

## KOHTUJURISTI ETTEPANEK

L. A. GEELHOED

esitatud 19. veebruaril 2004<sup>1</sup>

### I. Sissejuhatus

#### A. Käesoleva kohtuasja kirjeldus

1. Selles kohtuasjas on Tribunal du travail de Bruxelles esitanud kaks küsimust isikute vaba liikumise kohta Euroopa Liidu piires. Käesolev asi annab veel kord võimaluse hinnata Euroopa Liidu kodaniku õigust elada teises liikmesriigis kui selles, mille kodakondsus tal on.

2. Eelotsusetaotluses on kirjeldatud põhi-kohtuasja hageja Michel Trojani olukorda. Trojanil on Prantsuse kodakondsus. Ta on vallaline ja tal ei ole lapsi. Tal puuduvad elatusvahendid ja alates 8. jaanuarist 2002 elab ta ajutiselt Brüsseli Armée du Salut' (edaspidi „Päästearmee”) varjupaigas.

3. Trojani on registreeritud Brüsseli oma-valitsusüksuses ning tal on selle kohta registreerimistunnistus (ajutine elamisluba), mis katab ajavahemiku 8. aprillist kuni 7. septembrini 2002. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul puuduvad andmed Trojani staatus kohta pärast 7. septembrit 2002, kuid Trojani ise on Euroopa Kohtule teatanud, et tal on hetkel tähtajaline elamisluba viieks aastaks.

4. Trojani teeb Päästearmee varjupaigale spetsiaalse integreerumisprojekti raames erinevaid töid umbes 30 tundi nädalas; vastutasuna saab ta mitterahalisi eluks vajalikke hüvesid. Vastutasu seisneb majutuses, toidus ja 25 euro suuruses taskurahas nädalas.

5. Kuna Trojanil muud elatusvahendid puuduvad, taotles ta põhikohtuasja hagejalt, Centre public d'aide sociale de Bruxelles'ilt (edaspidi „CPAS”) minimaalset toimetuleku-

<sup>1</sup> — Algkeel: hollandi.

toetust (edaspidi „minimex“).<sup>2</sup> Oma taotluses märkis ta, et ta peab varjupaigale põhimõtteliselt maksma 400 eurot kuus. Lisaks märkis ta, et soovib võimalust varjupaigast välja kolida ning iseseisvalt elada.

7. Nii põhikohtuasja hageja ja kostja kui ka Belgia, Taani, Saksamaa, Prantsuse, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsused ja komisjon esitasid Euroopa Kohtule kirjalikke märkusi. 6. jaanuari 2004. aasta istungil esitasid nimetatud valitsused (v.a Saksamaa valitsus) ja komisjon oma seisukoha ka suuliselt.

6. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab nüüd küsimuse, kas liidu kodanikul võib sellisel juhtumil olla ühenduse õigusest tulenevalt elamisõigus. Selle kohta on esitatud kaks küsimust. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas majanduslikel põhjustel sisserändajal on töötaja õigused EÜ artikli 39 (ning määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 1<sup>3</sup>) alusel, asutamishäire (EÜ artikkel 43) või teenuste osutamise vabaduse (EÜ artikkel 49) raames. Teise küsimuse keskmes on EÜ artikkel 18. Selle sätte kohaselt on igal liidu kodanikul õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui käesoleva lepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.

8. Lõpetuseks; komisjoni arvates tuleks käesolevas menetluses sõnastada eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused ümber, kuna põhikohtuasja peamine küsimus on see, kas Trojanil on õigus nõuda minimexi Belgias. Põhikohtuasjas ei ole küsimuse all elamisloa andmine. Mina teen Euroopa Kohtule ettepaneku komisjoni arvamust mitte järgida. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused on põhikohtuasjas lahendi tegemiseks otsese tähtsusega, kuna vastus küsimusele, kas Trojanil on õigus elamisloale ühenduse õiguse alusel — ja kui on, siis milline —, on otsustav küsimuse hindamisel, kas Trojanil on õigus minimexile.

#### B. Hindamise lähtekoht

2 — Tegemist on sama toetusega, mille maksmist käsitleti Euroopa Kohtu 20. septembri 2001. aasta otsuses kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193).

3 — Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2) artikli 7 lõikes 1 on sätestatud: „Töötajat, kes on liikmesriigi kodanik, ei tohi teise liikmesriigi territooriumil tema kodakondsuse tõttu kohelda ükskõik milliste tööhõive- ja töötingimuste suhtes teisiti kui selle riigi kodanikest töötajaid, eelkõige seoses töötasu, vallandamise ja töötuks jäämise puhul tööle ennistamise või uue töökoha leidmisega.“

9. Käesolevas asjas on tegemist liikmesriigi kodanikuga, kes on asunud elama teise liikmesriiki, ilma et tal oleks enda elamiseks vahendeid. Vastuvõttas liikmesriigis

asub ta elama varjupaika, milles ta teeb erinevaid töid. Nüüd on küsimus selles, kas nimetatud Euroopa Liidu kodanikul on ühenduse õiguse alusel õigus selles liikmesriigis elada ning teatud juhul isegi toetusi taotlelda.

on erinev. Majanduslikel põhjustel siserändajate õigused on laialdasamad. Nii ei pea nad näiteks tõendama, et nad on võimelised endale elatist teenima;

10. Käsitlen seda küsimust, arvestades Euroopa Liidu kodanike teises liikmesriigis elamisõiguse arengut. Kehtiva ühenduse õiguse kohaselt iseloomustab elamisõigust sisuliselt järgnev:

a) teises liikmesriigis elamise õigus on iga Euroopa kodaniku põhiõigus. Seda õigust tuleb võimalikult vähe piirata;

b) piiramise õigustusena on ühenduse õiguses tunnustatud liikmesriigi huvi vältida avalik-õiguslike vahendite eba-proportsionaalset koormamist;

c) EÜ asutamislepingus eristatakse majanduslikel põhjustel ja muudel põhjustel siserändajaid. Nii ühtedel kui teistel on elamisõigus, kuid nende õiguste ulatus

d) Euroopa Kohus tõlgendab töötaja mõistet laiendavalt. See tõlgendus räägib ka võimalikult ulatusliku elamisõiguse kasuks.

11. Punkti 10 alapunkti a kohta: otsuses Baumbast ja R<sup>4</sup> tunnustas Euroopa Kohus EÜ artikli 18 lõikest 1 tuleneva liikmesriikide territooriumil elamise õiguse vahetut õigusemõju. Nimetatud õigus on seega muutunud iseseisvaks ning vahetult kohaldatavaks, sõltumata elamise aluseks olevatest põhjustest. Oma ettepanekus eelmainitud kohtuasjas<sup>5</sup> olen ma liidu kodaniku elamisõigust iseloomustanud õigusena, mis peab olema äratuntav ning millel on kodaniku jaoks sisuline tähendus.

12. Seega on see elamisõigus igale Euroopa kodanikule kuuluv põhiõigus.<sup>6</sup> Tähtis on, et seda põhiõigust oleks ka reaalselt võimalik teostada. Seepärast on esiteks võetud vastu

4 — Euroopa Kohtu 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R (EKL 2002, lk I-7091, punkt 84).

5 — Ettepaneku punkt 110.

6 — Seda näitab ka elamisõiguse sätestamine põhiõiguste hartas (ja seega Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu II osas).

rida ühenduse õigusnorme, milles on ette nähtud elamisõiguse teostamist toetavad meetmed. Käesolevas asjas on kõige olulisemad neist määrus nr 1612/68 võõrtöötajate osas ning direktiiv 90/364<sup>7</sup>, millega kehtestatakse majanduslikult passiivsete sisse- ja väljarändavate isikute teises liikmesriigis elamise õigus. Teiseks võib elamisõigust piirata või selle teostamisele tingimusi seada ainult juhul, kui riigis elamine on kaalukate siseriiklike huvidega vastuolus.

13. Punkti 10 alapunkti b kohta: ühenduse õigusega on tunnustatud kahte liiki legitiimseid huve, mille esinemisel võivad liikmesriigid elamisõigust piirata või selle teostamisele tingimusi seada:

- piirangud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides, nii nagu need on sätestatud direktiivis 64/221/EMÜ;<sup>8</sup>

7 — Nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (EÜT L 180, lk 26).

8 — Nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiiv 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT L 56, lk 850). Nimetatud õigusnormid, mis kehtivad ainult majanduslikel põhjustel sisserändajate ja nende pereliikmete kohta, on tunnustatud direktiivi 90/364 artikli 2 lõikes 2 kohaldatavaks ka siis, kui tegemist on isikutega, kes ei ole majanduslikel põhjustel sisse- või väljarändajad.

- piirangud vältimaks seda, et — nagu tuleneb direktiivi 90/364 neljandast põhjendusest — teises liikmesriigis elamise õiguse kasutajad koormaksid põhjendamatult vastuvõtva liikmesriigi eelarvet. Nii saab ühtlasi takistada elamisõiguse kasutamist sotsiaalturismis liikmesriiki, milles on sotsiaalkindlustuse valdkonnas meeldivamad tingimused.

Käesoleva asja keskmes on legitiimsete huvide teine liik. Peamiselt tuleks vastata küsimusele, millistel tingimustel võivad liikmesriigid elamisõigust piirata vältimaks riigi eelarve põhjendamatut koormamist.

14. Punkti 10 alapunkti c kohta: ühenduse õigusega tunnustatud elamisõiguse piirangud, mis lähtuvad riigi vahendite ebaproportsionaalsest koormatusest, erinevad olenevalt sellest, kas tegemist on majanduslikel või muudel põhjustel sisserändajatega:

- isikute puhul, keda käsitletakse majanduslikel põhjustel sisserännanutenä, eeldatakse, et nad suudavad endale ise kas palgatööga või füüsilisest isikust ettevõtjana elatist teenida;

— teistel isikutel peab olema piisavalt elatusvahendeid ja lisaks peavad nad suutma tõendada, et neil on haiguskindlustus. Direktiivi 90/364 artiklis 1 on sellega seoses sätestatud, et liikmesriigid annavad elamisõiguse teiste liikmesriikide kodanikele tingimusel, et „neil endal ja nende pere liikmetel on vastuvõtvas liikmesriigis kõiki riske hõlmav ravikindlustus ja piisavad elatusvahendid selleks, et mitte koormata elamisperioodi vältel vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi”.

15. Seega sõltuvad kodanikule reaalselt kuuluvad õigused tema elamisõiguslikust seisundist EÜ asutamislepingu alusel. Tema õigused on ulatuslikumad, kui isikut saab käsitleda majanduslikel põhjustel sisserändajana, kelle suhtes kehtivad EÜ artiklid 39, 43 ja 49. Tähtsust ei ole asjaolul, kas ta teenib vastuvõtvas liikmesriigis oma tööga piisava sissetuleku rahuldavaks eluks. Lisaks on tal määruse nr 1612/68 artikli 7 kohaselt õigus — ma piirdun siin võõrtöötajatega — samadele toetustele kui selle liikmesriigi kodanikest töötajatel.

16. Nende majanduslikel põhjustel sisserändajate õigused olid sätestatud juba algse EMÜ asutamislepinguga. Teiste sisserändajate elamisõigus on EÜ asutamislepinguga

ette nähtud alles hiljem (Maastrichti lepinguga) ja selles ei ole (veel) sätestatud täielikult samaväärseid õigusi.

17. Seejuures tuleb märkida, et majanduslikel ja muudel põhjustel sisserändajate erinev kohtlemine tuleneb minu meelest ajalooliselt vaadates põhimõtteliselt erinevast lähene misviisist. Ühisturu teostamiseks oli vaja võimalikult suurel määral kõrvaldada liikmesriikide vahelised kaubandustakistused ka tootmist mõjutava asjaolu — töö puhul. Alles hiljem laiendati liikumisvabadus iga Euroopa Liidu kodaniku põhiõiguseks.

18. Tänapäeval on erineval kohtlemisel eelkõige pragmaatilised põhjused. Niikaua kuni sotsiaalkindlustussüsteemid ja toetuste suured ei ole ühtlustatud, püsib oht sotsiaalturismiks liikmesriiki, milles on sotsiaalkindluse valdkonnas meeldivamad tingimused. See on aga just nimelt see, mida ei soovi EÜ asutamisleping, millega on pädevus sotsiaalpoliitika valdkonnas jäetud suures osas liikmesriikidele. Ühenduse seadusandja on lähtunud sellest, et majanduslikel põhjustel sisserändaja ei nõua vastuvõtvas liikmesriigis selliseid toetusi, mis on ette nähtud kui

abi isiku elatamiseks. Määruse nr 1612/68 artikliga 7 on võõrtöötajatele tagatud eelkõige õigused seoses töötajadega ja lisaks sotsiaalsed soodustused tema riigis elamise lihtsustamiseks, nagu näiteks tema laste õppimise finantseerimine liikmesriigi kodanikest töötajate lastega samadel tingimustel.<sup>9</sup>

19. Ühenduse seadusandja eelnimetatud lähtepunkti suhtes, et majanduslikel põhjustel sisserändaja hoolitseb ise täielikult oma ülalpidamise eest, tuleb praegusel ajal teha teatud mööndusi. Ma viitan näiteks mehhanismidele, mida liikmesriikides rakendatakse tööturu madalama astme puhul ja mille tulemusena maksab riik juurde nende isikute palgale, kelle töö tootlikkus on niivõrd väike, et majanduslikult ei tasu neile nende töö eest kehtivat alampalka maksta (vt ka allpool punkt 29 jj).

20. Punkti 10 alapunkti d kohta: Euroopa Kohus tõlgendab töötaja — ja ka teenuste osutaja — mõistet laialt. Selline lai tõlgendus tuleneb nii teises liikmesriigis elamise õiguse ajaloolisest arengust, mida algselt tunnustati vaid majanduslikel põhjustel sisserändajate puhul, kui ka majanduslikel põhjustel toimunud sisse- ja väljarände rollist Euroopa integratsiooniprotsessis.

21. Ka tänapäeval on majanduslikel põhjustel sisserändajate elamisõigus ulatuslikum kui teiste sisserändajate elamisõigus, nagu ma eespool juba selgitasin. Seepärast aitab töötaja mõiste lai tõlgendamine ikka veel kaasa iga Euroopa Liidu kodaniku põhiõiguse — elada liidu iga liikmesriigi territooriumil — võimalikult täielikule teostamisele.

22. Need peamised tunnused kujutavadki endast käesoleva asja hindamise lähtepunkti.

23. Tuvastada tuleb, kas selliseid tegevusi, nagu käesolevas asjas teostatakse Päästearmee jaoks, võib subsumeerida Euroopa Kohtu poolt laialt tõlgendatava töötaja mõiste alla. Seejuures tuleb otsustada, kas see tõlgendus on siiski nii lai, et selle alla kuuluvad ka erilised, ebatüüpilised tegevused, mida Trojani Päästearmee jaoks tegi (esimene küsimus).

24. Kui see nii ei ole, siis võivad Belgia ametiasutused keelduda elamisõiguse andmisest isikule, kes küll ei suuda ise täielikult teenida endale ülalpidamist, kuid keda abistab eraõiguslik organ nagu Päästearmee. See, kas nimetatud liikmesriik võib seda pädevust käesolevas asjas Trojani puhul tegelikult

9 — 26. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-3/90: Bernini (EKL 1992, lk I-1071) ja 8. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-337/97: Mecusen (EKL 1999, lk I-3289).

kasutada, sõltub EÜ artikli 18 tõlgendamisest (teine küsimus).

ka tema pereliikmed vastuvõtvast liikmesriigis teatud õigused.

## II. Esimene küsimus

### A. Heterogeenne tegelikkus

25. EÜ asutamislepingus on alati eristatud majanduslikel põhjustel sisserände erinevaid liike; hiljem, Maastrichti lepingu sõlmimisega tunnustati ka selliste kodanike teises liikmesriigis elamise õigust, kes rändavad riiki ja riigist välja muudel kui majanduslikel põhjustel. Erinevat liiki sisserändajate õigused vastuvõtvast liikmesriigis ei ole võrdsed. Sellele ma juba viitasin. Niisiis on ikka veel oluline teha kindlaks, millisesse liiki sisserändaja kuulub.

26. EÜ artiklis 39 sisalduv töötaja mõiste ja sellega seotud teine ühenduse õigus on iseenesest selged: mõiste lähtub sisuliselt lihtsast tegelikkusest. Isik asub teise liikmesriiki elama, et seal tööd teha. Seejuures tuleb teda võimalikult vähe takistada. Sel põhjusel peab tal olema õigus kaasa võtta oma perekond ning samal põhjusel omandavad

27. Praktikas aga tekitab nimetatud mõiste ikka ja jälle küsimusi. Tööd, mida isik — ja seega ka sisserändaja — oma elukutses tulenevatel või muudel põhjustel teeb, võivad esineda erinevates variantides, kusjuures niisama lihtsalt ei pruugi olla selge, milline on põhitöö ja millised kõrvaltööd. Isik töötab osalise tööajaga, võib-olla teeb lisaks sellele ka muid majanduslikult tulutoovaid töid (füüsilisest isikust ettevõtjana) ja ka tööd ennast pakutakse kõikvõimalikes erinevates vormides. Nii ei ole isikud alati kas töötajad (kelle õigused tulenevad EÜ artiklist 39 ja EÜ artikli 40 alusel vastu võetud teisest õigusest) või füüsilisest isikust ettevõtjad (kelle kohta kehtib EÜ artikkel 43 jj), vaid võivad olla üheaegselt nii töötajad kui ka füüsilisest isikust ettevõtjad. Võib mõelda ka üliõpilastele, kes parandavad sissetulekut suurendavate kõrvaltöödega oma rahalist seisut. Võrreldavas olukorras on Trojaniga sarnased isikud, kes teevad teises liikmesriigis elamise ajal töid, mille puhul on kindel vähemalt see, et tegemist ei ole täisväärtusliku töökohaga, kust saaks piisavalt tasu enda elatamiseks.

28. Seega ei ole isiku seisund alati üheselt selge, vaid sisaldab sageli erinevaid elemente. Mis kehtib isikute kohta, kehtib ka töö kohta. Ühiskonnas leidub igasuguseid erinevaid töö vorme, mille puhul ei ole alati selge, kas tegemist on niisuguse majandusliku tegevusega, mis vastab töösuhte tunnustele. See kehtib kindlasti tööturu madalama astme puhul. Mittetulunduslikus erasektoris —

nagu seda on Päästearmee — tehtava töö puhul ei ole alati võimalik selgelt eristada tasustatavat ja vabatahtlikku tööd. Ka juhul, kui teatud tööde tegemist toetatakse avalikest vahenditest, ei ole alati eelnevalt selge, kas see toetatud töö on ikka esmajoones majanduslikku laadi. See sõltub nii toetus- tega saavutada soovitud eesmärkidest kui ka toetuste mõjust turule.

29. Hea näide selle kohta on Madalmaade Wet sociale werkvoorziening (seadus sotsiaalse tööhõive kohta; WSW), mida käsitleti kohtuasjas Bettray.<sup>10</sup> Selle seaduse eesmärk on aidata tööd leida isikutel, kes näiteks kehaliste või vaimsete puuete tõttu ei ole piisava tootlikkusega, et teistega võrdsetel tingimustel osaleda tööprotsessis ning leida tööd. Teine, samuti Madalmaadest pärit näide on Besluit in- en doorstroombanen (määrus tööturul integreerumise ja karjääri arengu kohta)<sup>11</sup>, mille kohaselt toetatakse pikaajalistele töötutele mõeldud töökohti eesmärgiga aidata neil (uuesti) tööellu integreeruda.

30. Mõlema õigusakti peamine eesmärk on integreerumise soodustamine. Mõlemal juhul on tegemist selliste isikute kaasamisega, kes teisiti ei saaks tööprotsessis osaleda. Nimetatud õigusaktide eesmärk on käesoleval juhul sotsiaalse töövõrgustiku loomine. Neil on aga ka majanduslik ülesanne. Nimetatud töö toetamisega saavutatakse veel see, et nende isikute töövõimet — nii väike, kui see ka ei ole — kasutatakse tööturul. Lisaks on nendel õigusaktidel tavalises olukorras tehtava tööga võrreldav toime. Selle töö tulemus turustatakse kaupade või teenus- tena. Nimetatud õigusaktide — soovimatu — majanduslik tulemus võib olla toetusi saava töö kõlvatu konkureerimine tavalistel turu- tingimustel tehtud tööga.

31. Euroopa Kohus on seda heterogeense tegelikkuse teemat käsitlenud järgmiselt. Ta on tõlgendanud EÜ artiklis 39 sisalduva töötaja mõiste isikulist kohaldamisala laialt. Põhimõtteliselt piisab lühiajalisest, ulatuselt piiratud töösuhtest piiratud töötasuga.

32. Aga ka sellise lähenemise juures tekivad jälle uued küsimused, kuna heterogeenses tegelikkuses on igasugune piiritlemine teatud mõttes meelevaldne. Hinnangu andmist käesolevas asjas tuleks vaadelda nimetatud kontekstis. Seejuures tuleb arvestada ka

10 — 31. mai 1989. aasta otsus kohtuasjas C-344/87: Bettray (EKL 1989, lk 1621).

11 — *Sib.* 1999, lk 591.



Euroopa Kohtu olemasoleva praktikaga, eriti kohtuotsustega Betray ja Steymann<sup>12</sup>, mida käsitletakse käesoleva ettepaneku B osas.

### B. Kohtupraktika töötaja mõiste kohta

33. Nagu eelnevalt mainitud, on Euroopa Kohus EÜ artiklis 39 sisalduva töötaja mõiste isikulist kohaldamisala tõlgendanud laialt. Antud kontekstis tahaksin viidata mõnele kokkuvõtvale kaalutlusele hiljutisest otsusest Ninni-Orasche.<sup>13</sup>

34. Selles otsuses meenutab Euroopa Kohus kõigepealt väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt on töötaja mõiste EÜ artikli 39 mõttes selline ühenduse õiguse mõiste, mida ei tohi kitsalt tõlgendada. Seejuures viitab ta kohtuotsustele Lawrie-Blum, Brown, Bernini ja Meeusen.<sup>14</sup> Antud mõistet tuleb defineerida objektiivsete kriteeriumide kohaselt, mis iseloomustavad töösuhete asjaomaste isikute õigusi ja kohustusi arvestades.

12 — Kohtuotsus Betray (viidatud 10. joonealuses märkuses); 5. oktoobri 1988. aasta otsus kohtuasjas 196/87: Steymann (EKL 1988, lk 6159).

13 — 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-413/01: Ninni-Orasche (punkt 23 jj).

14 — 3. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas C-66/85: Lawrie-Blum (EKL 1986, lk 2121, punkt 16), 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas C-197/86: Brown (EKL 1988, lk 3205, punkt 21), otsus Bernini (viidatud eespool 9. joonealuses märkuses, punkt 14), ja otsus Meeusen (samuti viidatud 9. joonealuses märkuses, punkt 13).

35. Töösuhete olulisim tunnus on see, et isik teeb teatud ajavahemiku jooksul teise isiku juhtnööride järgi tööd, saades selle eest tasu (vrd otsused Lawrie-Blum, Betray ja Meeusen).<sup>15</sup> Nagu komisjon on oma kirjalikes märkustes õigusega sedastanud, eristab Euroopa Kohus seega kolme eeldust, mis peavad olema täidetud kumulatiivselt: kestev tegevus, subordinatsioonisuhe ja tasu.

36. Arvestades nimetatud kohtupraktikat, tuleb märkida, et töösuhete lühike kestus ei välista iseenesest EÜ artikli 39 kohaldamist. Siiski on töötajana kvalifitseerimiseks vajalik, et isiku tegevus oleks tegelik ja tulemuslik, välistades tegevused, mis on nii ebaolulised, et neid tuleb pidada kõrval- või lisategevuseks. Sellele viitas Euroopa Kohus otsustes Levin ja Meeusen.<sup>16</sup>

37. Hinnates, kas käesoleval juhtumil oli isiku tegevus tegelik ja tulemuslik, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtuma objektiivsetest kriteeriumidest ja hindama

15 — Otsused Lawrie-Blum (viidatud 14. joonealuses märkuses), punkt 17, Betray (viidatud 10. joonealuses märkuses, punkt 12), ja Meeusen (viidatud 9. joonealuses märkuses, punkt 13).

16 — 23. märtsi 1982. aasta otsus kohtuasjas C-53/81: Levin (EKL 1982, lk 1035, punkt 17) ja otsus Meeusen (viidatud 9. joonealuses märkuses, punkt 13).

igakülselt kõiki asjaolusid, mis on seotud asjaomase tegevuse ja kõnealuse töösuhtega.

38. See toob mind nimetatud kolmest kumulatiivsest kriteeriumist just kolmanda, st töötasu juurde. See eeldus on käesoleva asja hindamisel kõige huvitavam. Otsustest Lawrie-Blum ja Bernini,<sup>17</sup> milles käsitleti isikuid, kes oma kutseväljaõppe raames läbisid praktikat, tuleneb, et ka väikest töötasu saavaid isikuid võib käsitleda töötajajana. Euroopa Kohus ei nõua nimelt seda, et asjaomase isiku töötasu oleks tema elamiskulude täielikuks katmiseks piisavalt suur. Ma viitan otsusele Levin,<sup>18</sup> milles Euroopa Kohus asus seisukohale, et töötasu võib seisneda ka „asjaomases valdkonnas tagatud miinimumpalgas. Selles mõttes ei saa eristada isikuid, kes peavad sellisest tegevusest saadavat sissetulekut piisavaks, nendest, kes soovivad seda sissetulekut täiendada muu sissetulekuga kas siis olemasoleva vara või temaga kooselava pere liikme töö näol.” Euroopa Kohus ei nimeta aga käesolevas asjas esinevat juhtumit, kus asjaomane isik soovib oma sissetulekut täiendada sotsiaaltoetusega.

17 — Otsused Lawrie-Blum (viidatud 14. joonealuses märkuses, punktid 19–21) ja Bernini (viidatud 9. joonealuses märkuses, punkt 15).

18 — Viidatud 16. joonealuses märkuses, punkt 16.

39. Samamoodi on Euroopa Kohus end väljendanud ka asjaomase isiku tootlikkuse suhtes. Ka madala tootlikkusega isikut — nagu näiteks praktikanti — võib käsitleda töötajana. Siiski on eelduseks, et tema tegevus ei oleks täiesti ebaoluline ega täiendava iseloomuga. Nende asjaolude tuvastamise aga jätab Euroopa Kohus siseriikliku kohtu ülesandeks.

40. Nagu tuleneb ka Euroopa Kohtule esitatud märkustest, on käesoleval ajal sarnasusi Bettray<sup>19</sup> otsuse aluseks olnud asjaoludega. Käesolevas asjas märkusi esitanud liikmesriigid järeldavad nimetatud otsuse alusel, et analoogselt Bettray asjaga ei saa Trojanit käsitleda töötajana; samas on komisjon vastupidisel seisukohal.

41. Kohtuasjas Bettray oli vaatluse all töö Madalmaade Nederlandse Wet sociale werkvoorziening'i (edaspidi „WSW”) raames. Nagu tuleneb Euroopa Kohtu otsusest, sisaldas seadus õigusnorme töö muretsemise kohta selliste isikute töövõime säilitamiseks, taastamiseks ja arendamiseks, kes oma isikuga seotud asjaolude tõttu ei olnud pikema aja jooksul võimelised tegema tööd tavalistes tingimustes. Selleks asutati ettevõtted või tööorganisatsioonid, mille ainus eesmärk oli

19 — Viidatud 10. joonealuses märkuses.

anda asjaomastele isikutele võimalus teha tasustatud tööd tingimustel, mis võimalikult suures ulatuses arvestasid tavatingimustes palgatöö tegemisele seaduslikult kohaldatavate õigusnormide või tavadega.<sup>20</sup>

43. Minu arvates on kasulik kõrvutada Betray kohtuasja asjaolusid nendega, mis moodustasid Steymanni<sup>22</sup> kohtuasja faktilise aluse. Steymann oli Bhagwan-kommuuni liige ja tegeles selle kommuuni arvel kommuuni äritegevusega. Kommuuni liikmetelt oodatakse, et nad töötavad kommuuni heaks, ja liikmed keelduvad sellest kohustusest vaid väga harva. Bhagwan-kommuun hoolitseb omakorda — sõltumata töö liigist ja ulatusest — liikmete elatusvahendite eest ja maksab neile taskuraha.

42. Euroopa Kohtu jaoks ei olnud oluline, et töö tegijate tootlikkus oli väike või et nende töötasu maksti suurel määral riiklike toetuste abil. Otsustav oli, et „WSW raames teostatud tegevust ei saa käsitleda tegeliku ja tulemusliku majandustegevusena, kuna see kujutab endast ainult töötajate töövõime taastamise ja nende tööellu reintegreerimise vahendit [...] Asjaomased töökohad [on nimelt] reserveeritud isikutele, kes oma isikuga seotud asjaolude tõttu ei ole võimalised tegema tööd tavalistes tingimustes.” Euroopa Kohtu arvamuse kohaselt oli oluline veel asjaolu, et asjaomast isikut ei valitud teatud töö tegemiseks välja tema võimete alusel. Isik tegi tema kehalistele ja vaimsetele võimetele vastavat tööd spetsiaalselt sotsiaalse eemärgi saavutamiseks asutatud ettevõtjate või tööorganisatsioonide raames.<sup>21</sup>

44. Kõigepealt leidis Euroopa Kohus, et osalus religioonil või muul maailmavaatel põhinevas ühenduses kuulub ühenduse õiguse kohaldamisalasse niivõrd, kui võrd seda saab käsitleda EÜ artiklis 2 sätestatud majandustegevusena. Euroopa Kohus asus seisukohale, et Bhagwan-kommuuni liige — nagu Steymann — võib *küll* kuuluda töötaja mõiste alla ka juhul, kui selle isiku saadav vastusooritus tuleneb tegelikult tehtud tööst vaid kaudselt. Minu arvates oli veelgi tähtsam, et Euroopa Kohus ei hinnanud seda, kas tegemist oli subordinatsioonisuhtega, teisisõnu seda, kas Steymann oli kohustatud tegema *kindlaid, kommuuni poolt kindlaks määratud* töid.

20 — Vt Betray kohtuotsus (viidatud 10. jõealuses märkuses, punkt 5). Seda seadust on vahepeal oluliselt muudetud.

21 — Vrd selles kontekstis Betray kohtuasja põhjalikku kirjeldust 26. novembri 1998. aasta otsuses kohtuasjas C-1/97: Birden (EKL 1998, lk I-7747, punkt 30).

22 — Euroopa Kohtu 5. oktoobri 1988. aasta otsus kohtuasjas C-196/87 (EKL 1988, lk 6159, eelkõige punkt 11).

45. Milline on aga otsustav erinevus Bettray ja Steymanni kohtuasjade vahel? Lisaks eespool punktis 35 nimetatud kolmele eeldusele hindab Euroopa Kohus tegevuse majanduslikku iseloomu. Otsus kohtuasjas Steymann on selles mõttes üheselt mõistetav. Kas aga WSW raames soodustatud isikute poolt tehtud tööil puudub majanduslik iseloom? Seda ma küsin endalt. Euroopa Kohus peab WSW-d ilmselgelt puuetega isikute integratsiooni vahendiks ja mitte — toetusi saava, kuid siiski tegeliku — töö liigiks, mille tulemusena toodetakse turule kaupa.

46. Töötaja mõistet väga laialt tõlgendava eespool viidatud kohtupraktika tuum tingib vajaduse vaadelda Bettray otsust tema erilises kontekstis, mis on määratletud WSW integratsiooni eesmärgiga. Euroopa Kohus rõhutas Bettray kohtuasja tulemuste piiratud ulatust järgmiselt: „Sellist tulemust saab seletada ainult konkreetse asja eripäradega ja see ei vasta üldisele kohtupraktikale töötaja mõiste tõlgendamisel ühenduse õiguses.”<sup>23</sup>

23 — Kohtuotsus Birden (viidatud 21. joonealuses märkuses, punkt 31).

### C. Küsimuste tegelikud vastused

47. Käesolev kohtuasi on näide sellest, mida ma eelnevalt kirjeldasin heterogeense tege-likkusena. Trojani tegi Päästearmeele teatud töid, mille puhul on kindel, et need on otseselt seotud tema vastuvõtmisega ühte Päästearmee varjupaikadest ja et nende tööde tegemisest ei piisa selleks, et ta saaks ennast ise täielikult ära elatada. Seepärast taotles ta lisatoetust, mis pidi talle tagama elatusmiinimumi.

48. Euroopa Kohus on — nagu eelneva alusel peaks olema selge — tõlgendanud töötaja mõistet laialt, kusjuures töötajana käsitlemiseks piisab ka sellest, kui need tööd on väikese ulatusega, väikese tasu eest tehtavad ning madala tootlikkusega. Tege- mist on töösuhtega, kui on täidetud kolm eeldust: kestav tegevus, subordinatsiooni- suhe ja tasu.

49. Kui Trojani poolt Päästearmeele tehtud tööd täidavad nimetatud kolm eeldust, peab Euroopa Kohus vastama peamiselt järgmisele küsimusele: kas tulenevalt erilisest sotsiaals-est kontekstist, milles Trojani töid teeb, peab teda käsitlema võõrtöötajana? Käesole-vas asjas märkused esitanud liikmesriigid

vastavad sellele küsimusele eitavalt,<sup>24</sup> põhi-kohtuasja hageja ja komisjon jaatavalt.

olevaid isikuid, kes ei ole võimelised iseseisvalt elama.<sup>25</sup> Vastuvõtmise eesmärk on edendada nende isikute iseseisvust, heaolu ja sotsiaalset taasintegreerumist.

50. Mina olen liikmesriikidega samal arvamisel. Milliste asjaoludega konkreetselt on siin tegemist?

51. Prantslane Trojan lähleb Brüsselisse ja Päästarmee võtab ta vastu. Tal ei ole katust pea kohal ja seega täidab ta selgelt Päästarmee poolt vastuvõtmise kriteeriumid. Päästarmee on kiriku kogudus, mis näeb oma ülesandena abivajajate aitamist. Ta nõuab vastu võetud inimestelt, kes on töövõimelised, et nad teeksid teatud töid. Neid töid võib käsitleda vastusooritusena Päästarmee poolt vastuvõtmise eest (samaaegselt võimaldab see, et Päästarmee ja selle varjupaigad saaksid väheste kuludega toimida), aga ka sammuna abivajajate ühiskonda taasintegreerimise suunas.

52. Siseriiklike õigusnormide kohaselt on pädevate Belgia ametiasutuste poolt toetusi saavatel varjupaikadel, sealhulgas Päästarmeel, kohustus võtta vastu emotsionaalselt, sotsiaalselt või materiaalselt raskes olukorras

53. Nagu Prantsuse valitsus õigusega väitis, on Päästarmee ja Trojan vahelise suhte sisuks vastuvõtmine varjupaika, mitte Trojan töö. Töö seisneb muuhulgas varjupaiga koristamises ega ole midagi muud kui vastuvõtmisega seotud kohustus, mis on võrreldav noorte hostelites tavaliselt nõutava tööga tubades ja köögis.<sup>26</sup> Trojan ei pöördunud Päästarmee poole selleks, et tööd teha ja Päästarmee ei valinud ka teda teatud tööde tegemiseks tema isiklike võimete alusel välja. Selles mõttes on tähelepanuväärne sarnasus kohtuasjaga *Bettray*.<sup>27</sup> Trojanid ei võetud Päästarmee poolt tööle.

54. Nimetatud asjaoludel ei ole ilmselge, et Trojanid peaksid käsitlema töötajana ja Päästarmeed seega tööandjana. See ei oleks ka soovitatav, kui arvestada töölepinguga seotud tingimusi (sageli siseriiklikus õiguses). Ma

24 — Ühendkuningriigi valitsus on arvamisel, et siin on tegemist peamiselt faktiküsimusega, millele peab elolotsusetatuse eitanud kohus ise vastama.

25 — Commission communautaire française'i 27. mai 1999. aasta dekreeidi artikkel 2 (*Moniteur belge*, 18.6.1999).

26 — Ma võtsin noorte hosteli eeskujuks seepärast, et Trojan (toimiku kohaselt) elas enne Päästarmee poolt vastuvõtmist Brüsselis noorte hostelis Jacques Brel.

27 — Vt eespool eriti punkt 42.

pean silmas näiteks miinimumpalga maks-  
mise seotud tingimusi ja töötajate sõna-  
õigust ettevõttega seotud juhtimisotsuste  
puhul.

või on olemas ainult vähesel määral — samas  
on töö majanduslik iseloom EÜ artikli 39  
kohaldamise eeldus. Seega jõuan ma järeldu-  
sele, et Trojani ei saa käsitleda töötajana EÜ  
artikli 39 mõttes.

55. Lisaks piiras Euroopa Kohus juba Bettray  
otsuses teatud määral töötaja mõiste ulatust  
juhul, kui töö ei ole majanduslikku laadi.  
Selles otsuses oli tegemist asjaomase isiku  
integratsioonile suunatud tööga. Töö tule-  
musena saadud tooted siiski turustati. Nagu  
juba öeldud, toonitas Euroopa Kohus, et  
sellist otsust saab seletada ainult konkreetse  
asja eripäradega. See aga ei tähenda, et  
Bettray otsusega võrreldavat järeldust ei  
saaks teha ka sellises asjas nagu käesolev,  
milles töö majanduslik iseloom on veelgi  
ebaolulisem kui Bettray kohtuasjas.

57. Eelnimetatule lisandub veel järgnev.  
Minu meelest ei ole kindel, et töösuhte  
olemasolu kolmas eeldus on täidetud —  
nimelt, et töö tegemine on tasustatud. Ka  
siin tahaksin viidata Prantsuse valitsuse  
märkustele. Prantsuse valitsus on seisukohal,  
et Päästearmee varjupaika vastuvõtmist ei  
saa pidada tehtud tööde mitterahaliseks  
vastusoorituseks, vaid vastupidi, et Trojani  
tehtud tööd on vastusooritus vastuvõtmise  
eest.

56. Sellest tuleneb minu esialgne hinnang  
eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele  
küsimusele. Kui ka Trojani Päästearmeele  
tehtud tööd täidavad Euroopa Kohtu poolt  
töösuhte puhul nimetatud kolm kriteeriumi,  
olen arvamusel, et antud asja ebatüüpiliste  
asjaolude puhul ei saa täisväärtuslik töösuhte  
kõne alla tulla. Trojani ja Päästearmee  
vahelist suhet iseloomustab peamiselt Tro-  
jani vastuvõtmine, mitte tehtav töö. Minu  
arvates on tähtis veel ka see, et nendel töödel  
majanduslik iseloom kas puudub täielikult

58. See seisukoht on minu meelest õige.  
Trojanile osutatakse teenust. Tema tehtud  
tööd on vastusooritus. Seega ei saa väita, et  
tema töö on tasustatud.

59. Sellele võiks vastu vaielda, väites, et  
Trojani saab oma tehtud töö eest (väikest)  
rahalist tasu, nimelt 25 euro suurust tasku-

raha nädalas. Euroopa Kohtu praktika kohaselt<sup>28</sup> ei pea töötasu olema piisavalt suur tema elamiskulude täielikuks katmiseks. Nii on Euroopa Kohus tunnistanud, et näiteks piiratud tasu saaval praktikandil on piiramatult liikmesriigis elamise õigus nagu töötajal.

60. Ma ei taha välistada, et 25 euro suurune taskuraha nädalas koos mitterahaliste hüvedega on piisavalt suur, et vastata töösuhte olemasolu kriteeriumile. Minu meelest aga ei ole taskuraha siiski mitte tehtud tööde eest makstava tasu osa, vaid Päästarmee poolt osutatava teenuse osa. Taskuraha maksmine kuulub Päästarmee sotsiaalsete ülesannete hulka, selleks et varjupaika vastu võetud isikud saaksid teatud osa päevast veeta väljaspool varjupaika.

61. Mulle teadaolevate asjaolude alusel jõuan ma seega järeldusele, et Trojani ei saa oma õigust elada Belgia Kuningriigis tuletada oma staatusest töötajana EÜ artikli 39 mõttes.

### III. Teine küsimus

62. Teisele küsimusele vastamiseks on vaja tõlgendada EÜ artiklis 18 sätestatud Euroopa kodaniku — põhiõigusena käsitletavat — õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui EÜ asutamislepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti. Vastavalt kohtuotsusele Baumbast ja R<sup>29</sup> alluvad liikmesriikide kohaldatud piirangud ja tingimused kohtulikule kontrollile proportsionaalsuse põhimõtet arvestades.

63. Nagu eelnevalt märgitud, annab direktiiv 90/364 liikmesriikidele õiguse keelduda Euroopa Liidu kodanikele riigis elamise õiguse andmisest, kui neil puuduvad piisavad elatusvahendid. Antud direktiivi õigusnormid kujutavad endast seega EÜ asutamislepingus või selle alusel ettenähtud elamisõiguse piirangut EÜ artikli 18 mõttes. Kõik märkusi esitanud liikmesriigid on jõudnud järeldusele, et Trojani ei saa EÜ artikli 18 alusel tuletada endale Belgias elamise õigust. Trojani on — ma ütleksin, et loomulikult — vastupidisel arvamusel ning viitab eelkõige asjaolule, et elamisõiguse piiranguid tuleb tõlgendada kitsendavalt.

28 — Vt eespool punkt 38.

29 — Otsusele on viidatud 4. joonealuses märkuses, punkt 86 jj.

64. Komisjon põhjendab oma arvamust täiesti erinevalt, väites, et direktiivis 90/364 sätestatud õigusnormid piiravad küll teises liikmesriigis elamise õigust, aga mitte — samuti EÜ artiklis 18 sätestatud — õigust teistesse liikmesriikidesse reisida. Komisjoni arvates saab direktiivi kohaldada alles siis, kui isik on taotlenud elamisluba. Liidu kodanikel on elamisloa taotlemiseks aega kuus kuud. Kuuekuulise tähtaja tuletab komisjon otsusest Antonissen<sup>30</sup>, milles Euroopa Kohus leidis, et teises liikmesriigis töö otsimiseks on kohane kuuekuuline täht-aeg. Selle aja vältel võivad isikud ilma tegelikult töötamata tugineda EÜ artiklile 39.

ei asu teise liikmesriiki elama majanduslikel eesmärkidel? Nimetatud isikud ei pea hakama tööd või midagi muud otsima. Lõpuks tahaksin viidata ka sellele, et minule teada-olevate asjaolude kohaselt on Trojanil elamisluba. Juba sel põhjusel ei ole komisjoni argumentid põhikohtuasja puhul asjakohased.

65. Enne kui ma asun küsimuse tuuma juurde, tahaksin täpsemalt käsitleda komisjoni argumente. Komisjonil on iseenesest õigus, kui ta väidab, et teiste liikmesriikide territooriumile reisivale liidu kodanikule ei kohaldata direktiiviga 90/364 ettenähtud piiranguid. Mõistagi ei saa Euroopas, kus kontrollid sisepiiridel on kaotatud, nõuda, et reisival isikul oleks piisavalt elatusvahendeid. See aga ei tähenda, et analoogselt kohtuasjas Antonissen tehtud otsusega peaks andma mõistliku tähtaja. Töötajate vaba liikumise raames on töö otsimiseks vajalik teatud aeg. Selline ajavahemik on vajalik töötajate vaba liikumise teostamise huvides. Aga milleks on selline ajavahemik vajalik isikute puhul, kes

66. Sellega jõuan ma küsimuse tegeliku vastuseni, mis koosneb kahest osast. Esiteks tuleb tuvastada, kas antud asjaoludel on kohaldatav mõni piirangutest või tingimustest EÜ artikli 18 lõike 1 mõttes. Teiseks peab selle piirangu või tingimuse kohaldamine vastama proportsionaalsuse põhimõttele.

67. Esimese osa kohta: selles ei ole mingit kahtlust. Trojanil ei ole enda elatamiseks piisavalt vahendeid. Just seetõttu esitas ta Belgia ametiasutustele minimexi saamise taotluse. Seega kuulub ta direktiivi 90/364 artikli 1 lõikes 1 ette nähtud piirangu kohaldamisalasse. Ma tahaksin aga viidata ka selle direktiivi artikli 1 lõike 1 teisele lausele, mille kohaselt peetakse elatusvahendeid piisavaks, kui need ületavad elatusvahendite määra, millest väiksemate elatusvahendite puhul võib vastuvõttev liikmesriik anda sotsiaalabi, arvestades taotleja isiklikku olukorda.

30 — Euroopa Kohtu 26. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-292/89 (EKL 1991, lk I-745, punkt 21).



68. Teises punktis käsitletakse proportsionaalsust. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tähendab proportsionaalsusega kooskõlas olev hindamine seda, et siseriiklikud meetmed peavad taotletava eesmärgi saavutamiseks olema sobivad ja vajalikud.<sup>31</sup> Elamisõigust piiravad siseriiklikud meetmed ei tohi — lühidalt öeldes — seega kujutada endast selle õiguse ebaproportsionaalset riivet. Otsuses Baumbast ja R<sup>32</sup> asus Euroopa Kohus seisukohale, et teises liikmesriigis elamise õiguse piiramine riivas ebaproportsionaalselt seda õigust, ja põhjendas oma arvamust — jättes nimetatud kohtuasja eripärad kõrvale — sellega, et Baumbast ei täida küll grammatiliselt tõlgendades kõiki direktiivi 90/364 artikli 1 kriteeriume, kuid samas ei koorma ka vastuvõtva liikmesriigi eelarvet.

69. Kokkuvõttes oleks igale Euroopa Liidu kodanikule kuuluva teises liikmesriigis elamise õiguse põhiõiguslikku iseloomu arvestades ebaproportsionaalne, kui liikmesriik piiraks seda õigust formaalsetel põhjustel, ilma et ta suudaks piirangut põhjendada kaaluka riikliku huviga.

70. Mida tähendab see käesoleva kohtuasja jaoks? Kindel on, et Trojanil puuduvad piisavad elatusvahendid, sest ta taotles Belgias sotsialtoetust. Elamisõiguse andmisest

keeldumine ei ole ebaproportsionaalne, kuna direktiivis 90/364 sätestatud piirangud ja tingimused käsitlevad just selliseid juhtumeid nagu Trojani oma, mille puhul asjaomane isik sõltub vastuvõtva riigi sotsialtoetusest vähemalt märkimisväärses osas oma sissetulekust. Ühenduse õigus aga lähtub sellest, et sotsialtoetusi vajavate isikute eest hoolitseb nende kodakondsuse järgne riik.

71. Viimane oluline küsimus on, kas see, kuidas Belgia ametiasutused Trojanit kohtlesid, sisaldab endas diskrimineerimist kodakondsuse alusel. Komisjon viitab nimetatud asjaolule seoses Trojanile minimexi maksimisest keeldumisega, kuigi võrreldavas olukorras Belgia kodanikule oleks minimexi maksimine siseriiklike sätete kohaselt kõne alla tulnud.

72. Võimaliku ebavõrdse kohtlemise küsimusele vastaksin ma järgmiselt. Kõigepealt ei käsitle see küsimus mitte Trojani lubamist Belgia territooriumile, vaid toetusest keeldumist. Seda aga siseriikliku kohtu poolt esitatud eelotsuse küsimused ei käsitle. Sellest hoolimata leian ma seoses antud küsimusele menetluses osutatud tähelepanuga, et paar märkust nimetatud küsimuse kohta on vajalikud.

31 — Vt seoses EÜ artikliga 18 kohtuotsust Baumbast ja R (viidatud 4. joonealuses märkuses, punkt 91).

32 — Otsus Baumbast ja R (viidatud 4. joonealuses märkuses, punkt 92).

73. Vastus küsimusele, kas tegemist oli isiku diskrimineerimisega kodakondsuse alusel, sõltub Euroopa Liidu kodaniku elamisõiguslikust staatusest. Kui Euroopa Liidu kodanik tuletab oma teises liikmesriigis elamise õiguse ühenduse õigusest, asub ta ühenduse õiguse kehtivusalas ja diskrimineerimise keeld tähendab siis seda, et sotsiaaltoetuse taotlemisel ei tohi teda kohelda erinevalt. Nii oli see otsuses *Grzelczyk*,<sup>33</sup> milles käsitleti ka *minimexi*. Aga isegi sellisel juhtumil nagu Trojani asjas, kui elamisluba antakse ainult siseriikliku õiguse alusel, võib olla tegemist diskrimineerimisega kodakondsuse alusel. See võiks olla nii juhul, kui Trojani elamisloa kestus oleks tähtajatu. Sellisel juhul oleks tema elamisõiguslik seisund võrreldav Belgia kodaniku omaga ja toetuse andmisest keeldumine ei tuleneks mitte erinevast elamisõiguslikust staatusest, vaid erinevast kodakondsusest. Käesolevas asjas aga sellist elamisluba antud ei ole.

74. Kui aga isikule on antud tähtajaline elamisluba — nagu käesolevas asjas võib toimikust järeldada — ja kui asjaomasel liidu kodanikul puudub tähtajatu elamisluba

otsuse Kaba II<sup>34</sup> mõttes, siis ei ole tal diskrimineerimiskeelule tuginedes õigust nõuda liikmesriigilt sotsiaaltoetuse maksimist. Tema riigis elamise õigus ei ole üheski mõttes võrreldav Belgia Kuningriigis püsivalt elava isiku elamisõigusega, milleks sellel isikul nimetatud liikmesriigi õigusnormide kohaselt on õigus.<sup>35</sup>

75. Eeltoodu alusel leian ma, et põhikohtuasja asjaoludest lähtuvalt ei ole käesolevas asjas tegemist diskrimineerimisega kodakondsuse alusel.

76. Olles seda juba eelnevalt öelnud, jõuan ma järeldusele, et kehtiva ühenduse õiguse kohaselt on liikmesriigil õigus keelduda Euroopa Liidu kodanikule elamisõiguse andmisest, kui isik on sellises faktilises olukorras nagu Trojani. Selline Euroopa Liidu kodanik ei saa tuletada oma elamisõigust EÜ artiklist 18, kui ja niivõrd, kuivõrd tal puuduvad isiklikud elatusvahendid.

33 — Viidatud 2. joonealuses märkuses.

34 — Euroopa Kohtu 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-466/00: Kaba (EKL 2003, lk 1-2219, punkt 46).

35 — Otsus Kaba II (viidatud 34. joonealuses märkuses, punkt 49).

#### **IV. Ettepanek**

78. Eeltoodud kaalutlustest tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal du travail de Bruxelles'i esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Vastus esimesele küsimusele: Euroopa Liidu kodanik, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid ja kes elab liikmesriigis, mille kodakondsust tal ei ole, varjupaigas, kus ta seoses sellega teeb varjupaigale tööd umbes 30 tundi nädalas ja saab selle eest vastu mitterahalisi eluks vajalikke hüvesid ja väikest taskuraha, ei saa tugineda elamisõigusele töötajana EÜ artikli 39 mõttes.

Vastus teisele küsimusele: esimese küsimuse vastuses kirjeldatud asjaoludel ei saa Euroopa Liidu kodanik tuletada oma teises liikmesriigis elamise õigust ka EÜ artiklist 18, kui ja niivõrd, kuivõrd tal puuduvad isiklikud elatusvahendid.