

EUROOPA KOHTU OTSUS

26. veebruar 1991*

[...]

Töötajate liikumisvabadus – Elamisõigus – Töö otsimine – Ajaline piiramine

[...]

Kohtuasjas C-292/89,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel High Court of Justice, Queen's Bench Divisioni (London) esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

The Queen

ja

Immigration Appeal Tribunal, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen,

eelotsust töötajate liikumisvabadust käsitlevate ühenduse õigusnormide tõlgendamise kohta seoses mõnes teises liikmesriigis tööd otsivate liikmesriikide kodanike elamisõiguse ulatusega,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias ja M. Díez de Velasco, kohtunikud Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse ja M. Zuleeg,

kohtujurist: M. Darmon,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- põhikohtuasja hageja, keda esindasid Richard Plender, *QC*, ning *barrister* Geraldine Clark, keda volitas Winstanley-Burgess and Co.,

- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, keda abistas *barrister* David Pannick,

- Saksamaa Liitvabariigi valitsus, keda esindasid Ernst Röder ja Joachim Karl, vastavalt liidu majandusministeeriumi vanemametnik (*Regierungsdirektor*) ja ametnik (*Oberregierungsrat*),

* Kohtumenetluse keel: inglise.

- Euroopa Ühenduste Nõukogu, keda esindas õigustalituse ametnik M. Arpio,

- Euroopa Ühenduste Komisjon, keda esindasid õigusnõunik António Caeiro ja õigustalituse ametnik Nicholas Khan,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 25. septembri 1990.aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused, mille esitasid põhikohtuasja hageja, Ühendkuningriik, nõukogu ja komisjon,

olles 8. novembri 1990. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division esitas 14. juuni 1989. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 21. septembril, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kaks eelotsuse küsimust töötajate liikumisvabadust käsitlevate ühenduse õigusnormide tõlgendamise kohta seoses mõnes teises liikmesriigis tööd otsivate liikmesriikide kodanike elamisõiguse ulatusega.

2. Need küsimused kerkisid esile Belgia kodakondsusega Gustaff Desiderius Antonisseni ning Secretary of State for Home Affairs'i vahelises kohtuvaidluses; viimane otsustas G. D. Antonisseni 27. novembril 1987 Ühendkuningriigi territooriumilt välja saata.

3. Hr Antonissen, kes saabus Ühendkuningriiki 1984. aasta oktoobris, ei olnud seal veel tööd leidnud, kui Crown Court de Liverpool mõistis talle 30. märtsil 1987 kaks vanglakaristust: kokaiini ebaseadusliku omamise eest ning selle narkootikumi omamise eest edasimüümise eesmärgil. Ta vabastati tingimisi (*on parole*) 21. detsembril 1987.

4. Väljasaatmise korraldus anti õigusakti Immigration Act 1971 (edaspidi "1971. aasta seadus") artikli 3 lõike 5 punkti b alusel, kus Secretary of State'ile antakse volitused välisriikide kodanikke välja saata, kui nende väljasaatmine on "üldsuse huvides" [mitteametlik tõlge].

5. Hr Antonissen esitas Secretary of State'i eespool mainitud otsuse vaidlustamiseks hagi Immigration Appeal Tribunalile. Selles kohtus väitis hr Antonissen, et Euroopa Ühenduse kodanikuna peab ta saama kasutada kaitset, mis on sätestatud nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivis 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT 56, lk 850; EÜT eriväljaanne 05/01, lk 11). Kohus leidis, et kuna ta on Briti territooriumil üle kuue kuu tööd otsinud, ei saa teda enam ühenduse töötajana käsitada ning ta ei saa enam selle direktiivi kohaldamist taotleada. Selles osas tugines siseriiklik kohus Immigration Acti rakendusakti Statement of Changes in Immigration Rules artiklile 143, mis lubab liikmesriikide kodanikke välja saata, kui nad ei ole kuue kuu jooksul pärast Briti territooriumile lubamist veel tööd leidnud ega tegutse ka muul kutsealal.

6. Kui tema hagi jäeti rahuldamata, pöördus hr Antonissen High Court of Justice, Queen's Bench Divisioni poole, kes otsustas menetluse peatada, et esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

"1) Kas selle otsustamiseks, kas teise liikmesriigi territooriumil tööd otsivat liikmesriigi kodanikku tuleb kohelda EMÜ asutamislepingu artikli 48 tähenduses "töötajana", nii et teda tohiks välja saata ainult nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivis 64/221 ette nähtud tingimustel, tohib selle teise liikmesriigi seadusandja sätestada, et taolist kodanikku võib sundida selle riigi territooriumilt lahkuma (tingimusel, et seda saab vaidlustada), kui ta pole kuue kuu jooksul pärast sellele territooriumile lubamist tööd leidnud?

2) Millise tähtsuse peab liikmesriigi kohus eelmise küsimuse vastuse kontekstis omistama avaldusele, mis asub nõukogu selle koosoleku protokollis, mille käigus nõukogu võttis vastu direktiivi 68/360?"

7. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, kohaldatavad õigusnormid ja Euroopa Kohtule esitatud kirjalikud märkused on ulatuslikumalt esitatud kohtuistungis ettekandes. Need kohtutoimikute materjalid leiavad alljärgnevalt käsitlemist vaid niivõrd, kui võrd see on Euroopa Kohtu arutluskäigu seisukohalt vajalik.

8. Eelotsuse küsimustega küsib siseriiklik kohus sisuliselt, kas töötajate liikumisvabadust reguleerivad ühenduse õigusnormid keelavad liikmesriikide õigusaktides sätestada, et mõne teise liikmesriigi kodanikku, kes on nende territooriumile töö otsimiseks sisenenud, saab sundida (selle otsuse vaidlustamise tingimusel) sellelt territooriumilt lahkuma, kui ta pole seal kuue kuu jooksul tööd leidnud.

9. Seoses sellega on väidetud, et kui järgida asutamislepingu artikli 48 sõnastust tähtselt, antakse õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ühenduse kodanikele ainult selleks, et võtta vastu tegelikult tehtud tööpakkumisi (lõike 3 punktid a ja b), kusjuures nende riikide territooriumil viibimise õigus on seotud töötamisega (lõike 3 punkt c).

10. Selline tõlgendus, mis välistab liikmesriikide kodanike õiguse teiste liikmesriikide territooriumil töö otsimiseks vabalt liikuda ja viibida, ei ole vastuvõetav.

11. Tõepoolest, Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kuulub töötajate liikumisvabadus ühenduse aluste hulka ning järelikult tuleb seda vabadust käsitlevaid sätteid tõlgendada avaralt (vt muuhulgas 3. juuli 1986. aasta otsuse (kohtuasjas 139/85: Kempf, EKL 1986, lk 1741) punkti 13).

12. Pealegi kahjustaks artikli 48 lõike 3 tähtseline tõlgendamine liikmesriigi kodanikust töötajate tegelikke võimalusi mõnes teises liikmesriigis tööd leida ning seega kaotaks see säte oma kasuliku mõju.

13. Sellest järeldub, et artikli 48 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et see annab teatavate õiguste mitteammendava loetelu, mis liikmesriikide kodanikele töötajate liikumisvabaduse raames kuuluvad, ning et see vabadus hõlmab ka liikmesriikide kodanike õigust teiste liikmesriikide territooriumil töö otsimise eesmärgil vabalt liikuda ja seal viibida.

14. Selline asutamislepingu tõlgendus on muide kooskõlas ühenduse seadusandjate omaga, nagu on näha liikumisvabaduse põhimõtte rakendamiseks kehtestatud sätetest, eriti nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; EÜT eriväljaanne 05/01, lk 15)) artiklitest 1 ja 5, mis eeldavad, et ühenduse kodanikel on õigus teises liikmeriigis tööd otsida, järelikult ka õigus seal viibida.

15. Seega tuleb kontrollida, kas artiklist 48 ning eespool viidatud määruse nr 1612/68 sätetest tulenevat õigust elada liikmesriigis töö otsimise eesmärgil saab ajaliselt piirata.

16. Selles osas tuleb kõigepealt rõhutada, et artikli 48 kasulik mõju on tagatud, kui ühenduse õigusaktid või nende puudumisel liikmesriigi õigusaktid annavad asjaomastele isikutele mõistliku tähtaja, mille jooksul neil on võimalik saada teada nende kutsevalifikatsioonile vastavatest tööpakkumistest asjaomase liikmeriigi territooriumil ning vajadusel astuda sinna tööle saamiseks vajalikke samme.

17. Siseriiklik kohus viitas nõukogu eespool viidatud määruse nr 1612/68 andmise ning samal päeval toimunud direktiivi 68/360/EMÜ (liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 13; EÜT eriväljaanne 05/01, lk 27) vastuvõtmise ajal koostatud protokollis leiduvale avaldusele, mille sõnastus on järgmine:

"(Direktiivi) artiklis 1 kirjeldatud liikmesriikide kodanikele, kes asuvad teise liikmesriiki, et seal tööd otsida, antakse selleks vähemalt kolm kuu pikkune tähtaeg; kui nad ei ole selle tähtaja lõpuks tööd leidnud, võib nende viibimise selle teise riigi territooriumil lõpetada.

Kui eespool mainitud isikute eest kannab eespool kirjeldatud ajavahemiku jooksul hoolt selle teise riigi sotsiaalabiastutus (sotsiaalhoolekanne), võib neilt isikutelt nõuda, et nad selle teise riigi territooriumilt lahkuksid." [mitteametlik tõlge]

18. Sellisest avaldusest ei saa siiski lähtuda teisese õiguse sätete tõlgendamisel, kui – nagu käesolevas asjas – vaadeldava sätte tekstis ei kajastu avalduse sisu mingil viisil, mistõttu sellisel avaldusel puudub õiguslik tähendus.

19. Briti valitsus ja komisjon märgivad omalt poolt, et vastavalt nõukogu määruse (EMÜ) nr 1408/71 (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (nõukogu 2. juuni 1983. aasta määrusega (EMÜ) nr 2001/83 konsolideeritud versioon, EÜT L 230, lk 6)) artikli 69 lõikele 1 võivad liikmesriigid piirata teiste liikmesriikide kodanikest töötajate viibimise aega oma territooriumil kolme kuuga. Eespool mainitud sätte kohaselt säilitab töötu, kellel on hüvitise saamise õigus ühes liikmesriigis ning kes läheb teise liikmesriiki, et sealt tööd leida, õiguse saada kõnealust hüvitist kõige rohkem kolmeks kuuks.

20. Seda argumenti ei saa vastu võtta. Nagu kohtujurist õigustatult märkis, ei ole päritoluliikmesriigi töötushüvitise saamise õiguse ning vastuvõtvast liikmesriigis viibimise õiguse vahel piisavat seost.

21. Mingis liikmesriigis tööd otsivate Euroopa Ühenduse kodanike viibimise tähtaega kindlaks määravate ühenduse õigusnormide puudumisel ei tundu põhikohtuasjas

käsitletavas liikmesriigi õigusaktis kehtestatud kuue kuu pikkune tähtaeg olevat põhimõtteliselt ebapiisav, et asjaomased isikud saaksid tutvuda nende kutsequalifikatsioonile vastavate tööpakkumistega vastuvõtvast liikmesriigis ning vajaduse korral astuda sinna tööle saamiseks vajalikke samme, järelikult ei ohusta see tähtaeg liikumisvabaduse põhimõtte kasulikku mõju. Kui asjaomane isik esitab pärast kõnealuse tähtaja möödumist tõendeid, et ta jätkab töö otsimist ning et tal on tõepoolest võimalus tööle saada, ei tohi teda siiski sundida vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt lahkuma.

22. Seega tuleb siseriikliku kohtu esitatud küsimustele vastata, et töötajate liikumisvabadust reguleerivad ühenduse õigusnormid ei keela liikmesriikide õigusaktides sätestada, et mõne teise liikmeriigi kodanikku, kes on nende territooriumile töö otsimiseks sisenenud, saaks sundida (selle otsuse vaidlustamise tingimusel) sellelt territooriumilt lahkuma, kui ta pole seal kuue kuuga tööd leidnud, välja arvatud juhul, kui asjaomane isik esitab tõendeid, et ta jätkab töö otsimist ning et tal on tõepoolest võimalust tööle saada.

Kohtukulud

23. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Briti valitsuse ja Saksa valitsuse ning Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulusid 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 High Court of Justice, Queen's Bench Division'i 14. juuni 1989. aasta otsusega esitatud küsimustele, otsustab:

Töötajate liikumisvabadust reguleerivad ühenduse õigusnormid ei keela liikmesriikide õigusaktides sätestada, et mõne teise liikmeriigi kodanikku, kes on nende territooriumile töö otsimiseks sisenenud, saaks sundida (selle otsuse vaidlustamise tingimusel) sellelt territooriumilt lahkuma, kui ta pole seal kuue kuuga tööd leidnud, välja arvatud juhul, kui asjaomane isik esitab tõendeid, et ta jätkab töö otsimist ning et tal on tõepoolest võimalust tööle saada.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco

Slynn

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Grévisse

Zuleeg

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 26. veebruaril 1991. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

J. G. Giraud

President

O. Due