroopa Kohus, et ülalpeetavaks olemise puhul hinnatakse „faktiilist olukorda, nimelt töötaja poolt toetuse pakkumist, kusjuures puudub tarvidus teha kindlaks töötajalt toetuse vajamise põhjusi“ ning et „ülalpeetava pereliikme staatuse eelduseks ei ole õigus elatisele“ (vt ka kohtuotsus Jia, C-1/05, EU:C:2007:1, p 36-37). Kohtuotsuses Lebon kinnitas Euroopa Kohus ka, et õigus sotsiaalabile võib kaduda, kui isik ei ole enam ülalpeetav (vt p 14). Kohtuotsusega Singh (C-218/14, EU:C:2015:476) sedastati, et pereliikme õigus elada vastuvõtvast liikmesriigis direktiivi artikli 7 lõike 2 alusel säilib üksnes juhul, kui ta vastab selles sättes ette nähtud tingimustele (vt p 57).
- 34 Minister lisab, et Euroopa Kohtu seisukoha järgi peab isiku ülalpeetavana määratlemiseks „olema tõendatud tegeliku sõltuvusseisundi esinemine“ (kohtuotsus Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, p 20; kohtuotsus Jia, C-1/05, p 20). Ministri sõnul kinnitas Euroopa Kohus kohtuotsuses Reyes, et artikli 2 punkti 2 alusel kvalifitseerumiseks peab sõltuvusseisund olema tekkinud enne liikmesriiki sisenemist (p 22), ning leidis, et seda saab tõendada ülalpeetavale tehtud korrapäraste rahaülekannetega. Euroopa Kohus leidis ka, et mõiste „ülalpeetav“ tõlgendamisel ei oma tähtsust tõik, et pereliikmel oli võimalik leida tööd, ning et liikmesriik ei saa nõuda, et alanejast sugulasest pereliige peab selleks, et teda saaks lugeda ülalpeetavaks, olema püüdnud otsida tööd oma päritoluriigis, samuti ei välista ülalpeetava staatuse säilitamist asjaolu, et alanejast sugulasest pereliige võib liikmesriigis leida tööd (vt p 28 ja 33). Minister märgib siiski, et kohtuotsuses Reyes käsitleti riiki sisenemise küsimust, s.t ülalpidamisel olemise eelnevat hindamist riiki saabumisel. Selles ei puudutatud käesolevas kohtuasjas tekkinud küsimust, kas ülalpeetavaks olek võib lõppeda ajal, mil pereliige elab vastuvõtvast riigis.

- 35 GV väidab, et riigisisese rakendusmääruse artikli 11 lõige 1 on seadusevastane ja sellega ületatakse direktiivist 2004/38/EÜ tulenevat pädevust, kuna riigis töötavatele liidu kodanikele ja nende õigustatud pereliikmetele, näiteks ülalpeetavale otsejoones ülenejale sugulasele, kehtestatakse „põhjendamatu koormamise“ tingimus olukordadeks, mille puhuks direktiivi artiklis 7 niisugust tingimust sätestatud ei ole. GV tütar on liidu kodanik, kes on riigis elanud ja töötanud palju aastaid; seega on tal riigis elamise õigus artikli 7 lõike 1 punkti a alusel. GV-l, kes on ülalpeetav otsejoones üleneja sugulane, on seetõttu riigis elamise õigus artikli 7 lõike 1 punkti d alusel. Kui pereliige, näiteks GV, elab liikmesriigis artikli 7 lõike 1 punkti d alusel kui artikli 7 lõike 1 punkti a alusel riigis elava liidu kodaniku pereliige, ei kehti tema suhtes „põhjendamatu koormamise“ tingimus. GV on seisukohal, et iga liidu kodaniku kategooria ja nende pereliikmete suhtes kehtivad tingimused on artiklis 7 sätestatud ammendavalt ning et liikmesriikidel ei ole õigust kehtestada muid tingimusi peale kõnealuses artiklis sätestatute. Isemajandamisnõue on piiratud majanduslikult mitteaktiivsete kodanike ja nende pereliikmetega ning õpilaste ja nende pereliikmetega. Viimaste puhul on õpilase elamisõigusega pereliikmete ring artikli 7 lõike 4 alusel kitsendatud.
- 36 Lisaks sellele on ka High Courti (kõrge kohus) kohtunik oma otsuse punktis 21 märkinud, et „võrdse kohtlemise õigus ei kehti mitte üksnes liidu kodanike suhtes, vaid laieneb ka kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele, kellel on vastuvõtvast riigis elamisõigus või alaline elamisõigus“. Artikli 24 lõikega 2 on lubatud erand, mille kohaselt ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama õigust sotsiaalabile, kuid see erand kehtib vaid elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul (artikkel 6) või tööd otsivate liidu kodanike kohta (artikli 14 lõike 4 punkt b); neist kumbki ei rakendu käesoleval juhul.
- 37 Samuti sedastab GV, et ministri väidet, mille kohaselt tähendaks tuginemine sotsiaalabile seda, et GV ei ole enam oma tütre ülalpeetav, ei toeta sõltuvusseisundi mõistet käsitlev ELK praktika. Kohtuotsuse Reyes punktis 21 on ELK leidnud:
- „Selline sõltuvus tuleneb faktilisest olukorrast, mida iseloomustab asjaolu, et pereliikme materiaalse toetuse tagab liikumisvabadust kasutanud liidu kodanik või tema abikaasa (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Jia, punkt 35).“
- 38 Sama otsuse punktis 22 leiti ka, et „materiaalse toetuse vajadus peab olema olema sellise alaneja sugulase päritolu- või lähteriigis sel hetkel, mil ta taotleb õigust nimetatud kodanikuga ühineda“ ja et see tingimus on täidetud, kui liidu kodanik kannab „regulaarselt ning arvestatava ajavahemiku vältel sellisele alanejale sugulasele üle summasid, mis on alanejale sugulasele vajalikud oma esmavajaduste rahuldamiseks päritoluriigis, [mis] tõendab, et nimetatud alaneja sugulane on nimetatud kodanikust tegelikult sõltuvuses“ (p 24).

- 39 Kohtuotsuses Reyes käsitles ELK ka seda, kas pereliige võib juba vastuvõtvast liikmesriigis viibides jääda ilma ülalpeetava staatusest (kõnealus asjas seetõttu, et pereliige asub tööle) ning leidis punktis 33, et „direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunkti c tuleb tõlgendada nii, et nimetatud sättes kasutatud mõiste „ülalpeetav” tõlgendamisel ei oma tähtsust asjaolu, et pereliikmel on tema isiklike omaduste nagu vanuse, kutsekvalifikatsiooni ja tervisliku seisundi tõttu mõistlikud võimalused töö leidmiseks ning ta kavatseb ka vastuvõtvast liikmesriigis töötada“.
- 40 High Courti (kõrge kohus) kohtunik märkis oma käesolevas asjas tehtud otsuse punktides 51–52 järgmist:

„51. Sama loogika kehtib ka juhul, kui ülalpeetava staatuse *hilisema* kaotuse põhjustab tõik, et pereliikmele antakse vastuvõtvast liikmesriigis sotsiaalabi. Kui nõutav sõltuvusseisund päritoluriigis on tuvastatud ajal, mil taotletakse tuletatud elamisõigust, siis ei mõjuta seda elamisõigust edaspidine sotsiaalabi andmine.

52. Vastustajate nimel esitatud vastupidine tõlgendus ei ole vastuolus mitte üksnes eespool käsitletud kohtupraktikaga, vaid ka direktiivi 2004/38/EÜ artikliga 24 [...]“.

- 41 GV ei nõustu ministri nimel esitatud väitega, et ELK kohtuotsustes Lebon, Jia ja Reyes vaetakse esmajoones seda, kuidas tuvastada sõltuvusseisund esmase elamisõiguse kindlakstegemiseks, mitte asjaolusid, mille korral ülalpeetavaks olek lõpeb või mille põhjal järeldada selle jätkumist. Just seda küsimust käsitles ELK kohtuotsustes Lebon ja Reyes. Kohtuotsuse Lebon punktis 20 märkis Euroopa Kohus:

„[V]õõrtöötaja ülalpidamisel oleva pereliikme esitatud taotlus toimetulekutoetuse (*minimex*) saamiseks ei saa mõjutada taotleja staatust asjaomase töötaja ülalpeetava pereliikmena. Vastupidine otsus tähendaks seda, et toimetulekutoetuse andmise tulemusena võib taotleja jääda ilma ülalpeetava pereliikme staatusest, mis omakorda õigustaks kas toetuse äravõtmist või koguni elamisõiguse kaotamist. Niisugune lahendus takistaks praktikas töötaja ülalpeetaval pereliikmel toimetulekutoetuse taotlemist ning seetõttu kahjustaks see võõrtöötajale tagatud võrdse kohtlemise õigust. Seetõttu tuleks töötaja ülalpeetava pereliikme staatust käsitleda sõltumatuna toimetulekutoetuse andmisest.“

GV on ühtlasi seisukohal, et täiesti ebaloogiline on ministri väide, mille kohaselt on põhiküsimuseks asjaolud, mille korral ülalpidamisel olek lõpeb, või see, mil moel saab seda pidada jätkuvaks. Kui kooskõlas kohtuotsusega Reyes ja muude tsiteeritud kohtulahenditega peab nõuetele vastava pereliikme staatuse tuvastamiseks tõendama sõltuvusseisundit päritoluriigis, nagu leiab vastustaja [esimeses kohtuastmes], siis on kõigiti eksklik ministri seisukoht, et tõendada tuleb ka vastuvõtvast liikmesriigis jätkuvat ülalpidamist.

- 42 Lõpetuseks väidetakse GV nimel, et ministri arusaam rikuks õigust võrdsele kohtlemisele, mis on sätestatud direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 24 ja mille järgi on ette nähtud vaid kolm erandit; neist ükski ei kuulu kohaldamisele käesolevas asjas. Seda kinnitas Euroopa Kohus ka kohtuotsustes Vatsouras (liidetud kohtuasjad C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344), komisjon vs. Austria (C-75/11, EU:C:2012:605) ja Dano (C-333/13). Nagu Euroopa Kohus konstateeris kohtuotsuses L.N. (C-46/12, EU:C:2013:97), tuleb direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõiget 2 kui erandit ELTL artiklis 18 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttest (mille konkreetseks väljenduseks tuleb lugeda direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõiget 1) tõlgendada kitsalt ning kooskõlas aluslepingu sätetega, sealhulgas liidu kodakondsust ja töötajate vaba liikumist käsitlevate sätetega. Ehkki kohtuotsuses Brey möönis Euroopa Kohus, et liikmesriikidel võib olla „kaalutusõigus“, sedastas ta ka, et liikmesriigid ei tohi seda kasutada viisil, mis kahjustaks direktiiviga 2004/38/EÜ taotletavat eesmärki.

#### **EELOTSUSETAOTLUSE ESITANUD KOHTU PÕHJENDUSED EELOTSUSETAOTLUSE ESITAMISE KOHTA**

- 43 Kuigi ametiasutused, kelle poole menetlusosalised on pöördunud, on esitatud küsimusi puudutanud, ei ole ükski neist käsitlenud täpselt neid küsimusi, mis esitatakse käesoleva taotlusega, ning käesolevas menetluses tõstatatud teemade kohta ei saa öelda, et need on *acte clair*. Kohtuotsus Lebon, millele tugineb GV, on tehtud 1987. aastal ja puudutab määrust nr 1612/68. Tõstatatud küsimustel on oluline tähtsus nii seoses direktiivi 2004/38/EÜ alusel liidu kodanike ülalpeetavatele pereliikmetele antud elamisõiguste kogu ulatusega kui ka nimetatud pereliikmete õigusega kasutada vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalhoolekandesüsteemi. Esitatud küsimused hõlmavad direktiivi 2004/38/EÜ ja Euroopa Kohtu olemasoleva praktika tõlgendamist ning Court of Appeali (apellatsioonikohus) arvates on otsus tõstatatud küsimuste kohta vajalik põhikohtuasjas otsuse langetamiseks.

[...]