



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

15. september 2015*

Eelotsusetaotlus — Isikute vaba liikumine — Liidu kodakondsus — Võrdne kohtlemine —
Direktiiv 2004/38/EÜ — Artikli 24 lõige 2 — Sotsiaallabi — Määrus (EÜ) nr 883/2004 — Artiklid 4
ja 70 — Mitteosamakselised rahalised erihüvitised — Teises liikmesriigis elavad liikmesriigi kodanikud,
kes otsivad tööd — Välistamine — Töötaja staatuse säilitamine

Kohtuasjas C-67/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundessozialgerichti (kõrgeim sotsiaalasjade kohus, Saksamaa)
12. detsembri 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse
10. veebruaril 2014, menetluses

Jobcenter Berlin Neukölln

versus

Nazifa Alimanovic,

Sonita Alimanovic,

Valentina Alimanovic,

Valentino Alimanovic,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts, kodade presidendid A. Tizzano,
L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot ja C. Vajda, kohtunikud E. Levits,
A. Arabadjiev, C. Toader, M. Berger (ettekandja), E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça,

kohtujurist: M. Wathelet,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 3. veebruari 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic ja Valentino Alimanovic, esindajad:
Rechtsanwalt D. Mende ja *Rechtsanwalt* E. Steffen,

— Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja J. Möller,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Taani valitsus, esindaja: M. Wolff,
- Iirimaa, esindajad: E. Creedon, A. Joyce ja E. McPhillips, keda abistas BL G. Gilmore,
- Prantsuse valitsus, esindajad: G. de Bergues ja R. Coesme,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas F. Varrone, *avvocato dello Stato*,
- Rootsi valitsus, esindajad: A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson ja F. Sjövall,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: J. Beeko, keda abistas QC J. Coppel,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Kellerbauer ja D. Martin,

olles 26. märtsi 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artikli 18 ja artikli 45 lõike 2, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72; parandus ELT 2004, L 200, lk 1) (muudetud komisjoni 9. detsembri 2010. aasta määrusega (EL) nr 1244/2010 (ELT L 338, lk 35) (edaspidi „määrus nr 883/2004”) artiklite 4 ja 70 ning 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 24 lõike 2 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud Jobcenter Berlin Neuköllni (Berlin Neuköllni tööhõivekeskus, edaspidi „Jobcenter”) ja Nazifa Alimanovici ning tema kolme lapse Sonita, Valentina ja Valentino Alimanovici (edaspidi koos „perefond Alimanovic”) vahelises kohtuvaidluses Jobcenteri otsuse üle tühistada Saksamaa õigusaktidega ette nähtud põhihüvitiste („Grundsicherung”) määramine.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 11. detsembril 1953 Pariisis Euroopa Nõukogu liikmete poolt alla kirjutatud ning Saksamaa Liitvabariigis alates 1956. aastast jõus olev Euroopa sotsiaal- ja meditsiiniabi konventsiooni (edaspidi „abikonventsioon”) artiklis 1 on kehtestatud diskrimineerimiskeelu põhimõte järgmises sõnastuses:

„Konventsiooniosaline tagab, et teise konventsiooniosalise kodanikule, kes seaduslikult viibib tema territooriumil, mille suhtes kohaldatakse konventsiooni, ja kellel ei piisa elatusvahendeid, osutatakse tema territooriumil kehtivates õigusaktides ette nähtud sotsiaal- ja meditsiiniabi [...] tema kodanikuga võrdselt ja samadel tingimustel.”

- 4 Abikonventsiooni artikli 16 punkti b kohaselt teeb „[k]onventsiooniosaline [...] Euroopa Nõukogu peasekretärile teatavaks uue õigusakti, mida ei ole konventsiooni lisas I nimetatud. Sellise teate tegemisel võib konventsiooniosaline teha reservatsiooni uue õigusakti kohaldamise suhtes teiste konventsiooniosaliste kodanikele. Reservatsioon, mille Saksamaa valitsus selle sätte alusel 19. detsembril 2011 ette nägi, on sõnastatud järgmiselt:

„Saksamaa Liitvabariigi valitsus ei võta endale kohustust anda Saksa sotsiaalkindlustusseadustiku teises raamatus [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch,edaspidi „SGB II”)] – „Põhiline sotsiaalkaitse töötajatele antud ajahetkel kehtivas redaktsioonis” – ette nähtud toetusi teiste konventsiooni osalisriikide kodanikele samadel alustel ja samadel tingimustel, mis oma kodanikele”.

- 5 Sellest reservatsioonist teavitati vastavalt abikonventsiooni artikli 16 punktile c ka teisi konventsiooniosalisi.

Liidu õigus

Määrus nr 883/2004

- 6 Määruse nr 883/2004 artiklis 4 „Võrdne kohtlemine” on sätestatud:

„Kui käesolevas määruses ei ole sätestatud teisiti, võimaldatakse isikutele, kelle suhtes käesolevat määrust kohaldatakse, iga liikmesriigi õigusaktide alusel samasuguseid soodustusi ja nende suhtes kehtivad samasugused kohustused kui nimetatud riigi kodanike suhtes.”

- 7 Määruse nr 883/2004 III jaotise 9. peatükis „Mitteosamakselised rahalised erihüvitised” sisalduvas artiklis 70 „Üldsäte” on ette nähtud:

„1. Käesolevat artiklit kohaldatakse mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes, mida makstakse nende õigusaktide alusel, millel oma ulatuse, eesmärkide ja/või kohaldamistingimuste tõttu on nii artikli 3 lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustust kui ka sotsiaalabi reguleerivate õigusaktide iseloom.

2. Käesolevas peatükis tähendavad mitteosamakselised rahalised erihüvitised hüvitisi, mis:

a) on kavandatud andma kas:

- i) täiendavat, asendavat või alternatiivset kaitset riskide vastu, mis on hõlmatud artikli 3 lõikes 1 osutatud sotsiaalkindlustusliikidega ja mis tagavad asjaomastele isikutele minimaalse toimetulekutulu, võttes arvesse majandus- ja sotsiaalolukorda asjaomases liikmesriigis;
- ii) üksnes eriloomuga kaitset puuetega inimestele, mis on tihedalt seotud nimetatud isiku sotsiaalse keskkonnaga asjaomases liikmesriigis,

ja

b) rahastamise allikaks on eranditult üldiseloomuga avalike kulude katmiseks kavandatud kohustuslikud maksud ning hüvitiste andmise ja arvutamise tingimused ei sõltu hüvitisetaaja osamaksetest. Siiski ei loeta osamakseliste hüvitiste lisahüvitisi üksnes sel põhjusel veel osamakselisteks hüvitisteks,

ja

c) on loetletud X lisas.

3. Artiklit 7 ja käesoleva jaotise teisi peatükke ei kohaldata käesoleva artikli lõikes 2 osutatud hüvitiste suhtes.

4. Lõikes 2 osutatud hüvitisi antakse eranditult asjaomase isiku elukohajärgses liikmesriigis kooskõlas selle riigi õigusaktidega. Selliseid hüvitisi annab elukohajärgne asutus oma kulul.”

8 Määruse nr 883/2004 X lisa „Mitteosamakselised rahalised erihüvitised” sisaldab Saksamaa kohta järgmist täpsustust:

„[...]

b) Hüvitised elamiskulude katmiseks töötajaid käsitlevate põhisätete alusel, välja arvatud juhul, kui seoses kõnealuste hüvitistega on täidetud abikõlblikkuse kriteeriumid ajutise lisasumma saamiseks pärast töötushüvitise saamist ([sotsiaalseadustiku] II osa § 24 lõige 1).”

Direktiiv 2004/38

9 Direktiivi 2004/38 põhjendustes 10, 16 ja 21 on märgitud järgmist:

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

[...]

(16) Kuni elamisõiguse kasutajad ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalarabisüsteemi, ei tohiks neid välja saata. Seepärast ei tohiks väljasaatmine olla sotsiaalarabisüsteemi kasutamise automaatne tagajärg. Vastuvõttev liikmesriik peaks kaaluma, kas tegemist on ajutiste raskustega, ja võtma arvesse elamisperioodi kestust, isiklike asjaolusid ja antud abi suurust, et otsustada, kas abisaaja on muutunud selle riigi sotsiaalarabisüsteemile põhjendatuks koormaks ja tuleks riigist välja saata. Mitte mingil juhul ei või väljasaatmist rakendada töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja Euroopa Kohtu määratletud töötajate suhtes, välja arvatud avaliku korra ja julgeoleku huvides.

[...]

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

10 Sama direktiivi artikli 7 lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

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

a) nad tegutsevad vastuvõttas 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 sotsiaalarabisüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus
[...]

[...]

3. Lõike 1 punkti a kohaldamisel säilitab liidu kodanik, kes ei ole enam töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse, kui ta:

- a) ei saa haiguse või õnnetuse tagajärjel ajutiselt töötada;
- b) on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on töötanud üle ühe aasta, ja on registreeritud asjaomases tööhõiveametis tööotsijaks;
- c) on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on lõpetanud alla aastase tähtajalise töölepingu või jäänud töötuks endast sõltumatutel põhjustel esimese kaheteistkümne kuu jooksul, ja on tööotsijana registreeritud asjaomases tööhõiveametis. Sellisel juhul säilitatakse töötaja staatus vähemalt kuueks kuuks;
- d) osaleb tööalasel koolitusel. Kui töötaja ei ole töötu endast sõltumatutel põhjustel, nõuab tema töötaja staatuse säilitamine, et koolitus oleks seotud eelmise tööga.”

11 Selle direktiivi artikli 14 „Elamisõiguse säilitamine” kohaselt:

„1. Liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on artiklis 6 sätestatud elamisõigus seni, kuni nad ei koorma põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.

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.

3. Kui liidu kodanik või tema pereliige kasutab vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi, ei ole väljasaatmine automaatne tagajärg.

4. Erandina lõigetest 1 ja 2 ning ilma et see piiraks VI peatüki sätete kohaldamist, ei või liidu kodanikke või nende pereliikmeid mitte mingil juhul välja saata, kui:

- a) liidu kodanikud on töötajad või füüsilisest isikust ettevõtjad või
- b) liidu kodanikud on sisenenud vastuvõtva liikmesriigi territooriumile töö otsimiseks. Sellisel juhul ei või liidu kodanikke ja nende pereliikmeid välja saata seni, kuni liidu kodanikud saavad tõendada, et nad jätkavad töö otsimist ja neil on tegelik võimalus tööd leida.”

12 Sama direktiivi artiklis 24 „Võrdne kohtlemine” on ette nähtud:

„1. Kui asutamislepingu ja teiste 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.

2. Erandina lõikest 1 ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama õigust sotsiaalse 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 õppelaenu toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele või nende pereliikmetele.”

Saksamaa õigus

Sotsiaalseadustik

- 13 Sotsiaalseadustiku (edaspidi „SGB”) I osas sisalduva § 19a lõikes 1 on tööotsijatele mõeldud kahte liiki põhihüvitisi kirjeldatud järgmiselt:

„Tööotsijatele makstava põhihüvitisena võib taotleda:

- 1) hüvitist isiku töölerakendumise soodustamiseks,
- 2) hüvitist toimetuleku tagamiseks.”

- 14 Sotsiaalseadustiku II osa § 1 „Tööotsijatele makstava põhihüvitise ülesanne ja eesmärk” lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„(1) Tööotsijatele makstava põhihüvitise eesmärk on tagada selle saajatele inimväärne elu.

[...]

(3) Tööotsijatele makstav põhihüvitis hõlmab hüvitisi:

1. mille eesmärk on lõpetada abivajadus või vähendada seda, eelkõige isiku töölerakendamise abil, ja
2. mille eesmärk on tagada toimetulek.”

- 15 SGB II osa §-is 7 „Hüvitise saajad” on sätestatud:

„(1) Käesoleva osa alusel makstavad hüvitised on mõeldud isikutele, kes

1. on saanud 15-aastaseks, kuid ei ole veel ületanud §-s 7a sätestatud vanusepiiri,
2. on töövõimelised
3. vajavad abi ja
4. elavad alaliselt Saksamaa Liitvabariigis (töövõimelised hüvitise saajad). Hüvitise saajate hulgast on välistatud
 1. välismaalased, kes ei ole Saksamaa Liitvabariigis töötajad ega füüsilisest isikust ettevõtjad ning kellel tulenevalt liidu kodanike vaba liikumise seaduse [Freizügigkeitsgesetz/EU, edaspidi „vaba liikumise seadus”] § 2 lõikest 3 ei ole õigust vabalt liikuda, ja nende pereliikmed nende riigis viibimise esimese kolme kuu jooksul,
 2. välismaalased, kelle elamisõigus on põhjendatud ainult töö otsimisega, ja nende pereliikmed,

[...]

Teise lause punkt 1 ei kehti välismaalaste suhtes, kes elavad Saksamaa Liitvabariigis elamisloa alusel, mis on väljastatud vastavalt välismaalaste elamisõigust käsitleva seaduse [(Aufenthaltsgesetz)] 2. peatüki 5. jaole. Elamisõigust reguleerivad sätted jäävad kehtima muutumatul kujul.

[...]”

16 SGB II osa § 8 „Töövõime” lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Töövõimeline on igaüks, kes ei ole haiguse või puude tõttu lähitulevikus võimetu tööd tegema vähemalt kolm tundi päevas tööturul kehtival tavapärastel tingimustel.”

17 SGB II jaotise § 9 lõikes 1 on sätestatud:

„(1) Abi vajab igaüks, kes arvesse võtmisele kuuluva sissetuleku või vara arvel ei suuda üldse või piisavalt tagada oma toimetulekut ega saa vajalikku abi teistelt, eelkõige oma pereliikmetelt või muude sotsiaalhüvitiste maksjatelt.”

18 SGB II osa § 20 sisaldab täiendavaid sätteid hüvitise saamise aluseks olevate põhivajaduste kohta. SGB II osa § 21 näeb ette eeskirjad täiendavate vajaduste ja SGB II § 22 eluaseme ja küttevajaduse kohta. Lõpuks käsitlevad SGB II osa §-d 28–30 väljaõppe- ja osalustoetust.

19 Sotsiaalseadustiku XII osa §-is 1, mis käsitleb sotsiaalabi, on sätestatud:

„Sotsiaalabi ülesanne on tagada selle saajatele inimväärne elu. [...]”

20 SGB XII §-is 21 on ette nähtud:

„Toimetulekutoetust ei maksta isikule, kes [SGB] II osa kohaselt saab hüvitisi töövõimelise isikuna või oma perekondliku sideme tõttu. [...]”

Vaba liikumise seadus

21 Vaba liikumise seaduse kohaldamisala on määratletud selle seaduse põhikohtuasjadele kohaldatava redaktsiooni §-s 1:

„Käesolev seadus reguleerib Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kodanike (liidu kodanike) ja nende pereliikmete riiki sisenemist ning seal elamist.”

22 Vaba liikumise seaduse §-s 2 on seoses riiki sisenemise ja seal elamise õigusega ette nähtud:

„(1) Vaba liikumise õigust omavatel liidu kodanikel ja nende pereliikmetel on õigus Saksamaa Liitvabariiki siseneda ja seal elada vastavalt käesolevale seadusele.

(2) Ühenduse õigusest tulenev vaba liikumise õigus on:

1. liidu kodanikel, kes soovivad riigis elada töötamise, töö otsimise või kutsealasel koolitusel osalemise eesmärgil,

[...]

5. mittetöötavatel liidu kodanikel §-s 4 sätestatud tingimustel,

6. pereliikmetel §-des 3 ja 4 sätestatud tingimustel,

[...]

(3) Lõikes 1 ette nähtud õigus kehtib nii töötajatele kui ka füüsilisest isikust ettevõtjatele ning seda ei mõjuta

1. haigusest või tööõnnetusest põhjustatud ajutine töövõimetus,
2. tötuolek endast sõltumatutel põhjustel, mille on kinnitanud pädev asutus, või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise lõpetamine isiku tahtest sõltumatute asjaolude tõttu pärast rohkem kui aastast töötamist,
3. kutseõppe, kui selle õppe ja varasema kutsealase tegevuse vahel on seos; niisugune seos ei ole vajalik, kui liidu kodanik on töö kaotanud endast sõltumatutel põhjustel.

Lõikest 1 tulenev õigus säilitatakse kuueks kuuks, kui pädev tööhõiveasutus kinnitab isiku tötuoleku endast sõltumatutel põhjustel pärast vähem kui aastast töötamist.

[...]"

- 23 Pereliikmeid käsitlev vaba liikumise seaduse § 3 sätestab:

„Paragrahvi 2 lõike 2 punktides 1–5 loetletud liidu kodanike pereliikmetel on § 2 lõikest 1 tulenev õigus, kui nad on liidu kodanikuga kaasas või ühinevad temaga. § 2 lõike 2 punktis 5 nimetatud liidu kodanike pereliikmete suhtes kehtib see vastavalt §-s 4 sätestatud tingimustele.

Pereliikmed on

1. paragrahvi 2 lõike 2 punktides 1–5 ja 7 loetletud isikute abikaasa, elukaaslane ning nende endi või nende abikaasa või elukaaslase alanejad sugulased, kes ei ole veel saanud 21-aastaseks.
2. paragrahvi 2 lõike 2 punktides 1–5 ja 7 loetletud isikute või nende abikaasa või elukaaslase ülenejad või alanejad sugulased, keda peavad ülal need isikud või nende abikaasa või elukaaslane.

[...]"

- 24 Vaba liikumise seaduse §-is 5, mis käsitleb elamislube ja alalist elamisõigust tõendavaid dokumente, näeb ette järgmist:

„(1) Liidu kodanikule ja tema Euroopa Liidu kodanikest perekonnaliikmetele, kellel on õigus territooriumil vabalt liikuda, väljastatakse automaatselt ja kohe tõend alalise elamisõiguse kohta.

2) Pädev välismaalaste amet võib nõuda, et kolme kuu jooksul pärast liitvabariigi territooriumile sisenemist tõendataks veenvalt § 2 lõikes 1 ette nähtud õiguse tingimuste täidetust. Tõendamiseks vajalikud andmed ja tõendid võib kohustusliku registreerimise ajal võtta vastu registreerimise eest vastutav pädev asutus, kes edastab need andmed ja tõendid pädevale välismaalaste ametile. [...].

[...]"

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 25 1966. aastal sündinud Nazifa Alimanovic ning tema lapsed Sonita, Valentina ja Valentino, kes on sündinud vastavalt 1994., 1998. ja 1999. aastal, on kõik Rootsi kodanikud. N. Alimanovic on sündinud Bosnias, samas kui tema lapsed on kõik sündinud Saksamaal.
- 26 Eelotsusetaotlusest nähtub – ilma lahkumise kuupäeva ja põhjust täpsustamata –, et perekond Alimanovic lahkus Saksamaalt Rootsi 1999. aastal ning pöördus Saksamaale tagasi juunis 2010.

- 27 Saksamaale tagasipöördumise järel väljastati perekond Alimanovicile 1. juulil 2010 vaba liikumise seaduse § 5 alusel alalise elamisõiguse tõendi. Pärast Saksamaale naasmist tegid N. Alimanovic ja tema tütar Sonita, kes on Saksamaa õigusaktide kohaselt töövõimelised, vahemikus 2010. aasta juunist 2011. aasta maini lühiajalisi töid või osalesid vähem kui aasta kestnud tööhõive edendamise programmides.
- 28 Ajavahemikul 1. detsember 2011 kuni 31. mai 2012 määrati N. Alimanovicile oma laste Valentina ja Valentino eest peretoetusi ning koos tütar Sonitaga SGB II osa alusel põhihüvitisi ehk esiteks töövõimelistele isikutele mõeldud töötushüvitist („Arbeitslosengeld II”) ning teiseks töövõimetutele isikutele mõeldud sotsiaaltoetust, mille saajad oli N. Alimanovici kaks ülejäänud last Valentina ja Valentino (edaspidi koos „vaidlusalused hüvitised”).
- 29 Jobcenter lähtus vaidlusaluste hüvitiste andmisel kõnealuse ajavahemiku jooksul põhimõttest, et SGB II § 7 lõike 1 teise lause punktis 2 ette nähtud eeskiri tööd otsivate liidu kodanike välistamise kohta ei ole perekond Alimanovicile kohaldatav, kuna arvestades asjaolu, et selle pere liikmed on Rootsi kodanikud, tuleb see eeskiri abikonventsiooni artiklis 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõtte alusel kohaldamata jätta. Kõrgeim sotsiaalasjade kohus oli 19. oktoobri 2010. aasta kohtuotsuses nimelt asunud seisukohale, et sellest sättest Saksamaa Liitvabariigile tulenev kohustus osutada teiste konventsiooni osalisriikide kodanikele, kes viibivad seaduslikult tema territooriumil ja kellel ei piisa elatusvahendeid, sotsiaalabi samadel alustel ja samadel tingimustel, mis oma kodanikele, hõlmab ka minimaalse sissetulekutoetuse maksmist SGB II osa § 19jj alusel.
- 30 SGB X artikli 48 lõike 1 esimese lause kohaselt tuleb haldusakt sellegipoolest tühistada *ex nunc*, kui selle akti vastuvõtmisel esinenud faktilised või õiguslikud suhted on vahepeal oluliselt muutunud. Seoses sotsiaalabi andmisega abikonventsiooni artikli 1 alusel leidis selline muutus aset mais 2012 pärast Saksamaa valitsuse poolt selle konventsiooni suhtes 19. detsembril 2011 tehtud reservatsiooni. Sel alusel tühistas Jobcenter otsuse kõigi vaidlusaluste hüvitiste määramise kohta 2012. aasta mais.
- 31 Sozialgericht Berlin (Berliini sotsiaalkohus) tühistas selle otsuse perekond Alimanovici esitatud kaebuse alusel, leides muu hulgas, et N. Alimanovicil ja tema tütre Sonital oli õigus niisuguseid hüvitisi saada eelkõige määruse nr 883/2004 artikli 4 alusel, mis keelab liidu kodanike igasugune ebavõrdne kohtlemine võrreldes liikmesriigi enda kodanikega, kui seda tõlgendada koostoimes sama määruse artikliga 70, mis käsitleb niisuguseid mitteosamakselisi rahalisi hüvitisi nagu need, mis olid vaidluse all tema lahendada olnud kohtuasjas.
- 32 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud apellatsioonkaebuses leiab Jobcenter eeskätt, et SGB II osa alusel makstav toimetulekutoetus on „sotsiaalabi” direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses, ning see võimaldab töötajad selle saajate hulga välistada.
- 33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab eelkõige, et Sozialgericht Berlini andmete kohaselt, mis on talle siduvad, ei olnud N. Alimanovicil ja tema tütre Sonital enam alust tugineda töötajate elamisõigusele vaba liikumise seaduse § 2 kohaselt. Nimelt olid nad alates 2010. aasta juunist teinud üksnes lühiajalisi töid või osalesid nad vähem kui aasta kestnud tööhõive edendamise programmides, ning 2011. aasta maist alates ei ole nad töötanud ega tegutsenud füüsilisest isikust ettevõtjana.
- 34 Nimetatud kohtus leiab kohtuotsusele Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344) viidates, et vaba liikumise seaduse § 2 lõike 3 teisest lausest, tõlgendatuna koos direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktiga c, tuleneb, et N. Alimanovici ega tema tüdrit Sonitat ei saa enam käsitada töötajate ega füüsilisest isikust ettevõtjana, ning seetõttu tuleb neid käsitada töötajajana vaba liikumise seaduse § 2 lõike 2 punkti 1 tähenduses.
- 35 Seega ei ole N. Alimanovicil ja tema tütar Sonital SGB II osa sätete, konkreetsemalt § 7 lõike 1 teise lause punkti 2 kohaselt, mis välistab selles õigusaktis ette nähtud toetuste maksmise isikutele, kelle elamisõigus on põhjendatud ainult töö otsimisega, õigust saada pikaajalise töötajajana toimetulekutoetust.

- 36 Seetõttu on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud esiteks küsimus, kas see SGB II osa säte rikub määruse nr 883/2004 artiklis 4 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõtet.
- 37 Teiseks on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas mainitud SGB II osa sätet saab pidada direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 õiguspäraseks ülevõtmiseks, või kas juhul, kui see säte on kohaldamatu, on see vastuolus ELTL artikli 45 lõikega 2, tõlgendatuna koos ELTL artikliga 18.
- 38 Neil asjaoludel otsustas Bundesozialgericht menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas määruse nr 883/2004 artiklis 4 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõte – välja arvatud määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 70 lõike 4 kohane hüvitiste ekspordi välistamine – kehtib ka määruse nr 883/2004 artikli 70 lõigetes 1 ja 2 viidatud mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes?
2. Kas juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, on direktiivi 2004/38 artikli 24 lõiget 2 ülevõtvate siseriiklike õigusaktide sätetega lubatud – ja millises ulatuses – seada määruse nr 883/2004 artiklis 4 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõttele piiranguid, mille kohaselt kõnealuste hüvitiste saamise õigus puudub täielikult, kui liidu kodaniku elamisõigus teises liikmesriigis on põhjendatud ainult töö otsimisega?
3. Kas ELTL artikli 45 lõikega 2 koosmõjus ELTL artikliga 18 on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt ei anta liidu kodanikele, kes võivad töötsijatena kasutada vaba liikumise õigust, ajavahemikul, mil nende elamisõigus teises liikmesriigis on põhjendatud ainult töö otsimisega ja olenemata seosest vastuvõtva liikmesriigiga, üldse sotsiaaltoetust, mille eesmärk on toimetuleku tagamine ning mis ühtlasi hõlbustab ka juurdepääsu tööturule?”
- 39 Euroopa Kohus edastas 26. novembri 2014. aasta kirjaga eelotsusetaotluse esitanud kohtule kohtuotsuse Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), paludes endale teada anda, kas ta selle kohtuotsuse resolutsiooni esimest punkti arvestades soovib esimese eelotsuse küsimuse juurde jääda. Bundesozialgericht otsustas 11. veebruari 2015. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 19. veebruari 2015, et te ei soovi esimese eelotsuse küsimuse juurde jääda.

Eelotsuse küsimused

Vaidlusaluste toetuste kvalifitseerimine

- 40 Olgu meelde tuletatud, et Euroopa Kohtule esitatud toimikust ilmneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et N. Alimanovici ja tema tütar Sonita elamisõigus põhineb töötotsija staatusel ning et Euroopa Kohus on seotud põhikohtuasja lahendava kohtu faktituvastusega.
- 41 Teise ja kolmanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt selgitusi selle kohta, kas liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad teatavate hüvitiste maksmise teiste liikmesriikide töötotsijatest kodanikele, samas kui need hüvitised on tagatud liikmesriigi enda kodanikele, kes on samas olukorras, on vastuolus esiteks direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikega 2 ja teiseks ELTL artikliga 18 ja artikli 45 lõikega 2.
- 42 Kuna küsimus, kas vaidlusaluste hüvitiste puhul on tegemist sotsiaalabiga või tööturule juurdepääsu hõlbustava meetmega, on määrava tähtsusega selle liidu õigusnormi kindlakstegemisel, millega kooskõlas olemist tuleb hinnata, siis tuleb need hüvitised kvalifitseerida.

- 43 Sellega seoses piisab märkimisest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on kvalifitseerinud põhikohtuasjas kõne all olevad hüvitised „mitteosamakselisteks rahalisteks erihüvitisteks” määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses. Ta rõhutab sellega seoses, et nende hüvitiste eesmärk on anda elatusvahendid niisugustele isikutele, kes ise ei ole suutelised oma toimetulekut tagama, ja et neid rahastatakse maksudest mitteosamakseliselt. Kuna neid hüvitisi on lisaks mainitud määruse nr 883/2004 X lisas, siis vastavad need ühtlasi sama määruse artikli 70 lõike 2 tingimustele, isegi kui need kuuluvad skeemi, mis näeb muu hulgas ette töö otsimist hõlbustavad hüvitised.
- 44 Seda arvestades tuleb lisada, et nähtuvalt Euroopa Kohtu praktikast on niisugused hüvitised hõlmatud ka sotsiaalabi mõistega direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses. Nimelt peetakse selle mõistega silmas kõiki abiskeeme, mille avalik võim on kehtestanud kas riiklikul, regionaalsel või kohalikul tasandil ja mille kohaldamist võib taotleda isik, kellel ei ole piisavalt vahendeid, et rahuldada iseenda ja oma perekonna põhivajadusi, ja kes võib seetõttu hakata riigis viibimise aja vältel koormama vastuvõtva liikmesriigi eelarvevahendeid, mis võib mõjutada abi üldist ulatust, mida see riik on võimeline andma (kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 63).
- 45 Käesoleval juhul tuleb sarnaselt kohtujuristi ettepaneku punktis 72 märgitule lisaks tõdeda, et kõnesoleva hüvitise puhul kaalukam eesmärk just nimelt inimväärse elu jaoks vajalike elatusvahendite tagamine.
- 46 Neist kaalutlustest tuleneb niisiis, et kõnealuseid hüvitisi ei saa pidada rahalisteks toetusteks, mille eesmärk on hõlbustada juurdepääsu liikmesriigi tööturule (vt selle kohta kohtuotsus Vatsouras ja Koupatantze, C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 45), vaid neid tuleb pidada sotsiaalabiks direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses, nagu leidis ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 66–71.
- 47 Järelikult ei ole kolmandale eelotsuse küsimusele tarvis vastata.

Teine küsimus

- 48 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2004/38 artiklit 24 ja määruse nr 883/2004 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt arvatakse teatavate määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses „mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste” – mis kujutavad endast ühtlasi „sotsiaalabi” direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses – saajate hulgast välja teiste liikmesriikide kodanikud, kes otsivad vastuvõtvas liikmesriigis tööd, kuigi neid hüvitisi makstakse asjaomase liikmesriigi enda kodanikele, kes on samasuguses olukorras.
- 49 Sellega seoses tuleb kõigepealt meelde tuletada, et niisuguse sotsiaalabi puhul, nagu on kõne all põhikohtuasjas, saab liidu kodanik nõuda vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdset kohtlemist direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 1 alusel ainult siis, kui tema elamine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil vastab direktiivi 2004/38 tingimustele (kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 69).
- 50 Kui nõustuda sellega, et isikud, kellel ei ole elamisõigust direktiivi 2004/38 alusel, võivad nõuda õigust sotsiaaltoetustele samadel tingimustel kui oma riigi kodanikud, läheks see vastuollu direktiivi põhjenduses 10 sõnastatud direktiivi eesmärgiga vältida olukorda, et liidu teiste liikmesriikide kodanikud koormavad põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi (kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 74).

- 51 Selleks, et kindlaks teha, kas niisuguse sotsiaalabi andmisest, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, võib keelduda direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikes 2 ette nähtud erandi alusel, tuleb niisiis eelnevalt kontrollida nimetatud direktiivi artikli 24 lõikes 1 meelde tuletatud võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldatavust ja seetõttu ka seda, kas asjaomane liidu kodanik elab vastuvõttvas liikmesriigis seaduslikult.
- 52 Tuleb tõdeda, et ainult kaks direktiivi 2004/38 sätet võivad anda N. Alimanovici ja tema tütar Sonita olukorras olevatele töötajatele õiguse elada vastuvõttvas liikmesriigis selle direktiivi alusel: need sätted on nimetatud direktiivi artikli 7 lõike 3 punkt c ja artikli 14 lõike 4 punkt b.
- 53 Sellega seoses on direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c sätestatud, et kui töötaja on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on lõpetanud alla aastase tähtajalise töölepingu või jäänud töötuks endast sõltumatutel põhjustel esimese kaheteistkümne kuu jooksul, kui ta on töötajana registreeritud asjaomases tööhõiveametis, siis säilitatakse tema töötaja staatus vähemalt kuueks kuuks. Sama ajavahemiku vältel säilitab liidu kodanik õiguse elada vastuvõttvas liikmesriigis direktiivi 2004/38 artikli 7 alusel ja tal on seetõttu õigus tugineda võrdse kohtlemise põhimõttele, mis on esitatud nimetatud direktiivi artikli 24 lõikes 1.
- 54 Nõnda on Euroopa Kohus kohtuotsuses Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 32) otsustanud, et liidu kodanikel, kes on säilitanud töötaja staatuse 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c alusel, on õigus saada vaidlusaluste toetuste sarnast sotsiaalabi nimetatud vähemalt kuuekuulise ajavahemiku jooksul.
- 55 Samas, nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 41, ei ole vaidlust selle üle, et on selge, et N. Alimanovicil ja tema tütar Sonital, kes säilitasid töötaja staatuse vähemalt kuus kuud pärast oma viimase töölepingu lõppemist, ei olnud seda staatust enam hetkel, mil keelduti põhikohtuasjas vaidluse all olevate hüvitiste maksmisest.
- 56 Seoses küsimusega, kas N. Alimanovici ja tema tütar Sonita olukorras olevate liidu kodanike elamisõiguse aluseks vastavalt direktiivile 2004/38 võiks olla sama direktiivi artikli 14 lõike 4 punkt b, tuleb märkida, et selles sättes on ette nähtud, et vastuvõtva liikmesriigi territooriumile töö otsimiseks sisenenud liidu kodanikku ei või sellest liikmesriigist välja saata seni, kuni liidu kodanik saab tõendada, et ta jätkab töö otsimist ja et tal on tegelik võimalus tööd leida.
- 57 Isegi kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul võivad N. Alimanovic ja tema tütar Sonita oma elamisõiguse alusena viidata nimetatud sättele ka pärast direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c nimetatud ajavahemiku lõppemist sama direktiivi artikli 14 lõike 4 punktis b märgitud ajavahemiku vältel, mis annab neile sotsiaalabi saamisel õiguse võrdsele kohtlemisele vastuvõtva liikmesriigi kodanikega, tuleb märkida, et vastuvõttev liikmesriik võib niisugusel juhul tugineda selle direktiivi artikli 24 lõikes 2 ette nähtud erandile, keeldumaks asjaomasele kodanikule taotletud sotsiaalabi andmisest.
- 58 Direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikes 2 tehtud sõnaselgest viitest selle direktiivi artikli 14 lõike 4 punktile b tuleneb nimelt, et vastuvõttev liikmesriik võib ainuüksi selle sätte alusel keelduda elamisõigust omavale liidu kodanikule mis tahes sotsiaalabi andmisest.
- 59 Sellega seoses tuleb täpsustada, et kuigi Euroopa Kohus on juba otsustanud, et direktiiv 2004/38 nõuab, et väljasaatmismeeetme võtmisel või tuvastamisel, et isik koormab oma elamise raames põhjendamatult liikmesriigi sotsiaalsüsteemi, võtaks liikmesriik arvesse asjaomase isiku individuaalset olukorda (kohtuotsus Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punktid 64, 69 ja 78), ei ole niisugune individuaalne uurimine niisugusel juhul, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, siiski kohustuslik.

- 60 Direktiiv 2004/38 võtab töötaja staatuse säilitamise järk-järgulise süsteemi ettenägemisel, mille eesmärk on tagada elamisõigus ja õigus saada sotsiaaltoetusi, nimelt ise arvesse sotsiaalabi taotleja individuaalset olukorda iseloomustavaid erinevaid tegureid ja eelkõige majandustegevusega tegelemise kestust.
- 61 Nii SGB II osa § 7 lõikes 1, tõlgendatuna koos vaba liikumise seaduse § 2 lõikega 3, kui ka direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c ette nähtud kriteerium, mis sätestab töötamise lõpetamisele järgneva kuuekuulise ajavahemiku, mille jooksul säilib õigus sotsiaalabile, võimaldab huvitatud isikutel üheselt teada saada oma õigused ja kohustused, ja tagab põhihüvitiste maksmisel seetõttu kõrgetasemelise õiguskindluse ja läbipaistvuse, olles ühtlasi kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.
- 62 Mis lisaks puudutab individuaalset uurimist, mille eesmärk on anda üldine hinnang konkreetsele koormusele, mida selle toetuse andmine kujutaks endast kogu põhikohtuasjas käsitletavale sotsiaalsüsteemile, siis tuleb märkida, et vaevalt saab ühele taotlejale antavat abi lugeda liikmesriigi jaoks direktiivi 2004/38 artikli 14 lõike 1 tähenduses „põhjendamatult koormavaks”; see koormus võib liikmesriigil tekkida mitte individuaalse taotluse tõttu, vaid kõigi talle esitatud individuaalsete taotluste kokkuliitmise järel.
- 63 Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 artiklit 24 ja määruse nr 883/2004 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega arvatakse teatavate määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses „mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste” – mis kujutavad endast ühtlasi „sotsiaalabi” direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses – saajate hulgast välja teiste liikmesriikide kodanikud, kes on nimetatud direktiivi artikli 14 lõike 4 punktis b kirjeldatud olukorras, samas kui neid hüvitisi makstakse asjaomase liikmesriigi enda kodanikele, kes on samasuguses olukorras.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

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, artiklit 24 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (muudetud komisjoni 9. detsembri 2010. aasta määrusega (EL) nr 1244/2010) artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega arvatakse teatavate määruse nr 883/2004 artikli 70 lõike 2 tähenduses „mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste” – mis kujutavad endast ühtlasi „sotsiaalabi” direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses – saajate hulgast välja teiste liikmesriikide kodanikud, kes on nimetatud direktiivi artikli 14 lõike 4 punktis b kirjeldatud olukorras, samas kui neid hüvitisi makstakse asjaomase liikmesriigi enda kodanikele, kes on samasuguses olukorras.

Allkirjad