

## KOHTUJURISTI ETTEPANEK

F. G. JACOBS

esitatud 20. jaanuaril 2005<sup>1</sup>

1. Käesolevas EÜ artikli 226 alusel esitatud hagi väidab komisjon, et Austria õigusnormid, mis reguleerivad kõrgkooliõppesse vastuvõttu, on diskrimineerivad, kuna nad kehtestavad teistes liikmesriikides saadud keskharidust tõendavate dokumentide omanikele teistsugused tingimused võrreldes nendega, mida kohaldatakse Austrias väljastatud diplomite omanikele. Austria on seega rikkunud EÜ artiklitest 12, 149 ja 150 tulenevaid kohustusi.

2. Käesoleva hagi põhiküsimus puudutab sellise erineva kohtlemise võimalikke õigus-tusi.

### Asjakohased ühenduse õigusnormid

3. Komisjoni hagi aluseks on järgmised EÜ asutamislepingu sätted.

EÜ artikkel 12:

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

Tehes otsuse vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele, võib nõukogu võtta vastu eeskirju, mis on kavandatud niisuguse diskrimineerimise keelamiseks.”

EÜ artikkel 149:

„1. Ühendus aitab kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust.

<sup>1</sup> — Algkeel: inglise.

2. Ühenduse tegevusega püütakse:

[...]

- ergutada õppijate ja õpetajate liikuvust, muu hulgas kaasa aidates diplomite ja õpiaja akadeemilisele tunnustamisele;

[...]

3. Ühendus ja liikmesriigid edendavad hariduse valdkonnas koostööd kolmandate riikidega ja pädevate rahvusvaheliste organisatsioonidega, eriti Euroopa Nõukoguga.

[...]”

EÜ artikkel 150:

„1. Ühendus rakendab kutseõppepoliitikat, mis toetab ja täiendab liikmesriikide meetmeid, samal ajal täiel määral respektides liikmesriikide vastutust kutseõppe sisu ja korralduse eest.

2. Ühenduse tegevusega püütakse:

[...]

- soodustada kutseõppe kättesaadavust ning ergutada koolitajate ja koolitavate ning eriti noorte liikuvust;

[...]

3. Ühendus ja liikmesriigid edendavad kutseõppe valdkonnas koostööd kolmandate riikidega ja pädevate rahvusvaheliste organisatsioonidega.

[...]”

#### Siseriiklikud õigusnormid

4. Säte, mille komisjon vaidlustas, on ülikooliõpingute seaduse (Universitäts-Studiengesetz, edaspidi „UniStG”) § 36 pealkirjaga „Eridiplom ülikooliõppesse vastuvõtmise kohta” (Besondere Universitätsreife), milles on sätestatud:

„1) Lisaks keskharidust tõendava diplomi esitamisele tuleb tõendada, et isik täidab

selles liikmesriigis, mis on välja andnud tõendi ülikooliõppesse vastuvõtu üldise õiguse kohta, kehtivad tingimused ülikooliõpinguteks vastaval erialal, sh õigus automaatseks vastuvõtuks õppesse.

erilise tegevuse eest Austria Vabariigi nimel väljastatuks Austrias, et kindlaks määrata, kas neil on eridiplom ülikooliõppesse vastuvõtuks.

2) Austrias väljastatud keskharidust tõendavate diplomite osas on tegemist selliste keskharidust tõendava diplomi (keskkooli lõpu-) eksameid täiendavate eksamitega, mis on ette nähtud Universitätsberechtigungsverordnung'is (määrus ülikoolidesse vastuvõtmise kohta) ja mis tuleb edukalt sooritada, et isik ülikooliõppesse vastu võetaks.

5) Rektor peab keskharidust tõendava diplomi olemasolu näitava tõendi põhjal uurima, kas isik vastab erinõuetele ülikooliõppesse vastuvõtu kohta vastavale erialale.”

3) Kui Austrias taotletud eriala ei eksisteeri selles riigis, kus tõend väljastati, tuleb täita need vastuvõtutingimused, mida nõutakse diplomi väljastanud riigis eksisteerival ja Austrias taotletud erialale kõige lähedasemal erialal.

5. Tundub valitsevat üksmeel selles, et kõnealuste normide alusel on Austria keskkooli lõputunnistuste omanikel äärmiselt avar juurdepääs ülikooliõppele, samas kui teiste liikmesriikide võrreldavate tunnistuste omanikele kohaldatakse nende liikmesriikide tihti rangemaid tingimusi.

4) Liiduministril on õigus määrusega kehtestada isikute rühmad, kelle keskharidust tõendav diplom loetakse nende lähedaste isiklike suhete tõttu Austria või nende

6. Seetõttu palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Austria Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et tagada, et teistes liikmesriikides saadud keskharidust tõendava dokumendi omanikel oleks võimalus olla vastu võetud tema poolt korraldatud kõrgkooli- ja ülikooliõppesse samadel tingimustel kui Austrias saadud keskharidust tõendava dokumendi omanikel, siis on

Austria Vabariik rikkunud EÜ artiklitest 12, 149 ja 150 tulenevaid kohustusi. Soome Vabariik astus menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

9. Teiseks väidab Austria, et vaidlustades Euroopa Kohtusse esitatud hagiavalduses esmakordselt vaidlustatud siseriikliku õigusnormi lõike 4, on komisjon laiendanud rikkumist käsitleva hagi eset.

### Vastuvõetavus

7. Austria väidab, et komisjoni hagi on vastuvõetamatu kahel üksteisega seotud põhjusel.

8. Esiteks väidab ta, et komisjon muutis kohtueelse menetluse ja hagi vahepealsel ajal menetluse eset, takistades nii Austria oma kaitse korraldiku ettevalmistamist. Austria väitel oli 9. novembri 1999. aasta esimeses märgukirjas, 29. jaanuari 2001. aasta täiendavas märgukirjas ja 17. jaanuari 2002. aasta põhjendatud arvamuses märgitud, et rikkumine on seotud teistes liikmesriikides saadud keskharidust tõendavate diplomite tunnustamisega. Euroopa Kohtusse esitatud hagi loetakse vaidlustatud rikkumiseks aga hoopis Austria kõrgkooliõppesse vastuvõtmisega seotud diskrimineerivad tingimused, mitte keskharidust tõendavate diplomite tunnustamine.

10. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „komisjoni [EÜ artikli 226 alusel] algatatud menetluste puhul piiritlevad komisjoni poolt liikmesriigile saadetud märgukiri, milles ta kutsub üles esitama oma märkusi, ja selle järel komisjoni esitatud põhjendatud arvamus kohtuvaidluse eseme, mida ei saa hiljem laiendada”<sup>2</sup>. Euroopa Kohus on samuti korduvalt sedastanud, et „põhjendatud arvamus ja komisjoni hagi peavad olema rajatud samadele väidetele, mis on esitatud kohtueelset menetlust algatavas märgukirjas”<sup>3</sup> ning et „hagiavaldust tuleb põhistada samadel alustel ja samade väidetega kui põhjendatud arvamus”<sup>4</sup>. Sellegipoolest ei saa see nõue minna nii kaugemale, et eeldada, et märgukirjas, põhjendatud arvamus resolutiivosas ja hagi esitatud väited kattuksid üksüheselt, eeldusel, et vaidluse eset ei ole laiendatud ega muudetud, vaid üksnes piiratud.<sup>5</sup>

2 — Vt mh 8. veebruari 1983. aasta otsus kohtuasjas 124/81: komisjon v. Ühendkuningriik (EKL 1983, lk 203, punkt 6).

3 — Vt mh 9. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-195/02: komisjon v. Hispaania (EKL 2004, lk I-7857, punkt 36).

4 — Vt mh 20. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-287/00: komisjon v. Saksamaa (EKL 2002, lk I-5811, punkt 18).

5 — Vt mh 16. septembri 1997. aasta kohtuasi C-279/94: komisjon v. Itaalia (EKL 1997, lk I-4743, punkt 25).

11. Ma ei nõustu väitega, et komisjon oleks vaidluse eset märkimisväärselt muutnud. Piisab nende kahe kirja ja põhjendatud arvamuse ning hagiavalduse sõnastuse võrdlemisest, tõendamaks, et komisjoni hagi väited ja alused on jäänud samaks kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses.

13. Mis puudutab teist vastuväidet seoses vaidlustatud siseriikliku õigusnormi lõikega 4, siis selgitas komisjon, et ta tõi selle välja üksnes illustreerimaks asjaolu, et lõige 4 asendas sarnase sätte, mis oli komisjoni arvates olnud otseselt diskrimineeriv. Komisjonil ei olnud kavatsust esitada lõike 4 osas uut väidet. Eeltoodu põhjal ei pea ma vajalikuks käsitleda lõiget 4 eraldi küsimusena. Seega ei ole Austria Vabariigi vastuväide selles osas enam asjassepuutuv.

14. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et komisjon ei ole Euroopa Kohtusse esitatud hagiavalduses muutnud ega laiendanud vaidluse eset ja hagi on seetõttu vastuvõetav.

12. Lisaks oli komisjoni 29. jaanuari 2001. aasta täiendava märgukirja — mille ta saatis vastuseks Austria vastusele tema esimesele, 9. novembri 1999. aasta märgukirjale — ainus eesmärk anda selgitus „Austria Vabariigi vastusest tulenevatele vääritlemistele ja segiajamistele”. Selles täiendavas märgukirjas tegi komisjon täiesti selgeks oma nõuete olemuse ja eelkõige selle, et väidetav ühenduse õiguse rikkumine ei puudutanud keskharidust tõendavate diplomite tunnustamist Austrias, vaid teistes liikmesriikides väljastatud keskharidust tõendavate dokumentide omanike Austria kõrgkooli- ja ülikooliõppesse vastuvõtu tingimusi, eelkõige vaidlustatud siseriikliku õigusnormi kaudselt diskrimineerivat iseloomu. Samasugust põhistust on korratud põhjendatud arvamuses ja Euroopa Kohtule esitatud hagiavalduses. Austria valitsus oli seega piisavalt informeeritud väidetava rikkumise olemusest ning tal oli võimalus oma kaitse ettevalmistamiseks.

## **Põhiküsimus**

### *Asutamislepingu kohaldamisala*

15. Esiteks tuleb määratleda, kas vaidlustatud siseriiklik õigusnorm kuulub diplomite tunnustamise valdkonda, nagu väidab Austria Vabariik, või puudutab see kõrgkooli- ja ülikooliõppesse vastuvõttu, nagu

vaidavad komisjon ja Soome Vabariik. Kuna ühenduse õigusnormid on piiratud kutsealase kvalifikatsiooni vastastikuse tunnustamisega,<sup>6</sup> siis kuuluks asi esimesel juhul liikmesriikidele jäetud pädevusse, teisel juhul aga EÜ asutamislepingu reguleerimisalasse.

16. Pärast komisjoni poolt käesoleva hagi esitamist tegi Euroopa Kohus otsuse kohtuasjas komisjon v. Belgia.<sup>7</sup> Komisjon vaidlustas selles asjas teatud Belgia õigusnormid, mille kohaselt teises liikmesriigis väljastatud keskhariduse edukat läbimist tõendavate dokumentide ja kvalifikatsioonide omanikud, kes soovisid juurdepääsu Belgia prantsuskeelses kogukonnas antavale kõrgharidusele, pidid läbima sobivustesti, kui nad ei olnud võimelised tõendama, et neid oleks päritoluriigis ülikooli vastu võetud ilma sisseastumiseksamiteta või muude vastuvõtu eritingimusteta. Nagu käesolevaski asjas väitis komisjon, et lisanõue rikkus EÜ artikleid 12, 149 ja 150 ja see võis rohkem mõjutada teiste liikmesriikide kui Belgia kodanikke, kuna see

puudutas ainult teises liikmesriigis väljastatud haridust tõendavate dokumentide omanikke.

17. Kohtuasjas komisjon v. Belgia leidis Esimese Astme Kohus minu arvates õigesti, et kõnealused siseriiklikud õigusnormid puudutasid juurdepääsutingimusi kõrgkooliõppele, ning viidates seejuures enda otsusele kohtuasjas Gravier<sup>8</sup> ja selles märgitud varasematele kohtuasjadele, et sellised tingimused jäävad asutamislepingu reguleerimisalasse. Euroopa Kohus tegi viite ka EÜ artikli 149 lõike 2 teisele taandele, mis näeb sõnaselgelt ette, et ühenduse tegevusega püütakse ergutada õppijate ja õpetajate liikuvust, muu hulgas aidates kaasa diplomite ja õpiaja akadeemilisele tunnustamisele, ning EÜ artikli 150 lõike 2 kolmandale taandele, mis näeb ette, et ühenduse tegevusega püütakse soodustada kutseõppe kättesaadavust ning ergutada koolitajate ja koolitatavate ning eriti noorte liikuvust.<sup>9</sup>

18. Seda Euroopa Kohtu otsust arvesse võttes pean tõdema, et käesolevas asjas vaidlustatud siseriiklik õigusnorm puudutab tingimusi, mille alusel võetakse Austria kõrgkooli- ja ülikooliõppesse vastu teisi kui Austria keskkharidust tõendavaid dokumente omavad õpilased. Seetõttu kuulub vaidlusta-

6 — Nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiv 92/51/EMÜ direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta (EÜT L 209, lk 25; ELT eriväljaanne 05/02, lk 47) ja nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiiv 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomide tunnustamise üldsüsteemi kohta (EÜT L 19, lk 16; ELT eriväljaanne 05/01, lk 337).

7 — 1. juuli 2004. aasta kohtuasi C-65/03: komisjon v. Belgia (EKL 2004, lk I-6427).

8 — 13. veebruari 1985. aasta kohtuasi 293/83: Gravier (EKL 1985, lk 593).

9 — Kohtuotsuse punkt 25.



Euroopa Kohus jäelduseni, et Belgia on rikkunud EÜ artiklitest 12, 149 ja 150 tulenevaid kohustusi.

22. Minu arvates on ilmselge, nagu väidavad komisjon ja Soome Vabariik, et käesolevas asjas vaidlustatud siseriiklik õigusnorm võib mõjutada rohkem teiste liikmesriikide kodanikke kui Austria kodanikke ning et seetõttu on tõenäoline, et see asetab esimesed kehvemasse olukorda. Vaidlustatud siseriiklik õigusnorm kujutab endast seega kaudset diskrimineerimist, välja arvatud juhul, kui see põhineb asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel objektiivsetel ja siseriiklikus õiguses õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalsetel kaalutlustel.

### Õigustused

23. Isikute vaba liikumise kontekstis on kaks põhjenduste rühma, millele võib toetuda õigustamiseks meetmeid, mis muidu oleksid diskrimineerivad. Esimene rühm hõlmab erandeid, mis on sõnaselgelt ette nähtud EÜ asutamislepingus, nimelt avalik kord, avalik julgeolek ja rahvatervis.<sup>15</sup> Teine ja mitteammendava loeteluga rühm hõlmab õigustusi, mis on seotud siseriiklike huvide

õiguspärase kaitsega ning mida täiendatakse Euroopa Kohtu praktikaga. Kohtupraktikas ollakse üldiselt seisukohal, et otseselt diskrimineerivaid meetmeid saab õigustada vaid otseselt asutamislepingus sätestatud põhjendustega. Teisalt annavad mõlemad rühmad võimaluse õigustada kaudselt diskrimineerivaid meetmeid.<sup>16</sup> Kuna tegu on eranditega liikumisvabaduse aluspõhimõttest, siis tuleb mõlema rühma võimalikke õigustusi tõlgendada kitsendavalt ning nad peavad olema proportsionaalsed.

24. Esitatud kirjalikes avaldustes väidab komisjon, et vaidlustatud siseriiklikku õigusnormi võib õigustada üksnes asutamislepingus sõnaselgelt sätestatud piiratud põhjendustega. Komisjon tundub arvavat, et käesolevas asjas vaadeldava meetmega sarnased meetmed, mida formaalselt kohaldatakse hoolimata kodakondsusest, kuid mis mõjutavad praktiliselt ainult teiste liikmesriikide kodanikke, tuleb lugeda võrdseks ilmselt diskrimineerivate meetmetega ja seetõttu tuleb nende aluseks olevaid õigustusi tõlgendada kitsalt. Siiski ei viidanud komisjon oma

16 — Mis puudutab siseriiklike meetmeid, mis on täielikult mittediskrimineerivad, kuid võivad sellegipoolest takistada vaba liikumist, siis tuleb kohaldada objektiivset õigustust ja proportsionaalsust puudutavat kohtupraktikat, nagu ma olen juba sedastanud teenuste osutamise vabadust puudutavas 25. juuli 1991. aasta kohtuasjas C-76/90: Säger (EKL 1991, lk I-4221) tehtud ettepanekus.

15 — EÜ artikli 39 lõige 3 ja EÜ artikkel 46.



seisukohtade toetuseks konkreetsele kohtu-praktikale ega esitanud seda argumenti istungil, kus ta rõhutas, et vaidlustatud siseriiklik õigusnorm ei ole proportsionaalne.

koormatakse Austria liberaalsem süsteem üle selliste õpilaste avaldustega, keda ei võetud kõrgkooliõppesse rangemate nõuetega liikmesriigis. See võib tuua kaasa rahalisi, struktuurilisi ja personaliprobleeme ning ähvardada Austria kõrgharidussüsteemi finantstasakaalu ning seega ka kogu selle süsteemi olemasolu.

25. Austria väidab, et vaidlustatud siseriiklikku õigusnormi õigustavad kaks põhjendust. Esiteks säilitab see Austria haridussüsteemi ühtluse, eelkõige mis puudutab poliitilist eesmärki tagada Austrias piiranguteta üldine juurdepääs kõrgkooliõppele. Teiseks vastab see vajadusele hoida ära ühenduse õiguse kuritarvitamine isikute poolt, kes kasutavad asutamislepingust tulenevat õigust vabalt liikuda.

27. Austria väidete kohaselt tekitavad sellist ohtu eelkõige Saksa kandidaadid, kes ei ole suutnud täita teatud Saksa ülikooliõpinguteks vajalikke tingimusi. Austria esitas — kuid alles istungil — sellised hinnangud arstiteaduse erialal õppijate kohta. Nende hinnangute kohaselt on eeldatavaid välismaiste, eelkõige Saksa keskharidust tõendavate dokumentide omanike avaldusi kuni viis korda enam kui vabu kohti. Austria esindajad viitasid samuti asjaolule, et kuna Austria kõrgkooliõpet rahastatakse maksumaksjate poolt riigieelarve kaudu, siis tuleb eeldatavat avalduste hulka piiranguteta üldise juurdepääsu säilitamiseks kuidagi piirata.

26. Mis puudutab esimest väidetavat õigustust, siis Austria poolt istungil esitatud seisukohtadest ja väidetest nähtub, et Austria hariduspoliitika keskne eesmärk on võimaldada piiranguteta juurdepääs kõikidele õpinguastmetele. Selle poliitilise otsuse eesmärk on suurendada kõrgharidusega Austria kodanike osakaalu, mis Austria väidete kohaselt on üks Euroopa Liidu ja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni („OECD”) madalamatest. Seda eesmärki silmas pidades on oht, et kui ei võeta arvesse teistes liikmesriikides kõrgkooliõppesse vastuvõtu tingimusi, siis

28. Austria Vabariik viitab enda seisukohtade toetuseks kohtuasjades Kohll ja Vanbraekel tehtud otsusele, milles Euroopa Kohus leidis, et „ei saa välistada, et tõsine

oht sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalule võib olla selline ülekaalukas üldine huvi, millega vastavat piirangut õigustada".<sup>17</sup>

29. Austria argumentid ei veena mind.

30. Esiteks ei ole selge, mida tähendab eesmärk säilitada Austria kõrgkoolisüsteemi „ühtsus”. Austria argumentide üldise tonaalsuse ja asja faktiliste asjaolude järgi tundub, et „ühtsus” tähendab tegelikult „Austria kodanike eelistatud vastuvõttu”. Vaidlust ei ole selles, et Austria ülikoolid on reaalne alternatiiv peamiselt saksa keelt kõnelevatele õpilastele. See rühm koosneb tõenäoliselt muidugi Saksamaa õpilastest ja samuti Itaalia õpilastest, kes tulevad Austria piiri äärselt Itaalia saksa keelt kõnelevast osast. Võttes arvesse nii Saksamaa kui Itaalia rangemaid tingimusi teatud ülikoolierialadele nagu arstiteadus, takistab vaidlustatud siseriiklik õigusnorm, kuigi see on üldsõnaline ja kohaldatav kõikidele teisest liikmesriikidest pärit õpilastele, tegelikkuses just nende õpilaste vastuvõttu Austria süsteemi. Tundub, et vaidlustatud siseriikliku õigusnormiga püütakse vältida selliste õpilaste poolt ähvardavat ohtu. Teiste sõnadega väljendub

vaidlustatud siseriikliku õigusnormi tegelik või isegi tahtlik mõju selles, et piiranguteta vastuvõtt ülikooliõppesse tagatakse peamiselt Austria keskkooliharidust tõendavate dokumentide omanikele ning samal ajal tehakse see keerulisemaks nendele välismaistele õpilastele, kellele Austria süsteem oleks loomulikult alternatiiviks. Selline eesmärk on sisuliselt diskrimineeriv ega ole kooskõlas asutamislepingu eesmärkidega.

31. Teiseks, võttes arvesse ühenduse õiguse praegust arengustaadiumit, ma kahtlen, kas Euroopa Kohtu poolt kohtuasjades Kohll ja Vanbraekel siseriikliku sotsiaalkindlustussüsteemi kohta tehtud järeldused on kohaldatavad kõrghariduse valdkonnas. Eelmärkusena tuleb öelda, et aktsepteerides võimalike õigustustena puhtalt majandusliku iseloomuga eesmärged, esindavad Kohll ja Vanbraekel Euroopa Kohtu kaugenemist väljakujunenud lähenemisest, mille kohaselt sellised eesmärgid ei saa õigustada asutamislepinguga tagatud põhiõiguste piiramist.<sup>18</sup> Tegelikult on nendes kaks erandit, esiteks erand liikumisvabaduse põhimõttest ja teiseks erand akt-

17 — 28. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-158/96: Kohll (EKL 1998, lk I-1931, punkt 41) ja 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-368/98: Vanbraekel (EKL 2001, lk I-5363, punkt 47). Nende otsuste ja nende tagajärgede kohta vt Hatzopoulos, V. „Killing national health and insurance systems but healing patients? The European market for health-care services after the judgements of ECJ in Vanbraekel and Peerbooms”, *Common Market Law Review* 39, 2002, lk 683–729.

18 — Vt mh 6. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-35/98: Verkooijen (EKL 2000, lk I-4071, punkt 48) ja 16. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-388/01: komisjon v. Itaalia (EKL 2003, lk I-721, punkt 13).

septeeritud põhjendustest, millega võib selliseid erandeid õigustada. Seetõttu tuleb kõikidesse nende pinnal, eriti analoogia alusel esitatud õigustustesse suhtuda reservatsiooniga.<sup>19</sup>

32. On tõsi, et EÜ asutamislepingu rahvatervist (EÜ artikkel 152), haridust (EÜ artikkel 149) ja kutseõpet (EÜ artikkel 150) reguleerivad normid on sõnastatud väga sarnaselt ja et nad kõik kajastavad ühenduse tegevuse täiendava olemuse põhimõtet.<sup>20</sup> Samuti on tõsi, et majanduslikust seisukohast on tervishoiu- ja haridussüsteemid koos kaitsesüsteemidega suurimateks riiklikeks kuludeks EL-is.<sup>21</sup>

19 — Väärrib märkimist, et Euroopa Kohus leidis mõlemas asjas faktiliste asjaolude põhjal, et tegelik oht puudus.

20 — EÜ artiklites 149 ja 150 on sätestatud, et ühenduse tegevus peab täiel määral respekteerima liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide ning kutseõppe korralduse eest. Mis puudutab tervishoiusüsteemi, siis EÜ artikli 152 lõikes 5 on sarnaselt sedastatud, et ühenduse tegevus võtab täiel määral arvesse liikmesriikide vastutust tervishoiuteenuste ja arstiabi korraldamisel ja kättesaadavaks muutmisel.

21 — 2001. aasta andmete kohaselt on EL-is riiklikud kulutused kõikidele haridusametitele keskmisel 5,5% SKT-st. Riiklikud kulutused üksnes kõrgemale haridusele on EL-is keskmisel 1,4% SKT-st. Mis puudutab riiklike kulutusi tervishoiule, siis 2002. aastal oli EL keskmise 6,4% SKT-st, Austria riiklikud kulutused mõlemas sektoris vastavad enam-vähem keskmisele: 5,8% SKT-st haridusele, millest 1,4% kõrgemale haridusele ja 5,4% SKT-st tervishoiule. Allikas OECD 2004.

33. Hoolimata nendest sarnasustest ei saa jätta tähelepanuta erisusi. Kõige ilmsem ühenduse õiguse erisus seisneb selles, et Euroopa Kohus on leidnud, et riiklikult rahastatud tervishoiuteenused kuuluvad EÜ asutamislepingu teenuste osutamise vabaduse kohaldamisalasse.<sup>22</sup> Seetõttu tuleb kõiki liikmesriigi poolt oma kodanikele antavaid soodustusi põhimõtteliselt laiendada ka teiste liikmesriikide kodanikest teenusesaajatele. Selle õigusliku järelduse majanduslikku ja finantsilist mõju ning riikliku tervishoiusektori ja selle rahastamise tundlikku loomust arvesse võttes<sup>23</sup> ei ole võib-olla üllatav, et vastupidi väljakujunenud kohtupraktikale mõõnis Euroopa Kohus kohtuotsustes Kohll ja Vanbraekel riikliku tervishoiusüsteemi raames majanduslikel alustel tehtava erandi võimalikkust.

34. Põhiliselt riiklikest ressurssidest rahastatavat kõrgharidust ei loeta aga EÜ artikli 49

22 — Vt kohtuotsus Kohll, mis mõne autori väitel „tekitas külmavärinaid kõikidele sotsiaalkindlustus- ja tervishoiusihuasutustele“; V. Hatzopoulou artikkel, lk 688, mõlemad viidatud eespool 17. joonealuses märkuses.

23 — Vt 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-157/99: Smits ja Peerbooms (EKL 2001, lk I-5473, punkt 79), milles tehti otsus samal päeval kui kohtuasjas Vanbraekel ja milles Euroopa Kohus sedastas, et „on üldteada, et haiglaravisektoriga kaasnevad suured kulud ning see peab rahuldama üha suuremaid vajadusi, samas kui rahalised ressursid, mida saab tervishoiule eraldada, ei ole piiramatud, olenemata kasutatavast rahastamisviisist“.

mõttes teenuseks.<sup>24</sup> Õpilaste õigus võrdsele kohtlemisele asutamislepinguga tagatud liikumisvabaduse kasutamisel on nii kohtupraktikas kui ühenduse õigusnormides tunnustatud üksnes piiratud ulatuses. Ühenduse õiguse praeguses staadiumis ei kuulu toimetulekutoetused asutamislepingu kohaldamisalasse.<sup>25</sup> Nähes ette, et teistest liikmesriikidest tulevad õpilased ei tohi „põhjendamatult koormata” vastuvõtva liikmesriigi eelarvet, peavad tõendama piisavate elatusvahendite olemasolu ja ei ole õigustatud saama toimetulekutoetust, annab direktiiv 93/96 õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada<sup>26</sup> seadusandlikul tasandil liikmesriikidele õiguse erimeetmete võtmiseks, et minimeerida õpilaste vabast liikumisest tulenevat võimalikku koormust riigielarvele.<sup>27</sup>

35. Üldhariduse ja riikliku tervishoiu vahel võib välja tuua ka muid olulisi erisusi. Patsiendid ületavad piire pigem vajadusest, õpilased aga oma valikul. Samuti lähevad patsiendid tavaliselt pärast arstiabi saamist tagasi päritoluriiki. Õpilased aga jäävad paigale kogu õpinguperioodiks, osalevad kohalikus sotsiaal- ja kultuurielus ning paljudel juhtudel integreeruvad vastuvõtvases liikmesriiki. Lühidalt öeldes ei saa liikumisvabadust kasutavaid õpilasi iseloomustavaid tunnuseid võrdsustada sama õigust arstiabi saamiseks kasutatavate isikute omadega.

24 — Vt 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 263/86: Humbel (EKL 1988, lk 5365, punktid 17, 18 ja 19) ning hilisem 7. detsembri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-109/92: Wirth (EKL 1993, lk I-6447, punktid 15–19). Vt ka kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomeri ettepanek eespool 23. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Smits ja Peerbooms, milles ta Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses Humbel üldhariduse suhtes tehtud järeldustele toetudes leidis, et riigi poolt antav tasuta tervishoiuteenus ei ole teenus, kuna seda ei anta tasuta eest. Euroopa Kohus ei olnud selle põhjendusega nõus.

25 — 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: Brown (EKL 1988, lk 3205, punkt 18). Vt siiski 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193) ja eespool 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, mida arutatakse allpool punktides 44–46, ning 11. novembril 2004 esitatud kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas C-209/03: Bidar, milles otsus tehti 15. märtsil 2005 (EKL 2005, lk I-2119).

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

27 — Selles osas taaskestab 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 (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46) ja millega pärast siseriiklike rakendusmeetmete vastuvõtmist aprillis 2006 tunnistatakse muu hulgas kehtetuks direktiiv 93/96, sellise lähenemise, jättes õpilased, kes ei ole elanud selles riigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, ilma õigusest saada toimetulekutoetust õpinguteks stipendiumide või õppelaenukena.

36. „Free rider” (piletita reisija) argumenti välisõpilaste kohta on kasutatud ennegi ja sellel võib olla teatud kaal, nagu kohtujurist Slynn on märkinud oma ettepanekus kohtuasjas Gravier.<sup>28</sup> Selle argumendi kohaselt välismaale õppima minevad õpilased saavad kasu sellise teise liikmesriigi riiklikult rahastatud haridussüsteemist, kuid ei kompenseeri kuidagi selle rahastamist vastava riigi maksumade teel ega ka „maksu tingimata tagasi”,

28 — Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtujurist Slynn'i ettepanek (EKL 1985, lk 604). Vt üldisemalt Scholsem, J. C. „A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?”, *Cahiers de Droits Européen*, 1989, nr 3/4, lk 306–324 ja Van der Mei, A. P. *Free Movement of Persons Within the EC — Cross-border Access to Public Benefits*, Hart, Oxford, 2003, lk 422 jj.

jäädes vastuvõtvasse riiki kutsetegevusega tegelema.<sup>29</sup>

misalasse vaid siis, kui nendega valmistatakse õpilasi ette tööturule sisenemiseks,<sup>31</sup> võib eristada kahte liiki õpilaste liikuvust EL-is.

37. Euroopa Kohus ei ole pidanud oma kohtupraktikas vajalikuks analüüsida sellise argumendi paikapidavust, mis puudutab kutseõppesse, mis hõlmab kõrgkooliõpet, vastuvõtu tingimusi, rääkimata sellest, et ta oleks lugenud selle kehtivaks erandi tegemise aluseks.<sup>30</sup> Nagu eespool märgitud, on Euroopa Kohus, välistades õpilaste õiguse toimetulekutoetusele, võtnud ühese seisukoha nende võimalike finantsmõjude suhtes riigieelarvele, mis võivad tekkida asutamislepinguga õpilastele tagatud õiguse kasutamisest.

38. Võib siiski olla kasulik lühidalt käsitleda seda küsimust, mis puudutab paljusid liikmesriike. Kui pidada meeles, et valitud õpingud kuuluvad asutamislepingu kohalda-

39. Esiteks on õpilased, kes liiguvad keelebarjääridest hoolimata teises liikmesriigis pakutavate õpingute kvaliteedi tõttu ja/või seetõttu, et õpingud välismaal sobivad paremini nende kutsealaste ambitsioonide või annetega. Pärast õpingute lõpetamist on nende võimalus liikuda EL-i piires märkimisväärselt paranenud ja on tunduvalt tõenäolisem, et nad veedavad osa või kogu oma tööelust mujal kui oma päritolumaal, millega kaasnevad vastavad majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised tagajärjed. Seega saavad neist otsustavad tegurid, kes levitavad omandatud teadmisi kogu EL-is, edendavad nii Euroopa tööturu ühinemist kui ka lõpuks, EÜ asutamislepingu eesmärkidest lähtudes hinnatuna, edendavad „üha tihedamat liitu“. Võttes arvesse nende poolt EL-ile toodava kogu kasu, siis selliste välisõpilaste haridusse investeeritud riiklikud rahalised vahendid toovad kasu vastuvõtvale riigile kas otseselt, kuna õpilased jäävad selle tööturule, või kaudselt, kui võtta arvesse tervele EL-ile tekkiv kasu.

29 — Märgiksin, et isegi kui õpilased ehk ei maksa otseselt makse selle riigi maksusüsteemis, kus nad läbivad oma ülikooliõpingud, siis on nad tululikkaks ülikooli asukoha kohaliku omavalitsuse majandusele ja kaudsete maksude kaudu piiratud määral ka riigile. Nende maksude osas, mida maksumaksjad maksavad, et saada riigieelarvest rahastatud soodustusi, vt eespool 25. joonealuses märkuses viidatud kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas Bidar, ettepaneku punkt 65. Ta leiab, et selle argumendi loogiline järeldus oleks, et ükski kodanik, kes ei ole makse maksnud või on teinud seda väikesel määral, ei saaks riigilt mingeid soodustusi.

30 — Vt Belgia valitsuse argumendid kohtuasjas Gravier, kohtuotsuse punkt 12. Vt samuti Ühendkuningriigi märkused 21. juuni 1988. aasta otsuses kohtuasjas 39/86: Lair (EKL 1988, lk 3161, kokkuvõte lk 3169–3170) ja eespool 25. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Bidar. Viimane on võetud kokku kohtujurist Geelhoedi ettepanekus samas kohtuasjas, ettepaneku punkt 65.

31 — Eespool 8. joonealuse märkuses viidatud kohtuotsus Gravier ja 2. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 24/86: Blaizot jt (EKL 1988, lk 379).

40. Teiseks on õpilased, kes otsivad juurde-  
pääsu liberaalsemale naabruses asuvale hari-  
dussüsteemile, et pääseda päritoluriigi pii-  
rangutest. Nende eesmärk, vähemalt alguses,  
on pöörduda pärast õpingute lõpetamist  
töötamiseks tagasi päritoluriiki. Õpilased,  
keda Austria kardab ummistavat enda hari-  
dussüsteemi, võivad kuuluda sellesse kate-  
goriasse. Enamikul nendest juhtudest ei ole  
keelebarjääril tähendust, kuna need õpingud  
on tavaliselt keeles, mis on üldkasutatav, kui  
mitte sama, mida räägivad migreeruvad  
õpilased. Asjaolu, et ülikool asub välisõpilase  
elukoha läheduses, võib samuti vähendada  
õpilase liikuvuse piiranguid. Ka selline liiku-  
vus edendab õpilaste integreerumist samal  
viisil nagu esimest liiki liikuvus, kuid väikse-  
mal määral. „Piletita reisijate” argument on  
seega üldiselt veenvam teist liiki õpilaste  
osas.

41. Küsimus on, kas neid kahte olukorda  
tuleb — või võib — õigusnormides erinevalt  
reguleerida. Minu arvates peaks vastus olema  
eitav. Senisest kohtupraktikast ei tulene  
selleks mingit alust. Mõlemat liiki õpilastel  
on, kuigi erinevatel põhjustel, asutamislepin-  
gust tulenevad isiklikud õigused ja ma ei ole  
veendunud, et need põhjused, mille alusel  
nad valivad teatud ülikooli, võiksid kuidagi  
mõjutada neile asutamislepinguga tagatud

õiguste ulatust,<sup>32</sup> eeldusel muidugi, et puu-  
duvad igasugused kuritarvitused; seda vii-  
mast küsimust käsitlen allpool seoses Austria  
esitatud teise õigustusega.

42. Kõikidel ülaltoodud põhjustel ei ole ma  
ühenduse õiguse kehtivate normide alusel  
veendunud, et rahvatervise ja hariduse vald-  
kondi võiks automaatselt samastada. See-  
tõttu ei ole minu arvates ilmtingimata  
asjakohane kohaldada kohtuasjades Kohll ja  
Vanbraekel esitatud õigustusi riiklikult  
rahastatud kõrgema hariduse valdkonnale,  
nagu väidab Austria.

43. See järeldus võiks siiski olla erinev, kui  
Euroopa Kohus leiaks, et õpilastel on õigus  
nõuda mis tahes vormis toimetulekutoetusi  
tulenevalt nende staatusest EL kodanikena.  
Sellisel juhul oleksid ühenduse õigusest  
tulenevad õigused ja neile vastavad liikmes-  
riikide kohustused praktiliseltidentsed tee-  
nuste saajate õigustega. Sellistel asjaoludel  
võib õpilaste vaba liikumisega riiklikele  
ressurssidele kaasnev majanduslik koormus

32 — Töötajate vaba liikumise kontekstis on Euroopa Kohus  
leidnud, et põhjused, mis liikmesriigi töötajal võivad teises  
liikmesriigis tööd otsides olla, ei ole olulised niivõrd, kui võrd  
see puudutab tema õigust siseneda viimati nimetatud  
liikmesriiki ja seal elada, eeldusel et ta teeb või kavatses teha  
töelist ja tegelikku tööd: 23. märtsi 1982. aasta otsus  
kohtuasjas 53/81: Levin (EKL 1982, lk 1035, punkt 23) ja  
23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-109/01: Akrich  
(EKL 2003, lk 1-9607, punkt 55).

muutuda märkimisväärselt suureks ning olla minu arvates hea põhjus, millele toetudes võiks majanduslikke põhjuseid kasutada võimalike õigustustena.

du tab vastuvõtva riigi kodanikele antavaid sotsiaalseid tagatisi.

44. Tõepoolest, Euroopa Kohus ongi hilisemas kohtupraktikas õpilaste toetusnõuete osas kohtuotsustes Grzelczyk<sup>33</sup> ja D'Hoop<sup>34</sup> nõustunud, et EL kodanikud, kes on kasutanud asutamislepingust tulenevat õpilaste õigust vabalt liikuda, võivad EL kodanikena nõuda EÜ artiklite 17 ja 18 alusel sotsiaalseid tagatisi. Euroopa Kohus leidis, et „liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik, mis tähendab, et samas olukorras olevad liidu kodanikud on seaduse ees võrdsed sõltumata nende kodakondsusest ja ilma et see piiraks sõnaselgelt ette nähtud erandite kohaldamist”.<sup>35</sup> Kuigi hagejad ei olnud ühenduse õiguse mõttes töötajad (ega kuulunud nendega võrdsustatud rühma nagu perekonnaliikmed), siis kuna nad teostasid õigust liikuda ja elada liikmesriigi territooriumil õpilastena, kuulusid nad asutamislepingu kohaldamisalasse ning see andis neile tulenevalt nende staatusest EL kodanikena õiguse nõuda võrdset kohtlemist, mis puu-

45. Pärast viitamist kohtuasjas Brown tehtud järeldustele selle kohta, et õpilastele toimetuleku- ning koolitusabi andmine jääb põhimõtteliselt asutamislepingu kohaldamisalast välja, jõudis Euroopa Kohus kohtuotsuses Grzelczyk järeldusele, et kui võtta muu hulgas arvesse pärast kohtuasjas Brown otsuse tegemist asutamislepingusse hariduse osas lisatud sätteid, siis see järeldus ei takistanud hagejat tulenevalt tema staatusest EL kodanikuna nõudmast minimaalset toimetulekutoetust, millele on õigus samas olukorras olevatel vastuvõtva liikmesriigi kodanikel. Kohtuasjas D'Hoop ühendas Euroopa Kohus EL kodakondsust puudutava areneva kontseptsiooni hariduse valdkonnaga. Kohus leidis, et asutamislepinguga antud võimalused vabalt liikuda ei ole täielikult efektiivsed, kui isikut karistatakse nende õiguste kasutamisel, ja et see asjaolu on eriti oluline hariduse valdkonnas tulenevalt EÜ artikli 3 lõike 1 punkti q ja EÜ artikli 149 lõike 2 eesmärkidest, milleks on nimelt õppijate ja õpetajate liikuvuse ergutamine.<sup>36</sup>

46. On tõsi, et Euroopa Kohus on nendes asjades võib-olla laiendanud õpilaste tegeliku

33 — Viidatud 25. joonealuses märkuses.

34 — Viidatud 12. joonealuses märkuses.

35 — Kohtuotsus D'Hoop, punkt 28, ja kohtuotsus Grzelczyk, punkt 31.

36 — Kohtuotsus D'Hoop, punktid 31 ja 32.

rahalise abi saamise õigust kaugemale kui stipendiumid ja registreerimistasud.<sup>37</sup> Kui Euroopa Kohus peaks sellist lähenemist kinnitama, siis tuleks minu arvates laieneda ka liikmesriikide võimalike õigustuste ringi vastavuses riiklikult rahastatavat tervishoiuteenust saavaid isikuid puudutava kohtupraktikaga. Selles osas tuleb märkida, et Euroopa Kohtu otsused kohtuasjades Grzelczyk ja D'Hoop on sõnastatud ettevaatlikult ning et kohtuasjas D'Hoop rõhutas kohus, et hagejalt võib kõnealuse sotsiaaltoetuse nõudmise õiguse tekkimiseks nõuda, et ta tõendaks reaalse seose olemasolu enda ja asjassepuutuva geograafilise tööturu vahel.<sup>38</sup>

rääkivatel õpilastel avalduste esitamist ning selle mõju õigustamisel on toetunud kohtuasjadele Kohll ja Valbraekel, tuleb minu arvates proportsionaalsuse hindamisel olla eriti põhjalik.

### *Proportsionaalsus*

47. Isegi kui lugeda Austria eesmärgid asutamislepingu kohaselt seaduslikeks, siis minu arvates ei ole vaidlustatud siseriiklik õigusnorm proportsionaalne. Võttes arvesse, et vaidlustatud siseriikliku õigusnormi tegelik mõju või isegi kavatsus on osaliselt takistada teistest liikmesriikidest pärit saksa keelt

48. Istungil käsitles Austria viit võimalikku alternatiivi praegusele süsteemile ning leidis, et vaidlustatud siseriikliku õigusnormiga nähti soovitud eesmärgi saavutamiseks ette kõige vähem piirav vahend. Esiteks leiti, et Austria kõrgharidusõppe piiranguteta avamine välismaiste keskkaridust tõendavate dokumentide omanikele ei ole tõsiselt võetav võimalus sellest tulenevate rahaliste ja struktuuriliste raskuste tõttu. Teiseks oleks kvootide kehtestamine välisõpilastele veelgi piiravam kui vaidlustatud siseriikliku õigusnormiga kehtestatud süsteem. Kolmandaks tekitaks teiste kui Austria diplomite omanike kvalifikatsiooni ükshaaval kontrollimine, kasutades vastavuse kontrollimiseks võimalikku eksamit, liiga palju praktilisi raskusi ja looks vabale liikumisele täiendavaid takistusi. Neljandaks muudaks sisseastumiseksami kehtestamine, mida rakendatakse nii Austria kui teiste kui Austria diplomite omanikele, sisutühjaks seaduspärase poliitilise otsuse tagada piiranguteta üldine juurdepääs Austria kõrgkooliõppesse. Kui võtta lisaks arvesse teistelt kui Austria kandidaatidelt oodatavate avalduste väga suur arv, siis oleks

37 — Vt samuti 25. joonealuses märkuses viidatud kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas Bidar, milles ta väidab EL-i kodakondsust puudutavate asutamislepingu sätetele toetudes, et ülikooliõppes õppivate üliõpilaste toetamine toimetulekukulustuste osas ei jää enam EÜ artikli 12 kohaldamisalast välja.

38 — 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus D'Hoop, punkt 38. Seda piirangut kinnitab 23. märtsil 2004 kohtuasjas C-138/02: Collins tehtud otsus (EKL 2004, lk I-2703), kuigi see asi ei puudutanud üldhariduse valdkonda.



ohus ka eesmärk tõsta kõrgharidust omavate Austria kodanike protsenti. Sama käib viienda alternatiivse võimaluse kohta, nimelt kehtestada ülikooliõppesse pääsemise eeldusena minimaalne keskmine keskkooli lõputunnistuse hinne.

rääkivate õpilaste võimalikku suurt arvu. Ühegi teise eriala kohta mingeid hinnanguid ei esitatud. Ma ei ole veendunud, et sellised osalised tõendid kinnitaksid, et kogu Austria kõrgharidussüsteemi ähvardab tõsine oht.

49. Nagu Euroopa Kohus on sedastanud, peavad isikute liikumisvabaduse üldpõhimõtte erandile viitavad liikmesriigi ametiasutused igal konkreetsel juhul tõendama, et nende õigusnormid on eesmärki silmas pidades vajalikud ja proportsionaalsed.<sup>39</sup> Mis puudutab eriti EÜ artiklist 30 tulenevat erandit rahvatervise osas, siis on Euroopa Kohus nõudnud erandile toetuvalt liikmesriigilt väidetava ohu üksikasjalikku hindamist.<sup>40</sup> Need on üldiselt kohaldatavad põhimõtted, mis on eespool punktis 47 toodud põhjustel käesolevas asjas eriti olulised.

51. Lisaks tunnistasid Austria esindajad Euroopa Kohtu küsimuse peale, et vaidlustatud siseriiklik õigusnorm on peamiselt ennetava iseloomuga. Võttes arvesse, et vaidlustatud siseriiklik õigusnorm viib diskrimineeriva kohtlemiseni peamiselt ennetaval eesmärgil ja et selle õigustamiseks ei ole esitatud piisavalt tõendeid, tuleb minu arvates asuda seisukohale, et proportsionaalsuse nõue ei ole täidetud.

50. Minu arvates ei ole Austria suutnud tõendada, et tema haridussüsteemi finantstasakaalu võidaks kahjustada vaidlustatud siseriikliku õigusnormi tühistamisega. Euroopa Kohtule istungil esitatud arvamused käsitlesid üksnes arstiteaduse eriala ja sellesse õppesse kandideerivate saksa keelt

52. Igal juhul, mis iganes vahendeid Austria kasutab, vältimaks oma kõrgharidussüsteemi finantstasakaalu ähvardavat ohtu, peavad need olema kooskõlas asutamislepingu nõuetega, eelkõige mis puudutab võrdse kohtlemise põhimõtet. Liigset nõudlust teatavate erialade järele võib lahendada mittediskrimineerivate erimeetmetega, nagu sisseastumiseksami või minimaalse taseme nõudmine, järgides samas EÜ artiklit 12. Kui ühtsuse säilitamise all mõeldakse Austria ülikoolidesse sisseastuvate õpilaste tasemetevõrdse tagamist, siis oleks see minu arvates ühenduse õigusega kooskõlas sobivamalt

39 — EÜ artikli 30 alusel tehtava rahvatervist puudutava erandi osas vt Euroopa Kohtu 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-24/00: komisjon v. Prantsusmaa (EKL 2004, lk I-1277, punkt 53) ja 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-270/02: komisjon v. Itaalia (EKL 2004, lk I-1559, punktid 20–22 ning viidatud kohtupraktika).

40 — Eespool 39. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon v. Prantsusmaa, punkt 54, ja 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas komisjon v. Taani (EKL 2003, lk I-9693, punkt 47).

saavutatav nii, et kontrollitakse välismaiste taset tõendavate dokumentide ja Austria keskharidust tõendavate dokumentide vahelist vastavust. Asjaolu, et selliste meetmete rakendamisega võivad kaasnedä praktilised ja ka rahalised raskused, ei ole piisav vabandus.<sup>41</sup>

53. On selge, et selliste vähem diskrimineerivate meetmete vastuvõtmine nõuab praeguse piiranguteta üldise vastuvõtusüsteemi muutmist. Kuna ühenduses puuduvad normid riigipiire ületavate õpilaste arvu reguleerimiseks, siis peavad sellised muudatused kajastama vajadust järgida asutamislepingus sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevaid kohustusi. Austria väidetud ohud ei ole ainuomased tema süsteemile, vaid need on võrdselt, kui mitte enamgi, puudutanud teisi liikmesriike, kelle kõrgharidussüsteemid meelitavad suurt hulka õpilasi.<sup>42</sup> Selliste liikmesriikide hulka kuulub Belgia, kelle sarnased piirangud on loetud õigusvastaseks, nagu juba eespool märgitud. Teised liikmesriigid on sellise nõude täitmiseks viinud oma siseriiklikesse haridussüsteemidesse sisse vajalikud muudatused ja on seega järginud oma ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi. Austria esitatud õigustustega nõustumine tähendaks, et liikmesriikidel lubatakse jagada oma kõrgharidussüsteemid osadeks. Sellega seoses tuleb viidata kohtuotsusele Grzelczyk, milles kohus tunnistas, et direktiivis 93/96

õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada „nõustatakse liikmesriigi kodanike teatava rahalise solidaarsusega teiste liikmesriikide kodanike suhtes”, mida eeldatakse ka Austrialt.<sup>43</sup>

54. Mis puudutab Austria teist õigustust ühenduse õiguse kuritarvitamise kohta, on tõsi, et Euroopa Kohus on tõdenud kohtuasjades Knoors<sup>44</sup> ja Bouchoucha<sup>45</sup>, et liikmesriikidel võib olla seaduslik huvi takistada nendel oma kodanikel, kes püüavad vältida siseriikliku õigusega kutseharidusele kehtestatud nõudeid, ära kasutada asutamislepinguga loodud võimalusi. Ma ei ole veendunud, et need kohtuasjad toetaksid kuidagi Austria argumente.

55. Esiteks käsitlesid mõlemad kohtuasjad meetmeid, mis olid võetud liikmesriikide poolt oma kodanike kuritarvituste vastu, kes asutamislepingu asutamisevabaduse sätetele toetudes püüdsid vältida kutsealase kvalifikatsiooni osas kehtestatud siseriiklikke rangemaid nõudeid. Nagu komisjon märgib, on raske nõustuda argumentidega, et püüdes siseneda Austria kõrgharidussüsteemi samadel tingimustel nagu võrdsete Austria kesk-

41 — Vt mh 5. juuli 1990. aasta otsus kohtuasjas C-42/89: komisjon v. Belgia (EKL 1990, lk I-2821, punkt 24).

42 — 2000. aastal oli Ühendkuningriik vaieldamatult suurim välisüliõpilaste netoimportija. Allikas: OECD 2002.

43 — Eespool 25. joonealus märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 44.

44 — 7. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 115/78: Knoors (EKL 1979, lk 399).

45 — 3. oktoobri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-61/89: Bouchoucha (EKL 1990, lk I-3551).

haridust tõendavate dokumentide omanikud, võiks teiste liikmesriikide kodanikke süüdistada asutamislepingu isikute vaba liikumise sätete kuritarvitamises. Vastupidi, see on täpselt nende sätete eesmärk.<sup>46</sup>

1997. aasta konventsiooniga kõrgharidustun-  
nistuste ja kõrgharidusele juurdepääsu või-  
maldavate tunnustuste Euroopa regioonis  
tunnustamise kohta. Seda argumenti saab  
käsitleda lühidalt.

56. Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtu-  
praktikast, et ühenduse õiguse kuritarvita-  
mine tuleb tuvastada igal üksikjuhul eraldi,  
arvestades iga juhtumi konkreetseid asjaolu-  
sid ja tõendeid.<sup>47</sup> Vaidlustatud siseriikliku  
õigusnormi laadne üldine ja täpsustamata  
kord, mida kohaldatakse automaatselt ilma  
vahet tegemata kõikidele välismaiste keskha-  
ridust tõendavate dokumentide omanikele, ei  
täida neid tingimusi ja samal põhjusel ei ole  
see ka proportsionaalne.

58. Mis puudutab viidatud Euroopa Nõu-  
kogu konventsioone, siis piisab, kui märkida,  
nagu komisjon on teinud, et vastavalt  
väljakujunenud kohtupraktikale „lubatakse  
EÜ [artikli 307] esimese lõikega küll liik-  
mesriikidel täita asutamislepingule eelnevalt  
sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest tule-  
nevaid kohustusi kolmandate riikide suhtes,  
ent ei lubata neil siiski tugineda sellistest  
lepingutest tulenevatele õigustele ühenduse-  
sisestes suhetes“<sup>48</sup>. Seetõttu ei saa Austria  
tugineda 1953. aasta konventsiooni sätetele,  
vältimaks oma ühenduse õigusest tulenevaid  
kohustusi.

*Argumendid, mis toetuvad rahvusvahelistele  
lepingutele*

57. Oma viimases argumendis komisjoni  
hagi vastu väidab Austria, et vaidlustatud  
siseriiklik õigusnorm on kooskõlas kahe  
Euroopa Nõukogu konventsiooniga: 11. det-  
sembri 1953. aasta konventsiooniga ülikooli-  
haridusele juurdepääsu võimaldavate diplo-  
mite võrdvärsuse kohta ja 11. aprilli

59. Mis puudutab 1997. aasta konventsiooni,  
siis Austria on EÜ artikli 10 alusel kohusta-  
tud mitte sõlmima mis tahes rahvusvahelisi  
kokkuleppeid, mis võivad takistada ühendu-  
sele usaldatud ülesannete täitmist.<sup>49</sup> Selline  
EÜ artiklist 10 tulenev kohustus laieneb mis  
tahes 1997. aasta konventsiooni sätete raken-  
damist puudutavatele siseriiklikele meetme-  
tele, millel on eelnimetatud mõju.

46 — Selle kohta vt kohtujurist La Pergola ettepanek kohtuasjas  
C-212/97: Centros, milles tehti otsus 9. märtsil 1999  
(EKL 1999, lk I-1459, eelkõige ettepaneku punkt 20).

47 — 21. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-436/00: X v. Y  
(EKL 2002, lk I-10829, kohtuotsuse punkt 42) ja eespool  
46. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Centros, punkt  
25.

48 — 2. juuli 1996. aasta otsus kohtuasi C-473/93: komisjon v.  
Luksembourg (EKL 1996, lk I-3207, punkt 40 ja viidatud  
kohtupraktika).

49 — 14. juuli 1976. aasta otsus liidetud kohtuasjades 3/76, 4/76 ja  
6/76: Kramer (EKL 1976, lk 1279).

## Ettepanek

60. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- 1) tuvastada, et kuna Austria Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et tagada, et teistes liikmesriikides saadud keskharidust tõendava dokumendi omanikel oleks võimalus olla vastu võetud tema poolt korraldatud kõrg- ja ülikooliõppesse samadel tingimustel kui Austrias saadud keskharidust tõendava dokumendi omanikel, siis on Austria Vabariik rikkunud EÜ artiklitest 12, 149 ja 150 tulenevaid kohustusi;
  
- 2) mõista kohtukulud välja Austria Vabariigilt, välja arvatud Soome Vabariigi kohtukulud, kuna menetlusse astuja kohtukulud jäävad tema enda kanda.