

EUROOPA KOHTU OTSUS

23. märts 1982*

[...]

Märksõnad

1. Isikute liikumisvabadus – Töötaja – Tasustatav tegevus – Mõisted – Tõlgendamine kitsas tähenduses – Mittelubatavus

(EMÜ asutamislepingu artikkel 48)

2. Isikute liikumisvabadus – Töötaja – Mõiste – Tegelik ja tulemusliku tasustatava töö tegemine – Õigusjärgsest miinimumpalgast madalam sissetulek – Mõju puudumine

(EMÜ asutamislepingu artikkel 48)

3. Isikute liikumisvabadus – Töötaja – teises liikmesriigis töö otsimisega seotud eesmärgid – Mõju puudumine liikmesriiki sisenemise ja seal viibimise õigusele

(EMÜ asutamislepingu artikkel 48)

[...]

Kohtuasjas 53/81,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel esitatud Madalmaade Raad van State õigusosakonna taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevates vaidlustes järgmiste poolte vahel:

D. M. LEVIN, Amsterdam,

ja

SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA JUSTICE (riigi õigusekretär),

eelotsust EMÜ asutamislepingu artikli 48 ja mõningate ühenduse piires isikute liikumisvabadust käsitlevate ühenduse direktiivide ja määruste sätete tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president J. Mertens de Wilmars, kodade esimehed G. Bosco, A. Touffait ja O. Due, kohtunikud P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros ja F. Grévisse,

kohtujurist: Sir Gordon Slynn,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

on teinud järgmise

otsuse

[...]

Põhjendused

1. Madalmaade Raad van State esitas oma 28. novembri 1980. aasta vaheotsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. märtsil 1981, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kolm eelotsuse küsimust EMÜ asutamislepingu artikli 48 ja mõningate ühenduse piires isikute liikumisvabadust käsitlevate ühenduse direktiivide ja määruste sätete tõlgendamise kohta.

2. Põhikohtuasja hageja hr Levin, kes on Ühendkuningriigi kodanik ja kelle abikaasa on kolmanda riigi kodanik, taotles elamisluba Madalmaades. Madalmaade õigusaktide alusel keelduti talle loa andmisest, tuues muuhulgas põhjenduseks, et hr Levinil ei ole Madalmaades töökohta ning et seetõttu ei saa teda kõnealuste õigusaktide tähenduses käsitada eelistatud kodanikuna.

3. Hr Levin esitas riiklikule õigussekretärile taotluse selle otsuse läbivaatamiseks. Kuivõrd tema taotlus lükati tagasi, esitas ta hagi Raad van State'le, väites seejuures, et vahepeal on ta alustanud Madalmaades tasustatavat tööd ning et lisaks sellele on tal ja ta abikaasal enam kui piisavalt vahendeid ja sissetulekuid, et tagada oma perekonna ülalpidamine isegi ilma tasustatavat tööd tegemata.

4. Leides, et otsuse tegemine sõltub ühenduse õigusaktide tõlgendamisest, esitas Raad van State järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Madalmaade õigusaktides toodud mõistet „EMÜ eelistatud kodanik“, millega osutatakse liikmesriigi kodaniku mõistele Euroopa Ühenduste Nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 artikli 1 tähenduses ja millega tähistatakse isikute rühma, kelle suhtes kohaldatakse Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikli 48 ja Euroopa Ühenduste Nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 ning 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi 68/360 sätteid, tuleb mõista sellises tähenduses, et see hõlmab ka liikmesriigi kodanikku, kes teeb teise liikmesriigi territooriumil tasustatavat või mittetasustatavat tööd või osutab seal teatavat teenust, kusjuures sellest tegevusest saadav tulu on väiksem kui viimatinimetatud liikmesriigis kindlaksmääratud elatusmiinimum?

2. Kas esimesele küsimusele vastamiseks tuleb teha vahet isikutel, kellel on lisaks või samal ajal oma piiratud tegevusest saadavale tulule teisi sissetulekuallikaid (näiteks varadest tulenev sissetulek või kolmanda riigi kodanikust abikaasa töötasu), nii et neil on piisavalt suur sissetulek esimeses küsimuses sõnastatud tähenduses, ning isikutel, kellel ei ole selliseid lisasissetulekuid, kuid kes nende oma soovil soovivad piirduda sissetulekuga, mis on madalam kui kindlaksmääratud minimaalne sissetulek?

3. Kui esimesele küsimusele antav vastus on jaatav, kas sel juhul on võimalik realiseerida samas ulatuses sellise töötaja õigust vabale juurdepääsule ja asutamisevabadusele selles liikmesriigis, kus ta piiratud ulatuses töötab või soovib töötada, kui leiab tõestamist või on tõenäoline, et kõnealuse isiku asutamistegevuse eesmärk selles liikmesriigis on põhimõtteliselt erinev piiratud ulatuses töötamisest või teenuse osutamisest?“

5. Kuigi need küsimused puudutavad oma sõnastusest lähtuvalt nii töötajate liikumisvabadust, asutamisevabadust kui ka teenuste osutamise vabadust, ilmneb põhikohtuasja materjalidest, et riiklik kohus on pidanud tegelikult silmas üksnes töötajate liikumisvabadust. Seetõttu tuleks antavate vastuse puhul piirduda ainult seda vabadust puudutavate asjaoludega.

Esimene ja teine küsimus

6. Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, on riiklik kohus sisuliselt küsinud, kas töötajate liikumisvabadust puudutavate ühenduse õigusaktide sätted laienevad ka sellisele liikmesriigi kodanikule, kelle teisest tegevusest teise liikmesriigi territooriumil saadav sissetulek on väiksem kui selle teise liikmesriigi õigusaktidega sätestatud elatusmiinimum. Eeskätt on küsitud, kas kõnealused sätted laienevad sellisele isikule juhul, kui tema tasustatavast tööst saadavale tulule lisanduvad muud, seda elatusmiinimumi ületavad sissetulekuallikad või kui kõnealune isik ei soovi saada kehtestatud elatusmiinimumist kõrgemat sissetulekut.

7. Asutamislepingu artikli 48 kohaselt tagatakse töötajate liikumisvabadus ühenduse piires. Selle artikliga keelatakse liikmesriikide töötajate igasugune kodakondsusel põhinev diskrimineerimine nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul, see hõlmab ka õigust – võttes arvesse teatavaid piiranguid, mis on õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohast – võtta vastu tegelikult tehtavaid tööpakkumisi, liikuda selleks vabalt liikmesriikide territooriumidel, viibida neis liikmesriikides seoses töötamisega ning pärast nendes riikides töötamist.

8. Kõnealune säte rakendati muuhulgas ellu nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68, töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT, L 257, lk 2), ning nõukogu sama kuupäeva direktiivi 68/360, liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 13), abil. Määruse nr 1612/68 artikli 1 kohaselt on liikmesriigi igal kodanikul sõltumata elukohast õigus asuda tööle ja töötada teise liikmesriigi territooriumil vastavalt selle riigi kodanike töötamist reguleerivatele õigus- ja haldusnormidele.

9. Kuigi töötajate liikumisvabadusest tulenevad õigused, eeskätt liikmesriigi territooriumile sisenemise ja seal viibimise õigus on seotud vastavalt tasustatavat tööd tegeva või teha sooviva isiku kvalifikatsiooniga, ei ole mõisteid „töötaja“ ja „tasustatav töö“ selgelt määratletud üheski käesoleva valdkonna õigusaktis. Seetõttu tuleb nende mõistete tähenduse väljaselgitamisel lähtuda neile mõistetele antud, kontekstis kohaldatavatest üldtunnustatud tõlgendamispõhimõtetest ja asutamislepingu eesmärkidest.

10. Madalmaade ja Taani valitsus on rõhutanud, et asutamislepingu artikli 48 sätted laienevad vaid sellistele isikutele, kelle töötasu on vähemalt võrdne õigusjärgselt kindlaksmääratud elatusmiinimumiga selles liikmesriigis, kus nad töötavad, või kelle töötundide arv vastab tavalisele täiskoormusele antud valdkonnas. Kuivõrd ühenduse õiguses sellekohased õigussätted puuduvad, tuleb nii elatusmiinimumi suuruse kui ka töötaja minimaalse kestuse kindlaksmääramiseks kasutada riiklike kriteeriume.

11. Sellist väidet ei ole võimalik toetada. Nagu Euroopa Kohus on juba varem otsustanud oma 19. märtsi 1964. aasta otsuses (kohtuasi 75/63, Unger: EKL 1964, lk 347), ei saa mõisteid „töötaja“ ja „tasustatav töö“ määratleda liikmesriikide õigusaktidele osutamise teel, sest neil mõistetel on kogu ühendust hõlmav ulatus. Vastasel juhul kaotaks töötajate liikumisvabadusega seotud ühenduse õigusaktid oma õigusliku jõu, sest kõnealuste mõistete sisu oleks võimalik riiklike õigusaktidega ilma ühenduse institutsioonide järelevalveta ühepoolselt kindlaks määrata ja muuta, välistades sellega antud mõistete kohaldamise nende liikmesriikide suva järgi teatavate isikute kategooriate suhtes.

12. Nimelt sellise olukorraga oleks tegemist, kui töötajate liikumisvabadusel põhinevate õiguste realiseerimine seataks sõltuvusse töötamise riigis sätestatud miinimumpalgast, sest isikute ring, kes kuulub ühenduse õigusaktide kohaldamisalasse, oleks sel juhul eri liikmesriikides erinev. Seetõttu tuleks mõistete „töötaja“ ning „tasustatav töö“ tähendust ja ulatust selgitada ühenduse õiguskorraldusest tulenevate põhimõtete valguses.

13. Seejuures tuleb märkida, et nende mõistete abil määratakse kindlaks ühe asutamislepinguga tagatava põhiõiguse kohaldamisala, mistõttu ei saa neid mõisteid tõlgendada piiratud tähenduses.

14. Sellest põhimõttest lähtuvalt on määruse nr 1612/68 põhjendustes sätestatud liikmesriikide töötajate õigus töötada ühenduse piires oma valitud alal, seejuures võib tegemist olla alaliste, hooaja- ja piirialatöötajatega ning nendega, kes teevad tööd seoses teenuste osutamisega. Lisaks sellele, kuigi direktiivi 68/360 artiklis 4 on sätestatud, et töötaja elamisõiguse saamiseks piisab nende dokumentide esitamisest, mille alusel nad liikmesriigi territooriumile sisenesid ning töötaja kinnitusest töölevõtmise kohta või töötõendist, ei sätestata selle õiguse andmise eeldusena ühtegi tingimust, mis on seotud töö laadiga või töö eest saadava tasu suurusega.

15. Tõlgendust, millega neile mõistetele antakse võimalikult lai tähendus, toetavad samuti asutamislepingu eesmärgid, mis artiklite 2 ja 3 kohaselt hõlmavad ka isikute vaba liikumise takistuste kõrvaldamist liikmesriikide vahel muuhulgas ka seoses sellega, et soodustada majandustegevuse tasakaalus arengut ning elatustaseme tõstmist ühenduses. Võttes arvesse, et kuigi osalise tööajaga töötamise näol, mis üldjuhul on seotud elatusmiinimumina käsitatavast summast väiksema töötasuga, on paljude isikute puhul tegemist tõhusa vahendiga oma elatustaseme tõstmiseks, tooks see, kui töötajate liikumisvabadusega seotud õigused oleksid seotud üksnes täiskoormusega töötamisega ning sellega seoses ka töötasuga, mis on vähemalt võrdne antud sektoris kehtestatud miinimumtöötasuga, kaasa ühenduse õigusaktide õigusliku mõju kadumise ja asutamislepingu eesmärkide saavutamise kõrvalkaldumise.

16. Seetõttu tuleb töötaja ja tasustatava töö mõisteid käsitada sellises tähenduses, et töötajate liikumisvabadust puudutavaid õigusakte kohaldatakse ka selliste isikute suhtes, kes töötavad või soovivad töötada vaid osalise tööajaga ning kes saavad või hakkavad seetõttu saada töötasu, mis on väiksem antud sektoris kehtestatud ja tagatud minimaalsest töötasust. Seejuures ei saa teha mitte mingit vahet isikute vahel, kes soovivad piirata oma sissetulekuid sellise tegevusega saadavate sissetulekutega, ning isikute vahel, kellel on lisaks kõnealusele sissetulekule veel teisi sissetulekuallikaid, mis on seotud nende varadega või neid saatva perekonnaliikme töötasuga.

17. Seejuures tuleks samas täpsustada, et kuigi osalise tööajaga töötamine kuulub töötajate liikumisvabadust käsitlevate õigusaktide kohaldamisalasse, hõlmavad need õigusaktid ainult tegelikku ja tulemuslikku tegevust ning välistavad sedavõrd piiratud ulatusega tegevuse, mida võib vaadelda täiesti ebaolulise või kõrvalise tegevusena. Töötajate liikumisvabaduse põhimõtte olemusest ning selle põhimõtte kohast asutamislepingu üldises süsteemis ilmneb, et need eeskirjad tagavad liikumisvabaduse ainult sellistele isikutele, kes tegelevad või soovivad tegeleda majandustegevusega.

18. Seega tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et töötajate liikumisvabadusega seotud ühenduse õigusaktid hõlmavad samuti selliseid liikmesriikide kodanikke, kes teevad tasustatavat tööd teise liikmesriigi territooriumil ja saavad sellega seoses töötasu, mis on väiksem kui viimatinimetatud liikmesriigis sätestatud elatusmiinimum, sõltumata sellest, kas kõnealune isik saab tasustatava töö kõrvalt kõnealust elatusmiinimumi ületavat tulu muudest tuluallikatest ning sellest, kas ta soovib piirduda kõnealusest elatusmiinimumist madalama sissetulekuga, eeldusel, et tema tehtav tasustatav töö on tegelik ja tulemuslik.

Kolmas küsimus

19. Kolmandas küsimuses on sisuliselt küsitud, kas õigust siseneda liikmesriigi territooriumile ja seal viibida võib mitte kohaldada töötaja suhtes, kelle liikmesriigi territooriumile sisenemise ja seal elamise eesmärk on põhimõtteliselt erinev tasustatava töö tegemisega seotud eesmärgist, nii nagu see määrati kindlaks vastusega esimesele ja teisele küsimusele.

20. Asutamislepingu artikli 48 lõike 3 kohaselt kohaldatakse õigust vabalt liikuda liikmesriikide territooriumi töötajate suhtes sel eesmärgil, et võimaldada võtta vastu tegelikult tehtavaid tööpakkumisi. Sama sätte kohaselt on töötajatel õigus viibida liikmesriigi territooriumil selleks, et seal töötada. Lisaks sellele on määruse nr 1612/68 preambulis täpsustatud, et liikumisvabadus eeldab töötajate vabadust ühenduse piires vabalt liikuda tasustatud töö tegemiseks, samas kui direktiivi 68/360 artikkel 2 kohustab liikmesriike võimaldama töötajatel lahkuda oma territooriumilt selleks, et asuda tööle ja töötada teise liikmesriigi territooriumil.

21. Ülaltoodud sõnastustest ilmneb, et töötajate liikumisvabaduse põhimõtte alusel ühenduse õigusaktidega antavad õigused hõlmavad vaid selliseid isikuid, kes teevad või soovivad tegelikult teha tasustatavat tööd. Nende õigusaktidega ei nähta ette, et kõnealust vabadust võiks rakendada juhul, kui liikmesriigi kodanik soovib siseneda liikmesriigi territooriumile või viibida seal muudel põhjustel kui need, mis on seotud ülalmainitud

kriteeriumidele vastava, s.t tegeliku ja tulemusliku tasustatava töö tegemisega või sooviga seda teha.

22. Kui kõnealune tingimus on täidetud, ei ole oluline, millised on põhjused, mille tõttu töötaja antud liikmesriigis tööd otsib, ning neid põhjusi ei tule seega arvesse võtta.

23. Seega tuleb Raad van State esitatud kolmandale küsimusele vastata, et põhjused, mille tõttu töötaja antud liikmesriigis tööd otsib, ei ole selle liikmesriigi territooriumile sisenemise ja seal viibimise seisukohalt olulised, kui kõnealune töötaja teeb või soovib teha selles liikmesriigis tegelikku ja tulemuslikku tööd.

Kohtukulud

Kohtule oma märkused esitanud Madalmaade, Taani, Prantsusmaa ja Itaalia valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus riiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimusele, mille Madalmaade Raad van State õigusosakond esitas talle oma 28. novembri 1980. aasta vaheotsusega, otsustab:

1. Töötajate liikumisvabadusega seotud ühenduse õigusaktid hõlmavad samuti selliseid liikmesriikide kodanikke, kes teevad tasustatavat tööd teise liikmesriigi territooriumil ja saavad sellega seoses töötasu, mis on väiksem kui viimatinimetatud liikmesriigis sätestatud elatusmiinimum, sõltumata sellest, kas kõnealune isik saab tasustatava töö kõrvalt kõnealust elatusmiinimumi ületavat tulu muudest tuluallikatest ning sellest, kas ta soovib piirduda kõnealusest elatusmiinimumist madalama sissetulekuga, eeldusel, et tema tehtav tasustatav töö on tegelik ja tulemuslik.

2. Põhjused, mille tõttu töötaja antud liikmesriigis tööd otsib, ei ole selle liikmesriigi territooriumile sisenemise ja seal viibimise seisukohalt olulised, kui kõnealune töötaja teeb või soovib teha selles liikmesriigis tegelikku ja tulemuslikku tööd.

Mertens de Wilmars

Bosco

Touffait

Due

Pescatore

Mackenzie Stuart

O'Keefe

Koopmans

Everling

Chloros

Grévisse

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 23. märtsil 1982 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

J. Mertens de Wilmars