



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

21. november 2018*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2011/95/EL – Nõuded rahvusvahelise kaitse sisule – Pagulasseisund – Artikkel 29 – Sotsiaalhoolekanne – Erinev kohtlemine – Ajutise elamisõigusega pagulased

Kohtuasjas C-713/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Landesverwaltungsgericht Oberösterreichi (Ülem-Austria liidumaa halduskohus, Austria) 18. detsembri 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 21. detsembril 2017, menetluses

Ahmad Shah Ayubi

versus

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: neljanda koja president M. Vilaras kolmanda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud J. Malenovský, L. Bay Larsen (ettekandja), M. Safjan ja D. Šváby,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- A. S. Ayubi, esindaja: *Rechtsanwalt* H. Blum,
- Austria valitsus, esindaja: G. Hesse,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja M. Wasmeier,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada asi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: saksa.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9), artiklit 29.
- 2 Taotlus on esitatud kolmanda riigi kodaniku Ahmad Shah Ayubi ja Bezirkshauptmannschaft Linz-Landi (Linz-Landi ringkonnavalitsus, Austria) vahelises kohtuvaidluses seoses viimati nimetatud otsusega, millega A. Ayubile ja tema perekonnale antakse ülalpidamis- ja eluasemekulude katmiseks abi toimetulekutoetuse ning selle ajutise lisatoetuse kujul.

Õiguslik raamistik

Genfi konventsioon

- 3 Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon (United Nations Treaty Series, 189. kd, lk 137, nr 2545 (1954)) jõustus 22. aprillil 1954. Seda on täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon“).
- 4 Konventsiooni artiklis 23 „Riiklik toetus“ on sätestatud:

„Osalisriik annab tema territooriumil seaduslikult viibivale pagulasele samasugust riiklikku toetust ja abi nagu oma kodanikule.“

Liidu õigus

- 5 Direktiivi 2011/95 artikli 2 punkti a kohaselt mõistetakse „rahvusvahelise kaitse“ all „pagulasseisundit ja täiendava kaitse seisundit“.
- 6 Selle direktiivi artikli 24 lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Liikmesriigid annavad pagulasseisundi saajale niipea kui võimalik pärast rahvusvahelise kaitse andmist välja elamisloa, mis peab kehtima vähemalt kolm aastat ja olema uuendatav, kui seda ei välista riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud kaalukad põhjused, ja ilma et see piiraks artikli 21 lõike 3 kohaldamist.“

- 7 Direktiivi artikkel 29 „Sotsiaalhoolekanne“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et rahvusvahelise kaitse saajad saavad sellise kaitse andnud liikmesriigis vajalikku sotsiaalabi, nagu seda antakse kõnealuse liikmesriigi kodanikele.

2. Erandina lõikes 1 sätestatud üldreeglit võivad liikmesriigid piirata täiendava kaitse seisundi saajatele antavat sotsiaalabi põhihüvedega, mida sellisel juhul antakse kodanikega samas ulatuses ja samadel hüvede saamise tingimustel.“

Austria õigus

- 8 2005. aasta varjupaigaseaduse (Asylgesetz 2005) § 3 lõige 4 on sõnastatud järgmiselt:
- „Välismaalane, kellele on antud pagulasseisund, omandab pagulasena ajutise elamisõiguse. Elamisõigus kehtib kolm aastat ja see on pikendatav tähtajatuks elamisõiguseks, kui pagulasseisundi tühistamise menetluse alustamise tingimused ei ole täidetud või kui tühistamismenetlus lõpetatakse. [...]“
- 9 Seaduse vajaduspõhise miinimumkindlustuse kohta Ülem-Austrias (Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich) §-is 4 on ette nähtud:
- „(1) Kui käesolevas liidumaa seaduses ei ole sätestatud teisiti, antakse vajaduspõhine miinimumkindlustus ainult isikutele:
1. kelle alaline elukoht on Ülem-Austrias [...] ja
 2. [...] b) kellele on antud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund,
- [...].
- (3) Erandina lõikest 1 makstakse lõike 1 punkti 2 alapunktis b nimetatud [...] isikutele, kellel ei ole Austrias alalist elamisõigust [...], eelkõige ajutise elamisõigusega pagulastele ja täiendava kaitse seisundi saajatele, ülalpidamis- ja eluasemekulude katteks §-is 13 ette nähtud toimetulekutoetust ja ajutist lisatoetust.“
- 10 Toetussummad, mida makstakse vastavalt selle seaduse § 4 lõikes 3 mainitud isikutele ja osutatud sättes mainimata isikutele, määratakse kindlaks eraldi sätetega.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 11 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (föderaalne migratsiooni- ja pagulasamet, Austria) andis 30. septembril 2016 A. S. Ayubile pagulasseisundi. Nimetatud asutus andis talle varjupaigaõiguse alusel kolmeaastase kehtivusega elamisloa.
- 12 A. S. Ayubi esitas 9. märtsil 2017 abitaotluse enda ja oma pere ülalpidamis- ja eluasemekulude katmiseks.
- 13 Linz-Landi ringkonnaavalitsus otsustas 10. aprillil 2017 teatavaks tehtud otsusega anda talle abi igakuise rahalise toetuse kujul, mis sisaldab toimetulekutoetust ja ajutist lisatoetust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et sellest otsusest tuleneb, et A. S. Ayubi, kellel on varjupaigaõiguse alusel tähtajaline elamisloa, sai Austria õigusnormide kohaselt taotleda üksnes miinimumtoetuse maksmist oma vajaduste katmiseks.
- 14 A. S. Ayubi esitas selle otsuse peale kaebuse, väites eelkõige, et ebasoodsam kohtlemine, mille need õigusnormid näevad ette pagulastele, kellel ei ole alalist elamisõigust, ei ole liidu õigusega kooskõlas.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb, et pärast liikmesriigi asjakohaste õigusnormide reformi 2015. aastal on see pagulaste kategooria sotsiaalabi osas samastatud täiendava kaitse seisundi saajatega ja seetõttu on neile makstava abi suurus tunduvalt väiksem Austria kodanikele ette nähtud abist. Austria kodanikega on samastatud üksnes alalise elamisõigusega pagulased.

- 16 Nimetatud kohus leiab, et sellise regulatsiooni tõttu lükatakse ajutise elamisõigusega pagulaste puhul edasi nende õiguste saamine, mis on täpselt ja tingimusteta ette nähtud direktiivi 2011/95 artiklis 29, samas kui need pagulased on alalise elamisõigusega pagulastega sarnases olukorras.
- 17 Neil asjaoludel otsustas Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Ülem-Austria liidumaa halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas direktiivi 2011/95[...] artiklit 29, mis paneb liikmesriigile kohustuse tagada, et rahvusvahelise kaitse saajad saaks (sellise kaitse andnud liikmesriigis) samasugust vajalikku sotsiaalabi, mida antakse kõnealuse liikmesriigi kodanikele, tuleb tõlgendada nii, et see vastab Euroopa Kohtu praktikas väljakujundatud vahetu õigusmõju kriteeriumidele?
2. Kas direktiivi 2011/95[...] artiklit 29 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis annab üksnes alalise elamisõigusega pagulastele täies ulatuses sotsiaalabi vajaduspõhise miinimumkindlustuse kujul ja seega samas ulatuses nagu liikmesriigi kodanikele ning näeb ette vajaduspõhise miinimumkindlustuse alusel makstavate sotsiaalhüvitiste vähendamise nendele pagulastele, kellele on antud ainult ajutine elamisõigus, võrdsustades nad sotsiaalabi suuruse osas seega täiendava kaitse saajatega?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Teine küsimus

- 18 Teise küsimusega, mida tuleb analüüsida kõigepealt, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2011/95 artiklit 29 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja millega nähakse ette, et pagulastele, kellel on liikmesriigis ajutine elamisõigus, antakse sotsiaaltoetusi väiksemas summas kui selle liikmesriigi kodanikele ja seal alalist elamisõigust omavatele pagulastele.
- 19 Direktiivi 2011/95 artikli 29 lõikes 1 on sätestatud üldnorm, mille kohaselt rahvusvahelise kaitse saajad, kelle hulka kuuluvad vastavalt selle direktiivi artikli 2 punktile a pagulased, saavad kaitse andnud liikmesriigis samasugust sotsiaalabi, nagu on ette nähtud selle liikmesriigi kodanikele (1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 48).
- 20 Ehkki kõnealuse direktiivi 2011/95 artikli 29 lõige 2 võimaldab liikmesriikidel teha sellest üldnormist erandi, piirates täiendava kaitse seisundi saanud isikutele antava sotsiaalabi põhihüvedega, ilmneb juba selle sätte sõnastusest, et see erand on kohaldatav üksnes täiendava kaitse seisundi saajatele, mitte pagulastele.
- 21 Selle kohta tuleb rõhutada, et asjaolu, et sama direktiivi 2011/95 artikli 29 lõikes 1 on ette nähtud, et rahvusvahelise kaitse saajatele antakse „vajalikku“ sotsiaalabi, ei tähenda, et liidu seadusandja soovis anda liikmesriikidele loa anda pagulastele sotsiaaltoetusi summas, millest nende hinnangul piisab pagulaste vajaduste katmiseks, kuid mis on väiksem nende enda kodanikele antavate sotsiaaltoetuste summast.
- 22 Esiteks tuleneb nimelt juba direktiivi 2011/95 artikli 29 sõnastusest, et sõna „vajalik“ mainimist selle artikli lõikes 1 tuleb mõista nii, et sellega soovitakse lihtsalt rõhutada vastandust selles sättes toodud põhimõttega hõlmatud toetuste ja „põhivüvitiste“ vahel, millega sotsiaalabi selle artikli lõike 2 kohaselt võib piirduda.

- 23 Seda järeldust kinnitab asjaolu, et viimati nimetatud löik jääks ilma kogu kasulikust mõjust, kui selle direktiivi artikli 29 lõiget 1 tuleks tõlgendada nii, et see annab liikmesriikidele üldise loa määrata, et rahvusvahelise kaitse seisundi saajatele antavate toetuste üksnes rangelt vajalikuga piiramiseks on nimetatud isikutele antavad toetused väiksemad kui nende liikmesriikide enda kodanikele antavad toetused.
- 24 Teiseks oleks liikmesriikidele sellise õiguse andmine seoses pagulastele antavate toetustega vastuolus oma riigi kodanikega võrdse kohtlemise põhimõttega riikliku toetuse ja abi andmise valdkonnas, mis on sätestatud kodanikule Genfi konventsiooni artiklis 23, millest lähtuvalt direktiivi 2011/95 artiklit 29 tuleb tõlgendada (vt selle kohta 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 51).
- 25 Sellest järeldub, et pagulasseisundi andnud liikmesriigi pakutavad sotsiaaltoetused peavad olenemata sellest, kas see seisund on tähtajaline või tähtajatu, olema sama suured kui selle liikmesriigi kodanikele pakutavad toetused (vt analoogia alusel 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punktid 48 ja 50).
- 26 Oma riigi kodanikega võrdse kohtlemise põhimõtet, mis on seega kohaldatav pagulastele, ei saa kahtluse alla seada direktiivi 2011/95 artikkel 24, mis võimaldab liikmesriikidel anda pagulastele tähtajalise elamisloa, mille kehtivuse võib olenevalt asjaoludest piirata kolme aastaga.
- 27 Kuna selle direktiivi VII peatükis, kuhu kuulub ka direktiivi artikkel 29, pagulastele ette nähtud õigused on pagulasseisundi andmise ja mitte elamisloa väljastamise tagajärg, saab neid piirata üksnes selles peatükis kindlaks määratud tingimusi järgides, mistõttu liikmesriigid ei tohi lisada neile piiranguid, mida direktiivi kõnealusel peatükis ei ole (vt selle kohta 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 97).
- 28 Pealegi on nii direktiivi 2011/95 artiklis 29 kui ka Genfi konventsiooni artiklis 23 silmas peetud kõiki pagulasi ja neile antud õigusi ei ole seatud sõltuvusse nende asjaomasel liikmesriigis viibimise kestusest või nende elamisloa kehtivusajast.
- 29 Eelnevast tuleneb, et pagulastele, kellel on elamisloa, mille kehtivus on piiratud kolme aastaga, tuleb tagada sama suurte sotsiaaltoetuste andmine, nagu antakse neile pagulasseisundi andnud liikmesriigi kodanikele.
- 30 Seda järeldust ei väära argument, et sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on kooskõlas direktiivi 2011/95 artikli 29 lõikega 1, kuna liikmesriigis mitu aastat elanud pagulased on sellesse liikmesriiki hiljuti sisenenud pagulastest objektiivselt erinevas olukorras, kuna viimastel on vaja suuremat konkreetset abi.
- 31 Esiteks, kuna see säte näeb ette pagulaste ja neile oma kaitse andnud liikmesriigi kodanike võrdse kohtlemise, võivad selle sätte kohaldamise seisukohalt olla asjakohased üksnes objektiivsed erinevused nendes kahte kategooriasse kuuluvate isikute olukordade vahel, erandiks on kahe erineva pagulaste rühma olukordade erinevus (vt selle kohta 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punktid 54 ja 59).
- 32 Teiseks, kui oletada, et hiljuti liikmesriiki sisenenud pagulaste olukorra eripära lubab teha järelduse, et nad on ka üldiselt objektiivselt ebakindlamas olukorras kui selle liikmesriigi kodanikud, ei saa meetme puhul, mis seisneb selliste pagulaste ebasoodsamas kohtlemises, piirates neile antavate toetuste suurust, asuda seisukohale, et sellega võetakse arvesse sellist olukordade erinevust, sest see meede ei aita seda ebakindlust kõrvaldada.

- 33 Kolmandaks, kui seda argumenti tuleb mõista nii, et tulenevalt hiljuti Austriasse sisenenud pagulaste raskustest vabale eluasemeturule pääsemisel oleks sobivam anda neile väga kiiresti kohad majutuskeskuses, selle asemel et anda neile finantsabi, piisab kui märkida, et ei eelotsusetaotluses ära toodud liikmesriigi õigusnormide kirjeldusest ega Austria valitsuse esitatud asjaoludest igal juhul ei ilmne, et kõnealustele pagulastele tagatud sotsiaalabina makstavate toetuste suuruse vähendamine oleks tõesti kompenseeritud neile muul kujul antavate sotsiaaltoetustega.
- 34 Lisaks, kuigi Austria valitsus viitab ka olulisele koormusele, mis kaasneb pagulastele sotsiaaltoetuste maksmisega, tuleb märkida, et teatud isikule sotsiaaltoetuste andmine tähendab neid toetusi andva asutuse jaoks koormust, olenemata sellest, kas see isik on pagulane või asjasse puutuva liikmesriigi kodanik. Nendes kahte kategooriasse kuuluvate isikute olukord ei ole seega sellest aspektist erinev (vt selle kohta 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 55).
- 35 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2011/95 artiklit 29 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja millega nähakse ette, et pagulastele, kellel on liikmesriigis ajutine elamisõigus, antakse sotsiaaltoetusi väiksemas summas kui selle liikmesriigi kodanikele ja seal alalist elamisõigust omavatele pagulastele.

Esimene küsimus

- 36 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas pagulane saab liikmesriigi kohtus tugineda selliste liikmesriigi õigusnormide, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, vastuolule direktiivi 2011/95 artikli 29 lõikega 1, et saavutada tema õiguste suhtes nende õigusnormidega ette nähtud piirangu kohaldamata jätmine.
- 37 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et eraõiguslikud isikud saavad kõigil juhtudel, kui direktiivi sätted on nende sätete sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, neile liikmesriigi kohtus riigi vastu tugineda nii juhul, kui riik on jätnud direktiivi riigisisese õigusesse ettenähtud tähtaja jooksu üle võtmata, kui ka juhul, kui direktiiv on üle võetud ebaõigesti (24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 38 Kuigi on tõsi, et direktiivi 2011/95 artikli 29 lõige 1 annab liikmesriikidele teatava hindamisruumi eelkõige nende poolt vajalikuks peetava sotsiaalabi suuruse kindlaksmääramisel, ei muuda see tõsiasi, et see paneb igale liikmesriigile üheselt mõistetavas sõnastuses täpse ja tingimusteta kohustuse saavutada ettenähtud tulemus, milleks on tagada kõigile pagulastele, kellele see liikmesriik on sellise kaitse andnud, samasugune sotsiaalabi, nagu on ette nähtud kõnealuse liikmesriigi kodanikele.
- 39 Tuleb veel mainida, et Euroopa Kohus on juba tõdenud, et direktiivi 2011/95 artikli 29 lõikega 1 sarnastel sätetel, mis näevad ette oma riigi kodanikega võrdse kohtlemise või keelavad teatud diskrimineerimise, on vahetu õigusmõju (vt selle kohta 4. mai 1999. aasta kohtuotsus Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, punktid 63 ja 74; 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres, C-444/09 ja C-456/09, EU:C:2010:819, punkt 78, ning 6. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, punktid 48 ja 50).
- 40 Selles kontekstis tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et kui liikmesriigi õigusnorme ei saa tõlgendada ega kohaldada vastavalt liidu õiguse nõuetele, siis on liikmesriigi kohtute ja haldusorganite ülesanne kohaldada täies ulatuses liidu õigust ja kaitsta õigusi, mis see eraõiguslikele isikutele annab, ning jätta vajaduse korral kohaldamata iga sellega vastuolus olev liikmesriigi õigusnorm (7. septembri 2017. aasta kohtuotsus H., C-174/16, EU:C:2017:637, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 41 Eelnevast tuleneb, et esimesele küsimusele tuleb vastata, et pagulane saab liikmesriigi kohtus tugineda selliste liikmesriigi õigusnormide, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, vastuolule direktiivi 2011/95 artikli 29 lõikega 1, et saavutada tema õiguste suhtes nende õigusnormidega ette nähtud piirangu kohaldamata jätmise.

Kohtukulud

- 42 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, artiklit 29 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja millega nähakse ette, et pagulastele, kellel on liikmesriigis ajutine elamisõigus, antakse sotsiaaltoetusi väiksemas summas kui selle liikmesriigi kodanikele ja seal alalist elamisõigust omavatele pagulastele.**
- 2. Pagulane saab liikmesriigi kohtus tugineda selliste liikmesriigi õigusnormide, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, vastuolule direktiivi 2011/95 artikli 29 lõikega 1, et saavutada tema õiguste suhtes nende õigusnormidega ette nähtud piirangu kohaldamata jätmise.**

Allkirjad