



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

15. juuli 2021 *

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – Majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud, kes elavad teises liikmesriigis selle riigi õiguse alusel – ELTL artikli 18 esimene lõik – Kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld – Direktiiv 2004/38/EÜ – Artikkel 7 – Üle kolmekuulise elamisõiguse saamise tingimused – Artikkel 24 – Sotsiaalabi – Mõiste – Võrdne kohtlemine – Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi väljaastumisleping – Ülemineku periood – Liikmesriigi õigusnorm, mis välistab sotsiaalabi saajate hulga majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud, kellel on selle riigi õiguse alusel tähtajaline elamisõigus – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artiklid 1, 7 ja 24

Kohtuasjas C-709/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Appeal Tribunal for Northern Irelandi (Põhja-Iirimaa apellatsioonikohus, Ühendkuningriik) 21. detsembri 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 30. detsembril 2020, menetluses

CG

versus

The Department for Communities in Northern Ireland,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, kodade presidendid J.-C. Bonichot, A. Prechal, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin ja N. Wahl, kohtunikud T. von Danwitz, K. Jürimäe (ettekandja), C. Lycourgos, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele ja J. Passer,

kohtujurist: J. Richard de la Tour,

kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikku menetlust ja 4. mai 2021. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– CG, esindajad: R. Drabble, QC, ja T. de la Mare, QC, *barristers* T. Royston ja G. Sarathy ning *solicitors* M. Black ja S. Park,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

- The Department for Communities in Northern Ireland, esindaja: C. Cooley, keda abistasid T. McGleenan, QC, ja L. McMahon, BL,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: F. Shibli ja S. McCrory, keda abistasid D. Blundell, QC, ning *barrister* J. Smyth,
- Euroopa Komisjon, esindajad: E. Montaguti ja J. Tomkin,

olles 24. juuni 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artikli 18 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud CG, kellel on Horvaatia ja Madalmaade topeltkodakondsus ning kes elab Põhja-Iirimaal (Ühendkuningriik) alates 2018. aastast, ja Department for Communities in Northern Irelandi (kohaliku tasandi küsimuste eest vastutav ministeerium Põhja-Iirimaal) vahelises kohtuvaidluses, mis käsitleb viimase keeldumist anda CG-le sotsiaalabi.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 ELTL artikli 18 esimeses lõigus on sätestatud:
„Ilma et see piiraks aluslepingutes sisalduvate erisätete kohaldamist, on aluslepingutes käsitletud valdkondades keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel.“
- 4 ELTL artikli 20 lõige 1 näeb ette:
„Käesolevaga kehtestatakse liidu kodakondsus. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.“
- 5 ELTL artikli 21 lõikes 1 on sätestatud:
„Igal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.“

Ühendkuningriigi väljaastumisleping

- 6 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu (ELT 2020, L 29, lk 7; edaspidi „Ühendkuningriigi väljaastumisleping“), mis sõlmiti 17. oktoobril 2019 ja jõustus 1. veebruaril 2020, preambuli kuues, kaheksas ja üheksas lõik sätestavad:

„tunnistades, et vaja on ette näha liidu kodanike ja Ühendkuningriigi kodanike ning nende pereliikmete vastastikune kaitse, kui nad on kasutanud vaba liikumise õigust enne käesolevas lepingus sätestatud kuupäeva, ning tagada, et nende käesolevast lepingust tulenevad õigused on kohtulikult kaitstavad ja tuginevad mittediskrimineerimise põhimõttele; tunnistades ka seda, et sotsiaalkindlustusperioodidest tulenevad õigused peaksid olema kaitstud,

[...]

arvestades, et nii liidu kui ka Ühendkuningriigi huvides on kindlaks määrata ülemineku- või rakendusperiood, mille jooksul – olenemata Ühendkuningriigi liidust väljaastumise kõigist tagajärgedest seoses Ühendkuningriigi osalemisega liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning eeskätt asjaoluga, et kõigi liidu institutsioonide, organite ja asutuste nende liikmete volitused, kes on ametisse nimetatud, määratud või valitud seoses Ühendkuningriigi liikmesusega liidus, lõpevad käesoleva lepingu jõustumise kuupäeval – peaks liidu õigus, kaasa arvatud rahvusvahelised lepingud, olema kohaldatav Ühendkuningriigi suhtes ja Ühendkuningriigis ning omama üldreeglina sama mõju nagu liikmesriikide puhul, selleks et vältida segadust ajavahemikul, mil toimuvad läbirääkimised edasisi suhteid käsitleva(te) lepingu(te) üle,

tunnistades, et isegi juhul, kui liidu õigus on üleminekuperioodi jooksul kohaldatav Ühendkuningriigi suhtes ja Ühendkuningriigis, tähendab Ühendkuningriigi kui liidust väljaastunud riigi eripära seda, et Ühendkuningriigi jaoks on oluline, et ta saaks astuda samme uute, tema enda rahvusvaheliste kokkulepete ettevalmistamiseks ja sõlmimiseks, sealhulgas valdkondades, mis kuuluvad liidu ainupädevusse, tingimusel et sellised kokkulepped ei jõustu ega kohaldu nimetatud perioodi jooksul, välja arvatud juhul, kui liit on andnud selleks loa“.

- 7 Lepingu esimene osa, milles on ühissätted, sisaldab artikleid 1–8. Lepingu artikli 2 punktides a ja c on sätestatud:

„Käesolevas lepingus on kasutatud järgmisi mõisteid:

a) „liidu õigus“ –

- i) Euroopa Liidu leping („ELi leping“), Euroopa Liidu toimimise leping („ELi toimimise leping“) ja muudetud või täiendatud Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping („Euratori asutamisleping“) ning ühinemislepingud ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta, edaspidi koos „aluslepingud“;
- ii) liidu õiguse üldpõhimõtted;
- iii) liidu institutsioonide, organite või asutuste vastuvõetud õigusaktid;

[...]

c) „liidu kodanik“ – iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus“.

- 8 Sama lepingu artikli 4 „Meetodid ja põhimõtted, mis on seotud käesoleva lepingu mõju ning selle rakendamise ja kohaldamisega“ lõigetes 1–4 on ette nähtud:

„1. Käesoleva lepingu sätted ja käesoleva lepingu alusel kohaldatavad liidu õiguse sätted toovad Ühendkuningriigile ja Ühendkuningriigis kaasa samad õiguslikud tagajärjed kui liidus ja selle liikmesriikides.

Sellest tulenevalt on juriidilistel ja füüsilistel isikutel eelkõige võimalik tugineda vahetult sellistele käesolevas lepingus sisalduvatele või selles osutatavatele sätetele, mis vastavad liidu õiguse kohase vahetu õigusmõju tingimustele.

2. Ühendkuningriik tagab siseriiklike esmaste õigusnormidega lõike 1 järgimise; see puudutab ka nõuet, mille järgi peavad kohtu- ja haldusasutustel olema volitused jätta kohaldamata käesoleva lepingu sätete või käesoleva lepingu alusel kohaldatavate liidu õigusnormidega vastuolus olevad või kokkusobimatud siseriiklikud sätted.

3. Käesolevas lepingus sisalduvaid liidu õigusele või selle mõistetele või sätetele viitavaid sätteid tõlgendatakse ja kohaldatakse kooskõlas liidu õiguse meetodite ja üldpõhimõtetega.

4. Liidu õigusele või selle mõistetele või sätetele viitavaid sätteid käesolevas lepingus tõlgendatakse nende rakendamisel ja kohaldamisel kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu asjaomase praktikaga kohtuasjades, milles on tehtud otsus enne üleminekuperioodi lõppu.“

- 9 Ühendkuningriigi väljaastumislepingu teine osa „Kodanike õigused“ koosneb artiklitest 9–39. Lepingu artikli 9 punkti c alapunkt i sätestab:

„Käesolevas osas ja ilma et see piiraks III jaotise kohaldamist, kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

c) „vastuvõttev riik“ –

- i) liidu kodanike ja nende pereliikmete jaoks Ühendkuningriik, juhul kui nad kasutavad seal kooskõlas liidu õigusega oma elamisõigust enne üleminekuperioodi lõppu ja jäävad sinna elama ka üleminekuperioodi möödudes“.

- 10 Selle lepingu artikli 10 lõikes 1 on sätestatud:

„Ilma et see piiraks III jaotise kohaldamist, kohaldatakse käesolevat osa järgmiste isikute suhtes:

- a) liidu kodanikud, kes kooskõlas liidu õigusega elavad Ühendkuningriigis enne üleminekuperioodi lõppu ja kes jäävad sinna elama ka üleminekuperioodi möödudes;

[...]“.

- 11 Ühendkuningriigi väljaastumislepingu artiklis 12 on ette nähtud:

„Käesoleva osa kohaldamisala piires ja ilma et see piiraks selles esitatud mis tahes erisätete kohaldamist, on vastuvõtvast riigis ja töökohariigis keelatud käesoleva lepingu artiklis 10 osutatud isikute igasugune diskrimineerimine nende kodakondsuse alusel ELi toimimise lepingu artikli 18 esimese lõigu tähenduses.“

12 Selle lepingu artikli 13 lõikes 1 on sätestatud:

„Liidu kodanikel ja Ühendkuningriigi kodanikel on õigus elada vastuvõtvas riigis selliste piirangute ja tingimustega, mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklites 21, 45 või 49 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 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46),] artikli 6 lõikes 1, artikli 7 lõike 1 punktides a, b või c, artikli 7 lõikes 3, artiklis 14, artikli 16 lõikes 1 või artikli 17 lõikes 1.“

13 Selle lepingu artikkel 18 „Elukohadokumentide väljaandmine“ on sõnastatud nii:

„1. Vastuvõttev riik võib nõuda liidu kodanikelt, Ühendkuningriigi kodanikelt, nende pereliikmetelt ja teistelt isikutelt, kes elavad tema territooriumil käesolevas jaotises sätestatud tingimustel, et nad taotleksid uut elaniku staatust, millega antakse neile õigused käesoleva jaotise alusel, ja sellist staatust tõendavat dokumenti, mis võidakse väljastada digitaalsel kujul.

Elaniku staatust taotletakse järgmistel tingimustel:

[...]

k) vastuvõttev riik võib nõuda liidu kodanikelt ja Ühendkuningriigi kodanikelt lisaks käesoleva lõike punktis i osutatud isikut tõendavatele dokumentidele ainult järgmisi tõendavaid dokumente, millele on osutatud direktiivi 2004/38/EÜ artikli 8 lõikes 3:

[...]

ii) kui nad elavad vastuvõtvas riigis majanduslikult mitteaktiivsete isikutena vastavalt direktiivi 2004/38/EÜ artikli 7 lõike 1 punktile b, siis tõendid selle kohta, et neil on enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva riigi sotsiaalsüsteemi, ja et neil on vastuvõtva riigi üldine ravikindlustus;

[...]

[...]

4. Juhul kui vastuvõttev riik on otsustanud mitte nõuda liidu kodanikelt, Ühendkuningriigi kodanikelt, nende pereliikmetelt ja teistelt isikutelt, kes elavad tema territooriumil käesolevas jaotises sätestatud tingimustel, lõikes 1 osutatud uue elaniku staatuse taotlemist seadusliku elamisõiguse tingimusena, on käesoleva jaotise alusel elamisõigust saada õigustatud isikutel õigus saada kooskõlas direktiivis 2004/38/EÜ sätestatud tingimustega elukohadokument, mis võidakse väljastada digitaalsel kujul ja mis sisaldab märget, et see on välja antud kooskõlas käesoleva lepinguga.“

14 Ühendkuningriigi väljaastumislepingu artikli 19 „Elukohadokumentide väljaandmine üleminekuperioodil“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Üleminekuperioodil võib vastuvõttev riik lubada artikli 18 lõigetes 1 ja 4 osutatud elaniku staatuse taotluste ja elukohadokumentide taotluste vabatahtlikku esitamist alates käesoleva lepingu jõustumise kuupäevast.“

- 15 Selle lepingu artiklis 23 „Võrdne kohtlemine“ on sätestatud:

„1. Kooskõlas direktiivi 2004/38/EÜ artikliga 24 ning võttes arvesse käesolevas jaotises ja käesoleva osa I ja IV jaotises esitatud erisätteid, koheldakse kõiki liidu kodanikke või Ühendkuningriigi kodanikke, kes elavad käesoleva lepingu alusel vastuvõtva riigi territooriumil, käesoleva osa kohaldamisala piires võrdselt kõnealuse riigi kodanikega. Seda õigust laiendatakse nendele liidu kodaniku või Ühendkuningriigi kodaniku pereliikmetele, kellel on elamisõigus või alaline elamisõigus.

2. Erandina lõikest 1 ei ole vastuvõttev riik kohustatud tagama õigust sotsiaalselt direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 6 või artikli 14 lõike 4 punktis b osutatud elamisperioodidel, samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist kooskõlas käesoleva lepingu artikliga 15 andma stipendiumide või õppelaenukena toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele või nende pereliikmetele.“

- 16 Kõnealuse lepingu artikli 38 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolev osa ei mõjuta vastuvõtvas riigis või töökohariigis kohaldatavaid selliseid õigus- ja haldusnorme, mis on asjaomaste isikute jaoks soodsamad. Käesolevat lõiget ei kohaldata III jaotise suhtes.“

- 17 Ühendkuningriigi väljaastumislepingu kolmas osa „Väljaastumisega seotud sätted“ sisaldab artikleid 40–125. Lepingu artikli 86 „Euroopa Liidu Kohtus pooleliolevad kohtuasjad“ lõigetes 2 ja 3 on sätestatud:

„2. Euroopa Liidu Kohtule jääb pädevus lahendada eelotsusetaotlusi, mille on esitanud Ühendkuningriigi kohtud enne üleminekuperioodi lõppu.

3. Käesoleva peatüki kohaldamisel loetakse, et Euroopa Liidu Kohtus on menetlust alustatud ja eelotsusetaotlus esitatud hetkel, mil menetluse alustamise dokument on registreeritud vastavalt kas Euroopa Kohtu või Üldkohtu kantseleis.“

- 18 Kõnealuse lepingu artikli 89 lõikes 1 on sätestatud:

„Euroopa Liidu Kohtu otsused ja määrused, mis on tehtud enne üleminekuperioodi lõppu, ning sellised otsused ja määrused, mis on artiklites 86 ja 87 osutatud menetlustes tehtud pärast üleminekuperioodi lõppu, on Ühendkuningriigi jaoks ja Ühendkuningriigis tervikuna siduvad.“

- 19 Ühendkuningriigi väljaastumislepingu artiklis 126 „Üleminekuperiood“ on sätestatud:

„Ülemineku- või rakendusperiood algab käesoleva lepingu jõustumise kuupäeval ja lõpeb 31. detsembril 2020.“

- 20 Kõnealuse lepingu artikli 127 „Ülemineku kohaldamisala“ lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„1. Üleminekuperioodil kohaldatakse liidu õigust Ühendkuningriigi suhtes ja Ühendkuningriigis, kui käesolevas lepingus ei ole sätestatud teisiti.

[...]

3. Üleminekuperioodil toob lõike 1 alusel kohaldatav liidu õigus Ühendkuningriigile ja Ühendkuningriigis kaasa samad õiguslikud tagajärjed kui liidus ja selle liikmesriikides ning seda tõlgendatakse ja kohaldatakse samade meetodite ja üldpõhimõtete alusel kui liidus.“

Direktiiv 2004/38

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

„(10) Elamisõigust kasutavad isikud ei tohiks siiski vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi 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 sotsiaalsüsteemi, ei tohiks neid välja saata. Seepärast ei tohiks väljasaatmine olla sotsiaalsüsteemi 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 sotsiaalsüsteemile 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.“

22 Direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse:

- a) tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt;
- b) liidu kodanikele ja nende pereliikmetele alali[n]e elamisõigus liikmesriikide territooriumil;
- c) punktides a ja b sätestatud õigustele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatud piirangud.“

23 Direktiivi artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega.“

24 Selle direktiivi artikli 7 „Üle kolmekuuline elamisõigus“ lõikes 1 on sätestatud:

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

[...]

b) neil on enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi ja neil on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus või

[...]“.

25 Direktiivi 2004/38 artiklis 24 „Võrdne kohtlemine“ on sätestatud:

„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 sotsiaalsele 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 ja nende pereliikmetele.“

26 Direktiivi artiklis 37 „Soodsamad siseriiklikud sätted“ on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi sätted ei mõjuta liikmesriigi kehtestatud õigus- ja haldusnorme, mis on käesoleva direktiiviga hõlmatud isikutele soodsamad.“

Ühendkuningriigi õigus

Immigratsiooneeskirjade ELi lisa

27 Ühendkuningriigi püsielanikuks registreerimise programmi „EU Settlement Scheme“ immigratsiooneeskirjade ELi lisa (EU Settlement Scheme – Appendix EU of the UK Immigration Rules; edaspidi „immigratsiooneeskirjade ELi lisa“) on akt, millega Ühendkuningriigi ametiasutused võtsid Ühendkuningriigi liidust väljaastumist ette valmistades vastu uue õigusliku regulatsiooni, mida kohaldatakse Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) kodanike suhtes ja sellest tulenevalt ka Ühendkuningriigis elavate liidu kodanike suhtes. See võimaldab kõigil liidu kodanikel, kes elavad Ühendkuningriigis varasemast kui 31. detsember 2020, ja nende pereliikmetel taotleda luba jääda Ühendkuningriiki. See õiguslik regulatsioon jõustus 30. märtsil 2019.

28 Immigratsiooneeskirjade ELi lisa on ette nähtud eri kategooriate liidu kodanike ja nende pereliikmete Ühendkuningriigis alalise ja ajutise elamisõiguse saamise menetlus ja tingimused. Selles lisa on ette nähtud, et liidu kodanikel, kellel on õigus Ühendkuningriigis alaliselt elada, on õigus alalise elaniku staatusele ja et need, kes on elanud Ühendkuningriigis vähem kui viis aastat, loetakse esialgselt püsielaniku staatust (*Pre-Settled Status*) omavaks, mis annab neile ajutise elamisõiguse viieks aastaks.

2016. aasta üldtoetuse määrus

- 29 2016. aasta üldtoetuse määrus (Põhja-Iirimaa) (Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016), mida on muudetud 2019. aasta sotsiaalkindlustusmäärusega (vahenditega seotud toetused) (uuendamine ja muutmine) (Euroopa Liidust väljumine) (Põhja-Iirimaa) (Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019), (edaspidi „2016. aasta üldtoetuse määrus“) artiklis 9 on sätestatud:

„Isikud, kes loetakse Põhja-Iirimaaal mitteviibivaks.

(1) Selleks et teha kindlaks, kas isik vastab Põhja-Iirimaaal viibimise põhitingimusele, välja arvatud juhul, kui isik kuulub lõike 4 kohaldamisalasse, tuleb isikut käsitada Põhja-Iirimaaal mitteviibivana, kui tema alaline elukoht ei ole Ühendkuningriigis, Kanalisaartel, Mani saarel või Iiri Vabariigis.

(2) Loetakse, et isiku alaline elukoht on Ühendkuningriigis, Kanalisaartel, Mani saarel või Iiri Vabariigis, üksnes juhul, kui tal on elamisõigus ühes neist kohtadest.

(3) Lõikes 2 kasutatud mõiste „elamisõigus“ ei hõlma õigust, mis on järgmise õigusnormi alusel või vastavalt järgmisele õigusnormile:

(a) 2016. aasta immigratsioonieeskirjade (Euroopa Majanduspiirkond) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2016), (SI 2016/1052), (edaspidi „EMP määrus“) artikkel 13 või [direktiivi 2004/38] artikkel 6,

(b) EMP määruse artikkel 14, kuid üksnes juhul, kui selline õigus on olemas EMP määruse alusel, kuna isik on:

- (i) selle määruse artikli 6 lõike 1 tähenduses nõuetele vastav töötajana või
- (ii) töötaja pereliige (määruse artikli 7 tähenduses),

(c) EMP määruse artikkel 16, kuid üksnes juhul, kui isikul on selle määruse alusel õigus seetõttu, et isik vastab nimetatud määruse artikli 16 lõikes 5 või Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 20 sätestatud kriteeriumidele (juhul kui elamisõigus tekib seetõttu, et vastasel juhul jääks Ühendkuningriigi kodanik ilma oma õigustest liidu kodanikuna), või

(d) isik, kes on saanud 1971. aasta immigratsiooniseaduse (Immigration Act 1971) alusel piiratud loa siseneda Ühendkuningriiki või seal elada järgmistel alustel:

- (i) [immigratsioonieeskirjade ELi lisa], mis põhineb immigratsiooniseaduse artikli 3 lõikel 2,

[...]

[...]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 30 CG, kellel on Horvaatia ja Madalmaade topeltkodakondsus, on kahe väikelapse üksikema. Ta teatas, et saab 2018. aastal Põhja-Iirimaaale (Ühendkuningriiki) koos oma elukaaslasega, kes on Madalmaade kodanik ja tema laste isa. Ta ei ole kunagi Ühendkuningriigis majandustegevusega tegeleenud ja elas seal koos oma elukaaslasega seni, kuni ta kolis vägivalla all kannatavate naiste vastuvõtukeskusesse. CG-l puuduvad mis tahes vahendid iseenda ja oma laste ülalpidamiseks.

- 31 Home Office (siseministeerium, Ühendkuningriik) andis 4. juunil 2020 CG-le immigratsioonieeskirjade ELi lisa alusel Ühendkuningriigis esialgse püsielaniku staatuse (*Pre-Settled Status*), mille alusel loeti ta ajutist elamisõigust omavaks. Selle staatuse andmise tingimuseks ei ole vahendite olemasolu.
- 32 CG esitas 8. juunil 2020 Põhja-Iirimaa kohaliku tasandi küsimuste eest vastutavale ministeeriumile taotluse sotsiaalabile, mida nimetatakse üldtoetuseks (*Universal Credit*). See taotlus jäeti 17. juuni 2020. aasta otsusega rahuldamata põhjendusel, et CG ei vasta selle toetuse saamiseks nõutavatele riigis elamise tingimustele.
- 33 Pädev haldusasutus leidis, et ainult isikuid, kellel on Ühendkuningriigis elamisõigus 2016. aasta üldtoetuse määruse artikli 9 lõike 2 tähenduses, saab lugeda Ühendkuningriigis alalist elukohta omavaks ja nad võivad seega taotleda üldtoetust. Seevastu liikmesriikide kodanikud nagu CG, kellel on elamisõigus immigratsioonieeskirjade ELi lisa alusel, ei kuulu 2016. aasta üldtoetuse määruse artikli 9 lõike 3 punkti d alapunkti i alusel potentsiaalsete üldtoetuse saajate kategooriasse.
- 34 Nagu nähtub artikli 9 lõike 3 punkti d alapunktist i, ei ole liikmesriikide kodanikele immigratsioonieeskirjade ELi lisaga loodud elamisõigus selline, mis võimaldaks tõendada Ühendkuningriigis alalise elukoha omamist. Selle sättega, mis lisati 2016. aasta üldtoetuse määrusesse 2019. aasta sotsiaalkindlustusmäärusega (edaspidi „2019. aasta määrus“), soovisid riigi ametiasutused välistada kõnealused isikud potentsiaalsete üldtoetuse saajate kategooriast, nähes ette, et nende isikute elamisõigus ei ole asjasse puutuv 2016. aasta määruse artikli 9 lõike 2 tähenduses alalise elukoha tuvastamisel.
- 35 Põhja-Iirimaa kohaliku tasandi küsimuste eest vastutava ministeeriumi 17. juuni 2020. aasta otsus, mille peale CG oli esitanud vaide, jäeti 30. juunil 2020 jõusse.
- 36 CG esitas seejärel 17. juuni 2020. aasta otsuse peale kaebuse Appeal Tribunalile (Northern Ireland) (Põhja-Iirimaa apellatsioonikohus, Ühendkuningriik). Ta vaidlustab eelkõige selle otsuse aluseks olnud 2016. aasta üldtoetuse määruse artikli 9 lõike 3 punkti d alapunkti i õiguspärasuse. See säte rikub tema väitel ELTL artiklit 18 ja Ühendkuningriigi kohustusi, mis tulenevad 1972. aasta Euroopa ühenduste seadusest (European Communities Act 1972), mis käsitleb Ühendkuningriigi ühinemist Euroopa Liiduga, kuna see välistab sotsiaalabi saajate hulgast liidu kodanikud, kelle Ühendkuningriik on lugenud enda territooriumil seaduslikult elavaks.
- 37 CG väidab sellega seoses, et kuna tal on ajutine elamisõigus, mis tuleneb talle 4. juunil 2020 antud esialgsest püsielaniku staatusest, tuleb teda käsitada Põhja-Iirimaa territooriumil viibivana 2016. aasta üldtoetuse määruse artikli 9 tähenduses. Seetõttu peaks tal olema õigus saada üldtoetust. Keeldumine talle selle sotsiaalabi andmisest põhjendusel, et tema staatus ei ole Ühendkuningriigis „alalise elukoha“ tuvastamisel asjasse puutuv, kujutab endast Ühendkuningriigis seaduslikult elavate liidu kodanike ja Ühendkuningriigi kodanike erinevat kohtlemist ning seega diskrimineerimist kodakondsuse alusel ELTL artikli 18 esimese lõigu tähenduses. Ta väidab, et vastavalt 7. septembri 2004. aasta kohtuotsusele Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) ja asjakohasele riigisisesele kohtupraktikale võib ta sotsiaalabi saamiseks tugineda vahetult sellele sättele, kuna tal on riigisisese õigusest tulenev elamisõigus, isegi kui ta ei vasta elamisõiguse saamise tingimustele liidu õiguse alusel.

- 38 Põhja-Iirimaa kohaliku tasandi küsimuste eest vastutav ministeerium väidab, et riigisisese õiguse kohaselt ei anna esialgne püsielaniku staatus (*Pre-Settled Status*) iseenesest õigust sotsiaalabile, mille saamisele kehtivad jätkuvalt eraldiseisvad kvalifitseerimistingimused.
- 39 Neil asjaoludel otsustas Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Põhja-Iirimaa apellatsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [2016. aasta üldtoetuse määruse] artikli 9 lõike 3 [punkti d] alapunkt i, mis lisati [2019. aasta määrusega] ja millega jäetakse sotsiaalkindlustushüvitiste saamise õigusest ilma liidu kodanikud, kellel on elamisõigus riigisisese õiguse alusel (ajutine elamisluba) (käesoleval juhul „esialgne püsielaniku staatus“ [immigratsiooneeskirjade ELi lisa] alusel), on vastavalt [ELTL] artiklile 18 õigusvastaselt (otseselt või kaudselt) diskrimineeriv ja vastuolus 1972. aasta Euroopa ühenduste seadusest tulenevate Ühendkuningriigi kohustustega?
2. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav ja 2016. aasta üldtoetuse määruse artikli 9 lõike 3 [punkti d] alapunkti i peetakse kaudselt diskrimineerivaks, siis kas see õigusnorm on vastavalt [ELTL] artiklile 18 põhjendatud ja vastuolus 1972. aasta Euroopa ühenduste seadusest tulenevate Ühendkuningriigi kohustustega?“

Kiirendatud menetlus

- 40 Appeal Tribunal for Northern Ireland (Põhja-Iirimaa apellatsioonikohus) palus Euroopa Kohtul kohaldada käesoleva kohtuasja suhtes Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 105 ette nähtud kiirendatud menetlust, arvestades selle kohtuasja ilmselget kiireloomulisust ja CG rasket rahalist olukorda.
- 41 Kodukorra artikli 105 lõikes 1 on ette nähtud, et kui kohtuasja laad nõuab asja lahendamist lühikese aja jooksul, võib Euroopa Kohtu president eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlusel või erandkorras omal algatusel otsustada, olles ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ära kuulanud, lahendada eelotsusetaotluse kiirendatud menetluses.
- 42 Euroopa Kohtu presidendi 26. jaanuari 2021. aasta otsusega paluti eelotsusetaotluse esitanud kohtul anda selgitusi. Eelkõige paluti tal täpsustada, kas on olemas potentsiaalne oht, et rikutakse CG ja tema laste põhiõigusi, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklites 7 ja 24, ning teatada, millised rahalised vahendid on CG käsutuses ning millised on tema ja ta laste elamistingimused.
- 43 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kinnitas 5. veebruari 2021. aasta e-kirjas esiteks, et CG-l puuduvad rahalised vahendid, tal ei ole praegu võimalust saada riigilt toetust ja ta viibib vägivalda all kannatavate naiste vastuvõtukeskuses, ning teiseks, et on oht, et tema laste põhiõigusi võidakse rikkuda.
- 44 Neil asjaoludel rahuldaski Euroopa Kohtu president pärast ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ärakuulamist 11. veebruari 2021. aasta otsusega kodukorra artiklis 105 ette nähtud kiirendatud menetluse kohaldamise taotluse, arvestades CG ja tema laste materiaalsel kitsikust ning asjaolu, et CG ja tema lapsed ei saa riigisisese õiguse alusel sotsiaalabi.

Euroopa Kohtu pädevus

- 45 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab Euroopa Kohus oma pädevuse kontrollimiseks kindlaks tegema need asjaolud, mille tõttu riigisisene kohus talle eelotsusetaotluse esitas (10. detsembri 2020. aasta kohtuotsus J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 46 Selles osas tuleneb ELi lepingu artikli 19 lõike 3 punktist b ja ELTL artikli 267 esimesest lõigust, et Euroopa Kohus on pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad liidu õiguse tõlgendamist ja liidu institutsioonide vastu võetud õigusaktide kehtivust. ELTL artikli 267 teises lõigus on sisuliselt täpsustatud, et kui küsimus, mille kohta võib taotleda eelotsust, kerkib poolelioleva kohtuasja käigus liikmesriigi kohtus, võib see kohus, kui ta leiab, et otsuse tegemiseks on vaja kõnealune küsimus lahendada, taotleda sellekohast eelotsust Euroopa Kohtult.
- 47 Käesoleval juhul lahkus Ühendkuningriik 1. veebruaril 2020 ehk kuupäeval, mil selle riigi väljaastumisleping jõustus, liidust ja temast sai seega kolmas riik. Sellest järeldeb, et Ühendkuningriigi kohtuid ei saa alates sellest kuupäevast enam käsitada liikmesriigi kohtutena.
- 48 Selle lepingu artiklis 126 on siiski ette nähtud üleminekuperiood, mis jääb lepingu jõustumise kuupäeva ehk 1. veebruari 2020 ja 31. detsembri 2020 vahele. Kõnealuse lepingu artiklis 127 on sätestatud, et sellel perioodil kohaldatakse liidu õigust Ühendkuningriigi suhtes ja Ühendkuningriigis, kui selles lepingus ei ole sätestatud teisiti, toob liidu õigus Ühendkuningriigile ja Ühendkuningriigis kaasa samad õiguslikud tagajärjed kui liidus ja selle liikmesriikides ning seda tõlgendatakse ja kohaldatakse samade meetodite ja üldpõhimõtete alusel kui liidus.
- 49 Ühendkuningriigi väljaastumislepingu artikli 86 lõikes 2 on samuti ette nähtud, et Euroopa Liidu Kohtule jääb pädevus lahendada eelotsusetaotlusi, mille on esitanud Ühendkuningriigi kohtud enne üleminekuperioodi lõppu. Lisaks tuleneb selle artikli lõikest 3, et eelotsusetaotlus loetakse lõike 2 tähenduses esitatuks kuupäeval, mil menetluse alustamise dokument on registreeritud Euroopa Kohtu kantseleis.
- 50 Ühendkuningriigi kohus esitas Euroopa Kohtule käesoleva eelotsusetaotluse kohtuvaidluses, mis käsitleb Põhja-Iirimaa kohaliku tasandi küsimuste eest vastutavale ministeeriumile 8. juunil 2020 CG esitatud sotsiaalabi taotlust, 30. detsembril 2020 ehk enne üleminekuperioodi lõppu.
- 51 Sellest järeldeb esiteks, et põhikohtuasjas käsitletav olukord kuulub Ühendkuningriigi väljaastumislepingu artiklite 126 ja 127 kohaselt liidu õiguse ajalisse kohaldamisalasse, ning teiseks, et Euroopa Kohus on pädev tegema eelotsusetaotluse kohta eelotsuse selle lepingu artikli 86 lõike 2 alusel niivõrd, kuivõrd selles taotluses on palutud tõlgendada ELTL artikli 18 esimest lõiku.
- 52 Seevastu ei ole Euroopa Kohus pädev esimesele eelotsuse küsimusele vastama osas, milles sellega soovitakse hinnangut sellele, kas 2016. aasta üldtoetuse määruse artikli 9 lõike 3 punkti d alapunkt i on kooskõlas 1972. aasta Euroopa ühenduste seadusest tulenevate Ühendkuningriigi kohustustega, kuna see küsimus ei puuduta ei liidu õiguse tõlgendamist ega liidu institutsioonide vastu võetud akti kehtivust ELTL artikli 267 esimese lõigu tähenduses.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus

- 53 Ühendkuningriigi valitsus märgib oma kirjalikes seisukohtades, et põhikohtuasjas käsitletavat olukorda reguleerib üksnes riigisisene õigus ja seega ei kuulu see liidu õiguse kohaldamisalasse. Ta leiab, et põhikohtuasjas käsitletav ajutine elamisõigus anti CG-le üksnes riigisisese õiguse alusel ning asjaolu, et isikul oli võimalik liidu õiguse alusel siseneda Ühendkuningriigi territooriumile esialgu kolmeks kuuks, ei oma põhikohtuasjas käsitletava olukorra hindamisel tähtsust.
- 54 Siinkohal tuleb meenutada, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö raames üksnes asja menetleval ja selles tehtava lahendi eest vastutaval liikmesriigi kohtul õigus kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õiguse tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama (10. detsembri 2020. aasta kohtuotsus J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 55 Euroopa Kohus võib keelduda riigisisese kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (24. novembri 2020. aasta kohtuotsus Openbaar Ministerie (dokumentide võltsimine), C-510/19, EU:C:2020:953, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku dokumentidest, et CG, kellel on Horvaatia ja Madalmaade topeltkodakondsus, sisenen Ühendkuningriigi territooriumile 2018. aastal ja elab seal riigisisese õiguse alusel alates 4. juunist 2020.
- 57 Kuna liidu õigus on selles riigis kohaldatav kuni Ühendkuningriigi väljaastumislepingu artiklis 127 ette nähtud üleminekuperioodi lõpuni, siis tuleb meenutada, et kui lepingus ei ole sätestatud teisiti, on liikmesriigi kodanikust liidu kodanik, kes on liikunud teise liikmesriiki, kasutanud oma liikumisvabadust selliselt, et tema olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse (vt selle kohta 19. novembri 2020. aasta kohtuotsus ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 58 Samuti nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et liikmesriigi kodanik, kellel on sellest tulenevalt liidu kodaniku staatus ja kes elab seaduslikult teise liikmesriigi territooriumil, kuulub sel põhjusel samuti liidu õiguse kohaldamisalasse. Seetõttu on liikmesriigi kodanikul, kes elab teises liikmesriigis, tulenevalt liidu kodaniku staatusest õigus tugineda ELTL artikli 21 lõikele 1 ja ta kuulub aluslepingute kohaldamisalasse ELTL artikli 18 tähenduses, mis sisaldab kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu põhimõtet (17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Ukrainale väljaandmine), C-398/19, EU:C:2020:1032, punktid 29 ja 30 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 59 Sellest järeldub, et CG olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse Ühendkuningriigi väljaastumislepingus ette nähtud üleminekuperioodi lõpuni. Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et esitatud küsimused on vastuvõetavad osas, milles need puudutavad ELTL artikli 18 esimese lõigu tõlgendamist.

Sisulised küsimused

Esimene küsimus

- 60 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ELTL artiklit 18 tuleb tõlgendada nii, et riigisisene õigusnorm, mis välistab sotsiaalabi saajate hulgast liidu kodanikud, kellel on riigisisese õiguse alusel ajutine elamisõigus, kuulub selles artiklis ette nähtud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu kohaldamisalasse.
- 61 Kõigepealt väärrib märkimist, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 ette nähtud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel poolelioleva kohtuasja lahendada. Seda arvestades tuleb Euroopa Kohtul temale esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada (17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Generalstaatsanwaltschaft Hamburg, C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 62 Mis puudutab käesoleval juhul esiteks eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks asjakohaseid sätteid, siis tuleb märkida, et ELTL artikli 20 lõige 1 annab igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodaniku staatuse ja see staatus on liikmesriikide kodanike põhistaatus, mis tähendab, et liikmesriikide kodanikke, kes on samas olukorras, tuleb EL toimimise lepingu esemelisse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades kohelda õiguslikult sama moodi, sõltumata nende kodakondsusest ja ilma et see piiraks sõnaselgelt ette nähtud erandite kohaldamist (11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punktid 57 ja 58 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 63 Iga liidu kodanik võib seega kõigis olukordades, mis kuuluvad liidu õiguse esemelisse kohaldamisalasse, tugineda ELTL artiklis 18 sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelule. Need olukorrad hõlmavad juhtumeid, kui kasutatakse ELTL artikli 20 lõike 2 punktis a ja artiklis 21 sätestatud vabadust liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (vt 11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 64 Kuna CG on liidu kodanik, kes kasutas oma liikumis- ja elamisõigust Ühendkuningriiki elama asumiseks, kuulub tema olukord liidu õiguse esemelisse kohaldamisalasse, mistõttu võib ta põhimõtteliselt tugineda ELTL artiklis 18 sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelule.
- 65 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohaldatakse ELTL artikli 18 esimest lõiku iseseisvalt siiski ainult nende liidu õigusega reguleeritavate olukordade suhtes, mille puhul ei ole ELi lepingus ette nähtud diskrimineerimiskeelu erinevusi (6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 78). Lisaks on ELTL artikli 20 lõike 2 teises lõigus sõnaselgelt täpsustatud, et selle artikliga liidu kodanikele antud õigusi kasutatakse „vastavalt tingimustele ja piirangutele, mis on kindlaks määratud aluslepingutega ning nende rakendamiseks vastuvõetud meetmetega“, kusjuures ka ELTL artikkel 21 seab liidu kodanike õiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil sõltuvusse „aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest“ (vt selle kohta 11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 66 Diskrimineerimiskeelu põhimõtet on direktiivi 2004/38 artiklis 24 täpsustatud seoses selliste liidu kodanikega, kes sarnaselt põhikohtuasja kaebajaga kasutavad oma vabadust liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.
- 67 Seda täpsustust arvestades tuleb kõigepealt märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 3 lõikest 1 nähtub, et selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad ja sellega antud õigustega soodustatud isikud on kõik liidu kodanikud, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmed, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega (10. septembri 2019. aasta kohtuotsus *Chenchooliah*, C-94/18, EU:C:2019:693, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika). See on nii sellise isiku puhul nagu CG, kellel on Horvaatia ja Madalmaade topeltkodakondsus ning kes enne Ühendkuningriigi väljaastumislepingu artiklis 126 ette nähtud üleminekuperioodi lõppu kasutas vabadust liikuda ja elada Ühendkuningriigi territooriumil. Sellest järeldub, et CG olukorras olev isik kuulub kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse, mistõttu tuleb küsimust, kas seda isikut kodakondsuse alusel diskrimineeritakse, hinnata direktiivi 2004/38 artikli 24, mitte ETL artikli 18 esimese lõigu alusel.
- 68 Mis teiseks puutub põhikohtuasjas kõne all oleva sotsiaalabi laadi, siis tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses mõiste „sotsiaalabi“ hõlmab 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, ning kes võib seetõttu hakata riigis viibimise vältel koormama vastuvõtva liikmesriigi eelarvevahendeid, mis võib mõjutada selle abi üldist taset, mida see riik on võimeline andma (11. novembri 2014. aasta kohtuotsus *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 69 Seega tuleb toimetulekutoetused, mille eesmärk on toetuse saajale inimväärse elu jaoks vajalike elatusvahendite tagamine, lugeda „sotsiaalabiks“ direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses (vt selle kohta 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus *Jobcenter Krefeld*, C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 70 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et CG taotletud abi, nimelt üldtoetus, on rahaline toimetulekutoetus, mis kuulub maksude arvelt rahastatava sotsiaalkindlustusskeemi alla, ja selle andmise tingimuseks on vahendite olemasolu või puudumine. Selle toetuse eesmärk on asendada mitut muud sotsiaaltoetust, milleks on näiteks sissetulekul põhinev töötotsija toetus (*income based jobseeker's allowance*), sissetulekul põhinev töövõimetustoetus (*income-related employment and support allowance*), sissetulekutoetus (*income support*), töötasu maksusoodustus (*working tax credit*), lapse kohta antav maksusoodustus (*child tax credit*) ja eluasemetoetus (*housing benefit*).
- 71 Sellest järeldub, et üldtoetus tuleb kvalifitseerida sotsiaalabiks direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 tähenduses, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist.
- 72 Neil asjaoludel tuleb esimene küsimus ümber sõnastada nii, et sellega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/38 artiklit 24 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus vastuvõtva liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad sotsiaalabi saajate hulga majanduslikult mitteaktiivsed ja piisavate vahenditeta liidu kodanikud, kellele see liikmesriik on riigisisese õiguse alusel andnud ajutise elamisõiguse, kuigi samas olukorras olevatele asjaomase liikmesriigi kodanikele on see abi tagatud.

- 73 Eelotsusetaotlusest nähtub, et põhikohtuasja kaebaja on Ühendkuningriigis elanud kauem kui kolm kuud, ta ei ole töötaja ning ta sisenes selle riigi territooriumile koos oma endise elukaaslasega, kes on tema väikelaste isa ning kelle juurest ta lahkus paarisuhtevägivalla tõttu. Selline olukord ei kuulu ühegi juhtumi alla, mille puhul direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 2 võimaldab teha erandi võrdsest kohtlemisest, eelkõige mis puudutab juurdepääsu sellisele sotsiaalabile nagu üldtoetus.
- 74 Vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikele 1 tuleb kõiki selle direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke aluslepingu reguleerimisalas kohelda võrdsetl kõnealuse liikmesriigi kodanikega.
- 75 Euroopa Kohus on otsustanud, et mis puudutab õigust saada sotsiaalabi, siis saab liidu kodanik nõuda vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdset kohtlemist ainult siis, kui tema elamine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil vastab direktiivi 2004/38 tingimustele (vt selle kohta 11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punktid 68 ja 69).
- 76 Sellega seoses tuleb meenutada, et kui tegemist on üle kolme kuu, ent vähem kui viis aastat kestnud elamisega vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, sõltub elamisõigus direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimustest, mille punktis b on majanduslikult mitteaktiivse kodaniku puhul ette nähtud kohustus omada enda ja oma pereliikmete jaoks piisavalt vahendeid. Eelkõige nähtub selle direktiivi põhjendusest 10, et nende tingimuste eesmärk on vältida eelkõige seda, et need isikud koormaksid põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi (vt selle kohta 11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 77 Kui aga nõustuda sellega, et liidu kodanikud, kellel ei ole direktiivi 2004/38 alusel elamisõigust, võiksid taotleda sotsiaalabi samadel alustel kui riigi enda kodanikud, siis läheks see vastuollu kõnealuse eesmärgiga ja võiks võimaldada majanduslikult mitteaktiivsetel liidu kodanikel kasutada vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalkaitsesüsteemi oma toimetulekuvahendite rahastamiseks (vt selle kohta 11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punktid 74, 76 ja 77 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 78 Sellest tuleneb, et liikmesriigil on direktiivi 2004/38 artikli 7 alusel õigus keelduda sotsiaalabi andmisest majanduslikult mitteaktiivsetele liidu kodanikele, kes teostavad oma liikumisvabadust ja kellel ei ole piisavalt vahendeid, et saada selle direktiivi alusel elamisõigus (vt selle kohta 11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 78).
- 79 Järelikult tuleb selleks, et hinnata, kas huvitatud isik vastab direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b ette nähtud piisavate vahendite omamise tingimusele ja kas ta võib seega vastuvõtvas liikmesriigis tugineda selle direktiivi artikli 24 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõttele, et teda selle liikmesriigi kodanikega võrdsetl koheldaks, analüüsida iga sellise isiku majanduslikku olukorda eraldi, võtmata arvesse taotletud sotsiaalabi (vt selle kohta 11. novembri 2014. aasta kohtuotsus Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punktid 80 ja 81).
- 80 Põhikohtuasjas nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu vastusest Euroopa Kohtu palvele saada selgitusi, et CG-l puuduvad piisavad vahendid. Järelikult võib selline isik hakata põhjendamatult koormama Ühendkuningriigi sotsiaalsüsteemi ega saa seega tugineda direktiivi 2004/38 artikli 24 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõttele.

- 81 Seda hinnangut ei lükka ümber asjaolu, et CG-I on riigisisese õiguse alusel ajutine elamisõigus, mis on talle antud ilma piisavate vahendite omamise tingimusest. Nimelt, kui majanduslikult mitteaktiivne liidu kodanik, kellel puuduvad piisavad vahendid ja kes elab vastuvõtvas liikmesriigis, ilma et ta vastaks direktiivis 2004/38 ette nähtud tingimustele, saaks tugineda selle direktiivi artikli 24 lõikes 1 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõttele, oleks tal laiem kaitse kui see, mis tal oleks olnud nimetatud direktiivi sätete kohaldamise korral, mis omakorda oleks tinginud sellele kodanikule elamisõiguse andmisest keeldumise.
- 82 Lisaks tuleb küll ka märkida, et liikmesriigi õigusnormid, mis – nagu põhikohtuasjas kõne all olevad sätted – annavad liidu kodanikule elamisõiguse isegi siis, kui kõik direktiivis 2004/38 selleks ette nähtud tingimused ei ole täidetud, on hõlmatud selle direktiivi artiklis 37 kirjeldatud juhuga, mil direktiiviga ei ole vastuolus see, kui liikmesriikide õiguses kehtestatakse nimetatud direktiivi sätetega kehtestatust soodsam kord.
- 83 Sellist elamisõigust ei saa siiski kuidagi pidada direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 1 „alusel“ antuks. Nimelt on Euroopa Kohus otsustanud, et asjaolu, et direktiivi 2004/38 sätetest soodsamaid liidu kodanike elamisõigust reguleerivaid riigisiseseid õigusnorme ei mõjutata, ei tähenda sugugi, et need normid tuleb lülitada selle direktiiviga rakendatud süsteemi, ning on järeldanud sellest eelkõige, et iga liikmesriik, kes on otsustanud kehtestada nimetatud direktiivi sätetega kehtestatud korrast soodsama korra, on kohustatud täpsustama, millised on ainult riigisisese õiguse alusel antud elamisõiguse tagajärjed (21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, punktid 49 ja 50).
- 84 Samas, nagu on rõhutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 57, on niisugune liidu kodanik nagu CG, kes on liikunud teise liikmesriiki, kasutanud talle ELTL artikli 21 lõikega 1 antud põhiõigust liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, mistõttu tema olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, ja seda isegi siis, kui ta tuletab enda õiguse riigis elada riigisisestest õigusest.
- 85 Seoses sellega tuleb märkida, et harta reguleerimisala on määratletud harta artikli 51 lõikes 1, mille kohaselt on liikmesriikide tegevuse puhul harta sätted liikmesriikidele adresseeritud üksnes liidu õiguse kohaldamise korral (13. juuni 2017. aasta kohtuotsus Florescu jt, C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika). Harta artikli 51 lõike 2 kohaselt ei laienda harta liidu õiguse reguleerimisala kaugemale senisest pädevusest, ei lisa liidule uusi pädevusvaldkondi ja ülesandeid ega muuda aluslepingute teistes osades määratletud pädevust ja ülesandeid (19. novembri 2019. aasta kohtuotsus TSN ja AKT, C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 42).
- 86 Lisaks laienevad liidu õiguskorras tagatud põhiõigused väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele (19. novembri 2019. aasta kohtuotsus TSN ja AKT, C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 87 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et Ühendkuningriigi ametiasutused andsid CG-le elamisõiguse, kuigi tal ei olnud piisavalt vahendeid. Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 82, kohaldasid need ametiasutused elamisõiguse osas soodsamat korda kui see, mis on kehtestatud direktiivi 2004/38 sätetega, mistõttu ei saa seda tegevust käsitada selle direktiivi rakendamisenä. Seda tehes tunnustasid need ametiasutused seevastu liikmesriigi kodaniku õigust elada vabalt oma territooriumil, mis on liidu kodanikele antud ELTL artikli 21 lõikega 1, tuginemata direktiivis 2004/38 selle õiguse suhtes ette nähtud tingimustele ja piirangutele.

- 88 Sellest järeldub, et kui vastuvõtva liikmesriigi ametiasutused annavad elamisõiguse sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, rakendavad nad EL toimimise lepingu sätteid liidu kodaniku staatuse kohta, mis on – nagu on rõhutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 62 – liikmesriigi kodaniku põhistaatus, ning on seega kohustatud järgima harta sätteid.
- 89 Eelkõige peab vastuvõttev liikmesriik vastavalt harta artiklile 1 tagama, et liidu kodanik, kes on kasutanud oma õigust liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada ning kellel on liikmesriigi õiguse alusel elamisõigus ja kes on haavatavas olukorras, saaks elada inimväärtetes tingimustes.
- 90 Lisaks on harta artiklis 7 tunnustatud õigust era- ja perekonnaelu austamisele. Seda artiklit tuleb tõlgendada koostoimes kohustusega võtta kõikides lastega seotud toimingutes arvesse lapse huve, mida tunnustab selle harta artikli 24 lõige 2 (vt selle kohta 26. märtsi 2019. aasta kohtuotsus SM (Alžeeria *kafalah'* režiimi all kasuperekonda paigutatud laps), C-129/18, EU:C:2019:248, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 91 Vastuvõttev liikmesriik on aga kohustatud võimaldama lastele, kes on eriti haavatavad, inimväärse majutuse koos ühe või mõlema vanemaga, kelle ülalpidamisel nad on.
- 92 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et CG on kahe väikelapse ema, kellel puuduvad vahendid nii enda kui ka oma laste ülalpidamiseks, ning vägivaldse elukaaslase juurest põgenemise tõttu on ta isoleeritud. Sellises olukorras võivad liikmesriigi pädevad ametiasutused keelduda sellise sotsiaalabi nagu üldtoetuse taotluse rahuldamisest alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et selle keeldumisega ei kaasne asjaomasele kodanikule ja tema ülalpeetavatele lastele konkreetset ja vahetut ohtu, et rikutakse nende põhiõigusi, mis on sätestatud harta artiklites 1, 7 ja 24. Selle väljaselgitamise käigus võivad ametiasutused arvesse võtta kõiki riigisisese õiguses ette nähtud toetusi, mida asjaomasel kodanikul ja tema lastel on sel hetkel tegelikult õigus saada. Põhikohtuasjas peab eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige kontrollima, kas CG-l ja tema lastel on hetkel tegelikult võimalik saada peale üldtoetuse muud abi, millele Ühendkuningriigi valitsus ja Põhja-Iirimaa kohaliku tasandi küsimuste eest vastutav ministeerium on Euroopa Kohtule esitanud seisukohtades viidanud.
- 93 Arvestades kõigi eelnevate kaalutlustega, tuleb esimesele küsimusele vastata, et:
- direktiivi 2004/38 artiklit 24 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus vastuvõtva liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad sotsiaalabi saajate hulgast majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud, kellel puuduvad piisavad vahendid ja kellele see liikmesriik on andnud ajutise elamisõiguse, samas kui see abi on tagatud asjaomase liikmesriigi kodanikele, kes on samas olukorras.
 - Kui liidu kodanik elab riigisiseste õigusnormide alusel seaduslikult mõnes muus liikmesriigis kui see, mille kodanik ta on, on sotsiaalabi andmisel pädevad riigisiselised asutused siiski kohustatud kontrollima, et kõnealuste õigusnormide alusel sellise abi andmisest keeldumisega ei kaasneks asjaomasele kodanikule ja tema ülalpeetavatele lastele konkreetset ja vahetut ohtu, et rikutakse nende põhiõigusi, mis on sätestatud harta artiklites 1, 7 ja 24. Kui sellel kodanikul puuduvad mis tahes vahendid nii enda kui ka oma laste ülalpidamiseks ning ta on isoleeritud, peavad need asutused tagama, et sotsiaalabi andmisest keeldumise korral saaks see kodanik koos oma lastega siiski elada inimväärtetes tingimustes. Selle väljaselgitamise käigus võivad ametiasutused arvesse võtta kõiki riigisisese õiguses ette nähtud toetusi, mida asjaomasel kodanikul ja tema lastel on tegelikult õigus saada.

Teine küsimus

- 94 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teisele küsimusele vaja vastata.

Kohtukulud

- 95 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 (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 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus vastuvõtva liikmesriigi õigusnormid, mis välistavad sotsiaalabi saajate hulgast majanduslikult mitteaktiivsed liidu kodanikud, kellel puuduvad piisavad vahendid ja kellele see liikmesriik on andnud ajutise elamisõiguse, samas kui see abi on tagatud asjaomase liikmesriigi kodanikele, kes on samas olukorras.

Kui liidu kodanik elab riigisiseste õigusnormide alusel seaduslikult mõnes muus liikmesriigis kui see, mille kodanik ta on, on sotsiaalabi andmisel pädevad riigisisised asutused siiski kohustatud kontrollima, et kõnealuste õigusnormide alusel sellise abi andmisest keeldumisega ei kaasneks asjaomasele kodanikule ja tema ülalpeetavatele lastele konkreetset ja vahetut ohtu, et rikutakse nende põhiõigusi, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklites 1, 7 ja 24. Kui sellel kodanikul puuduvad mis tahes vahendid nii enda kui ka oma laste ülalpidamiseks ning ta on isoleeritud, peavad need asutused tagama, et sotsiaalabi andmisest keeldumise korral saaks see kodanik koos oma lastega siiski elada inimväärtetes tingimustes. Selle väljaselgitamise käigus võivad ametiasutused arvesse võtta kõiki riigisiseses õiguses ette nähtud toetusi, mida asjaomasel kodanikul ja tema lastel on tegelikult õigus saada.

Allkirjad