

Kohtuasi C-664/23**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

9. november 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Cour d'appel de Versailles (Versailles' apellatsioonikohus, Prantsusmaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

9. november 2023

Apellatsioonkaebuse esitaja, vastustaja esimeses kohtuastmes:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Vastustaja, kaebaja esimeses kohtuastmes:

TX

1. Vaidluse ese ja andmed

- 1 Armeenia kodanik TX, kes saabus 7. jaanuaril 2008 koos oma naise ja kahe alaealise lapse AXiga ja RXiga ebaseaduslikult Prantsusmaale, sai 2014. aastal ajutise „era- ja perekonnaelu“ elamisloa märkega „lubatud töötada“. Kolmas laps SX sündis hiljem 2011. aastal Prantsusmaal. TX töötab praegu tasustatud töölepingu alusel ja tal on mitmeaastane elamisluba, mis kehtib kuni 12. septembrini 2024.
- 2 TX väidab, et laste passid kadusid nende Madalmaadest Prantsusmaale reisimise käigus. 2015. aastal said lapsed AX (sündinud 2004. aastal) ja RX (sündinud 2005. aastal) mõlemad Hauts-de-Seine'i prefektuuri poolt välja antud alaealiste välismaalaste reisidokumendi. Laps AX sai hiljuti ajutise „era- ja perekonnaelu“ elamisloa, millega kaasnes tööluba, mis kehtib kuni 9. oktoobrini 2023.
- 3 TX taotles oma kolmele lapsele peretoetust, mille andmisest keelduti tema kahe väljaspool Prantsusmaad sündinud lapse puhul.

- 4 Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Nanterre'i sotsiaalkindlustuskohus) tühistas esimeses astmes selle keeldumise ja seejärel jättis cour d'appel de Versailles (Versailles' apellatsioonikohus) apellatsioonimenetluses selle keeldumise oma 14. novembri 2019. aasta otsusega muutmata.
- 5 23. juuni 2022. aasta otsusega tühistas cour de cassation (kassatsioonikohus) selle kohtuotsuse sisuliselt põhjendamatusesse tõttu seoses direktiivist 2011/98/EL tuleneva väitega ja saatis kohtuasja tagasi cour d'appel de Versailles'le (Versailles' apellatsioonikohus) teises koosseisus.
- 6 Viimane küsib nüüd Euroopa Kohtult, kuidas tuleks tõlgendada direktiivi 2011/98/EL.

2. Õigusraamistik

A. *Liidu õigus*

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta

- 7 Põhjenduses 20 on öeldud:

„Kõigil liikmesriikides seaduslikult elavatel ja töötavatel kolmandate riikide kodanikel peaks olema sihtliikmesriigi kodanikega vähemalt võrdsed õigused, st neid tuleks kohelda samamoodi kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikke, sõltumata nende riiki lubamise esialgsest eesmärgist või alusest. Direktiivis loetletud valdkondades tuleks õigus võrdsese kohtlemisele anda mitte üksnes neile kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriiki lubatud töötamise eesmärgil, vaid ka neile, kes on liikmesriiki lubatud muudel põhjustel ja kellele on antud juurdepääs liikmesriigi tööturule muude liidu või siseriiklike õigusnormide alusel, sealhulgas kolmandatest riikidest pärit töötajate pereliikmetele, kes on liikmesriiki lubatud nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ (perekonna taasühinemise õiguse kohta) kohaselt [...]“.

- 8 Põhjenduses 24 on öeldud:

„Kolmandatest riikidest pärit töötajaid tuleks kohelda võrdsena ka sotsiaalkindlustuse vallas. [...] Käesolev direktiiv peaks andma õigused ainult nende pereliikmete suhtes, kes kolivad elama liikmesriigis asuva kolmanda riigi töötaja juurde seoses perekonna taasühinemisega, või nende pereliikmete suhtes, kes juba elavad koos kolmanda riigi töötajaga seaduslikult kõnealuses liikmesriigis.“

9 Artiklis 2 on sätestatud:

„Mõisted

Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

c) „ühtne luba“ – liikmesriigi ametiasutuste väljastatud elamisluba, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikul asjaomase liikmesriigi territooriumil töötamise eesmärgil seaduslikult elada;“.

10 Artiklis 3 on sätestatud:

„Reguleerimisala

1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse

[...]

b) kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on liikmesriiki lubatud liidu või siseriikliku õiguse alusel muul eesmärgil kui töö, kellel lubatakse töötada ja kellel on elamisluba määruse (EÜ) nr 1030/2002 kohaselt, ning [...]“.

11 Artiklis 12 on sätestatud:

„Õigus võrdsele kohtlemisele

1. Artikli 3 lõike 1 punktides b ja c osutatud kolmandatest riikidest pärit töötajaid koheldakse võrdselt selle liikmesriigi kodanikega, kus nad elavad, järgmistes valdkondades:

[...]

e) sotsiaalkindlustusliigid, mis on kindlaks määratud määrusega (EÜ) nr 883/2004;

[...]

2. Liikmesriigid võivad võrdset kohtlemist piirata järgmiselt:

[...]

b) piirates lõike 1 punkti e alusel kolmandatest riikidest pärit töötajatele antud õigusi, kuid mitte piirates neid õigusi nendele kolmandatest riikidest pärit töötajatele, kellel on töökoht või kes on töötanud vähemalt kuus kuud ja on registreeritud töötutena.

Lisaks võivad liikmesriigid otsustada, et lõike 1 punkti e ei kohaldata perehüvitiste osas nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel ei ole luba

töötada liikmesriigis rohkem kui kuus kuud, nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel on luba õpinguteks, või nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel on lubatud töötada viisa alusel;“.

B. Prantsusmaa õigus

Sotsiaalhoolekande- ja perekonnaseadustik (code de l'action sociale et des familles)

12 Alajaotise „Õiguse saamise tingimused“ artikli L.262-2 teises lõigus on sätestatud:

„Selleks, et välismaalasest taotleja, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna lepingu teise osalisriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik, õigusi arvesse võetaks, peavad välisriigi kodanikest lapsed vastama sotsiaalkindlustusseadustiku (code de la sécurité sociale) artiklis L.512-2 sätestatud tingimustele“.

Sotsiaalkindlustusseadustik

13 V raamatu „Peretoetused ja samalaadsed toetused“ artiklis L.512-2 on sätestatud sisuliselt järgmine (vaidluse suhtes kohaldatavas versioonis):

„[...]

Käesolevas raamatus sätestatud tingimustel on peretoetusi täielik õigus saada ka välismaalastel, kes ei ole Euroopa Ühenduse liikmesriigi, muu Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanikud ja kellel on dokument, mida neilt vastavalt õigusnormidele või rahvusvahelistele lepingutele Prantsusmaal seaduslikult elamiseks nõutakse.

Nendel välisriigi kodanikel on õigus saada peretoetusi tingimusel, et nende ülalpeetavate laste puhul, kelle suhtes peretoetusi taotletakse, on tõendatud üks järgmistest olukordadest:

[...]

- nende seaduslik riiki saabumine perekonna taasühinemise menetluse raames, millele on osutatud välismaalaste riiki sisenemise ja riigis viibimise ning varjupaigaõiguse seadustiku (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) IV raamatus;

[...].

Dekreediga kehtestatakse loetelu dokumentidest ja tõenditest, mis tõendavad välisriigi kodanikest taotlejate riiki saabumise ja riigis viibimise seaduslikkust. Samuti määratakse sellega kindlaks nende dokumentide laad, mis on vajalikud

tõendamaks, et nende välisriigi kodanike ülalpeetavad lapsed, kelle suhtes taotletakse peretoetusi, vastavad eelmistes lõikudes sätestatud tingimustele.“

- 14 Artikkel D.512-2 on sisuliselt sõnastatud järgmiselt (vaidluse suhtes kohaldatavas redaktsioonis):

„Taotleja ülalpeetavate välisriigi kodanikest laste, kelle suhtes ta taotleb peretoetusi, riiki saabumise ja riigis viibimise seaduslikkus on tõendatud ühega järgmistest dokumentidest:

[...]

2° Office français de l'immigration et de l'intégration'i (Prantsuse sisserände- ja integratsiooniasutus) poolt perekonna taasühinemiseks riiki saabumise või elamisloa väljastamise menetluse lõpus väljastatud tõend lapse arstliku läbivaatuse kohta;

[...].

5° Prefektuuri väljastatud tõend, mis tõendab, et laps saabus Prantsusmaale hiljemalt samal ajal kui üks tema vanematest, kes sai elamisloa [...] välismaalaste riiki sisenemise ja riigis viibimise ning varjupaigaõiguse seadustiku alusel; [...]“.

3. Poolte seisukohad

Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine (Hauts de Seine'i peretoetuste kassa, Prantsusmaa)

- 15 Peretoetuste maksmisest tuleb keelduda, kuna kaks last ei ole Prantsusmaale saabunud perekonna taasühinemise menetluse raames, mistõttu TX ei saa esitada sotsiaalkindlustusseadustiku artikli D.512-2 punktis 2 nimetatud arstitõendit, ning kuna TX ei tõenda, et kaks last on Prantsusmaale saabunud seaduslikult või temaga samal ajal.
- 16 Lisaks ei saa direktiiv 2011/98/EL, millele TX tugineb, takistada sotsiaalkindlustusseadustiku artiklite L.512-2 ja D.512-2 kohaldamist.

TX

- 17 TX leiab, et kolmanda riigi kodanikuna, kellel on üheaastane ajutine elamisloa, mis lubab tal töötada, ja kes tõendab, et ta töötab Prantsusmaal, vastab ta direktiivi 2011/98 artikli 3 punktis b sätestatud tingimustele. Kuna ta kuulub selle kohaldamisalasse, tugineb ta eelkõige selles direktiivis sätestatud võrdsele kohtlemisele liikmesriigi kodanikega. Tema arvates ei ole oluline, et tema lapsed ei ole Prantsusmaale saabunud perekonna taasühinemise raames, kuna nad viibivad Prantsusmaal seaduslikult.

4. Cour d'appel'i (apellatsioonikohus) hinnang

- 18 Vaidlus puudub selles, et TX viibib Prantsusmaal seaduslikult.
- 19 TX ei tõenda, et ta on võtnud meetmeid sotsiaalkindlustusseadustiku artiklis D.512-2 sätestatud prefektuuri loa saamiseks, kuigi see dokument on deklaratiivne ja esitati dokumendid, mis võivad näidata, et tema lapsed saabusid Prantsusmaale samal ajal kui tema. Sotsiaalkindlustuskohus ei saa aga asendada haldusasutust, kes on ainsana pädev väljastama dokumenti, mis võimaldab riigisisese õiguse kohaselt olukorda seadustada. Toimikus sisalduvatest dokumentidest nähtub ka, et peretoetuste kassa saatis 20. augustil 2018 Hauts-de-Seine'i prefektuurile kirja eespool nimetatud tõendi koostamiseks. Näib, et sellele kirjale ei vastatud.
- 20 Seega ei tõenda TX kahe lapse AXi ja RXi seaduslikku riiki saabumist perekonna taasühinemise menetluse raames, esitades sotsiaalkindlustusseadustiku artiklis D.512-2 nõutud dokumendid.
- 21 Kahes 3. juuni 2011. aasta otsuses leidis kassatsioonikohus, et sotsiaalkindlustusseadustiku artiklid L.512-2 ja D.512-2, kuivõrd need seavad peretoetuste maksmise tingimuseks sellise dokumendi esitamise, mis tõendab, et välisriigi kodanikest lapsed on Prantsusmaale saabunud seaduslikult, ning eelkõige perekonna taasühinemise raames riiki saabunud laste puhul Prantsuse sisserände- ja integratsiooniasutuse poolt väljastatud arstitõendi esitamise, on objektiivset laadi, mida õigustab vajadus demokraatlikus riigis kontrollida laste vastuvõtutingimusi, ning ei riiva ebaproportsionaalselt inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitega 8 ja 14 tagatud õigust perekonnaelule ega riku rahvusvahelise lapse õiguste konventsiooni artiklit 3.
- 22 Euroopa Inimõiguste Kohus kinnitas seda tõlgendust ja leidis, et peretoetuste andmisest keeldumine perekonna taasühinemise suhtes kohaldatavate Prantsuse õiguses sätestatud eskirjade tõttu ei ole vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (EIK 1. oktoobri 2015. aasta otsused nr 76860/11 ja nr 51354/13 Okitaloshima Okonda Osungu ja Selpa Lokongo vs. Prantsusmaa, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
- 23 Käesolevas vaidluses on küsimus riigisiseste õigusnormide vastavusest kõrgemalseisvale õigusnormile esitatud aga lähtuvalt direktiivist 2011/98, mille eesmärk on kehtestada liikmesriigis seaduslikult elavatele kolmandatest riikidest pärit töötajatele ühised õigused.
- 24 Praegusel juhul ei võtnud peretoetuste kassa taotletud peretoetuste maksmisest keeldumiseks arvesse mitte kaebaja staatust, vaid tingimusi, millel tema kaks Armeenias sündinud last Prantsusmaal viibivad. Direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 2 punkt b ei sisalda aga ühtegi erandit võrdsest kohtlemisest peretaotluste puhul vastavalt sellele, millistel tingimustel kolmandast riigist pärit töötaja pereliikmed vastuvõtva liikmesriigi territooriumile saabusid.

- 25 Ainus võimalik reservatsioon võrdse kohtlemise õiguse suhtes võib tuleneda põhjenduse 20 ja eriti põhjenduse 24 kohaldamisest, mille lõpus on öeldud, et „[k]äesolev direktiiv peaks andma õigused ainult nende pereliikmete suhtes, kes kolivad elama liikmesriigis asuva kolmanda riigi töötaja juurde seoses perekonna taasühinemisega, või nende pereliikmete suhtes, kes juba elavad koos kolmanda riigi töötajaga seaduslikult kõnealuses liikmesriigis“. Selliselt sõnastatuna näib, et põhjenduses 24 piiratakse õigust võrdsele kohtlemisele asjaomase töötaja lastega, kes on töötajaga ühinenud perekonna taasühinemise eesmärgil 22. septembri 2003. aasta direktiiviga 2003/86/EÜ sätestatud raamistikus.
- 26 Siiski tuleb teha kolm tähelepanekut.
- Esiteks, kõnealuseid toetusi makstakse vastavalt ülalpeetavate laste arvule. Käesoleval juhul võttis peretoetuste kassa arvesse ainult paari noorimat tütar, kes oli sündinud Prantsusmaa territooriumil, ja n-ö jättis kõrvale kaks teist last, kes olid sündinud välismaal ja kes saabusid Prantsusmaa territooriumile väljaspool perekonna taasühinemise menetlust.
 - Teiseks, direktiivi 2011/98 sätteid ei käsitle üheski kohas pereliikmete õigusi ega korda põhjenduse 24 sisu. Euroopa Kohus märkis 25. novembri 2020. aasta kohtuotsuses Istituto nazionale della previdenza sociale (perehüvitised ühtse loa omanikele) (C-302/19, EU:C:2020:957, punkt 32), et „[l]iidu õigusakti preambulil ei ole [...] siduvat õigusjõudu ja sellele ei saa tugineda ei asjaomase akti sätetest kõrvalekaldumiseks ega nende sätete selliseks tõlgendamiseks, mis on nende sõnastusega ilmselgelt vastuolus“. See võimaldas Euroopa Kohtul, ilma et tema põhjendused tunduks talle vastuolus sama põhjenduse eelviimase lausega, milles sätestatakse, et direktiiviga „ei tohiks [...] anda õigusi olukordades, mis jäävad liidu õiguse reguleerimisalast välja, näiteks seoses kolmandas riigis elavate pereliikmetega“, mitte jätta õigusest võrdsele kohtlemisele seoses peretoetustega ilma ühtse loa omaniku, kelle pereliikmed ei ela asjaomase liikmesriigi territooriumil (punkt 33). Kohaldades võrdse kohtlemise põhimõtet, jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et „kui direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 2 punktis b ette nähtud eranditest ei tulene teisiti, ei saa liikmesriik keelduda sotsiaalkindlustushüvitise maksmisest või vähendada seda õigust ühtse loa omanikule põhjusel, et tema pereliikmed või mõned neist elavad mitte selle liikmesriigi territooriumil, vaid kolmandas riigis, kuna ta annab seda hüvitist oma kodanikele, sõltumata nende pereliikmete elukohast“ (punkt 39). Selle kohtupraktika eeskujul võib õigustatult küsida, kas perekonna taasühinemisega seotud kaalutlused on asjakohased selleks, et määrata kindlaks ühtse loa omaniku õigus teatavatele sotsiaalkindlustushüvitistele, kusjuures tuleb märkida, et need kaalutlused puudutavad määratluse kohaselt ainult kolmanda riigi kodanikest välismaalasi, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanikud.
 - Kolmandaks, pärast 25. novembri 2020. aasta kohtuotsust Istituto nazionale della previdenza sociale (perehüvitised ühtse loa omanikele) (C-302/19,

EU:C:2020:957) on tehtud uuestisõnastamise ettepanek, millega soovitakse viia direktiivi 2011/98 põhjendus 24 kooskõlla tehtud kohtuotsusega, jättes välja kaks viimast lauset, mille kohaselt tuleks direktiiviga anda õigused ainult nende pereliikmete suhtes, kes kolivad elama liikmesriigis asuva kolmanda riigi töötaja juurde (27. aprilli 2022. aasta ettepanek COM(2022) 650 final, artikkel 12). Seega jäetakse välja viide perekonna taasühinemisele.

- 27 Neid asjaolusid arvestades on direktiivi 2011/98 artikli 12 lõike 1 punkti e tõlgendamisel põhjendatud kahtlusi.

5. Eelotsuse küsimus

- 28 Seetõttu tuleb esitada Euroopa Kohtule järgmine eelotsuse küsimus:

Kas pärast 25. novembri 2020. aasta kohtuotsust *INPS vs. WS (C-302/19)* tuleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta artikli 12 lõike 1 punkti e tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi, nagu Prantsusmaa, õigusnormid, millega keelatakse sotsiaalkindlustustoetuse saamise õiguse kindlaksmääramisel võtta arvesse selle direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses ühtse loa omaniku kolmandas riigis sündinud lapsi, kui need tema ülalpeetavad lapsed ei ole saanud liikmesriigi territooriumile perekonna taasühinemiseks või kui ei ole esitatud dokumente, mis võimaldavad tõendada, et nad on selle riigi territooriumile sisenenud seaduslikult, kusjuures selle tingimuse täitmist ei nõuta sellest riigist hüvitisi saavate isikute laste või muu liikmesriigi kodanike puhul?