Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

21. juuni 2012*

Uute liikmesriikide ühinemine — Bulgaaria Vabariik — Liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt tuleb Bulgaaria kodanike jaoks töölevõtmise loa andmisel võtta arvesse olukorda tööturul — Direktiiv 2004/114/EÜ — Kolmandate riikide kodanike õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil riiki lubamise tingimused

Kohtuasjas C-15/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshofi (Austria) 9. detsembri 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 12. jaanuaril 2011, menetluses

Leopold Sommer

versus

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot, kohtunikud A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (ettekandja) ja C. Toader,

kohtujurist: N. Jääskinen,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— L. Sommer, esindaja: *Rechtsanwalt* W. Rainer,

— Austria valitsus, esindaja: C. Pesendorfer,

— Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja W. Bogensberger,

olles 1. märtsi 2012. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: saksa.

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia Euroopa Liitu vastuvõtmise tingimusi ja korda käsitleva protokolli (ELT 2005, L 157, lk 29; edaspidi „vastuvõtmisprotokoll") artiklit 20, selle protokolli VI lisa punkti 1 alapunkti 14 ning nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiivi 2004/114/EÜ kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil (ELT L 375, lk 12).

2 Taotlus esitati vaidluse raames, mille pooled on L. Sommer ja Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Viini tööturuameti piirkondlik osakond, edaspidi „Arbeitsmarktservice Wien") ning mis käsitleb viimase keeldumist anda L. Sommerile Austrias õppiva Bulgaaria kodanikust üliõpilase jaoks luba võtta viimane osalise tööajaga sõidukijuhina tööle.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Vastuvõtmisprotokoll ja selle VI lisa

3 Leping Euroopa Liidu liikmesriikide ning Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia vahel Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia ühinemise kohta Euroopa Liiduga (ELT 2005, L 157, lk 11; edaspidi „ühinemisleping") kirjutati alla 25. aprillil 2005 ja see jõustus 1. jaanuaril 2007.

4 Ühinemislepingu artikli 1 lõige 3 sätestab, et „[v]astuvõtmise tingimused ja kord on sätestatud käesolevale lepingule lisatud protokollis. Nimetatud protokolli sätted moodustavad käesoleva lepingu lahutamatu osa".

5 Vastuvõtmisprotokolli ajutisi sätteid käsitleva neljanda osa I jaotisse „Üleminekumeetmed" kuuluv artikkel 20 sätestab:

„Käesoleva protokolli VI ja VII lisas loetletud meetmeid kohaldatakse Bulgaaria ja Rumeenia suhtes vastavalt neis lisades sätestatud tingimustele."

6 Vastuvõtmisprotokolli VI lisa „[Vastuvõtmisprotokolli] artiklis 20 osutatud nimekiri: üleminekumeetmed – Bulgaaria" näeb punkti 1 alapunktides 1, 2 ja 14 ette:

„1. Põhiseaduse artiklit III-133 ja artikli III-144 esimest lõiku kohaldatakse täielikult töötajate liikumisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse suhtes, mis hõlmab direktiivi 96/71/EÜ artiklis 1 määratletud ajutist töötajate liikumist ühelt poolt Bulgaaria ning teiselt poolt iga praeguse liikmesriigi vahel, ainult juhul, kui punktides 2–14 esitatud üleminekusätetest ei tulene teisiti.

2. Erandina [nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15)] artiklitest 1–6 ja kuni ühinemiskuupäevale järgneva kaheaastase perioodi lõpuni kohaldavad praegused liikmesriigid riiklikke või kahepoolsetest kokkulepetest tulenevaid meetmeid, mis reguleerivad Bulgaaria kodanike juurdepääsu nende tööturule. Praegused liikmesriigid võivad jätkata selliste meetmete kohaldamist kuni ühinemiskuupäevale järgneva viieaastase perioodi lõpuni.

[…]

14. Punktide 2–5 ja 7–12 kohaldamise mõjul ei või Bulgaaria kodanike juurdepääsutingimused praeguste liikmesriikide tööturgudele muutuda piiravamaks kui ühinemislepingu allakirjutamise kuupäeval kehtinud tingimused.

Riiklike või kahepoolsetest kokkulepetest tulenevate meetmete kohaldamise ajal eelistavad praegused liikmesriigid oma tööturule juurdepääsu võimaldamisel kolmandate riikide kodanikest töötajatele liikmesriikide kodanikest töötajaid, olenemata punktide 1–13 kohaldamisest.

Teises liikmesriigis seaduslikult elavaid ja töötavaid Bulgaaria võõrtöötajaid ja nende perekondi või Bulgaarias seaduslikult elavaid ja töötavaid teise liikmesriigi võõrtöötajaid ja nende perekondi ei tohi kohelda piiravamalt kui vastavalt selles liikmesriigis või Bulgaarias elavaid ja töötavaid kolmandate riikide võõrtöötajaid ja nende perekondi. Ühenduse kodanike eelistamise põhimõtte kohaldamisel ei tohi kohelda Bulgaarias elavaid ja töötavaid kolmandate riikide võõrtöötajaid soodsamalt kui Bulgaaria kodanikke.”

Määrus nr 1612/68

7 Määruse nr 1612/68 artiklid 1–6 kuuluvad selle I ossa „Tööhõive ja töötajate pered” I jaotises, mis käsitleb võimalust saada tööd.

8 Määruse artikkel 1 sätestab:

„1. Liikmesriigi igal kodanikul on sõltumata elukohast õigus asuda tööle ja töötada teise liikmesriigi territooriumil vastavalt selle riigi kodanike töötamist reguleerivatele õigus- ja haldusnormidele.

2. Eelkõige on tal õigus asuda pakutavale tööle teise liikmesriigi territooriumil võrdsetel tingimustel selle riigi kodanikega.”

9 Sama määruse artikkel 2 näeb ette:

„Liikmesriigi iga kodanik ja liikmesriigi territooriumil tegutsev iga tööandja võivad vastastikku tööd taotleda ja seda pakkuda, nad võivad sõlmida ja täita töölepinguid kooskõlas kehtivate õigus- ja haldusnormidega, ilma et sellest tuleneks mingit diskrimineerimist.”

Direktiiv 2004/114

10 Direktiiv 2004/114 jõustus 12. jaanuaril 2005 ning vastavalt artikli 22 esimesele lõigule pidid liikmesriigid jõustama selle direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 12. jaanuariks 2007. Austria Vabariik võttis direktiivi oma õiguskorda üle 1. jaanuaril 2006.

11 Kõnealuse direktiivi põhjendus 6 on sõnastatud järgmiselt:

„Üks ühenduse tegevuse eesmärke hariduse valdkonnas on edendada Euroopa tervikuna maailma tipptasemel piirkonnaks õpingute ja kutseõppe alal. Kolmandate riikide kodanike liikuvuse edendamine ühendusse õpingute eesmärgil on selle strateegia üheks peamiseks teguriks. Liikmesriikide riiklike õigusaktide ühtlustamine vastuvõtu ja elamise tingimuste osas on selle üheks osaks.”

12 Sama direktiivi põhjendus 7 on sõnastatud järgmiselt:

„„Migratsioon” käesoleva direktiivi mõistes on definitsiooni kohaselt ajutine ja ei sõltu tööturu olukorrast vastuvõtvas liikmesriigis ning moodustab asjassepuutuvate migrantide, nende päritoluriigi ja vastuvõtva liikmesriigi jaoks vastastikuse rikastumise keskkonna ning aitab edendada paremat üksteisemõistmist kultuuride vahel.”

13 Direktiivi 2004/114 põhjenduses 18 on üliõpilaste töötamise osas märgitud järgmist:

„Selleks et võimaldada kolmandate riikide kodanikest üliõpilastel katta osa oma õpingutega seotud kuludest, tuleks neile anda juurdepääs tööturule, lähtudes käesolevas direktiivis sätestatud tingimustest. Põhimõte, et üliõpilastele võimaldatakse juurdepääs tööturule, lähtudes käesolevas direktiivis sätestatud tingimustest, peaks olema üldine reegel. Siiski erandolukordades peaks liikmesriikidel olema võimalus arvestada olukorda nende riiklikel tööturgudel."

14 Direktiivi artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on kindlaks määrata:

a) tingimused kolmandate riikide kodanike riiki lubamiseks liikmesriikide territooriumile õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil pikemaks ajavahemikuks kui kolm kuud;

b) nimetatud eesmärkidel kolmandate riikide kodanike liikmesriikidesse lubamise eeskirjad."

15 Sama direktiivi artikli 2 punkt a määratleb „kolmanda riigi kodanikuna" iga „isiku, kes ei ole liidu kodanik [EÜ asutamislepingu] artikli 17 lõike 1 tähenduses".

16 Direktiivi 2004/114 artikkel 3 näeb ette:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse selliste kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotlevad liikmesriigi territooriumile lubamist õppimise eesmärgil.

[…]

2. Käesolevat direktiivi ei kohaldata järgmise suhtes:

[…]

e) kolmandate riikide kodanike suhtes, kes asjaomase liikmesriigi siseriiklike õigusaktide alusel kuuluvad töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjate hulka."

17 Sama direktiivi artikkel 7 „Eritingimused üliõpilastele", mis kuulub direktiivi II peatükki „Riiki lubamise tingimused", on sõnastatud järgmiselt:

„1. Lisaks artiklis 6 toodud üldtingimustele, kolmanda riigi kodanik, kes taotleb riiki lubamist õpingute eesmärgil:

a) on vastu võetud kõrgemasse õppeasutusse õppekursusel osalemiseks;

b) esitab liikmesriigi nõutavad tõendid selle kohta, et tema riigis viibimise ajal on tal piisavad vahendid oma elamis-, õppimis- ja tagasisõidukulude katmiseks. Liikmesriigid avaldavad selle sätte kohaldamisel nõutavate igakuiste toimetulekuvahendite miinimumsuuruse, ilma et see piiraks iga üksikjuhu eraldi läbivaatamist;

[…]".

18 Ainus direktiivi 2004/114 IV peatükki „Asjaomaste kolmandate riikide kodanike kohtlemine" kuuluv artikkel 17 „Üliõpilaste majandustegevus" sätestab:

„1. Üliõpilastel on õigus töötada ja nad võivad tegeleda majandustegevusega füüsilisest isikust ettevõtjana väljaspool õppeaega ja vastavalt vastuvõtvas liikmesriigis asjaomase tegevuse suhtes kohaldatavatele eeskirjadele ja tingimustele. Arvesse võidakse võtta kõnealuse vastuvõtva liikmesriigi tööturul kehtivat olukorda.

Vajadusel annavad liikmesriigid üliõpilastele ja/või [tööandjatele] vastavalt siseriiklikele õigusaktidele eelneva loa.

2. Iga liikmesriik määrab selliseks tegevuseks lubatud tundide arvu nädalas või päevade või kuude arvu aastas, mis ei tohi olla vähem kui 10 tundi nädalas, või vastav arv päevi või kuid aastas.

3. Esimese riigis elamise aasta jooksul võib juurdepääs majandustegevusele olla vastuvõtva liikmesriigi poolt piiratud.

4. Liikmesriigid võivad nõuda, et üliõpilased teataks, kas eelnevalt või muul viisil, oma majandustegevuses osalemisest asjaomase liikmesriigi poolt määratud ametiasutustele. Nende tööandjatel võib samuti olla kas eelnevalt või muul viisil teatamise kohustus." [täpsustatud tõlge]

Austria õigus

19 Siseriiklikud õigusnormid, mis moodustavad põhikohtuasjale kohaldatava õigusliku raamistiku, on riigis viibimist ja riigis elamist käsitlev seadus (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, *BGBl.* I, 100/2005), millega võeti Austria õiguskorda üle direktiiv 2004/114, ning välismaalaste töölevõtmise seadus (Ausländerbeschäftigungsgesetz, *BGBl.* 218/1975) nende redaktsioonis, mis kehtis põhikohtuasjas käsitletava töölevõtmise loa andmisest keeldumise otsuse tegemise ajal, nimelt 17. märtsil 2008.

Riigis viibimist ja riigis elamist käsitlev seadus

20 Riigis viibimist ja riigis elamist käsitleva seaduse § 64 lõiked 1 ja 2 näevad ette:

„1. Kolmandate riikide kodanikele võib väljastada üliõpilase elamisloa, kui nad:

1) täidavad 1. osa tingimusi ja

2) õpivad tavalise või individuaalse õppekava alusel ülikoolis, kutsekõrgkoolis või akrediteeritud eraülikoolis ning kui ülikooli õppekava ei ole suunatud üksnes keeleõppele. Avaldus vastutuse kohta on lubatav.

2. Töötamist reguleerib välismaalaste töölevõtmise seadus. Töötamine ei tohi mõjutada nõuet, et riigis viibimise ainsaks eesmärgiks on õpingud."

Välismaalaste töölevõtmise seadus

21 Välismaalaste töölevõtmise seaduse asjakohased sätted on sõnastatud järgmiselt:

„Välismaalaste töötamise suhtes kohaldatavad tingimused

Artikkel 3 –

1. Kui käesolevas föderaalseaduses ei ole sätestatud teisiti, võib tööandja võtta välismaalase tööle üksnes juhul, kui ta on saanud asjaomase isiku jaoks töölevõtmise loa, […]

Töölevõtmise loa andmise tingimused

Artikkel 4 –

1. Töölevõtmise luba tuleb anda, kui edaspidi ei ole sätestatud teisiti, kui tööturu olukord ja areng võimaldavad töölevõtmist ning see ei ole vastuolus oluliste avalike või üldiste majanduslike huvidega.

[…]

6. Paragrahvis 13 sätestatud liidumaa piirarvu ületamisel võib täiendavaid töölube anda üksnes siis, kui on täidetud lõigete 1–3 tingimused ja

1) piirkondlik nõuandekomisjon (Regionalbeirat) kiidab töölevõtmise loa andmise ühehäälselt heaks või

2) välismaalase töölevõtmine tundub tema head lõimumise taset silmas pidades mõttekas või

3) töölevõtmine toimub § 5 kohase kvoodi raames või

4) välismaalane täidab § 2 lõike 5 tingimusi või

4 a) välismaalane on seaduslikult püsivalt elama asunud ja töötava välismaalase abikaasa või vallaline alaealine laps (kaasa arvatud kasu- ja lapsendatud laps) või

5) töölevõtmine toimub riikidevahelise lepingu alusel või

6) välismaalane kuulub isikute hulka, kellele võib tööluba anda ka siis, kui riiklik piirarv on ületatud (§ 12a lõige 2).

[…]

Tööturu olukorra kontrollimine

Artikkel 4 b –

1. Tööturu olukord ja areng (§ 4 lõige 1) võimaldavad anda töölevõtmise loa, kui vaba töökoha jaoks, millele taotluses märgitud välismaalane peaks tööle asuma, ei ole ei Austria kodanikku ega tööturul olemasolevat välismaalast, kes oleks valmis ja võimeline taotluses nimetatud tööd seadusega lubatud tingimustel tegema. Olemasolevatest välismaalastest tuleb eelistada isikuid, kellel on õigus saada töötuskindlustushüvitisi, tööloa, vabastava tõendi või elukohatõendi omanikke, Euroopa Majanduspiirkonna kodanikke (§ 2 lõige 6) ja Türgi kodanikest töötajaid, kellele laienevad EL ja Türgi assotsiatsioonilepingust tulenevad sätted. Kontrollimise aluseks on välismaalase töölevõtmise loa taotluses nimetatud asjaomasele kandidaadile esitatavad nõudmised, mis peavad olema kooskõlas ettevõtte vajadustega. Tööandja peab esitama tõendid tööleasumiseks vajaliku väljaõppe või muude täiendavate oskuste kohta. […]

Välismaalaste ajutise riikilubamise kvoodid

Artikkel 5 –

1. Ajutise vajaduse korral täiendava tööjõu järele, mida ei saa rahuldada Austrias olemasoleva tööjõu arvelt, on föderaalsel majandus- ja tööministril õigus näha riigis viibimist ja elamist käsitlevas seaduses ettenähtud piires [artikkel 13] määrusega ette arvulised kvoodid

1) välistööjõu ajutiseks riiki lubamiseks teatavas majandussektoris, ametialal või piirkonnas või

2) põllumajanduses töötavate hooajatööliste lühiajaliseks, saagikoristuse ajaks ilma viisata riigi territooriumile lubamiseks.

[…]

5. Õpingute või õppimise alusel elamisluba omavate välismaalaste jaoks võib lõike 1 punktides 1 ja 2 ette nähtud tingimustel töölevõtmise loa anda kokku maksimaalselt kuni kolmeks kuuks kalendriaastas.

[…]”.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

22 Kaebuse esitaja põhikohtuasjas L. Sommer taotles 30. jaanuaril 2008 töölevõtmise luba Bulgaaria kodanikust üliõpilase jaoks, kes oli elanud juba üle aasta Austrias, et võtta ta sõidukijuhina tööle kokkulepitud tööajaga 10,25 tundi nädalas ja töötasuga 349 eurot (bruto) kuus. Üliõpilane pidi tegema öösiti tarneid Viini.

23 Arbeitsmarktservice Wien jättis selle taotluse 8. veebruari 2008. aasta otsusega välismaalaste töölevõtmise seaduse § 4 lõike 6 punkti 1 alusel rahuldamata. L. Sommer esitas selle otsuse peale vaide, väites, et teised tööotsijad on keeldunud sellisest tööst põhjusel, et ainult seda tööd tehes ei saa nädalas piisavat arvu töötunde kokku või et lisatööna ei saa seda tööd täiskohaga töö kõrvalt teha.

24 Arbeitsmarktservice Wien jättis 17. märtsi 2008. aasta otsusega vaide rahuldamata, viidates üldise haldusmenetluse seaduse (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) § 66 lõikele 4 koostoimes välismaalaste töölevõtmise seaduse § 4 lõikega 6. Ta põhjendas oma otsust sellega, et Viini liidumaa suhtes kindlaks määratud välismaalastest töötajate piirarv (66 000) oli 17 757 täiendava välismaalaset töötaja võrra juba ületatud.

25 L. Sommer esitas selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse ning viimane leiab esiteks, et direktiivi 2004/114 artikli 1 punkti a ning artikli 2 punkti a grammatilise tõlgendamise põhjal ei kuulu Bulgaaria kodanik selle direktiivi kohaldamisalasse, sest Bulgaaria Vabariigi ühinemise tõttu Euroopa Liiduga 1. jaanuaril 2007 ei ole ta enam „kolmanda riigi kodanik”. Kuna enne ühinemist olid Bulgaaria kodanikel kui kolmanda riigi kodanikel direktiivis 2004/114 ette nähtud õigused, siis võib töölevõtmise loa andmisest keeldumine pärast ühinemist tuua kaasa nende õigusliku olukorra halvenemise või ebasoodsama kohtlemise, võrreldes kolmandate riikide üliõpilastega, mis on vastuvõtmisprotokolli VI lisa punkti 1 alapunktiga 14 sõnaselgelt vastuolus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab ka sama alapunkti 14 kolmandas lõigus nimetatud eelistamise põhimõttele.

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus väidab teiseks, et enne töölevõtmise loa andmist tuleb siseriikliku õiguse, nimelt välismaalaste töölevõtmise seaduse § 4 lõike 1 kohaselt teha kindlaks, kas tööturu olukord ja areng võimaldavad töötajat tööle võtta ning kas olulised avalikud või üldised majanduslikud huvid ei ole töötaja töölevõtmisega vastuolus. Lisaks saab sama § lõike 6 alusel juhul, kui määrusega ettenähtud välismaalastest töötajate piirarv on ületatud, töölevõtmise loa anda vaid juhul, kui teatavad lisatingimused on täidetud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et tööturu olukorra ja arengu ning oluliste avalike või üldiste majanduslike huvide kontrolli peab läbi viima süstemaatiliselt, mitte üksnes erandjuhtudel, ning kohus küsib, kas selline norm ei ole direktiivi 2004/114 sätetega vastuolus.

27 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiiv [2004/114] on Austrias Bulgaaria üliõpilase suhtes kohaldatav, kui võtta arvesse [vastuvõtmisprotokolli] VI lisa „Protokolli artiklis 20 osutatud nimekiri: üleminekumeetmed – Bulgaaria” punkti 1 „Isikute liikumisvabadus” alapunkti 14 esimest või kolmandat lõiku?

2. Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas liidu õigusega, esmajoones direktiivi 2004/114 artikliga 17 on vastuolus selline siseriiklik regulatsioon, nagu on põhikohtuasjas välismaalaste töölevõtmise seaduse asjakohased õigusnormid, mis näevad ette, et

enne, kui tööandjale antakse luba võtta juba kauem kui aasta Austria territooriumil viibinud […] üliõpilane tööle, tuleb igal juhul võtta arvesse tööturu olukorda, ja lisaks seavad töötavate välismaalaste kindlaksmääratud piirarvu ületamisel välismaalase töölevõtmise loa andmise sõltuvusse lisatingimustest?"

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esimese küsimusega sisuliselt teada, kas vastuvõtmisprotokolli VI lisa punkti 1 alapunkti 14 tuleb tõlgendada nii, et Bulgaaria üliõpilastele tööturule juurdepääsu võimaldamise tingimused ei saa sama punkti 1 alapunkti 2 esimeses lõigus ette nähtud üleminekuperioodil olla direktiivis 2004/114 nimetatud tingimustest piiravamad.

29 Selles osas tuleb märkida, et direktiivi 2004/114 isikuline kohaldamisala, nagu see on määratletud artikli 3 lõikes 1, hõlmab kolmandate riikide kodanikke, kes taotlevad liikmesriigi territooriumile lubamist õppimise eesmärgil, samas kui sama direktiivi artikli 2 punkti a kohaselt on kolmanda riigi kodanik isik, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik asutamislepingu artikli 17 lõike 1 tähenduses.

30 Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, ei ole Bulgaaria Vabariigi kodanikud pärast liiduga ühinemist 1. jaanuaril 2007 enam kolmandate riikide kodanikud, vaid liidu kodanikud, ning seetõttu alates nimetatud kuupäevast ning seega põhikohtuasjas käsitletava töölevõtmise loa taotlemise ajal, s.o 30. jaanuaril 2008 ei kuulunud Bulgaaria kodanikud selle direktiivi isikulisse kohaldamisalasse.

31 30. jaanuari 2008. aasta seisuga oli direktiiv 2004/114 siiski olnud jõus juba 12. jaanuarist 2005 alates ning liikmesriikidele selle ülevõtmiseks antud tähtaeg oli 12. jaanuaril 2007 lõppenud. Seetõttu reguleerisid 30. jaanuaril 2008 kolmandate riikide üliõpilaste juurdepääsu tööturule direktiivi 2004/114 sätted.

32 Vastavalt vastuvõtmisprotokolli VI lisa punkti 1 alapunkti 2 esimesele lõigule reguleerivad Bulgaaria kodanike juurdepääsu liikmesriikide tööturule üleminekuperioodil, mis võib tegelikult kesta kuni ühinemiskuupäevale järgneva viieaastase perioodi lõpuni, liikmesriikide riiklikud või kahepoolsetest kokkulepetest tulenevad meetmed, mis reguleerivad Bulgaaria kodanike juurdepääsu nende tööturule.

33 Hoolimata sellest ning sõltumata punkti 1 alapunkti 14 esimeses lõigus sätestatud *standstill* -tingimusest, on selle alapunkti teises lõigus igal juhul ette nähtud liidu kodanike eelistamise põhimõte, mille kohaselt peavad liikmesriigid, välja arvatud üleminekuperioodil võetud meetmetes, eelistama tööturule juurdepääsu võimaldamisel kolmandate riikide kodanikest töötajatele liikmesriikide kodanikest töötajaid. Vastavalt sellele sättele peavad juurdepääsul liikmesriikide tööturule Bulgaaria kodanike suhtes kehtima mitte üksnes samad tingimused kui kolmandate riikide kodanikest töötajate suhtes, vaid neid peab viimastele lausa eelistama.

34 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 31, reguleerisid 30. jaanuaril 2008, mil esitati põhikohtuasjas käsitletav töölevõtmise loa taotlus, kolmandate riikide kodanike juurepääsu liikmesriikide tööturule direktiivi 2004/114 sätted.

35 Seega oli Bulgaaria kodanikel sel ajal nende suhtes kehtinud eelistamisklausli põhjal õigus saada tööturule juurdepääs tingimustel, mis ei olnud piiravamad direktiivis 2004/114 kolmandate riikide kodanike suhtes sätestatud tingimustest. Seetõttu, kui kolmanda riigi kodanikust üliõpilasele tuleb Austria tööturule juurdepääsu võimaldada direktiivis 2004/114 ette nähtud viisil, siis tuleb Bulgaaria üliõpilasele sellist juurdepääsu võimaldada vähemalt sama soodsatel tingimustel ning peale selle peab viimast kolmandate riikide kodanikest üliõpilastele eelistama.

36 Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et vastuvõtmisprotokolli VI lisa punkti 1 alapunkti 14 tuleb tõlgendada nii, et Bulgaaria üliõpilastele tööturule juurdepääsu võimaldamise tingimused ei saa põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal olla direktiivis 2004/114 nimetatud tingimustest piiravamad.

Teine küsimus

37 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule selgitada, kas sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, on Bulgaaria kodanike suhtes piiravamad kui direktiivis 2004/114 kolmandate riikide kodanike suhtes ette nähtud sätted.

38 Direktiivi 2004/114 artikli 17 lõike 1 esimese lõike kohaselt on selles direktiivis osutatud üliõpilastel õigus töötada ja nad võivad tegeleda majandustegevusega füüsilisest isikust ettevõtjana väljaspool õppeaega, tingimusel et järgitakse vastuvõtvas liikmesriigis asjaomase tegevuse suhtes kohaldatavaid eeskirju ja tingimusi. Sama lõigu teine lause võimaldab aga asjaomastel liikmesriikidel võtta esimeses lauses nimetatud normist olenemata arvesse kõnealuse riigi tööturul kehtivat olukorda.

39 Tuleb märkida, et vastavalt direktiivi 2004/114 põhjendustele 6 ja 7 on direktiivi eesmärk edendada kolmandate riikide kodanikest üliõpilaste liikuvust liitu õpingute eesmärgil. Selle liikuvuse soodustamise eesmärk on „edendada Euroopa […] maailma tipptasemel piirkonnaks õpingute ja kutseõppe alal”.

40 Vastavalt direktiivi 2004/114 artikli 17 lõikele 2 määrab iga liikmesriik selliseks tegevuseks lubatud tundide arvu nädalas või päevade või kuude arvu aastas, mis ei tohi olla vähem kui 10 tundi nädalas või vastav arv päevi või kuid aastas. Nagu sama artikli lõike 1 esimesest lõigust tuleneb, on tegemist loaga töötada väljaspool õppeaega.

41 Peale selle võimaldab direktiivi 2004/114 artikli 17 lõige 3 vastuvõtval liikmesriigil esimese riigis õppimisega seotud elamise aasta jooksul juurdepääsu majandustegevusele piirata, ilma et seda oleks vaja põhjendada. Kuni vastuvõtvas liikmesriigis elamise esimese aasta lõpuni on asjaomastel üliõpilastel seega juurdepääs majandustegevusele üksnes neil tingimustel ja piirides, mis on ette nähtud siseriiklikus õigusnormis, samas kui pärast esimest asjaomases liikmesriigis elamise aastat reguleerivad kolmandate riikide kodanike juurdepääsu asjaomase direktiivi sätted, täpsemini artikli 17 lõiked 1, 2 ja 4.

42 Direktiivi 2004/114, eriti selle artikli 17 üldisest ülesehitusest ja eesmärgist tuleneb, et vastuvõttev liikmesriik saab pärast kolmanda riigi kodanikust üliõpilase esimest aastat selles riigis tugineda tööturu olukorra arvestamiseks direktiivi artikli 17 lõike 1 esimese lõigu teisele lausele üksnes pärast seda, kui ta on kasutanud ära võimalused, mis tulenevad sama artikli lõikest 2 määrata väljaspool õppeaega töötamiseks lubatud tundide arv, ning tööturu olukorra arvestamine saab toimuda üksnes erandjuhtudel ja tingimusel, et selleks kasutatavad meetmed on põhjendatud ja taotletava eesmärgiga proportsionaalsed.

43 Sellest tulenevalt ei ole selline siseriiklik õigusnorm, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, milles nähakse ette, et tööturu olukorda tuleb kontrollida süstemaatiliselt ning töölevõtmise loa andmine on lubatud üksnes siis, kui vaba töökoha jaoks, millele taotluses märgitud välismaalane peaks tööle asuma, ei ole ei oma kodanikku ega tööturul olemasolevat välismaalast, kes oleks valmis ja võimeline taotluses nimetatud tööd tegema, ei ole direktiiviga 2004/114, eriti selle artikliga 17 kooskõlas, kuna selle kontrolli läbiviimisel tuleb arvestada tööturu olukorraga, ilma et oleks vaja tõendada eriolukorra olemasolu, mis õigustab tööturu olukorra arvestamist.

44 Mis puudutab põhikohtuasjas käsitletava siseriikliku õigusnormi sätet, mille kohaselt liidumaa suhtes määratud piirarvu ületamisel võib kolmanda riigi kodaniku jaoks anda töölevõtmise luba üksnes juhul, kui lisaks süstemaatiliselt läbiviidavale tööturu olukorra ja arengu kontrolli läbiviimisele on täidetud

lisatingimused, siis piisab sellest, kui täpsustada, et kuna direktiiviga 2004/114 on selline süstemaatiliselt läbiviidav kontroll vastuolus, siis on *a fortiori* keelatud ka siseriiklikud meetmed, mis lähevad sellest kaugemale.

45 Seega tuleb teisele küsimusele vastata, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, on Bulgaaria kodanike suhtes piiravamad kui direktiivis 2004/114 kolmandate riikide kodanike suhtes ette nähtud sätted.

Kohtukulud

46 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. **Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia Euroopa Liitu vastuvõtmise tingimusi ja korda käsitleva protokolli VI lisa punkti 1 alapunkti 14 tuleb tõlgendada nii, et Bulgaaria üliõpilastele tööturule juurdepääsu võimaldamise tingimused ei saa põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal olla nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiivis 2004/114/EÜ (kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil) nimetatud tingimustest piiravamad.**

2. **Sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu käsitletakse põhikohtuasjas, on Bulgaaria kodanike suhtes piiravamad kui direktiivis 2004/114 kolmandate riikide kodanike suhtes kehtivad sätted.**

Allkirjad