Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

16. jaanuar 2014*

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 2004/38/EÜ — Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada — Sellise kolmanda riigi kodaniku õigus elada liikmesriigis, kes on selles liikmesriigis elamise õigusega isiku alaneja lähisugulane — Mõiste „ülalpeetav”

Kohtuasjas C-423/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen’i (Rootsi) 12. septembri 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 17. septembril 2012, menetluses

Flora May Reyes

versus

Migrationsverket,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen, Euroopa Kohtu asepresident K. Lenaerts neljanda koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud M. Safjan, J. Malenovský ja A. Prechal (ettekandja),

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: ametnik V. Tourrès,

arvestades kirjalikus menetluses ja 4. septembri 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

— F. M. Reyes, esindajad: advokaat S. Hansson ja T. Fraenkel,

— Rootsi valitsus, esindajad: A. Falk ja H. Karlsson,

— Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vláčil,

— Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman ja C. Wissels,

— Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: J. Beeko, keda abistas *barrister* G. Facenna,

— Euroopa Komisjon, esindajad: C. Tufvesson ja M. Wilderspin,

* Kohtumenetluse keel: rootsi.

olles 6. novembri 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, 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 (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikli 2 punkti 2 alapunkti c.

2 Eelotsusetaotlus esitati Filipiinide kodaniku F. M. Reyesi ja Migrationsverketi (migratsiooniamet) vahelise kohtuvaidluse raames, mis käsitleb huvitatud isiku poolt Rootsi elamisloa saamiseks esitatud taotluse rahuldamata jätmist.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2004/38 põhjendus 5 on sõnastatud järgmiselt:

„Et kõikide liidu kodanike õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil saaks kasutada vabaduse ja väärikuse objektiivseid tingimusi täites, tuleks see õigus anda ka nende pereliikmetele, sõltumata nende kodakondsusest. […]”

4 Direktiivi 2004/38 põhjendus 28 on sõnastatud järgmiselt:

„Et pakkuda kaitset õiguste kuritarvitamise või pettuste […] vastu […] peaks liikmesriikidel olema võimalus võtta vastu vajalikke meetmeid.”

5 Direktiivi 2004/38 artikkel 2 „Mõisted” näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) *liidu kodanik* – isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus;

2) pereliige:

[...]

c) alanejad lähisugulased, kes on alla 21-aastased või ülalpeetavad, ja […] abikaasa või partneri alanejad sugulased, kes on alla 21-aastased või ülalpeetavad

[…]”

6 Direktiivi 2004/38 artikkel 7 „Üle kolmekuuline elamisõigus” näeb ette:

„1. Kõikidel liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui:

[...]

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 […]

[...]

2. Lõikes 1 ettenähtud elamisõigus laieneb ka pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kes on liidu kodanikuga vastuvõtvas liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, kui kõnealune liidu kodanik vastab lõike 1 [punktis b] nimetatud tingimustele.

[...]"

7 Direktiivi 2004/38 artikkel 23 „Seonduvad õigused" näeb ette:

„Sõltumata kodakondsusest võivad liidu kodaniku pereliikmed, kellel on liikmesriigis elamisõigus või alaline elamisõigus, selles liikmesriigis tööle asuda või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseda."

Rootsi õigus

8 Utlänningslagen'isse (2005:716) (välismaalaste seadus nr 2005:716) ja utlänningsförordningen'isse (2006:97) (välismaalaste määrus nr 2006:97) tehtud ja 30. aprillil 2006 jõustunud muudatuste eesmärk oli võtta Rootsi õigusesse üle direktiiv 2004/38. Sel moel kehtestatud õigusnormid vastavad sisuliselt direktiivi sätetele.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

9 1987. aastal sündinud Filipiinide kodanik F. M. Reyes anti kolmeaastaselt koos oma kahe õega emapoolse vanaema hooldada, sest tema ema oli asunud elama Saksamaale, et seal töötada ja pidada üleval oma Filipiinidel elavat peret. F. M. Reyesi ema sai Saksa kodakondsuse.

10 Emapoolne vanaema kasvatas F. M. Reyesit kogu tema lapse- ja teismeliseea vältel. Enne Rootsi tulekut elas ta neli aastat Manilas (Filipiinid) koos oma vanema õega, kes on nüüd surnud. 17–23 aastaselt õppis ta kaks aastat keskkoolis ja neli aastat kõrgkoolis. Pärast praktikat hõlmava väljaõppe läbimist sai ta abiõe kutse. Pärast eksamite sooritamist aitas ta oma õde, hoides viimase lapsi. F. M. Reyesi ema säilitas kogu selle aja vältel oma Filipiinidel elava pere liikmetega tihedad suhted, saates neile iga kuu raha elamiseks ja õpingute tarvis ning käies neil igal aastal külas. F. M. Reyes ei ole kunagi töötanud ega taotlenud Filipiinide ametiasutustelt sotsiaalabi.

11 F. M. Reyesi ema kolis 2009. aasta detsembris Rootsisse, et elada seal koos selles riigis elava Norra kodanikuga. Ta abiellus nimetatud Norra kodanikuga 2011. aasta suvel. Alates 2009. aastast saadab nimetatud Norra kodanik, kelle käsutuses on vanaduspensionist tulenevad vahendid, regulaarselt raha F. M. Reyesile ning oma abikaasa ülejäänud Filipiinidel elavatele pereliikmetele. F. M. Reyesi ema alates Rootsi kolimisest enam ei tööta ning elatub oma abikaasa vanaduspensionist.

12 F. M. Reyes sisenes 13. märtsil 2011 Schengeni alale. Ta taotles 29. märtsil 2011 Rootsis elamisluba kui oma ema ja viimase Norra kodakondsusest kooselupartneri pereliige; ta deklareeris, et on nende ülalpeetav.

13 Migrationsverket jättis selle taotluse 11. mail 2011 rahuldamata põhjusel, et F. M. Reyes ei olnud tõendanud, et raha, mida tema ema ja viimase kooselupartner olid talle vaieldamatult saatnud, kasutati tema esmavajaduste tagamiseks, st talle eluaseme, toidu ning juurdepääsu tervishoiuteenustele Filipiinidel tagamiseks. Samuti oli ta jätnud Migrationsverketi väitel ära näitamata, millist abi tema

päritoluriigi sotsiaalkindlustus- ja sotsiaalabisüsteem tema olukorras olevale isikule pakub. Samas oli ta ameti seisukoha järgi esitanud tõendeid päritoluriigis omandanud kvalifikatsiooni ja seal läbitud praktika kohta. Ühtlasi võttis Migrationsverket seisukoha, et põhikohtuasja apellant oli kogu oma lapse- ja teismeliseea vältel olnud oma emapoolse vanaema ülalpidamisel. Seega leidis Migrationsverket, et ta ei ole tõendanud, et ta on oma Rootsis elavate pereliikmete ülalpeetav.

14 F. M. Reyes vaidlustas Migrationsverketi otsuse, millega jäeti tema taotlus rahuldamata, förvaltningsrätten i Göteborg – Migrationsdomstolen'is (Göteborgi halduskohus, mis toimib esimese astme kohtuna sisserände asjades), kes jättis kaebuse rahuldamata. Kõnealune kohus ei seadnud kahtluse alla asjaolu, et põhikohtuasja apellandi esmavajaduste rahuldamise tagasid tema ema ja kasuisa. Sellegipoolest leiti, et F. M. Reyesi sotsiaalne olukord ei ole selline, et ta ei ole ilma oma ema ja kasuisa abita oma päritoluriigis ise võimeline oma esmavajadusi rahuldama. Oma hinnangu raames tuvastas nimetatud kohus, et F. M. Reyes on noor, õppinud ja elanud Manillas, omandanud kõrghariduse ja et tema pereliikmed elavad Filipiinidel. Ainuüksi asjaolu, et M. F. Reyesi ema ja kasuisa olid võtnud tema esmavajaduste rahuldamise tagamise ülesande, ei tõendanud selle kohtu arvates sõltuvussuhte olemasolu, millest võiks huvitatud isikule tuleneda Rootsis elamise õigus.

15 F. M. Reyes kaebas förvaltningsrätten i Göteborg – Migrationsdomstoleni otsuse peale edasi Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen'ile (Stockholmi apellatsiooniastme halduskohus sisserände asjades). Ta väidab, et hoolimata oma haridusest ei leidnud ta tööd Filipiinidel, kus valitseb suur tööpuudus. Ta on seisukohal, et tema ema ja kasuisa ei kannaks nii regulaarselt üle nii suuri summasid, kui see ei oleks vältimatult vajalik perekonna toimetuleku tagamiseks tema päritoluriigis.

16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasja pooled on erinevatel seisukohtadel seoses sellega, kuidas tõlgendada mõistet „ülalpeetav", mida on kasutatud direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunktis c. Selles osas ning viidates Euroopa Kohtu 18. juuni 1987. aasta otsusele kohtuasjas 316/85: Lebon (EKL 1987, lk 2811) ning 9. jaanuari 2007. aasta otsusele kohtuasjas C-1/05: Jia (EKL 2007, lk I-1) on tal kahtlusi selles, kas hinnates seda, kas isik on võimeline oma esmavajadusi ise rahuldama, on lubatud arvesse võtta asjaolu, et asjaomane isik on võimeline neid rahuldama tasustatud töö tegemisega.

17 Lisaks sellele soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada saada, millist tähtsust võib nimetatud direktiivi tähenduses „ülalpeetava pereliikmena" määratlemisel omada asjaolu, et F. M. Reyes kavatseb vastuvõtvas liikmesriigis töötada. Nimelt oleks nimetatud kohtu arvates tasustatud töö tegemise tagajärg see, et langeb ära elamisõigus alusel, millele selle saamiseks tugineti, sest oma töö eest tasu saamisega kaob ära sõltuvusseisund.

18 Neil asjaoludel otsustas Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2004/38] artikli 2 punkti 2 alapunkti c saab tõlgendada nii, et liikmesriik võib teatud juhtudel nõuda, et selleks, et vähemalt 21-aastast alanejat lähisugulast saaks pidada ülalpeetavaks ja seega [nimetatud sättes] määratletud pereliikmeks, peab ta tõendama, et ta on tööd otsinud, taotlenud abi toimetulekuks oma päritoluriigi ametiasutustelt ja/või püüdnud muudmoodi toime tulla, kuid see on osutunud võimatuks?

2. Millist tähtsust omab direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunktis c kasutatud mõiste „ülalpeetav" tõlgendamisel asjaolu, et pereliikmel on tema isiklike omaduste nagu vanuse, kutsekvalifikatsiooni ja tervisliku seisundi tõttu mõistlikud võimalused töö leidmiseks ning ta kavatseb ka asjaomases liikmesriigis töötada, mistõttu aga ei vastaks ta enam kõnealuse sätte tähenduses ülalpeetavaks pereliikmeks olemise tingimustele?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

19 Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunkti c tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik võib sellistel asjaoludel, nagu kõne all põhikohtuasjas, nõuda, et selleks, et vähemalt 21-aastast alanejat lähisugulast saaks pidada ülalpeetavaks ja seega nimetatud sättes määratletud pereliikmeks, peab ta tõendama, et ta on tööd otsinud, taotlenud abi toimetulekuks oma päritoluriigi ametiasutustelt ja/või püüdnud muudmoodi toime tulla, kuid see on osutunud võimatuks.

20 Selles osas tuleb märkida, et selleks, et liidu kodaniku vähemalt 21-aastast alanejat lähisugulast saaks pidada selle liidu kodaniku „ülalpeetavaks" direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunkti c tähenduses, peab olema tõendatud tegeliku sõltuvusseisundi esinemine (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Jia, punkt 42).

21 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).

22 Et teha kindlaks, kas esineb selline sõltuvus, peab vastuvõttev liikmesriik liidu kodaniku vähemalt 21-aastase alaneja lähisugulase majanduslikke ja sotsiaalseid tingimusi arvestades hindama, kas ta ise ei rahulda oma esmavajadusi. Materiaalse toetuse vajadus peab olemas olema sellise alaneja sugulase päritolu- või lähteriigis sel hetkel, mil ta taotleb õigust nimetatud kodanikuga ühineda (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Jia, punkt 37).

23 Seevastu ei ole vaja teha kindlaks sellise sõltuvuse ja seega toetuse vajamise põhjusi. Sellist tõlgendust nõuab eeskätt põhimõte, mille kohaselt tuleb tõlgendada laialt liidu kodanike vaba liikumist (mis on liidu üks alustaladest) käsitlevaid selliseid õigusnorme nagu ette nähtud direktiivis 2004/38 (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Jia, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 Aga see, et sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kannab liidu kodanik regulaarselt ning arvestatava ajavahemiku vältel sellisele alanejale sugulasele üle summasid, mis on alanejale sugulasele vajalikud oma esmavajaduste rahuldamiseks päritoluriigis, tõendab, et nimetatud alaneja sugulane on nimetatud kodanikust tegelikult sõltuvuses.

25 Neil asjaoludel ei saa nimetatud alanejalt sugulaselt nõuda, et ta tõendaks lisaks, et ta on tööd otsinud, taotlenud abi toimetulekuks oma päritoluriigi ametiasutustelt ja/või püüdnud muudmoodi toime tulla, kuid see on osutunud võimatuks.

26 Nimelt võib sellise täiendava tõendamise nõue, mida ei ole tegelikkuses sugugi mitte hõlbus täita, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 60, muuta sellise alaneja sugulase jaoks äärmiselt raskeks elamisõiguse saamise vastuvõtvas liikmesriigis, samas kui käesoleva kohtuotsuse punktis 24 kirjeldatud asjaolud juba tõendavad tegeliku sõltuvusseisundi esinemist. Selline nõue võib nimelt jätta direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunkti c ja artikli 7 ilma nende kasulikust mõjust.

27 Lisaks sellele ei ole välistatud, et nimetatud nõudega sunnitakse asjaomast alanejat sugulast astuma keerukamaid samme, näiteks püüdma saada eri tunnistusi selle tõendamiseks, et ta ei leidnud ühtegi töökohta ega saanud mingit sotsiaaltoetust, sellest sammust, mis seisneb päritoluriigi või lähteriigi pädevalt ametiasutuselt sellise dokumendi saamises, mis tõendab sõltuvusseisundi esinemist. Euroopa Kohus on aga juba sedastanud, et viimati nimetatud dokument ei saa olla elamisloa väljastamise tingimuseks (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Jia, punkt 42).

28 Seetõttu tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunkti c tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik ei või sellistel asjaoludel, nagu kõne all põhikohtuasjas, nõuda, et selleks, et vähemalt 21-aastast alanejat lähisugulast saaks pidada ülalpeetavaks ja seega nimetatud sättes määratletud pereliikmeks, peab ta tõendama, et ta on tööd otsinud, taotlenud abi toimetulekuks oma päritoluriigi ametiasutustelt ja/või püüdnud muudmoodi toime tulla, kuid see on osutunud võimatuks.

Teine küsimus

29 Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunkti c tuleb tõlgendada nii, et nimetatud sättes kasutatud mõiste „ülalpeetav" tõlgendamisel omab tähtsust asjaolu, et pereliikmel on tema isiklike omaduste nagu vanuse, kutsekvalifikatsiooni ja tervisliku seisundi tõttu mõistlikud võimalused töö leidmiseks ning ta kavatseb ka vastuvõtvas liikmesriigis töötada.

30 Selles osas tuleb märkida, et sõltuvusseisund peab olemas olema sellise alaneja sugulase päritolu- või lähteriigis sel hetkel, mil ta taotleb õigust ühineda liidu kodanikuga, kelle ülalpeetav ta on (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Jia, punkt 37, ja 5. septembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-83/11: Rahman jt, punkt 33).

31 Sellest tuleneb, nagu väitsid sisuliselt kõik Euroopa Kohtule seisukohad esitanud huvitatud isikud, et võimalikud väljavaated saada vastuvõtvas liikmesriigis tööd, mis võimaldaksid liidu kodaniku üle 21-aastasel alanejal lähisugulasel ehk enam mitte olla selle kodaniku ülalpidamisel pärast elamisloa saamist, ei oma mingit tähtsust direktiivi 2004/38 artikli 2 punkti 2 alapunktis c kasutatud mõiste „ülalpeetav" tõlgendamisel.

32 Lisaks, nagu märkis õigesti Euroopa Komisjon, keelaks vastupidine lahendus tegelikkuses alanejal sugulasel otsida tööd vastuvõtvas liikmesriigis ning rikuks seeläbi direktiivi 2004/38 artiklit 23, mis lubab sellisel alanejal sugulasel, kellel on liikmesriigi elamisõigus, selgesõnaliselt tööle asuda või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseda (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Lebon, punkt 20).

33 Seetõttu tuleb teisele küsimusele vastata, 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 vastuvõtvas liikmesriigis töötada.

Kohtukulud

34 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, 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, artikli 2 punkti 2 alapunkti c tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik ei või sellistel asjaoludel, nagu kõne all põhikohtuasjas, nõuda, et selleks, et vähemalt 21-aastast alanejat lähisugulast saaks pidada ülalpeetavaks ja seega**

nimetatud sättes määratletud pereliikmeks, peab ta tõendama, et ta on tööd otsinud, taotlenud abi toimetulekuks oma päritoluriigi ametiasutustelt ja/või püüdnud muudmoodi toime tulla, kuid see on osutunud võimatuks.

2. Direktiivi 2004/38/EÜ 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 vastuvõtvas liikmesriigis töötada.

Allkirjad