Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 11. septembril 2018 [1]

Kohtuasi C-457/17

Heiko Jonny Maniero
versus
Studienstiftung des deutschen Volkes eV

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesgerichtshof (Saksamaa kõrgeim kohus))

Direktiiv 2000/43/EÜ – Võrdne kohtlemine sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust – Artikli 3 lõike 1 punkt g – Haridus – Stipendiumid, mida antakse õigusteaduse esimese riigieksami sooritanud üliõpilastele

1. „Keegi ei hakka ju vastu vaidlema, et seadusandja peab tegelema põhjalikult nooruki haridusse puutuvaga […] tuleb aga kaaluda, mis on haridus […]“. [2]

2. Euroopa seadusandja ongi selle kohta õigusakte kehtestanud, milles on muu hulgas tunnustanud õigust haridusele kui põhiõigust. [3] Ent ta ei ole määratlenud mõistet „haridus“. Käesolev eelotsusetaotlus nõuab Euroopa Kohtult vastust sellele iidsele küsimusele, mis on nüüd esitatud liidu õiguse ning täpsemalt nõukogu direktiivi 2000/43/EÜ [4] kontekstis. Mis on haridus?

Õiguslik raamistik

Direktiiv 2000/43

3. Direktiivi 2000/43 eesmärk on kehtestada raamistik rassilise või etnilise päritolu alusel diskrimineerimise vastu võitlemiseks. [5]

4. Artikli 2 lõige 1 keelab nii otsese kui ka kaudse diskrimineerimise rassilise või etnilise päritolu alusel. Artikli 2 lõike 2 kohaselt leiab otsene diskrimineerimine aset siis, „kui ühte inimest koheldakse rassilise või etnilise päritolu tõttu halvemini, kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras“, ning kaudne diskrimineerimine siis, „kui ilmselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud rassilise või etnilise päritolu alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui kõnealune säte, kriteerium või tava on objektiivselt põhjendatud seadusliku eesmärgiga ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud“.

1 Algkeel: inglise.

2 „ τι μὲν ο ν τ νομοθέτ μάλιστα πραγματευτέον περ τ ν τῶν νέων παιδείαν, ο δε ς ν μφισβητήσειε … τίς δ ἔσται παιδεία … δε μ λανθάνειν“ (Aristoteles, „*Poliitika*“, 8. raamat).

3 Euroopa Liidu põhiõiguste harta (EÜT 2000, C 364, lk 1) (edaspidi „harta“) artikkel 14.

4 Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT 2000, L 180, lk 22; ELT eriväljaanne 20/01, lk 23).

5 Artikkel 1.

5. Artikli 3 lõige 1 määratleb direktiivi reguleerimisala järgmiselt: „[ü]hendusele antud volituste piires kohaldatakse käesolevat direktiivi kõikide isikute suhtes nii avalikus kui ka erasektoris, sealhulgas avalikõiguslike isikute suhtes, kui kõne all on: […] g) haridus […]“.

Riigisisene õigus

6. Direktiiv 2000/43 võeti Saksamaa õigusse üle võrdse kohtlemise seadusega (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, edaspidi „AGG“).

7. AGG § 1 keelab igasuguse diskrimineerimise muu hulgas rassilise või etnilise päritolu alusel. Seaduse § 2 lõike 1 punkti 7, millega on üle võetud direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punkt g, kohaselt hõlmab selle kohaldamisala diskrimineerimist muu hulgas seoses haridusega. Seaduse § 3 lõiked 1 ja 2 määratlevad selle seadusega keelatud otsese ja kaudse diskrimineerimise.

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

8. H. J. Maniero on Itaalia kodanik, kes on sündinud ja elab Saksamaal. Aastal 2013 omandas ta Armeenia ülikoolis akadeemilise kraadi *Bachelor of Laws* (õigusteaduse bakalaureus).

9. H. J. Maniero pöördus 11. detsembri 2013. aastal stipendiume jagava Saksamaa Akadeemiliste Stipendiumide Sihtasutuse (Studienstiftung des deutschen Volkes eV; edaspidi „sihtasutus“) poole sooviga taotleda stipendiumi Buceriuse õigusteaduse programmist (Bucerius-Jura-Programm), millest toetatakse õigusalaseid uurimistöid või õpinguid välismaal.[6]

10. Sihtasutus vastas 17. jaanuari 2014. aasta kirjaga ja juhtis tähelepanu sellele, et stipendiumile kandideerijad peavad olema sooritanud õigusteaduse esimese riigieksami. H. J. Maniero vastas, märkides, et „viieaastane kraad“, mille ta on Armeenias omandanud, on võrreldav õigusteaduse teise riigieksamiga, kuna see annab õiguse töötada nimetatud riigis kohtuniku või advokaadina. Ta väljendas kahtlust, et sihtasutuse kõnealune nõue võib olla vastuolus AGGga kui diskrimineerimine etnilise või sotsiaalse päritolu tõttu.

11. H. J. Maniero ei esitanud stipendiumitaotlust. Järgnenud kirjavahetuses sihtasutusega väitis ta, et sihtasutuse negatiivne suhtumine pani ta taotluse esitamisest looduma.

12. H. J. Maniero esitas hagi Landgerichtile (piirkondlik kohus, Saksamaa), nõudes, et sihtasutust kohustataks diskrimineerimine lõpetama ja sellest hoiduma tema vanuse või päritolu tõttu ja maksma talle 18 734,60 eurot kahjuhüvitist reisikulude eest. See hagi ning ka sellele järgnenud apellatsioonkaebus jäeti rahuldamata.

13. H. J. Maniero esitas seejärel Bundesgerichtshofile (Saksamaa kõrgeim kohus; edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“) kassatsioonkaebuse.

6 Sihtasutus toetab vastavalt oma põhikirjale nende noorte inimeste kõrgkooliõpinguid, kellelt võib teaduses või kunstis avalduva suure ande ning isikuomaduste tõttu oodata erilisi saavutusi üldsuse huvides. Buceriuse õigusteaduse programmi eesmärk on vahendada isikutele, kes on lõpetanud õigusalased ülikooliõpingud Saksamaal silmapaistvate tulemustega, teadmisi välisriikide õigussüsteemide kohta, välismaal saadud kogemust ja keelteoskust.

14. Viimati nimetatud kohus märgib, et kassatsioonkaebus saab olla edukas ainult siis, kui stipendiumide andmine on hõlmatud mõistega „haridus“ AGG § 2 lõike 1 punktis 7, millega on üle võetud direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punkt g. Kui see on nii, siis on järgmine küsimus, kas nõue, et sooritatud peab olema õigusteaduse esimene riigieksam, kujutab endast kaudset diskrimineerimist, mis on keelatud AGG § 3 lõikega 2, millega on üle võetud direktiivi 2000/43 artikli 2 lõike 2 punkt b. Sel taustal esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas olukord, kus registreeritud ühing annab stipendiume, millega toetatakse teadusuuringuid või ülikooliõpinguid välismaal, kuulub mõiste „haridus“ alla direktiivi 2000/43/EÜ artikli 3 lõike 1 punkti g tähenduses?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav:

Kas olukord, kus esimeses küsimuses nimetatud stipendiumidele kandideerimine seab tingimuseks, et Saksamaal oleks sooritatud õigusteaduse esimene riigieksam (sks k *Erstes Juristisches Staatsexamen*) kujutab endast taotleja kaudset diskrimineerimist direktiivi 2000/43/EÜ artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses, kui taotleja, kes on Euroopa Liidu kodanik, on küll omandanud võrreldava kõrghariduse riigis, mis ei kuulu Euroopa Liidu liikmesriikide hulka, ilma et kõrghariduse omandamise koha valik oleks seotud taotleja etnilise päritoluga, kuid tal oli siiski Saksamaal asuva elukoha ja saksa keele ladusa valdamise tõttu võimalus samamoodi kui Saksa kodanikul sooritada pärast õigusalase kõrghariduse omandamist Saksamaal õigusteaduse esimene riigieksam?

Kas vastus on seejuures teistsugune juhul, kui stipendiumiprogrammiga, mis ei ole seotud diskrimineerivate tunnustega, järgitakse eesmärki vahendada isikutele, kes on Saksamaal omandanud õigusalase kõrghariduse, teadusuuringute või ülikooliõpingute toetamise kaudu välismaal teadmisi välisriikide õigussüsteemide kohta, välismaal saadud kogemust ja keelteoskust?“

15. Kirjalikud seisukohad on esitanud sihtasutus, Saksamaa valitsus ja Euroopa Komisjon. H. J. Maniero, sihtasutus, Saksamaa valitsus ja komisjon esitasid 30. mai 2018. aasta kohtuistungil suulised seisukohad.

16. Vastavalt Euroopa Kohtu nõudele piirdun käesolevas ettepanekus esimese küsimuse analüüsimisega.

Hinnang

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas välismaal teadusuuringute või ülikooliõpingute toetamiseks mõeldud stipendiumide andmine mittetulundusühingu poolt kuulub direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punkti g kohaldamisalasse, kuna on seotud „haridusega“. Märgiksin kõigepealt, et käesolev asi puudutab mõistet „haridus“ direktiivi 2000/43 kontekstis ning see *ei* ole seotud diplomite tunnustamisega ega isikute vaba liikumisega.

18. Sihtasutus ja Saksamaa valitsus väidavad, et mõistet „haridus“ tuleks tõlgendada nii, et see ei hõlma stipendiumide andmist. Nad rajavad oma argumendid peamiselt direktiivi seadusandlikule tekkeloole ja süsteemile.

19. Komisjon omakorda väidab, et direktiivi 2000/43 tuleks tõlgendada laialt ning sellega on nõus ka H. J. Maniero. Sellest tulenevalt peaks stipendiumide andmine olema hõlmatud mõistega „haridus“ artikli 3 lõike 1 punktis g.

20. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleneb nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõttest, et liidu õigusnorme, mis ei viita otseselt liikmesriikide õigusele nende tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu Euroopa Liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt. Direktiivist 2000/43 ei leia eraldi juhiseid mõiste „haridus“ tõlgendamiseks ning selles ei viidata selle mõiste tähenduse osas liikmesriikide õigusele. Sellest tuleneb, et mõistega „haridus“ on direktiivis loodud liidu õiguse autonoomne mõiste, mida tuleb kõikides liikmesriikides tõlgendada ühetaoliselt.[7]

21. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb sellise mõiste tähenduse ja ulatuse kindlakstegemisel, mida liidu õigus ei määratle, lähtuda selle tähendusest igapäevakeeles, võttes samuti arvesse selle kasutamise konteksti ja nende sätete eesmärke, mille osaks see on.[8]

22. Haridust mõistetakse tavaliselt kui „hariduse omandamise tegevust või protsessi, eriti kui see toimub süstemaatiliselt lapse- ja noorukieas“.[9] Mõiste „haridus“ näidete suhtes puudust ei ole;[10] nõnda pakutakse rahvusvahelises ühtses hariduse liigituses (2011): „protsess, millega ühiskonnad kannavad kogunenud teabe, teadmised, arusaamad, hoiakud, väärtused, oskused, pädevused ja käitumismustrid teadlikult üle järgmistele põlvkondadele. See hõlmab ka suhtlemist, mille eesmärk on õppimine“.[11] Sellest tuleneb, et haridus on intellektuaalne protsess. Haridus koosneb seega kahest aspektist, millest üks on sisuline (haridus on „intellektuaalne“) ja teine funktsionaalne (haridus on „protsess“). Tavaliselt, ehkki mitte alati, tegeletakse haridusega koolis või ülikoolis. Lisaksin mõiste tähendussisusse teadusuuringud, kui need toimuvad haridusasutuses, kuna selliste teadusuuringute eesmärk on omandada teadmisi ja neid edasi anda, mitte ärihuvide edendamine. Ehkki haridusest rääkides peetakse tavaliselt silmas noori isikuid, on oluline rõhutada, et haridus hõlmab igas eas inimesi. Elukestval õppel on tänapäeval tähtis roll üksikisikute kutsealases ja isiklikus arengus.[12] Nii korraldatakse pidevalt selliseid algatusi nagu „université du troisième age“, mis võimaldavad aktiivse kutsetegevuse lõpetanud isikutel oma teadmisi laiendada.

23. Mõiste „haridus“ tavalisest tähendusest, mis on minu meelest väga lai, ei ole ilmne, et stipendiumide andmine on sellega hõlmatud.

24. Võtan seetõttu vaatluse alla nende eeskirjade konteksti ja eesmärgi, millesse kõnealune mõiste kuulub.

7 Vt selle kohta 2. märtsi 2017. aasta kohtuotsus J. D., C-4/16, EU:C:2017:153, punktid 23 ja 24 ning seal viidatud kohtupraktika.

8 3. septembri 2014. aasta kohtuotsus Deckmyn ja Vrijheidsfonds, C-201/13, EU:C:2014:2132, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika.

9 Selline hariduse määratlus leidub Collinsi inglise keele seletavas sõnaraamatus. Oxfordi inglise keele seletavas sõnaraamatus leidub määratlus „süstemaatilise õpetuse andmise või saamise protsess, eelkõige koolis või ülikoolis“. Koos moodustavad need kaks määratlust tavalise arusaama mõiste „haridus“ sisust.

10 Prantsuse keeles näib mõiste „education“ määratlus Petit Robert'is mulle veelgi laiem: „mise en œuvre des moyens propres à assurer la formation et le développement d'un être humain“. Saksa keeles, mis on käesoleva menetluse keel, selgitab Duden – Deutsches Universalwörterbuch mõistet „Bildung“ järgmiselt: „a) das Bilden (5), Erziehung: die B. der Jugend; mehr für die B. tun; b) das Gebildetsein; das Ausgebildetsein; erworbenes Allgemeinwissen: eine wissenschaftliche, künstlerische, humanistische B.; seine B. vervollständigen, vertiefen; eine umfassende B. besitzen; eine vorzügliche B. erhalten; ein Mann von B. (ein gebildeter Mann); das gehört zur allgemeinen B. (das sollte jeder Gebildete wissen); c) (seltener) gutes Benehmen: sie hat keine B. (weiß nicht, was sich schickt)“.
Seoses etümoloogiaga nähtub direktiivi eri keeleversioonide võrdlusest, et seitsmes neist kasutatakse sõnatüve, mis pärineb ladinakeelsest verbist *educare* (‘üles kasvatama, kasvatama, harima’), mis on seotud verbiga *educere* (‘välja tooma, edasi juhtima’) (inglise keeles *education*, prantsuse keeles *éducation*, malta keeles *edukazzjoni*, poola keeles *edukacji*, portugali keeles *educação*, rumeenia keeles *educația* ja hispaania keeles *educación*).

11 Rahvusvaheline ühtne hariduse liigitus on ÜRO Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsiooni ette pandud viitematerjal õppekavade ja nendega seotud kvalifikatsioonide rahvusvaheliseks liigitamiseks koolitusala ja haridustaseme järgi. Seda määratlust korratakse mõiste „haridus“ määratlusena osaliselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta määruse (EÜ) nr 452/2008, milles käsitletakse statistika koostamist ja arendamist hariduse ja elukestva õppe valdkonnas (ELT 2008, L 145, lk 227), artikli 2 punktis d.

12 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruses (EL) nr 1288/2013, millega luuakse „Erasmus+“: liidu haridus-, koolitus-, noorte- ja spordiprogramm ning tunnistatakse kehtetuks otsused nr 1719/2006/EÜ, nr 1720/2006/EÜ ja nr 1298/2008/EÜ (ELT 2013, L 347, lk 50), on „elukestev õpe“ määratletud kui „igasugune elu kestel läbitav üldharidus, kutseharidus ja -koolitus, mitteformaalne ja informaalne õppimine, mille tulemusel paranevad teadmised, oskused ja pädevused või ühiskonnas osalemine isiklikul, kodanikuks olemisega seotud, kultuurilisel, ühiskondlikul ja/või tööhõivealasel tasandil, sh nõustamis- ja juhendamisteenuste osutamine“.

25. Direktiivi 2000/43 eesmärk on kehtestada raamistik rassilise või etnilise päritolu alusel diskrimineerimise vastu võitlemiseks, et tagada võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamine liikmesriikides.[13] Direktiiv annab oma kohaldamisala valdkondades konkreetse väljenduse harta artiklis 21 sätestatud rassilise või etnilise päritolu alusel mittediskrimineerimise põhimõttele.[14] Direktiivi preambulis on kaitset diskrimineerimise eest nimetatud inimõiguseks ja viidatud sellega seoses erinevatele rahvusvahelistele kokkulepetele, milles seda õigust tunnustatakse.[15]

26. Lisaks selgitas ELi seadusandja põhjendustes 9, 12 ja 13, et: 1) rassilisest või etnilisest päritolust tingitud diskrimineerimine võib mõjuda kahjulikult EÜ asutamislepingu eesmärkide saavutamisele, eelkõige seoses tööhõive ja sotsiaalkaitse kõrge taseme saavutamisega, elatustaseme ja elu kvaliteedi parandamisega, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse ning solidaarsusega, ning võib samuti kahjustada eesmärki kujundada Euroopa Liit vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaks alaks; ja 2) sellist liiki diskrimineerimise keelamine on mõeldud eelkõige demokraatliku ja tolerantse ühiskonna arengu tagamiseks, mis lubaks ühiskonnaelus osaleda kõikidel isikutel sõltumata nende rassilisest või etnilisest päritolust.[16]

27. Direktiivi 2000/43 kohaldamisala on lai. Isikuliselt hõlmab see kõiki füüsilisi isikuid ning kaitseb neid rassilisel ja etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimise eest.[17] Seda kaitset kohaldatakse nii avalikus kui ka erasektoris, sealhulgas avalikõiguslike isikute suhtes.[18] Esemelise kohaldamisala osas läheb see kaugemale kui töö saamine ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine ning hõlmab kõiki artikli 3 lõikes 1 ammendavalt loetletud valdkondi.[19]

28. Euroopa Kohus on olnud direktiivi 2000/43 eesmärki ja sellega kaitstavate õiguste laadi silmas pidades järjekindlalt seisukohal, et selle kohaldamisala ei saa tõlgendada kitsalt.[20] See järeldus kehtib seoses direktiivi sätetega, mille kohaselt kuuluvad selle materiaalõiguslikku kohaldamisalasse töö saamine, kutsenõustamine ja kutseõpe, töölevõtu- ja töötingimused, sotsiaalkaitse ja -toetused ning muidugi haridus.[21]

29. Kas mõiste „haridus“ selline lai tõlgendus hõlmab ka stipendiumide andmist?

30. Stipendiumide andmine ei kujuta sellisena endast intellektuaalset protsessi, milles haridus seisneb. See puudutab juurdepääsu haridusele.

31. Olen aga seisukohal, et juurdepääs haridusele on hariduse enda oluline osa, eriti diskrimineerimisega võitleva õigusakti kontekstis.

32. Kui asjale läheneda diskrimineerimise kontekstis, siis mis jääks alles mõistest „haridus“, kui ära võtta juurdepääs sellele? Klassiruumis (kui lähtuda väga tavapärasest vaatest haridusele) võib igaüks istuda esimese reas ja igaüks võib esitada küsimusi. Tänapäeval on kujuteldamatu, et teatav rahvusrühm peaks istuma tagumistes pinkides ega võiks õpetaja poole pöörduda. Samamoodi tuleks kõiki üliõpilasi hinnata samadest kriteeriumidest lähtudes nende tulemuste, mitte nende rassi ega

13 Artikkel 1.

14 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punktid 58 ja 72 ning seal viidatud kohtupraktika.

15 Põhjendus 3.

16 Vt ka 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 74.

17 Artikli 3 lõige 1 ja põhjendus 16. Võimaldatav kaitse laieneb vajaduse korral ka juriidiliste isikute kaitsele, kui need kannatavad oma liikmete rassilisest või etnilisest päritolust tingitud diskrimineerimise all.

18 Artikli 3 lõige 1.

19 Vt direktiivi põhjendus 12 ja 12. mai 2011. aasta kohtuotsus Runevič-Vardyn ja Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punktid 41 ja 42. Selles suhtes on direktiivi kohaldamisala laiem kui nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiivil 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT 2000, L 303, lk 16; ELT eriväljaanne 05/04, lk 79).

20 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika.

21 Vt selle kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavusega (direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punkt h) 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 43.

rahvusliku päritolu alusel, ning kõik üliõpilased peaksid saama pärast samade kursuste läbimist sama diplomi.[22] Ent võimalus pääseda õppima samadel tingimustel kõikidesse koolidesse ning kõikidele kursustele kujutabki endast *juurdepääsu* haridusele. Ilma sellise juurdepääsuta haridust ei eksisteeriks. Kordan veel kord – mõiste „haridus“ peab sisaldama ka „juurdepääsu“ haridusele, need eksisteerivad korraga ja vastastikuses sõltuvusseoses ning nende lahutamine ei võimaldaks direktiivil täita oma eesmärki võidelda haridusega seotud diskrimineerimise vastu.

33. Muidugi on juurdepääsul haridusele mitu osa. Tegemist võib olla füüsilise juurdepääsuga ehitisele, piirarvude kehtestamisega, et hoida õppijate arv kontrolli all, võimalusega laenutada või osta õpikuid või võimalusega maksta elamiskulude eest (paljude teiste hulgas). Koolid, ülikoolid ja muud asutused annavad tihti stipendiume, et katta õppeprogrammide kulusid, reisikulusid välismaal õppimiseks ning toimetulekukulusid (olgu siis rahas või natuuras, võimaldades näiteks tasuta eluaset või toitlustamist).

34. Rahastamine on haridusele juurdepääsu oluline osa. Kui teatav rahvusrühm jäetakse sellest rahastamisest ilma, siis tähendab see eriti seoses selliste hariduslike programmidega, mille tasud on väga kõrged, et see rühm jäetakse haridusest kõrvale. See põlistab asjaomase rühma diskrimineerimist. Nagu komisjon oma ettepanekus direktiivi kohta märkis, on hariduse kõrge kvaliteet eelduseks ühiskonda integreerumisel ning unarusse ei tohiks jätta võrdset kohtlemist valikuprotseduurides (st juurdepääsul haridusele).[23] Mõiste „haridus“ teleoloogiline tõlgendus räägib selgelt selle kasuks, et arvata haridusele juurdepääsu aspektid direktiivi kohaldamisalasse.

35. Mõiste „haridus“ analüüs üldisemas liidu õiguse kontekstis viib samale järeldusele. Õigus haridusele (ja juurdepääs kutseõppele) ning samuti kaitse rassil või etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimise eest on põhiõigused, mida tunnustatakse vastavalt harta artiklites 14 ja 21. Otsustades, kuidas tõlgendada mõistet „haridus“ direktiivi 2000/43 kontekstis, on tähtis meeles pidada, et see küsimus paikneb kahe põhiõiguse ristumiskohas.

36. Euroopa Kohus on juba tõlgendanud võrdset kohtlemist käsitlenud kohtuasjades mõistet „haridus“ laialt nii, et see hõlmab ka haridusele juurdepääsu aspekte. Nii otsustas Euroopa Kohus menetluses, mille olid algatanud kaks saksa üliõpilast, kelle õpinguid Madalmaad olid keeldunud rahastamast samal viisil nagu Madalmaade üliõpilaste omi, et määruse (EMÜ) nr 1612/68[24] artiklis 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte seoses sisserändajate laste haridusele juurdepääsuga hõlmab mitte ainult juurdepääsu ennast puudutavaid eeskirju, vaid ka üldisi meetmeid, mille eesmärk on edendada hariduse omandamist.[25]

37. Samamoodi leidis Euroopa Kohus EMÜ asutamislepingu artiklit 7 (nüüd ELTL artikli 21 lõige 2) tõlgendades, et võrdne kohtlemine kutseõppele juurdepääsu tingimuste osas ei kehti mitte ainult seoses asjaomase haridusasutuse kehtestatud nõuetega, nagu sisseastumistasud, vaid ka seoses kõikide meetmetega, mis võivad takistada selle õiguse kasutamist, nagu õppekoha liikmesriigis elamise õigus.[26]

22 Teen siinkohal pausi märkimaks, et segregatsioon hariduses rassilistel või etnilistel põhjustel oli normiks apartheidirežiimi ajal Lõuna-Aafrikas ning et naistele, ehkki nad sooritasid täpselt samad eksamid nagu mehed, ei antud Cambridge'i ülikoolis akadeemilisi kraade kuni detsembrini 1947.

23 Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, COM(1999) 566 (lõplik) (edaspidi „komisjoni ettepanek“), lk 5.

24 Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT 1968, L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15), mis tunnistati kehtetuks nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrusega (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires (ELT 2011, L 141, lk 1). Märgin, et see määrus oli komisjonile inspiratsiooniks ning ta selgitas selle abil mõnda direktiivis 2000/43 kasutatud mõistet; komisjoni ettepanek, lk 7.

25 Vt 15. märtsi 1989. aasta kohtuotsus Echternach ja Moritz, 389/87 ja 390/87, EU:C:1989:130, punkt 33. Varasemas asjas, mis samuti käsitles määruse nr 1612/68 artiklit 12, leidis Euroopa Kohus 3. juuli 1974. aasta kohtuotsuses Casagrande, 9/74, EU:C:1974:74, punkt 7, et „integratsioon eeldab, et välisriigi töötaja laps, kes soovib omandada keskharidust, võib kasutada hüvesid […] mis on seotud õppestipendiumitega, samadel tingimustel nagu samasuguses olukorras olevad riigi kodanikud“.

26 26. veebruari 1992. aasta kohtuotsus Raulin, C-357/89, EU:C:1992:87, punkt 34.

38. Kohtuotsuses Bidar selgitas Euroopa Kohus, et pärast seda, kui EÜ asutamislepingusse viidi sisse liidu kodakondsuse mõiste koos peatükiga, mis on pühendatud eelkõige haridusele ja kutseõppele, jääb teises liikmesriigis seaduslikult elava liidu kodaniku olukord õppijatele antava toimetulekukulude katmiseks mõeldud toetuse saamisel kas subsideeritud õppelaenuna või stipendiumina kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu kohaldamislasse. Euroopa Kohus ei teinud seejuures vahet rahastamisega hõlmatud haridusele juurdepääsu erinevate aspektide vahel.[27]

39. Lisaks on, nagu komisjon kohtuistungil märkis, ehkki Euroopa Liidu pädevust hariduse valdkonnas reguleerivas ELTL artiklis 165 ei mainita sõnaselgelt õpingute rahastamist, selle artikli alusel kehtestatud Erasmus+ programm, mis hõlmab muu hulgas isikute õpirännet.[28] See kajastab minu meelest tähtsust, mida liidu seadusandja on omistanud haridusele juurdepääsule kui hariduse olulisele aspektile.

40. Ent selleks, et otsustada, kas stipendiumi või toetuse andmine on hõlmatud direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punktiga g, ei tugineks ma nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 lõike 1 punktile b (kohtuistungil arutatud idee).[29] See säte käsitleb pikaajaliste residentide võrdset kohtlemist nende elukoha liikmesriigi kodanikega „hariduse ja kutseõppe, sh siseriikliku õiguse kohaselt antavate õppetoetuste“ valdkonnas. Viitest „siseriiklikule õigusele“ on ilmne, et selle sätte tõlgendus selle suhtes, mida tähendab „õppetoetus“, ei saa põhineda põhimõtetel, mida kohaldatakse liidu õiguse autonoomsete mõistete puhul (vt käesoleva ettepaneku punktid 20 ja 21). Seda ning nende kahe direktiivi erinevat isikulist ja esemelist kohaldamisala arvestades ei pea ma kohaseks tõlgendada mõistet „haridus“ direktiivi 2000/43 kontekstis direktiivi 2003/109 abil.

41. Mis puudutab direktiivi 2000/43 seadusandlikku tekkelugu, siis komisjoni ettepanekus artikli 3 lõike 1 punkti g kohta selgitati mõiste „haridus“ selliselt, et selle kohaldamisalasse kuuluvad „toetused ja stipendiumid, samal ajal täiel määral respekteerides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust“.[30] Ent need selgitused eemaldati nõukogu poolt vastu võetud direktiivi lõpptekstist. Sihtasutus ja Saksamaa valitsus leiavad, et see näitab, et liidu seadusandja otsustas teadlikult välistada toetused ja stipendiumid selle sätte kohaldamisalast.

42. Ma ei nõustu selle tõlgendusega.

43. See lõpptekstist kõrvaldatud lause hõlmas ka kohustust respekteerida liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest. See lause kordab täht-tähelt ELTL artikli 165 lõiget 1, mis näeb ette liidu pädevuse hariduse valdkonnas. Ehkki viimati nimetatu ei kuulu direktiivi 2000/43 õiguslike aluste hulka, on selle direktiivi esemeline kohaldamisala loomulikult piiratud liidule antud volitustega.[31] Seega ei saanud seadusandja tahe, millest lähtudes ta kõrvaldas direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punktist g lause „samal ajal täiel määral respekteerides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust“, muuta selle sätte kohaldamisala. Ning ehkki seadusandja tahe selle lause kõrvaldamisel ei ole selge, on ilmselt usutavaks selgituseks tautoloogia vältimine. Kõrvaldamine lihtsustab sätte sõnastust selle kohaldamisala muutmata, rõhutades seejuures liikmesriikide volituste

27 15. märtsi 2005. aasta kohtuotsus C-209/03, EU:C:2005:169, punktid 39–42. See kohtuotsus tähistas edasiminekut varasemast kohtupraktikast, milles Euroopa Kohus oli leidnud, et (tollasel) ühenduse õiguse arenguetapil ei kuulunud haridus ning õppuritele toimetulekuks ja õppeks antavad toetused EMÜ asutamislepingu pädevusse: vt 21. juuni 1988. aasta kohtuotsus Lair, 39/86, EU:C:1988:322, punkt 15.

28 Määrus (EL) nr 1288/2013.

29 Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109 pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (EÜT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272).

30 Komisjoni ettepanek, lk 8.

31 Direktiivi artikli 3 lõige 1.

viite eemaldamisega selles sättes kasutatud mõistete autonoomset laadi. Loogiliselt võttes peaks sama järeldus kehtima ka eemaldatud lause esimese osa „sealhulgas toetused ja stipendiumid“ suhtes. Sihtasutus ja Saksamaa valitsus väidavad, et need sõnad kõrvaldati mõiste kitsendamiseks. Ent tõsi võib olla ka vastupidine: nimelt, et kõrvaldamise eesmärgiks oli laiem määratlus.

44. Seda järeldust ei muuda asjaolu, et muid direktiivi kohaldamisala piiritlevaid mõisteid (artikli 3 lõike 1 punktides a–e ja h) määratletakse täiendavalt lausetega, mis algavad sõnaga „sealhulgas“. Samuti ei veena mind argument, et kuivõrd artikli 3 lõike 1 punktis b mainitakse eraldi kutsenõustamist ja kutseõpet, siis näitab see kavatsust kitsendada mõiste „haridus“ kohaldamisala.

45. Kutsenõustamine ja kutseõpe on lähedalt seotud töö saamisega ning on seega nimetatud vahetult pärast seda. Ajal, mil kutseõpe oli EMÜ asutamislepingus ainus haridusega seotud mõiste, leidis Euroopa Kohus, et üldjuhul kujutavad ülikooliõpingud endast „kutseõpet“ EMÜ artikli 128 tähenduses ning seetõttu kujutab täiendav sisseastumismaks muude liikmesriikide üliõpilastele diskrimineerimist kodakondsuse alusel, mis oli vastuolus EMÜ artikliga 7. On selge, et Euroopa Kohus tõlgendas selles asjas mõistet „kutseõpe“ laialt ja eesmärgist lähtuvalt nii, et sellega on keelatud diskrimineerimine ülikooliõppes kodakondsuse alusel. Seega on siin analoogia käesoleva asjaga, kuivõrd vaidluse all oleva normi laiemaks kohaldamiseks tuleks kasutada samu tõlgendusmeetodeid.[32]

46. Komisjon väitis kohtuistungil, et stipendiumide andmine võib olla hõlmatud ka direktiivi 2000/43 (sotsiaaltoetused) artikli 3 lõike 1 punktiga f. See asjaolu võib olla oluline, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et stipendiumide andmine ei kuulu mõiste „haridus“ kohaldamisalasse.

47. Komisjoni ettepanekus märgitakse, et sotsiaaltoetused on majanduslikku või kultuurilist laadi, nagu soodushinnaga sõit ühistranspordis või subsideeritud eined koolis väikese sissetulekuga peredest pärit lastele.[33] Euroopa Kohus on juba otsustanud, et toimetuleku- ja õppetoetus, mida antakse kutsealase kvalifikatsiooni aluseks olevateks ülikooliõpinguteks, on määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 nimetatud sotsiaalne soodustus.[34] Minu arvates hõlmab see ka õpingute „horisontaalset“ rahastamist, see tähendab sellist, mida võimaldatakse igaühele näiteks üliõpilaste või nende vanemate sissetulekul või tööhõivel põhinevate kriteeriumide alusel. Minu arvates on mõlemad sellised juhud seotud juurdepääsuga „haridusele“ ning kujutavad endast „sotsiaaltoetust“. See tähendab, et kõnealuse kahe sätte kattuvust ei saa välistada. Ent kui rahastamist võimaldatakse piiratud arvule üliõpilastele nende akadeemilistel või muudel tulemustel põhinevate kriteeriumide alusel (nagu näib olevat olukord põhikohtuasjas), siis tuleks minu arvates selline rahastamine lugeda kuuluvaks „hariduse“ valdkonda.

48. Kõigest eeltoodust tuleneb, et mõistet „haridus“ direktiivi 2000/43 kontekstis tuleb tõlgendada laialt ning see hõlmab selliseid haridusele juurdepääsuga seotud aspekte nagu rahastamine stipendiumide vormis. Ent rahastamise ja hariduse vahel peab olema tegelik seos. Stipendiumil on selline seos, kui sellega kaetakse näiteks sisseastumis- ja õppemaks, teises riigis toimuvate kursustega seotud reisikulud või toimetuleku kulud, kui eesmärgiks on võimaldada üliõpilastel kursustel osaleda.[35] Liikmesriigi kohus peab neid aspekte kontrollima.

32 Vt 2. veebruari 1988. aasta kohtuotsus Blaizot jt, 24/86, EU:C:1988:43, punktid 10–24, eriti punktid 19, 20 ja 24.

33 Komisjoni ettepanek, lk 7.

34 Vt 15. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Depesme jt, C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika. Komisjoni ettepanek ammutab mõiste „sotsiaaltoetused“ osas sõnaselgelt inspiratsiooni (vt lk 7) määrusest nr 1612/68.

35 Sellega seoses olen seisukohal, et liidu õigus on selgelt edasi arenenud pärast seda, kui Euroopa Kohus leidis 21. juuni 1988. aasta kohtuotsuse Brown, 197/86, EU:C:1988:323, punktis 18, et „ühenduse õiguse praegusel arenguetapil ei kuulu üliõpilastele antav toimetuleku- ja õppetoetus EMÜ asutamislepingu kohaldamisalasse selle artikli 7 tähenduses“. Vt 15. märtsi 2005. aasta kohtuotsus Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punktid 39–42, millele viidatakse käesoleva ettepaneku punktis 38. Järelikult peab see seda enam olema nii direktiivi 2000/43 kontekstis, võttes arvesse selle eesmärki ja süsteemi, mida on analüüsitud käesoleva ettepaneku punktides 24 jj.

49. Järeldan seetõttu, et mõiste „haridus“ direktiivi 2000/43 artikli 3 lõike 1 punkti g tähenduses hõlmab selliste stipendiumide andmist, millega toetatakse teadusuuringuid või ülikooliõpinguid välismaal. Liikmesriigi kohus peab kontrollima tegeliku seose olemasolu võimaldatud rahastamise ja „hariduse“ vahel.

Ettepanek

50. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesgerichtshofi (Saksamaa kõrgeim kohus) küsimusele järgmiselt:

Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, artikli 3 lõike 1 punktis g kasutatud mõiste „haridus“ hõlmab selliste stipendiumide andmist, millega toetatakse teadusuuringuid või ülikooliõpinguid välismaal. Liikmesriigi kohus peab kontrollima tegeliku seose olemasolu võimaldatud rahastamise ja „hariduse“ vahel.