

Kohtuasi C-323/23**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

25. mai 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Oberster Gerichtshof (Austria kõrgeim üldkohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

16. mai 2023

Kaebaja:

DS

Vastustaja:

Pensionsversicherungsanstalt

10 Obs 139/22x

REPUBLIK ÖSTERREICH (Austria Vabariik)

OBERSTER GERICHTSHOF (Austria kõrgeim üldkohus)

Oberster Gerichtshof (Austria kõrgeim üldkohus) tegi töö- ja sotsiaalõiguse asjade kassatsioonikohtuna [...] kompensatoorset lisatoetust puudutavas sotsiaalõiguse alases vaidluses, mille pooled on kaebaja D* S* [...] ja vastustaja pensionikindlustusasutus (Pensionsversicherungsanstalt), 1021 Wien [...], kaebaja kassatsioonkaebuse alusel Viinis asuva liidumaa kõrgeima kohtu kui töö- ja sotsiaalõiguse asjade apellatsioonikohtu 15. septembri 2022 otsuse GZ 10 Rs 22/22m-62 peale, millega jäeti jõusse Viini töö- ja sotsiaalkohtu 1. veebruari 2022. aasta otsus GZ 25 Cgs 60/20a-56, mitteavalikul istungil, järgmise

k o h t u m ä ä r u s e:

A. Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi: „Euroopa Kohus“) esitatakse järgmine eelotsuse küsimus:

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EL, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (edaspidi „direktiiv 2004/38/EL“), artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et

liidu kodanikul, kes ei ole majanduslikult aktiivne, ei ole õigust saada sotsiaaltoetust direktiivi 2004/38/EL tähenduses, kui ta elab vastuvõtvas liikmesriigis kauem kui kolm kuud, kuid vähem kui viis aastat ja tema elamisõigus tuleneb üksnes sellest, et ta on vastuvõtvas liikmesriigis palgatööd tegeva liidu kodaniku (võõrtöötaja) abikaasa (direktiivi 2004/38/EL artikli 2 punkti 2 alapunkt a, artikli 7 lõike 1 punkt d), kuid tal endal ei ole direktiivi 2004/38/EL artikli 7 lõike 1 punktide a, b või c alusel algset elamisõigust?

[...] [Menetlusõiguslik]

P õ h j e n d u s:

I. Menetluse ese ja asjaolud:

- 1 DS on Rumeenia kodanik. Ta on abielus Rumeenia kodanikuga ja tal on alaealine poeg. DS saabus koos abikaasaga 2017. aasta suvel Austriasse, kus ta elab alaliselt alates 8. augustist 2017. DS nimetab ümberasumise põhjusena terviseprobleeme, et saada Austrias paremat arstiabi. Ta on saanud üle kümne aasta Rumeenia pensioni (ümberarvutatuna netosummana umbes 50 eurot kuus). Viimasel ajal otsis DS tööd. Ta saab Austrias vajaduspõhist vältimatut sotsiaalabi.
- 2 Tema abikaasa töötas palgatöötajana Austrias 3. juulist 2017 kuni 2. aprillini 2020 ja teenis vahemikus 1200 kuni 1500 eurot (neto). Seejärel oli ta kuni 13. juulini 2020 töötu (ei saanud töötu abiraha), töötas 14. juulist 2020 kuni 1. oktoobrini 2020 uuesti puhastusteenindajana sarnase palga eest ja sai 13. novembrist 2020 kuni 20. detsembrini 2020 töötu abiraha. Alates 17. detsembrist 2020 kuni 1. aprillini 2021 töötas ta väikese töötasu eest. Alates 1. juulist 2021 töötab ta taas oma esimese tööandja juures.
- 3 DS elas algselt koos abikaasa ja pojaga üürikorteris, mille umbes 420 euro suurust kuuüüri maksis abikaasa. Alates 2020. aasta sügisest elab abielupaar eraldi, lahutusmenetlus on pooleli, kuid ei ole lõppenud. Alates 25. oktoobrist 2021 elab DS teises üürikorteris, alates 2021. aasta detsembrist ei ole ta suutnud maksta 380 euro suurust igakuist üüri. DS ei suuda nimetamisväärselt panustada lapse ülalpidamisse. Tema abikaasa ei anna talle oma sissetulekutest raha.

II. Liidu õigusest tulenev õiguslik alus:

4 1) Direktiiv 2004/38/EL:

„Artikkel 7. Üle kolmekuuline elamisõigus

(1) Kõikidel liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui

a) nad tegutsevad vastuvõtvas 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 sotsiaalsüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või

c) ..., või

d) nad on punktides a, b või c nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliikmed, kes on temaga kaasas või ühinevad temaga.

(2) ...

Artikkel 24. Võrdne kohtlemine

(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 reguleerimisalas võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Seda õigust saavad kasutada ka pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on seal elamisõigus või alaline elamisõigus. ...“

III. Riigisisene õigus:

5 1) Sotsiaalkindlustuse üldseadus (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, (edaspidi „ASVG“, BGBl 1955/189):

„Kompensatoorse lisatoetuse saamise tingimused

§ 292. (1) Kui pension koos pensioni saaja muudest allikatest pärineva netotulu ja vastavalt §-le 294 arvesse võetavate summadega on väiksem tema suhtes kehtivast viitesummast (§ 293), on pensioni saajal käesoleva jao sätete kohaselt õigus pensioni kompensatoorsele lisatoetusele, kui ta elab seaduslikult ja püsivalt Austrias.

(2) Lõikes 1 nimetatud õiguse kindlaksmääramisel tuleb § 294 lõikes 4 sätestatud kaaludes arvestada pensionisaajaga ühises majapidamises elava abikaasa või registreeritud partneri kogu netosissetulekut ...“

IV. Poolte taotlused ja väited:

- 6 6. detsembril 2017 taotles DS vastustajaks olevalt pensionikindlustusasutuselt (edaspidi „PVA“) pensionit kompenseeriva lisatoetuse määramist. 28. aprilli 2020. aasta otsuses jättis PVA selle taotluse rahuldamata põhjendusega, et DS-l ei ole piisavalt vahendeid, et ta saaks taotleda sotsiaaltoetusi või kompensatoorset lisatoetust oma kavandatava Austrias elamise ajaks. Seega puudub tal Austrias seaduslik elukoht.
- 7 Selle otsuse peale esitatud kaebuses palus DS kompensatoorse lisatoetuse määramist seaduses sätestatud ulatuses. Tema elukoha seaduslikkus põhineb asjaolul, et tema abielu on endiselt kehtiv ja abikaasa on palgatöötaja. PVA väitis vastu, et majanduslikult mitteaktiivne kaebaja ei ole ainult ajutiselt rahalistes raskustes ja et juba tema Austriasse elama asumisel oli ette näha, et ta peab taotlema sotsiaalabi. Taotletud kompensatoorne lisatoetus ületaks tema Rumeenia pensioni enam kui kolmekümnekordselt, ilma et ta oleks ise kunagi Austria sotsiaalsüsteemi rahaliselt panustanud.

V. Senine menetlus:

- 8 Esimese astme kohus, Arbeits- und Sozialgericht Wien (Viini töö- ja sotsiaalkohus) jättis kaebuse rahuldamata, kuna perekonnal tervikuna ei olnud piisavalt vahendeid; seega puudub kaebajal Austrias seaduslik elukoht. Teise astme kohus, Oberlandesgericht Wien (Viinis asuv liidumaa kõrgeim kohus) kinnitas seda otsust. Ta asus õiguslikult seisukohale, et direktiiv 2004/38/EL ei taga alati võõrtöötaja abikaasa piiramatut juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi sotsiaaltoetustele. Konkreetse juhtumi eriliste asjaolude tõttu tuleb eitada kaebaja kui abikaasa Austrias elamise õigust ja seega keelduda kompensatoorse lisatoetuse määramisest, sest see tähendaks (õigusi kuritarvitavalt) ilmselgelt põhjendamatu Austria sotsiaaltoetuste saamist. DS kaebas selle otsuse edasi Oberster Gerichtshofile (kõrgeim üldkohus). Ta taotleb kaebuse rahuldamist. PVA taotleb, et kaebust ei rahuldataks.

VI. Eelotsuse küsimuse põhjendus:

- 9 1. ASVG § 292 lõige 1 seab kompensatoorse lisatoetuse saamise õiguse sõltuvusse sellest, et pensioniõigusliku isiku „seaduslik püsiv elukoht on Austrias“. Euroopa Kohus kvalifitseeris oma otsuses C-160/02, *Skalka* [ECLI:EU:C:2004:269] Austria kompensatoorse lisatoetuse „mitteosamakseliseks erihüvitiseks“ määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 70 tähenduses (ja mitte sotsiaalabi hüvitiseks „sotsiaal- ja meditsiinilise abi“ tähenduses). Kompensatoorne lisatoetus kanti – nagu ka Saksamaa elementaarne toimetulekutoetus SGB II alusel („Hartz IV“) – määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 punkti c kohaselt

määruse X lisa kataloogi. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei välista aga sellise hüvitise nagu Austria kompensatoorse lisatoetuse liigitamine „mitteosamakseliseks erihüvitiseks“ määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 70 tähenduses seda, et see hüvitis võib samal ajal kuuluda ka sotsiaaltoetuste mõiste alla direktiivi 2004/38/EL tähenduses, nii et selle artikkel 24 on kohaldatav (C-140/12, Brey [ECLI: EU:C:2013:565]; C-333/13, Dano [ECLI:EU:C:2014:2358]; C-67/14, Alimanovic [ECLI:EU:C:2015:597]; C-299/14, Garcia-Nieto jt [ECLI:EU:C:2016:114]).

- 10 2. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liidu kodaniku staatus mõeldud liikmesriikide kodanike põhiseisundiks. Seega võib iga liidu kodanik tugineda kõikides olukordades, mis kuuluvad liidu õiguse materiaalsesse kohaldamisalasse, kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelule (ELTL artikkel 18), mida on konkretiseeritud ka määruse (EÜ) nr 883/2004 artiklis 4 ja direktiivi 2004/38/EL artiklis 24. Nende olukordade hulka kuulub näiteks ELTL artikliga 21 tagatud õiguse kasutamine liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, arvestades piiranguid ja tingimusi, mis on muu hulgas sätestatud ka direktiivis 2004/38/EL. Kõnealuse direktiiviga on ette nähtud mitmeetapiline süsteem vastuvõtvast liikmesriigis elamise õiguse osas, mille tulemuseks on alaline elamisõigus (vt Euroopa Kohus C-424/10, C-425/10, Ziolkowski ja Szeja, [ECLI:EU:C:2011:866] punkt 38; kõige selle kohta viimati Euroopa Kohus C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, [ECLI:EU:C:2022:602] punkt 28 jj).
- 11 3. Esiteks piirdub direktiivi 2004/38/EL artikkel 6 kuni kolmekuulise elamisõiguse suhtes kohaldatavate tingimuste või formaalsuste puhul nõudega, et isikul peab olema kehtiv isikutunnistus või pass. Kõnealuse direktiivi artikli 14 lõikes 1 säilitatakse [artiklis 6 sätestatud] liidu kodanike ja nende pereliikmete elamisõigus seni, kuni nad ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi (C-411/20, punkt 31). Teiseks, kui elamine kestab üle kolme kuu, sõltub riigis elamise õigus direktiivi 2004/38/EL artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimustest, ning vastavalt kõnealuse direktiivi artikli 14 lõikele 2 on liidu kodanikel ja nende pereliikmetel see õigus ainult seni, kuni nad vastavad nendele tingimustele. Eelkõige nähtub direktiivi 2004/38/EL põhjendusest 10, et nende tingimuste eesmärk on muu hulgas vältida, et sellised isikud koormaksid põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi (C-424/10, C-425/10, punkt 39; C-181/19, Jobcenter Krefeld [ECLI: EU:C:2020:794], punkt 66; C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland [ECLI:EU:C:2021:602], punkt 76; seevastu kohtujurist Capeta ettepanek, C-488/21, Chief Appeals Officer jt [ECLI:EU:C:2023:115], punkt 118 jj). Kolmandaks, iga liidu kodanik, kes on seaduslikult (Euroopa Kohtu C-147/11, C-148/11, Czapka ja Punakova [ECLI:EU:C:2012:538]) elanud vastuvõtvast liikmesriigis katkematult viis aastat, omandab alalise elamisõiguse, mille suhtes ei saa enam mingeid tingimusi kehtestada (vt direktiivi 2004/38/EL põhjendus 18).
- 12 4.1. Eeltoodud kohtupraktika põhjal, mis – niivõrd kui on ülevaatlik – puudutas juhtumeid seonduvalt direktiivi 2004/38/EL artikli 7 lõike 1 punktiga b koostoimes artikli 2 punkti 2 alapunktidega c ja d, kerkib eelotsusetaotluse

esitanud kohtu jaoks küsimus direktiivi 2004/38/EL artikli 7 lõike 1 tõlgendamisest koostoimes artikli 2 punkti 2 alapunktiga a, mille kohta tuleb paluda Euroopa Kohtult eelotsust. Kohtuasjas C-488/21, Chief Appeal Officer jt, mille kohta ei ole veel otsust tehtud, on samuti tegemist töötajast tuleneva elamisõigusega (direktiivi 2004/38/EL artikli 7 lõike 1 punkt a), mida aga taotleb sugulane otseses ülenejas liinis (direktiivi 2004/38/EL artikli 2 punkt 2 alapunkt d). Sellisel juhul sõltub „pereliikme“ staatus ka direktiivi 2004/38/EL artikli 2 punkti 2 alapunkti d sõnastuse kohaselt sellest, kas sugulasele antakse ülalpidamist (või on ta „sõltuv“ võõrtöötajast, vt kohtujurist Capeta ettepanek, viidates selle sätte erinevatele keeleversioonidele, C-488/21, punkt 53).

- 13 4.2. Kaebaja juhib õigesti tähelepanu sellele, et direktiivi 2004/38/EL artikli 2 punkti 2 alapunkti a ja artikli 7 lõike 1 punkti a sõnastuse kohaselt tuleb teda ilma täiendavate eeldusteta – eelkõige ka ilma „sõltuvuseta“ tegeliku ülalpidamise andmise mõttes – pidada Austrias võõrtöötajana töötava abikaasa pereliikmeks (kohtujurist Mazák, C-310/08, Ibrahim ja Secretary of State for the Home Department [ECLI:EU:C:2009:641], punkt 41). Pealegi, kui kaebajale keeldutakse kompensatoorse lisatoetuse määramisest, on tema abikaasa võõrtöötajana äärmisel juhul halvemas olukorras kui Austria töötaja, kelle abikaasa saab taotleda kompensatoorset lisatoetust, mis võib kujutada endast Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määruse (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires artikli 7 rikkumist (vt kohtujuristi Capeta ettepanek, C-488/21, punkt 92).
- 14 4.3 Kaebaja esitatule tuleb aga vastu vaielda: eespool kirjeldatud kohtupraktikas kinnitas Euroopa Kohus direktiivi 2004/38/EL põhjendusele 10 viidates kriteeriumi, mille kohaselt isikud ei tohi põhjendamatult koormata vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi ka üle kolme kuu kestva riigis viibimise ajal, ning viitas seejuures üksnes üldiselt „direktiivi 2004/38/EL artikli 7 lõike 1“ nõuetele (C-333/13, Dano, punkt 71). Direktiivi 2004/38/EL peamine eesmärk on edendada liidu kodanike vaba liikumist; (alles) teisejärguline eesmärk on kaitsta liidu kodaniku perekonnaelu ja tema perekonna integreerimist vastuvõtvas riigis (C-930/19, Belgia riik [ECLI:EU:C:2021:657], punkt 82). Ka kaebaja peaks tegelikult tuginema – vastavalt direktiivi 2004/38/EL esmasele eesmärgile – direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti b kohasele algsele elamisõigusele kui liidu kodanik, kes ei tee palgatööd: kuid selline liidu õigusest tulenev elamisõigus ei ole käesoleval juhul võimalik, kuna kaebajal ei ole vaieldamatult piisavalt vahendeid. Eeltoodu taustal tekib küsimus, kas kaebaja saab sellises olukorras tugineda elamisõigusele perekonnaliikmena, mis tuleneb üksnes tema abikaasast, kuigi tuvastatu kohaselt – ka perekonna kogusissetuleku osas – puuduvad piisavad vahendid. Kui seda jaatada, oleks õigustatud vastustaja vastuväide, et kaebajaga samas olukorras olev liidu kodanik satuks üle kolme kuu kuni viie aasta pikkuse riigis elamise ajal samasse olukorda, nagu ta oleks juba omandanud alalise elamisõiguse. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates oleks see aga ebakõlas Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt iga elukohta muutev liidu kodanik ei tohi vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi põhjendamatult koormata (vt direktiivi 2004/38/EL põhjendused 10 ja 16).

VII. Menetluse peatamine:

15 [...]

Oberster Gerichtshof (kõrgeim üldkohus)

Viin, 16. mai 2023

[...]

TÖÖDOKUMENT