

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 30. märtsil 2006¹

I. Sissejuhatus

1. Käesolev kohtuasi annab võimaluse täpsustada EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldamisala: kas liidu kodanik saab nimetatud sättele tugineda alati juba siis, kui ta kasutab oma õigust vabalt liikuda, või peab esinema täiendav seos ühenduse õigusega? Millised võimalused jätab liidu kodanike liikumisvabadus liikmesriikidele ühenduse õigusega reguleerimata sotsiaaltoetuste maksmise tingimuste kindlaksmääramisel? Need on kesksed küsimused, mida Euroopa Kohus peab käsitlema Centrale Raad van Beroepi (edaspidi ka „eelotsusetaotluse esitanud kohus“) eelotsusetaotluse alusel.

2. Kaks Madalmaade kodanikku, kes on tunnistanud tsiviilisikutest sõjaohvriteks, taotlesid Madalmaade pädevalt asutuselt sellisel juhul ette nähtud kahju hüvitamist. Kahju hüvitamisest keelduti vaid põhjusel, et

isikud ei elanud taotluse esitamise ajal Madalmaades, vaid Hispaanias.

II. Õiguslik raamistik

A. Ühenduse õigus

3. EÜ artikkel 17 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Käesolevaga kehtestatakse liidu kodakondsus. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.

2. Liidu kodanikel on käesoleva lepinguga antud õigused ja sellest tulenevad kohustused.”

1 — Algkeel: saksa.

4. Liidu kodanike liikumisvabadus on sätestatud EÜ artikli 18 lõikes 1:

„Igal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui käesoleva lepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.”

5. EÜ artikli 12 esimeses lõigus sisaldub lisaks järgmine diskrimineerimise keeld:

„Ilma et see piiraks käesolevas lepingus sisalduvate erisätete kohaldamist, on lepingus käsitletud valdkondades keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel.”

B. Siseriiklik õigus

6. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib Madalmaade kohaldatava õiguse kohta muu hulgas järgmist.

7. *Tsiviilisikutest sõjaohvrid* või nende surma korral nende lähisugulased võivad 10. märtsi 1984. aasta seaduse 1940.–1945. aasta sõja tsiviilisikutest ohvritele makstavate hüvitiste kohta² (edaspidi „WUBO”) alusel muu hulgas taotleda perioodiliselt makstavat hüvitist (WUBO artikkel 7 jj) ja täiendavat hüvitist katmaks kulutusi, mille eesmärk on parandada tsiviilisikutest sõjaohvrite³ elamistingimusi (WUBO artikkel 19). Perioodiliselt makstava hüvitise eesmärk on hüvitada mõistlikus ulatuses sõjakahjustustest põhjustatud invaliidsuse tõttu saamata jäänud sissetulek.

8. WUBO artikli 3 alusel kohaldatakse seadust ainult tsiviilisikutest sõjaohvritele, kellel on Madalmaade kodakondsus ja kes elavad taotluse esitamise ajal Madalmaades (WUBO artikkel 3). Viidatud *kodakondsuse ja elukoha kriteerium* põhineb käsitlusel, mille kohaselt Madalmaade rahva solidaarsuskohustuse ulatus tsiviilisikutest sõjaohvrite ees on piiratud viimaste kodakondsuse ja elukohaga.

9. Kui asjaomasele isikule on WUBO alusel juba määratud hüvitis või täiendav hüvitis, säilib isiku asjaomane õigus põhimõtteliselt

2 — Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 (*Staatsblad* 94).

3 — WUBO artikli 2 kohaselt on need tsiviilisikud, kellel Saksa või Jaapani okupatsiooni tõttu või sellega seoses või sõjajärgsete (kuni 27. detsembrini 1949) rahutuste tagajärjel endises Hollandi Ida-Indias on tekkinud vaimne või kehaline trauma, mis on põhjustanud püsiva invaliidsuse või surma.

ka siis, kui ta elab välismaal. Vältimaks seda, et välismaal elavad isikud tulevad WUBO alusel hüvitise saamise eesmärgil Madalmaadesse üksnes ajutiselt, näeb WUBO artikli 3 lõige 3 ette, et asjaomased isikud, kes tulevad Madalmaadesse alles pärast nimetatud seaduse jõustumist, kaotavad õiguse hüvitisele juhul, kui nad asuvad enne viie aasta möödumist elama teise riiki.

10. WUBO täitmise eest vastutab Raadskammer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (pensionide ja toetuste ameti nõuandev koda, edaspidi „PUR“).

11. Ilmselget ebaõiglust põhjustavate juhtumite reguleerimiseks on seadusandja andnud PUR-ile pädevuse kohaldada WUBO-t ka sellistele tsiviilisikutest sõjaohvritele, kelle puhul ei ole kodakondsuse ja territoriaalsuse kriteerium täidetud (WUBO artikli 3 lõige 6). Viidatud *ilmselget ebaõiglust põhjustavaid juhtumeid käsitleva sätte* puhul on aga tegemist diskretsiooninormiga.

12. PUR-i haldustava kohaselt on õigluse klausli kohaldamise põhitingimuseks seos

Madalmaade ühiskonnaga nii sõja kui ka taotluse esitamise ajal.⁴ Kui viidatud tingimus on täidetud, siis hinnatakse iga juhtumi puhul eraldi, kas tegemist on ilmselget ebaõiglust põhjustava olukorraga. Üldkriteeriumiks on seejuures, et asjaomase isiku väljapool Madalmaades elamine peab olema tingitud asjaoludest, mida asjaomane isik objektiivselt võttes ise otseselt mõjutada ei saa, nii et ei ole võimalik mõistlikult eeldada, et ta elaks Madalmaades. Selle all peetakse silmas eelkõige riigipiiri muutmist ja meditsiinilisi põhjuseid. Kui välismaal elamine on tingitud abiellumisest või majanduslikest põhjustest, siis ei saa PUR-i arvates õigluse klauslit kohaldada. Õigluse klauslit peab PUR seevastu kohaldatavaks juhul, kui asjaomane isik elas õnnetuse ajal ja kuni taotluse esitamiseni pidevalt Madalmaades, kuid tal ei ole kunagi olnud Madalmaade kodakondsust.

13. PUR kohandas alates 1. juulist 2004 oma haldustava õigluse klausli kohaldamisele vastavalt. Sellest alates võivad WUBO alusel hüvitist saada välismaal elavad Madalmaade kodanikud, kellel on taotluse esitamise ajal Madalmaade kodakondsus, kes on teatava aja

4 — Seosest sõjasündmuste toimumise ajaga tuleb lähtuda sel juhul, kui asjaomasel isikul oli Madalmaade kodakondsus või kui ta oli Madalmaade Kuningriigi alam 10. veebruari 1910. aasta seaduse tähenduses (*Staatsblad* 55) või kui asjaomane isik viibis Madalmaades või Hollandi Ida-Indias. Asjaomast seost taotluse esitamise ajal eeldatakse sellisel juhul, kui asjaomasel isikul on Madalmaade kodakondsus või ta elab Madalmaades.

Madalmaades elanud ja kelle (koos elukaaslasega) igakuine brutosissetulek on alla 1741,56 euro.

III. Asjaolud ja menetlus põhikohtuasjas

14. K. Tas-Hagen sündis 1943. aastal endises Hollandi Ida-Indias ning saabus Madalmaadesse 1954. aastal. Madalmaade kodakondsuse sai ta 1961. aastal. Töövõimetuks jäämine sundis teda 1986. aastal lõpetama kutsetegevuse Gemeentelijke Dienst Verpleging en Verzorging (valla sotsiaalhoolduse ja hoolekande teenistus) juhatuse sekretärina Haagis.

15. Madalmaades elades esitas K. Tas-Hagen 1986. aasta detsembris WUBO alusel esimese taotluse perioodiliselt makstava hüvitise ja täiendava hüvitise saamiseks. K. Tas-Hageni taotlus jäeti rahuldamata põhjendusega, et ta ei ole saanud traumasid, mis võiks põhjustada püsivat invaliidsust, mistõttu ei saa teda käsitleda tsiviilisikust sõjaohvrina WUBO tähenduses.

16. K. Tas-Hagen asus 1987. aastal elama Hispaaniasse. 1999. aastal esitas K. Tas-

Hagen WUBO alusel uue taotluse, et teda tunnistataks tsiviilisikust sõjaohvriks ning talle määrataks perioodiline hüvitis ja täiendav hüvitis katmaks kulutusi, mille eesmärk on parandada tema elamistingimusi. Viidatud taotlus jäeti 29. detsembri 2000. aasta otsusega rahuldamata. Küll tunnistas PUR nüüd K. Tas-Hageni tsiviilisikust sõjaohvriks. Taotluse esitamise ajal elas K. Tas-Hagen Hispaanias, seega ei olnud täidetud WUBO-s sätestatud elukohanõue. Lisaks leidis PUR, et täidetud ei olnud ka tingimused, mis võimaldanuks tema suhtes kohaldada õigluse klauslit. 28. detsembri 2001. aasta otsusega jättis PUR K. Tas-Hageni kaebuse 29. detsembri 2000. aasta otsuse peale põhjendamatu tõttu rahuldamata.

17. 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. 1983. aastal lõpetas R. A. Tas töötamise Haagi linnavalitsuse ametnikuna ning ta tunnistati psüühilistel põhjustel täielikult töövõimetuks. 1987. aastal asus ta elama Hispaaniasse.

18. Aprillis 1999 taotles R. A. Tas WUBO alusel perioodiliselt makstavat hüvitist ja täiendavat hüvitist, mille eesmärk oli parandada tema elamistingimusi. 28. detsembri 2000. aasta otsusega jättis PUR nimetatud taotluse rahuldamata. PUR väitis, et R. A. Tas on küll tsiviilisikust sõjaohver, kuid tema puhul ei ole täidetud WUBO-s sätestatud

elukohanõue, kuna taotluse esitamise ajal elas ta Hispaanias. PUR leidis veel, et asjaolud ei olnud piisavalt erakordsed, et õigustada õigluse klausli kohaldamist. 28. detsembri 2001. aasta otsusega jättis PUR põhjendamatusse tõttu rahuldamata ka R. A. Tasi kaebuse 29. detsembri 2000. aasta otsuse peale.

19. K. Tas-Hagen ja R. A. Tas esitasid nimetatud rahuldamata jätmise otsuste peale kaebuse kohtusse. Nad väitsid eelkõige, et WUBO artiklis 3 sätestatud elukohanõue on vastuolus EÜ asutamislepingu sätetega, mis käsitlevad Euroopa Liidu kodakondsust.

IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

20. Centrale Raad van Beroep peatas 22. aprilli 2005. aasta määrusega menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ühenduse õigusega, eriti EÜ artikliga 18, on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millele tuginedes jäetakse põhikohtuasjas kirjeldatud asjaoludel tsiviilisikutest sõjaohvritele

ette nähtud hüvitis andmata üksnes põhjusel, et hüvitist taotlenud isik, kellel on asjaomase liikmesriigi kodakondsus, ei elanud taotluse esitamise ajal selle liikmesriigi territooriumil, vaid teises liikmesriigis?”

21. Euroopa Kohtu menetluses esitasid kirjalikke märkusi Madalmaade valitsus, Ühendkuningriigi valitsus ja Leedu valitsus ning Euroopa Ühenduste Komisjon. Põhikohtuasja vastustaja PUR viitas Madalmaade valitsuse kirjalikele märkustele. 16. veebruari 2006. aasta kohtuistungil esitasid märkusi Madalmaade valitsus ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon.

V. Õiguslik hinnang

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma eelotsusetaotlusega sisuliselt selgitada, kas EÜ artikli 18 lõikega 1 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millele tuginedes jätab liikmesriik tsiviilisikutest sõjaohvritele ette nähtud hüvitise andmata üksnes põhjusel, et hüvitist taotleb isik ei elanud taotluse esitamise ajal asjaomase liikmesriigi territooriumil, vaid teises liikmesriigis.

A. Liidu kodanike liikumisvabaduse kohaldamisala

nimetatud liikmesriigis, mitte ei viibi seal ajutiselt.⁶

1. EÜ artikli 18 lõike 1 seos teiste põhivabadustega

23. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud õigus vabalt liikuda on kohaldatav ainult siis, kui asjakohased ei ole EÜ artiklitest 39, 43 ja 49 tulenevad konkreetsemad õigused.⁵

24. Käesoleval juhul viitavad põhikohtuasja asjaolud sellele, et K. Tas-Hagen ja R. A. Tas soovivad Hispaanias tegeleda majandustegevusega ja et seetõttu saaks nende suhtes kohaldada mõnda konkreetsemat isikute liikumisega seotud vabadust. Ka ei kasuta K. Tas-Hagen ja R. A. Tas Hispaanias teenu-seid EÜ artikli 49 tähenduses, sest nad elavad

2. Isikuline ja materiaalne kohaldamisala

25. Madalmaade kodanikena on K. Tas-Hagenil ja R. A. Tasil EÜ artikli 17 lõike 1 kohaselt Euroopa Liidu kodaniku staatus ning nad võivad teostada EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud õigust vabalt liikuda.

26. K. Tas-Hagen ja R. A. Tas võivad Madalmaade kodanikena tugineda liikumisvabadusele ka Madalmaade Kuningriigis. Liidu kodakondsuse eesmärk ei ole samas asutamislepingu materiaalse kohaldamisala laiendamine riigisestele olukordadele, mis ei ole ühenduse õigusega kuidagi seotud.⁷ Käesoleval juhul viitavad asjaolud aga piiri-ülele seosele, sest K. Tas-Hagen ja R. A. Tas elasid EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud liikumisvabadust kasutades tsiviilisikutest

5 — 29. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-193/94: Skanavi ja Chryssanthakopoulos (EKL 1996, lk I-929, punkt 22); 26. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-100/01: Oteiza Olazabal (EKL 2002, lk I-10981, punkt 26); 6. veebruari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-92/01: Stylianakis (EKL 2003, lk I-1291, punkt 18); 16. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-293/03: My (EKL 2004, lk I-12013, punkt 33) ja 15. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-258/04: Ioannidis (EKL 2005, lk I-8275, punkt 37).

6 — 19. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-200/02: Zhu ja Chen (EKL 2004, lk I-9925, punkt 22); vt ka 5. oktoobri 1988. aasta otsus kohtuasjas 196/87: Steymann (EKL 1988, lk 6159, punktid 15–17); aktiivse teenuste osutamise vabaduse kohta vt ka 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard (EKL 1995, lk I-4165, eelkõige punktid 25 ja 26) ja 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-456/02: Trojani (EKL 2004, lk I-7573, punkt 28).

7 — 5. juuni 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-64/96 ja C-65/96: Uecker ja Jacquet (EKL 1997, lk I-3171, punkt 23); 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: Garcia Avello (EKL 2003, lk I-11613, punkt 26) ja 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-403/03: Schempp (EKL 2005, lk I-6421, punkt 20); analoogia alusel 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-224/02: Pusa (EKL 2004, lk I-5763, punktid 18 ja 19) ja 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-224/98: D'Hoop (EKL 2002, lk I-6191, punktid 30 ja 31).

sõjaohvrite hüvitise taotlemise ajal Hispaanias. Seega on seos ühenduse õigusega olemas.

lõige 4) ja määruse nr 883/2004¹⁰ (vt artikli 4 lõige 5) kohaldamisalast koguni sõnaselgelt välja jäetud.

27. Vaieldav on aga, kas selleks, et tugineda EÜ artikli 18 lõikele 1, on piisav, et liidu kodanik teostab liikumisvabadust, või peab lisaks esinema seos valdkonnaga, mida reguleerib ühenduse õigus, olgu siis kas või ainult eesmärkide tasandil.

29. Peab paika, et Euroopa Kohus on seoses liidu kodanike liikumisvabadusega tõepoolest põhjendanud oma otsust mitmel juhul lisaks EÜ artiklile 18 (EÜ asutamislepingu endine artikkel 8a) ka viidetega teistele ühenduse õiguse sätetele. Eelkõige on ta sedastanud, et sellistel juhtudel kuulusid asjaomased sotsiaaltoetused omakorda ühenduse õiguse kohaldamisalasse.¹¹

28. Eeskätt Ühendkuningriigi valitsuse väitel saab nimetatud sättele tugineda üksnes siis, kui lisaks pelgalt liikumisvabaduse teostamisele on põhikohtuasja asjaolud seotud küsimusega, mida reguleerib ühenduse õigus, nii et viimane on selles osas kohaldatav *ratione materiae*. Selle tõlgenduse kohaselt ei saaks K. Tas-Hagen ja R. A. Tas tugineda käesoleval juhul EÜ artikli 18 lõike 1 rikkumisele. Käsitletavad taotletud tsiviilisikutest sõjaohvritele ette nähtud sotsiaaltoetused ei kuulu ühenduse esmase ega teisese õiguse kohaldamisalasse.⁸ Sõjaohvritele ette nähtud hüvitised on määruse nr 1408/71⁹ (vt artikli 4

30. Hoolimata eeltoodust, on Euroopa Kohtu hinnangul sellistel juhtudel, kui liidu kodanik teostab EÜ artikli 18 lõikest 1 tulenevat õigust vabalt liikuda, tegemist

8 — Vt selle kohta ka 6. juuli 1978. aasta otsus kohtuasjas 9/78: Gillard (EKL 1978, lk 1661, punktid 13–15); 31. mai 1979. aasta otsus kohtuasjas 207/78: Even (EKL 1979, lk 2019, punktid 12–14) ja 16. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-386/02: Baldinger (EKL 2004, lk I-8411, punktid 16–18).

9 — Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustuskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35, edaspidi „määrus nr 1408/71“), viimati muudetud määrusega (EÜ) nr 631/2004 (ELT L 100, lk 1).

10 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, lk 1; parandus ELT L 200, lk 1; edaspidi „määrus (EÜ) nr 883/2004“). Viidatud määrus asendab edaspidi määruse nr 1408/71.

11 — 12. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-85/96: Martínez Sala (EKL 1998, lk I-2691, punktid 28, 45, 57 ja 61–63); 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193, punkt 27); eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D’Hoop, punktid 17 ja 32, ning 15. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: Bidar (EKL 2005, lk I-2119, punktid 38–43). Väljaspool sotsiaaltoetuste valdkonda vt nt 7. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-147/03: komisjon vs. Austria (EKL 2005, lk I-5969, punkt 44).

olukordadega, „mis kuuluvad ühenduse õiguse materiaalsesse kohaldamisalasse”:

„Need olukorrad hõlmavad eelkõige asutamislepinguga tagatud põhivabaduste ning EÜ artiklis 18 sätestatud liikmesriikide territooriumil liikumis- ja elamisvabaduse kasutamise juhtumeid.”¹²

31. Sellest lähtub Euroopa Kohus isegi sellistel juhtudel, kui liikumisvabaduse teostamine või asjaomase isiku Euroopa Liidu kodaniku staatus on ainsaks seoseks ühenduse õigusega.¹³

32. Seetõttu saab asjaolu, et asjaomane valdkond või taotletav sotsiaaltoetus on omakorda reguleeritud ühenduse õigusega või vastab ühenduse eesmärkidele, olla konkreetse juhtumi hindamise korral üksnes *täiendav aspekt*.¹⁴ Selliseid kaalutlusi leidub peamiselt Euroopa Kohtu otsustes, mis

puudutavad üliõpilaste vaba liikumist.¹⁵ Neis otsustes pidi Euroopa Kohus aga arvesse võtma varasemat kohtupraktikat, mis pärines ajast, mil ühenduse õiguse kohaldamiseks asjaomastele valdkondadele ei saanud tugineda ei liidu kodakondsusele ega asutamislepingu uutele hariduspoliitilistele sätetele.¹⁶

33. Sellised täiendavad kaalutlused ei ole siiski EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldamise *kohustuslik tingimus*.¹⁷ Pigem võivad liidu kodanikud tugineda liikumisvabadusele ka sellisel juhul, kui ühenduse õigus asjaomast valdkonda või taotletavat hüvitist ei reguleeri.¹⁸

12 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punktid 17 ja 18; eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punktid 32 ja 33. Vt sellega seoses ka eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punktid 32 ja 33; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punktid 28 ja 29; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus García Avello, punktid 23 ja 24, ning eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punktid 16 ja 17.

13 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus García Avello, punktid 23 ja 24; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punktid 16 ja 17, ning eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punkt 13 jj.

14 — Vt nt eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 32: „See kehtib eeskätt hariduse valdkonnas [...]”; vastavat sõnastust on kasutatud ka eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Austria, punkt 44.

15 — Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punktid 34–36, ja eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punktid 38 ja 43. Analoogia alusel eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punktid 32 ja 33, ja 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins (EKL 2004, lk I-2703, punktid 62 ja 63).

16 — Maastrichti lepinguga (Euroopa Liidu leping) lisati EÜ asutamislepingu jaotisse VIII (nüüd jaotis XI) uus peatükk 3 „Haridus, kutseõpe ja noorsugu”.

17 — Ka eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Grzelczyk, punktid 30–37, ja eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Bidar, punktid 30–37, leidis Euroopa Kohus, et EÜ artikkel 12 koosmõjus EÜ artikliga 18 on kohaldatav juba üksnes seetõttu, et asjaomased isikud kasutasid oma liikumisvabadust. Asjaolu, et asjaomased isikud õppisid, ei olnud kummalgi juhul diskrimineerimise keelule tugineda *täiendav eeldus*, vaid ei võinud neid „jätta ilma võimalusest tugineda asutamislepingu [EÜ] artiklis [12] sätestatud igasuguse kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelule” (kohtuotsus Grzelczyk, punkt 36; vt ka kohtuotsus Bidar, punktid 34 ja 46).

Ka eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Trojani ei sisaldu täiendavat eeldust EÜ artikli 12 ja EÜ artikli 18 kohaldamise kohta. Selles on üksnes viidatud kohtuotsuse Grzelczyk punktile 42, mis aga — nagu asja märgitud — ei sea omalt poolt sellist täiendavat eeldust.

18 — Vt selle kohta eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus García Avello, punktid 24 ja 25; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punktid 17 ja 22, ning eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punktid 18 ja 19.

34. Selles väljendub liidu kodanike liikumisvabaduse kui *põhivabaduse* olemus.¹⁹ EÜ artikli 18 lõige 1 on põhivabadusena vahetult kohaldatav²⁰ ja laialt tõlgendatav.²¹ Eeskätt ei ole kõnealuse sätte — nagu ka siseturu klassikaliste põhivabaduste²² — kohaldamisala valdkonniti piiratud.

35. Klassikalised põhivabadused kehtivad ka sellistes valdkondades, milles asutamisleping ei näe ette ühenduse pädevust ega sisalda vastavaid sätteid. Kui ühenduse õigusega reguleerimata valdkonnad jääksid põhivabaduste kohaldamisalast välja, siis ei oleks võimalik mõistlikult täita ühenduse peamist ülesannet luua siseturg, mida iseloomustab kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise takistuste puudumine liikmesrii-

kide vahel (EÜ artikli 3 lõike 1 punkt c). Siseturg ei vastaks siis enam nõudele moodustada üks terviklik sisepiirideta ala (EÜ artikli 14 lõige 2), vaid oleks killustatud, piirdudes teatavate toodete ja tegevustega, mis on ühenduse õiguses reguleeritud.

36. Eelkõige ei saa põhivabaduste kohaldamisala piirata valdkondadega, kus ühendus on oma pädevust juba teostanud, seda eeskätt ühtlustamismeetmete võtmise teel.²³ Pigem tuleb põhivabaduste eesmärgiks ja vahetu kohaldatavuse väljenduseks pidada põhivabaduste mõju laienemist eeskätt ühtlustamata või veel ühtlustamata valdkondadele. Kui seada põhivabaduse kohaldamine sõltuvusse ühtlustamismeetme olemasolust, siis tähendaks see põhivabaduse vahetu õigusmõju tunnustamata jätmist.

37. Sellest tulenevalt nähtub Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et põhivabadusi tuleb arvesse võtta ka valdkondades, mida ühenduse õigus (veel) ei reguleeri ja asjaomane pädevus on jäetud liikmesriikidele.

19 — Sõnaselgelt nimetatakse liidu kodanike liikumisvabadust põhivabaduseks eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsustes D'Hoop, punkt 29; García Avello, punkt 24, ja Pusa, punkt 17; vt analoogia alusel 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 31, ja 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-408/03: komisjon vs. Belgia (EKL 2006, lk I-2647, punkt 40), mille kohaselt EÜ artikkel 18 käsitleb sellist aluspõhimõtet nagu isikute liikumisvabadus.

20 — 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R (EKL 2002, lk I-7091, punktid 84–86 ja 94) ja eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 26, ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punkt 34.

21 — Eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 31, ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punkt 40.

22 — Kaupade vaba liikumine (EÜ artikkel 23 jj), töötajate liikumisvabadus (EÜ artikkel 39), asutamisevabadus (EÜ artiklid 43 ja 48), teenuste osutamise vabadus (EÜ artiklid 49 ja 50), samuti kapitali ja maksete vaba liikumine (EÜ artikkel 56).

23 — Vt mh 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 120/78: Rewe, nn Cassis de Dijoni kohtuotsus (EKL 1979, lk 649, punktid 6, 8 ja 15); 13. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-262/02: komisjon vs. Prantsusmaa (EKL 2004, lk I-6569, punktid 23 ja 25) ning 13. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-429/02: Bacardi France (EKL 2004, lk I-6613, punktid 32 ja 34), samuti 13. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-411/03: SEVIC Systems (EKL 2005, lk I-10805, punkt 26).

Nii on see näiteks otseste maksude,²⁴ karistusõiguse ja kriminaalmenetlusõiguse,²⁵ samuti sotsiaalkindlustussüsteemide²⁶ valdkonnas. Sarnase seisukoha võttis Euroopa kohus isikunimede suhtes kohaldatava õiguse tõlgendamise suhtes.²⁷

38. Nii Euroopa Liidu kodakondsuse kontseptsiooni kui ka liidu kodanike põhimõttelise staatusega,²⁸ mis on neil olenemata majandustegevusest, oleks samamoodi vastuolus see, kui liikmesriigid ei peaks liidu kodanike EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud õigust vabalt liikuda arvesse võtma valdkonnaüleselt, vaid üksnes valdkondades, milles EÜ asutamisleping ei näe ette ühenduse pädevust või mida pole ühenduse õiguses reguleeritud.²⁹

39. Eeltooduga ei ole vastuolus, et liidu kodanikel on EÜ artikli 18 lõike 1 alusel õigus vabalt liikuda, kui „[asutamislepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti“. Viidatud klauslist ei tulene, et nimetatud põhiõiguse materiaalõigusliku kohaldamisala oleks piiratud konkreetsete valdkondadega. Erinevalt EÜ artikli 39 lõikest 4 ja EÜ artiklist 45 ei sisalda viidatud klausel sõnaselget erandit. Pigem on tegemist üksnes piirava tingimusega, milliseid või millega analoogilisi leidub iga teise põhivabaduse puhul, eeskätt EÜ artiklis 30 ja artikli 39 lõikes 3, artikli 46 lõikes 1 ja artiklis 58.

40. Euroopa Kohus leidis õigustatult, et EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldatavus on näiteks otseste maksude³⁰ ja sotsiaalkindlustussüsteemide³¹ puhul samamoodi asjakohane nagu teiste põhivabaduste³² puhul. Sama kehtib ka isikunimede suhtes kohaldatava õiguse kohta: kuigi see valdkond kuulub ühenduse õiguse hetkesesiga liikmesriikide pädevusse ega ole reguleeritud ühenduse õigusnormidega, peavad liikmesriigid oma pädevuse teostamisel siiski arvesse võtma ühenduse õigust ja eelkõige EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud õigust liikumisvabadu-

- 24 — 14. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-279/93: Schumacker (EKL 1995, lk I-225, punkt 21); 11. augusti 1995. aasta otsus kohtuasjas C-80/94: Wielockx (EKL 1995, lk I-2493, punkt 16); 11. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-9/02: de Lasteyrie du Saillant (EKL 2004, lk I-2409, punkt 44); 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-319/02: Manninen (EKL 2004, lk I-7477, punkt 19); 13. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-446/03: Marks & Spencer (EKL 2005, lk I-10837, punkt 29); 19. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-265/04: Bouanich (EKL 2006, lk I-923, punkt 28) ja 23. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-471/04: Keller Holding (EKL 2006, lk I-2107, punkt 28).
- 25 — 2. veebruari 1989. aasta otsus kohtuasjas 186/87: Cowan (EKL 1989, lk I-195, punkt 19) ja 24. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-274/96: Bickel ja Franz (EKL 1998, lk I-7637, punkt 17).
- 26 — 28. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-120/95: Decker (EKL 1998, lk I-1831, punktid 21 ja 23); 28. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-158/96: Kohll (EKL 1998, lk I-1931, punktid 17 ja 19); 23. novembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-135/99: Elsen (EKL 2000, lk I-10409, punkt 33) ja 7. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-227/03: van Pommeren-Bourgoniën (EKL 2005, lk I-6101, punkt 39).
- 27 — 30. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-168/91: Konstantinidis (EKL 1993, lk I-1191).
- 28 — Eespool 20. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Baumbast ja R, punkt 82; eespool 7. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Garcia Avello, punkt 22; ja eespool 6. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 25; vt lisaks eespool 11. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 31; eespool 7. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus D’Hoop, punkt 28; eespool 15. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Collins, punkt 61; eespool 7. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punkt 16; eespool 11. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 31; eespool 11. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria, punkt 45, ja eespool 7. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punkt 15.
- 29 — Eespool 20. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Baumbast ja R, punktid 81, 83 ja 84; samas tähenduses eespool 6. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Trojani, punkt 40, ja eespool 11. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 37.

30 — Eespool 7. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punkt 19.

31 — Eespool 26. jõealuses märkuses viidatud kohtuotsus Elsen, punkt 33.

32 — Vt lisaks eespool käesoleva ettepaneku punktis 37 esitatud märkused.

sele.³³ Samal põhjusel tuleb seda sätet silmas pidada ka siis, kui täitemenetluses arvutatakse siseriikliku õiguse alusel liidu kodaniku sissetuleku osa, millele saab sissenõude pöörata.³⁴

41. Eeltoodud põhjendustest lähtuvalt tuleb EÜ artikli 18 lõiget 1 kohaldada juhul, kui liidu kodanik, kes on oma alalise elukoha sisse seadnud teises liikmesriigis kui see, mille kodanik ta on, esitab tsiviilisikutest sõjaohvritele ette nähtud hüvitise taotluse pädevale asutusele selles liikmesriigis, mille kodanik ta on. Kuna ühenduse õigus ei reguleeri selliste sotsiaaltoetuste andmist, siis on liikmesriikidel selles osas järelikult ulatuslik kaalutusõigus.³⁵

42. EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldamise vastu ei räägi ka kohtuotsus *Baldinger*,³⁶ kus Euroopa Kohus käsitles hiljuti endistele sõjavangidele makstavate hüvitiste andmise korda Austrias. Viidatud otsuses piirdus Euroopa Kohus seisukohaga, et sõjaohvritele makstavad hüvitised ei kuulu määruse nr 1408/71 kohaldamisalasse, et need ei ole

võõrtöötajate töötingimused EÜ artikli 39 lõike 2 tähenduses ja et need ei kuulu sotsiaalsete soodustuste hulka, millele võõrtöötajatel on õigus määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 kohaselt.

43. Euroopa Kohus ei võtnud kohtuasjas *Baldinger* seisukohta EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldatavuse kohta. See polnud ka vajalik, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus ei palunud seda sätet tõlgendada.³⁷ Kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer käsitles EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldatavust siiski kohtuasjas *Baldinger* esitatud ettepanekus ja toetas kohaldamist.³⁸ Euroopa Kohus ei väljendanud kohtuotsuses *Baldinger* sõnaselgelt ka vastu-pidist seisukohta. Pidades silmas Euroopa Kohtu senist praktikat, mis puudutab liidu kodanike liikumisvabadust,³⁹ ei ole alust arvata, et EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldatavuse käsitlemata jätmine kohtuotsuses *Baldinger* räägiks kindlalt selle sätte kohaldatavuse vastu.

3. Ajaline kohaldamisala

44. Vaid käsitluse ammendavuse huvides olgu märgitud, et miski ei takista EÜ artikli 18

33 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *García Avello*, punkt 25; vt lisaks ka kohtujurist Jacobi 30. juuni 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-96/04: *Standesamt Stadt Niebüll* (EKL 2006, lk I-3561, I-3563, eelkõige ettepaneku punkt 50).

34 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Pusa*, punktid 22 ja 23.

35 — Vt selle kohta allpool käesoleva ettepaneku punktid 61–64.

36 — Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus; vt eelkõige selle punktid 16–21.

37 — Eelotsuse küsimust on tsiteeritud eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses *Baldinger*.

38 — Kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri 11. detsembri 2003. aasta ettepanek kohtuasjas C-386/02: *Baldinger* (EKL 2004, lk I-8411, ettepaneku punktid 24–47, eelkõige punkt 31).

39 — Vt lisaks ka käesoleva ettepaneku punkt 40 ja eelkõige eespool 7. joonealuses märkuses viidatud Euroopa Kohtu täiskogu otsus kohtuasjas *García Avello*.

lõike 1 ajalist kohaldamist. K. Tas-Hagen ja R. A. Tas asusid Hispaaniasse elama küll juba 1987. aastal, see tähendab enne liidu kodakondsust käsitlevate Maastrichti lepingu sätete jõustumist.⁴⁰ Siiski peab neid sätteid kohaldama ka varem tekkinud olukordade praegustele tagajärgedele.⁴¹ Niisiis võib nendele sätetele tugineda ka K. Tas-Hageni ja R. A. Tasi Hispaaniasse elama asumise mõju hindamisel nende praegusele õigusele saada WUBO alusel tsiviilisikutest sõjaohvritele ette nähtud hüvitist.

B. Liikumisvabaduse piiramine

45. K. Tas-Hageni ja R. A. Tasi taotlusele vastuväiteks esitatud elukohanõuet on eeltoodu põhjal vaja hinnata EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud liidu kodanike liikumisvabaduse alusel.

46. Nagu juba märgitud,⁴² tuleneb lisaks kohtupraktikast, et „liikmesriikide kodanike põhistaatus on nimelt liidu kodakondsus, mis võimaldab nende hulgast samas olukor-

ras olevatel isikutel saada samasuguse õigusliku kohtlemise osaliseks, sõltumata nende kodakondsusest ja ilma et see piiraks selleks sõnaselgelt ette nähtud erandite kohaldamist”.⁴³

47. Liidu kodanik, kes EÜ artikli 18 lõike 1 alusel kasutab liikumisvabadust, tegutseb EÜ asutamislepingu kohaldamisalas ja saab seega tugineda EÜ artikli 12 esimeses lõigus sisalduvale üldisele diskrimineerimiskeelule, mille kohaselt on keelatud „igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel”.⁴⁴

48. Liidu kodanikke, nagu K. Tas-Hagen ja R. A. Tas, ei diskrimineerita siiski kodakondsuse alusel. Otsese diskrimineerimisega ei saa tegemist olla juba seetõttu, et kõnealust tsiviilisikutest sõjaohvritele ette nähtud hüvitist makstakse ainult Madalmaade kodanikele ja mõlemad hagejad on Madalmaade kodanikud. Käesoleval juhul ei ole tegemist ka kaudse diskrimineerimisega kodakondsuse alusel. Asjaomaste isikute elukohta puudutav tingimus võib küll sageli olla pidepunkt, mis annab tunnistust kaudsest diskrimineerimisest kodakondsuse alusel.

40 — Maastrichti leping (Euroopa Liidu leping) jõustus 1. novembril 1993.

41 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 25.

42 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 38.

43 — Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Collins, punkt 61; eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria, punkt 45, ja eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punkt 15; analoogia alusel eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 31; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 28; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Garcia Avello, punktid 22 ja 23; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punkt 16, ja eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 31.

44 — Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 31; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Garcia Avello, punktid 22, 23, 27, 29 ja 30; eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punktid 31–33; eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria, punkt 45, ja eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punkt 15 j. Vt samas tähenduses — siiski konkreetse viiteta EÜ artiklile 12 — eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 28, ja eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punkt 16.

Siiski tehakse WUBO artiklis 3 sisalduva elukohanõude alusel vahet üksnes Madalmaade kodanikel. Käesolevaga samasugusel juhul ei saa asjaomane säte seetõttu kaasa tuua ei asjaomaste isikute otsest ega kaudset diskrimineerimist EÜ artikli 12 esimese lõigu tähenduses.

49. EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud õigust vabalt liikuda kasutanud liidu kodaniku õigused ei ole mingil juhul piiratud ainult kaitsega diskrimineerimise eest kodakondsuse alusel EÜ artikli 12 esimese lõigu tähenduses. EÜ artikli 18 lõike 1 alusel peab pigem olema võimalik hinnata ka õigusnorme, mis toovad kaasa liikumisvabadust kasutavate liidu kodanike vähem soodsa kohtlemise võrreldes isikutega, kes seda õigust ei kasuta. Õeldu kehtib ka juhul, kus ebavõrdne kohtlemine saab osaks asjaomase liikmesriigi enda kodanikule.⁴⁵

50. Euroopa Kohus on klassikaliste põhivabaduste puhul pidanud piiriüleste olukordade ja puhtalt siseriiklike olukordade ebavõrset kohtlemist enamasti *piiranguks*.⁴⁶ Nagu juba märgitud, on liidu kodanike üldine liikumisvabadus samuti põhivaba-

du.⁴⁷ Seetõttu on mitu põhjust pidada ebasoodsamat kohtlemist piiriülestes olukordades, *ilma* et sellega kaasneks diskrimineerimine kodakondsuse alusel, *piiranguks* ka sellisel juhul, kui see kuulub EÜ artikli 18 lõike 1 kohaldamisalasse.⁴⁸ EÜ artikli 18 lõike 1 alusel tuleb seega hinnata iga meedet, mis *kahjustab* liidu kodanike õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil⁴⁹ või on muul viisil *takistuseks*, mille tõttu liidu kodanik ei saa teostada üldist liikumisvabadust.⁵⁰

51. Igal juhul on selge, et liikmesriigid ei tohi takistada oma kodanikel teostamast neile EÜ artikli 18 lõikega 1 antud õigust vabalt liikuda seeläbi, et nad soovivad vastava õiguse teostamise negatiivsete tagajärgedega, mida ei tekiks, kui kodanikud jääksid elama sellesse liikmesriiki.⁵¹

45 — Vt selle kohta eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punktid 30 ja 31; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punktid 18 ja 29; analoogia alusel eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punktid 16 ja 26.

46 — Vt eelkõige eespool 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus de Lasteyrie du Saillant, punkt 45; analoogia alusel eespool 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Manninen, punkt 20 jj, ja eespool 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Marks & Spencer, punkt 34.

47 — Vt lisaks eespool käesoleva ettepaneku punkt 34 ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

48 — Samas tähenduses ka kohtujurist Jacobi 20. novembri 2003. aasta ettepanek kohtuasjas C-224/02: Pusa (EKL 2004, lk I-5763, punktid 18–20 ja 22); eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtujuristi ettepanek kohtuasjas Standesamt Stadt Niebüll, ettepaneku punkt 52 jj, ja kohtujurist Geelhoedi 2. veebruari 2006. aasta ettepanek kohtuasjas C-406/04: De Cuyper (EKL 2006, lk I-6947, I-6949, ettepaneku punktid 104–108). Vt ka minu 30. märtsi 2006. aasta ettepanek kohtuasjas C-470/04: N (EKL 2006, lk I-7409, I-7411, ettepaneku punkt 65).

49 — Vt selle kohta eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schempp, punkt 43, kus Euroopa Kohus sõna „kahjustama“ (prantsuse keeles *entrave*) kasutamisega osutab esmakordselt vastavale käsitlusviisile.

50 — Vt selle kohta eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punkt 19.

51 — Vt selle kohta eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punktid 30 ja 31, ja eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punktid 18 ja 19. Vt ka kohtujurist Jacobi ettepanek eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Pusa, ettepaneku punkt 22, ja minu ettepanek eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas N, punkt 66.

52. WUBO artiklis 3 sisalduva elukohanõude tõttu pakub liidu kodanikele, nagu K. Tas-Hagen ja R. A. Tas, vähem huvi teostada oma õigust vabalt liikuda ja asuda Madalmaadest elama teise liikmesriiki.⁵² Nad ei saaks enam esitada WUBO alusel taotlust tsiviilisikutest sõjaohvritele ette nähtud hüvitise saamiseks, lootes, et see rahuldatakse. Samuti muutuks asjaomastele isikutele vähem huvipakkuvaks säilitada elukoht välismaal, sest ainult elukoht Madalmaades võimaldab taotleda WUBO alusel hüvitist.⁵³

53. Järelikult on elukohanõue EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud liikumisvabaduse piirang.

C. Piirangu õigustatus

54. Tuleb siiski uurida, kas liidu kodanike liikumisvabaduse sellist piirangut saab õigustada.

52 — Analogia alusel ka kohtujurist Geelhoedi ettepanek eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas De Cuyper, eeskätt ettepaneku punkt 110.

53 — Viidatud puudusi ei korva täielikult WUBO artikli 3 lõikes 6 sisalduv õigluse klausel. Sätte kohaldamine oleneb PUR-i hinnangust ja PUR-i haldustavade kohaselt ei kohaldata seda juhtudel, kui välismaale asuti elama *vabatahtlikult*. Isegi alates 1. juulist 2004 kohaldatav PUR-i leebem haldustava ei hõlma kõiki vabatahtliku välismaale elama asumise juhtumeid, sest kehtib teatav sissetulekute piirmäär. Vt käesoleva ettepaneku punktid 11–13.

55. Käesoleval juhul ei tulene liikumisvabaduse piirangu õigustatus „[EÜ asutamise] lepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest” (EÜ artikli 18 lõige 1).

56. Lisaks võib liidu kodanike liikumisvabaduse piirang olla õigustatud siis, kui see põhineb objektiivsetel ja õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalsetel kaalutlustel.⁵⁴

57. WUBO artiklis 3 sätestatud Madalmaades elamise nõue — nagu ka Madalmaades kodakondsuse nõue — tuleneb asjaolust, et madalmaalaste solidaarsuskohustus tsiviilisikutest sõjaohvrite suhtes on olenevalt nende integreerumise tasemest Madalmaade ühiskonda erinev. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Madalmaade valitsus selgitasid, et tsiviilisikutest sõjaohvritele WUBO alusel ette nähtud sotsiaaltoetus väljendab Madalmaade rahva solidaarsust isikute suhtes, kes on olnud Madalmaadega eriliselt seotud.

54 — Vaata selle kohta eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punktid 26 ja 36; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus García Avello, punkt 39 jj; eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Collins, punkt 66; eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pusa, punkt 33, ja eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 54.

58. Piirates WUBO alusel tsiviilisikutest sõjahvritele ette nähtud sotsiaaltoetuse saajate ringi üksnes nende isikutega, kes on olnud Madalmaadega eriliselt seotud, järgib Madalmaade seadusandja õiguspärast eesmärki.

59. Eeltooduga seoses tuleb esiteks meenutada, et endistele *sõjavangidele*, kes peavad tõendama oma pikka sõjavangis viibimist, makstakse hüvitist riikliku tunnustusena nende poolt läbielatud kannatuste eest, ning seega kui vastutasu sõja ajal asjaomasele riigile osutatud teenete eest.⁵⁵ Öeldut ei saa küll otseselt üle kanda *tsiviilisikutest sõjahvritele* ette nähtud hüvitistele, sest nende kogetud kannatused ei ole seotud sõja- või kaitsevæetenistusega. Siiski näib õiguspärane, et liikmesriik maksab rahvusliku solidaarsuse väljendusena teatud sotsiaaltoetusi sõja tõttu varalise ja mittevaralise kahju kannatamise eest ka tsiviilisikutele, kes on olnud selle riigiga sõja ajal või pärast sõda eriliselt seotud.

60. Teiseks möönab Euroopa Kohus, et liikmesriik annab teatud sotsiaaltoetusi — näiteks üliõpilaste toimetulekutoetust — vaid sellistele isikutele, kes on tõendanud teatavat selle riigi ühiskonda integreerumise taset.⁵⁶

55 — Vt eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Baldinger, punkt 17; eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Gillard, punkt 13, ja eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Even, punkt 12.

56 — Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 57; vt ka eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 38; eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Collins, punkt 67, ja eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Ioannidis, punkt 30.

Selle kaalutluse võib samuti üle kanda käesolevale juhtumile, sest Madalmaades WUBO alusel tsiviilisikutest sõjahvritele ette nähtud hüvitis on oma olemuselt (sissemaksetest sõltumatu) toimetulekutoetus, mille eesmärk on parandada tsiviilisikutest sõjahvrite elamistingimusi ja hüvitada sõjas põhjustatud invaliidsuse tõttu saamata jäänud sissetulek.

61. Sotsiaaltoetuste puhul, mida ühenduse õigus ei reguleeri, võib liikmesriik toetuste andmise tingimused vabalt kindlaks määrata, samuti on tal reeglina ulatuslik hindamis- ja kaalutlusõigus integreerumistaseme osas, mida asjaomane isik peab tõendama.

62. Asjaomase isiku elukoht saab põhimõtteliselt olla toetust maksva liikmesriigi ühiskonnaga seotuse kriteerium. Kui on tuvastatud, et asjaomane isik on teataval perioodil selles liikmesriigis elanud, võib eeldada teatava integreerumistaseme olemasolu.⁵⁷

57 — Vt eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 59.

63. Seejuures võib pädev liikmesriik kindlaks määrata, kui kaua peab asjaomane isik olema selle riigi territooriumil elanud, et tal tekiks sotsiaaltoetuse taotlemise õigus. Kui ühenduse õiguse ühtlustamis- ja kooskõlastamis-meetmed ei näe ette teisiti,⁵⁸ siis võib liikmesriik lisaks nõuda, et asjaomase isiku integreerumine selle liikmesriigi ühiskonda toimub ka toetuse maksmise alguses ja kestab vajaduse korral edasi seni, kuni toetust makstakse, ja asjaomane isik tõendab seda elukoha säilitamisega selles liikmesriigis. Püsiva elukoha nõudega on reeglina võimalik vältida sotsiaaltoetuse ülekandmist („eksporti“) välismaale.⁵⁹

64. Nõuetekohase integreerumistaseme kindlaksmääramisel peab iga liikmesriik ole-nemata ulatuslikust hindamis- ja kaalutus-õigusest seisma hea selle eest, et elukoha-nõue kajastaks soovitud integreerumistaset õigesti. Konkreetne elukoha kriteerium peab

legitiimse eesmärgi saavutamiseks olema sobiv ja vajalik,⁶⁰ võimaldades sotsiaaltoe-tuste maksmist nimelt üksnes piiratud hul-gale isikutele, kes on piisaval tasemel inte-greerunud. Elukohanõue ei tohi olla „liiga üldine ja välistav“.⁶¹

65. Käesoleval juhul ei näe Madalmaade seadusandja WUBO artikliga 3 sõnaselgelt ette, et asjaomane isik peaks säilitama oma elukoha Madalmaades kogu selle aja vältel, mil talle makstakse tsiviilisikutest sõjaohvri-tele ette nähtud hüvitist. Nagu ka Madal-maade valitsus Euroopa Kohtu suulises menetluses sõnaselgelt kinnitas, ei ole välis-tatud juba määratud hüvitise ülekandmine („eksport“) välismaale saaja ümberasumise tõttu.⁶² Asjaomasele isikule on esitatud üksnes nõue, et ta *taotluse esitamise ajal* elab Madalmaades. Kuna WUBO artiklis 3 sisalduv elukohanõue on suunatud eelkõige taotluse esitamise ajale, siis sarnaneb see tähtpäeva kehtestamisele.

66. Selline elukohanõue ei sobi isiku asja-omasesse ühiskonda integreerumise tõenda-miseks kahe aspekti tõttu.

58 — Vt nt teatavate elukohaklauslite kehtetuks tunnistamine määruse nr 1408/71 artikli 10 lõike 1 ning määruse nr 883/2004 artiklite 7 ja 63–65 alusel. Sotsiaaltoetuste „eksportitavuse“ kohta seoses määruse nr 1408/71 artikliga 19 vaata viimase aja kohtupraktikast 21. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-286/03; Hosse (EKL 2006, lk I-1771). Sotsiaaltoetuste „eksportitavus“ võib tuleneda ka nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT erivaljaanne 05/01, lk 15) artikli 7 lõigetest 2 ja 12, vt selle kohta näiteks 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-308/89; di Leo (EKL 1990, lk I-4185, punktid 10–17); 26. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-3/90; Bernini (EKL 1992, lk I-1071, punktid 20 ja 29), ja 8. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-337/97; Meeusen (EKL 1999, lk I-3289, punktid 23–25 ja 30).

59 — Vt sellega seoses ka kohtujurist Geelhoedi ettepanek eespool 48. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas De Cuyper.

60 — Selline vajalikkuse kontroll sisaldub näiteks eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses D'Hoop, punkt 39, eelkõige viimane lause; eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Collins, punktid 66 ja 72, ning eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Ioannidis, punkt 31, eelkõige viimane lause; analoogia alusel ka eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punktid 58 ja 61.

61 — Vt keskkooli lõputunnistuse saamise kohta osas eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 39, ning keskkooli lõputunnistuse saamise kohta ja asjaomase isiku vanemate elukoha osas analoogia alusel ka eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Ioannidis, punktid 31 ja 33.

62 — Vt selle kohta üksikasjalikult käesoleva ettepaneku punkt 9.

67. Esiteks ei ole kõnealuse kriteeriumi alusel võimalik piisavalt täpselt määratleda isikuid, kes asjaomases liikmesriigis kunagi pikemat aega elasid ja töötasid ning soovivad nüüd teises liikmesriigis veeta üksnes pensionipõlve. Kui taotlus esitati kas või vahetult enne välismaale ümberasumist, siis isikute õigus taotleda WUBO alusel hüvitist säilib ning makstavat hüvitist võib „eksportida”. Kui aga asjaomased isikud esitasid taotluse kas või kohe pärast välismaale elama asumist, siis neile hüvitist ei maksta. Niisiis võib taotluse esitamise kuupäevaga seotud elukohta kriteerium viia suhteliselt juhuslike tulemusteni isikute puhul, kes suudavad tõendada võrreldaval määral integreerumist Madalmaade ühiskonda varasema aja osas ja kes samas on otsustanud asuda elama välismaale.⁶³

68. Teiseks tekib oht, et kõnealuse kriteeriumi alusel saavad nõude esitada isikud, kes on asjaomasesse liikmesriiki elama asunud vahetult enne taotluse esitamist ja kes võivad seetõttu olla selle liikmesriigi ühiskonda integreerunud tunduvalt halvemini kui eespool märgitud isikud. WUBO artikli 3 lõike 3 kohaselt kaotavad sellised isikud küll hüvitise saamise õiguse, kui nad ei ela Madalmaades vähemalt viis aastat. Selline regulatsioon soodustab parimal juhul asjaomaste isikute

edaspidi integreerumist Madalmaade ühiskonda. Seevastu ei võimalda see hinnata asjaomaste isikute integreerumise taset käesolevas asjas olulisel taotluse esitamise kuupäeval.

69. Ka täiendava taotluse peale ei esitanud Madalmaade valitsus Euroopa Kohtule täpsemaid andmeid selle kohta, kuivõrd võib asjaomase isiku elukoht taotluse esitamise ajal tõendada Madalmaade ühiskonda integreerumise taset.

70. Kindlasti lihtsustab asjaomase isiku elukoht liikmesriigi territooriumil pädeval asutusel kontrollida, kas isikul on õigus hüvitist saada, seda enam, kui sarnaselt käesoleva juhtumiga tuleb tõendada sõjast tingitud invaliidsust. Kuid ka sellisel juhul ei ole elukoht selle liikmesriigi territooriumil pelgalt taotluse esitamise kuupäeval kohane vahend soovitud eesmärgi saavutamiseks. Sõjast tingitud invaliidsus on kas niigi selge — nagu käesoleval juhul — või ei saa seda lõplikult tuvastada vahetult taotluse esitamise päeval, vaid alles teatava aja möödudes.

63 — Seda ei muuda oluliselt ka WUBO artikli 3 lõikes 6 sätestatud õigluse klausel. Viimase kohaldamise osas on PUR-il kaalutusõigus ja ta ei kohalda seda juhtumite suhtes, kus välismaale elama asumine on olnud *vabatahtlik*. Isegi alates 1. juulist 2004 kohaldatakse PUR-i leebem haldustava ei hõlma kõiki vabatahtliku välismaale elama asumise juhtumeid, sest kehtib teatav sissetulekute piirmäär. Vt käesoleva ettepaneku punktid 11–13.

71. Isegi kui võtta arvesse liikmesriikide hindamis- ja kaalutusõigust nende ühis-

konda nõutava integreerumise taseme kindlaksmääramisel, ei nähtu sellest objektiivset õigustust WUBO artiklis 3 sisalduvale elukohanõudele ja sellest tulenevale liidu kodanike liikumisvabaduse piirangule. Territooriaalsuse kriteerium oleks sobiv ja vajalik

vahend äärmisel juhul siis, kui asjaomasel isikul oleks võimalik vajaduse korral kinnitada oma seotust Madalmaade ühiskonnaga *ka olenemata oma elukohast taotluse esitamise päeval*.

VI. Ettepanek

72. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Centrale Raad van Beroepi eelotsuse küsimusele järgmiselt:

EÜ artikliga 18 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millele tuginedes jätab viimane tsiviilisikutest sõjaohvritele ette nähtud hüvitise, mida on põhimõtteliselt võimalik üle kanda ka välismaale, oma kodanikule andmata üksnes põhjusel, et asjaomane isik ei elanud taotluse esitamise ajal selle liikmesriigi territooriumil, vaid teises liikmesriigis.