

Kohtuasi C-208/90

[...]

Võrdne kohtlemine sotsiaalkindlustuse valdkonnas – Invaliidsushüvitis – Vahetu õiguspõhine ja siseriiklikud hagi esitamise tähtsused.

[...]

## EUROOPA KOHTU OTSUS

25. juuli 1991<sup>\*</sup>

Kohtuasjas C-208/90,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Iirimaa High Court'i esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

**Theresa Emmott**

ja

**Minister for Social Welfare ja Attorney General,**

eelotsust siseriiklike hagi esitamise tähtaegade ning nõukogu 19. detsembri 1978. aasta direktiivi 79/7/EMÜ (meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas, EÜT 1979, L 6, lk 24; ELT eriväljaanne 05/01, lk 215) artikli 4 lõike 1 vahetu õiguspõhine vastastikuse suhte kohta,

## EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias ja M. Díez de Velasco, kohtunikud Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler ja P. J. G. Kapteyn,

kohtujurist: J. Mischo,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Theresa Emmott, esindajad: *senior counsel* Mary Robinson ning *barrister-at-law* Gerard Durcan, keda volitasid *solicitors* Gallagher Shatter,

- Iiri valitsus ja põhikohtuasja pooled, esindaja: *chief state solicitor* Louis J. Dockery, keda abistasid *senior counsel* David Byrne ja *barrister-at-law* Aindrias O'Caomh,

---

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

- Madalmaade valitsus, keda esindas B. R. Bot, välisasjade peasekretär,
- Ühendkuningriigi valitsus, keda esindas *treasury solicitor* Hussein A. Kaya,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, keda esindas õigustalituse ametnik Karen Banks, arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 20. veebruari 1991. aasta kohtuistungil ära kuulanud suulised märkused, mille esitasid Theresa Emmott (esindaja: *senior counsel* Mary Finlay), Iiri valitsus, Ühendkuningriigi valitsus (esindaja *barrister* C. Vajda) ja komisjon,

olles 23. aprilli 1991. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### otsuse

1. Iirimaa High Court esitas 22. juuni 1990. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 12. juulil, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuse küsimuse, millega tahetakse põhiliselt teada, kas liikmesriik, kes ei ole nõuetekohaselt üle võtnud nõukogu 19. detsembri 1978. aasta direktiivi 79/7/EMÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas (EÜT 1979, L 6, lk 24; ELT eriväljaanne 05/01, lk 215, edaspidi "direktiiv"), võib põhjendusel, et siseriikliku hagi esitamise tähtaeg on möödas, takistada üksikisikut algatamast menetlust õiguste kaitsmiseks, mis tulenevad selle direktiivi piisavalt täpsetest ja tingimusteta sätetest, et nendele saaks siseriiklikus kohtus tugineda.

2. See küsimus kerkis esile pr T. Emmotti ning Iirimaa *Minister for Social Welfare'* (sotsiaalhoolekandeminister) ja *Attorney Generali* (peaprokurör) vahelises kohtuvaidluses täiendavate sotsiaalkindlustushüvitiste üle, mida asjaomane isik nõuab direktiivi artikli 4 lõike 1 alusel.

3. See säte keelab igasuguse soolise diskrimineerimise, eelkõige siis, kui kõne all on hüvitiste arvutamine, sealhulgas hüvitise suurendamine abikaasa ja ülalpeetavate puhul. Artikkel 5 sätestab, et liikmesriigid peavad võtma vajalikud meetmed, et tagada võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus olevate õigus- ja haldusnormide tühistamine. Vastavalt artiklile 8 pidid liikmesriigid jõustama selle direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid kuue aasta jooksul alates direktiivi teatavakstegemisest, s.t enne 23. detsembrit 1984.

4. Direktiiv võeti Iiri õigusesse üle 16. juuli 1985. aasta Social Welfare (n° 2) Act'iga (sotsiaalhoolekandeseadus), mille sätted jõustusid siiski alles 1986. aasta eri kuupäevadel. See seadus, mis ei saanud 23. detsembrisse 1984 tagasi ulatuvat jõudu, kehtestas meestele ja naistele ühesugused hüvitiste määrad ning seadis hüvitiste suurendamise õigusele täiskasvanud ja alaealiste ülalpeetavate puhul ühesugused tingimused.

5. 12. detsembril 1986 jõustus siiski Minister for Social Welfare'i määrus 1986. aasta Social Welfare (Preservation of Rights) (n° 2) Regulations (Statutory Instrument n° 422 of 1986). Nende eeskirjade tulemusel jäeti üleminekuperioodiks alles perioodilised

kompensatoorsed maksed abielumeestele, kes olid 16. juuli 1985. aasta seaduse jõustumisel kaotanud õiguse sotsiaalkindlustushüvitiste automaatsele suurendamisele täiskasvanud ülalpeetavate eest. Neid üleminekusätteid on korduvalt pikendatud, igal juhul vähemalt 2. jaanuarini 1989.

6. Ühes varasemas kohtuasjas, mille algatas kaks abielunaist, et saavutada samadelt kostjatelt sama suure sotsiaalkindlustushüvitiste summa maksmine kui see, mida makstakse samas olukorras perekonnaga abielumeestele, otsustas Euroopa Kohus, kellele Iirimaa High Court esitas eelotsusetaotluse, et direktiivi eespool viidatud artikli 4 lõikele 1 saab alates 23. detsembrist 1984 tugineda, välistades kõigi selle artikliga vastuolus olevate siseriiklike sätete kohaldamise, ning et selle sätte rakendusmeetmete puudumisel on naistel õigus, et neile kohaldataks sama korda, mis samas olukorras meestele (vt 24. märtsi 1987. aasta otsust kohtuasjas 286/85: *Norah McDermott ja Ann Cotter v. Minister for Social Welfare and Attorney General*, EKL 1987, lk 1453).

7. 13. märtsi 1991. aasta otsusega kohtuasjas C-377/89: *Cotter ja McDermott v. Minister for Social Welfare ja Attorney General* (EKL 1991, lk I-1155), mis tehti Iirimaa Supreme Court'i – kelle poole samad põhikohtuasja hagejad olid pöördunud uute nõuetega – eelotsusetaotluse peale, vastas Euroopa Kohus, et direktiivi eespool viidatud artikli 4 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et abielunaistel on õigus hüvitiste samasugusele suurendamisele ja samadele kompensatorsetele maksetele, mida makstakse samas olukorras perekonnaga abielumeestele, isegi kui see peaks kaasa tooma topeltmaksed või rikkuma Iiri õiguses kehtivat alusetu rikastumise keeldu.

8. Eespool viidatud kohtuotsuse järgi (vt punkti 24) ei sätesta direktiiv artikli 4 lõikes 1 ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõttest ainsatki erandit, mis lubaks varasemate siseriiklike õigusnormide diskrimineerivat mõju pikendada, nii et ükski liikmesriik ei tohi pärast 23. septembrit 1984 jätkata ebavõrdset kohtlemist, mis tuleneks asjaolust, et kompensatorsete maksete saamise õiguse tekkimiseks nõutavad tingimused kehtisid enne seda kuupäeva. Seda hinnangut ei muuda asjaolu, et ebavõrdne kohtlemine tuleneb üleminekusätetest.

9. Pr Emmott on abielus ning tal on ülalpeetavad lapsed. Alates 2. detsembrist 1983 on ta saanud Iiri sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide alusel invaliidsushüvitist. Kuni 18. maini 1986 sai ta seda hüvitist ainult vähendatud määra alusel, mida kohaldati tol ajal kõigile abielunaistele. Pärast Iiri õigusaktide muutmist on tema hüvitist kolm korda korrigeeritud: alates 19. maist 1986 hakkas ta saama toetust nii meestele kui ka naistele kohaldatava määra alusel, kuid ilma, et tema hüvitist oleks ülalpeetavate laste tõttu suurendatud. Alles 17. novembril 1986 hakati talle maksma suurendatud hüvitist. Viimaks hakkas ta 1988. aasta juunis ning 28. jaanuarisse 1988 tagasi ulatuva jõuga saama invaliidsuspensiooni individuaalse, üldiselt nii meestele kui ka naistele kohaldatava määra alusel, mida ülalpeetavate laste eest suurendati.

10. Kui Euroopa Kohus oli teinud oma eespool viidatud 24. märtsi 1987. aasta otsuse, alustas pr Emmott Minister for Social Welfare'iga kirjavahetust, et saada sama suur hüvitiste summa kui see, mida makstakse samas olukorras olevatele abielumeestele; seda arvestatakse alates 23. detsembrist 1984.

11. Minister vastas talle 26. juuni 1987. aasta kirjaga, et kuna direktiivi üle on High Court'is pooleli kohtuvaidlus, ei ole tema taotluse kohta võimalik mingit otsust teha ning see vaadatakse läbi siis, kui nimetatud kohus on teinud otsuse.

12. 22. juuli 1988. aasta määrusega andis High Court pr Emmottile loa algatada kohtuliku läbivaatamise (*judicial review*) menetlus hüvitiste sissenõudmiseks, mis olid direktiivi eespool viidatud artikli 4 lõikega 1 vastuoluliselt jäänud talle maksmata alates 23. detsembrist 1984, s.t asjakohasele individuaalsele määrale vastavate täiendavate invaliidsushüvitiste, ülalpeetava täiskasvanu ja ülalpeetavate laste eest tehtava suurendamise ning kompensatoorsete maksete sissenõudmiseks. Siiski jättis siseriiklik kohus kostjatele õiguse tugineda hagi esitamise tähtaja ületamisele.

13. Asjakohane eeskiri on Rules of the Superior Courts 1986 Order 84, Rule 21 lõige 1, mis on sõnastatud järgmiselt:

”kui kohus ei leia, et hagi esitamise tähtaega on vaja pikendada, tuleb *judicial review* menetluse algatamise loa taotlus esitada lühikese aja jooksul ning igal juhul hiljemalt kolme kuu jooksul alates kuupäevast, millal taotluse põhjused esimest korda ilmsid, või, kui hagi taotletakse *certiorari*-määrust, kuue kuu jooksul” [mitteametlik tõlge].

14. Kuna asjaomased riigiasutused väitsidki, et taotluse esitaja viivitamise tõttu menetluse algatamisel ei saa seda taotlust vastu võtta, otsustas High Court oma eespool viidatud 22. juuni 1990. aasta määrusega esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas Euroopa Kohtu 24. märtsi 1987. aasta otsust kohtuasjas 286/85: Norah McDermott ja Ann Cotter v. Minister for Social Welfare and Attorney General (EKL 1987, lk 1453), kus Euroopa Kohus vastas küsimustele, mille High Court talle EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel nõukogu 19. detsembri 1978. aasta direktiivi 79/7/EMÜ artikli 4 lõike 1 sätete tõlgendamise kohta esitas, järgmiselt:

„1) Kui nõukogu 19. detsembri 1978. aasta direktiivi 79/7/EMÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas ei ole rakendatud, siis saab selle artikli 4 lõikele 1 tugineda alates 23. detsembrist 1984, välistades kõigi nimetatud artikli 4 lõikega 1 vastuolus olevate siseriiklike sätete kohaldamise.

2) Selle direktiivi artikli 4 lõike 1 rakendusmeetmete puudumisel on naistel õigus, et neile kohaldataks sama korda mis samas olukorras meestele, nii et kui nimetatud direktiivi ei rakendata, jääb see kord ainukeseks kehtivaks lähtealuseks.”,

tuleb tõlgendada nii, et selle direktiivi artikli 4 punkti 1 alusel siseriiklikus kohtus ühe abielunaise algatatud hagi kontekstis, millega tahetakse saavutada võrdset kohtlemist ning hüvitist selle eest, et tema suhtes ei kohaldata samas olukorras meeste puhul kohaldatavaid eeskirju, rikuvad liikmesriigi pädevad asutused ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, kui nad tuginevad selle hagi kostjana siseriiklikele menetluseeskirjadele, eriti tähtaegu puudutavatele eeskirjadele, et seda hüvitamist piirata või sellest keelduda?”

15. Põhikohtuasja õiguslik raamistik, faktilised asjaolud, menetluse käik ja Euroopa Kohtule esitatud kirjalikud märkused on ulatuslikumalt esitatud kohtuistungis ettekandes. Need kohtutoimikute materjalid leiavad alljärgnevalt käsitlemist vaid niivõrd, kuivõrd see on Euroopa Kohtu arutluskäigu seisukohalt vajalik.

16. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt (vt eriti 16. detsembri 1976. aasta otsust kohtuasjas 33/76: Rewe (EKL 1976, lk 1989) ja 9. novembri 1983. aasta otsust kohtuasjas 199/82: San Giorgio (EKL 1983, lk 3595)) peab ühenduse asjaomaste

õigusnormide puudumisel iga liikmesriik kehtestama menetlusnormid, mille eesmärk on tagada üksikisikutele ühenduse õigusega antud õiguste kaitse, kusjuures need normid ei tohi olla ebasoodsamad kui need, mis on kehtestatud siseriiklikul õigusel põhinevatele analoogilistele hagidele, ega olla seatud nii, et see muudaks ühenduse õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktikas võimatuks.

17. Kuigi hagi esitamise mõistliku tähtaja määramisega, mille möödumisel menetlust algatada ei saa, kumbagi eespool esitatud tingimust ei rikuta, tuleb siiski arvesse võtta direktiivide erilist iseloomu.

18. Vastavalt asutamislepingu artikli 189 kolmandale lõigule on direktiiv „saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele”. Kuigi on tõsi, et see säte jätab liikmesriikidele vabaduse direktiivi rakendamise tagamiseks tegutsemisviisi ja meetodid valida, seab see vabadus igale direktiivi adressaadiks olevale liikmesriigil kohustuse võtta siseriikliku õiguse raames kõik vajalikud meetmed, et tagada direktiivi täielik mõju vastavalt selles sätestatud eesmärkidele (vt 10. aprilli 1984. aasta otsus kohtuasjas 14/83: Van Colson ja Kamann (EKL 1984, lk 1891)).

19. Seoses sellega tuleb meenutada, et liikmesriigid on tõepoolest kohustatud tagama direktiivide täieliku kohaldamise piisavalt selgelt ja täpselt, et kui direktiividega soovitakse üksikisikutele õigusi luua, on neil isikutel võimalus kõigi nende õigustega tutvuda ja neile vajaduse korral siseriiklikes kohtutes tugineda (vt eriti 9. aprilli 1987. aasta otsust kohtuasjas 363/85: komisjon v. Itaalia (EKL 1987, lk 1733)).

20. Vaid erakorralistel asjaoludel, eriti kui mõni liikmesriik on jätnud võtmata nõutavad rakendusmeetmed või võtnud direktiiviga kokkusobimatud meetmed, on Euroopa Kohus tunnistanud üksikisikute õigust tugineda kohtus direktiivile rikkumise toime pannud liikmesriigi vastu. See miinimumtagatis, mis tuleneb liikmesriikidele direktiivide õigusmõjuga seatud kohustuse siduvusest, ei saa olla ühelegi liikmesriigile õigustuseks, et jätta ettenähtud aja jooksul võtmata iga direktiivi eesmärgi jaoks kohased rakendusmeetmed (vt 6. mai 1980. aasta otsust kohtuasjas 102/79: komisjon v. Belgia (EKL 1980, lk 1473)).

21. Tegelikult ei ole üksikisikutel seni, kuni direktiiv ei ole nõuetekohaselt siseriiklikku õigusesse üle võetud, võimalust kõigi oma õigustega tutvuda. Üksikisikute olukord jääb ebakindlaks isegi pärast kohtuotsust, millega Euroopa Kohus on leidnud, et asjaomane liikmesriik on oma direktiivist tulenevaid kohustusi rikkunud, ning sellest hoolimata, et Euroopa Kohus on tunnistanud, et mõni direktiivi säte on piisavalt tingimusteta ja täpne, et sellele siseriiklikus kohtus tugineda.

22. Selle ebakindla olukorra saab lõpetada ainult direktiivi nõuetekohane ülevõtmine ning alles selle ülevõtmise hetkel tekib õiguskindlus, mida on vaja, et üksikisikutelt oma õiguste kaitsmist nõuda.

23. Sellest järeldub, et direktiivi nõuetekohase ülevõtmiseni ei saa rikkumise toime pannud liikmesriik kasutada vabandusena hagi hilinemist, kui selle hagi on tema vastu esitanud üksikisik õiguste kaitsmiseks, mille selle direktiivi sätted talle on andnud, ning et siseriiklikku hagi esitamise tähtaega saab hakata arvestama alles ülevõtmisest peale.

24. Järelikult tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et ühenduse õigus ei luba liikmesriigi pädevatel asutustel tugineda siseriiklikele tähtaegu puudutavatele menetluseeskirjadele hakis, mille üksikisik on nende vastu siseriiklikus kohtus algatanud õiguste kaitseks, mis tulenevad vahetult direktiivi 79/7 artikli 4 lõikest 1, seni, kuni see liikmesriik pole selle direktiivi sätteid nõuetekohaselt oma siseriiklikku õiguskorda üle võtnud.

### **Kohtukulud**

25. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Iiri valitsuse, Madalmaade valitsuse ja Ühendkuningriigi valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

### EUROOPA KOHUS,

vastates Iirimaa High Court'i 22. juuni 1990. aasta määrusega esitatud küsimusele, otsustab:

**Ühenduse õigus ei luba liikmesriigi pädevatel asutustel tugineda siseriiklikele tähtaegu puudutavatele menetluseeskirjadele hakis, mille üksikisik on nende vastu siseriiklikus kohtus algatanud õiguste kaitseks, mis tulenevad vahetult direktiivi 79/7 artikli 4 lõikest 1, seni, kuni see liikmesriik pole selle direktiivi sätteid nõuetekohaselt oma siseriiklikku õiguskorda üle võtnud.**

Due

O'Higgins

Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco

Slynn

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Kapteyn

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 25. juulil 1991. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due