Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 15. novembril 2018 [1]

**Kohtuasi C-483/17**

**Neculai Tarola**
***versus***
**Minister for Social Protection**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Court of Appeal (apellatsioonikohus, Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – Isikute vaba liikumine – Direktiiv 2004/38/EÜ – Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil – Artikli 7 lõike 1 punkt a – Töötajad – Artikli 7 lõike 3 punkt c – Üle kolmekuuline elamisõigus – Liikmesriigi kodanik, kes on töötanud teises liikmesriigis 15 päeva – Töötus töötajast sõltumatutel põhjustel – Töötaja staatuse säilitamine vähemalt kuueks kuuks

## I. Sissejuhatus

1. Kas liidu kodanikul, kes on vastavalt direktiivile 2004/38/EÜ [2] teostanud oma õigust liikumis- ja elamisvabadusele ning töötanud muus kui oma kodakondsusjärgses liikmesriigis kaks nädalat, ja kes kaotab endast sõltumatutel põhjustel oma töö, säilib töötaja staatus ning seega sellele vastav elamisõigus?

2. Selline on sisuliselt eelotsuse küsimus, mille Court of Appeal (apellatsioonikohus, Iirimaa) Euroopa Kohtule esitanud on. Küsimus tekkis seoses kaebusega, mille üks Rumeenia kodanik esitas Minister for Social Protectioni (sotsiaalkaitseminister, Iirimaa) peale pärast seda, kui viimane oli jätnud rahuldamata tema taotluse tööotsija toetuse maksmiseks.

3. Käesolevas kohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul niisiis esimest korda tõlgendada selle direktiivi artikli 7 lõike 3 punkti c.

1 Algkeel: prantsuse.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, 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 2004, L 158, lk 77, ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

## II. Õiguslik raamistik

### *A. Liidu õigus*

4. Direktiivi 2004/38 põhjendustes 3, 9 ja 10 on märgitud:

„(3) Kui liikmesriikide kodanikud kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust, peaks nende põhistaatuseks olema liidu kodakondsus. Seepärast on oluline kodifitseerida ja üle vaadata olemasolevad ühenduse dokumendid, milles käsitletakse eraldi töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, samuti õpilasi ja muid mittetöötavaid isikuid, et lihtsustada ja tugevdada kõikide liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust.

[…]

(9) Liidu kodanikel peaks olema õigus elada vastuvõtva liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud, ilma et nad peaksid täitma muid tingimusi või formaalsusi peale nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi, piiramata tööotsijate soodsamat kohtlemist, mida on tunnustatud Euroopa Kohtu pretsedendiõigusega.

(10) Elamisõigust kasutavad isikud ei tohiks siiski vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi esialgse elamisperioodi jooksul põhjendamatult koormata. Seepärast peaks üle kolmekuulise perioodi puhul kehtestama liidu kodanike ja nende pereliikmete elamisõigusele tingimused.“

5. Direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva direktiiviga sätestatakse:

a) tingimused, mis reguleerivad liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse kasutamist liidu kodanike ja nende pereliikmete poolt;

[…]“

6. Direktiivi artikli 7 „Üle kolmekuuline elamisõigus“ lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„1. Kõikidel liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud, kui:

a) nad tegutsevad vastuvõtvas liikmesriigis töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjatena […]

[…]

3. Lõike 1 punkti a kohaldamisel säilitab liidu kodanik, kes ei ole enam töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse, kui ta:

[…]

b) on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on töötanud üle ühe aasta, ja on registreeritud asjaomases tööhõiveametis tööotsijaks;

c) on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on lõpetanud alla aastase tähtajalise töölepingu või jäänud töötuks endast sõltumatutel põhjustel esimese kaheteistkümne kuu jooksul, ja on tööotsijana registreeritud asjaomases tööhõiveametis. Sellisel juhul säilitatakse töötaja staatus vähemalt kuueks kuuks;

[…]“

### *B. Iirimaa õigus*

7. 2006. aasta määruse Euroopa Ühenduste kohta (isikute vaba liikumine) (nr 2) (European Communities (Free Movement of Persons) (No 2) Regulations 2006) (edaspidi „2006. aasta määrus“), artikli 6 lõike 2 punktides a ja c, millega direktiivi 2004/38 artikli 7 lõige 3 Iirimaa õigusesse üle võeti, on sätestatud:

„a) Kui artiklis 20 ei ole sätestatud teisiti, võib liidu kodanik riigi territooriumil elada kauem kui kolm kuud, juhul kui:

i) ta on selles riigis töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja;

[…]

c) Kui artiklis 20 ei ole sätestatud teisiti, võib isik, kellele on kohaldatav punkti a alapunkt i, jääda nimetatud punkti a alapunktis i osutatud tegevuse lõpetamise korral riiki juhul, kui ta:

[…]

ii) on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on töötanud üle ühe aasta, ja on registreeritud tööotsijaks Department of Social and Family Affairsi (sotsiaal- ja pereministeerium, Iirimaa) pädevas talituses ning Foras Áiseanna Saothairis (koolitus- ja tööhõiveamet, Iirimaa) […]

iii) on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on lõpetanud alla aastase tähtajalise töölepingu või jäänud töötuks endast sõltumatutel põhjustel esimese kaheteistkümne kuu jooksul, ja on tööotsijana registreeritud Department of Social and Family Affairsi (sotsiaal- ja pereministeerium) pädevas talituses ning Foras Áiseanna Saothairis (koolitus- ja tööhõiveamet), kui punktis d ei ole sätestatud teisiti […]“.

## III. Põhikohtuasja asjaolud, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

8. Neculai Tarola on Rumeenia kodanik, kes saabus 2007. aasta mais esimest korda Iirimaale, kus ta võeti tööle 5.–30. juulini 2007, seejärel 15. augustist kuni 14. septembrini 2007. Pole tuvastatud, et ta oleks 2007. ja 2013. aasta vahelisel ajal Iirimaal elanud. Seevastu pole vaidlust selles, et uuesti võttis ASF Recruitment Ltd ta Iirimaal tööle 22. juulist kuni 24. septembrini 2013, seejärel palkas ta 8.-22. juulini 2014 Marren Brothers Ltd. Viimati nimetatud töö eest sai ta tasu 1309 eurot. Lisaks tegutses ta 17. novembrist kuni 5. detsembrini 2014 iseseisva alltöövõtjana.

9. N. Tarola esitas 21. septembril 2013 sotsiaalkaitseministrile taotluse tööotsija toetuse (*jobseeker's allowance*) saamiseks. See taotlus jäeti rahuldamata põhjendusega, et N. Tarola ei esitanud tõendeid oma hariliku viibimiskoha kohta Iirimaal ega oma sissetulekuallikate kohta ajavahemikul 15. septembrist 2007 kuni 22. juulini 2013.

10. N. Tarola esitas 26. novembril 2013 taotluse täiendava sotsiaaltoetuse (*supplementary welfare allowance*) saamiseks. Ka see taotlus jäeti rahuldamata põhjendusega, et N. Tarola ei suutnud esitada tõendeid, millest nähtuks, kuidas ta hankis äraelamiseks vajalikud vahendid ja tasus eluaseme eest ajavahemikul 2013. aasta septembrist kuni 14. aprillini 2014.

11. Seetõttu esitas N. Tarola (Iirimaa) sotsiaalkaitseministrile taotluse 26. novembri 2014. aasta otsuse ümber vaatamiseks. See taotlus jäeti rahuldamata põhjendusega, et lühike periood, mil N. Tarola 2014. aasta juulis töötas, ei väära tõdemust, et Iirimaa ei olnud tema harilikuks viibimiskohaks. On tuvastatud, et N. Tarola registreeris end tööotsijana pädevas tööhõiveametis.

12. N. Tarola palus 10. märtsil 2015 sotsiaalkaitseministril 26. novembri 2014. aasta otsus ümber vaadata, väites iseäranis, et direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c kohaselt oli tal töötajana õigus Iirimaal elada kuue kuu jooksul pärast oma kutsetegevuse lõpetamist 2014. aasta juulis. See taotlus jäeti 31. märtsil 2015 rahuldamata põhjendusega, et N. Tarola ei olnud Iirimaale saabumisest alates töötanud üle ühe aasta ning tal ei olnud piisavaid vahendeid äraelamiseks.

13. Seejärel esitas N. Tarola 31. märtsi 2015. aasta otsuse peale kaebuse High Courtile (kõrge kohus, Iirimaa). See hagi jäeti rahuldamata põhjendusega, et N. Tarola ei vastanud 2006. aasta määruse artikli 6 lõike 2 punkti c alapunktis iii sätestatud tingimustele. Konkreetsemalt leidis High Court (kõrge kohus), et N. Tarolat ei saa käsitada „töötajana“ ja seega isikuna, kelle harilik viibimiskoht on Iirimaal, ning seetõttu ei saa ta sellel alusel sotsiaalabi taotleda. Kohus leidis, et selles sättes peetakse silmas üksnes selliseid isikuid, kes on töötanud alla aastase tähtajalise töölepingu alusel. Samuti leidis kohus, et N. Tarola töötamist ajavahemikul 8.–22. juulini 2014 ei saa käsitada töötamisena tähtajalise töölepingu alusel selle sätte tähenduses ning et tema õigus tööotsija toetusele kuulub 2006. aasta määruse artikli 6 lõike 2 punkti c alapunkti ii kohaldamisalasse. Kohus asus seisukohale, et N. Tarola ei esitanud tõendeid selle kohta, et ta töötas katkematult vähemalt ühe aasta enne sotsiaaltoetuse taotlemist, mistõttu jättis sotsiaalkaitseminister tema taotluse põhjendatult rahuldamata.

14. Saanud N. Tarola apellatsioonkaebuse ning leides, et selles kohtuasjas tekib probleem direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c tõlgendamisega eeskätt selle direktiiviga taotletavate eesmärkide valguses, otsustas Court of Appeal (apellatsioonikohus) 2. augusti 2017. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 9. augustil 2017, menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kui ELi muu liikmesriigi kodanik saabub pärast oma vaba liikumise õiguse teostamise esimest 12 kuud vastuvõtvasse [liikmes]riiki ja teeb (mitte tähtajalise töölepinguga) kaks nädalat tööd, mille eest ta saab tasu, ning jääb seejärel endast sõltumatutel põhjustel töötuks, siis kas see kodanik säilitab vähemalt veel kuueks kuuks töötaja staatuse direktiivi [2004/38] artikli 7 lõike 3 punkti c ja artikli 7 lõike 1 punkti a tähenduses, nii et tal on õigus saada sotsiaaltoetusi või sotsiaalkindlustushüvitisi vastuvõtva riigi elanikest kodanikega samal alusel?“

15. Kirjalikud seisukohad esitasid N. Tarola, Iirimaa, Tšehhi ja Prantsusmaa valitsus ning Euroopa Komisjon.

16. N. Tarola, Iirimaa, Taani ja Saksamaa valitsuse ning komisjoni suulised seisukohad kuulati ära kohtuistungil, mis toimus 6. septembril 2018.

## IV. Analüüs

17. Eelotsusetaotlusega soovitakse sisuliselt teada saada, kas direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti a ja lõike 3 punkti c tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi kodanikul, kes on töötanud teises liikmesriigis kaks nädalat muul moel kui tähtajalise töölepingu alusel ning kes jääb seejärel endast sõltumatutel põhjustel töötuks, säilib töötaja staatus nende sätete tähenduses.

18. Esmalt tuleb täpsustada, et minu analüüsi eesmärk ei ole tuvastada N. Travola töötaja staatust, vaid teada saada, kas tal säilis töötaja staatus direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti a ning lõike 3 punkti c tähenduses või mitte. Selle üle, kas põhikohtuasja kaebaja oli töötaja staatuses, saab tegelikult otsustada üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohus [3]. Liiati, erinevalt sellest, mida võiksid lasta arvata Iirimaa valitsuse esitatud argumendid, ei puuduta Euroopa Kohtule esitatud küsimus seda [4]. Olles meenutanud Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt tuleb ELTL artiklis 45 kasutatud „töötaja" mõistet [5] tõlgendada laialt [6], kuivõrd selle kaudu määratakse kindlaks ELT lepingus sätestatud põhivabaduse kohaldamisala, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et isik, kes oli tööle võetud kaheks nädalaks ja kes sai selle töö eest tegelikult tasu, on „töötaja" liidu õiguse tähenduses [7]. Eelotsusetaotlusest tuleneb, et olles andnud hinnangu tegelikule olukorrale, leidis see kohus, et N. Tarola tegevust arvesse võttes [8] tuleks teda käsitada töötajana liidu õiguse tähenduses.

19. Piirdun oma analüüsis niisiis Court of Appeali (apellatsioonikohus) esitatud ainsa küsimusega, millega ta soovib teada, kas liidu seadusandja taotletud eesmärki [9] arvesse võttes säilib N. Tarolal töötaja staatus direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c tähenduses.

20. Kõigepealt tuleb märkida, et Prantsusmaa ja Tšehhi valitsus ning komisjon leiavad N. Tarola eeskujul, et viimase olukord kuulub direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c kohaldamisalasse. Seda seisukohta jagasid oma suulistes seisukohtades Taani ja Saksamaa valitsus, samas kui Iirimaa valitsus toetas oma kirjalikes seisukohtades vastupidist vaatepunkti. Ta leidis, et direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkt c põhikohtuasja kaebaja suhtes kohaldamisele ei kuulu, kuna viimane ei töötanud tähtajalise töölepingu alusel.

21. Tuleb täpsustada, et kõik kirjalikke ja suulisi seisukohti esitanud menetlusosalised, sealhulgas Iirimaa valitsus [10], tõlgendasid direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c erinevalt. Need erinevad seisukohad annavad tunnistust vajadusest täpsustada, milline tõlgendus sellele sättele anda.

3 Tuletan meelde, et üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohus on pädev iseäranis tuvastama ja hindama faktilisi asjaolusid tema menetletavas kohtuasjas. Sellekohase kohtupraktika hiljutise näitena vt 8. juuni 2016. aasta kohtuotsus Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punkt 36). Konkreetselt töötaja staatusega seonduvalt on Euroopa Kohus leidnud, et „[n]iisugust faktiliste asjaolude hindamist saab läbi viia vaid siseriiklik kohus"; vt 4. juuni 2009. aasta kohtuotsus Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 31).

4 Tuleb märkida, et Euroopa Kohtule esitatud küsimus ei puuduta ka tööotsija toetust.

5 Alates 19. märtsi 1964. aasta kohtuotsusest Unger (75/63, EU:C:1964:19) on Euroopa Kohus välja töötanud ELTL artiklis 45 kasutatud mõiste „töötaja" liidu õiguse autonoomse definitsiooni.

6 23. märtsi 1982. aasta kohtuotsus Levin (53/81, EU:C:1982:105, punkt 13) ja 3. juuli 1986. aasta kohtuotsus Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, punkt 16). Vt ka 19. juuni 2014. aasta kohtuotsus Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika). Tuletan sellega seoses meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 45 kasutatud mõiste „töötaja" liidu õiguse autonoomne mõiste, mida *ei tohi tõlgendada kitsalt*. Vt 26. veebruari 1992. aasta kohtuotsus Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, punkt 14), 8. juuni 1999. aasta kohtuotsus Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, punkt 13), 6. novembri 2003. aasta kohtuotsus Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, punkt 23), 17. juuli 2008. aasta kohtuotsus Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, punkt 33), 21. veebruari 2013. aasta kohtuotsus N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punkt 39) ning 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus O (C-432/14, EU:C:2015:643, punkt 22).

7 Olles märkinud, et töötajana tuleb käsitada „igaüht, kes teeb tegelikku ja tulemuslikku tööd, välja arvatud niivõrd väikesemahuline töö, et seda saab pidada üksnes kõrval- või lisategevuseks" ning et „[Euroopa Kohtu] kohtupraktika kohaselt on töösuhtele omane see, et isik teeb teatud ajavahemiku jooksul teisele isikule tema juhtimise all teatud töid, mille eest ta saab tasu", leidis Euroopa Kohus samuti, et palgatöö lühiajalisus ei saa iseenesest seda tööd ELTL artikli 45 kohaldamisalast välja jätta. Vt 4. juuni 2009. aasta kohtuotsus Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, punktid 26 ja 29 ning seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus O (C-432/14, EU:C:2015:643, punktid 23–27 ja seal viidatud kohtupraktika).

8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et N. Tarola töötas „mitte tähtajalise töölepinguga". Selles osas tuleneb põhikohtuasja kaebaja poolt kohtuistungil esitatud seisukohtadest esiteks, et ta töötas ehitussektoris „juhutöötajana" ning teiseks, et kuna juhutöö lepingu kestus sõltub ehitussektori tööturu arenguga seotud asjaoludest, siis seda etteulatuvalt kindlaks ei määrata. Lisaks kinnitas Iirimaa valitsus vastuseks kohtuistungil esitatud küsimusele, et juhutöötaja „on osatöötajaga töötaja, kes töötab vähem kui 13 nädalat ja kes teeb mitteregulaarset tööd". Selle valitsuse hinnangul võib asuda seisukohale, et juhutöötajal on Iirimaa õiguse tähenduses töötaja staatus. Mis puudutab juhutöö lepingut, siis tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohus on juba asunud seisukohale, et „[juhutöö lepingu alusel] töötava töötaja töötingimused ei keela tema kvalifitseerimist töötajana EÜ asutamislepingu artikli 48 (nüüd ELTL artikkel 45) tähenduses". 26. veebruari 1992. aasta kohtuotsus Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, punkt 11).

9 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab õiglasele tasakaalule põhilise eesmärgi, milleks on töötajate liikumisvabaduse kaitse, ning vajaduse vahel tagada, et vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteeme ebamõistlikult ei koormata. Vt direktiivi 2004/38 põhjendused 1–4 ja 10. Vt ka käesoleva ettepaneku joonealune märkus 26.

10 Seda seisukohta kaitses Iirimaa valitsus teise võimalusena.

### *A. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c tõlgendamine*

22. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale tuleb liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte üksnes normi sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa õigusnorm on[11]. Tõlgendan niisiis direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c grammatiliselt, teleoloogiliselt ja süstemaatiliselt.

#### *1. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c grammatiline tõlgendamine*

23. Vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikele 1 on kõikidel liidu kodanikel õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud. Direktiivi artikli 7 lõike 3 punkti c kohaselt säilitab liidu kodanik, kes ei ole enam töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse – ja seetõttu ka õiguse elada liidu liikmesriigi territooriumil üle kolme kuu – kui ta „on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on lõpetanud alla aastase tähtajalise töölepingu või jäänud töötuks endast sõltumatutel põhjustel esimese kaheteistkümne kuu jooksul, ja on tööotsijana registreeritud asjaomases tööhõiveametis“. Sellisel juhul selle sätte kohaselt „säilitatakse töötaja staatus vähemalt kuueks kuuks“.

24. Selle sätte esmasel lugemisel ilmneb, et grammatilisest ja süntaktilisest vaatepunktist on see tekst iseenesest ebapiisav. Liidu seadusandja tehtud valik kasutada eraldavat sidesõna „või“ näitab siiski, et normi teine hüpotees erineb esimesest. Seetõttu sisaldab see säte kahte erinevat hüpoteesi. Esimesega ei näi tõlgendamisprobleeme tekkivat, kuna see puudutab liidu kodanikku, kes enam ei ole alla aastase tähtajaga töölepingu alusel töötav töötaja ning kes on nõuetekohaselt tuvastatult jäänud lepingu lõppemisel töötuks temast endast sõltumatutel põhjustel.

25. Seevastu tekivad kahtlused teise hüpoteesi tõlgendamisel. Täpsemalt ei nähtu selle sõnastusest selgelt, kas väljendiga „esimese kaheteistkümne kuu jooksul“ peetakse silmas perioodi, mil liidu kodanik vastuvõtvas liikmesriigis algselt töötas või tema poolt selles liikmesriigis sõlmitud töölepingu liiki (tähtajaline leping, tähtajatu leping või muud liiki leping).

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kombel direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c puhtgrammatiline tõlgendamine näib iseenesest mõistlik. See kohus leiab, et selle sätte esimene hüpotees („on võetud nõuetekohaselt arvele töötuna endast sõltumatutel põhjustel pärast seda, kui ta on lõpetanud alla aastase tähtajalise töölepingu“) puudutab alla aastase tähtajaga töölepingute lõpetamist, samas kui teine („pärast seda kui ta on […] jäänud töötuks endast sõltumatutel põhjustel esimese kaheteistkümne kuu jooksul“) peab silmas enam kui üheaastase kestusega töölepingu lõppemist. On ka täiesti loogiline, et kui esimene hüpotees käsitleb alla aastase tähtajaga sõlmitud tähtajalist lepingut, siis saab fraas „esimese kaheteistkümne kuu jooksul“ puudutada üksnes üle aasta pikkuse tähtajaga tegevust.

27. Siiski näib mulle esiteks olevat oluline täpsustada, et teises hüpoteesis kasutatud fraas „esimese kaheteistkümne kuu jooksul“ ei viita töölepingu konkreetsele liigile ega lepingu tähtaja täpsele pikkusele. Selle fraasiga peetakse silmas võimalust, et kodanik jääb töötuks esimese kaheteistkümne töötamiskuu jooksul, mis tähendab töösuhte alguse ja endast sõltumatutel põhjustel töötuks jäämise

11 Vt eelkõige 17. novembri 1983. aasta kohtuotsus Merck (292/82, EU:C:1983:335, punkt 12), 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Feltgen ja Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, punkt 12) ning 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punkt 29).

vahelist perioodi, sõltumata sellest, millist liiki või millise kestusega lepingu alusel ta tööle võetud oli (tähtajaline või tähtajatu leping, täis- või osatööajaga leping või muudel tingimustel sõlmitud leping) [12] või sellest, mis laadi tegevusega oli tegemist (tegutsemine töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana) [13].

28. Seetõttu tuleneb direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c prantsuskeelse versiooni grammatilisest tõlgendusest, et selles sättes esitatud teise hüpoteesi puhul peetakse silmas ainult töösuhte alguse ja töötajast sõltumatutel põhjustel töötuks jäämise vahelist ajavahemikku ning seda tõlgendust ei mõjuta sõlmitud töölepingu liik ega see, millist laadi tegevusega liidu kodanik kaheteistkümne esimese kuu jooksul tegeles. Selle sätte teiste keeleversioonide kõrvutamine ei vii teistsugusele järeldusele [14].

29. Mis puudutab väljendit „esimese kaheteistkümne kuu jooksul“, siis tuleb märkida, et ükski uuritud keeleversioonidest ei ole selguse musternäidis. See väljend näib olevat sõnastatud ühtmoodi iseäranis saksa („der ersten zwölf Monate“), inglise („during the first twelve months“), itaalia („durante i primi dodici mesi“), poola („przez pierwsze dwanaście miesięc“), eesti („esimese kaheteistkümne kuu“), portugali („durante os primeiros 12 meses“), hispaania („durante los primeros doce meses“), rumeenia („în timpul primelor douăsprezece luni“) ja leedu („per pirmuosius dvylika mėnesių“) keeles.

30. Ülaltoodud tõlgendus üksi ei võimalda siiski esitatud küsimusele vastata. Seetõttu tuleb direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c esitatud teist hüpoteesi tõlgendada ka lähtudes seda sätet ümbritsevast kontekstist ning direktiivi üldisest ülesehitusest ja eesmärgist.

*2. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c kontekstipõhine tõlgendamine*

31. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c tõlgendamisel tuleb arvesse võtta seda sätet direktiivis ümbritsevaid sätteid.

32. Seejuures tuleb rõhutada, et direktiivi 2004/38 artikli 7 sätetes käsitletakse mitut olukorda, mille puhul on liidu kodanikul õigus teise liikmesriigi territooriumil üle kolme kuu elada. Täpsemalt on selle artikli lõikes 3 mitteammendavalt [15] sätestatud, et direktiivi artikli 7 lõike 1 punkti a kohaldamisel säilitab liidu kodanik, kes ei ole enam töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, teatud erijuhtudel töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja staatuse [16]. Need juhud seonduvad kutsetegevuse teatud ajutiste hälvetega [17], mis seisnevad haigusest või õnnetusest tingitud ajutises töövõimetuses (nimetatud sätte punkt a), töö kaotamises töötajast sõltumatutel põhjustel (punktid b ja c) ning töötaja osalemises tööalasel koolitusel (punkt d).

12 Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 8.

13 Seejuures ei tohi unustada, et kuivõrd direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 1 ei tehta vahet neil tööturul osalevatel liidu kodanikel, kes tegutsevad vastuvõtvas liikmesriigis töötajatena ja neil, kes tegutsevad seal füüsilisest isikust ettevõtjatena, on kohane märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c esitatud teises hüpoteesis ja eriti väljendiga „esimese kaheteistkümne kuu jooksul“ ei peeta silmas ainult töötajana, vaid ka füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise lõpetamist. Vt 19. juuni 2014. aasta kohtuotsus Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 27) ja 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punktid 27, 37 ja 38). Vt ka kohtujurist Watheleti ettepanek kohtuasjas Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punktid 62–64).

14 Nagu komisjon õigesti märgib ja vastupidi sellele, mida leiab Iirimaa valitsus, ei viidata fraasiga „esimese kaheteistkümne kuu jooksul“ liikumisvabaduse teostamise esimesele aastale, vaid töösuhte alguse ja töötajast sõltumatutel põhjustel töötuks jäämise vahelisele ajavahemikule.

15 19. juuni 2014. aasta kohtuotsus Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 38).

16 19. juuni 2014. aasta kohtuotsus Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punkt 27).

17 Tasub märkida, et Euroopa Kohus on juba asunud seisukohale, et liidu niisuguse kodaniku võimalus, kes ajutiselt ei ole töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, säilitada töötaja seisund direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 alusel ning sellele vastav elamisõigus nimetatud direktiivi artikli 7 lõike 1 alusel põhineb eeldusel, et kõnealune kodanik on valmis ja võimeline mõistliku aja jooksul vastuvõtva liikmesriigi tööturule naasma. Vt 13. septembri 2018. aasta kohtuotsus Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

33. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikega 3 soovis liidu seadusandja astmeliselt pikendada elamisõigust sellise liidu kodaniku puhul, kes seal näidatud põhjustel ajutiselt töötada ei saa. Vaadeldes kõiki selle sätte punktides a–d sätestatud olukordi, nähtub, et selle astmelise pikenemise aluseks ei ole üksnes selle kodaniku tööturult eemaloleku põhjus (haigusest või õnnetusest tingitud ajutine töövõimetus, töötajast sõltumatutel põhjustel töötuks jäämine või tööalane koolitus), vaid ka see, kui kaua ta vastuvõtvas liikmesriigis algselt töötas (üle aasta või alla aasta).

34. See astmeline pikenemine väljendub järgmiselt. Kodanikul säilib töötaja staatus *ajaliste piiranguteta* ainult siis, kui ta ei saa haiguse või õnnetuse tagajärjel ajutiselt töötada (nimetatud sätte punkt a), kui ta on läinud tööalasele koolitusele (punkt d) või kui ta on enne temast sõltumatutel põhjustel töötuks jäämist tegutsenud vastuvõtvas liikmesriigis töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana üle ühe aasta (punkt b). Seevastu kodanikul, kes on jäänud endast sõltumatutel põhjustel töötuks alla aastase tähtajaga töölepingu lõppemisel või kes on jäänud endast sõltumatutel põhjustel töötuks esimese kaheteistkümne [töötamise] kuu jooksul, säilib töötaja staatus ja seeläbi elamisõigus *võimaliku ajalise piiranguga*, see tähendab „vähemalt kuueks kuuks“ (punkt c).

35. Seonduvalt ajavahemikuga, mille jooksul endast sõltumatutel põhjustel töötuks jäänud liidu kodanik töötaja staatuse säilitab, on direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktide b ja c *ratio legis* eristada kahte olukorda. *Esimese olukorra* puhul on aluseks see, kui kaua kodanik vastuvõtvas liikmesriigis algselt töötas. Kui nimetatud lõike punktis b on rõhk sellel, et liidu kodanik on sõltumata tegevusest või sõlmitud töölepingu liigist töötanud *algselt üle ühe aasta*, siis selle lõike punktis c on rõhk sellel, et ta on töötanud *algselt alla aasta*, kusjuures eristatakse omakorda *kahte olukorda* vastavalt sellele, kas liidu kodanik sai lepingu või tegevuse *kestust täpselt ette näha* või mitte.

36. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c toodud esimene hüpotees on mõeldud hõlmama olukorda, kus liidu kodanik, kes pidi töötama alla aastase tähtajalise töölepingu alusel, jääb nõuetekohaselt tuvastatult temast sõltumatutel põhjustel töötuks selle lepingu lõppemisel. Mulle näib olevat ilmne, et kuna sel juhul on tegu tähtajalise lepinguga, saab väita, et asjaomane kodanik teadis ja sai seega ette näha, millal see alla aastase kestusega leping lõpeb.

37. Teine hüpotees puudutab olukorda, kus kodanik, sõltumata tegevuse laadist (töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja) ja lepingu liigist (tähtajaline, tähtajatu või muud liiki) jääb, vastupidi oma ootustele, kaheteistkümne esimese töötamise kuu jooksul töötuks temast endast sõltumatutel põhjustel. Sellisel juhul töötaja kas ei saanud töö või tegevuse täpset kestust ette näha või ta küll teadis seda, ent oli ette nähtud, et see on pikem kui üks aasta. Oluline ei ole, kas liidu kodanik töötas 15 päeva, kolm kuud või üksteist kuud või kas ta töötas füüsilisest isikust ettevõtjana või tähtajalise, tähtajatu või muu lepingu (nagu seda on juhutöö leping) alusel. Antud juhul on oluline see, et kõnealune liidu kodanik jäi, vastupidi oma ootustele, temast endast sõltumatutel põhjustel töötuks esimese kaheteistkümne töötamise kuu jooksul.[18]

38. Seda tõlgendust toetab ka see, kuidas on üles ehitatud direktiivi 2004/38 artikkel 7, mis, ma tuletan meelde, reguleerib liidu kodaniku õigust elada teatud asjaoludel teise liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud[19]. Nende asjaolude hulka kuuluvad minu meelest ka selle lõike punktis c sätestatud asjaolud ehk see, et liidu kodanik on enne temast sõltumatutel põhjustel töötuks jäämist töötanud vastuvõtvas liikmesriigis alla aastase tähtajalise lepingu alusel (esimene hüpotees) ja see, et ta tegutses

18 Näiteks kui oma liikumisvabadust teostav töötaja allkirjastab kolmeaastase tähtajalise lepingu, ei saa ta ette näha selliseid asjaolusid nagu tema töölepingu ülesütlemine või teda palganud äriühingu pankrot. Vastuvõtvas liikmesriigis töötamise eesmärgil ringi liikuva juhutöötaja puhul on mõistlik arvata, et sellise ringi liikumise eesmärk oli saada tööd rohkem kui kaheks nädalaks, eriti kui see töötaja kaotas töö endast sõltumatutel põhjustel.

19 See tõlgendus sobitub suurepäraselt direktiivi 2004/38 artikli 7 loogikaga. Selleks, et elada vastuvõtvas riigis kauem kui kolm kuud, peab liidu kodanik olema „töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja“ (lõike 1 punkt a) või peab tal olema vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus ja piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi (lõike 1 punkt b) või peab ta olema õppur (lõike 1 punkt c) või eelviidatud punktides nimetatud tingimustele vastava liidu kodaniku pereliige, kes on temaga kaasas või ühineb temaga (lõike 1 punkt d). Kui kodanik neile tingimustele vastab, on tal elamisõigus rohkem kui kolmeks kuuks (välja arvatud lõikes 4 sätestatud juhtudel), nagu ka tema pereliikmetel, kes ei ole liikmesriigi kodanikud (lõige 2).

töötaja või füüsilisest isikust ettevõtjana, ent jäi endast sõltumatutel põhjustel töötuks esimese kaheteistkümne töötamise kuu jooksul, ilma et ta oleks oma töötamise tegelikku kestust ette näinud (teine hüpotees). Sel juhul võimaldab direktiiv 2004/38 tal säilitada töötaja staatuse ja sestap elamisõiguse vastuvõtvas liikmesriigis vähemalt kuue kuu jooksul, tingimusel, et ta „on tööotsijana registreeritud asjaomases tööhõiveametis".

39. Kontekstist lähtuvalt tuleb niisiis direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c teist hüpoteesi tõlgendada nii, et selles peetakse silmas töötajat või füüsilisest isikust ettevõtjat, kes jääb endast sõltumatutel põhjustel töötuks esimese kaheteistkümne töötamise kuu jooksul.

40. Ainult selline tõlgendus saab tagada direktiiviga 2004/38 taotletavate eesmärkide saavutamise [20].

*3. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c teleoloogiline tõlgendamine*

41. Eeltoodud järeldust kinnitab ka direktiivi 2004/38 ja konkreetselt selle artikli 7 lõike 3 punkti c eesmärgi analüüs.

42. Direktiivi 2004/38 põhjendustest 1–4 tuleneb, et selle eesmärk on ennekõike „hõlbustada liidu kodanikel neile asutamislepinguga antud individuaalse põhiõiguse liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil kasutamist" [21]. Iseäranis direktiivi 2004/38 põhjendustest 3 ja 4 tuleneb, et selle „eesmärk on – et tugevdada kõigi liidu kodanike isiklikku põhiõigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil – ületada kategooriapõhist ja killustatud lähenemisviisi, mis oli enne selle direktiivi vastuvõtmist omane liidu õiguse instrumentidele, milles käsitleti eraldi eelkõige [oma kutsetegevuse lõpetanud] töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, töötades välja ühtse õigusakti, millega need instrumendid kodifitseeritakse ja üle vaadatakse" [22]. Euroopa Kohus on sellega seoses täpsemalt leidnud, et direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikega 3 taotletav eesmärk on „tagada töötaja staatuse säilitamisega õigus riigis elada isikutele, kes lõpetasid kutsealal tegutsemise töö puudumise tõttu, mis oli tingitud *nende tahtest sõltumatutest asjaoludest*" [23].

43. Lisaks täpsustas Euroopa Kohus, et nagu see direktiivi 2004/38 artikli 1 punktist a tuleneb, on selle direktiivi ese see, millistel tingimustel saavad liidu kodanikud teostada oma õigust liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada ning seonduvalt elamisega kauem kui kolm kuud kuuluvad nende hulka ka direktiivi artiklis 7 sätestatud tingimused [24]. Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et nimetatud direktiivi põhjendusest 10 tuleneb, et „nende tingimuste eesmärk on eeskätt vältida sellist olukorda, kus need isikud koormavad põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi" [25].

20 Tuletan meelde, et „[d]irektiivi 2004/38 konteksti ja eesmärke arvestades ei saa seda direktiivi tõlgendada kitsalt ega mingil juhul kaotada tema kasulikku mõju". 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84) ning 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 32).

21 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 82), 5. mai 2011. aasta kohtuotsus McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 28) ning 19. septembri 2013. aasta kohtuotsus Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 71).

22 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 Kohtujuristi kursiiv. 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 Vt eelkõige 5. mai 2011. aasta kohtuotsus McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 33).

25 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 40), 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Austria (C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 60) ning 19. septembri 2013. aasta kohtuotsus Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 54).

44. Direktiivi 2004/38 üldises kontekstis toetab neid omavahel teatud tähtsusjärjekorras olevaid eesmärke [26] vastuvõtvas liikmesriigis elamisõigust reguleeriv mitmeetapiline süsteem. Võttes üle sellest direktiivist varasemates erinevates liidu õigusaktides ja kohtupraktikas ette nähtud etappe ja tingimusi, viib see alalise elamisõiguseni [27]. Kuni kolmekuulise elamisõiguse ja alalise elamisõiguse vahele jääv õigus elada liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud eeldab direktiivi 2004/38 artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimuste täitmist. Lisaks säilib see õigus liikmesriigi kodanikul direktiivi artikli 14 lõike 2 kohaselt vaid juhul, kui ta vastab direktiivi artiklis 7 sätestatud tingimustele, mille eesmärk on, nagu ma ülalpool märkisin, vältida, et ta hakkab põhjendamatult koormama vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi.

45. Olen veendunud, et minu poolt direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktile c pakutud tõlgendus sobitub suurepäraselt mitte üksnes selle direktiiviga vastuvõtvas liikmesriigis elamisõiguse reguleerimiseks ette nähtud järk-järgulise süsteemiga, vaid ka erilise *töötaja staatuse säilitamise järk-järgulise süsteemiga*, mille eesmärk on tagada elamisõigus ja õigus saada sotsiaaltoetusi [28]. Nähes ette sellise süsteemi, võtab direktiiv 2004/38 arvesse sotsiaalabi taotleja individuaalset olukorda iseloomustavaid erinevaid tegureid ja eelkõige majandustegevusega tegelemise kestust [29] ning analüüsitavas sättes ka *selle kestuse ettenähtavust* [30]. Nagu ka Euroopa Kohus leidis, võimaldab selline järk-järguline süsteem huvitatud isikutel üheselt aru saada oma õigustest ja kohustustest ning tagatistest, millele neil õigus on, järgides samas proportsionaalsuse põhimõtet ja vältides ülemääraseid kulutusi vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemile [31].

46. Artikli 7 lõike 3 punkti c teise hüpoteesi tõlgendamine selliselt, et selles peetakse silmas ainult tähtajalise töölepingu alusel töötanud isikuid, välistades need, kes on töötanud muud liiki töölepingu alusel või tegutsenud füüsilisest isikust ettevõtjana, läheks vastuollu direktiivi 2004/38 eesmärgiga [32]. Liiati tooks tõlgendus, mille kohaselt eristatakse töötajaid nende poolt sõlmitud lepingu liigi või nende tegevuse laadi alusel, kaasa põhjendamatu erineva kohtlemise. Selline erinev kohtlemine viiks selleni, et direktiivi esimene eesmärk, milleks on lihtsustada ja tugevdada kõikide liidu kodanike õigust liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, oleks „reserveeritud“ neile töötajatele, kelle olukord on stabiilsem, kuna nad on sõlminud tähtajalised või tähtajatud töölepingud, ning selle eesmärgi saavutamine oleks välistatud muude töötajate kategooriate puhul, kes on sõlminud „paindlikumad“ lepingud (eriti osatööajaga tööleping või juhutöö leping) ning kes on sellest tulenevalt ilmselgelt haavatavamas olukorras [33].

26 Vt kohtujurist Watheleti ettepanek kohtuasjas Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punktid 51 ja 52). „See teine eesmärk [mis tuleneb põhjendusest 10] on aga olemas ainult esimese tõttu: kuna direktiivi eesmärk on hõlbustada elamisõiguse kasutamist, on liikmesriigid pidanud vajalikuks tagada, et selle vabaduse finantskoormus oleks kontrolli all.“

27 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 38). Vt kuni kolmekuulise elamisõiguse kohta direktiivi 2004/38 artikkel 6 ja artikli 14 lõige 1, üle kolmekuulise elamisõiguse kohta selle direktiivi artikkel 7 ja artikli 14 lõige 2 ning alalise elamisõiguse kohta sama direktiivi artikkel 16.

28 15. septembri 2015. aasta kohtuotsus Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 60).

29 15. septembri 2015. aasta kohtuotsus Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 60).

30 Vt käesoleva ettepaneku punktid 37 ja 38.

31 Vt selle kohta 15. septembri 2015. aasta kohtuotsus Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 61).

32 Vt direktiivi 2004/38 põhjendused 3 ja 4.

33 Vt selle kohta O'Brien, Ch., „Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights“, *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, lk 937–978, ja eriti lk 975: „Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the „genuineness“ of their prior work“; Nic Shuibhne, N., „Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship“, *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, lk 889–938, eriti lk 926 jj: „Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down“.

47. Samamoodi nagu tähtajalise lepingu sõlminud töötaja, kes võib töö kaotada iseäranis näiteks töölepingu ülesütlemise tõttu, võib oma töö kaotada ka muud liiki lepingu sõlminud töötaja [34] ja isik, kes tegutses füüsilisest isikust ettevõtjana, võib olla sunnitud oma tegevuse lõpetama. Sellistel asjaoludel võib asjaomane isik sattuda samasugusesse haavatavasse olukorda nagu see, kuhu võib sattuda tähtajalise lepinguga töötaja, kelle tööleping üles öeldakse [35].

48. Kas neil tingimustel oleks õigustatud, et kõnealune isik ei saa elamisõiguse säilimise osas samasugust kaitset nagu isik, kes lõpetas töötamise tähtajalise töölepingu alusel?

49. Mina nii ei arva. Mõlemal juhul on isik pärast vähem kui aasta kestnud töötamist või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemist jäänud töötuks temast sõltumatutel põhjustel seoses töö puudumisega tema tahtest sõltumatutel asjaoludel ning peab seetõttu saama direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c sätestatud kaitse, kui ta on end tööotsijana asjaomases tööhõiveametis registreerinud.

50. Lisaks ei ole minu hinnangul ühtki objektiivset põhjendust erinevale kohtlemisele, mis viiks selleni, et elamisõigust ei saa isik, kes tegeles vastuvõtvas liikmesriigis töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana kutsetegevusega vähem kui aasta jooksul ja on seega panustanud selle liikmesriigi sotsiaalsüsteemi ja eelarvesse, ent elamisõigus antakse tööotsijale, kes pole selles liikmesriigis kunagi töötanud ega teinud sissemakseid sotsiaalsüsteemi ega eelarvesse, aga kes vastab direktiivi 2004/38 artikli 14 lõike 4 punktis b sätestatud tingimustele [36].

### *4. Direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c ajalooline tõlgendamine*

51. Kõnealuse sätte saamislugu lubab mul seda tõlgendust kinnitada. Komisjoni algse ettepaneku [37] artikli 8 lõike 7 punktis c ja Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsiooni [38] artikli 9 lõike 3 punktis c viidatakse üksnes olukorrale, kus „asjaomane isik [on jäänud] töötuks temast sõltumatutel põhjustel pärast alla aastase tähtajaga töölepingu lõppemist“ [39]. Parlament üksnes tõstis komisjoni algse ettepaneku artikli 8 lõike 7 punkti c sisu ümber parlamendi õigusloomega seotud resolutsiooni artikli 9 lõike 3 punkti c. Selle muudatusega arvestas komisjon oma muudetud ettepanekus [40] ja seejärel ka Euroopa Liidu Nõukogu oma ühises seisukohas [41]. Nagu aga nähtub selle seletuskirjast „muutis nõukogu punkti c sõnastust, täpsustades, et sel konkreetsel juhul säilitatakse töötaja staatus vähemalt kuueks kuuks“. Tuleb märkida, et sellesse sättesse tehti ka teine muudatus ja lisati lauseosa „või jäänud töötuks endast sõltumatutel põhjustel esimese kaheteistkümne kuu jooksul“.

52. Minu meelest kinnitab selle lauseosa lisamine direktiivi 2004/38 ettevalmistavate tööde käigus liidu seadusandja tahet laiendada selle direktiivi artikli 7 lõike 3 punkti c kohaldamisala, mis piirdus tähtajaliste lepingutega, ka muud liiki lepingutele.

34 Nagu seda on tähtajatu leping või juhutöö leping.

35 Eelkõige seonduvalt isikuga, kes lõpetab tegevuse füüsilisest isikust ettevõtjana, vt analoogia alusel 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punkt 43).

36 „[…] Sellisel juhul ei või liidu kodanikke […] välja saata seni, kuni liidu kodanikud saavad tõendada, et nad jätkavad töö otsimist ja neil on tegelik võimalus tööd leida“. Liikmesriigile jäetud võimaluse kohta sellistel juhtudel mitte anda õigust sotsiaalabiteenustele vt direktiivi 2004/38 artikli 24 lõige 2.

37 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil KOM(2001) 257 (lõplik) (EÜT 2001, C 270 E, lk 150). Artikkel 8 käsitles haldusformaalsusi liidu kodanikele.

38 Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil KOM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) (ELT 2004, C 43 E, lk 42).

39 Artikkel 9 puudutas üle kuue kuu pikkuse elamisõiguse teostamise tingimusi.

40 Vt artikli 7 lõige 2a (muudatusettepanek 30). Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (esitanud komisjon vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 250 lõikele 2), KOM(2003) 199 (lõplik) – COD 2001/0111.

41 Nõukogu 5. detsembri 2003. aasta ühine seisukoht (EÜ) nr 6/2004 eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 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 2004, C 54 E, lk 12).

### *B. Vastuvõtval liikmesriigil ei ole õigust seada töötaja staatuse säilitamist sõltuvusse töötamisest teatud minimaalse aja jooksul*

53. Taani, Saksamaa ja Prantsusmaa valitsus leiavad, et direktiivi 2004/38 põhjendust 10 arvesse võttes esineb olukordi, kus võib põhjendatult asuda seisukohale, et isik ei ole töötanud piisavalt kaua, et tema suhtes saaks selle direktiivi artikli 7 lõike 3 punkti c kohaldada. Seetõttu leiavad nad, et liikmesriigi asutused peavad saama kindlaks määrata töötaja staatuse säilitamise tingimused.

54. Tuleb rõhutada, nagu komisjon õigesti märkis, et direktiivis 2004/38 on ette nähtud piisavad tagatised vältimaks kuritarvituslikust sotsiaalteenuste taotlemisest tekkivaid ülemääraseid kulusid vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemile [42].

55. Tuletan esiteks meelde, et selle direktiivi artikli 24 lõike 1 kohaselt „koheldakse kõiki [selle] direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke asutamislepingu reguleerimisalas võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega“. Seetõttu, kui liikmesriigi õigus ei anna õigust saada sotsiaalteenuseid isikutele, kes on töötanud või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsenud vaid lühiajaliselt, kohalduvad need piirangud samamoodi ka teistest liikmesriikidest tulnud ringi liikuvate töötajate suhtes.

56. Teiseks seatakse direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c töötaja staatuse säilitamise perioodile ning seega ka võrdse kohtlemise õiguse kasutamisele ajaline piir „vähemalt kuueks kuuks“. Seega ei anna töötaja staatuse säilitamine tingimata õigust tööotsija toetuse saamiseks. Õigus võrdsele kohtlemisele nõuab vaid seda, et töötajal peavad olema samad õigused, mis on tagatud vastuvõtva liikmesriigi kodanikele.

57. Kolmandaks on direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c sätestatud, et töötaja staatuse säilitamiseks on vaja, et töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja on töö kaotanud temast sõltumatutel põhjustel ja et ta on registreerinud end tööotsijana asjaomases tööhõiveametis. Nagu ka komisjon märkis, on selle nõude eesmärk tagada, et isikud võrdse kohtlemise õiguse omandamise eesmärgil kunstlikult teise kohta ümber ei asuks. Sellega seoses tuleb rõhutada, et käesoleval juhul ei viita eelotsusetaotluses miski sellele, et N. Tarola oleks direktiivi artikli 7 lõikest 3 tulenevat õigust kuritarvitanud [43].

58. Neljandaks ja viimaseks on selge, et liikmesriigid ei või töötaja staatuse säilitamist seada sõltuvusse töötamisest mis tahes muu minimaalse aja jooksul peale direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punktis c sätestatu. Teistsugune seisukoht võimaldaks kehtestada täiendavaid piiranguid, mida liidu seadusandja ette näinud ei ole.

59. Minu arvates tuleneb käesoleva ettepaneku punktidest 22–52 selgelt, et direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 3 punkti c teine hüpotees kohaldub töötaja suhtes, kes jääb temast sõltumatutel asjaoludel töötuks kaheteistkümne esimese töötamise kuu jooksul, sõltumata tema tegevuse laadist (töötamine või tegevus füüsilisest isikust ettevõtjana) või töölepingu liigist (tähtajaline, tähtajatu või muud liiki leping).

42 Euroopa Kohus on selles osas leidnud, et „[see direktiiv] võtab töötaja staatuse säilitamise järk-järgulise süsteemi ettenägemisel, mille eesmärk on tagada elamisõigus ja õigus saada sotsiaaltoetusi, nimelt ise arvesse sotsiaalabi taotleja individuaalset olukorda iseloomustavaid erinevaid tegureid ja eelkõige majandustegevusega tegelemise kestust“. 15. septembri 2015. aasta kohtuotsus Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 60).

43 Sellega seoses vt „õiguse kuritarvitamise“ mõiste kohta minu ettepanek kohtuasjas McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:345, punktid 108–115).

## V. Ettepanek

60. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Court of Appeali (apellatsioonikohus, Iirimaa) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38, 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, artikli 7 lõike 1 punkti a ning lõike 3 punkti c tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi kodanik, kes on töötanud teises liikmesriigis kaks nädalat muul moel kui tähtajalise töölepingu alusel ning kes on seejärel jäänud töötuks temast sõltumatutel põhjustel, säilitab töötaja staatuse nende sätete tähenduses.