

## KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 15. detsembril 2005<sup>1</sup>

### I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas avaneb võimalus täpsustada kolmanda riigi kodanike, kes on liikmesriigi kodanike perekonnaliikmed, õiguslikku seisundit seoses ühenduse piires tööturule juurdepääsuga.

3. Neil asjaoludel esitab Cour administrative (Luksemburg)<sup>2</sup> (edaspidi ka „eelotsusetaotluse esitanud kohus”) Euroopa Kohtule küsimuse ühenduse õigusnormide tõlgendamise kohta ja soovib sisuliselt teada, kas asjaomane kolmanda riigi kodanik on vabastatud tööloa taotlemise kohustusest töötajate liikumisvabadust käsitlevate õigusnormide alusel.

### II. Õiguslik raamistik

#### A. Ühenduse õigus

2. Asi puudutab kolmanda riigi kodanikku, kes on abielus Luksemburgi kodanikuga ja elab koos temaga Belgias Belgia-Luksemburgi piiri lähedal. Sel ajal, kui tema abikaasa omandas kutsekeskhariduse ja sooritas erialase praktika Belgias, soovis ta ise asuda töölisesena tööle Luksemburgis, ent sealsed ametiasutused keeldusid talle tööloa andmast.

4. Ühenduse õigusliku raamistiku moodustab käesolevas asjas nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse

1 — Algeel: saksa.

2 — Kõrgeim halduskohus.

piires (edaspidi „määrus nr 1612/68”)<sup>3</sup> artikkel 11, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Kui liikmesriigi kodanik on töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja teise liikmesriigi territooriumil, on tema abikaasal ja neil tema lastel, kes on alla 21-aastased või tema ülalpeetavad, õigus asuda tööle töötajana mis tahes paigas selles riigis, isegi kui nad ei ole ühegi liikmesriigi kodanikud.”

5. Määruse nr 1612/68 preambulis on lisaks sellele sätestatud:

„Liikumisvabadus on töötajate ja nende perede põhiõigus; tööjõu liikuvus ühenduse piires peab olema üks vahendeid, mille abil töötajale on tagatud võimalus parandada oma elu- ja töötingimusi ning edendada oma ühiskondlikku edasiminekut, aidates

samal ajal rahuldada liikmesriikide majanduse vajadusi; kinnitada tuleks kõigi liikmesriikide töötajate õigust töötada ühenduse piires oma valitud alal” (määruse kolmas põhjendus).

„Õigus liikumisvabadusele, nii et seda võiks kasutada objektiivse mõõdupuu järgi vabalt ja väärikalt, nõuab tegeliku ja seadusjärgse võrdse kohtlemise tagamist kõiges, mis on seotud töötamise ja eluaseme saamisega, samuti töötajate liikumist takistavate piirangute kõrvaldamist, eelkõige selliste piirangute kõrvaldamist, mis on seotud töötaja õigusega olla koos oma perega ja tema pere integreerimistingimustega vastuvõtjariiki” (määruse viies põhjendus).

6. Lisaks sellele tuleb viidata nõukogu 29. oktoobri 1993. aasta direktiivile 93/96/EMÜ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada<sup>4</sup> (edaspidi „õpilaste õigusi käsitlev

3 — EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15. Määruse nr 1612/68 artikkel 11 on tunnistatud kehtetuks ja asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiviga 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46; edaspidi „direktiiv 2004/38”). See õiguslik muudatus kehtib siiski alles alates 30. aprillist 2006 ja ei oma seega põhikohtuasja asjaolude seisukohast tähtsust.

4 — EÜT L 317, lk 59; ELT eriväljaanne 06/02, lk 250. Direktiiv 93/96 on tunnistatud kehtetuks ja asendatud direktiiviga 2004/38. See õiguslik muudatus kehtib siiski alles alates 30. aprillist 2006 ja ei oma seega põhikohtuasja asjaolude seisukohast tähtsust.

direktiiv”). Nimetatud direktiivi artikli 2 lõike 2 teine lõik sätestab järgmist:

„Liikmesriigi kodaniku abikaasa ja ülalpeetavad lapsed, kellel on õigus liikmesriigi territooriumil elada, võivad selle liikmesriigi territooriumil olla töövõtjaks või füüsilisest isikust ettevõtjaks, seda ka juhul, kui nad ei ole liikmesriigi kodanikud.”

#### B. Siseriiklik õigus

7. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei anna üksikasjalikku teavet selle kohta, millised Luksemburgi õigusnormid kuuluvad põhi-kohtuasjas kohaldamisele. Eelotsusetaotlusest järeldub siiski, et H. Cikotic, kellel ei ole Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi kodakondsust, vajab Luksemburgis töötamiseks luba, mille andmisest saab muu hulgas keelduda tööturupoliitikaga seotud põhjustel.<sup>5</sup>

5 — Lisaks sellele nähtub menetlusk dokumentidest, et käesolevas asjas kohaldasid Luksemburgi ametiasutused eelkõige järgmisi siseriiklikke õigusnorme: 28. märtsi 1972. aasta seaduse artikkel 27 muudetud redaktsioonis [Loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1) l'entrée et le séjour des étrangers; 2) le contrôle médical des étrangers; 3) l'emploi de la main-d'œuvre étrangère] ja Suurhertsogi 12. mai 1972. aasta määruse artikkel 10 muudetud redaktsioonis [Règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg].

### III. Asjaolud ja menetlus põhi-kohtuasjas

8. Cynthia Mattern on Luksemburgi kodanik. Ta on abielus Hajrudin Cikoticiga, kes on eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel „Jugoslaavia kodanik”.

9. 2003. aasta kevadel elasid abikaasad koos Belgias Athusi (Aubange) kommunis. C. Mattern läbis seal kutsekeskhariduse raames pere- ja tervishoiuabilise koolituse<sup>6</sup> ning hooldusõe praktika<sup>7</sup>. Kohtuasja toimikust nähtub, et C. Mattern sai 30. juunil 2003. aastal Belgia kutsekeskkooli lõputunnistuse.<sup>8</sup> Alates 15. juulist 2003 oli tal sõlmitud tähtajatu tööleping Pétange's Luksemburgi Suurhertsogiriigis asuva firmaga, seejuures ei ole siiski selge, millal konkreetset see tööleping sõlmiti.

10. Samuti 2003. aasta kevadel püüdis H. Cikotic, elades Belgias, leida Luksembur-

6 — *Formation d'auxiliaire familiale et sanitaire à l'enseignement secondaire professionnel*.

7 — Toimikust nähtub, et tegemist oli hooldusõe praktikaga (*aide soignante*), mis sooritati ajavahemikus märtsist juunini 2003.

8 — *Certificat de qualification de sixième année de l'enseignement secondaire professionnel*, välja antud 30. juunil 2003 Aubange's (Athus) Athénée Royal Athus'i poolt.

gis tööd töölisena. 18. märtsil 2003. aastal<sup>9</sup> kinnitas Ernsteris Luksemburgi Suurhertsogiriigis firma, et võtab H. Cikotici tööle ja esitas ühtlasi taotluse talle tööloa saamiseks<sup>10</sup>.

11. 14. juuli 2003. aasta otsusega jättis Luksemburgi töö- ja tööhõive minister<sup>11</sup> H. Cikotici tööloa saamise taotluse rahuldamata, kuna Luksemburgi tööhõiveametis oli registreeritud piisavalt kvalifitseerimata tööotsijaid ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide kodanikele tuleb vakantsete töökohtade täitmisel anda eesõigus. Lisaks sellele ei olnud tööandja kõnealust töökohta vakantse töökohana registreerinud ja võttis töötaja (H. Cikotici) alates 17. märtsist 2003 sellele töökohale tööle õigusvastaselt.

12. Tagasilükkava otsuse peale esitasid abi-kaasad C. Mattern ja H. Cikotic hagi, milles nad väidavad eelkõige, et on rikunud ühenduse õigusnorme. Praegu on nimetatud vaidlus pooleli teise astme kohtus Luksemburgi Cour administrative'is.

13. Nagu selgus, elavad C. Mattern ja H. Cikotic ka käesoleval ajal koos Belgias

Athusis, C. Mattern töötab aga nüüd era-sektori töötajana Luksemburgis.<sup>12</sup>

#### IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

14. 11. veebruari 2005. aasta otsusega peatas Luksemburgi Cour administrative menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas töötajate vaba liikumist reguleerivaid ühenduse õigusnorme kohaldatakse kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on abielus liikmesriigi kodanikuga, kes omakorda on õppinud ja olnud praktikal tema päritolu liikmesriigist erinevas liikmesriigis, ning kas sellest tulenevalt on kolmandast riigist pärit osapool vabastatud kohustusest taotleda tööluba tulenevalt õigusnormidest, mis tagavad liikmesriikide elanikele ja nende kolmandatest riikidest pärit perekonnaliikmetele õiguse töötajate vabale liikumisele?“

9 — Luksemburgi tööhõiveametisse (*Administration de l'Emploi*) laekumise kuupäev.

10 — *Déclaration d'engagement tenant lieu de demande en obtention du permis de travail*.

11 — *Ministre du Travail et de l'Emploi*.

12 — Vt selle kohta põhikohtuasja mõlemas instantsis hagejate esitatud dokumentides sisalduvad vaieldamatud andmed.

15. Saksamaa valitsus, Ühendkuningriigi valitsus ja Euroopa Ühenduste Komisjon esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud märkused.

17. Kui näiteks assotsiatsioonilepingust<sup>13</sup> tulenevad teatud erioigused välja arvata, siis ei ole kolmanda riigi kodanikul hetkel *endal ühenduse õigusnormidest tulenevat õigust* pääseda liikmesriigi tööturule<sup>14</sup>.

## V. Õiguslik hinnang

16. Eelotsusetaotlusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liikmesriik võib kolmanda riigi kodanikul keelata palgatöötajana töötamise, kui on täidetud järgmised tingimused:

- Kolmanda riigi kodanik on abielus selle liikmesriigi kodanikuga.
- Tema abikaasa omandab teises liikmesriigis kutsekeskhariduse ja sooritab praktika.
- Mõlemad abikaasad elavad koos selles teises liikmesriigis.

18. Tal võib olla siiski *tuletatud õigus* asuda liikmesriigis tööle töötajana, kui ta on seal töötava võõrtöötaja abikaasa või laps (määruse nr 1612/68 artikkel 11). Sama kehtib liikmesriigi kodaniku, kes elab selles liikmesriigis õpilasena vaba liikumise õiguse alusel, abikaasa ja laste kohta (direktiivi 93/96 artikli 2 lõike 2 teine lõik)<sup>15</sup>.

13 — Euroopa Majanduspiirkonna lepingu (EÜT 1994, L 1, lk 3; ELT eriväljaanne 11/52, lk 3) artikkel 28 laiendas töötajate liikumisvabaduse kõikide EMP riikide territooriumile; Šveitsi kodanikele kehtib ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Šveitsi Konföderatsiooni vaheline isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe (EÜT 2002, L 114, lk 6). Väiksema ulatusega on leping assotsiatsiooni loomiseks Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel (EÜT 1964, 217, lk 3685) koos selle juurde kuuluvate rakendussätetega assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuses nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta (vt assotsiatsioonilepingu artikkel 12 ja otsuse nr 1/80 artikkel 6).

14 — Uuemate arengute kohta selles valdkonnas vt nt komisjoni ettepanek nõukogu direktiiviks tingimuste kohta kolmandate riikide kodanike sisenemiseks liikmesriikide territooriumile ja seal viibimiseks, et leida palgatööd või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana, KOM(2001) 386 (lõplik) (EÜT 2001, C 332 E, 27.11.2001, lk 248); vt tulevaste arengute kohta ka nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272) ja eelkõige selle artiklid 11 ja 14.

15 — Alates 30. aprillist 2006 kehtib vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 23 analoogiline horisontaalne säte liikmesriikide kodanike perekonnaliikmete suhtes. Sellega asendatakse määruse nr 1612/68 artikkel 11 ja direktiivi 93/96 artikli 2 lõike 2 teine lõik.

19. Analüüsides nimetatud õigusnorme, ei käsitle ma lähemalt liikmesriikide territooriumile sisenemise ja seal viibimise õigusega seonduvaid probleeme ega ka ühenduse õigusnormide võimalikku kuritarvitamist. Olemasoleva teabe põhjal ei ole alust arvata, et H. Cikotic elab ühenduses illegaalselt, samuti ei viita miski sellele, et tegemist oleks fiktiivse abieluga või et abikaasad H. Cikotic ja C. Mattern elaksid Belgias fiktiivselt.

abikaasad, Luksemburgi kodanikku C. Matternit, kes sooritab Belgias kutsekeskhariduse raames praktikat, võib käsitada töötajana selle sätte tähenduses.

22. EÜ artiklis 39 ja määruses nr 1612/68 sätestatud mõistel „töötaja” on ühenduse õiguses oma tähendus ja väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tohi seda tõlgendada kitsalt.<sup>16</sup>

*A. Tuletatud õigus asuda tööle töötajana vastavalt määruse nr 1612/68 artiklile 11*

20. Tööturule juurdepääsu tuletatud õigus võib H. Cikotici jaoks tuleneda kõigepealt määruse nr 1612/68 artiklist 11, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotluses sõnaselgelt tugineb. H. Cikotic saab sellele õigusnormile tugineda juhul, kui talle laieneb selle isikuline ja territoriaalne kohaldamisala.

23. Töösuhtele on omane see, et isik teeb teatud ajavahemiku jooksul teisele isikule tema juhendamisel teatud töid, mille eest ta saab tasu.<sup>17</sup>

24. Töösuhtele siseriiklikus õiguses antud iseseisval tähendusel, kõnealuse isiku suure-

1. Isikuline kohaldamisala: töövõtja abikaasa

21. H. Cikoticile laieneb määruse nr 1612/68 artikli 11 isikuline kohaldamisala, kui tema

16 — 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins (EKL 2004, lk I-2703, punkt 26); 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-456/02: Trojani (EKL 2004, lk I-7573, punkt 15) ja 17. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-109/04: Kranemann (EKL 2005, lk I-2421, punkt 12). Vt lisaks sellele 19. märtsi 1964. aasta otsus kohtuasjas 75/63: Unger (EKL 1964, lk 381, 396 jj.); 23. märtsi 1982. aasta otsus kohtuasjas 53/81: Levin (EKL 1982, lk 1035, punktid 11 ja 13); 3. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas 66/85: Lawrie-Blum (EKL 1986, lk 2121, punkt 16); 31. mai 1989. aasta otsus kohtuasjas 344/87: Bettray (EKL 1989, lk 1621, punkt 11); 26. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-3/90: Bernini (EKL 1992, lk I-1071, punkt 14); 8. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-337/97: Meeusen (EKL 1999, lk I-3289, punkt 13) ja 19. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-188/00: Kurz (EKL 2002, lk I-10691, punkt 32).

17 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Lawrie-Blum, punkt 17; kohtuotsus Bettray, punkt 12; kohtuotsus Bernini, punkt 14; kohtuotsus Meeusen, punkt 13; kohtuotsus Kurz, punkt 32; kohtuotsus Collins, punkt 26; kohtuotsus Trojani, punkt 15 ja kohtuotsus Kranemann, punkt 12.

mal või väiksemal tulemuslikkusel ega palgaks makstud vahendite päritolul või madalal palgatasemel ei saa olla tähtsust isiku määratlemisel töötajana ühenduse õiguse mõttes.<sup>18</sup> Töötajana tuleb käsitleda igäüht, kes teeb tegelikku ja tulemuslikku tööd, välja arvatud niivõrd väikesemahulist tööd, mida tuleb pidada üksnes kõrval- või lisategevusteks.<sup>19</sup>

25. Sellele vastavalt tuleb isikut, kes sooritab kutsekeskhariduse raames praktikat, käsitada töötajana, kui selle praktika raames tehakse tegelikku ja tulemuslikku tööd, mille eest saadakse töötasu.<sup>20</sup>

26. Seda, kas C. Mattern vastab neile kriteeriumidele, ei ole olemasoleva teabe alusel võimalik ammendavalt hinnata. Igal juhul ei ole Euroopa Kohus EÜ asutamislepingu artikli 234 alusel toimuvast eelotsusemenetluses pädev otsustama põhikohtuasja asjaolude üle ega kohaldama tema poolt tõlgen-

datud ühenduse õigusnorme siseriiklikele meetmetele või asjaoludele.<sup>21</sup> Käesoleva asja seisukohast vajalike asjaolude tuvastamine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

27. Kuna kutsekeskhariduse raames toimuv praktika on ette nähtud eelkõige ametialaste oskuste arendamiseks, on eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimuse hindamisel, kas tegemist on tegeliku ja tulemusliku tööga, muu hulgas ka õigus kontrollida, kas asjaomane isik tegi piisavalt töötunde, et tööga lähemalt tutvuda.<sup>22</sup>

28. Lisaks sellele peab eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitama, kas C. Mattern sai kutsekeskhariduse raames sooritatud praktika eest — ükskõik kui väikest — tasu. Ainult sellisel juhul on võimalik teda käsitada töötajana.

29. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastatavatest asjaoludest sõltub seega lõppkokkuvõttes see, kas H. Cikoticile laieneb

18 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Levin, punkt 16; kohtuotsus Lawrie-Blum, punktid 20 ja 21; kohtuotsus Bettray, punktid 15 ja 16; kohtuotsus Kurz, punkt 32; kohtuotsus Trojani, punkt 16 ja kohtuotsus Kranemann, punkt 17.

19 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bettray, punkt 13; kohtuotsus Bernini, punkt 14; kohtuotsus Meeusen, punkt 13; kohtuotsus Collins, punkt 26; kohtuotsus Trojani, punkt 15 ja kohtuotsus Kranemann, punkt 12.

20 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bernini, punkt 15, analoogilised otsused kohtuasjas Lawrie-Blum, punktid 19 kuni 21 ja kohtuasjas Kranemann, punkt 13.

21 — Väljakujunenud kohtupraktika; vt uuesti kohtupraktikast 9. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-211/03: HLH Warenvertrieb ja Orthica (EKL 2005, lk I-5141, punkt 96).

22 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bernini, punkt 16.

C. Matterni abikaasana määruse nr 1612/68 artikli 11 isikuline kohaldamisala.

kõnealusel ajavahemikul 2003. aasta kevadel<sup>25</sup> kutsekeskhariduse raames koolituse ja praktika, H. Cikotic soovis aga samal ajal pääseda tööturule mitte *selles*, vaid *teises* liikmesriigis — Luksemburgis.

2. Territoriaalne kohaldamisala: töötamise koht

30. H. Cikoticile laieneb määruse nr 1612/68 artikli 11 territoriaalne kohaldamisala, kui tema abikaasa C. Mattern on „ühe liikmesriigi territooriumil”<sup>23</sup> töötaja<sup>24</sup> ja tema ise soovib „selle liikmesriigi” territooriumil asuda tööle töötajana.

32. Selliste faktiliste asjaolude puhul määruse nr 1612/68 artikli 11 ei kohaldata, sest selle sõnastus nõuab, et ühenduse kodanikust töötaja ja tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa töötamise kohad peavad asuma *samas liikmesriigis* („selle liikmesriigi” territooriumil). Sellele viitavad õigesti ka menetlusse astunud valitsused ja komisjon.

31. Käesolevat juhtumit iseloomustab asjaolu, et abikaasad H. Cikotic ja C. Mattern elavad koos Belgias ja C. Mattern läbis seal

33. Määruse nr 1612/68 artiklis 11 sätestatud õigus asuda tööle töötajana ei anna võõrtöötaja perekonnaliikmetele endile õigust vabale liikumisele. Pigem kaitseb see säte, nagu ka määruse nr 1612/68 artiklid 10–12, *võõrtöötaja* õigusi, kelle perekonnaliige — kas abikaasa või ülalpeetav laps — on kolmanda riigi kodanik. Nimetatud sätted on osa reguleerivast raamistikust, mille eesmärk on *võõrtöötajate* liikumist takistavate piirangute kõrvaldamine, eelkõige selliste piirangute kõrvaldamine, mis on seotud töötaja õigusega olla koos oma perega ja

23 — Nii on sõnastatud ka selle sätte prantsus-, itaalia-, portugali- ja hollandikeelne versioon. Seevastu räägitakse määruse nr 1612/68 artikli 11 taani-, inglise-, soome-, rootsi- ja hispaaniakeelses versioonis töötamisest *teise* liikmesriigi territooriumil.

24 — Alternatiivne võimalus tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana, mida on määruse nr 1612/68 artiklis 11 samuti mainitud, ei oma käesolevas asjas tähtsust.

25 — Meenutada tuleb seda, et H. Cikotic otsis 2003. aasta kevadel Belgias elades tööd Luksemburgis ja Luksemburgi ettevõtte taotles 18. märtsil 2003 sealsetelt ametiasutustelt talle tööloa. Luksemburgi töö- ja tööhõive ministri tagasilükkav otsus on dateeritud 14. juuliga 2003.

tema pere *vastuvõtjariiki* integreerimise tingimustega<sup>26</sup>.

perede põhiõiguseks". Ka elutingimuste parandamist ja ühiskondlikku edasiminekut, millest on juttu samas põhjenduses, on sageli võimalik paremini saavutada juhul, kui peale võõrtöötaja annab ka tema kohapeal töötav abikaasa oma töötasuga panuse pere ülalpidamisse.

34. Selles mõttes on ka määruse nr 1612/68 artikli 11 ülesanne tagada üksnes *võõrtöötaja* vaba liikumise õigus, mis tuleneb EÜ artiklist 39, ja kaitsta seejuures tema ja ta perekonnaliikmete õigust perekonnaelule, mis on sõnastatud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8<sup>27</sup> ja nüüd ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas<sup>28</sup>. Seda arvesse võttes on ka mõistetav, et määruse nr 1612/68 kolmas põhjendus nimetab liikumisvabadust „töötajate ja nende

35. Integratsiooni eesmärki silmas pidades ei kehti võõrtöötajate perekonnaliikmete õigus asuda tööle töötajana mitte kogu ühenduses, vaid piirdub selle liikmesriigiga, kus võõrtöötaja töötab.

26 — Määruse nr 1612/68 viies põhjendus. Perekonnaelu tähtsuse kohta töötajate vaba liikumist reguleerivate ühenduse õigusnormide raames vt ka 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-157/03: komisjon vs. Hispaania (EKL 2005, lk I-2911, punkt 26); 25. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-459/99: MRAX (EKL 2002, lk I-6591, punkt 53); 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-60/00: Carpenter (EKL 2002, lk I-6279, punktid 38, 39 ja 42); 11. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-356/98: Kaba (EKL 2000, lk I-2623, punkt 20) ja 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-308/89: Di Leo (EKL 1990, lk I-4185, punkt 13).

27 — Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, alla kirjutatud 4. novembril 1950. aastal Roomas.

28 — EÜT 2000, C 364, lk 1. Kuigi harta ei ole veel esmase õigusega võrreldavalt õiguslikult siduv, annab ta õiguse allikana ometi ülevaate ühenduse õiguskorraga tagatud põhiõigustest. Vt selle kohta minu 8. septembri 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-540/03: parlament vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, kohtujuristi ettepaneku punkt 108) ja 14. oktoobri 2004. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-387/02, C-391/02 ja C-403/02: Berlusconi jt (EKL 2005, lk I-3565, kohtujuristi ettepaneku punkt 83); samas tähenduses kohtujurist Poiares Maduro 29. juuni 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-181/03 P: Nardone vs. komisjon (EKL 2005, lk I-199, kohtujuristi ettepaneku punkt 51); kohtujurist Mischo 20. septembri 2001. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-20/00 ja C-64/00: Booker Aquaculture ja Hydro Seafood (EKL 2003, lk I-7411, kohtujuristi ettepaneku punkt 126); kohtujurist Tizzano 8. veebruari 2001. aasta ettepanek kohtuasjas C-173/99: BECTU (EKL 2001, lk I-4881, kohtujuristi ettepaneku punkt 28) ning kohtujurist Léger 10. juuli 2001. aasta ettepanek kohtuasjas C-353/99 P: nõukogu vs. Hautala (EKL 2001, lk I-9565, kohtujuristi ettepaneku punktid 82 ja 83); tagasihoidlikumalt väljendub kohtujurist Alber oma 24. oktoobri 2002. aasta ettepanek kohtuasjas C-63/01: Evans (EKL 2003, lk I-14447, kohtujuristi ettepaneku punkt 80).

36. Kahtlemata ei ole seejuures alati võimalik saavutada ideaalset olukorda, kus nii võõrtöötaja kui ka tema perekonnaliikmed leiaksid ühes kohas eluaseme, töökoha ja kutseõppe läbimise võimaluse. Et tagada nende integreerimine vastuvõtjariiki siiski parimal võimalikul viisil, võib osutuda vajalikuks, et võõrtöötaja perekonnaliikmed otsiks sobiva töökoha ühise elukoha lähikümbruses.

37. See vajadus on sõnastatud määruse nr 1612/68 artiklis 11: võõrtöötaja abikaasal ja lastel on õigus asuda tööle töötajana „mis

tahes paigas” vastuvõtjariigis, st ka teistes paikades kui ühises elukohas või võõrtöötaja töötamise paigas.

burgi Suurhertsogiriigis, selle asemel et käia tööl kaugemal asuvates Belgia linnades, näiteks Brüsselis või Namuris.

38. Tuleb tunnista, et piiräärsetel aladel on sobivat töökohta sageli kergem leida naaberliikmesriikides kui „mis tahes paigas” vastuvõtjariigis. Nii võib olla näiteks tülikam käia Salzburgist tööle Viini kui vahetult piirnevasse Ülem-Baierisse (Saksamaa), ja vahemaa Thionville’ist (Prantsusmaa) Luxembourgigi on tunduvalt lühem kui Pariisi või Marseille’sse. Just Belgia, Luksemburgi, Prantsusmaa ja Saksamaa vahelisel piirialal on *piirialatöötajad*<sup>29</sup> laialt levinud nähtus. Ka Athusi kommuun Belgias, kus H. Cikotic ja C. Mattern koos elavad, asub Luksemburgi piiri vahetus läheduses. Sealt on ainult ligikaudu 47 km Luksemburgis asuvasse Ernsterisse, mis on H. Cikotici võimaliku tööandja asukoht<sup>30</sup>. Kindlasti oleks seega integreerumise ja abikaasade H. Cikotici ja C. Matterni perekonnaelu seisukohast soodsam, kui H. Cikotic saaks töötada Luksem-

39. Selliseid töötamise võimalusi ka ühendusesiseste piiride üleselt määruse nr 1612/68 artikkel 11 ühenduse õigusnormide praeguse seisu juures kolmandate riikide kodanikele siiski ei anna. Ühenduse seadusandja ei ole küll piiranud asjaomase isikuteriingi töötamise võimalusi rangelt võõrtöötajate töötamise kohaga, vaid laiendanud seda vastuvõtjariigi kogu territooriumile, et soodustada integreerumist ja suurendada sobivate töökohtade leidmise võimalust. Siiski ei ole ta seni otsustanud laiendada perekonnaliikmete õigust asuda tööle ka väljaspool vastuvõtjariigi piire, isegi mitte piiräärsetel aladel võõrtöötaja perekonna elukoha lähiümbruses.

40. Ühenduse õiguse praeguse seisu juures kehtib seega alljärgnev:

29 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72) artikli 1 punktis f on mõiste *piirialatöötaja* defineeritud järgmiselt: „isik, kes töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana ühes liikmesriigis ja elab mõnes teises liikmesriigis, kuhu ta korrapäraselt naaseb iga päev või vähemalt kord nädalas”; sarnane määratlus sisaldub juba nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes) artikli 1 punktis b (EÜT L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35).

30 — Selle vahemaa läbimiseks autoga kulub ligikaudu 36 minutit, sellest 21 minutit (35 km) kiirteedel (www.viamichelin.de ja www.map24.de andmetel, viimane külastus 9. novembril 2005).

Määruse nr 1612/68 artikkel 11 annab kolmanda riigi kodanikule õiguse asuda tööle ainult selles liikmesriigis, kus tema ühenduse kodanikust abikaasa töötajate vaba liikumise õiguse alusel töötab.

3. Konkreetse juhtumi asjaolude vahepealne muutumine pärast tööloa andmisest keeldumist

asuda tööle töötajana mis tahes paigas „selles riigis“).

41. Kui kohaldatavad siseriiklikud menetlusnormid võimaldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtul arvesse võtta ka konkreetse üksikjuhtumi asjaolude muutumist, mis ilmes alles *pärast* Luksemburgi töö- ja tööhõive ministri tagasilükkavat otsust<sup>31</sup>, seega pärast 14. juulit 2003, tuleb lisaks sellele viidata ka alljärgnevale:

42. Nagu toimikust nähtub, oli C. Matternil alates 15. juulist 2003 sõlmitud tähtajatu tööleping Pétange's Luksemburgi Suurhertsogiriigis asuva firmaga ja ta töötab alates sellest ajast erasektori töötajana Luksemburgis.

43. Praeguse seisuga soovib H. Cikotic seega pääseda tööturule *samas liikmesriigis*, kus töötab ka tema abikaasa, ja seega laieneb talle juba sõnastuse kohaselt määruse nr 1612/68 artikli 11 territoriaalne kohaldamisala (õigus

44. Seejuures ei oma tähtsust asjaolu, et see liikmesriik on C. Matterni päritolu liikmesriik.

45. Nagu üldiselt tunnustatud, ei kehti ühenduse õigusnormid siiski pelgalt siseriiklike asjaolude kohta.<sup>32</sup> Kui konkreetsetel juhtumil on olemas seos ühenduse õigusnormidega, iseäranis juhul, kui isik kasutab töötajate vaba liikumise õigust, siis kohaldatakse ühenduse õigusnorme ka selle liikmesriigi suhtes, mille kodakondsust see isik omab.<sup>33</sup> See rajaneb kaalutlusel, et liikmesriigi kodaniku jaoks oleks töötajate vaba liikumise õiguse kasutamine vähem atraktiivne, kui ta ei saaks selle tagajärjel oma päritolu liikmesriigis tugineda ühenduse õigusnormidele samamoodi nagu teiste liikmesriikide kodanikud.

46. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuleb järeldusele, et C. Mattern vastab

31 — Selles tähenduses võiks mõista eelotsusetaotluse esitajamises põhjenduses sisalduvat viidet eespool 33. joonealuses märkuses viidatud otsusele kohtuasjas C-19/92: Kraus, kus viidatakse C. Matterni kutsealasele edasiminekule „[tema] päritolu liikmesriigis“, seega tema võimalikule tagasipöördumisele Luksemburgi tööturule.

32 — 27. oktoobri 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 35/82 ja 36/82: Morson ja Ihanjan (EKL 1982, lk 3723, punktid 16 ja 17); 18. oktoobri 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-297/88 ja C-197/89: Dzodzi (EKL 1990, lk I-3763, punktid 23 ja 24) ja 5. juuni 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-64/96 ja C-65/96: Uecker ja Jacquet (EKL 1997, lk I-3171, punktid 16 ja 21).

33 — 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus (EKL 1993, lk I-1663, punktid 15 ja 16); 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-224/98: D'Hoop (EKL 2002, lk I-6191, punkt 30) ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-224/02: Pusa (EKL 2004, lk I-5763, eelkoige punkt 17).

võõrtöötaja kriteeriumidele<sup>34</sup>, on tema puhul tegemist isikuga, kes on kasutanud EÜ artikliga 39 tagatud töötajate vaba liikumise õigust ja talle laieneb seega ühenduse õigus.

neda ja seal elama asuda,<sup>37</sup> vaid ka õigus töötada selles liikmesriigis, kus võõrtöötaja parasjagu töötab. Võõrtöötaja tagasipöördumise korral päritolu liikmesriigi tööturule peab tema perekonnaliikmetel seetõttu olema ka seal tööleasumise õigus vastavalt määruse nr 1612/68 artiklile 11.

47. Sama kaalutluse saab üle kanda ka võõrtöötaja perekonnaliikmete tuletatud õigustele, mis on sätestatud määruse nr 1612/68 artiklites 10–12.<sup>35</sup> Nagu eespool juba märgitud,<sup>36</sup> on ka nende tuletatud õiguste eesmärk lõppkokkuvõttes võõrtöötajate liikuvuse soodustamine ja nende perekonnaelu kaitse.

49. See, et abikaasad C. Mattern ja H. Cikotic võivad hoolimata Luksemburgis töötamisest ka edaspidi omada ühist eluaset Belgias, tuleneb C. Matterni jaoks muuseas töötajate vaba liikumise õigusest, mis tal kui liikmesriigi kodanikul on EÜ artikli 18 alusel;<sup>38</sup> H. Cikotici jaoks tuleneb liikmesriigis elamise tuletatud õigus direktiivi 90/364 artikli 1 lõikest 1 koostoimes lõike 2 punktiga a.

48. Selleks et tagada parimal võimalikul viisil võõrtöötaja liikuvus, kaasa arvatud tema võimalik tagasipöördumine päritolu liikmesriigi tööturule, ja võimaldada talle seejuures eelkõige oma perekonnaelu alalhoidmine, on vajalik, et võõrtöötaja abikaasale ja lastele ei antaks mitte ainult õigus liikmesriiki sise-

50. Kokkuvõttes kehtib seega alljärgnev:

Kui töötaja pöördub pärast töötajate vaba liikumise õiguse kasutamist tagasi liikmes-

34 — Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punktid 22–28.

35 — Euroopa Kohus on sedastanud, et tuginemine ühenduse õigusnormidele kolmanda riigi kodaniku õiguse puhul siseneda liikmesriiki ja seal elada on lubatav, kui asjassepuutuv kolmanda riigi kodanik on kodumaale tagasi pöörduva ühenduse kodaniku abikaasa: vt 7. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-370/90: Singh (EKL 1992, lk I-4265, punktid 19–23) ja 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-109/01: Akrich (EKL 2003, lk I-9607, punkt 54).

37 — Eespool 35. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Singh, punktid 19–23 ja kohtuotsus Akrich, punkt 54.

38 — Elamisõiguse piirangud võivad tuleneda nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiivi 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta artiklist 1 (EÜT L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3; edaspidi „direktiiv 90/364“). Nimetatud direktiiv tunnistati kehtetuks ja asendati direktiiviga 2004/38; see õiguslik muudatus kehtib siiski alles alates 30. aprillist 2006 ja ei oma seega põhikohtuasja asjaolude seisukohast tähtsust.

riiki, mille kodanik ta on, on tema kolmanda riigi kodanikust abikaasal vastavalt määruse nr 1612/68 artiklile 11 õigus asuda tööle töötajana mis tahes paigas selles riigis.

direktiiv, mida ma käsitlen allpool lühidalt teise võimalusena.

*B. Tuletatud õigus asuda tööle töötajana vastavalt direktiivi 93/96 artikli 2 lõikele 2*

51. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks tulema järeldusele, et C. Mattern ei teinud Belgias kutsekeskhariduse raames sooritatud praktika ajal tegelikku ja tulemuslikku tööd, vaid üksnes niivõrd väikesemahulist tööd, et seda tuleb pidada pelgalt kõrval- või lisategevuseks, ei oleks teda võimalik käsitada töötajana. Sama kehtiks juhul, kui C. Mattern ei oleks saanud oma praktika eest — ükskõik kui väikest — tasu.<sup>39</sup>

52. See ei tähenda siiski mingil juhul, et abikaasadele C. Mattern ja H. Cikotic ei laieneks sellisel juhul ühenduse õigus. Igal juhul tuleks kõne alla õpilaste õigusi käsitlev

53. Erinevalt sellest, mida võib oletada nimetatud direktiivi pealkirjast, ei kehti üliõpilaste õigusi käsitlev direktiiv mitte ainult nende isikute kohta, kes õpivad kõrgkoolides või rakenduskõrgkoolides. Nimetatud direktiiv on materiaalselt alati kohaldatav, kui liikmesriigi kodanik elab oma päritolu liikmesriigist erinevas liikmesriigis ja on registreerunud akrediteeritud õppeasutuses eesmärgiga läbida seal kutseõppekursus (direktiivi 93/96 artikli 1 viimane lõik). Seega kuuluvad kutseõppekursused, nagu C. Matterni poolt Belgias läbitud kursus, õpilaste õigusi käsitleva direktiivi kohaldamisalasse. See vastab muu hulgas ka õpilaste õigusi käsitleva direktiivi eesmärgile tagada liikmesriigi kodanikele kutseõppe kättesaadavus teistes liikmesriikides.<sup>40</sup>

54. Õpilaste õigusi käsitleva direktiivi artikli 2 lõike 2 teisest lõigust tuleneb, et H. Cikotic, kes on liikmesriigi kodaniku, kes elab teises liikmesriigis õiguspäraselt<sup>41</sup> eesmärgiga läbida seal kutseõppekursus, abi-

40 — Direktiivi 93/96 kolmas ja neljas põhjendus ning artikli 1 esimene osalause.

41 — Vastavalt direktiivi 93/96 artiklile 1 võib õpilasele ja tema perekonnaliikmetele teises liikmesriigis elamise õiguse andmisest keelduda, kui õpilane ei suuda tõendada, et tal on piisavalt vahendeid selleks, et tema ja ta perekond ei peaks seal elamise ajal otsima abi vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemist.

39 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 23 ja 28.

kaasa, võib selle liikmesriigi territooriumil olla töövõtjaks, seda ka juhul, kui ta ei ole liikmesriigi kodanik.

tegemist üksnes siseriiklike asjaoludega. Juba ainuüksi elukoha välismaale üleviimisega kasutab Euroopa Liidu kodanik alates töötajate üldise liikumisvabaduse kehtestamisest (EÜ artikli 18 lõige 1) ühenduse õigusnormidega tagatud õigust.<sup>43</sup>

55. Nimetatud sätte territoriaalne kohaldamisala kattub määruse nr 1612/68 artikli 11 kohaldamisalaga („mis tahes paigas selles riigis”). Ka tugineb õpilaste õigusi käsitlev direktiiv õpilaste perekonnaliikmete õigusliku seisundi osas sarnastele kaalutlustele nagu määruse nr 1612/68 artikkel 11 ja taotleb sarnaseid eesmärgi. Selle direktiivi kaheksanda põhjenduse kohaselt saab õpilaste õigust teises riigis elada tegelikult teostada üksnes juhul, kui sama õigus antakse ka isiku abikaasale ning nende ülalpeetavatele lastele. Perekonnaelu soodustamine ja perekonna integreerimine vastuvõtjariiki omavad seega tähtsust ka õpilaste õigusi käsitleva direktiivi raames. Seda arvesse võttes saab eespool määruse nr 1612/68 kohta öeldu üle kanda õpilaste õigusi käsitlevale direktiivile.<sup>42</sup>

57. Pealegi asus C. Mattern teise liikmesriiki elama õpilasena eesmärgiga läbida seal kutseõppekursus. Sellelaadne välismaal elamine võib lisaks sellele soodustada ka õpilase hilisemat kutsealast edasiminekut tema päritolu liikmesriigis.<sup>44</sup> Tagasipöördumisel päritolu liikmesriiki saab õpilane läbida seal näiteks täiendavaid kutseõppekursusi või kohe tööle asuda. C. Matterni ja tema abikaasa õigusi, mis tulenevad õpilaste õigusi käsitlevast direktiivist, peab seetõttu saama maksma panna ka päritolu liikmesriigis Luksemburgis.<sup>45</sup>

56. Arvestades asjaolu, et C. Mattern asus elama välismaale, ei ole käesoleval juhul

43 — Selles tähenduses vt ka eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, eelkõige punktid 8 ja 29 ja kohtuotsus Pusa, eelkõige punktid 12, 17 ja 21 ning 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-403/03: Schempp (EKL 2005, lk I-6421, punkt 40 jj). Teistsugune on veel 26. jaanuari 1993. aasta otsus kohtuasjas C-112/91: Werner (EKL 1993, lk I-429, punktid 16 ja 17), nende otsuste tegemise ajal ei kohaldatud ühenduses siiski veel kodanike vaba liikumise õigust ega direktiive 90/364 ja 93/96; vt selle kohta kohtujurist Léger' 1. märtsi 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-152/03: Ritter-Coulais (EKL 2006, lk I-1711, kohtujuristi ettepaneku punktid 51–62).

44 — Samas tähenduses vt eespool 33. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Kraus, punkt 18 jj (puudutab välismaal omandatud teaduskraadi).

45 — Vt selle kohta üksikasjalikult käesoleva ettepaneku punktid 44–48.

42 — Käesoleva ettepaneku punktid 30–39.

## **VI. Ettepanek**

58. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Cour administrative'i (Luksemburg) esitatud küsimusele järgmiselt:

1. Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires artikkel 11 annab kolmanda riigi kodanikule õiguse asuda tööle ainult selles liikmesriigis, kus tema ühenduse kodanikust abikaasa töötajate vaba liikumise õiguse alusel töötab.
2. Kui töötaja pöördub pärast töötajate vaba liikumise õiguse kasutamist tagasi liikmesriiki, mille kodanik ta on, on tema kolmanda riigi kodanikust abikaasal vastavalt määruse nr 1612/68 artiklile 11 õigus asuda tööle töötajana mis tahes paigas selles riigis.