



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 27. septembril 2018¹

Kohtuasi C-477/17

Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank
versus
D. Balandin
I. Lukashenko
Holiday on Ice Services BV

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Centrale Raad van Beroep (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusajade apellatsioonikohus, Madalmaad))

Eelotsus – Sotsiaalkindlustus – Määrus nr 1231/2010 – Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise laiendamine kolmandate riikide kodanikele, kes elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil – Õigus liikuda ja elada Euroopa Liidus – Kuritarvitamine

1. Sellest on küll juba mõnedki head aastad möödunud, ent ma mäletan endiselt elavalt etenduse „Holiday on Ice“ külastamist noore poisina. Mind vaimustas fantastiline esitus, millesse andsid oma panuse paljud osavõtjad: jäätantsijad, valgustusinsenerid, muusikud ja paljud teised. Samas paljud etenduse „Holiday on Ice“ vaatajad ei adu, et etenduse õnnestumiseks toimub kulisside taga vähemalt sama palju kui mitte rohkemgi. Käesolev Centrale Raad van Beroepi (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusajade apellatsioonikohus, Madalmaad) eelotsusetaotlus illustreerib seda, kui palju õigusküsimusi tuleb lahendada, et tuua see etendus inimesteni üle Euroopa.

2. Konkreetsemalt on küsimus selles, kas etenduses „Holiday on Ice“ töötavatel jäätantsijatel, kes on kolmandate riikide kodanikud, on õigus koordineeritud sotsiaalkaitsele, kui nad on ringreisil erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides.

3. Kui määrused nr 1231/2010² ja 883/2004³ on käesolevas liidu õiguse etenduses sooloesinejad, osaleb siin ka selliste teiste õigusaktide tugev ansambel nagu Schengeni viisaeeskiri⁴, elamisloa määrus⁵ ja ühtse loa direktiiv⁶, mis on kõik olulised Centrale Raad van Beroepi (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusajade apellatsioonikohus, Madalmaad) esitatud küsimuse lahendamisel.

1 Algkeel: inglise.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1231/2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (ELT 2010, L 344, lk 1).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72).

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (ELT 2009, L 243, lk 1).

5 Nõukogu 13. juuni 2002. aasta määrus (EÜ) 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (EÜT 2002, L 157, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 3).

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta (ELT 2011, L 343, lk 1).

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Määrus nr 1231/2010

4. Määrus nr 1231/2010 asendas määruse nr 859/2003⁷ ning selle sõnastus on peaaegu identne tolle varasema määruse omaga. Mõlema määruse eesmärk on tagada, et kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatakse samu sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eeskirju kui Euroopa kodanike suhtes, laiendades määruste nr 883/2004 ja 987/2009⁸ ning vastavalt määruste nr 1408/71⁹ ja 574/72¹⁰ kohaldamisala kolmandate riikide kodanikele.

5. Määruse nr 1231/2010 preambulis on muu hulgas märgitud:

„(1) Euroopa Parlament, nõukogu ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on kutsunud üles paremini integreerima liikmesriikide territooriumidel seaduslikult elavaid kolmandate riikide kodanikke, andes neile ühtsed õigused, mis on võimalikult lähedased liidu kodanike õigustele.

[...]

(8) Selleks et vältida olukorda, kus tööandjad ja riiklikud sotsiaalkindlustusasutused peavad lahendama keerukaid õigus- ja haldusolukordi, mis puudutavad üksnes piiratud isikute rühma, on oluline kasutada ühte õiguslikku koordineerimise vahendit, kasutades täielikult ära sotsiaalkindlustusvaldkonna ajakohastamise ja lihtsustamise võimalust, mida pakuvad määrus (EÜ) nr 883/2004 ja määrus (EÜ) nr 987/2009.

[...]

(10) Määruse (EÜ) nr 883/2004 ja määruse (EÜ) nr 987/2009 kohaldamine selliste kolmandate riikide kodanike suhtes, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu, ei tohi neile anda mingit õigust liikmesriiki sisenemiseks, seal viibimiseks või elamiseks ega ligipääsuks sealsele tööturule. [...]

(11) Määrus (EÜ) nr 883/2004 ja määrus (EÜ) nr 987/2009 peaksid käesoleva määruse alusel olema kohaldatavad üksnes siis, kui kõnealune isik juba elab seaduslikult liikmesriigi territooriumil. Seega peaks seaduslik elamine liikmesriigis olema kõnealuste määruste kohaldamise eeltingimus.“

7 Nõukogu 14. mai 2003. aasta määrus (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel (ELT 2003, L 124, lk 1; ELT eriväljaanne 05/04, lk 317).

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (ELT 2009, L 284, lk 1).

9 Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT 1971, L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35).

10 Nõukogu 21. märtsi 1972. aasta määrus (EMÜ) nr 574/72, millega määratakse kindlaks määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes rakendamise kord (EÜT 1972, L 74, lk 1; ELT eriväljaanne 05/01, lk 83).

6. Määruse nr 1231/2010 artiklis 1 on sätestatud:

„Määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel, samuti nende pereliikmete ning nende surma korral nende ülalpidamisel olnud isikute suhtes, tingimusel et nad elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil ja on olukorras, mis ei ole igas aspektis piiratud üheainsa liikmesriigiga.“

2. Määrus nr 883/2004

7. Määruse nr 883/2004 artiklis 1 („Mõisted“) on muu hulgas sätestatud:

„j) *elukoht* – koht, kus isik tavaliselt elab;

k) *viibimine* – ajutiselt elamine;“

8. Selle määruse, mida on muudetud määrusega (EL) nr 465/2012,¹¹ artikli 13 lõikes 1 on sätestatud:

„Isiku suhtes, kes tavaliselt töötab kahes või mitmes liikmesriigis, kohaldatakse õigusakte järgmiselt:

a) elukohajärgse liikmesriigi õigusakte, kui oluline osa tema tegevusest toimub selles liikmesriigis, või

b) kui oluline osa tema tegevusest ei toimu elukohajärgses liikmesriigis:

i) selle liikmesriigi õigusakte, kus asub talle tööd andva ettevõtja või tööandja registrisse kantud asukoht või tegevuskoht, kui talle annab tööd üks ettevõtja või tööandja; [...]“

9. Määruse nr 883/2004 sätteid täiendab selle rakendusmäärus (EÜ) nr 987/2009.

B. Riigisisene õigus

10. Viitega määrusele nr 1231/2010 on Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbanki (sotsiaalkindlustusasutuse haldusnõukogu, edaspidi „SvB“) poliitikajuhistes sätestatud seoses väljaspool Euroopa Liitu asuvate riikide kodanikega, et määrust nr 883/2004 kohaldatakse kolmandate riikide kodanikele, keda see määrus ei hõlma juba ainuüksi nende kodakondsuse alusel, kui sellised kodanikud elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil ja liiguvad õiguspäraselt Euroopa Liidus.

11. Seoses mõistega „elavad seaduslikult“, mis ei ole määruses nr 1231/2010 määratletud, on neis juhistes lisaks sätestatud, et seaduslikku elamist Madalmaades eeldatakse, kui selline elamine on seaduslik 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „Vw 2000“) artikli 8 tähenduses, tingimusel et SvB ei eelda seaduslikku elamist, kui välisriigi kodanik elab Madalmaades, oodates oma esimese elamisloataotluse käsitlemist.

12. Lisaks peavad kolmandate riikide kodanikud vastama määruse nr 883/2004 liikumise kriteeriumile samal moel nagu ELi kodanikud.

13. Määruse nr 883/2004 territoriaalse kohaldamisala kohta märgitakse SvB poliitikajuhistes, et määrus nr 883/2004 kuulub kohaldamisele „põhimõtteliselt ainult siis, kui isik elab ja töötab Euroopa Liidu territooriumil“, välja arvatud teatavatel Euroopa Kohtu praktikas nimetatud juhtudel.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord (ELT 2012, L 149, lk 4).

II. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

14. Venemaa kodanik D. Balandin ja Ukraina kodanik I. Lukashenko töötavad äriühingus Holiday on Ice Services BV (edaspidi „HOI“), mille registreeritud asukoht on Amsterdam ja põhitegevuskoht Utrecht. Talvehooajal korraldab HOI eri riikides jäätantsuetendusi.

15. HOI töötajad veedavad igal aastal mõned nädalad Madalmaades eelseisvateks etendusteks valmistudes. Seejärel esinevad osad töötajad Madalmaades ning teised muudes liikmesriikides, peamiselt Prantsusmaal ja Saksamaal.

16. Proovide ning kohastel juhtudel etenduste andmise ajal näivad kõik kolmandate riikide kodanikud viibivat seaduslikult Madalmaades. Pärast seda jäävad mõned kolmandate riikide kodanikud Madalmaadesse kogu hooajaks ning neile muretsetakse vajalikud load riigisisese õiguse alusel. Ent mõned kolmandate riikide kodanikud asuvad muudes liikmesriikides, kus nad esinevad etendustes, sageli „Schengeni viisa“ alusel.

17. Rea aastate vältel oli SvB väljastanud HOI töötajatest kolmandate riikide kodanike kohta etenduste hooajaks niinimetatud A1-tõendid, viimati määruse (EÜ) nr 987/2009 artikli 19 lõike 2 alusel. Need tõendid kinnitasid, et kõnealuste kolmandate riikide kodanike suhtes on kohaldatavad sotsiaalkindlustust reguleerivad Madalmaade õigusnormid ning et kohustuslikud sotsiaalkaitse sissemaksed tehakse Madalmaades. Alates 2015/2016 hooajast keeldus aga SvB väljastamast HOI juures töötavate kolmandate riikide kodanike kohta A1-tõendeid, väites, et ta oli neid varem välja andnud alusetult.

18. Pärast ärakuulamist, mille alus oli muu hulgas Rechtbank Amsterdami (Amsterdami esimese astme kohus, Madalmaad) esialgse õiguskaitse kohaldamise pädevusega kohtuniku esialgse õiguskaitse määrus, väljastas SvB viimaks A1-tõendid tagantjärele kehtivusega kuni 1. mai 2016. Hooaeg lõppes aga alles 22. mail 2016, mistõttu käib endiselt vaidlus nende viimaste nädalate suhtes.

19. Rechtbank Amsterdam (Amsterdami esimese astme kohus, Madalmaad) otsustas 28. aprilli 2016. aasta kohtuotsuses, et SvB oleks pidanud A1-tõendid välja andma kogu hooaja kohta, see tähendab kuni 22. maini 2016.

20. SvB esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei kuulu D. Balandin ja I. Lukashenko määruse nr 883/2004 artikli 2 kohaldamisalasse, kuna nad ei ole liikmesriigi kodanikud, kodakondsuseta isikud ega pagulased. Nad võivad tugineda selle määruse sätetele ainult siis, kui nende suhtes on kohaldatav määrus nr 1231/2010, mille eesmärk on teatavatel tingimustel laiendada määruse nr 883/2004 ja selle rakendusmääruse kohaldamisala kolmandate riikide kodanikele.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul puudub vaidlus selle üle, et D. Balandin ja I. Lukashenko ei elanud Madalmaades ega üheski teises liikmesriigis, vaid nad viibisid ja töötasid ajutiselt ELis määruse nr 883/2004 artikli 1 punkti k tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates valitseb seetõttu mõningane ebakindlus selle suhtes, kas määruse nr 1231/2010 artiklile 1 võivad tugineda ainult sellised kolmandate riikide kodanikud, kes elavad Euroopa Liidus määruse nr 883/2004 artikli 1 punkti j tähenduses, või võivad seda teha ka D. Balandini ja I. Lukashenko olukorras olevad kolmandate riikide kodanikud.

23. Kaheldes, kuidas oleks õige ELi õigust tõlgendada, otsustas Centrale Raad van Beroep (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusajade apellatsioonikohus, Madalmaad) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas määruse nr 1231/2010 artiklit 1 tuleb tõlgendada nii, et kolmandate riikide kodanikest töötajad, kes elavad väljaspool liitu, kuid töötavad Madalmaades asukohta omava tööandja jaoks ajutiselt eri liikmesriikides, võivad tugineda määrusele nr 883/2004 ja määrusele nr 987/2009 (või selle II jaotisele)?“

24. Kirjalikud seisukohad on käesolevas menetluses esitanud D. Balandin, I. Lukashenko ja HOI (edaspidi ühiselt „D. Balandin jt“), SvB, Madalmaade, Tšehhi ja Prantsusmaa valitsus ning komisjon. D. Balandin jt, SvB, Madalmaade valitsus ja komisjon esitasid ka suulised seisukohad kohtuistungil, mis toimus 4. juulil 2018.

III. Analüüs

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib sisuliselt seda, kas D. Balandin ja I. Lukashenko olukorras olevad kolmandate riikide kodanikud kuuluvad määruse nr 1231/2010 artikli 1 ning sellest tulenevalt määruse nr 883/2004 ja selle rakendusmääruse kohaldamisalasse.

26. Menetluse eelotsusetaotluse esitanud kohtus põhjustas see, et SvB jäi riigisiseses menetluses seisukohale, et D. Balandin ja I. Lukashenko ei kuulu määruse nr 1231/2010 kohaldamisalasse. Ent SvB asus tegelikult Euroopa Kohtu istungil vastupidisele positsioonile. Seda arvestades on küsitav, kas endiselt eksisteerib tegelik vaidlus, nagu nõutakse ELTL artiklis 267.

27. ELi õigust puudutavate küsimuste asjakohasust eeldatakse ning künnis keelduda riigisisese kohtu esitatud küsimusele vastamast on kõrge: seda võib teha ainult siis, kui on päris ilmne, et soovitud tõlgendus ei ole kuidagi seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või selle esemega või kui tõstatatud küsimus on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtul ei ole talle esitatud küsimusele tarviliku vastuse andmiseks piisavalt faktilist või õiguslikku materjali.¹² Kui seega eelotsusetaotlust tagasi ei võeta, siis peab Euroopa Kohus minu arvates vastama talle esitatud küsimusele.

28. Määruse nr 1231/2010 artikkel 1 sisaldab selle kohaldamiseks kahte tingimust. Esiteks on nõutav, et kolmandate riikide kodanikud, kes soovivad sellele määrusele tugineda, elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil, ning teiseks peavad nad olema olukorras, mis ei ole igas aspektis piiratud üheainsa liikmesriigiga.

29. Käesolevas asjas ei vaielda selle üle, et D. Balandin ja I. Lukashenko vastavad teisele tingimusele. Vaieldav küsimus põhikohtuasjas seisneb selles, kas D. Balandin ja I. Lukashenko tegelikult „elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“ määruse nr 1231/2010 tähenduses.

30. Määruses nr 1231/2010 ei ole sätestatud määratlust fraasile „elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“, samuti ei leia seda teistest ELi õigusaktidest. Minu teada ei ole Euroopa Kohus seda kunagi määratlenud määruse (või selle peaaegu identselt sõnastatud eellase) tähenduses.

¹² Vt 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25 ning seal viidatud kohtupraktika. Vt ka seoses otsitud juhtudega 11. märtsi 1980. aasta kohtuotsus Foglia, 104/79, EU:C:1980:73, ja 16. detsembri 1981. aasta kohtuotsus Foglia, 244/80, EU:C:1981:302. Vt lisaks 9. veebruari 1995. aasta kohtuotsus Leclerc-Siplec, C-412/93, EU:C:1995:26, punkt 14, milles Euroopa Kohus leidis, et asjaolu, et põhikohtuasja pooled on ühisel meele soovitud tulemus, ei ole piisav, et muuta vaidlust vähem tõeliseks.

31. Siiani on Euroopa Kohus määruse nr 1231/2010 artiklis 1 sätestatud kriteeriumi, et kolmandate riikide kodanikud peavad seaduslikult liikmesriigis elama, ainult kaudselt puudutanud oma kohtupraktikas, mis käsitleb sama artikli teist kriteeriumi. Sellest kohtupraktikast on selge, et kolmandate riikide kodanikud, kellel on liikmesriigis elamisluba, vastavad kriteeriumile.¹³

32. Ent D. Balandinil ja I. Lukashenkol ei olnud elamisluba. Nad sisenevad Euroopa Liitu Schengeni viisa alusel, mis võimaldab neil viibida seaduslikult Schengeni alal kuni 90 päeva 180-päevase perioodi jooksul.¹⁴ Ehkki sellele ei õnnestunud kohtuistungil täielikult kinnitust saada, näib samuti, et neid Schengeni viisasid täiendasid liikmesriigi viisad, tänu millele oli kaetud esinemishooaeg oktoobrist kuni mai lõpuni.

33. Vastavalt tuleb kindlaks määrata, kas kolmandate riikide kodanikud, kes teevad tasustatavat tööd, „elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“, kui neil ei ole elamisluba, vaid nad viibivad Euroopa Liidus lühiajalise viisa alusel.

34. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleneb nii ELi õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõttest, et niisuguses ELi õiguse sättes sisalduvaid mõisteid, milles ei viidata sõnaselgelt liikmesriikide õigusele selle tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb üldjuhul kogu Euroopa Liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt.¹⁵

35. Määruses nr 1231/2010 puudub seoses fraasiga „elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“ viide riigisisesele õigusele. Sellest tulenevalt tuleb see fraas määruse nr 1231/2010 kohaldamisel lugeda ELi õiguse autonoomseks mõisteks, mida tuleb tõlgendada kõikides liikmesriikides ühetaoliselt.¹⁶

36. Sama kehtib *mutatis mutandis* seoses mõistetega „elukoht“ määruse nr 883/2004 artikli 1 punktis j ja „viibimine“ sama määruse artikli 1 punktis k.

37. Seetõttu ei oma käesoleva hinnangu seisukohalt tähtsust ka see, et määruse nr 1231/2010 eri keeleversioonid on mõneti erinevalt sõnastatud, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib. Autonoomse ja ühetaolise tõlgendamise vajadus ei võimalda kaaluda õigusnormi ühte versiooni eraldi, vaid see nõuab õigusnormi tõlgendamist lähtuvalt asjaomase meetme eesmärgist.¹⁷

38. Kuivõrd ELi õigusega ei ole kolmandate riikide kodanike sisenemise, viibimise ja elamise tingimusi täielikult ühtlustatud, siis mängivad riigisisese sisserändeõigusega kehtestatud kriteeriumid rolli küsimuses, kas liikmesriigis seaduslikult elamise eeldused on täidetud või mitte. Tuleb siiski rõhutada, et kolmandate riikide kodanike viibimise õiguslik kvalifikatsioon riigisiseses õiguses on määruse nr 1231/2010 alusel läbi viidavas analüüsis asjakohane.

39. Sellest tuleneb, et ühelt poolt D. Balandini ja I. Lukashenko olukord ning teiselt poolt nende kolmandate riikide kodanike olukord, kes jäävad Madalmaadesse kogu talvehooajaks ja keda hõlmab Madalmaade sotsiaalkaitse, ei ole käesoleva hinnangu seisukohalt võrreldav. Euroopa Kohus on olnud järjekindlalt seisukohal, et olukorras, mis puudutab ühtainsat ELi liikmesriiki ja kolmandat riiki, ei ole ELi õigus kohaldatav ning kolmandate riikide kodanikud ei kuulu määruse nr 1231/2010 kohaldamisalasse.¹⁸ Seetõttu on nende kolmandate riikide kodanike olukord ainult riigisisese õiguse küsimus.

13 Vt 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punkt 27; 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, punktid 12 ja 31, ning 18. novembri 2010. aasta kohtuotsus Xhymshiti, C-247/09, EU:C:2010:698, punkt 29.

14 Vt Schengeni viisaeeskirja artikli 1 lõige 1.

15 Vt 19. septembri 2013. aasta kohtuotsus Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika.

16 Vt 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, punktid 32 ja 33 ning seal viidatud kohtupraktika.

17 Vt ka selle kohta 12. detsembri 2013. aasta kohtuotsus X, C-486/12, EU:C:2013:836, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika.

18 Vt nt 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, punkt 32, ja 18. novembri 2010. aasta kohtuotsus Xhymshiti, C-247/09, EU:C:2010:698, punkt 37.

40. Määratluse puudumisel asjaomases õiguslikus instrumendis tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et ELi õigusnormi tõlgendamisel tuleb kaaluda mitte ainult selle sõnastust, vaid ka selle esinemise konteksti ja nende sätete eesmärke, mille osaks see on.¹⁹

41. Järgnevalt kaalun kõigepealt määruse nr 1231/2010 konteksti ja nende sätete eesmärki, mille osaks see on. Selle analüüsi alusel täiendan teise sammuna fraasi „elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“ tõlgendust, et teha kindlaks, kas D. Balandin ja I. Lukashenko täidavad liikmesriigis seaduslikult elamise eeldused.

A. Määruse nr 1231/2010 kontekst ja nende sätete eesmärk, mille osaks see on

42. Määrus nr 1231/2010 võeti vastu osana mahukast õigusaktide paketist eesmärgiga lihtsustada ja ühtlustada Euroopa Liidus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise õigusraamistikku nii seoses ELi kodanike kui ka kolmandate riikide kodanikega.

43. Määrus on sõnastatud peaaegu identselt selle eelkäijaga, määrusega nr 859/2003. Ent ehkki eelmine määrus sisaldas erisätteid, mille kohaselt liikmesriigid võisid teatud määral piirata määruse kohaldamisala, kasutades eeldusena spetsiifilisi riigisiseseid kriteeriume,²⁰ siis määruses nr 1231/2010 selliseid erandeid ei olnud.

44. Määrusega nr 1231/2010, nagu selle pealkiri ütleb, laiendatakse liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitlevaid eeskirju, see tähendab määrust nr 883/2004 ja selle rakendusmäärust kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu.

45. Et määruse nr 1231/2010 konteksti ja eesmärke õigesti mõista, tuleb seda seega kaaluda määrust nr 883/2004 arvestades.

46. Laiendades määruse nr 883/2004 ja selle rakendusmääruse kohaldamise teatavatele kolmandate riikide kodanikele, soovitakse määrusega nr 1231/2010 anda neile kolmandate riikide kodanikele niipalju kui võimalik *samad* õigused, mida kasutavad ELi kodanikud seoses sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimisega vastavalt määrusele nr 883/2004.²¹

47. Mõlemad määrused tagavad seega, et isikuid, kes kasutavad oma õigust liikuda vabalt Euroopa Liidus, ei koheldaks nende sotsiaalkaitsealaste õiguste osas ebasoodsalt. Tuleb siiski märkida, et kõnealuste määrustega ei püüta riigisiseseid sotsiaalkaitsealaste ühtlustada. Pigem on neis sätestatud kollisiooninormid, millega määratakse kindlaks sotsiaalkaitse suhtes kohaldatav regulatsioon.²² Selle eesmärk ei ole mitte ainult tagada, et isikuid, kes liiguvad Euroopa Liidus, ei jäeta ilma sotsiaalkaitseta, kuna puudub nende suhtes kehtiv õigusakt, vaid tagada ka seda, et nende suhtes kehtiks korraka ainult ühe liikmesriigi sotsiaalkaitsealaste süsteem.²³

19 Vt selle kohta 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus Cilfit jt, 283/81, EU:C:1982:335, punkt 20. Vt ka 2. septembri 2010. aasta kohtuotsus Kirin Amgen, C-66/09, EU:C:2010:484, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 34 ning seal viidatud kohtupraktika.

20 Vt määruse nr 859/2003 lisa.

21 Vt ettepanek: nõukogu määrus, millega laiendatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 ja määruse (EÜ) nr [...] kohaldamisala kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (KOM(2007) 439 (lõplik)), seletuskirja lk 2 – Ettepaneku taust. Vt ka nõukogu dokument nr 14762/01 („2392. nõukogu koosolek – Tööhõive ja sotsiaalpoliitika – Brüssel, 3. detsember 2001“), lk 7 ja 8, samuti eesistujariigi järeldused 15. ja 16. oktoobril 1999 Tampere kokku tulnud Euroopa Ülemkogu kohta, järeldus 21.

22 Vt ettepanek nõukogu määruse (EÜ) kohta, mis käsitleb sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist (KOM(1998) 779 (lõplik)), lk 1.

23 Vt 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus B, C-394/13, EU:C:2014:2199, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 5. juuni 2014. aasta kohtuotsus I, C-255/13, EU:C:2014:1291, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika.

48. Seega ei looda määrustega omaette õigust sotsiaalkaitsele, vaid määratakse kindlaks, milline regulatsioon on kohaldatav. Koordineerimiseeskirjad tulevad mängu alles siis, kui isik kuulub juba liikmesriigi sotsiaalkaitseüsteemi kohaldamisalasse. Ent sellesse süsteemi kuulumise tingimused määratakse kindlaks riigisisese õigusega.

49. Ehkki sisaldades sisuliselt samu materiaalõigusnorme, erinevad need kaks määrust siiski oluliselt isikulise kohaldamisala osas. Määrust nr 883/2004 kohaldatakse kõikide liikmesriigis elavate ELi kodanike, kodakondsuseta isikute ja pagulaste ning samuti nende pereliikmete ja nende ülalpidamisel olevate isikute suhtes.²⁴ Määrust nr 1231/2010 kohaldatakse aga kolmandate riikide kodanike ning nende pereliikmete ja nende ülalpidamisel olevate isikute suhtes.²⁵

50. Seega, miks kehtestada kaks eraldi õigusakti, mis taotleavad sama eesmärki?

51. Esimeses määruse nr 883/2004 ettepanekus nähti ette, et määrus oleks kohaldatav ka kolmandate riikide kodanike suhtes, kui nad elavad liikmesriigis.²⁶ Kolmandate riikide kodanike ja ELi kodanike suhtes samade eeskirjade kohaldamise mõte oli vältida seda, et liikmesriigi ametivõimud peavad korraldama keerulisi õiguslikke ja haldusolukordi, mis hõlmavad ainult piiratud hulka isikuid.²⁷ Lisaks peeti „põhimõtteliselt ebaõiglaseks“, et ühes liikmesriikidest seaduslikult töötavaid ja kindlustatud kolmandate riikide kodanikke koheldaks erinevalt ELi kodanikest alates hetkest, mil nad ületavad Euroopa Liidu sisepiiri.²⁸

52. Ent määrus nr 883/2004 põhineb ELi kodanike vaba liikumise õigusel. Juba 1950. aastatel mõistis ELi seadusandja, et töötajate vaba liikumist Euroopa Liidus takistaks oluliselt see, kui neil töötajail ei oleks võimalik oma sotsiaalkaitseõigusi endaga kaasa võtta.²⁹ Kuna kolmandate riikide kodanikel ei ole samu vaba liikumise õigusi, tuli kasutada erinevat õiguslikku alust sotsiaalkaitseüsteemide koordineerimise laiendamiseks kolmandate riikide kodanikele.³⁰ Erinevalt määrusest nr 883/2004 põhines määrus nr 1231/2010 seetõttu ELTL artikli 79 lõike 2 punktis b.

53. ELTL artikli 79 lõige 2 volitab Euroopa Liitu võtma vastu meetmeid, milles määratletakse liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õigused, sealhulgas sätestatakse liidusisest liikumisvabadust ja teistes liikmesriikides elamist reguleerivad tingimused. Ent ELTL artikli 79 lõikest 2 on selge, et selliseid meetmeid võib võtta konkreetselt artikli 79 lõikes 1 osutatud eesmärgil, see tähendab seoses ühise sisserändepoliitikaga, mille eesmärk on tagada sisserändevoogude tõhus juhtimine, liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning tõhusamad meetmed ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamiseks ning nende vastu võitlemiseks.³¹

24 Vt määruse nr 883/2004 artikkel 2.

25 Vt määruse nr 1231/2010 artikkel 1.

26 Vt ettepanek nõukogu määruse (EÜ) kohta, mis käsitleb sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist (KOM(1998) 779 (lõplik)), lk 2.

27 Vt selle kohta määruse nr 1231/2010 põhjendus 8.

28 Vt nõukogu dokument nr 12296/01, lisa 2 („Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta – Määruse (EMÜ) nr 1408/71 moderniseerimise parameetrid = Seletuskiri“), lk 11.

29 Vt 1958. aasta määrus nr 3võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse kohta (EÜT 1958, 30, lk 561) ja nõukogu dokument nr 12296/01, lisa 1 („Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta – Määruse (EMÜ) nr 1408/71 moderniseerimise parameetrid = Parameetrite tekst“), lk 3.

30 Vt nõukogu dokument nr 12296/01 („Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta – Määruse (EMÜ) nr 1408/71 moderniseerimise parameetrid“), lk 4, milles viidatakse 11. oktoobri 2001. aasta kohtuotsusele Khalil jt, C-95/99–C-98/99 ja C-180/99, EU:C:2001:532.

31 Vt 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. nõukogu, C-81/13, EU:C:2014:2449, punktid 41 ja 42.

54. Euroopa Liidu rändepoliitika, millest määrus nr 1231/2010 moodustab ühe osa, põhineb samuti ELTL artiklil 79. Selle poliitika eesmärk on meelitada ja integreerida kolmandate riikide töötajaid ELi liikmesriikide tööjõu hulka, et vastata ELi tööturu praegustele ja tulevastele vajadustele ning tagada kõikide riikide jätkusuutlik areng. Samal ajal püüab ELi rändepoliitika tagada, et Euroopa Liidus seaduslikult töötavad kolmandate riikide kodanikud teevad seda õiglastel tingimustel ja et nende suhtes kehtib kõrgetasemeline sotsiaalkaitse. Siiski ei taotleta selle poliitikaga kolmandate riikide kodanike sisenemise, viibimise ja elamise tingimuste üldist ühtlustamist.³²

55. Määruse nr 1231/2010 kontekstis tähendab see, et ehkki kolmandate riikide kodanikel on sama õigus sotsiaalkaitseüsteemide koordineerimisele, ei teki koordineerivate õigusaktide kohaldamisest neile õigust liikmesriiki siseneda, seal viibida ega elada ega pääseda selle riigi tööturule.³³ Asjaomane isik peab juba seaduslikult elama liikmesriigi territooriumil.³⁴

56. Ent see kriteerium peab olema täidetud ainult esimeses liikmesriigis. Tuginemaks sotsiaalkaitse koordineerimisele teises liikmesriigis, ei pea seaduslikult elamise tingimused olema ajutiste viibimiste puhul uuesti täidetud. Kui kolmandate riikide kodanikud on saanud esimeses liikmesriigis seaduslikult elava isiku staatuse, võivad nad lihtsalt kolida teise riiki vastavalt selles riigis sisenemise ja viibimise kohta kehtivatele õigusnormidele.³⁵ Seaduslikult elava isiku staatus seega nii-öelda „eksportitakse“ teise liikmesriiki.

57. Seejuures tuleb siiski märkida, et seda staatust saab eksportida ainult niikaua, kui see kehtib esimeses liikmesriigis.

58. Fraasi „elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“ määruses nr 1231/2010 tuleb mõista eeltoodud kaalutlusi arvestades.

B. Fraasi „liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavad“ tähendus määruses nr 1231/2010

59. Oma kirjalikes märkustes on käesoleva menetluse osalised keskendunud sellele, kas mõistet „seaduslikult elavad“ määruse nr 1231/2010 tähenduses tuleks tõlgendada, võttes aluseks mõiste „elukoht“ määruses nr 883/2004. Kõik menetlusosalised ning eelotsusetaotluse esitanud kohus loevad tuvastatuks, et kõnealuste kolmandate riikide kodanike viibimine liikmesriikides oli igal juhul seaduslik.

60. Määruse nr 883/2004 artikli 1 punktis j on määratletud, et „elukoht“ on „koht, kus isik tavaliselt elab“.

61. Määruse nr 883/2004 rakendusmääruse artiklis 11, millega konsolideeriti varasem Euroopa Kohtu praktika, on lisaks sätestatud, et elukoht määruse nr 883/2004 tähenduses on seal, kus asub asjaomase isiku „tegevuste huvikeske“. Selle huvikeskme kindlaksmääramine hõlmab kaudset hindamist, mille puhul võetakse arvesse selliseid tegureid nagu viibimise kestus, teostatavad tegevused, perekonnaseis ja

32 Vt selle kohta nõukogu dokument nr 16879/1/06 („Euroopa Ülemkogu Brüsselis, 14.–15. detsember 2006, eesistujariigi järeldused“), lk 6–12 ning selles nimetatud dokumendid, ning samuti ettepanek: nõukogu määrus, millega laiendatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 ja määruse (EÜ) nr [...] kohaldamisala kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (KOM(2007) 439 lõplik).

33 Vt määruse nr 1231/2010 põhjendus 10.

34 Vt määruse nr 1231/2010 põhjendus 11.

35 Vt ettepanek: nõukogu määrus, millega laiendatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 ja määruse (EÜ) nr [...] kohaldamisala kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (KOM(2007) 439 lõplik), seletuskirja lk 6.

perekondlikud sidemed, mis tahes tasustamata tegevuste teostamine, elukoha olukord või elukoht maksustamise tähenduses.³⁶ Kui nende kriteeriumide kaalumisel ei saada lõplikku tulemust, peetakse isiku elukoha kindlaksmääramisel otsustavaks asjakohastest faktidest ja asjaoludest ilmnevat isiku kavatsust.

62. „Elukoht“ määruses nr 883/2004 on seega faktiline mõiste.

63. See on nii, kuna ELi kodanikel on ELi õiguse kohaselt üldine õigus elada ja liikuda vabalt kõikides liikmesriikides. Õiguslikust seisukohast ei ole ELi kodaniku ja liikmesriikide suhte raames võimalik teha erisusi võtmata aluseks selle isiku kodakondsust. Üldjuhul on ELi kodanikul seaduslik õigus elada ükskõik millises Euroopa Liidu liikmesriigis. Määruse nr 883/2004 eesmärk ei ole seega määrata kindlaks, kas ELi kodanikel on õigus sotsiaalkaitseõiguste koordineerimisele, vaid pigem määrata kindlaks liikmesriik, millega nad on *faktiliselt* kõige lähemalt seotud. Samamoodi on kodakondsuseta isikutel ja pagulastel selline õigus liikmesriikide rahvusvaheliste kohustuste alusel ning seetõttu on nad hõlmatud määruse nr 883/2004 kohaldamisalasse.³⁷

64. Seevastu kolmandate riikide kodanikel ei ole üldist õigust elada ja liikuda vabalt liikmesriikides. Vastavalt ei ole neil ka üldist õigust „eksporditavale“ sotsiaalkaitsele.

65. Määrus nr 1231/2010 püüab seega esimese sammuna kindlaks määrata, kas kolmanda riigi kodanikul on ELi õigusnormide kohaselt õigus tema sotsiaalkaitsealaste õiguste koordineerimisele. Nagu mõistest „liikmesriigis seaduslikult elavad“ nähtub, on tegemist õigusmõistega. Seetõttu ei saa faktilisel mõistel „elukoht“ määruses nr 883/2004 olla mingit mõju sellele, kuidas tõlgendada seoses määrusega nr 1231/2010 mõistet „liikmesriigis seaduslikult elavad“. Liikmesriikides viibivate kolmandate riikide kodanike õiguslik kvalifikatsioon on asi, mis tuleb kindlaks määrata ELi õiguse alusel.

66. Samuti tuleneb sellest, et mõiste „liikmesriigis seaduslikult elavad“ määruse nr 1231/2010 artikli 1 tähenduses, määruse nr 883/2004 artikli 1 punktis j määratletud mõiste „elukoht“ ja mõiste „viibimine“, mis on määruse nr 883/2004 artikli 1 punktis k määratletud kui „ajutine elamine“, on ELi õiguse kolm eraldiseisvat õigusmõistet.³⁸

67. Kuna määruses nr 1231/2010 puudub „seaduslikult elavad“ määratlus, siis Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tulenevalt peab ELi õiguse sätte tõlgendamisel arvestama mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka konteksti ning selle normistikuga taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on.³⁹

68. Nagu on mainitud eespool punktis 52, on määruse nr 883/2004 eesmärk koordineerida nende isikute sotsiaalkindlustusõigusi, kes kasutavad vabadust liikuda Euroopa Liidus. Kolmandate riikide kodanikud ei saa üldjuhul siiski kasutada vabadust Euroopa Liidus liikuda ja elada. Pigem põhineb nende õigus liikuda ja elada Euroopa Liidus alati sõnaselgel õigusnormil, millega selline õigus luuakse. Täieliku ühtlustamise puudumisel võib sellised normid tuletada nii ELi kui ka riigisisest õigusest.

³⁶ Vt määrus nr 987/2009, artikli 11 lõige 1.

³⁷ Vt selle kohta 11. oktoobri 2001. aasta kohtuotsus Khalil jt, C-95/99–C-98/99 ja C-180/99, EU:C:2001:532, punktid 39–58.

³⁸ Ehkki mõnes, näiteks hollandi keeles võidakse nende kolme mõiste kohta kasutada samu või petlikult sarnaseid termineid.

³⁹ 2. septembri 2010. aasta kohtuotsus Kirin Amgen, C-66/09, EU:C:2010:484, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika.

69. ELi õiguses on mitmeid instrumente, millel kolmandate riikide kodanike õigus liikuda ja elada võib põhineda. Käesolevas asjas piisab keskendumisest neile instrumentidele, mis käsitlevad kolmandate riikide töötajaid, kuna D. Balandin ja I. Lukashenko teevad tasustatavat tööd.⁴⁰

70. Nii sinise kaardi direktiiv⁴¹ kui ka ettevõtjasisese üleviimise direktiiv⁴² näevad mõlemad sõnaselgelt ette kolmandate riikide töötajate õiguse liikuda ja elada Euroopa Liidus ELi õiguse alusel. Iga kolmanda riigi kodanikku, kes elab nende ELi õigusinstrumentide alusel Euroopa Liidus, tuleb seega pidada määruse nr 1231/2010 tähenduses „seaduslikult elavaks“. Sama kehtib ka liitumislepingute puhul, mis sisaldavad sätteid õiguse kohta liikuda ja elada Euroopa Liidus. Hooajatöötajate direktiiv lubab küll kolmandate riikide kodanikel Euroopa Liidus ajutiselt töötada, kuid selles ei ole sellist õigust ette nähtud ning selles on sõnaselgelt välistatud asjaomaste kolmandate riikide kodanike elamine Euroopa Liidus.⁴³ Seetõttu ei loeta kolmandate riikide kodanikke, kes viibivad selle ELi õigusinstrumendi alusel Euroopa Liidus, kindlasti mitte „seaduslikult elavateks“ määruse nr 1231/2010 tähenduses.⁴⁴

71. Teiselt poolt võib õigus liikuda ja elada tuleneda ka riigisisel õigusel põhinevast õiguslikust staatusest. Ent kuivõrd liikmesriigid on ainsana pädevad reguleerima kolmandate riikide kodanike juurdepääsu tööturule, sealhulgas selle mahtu, ning kuivõrd kolmandate riikide kodanike sisenemise, viibimise ja elamise tingimused ei ole täielikult ühtlustatud, võivad sellise staatuse kriteeriumid liikmesriikide vahel märkimisväärselt varieeruda.⁴⁵ Seetõttu nõuavad minu meelest kõnealuse õigusakti üldine struktuur ja kontekst ning vajadus hõlbustada kontrolli kolmandate riikide kodanike õigusliku staatuse üle, et sellist staatust tuleb tõendada elamisloaga. Elamisloa määruse kohaselt tähendab „elamisluba“ ELi õiguses „liikmesriigi ametivõimude poolt välja antud mis tahes luba, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikul seaduslikult tema territooriumil viibida, välja arvatud [muu hulgas] viisad“.⁴⁶

72. Peale käesoleva ettepaneku punktides 69–71 kirjeldatud olukordade ei oska ma ette näha ühtegi olukorda, kus kolmanda riigi töötaja võiks elada seaduslikult liikmesriigi territooriumil määruse nr 1231/2010 tähenduses, kuivõrd kolmandate riikide kodanikel ei ole üldist õigust liikuda ja elada Euroopa Liidus.

73. D. Balandin ja I. Lukashenko on saabunud Madalmaadesse vastavalt Schengeni viisaeskirjale ning niivõrd kui see on järeldatav Euroopa Kohtule edastatud riigisisese toimikust, riigisiseste eeskirjade alusel. Samuti on neil HOIga tööleping, mis kestab oktoobrist maini.

74. Kas nende kohta saab öelda, et nad „elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“ määruse nr 1231/2010 tähenduses?

75. Minu arvates ei saa.

40 Muud näited on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta 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, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (EÜT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272) või Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT 2016, L 132, lk 21).

41 Nõukogu 25. mai 2009. aasta direktiiv 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELT 2009, L 155, lk 17), artikkel 18.

42 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral (ELT 2014, L 157, lk 1), artikkel 20.

43 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta (ELT 2014, L 95, lk 375), artikkel 2.

44 Ehkki hooajatöötajaid ei peeta seaduslikult elavateks, võivad nad ikkagi olla hõlmatud sotsiaalkaitsega. Ent nende sotsiaalkaitse põhineb erandkorras konkreetselt hooajatöötajate direktiivi artikli 5 lõike 1 punktil b. Samamoodi eksisteerib teisi ELi õigusinstrumente või isegi riigisiseseid norme, milles on konkreetselt ette nähtud sotsiaalkaitse ka juhtudel, kus asjaomaste kolmandate riikide kodanike suhtes ei saa öelda, et nad „elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil“ määruse nr 1231/2010 tähenduses.

45 Vt selle kohta ühtse loa direktiivi põhjendused 3 ja 6.

46 Vt elamisloa määruse artikkel 1 lõike 2 punkt a. See hõlmab ka ühtse loa direktiivi alusel välja antavaid lube.

76. Esiteks ei ole D. Balandinil ja I. Lukashenkol mingit elamisluba, mis oleks välja antud asjaomaste ELi õiguse eriotstarbeliste instrumentide alusel, millele viidatakse käesoleva ettepaneku punktis 70 või ettepaneku 40. joonealuses märkuses.

77. Teiseks ei ole neil riigisisese õiguse kriteeriumide alusel välja antud elamisluba, kuivõrd viisapid ei loeta ELi õiguses „elamislubadeks“.⁴⁷

78. Kolmandaks saab D. Balandini ja I. Lukashenko viibimine Madalmaades olla igal juhul seaduslik ainult ajal, mil neil on lubatud sinna jääda. Kuivõrd üks määruse nr 1231/2010 aluspõhimõtteid on see, et seaduslik elamine „eksportitakse“ esimesest liikmesriigist teistesse liikmesriikidesse,⁴⁸ siis peab kolmandate riikide kodanikke pidama esimeses liikmesriigis seaduslikult elavateks kogu selle perioodi jooksul, mille suhtes sotsiaalkaitset soovitakse. Isegi kui lähtuda liberaalsemast fraasi „seaduslikult elavad“ tõlgendusest, võib see kesta nende Schengeni viisade alusel ainult maksimaalselt 90 päeva. Selles suhtes ei piisa, et D. Balandin ja I. Lukashenko võivad viibida seaduslikult teistes liikmesriikides. Kui seaduslikku elamist ei saa eksportida, tuleb seadusliku elamise eeldused täita järgmises liikmesriigis.

79. Sellest tuleneb, et D. Balandinit ja I. Lukashenkot ei saa pidada liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavateks ning seetõttu nad ei kuulu määruse nr 1231/2010 kohaldamisalasse.

80. Vastupidi sellele, mida SvB ja Madalmaade valitsus kohtuistungil märkisid, ei saa väita, et D. Balandin ja I. Lukashenko „elavad seaduslikult“ Madalmaades määruse nr 1231/2010 tähenduses selle alusel, et HOI asukoht on Madalmaades. Ehkki sellest piisaks, et tuvastada elukoha olemasolu määruse nr 883/2004 tähenduses, peavad kõnealused kaks jätantsijat kõigepealt selleks, et see määrus neile üldse laieneks, täitma määruse nr 1231/2010 tingimused.

81. Lisaksin veel, et kui määruse nr 883/2004 puhul tuginetakse töökohale, et tuvastada kolmanda riigi kodaniku õiguslik staatus, siis peab asjaomasel isikul olema tegelikult lubatud vastavas liikmesriigis töötada. Niipalju kui kohtuistungil mainiti, töötavad D. Balandin ja I. Lukashenko Madalmaades ilma tööloata, kuna nad tuginevad erandile, mis lubab loovisikutel töötada Madalmaades kuni 6 nädalat 13-nädalase perioodi jooksul. Jättes siin kõrvale küsimuse, kas selline erand on üldse kohaldatav sellistele loovisikutele, kes on tasustavas töösuhtes, siis isegi juhul, kui D. Balandin ja I. Lukashenko võivad tugineda oma töökohale, et tõendada oma seaduslikku elamist liikmesriigis, võib nende töösuhet Madalmaades pidada maksimaalselt 6 nädala pikkuseks.

82. Vastupidi sellele, mida väitis Prantsusmaa valitsus, ei saa D. Balandinit ja I. Lukashenkot pidada kuuluvaks määruse nr 1231/2010 kohaldamisalasse, kui tõmmata paralleel hooajatöötajate direktiiviga. See direktiiv mitte ainult ei välista konkreetset elamist Euroopa Liidus, vaid ta välistab ka kolmandate riikide kodanikud, kes täidavad tööülesandeid teises liikmesriigis asutatud ettevõtja jaoks teenuste osutamise raames.⁴⁹

83. Ning viimasena toetavad järeldust, et D. Balandin ja I. Lukashenko ei kuulu määruse nr 1231/2010 kohaldamisalasse, Schengeni viisa suhtes kohaldatavad tingimused ja menetlused. Schengeni viisaeeskirja artikkel 15 nõuab mitmekordse Schengeni viisa taotlejatelt piisava ja kehtiva reisi- ning tervisekindlustuse olemasolu tõendamist.⁵⁰ Üldjuhul peavad taotlejad sõlmima kindlustuslepingu oma elukohariigis.⁵¹ Lisaks kinnitavad taotlejad viisa taotlemise käigus, et nad ei kavatse asuda elama Euroopa Liitu ja et neil on oma päritoluriigiga piisav side, mis tagab nende naasmise.

47 Vt elamislubade määruse artikli 1 lõike 2 punkti a alapunkti i.

48 Vt käesoleva ettepaneku punktid 56 ja 57.

49 Vt hooajatöötajate direktiivi artikli 2 lõige 1 ja lõike 3 punkt a.

50 Vt Schengeni viisaeeskirja artikli 15 lõige 2.

51 Vt Schengeni viisaeeskirja artikli 15 lõige 4.

84. Seetõttu olen seisukohal, et määruse nr 1231/2010 artiklit 1 tuleb tõlgendada nii, et Madalmaades asuva tööandja jaoks Euroopa Liidu eri liikmesriikides töötavad kolmandate riikide kodanikud, kellel ei ole ELi ega riigisisese õiguse kohast elamisluba, ei või tugineda määrusele nr 883/2004 (selle II jaotisele) ega määrusele nr 987/2009.

85. D. Balandin jt väidavad, et määruse nr 1231/2010 kohaldamine D. Balandini ja I. Lukashenko suhtes on HOI-le oluline, et tal oleks võimalik osutada oma teenuseid teistes liikmesriikides. Seetõttu kaalun viimasena, kas HOI teenuste osutamise vabadus võib mõjutada määruse nr 1231/2010 artikli 1 tõlgendamist.

C. Kas HOI teenuste osutamise vabadus võib mõjutada määruse nr 1231/2010 artikli 1 tõlgendamist?

86. Kohtuistungil väitis SvB, keda toetasid D. Balandin jt, et määrus nr 1231/2010 tuleks lugeda D. Balandini ja I. Lukashenko suhtes kohaldatavaks, kuna vastupidisel juhul oleks takistatud HOI teenuste osutamise vabadus Euroopa Liidus. SvB tugines seejuures konkreetselt Euroopa Kohtu otsusele Vander Elst.

87. Selles kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et praeguse ELTL artikliga 56 tagatud teenuste osutamise vabadus nõuab kõikidest sellistest piirangutest loobumist, mis võivad välistada või muul viisil takistada teises liikmesriigis asuva ja seal seaduslikult sarnaseid teenuseid osutava teenuseosutaja tegevust.⁵²

88. Siinkohal tuleb esitada paar märkust.

89. Esiteks ei ole kohtuotsusel Vander Elst põhinev kohtupraktika käesolevas asjas asjakohane. Euroopa Kohtu otsus Vander Elst ja sellest tulenev kohtupraktika liin käsitles teise liikmesriiki lähetatud töötajaid. Kõik need töötajad vastasid juba algusest peale lähetavas riigis kehtivatele elamisõiguse ja töötamise nõuetele.⁵³ Euroopa Kohtule esitatud õiguslik küsimus seisnes pigem selles, kas töötajate lähetamisel vastuvõtvasse riiki saavad nad juurdepääsu selle liikmesriigi tööturule ning kui see on nii, siis kas vastuvõttev liikmesriik võib seda arvestades kehtestada täiendavaid nõudeid.⁵⁴

90. Teiseks on HOI-l võimalus taotleda D. Balandinile ja I. Lukashenkole elamisluba ühtse loa direktiivi alusel.⁵⁵ Niipea kui D. Balandin ja I. Lukashenko saavad elamisloa, on nad määruse nr 1231/2010 kohaldamisalas. Sellise loa alusel võidakse nad seejärel lähetada Madalmaadest teistesse liikmesriikidesse töötama, kus nad sellest tulenevalt võivad tugineda määruse nr 883/2004 ja selle rakendusmääruse sätetele.

91. Kolmandaks tuleneb sellest, et HOI kasutab ELi õiguse ning riigisisese õiguse erandite kombinatsiooni, et D. Balandin ja I. Lukashenko ei saa tugineda teatavatele õigustele, mis neil muidu oleks ELi õiguse (näiteks ühtse loa direktiivi) kohaselt – eelkõige võrdse kohtlemise õigusele seoses töötingimuste, palga ja töölt vabastamise ning töötervishoiu ja tööohutusega.⁵⁶ Oleks absurdne, kui

52 Vt 9. augusti 1994. aasta kohtuotsus Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, punkt 14 ja seal viidatud kohtupraktika.

53 Vt nt 9. augusti 1994. aasta kohtuotsus Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, punkt 3.

54 9. augusti 1994. aasta kohtuotsus Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, punkt 11. Vt ka 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punktid 51–57 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt samuti selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Danieli & C. Officine Meccaniche jt, C-18/17, EU:C:2018:288, punktid 85–95.

55 Vt ühtse loa direktiivi artikli 3 lõige 1.

56 Vt ühtse loa direktiivi artikli 12 lõike 1 punkt a.

üht ELi põhivabadust saaks kasutada selleks, et minna mööda ühest ELi töörandepoliitika ning samuti määruse nr 1231/2010 põhieesmärgist, milleks on kolmandate riikide kodanikele ELi kodanikega võrreldavate õiguste ja kohustuste andmine.⁵⁷ Lisaks ei tohiks ELi õiguse instrumenti tõlgendada viisil, mis võimaldab ELi õigusega tagatud õiguste kuritarvitamist.⁵⁸

92. Seetõttu tuleb järeldada, et HOI vabadus osutada teenuseid Euroopa Liidus ei mõjuta määruse nr 1231/2010 artikli 1 tõlgendamist.

IV. Ettepanek

93. Eeltoodu alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Centrale Raad van Beroepi (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusajade apellatsioonikohus, Madalmaad) küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määruse (EL) nr 1231/2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu, artiklit 1 tuleb tõlgendada nii, et Madalmaades asuva töandja jaoks Euroopa Liidu eri liikmesriikides töötavad kolmandate riikide kodanikud, kellel ei ole ELi ega riigisisese õiguse kohast elamisloa, ei või tugineda Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrusele (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (selle II jaotisele) ega Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrusele (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord.

⁵⁷ Vt määruse nr 1231/2010 põhjendus 2.

⁵⁸ Vt selle kohta kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Halifax jt, C-255/02, EU:C:2005:200, punkt 69.