

EUROOPA KOHTU OTSUS

17. aprill 1986*

[...]

Selle töötaja vabaabielupartneri, kes on teise liikmesriigi kodanik, õigus elada vastava riigi territooriumil

[...]

Kohtuasjas 59/85,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Hoge Raad der Nederlandeni (Madalmaade Ülemkohus) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleliolevas menetluses järgmiste poolte vahel:

Madalmaade riik (justiitsministeerium)

ja

Ann Florence Reed, elukoht Swindon, Suurbritannia,

eelotsust EMÜ asutamislepingu artiklite 7 ja 48 ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2; EÜT eriväljaanne 05/01, lk 15) artikli 10 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: koja esimees U. Everling presidendi ülesannetes, kodade esimehed T. Koopmans, K. Bahlmann ja R. Joliet, kohtunikud O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins ja F. Schockweiler,

kohtujurist: C. O. Lenz,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

põhikohtuasja hageja Ann Florence Reed, esindaja: Amsterdami advokatuuri advokaat W. T. Snoek,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

Madalmaade valitsus, välisministri esindaja kirjalikus menetluses välisministeeriumi kantsler I. Verkade ning suulises menetluses D. J. Keur,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse töötaja E. Traversa, keda abistas Brüsseli advokatuuri advokaat F. Herbert,

olles 19. veebruari 1986. aasta kohtuistungil kuulunud ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. Oma 22. veebruari 1985. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. märtsil 1985, esitas Hoge Raad der Nederlanden Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kolm eelotsuse küsimust, mis puudutavad EMÜ asutamislepingu artiklite 7 ja 48 ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires) (EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2; EÜT eriväljaanne 05/01, lk 15) artikli 10 tõlgendamist.

2. Need küsimused tõstatati menetluses, milles käsitletakse põhikohtuasja hageja Ann Florence Reedi kui teisest liikmesriigist pärit töötaja elukaaslase esitatud elamisloataotluse tagasilükkamist justiitsministeeriumi riigisekretäri 21. oktoobri 1982. aasta otsusega.

3. Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest ilmneb, et 1982. aasta Vreemdelingencirculaire'i kohaselt, milles sätestatakse Madalmaade välismaalastepoliitika, võidakse välismaalasel, kellel on püsisuhe Madalmaade kodaniku, Madalmaadesse pagulase või varjupaigaõigust omava isikuna lubatud välismaalase või alalist elamisluba omava välismaalasega, lubada teatud tingimustel elada Madalmaades. Eelkõige peavad asjaomased isikud elama koos ühe leibkonnana või olema elanud selliselt koos enne Madalmaadesse saabumist, olema vallalised ning omama sobivat eluaset ja piisavalt elatusvahendeid välismaalastest elukaaslase jaoks.

4. Pr Reed, kes on vallaline Briti kodanik, saabus Madalmaadesse 5. novembril 1981 ja registreerus töötajana 22. jaanuaril 1982, kuid tal ei õnnestunud tööd leida. 24. märtsil 1982 taotles ta elamisluba põhjusel, et ta elab koos hr W-ga. Hr W, kes oli samuti vallaline Briti kodanik, on töötanud Madalmaades alates 5. novembrist 1981 ja saanud 23. veebruaril 1982 Euroopa Majandusühenduse kodanikuna elamisloa, mis kehtib kuni 5. novembrini 1986. Vaidlusaluse otsuse tegemise päeval elasid pr Reed ja hr W koos Madalmaades ja nende püsisuhe oli kestnud umbes viis aastat.

5. Pr Reed nõudis, et justiitsministeeriumi riigisekretär vaataks uuesti läbi tema elamisloataotluse tagasilükkamisotsuse. Kuna see nõue ei olnud peatava toimega, algatas pr Reed menetluse Rechtbank Haagis (piirkonnakohus), et saada otsus selle kohta, et Madalmaade riik hoidub tema maalt väljasaatmisest kuni lõpliku otsuse tegemiseni tema elamisloataotluse osas.

Rechtbanki president täitis tema nõude sel põhjusel, et määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 10 kohaldamisel selliste olukordade suhtes nagu käesoleval juhul tuleb vabaabielupartnereid kohelda võimaluse korral abikaasadena.

6. Madalmaade valitsuse esitatud kaebuse osas kinnitas Gerechthof Haag (piirkondlik apellatsioonikohus) Rechtbanki presidendi määruse, kuid seda teistel põhjustel. Vastavalt Hoge Raadi otsusele leidis Gerechthof, et pidades silmas asjaolu, et EMÜ asutamislepingu artiklis 7 ja artikli 48 lõikes 2 oli keelatud liikmesriikide töötajate diskrimineerimine kodakondsuse alusel, peab Madalmaade riigi välismaalastepoliitika, mis on sätestatud Vreemdelingencirculaires, lubama sellise töötaja elukaaslasel, kes on teise liikmesriigi kodanik ja töötab Madalmaades, elada kõnealuse töötaja juures samadel tingimustel nagu need, mida kohaldatakse sellise töötaja elukaaslase suhtes, kes on Madalmaade kodanik. Madalmaade riik esitas Gerechthofi otsuse peale apellatsioonikaebuse Hoge Raadile.

7. Hoge Raad leidis, et menetluse käigus esitati ühenduse õiguse tõlgendamist puudutavad küsimused. Seepärast peatas ta menetluse kuni selle ajani, mil Euroopa Kohus peaks tegema eelotsuse järgmistes küsimustes:

“1) Määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 10 sätteid silmas pidades, kas küsimus EMÜ asutamislepingu artiklites 7 ja 48 keelatud diskrimineerimisest tekib siis, kui liikmesriik kohtleb välismaalastepoliitikas abikaasana isikut, kellel on püsisuhe töötajaga, kes on liikmesriigi kodanik, kuid ei kohtle samamoodi isikut, kellel on püsisuhe töötajaga, kes on teise liikmesriigi kodanik, kuid töötab ja elab esimesena nimetatud liikmesriigis?”

2) Kas küsimuse nr 1 vastust mõjutab see, kui liikmesriik kohtleb abikaasana mitte üksnes isikut, kellel on püsisuhe kõnealuse riigi kodanikuga, vaid ka isikut, kellel on püsisuhe sellise isikuga, kellel on põhimõtteliselt piiramatult õigus elada kõnealuse liikmesriigi territooriumil?

3) Kas määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 10 lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada selliselt, et teatud tingimustel tuleb isikut, kellel on püsisuhe kõnealuses sättes nimetatud töötajaga, kohelda tema “abikaasana”?”

Kolmas küsimus

8. Kolmandat küsimust tuleb käsitleda esimesena.

9. Pr Reed väidab, et õiguslikku ja sotsiaalset arengut silmas pidades tuleb määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 10, eriti selles artiklis sõna “abikaasa”, kohaldamisel käesoleva juhuga sarnaste olukordade suhtes kohelda vabaabielupartnerid võimaluse korral abikaasadena.

10. Madalmaade valitsus juhib tähelepanu sellele, et kolmandas küsimuses käsitletakse sellise määruse sätte tõlgendamist, millel on vahetu mõju kõikides liikmesriikides; seetõttu tuleb seda sätet tõlgendada ühenduse tasandil. Ühenduse seadusandja kasutas sõna “abikaasa” sellele sõnale perekonnaõiguses antud tähenduses. Kui dunaamilise tõlgenduse toel viidatakse sotsiaalsete ja õiguslike kontseptsioonide arengule, peavad

selline areng olema nähtav kogu ühenduses; selline väide ei saa tugineda sotsiaalsele ja õiguslikule arengule üksnes ühes või vaid mõnes liikmesriigis. Seetõttu ei ole mingit põhjust anda terminile “abikaasa” tõlgendust, mis ületab selle termini õiguslikku mõju ning mis hõlmab selliseid õigusi ja kohustusi, mida ei ole vabaabielupartnerite vahel.

11. Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ühenduse õiguses puuduvad sätted, mis määratlevad terminid “abikaasa” ja “abielulised suhted”. Praegu ei ole ühenduses võimalik rääkida sellisest üksmeelest, et vabaabielupartnereid tuleks kohelda abikaasadena. Komisjoni arvates ei saa seetõttu probleemi lahendada määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 10 laia tõlgendust kasutades.

12. EMÜ asutamislepingu artiklist 189 ilmneb, et määrust (EMÜ) nr 1612/68 kohaldatakse üldiselt, see on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

13. Sellest järeldub, et sellel tõlgendusel, mille Euroopa Kohus on määruse kõnealusele sättele andnud, on mõjud kõikides liikmesriikides ning et sotsiaalsel arengul põhinev õigustermini tõlgendus peab võtma arvesse kogu ühenduse, mitte ainult ühe liikmesriigi olukorda.

14. Määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 10 lõikes 1 sätestatakse, et töötaja “perekonna” teatud liikmetel, sh tema “abikaasal”, on sõltumata kodakondsusest “õigus asuda elama töötaja juurde, kes on ühe liikmesriigi kodanik ja kes töötab teise liikmesriigi territooriumil”.

15. Kuna ei ole ühtegi viidet üldisele sotsiaalsele arengule, mis õigustaks laia tõlgendust, ning kuna määruses ei ole ühtegi vastupidist viidet, tuleb märkida, et määruse artiklis 10 viitab termin “abikaasa” üksnes abielulisele suhtele.

16. Seetõttu tuleb kolmandale küsimusele vastata, et määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 10 lõiget 1 ei saa tõlgendada selliselt, et elukaaslast, kellel on püsisuhe sellise töötajaga, kes on liikmesriigi kodanik ja töötab teise liikmesriigi territooriumil, tuleb kõnealuse sätte tähenduses teatud tingimustel kohelda tema “abikaasana”.

Esimene ja teine küsimus

17. Kuna Hoge Raadi poolt Euroopa Kohtule esitatud esimene ja teine küsimus on tihedalt seotud, võib neid koos käsitleda.

18. Põhikohtuasja hageja leiab, et Madalmaade poliitika selliste töötajate vabaabielupartnerite suhtes, kes on teise liikmesriigi kodanikud, on vastuolus EMÜ asutamislepinguga ja selle tulemuseks on diskrimineerimine määruse (EMÜ) nr 1612/68 suhtes, kuna see lubab Madalmaade kodanikul tulla Madalmaadesse sellise elukaaslasega, kes on välisriigi kodanik, samas kui seda võimalust ei saa kasutada teise liikmesriigi kodanik.

19. Madalmaade valitsus väidab esmalt, et määruse (EMÜ) nr 1612/68 artiklis 10 ja sellele järgnevates artiklites toodud nende EMÜ kodanike õigus, kellel on ühenduse

õigusel põhinev elamisõigus, tuua endaga kaasa oma pereliikmeid ei tugine olukorrale, mis on võrreldav nende töötajate olukorraga, kes on vastuvõtjariigi kodanikud, ning ei ole diskrimineerimiskeelu põhimõtte tulemus, vaid pigem ühenduse õiguses antud sõltumatu õigus, mille sisu ja ulatus tuleb sel juhul ammendavalt kindlaks määrata määruses (EMÜ) nr 1612/68. Teiseks ei ole erinev kodakondsus põhjuseks, miks põhikohtuasja hagejat ja hr W-d on koheldud teistmoodi kui Madalmaade kodanikke, vaid selle põhjuseks on nende elamisõigust puudutav õiguslik seisund; seda kinnitab asjaolu, et Madalmaade vastav poliitika ei tee vahet Madalmaade kodanikel ja välismaalastel, kellel on alaline elamisluba.

20. Komisjon märgib, et Madalmaade välismaalaste poliitika kujutab endast diskrimineerimist, mis on EMÜ asutamislepingu artiklitega 7 ja 48 keelatud, kuna töötajat, kes on teise liikmesriigi kodanik ja töötab Madalmaades, ei kohelda formaalselt samamoodi nagu töötajat, kes on Madalmaade kodanik, seoses tema elukaaslase lubamisega Madalmaadesse, kui viimasel ei ole Madalmaade kodakondsust. Iga liikmesriik, kes lubab riiki siseneda oma riigi kodanikest vabaabielupartneritel sel põhjusel, et sellist partnerit tuleks püsisuhte kontekstis kohelda abikaasana, peab kohtlema töötajaid, kes on teiste liikmesriikide kodanikud ja töötavad tema territooriumil, samamoodi nagu oma riigi kodanikke. Peale selle ei ilmne Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest, et Madalmaade riik oleks väitnud, et kõnealune diskrimineerimine on objektiivselt põhjendatud.

21. Euroopa Kohus märgib, et asutamislepingu artiklis 7 sätestatakse, et “käesoleva lepingu reguleerimisalas, piiramata selle mis tahes erisätete kohaldamist, on keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel”. Kõnealust asutamislepingu artiklis 7 üldiselt kehtestatud põhimõtet kohaldatakse konkreetselt asutamislepingu artiklis 48, mis käsitleb töötajate liikumisvabadust ühenduses.

22. Seetõttu tuleb kindlaks teha, kas asutamislepingu reguleerimisalasse kuulub õigus tuua kaasa vabaabielupartner ja kas seda õigust reguleeritakse seega eespool nimetatud sätetes kehtestatud diskrimineerimiskeelu põhimõttega.

23. Kuna siseriikliku kohtu otsusest ilmneb, et hr W on töötaja, tuleb seda küsimust läbi vaadata konkreetsemalt asutamislepingu artiklite 48 ja 49 ning nende artiklite rakendamiseks võetud teiseste õigusnormide, eelkõige nõukogu määruse (EMÜ) nr 1612/68 valguses.

24. Määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 sätestatakse, et vastuvõtjariigis peab töötajal, kes on teise liikmesriigi kodanik, olema “samad sotsiaalsed ja maksusoodustused kui selle riigi kodanikest töötajatel”.

25. Euroopa Kohus on rõhutanud, eelkõige oma 30. septembri 1975. aasta otsuses kohtuasjas 32/75 (*Cristini versus SNCF*, EKL 1975, lk 1085), et artikli 7 lõikes 2 nimetatud fraasi “sotsiaalsed soodustused” ei tohi tõlgendada kitsendavalt.

26. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, on määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 eesmärgiks võrdse kohtlemise saavutamine ning seetõttu peab mõiste “sotsiaalsed soodustused”, mida on laiendatud kõnealuses sättes töötajatele, kes on teiste

liikmesriikide kodanikud, hõlmama kõiki soodustusi, mis “sõltumata sellest, kas nad on seotud töölepinguga või mitte, antakse üldjuhul liikmesriigi kodanikest töötajatele eelkõige nende töötajastaatusest tulenevalt või seetõttu, et nad elavad selle liikmesriigi territooriumil, ning selle soodustuse laiendamine teiste liikmesriikide kodanike suhtes näib seetõttu olevat sobiv selleks, et hõlbustada nende liikumist ühenduse piires” (31. mai 1979. aasta otsus kohtuasjas 207/78: *Ministère public versus Even*, EKL 1979, lk 2019, ja 30. juuni 1985. aasta otsus kohtuasjas 94/84: *Office national de l’emploi versus Deak*, EKL 1985, lk 1873).

27. Euroopa Kohus leidis oma eespool nimetatud 30. septembri 1975. aasta otsuses ja oma 11. juuli 1985. aasta otsuses kohtuasjas 137/84 (*Ministère public versus Mutch*, EKL 1985, lk 2681), et võõrtöötaja õigus saada suurperedele ettenähtud transpordipileti hindade vähendusi või rääkida emakeeles elukohaliikmesriigi kohtutes toimuvates menetlustes kuulub määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 tähenduses sotsiaalsete soodustuste mõiste alla.

28. Samamoodi tuleb tunnistada, et võõrtöötaja võimalus, millega antakse tema vabaabielupartnerile, kes ei ole vastuvõtjariigi kodanik, luba elada koos temaga, võib soodustada tema integratsiooni vastuvõtjariigis ning aidata seega kaasa töötajate liikumisvabaduse saavutamisele. Sellest tulenevalt tuleb kõnealust võimalust samuti pidada määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 nimetatud sotsiaalsete soodustuste mõiste alla kuuluvaks.

29. Seetõttu tuleb järeldada, et liikmesriik, kes annab sellised soodustused oma riigi kodanikele, ei saa keelduda nende andmisest töötajatele, kes on teiste liikmesriikide kodanikud, ilma et nad oleksid süüdi asutamislepingu artiklites 7 ja 48 keelatud diskrimineerimises kodakondsuse alusel.

30. Seetõttu tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et asutamislepingu artiklit 7, koostoimes asutamislepingu artikliga 48 ja määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 7 lõikega 2, tuleb tõlgendada selles tähenduses, et liikmesriik, kes annab oma kodanike vabaabielupartneritele, kes ei ole kõnealuse liikmesriigi kodanikud, loa elada oma riigi territooriumil, ei saa keelduda andmast samu soodustusi võõrtöötajatele, kes on teiste liikmesriikide kodanikud.

Kohtukulud

31. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Madalmaade valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimustele, mille esitas Hoge Raad der Nederlanden oma 22. veebruari 1985. aasta määrusega, otsustas:

1. Määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 10 lõiget 1 ei saa tõlgendada selliselt, et elukaaslast, kellel on püsisuhe sellise töötajaga, kes on liikmesriigi kodanik ja töötab teise liikmesriigi territooriumil, tuleb kõnealuse sätte tähenduses teatud tingimustel kohelda tema “abikaasana”.

2. Asutamislepingu artiklit 7, koostoimes asutamislepingu artikliga 48 ja määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 7 lõikega 2, tuleb tõlgendada selles tähenduses, et liikmesriik, kes annab oma kodanike vabaabielupartneritele, kes ei ole kõnealuse liikmesriigi kodanikud, loa elada oma riigi territooriumil, ei saa keelduda andmast samu soodustusi võõrtöötajatele, kes on teiste liikmesriikide kodanikud.

Everling

Koopmans

Bahlmann

Joliet

Due

Galmot

Kakouris

O’Higgins

Schockweiler

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. aprillil 1986. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

Koja esimees
presidendi ülesannetes

P. Heim

U. Everling