EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

26. oktoober 2006 *

Kohtuasjas C-192/05,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel Centrale Raad van Beroepi (Madalmaad) 22. aprilli 2005. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 29. aprillil 2005, menetluses

K. Tas-Hagen,

R. A. Tas

versus

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (ettekandja) ja L. Bay Larsen,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. veebruari 2006. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, esindaja: *advocaat* B. Drijber,

— Madalmaade valitsus, esindajad: H. G. Sevenster ja C. ten Dam,

— Leedu valitsus, esindaja: D. Kriaučiūnas,

— Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: C. Gibbs, keda abistas *barrister* M. Chamberlain,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja R. Troosters,

olles 30. märtsi 2006. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab EÜ artikli 18 lõike 1 tõlgendamist.

2 Nimetatud taotlus esitati K. Tas-Hageni ja R. A. Tasi ning Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (pensioni ja hüvitiste ameti nõuandev koda; edaspidi „PUR") vahelise kohtuvaidluse raames, mis puudutas viimase keeldumist maksta neile mitmeid hüvitisi, millele neil oli tsiviilisikutest sõjaohvritena väidetavalt õigus.

Siseriiklikud õigusnormid

3 Siseriiklikud õigusnormid on kehtestatud 10. märtsi 1984. aasta seadusega Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 (seadus 1940.–1945. aasta sõja tsiviilisikutest ohvritele makstavate hüvitiste kohta, *Staatsblad* 1984, nr 94; edaspidi „WUBO").

4 WUBO artikli 2 lõige 1 sätestab:

„1. Käesoleva seaduse ja selle rakendusaktide tähenduses on tsiviilisikutest sõjaohvrid:

[...]

f) kõik tsiviilisikud, kellel on tekkinud vaimne või kehaline trauma, mis on põhjustanud püsiva invaliidsuse või surma, rahutuste tõttu, mis leidsid aset pärast endises Hollandi Ida-Indias toimunud sõda ja kestsid 27. detsembrini 1949 ning mis on võrreldavad punktides a, b, c ja d märgitud asjaoludega nii laadi kui tagajärgede poolest."

5 WUBO artikkel 3 sätestab:

„1. Käesolevat seadust kohaldatakse:

a) kõigile 1940–1945 või hilisemate aastate sõjategevuse tsiviilisikutest ohvritele artikli 2 lõike 1 tähenduses, tingimusel et isikul oli asjaolude toimumise ajal Madalmaade kodakondsus, [...] on taotluse esitamise ajal Madalmaade kodakondsus ja et ta elab selles riigis;

b) kõigile 1940–1945 või hilisemate aastate sõjategevuse tsiviilisikutest ohvritele artikli 2 lõike 1 tähenduses, tingimusel et isik elas asjaolude toimumise ajal välisriigi kodanikuna Madalmaades ja seda muul põhjusel kui vastaspoole relvajõudude käsul, et tal on taotluse esitamise ajal Madalmaade kodakondsus ja et ta on selle ajani katkematult viibinud Madalmaades;

c) kõigile 1940–1945 või hilisemate aastate sõjategevuse tsiviilisikutest ohvritele artikli 2 lõike 1 tähenduses, tingimusel et isik elas asjaolude toimumise ajal välisriigi kodanikuna endises Hollandi Ida-Indias ja seda muul põhjusel kui vastaspoole relvajõudude käsul, et tal oli Madalmaadesse ümberasumise ajal Madalmaade kodakondsus ja et ta viibis kuni Madalmaadesse ümberasumiseni

ja hiljemalt 1. aprillini 1964 katkematult Hollandi Ida-Indias, Indoneesias või endises Hollandi Uus-Guineas, enne kui ta asus elama selles riigis ning viibis seal katkematult kuni taotluse esitamise päevani [...]

2. Kui isik, kes täidab lõike 1 punktides b ja c sätestatud tingimused või kui tema lähisugulased on katkematult Madalmaades või endises Hollandi Ida-Indias, Indoneesias või endises Hollandi Uus-Guineas elades omandanud Madalmaade kodakondsuse, ei kohaldata katkematu riigis viibimise nõuet tingimusel, et asjaomasel isikul või tema lähisugulasel on või oli kuni surmani Madalmaade kodakondsus ning et isik elas taotluse esitamise ajal selles riigis.

3. Kui isik, kes täidab lõike 2 punktis a ja lõikes 2 sätestatud tingimused, või tema lähisugulased asuvad elama Madalmaadesse pärast käesoleva seaduse jõustumist, kaotavad nad käesolevast seadusest tuleneva õiguse hüvitisele juhul, kui nad asuvad enne viie aasta möödumist elama teise riiki.

4. Madalmaadesse ümberasumine lõike 1 punkti c mõistes tähendab muu hulgas Madalmaade elamisloa taotluse esitamist tingimusel, et taotlus on rahuldatud.

5. Katkematu viibimisaeg lõike 1 mõistes tähendab viibimisaega, mida ei ole katkestatud rohkem kui ühe aasta pikkuse viibimisega muus riigis.

6. Juhul kui käesoleva seaduse mittekohaldamine põhjustaks ilmselget ebaõiglust, võib Raad laiendada selle kohaldamist igale tsiviilisikule, kes olid aastatel 1940–1945 või sellele järgnevatel aastatel sõjategevuse tsiviilisikutest ohvrid artikli 2 lõike 1 tähenduses, samuti selle tsiviilisiku lähisugulastele ning seda isegi juhul, kui lõigetes 1, 2 või 3 sätestatud tingimused ei ole täidetud."

6 WUBO artikli 3 lõikes 6 ettenähtud „õigluse klausel" võimaldab teatud juhtudel kõrvale kalduda kodakondsuse ja elukoha tingimustest, kui sõja ajal ja hüvitise taotluse esitamise ajal esineb eriline seos sõjategevuse tsiviilisikust ohvri ja Madalmaade ühiskonna vahel. Selles küsimuses kohaldatav üldkriteerium põhineb asjaolul, et väljapoole Madalmaid asumine peab olema tingitud asjaoludest, mida asjaomane isik ei saa objektiivselt võttes ise mõjutada, eelkõige riigipiiri muutmine või meditsiinilised põhjused.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

7 K. Tas-Hagen sündis 1943. aastal endises Hollandi Ida-Indias ning ta saabus Madalmaadesse 1954. aastal. Madalmaade kodakondsuse sai ta 1961. aastal. Pärast töövõimetuks jäämist, mis sundis teda oma kutsetegevust lõpetama, asus ta 1987. aastal elama Hispaaniasse.

8 Veel Madalmaades elades taotles K. Tas-Hagen 1986. aasta detsembris WUBO alusel regulaarset toetust ja mitmete abivahendite rahastamist. Taotlus põhines tervislikel probleemidel, mis tulenesid Hollandi Ida-Indias Jaapani okupatsiooni ajal ning sellele järgnenud nn Bersiapi perioodi kestel läbielatud sündmustest.

9 PUR jättis 5. juuni 1989. aasta otsusega nimetatud taotluse rahuldamata. Sellest otsusest, mis on kooskõlas meditsiininõukogu arvamusega, tuleneb, et K. Tas-Hagenile ei ole tekitatud traumat, mis võiks põhjustada püsivat invaliidsust, mistõttu ei saa teda käsitleda tsiviilisikust sõjaohvrina WUBO tähenduses. Asjaomane isik ei esitanud nimetatud otsuse peale hagi.

10 1999. aastal esitas K. Tas-Hagen uue taotluse, et teda tunnustataks tsiviilisikust sõjaohvrina ning et talle antaks regulaarset toetust ja täiendavat hüvitist katmaks kulutusi, mille eesmärk oli parandada tema elamistingimusi.

11 PUR jättis nimetatud taotluse 29. detsembri 2000. aasta otsusega rahuldamata. Arvestades alates 1. juulist 1998 kohaldatavaid suuniseid püsiva invaliidsuse tuvastamiseks, tunnustas viimane oma meditsiininõukogu arvamusele toetudes hageja staatust tsiviilisikust sõjaohvrina. Siiski leidis PUR, et kuna taotluse esitamise ajal elas hageja Hispaanias, ei olnud WUBO-s sätestatud elukoha nõue täidetud. Otsuses lisati, et selle juhtumi asjaolud ei ole piisavalt erakordsed, et õigustada õigluse klausli kohaldamist. PUR jättis 28. detsembri 2001. aasta otsusega K. Tas-Hageni poolt 29. detsembri 2000. aasta otsuse peale esitatud kaebuse rahuldamata.

12 R. A. Tas sündis 1931. aastal Hollandi Ida-Indias. 1947. aastal asus ta elama Madalmaadesse. Aastatel 1951–1971 oli tal Indoneesia kodakondsus. 1971. aastal sai ta uuesti Madalmaade kodakondsuse.

13 1983. aastal lõpetati R. A. Tasi tegevus Haagi linnavalitsuse ametnikuna ning ta tunnistati psüühilistel põhjustel täielikult töövõimetuks. 1987. aastal asus ta elama Hispaaniasse.

14 1999. aasta aprillis taotles ta WUBO alusel eelkõige regulaarset toetust ja täiendavat hüvitist, mille eesmärk oli parandada tema elamistingimusi. 28. detsembri 2000. aasta otsusega jättis PUR nimetatud taotluse rahuldamata. PUR väitis, et asjaomane isik on küll tsiviilisikust sõjaohver, kuid tema puhul ei ole täidetud WUBO-s nõutav elukoha tingimus, kuna taotluse esitamise ajal elas isik Hispaanias. PUR leidis veel, et asjaolud ei olnud ka piisavalt erakordsed, et õigustada õigluse klausli kohaldamist. PUR jättis 28. detsembri 2001. aasta otsusega R. A. Tasi poolt 28. detsembri 2000. aasta otsuse peale esitatud kaebuse rahuldamata, leides, et see ei olnud põhjendatud.

15 K. Tas-Hagen ja R. A. Tas pöördusid seepeale nimetatud rahuldamata jätmise otsuste asjus kohtusse, väites eelkõige, et WUBO artiklis 3 nõutav Madalmaades elamise tingimus on vastuolus EÜ asutamislepingu sätetega, mis käsitlevad Euroopa Liidu kodakondsust.

16 Neil asjaoludel otsustas Centrale Raad van Beroep menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ühenduse õigusega, eriti EÜ artikliga 18, on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millele tuginedes jäeti põhikohtuasja taolistel asjaoludel andmata tsiviilisikutest sõjaohvritele ettenähtud hüvitis ainult põhjusel, et asjaomane isik, kellel on vastava liikmesriigi kodakondsus, ei elanud taotluse esitamise ajal selle liikmesriigi territooriumil, vaid teises liikmesriigis?"

Eelotsuse küsimus

EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldatavus

17 Esitatud küsimusele otstarbeka vastuse andmiseks tuleb kõigepealt välja selgitada, kas põhikohtuasja taoline olukord kuulub ühenduse õiguse ja eelkõige EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldamisalasse.

18 Mis puudutab nimetatud sätte isikulist kohaldamisala, siis tuleb märkida, et EÜ artikli 17 lõike 1 alusel on liidu kodanik isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus. Lisaks seob nimetatud artikli 17 lõige 2 liidu kodakondsusega asutamislepingus ettenähtud õigused ja kohustused, mille hulgas on ka EÜ artikli 18 lõikes 1 nimetatud õigused ja kohustused.

19 Madalmaade kodanikena on K. Tas-Hagenil ja R. A. Tasil nimetatud artikli 17 lõike 1 kohaselt Euroopa Liidu kodaniku staatus ning nad võivad teostada sellega kaasnevaid õigusi, sealhulgas õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil vastavalt EÜ artikli 18 lõikele 1.

20 Mis puudutab EÜ artikli 18 lõike 1 materiaalset kohaldamisala, siis tõstatati selle põhikohtuasjas vaidluse all oleva sätte *ratione materiae* kohaldatavuse küsimus alles menetluses Euroopa Kohtus. PUR-i ja teatud riikide väitel, kes esitasid Euroopa Kohtule märkused, saab nimetatud sättele tugineda üksnes siis, kui lisaks pelgale liikumisvabaduse teostamisele on põhikohtuasja asjaolud seotud küsimusega, mida reguleerib ühenduse õigus, nii et viimane kuulub nimetatud vaidluses *ratione materiae* kohaldamisele. Selle tõlgenduse kohaselt ei saa K. Tas-Hagen ja R. A. Tas

kuidagi tugineda EÜ artikli 18 lõike 1 rikkumisele, kuna tsiviilisikutest sõjaohvritele ettenähtud hüvitised ei kuulu ühenduse õiguse kohaldamisalasse.

21 Selle kohta tuleb märkida, et ühenduse õiguse praeguses arenguetapis kuulub põhikohtuasjas käsitletav hüvitis, mille eesmärk on hüvitada tsiviilisikutest sõjaohvritele neile tekitatud vaimsed või kehalised traumad, liikmesriikide pädevusse.

22 Siiski peavad viimased teostama seda õigust kooskõlas ühenduse õigusega, täpsemalt kooskõlas asutamislepingu sätetega, mis reguleerivad kõigile liidu kodanikele tagatud vabadust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.

23 Lisaks on kindel see, et EÜ artiklis 17 ettenähtud liidu kodakondsuse eesmärgiks ei ole asutamislepingu materiaalse kohaldamisala laiendamine olukordadele, mis ei ole kuidagi seotud ühenduse õigusega (5. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjades C-64/96 ja C-65/96: Uecker ja Jacquet, EKL 1997, lk I-3171, punkt 23; samuti 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: Garcia Avello, EKL 2003, lk I-11613, punkt 26).

24 Käesoleval juhul tuleb sedastada, et põhikohtuasja hagejate taoline olukord kuulub õiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil alla.

25 Sellega seoses tuleb meenutada, et Hispaaniasse elama asudes teostasid K. Tas-Hagen ja R. A. Tas EÜ artikli 18 lõikega 1 kõigile liidu kodanikele tagatud õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriigi territooriumil, mille kodanik ta ei ole.

26 Lisaks ilmneb Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt saadetud toimikust selgelt, et K. Tas-Hageni ja R. A. Tasi taotluste rahuldamata jätmine tulenes asjaolust, et nende esitamise ajal oli asjaomaste isikute elukoht Hispaanias.

27 Kuivõrd põhikohtuasjas käsitletava tsiviilisikutest sõjaohvritele makstava hüvitise saamiseks nõuab WUBO, et taotlejate elukoht oleks taotluse esitamise ajal Madalmaades, tuleb sedastada, et neil tingimustel mõjutab asjaolu, et asjaomased isikud teostavad oma õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriigi territooriumil, mille kodanikud nad ei ole, nende võimalust saada nimetatud hüvitist.

28 Eelnevast tuleneb, et kuna ühenduse õigusega tagatud õiguse teostamine K. Tas-Hageni ja R. A. Tasi poolt mõjutab viimaste õigust saada siseriikliku õigusega ettenähtud hüvitist, siis ei saa sellist olukorda käsitleda puhtalt siseriikliku küsimusena, millel puudub igasugune seos ühenduse õigusega.

29 Seetõttu tuleb uurida, kas EÜ artikli 18 lõiget 1, mis kuulub kohaldamisele põhikohtasja taolises olukorras, tuleb tõlgendada selliselt, et sellega on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mis nõuab, et tsiviilisikutest sõjaohvritele makstava hüvitise taotlejate elukoht peab taotluse esitamise ajal olema Madalmaades.

Elukoha nõue

30 Euroopa Kohus on EÜ artikli 18 lõike 1 ulatuse kohta juba otsustanud, et asutamislepinguga liikumisvabaduse valdkonnas kehtestatud võimalused ei oma

täielikku mõju, kui ühe liikmesriigi kodanikku sunnitakse tema kodakondsusjärgse riigi õigusnormidega seatud takistuste läbi loobuma elamast vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, karistades teda seega asjaolu tõttu, et ta neid võimalusi kasutab (29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-224/02: Pusa, EKL 2004, lk I-5763, punkt 19).

31 Siseriiklik õigusnorm, mis seab teatavad kodanikud ebasoodsamasse olukorda pelgalt asjaolu tõttu, et nad on kasutanud oma vabadust liikuda ja elada teises liikmesriigis, kujutab endast EÜ artikli 18 lõikega 1 kõigile liidu kodanikele tagatud vabaduste piirangut (18. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C–406/04: De Cuyper, EKL 2006, lk I-6947, punkt 39).

32 WUBO kujutab endast sellist piirangut. Seades tsiviilisikutest sõjaohvrite jaoks kehtestatud hüvitise maksmisele tingimuse, et asjaomaste isikute elukoht oleks taotluse esitamise ajal selles riigis, võib see seadus mõjutada Madalmaade kodanikke, kes on sellises olukorras nagu põhikohtuasja hagejad, loobuma teostamast oma vabadust liikuda ja elada väljaspool Madalmaid.

33 Sellist piirangut saab ühenduse õiguse seisukohalt õigustada vaid siis, kui see põhineb asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel kaalutlustel, mis on objektiivsed, üldise huviga seotud ja siseriiklikus õiguses õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalsed (eespool viidatud De Cuyperi kohtuotsus, punkt 40).

34 Esimese tingimuse osas, mis puudutab objektiivseid üldise huviga seotud kaalutlusi, tuleneb eelotsusetaotlusest, et WUBO-s kehtestatud elukoha nõudest lähtuv nende isikute hulga piiramine, kes võivad saada selle seadusega sätestatud hüvitist, tuleneb Madalmaade seadusandja soovist piirata solidaarsuskohustust tsiviilisikutest sõjaohvrite suhtes üksnes isikutega, kellel on olnud Madalmaadega sõja ajal või pärast seda mingi seos. Seega väljendab elukoha nõue nende isikute seotuse astet Madalmaade ühiskonnaga.

35 Selline solidaarsuse eesmärk võib kujutada endast objektiivset üldist huvi. Kuid lisaks peab olema täidetud käesoleva otsuse punktis 33 nimetatud proportsionaalsuse nõue. Kohtupraktikast tuleneb, et meede on proportsionaalne, kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega ületa selle saavutamiseks vajalikku (eespool viidatud De Cuyperi kohtuotsus, punkt 42).

36 Selles osas on liikmesriikidel seoses hüvitistega, mida ühenduse õigus ei reguleeri, ulatuslik kaalutlusõigus, mis puudutab sellise seose hindamise kriteeriumeid, kuid siin tuleb järgida ühenduse õigusega kehtestatud piire.

37 Siiski ei saa sellist elukoha nõuet, nagu on põhikohtuasjas kõne all, pidada seatud eesmärgi saavutamise jaoks sobivaks meetmeks.

38 Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktides 67 ja 68, ei saa elukoha nõude kriteeriumit pidada märgiks, mis näitaks piisavalt selgelt taotlejate seotust hüvitist maksva liikmesriigiga, kuna nagu põhikohtuasjas näeme, võib see viia erinevate tulemusteni isikute puhul, kes elavad välisriigis ja kelle integreerumise tase asjaomast hüvitist maksva liikmesriigi ühiskonnas on igati võrreldav.

39 Seega ei näita põhikohtuasjas kasutatud elukoha nõude kehtestamine — mis on seotud üksnes hüvitise taotluse esitamise kuupäevaga — piisavalt selgelt taotleja seotust ühiskonnaga, mis väljendab tema suhtes oma solidaarsust. Eeltoodust lähtub, et kõnealune elukoha nõue ei ole kooskõlas käesoleva otsuse punktides 33 ja 35 nimetatud proportsionaalsuse põhimõttega.

40 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb esitatud küsimusele vastata, et EÜ artikli 18 lõiget 1 tuleb tõlgendada selliselt, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel jätab viimane oma kodanikule andmata tsiviilisikutest sõjaohvritele ettenähtud hüvitise ainult põhjusel, et asjaomane isik ei elanud taotluse esitamise ajal selle liikmesriigi territooriumil, vaid teises liikmesriigis.

Kohtukulud

41 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, v.a poolte kohtukulud, ei hüvitata

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

EÜ artikli 18 lõiget 1 tuleb tõlgendada selliselt, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel jätab viimane oma kodanikule andmata tsiviilisikutest sõjaohvritele ettenähtud hüvitise ainult põhjusel, et asjaomane isik ei elanud taotluse esitamise ajal selle liikmesriigi territooriumil, vaid teises liikmesriigis.

Allkirjad