

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

L. A. GEELHOED

esitatud 11. novembril 2004¹

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Kohus otsustas oma 21. juuni 1988. aasta otsustes Lair ja Brown, et lähtudes ühenduse õiguse arengustaadiumist faktiliste asjaolude toimumise ajal, jääb õppijatele toimetulekuks ja õppemaksu tasumiseks antav rahaline toetus — erinevalt hariduse kättesaadavusega seotud kulude toetusest — põhimõtteliselt väljapoole EMÜ asutamislepingu reguleerimisala.² Arvestades ühenduse õiguse arengut alates sellest ajast, küsib English High Court of Justice, Queen's Bench Division (Administrative Court), eelotsusetaotluses Euroopa Kohtult põhiliselt seda, kas selline õppijatele antav toimetulekutoetus stipendiumi või õppelaenuuna jääb ka edaspidi EÜ artikli 12 alusel väljapoole EÜ asutamislepingu reguleerimisala ja kui ei, millistel tingimustel võib liikmesriik piirata sellise toetuse andmist.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Kohtuotsus 39/86: Lair (EKL 1988, lk 3161, punkt 15) ja kohtuotsus 197/86: Brown (EKL 1988, lk 3025, punkt 18).

II. Asjakohased õigusnormid

A. Ühenduse õigus

2. Käesolevas kohtuasjas on asjakohased õigusnormid EÜ artikkel 12 ja EÜ artikli 18 lõige 1 ning direktiivi 93/96³ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada (edaspidi „direktiiv 93/96”) artikkel 3:

„Artikkel 12:

Ilma et see piiraks käesolevas lepingus sisalduvate erisätete kohaldamist, on lepingus käsitletud valdkondades keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel.

[...]

3 — Nõukogu 29. oktoobri 1993. aasta direktiiv 93/96/EMÜ õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada (EÜT 1993, L 317, lk 59; ELT eriväljaanne 06/02, lk 250).

Artikkel 18:

1. Igal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui käesoleva lepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.”

Direktiivi 93/96 seitsmes põhjendus:

„ühenduse õiguse praeguse olukorraga, mis on kujunenud Euroopa Kohtu kohtupraktika alusel, ei kuulu õpilastele antav toetus asutamislepingu artikli 7 kohaselt asutamislepingu reguleerimisalasse [nüüd EÜ artikl 12]”.

Direktiivi 93/96 artikkel 3:

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

B. Siseriiklik õigus

3. Asjakohased siseriiklikud õigusnormid on kehtestatud Education (Student Support) Regulations 2001-s (2001. aasta haridusmäärus (õppijatele antav rahaline toetus); edaspidi „Student Support Regulations”). Student Support Regulations’i alusel antakse õppijatele toimetulekukulude katmiseks mõeldud rahalisi toetusi laenuna elamiskulude tarbeks. Laenu suurus sõltub paljudest teguritest, nagu sellest, kas õppija elab kodus koos oma vanematega ja kas õppija elab Londonis või kusagil mujal. Õppijal on automaatselt õigus 75%-le laenusumma maksimaalsest suurusest, ja õigus ülejäänud 25% saamiseks sõltub õppija ja õppija vanemate või partneri majanduslikust olukorrast. Antava laenu intress on seotud inflatsioonimääraga ja intress on seega madalam kui tavaline kommerts-laenu intress. Laen tuleb tagasi maksta siis, kui õppija on õpingud lõpetanud, ja tingimusel, et tema sissetulek ületab 10 000 Inglise naela. Niisugusel juhul maksab ta igal aastal kuni laenu täieliku tasumiseni summa, mis võrdub 9%-ga tema sissetuleku 10 000 Inglise naela ületavast osast.

4. Student Support Regulations’i alusel on liikmesriigi kodanikel õigus saada laenu üksnes järgmistel tingimustel:

1) nende elukoht on siseriikliku õiguse alusel (Immigration Act 1971) Ühendkuningriigis, st:

— nende tavaline elukoht on Ühendkuningriigis ja ajavahemikule, mille jooksul nad võivad jääda Ühendkuningriiki, ei ole kehtestatud piiranguid;

Ühendkuningriigis neli aastat. Elamisaja arvutamisel ei arvestata statsionaarses õppevormis hariduse omandamiseks kulunud aega.

— kursuse esimese akadeemilise aasta esimesel päeval on nende tavaline elukoht Inglismaal või Walesis;

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

— kursuse esimesele päevale eelnenud kolme aasta jooksul on nende tavaline elukoht olnud Ühendkuningriigis;

või

2) õppiija on Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) võõrtöötaja, kellel on õigus toetusele nõukogu määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 7 lõigete 2 ja 3 alusel, mida on laiendatud Portos 2. mail 1992. aastal allkirjastatud EMP lepinguga.

5. Dany Bidar on Prantsuse kodanik, kes sündis 1983. aasta augustis Pariisis. Toimikust nähtub, et augustis 1998 kolis ta Ühendkuningriiki vanaema juurde koos õe ja sellal tõsiselt haige emaga. Pärast ema surma 1999. aasta detsembris sai vanaemast D. Bidari seaduslik eestkostja. D. Bidar õppis Londonis High School'is, kus ta sai keskhariduse 2001. aasta juunis ja omandas vajaliku ettevalmistuse ülikooliõpinguteks Ühendkuningriigis. Tol ajal toetas teda majanduslikult vanaema ja ta ei taotlenud kunagi sotsiaaltoetust. Kuna D. Bidari eesmärk oli alustada ülikooliõpinguid 2001. aasta septembris algaval õppeaastal, taotles ta London Borough of Ealing'ilt kõnealuste õpingute rahastamist. Ta sai õppemaksu osas toetust, kuid tema taotlus õppelaenule toimetulekukulude katmiseks jäeti rahuldamata, sest tema „elukoht“ ei olnud Ühendkuningriigis ehk tal ei olnud veel täitunud siseriiklikes õigusnormides nõutav nelja aasta pikkune elamisaeg. Tegelikult ei suudaks ta õppijana omandada sellist staatust, sest statsionaarses õppevormis hariduse omandamiseks kulunud aega ei

Isikut peetakse Ühendkuningriigis elukohta omavaks üksnes juhul, kui ta on elanud

arvestata elamisaja arvutamisel. D. Bidar alustas majandusõpinguid septembris 2001 University College London'is.

jääb niisugune toetus, mis on antud
 a) subsideeritud õppelaenu vormis või
 b) stipendiumina, EÜ artikli 12 ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu reguleerimisobjektina ka edaspidi välja-
 poole EÜ asutamislepingu reguleerimisala?

6. D. Bidar vaidlustas otsuse, millega keelduti talle andmast toimetulekukulude katmiseks mõeldud õppelaenu, ja väitis, et Student Support Regulations'is sätestatud elukohta nõue on diskrimineerimine EÜ artikli 12 (koosmõjus EÜ artikliga 18) alusel. Kostja väidab põhikohtuasjas, et toimetulekutoetus jääb EÜ artikli 12 reguleerimisalast välja-
 poole, nagu kinnitas Euroopa Kohus kohtuotsustes Lair ja Brown. Lähtudes siiski asjaolust, et ühenduse õigus on arenenud alates kõnealustest kohtuotsustest ja kõige märkimisväärselt EÜ asutamislepingusse 1. novembril 1993 jõustunud Maastrichti lepinguga lisatud kodakondsust ja haridust puudutavate sätetega, otsustas High Court kohtumenetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule EÜ artikli 234 alusel järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Kohtu 21. juuni 1988. aasta otsuste kohtuasjas 39/86: Lair v. Universität Honnover (EKL 1988, lk 3161) ja kohtuasjas 197/86: Brown v. Secretary State for Scotland (EKL 1988, lk 3205), Euroopa Liidu õiguse arengu, kaasaarvatud EÜ artikli 18 kehtestamine, ning Euroopa Liidu pädevust hariduse ja ülikoolis õppijatele toimetulekutoetuste valdkonnas puudutava arengu valguses

2. Kui vastus esimese küsimuse ühele või teisele osale on eitav ja kui õppijatele stipendiumina või oppelaenuna antav toimetulekutoetus jääb nüüdsest EÜ artikli 12 reguleerimisalasse, siis millistest kriteeriumidest peab siseriiklik kohus lähtuma, et otsustada, kas niisuguse toetuse andmise tingimused põhinevad kodakondsusest sõltumatutel objektiivselt ogustatud kaalutlustel?

3. Kui vastus esimese küsimuse ühele või teisele osale on eitav, siis kas toimetulekutoetuse taotlemisel alates kuupäevast, mis eelneb Euroopa Kohtu otsusele antud asjas, saab toetuda EÜ artiklile 12 ja [kui nii], kas nendele, kes on hagi esitanud enne seda kuupäeva, tuleks teha erand?”

7. Hageja põhikohtuasjas, Austria, Taani, Soome, Prantsuse, Saksamaa, Madalmaade

ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon, esitasid kirjalikke märkusi Euroopa Kohtu põhikirja artikli 20 alusel. D. Bidar, Ühendkuningriigi ja Hollandi valitsused ning komisjon esitasid lisamärkusi 28. septembril 2004 toimunud kohtuistungil.

õppijate õigust vastuvõtva liikmesriigi poolt antavale õppekulude toetusele. Selles osas tuleks eristada kahte põhipunkti. Esimene neist puudutab rahalise toetuse eset ehk EÜ asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisala. Teine puudutab küsimust, millistel isikutel võib olla õigus rahalisele toetusele, teisisõnu EÜ asutamislepingu *ratione personae* reguleerimisala.

8. Euroopa Kohus esitas Ühendkuningriigi valitsusele 16. juunil 2004 mitmeid kirjalikke küsimusi, mille eesmärk oli selgitada nõuet, mille kohaselt isikul on õigus saada õppe-laenu vaid juhul, kui tema „tavaline elukoht”, kui ta ei ole töötaja, on Ühendkuningriigis või Euroopa Majanduspiirkonnas, kui ta on töötaja. Euroopa Kohus sai vastused kõnealustele küsimustele 21. juulil 2004.

IV. Üldine taust: õiguse praegune olukord

A. Ühenduse õigus ja õppekulude toetus

9. High Court'i esitatud küsimuste asetamiseks laiemasse konteksti, on mõistlik neid vaadelda sellest seisukohast, kuidas ühenduse õigus reguleerib kuni käesoleva ajani

10. High Court'i esitatud küsimused puudutavad peamiselt seda, kas siseriiklike ametiasutuste poolt õppijatele toimetuleku kulude katmiseks antavad stipendiumid või (õppe)-laenu — erinevalt õppemaksu toetustest — kuuluvad nüüd EÜ asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse vastavalt EÜ artiklis 12 sisalduvale kodakondsusel põhinevale diskrimineerimise keelule. Alates Euroopa Kohtu otsusest Gravier⁴ on välja kujunenud, et kuna kutsealase kvalifikatsiooni aluseks oleva hariduse kättesaadavus kuulub EÜ asutamislepingu reguleerimisalasse, on liikmesriikide kodanikel õigus võrdsele kohtlemisele sellise kättesaadavuse kõigi tingimuste osas. See tähendab, et mitte üksnes siseriiklike õppijate ja teiste liikmesriikide vahel ei või teha vahet õppemaksude ja muude õpingute kättesaadavusega seotud kulude osas, vaid et nende kulude jaoks antav toetus peab olema võrdsetel tingimustel

4 — 13. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 293/83: Gravier (EKL 1985, lk 593).

kättesaadav kõigi liikmesriikide õppijatele.⁵ Kooskõlas selle põhimõttega anti D. Bidarile õpingute jaoks University College London'is tegelikult õppemaksu toetust.

11. Otseselt seda küsimust käsitlevas kohtupraktikas ei peetud toimetulekutoetust seevastu E(M)Ü asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse kuuluvaks nende isikute puhul, kes ei ole EÜ artikli 39 tähenduses töötajad. Ühelt poolt jäi see teema „hariduspoliitika valdkonda, mis sellisena ei kuulunud ühenduse institutsioonide pädevusse, ja teiselt poolt sotsiaalpoliitika valdkonda, mis kuulus liikmesriikide pädevusse määral, mil see ei olnud reguleeritud EMÜ asutamislepingu erisätetega”.⁶

12. Kuna ühenduse õiguse alusel isikule antud staatus määrab seega kindlaks, kas tal on vastuvõtvast liikmesriigis õigus toetustele ja muudele sotsiaalsetele soodustustele, on vaja eristada erinevaid staatusi, millega liikmesriikide kodanikud, kes kavatsevad alustada õpinguid muus liikmesriigis kui nende päritoluliikmesriiki, võivad kõnealuses liik-

mesriigis elada. Sellega seoses tuleb üldjoontes teha vahet ühelt poolt majanduslikult aktiivsete isikute (palgatöötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad) ja nende laste ning teiselt poolt majanduslikult mitteaktiivsete isikute vahel.

13. Kui õppija on EÜ artiklis 39 sätestatud töötaja, on tal määruse nr 1612/68⁷ artikli 7 lõike 2 alusel õigus saada vastuvõtvast liikmesriigis antavaid sotsiaaltoetusi võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et stipendiumid, mida antakse toimetulekuks ja õpinguteks kutsealase kvalifikatsiooni aluseks olevateks ülikooliõpinguteks, on kõnealuse määruse artikli 7 lõikes 2 nimetatud sotsiaalne soodustus.⁸

14. Selle valdkonnaga seotud asjades oli küsimus üldiselt ühenduse töötaja mõiste välispiiride määratlemises, kui arvestada sageli pigem marginaalset teostatud töö laadi.⁹ Euroopa Kohus kontrollis ka sellise isiku olukorda, kes oli töösuhte lõpetanud õpingute alustamiseks. Kõnealuses asjas otsustas Euroopa Kohus, et töötajal säilib

5 — Vt näiteks 26. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-357/89: Raulin (EKL 1992, lk I-1027, punkt 28).

6 — Vt näiteks eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Lair, punkt 15.

7 — Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15).

8 — Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Lair, punktid 23, 24 ja 28; eespool 2. 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).

9 — Vt näiteks eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Brown, punkt 37; eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Raulin ja eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bernini.

selline staatus statsionaarses õppevormis õpingute alustamisel, kui varem tehtud kutsealase tegevuse ja õpingute vahel on jätkuvus, välja arvatud juhul, kui võõrtöötaja on tahtmatult töötuks jäänud.¹⁰

15. Määruse nr 1612/68 artikli 12 alusel on ka võõrtöötajate lastel õigus võrdsele kohtlemisele sotsiaalsete soodustuste puhul, mida antakse kodanikele õpingute kergendamiseks.¹¹ Seda kohaldatakse isegi siis, kui töötajast vanem on pöördunud tagasi päritoluriiki ja laps ei saa seal õpinguid jätkata, sest koolitunnistused ei ole kooskõlas,¹² ja siis, kui laps kavatab jätkata õpinguid oma koduriigis, kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikel on õigus väljaspool seda riiki toimuvate õpingute eest saada rahalist toetust.¹³

16. Nagu nähtub Euroopa Kohtu otsusest Meeusen,¹⁴ kohaldatakse neid põhimõtteid *mutatis mutandis* füüsilisest isikust ettevõt-
jate ja nende laste suhtes.

17. Majanduslikult mitteaktiivsete õppijate kategoorias tuleb eristada isikuid, kes tulevad teise liikmesriiki üksnes või peamiselt õpingute tõttu kõnealuses liikmesriigis, ning isikuid, kes tulevad liikmesriiki muudel põhjustel ja otsustavad seejärel alustada õpinguid vastuvõtvas liikmesriigis.

18. Esimese kategooria õppijate, kes tulevad teise liikmesriiki seal täieliku õppeprogrammi läbimiseks, olukord on reguleeritud direktiiviga 93/96. Direktiiv tagab, et neil õppijatel on õpingute ajal elamisõigus vastavalt ühenduse kohtupraktikale.¹⁵ Selles sätestatakse ka, et liikmesriigid võivad nõuda õppijatelt, kellel on teise liikmesriigi kodakondsus ja kes soovivad elada kõnealuse liikmesriigi territooriumil, et nad tõendaksid siseriiklikule asutusele, et omavad piisavalt vahendeid selleks, et mitte koormata seal elamise ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi, et õpilane on registreerunud akrediteeritud õppeasutuses eesmärgiga läbida seal kutseõppekursus, ning lõpuks et tal on tervisekindlustus, mis katab vastuvõtvas liikmesriigis kõik ohud.¹⁶ Direktiivi 93/96 artikkel 3, mida võib pidada Euroopa Kohtu otsuste Lair ja Brown kodifitseerimiseks, kehtestab lisaks otseselt, et direktiiviga ei nähta teises liikmesriigis elamise õiguse

10 — Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Lair, punkt 37.

11 — Vt näiteks 15. märtsi 1989. aasta otsus liidetud kohtuasjades 389/87 ja 390/87: Echernach ja Moritz (EKL 1989, lk 723) ja 8. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-337/97: Meeusen (EKL 1999, lk I-3289).

12 — Eespool viidatud kohtuotsus Echernach & Moritz, punkt 21.

13 — 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-308/89: Di Leo (EKL 1990, lk 4185, punkt 15).

14 — Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud, punktid 27–29.

15 — Eespool 5. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Raulin, punktid 33 ja 34.

16 — Direktiivi artikkel 1 nii, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud 20. septembri 2001. aasta otsuses kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193, punkt 38).

alusel riigis viibivatele õpilastele ette mingisugust õigust saada vastuvõtvalt liikmesriigilt toimetulekutoetust.

19. Teine majanduslikult mitteaktiivsete isikute rühm koosneb isikutest, kes ei ole tulnud liikmesriiki töötajate või õppijatena, kes kavatsevad alustada kutseõpet, vaid EL-i kodanikena, kes kasutavad EÜ artiklis 18 tagatud ja direktiivis 90/364¹⁷ üksikasjalikumalt sätestatud õigust liikuda ja elada liidu territooriumil. Erinevalt direktiivi 93/96 reguleerimisalasse kuuluvatest isikutest kehtib elamisõigus EL-i kodanikel, kes kasutavad õigust tulla teise liikmesriiki ja seal viibida, seni, kuni nad täidavad direktiivis 90/364 sätestatud tingimusi. Nende motiivid on selles osas ebaolulised.

20. Kui sellesse teise rühma kuuluvad isikud otsustavad tegeleda õpingutega vastuvõtvas liikmesriigis, on selge, et vastavalt kohtuotsustele Gravier ja Raulin on neil õigus saada õpingute kättesaadavusega seotud kulude katmise toetust. Käesolevas asjas seda ei vaidlustata ja nagu eespool on mainitud, sai D. Bidar selle jaoks rahalist toetust. Kuna direktiivis 90/364 puudub direktiivi 93/96 artikliga 3 võrdväärne säte, on küsimus, kas vastuvõtvas liikmesriigis EL-i kodanikena juba elavatel õppijatel on õigus saada toime-

tulekutoetust, käsitlemata teema. Selleks et saaks mingisuguseid suuniseid kõnealuses direktiivis 90/364 sisalduva õigustühimiku täitmiseks sellises olukorras olevate EL-i kodanike õigusliku staatuse osas, on vaja uurida Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb EL-i kodakondsust EÜ artiklite 17 ja 18 alusel ning sotsiaaltoetusi.

B. Kodakondsus ja sotsiaaltoetused: kohtupraktika

21. Euroopa Kohtul on olnud mitmes kohtuasjas võimalus välja selgitada, kas EL-i kodanikud võivad saada õiguse erinevatele sotsiaaltoetustele EÜ artikli 18 lõike 1 alusel. Viitan eelkõige kohtuotsustele Martínez Sala, Grzelczyk, D'Hoop, Collins ja Trojani.¹⁸

22. Euroopa Kohus on EÜ artikli 18 lõiget 1 käsitlevates otsustes korduvalt rõhutanud, et liikmesriikide kodanike põhistaatus on nimelt liidu kodakondsus, mis võimaldab samas olukorras olevatel isikutel saada samasuguse õigusliku kohtlemise osaliseks,

17 — Nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (EÜT 1990, L 180, lk 26; ELT eriväljaanne 20/01, lk 3; edaspidi „direktiiv 90/364“).

18 — 12. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-85/96: Martínez Sala (EKL 1998, lk I-2691); eespool 16. jõealuses märkuses viidatud kohtuasi Grzelczyk; 11. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-224/98: D'Hoop (EKL 2002, lk I-6191); 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins (EKL 2004, lk I-2703) ja 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-456/02: Trojani (EKL 2004, lk I-7573).

sõltumata nende kodakondsusest ja ilma, et see piiraks selleks sõnaselgelt ette nähtud erandite kohaldamist.¹⁹ Kodanikel, kes elavad seaduslikult liikmesriigi territooriumil, on õigus tugineda EÜ artiklile 12 kõigis olukordades, mis kuuluvad ühenduse õiguse reguleerimisalasse *ratione materiae*.²⁰ Need olukorrad hõlmavad eelkõige asutamislepinguga tagatud põhiõiguste kasutamise ning EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud liikmesriikide territooriumil liikumis- ja elamisvabaduse kasutamise juhtumeid. Pealegi on elamise õigus EÜ asutamislepingu selge ja täpse sättega antud otseselt kõigile liidu kodanikele, nagu Euroopa Kohus sedastas kohtuotsuses *Baumbast*.²¹ Seetõttu võivad üksikisikud siseriiklikes kohtutes sellele tugineda.

23. Euroopa Kohus sedastas esimeses seda valdkonda käsitlevas kohtuotsuses ehk kohtuotsuses *Martínez Sala*, et „Euroopa Liidu kodanik, kes elab [...] seaduslikult vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, võib tugineda asutamislepingu artiklile [12] kõigis olukordades, mis kuuluvad ühenduse õiguse *ratione materiae* reguleerimisalasse, sealhulgas siis, kui liikmesriik viivitab või keeldub talle toetuse andmisest, mida antakse kõigile seaduslikult kõnealuses liikmesriigis elavatele isikutele, sel põhjusel, et sellel isikul puudub

dokument, mida ei nõuta kõnealuse liikmesriigi oma kodanikelt ja mille väljaandmisega võivad selle riigi ametiasutused viivitada või mille väljaandmisest isegi keelduda”.²² Kuna selles kohtuotsuses kuulus vaidlusalune vanemahüvitis nii määruse nr 1408/71²³ kui ka määruse nr 1612/68 reguleerimisalasse ja seega EÜ asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse, oli *Martínez Sala*’l õigus kõnealusele toetusele samadel tingimustel kui Saksamaa kodanikel.

24. Kohtuotsus *Grzelczyk* puudutas Belgias õppivat prantslast, kes pärast seda, kui tal õnnestus kolm esimest õppeaastat ise toime tulla, taotles neljandal ja viimasel aastal minimaalset toimetulekutoetust (*minimex*-toetus), sest töö ja õpingute ühildamine oleks selles õpingute etapis olnud liiga raske. Alguses toetust anti, kuid seejärel enam mitte, sest ta ei olnud töötaja, vaid õppiija, ja tal ei olnud Belgia kodakondsust. Kuigi Euroopa Kohus tunnistas direktiivi 93/96 artiklis 1 kehtestatud tingimusi, mis puudutavad õppiija õigust elada teises liikmesriigis ning seda, et õppijal ei ole kõnealuse direktiivi artikli 3 alusel õigust saada vastuvõtvalt liikmesriigilt toimetulekutoetust, märkis ta, et kõnealune direktiiv ei sisalda sätteid, milles välistatakse selle reguleerimisalasse kuuluvatel isikutel sotsiaaltoetuste

19 — Vt näiteks eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Grzelczyk*, punkt 31.

20 — Vt näiteks eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Martínez Sala*, punkt 63.

21 — 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: *Baumbast* (EKL 2002, lk I-7091, punkt 84).

22 — Kohtuotsuse punkt 63.

23 — Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes, mida on muudetud ja ajakohastatud nõukogu 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97 (EÜT 1997, L 28, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 3).

saamine.²⁴ Kuigi see tähendas, et Grzelczyk muutuks seetõttu koormaks sotsiaalabisüsteemile, kuna ta ei täitnud enam ühte elukoha tingimustest, märkis Euroopa Kohus, et direktiivis 93/96 nõutakse õppijalt üksnes avaldust, milles märgitaks, et neil on piisavalt vahendeid vastuvõtvast liikmesriigis viibimise alguses, ja et nende majanduslik olukord võib muutuda nende tahtest sõltumatute asjaolude tõttu. Asjaolu, et direktiiviga üritatakse vältida õppijate muutumist „ebamõistlikuks” koormaks vastuvõtva liikmesriigi rahandusele, tähendab, et direktiivis „nõustatakse liikmesriigi kodanike teatava rahalise solidaarsusega teiste liikmesriikide kodanike suhtes, eelkõige kui elamisloa saanud isikul tekkinud raskused on olemuselt ajutised”.²⁵ Kuna varem väljakuunenud kohtupraktika järgi kuulus *minimex* EÜ asutamislepingu *ratione matriae* reguleerimisalasse ja kuna toetuse andmise tingimused olid vastuolus EÜ artikliga 12, oli Grzelczykil õigus sellele toetusele.

25. Kohtuasjas D’Hoop keeldusid Belgia ametiasutused belglasest õppijale ootetoetuse andmisest (alles õpingud lõpetanud ja esimest korda tööd otsivatele noortele antav töötü abiraha) vaid sel põhjusel, et ta oli omandanud keskhariduse Prantsusmaal. Euroopa Kohus leidis kõnealuses kohtuasjas, et kui õigus sellisele toetusele seatakse sõltuvusse koolitunnistuse saamisest Belgias, pannakse teatavad Belgia kodanikud ebasoodsasse olukorda üksnes seetõttu, et nad

on kasutanud liikumisvabadust, et omandada haridus teises liikmesriigis. „Selline ebaõrdne kohtlemine on vastuolus liidu kodakondsuse staatusest tulenevate põhimõtete-ga, see tähendab samasuguse õigusliku kohtlemise nõudega kodaniku liikumisvabaduse teostamisel.”²⁶ Euroopa Kohus siiski nõustus, et võttes arvesse ootetoetuse eesmärki, hõlbustada noorte üleminekut õpin-gutelt tööturule, on siseriiklikul seadusandjal õiguspärane nõuda reaalselt sidet toetuse taotleja ja asjaomase geograafilise tööturu vahel. Ainuüksi tingimus keskkooli lõputun-nistuse saamise asukoha kohta on liiga üldine ja välistav.²⁷

26. Kohtuasjas Collins algatas Iirimaa koda-nik, kes läks Ühendkuningriiki tööd otsima ja kellele keelduti töötusimistoetuse andmi-sest põhjusel, et tema peamine elukoht ei olnud Ühendkuningriigis. Kuigi määruse nr 1612/68 artiklis 2 ja artiklis 5 ei mainita tööturule siseneda soovivatele isikutele anta-vaid rahalisi toetusi, leidis Euroopa Kohus, et kõnealuseid sätteid²⁸ „tuleb tõlgendada muude ühenduse õigusnormide ja eelkõige asutamislepingu artikli [12] alusel”.²⁹ Ta sedastas veel, et „liidu kodakondsuse kehtes-

24 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 39.

25 — *Ibidem*, kohtuotsuse punkt 44.

26 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D’Hoop, punkt 35.

27 — *Ibidem*, kohtuotsuse punktid 38 ja 39.

28 — Euroopa Kohus kasutab kohtuotsuse punktis 60 terminit „kõnealune põhimõte”, kuid kontekstist nähtub, et peetakse silmas artiklit 2 ja artiklit 5.

29 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Collins, punkt 60.

tamist ja kohtupraktikas liidu kodanikele ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõtte tõlgendamist silmas pidades ei saa EÜ artikli [39 lõike 2] — milles väljendatakse asutamislepingu artikliga [12] tagatud võrdse kohtlemise aluspõhimõtet — kohaldamisalast enam välja jätta rahalist toetust, mille eesmärk on hõlbustada juurdepääsu liikmesriigi tööturu³⁰. Nagu nähtub ka kohtuotsusest D’Hoop, möönis Euroopa Kohus, et liikmesriigid võivad kehtestada tingimusi tagamaks, et määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 tähenduses sotsiaalse soodustuse laadi toetuse taotleja ja kõnealuse geograafilise tööturu vahel oleks tegelik side. Elukohanõuet saaks pidada selle eesmärgi suhtes asjakohaseks, kuid see ei tohi minna kaugemale sellest, mis on vajalik kõnealuse eesmärgi saavutamiseks. Eelkõige tuleb seda kohaldada selgete ja eelnevalt teadaolevate kriteeriumide alusel ja tuleb sätestada õiguskaitse võimalus.³¹

dite ebapiisavuse tõttu. Kuna tal oli elamis- luba ja ta elas Belgias seaduslikult, oli tal siiski õigus toetusele vastavalt võrdse kohtlemise aluspõhimõttele, nagu on kehtestatud EÜ artiklis 12. Seetõttu järeldas Euroopa Kohus, et kui siseriiklik õiguslik regulatsioon ei anna sotsiaaltoetusi liidu teiste liikmesriikide kodanikele, kes elavad liikmesriigi territooriumil seaduslikult ja vastavad vastuvõtva riigi kodanikele esitatavatele tingimustele, on see käsitletav kodakondsusest lähtuva EÜ artiklis 12 keelatud diskrimineerimisena.³²

C. Kodakondsus ja sotsiaaltoetused: üldpilt

27. Viimasena, kohtuasjas Trojani keelduti Prantsuse kodanikule, kes töötas Belgias Päästearmee ühiselamus majutuse ja väikse taskuraha eest, Belgia *minimex*-toetuse andmisest samadel põhjustel kui Grzelczykile: tal ei olnud Belgia kodakondsust ja tema suhtes ei saanud kohaldada määrust nr 1612/68. Euroopa Kohus leidis selles kohtuasjas, et hagejal ei saanud olla EÜ artikli 18 lõike 1 ja direktiivi 90/364 alusel elamisõigust vahen-

28. Kui neid kohtuotsuseid uurida koos, nähtub neist mitmeid põhimõtteid, mis on üldiselt seotud EL-i kodakondsusega ja seejärel EL-i kodanike õigusega saada sotsiaalselt laadi mitteesamakselisi hüvitisi. Asetades rõhu EL-i kodakondsuse põhiolemusele, teeb Euroopa Kohus selgeks, et see ei ole pelgalt tühi või sümboolne mõiste, vaid see moodustab kõigi EL-i liikmesriikide kodanike põhistaatuse, mis annab teatavaid õigusi ja privileege teistes liikmesriikides, kus

30 — *Ibidem*, kohtuotsuse punkt 63.

31 — *Ibidem*, kohtuotsuse punktid 67–72.

32 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Trojani, punkt 44.

nad elavad. Eelkõige annab EL-i kodakondsus teiste liikmesriikide kodanikele vastuvõtva liikmesriigi kodanikega võrdse kohtlemise õiguse olukordades, mis kuuluvad ühenduse õiguse materiaalsesse reguleerimisalasse. Õpingud teises liikmesriigis kui see, mille kodanik EL-i kodanik on, ei saa võtta temalt seega võimalust tugineda EÜ artiklile 12.³³ Nagu nähtub eespool kirjeldatud kohtuasjadest, laienevad nüüd mitmed sotsiaaltoetused, mida liikmesriigid andsid varem kodanikele ja majanduslikult aktiivsetele isikutele määruse nr 1612/68 või määruse nr 1408/71 alusel, EL-i kodanikele, kes elavad vastuvõtvast liikmesriigis seaduslikult. Ma viitan siin vanemahüvitisele kohtuasjas Martínez Sala, *minimex*-toetusele kohtuasjas Grzelczyk ja Trojani ning ootetoetusele kohtuasjas D’Hoop. Kõnealustes kohtuasjas kuulusid toetused ühenduse olemasolevate määruste reguleerimisalasse ja kuulusid seega selgelt asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse.

29. Seevastu on huvitav märkida, et Euroopa Kohus ei asetanud kohtuasjas Collins hageja taotletud töötusimistoetust otseselt asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse. Tõlgendades määruse nr 1612/68 sätteid töö saamise kohta teistes liikmesriikides, ta pigem kasutas kodakondsuse mõis-

tet, et tuua see asutamislepingu reguleerimisalasse: „liidu kodakondsuse kehtestamist ja kohtupraktikas liidu kodanikele ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõtte tõlgendamist silmas pidades ei saa EÜ artikli [39 lõike 2] [...] kohaldamisalast enam välja jätta rahalist toetust, mille eesmärk on hõlbustada juurdepääsu liikmesriigi tööturule”. Teisisõnu näib, et kodakondsus võib iseenesest tähendada, et teatavaid toetusi võidakse tuua asutamislepingu reguleerimisalasse, kui kõnealuseid toetusi antakse eesmärkidel, mis kattuvad ühenduse esmasest või teiseses õiguses taotletud eesmärkidega.

30. Samuti on kohtupraktika alusel selge, et seaduslikult riigis elava EL-i kodaniku õigus saada sotsiaaltoetusi ei ole sellistes olukordades absoluutne ja et liikmesriigid võivad kehtestada kõnealuste toetuste andmisele teatavaid objektiivseid ehk mittediskrimineerivaid tingimusi, et kaitsta oma õiguspäraseid huve. Euroopa Kohus sedastas kahes kohtuasjas — D’Hoop ja Collins —, mis puudutasid selliseid toetusi, mille eesmärk oli hõlbustada toetuse saaja juurdepääsu tööturule, et liikmesriigid võivad kehtestada tingimusi selleks et tagada, et taotlejal on tegelik side asjaomase geograafilise tööturuga. Kõnealuseid tingimusi tuleb kohaldada nii, et need on vastavuses ühenduse aluspõ-

33 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 36.

himõtete hulka kuuluva proportsionaalsuse põhimõttega.

rahaline solidaarsus ei ole kohaldatav ka selles kontekstis.

31. Nagu eespool on mainitud, peab EL-i kodanik vastuvõtvast liikmesriigis ka seaduslikult elama, et tal oleks õigus sotsiaaltoetustele. EL-i kodanikul või õppijal peab direktiivi 90/364 ja direktiivi 93/96 alusel olema piisavalt elatusvahendeid, et ta ei muutuks vastuvõtva liikmesriigi rahandusele koormavaks, ja tal peab olema piisav ravi-kindlustus. Samuti tuleb siin neid piiranguid ja tingimusi kohaldades järgida ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet.³⁴ Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Grzelczyk, et tingimus, mille kohaselt EL-i kodanik ei tohi muutuda ebamõistlikuks koormaks vastuvõtva liikmesriigi rahandusele, ei välista teatavas olukorras tema õigust sotsiaaltoetustele. Samuti ei takista tal *minimex*-toetuse saamist asjaolu, et direktiivi 93/96 artiklis 3 võetakse õppijatelt õigus toimetulekutoetusele. „Ebamõistliku koorma” mõiste on ilmselgelt paindlik ja see tähendab Euroopa Kohtu sõnul seda, et direktiivis 93/96 kiidetakse heaks teatav rahaline solidaarsus liikmesriikide vahel, mis seisneb üksteise territooriumil seaduslikult elavate teise liikmesriigi kodanike abistamises. Kuna sama põhimõte on direktiivis 90/364 kehtestatud tingimuste aluseks, puudub põhjus eeldada, et sama

32. Tekib küsimus, mida tähendab mõiste „teatav” rahaline solidaarsus. Euroopa Kohus ei pea kindlasti silmas, et liikmesriikidel tuleks avada sotsiaalabisüsteem täielikult nende territooriumile tulevatele ja seal elavatele EL-i kodanikele. Sellise seisukohaga nõustumine nõrgendaks elukoha direktiivide ühte alust. Mulle tundub, et see puudub ühte täiendavat viidet proportsionaalsuse põhimõtte järgimisele sotsiaaltoetuse andmise siseriiklike nõuete kohaldamisel. Ühelt poolt on liikmesriigil õigus tagada, et võimaldatavad sotsiaaltoetused antakse neil eesmärkidel, milleks need on mõeldud. Teiselt poolt peavad nad nõustuma, et EL-i kodanikel, kes on seaduslikult nende territooriumil teatava aja elanud, võib olla samuti õigus sellisele toetusele, mille puhul nad täidavad liikmesriigi oma kodanike suhtes kehtestatud objektiivseid tingimusi. Sellega seoses tuleb tagada, et kõnealuse toetuse andmise kriteeriumid ja tingimused ei diskrimineeriks otseselt ega kaudselt teisi EL-i kodanikke võrreldes nende oma kodanikega, et kriteeriumid oleksid selged, toetuse eesmärgi saavutamiseks sobivad ja eelnevalt teada ning et nende kohaldamine oleks allutatud kohtulikule kontrollile.³⁵ Ma lisaksin sellele, et neid peab olema võimalik kohaldada ka piisavalt paindlikult, et saaks võtta arvesse taotlejate konkreetseid indivi-

34 — Eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Baumbast, punkt 91.

35 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Collins, punkt 72.

duaalseid olukordi, kui sellisest toetusest keeldumine võib mõjutada Saksa riigiõiguses tuntud nn *Kernbereich*'i või asutamislepingu alusel antud mõne põhiõiguse, nagu EÜ artikli 18 lõikes 1 sisalduvad õigused, olulist tuuma. On huvitav märkida, et see põhimõte on kehtestatud Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõus sisalduva Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis II-112.³⁶ Selles sätestatakse, et hartas tunnustatud õiguste ja vabaduste kasutamist võib piirata üksnes kõnealuste õiguste ja vabaduste põhiolemust arvestades. Harta artikliga II-105 tagatakse EL-i kodanike vabadus liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil tingimustel, mis on oluliselt identsed EÜ artikli 18 lõikega 1.

sattunud olukorda, kus neil on tulnud taotleda rahalist toetust, on õigus sellisele toetusele võrdset vastuvõtva liikmesriigi kodanikega, kui ühenduse õigusaktides sätestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti. Neid piiranguid ja tingimusi tuleb kohaldada nii, et lõpptulemus on vastavuses nende lõppeesmärgiga, mille jaoks need on kehtestatud. Lõpptulemus ei saa ka tähendada EL-i kodaniku sellist diskrimineerimist, mida ei saa põhjendada objektiivselt, kui kõnealune EL-i kodanik on samas olukorras kui vastuvõtva liikmesriigi kodanik ja kõnealuses liikmesriigis sotsiaalselt piisavalt integreerunud. Sellega seoses võivad liikmesriigid kõnealuste toetuste laadi tõttu kehtestada selliseid objektiivseid tingimusi, mis on vajalikud, et tagada toetuse andmine isikule, kellel on piisav side tema territooriumiga.

33. Teisisõnu on toimunud selge areng EL-i kodakondsuse (EÜ artikkel 17 ja EÜ artikli 18 lõige 1) ja kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelu (EÜ artikkel 12) osas, mis on aluseks õigusele saada teatavaid sotsiaaltoetusi neis liikmesriikides, kus kodanikud seaduslikult elavad. Nagu ma märkisin punktis 29, kus kõnealused toetused pidid otseselt kuuluma EÜ asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse, nõustus Euroopa Kohus ilmselgelt kohtuotsuses Collins, et sellega on tegu siis, kui kõnealust toetust antakse eesmärkidel, mis langeb kokku ühenduse esmases või teiseses õiguses taotletud eesmärkidega. Isikutel, kes on tulnud teise liikmesriiki ja kes on vähemalt esialgu täitnud elukoha direktiivides sätestatud elukohatingimusi, kuid kes on seejärel

V. Eelotsuse küsimused

A. *Esimene küsimus: kodakondsus ja toimetulekutoetus*

34. High Court'i esitatud esimese küsimuse eesmärk on välja selgitada, kas liikmesriikide

poolt õppijatele toimetulekukulude katmiseks antav rahaline toetus jääb ka edaspidi EÜ artikli 12 alusel väljapoole EÜ asutamislepingu reguleerimisala, arvestades EÜ asutamislepingu täiendamist EÜ artikliga 18 ja haridusvaldkonna arengut alates Euroopa Kohtu otsustest Lair ja Brown.

haridussüsteemiga juba väga seotud. Lõpuks ta väidab, et on kunstlik eristada ühelt poolt õppemaksude toetusi ja teiselt poolt stipendiume ning subsideeritud õppelaene, sest ükskõik kumma andmisest keeldumine takistab õppijate vaba liikumist.

35. D. Bidar märgib esiteks, et teda tuleks pidada EL-i kodanikust õppijaks, kes elas seaduslikult Ühendkuningriigis üle kolme aasta enne õpingute algust. Järelikult ei ole ta selle EL-i kodaniku olukorras, kellele laieneb direktiiv 93/96. Kuna ühenduse pädevust on laiendatud haridusvaldkonnale, ei piirdu EÜ asutamislepingu materiaalne reguleerimisala valdkondadega, mis puudutavad hariduse kättesaadavust, vaid hõlmab ka valdkondi, mis puudutavad õppijate liikuvuse soodustamist, sealhulgas toimetulekutoetuste andmist. Tema argumendi kohaselt kinnitab kohtuotsus Grzelczyk, et ühenduse õiguse säärane areng on edestanud Euroopa Kohtu otsust Brown. D. Bidar märgib, et isegi kui pidada teda direktiivi 93/96 reguleerimisalasse kuuluvaks, ei ole selle direktiiviga kehtestatud tingimused absoluutsed ning neid tuleb kohaldada kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtete, eelõige proportsionaalsuse põhimõttega. Sellega seoses märgib ta, et tema haridus on Ühendkuningriigi

36. Ühendkuningriigi valitsus märgib D. Bidari isikliku staatuse osas, et siseriiklikus kohtus tugines D. Bidar direktiivile 93/96 ja seetõttu ei saa teda pidada Ühendkuningriiki „elama asunuks”. Saksamaa valitsus lisab, et laenu taotlemisega enne tema õpingute algust võttis D. Bidar endalt võimaluse saada elamisõigus direktiivi 93/96 alusel ja tugineda EÜ artiklile 18 ning EÜ artiklile 12.

37. Kõik kirjalikke märkusi esitanud liikmesriikide valitsused ja komisjon leiavad, et õppijatele antavad toimetulekutoetused jäävad väljapoole EÜ asutamislepingu reguleerimisala. Selle argumendi toetuseks esitati mitmeid argumente, näiteks EÜ artikli 149 kehtestamine, millega tunnistatakse liikmesriigi vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest. Nende arvates sisaldab see artikkel õppijate toetamise süsteeme. Nad märgivad, et EÜ artikli 18 lõikega 1 ettenähtud elamisõiguse suhtes kehtivad EÜ asutamislepinguga kehtestatud piirangud ja tingimused ning selle jõustamiseks vastu võetud meetmed. Direktiivi 93/96 artikliga 3 välistatakse sisserännanud õppijate õigus toimetulekutoetustele, mida nende arvates

Euroopa Kohus kinnitas otsuses Grzelczyk. Samuti viidati direktiivile 2004/38³⁷ liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise kohta, mille liikmesriigid peavad üle võtma 30. aprilliks 2006. Selle direktiivi artikli 24 lõige 2 näeb otseselt ette, et enne alalise elamise õiguse omandamist, mis saadakse pärast viieaastast katkematut seaduslikku elamist vastuvõtvas liikmesriigis, ei ole see riik kohustatud andma õpinguteks stipendiumide või õppelaenukena toimetulekutoetust muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.

38. Austria valitsus märgib üldiselt, et Euroopa Nõukogus 1969. aastal vastu võetud Euroopa leping stipendiumide jätkuvast maksmisest välismaal õppivatele õppijatele põhineb põhimõttel, et päritoluriik vastutab stipendiumide maksmise eest, ja kui selle eest peaks muutuma vastutavaks ka vastuvõttev riik, tekiks topeltnaksmise oht. Hollandi valitsus märgib sarnaselt, et kuna ühenduse tasandil puudub selles valdkonnas koostöö, võivad päritoluriigi ja vastuvõtva riigi põhimõtete segunemisel olla häirivad mõjud. Taani ja Soome valitsused viitavad ka esimesele küsimusele antava eitava vastuse

võimalikele mõjudele, mis puudutavad nende sätteid õppijatele antavate toimetulekutoetuste kohta.

39. Kõigepealt ma märgin, et vastus High Court'i esimesele küsimusele sõltub kohtuasja faktilistest asjaoludest. Kuigi küsimus puudutab seda, kas õppijatele antav toimetulekutoetus kuulub nüüd EÜ asutamislepingu reguleerimisalasse või mitte, on oluline kindlaks teha sätteid, mille alusel kõnealust küsimust tuleb hinnata. Ühelt poolt väidab Ühendkuningriik eelkõige, et kuna D. Bidar on teise liikmesriigi kodanik, kes viibib Ühendkuningriigis ülikoolihariduse saamiseks, kuulub ta üksnes direktiivi 93/96 reguleerimisalasse. Teiselt poolt viitab D. Bidar faktilisele asjaolule, et ta oli Ühendkuningriigis elanud juba kolm aastat enne õpingute alustamist ja et ta on omandanud Ühendkuningriigis ka keskariduse. Selles osas väidab ta, et ta on samas faktilises olukorras kui D'Hoop ja et teda tuleb pidada EL-i kodanikuks, kes kasutas õigust tulla teise liikmesriiki EÜ artikli 18 lõike 1 alusel. See tähendab, et küsimust, mis puudutab tema õigust toimetulekuga seotud õppelaenule tuleks hinnata asutamislepingu kõnealuse sätte alusel koosmõjus EÜ artikliga 12. Minu arvates viitavad punktis 5 esitatud faktilised asjaolud tugevalt sellele, et D. Bidar kuulub tegelikult viimati nimetatud

37 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), mida on parandatud ELT-s 2004, L 229, lk 35.

teise kategooriasse ja et ta vastab direktiivis 90/364 kehtestatud tingimustele. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb siiski välja selgitada faktilised asjaolud ja teha järelikult kindlaks kohtuasjas kohaldatavad sätted, käsitlen mõlemat võimalust.

võimalust saada niisugust sotsiaalkindlustushüvitist nagu minimaalne toimetulekutoetus. Lisaks leidis Euroopa Kohus, et kuigi direktiiviga üritati ära hoida õppijate muutumist ebamõistlikuks koormaks riigi rahandusele, ei tule seda põhimõtet kohaldada absoluutselt, vaid sellest tuleb aru saada nii, et liikmesriikidel tuleb teatavatel juhtudel, nagu viimasel õppeaastal majanduslikesse raskustesse sattunud Grzelczyki puhul, nõustuda teatava rahalise solidaarsusega ja toetada üksteise kodanikke.

40. EÜ artikli 18 lõige 1 hõlmab EL-i kodanike õigusi liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui EÜ asutamislepingus ja selle kohaldamiseks võetud meetmetes kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti. Õppijate olukorda reguleeritakse direktiivis 93/96. Kõnealust direktiivi kohaldatakse õppijate suhtes, kes on läinud õpingute alustamiseks teise liikmesriiki. Teisisõnu on õpingud vastuvõtvast liikmesriigis nende jaoks põhjuseks EÜ artikli 18 lõikes 1 antud õiguste kasutamiseks. Selles olukorras olevatel õppijatel tuleb täita eespool punktis 18 juba nimetatud tingimusi, eelkõige majandusliku sõltumatuse osas. Nad ei tohi muutuda ebamõistlikuks koormaks vastuvõtva liikmesriigi rahandusele ja neil puudub direktiivi 93/96 artikli 3 alusel õigus toimetulekutoetusele.

42. Kui pidada D. Bidarit õppijaks, kes kuulub ainult direktiivi 93/96 reguleerimisalasse, on täiesti selge, et direktiivi artikkel 3 osutub märkimisväärseks takistuseks tema õigusele saada Ühendkuningriigis toimetulekutoetust. Küsimus ei ole siiski õiguses toimetulekutoetusele, vaid õiguses toimetulekulukulude katmiseks antavale (subsidiertud) õppelaenule. Direktiivi 93/96 artikkel 3 ei hõlma otseselt õppelaene ja kuna need on nüüd otseselt välistatud direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 paralleelsättega, saaks järeldada, et direktiivi 93/96 artikliga 3 ei ole välistatud õigus sellistele laenudele.

41. Euroopa Kohus kinnitas neid põhimõtteid sellisena kohtuotsuses Grzelczyk, kuid nõrgendas nende rangust kõnealuse kohtuasja asjaolude põhjal. Kuigi ta välistas õiguse saada toimetulekutoetust [stipendiumi], leidis ta, et direktiivis ei sätestatud

43. Seda öelnud, tuleb küsimusele, kas teistest liikmesriikidest tulevatel õppijatel

peaks olema õigus toimetuleku kulude katmiseks antavatele õppelaenudele, vastata direktiivi 93/96 artikli 1 üldise põhimõtte alusel, mille kohaselt elamisõiguse saamiseks vastuvõtvast liikmesriigis tuleb õppijatel kinnitada, et neil on piisavalt elatusvahendeid, mistõttu nad ei muutu oma elamisperioodi jooksul koormaks sotsiaalabisüsteemile. Nagu Euroopa Kohus sedastas kohtuotsuses Grzelczyk, nõuab direktiiv õppijate sellist kinnitust üksnes vastuvõtvast liikmesriigis elamise alguses. On kaks põhjust, mille tõttu tuleb pidada küsitavaks, kas kõnealust nõuet kohaldatakse ka toimetuleku jaoks antavate õppelaenude suhtes. Esimene põhjus on, et sellised laenud ei ole üldiselt osa liikmesriikide sotsiaalabisüsteemist, ja Euroopa Kohus tegigi just sellist vahet kohtuotsuses Grzelczyk. Teine põhjus on, et kuigi selliseid laene antakse tavaliselt mittekaubanduslikel tingimustel ja nende tagasimaksmisest teatavatel juhtudel vabastatakse, on need riigi rahandusele seetõttu väiksemaks koormaks kui toetused, mida ei tule tagasi maksta.

44. Põhitingimustest, mille kohaselt õppijatel enestel peab olema piisavalt elatusvahendeid vastuvõtvast riiki saabumisel, nähtub siiski, et ta ei saa taotleda toimetulekukulude katmiseks (subsidiieritud) õppelaenu. Student Support Regulations'i tingimustel antavate laenude kumulatiivne mõju tähendab märkimisväärset koormat riigi rahandusele,

nagu nähtub ka siseriikliku kohtu selle kohta antud teabest.³⁸ See õigustab nende käsitlemist sama moodi nagu toimetulekutoetusi vastavalt direktiivi 93/96 artiklile 3.

45. Ma võiks siiski teha erandi sellest reeglist ja ka Hollandi valitsus tegi ettepaneku, et teatavatel erandlikel juhtudel võib olla põhjendatud artikli 3 leebe kohaldamine. Viidates eespool punktides 31 ja 32 esitatud märkustele, mille kohaselt direktiivis 93/96 kehtestatud nõudeid tuleb kohaldada vastavalt ühenduse õiguse üldpõhimõtetele, eelkõige proportsionaalsuse põhimõtetele, tuleb tagada, et ei riivataks EÜ artikli 18 lõikes 1 sätestatud põhiõiguste tuuma. Näiteks õppija, kes alguses täitis direktiivi põhitingimusi, võib sattuda majanduslikesse raskustesse õpingute hilisemas staadiumis. Mulle tundub, et sellises olukorras tuleb kohaldada kohtuotsuse Grzelczyk loogikat. Kui EL-i kodanikul on õppijana vastavalt kõnealusele kohtuotsusele EÜ artikli 18 lõike 1 ja EÜ artikli 12 alusel õigus minimaalsele toimetulekutoetusele viimasel õppeaastal võrdselt liikmesriigi kodanikega, kui tema majanduslik olukord on muutunud pärast õpingute alustamist, puudub nende sätete alusel põhjus välistada vastavas olukorras olevate EL-i

38 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 70.

kodanike õigus vähem koormavale õppe-laenule. Sellises erandlikus olukorras tähendab liikmesriikide kodanike vaheline rahalise solidaarsuse põhimõte, et kui õppija on alustanud õpinguid teises liikmesriigis ja jõudnud õpingute teatavasse etappi, tuleks sellel riigil võimaldada õppijale kõnealuste õpingute lõpetamist ja pakkuda talle oma kodanikele kättesaadavat rahalist toetust.

46. Teine uuritav olukord põhineb eeldusel, et D. Bidarit ei tuleks pidada direktiivi 93/96 reguleerimisalasse kuuluvaks õppijaks, vaid EL-i kodanikuks, kes on kasutanud õigust liikuda ja elada teise liikmesriigi territooriumil. Selles osas tuleks uurida, kas EÜ asutamislepingu reguleerimisala ulatub pärast EL-i kodakondsust ja haridust reguleerivate sätete kehtestamist liikmesriikide õppijatele antavatele toimetulekukuludid katvatele rahalistele toetustele.

47. Euroopa Kohus leidis 21. juuni 1988. aasta otsuses, et arvestades ühenduse õiguse arenguetappi sel ajal, jääb toimetulekuks ja õpinguteks antav toetus õppijatele, kellel ei olnud töötaja või töötajast tulenevat staatust, põhimõtteliselt väljapoole E(M)Ü asutamislepingu reguleerimisala vastavalt EÜ artiklile 12. Seda selgitati sellega, et sellist toetust tuleb ühelt poolt pidada hariduspoliitikasse kuuluvaks, mis ei ole sellisena

ühenduse institutsioonide pädevuses, ja teiselt poolt sotsiaalpoliitikasse kuuluvaks, mis on liikmesriikide pädevuses niivõrd, kuivõrd seda ei ole sätestatud E(M)Ü asutamislepingu erinormidega.

48. Pärast kõnealuseid kohtuotsuseid lisati EÜ asutamislepingusse Maastrichti lepinguga mitmeid haridust puudutavaid sätteid. EÜ artikli 3 lõike 1 alapunkt q ja EÜ artikkel 149 moodustavad nüüd selles valdkonnas ühenduse tegevuse aluse. Kõnealuste sätete reguleerimisala on piiratud. Ühenduse tegevus selles valdkonnas piirdub liikmesriikide vahelise koostöö edendamisega erinevatel tasanditel, sealhulgas õppijate ja õpetajate liikuvusega. Ühtlustamine on otseselt välisstatud. Kuigi asutamislepingu sätetega avatakse võimalus teatavate stimuleerivate meetmete võtmisele hariduse valdkonnas, põhinevad need põhimõttel, et liikmesriikidele jääb edasi vastutus hariduse sisu ja koolisüsteemide korraldamise eest.

49. Ma ei ole veendunud, et toimetulekukulude katmiseks antavat toetust tuleks veel pidada ühenduse õiguse reguleerimisalast väljapoole jäävaks üksnes seetõttu, et sellist toetust tuleb pidada „haridussüsteemide korraldusega” seotud asjaoluks. Sellega seoses on oluline, et kuigi kõnealuste sätetega antakse ühenduse institutsioonidele piiratud

pädevus, võimaldavad need sätted ühendusel endal võtta meetmeid õppijate liikumise kergendamiseks, sealhulgas toimetulekukulude katmiseks mõeldud rahaliste toetuste andmine. Seega kuulub hariduspoliitika sellisena nüüd „ühenduse institutsioonide pädevusse”, ja sama kehtib ka liikumise hõlbustamiseks võetud rahaliste meetmete puhul. Ka Euroopa Kohus pidas oluliseks seda arengut kohtuotsuses Grzelczyk pärast kohtuotsust Brown.³⁹

50. Kõnealuste haridust puudutavate sätete lisamine viitab seega sellele, et toimetulekukulude katmiseks antava toetuse teema kuulub nüüd EÜ asutamislepingu materiaalsesse reguleerimisalasse. Lisaks on oluline, et võrreldes EMÜ asutamislepingu 1988. aasta olukorraga, ei anna EÜ asutamisleping põhiõigusi liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil mitte üksnes majanduslikult aktiivsetele liikmesriikide kodanikele, vaid ka liikmesriikide majanduslikult mitteaktiivsetele kodanikele. Kõnealuseid õigusi võib kindlasti kasutada vaid siis, kui piirangutest ja tingimustest ning kõnealuste õiguste kasutamise hõlbustamiseks antud sätetest ei tulene teisiti. Nagu menetlusse astujad on korduvalt rõhutanud, hõlmavad need sätteid, mis puudutavad majanduslikult mitteaktiivsete EL-i kodanike rahalist sõltumatust. Sellest siiski ei järeldu, et erinevat liiki

sotsiaaltoetused, sealhulgas toimetulekukulude katmiseks antav rahaline toetus, jääksid oma laadilt asutamislepingu reguleerimisalast väljapoole. Sellega seoses tuleks mul viidata vaid eespool mainitud EL-i kodakondsust ja sotsiaaltoetusi käsitlevale kohtupraktikale. EÜ artikli 18 lõikes 1 antud õiguste kasutamise hõlbustamiseks vastu võetavates direktiivides võidakse sätestada õiguste andmine liikmesriikide antavatele toetustele või isegi selliste õiguste välistamine, kuid selle tõttu ei jää kõnealused toetused EÜ asutamislepingu reguleerimisalast väljapoole.

51. Toimetulekutoetust on juba kaua peetud määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 mõeldud sotsiaalseks soodustuseks.⁴⁰ Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses Lair, et selline toetus sobib väga hästi eelkõige töötaja seisukohast tema professionaalse kvalifikatsiooni parandamiseks ja tema sotsiaalse arengu edendamiseks.⁴¹ Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Echternach ja Moritz üldiselt, et võrdne kohtlemine töötajate pereliikmetele antavate toetuste osas soodustab nende integreerumist vastuvõtva riigi ühiskonda vastavalt töötajate vaba liikumise eesmärkidele.⁴² Kui tunnistatakse, et kõnealune toetus kuulub EÜ asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse töötajate puhul, ja kui võetakse arvesse selle järelduse põhjendusi, oleks minu arvates kunstlik jätta

39 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 35.

40 — Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Lair, punkt 24 ja kohtuotsus Brown, punkt 25.

41 — Eespool viidatud kohtuotsus Lair, punkt 23.

42 — Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Echternach ja Moritz, punkt 20.

sama toetus asutamislepingu reguleerimisalast väljapoole teiste isikute kategooriate suhtes, keda asutamisleping nüüd samuti hõlmab. Küsimust, kas viimati nimetatud isikute kategoorial on õigus sellisele toetusele, tuleks eristada küsimusest, kas toetus kuulub sellisena asutamislepingu reguleerimisalasse.

52. Lisaks on selles osas oluline rõhutada eespool kirjeldatud kohtupraktika arengut seoses õigustega, mis puudutavad EL-i kodakondsust EÜ artikli 18 lõike 1 alusel alates Euroopa Kohtu otsusest Martínez Sala. Lisaks sellele, et EL-i kodanikel on asutamislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse kuuluvates valdkondades õigus võrdsele kohtlemisele selle vastuvõtva liikmesriigi kodanikega, kelle territooriumil nad elavad seaduslikult, võib kodakondsus ise olla aluseks teatavate valdkondade toomiseks kõnealusesse reguleerimisalasse, kui siseriikliku sättega taotletud eesmärgid on kooskõlas asutamislepingu või teiseses õiguses taotletud eesmärkidega, nagu nähtub Euroopa Kohtu otsusest Collins. Euroopa Kohus on juba tunnistanud, et käesolevas asjas vaidluse esemeks olevate toetustega sarnased toetused soodustavad toetuse saaja integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda vastavalt töötajate vaba liikumise eesmärgile. Kuna kodakondsust puudutavate sätetega püütakse ka hõlbustada majanduslikult mitteaktiivsete isikute vaba liikumist, on seetõttu põhjust järeldada, et toetused kuuluvad EÜ asuta-

mislepingu *ratione materiae* reguleerimisalasse.

53. Seetõttu järeldan, et High Court'i esitatud esimesele küsimusele tuleks vastata eitavalt ehk et EL-i kodakondsust puudutava EÜ artikli 17 ja sellele järgnevate artiklite kehtestamisest alates ja arvestades arengut, mis puudutab Euroopa Liidu pädevust hariduse valdkonnas, ei jää ülikoolis õppijatele antav toimetulekutoetus subsideeritud õppe- laenude või stipendiumide vormis enam EÜ artikli 12 ja kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelu alusel EÜ asutamislepingu reguleerimisalast välja.

B. Teine küsimus: erinevat kohtlemist õigus- tavad alused

54. High Court küsib teise küsimusega Euroopa Kohtult, milliseid kriteeriume tuleb siseriiklikul kohtul kohaldada, et teha kindlaks, kas toimetulekutoetuse andmise tingimused põhinevad objektiivselt põhjendatud kaalutlustel, mis ei sõltu kodakondsusest. Kõnealune küsimus põhineb eeldusel, et Student Support Regulations'is kehtestatud tingimused, mis reguleerivad selliste EL-i kodanike õigust toimetulekutoetusele, kes ei ole töötajad või kellel puudub töötaja staatuses tulenev staatus, on EÜ artiklis 12 sätestatu tähenduses diskrimineerimine.

55. Selleks et majanduslikult mitteaktiivsetel EL-i kodanikel oleks õigus toimetulekutotusele, peavad nad siseriikliku immigratsiooniseaduse tähenduses Ühendkuningriigis „elama”. Statsionaarses õppevormis hariduse omandamisele kulunud aega ei arvestata elamisaja arvutamisel. Elukohta tuleb tõendada ka elamisloaga. Sama „elukoha” nõuet ei kohaldata Ühendkuningriigi kodanike suhtes. Neilt nõutakse üksnes, et nende tavaline elukoht oleks kolm aastat enne õpingute alustamist Ühendkuningriigis. Märkisin sellega seoses vaid seda, et kui toetuse andmise tingimused on Ühendkuningriigis seaduslikult elavatele EL-i kodanikele koormavamad kui Ühendkuningriigi kodanikele, on küllaltki selge, et see on EÜ artikli 12 alusel kodakondsusel põhinev kaudne diskrimineerimine. Järelikut tuleb välja selgitada, kas ühenduse õigusega saaks sellist erinevat kohtlemist õigustada.

struktuuralsele ja tegelikule sidemele õppimiskohaks oleva liikmesriigi ühiskonnaga. Ühendkuningriigi arvates on õigustatud, et liikmesriik tagab, et õppijate vanemad on andnud või et õppijad ise tõenäoliselt annavad töö ja seejärel maksude kaudu piisava panuse, mis õigustab subsideeritud õppe-laenu andmist. Austria, Saksamaa ja Hollandi valitsused lisavad viitega kohtuasjas Collins esitatud kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanekule, et liikmesriikide õigustatud huvi on takistada õppetotussüsteemide kuritarvitamist. Mitu valitsust ja komisjon väidavad seoses proportsionaalsuse põhimõttega, et minimaalne elamisae on nii vajalik kui ka asjakohane. Piisava ajavahemiku kindlaksmääramiseks viitavad nad direktiivi 2004/38 artiklis 16 sätestatud viiele aastale, mida nõutakse alalise elamisõiguse saamiseks.

56. D. Bidar ning Ühendkuningriigi, Austria ja Saksamaa valitsused väidavad, et sellist erinevat kohtlemist saab õigustada objektiivsete kaalutlustega, mis ei ole seotud asjaomaste isikute kodakondsusega ja mis on proportsionaalsed siseriiklike õigusnormide õiguspärase eesmärgiga. Ühendkuningriigi, Saksamaa, Austria ja Hollandi valitsused ning komisjon väidavad veel, et liikmesriikidel on õigus tagada, et õppija ja liikmesriigi või selle tööturu vahel on tegelik side või et oleks piisav ühiskonda integreerumise tase. Soome valitsus viitab sellega seoses püsivale

57. Mul oli juba kohtuasjas Ninni-Orasche⁴³ 27. veebruaril 2003 esitatud ettepanekus võimalus avaldada oma arvamust nende olukordade kohta, milles EL-i kodanikel on EÜ artikli 18 lõike 1 ja EÜ artikli 12 alusel õigus võrdsele kohtlemisele seoses õpinguteks antava rahalise toetusega. Kõnealuse kohtuasja faktilised asjaolud olid võrreldavad käesoleva kohtuasja faktiliste asjaoludega, kuid erinevad elukoha õiguse aluse ja

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

asjassepuutuvate isikute isikliku olukorra poolest. Erinevat kohtlemist õigustavate aluste õiguslik hinnang on põhiliselt siiski sama.

58. Nagu Euroopa Kohus on tihti leidnud⁴⁴ ja nagu kõik kirjalikke ja suulisi märkusi esitanud pooled sedastavad, saab erinevat kohtlemist õigustada vaid siis, kui see põhineb asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel objektiivsetel ja siseriiklikus õiguses õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalsetel kaalutlustel. Euroopa Kohus on selles osas sedastanud, et siseriiklikul seadusandjal on õiguspärane nõuda reaalselt sidet määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 sätestatud sotsiaalse soodustuse laadi toetuse taotleja ja asjaomase geograafilise tööturu vahel.⁴⁵

59. Mõlemas kohtuasjas üritati sotsiaaltoetustega ehk ootetoetusega kohtuasjas D'Hoop ja tööotsimistoetusega kohtuasjas Collins anda taotluse saajatele majanduslikku toetust õpingutelt tööturule üleminekul või lihtsalt töö otsimisel. Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Collins, et elukohanõudega võidakse põhimõtteliselt tagada piisav side

kodumaise tööturuga, kuid sellega ei saa minna kaugemale, kui on vajalik kõnealuse eesmärgi saavutamiseks. Kõnealuse nõude kohaldamiseks kasutatavad kriteeriumid peavad olema selged ja eelnevalt teada, ning tuleb ette näha kohtuliku kaitsevahendi võimalus. Kui õiguse saamine eeldab teatava pikkusega elamisaega, „ei või see kindlasti ületada seda, mis on vajalik, et siseriiklikud ametiasutused saaksid veenduda, et asjaosaline isik otsib tõepoolest tööd vastuvõtva liikmesriigi tööturul”.⁴⁶ Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses D'Hoop, et ootetoetuse saamisele kehtestatud tingimus, et kooli lõputunnistus peab olema saadud Belgias, „on liiga üldine ja välistav”, sest „eelistatakse põhjendamatult asjaolu, mis ei pruugi näidata reaalse ja tegeliku seose ulatust toetuse taotleja ja geograafilise tööturu vahel, välis- tades sellega kõik muud olulised asjaolud.”⁴⁷

60. Õppijale antava toimetulekutoetuse puhul, mis on subsideeritud õppelaenu või stipendiumi vormis, ei tule esmajoones kindlaks teha tegelikku sidet vastuvõtva liikmesriigi tööturuga, kuigi see võib olla arvestatav asjaolu. Sellist sidet võib leida toetuse taotleja ja haridussüsteemi läheduse tasemes ning tema ühiskonda integreerumise

44 — Vt näiteks eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 36 ja kohtuotsus Collins, punkt 66.

45 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 38 ja kohtuotsus Collins, punkt 67.

46 — Eespool viidatud kohtuotsus Collins, punkt 72.

47 — Eespool viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 39.

tasemes.⁴⁸ Mulle näib, et kui EL-i kodanik on omandanud keskhariduse teises liikmesriigis, kui see, mille kodanik ta on, ning kus valmistatakse teda paremini kui mujal ette kõnealuses liikmesriigis kõrgemasse õppeasutusse või ülikooli sisseastumiseks, on side vastuvõtva liikmesriigi haridussüsteemiga ilmne. Integreerumise taseme hindamisel tuleb kindlasti arvestada taotleja individuaalset olukorda. Selles osas tuleks rõhutada, et sellise EL-i kodaniku olukorda, kes on tulnud teise liikmesriiki alaealisena ja on teise EL-i kodaniku ülalpeetav, tuleb eristada selliste EL-i kodanike olukorrast, kes on tulnud teise liikmesriiki täisealisena omal soovil. Tõenäosust, et D. Bidari olukorras olev EL-i kodanik on integreerunud ühiskonda, kui arvestada, et ta oli noor, elas Ühendkuningriigis juba elukohta omava vanaema seadusliku eestkostete all ja omandas keskhariduse vastuvõtvast liikmesriigis, tuleb kahtlemata pidada suuremaks kui hilisemas eluetapis saabuvate EL-i kodanike puhul.

ning tagama, et kõnealust toetust antakse isikutele, kes tõendavad tegelikku sidet siseriikliku haridussüsteemi ja siseriikliku ühiskonnaga. Nagu Euroopa Kohus tunnistas kohtuotsuses Collins, tuleb selles osas järeldada, et elukohanõuet tuleks põhimõtteliselt pidada asjakohaseks vahendiks sellise seose tõendamiseks vastavalt kõnealuses kohtuotsuses kinnitatud ja eespool punktis 59 nimetatud nõuetele. Neist tingimustest saab järeldada, et Euroopa Kohus tunnistas, et elukohanõuet võidakse kehtestada üksikisikust taotleja olukorra hindamise ühe lähtealusena. Asjaolu, et Euroopa Kohus sedastab, et ajavahemik ei saa ületada seda, mis on vajalik, et siseriiklikel ametiasutustel oleks võimalik veenduda, et isik otsib tegelikult tööd kodumaiselt tööturult, viitab siiski sellele, et hindamisel võib arvestada ka teisi asjaolusid. Seda toetab ka kohtuotsuses D’Hoop esitatud seisukoht, mille kohaselt siseriiklike ametiasutuste selles asjas kohaldatav ainus nõue oli liiga üldine ja välistav ja et teisi olulisi asjaolusid ei saanud arvestada. Viimasena tundub mulle, et kui elukohanõude kohaldamise tulemusel jääb toimetulekutoetusest ilma isik, kes suudab tõendada tegelikku sidet siseriikliku haridussüsteemi või ühiskonnaga, on see tulemus vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega.

61. Liikmesriik peab õiguskindluse ja läbi-
paistvuse tõttu kehtestama vorminõuded
toimetulekutoetuse andmise otsustamiseks

48 — Töötajate laste kohta vt eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Echternach ja Moritz*, punkt 35.

62. Täiendavad asjaolud, mida võiks võtta
arvesse käesolevas asjaga sarnases asjas, on

vajadus tagada taotleja õpingute jätkumine,⁴⁹ töenäosus, et ta tegelikult pääseb siseriiklikule tööturule, ning võimalus, et tal ei ole õigust saada toimetulekutoetust muudest allikatest nagu liikmesriik, mille kodanik ta on, sest ta ei vasta enam toetuse andmise kriteeriumidele selles liikmesriigis.

kohaldama ka seoses EL-i kodanike vaba liikumisega.

63. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on sedastanud määruse nr 1612/68 kontekstis, et töötajate vaba liikumine tuleb saavutada vabaduse ja inimväärikuse austamise põhimõtteid järgides ning nii, et ühenduse töötaja perel oleksid parimad võimalused vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda integreerumiseks.⁵⁰ Puudub põhjus, miks sellist üldpõhimõtet ei peaks

64. Kõik käesolevas asjas menetlusse astunud valitsused ja komisjon märgivad, et liikmesriigid ei ole direktiivi 2004/38 artikli 24 lõike 2 alusel kohustatud andma majanduslikult mitteaktiivsetele EL-i kodanikele toimetulekutoetust õpinguteks enne alalise elamisõiguse omandamist. See staatus saavutatakse pärast viie aasta pikkust katkeamatut elamist vastuvõtvas liikmesriigis. Kuigi kõnealune direktiiv jõustus 30. aprillil 2004, ehk pärast käesoleva kohtuasja faktiliste asjaolude toimumist, ja kuigi direktiiv tuleb üle võtta siseriiklikusse õigusesse hiljemalt 30. aprillil 2006, tundub mulle, et selle tingimuse kohaldamisel tuleb austada täielikult EL-i kodanikele EÜ asutamislepinguga otseselt antud põhiõigusi. See tähendab, et elukohanõude kohaldamisel kehtivad eespool esitatud kaalutlused seoses individuaalsetel juhtudel kohaldatavate elukohanõuete, ning vastuvõtva liikmesriigi haridussüsteemi ja ühiskonnaga tegeliku seose olemasolu määratlemisel tuleb arvestada kõigi asjakohaste teguritega. Ma ei leia, et ühenduse seadusandja vastuvõetud nõuet sellega

49 — Kohtuotsus *Echternach ja Moritz*, punkt 22.

50 — Vt eespool 13. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Di Leo*, punkt 13; eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Baumbast ja R*, punktid 50 ja 59 ja 11. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-356/98: *Kaba* (EKL 2000, lk I-2623, punkt 20).

nõrgendatakse. Pigem tuleb tagada, et kõnealust nõuet kohaldataks vastavalt EÜ asutamislepingu alussätetele.

65. Ühendkuningriigi valitsus väidab, et liikmesriigi poolt on õiguspärane tagada, et õppijate vanemad on panustanud või et õppijad ise tõenäoliselt annavad maksudena riigi rahandusele piisava panuse, mis õigustab toimetulekutoetuse andmist. Kõnealune argument viitab sellele, et on olemas otsene või kaudne seos liikmesriigi elanike maksukohustuse ja õiguse vahel saada sellist liiki toetust, mida käsitletakse käesolevas kohtasjas. Kui minna selle argumenti loogilise lõpuni, tähendab kõnealune argument, et kui vanemad ei ole makse maksnud või kui nende panus on jäänud tagasihoidlikuks, puudub nende lastel õigus toimetulekutoetusele, samas kui õppijatel, kelle vanemad on makse maksnud märkimisväärselt, on õigus sellisele toetusele. Ei tundu tõenäoline, et Ühendkuningriik nõustuks tõsiselt sellest seisukohast tuleneva sotsiaalse diskrimineerimisega. Kuna käesolevas asjas on küsimus laenudes, on ebaloogiline nõuda, et isik annaks kõigepealt panuse riigi rahandusele, et tal oleks õigus saada tagasimaksmisele kuuluvat laenu, kuigi kõnealuse laenu andmise tingimustes sisaldub toetuse osa. Selline põhjendus on seega iseenesest vastuoluline.

66. Viimasena väidavad paljud menetlusse astunud valitsused, et liikmesriikide õiguspärane huvi on takistada toetussüsteemi kuritarvitamist ja „sotsiaalset turismi”. Ma leian, et see on tõepoolest liikmesriikide õiguspärane mure, kuid viis, kuidas seda tuleks tagada, ei peaks nõrgendama nende territooriumil seaduslikult elavate EL-i kodanike põhiõigusi. Pelk elukohanõue on liiga valimatu sellise eesmärgi saavutamiseks. Minu arvates selle saavutamiseks piisab, kui tehakse kindlaks, kas taotlejal on või ei ole tegelikku sidet siseriikliku haridussüsteemiga või ühiskonnaga, nagu on sedastatud eespool.

67. Nende asjaolude põhjal teen järgmise järelduse: kui sellise elukohanõude, nagu on sätestatud Student Support Regulations'is, kohaldamise tulemusel EL-i kodaniku suhtes, kes on piisavalt integreerunud vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda ja kelle õpingutel on tihe side liikmesriikide haridussüsteemiga ja kes on vastuvõtva liikmesriigi kodanikuga võrreldavas olukorras, keeldutakse kõnealusele EL-i kodanikule toimetulekukulude katmiseks toetuse andmisest, on see põhjendamatu diskrimineerimine vastavalt EÜ artiklile 12 ja EÜ artikli 18 lõikele 1. Taolises olukorras ei ole kõnealuse elukohanõude kohaldamise tulemus proportsionaalne sellega taotletud eesmärgi suhtes, ehk selle suhtes, et toimetulekutoetust antakse neile,

kellel on tegelik side siseriikliku haridussüsteemiga.

pingu reguleerimisalasse vastavalt EÜ artiklis 12 sätestatud kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelule.

68. Eespool mainitud märkuste põhjal tuleb vastata teisele küsimusele järgmiselt. Siseriiklikus õiguses kehtestatud tingimused, mis reguleerivad õppijate õigust toimetulekutotevusele, peavad olema objektiivselt põhjendatud ja EL-i kodanike kodakondsusest sõltumatud.. Selleks et otsustada, kas see nii on, tuleb siseriiklikul kohtul kontrollida, kas kõnealuste tingimustega saab kindlaks teha tegeliku seose sellist toetust taotleva EL-i kodaniku ning siseriikliku haridussüsteemi ja ühiskonna vahel. Lisaks ei tohi need tingimused minna kaugemale, kui on vajalik kõnealuse eesmärgi saavutamiseks.

C. Kolmas küsimus: ajalised mõjud

69. Kolmas küsimus puudutab Euroopa Kohtu sellise otsuse ajalisi mõjusid, mille kohaselt toimetulekukulude katmiseks subsideeritud õppelaenu või stipendiumina antav toetus kuulub nüüd EÜ asutamisle-

70. D. Bidar väidab, et sellise kohtuotsuse ajaliste mõjude piiramiseks puudub põhjus. Kui menetlusse astunud liikmesriikide valitsused on seda asjaolu käsitlenud, on nad väitnud, et kõnealuseid mõjusid tuleks piirata. Ühendkuningriigi valitsus märgib, et kohtuotsuse ajalisi mõjusid piiratakse vaid erandjuhtudel ja eelkõige siis, kui kaks tingimust on täidetud. Esiteks liikmesriike pidi olema ühenduse õigusnormidele mittevastava käitumiseni viinud objektiivne ja märkimisväärne ebakindlus ühenduse õigusnormide reguleerimisala suhtes, mis oli tingitud ühenduse institutsioonide või teiste liikmesriikide tegevusest. Ta väidab, et eitav vastus esimesele küsimusele täidab kõnealuse tingimuse. Teiseks peab olema raskete majanduslike vastukajade tekkimise oht, mis tulenevat eelkõige arvatavalt seaduslikult kehtivate õigusnormide baasil heas usus loodud õigussuhete suurest arvust. Sellega seoses viitab valitsus eelotsusetaotlust puudutavas otsuses esitatud arvutusele, mille kohaselt kõnealused kulud võivad 2000/2001. õppeaastal olla 66 miljonit Inglise naela. Kohtuistungil lisati veel, et pärast 1. mail 2004 toimunud liidu laienemist võiks kõnealune arv suurened 75 miljonile Inglise naelale aastas.

71. Seda teemat puudutav kohtupraktika on välja kujunenud ning Euroopa Kohus on sellest kokkuvõtte teinud kohtuotsuses Grzelczyk. Euroopa Kohus sedastas nimetatud otsuses järgmist: „Euroopa Kohtu tõlgendus ühenduse õigusnormi kohta piirdub sätte ulatuse ja tähenduse selgitamise ja täpsustamisega, nagu seda oleks pidanud tõlgendama ja kohaldama selle jõustumise hetkest alates [...]. Vaid erandjuhtudel võib Euroopa Kohus ühenduse õiguskorrale omast õiguskindluse üldpõhimõtet kohaldades piirata võimalust, kus kõik huvitatud isikud saavad toetuda mõnele tema tõlgendatud õigusnormile, et vaidlustada heauskelt loodud õigussuhteid [...]. Peale selle tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et eelotsusena tehtud otsusest liikmesriigile tulenevad majanduslikud tagajärjed ei õigusta iseenesest selle otsuse mõju ajalist piiramist [...]. Kohus on seda lahendust kasutanud vaid väga täpselt määratletud asjaoludel, kui ühelt poolt oli olemas raskete majanduslike vastukajade tekkimise oht, mis tulenes eelkõige arvatavalt seaduslikult kehtivate õigusnormide baasil heas usus loodud õigussuhete suurest arvust, ja kui teiselt poolt ilmnis, et üksikisikuid ja siseriiklikke ametiasutusi oli ühenduse õigusnormidele mittevastava käitumiseni viinud objektiivne ja märkimisväärne ebakindlus ühenduse õigusnormide reguleerimisala suhtes, mis võis olla tingitud ka teiste liikmesriikide või komisjoni sarnasest käitumisest [...]”⁵¹

72. Alustades viimati nimetatud aspektist, nõustun Ühendkuningriigi valitsuse väidete, mille kohaselt eitav vastus esimesele küsimusele tähendab ühenduse õiguse uut ja ettenägematut arengut. Sellega seoses nõustun, et Student Support Regulations'is arvestati ühenduse õiguse olukorda enne Euroopa Kohtu sellist otsust. Teisele küsimusele antud vastus piirab siiski märkimisväärselt esimesele küsimusele antud vastuse ulatust. Arvud, millega põhjendati esimesele küsimusele antud eitava vastuse majanduslikke vastukajaid, tunduvad põhinevat oletusel, et kõigil EL-i kodanikel, kellel ei ole määruse nr 1612/68 alusel õigust toimetulekutoetusele, on nüüdsest sellele õigus. Ei ole täiesti selge, milline majanduslik mõju sellele oleks, kui vaid neile EL-i kodanikele, kes elavad seaduslikult Ühendkuningriigi territooriumil ja kellel on tegelik side siseriikliku haridussüsteemi ja ühiskonnaga, antakse õigus kõnealusele rahalisele toetusele. Ei saa siiski välistada, et sellisel tõlgendamisel võivad olla ulatuslikumad tagajärjed, mis võiksid ulatuda tagasi EL-i kodakondsust puudutavate sätete jõustumiseni 1. novembril 1993 mitte üksnes Ühendkuningriigis, vaid ka kõigis teistes liikmesriikides. Kui Euroopa Kohus leiab, et esimesele küsimusele tuleb vastata eitavalt, siis ma leian, et on õigustatud sellise kohtuotsuse ajalise mõju piiramine selle kohtuotsuse kuupäevast alates loodud õigussuhetele, välja arvatud juhul, kui enne kõnealust kuupäeva on algatatud kohtumenetlus, mille eesmärk on vaidlustada otsused, millega keeldutakse andmast õppijatele toetusi toimetulekukulude katmiseks

51 — Eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punktid 50–53.

VI. Ettepanek

73. Seetõttu olen arvamusel, et Euroopa Kohtul tuleks vastata High Court of Justice'i (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), esitatud küsimustele järgmiselt:

- 1) EL-i kodakondsust puudutava EÜ artikli 17 ja sellele järgnevatel artiklite kehtestamisest alates ja arvestades arengut, mis puudutab Euroopa Liidu pädevust hariduse valdkonnas, ei jää ülikoolis õppijatele antav toimetulekutoetus subsideeritud õppelaenude või stipendiumide vormis enam EÜ artikli 12 ja kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelu alusel EÜ asutamislepingu reguleerimisalast välja.
- 2) Siseriiklikus õiguses kehtestatud tingimused, mis reguleerivad õppijate õigust toimetulekutoetusele, peavad olema objektiivselt põhjendatud ja EL-i kodanike kodakondsusest sõltumatud. Selleks et otsustada, kas see nii on, tuleb siseriiklikul kohtul kontrollida, kas kõnealuste tingimustega saab kindlaks teha tegeliku seose sellist toetust taotleva EL-i kodaniku ning siseriikliku haridussüsteemi ja ühiskonna vahel. Lisaks ei tohi kõnealused tingimused minna kaugemale, kui on vajalik kõnealuse eesmärgi saavutamiseks.
- 3) EÜ artiklile 12 võib tugineda toimetulekutoetuse saamise õiguse nõudmisel alles Euroopa Kohtu otsuse kuupäevast alates, välja arvatud juhul, kui enne kõnealust kuupäeva on algatatud kohtumenetlus sellel eesmärgil.