

EUROOPA KOHTU OTSUS

3. juuni 1986*

(Raad van State (Haag) eelotsusetaotlus)

[...]

(Töötajate liikumisvabadus – Töötaja mõiste)

Isikute liikumisvabadus – Töötaja – Mõiste – Lai tõlgendus – Tulemuslik ja tegelik palgatöö – Riiklikest vahenditest makstava rahalise toetuse taotlemine – Ei ole asjakohane
(EMÜ asutamislepingu artikkel 48)

[...]

Kohtuasjas 139/85,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Raad van State (Haag) esitatud taotlus, millega soovitakse saada eelotsust nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

R. H. Kempf

ja

Staatssecretaris van Justitie,

töötajate liikumisvabadusega seotud teatavate ühenduse sätete tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president Lord Mackenzie Stuart, kodade esimehed T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann ja R. Joliet, kohtunikud G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodrigues Iglesias,

kohtujurist: Sir Gordon Slynn,

kohtusekretär: ametnik H. A. Rühl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

R. H. Kempf, esindaja: Th. H. A. Teeuwen,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

Madalmaade valitsus, esindajad: I. Verkade, H. Siblesz ja C. Lindeman,

Taani valitsus, esindaja: L. Mikaelsen,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: J. Griesmar ja F. Herbert,

olles kuulnud 17. aprilli 1986. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. Madalmaade Raad van State esitas Euroopa Kohtule 23. aprilli 1985. aasta vaheotsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 9. mail 1985, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuse küsimuse töötajate ühenduse piires liikumisvabadust käsitlevate ühenduse õiguse sätete tõlgendamise kohta.
2. Põhikohtuasja hageja R. H. Kempf, kes on Saksamaa kodanik, saabus Madalmaadesse 1. septembril 1981 ning töötas seal osalise tööajaga muusikaõpetajana, andes ajavahemikul 26. oktoobrist 1981 kuni 14. juulini 1982 12 tundi nädalas; selle ajavahemiku lõpus oli tema brutopalk kirjeldatud töö eest 1984 Hollandi kuldnat kuus. Samal ajavahemikul taotles ja sai ta lisahüvitist Wet Werkloosheidsvoorziening'i (töötushüvitise seadus) alusel. Selle seaduse alusel makstakse riiklikest vahenditest hüvitisi isikutele, kes on töötaja seisuses.
3. Kempf muutus seejärel haiguse tõttu töövõimetuks ning sai sotsiaalkindlustushüvitist Ziektewet'i (haiguskindlustusseadus) alusel. Ta sai ka lisahüvitisi mõlema eespool nimetatud töötushüvitise seaduse alusel ning Algemene Bijstandswet'i (sotsiaalabiseadus) alusel. Viimatinimetatud seadusega on nähtud abivajajatele ette üldine sotsiaalabi, mida rahastatakse täielikult riiklikest vahenditest.
4. 30. novembril 1981 taotles Kempf Madalmaades elamisluba, et teha selles riigis palgatööd. Selle andmisest keelduti kohaliku politseiülema 17. augusti 1982. aasta otsusega. Hageja esitas seejärel Staatssecretaris van Justitie'le läbivaatamistaotluse, mis lükati 9. detsembri 1982. aasta otsusega tagasi muuhulgas põhjendusel, et hagejat ei saa lugeda EMÜ soodustatud kodanikuks Madalmaade sisserändealaste õigusnormide tähenduses, kuna ta on taotlenud abi Madalmaade riiklikest vahenditest ning seega ei saanud ta selgelt katta oma vajadusi tööst saadud tulust.
5. Kempf esitas 10. jaanuari 1983. aasta taotlusega Staatssecretaris van Justitie otsuse vastu apellatsioonkaebuse Raad van State kohtuosakonda. Selline on taust kohtuasjale, mis on esitatud Raad van State'le, kes peatas menetluse ning esitas eelotsusetaotluse järgmise talle esitatud küsimuse kohta:

„Kui liikmesriigi kodanik teeb teise liikmesriigi territooriumil tööd, mida võib iseenesest pidada tulemuslikuks ja tegelikuks Euroopa Kohtu poolt kohtuasjas Levin v. Staatssecretaris van Justitie tehtud kohtuotsuse tähenduses, kas siis asjaolu, et ta taotleb viimatinimetatud liikmesriigi riiklikest vahenditest makstavat rahalist toetust, et täiendada tööst saadavat tulu, välistab tema suhtes töötajate liikumisvabadust käsitlevate ühenduse õiguse sätete kohaldamise?”

6. Kempf ja komisjon väidavad, et sellele küsimusele tuleb vastata eitavalt. Nad kinnitavad, et töötajate liikumisvabadust käsitlevate sätete (mida tuleb tõlgendada laialt) *ratione personae* kohaldamisala on määratud kindlaks üksnes töö laadi põhjal ning ei sõltu tööst saadavast tulust. Järelikult ei lakka töö, mis iseenesest on tulemuslik ja tegelik, seda olemast üksnes põhjusel, et isik, kes seda teeb, taotleb riiklikest vahenditest hüvitisi, et täiendada oma töötasu minimaalsete elatusvahendite tasemeni. Nende arvates kinnitavad seda seisukohta Euroopa Kohtu hiljutised otsused (27. märtsi 1985. aasta kohtuotsused kohtuasjas 249/83: Hoeckx v. Kalmthout ning 122/84: Scrivner v. Chastre, EKL 1985, lk 973 ja 1027), milles on sedastatud, et üldiselt minimaalseid elatusvahendeid tagav sotsiaalhüvitis on sotsiaalne soodustus nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68 tähenduses ning seda tuleb seega laiendada ilma, et diskrimineeritaks teiste liikmesriikide kodakondsusega töötajaid.
7. Madalmaade ja Taani valitsus on siiski seisukohal, et tööd, mis tagab tulu alla minimaalsete elatusvahendite taseme vastavalt vastuvõtva liikmesriigi määratlusele, ei saa pidada tulemuslikuks ja tegelikuks tööks, kui seda tegev isik taotleb riiklikest vahenditest sotsiaalabi. Sellisel juhul ei taga see töö elutingimuste parandamiseks otseseid vahendeid, vaid on üksnes vahend, mille abil ta saab vastuvõtvas liikmesriigis kindlad minimaalsed elatusvahendid. Seega ei ole see asutamislepingus määratletud majandustegevus. Siiski lisab Taani valitsus, et seda, kas isik on töötaja seisuses, peab otsustama üksnes elamisloa taotluse kuupäeva arvestades, nii et isik, kes on sel kuupäeval töötaja seisuses, jääb sellesse seisusse isegi siis, kui ta seejärel jääb töötuks ning selle tulemusena hakkab sõltuma riiklikest vahenditest makstavast rahalisest toetusest.
8. Euroopa Kohtule esitatud küsimustest ning viidatud kohtuotsuse põhjendustest on selge, et Raad van State soovib peamiselt Euroopa Kohtu poolt Levini kohtuasjas (23. märtsi 1982. aasta kohtuotsus kohtuasjas 53/81: Levin v. Staatssecretaris van Justitie, EKL 1982, lk 1035) sätestatud kriteeriumide selgitust seoses kohtuasjaga, mille puhul ühe liikmesriigi kodanik, kes teeb tulemuslikku ja tegelikku palgatööd teises liikmesriigis, soovib täiendada selle töö eest saadavat tulu, mis on alla minimaalsete elatusvahendite taseme, et tõsta oma sissetulek minimaalsete elatusvahendite tasemele, saades vastuvõtva liikmesriigi riiklikest vahenditest makstavat rahalist toetust.
9. Seepärast tuleb kaaluda selle kohtuotsuse tingimusi, milles Euroopa Kohus otsustas, et:

„Töötajate liikumisvabadusega seotud ühenduse õiguse sätteid kohaldatakse ka liikmesriigi kodaniku suhtes, kes teeb teise liikmesriigi territooriumil palgatööd,

millest ta saab madalamat tulu kui see, mida viimatinimetatud liikmesriigis peetakse minimaalseteks elatusvahenditeks, kui see isik täiendab oma palgatööst saadavat tulu muu tuluga, et saavutada minimaalsete elatusvahendite tase, või on rahul toetusega, mis on väiksem kui kõnealuste vahendite tase, tingimusel, et ta teeb tulemuslikku ja tegelikku tööd.” [Siin ja edaspidi on osundatud kohtuotsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

10. Kohtuotsuse põhiosas on Euroopa Kohus veel sedastanud, et „kuigi osalise tööajaga töötamine ei ole töötajate liikumisvabadust käsitlevate eeskirjade kohaldamisalast välja jäetud, hõlmavad need eeskirjad üksnes tulemuslikku ja tegelikku tööd, välistades sedakaudu väikese ulatusega tegevuse, mida tuleb pidada üksnes marginaalseks ja kõrvaliseks“.
11. Seoses esiteks tulemusliku ja tegeliku töö kriteeriumiga vastandatuna marginaalsele ja kõrvalisele tegevusele, mis ei ole asjaomaste ühenduse eeskirjadega hõlmatud, väljendas Madalmaade valitsus kohtuistungitel kahtlust, kas sellise õpetaja tööd, kes annab nädalas 12 tundi, saab iseenesest pidada tulemuslikuks ja tegelikuks tööks Levini kohtuotsuse tähenduses.
12. Ent seda küsimust ei ole vaja arutada, kuna Raad van State kinnitas viidatud kohtuotsusele tuginedes selgelt, et Kempfi töö ei ole nii väikese ulatusega, et see oleks üksnes marginaalne ja kõrvaline tegevus. Vastavalt siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohu vahelisele pädevusjaotusele seoses viidetega eelmisele kohtuotsusele on siseriiklike kohtute ülesanne teha kindlaks kohtuasja asjaolud ning neid hinnata. Eelotsusetaotluses esitatud küsimust tuleb seega arutada Raad van State hinnangu alusel.
13. Euroopa Kohus on mitu korda sedastanud, et töötajate liikumisvabadus on üks ühenduse põhialustest. Sätteid, millega see põhivabadus on ette nähtud, ning eelkõige mõisteid „töötaja“ ja „palgatöö“, millega määratakse kindlaks nende vabaduste kohaldamisala, tuleb seoses sellega tõlgendada laialt, ent töötajate liikumisvabaduse põhimõtte erandeid tuleb tõlgendada kitsalt.
14. Sellest järeldeb, et käesoleva valdkonna eeskirju tuleb tõlgendada nii, et isik, kes teeb tulemuslikku ja tegelikku tööd osalise tööajaga, ei saa jääda nende eeskirjade kohaldamisalast välja üksnes seetõttu, et sellest tööst saadav tasu on väiksem kui minimaalsete elatusvahendite tase ning ta soovib seda täiendada muude õiguspäraste elatusvahenditega. Seoses sellega ei ole oluline, kas need lisaelatusvahendid saadakse varast või isiku pereliikme tööst nagu Levini kohtuasja puhul või elukohaliikmesriigi riiklikest vahenditest makstavast rahalisest toetusest nagu käesoleva kohtuasja puhul, tingimusel, et on kindlaks tehtud, et isik teeb tulemuslikku ja tegelikku tööd.
15. Seda järeldust kinnitab tõepoolest asjaolu – nagu Euroopa Kohus on viimati otsustanud Levini kohtuasjas –, et mõisteid „töötaja“ ja „palgatöö“ ei saa ühenduse õiguse tõlgendamisel määratleda mitte liikmesriikide siseriiklikele õigusnormidele viidates, vaid neil on ühenduse õiguse puhul eriline tähendus. Nende mõju kahjustatakse, kui töötajate liikumisvabaduse põhimõtte kohaselt antud õiguste kasutamist võib takistada asjaolu, et asjaomane isik on taotlenud

riiklikest vahenditest makstavaid ja vastuvõtva riigi siseriiklike õigusnormidega kehtestatud hüvitisi.

16. Neil põhjuseil tuleb vastusena eelotsusetaotluses esitatud küsimusele sedastada, et kui liikmesriigi kodanik teeb teise liikmesriigi territooriumil tööd, mida iseenesest võib pidada tulemuslikuks ja tegelikuks, ei välista asjaolu, et ta taotleb oma tööst saadava tulu täiendamiseks viimatinimetatud liikmesriigi riiklikest vahenditest makstavat rahalist toetust, tema suhtes töötajate liikumisvabadust käsitlevate ühenduse õiguse sätete kohaldamist.

Kohtukulud

17. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Madalmaade ja Taani valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotamise siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates Madalmaade Raad van State poolt 23. aprilli 1985. aasta vaheotsusega esitatud küsimustele, otsustab:

Kui liikmesriigi kodanik teeb teise liikmesriigi territooriumil tööd, mida iseenesest võib pidada tulemuslikuks ja tegelikuks, ei välista asjaolu, et ta taotleb oma tööst saadava tulu täiendamiseks viimatinimetatud liikmesriigi riiklikest vahenditest makstavat rahalist toetust, tema suhtes töötajate liikumisvabadust käsitlevate ühenduse õiguse sätete kohaldamist.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann

Joliet Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Kuulutatud avalikult kohtuistungil 3. juunil 1986 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart