KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JÁN MAZÁK

esitatud 10. juulil 2008 [1]

I. Sissejuhatus

1. 16. märtsi 2007. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. märtsil 2007, esitas Centrale Raad van Beroep (Madalmaad) EÜ artikli 234 alusel mitu eelotsuse küsimust ühenduse õigusaktide, mis käsitlevad töötajate õigust vabalt liikuda ja elada, ning liidu kodakondsust käsitlevate asutamislepingu sätete tõlgendamise kohta koosmõjus EÜ artikliga 12.

2. Eelotsusetaotlus esitati kohtumenetluses, mille Saksa kodanik Jacqueline Förster, kes oli asunud elama Madalmaadesse kõrghariduse omandamise eesmärgil, tehes esialgu õpingute kõrvalt ka tasustatavat tööd, algatas õpingute rahastamist käsitlevate Madalmaade õigusaktide rakendamise eest vastutava haldusasutuse Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (edaspidi „IBG") vastu. J. Förster vaidlustab IBG keeldumise anda talle rahalist toetust õpingu- ja elamiskulude katteks (edaspidi „õppetoetus") ajavahemikul, mil ta ei olnud enam majanduslikult aktiivne, põhjendusel, et J. Förster ei olnud ühenduse töötaja staatuses ega täitnud Madalmaades seaduslikult ja pidevalt vähemalt viieaastase elamise nõuet, mida kohaldas IBG.

3. Seega tõstatatakse käesolevas kohtuasjas sisuliselt kaks küsimust. Esimene küsimus on, kas J. Försteri olukorras (välis)üliõpilane saab õppetoetuse taotlemisel tugineda ühenduse töötaja võrdse kohtlemise õigusele, sellest hoolimata, et asjaolude asetleidmise ajal ta enam ei töötanud ja oli seega majanduslikult mitteaktiivne.

4. Teiseks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuda selgusele küsimuses, kas J. Försteri olukorras üliõpilane saab liidu kodanikuna tugineda õppetoetuse saamiseks EÜ artikli 12 esimeses lõigus sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttele, ja eelkõige, kas ja

1 – Algkeel: inglise.

millistel tingimustel võib kõnealuse toetuse saamise õiguse seada sõltuvusse tingimusest, et asjaomane üliõpilane peab enne õppetoetuse taotlemist olema elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis aastat järjest.

5. Seega palutakse Euroopa Kohtul täpsustada *Bidar'i* kohtuotsusega seonduvat kohtupraktikat ja eelkõige oma otsust, et on õiguspärane, kui liikmesriik annab rahalist toetust vaid neile õppijatele, kes on üles näidanud „teatavat selle riigi ühiskonda integreerumise taset". [2]

II. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigus*

6. Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires [3] artikkel 7 sätestab:

„1. 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.

2. Tal on samad sotsiaalsed ja maksusoodustused kui selle riigi kodanikest töötajatel."

7. Nõukogu 29. oktoobri 1993. aasta direktiivi 93/96/EMÜ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada [4] artikkel 1 sätestab:

„Selleks et luua teises liikmesriigis elamise õiguse kasutamist soodustavad tingimused ning tagada ilma diskrimineerimiseta kutseõppe kättesaadavus sellele liikmesriigi kodanikule, kes on vastu võetud kutseõppekursusele teises liikmesriigis, tunnustavad liikmesriigid kõikide teise liikmesriigi kodanikest õpilaste õigust elada teises liikmesriigis,

2 – 15. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-209/03: Bidar (EKL 2005, lk I-2119, punkt 57).

3 – EÜT L 257, 19.10.1968, lk 475; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15.

4 – EÜT L 317, 18.12.1993, lk 59; ELT eriväljaanne 06/02, lk 250.

kui neil ei ole seda õigust teiste ühenduse sätete kohaselt, ja õpilase abikaasa ja nende ülalpeetavate laste õigust elada teises liikmesriigis, juhul kui õpilane tõendab asjaomasele siseriiklikule asutusele avaldusega või omal valikul muu vähemalt võrdväärse samalaadse dokumendiga, et tal on piisavalt vahendeid selleks, et mitte koormata vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi seal elamise ajal, – kõnealune õigus elada teises liikmesriigis antakse tingimusel, et õpilane on registreerunud akrediteeritud õppeasutuses eesmärgiga läbida seal kutseõppekursus ning et tal on tervisekindlustus, mis katab vastuvõtvas liikmesriigis kõik ohud."

8. Direktiivi 93/96 artikkel 3 sätestab:

„Käesoleva direktiiviga ei nähta teises liikmesriigis elamise õiguse alusel riigis viibivatele õpilastele ette mingisugust õigust saada vastuvõtvalt liikmesriigilt toimetulekutoetust."

9. Komisjoni 29. juuni 1970. aasta määruse (EMÜ) nr 1251/70 töötajate õiguse kohta jääda elama liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist [5] artikkel 2 sätestab:

„1. Õigus jääda alaliselt elama liikmesriigi territooriumile on järgmistel isikutel:
a) töötajal, kes töötamise lõpetamisel on vastavalt selle liikmesriigi seadustele jõudnud vanaduspensioni saamise ikka ja kes on selles riigis töötanud vähemalt viimased kaksteist kuud ning seal pidevalt elanud kauem kui kolm aastat […]"

10. Kõnealuse määruse artikli 7 kohaselt „[kehtib] nõukogu määrusega (EMÜ) nr 1612/68 kehtestatud võrdse kohtlemise õigus ka isikute kohta, kelle suhtes kohaldatakse käesolevat määrust."

5 – EÜT L 142, 30.6.1970, lk 402; ELT eriväljaanne 05/01, lk 32.

11. Määrust nr 1612/68 muudeti ja direktiiv 93/96 tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiviga 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil,[6] mille liikmesriigid pidid artikli 40 kohaselt üle võtma 30. aprilliks 2006.

12. Direktiivi 2004/38 artikli 16 lõige 1 sätestab:

„Liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis aastat järjest, saavad seal alalise elamisõiguse. […]"

13. Direktiivi 2004/38 artikkel 24 „Võrdne kohtlemine" sätestab:

„1. Kui asutamislepingu ja teiseste õigusaktide erisätetes ei ole selgelt ette nähtud teisiti, koheldakse kõiki käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke asutamislepingu reguleerimisalas võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Seda õigust saavad kasutada ka pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on seal elamisõigus või alaline elamisõigus.

2. Erandinda lõikest 1 ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama õigust sotsiaalabile elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või, kui see on asjakohane, artikli 14 lõike 4 punktis b sätestatud pikema ajavahemiku jooksul, samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma stipendiumide või õppelaenudena toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele."

B. *Siseriiklik õigus*

14. Õppetoetusi käsitlevad õigusnormid on sätestatud õpingute rahastamist käsitlevas seaduses (Wet studiefinanciering, edaspidi

6 – ELT L 158, 30.4.2004, lk 77, parandus ELT 2004 L 229, lk 35; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46.

„WSF 2000”). Üheks tingimuseks on õppija kodakondsus. Kõnealust asjaolu käsitleb WSF 2000 artikkel 2.2, mis ajavahemikul 1. septembrist 2000 kuni 21. novembrini 2003 sätestas:

„Õpingute rahastamiseks võib toetust anda:

a) õppijatele, kellel on Madalmaade kodakondsus,

b) õppijatele, kellel puudub Madalmaade kodakondsus, kuid kes elavad Madalmaades ja keda koheldakse õppetoetuse osas Madalmaade kodanikena rahvusvahelise organisatsiooni lepingu või otsuse alusel, või

c) õppijatele, kellel puudub Madalmaade kodakondsus, kuid kes elavad Madalmaades ja kuuluvad isikute rühma, keda halduse üldakti alusel koheldakse õppetoetuse osas Madalmaade kodanikena.”

15. Artiklile 2.2 lisatud lõige 2, mis jõustus 21. novembril 2003, sätestab:

„Erandina artikli 2.2 lõike 1 punktist b ei kohaldata nõuet, et õppija peab olema Madalmaade kodanik, nende õppijate suhtes, kellele kõnealune nõue ei laiene rahvusvahelise organisatsiooni lepingu või otsuse alusel. Halduse üldaktiga või selle alusel võib vastu võtta sätted käesoleva lõike nõuetekohaseks rakendamiseks.”

16. 4. märtsil 2005 võttis WSF 2000 rakendamise eest vastutav haldusasutus IBG vastu võõrtöötajate kontrollimise juhendi (Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap).[7] See jõustus 23. märtsil 2005 ja käsitleb õppetoetuse andmise ajavahemike kontrollimist alates 2003. kalendriaastast. Juhendi kohaselt peab IBG lähtuma eeldusest, et iga õppija, kes on vaatlusalusel ajavahemikul töötanud keskmiselt 32 või rohkem

7 – AG/OCW/MT-05.11.

tundi kuus, omandab automaatselt ühenduse töötaja staatuse. Kui aga õppija ei vasta 32 tunni tingimusele, uurib IBG juhtumi konkreetseid asjaolusid põhjalikumalt.

17. Pärast Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas *Bidar* [8] võttis IBG 9. mail 2005 vastu lisajuhendi, mis käsitles EÜst, EMÜst ja Šveitsist pärit õppijate õpingute rahastamise taotluste kohandamist (Beleidsregel aanpassing aanvraag studiefinanciering voor studenten uit EU, EER of Zwitserland, edaspidi „9. mai 2005. aasta Beleidsregel"), [9] mis artikli 5 kohaselt jõustus selle avaldamisel tagasiulatuva jõuga alates 15. märtsist 2005.

18. 9. mai 2005. aasta Beleidsregeli artikli 2 lõige 1 ja lõige 2 sätestavad:

„1. Euroopa Liidu liikmesriigi või muu 2. mai 1992. aasta Euroopa Majanduspiirkonna lepinguga ühinenud riigi või Šveitsi kodanikust õppija võib taotluse esitamisel saada toetust õpingute rahastamiseks vastavalt WSF 2000-le […], kui ta on enne taotluse esitamist elanud Madalmaades seaduslikult vähemalt viis aastat järjest. WSF 2000 teisi sätteid […] kohaldatakse tingimusteta.

2. Lõikes 1 sätestatud elamisnõue on täidetud, kui õppija on nimetatud ajavahemiku jooksul registreeritud kohaliku omavalitsuse rahvastikuregistri andmebaasis (GBA)."

19. Alates 11. oktoobrist 2006 reguleerib valdkonda asjaomane seadus ja 9. mai 2005. aasta Beleidsregel on tunnistatud kehtetuks.

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

20. Vastavalt eelotsusetaotlusele ja kohtuistungil esitatud teabele on kohtuasja faktilised asjaolud järgmised.

8 – Viidatud eespool 2. joonealuses märkuses.
9 – AGOCenW/MT/05.

21. Saksa kodanik Jacqueline Förster sündis 18. juunil 1979 ja kasvas üles Saksamaal Grevenbroichis, mis asub 49 km kaugusel Madalmaade-Saksamaa piirist.

22. 5. märtsil 2000 asus ta elama Madalmaadesse, kus ta alustas kohe algklasside õpetajaks õppimist, asudes seejärel 1. septembril 2000 omandama bakalaureusekraadi Hogeschool van Amsterdami kasvatusteooria erialal.

23. Alates 16. märtsist 2000 töötas ta tööhõiveasutuse vahendusel kõnekeskustes eri ametikohtadel.

24. Alates 2002. aasta oktoobrist kuni 2003. aasta juunini läbis ta ühes Hollandi koolis tasustatud õppepraktika täistööajaga, õpetades eripedagoogina käitumisraskuste ja/või vaimsete häiretega keskkooliõpilasi.

25. Pärast nimetatud õppepraktikat ta 2003. aastal enam tasustatavat tööd ei teinud. Alates 2004. aasta juulist töötab ta jälle Madalmaades.

26. Vastavalt eelotsusetaotlusele on J. Förster elanud Madalmaades kogu aeg seaduslikult.

27. Alates 2000. aasta septembrist maksis IBG J. Försterile õppetoetust. Kõnealust toetust pikendati regulaarselt, iga kord eeldusel, et järgneval ajavahemikul saab J. Försterit käsitada sellise töötajana EÜ artikli 39 tähenduses, keda vastavalt määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikele 2 tuleb õppetoetuse osas kohelda Madalmaade kodanikust õppijana.

28. Tema õigus õppetoetusele lõppes 1. septembril 2004 pärast kasvatusteooria bakalaureusekursuse lõpueksamite sooritamist.

29. Esialgu maksti J. Försterile õppetoetust ka 2003. aasta teisel poolaastal. Pärast asjaolude kontrollimist leidis IBG 3. märtsi 2005. aasta otsuses siiski, et J. Förster ei ole alates 2003. aasta juulist tasustatavat tööd teinud ja teda ei saa enam käsitada ühenduse

töötajana. Seetõttu paluti tal 2003. aasta teise poolaasta eest IBG'lt saadud õppetoetus ja kõnealuse ajavahemiku ühistranspordi piletitoetus tagasi maksta.

30. J. Förster esitas otsuse peale Rechtbank Alkmaar'ile (Alkmaari ringkonnakohus) kaebuse, väites, et ta oli 2003. aasta esimesel poolaastal teinud nii palju tunde tasustatavat tööd, et teda oleks tulnud käsitada ühenduse töötajana ka 2003. aasta teisel poolaastal. Teise võimalusena väitis ta, et täielikult Madalmaade ühiskonda integreerunud liidu kodanikuna oli tal vastavalt kohtuotsusele *Bidar* õigus saada kõnealusel ajavahemikul õppetoetust. [10]

31. IBG eitas võimalust, et J. Försterit oleks saanud 2003. aasta teisel poolaastal käsitada ühenduse töötajana ja leidis, et tema otsus oli kooskõlas ühenduse õigusega, nii nagu seda on tõlgendatud kohtuotsuses *Bidar*. Ta asus seisukohale, et õppijad, kes on sarnases olukorras nagu J. Förster ning kellele ei laiene diskrimineerimiskeelu erisätetest tulenevad õigused, võivad saada õppetoetust üksnes tingimusel, et nad on elanud Madalmaades seaduslikult vähemalt viis aastat, mis J. Försteri puhul ei olnud 2003. aastal veel täitunud.

32. Oma 12. septembri 2005. aasta otsusega jättis Rechtbank Alkmaar kaebuse rahuldamata. Ta leidis ühelt poolt, et 2003. aasta teisel poolaastal J. Förster tegelikult ei töötanud ja seetõttu ei saanud teda käsitada ühenduse töötajana, ja teiselt poolt, et J. Förster ei saanud tugineda kohtuotsusele *Bidar,* sest enne õpingute algust ei olnud ta integreerunud Madalmaade ühiskonda.

33. Centrale Raad van Beroepi põhikohtumenetlus käsitleb apellatsioonkaebust, mille J. Förster esitas kõnealuse otsuse peale. Esimese võimalusena väidab ta, et asjas tähtsust omaval ajal oli ta juba niivõrd integreerunud Madalmaade ühiskonda, et tal oli ühenduse õiguse alusel tekkinud 2003. aasta teisel poolaastal õigus õppetoetusele, ja teise võimalusena, et teda tuleks käsitada ühenduse töötajana kogu 2003. jooksul. IBG jääb oma seisukoha juurde.

10 – Viidatud 2. joonealuses märkuses.

34. Viidates eelkõige Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjades Ninni-Orasche [11] ning Fahmi ja Amado, [12] nõustub eelotsusetaotluse esitanud kohus esialgu IBG seisukohaga, et J. Försteril ei olnud 2003. aasta teisel poolaastal ühenduse töötaja staatust, sest õpingute alustamine ei olnud jätk tema varasemale tegevusele Madalmaades ning et tegemist ei olnud tahtmatu töötusega, mistõttu ta oleks võinud arvata, et peaks läbima koolituse.

35. Kohus märgib siiski, et J. Försteri õigus õppetoetusele võib tuleneda endiseid töötajaid käsitlevatest õigusaktidest või liidu kodakondsust käsitlevatest õigusnormidest koostoimes EÜ artiklis 12 sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga.

36. See tõstatab mitu küsimust. Esiteks on eelotsusetaotluse esitanud kohus ebakindel määruse nr 1251/70 kohaldamisalas, eelkõige selles, kas kõnealuse määruse artiklit 7 kohaldatakse ka õppijate suhtes, kes tulid Madalmaadesse peamiselt ülikooliõpingute eesmärgil ning töötasid esialgu piiratud ulatuses õpingute kõrvalt, kuid on nüüdseks töötamise lõpetanud.

37. Teiseks juhib eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu asjaolule, et põhikohtumenetluses on tõusetunud mitu seni vastuseta tõlgendamisküsimust, mis käsitlevad liidu kodakondsust ja EÜ artiklit 12, sh küsimus, kas direktiiv 93/96 takistab kohtuasjas *Bidar* [13] tehtud otsust arvesse võttes J. Försteriga sarnases olukorras olevatel õppijatel, kes tulid Madalmaadesse peamiselt ülikooliõpingute eesmärgil, õppetoetuse saamisel tuginemast EÜ artiklile 12.

38. Lisaks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, milliseid järeldusi tuleks teha kohtuasjades *Bidar* [14] ja Trojani [15] tehtud otsustest seoses viieaastase elamise nõudega, mille nägi ette IBG kohaldatud 9. mai 2005. aasta Beleidsregel.

11 – 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-413/01: Ninni-Orasche (EKL 2003, lk I-13187).

12 – 20. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-33/99: Fahmi ja Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado (EKL 2001, lk I-2415).

13 – Viidatud 2. joonealuses märkuses.

14 – Viidatud 2. joonealuses märkuses.

15 – 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-456/02: Trojani (EKL 2004, lk I-7573).

39. Eelkõige soovib kohus teada, kas liidu kodanikud üldse saavad õppetoetusi käsitlevates küsimustes tugineda EÜ artikli 12 esimesele lõigule enne seda, kui nad on vastuvõtvas liikmesriigis teatava aja seaduslikult elanud või omavad elamisluba.

40. Teiseks küsib kohus, kas liikmesriigi õiguses sätestatud elamisnõue on kooskõlas EÜ artikliga 12, kui seda kohaldatakse ainult teiste liikmesriikide kodanike suhtes.

41. Kolmandaks, kui selline nõue on põhimõtteliselt põhjendatud, siis tõstatub küsimus, kas viieaastase elamise nõue, nagu seda kohaldab IBG, on kõnealuse artikliga kooskõlas. Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et asjaolu, et kõnealune ajavahemik tuleneb direktiivist 2004/38, viitab sellele, et nõue on õiguspärane. Kui see on nii, soovib kohus teada, millises ulatuses võib seda tingimusteta kohaldada üksikjuhtudel, kui muud asjaolud nagu asjaomase eriala valik või hollandlasest elukaaslane kinnitavad seda, et isik on olulisel määral integreerunud Madalmaade ühiskonda.

42. Lõpetuseks märgitakse eelotsusetaotluses, et 9. mai 2005. aasta Beleidsregelil põhinev otsus, millega J. Försterile keelduti 2003. aasta teisel poolaastal õppetoetuse maksmisest põhjendusel, et ta ei olnud elanud seaduslikult Madalmaades vähemalt viis aastat järjest, põhineb kohtuasjas *Bidar* tehtud otsuse tõlgendusel ja seega kriteeriumil, mis ei saanud asjaolude toimumise ajal olla teada, mis võib olla vastuolus otsusega kohtuasjas *Collins* [16], et riigis elamise nõue peab tuginema selgetele eelnevalt teadaolevatele kriteeriumidele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab samas, et küsimus ei ole meelevaldsuses ja et kuna tegemist on minevikku jääva ajavahemikuga, ei mõjuta see huvitatud isiku õiguskindlust. Lisaks rõhutab kohus, et IBG avaldas 9. mai 2005. aasta Beleidsregeli veidi aega pärast kohtuasjas *Bidar* tehtud otsust.

43. Neid asjaolusid arvesse võttes peatas Centrale Raad van Beroep kohtumenetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruse (EMÜ) nr 1251/70 artikkel 7 kehtib ka üliõpilase puhul, kes on asunud Madalmaadesse elama õpingute eesmärgil ning on osaajaga töötanud õpingute kõrvalt, kuid on nüüdseks töötamise lõpetanud?

16 – 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: *Collins* (EKL 2004, lk I-2703, punkt 72).

2. Kas direktiiv 93/96 takistab eelmises küsimuses nimetatud üliõpilasel täissummas õppetoetuse nõudmisel tuginemast EÜ artiklile 12?

3. a) Kas õigusnorm, mille kohaselt majanduslikult mitteaktiivsetel Euroopa Liidu kodanikel on ainult siis õigus tugineda EÜ artiklile 12, kui nad on vastuvõtvas liikmesriigis teatud aja seaduslikult elanud või kui neil on elamisluba, kehtib ka toimetulekutoetuse puhul?

b) Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas ainult vastuvõtva liikmesriigi kodakondust mitteomavatelt isikutelt on lubatud nõuda seda, et nad oleks riigis elanud teatud aja?

c) Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas EÜ artikliga 12 on kooskõlas viieaastase elamise nõue?

d) Kui vastus eelmisele küsimusele on eitav, siis kui pikka riigis elamise aega võib nõuda?

4. Kas üksikjuhul piisab ka sellest, kui isik on riigis elanud seaduslikult lühemat aega, kui peale elamise aja annavad muud tegurid tunnistust sellest, et isik on vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda olulise määral integreerunud?

5. Kui asjaomased isikud saavad Euroopa Kohtu otsusele tuginedes tuletada EÜ artiklist 12 tagasiulatuvalt seniarvatust ulatuslikemaid õigusi, siis kas asjaomaste põhjendatud nõuete täitmist saab nõuda ka varasema ajavahemiku suhtes, kui kõnealused nõuded avaldati vahetult pärast otsuse avaldamist?”

IV. Õiguslik analüüs

A. *Sissejuhatavad märkused*

44. Nagu ilmneb eelotsusetaotluses esitatud asjaolude kirjeldusest, on käesoleva vaidluse peamine küsimus selles, kas kohtuasja asjaoludel oli J. Försteril ühenduse õiguse alusel

õigus võrdsele kohtlemisele õppetoetuse saamisel.

45. J. Försteri nõue puudutab ajavahemikku, mil ta ei töötanud ega olnud seega majanduslikult aktiivne. Nagu juba märgitud, [17] on see asjaolu ühenduse õiguse seisukohast määrav, kuna ühenduse õigus – eelkõige sotsiaalsete soodustuste puhul – eristab majanduslikult aktiivseid isikuid (töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid) majanduslikult mitteaktiivsetest isikutest. Üldjuhul annab ühenduse õigus esimesse kategooriasse kuuluvatele isikutele laiaulatuslikuma nõudeõiguse kui teise kategooriasse kuuluvatele isikutele.

46. Seega eristatakse näiteks Euroopa Kohtu praktikas liikmesriikide kodanikke, näiteks tööotsijaid, kes ei ole veel töösuhet sõlminud ja kelle suhtes kehtib võrdse kohtlemise põhimõte ainult seoses tööturule pääsemisega, ning neid, kes juba tegutsevad vastuvõtva liikmesriigi tööturul ja võivad määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 alusel nõuda samu sotsiaalseid ja maksusoodustusi nagu kõnealuse liikmesriigi kodanikest töötajad. [18]

47. Järelikult on seoses välisüliõpilaste õigusega saada sotsiaalseid soodustusi olukord vähemalt direktiivi 93/96 kohaselt ja enne, kui on täidetud direktiivis 2004/38 ette nähtud pideva viieaastase elamise nõue, selline, et välisüliõpilasel, kes ainult õpib ja on majanduslikult mitteaktiivne, ei ole õigust saada vastuvõtvalt riigilt toimetulekutoetust. Seevastu üliõpilane, kes on samas ka töötaja EÜ artikli 39 tähenduses, saab tugineda määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikele 2, mille kohaselt on kõigi liikmesriikide töötajatel sotsiaalsete soodustuste puhul teises liikmesriigis õigus kõnealuse liikmesriigi kodanikega võrdsele kohtlemisele. [19]

48. Tegelikult anti J. Försterile Madalmaades õppetoetust esialgu just nimetatud õiguslikul alusel, teisisõnu tema ühenduse töötaja staa-

17 – Vt selle kohta kohtujurist Geelhoedi ettepanek 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Trojani, punkt 10, ja 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Bidar, punkt 12.

18 – Vt selle kohta 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas *Collins* tehtud otsuse punktid 30 ja 31 ja 18. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas 316/85: Lebon (EKL 1987, lk 2811, punkt 26).

19 – Selle kohta vt allpool punktid 65 ja 66.

tuse tõttu. 2003. aasta teise poolaasta eest kõnealune toetus siiski tühistati tagasiulatuvalt põhjendusel, et sel ajavahemikul ta enam ei töötanud – asjaolu, mida käesolevas kohtumenetluses ei ole vaidlustatud.

49. Siinkohal leidis eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti, et ühenduse eriaktide, näiteks määruse nr 1251/70 alusel ning kohtuotsuste *Lair* [20] ja *Ninni-Orasche* [21] kohaselt on võõrtöötajale tagatud teatavad õigused sotsiaalsetele soodustustele, mis on seotud nende kui töötaja staatusega, isegi kui töösuhe on lõppenud.

50. Kõnealune kohus nõustub siiski „esialgu" seisukohaga, et J. Försteril ei olnud ühenduse töötaja staatust EÜ artikli 39 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 tähenduses. Järelikult puudutab esimene küsimus ainult määrust nr 1251/70. Komisjoni vastupidine arvamus väärib minu arvates siiski tähelepanu. Seetõttu uurin oma hinnangu esimeses osas, kas ja millistel asjaoludel võib kõnealuses olukorras oleval õppijal olla õigus võrdsele kohtlemisele õppetoetuse saamisel määruse nr 1251/70 kohaselt või töötajana määruse nr 1612/68 kohaselt.

51. Siinkohal tuleb meenutada, et asjaolu, et siseriiklik kohus on esitanud eelotsuse küsimuse, milles viidatakse ühenduse õiguse konkreetsetele sätetele, ei takista Euroopa Kohut esitamast siseriiklikule kohtule kõik vajalikud ühenduse õiguse tõlgendamise juhtnöörid, mida saab siseriikliku kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel kasutada, olenemata sellest, millele kõnealuses küsimuses viidati. [22]

52. Igal juhul on ühenduse kodakondsuse kasutuselevõtt andnud õppijatele, kes ei saa tugineda erinormiga sätestatud võrdse kohtlemise õigusele, nagu see on ühenduse töötaja

20 – 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 39/86: Lair (EKL 1988, lk 3161).

21 – Viidatud 11. joonealuses märkuses.

22 – Vt näiteks 12. detsembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-241/89: SARPP (EKL 1990, lk I-4695, punkt 8) ja 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Trojani*, punkt 38.

puhul, uue võimaliku õigusliku aluse, et tugineda muu hulgas võrdse kohtlemise õigusele toimetulekutoetustega seoses.

53. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, on liidu kodakondsus liikmesriikide kodanike põhistaatus, mis võimaldab samas olukorras olevatel liidu kodanikel saada sama õigusliku kohtlemise osaliseks, sõltumata nende kodakondsusest. [23] Sotsiaaltoetuste valdkonnas on Euroopa Kohus kõnealusele staatusele andnud sisu näiteks kohtuasjades *Martínez Sala*, *Trojani* ja *Bidar*, leides, et liidu kodanik, kes ei ole majanduslikult aktiivne, võib tugineda EÜ artikli 12 esimesele lõigule, kui ta on vastuvõtvas liikmesriigis teatava aja seaduslikult elanud või kui tal on elamisluba. [24]

54. Seega võib õigustatult tõdeda, et Euroopa Kohtu praktikas väljaarendatud liidu kodakondsuse mõiste märgib ühenduses sätestatud õiguste vabanemist nende majanduslikust paradigmast. Just nimelt seda eesmärki on Euroopa Kohus pidanud silmas, leides, et liidu kodakondsusest saab „liikmesriikide kodanike põhistaatus". Ühenduse õiguskorras sätestatud õigused – eelkõige õigus mitte saada põhjendamatu diskrimineerimise osaliseks – ei laiene kodanikele nüüdsest mitte üksnes siis, kui nad kasutavad majanduslikke õigusi, omandades asjaomase staatuse (töötaja, teenusteosutaja vms), vaid tulenevad vahetult nende liidu kodaniku staatusest. [25]

55. Seega, kuigi õigus sotsiaalsetele soodustustele oli algselt seotud majandustegevusega (eelkõige tasustatava tööga, millel põhineb mõiste „töötaja"), võib see nüüd võrdse kohtlemise põhimõtte alusel laieneda ka majanduslikult mitteaktiivsetele kodanikele. Kui varem nõuti liikmesriikidelt, et nad võtaksid endale täieliku sotsiaalse vastutuse nende isikute puhul ja annaksid toetusi neile, kes juba olid nende tööturul tegevad, [26] ja seega panustasid liikmesriigi majandusse,

23 – Vt näiteks 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: *Baumbast ja R* (EKL 2002, lk I-7091, punkt 82); 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: *Grzelczyk* (EKL 2001, lk I-6193, punkt 31) ja 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: *Garcia Avello* (EKL 2003, lk I-11613, punkt 22).

24 – 12. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-85/96: *Martínez Sala* (EKL 1998, lk I-2691, punkt 63); 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Trojani*, punkt 43 ja 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Bidar*, punkt 37.

25 – Vt samas küsimuses kohtujurist Cosmas'i 6. märtsi 1999. aasta ettepanek kohtuasjas C-378/97: *Wijsenbeek* (EKL 1999, lk I-6207, punktid 84-86) ja kohtujurist Poiares Maduro 6. mai 2004. aasta ettepanek kohtuasjas C-72/03: *Carbonati Apuani* (EKL 2004, lk I-8027, punktid 68 ja 69).

26 – Vt 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 235/87: *Matteucci* (EKL 1988, lk 5589, punkt 16).

laieneb nimetatud finantssolidaarsuse põhimõte nüüd kõikidele liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavatele liidu kodanikele.

56. Tuleks siiski märkida, et teatud piirangud jäävad. Nagu Euroopa Kohus on kohtuotsustes *Grzelczyk* ja *Bidar* märkinud, peavad liikmesriigid üles näitama „teatavat finantssolidaarsust" oma sotsiaalabisüsteemi korraldamisel ja rakendamisel; sellele võiks lisada: erinevalt piiramatust solidaarsusest. [27] Seoses õppija toimetulekutoetusega nõustus Euroopa Kohus kohtuotsuses *Bidar*, et liikmesriikidel on lubatud võtta meetmeid, et sotsiaaltoetused ei muutuks neile ebamõistlikuks koormaks, ning anda sotsiaaltoetusi üksnes õppijatele, kes on üles näidanud „teatavat integreerumise taset". [28]

57. Neid asjaolusid ja kohtuotsust *Bidar* arvestades on eelotsusetaotluse esitanud kohtu teise, kolmanda ja neljanda küsimuse eesmärk, mida käsitlen ühiselt oma hinnangu teises osas, jõuda selgusele, kas J. Förster saab juhtumi asjaolusid arvestades tugineda EÜ artiklis 12 sätestatud liidu kodaniku õigusele võrdsele kohtlemisele õppetoetuse saamisel 2003. aasta teise poolaasta eest. Teisisõnu, kas kõnealuse artikliga on kooskõlas see, kui välisüliõpilasele antakse õppetoetust tingimusel, et täidetud peab olema viieaastase elamise nõue, nägemata seejuures ette erandeid?

58. Nagu komisjon on õigesti märkinud, laieneb EÜ artikkel 12, mis sätestab kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelu üldpõhimõtte, iseseisvalt üksnes nendele ühenduse õigusega reguleeritud juhtudele, mille suhtes EÜ asutamisleping ei näe ette diskrimineerimise keelu erisätteid. Seetõttu on vaja kõnealuse artikli kohta arvamust avaldada üksnes siis, kui põhikohtumenetluses ei saa kohaldada EÜ artiklit 39 ja määruse nr 1612/68 artiklit 7, milles on konkreetselt sätestatud ühenduse töötaja õigus võrdsele kohtlemisele. [29]

59. Oma analüüsi kolmandas osas käsitlen viiendat küsimust, mis puudutab väidetavat lisatingimuste tagasiulatuvat kohaldamist Madalmaade ametiasutuste poolt seoses välisüliõpilaste õigusega õppetoetusele.

27 – Vt 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Grzelczyk*, punkt 44 ja 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Bidar,* punkt 56.

28 – 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Bidar,* punktid 56 ja 57; selle kohta vt ka 3. oktoobri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-11/06 ja C-12/06: *Morgan ja Bucher* (EKL 2007, lk I-9161, punkt 43).

29 – Selle kohta vt 11. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-40/05: *Kaj Lyyski* (EKL 2007, lk I-99, punktid 33 ja 34) ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-387/01: *Weigel* (EKL 2004, lk I-4981, punktid 57-59).

B. *Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldatavus töötajate liikumisvabadust käsitlevate sätete puhul*

määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikele 2, et saada õppetoetust, mis kujutab endast „sotsiaalset soodustust" kõnealuse määruse tähenduses.

1. Poolte peamised argumendid

60. Käesolevas kohtuasjas on kirjalikud märkused esitanud Madalmaade, Saksamaa, Austria, Belgia, Rootsi, Soome ja Ühendkuningriigi valitsused ning komisjon ja J. Förster. Kõnealused menetlusosalised, v.a Austria ja Soome valitsused, olid esindatud 23. aprilli 2008. aasta kohtuistungil, kus oli lisaks esindatud ka Taani valitsus.

62. Austria, Taani, Saksamaa, Madalmaade ja Rootsi valitsused vaidlevad sisuliselt kõnealusele seisukohale vastu. Kohtuistungil väitsid Madalmaade ja Saksamaa valitsused, et nende arvates ei anna eelnev õppepraktika ühenduse töötaja staatust ajavahemikuks pärast selle lõppemist. Siinkohal tuleb käesolevat kohtuasja eristada kohtuasjadest *Lair* [33] ja *Ninni-Orasche*, [34] mille kohaselt peab eelneva töötamise ja sellele järgnenud õpingute vahel valitsema järjepidevus. Samuti ei jäänud J. Förster tahtmatult töötuks kõnealuse kohtupraktika tähenduses, sest selline õppepraktika on oma olemuselt üksnes ajutine.

61. Komisjon on seisukohal, et vastupidiselt eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamusele saab J. Försterit käsitleda ühenduse töötajana EÜ artikli 39 ja määruse nr 1612/68 tähenduses vastavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele eelkõige kohtuotsustes *Lair*, [30] *Brown* [31] ja *Ninni-Orasche* [32], sest juhtumi faktilised asjaolud viitavad olulises osas tema õppepraktika ja õpingute vahelisele järjepidevusele. Seega võis ta 2003. aasta teisel poolaastal tugineda

63. Seoses määrusega nr 1251/70 on J. Förster väitnud, et ta saab õppetoetuse taotlemiseks 2003. aasta teisel poolaastal tugineda kõnealuse määruse artiklile 7.

64. Seevastu kõik teised märkusi esitanud pooled on selles küsimuses sisuliselt ühel

30 – Viidatud 20. joonealuses märkuses.
31 – 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: *Brown* (EKL 1988, lk 3205).
32 – Viidatud 11. joonealuses märkuses.
33 – Viidatud 20. joonealuses märkuses.
34 – Viidatud 11. joonealuses märkuses.

meelel, et kooskõlas määruse nr 1251/70 artikliga 1 kõnealune määrus kas ei ole isikuliselt kohaldatav või ei oma käesolevas asjas tähtsust.

2. Hinnang

65. Vastavalt määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikele 2 on liikmesriigi kodanikul, kes kasutab töötajate vaba liikumise õigust, samad sotsiaalsed ja maksusoodustused nagu vastuvõtva liikmesriigi kodanikest töötajatel.

66. Euroopa Kohus on juba leidnud, et toimetuleku- ja õppetoetused, mida antakse kutsekvalifikatsiooni aluseks olevateks ülikooliõpinguteks, on sotsiaalne soodustus kõnealuse artikli tähenduses. [35] On selge, et kõnealune õppetoetus kujutab endast sellist soodustust. [36]

67. Isik, kes on töötaja EÜ artikli 39 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 tähenduses, saab seega tugineda võrdse kohtlemise õigusele kõnealuse õppetoetuse saamisel.

68. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on kõnealustes sätetes nimetatud mõistel „töötaja" ühenduse õiguses oma tähendus ja seda ei tohi tõlgendada kitsendavalt. „Töötajana" tuleb käsitada igaüht, kes teeb tegelikult tööd, välja arvatud niivõrd väikesemahulist tööd, mida saab pidada üksnes kõrval- või lisategevuseks. Asjaomase kohtupraktika kohaselt on töösuhtele omane see, et isik teeb teataval ajavahemikul teisele isikule tema juhtimise all teatud töid, mille eest ta saab tasu. [37]

69. Tuleb märkida, et käesolevas kohtuasjas lähtuvad nii liikmesriigi ametiasutused kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ilmselgelt eeldusest, et ajavahemikus enne 2003. aasta teist poolaastat oli J. Förster olnud tegelikus töösuhtes, mis andis talle võõrtöötaja staatuse, töötades alates 2000. aasta märtsist eri töökohtadel ja läbides alates 2002. aasta ok-

35 – Vt selle kohta 26. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Matteucci*, punkt 23; 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Lair*, punktid 23, 24 ja 28; 31. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Brown*, punkt 25; ja 26. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-3/90: *Bernini* (EKL 1992, lk I-1071, punkt 23).

36 – Vt selle kohta eelkõige 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Fahmi* ja *Amado*, punkt 45.

37 – Vt eelkõige 3. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas 66/85: *Lawrie-Blum* (EKL 1986, lk 2121, punktid 16 ja 17); 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Martínez Sala*, punkt 32 ja 8.juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-337/97: *Meeusen* (EKL 1999, lk I-3289, punkt 13).

toobrist kuni 2003. aasta juunini (täistööaja-ga) tasustatud õppepraktika. Seetõttu anti ka J. Försterile õppetoetust kooskõlas määrusega nr 1612/68 ja vastavalt Madalmaades kehtivatele õigusnormidele, mille kohaselt nõuti tasu eest töötamist keskmiselt 32 tundi kuus. Seega pole põhjust kahelda, et kuni 2003. aasta juunini vastas J. Förster töötajana kvalifitseerumiseks vajalikele tingimustele, mis on sätestatud töötajate liikumisvabadust käsitlevates õigusaktides, st ta tegi tegelikult tööd, mis ei olnud lihtsalt kõrval- või lisategevus.

70. Sellega seoses tuleb meeles pidada, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei takista asjaolu, et tööalane tegevus hõlmab õppepraktikat või osalise tööajaga tegevust, sellega tegeleval isikul töötaja staatuse omandamist. [38]

71. Teisalt on samuti selge, et 2003. aasta teisel poolaastal J. Förster enam ei töötanud.

72. Kuigi tavaliselt kaotab asjaomane isik pärast töösuhte lõppu töötaja staatuse, võib kõnealusel staatusel, nagu ma eelnevalt märkisin, olla siiski teatud mõju ka hiljem. [39]

73. Seega laiendab esiteks komisjoni 29. juuni 1970. aasta määruse (EMÜ) nr 1251/70 (töötajate õiguse kohta jääda elama liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist) artikkel 7, millele esimene eelotsuse küsimus sõnaselgelt viitab, määruses nr 1612/68 sätestatud õigust võrdsele kohtlemisele isikutele, „kelle suhtes kohaldatakse käesolevat määrust".

74. Sellegipoolest jagan käesolevas kohtumenetluses märkusi esitanud menetlusosaliste rõhuva enamuse seisukohta, et määrust nr 1251/70 ei saa J. Försteri olukorras oleva isiku suhtes isikuliselt kohaldada. Kõnealuse määruse artiklit 1 ei saa tõlgendada eraldi artiklist 2, milles on täpsustatud, millistel töötajatel on õigus jääda alaliselt elama liikmesriigi territooriumile. Nendeks on

38 – Vt 37. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Lawrie–Blum*, punktid 19-21, ja 23. märtsi 1982. aasta otsus kohtuasjas 53/81: *Levin* (EKL 1982, lk 1035, punkt 17).

39 – Vt eespool punkt 49; samuti vt 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Martínez Sala*, punkt 33.

töötajad, kelle töösuhe lõppes nende vanuse, töövõimetuse või teise liikmesriigi territooriumil töötamise tõttu. Kuna käesolevas kohtuasjas kirjeldatud isik ei kuulu ilmselgelt ühtegi neist kategooriatest, ei ole määruse nr 1251/70 artikkel 7 kohaldatav.

75. Seega on vastus esimesele küsimusele eitav.

76. Teiseks tuleb siiski uurida, kas põhikohtumenetluses käsitletavas olukorras üliõpilase puhul võib abi olla kohtupraktikast, mis on kujundatud kohtuotsustes *Lair*, *Brown*, *Raulin* ja *Ninni-Orasche*. Kõnealustes kohtuotsustes leidis Euroopa Kohus, et teise liikmesriigi kodanik, kes on alustanud vastuvõtvas liikmesriigis kutsekvalifikatsiooni aluseks olevaid ülikooliõpinguid pärast kõnealuses liikmesriigis töötamist, säilitab oma staatuse töötajana tingimusel, et eelneva tööalase tegevuse ja alustatud õpingute vahel on seos või „järjepidevus", nagu seda on nimetanud Euroopa Kohus. [40]

77. Euroopa Kohus on täpsustanud, et sellist järjepidevust ei või siiski nõuda, kui võõrtöötaja on jäänud tahtmatult töötuks ja peab tööturu tingimuste kohaselt läbima kutsealase ümberõppe teises tegevusvaldkonnas. Siinkohal võttis Euroopa Kohus arvesse asjaolu, et tänapäeval on järjepidev karjäär varasemast vähem tavaline ja seega katkestavad tööalast tegevust aeg-ajalt koolitus- või ümberõppeperioodid. [41]

78. Lõpetuseks keeldus Euroopa Kohus töötaja staatusest tulenevaid õigusi laiendamast olukordadele, kus võib tegemist olla kuritarvitusega. Sellega oleks näiteks tegemist, kui on tuvastatud, et liikmesriigi kodanik suundus teise liikmesriiki ainult selleks, et pärast väga lühikest aega töötamist kasutada kõnealuse riigi õppetoetussüsteemi hüvesid [42] või kui on tuvastatud, et isik omandas töötaja staatuse ainult seetõttu, et ta võeti vastu ülikooli kõnealusele erialale. Sellisel juhul on töösuhe, mis on ainus määrusest nr 1612/68 tulenevate õiguste alus, üksnes kõrvaltegevus õpingutele, mida soovitakse rahastada toetusest. [43]

40 – Vt 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Lair*, punkt 39; 31. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Brown*, punkt 26; 26. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-357/89: *Raulin* (EKL 1992, lk I-1027, punkt 21) ja 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Ninni-Orasche*, punkt 35. See ei kehti siiski töötajate suhtes, kes pärast vastuvõtvas liikmesriigis töötamise lõpetamist on otsustanud naasta päritoluliikmesriiki (millega käesoleval juhul tegemist ei ole). Selle kohta vt 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Fahmi ja Amado*, punktid 46 ja 47.

41 – Vt eelkõige 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Lair*, punktid 37 ja 38, ja 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Ninni-Orasche*, punkt 35.

42 – Vt selle kohta 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Lair*, punkt 43.

43 – Vt selle kohta 31. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Brown*, punktid 27 ja 28.

79. Lõppkokkuvõttes on siseriikliku kohtu ülesanne uurida faktilisi asjaolusid, et teha eespool nimetatud kohtupraktikast tulenevaid kriteeriume arvesse võttes kindlaks, kas põhikohtuasja hageja säilitas pärast töötamise lõpetamist töötaja staatuse. [44] Sellegipoolest võib Euroopa Kohtule käesolevas kohtuasjas esitatud teabe alusel märkida järgmist.

80. Vastupidiselt sellele, mida on väitnud eelkõige Saksamaa valitsus, ei välista esiteks asjaolu, et isik tuli vastuvõtvasse liikmesriiki „eelkõige ülikooliõpingute eesmärgil", nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on maininud esimeses küsimuses, asudes kohe õppima, samal ajal töötades, minu arvates iseenesest kõnealuse isiku õigust tugineda eespool nimetatud kohtupraktikale.

81. Sellisel juhul on määrava tähtsusega see, kas kõnealune isik töötas tegelikult olulises mahus, st tegi tegelikult tööd, mis ei olnud lihtsalt kõrval- või lisategevus mõiste „töötaja" tähenduses. [45] Kui on tuvastatud, et isik vastab objektiivselt nimetatud tingimustele, ei võta asjaolu, et ta on samal ajal üliõpilane, temalt töötaja staatust ja sellega kaasnevaid õigusi. Samuti ei tohiks asjaolu, et isiku peamine eesmärk on ülikooliõpingud, iseenesest mõjutada tema käsitamist töötajana.

82. Selline seisukoht tuleneb hiljutisest otsusest kohtuasjas C-294/06, mis käsitles assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta artikli 6 lõiget 1 ja milles Euroopa Kohus arutas küsimust, kas selliste Türgi kodanike *au pair*'i või üliõpilase staatus, kelle tegevus vastab kõnealuses artiklis sätestatud kolmele tingimusele, välistab nende staatuse töötajana ja nende nõuetekohase registreerimise liikmesriigi töötajana selle sätte tähenduses. Euroopa Kohus vastas küsimusele eitavalt, leides, et asjaomased isikud võivad täielikult tugineda neile kõnealuse sättega antud õigustele, kui kõnealuses sättes loetletud objek-

44 – Vt selle kohta 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Ninni-Orasche*, punkt 41.

45 – Vt eespool punkt 68.

tiivsed tingimused on täidetud, ilma et oleks vaja arvestada põhjusi, millest lähtudes anti neile algselt õigus riiki siseneda, ja ajalisi piiranguid, mis võivad kaasneda nende õigusega töötada. [46]

83. Seoses tingimusega, et töötamise ja sellele järgnenud õpingute vahel peab olema järjepidevus või et asjaomane isik peab olema jäänud tahtmatult töötuks, ilmneb J. Försteri esitatud teabest, et ta lõpetas töötamise 2003. aasta teisel poolaastal seetõttu, et soovis keskenduda õpingute lõpetamisele. Sellistel asjaoludel ei saa minu arvates tema olukorda kirjeldada tahtmatu töötusena. Sellest hoolimata nõustun komisjoniga, et järjepidevuse kriteerium võib käesolevas kohtuasjas olla täidetud nii ajaliselt kui ka sisuliselt.

84. Siinkohal tuleks kõigepealt märkida, et 2003. aasta teisele poolaastale eelnenud tasustatud õppepraktika seisnes eripedagoogina käitumisraskuste ja/või vaimsete häiretega keskkooliõpilaste õpetamises – tegevus, mis on sisuliselt kindlasti seotud tema õpingutega kasvatusteooria erialal. [47]

85. Järjepidevuse kriteeriumi kohaldamisel tuleks meeles pidada, et tänapäeva töökeskkonnas on järjepidev karjäär varasemast vähem tavaline, nagu Euroopa Kohus on nentinud kohtuotsuses *Lair*. [48] Sageli oodatakse mitmesugustel põhjustel eelkõige oma tööelu alustavatelt noortelt, et nad oleksid õpingutes ja esimesi tööalaseid samme tehes paindlikud, või on nad tööturu tingimuste tõttu selleks koguni sunnitud. Seetõttu ei tohiks järjepidevuse kriteeriumit tõlgendada liiga kitsalt, et vältida olukorda, kus oluline osa töötavatest üliõpilastest jääb ilma oma õigustest ühenduse töötajana hoolimata asjaolust, et nad on juba olnud majanduslikult aktiivsed ja on sisenenud vastuvõtva liikmesriigi tööturule.

86. Kolmandaks puuduvad käesolevas kohtuasjas igasugused tõendid kuritarvituse kohta. Võttes eelkõige arvesse asjaolu, et

46 – 24. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-294/06: *Payir, Akyuz* ja *Ozturk* (EKL 2008, lk I-203, punktid 34, 43 ja 46).

47 – Minu arvates ei ole vaja tõendada järjepidevust töötamisega enne õppepraktikat, sest praktika on vastandina kõrval- ja lisategevusele iseenesest tegelik, mis võimaldab J. Försterit käsitada töötajana.

48 – Vt eespool punkt 77.

J. Förster oli enne töötamise lõpetamist rohkem kui kolm aastat olulises mahus palgalises töösuhtes, ei saa väita, et ta tuli teise liikmesriiki ainult eesmärgiga kasutada kõnealuse riigi õppetoetussüsteemi hüvesid. [49]

87. Lisaks ilmnes kohtuistungil, et J. Förster tuli Madalmaadesse ja alustas seal töötamist ning õpinguid seetõttu, et tal oli isiklik suhe Madalmaade elanikuga. Nimetatud asjaolu viitab sellele, et ta ei tulnud kõnealusesse riiki üksnes eesmärgiga kasutada õppetoetussüsteemi hüvesid. [50]

88. Lisaks puudub põhjus eeldada, et ta võeti tööle üksnes seetõttu, et ta oli vastu võetud ülikooli, mis oleks tähendanud, et töötamist tuleb käsitada ainult õpingutega kaasneva tegevusena.

89. Kõikidest eespool nimetatud kaalutlustest lähtudes ei ole määruse nr 1251/70 artikkel 7 käesolevas kohtuasjas kirjeldatud olukorras oleva õppija suhtes kohaldatav, kui kõnealune õppija ei kuulu ühtegi kõnealuse määruse artiklis 2 nimetatud töötajate kategooriasse.

90. Ent käesolevas kohtuasjas kirjeldatud olukorras õppija võib vastuvõtvas liikmesriigis õppetoetuse saamiseks põhimõtteliselt tugineda määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 sätestatud ühenduse töötaja õigusele saada samu sotsiaalseid soodustusi nagu kõnealuse liikmesriigi kodanikust töötaja. Sellegipoolest on see siseriikliku kohtu ülesanne teha kindlaks, kas eespool käsitletud tingimused on käesolevas kohtuasjas tegelikult täidetud selleks, et töötaja staatus säiliks pärast töötamise lõpetamist.

C. EÜ artiklis 12 sätestatud mittediskrimineerimise põhimõtte ja elamisnõude kohaldatavus kohtuasjas Bidar tehtud otsust arvesse võttes

91. Nagu eespool antud vastusest ilmneb, tuleneb minu arvates kõnealuses olukorras õppija õigus võrdsele kohtlemisele õppetoe-

49 – Vt eespool punkt 78.
50 – Vt 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Ninni-Orasche*, punkt 47.

tuse saamisel tema staatusest ühenduse töötajana. Käsitlen siiski teise võimalusena ka teist kuni neljandat küsimust, mille eesmärk on jõuda selgusele, kas käesoleva kohtuasja faktilistel asjaoludel saab õppija nõuda õppetoetust, tuginedes EÜ artiklile 12.

1. Poolte põhiargumendid

92. J. Förster väidab, et direktiiv 93/96 ei välista, et tema olukorras olev õppija võiks õppetoetust nõuda, tuginedes EÜ artiklile 12, sest asutamislepingu sätted on direktiivi suhtes ülimuslikud. Seoses kohtuotsusega *Bidar* [51] väidab ta, et lisaks riigis seadusliku elamise nõudele õppetoetuse taotlemise ajal on määravaks kriteeriumiks asjaolu, kas asjaomane isik on olulisel määral integreerunud vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda, mis ei võrdu lihtsalt teatud aja seaduslikult selles liikmesriigis elamisega. Ta märgib siinkohal, et viieaastase elamise nõue on kohtuotsuses *Bidar* aktsepteeritud kolmest aastast oluliselt pikem ja seetõttu ei tekiks enamikul õppijatest üldse õppetoetuse saamise õigust.

93. Tema arvates peaks liikmesriigid hindama igal üksikul juhul, kas asjaomane isik on isiklikke asjaolusid arvesse võttes piisavalt vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda integreeritud.

94. Komisjon käsitleb teist kuni viiendat küsimust ainult seetõttu, et Euroopa Kohus ei pruugi nõustuda tema seisukohaga, et J. Förster võib ühenduse töötajana tugineda EÜ artiklile 39 ja määruse nr 1612/68 artiklile 7. Ta väidab esiteks, et käesolevat juhtumit tuleb hinnata vastavalt ühenduse õigusele, mis oli kohaldatav juhtumi asjaolude asetleidmise ajal, st vastavalt EÜ artiklitele 12 ja 18, direktiivile 93/96 ja 28. juuni 1990. aasta direktiivile 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta. [52] Seevastu direktiiv 2004/38 ei ole kohaldatav.

51 – Viidatud 2. joonealuses märkuses.

52 – EÜT 1990 L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3.

95. Kuigi komisjon on põhimõtteliselt J. Försteriga nõus, selgitas ta kohtuistungil, et direktiiv 93/96 ei võimalda isikul, kelle elamisõigus tuleneb üksnes kõnealusest direktiivist, mitte teistest ühenduse õiguse sätetest, tugineda õppetoetuse saamiseks edukalt EÜ artiklile 12, mis ilmneb ka kohtuotsusest *Bidar*. Majanduslikult mitteaktiivne liidu kodanik, kes on vastavalt direktiivile 90/364 vastuvõtvas liikmesriigis teatud aja seaduslikult elanud või kellel on elamisluba, saab aga tugineda EÜ artiklile 12.

96. Järelikult ei saa viieaastase elamise nõuet, mida kohaldab Madalmaade valitsus, pidada diskrimineerivaks, sest võib eeldada, et vastuvõtva liikmesriigi kodanikud, kes on üldiselt elanud kõnealuses riigis kogu oma elu, vastavad teataval tasemel integreerumise kriteeriumile.

97. Komisjoni arvates ei tohi riigis elamise nõuet J. Försteri suhtes siiski kohaldada nii piiramatult, nagu on leidnud liikmesriigid. Sõltuvalt asjaoludest tuleb arvesse võtta teisi kriteeriume, et teha kindaks integreerumise tase, näiteks, kas asjaomane isik on sündinud piiri lähedal või on juba vastuvõtvas liikmesriigis töötanud. Ta rõhutab, et vastavalt direktiivi 2004/38 artiklile 37 võib liikmesriik vabalt kasutada kriteeriume, mis on soodsamad kui kõnealuse direktiivi artikli 24 lõikes 2 sätestatud viieaastase elamise nõue, kuigi möönab, et liikmesriik ei ole kohustatud seda tegema.

98. Kõik käesolevas kohtumenetluses märkusi esitanud valitsused nõustuvad põhimõtteliselt, kuigi veidi erinevalt argumenteerides, sellega, et eelotsuse küsimustele tuleks vastata, et käesoleva kohtuasja faktilistel asjaoludel ei saa õppija õppetoetuse nõudmisel tugineda EÜ artiklile 12.

99. Seoses direktiiviga 93/96 sedastavad Madalmaade, Belgia ja Taani valitsused, et vastavalt kohtuotsusele *Bidar* tuleb eristada isikuid, kes suunduvad teise liikmesriiki eelkõige ülikooliõpingute eesmärgil, ja isikuid, kes asuvad teise liikmesriiki elama muudel põhjustel ning seejärel otsustavad õppima minna. Esimene õppijate kategooria kuulub direktiivi 93/96 kohaldamisalasse, mis välistab õppetoetuse taotlemisel tuginemise EÜ artiklile 12, samas kui teise kategooriasse kuuluvatel isikutel on vastavalt kõnealusele artiklile õigus asjaomase liikmesriigi kodani-

kega võrdsele kohtlemisele. Madalmaade, Taani ja Rootsi valitsuse arvates on direktiivi 93/96 artikkel 3, mis välistab toimetulekutoetuse saamise õiguse, teiste omataoliste seas näide piiravast sättest või piirangust EÜ artikli 18 lõike 1 tähenduses. Austria valitsuse sõnul aga ei takista kõnealune direktiiv toimetulekutoetuse saamise õiguse kasutamiseks õppijal põhimõtteliselt tuginemast EÜ artiklile 12.

100. Valitsused on sisuliselt ühel meelel, et liikmesriikidel ei ole keelatud seada kõnealuse toetuse saamise tingimuseks sarnaselt käesolevale kohtuasjale viieaastase elamise nõuet, mis on selge ja piisav kriteerium, või alalise elamisloa olemasolu. Lisaks ollakse üksmeelel, et liikmesriik ei ole kohustatud üksikjuhtudel hindama asjaomasesse ühiskonda integreerumise taset või kasutama elamise ajast erinevaid kriteeriume, kuigi nad võivad seda teha, samuti võivad nad soovi korral anda õppetoetust soodsamatel tingimustel.

101. Siinkohal on enamik valitsustest tuginenud direktiivile 2004/38, eelkõige selle artikli 24 lõikele 2 koostoimes artikli 16 lõikega 1 ja artikliga 37, mööndes samas, et kõnealune direktiiv ei ole käesolevas kohtuasjas isikuliselt kohaldatav. Eri liikmesriigid on ka rõhutanud liikmesriigi ulatuslikku kaalutlusõigust sotsiaaltoetuste määramisel.

102. Samuti on eelkõige Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsused märkinud, et nagu Euroopa Kohus on sedastanud kohtuotsuses *Bidar*,[53] võib heldekäelisem õppetoetuste maksmine välisüliõpilaste arvu silmas pidades osutuda liikmesriigile ebamõistlikuks finantskoormaks. Sellel võivad olla tagajärjed selles riigis võimaldatava toetuse kogumahule. Samuti märgivad mitmed valitsused, et integreerumise hindamine üksikjuhtudel oleks halduslikult võimatu või, nagu väidab Saksamaa valitsus, vastuolus õiguskindluse ja seaduslikkuse põhimõttega.

53 – Viidatud 2. joonealuses märkuses.

2. Hinnang

103. Käsitletavad küsimused saab sisuliselt jagada kaheks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esiteks teada, kas põhikohtumenetluse faktilistel asjaoludel saab õppija kohtuotsusest *Bidar* lähtuvalt põhimõtteliselt tugineda EÜ artiklile 12, et saada üliõpilasena toimetulekutoetust, näiteks kõnealust õppetoetust. Kui vastus on jaatav, siis viitab kohus Madalmaade õigusnormile, mille kohaselt sõltub õppetoetuse saamine üksnes viieaastase elamise nõude täitmisest, ja küsib, millistel tingimustel on sellisel õppijal tegelikult õigus õppetoetusele kõnealuse artikli alusel. Kuigi nimetatud küsimustele saab üldjoontes vastata kohtuotsusele *Bidar* ja selles osundatud kohtupraktikale viidates, peab kõnealuse kohtupraktika kohaldamisel arvesse võtma käesoleva juhtumi asjaolusid.

104. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt, mille kokkuvõte on esitatud kohtuotsuses *Bidar*, saab seaduslikult vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elav liidu kodanik tugineda EÜ artiklile 12 kõikides olukordades, mis kuuluvad ühenduse õiguse esemelisse kohaldamisalasse. [54]

54 – Vt 2.joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Bidar*, punkt 32; 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Martínez Sala*, punkt 63, ja 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Grzelczyk*, punkt 32.

105. Samuti kuuluvad väljakujunenud kohtupraktika kohaselt selliste olukordade hulka need, mis hõlmavad eelkõige asutamislepinguga tagatud põhivabaduste ning EÜ artiklis 18 sätestatud liikmesriikide territooriumil liikumis- ja elamisvabaduse kasutamise juhtumeid. [55]

106. Peale selle on Euroopa Kohus rõhutanud, et asutamislepingu tekstist ei ole mingil moel võimalik järeldada, et liidu kodanikest õppijad jääksid asutamislepinguga liidu kodanikele antud õigustest ilma juhul, kui nad liiguvad ühest liikmesriigist teise, eesmärgiga jätkata seal oma õpinguid. [56]

107. Nagu tuleneb Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas *D'Hoop*, kasutab ühe liikmesriigi kodanik, kes läheb teise liikmesriiki, kus ta jätkab keskkooliõpinguid, EÜ artikliga 18 tagatud liikumisvabadust. [57]

108. Seoses sotsiaaltoetustega meenutas Euroopa Kohus kohtuotsuses *Bidar*, et majanduslikult mitteaktiivne liidu kodanik võib

55 – 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Bidar*, punkt 33; 24. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-274/96: *Bickel ja Franz* (EKL 1998, lk I-7637, punktid 15 ja 16); 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Grzelczyk*, punkt 33; 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Garcia Avello*, punktid 22 ja 23, ja 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Morgan ja Bucher*, punkt 23.

56 – 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Bidar*, punkt 34, ja 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Grzelczyk*, punkt 35.

57 – 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-224/98: *D'Hoop* (EKL 2002, lk I-6191, punktid 29-34).

tugineda EÜ artikli 12 esimesele lõigule siis, kui ta on vastuvõtvas liikmesriigis teatud aja seaduslikult elanud või kui tal on elamisluba. [58]

109. Käesolevas kohtuasjas on liidu kodanikul, nagu seda on J. Förster, kes suundub teise liikmesriiki töötama ja õppima, vaieldamatult EÜ artiklis 18 sätestatud õigus vabalt liikuda ja elada teise liikmesriigi territooriumil. Lisaks ei vaidlustata asjaolu, et J. Förster on alates õpingute alustamisest, sh 2003. aasta teisel poolaastal, kogu aeg Madalmaades elanud seaduslikult.

110. Sellest tulenevalt saab J. Försteri olukorras liidu kodanik põhimõtteliselt tugineda EÜ artiklile 12 kõikides ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades.

111. Siinkohal on Euroopa Kohus kohtuotsuses *Bidar* leidnud, et vastupidiselt varasemale kohtupraktikale kohtuasjades *Brown* ja *Lair* [59] ning arvestades pärast seda ühenduse õiguses toimunud arenguid, jääb vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult elavatele õppijatele subsideeritud õppelaenuna või stipendiumina antav toimetulekutoetus asutamislepingu reguleerimisalasse EÜ artikli 12 esimeses lõigus sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu tähenduses. [60]

112. Tuginedes eelnevale, saab seega vähemalt esialgu järeldada, et õppija, nagu seda on käesolevas kohtuasjas J. Förster, kes on vastuvõtvas liikmesriigis teatud aja seaduslikult elanud, saab sellise õppetoetuse taotlemisel, nagu käesolevas asjas käsitletud, põhimõtteliselt tugineda EÜ artiklile 12, kui on täidetud allpool nimetatud lisatingimused.

113. Nii eelotsusetaotluses kui ka poolte märkustes ei olda kindel, kuidas direktiiv 93/96 mõjutab kõnealust järeldust ja kui oluline on asjaolu, et isik tuleb teise liikmesriiki „eelkõige" õpingute eesmärgil. Eeskätt on väidetud, et käesolevat kohtuasja tuleb eristada kohtuasjast *Bidar* põhjusel, et kõnealuse

58 – Vt selle kohta 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Bidar*, punkt 37; 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Martínez Sala*, punkt 24, ja 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Trojani*, punkt 43.

59 – Vt 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Lair*, punkt 15, ja 31. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Brown*, punkt 18.

60 – Vt eelkõige kõnealuse kohtuotsuse punktid 42 ja 48 (viidatud 2. joonealuses märkuses).

kohtuasja hageja ei läinud Ühendkuningriiki eelkõige õpingute eesmärgil ja tema elamisõigus tulenes EÜ artiklist 18 ja direktiivist 90/364, mitte direktiivist 93/96.

114. Vastab tõele, et Euroopa Kohus sedastas kohtuotsuses *Bidar*, et direktiivi 93/96 artikkel 3 ei takista liikmesriigi kodanikul, kes vastavalt EÜ artiklile 18 ja direktiivile 90/364 elab seaduslikult teise liikmesriigi territooriumil, tugineda seal elamise ajal EÜ artikli 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise aluspõhimõttele. [61]

115. Minu arvates ei tähenda see siiski, et kõnealune põhimõte ei kehti isiku suhtes, kelle elamisõigus tuleneb hoopis direktiivist 93/96. Euroopa Kohus on alates kohtuotsusest *Baumbast ja R* järjekindlalt leidnud, et igal juhul tuleneb liidu kodaniku õigus elada teise liikmesriigi territooriumil vahetult EÜ artikli 18 lõikest 1. [62]

116. Kõnealune artikkel seab elamisõigusele piirangud ja tingimused, mis on sätestatud asutamislepingus ja selle rakendamiseks võetud meetmetes. Kõnealused piirangud ja tingimused on töötajate osas sätestatud nõukogu direktiivis 68/360/EMÜ, [63] õpilaste osas direktiivis 93/96 ning ühenduse kodanike osas, kellel puudub elamisõigus teiste ühenduse õigusnormide alusel, direktiivis 90/364. [64]

117. Ent kohtuotsusest *Grzelczyk* ja veelgi enam kohtuotsusest *Trojani* ilmneb, et Euroopa Kohus eristab ühelt poolt elamisõigust ja selle andmise tingimusi ning teiselt poolt liidu kodaniku võimalust tugineda EÜ artiklis 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttele näiteks sotsiaaltoetuste saamisel. Sellest tuleneb, et liikmesriik võib seada elamisõigusele erinevates elukohadirektiivides sätestatud piiranguid ja tingimusi, kuid juhul kui – ning ajal, mil – liidu kodanik elab asjaomases liikmesriigis seaduslikult kas ühenduse õiguse või isegi ainult siseriikliku õiguse alusel, nagu oli Trojani puhul, [65] on

61 – Kohtuotsuse punkt 46 (viidatud 2. joonealuses märkuses).

62 – Viidatud 23. joonealuses märkuses, punkt 84.

63 – Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiiv 68/360/EMÜ liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires, EÜT L 257, 19.10.1968, lk 485, ELT eriväljaanne 05/01, lk 27.

64 – Samuti vt selle kohta 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-408/03: komisjon *vs.* Belgia (EKL 2006, lk I-2647, punkt 65).

65 – Vt selle kohta 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Trojani*, punkt 37.

kõnealusel liidu kodanikul õigus võrdsele kohtlemisele. Järelikult on liikmesriigi ainus võimalus toetuste andmise vältimiseks liidu kodaniku elamisloa tühistamine. [66]

118. Seega ollakse kõnealuses kohtupraktikas argumenteeritult seisukohal, et teiseseid ühenduse õigusakte, milles on sätestatud elamisõiguse tingimused ja piirangud, tuleb EÜ artikli 18 lõikes 1 sisalduva viite kohaselt käsitleda kõnealuse artikli suhtes erinormina, ent mitte erinormina EÜ artikli 12 suhtes.

119. Lisaks on Euroopa Kohus kohtuotsuses *Grzelczyk* juba sedastanud, et kuigi direktiivi 93/96 artikkel 3 selgitab, et direktiiv ei kehtesta üliõpilastele, kellel on õigus elada vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, õigust saada vastuvõtva liikmesriigi poolt ülalpidamistoetust, ei välista ükski nimetatud direktiivi säte selle kohaldamisalasse kuuluvatele isikutele sotsiaaltoetuste maksmist. [67]

120. Teisisõnu, isegi kui direktiiv 93/96 ei anna õigust toimetulekutoetusele, võib ühenduse õiguse muu sätte, näiteks EÜ artikli 12 kohaselt kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatel õppijatel selline õigus ikkagi olla.

121. Seoses sellega, et põhikohtumenetluse pooleks olev õppija tuli riiki „eelkõige ülikooliõpingute eesmärgil", on eelotsusetaotluse esitanud kohus ise märkinud, et isiku vastuvõtvasse liikmesriiki tuleku eesmärki on raske kindlaks teha. Lisaks ei ole selline eesmärk direktiivi 93/96 kohaldatavuse seisukohalt määrav. Seetõttu ei ole see käesoleval juhul asjakohane.

122. Eeltoodust tulenevalt ei takista direktiivi 93/96 artikkel 3 liikmesriigi kodanikul, kes elab seaduslikult teise liikmesriigi territooriumil, seal elamise ajal tuginemast EÜ artikli 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise aluspõhimõttele, et taotleda vastuvõtvas liikmesriigis sellist õppetoetust nagu põhikohtumenetluses käsitletu, isegi kui tema elamisõigus põhineb kõnealusel direktiivil.

123. Seoses kolmanda küsimuse punktidega b, c ja d ning neljanda küsimusega tuleb veel uurida, kas kõnealune artikkel lubab liikmesriigil seada teiste liikmesriikide

66 – Vt selle kohta 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punktid 37–42, ja 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Trojani, eelkõige punktid 36, 37 ja 43–46; vt selle kohta 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punktid 36 ja 47.

67 – Vt 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 39.

kodanikele sellise õppetoetuse andmise tingimuseks, et nad peavad olema riigis elanud viis aastat.

124. Kohtuotsusest *Bidar* nähtub, et kuigi liikmesriigid peavad oma sotsiaalabisüsteemi korraldamisel ja rakendamisel näitama teiste liikmesriikide kodanike suhtes üles teatavat finantssolidaarsust, on liikmesriigil lubatud jälgida, et teistest liikmeriikidest pärit õppijatele toimetulekutoetuse maksmine ei muutuks ebamõistlikuks koormaks, millel võiksid olla tagajärjed selles riigis võimaldatava toetuse kogumahule. [68]

125. Nagu Euroopa Kohus kõnealuses kohtuotsuses sedastas, on seetõttu õiguspärane, kui liikmesriigid annavad toimetulekutoetust vaid neile õppijatele, kes on üles näidanud teatavat selle riigi ühiskonda integreerumise taset. [69]

126. Sellegipoolest selgitas Euroopa Kohus, et liikmesriik ei saa nõuda õppijailt, et neil tekiks side selle riigi tööturuga [70] – nõue, mida Euroopa Kohus on seoses sotsiaaltoetustega pidanud mitmel korral õiguspäraseks. [71]

127. Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses *Bidar*, et ühiskonda piisava integreerumise olemasolu võib eeldada, kui on tuvastatud, et asjaomane õppija on teatud aja vastuvõtvas liikmesriigis elanud. Ta nõustus, et asjaomase liikmesriigi õigusaktides ette nähtud kolmeaastane elamisperiood oli kõnealusel juhul sobiv ajavahemik. [72]

128. Käesolev kohtuasi tõstatab küsimuse, kas kõnealust kohtuotsust arvestades täidab viieaastase elamise nõue õiguspärast eesmärki tagada, et taotleja on üles näidanud teatavat selle riigi ühiskonda integreerumise taset. Nagu mitmed valitsused on oma märkustes rõhutanud, on liikmesriikidel ulatuslik kaalutlusõigus määratlemaks kriteeriumid, mille

68 – Kõnealuse kohtuotsuse punkt 56 (viidatud 2. joonealuses märkuses) koos viitega 23. joonealuses märkuses viidatud otsusele kohtuasjas *Grzelczyk*, punkt 44.

69 – Kõnealuse kohtuotsuse punkt 57. Selle kohta vt samuti 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Morgan ja Bucher, punkt 43; vt kõnealuse kriteeriumi kohta seoses sõja või repressioonide tsiviilohvritele makstava pensioniga 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-192/05*: Tas-Hagen ja Tas* (EKL 2006, lk I-10451, punkt 34) ja 22. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-499/06: *Nerkowska* (EKL 2008, lk I-3993, punkt 37).

70 – 2.joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Bidar*, punkt 58.

71 – Vt nt 57. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *D'Hoop*, punkt 38, ja 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Collins*, punkt 67.

72 – Vt selle kohta kohtuotsuse punktid 59-61 (2. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi).

alusel hinnata ühiskonnaga seotuse taset põhikohtumenetluses käsitletava õppetoetusega sarnaste sotsiaaltoetuste andmisel. Samas peavad liikmesriigid ikkagi järgima ühenduse õiguses sätestatud piiranguid, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet. [73]

129. Liikmesriikidel on loomulikult lubatud kohaldada teatud ulatuses üldtingimusi, nagu näiteks kohtuotsuses *Bidar* käsitletud kolmeaastase elamise nõue, mille puhul täiendav eraldi hindamine ei ole vajalik. Euroopa Kohtu praktika näitab siiski, et sätestatud nõue ei tohi olla ulatuselt nii üldine, et see reeglina takistab õppijatel sõltumata nende ühiskonda integreerumise tasemest õppida samadel tingimustel vastuvõtva liikmesriigi kodanikega. Teisisõnu peab kasutatav kriteerium ikkagi näitama ühiskonda integreerumise taset. [74]

130. Minu arvates viieaastase elamise nõude puhul see nii ei ole, sest võib mõistlikult eeldada, et paljud õppijad on ühiskonda olulisel määral integreerunud juba märksa enne nimetatud ajavahemiku lõppu. See on nii eelkõige õppijate puhul, kes sarnaselt J. Försterile on lisaks õpingutele vastuvõtvas liikmesriigis ka töötanud. Nagu J. Förster on märkinud, võib viieaastase elamise nõue tegelikult takistada õppijaid, kes kasutavad teise liikmesriiki elama asumise ja seal õppimise õigust, kasutamast liidu kodaniku õigust võrdsele kohtlemisele seoses õppetoetuste saamisega, kuigi neil võib tegelikult olla tekkinud vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnaga teatav side. Seda ei saa minu arvates pidada proportsionaalseks.

131. On tõsi, et direktiiv 2004/38 ei pane liikmesriikidele kohustust anda õpinguteks toimetulekutoetust enne alalise elamisõiguse saamist ja seega enne viie aasta möödumist. Kui välja arvata asjaolu, et kõnealune direktiiv ei ole käesoleva kohtuasja asjaolude suhtes kohaldatav, ei nõrgenda see siiski EÜ artiklist 12 tulenevaid tingimusi ja üldist proportsionaalsuse põhimõtet.

73 – Vt selle kohta 69. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Nerkowska*, punkt 38; 69. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Tas-Hagen ja Tas*, punkt 36; 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Morgan ja Bucher*, punkt 46; ja 11. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-76/05: *Schwarz ja Gootjes-Schwarz* (EKL 2007, lk I-6849, punkt 79).

74 – Tingimuse kohta, et üliõpilane peab olema vastuvõtvasse liikmesriiki elama asunud, vt 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse *Bidar* põhjendused, punktid 61 ja 62, ja 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Morgan ja Bucher*, punkt 46.

132. Pigem on vastuvõtvas liikmesriigis pideva elamise viieaastane periood ülempiiriks, mille raames on veel võimalik väita, et teises liikmesriigis õppiv õppija ei ole piisavalt integreerunud kõnealuse riigi ühiskonda, et nõuda EÜ artiklis 12 sätestatud võrdset kohtlemist selliste sotsiaalsete soodustuste osas nagu õppijatele antav toimetulekutoetus.

133. Kui õppija on vastuvõtvas liikmesriigis elanud juba kolm aastat, nagu käesolevas kohtuasjas, oleks ebaproportsionaalne keelduda õppetoetuse andmisest enne viie aasta möödumist, kui õppija suudab esitada mõistlikke tõendeid selle kohta, et ta on vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda juba olulisel määral integreerunud.

134. Minu arvates ei tohiks eespool esitatud kaalutlusi mõjutada asjaolu, et riigis elamise nõue on kehtestatud ainult teise liikmesriigi kodanikele. Nagu komisjon on märkinud, on alust eeldada, et liikmesriigi kodanikel on kõnealuse riigi ühiskonnaga tegelik side.

135. Seetõttu tuleks kolmanda küsimuse punktidele b, c ja d ning neljandale küsimusele vastata, et EÜ artikkel 12 koostoimes proportsionaalsuse põhimõttega ei luba liikmesriigil keelduda sellise õppetoetuse andmisest, nagu seda on põhikohtuasjas käsitletav toetus, teisest liikmesriigist pärit majanduslikult mitteaktiivsele õppijale põhjendusel, et kõnealune õppija ei ole enne asjaomast õppeperioodi vastuvõtvas liikmesriigis viis aastat elanud, kui muud asjaolud, mida õppija peab sobival viisil tõendama, viitavad sellele, et ta on vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda olulisel määral integreerunud.

D. *Viies küsimus, mis käsitleb õiguskindlust*

1. Poolte põhiargumendid

136. J. Förster väidab, et nii vaidlustatud toetuse tagastamise määrus kui ka selle peale esitatud kaebus kannavad varasemat

kuupäeva kui 9. mai 2005. aasta Beleidsregel. Õiguskindluse põhimõttega ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 6 on vastuolus isiku õigusi piiravate õigusnormide vastuvõtmine pärast seda, kui ta on tuginenud EÜ artiklile 12. [75]

137. Samamoodi teeb komisjon ettepaneku vastata viiendale küsimusele eitavalt, väites, et siseriiklik kohus peab siseriikliku õiguse norme tõlgendades arvestama õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige õiguskindluse ja tagasiulatuva mõju keelu põhimõtet.

138. Teisalt jäävad Saksamaa, Austria ja Madalmaade valitsused seisukohale, et kui Euroopa Kohtu otsus annab isikutele EÜ artikli 12 alusel tagasiulatuvalt ulatuslikumad õigused, kui seni on eeldatud, võib varasema perioodi suhtes nõudeid sätestada ka kõnealuse kohtuotsuse rakendamisel. See on Madalmaade valitsuse sõnul kooskõlas kohtuotsusega *Collins*. [76]

2. Hinnang

139. Hoolimata eelmistele küsimustele antud vastustest käsitlen viiendat küsimust täielikkuse huvides. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt jõuda selgusele, kas kohtuasjas *Collins* kohaldatud õiguskindluse põhimõte keelab Madalmaade ametiasutustel keelduda 2003. aasta teise poolaasta eest õppetoetuse maksmisest 9. mail 2005. aasta Beleidsregeli alusel, mis võeti vastu pärast kohtuasjas *Bidar* tehtud otsust ning sätestab elukohanõude, kui kõnealune juhend laiendab õigusi varasemaga võrreldes, lihtsustades käesoleval juhul õppetoetuste saamist. Varem anti õppetoetust ainult neile teistest liikmesriikidest pärit õppijatele, kellel oli sellele õigus vastavalt EÜ artiklile 39 või artiklile 43.

75 – Ta viitab Euroopa Inimõiguste Kohtu 9. detsembri 1994. aasta otsusele kohtuasjas Stran Greek Refineries ja Stratis Andreadis *vs.* Kreeka, A-seeria, nr 301-B.

76 – Viidatud 16. joonealuses märkuses.

140. Õiguskindluse põhimõte on ühenduse õiguse aluspõhimõte, mille kohaselt peavad liikmesriikide õigusnormid olema ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades selged ja täpsed, et isikul oleks võimalik oma õigustest ning kohustustest ühemõtteliselt aru saada. Selle eesmärk on tagada, et ühenduse õiguse kohaldamisalasse langevad asjaolud ja õigussuhted oleksid eelnevalt teada. [77] Järgides seda põhimõtet, sedastas Euroopa Kohus kohtuotsuses *Collins*, et elukohanõude kohaldamine liikmesriigi ametiasutuste poolt peab põhinema selgetel kriteeriumidel, mis on eelnevalt teada. [78]

141. Euroopa Kohtu praktika näitab siiski ka seda, et on oluline, kas kõnealusel normil on isikutele positiivsed või negatiivsed tagajärjed. Isikutele kohustusi panevate õigusnormide puhul on õiguskindluse põhimõttest tulenevate nõuete range järgimine ja üksikisiku kaitse loomulikult eriti tähtis. [79]

142. Seega ei välista õiguskindluse põhimõte ja üksikisiku kaitse minu arvates õigusnormi tagasiulatuvat kohaldamist, kui selline kohaldamine asetab asjaomase isiku soodsamasse õiguslikku olukorda. [80]

143. Seetõttu tuleks viiendale küsimusele vastata, et õiguskindluse põhimõte ei takista liikmesriiki kohaldamast õigusnorme, nagu seda on 9. mai 2005. aasta Beleidsregel, varasema perioodi suhtes, kui selline kohaldamine asetab asjaomase isiku soodsamasse õiguslikku olukorda.

77 – Vt selle kohta 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 257/86: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 1988, lk 3249, punkt 12) ja 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-110/03: Belgia *vs.* komisjon (EKL 2005, lk I-2801, punkt 30).

78 – Viidatud 16. joonealuses märkuses, punkt 72.

79 – Vt selle kohta 15. detsembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 239/86: Iirimaa *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 5271, punkt 17); 13. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-143/93: *van Es Douane Agenten* (EKL 1996, lk I-431, punkt 27) ja 7. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-17/03: *Vereniging voor Energie, Milieu en Water ja teised* (EKL 2005, lk I-4983, punkt 80).

80 – 75. joonealuses märkuses viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, millele J. Förster tugines ja milles kõnealune kohus leidis, et rikutud on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõiget 1, ei ole minu arvates asjakohane, sest see käsitleb seadusandja poolt õigusemõistmisse sekkumist, et mõjutada vaidluse kohtulikku lahendamist (vt kõnealuse kohtuotsuse punktid 49 ja 50).

V. Ettepanek

144. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

– Komisjoni 29. juuni 1970. aasta määruse (EMÜ) nr 1251/70 töötajate õiguse kohta jääda elama liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist artiklit 7 ei kohaldata õppija suhtes, kes on käesolevas kohtuasjas käsitletavas olukorras, kui kõnealune õppija ei kuulu ühtegi nimetatud määruse artiklis 2 nimetatud töötajate kategooriasse.

– Õppija, kes on käesolevas kohtuasjas käsitletavas olukorras, saab käesolevas asjas käsitletud õppetoetuse saamiseks põhimõtteliselt tugineda vastuvõtvas liikmesriigis nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires artikli 7 lõikes 2 sätestatud ühenduse töötaja õigusele samadele sotsiaalsetele soodustustele, nagu on selle riigi kodanikest töötajatel. Ent lõppkokkuvõttes on see siseriikliku kohtu ülesanne kindlaks teha, kas käesolevas kohtuasjas on pärast töötamise lõpetamist täidetud ühenduse töötaja staatuse säilimise tingimused.

– Nõukogu 29. oktoobri 1993. aasta direktiivi 93/96/EMÜ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada artikkel 3 ei takista liikmesriigi kodanikul, kes on teatud aja seaduslikult elanud teise liikmesriigi territooriumil, tuginemast EÜ artikli 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise aluspõhimõttele, et taotleda vastuvõtvas liikmesriigis õppetoetust, nagu seda on põhikohtumenetluses käsitletav toetus, isegi kui tema elamisõigus põhineb kõnealusel direktiivil.

– EÜ artikkel 12 koostoimes proportsionaalsuse põhimõttega keelab liikmesriigil keelduda sellise õppetoetuse maksmisest, nagu seda on käesolevas kohtuasjas käsitletav toetus, teisest liikmesriigist pärit majanduslikult mitteaktiivsele õppijale, kes on vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult elanud juba kolm aastat, üksnes põhjendusel, et kõnealune õppija ei ole vastuvõtvas liikmesriigis elanud viis aastat enne asjaomast õppeperioodi, kui teised asjaolud, mida õppija peab sobival viisil tõendama, viitavad sellele, et isik on olulisel määral integreerunud vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda.

– Õiguskindluse põhimõte ei takista liikmesriiki kohaldamast õigusnorme, nagu seda on 9. mai 2005. aasta Beleidsregel, varasemate perioodide suhtes, kui selline kohaldamine asetab asjaomase isiku soodsamasse õiguslikku olukorda.