

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 9. juunil 2005¹

I. Sissejuhatus

1. Belgia annab niinimetatud ootetoetust esimest töökohta otsivatele alla 30-aastastele noortele või noortele, kes on olnud töötajad selleks liiga lühikest aega, et neil oleks õigus saada töötushüvitist. Ent I. Ioannidisele keelduti ootetoetust andmast, kuna ta ei olnud omandanud keskharidust õppeasutuses, mida juhib, rahastab või tunnustab üks selle riigi piirkond, tal ei olnud keskharidusdiplomit või -tunnistust ning ta ei olnud võõrtöötajate ülalpeetav laps, kuigi tal oli Kreekas väljastatud tunnistus, mida tunnustati.

2. Cour du travail de Liège'i esitatud eelotsuse küsimus käsitlebki selle keeldumise kokkusobivust ühenduse õigusega. Euroopa Kohus on varasematel puhkudel kõnesolevaid toetusi käsitlenud seoses võõrtöötajate

laste ja Belgia kodanikega, kes on omandanud hariduse mõnes teises liikmesriigis.

3. Käesolevas menetluses käsitletav juhtum on üks ahela paljudest lülidest. Sartre kirjutas: „*Donc recommençons. Cela n’amuse personne... Mais il faut enfoncer le clou*”.² Sellest asjaolust tulenevalt analüüsin ma pärast asjaomase õigusnormi, kohtuasja asjaolude ja ülejäänud menetluse selgitamist olemasolevat kohtupraktikat, et määratleda selle kohaldatavust käesolevale kohtuasjale.

II. Õiguslik raamistik

A. Ühenduse õigus

4. EÜ artikli 12 esimeses lõigus keelatakse „igasugune diskrimineerimine kodakondsuse

2 — Tsiteerinud Luby, M., *Journal du droit international*, 1997, nr 2, lk 542, kommenteerides 12. septembri 1996. aasta otsust kohtuasjas C-278/94; komisjon v. Belgia (EKL 1996, lk I-4307), millele ma pärast viitan.

1 — Algkeel: hispaania.

alusel” asutamislepingus käsitletud valdkondades, ilma et see piiraks erisätete kohaldamist.

8. Sellegipoolest on sätteid, millega keelatakse kodakondsuse põhjal eristamine töötajate liikumise korral, nagu EÜ artikkel 39, mis sätestab:

5. Samas sätestab EÜ artikli 17 lõige 1:

„1. Tagatakse töötajate liikumisvabadus ühenduse piires.

„1. Käesolevaga kehtestatakse liidu kodakondsus. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.

2. Selline liikumisvabadus nõuab igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii tölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul.

2. Liidu kodanikel on käesoleva lepinguga antud õigused ja sellest tulenevad kohustused.”

3. Alludes piirangutele, mis on õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohalt, toob see endaga kaasa õiguse:

6. Seejärel määratletakse EÜ artiklis 18 erinevad sellest tulenevad õigused, mille hulgas nimetatakse õigust „vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil” asutamislepingus ja selle rakendamiseks võetud õigusnormides määratletud piirangutega ja tingimustel.

a) võtta vastu tegelikult tehtud tööpakkumisi;

7. Järelikult kehtib EÜ artiklis 12 sätestatud õigus võrdõiguslikkusele liitu kuuluvate riikide kõigile kodanikele, kellel on lisaks EÜ artiklis 18 sätestatud õigused.

b) liikuda sel eesmärgil vabalt liikmesriikide territooriumil;

c) viibida liikmesriigis, et seal töötada kooskõlas selle riigi kodanike töösuhteid reguleerivate õigus- ja haldusnormidega;

„1. Töötajat, kes on liikmesriigi kodanik, ei tohi teise liikmesriigi territooriumil tema kodakondsuse tõttu kohelda ükskõik milliste tööhõive- ja töötingimuste suhtes teisiti kui selle riigi kodanikest töötajaid, eelkõige seoses töötasu, vallandamise ja töötuks jäämise puhul tööle ennistamise või uue töökoha leidmisega.

d) jääda liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist kooskõlas tingimustega, mis lülitatakse komisjoni poolt koostatavatesse rakendusmäärustesse.

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

[...]”.

[...]”.

B. Belgia õigusnormid

9. Ühendus on soovinud tagada tööjõu liikumist algusest peale ning seetõttu võeti varakult suund diskrimineerimise kaotamisele töölevõtmisel, töötasudes ja muudes töötingimustes, lihtsustades töötajate liikumist. Seda hoolt kajastab nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires.³ Artikli 7 kohaselt:

10. Kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreediga töötuse kohta⁴ kehtestatakse toetused esimest töökohta otsivatele alla 30-aastastele noortele, neile, kes on olnud töötajad, kuid ei ole töötanud piisaval arvul päevi selleks, et saada töötushüvitist.

3 — EÜT L 257, lk 2, ELT eriväljaanne 05/01, lk 15.

4 — *Moniteur belge*, 31.12.1991, lk 29888.

11. Artikli 36 lõikes 1 loetletakse alternatiivina selle toetuse määramise tingimused:⁵

„[...]

2° a) kui ta on täielikult omandanud kõrgema keskhariduse või alamastme tehnilise või kutsekeskhariduse õppeasutuses, mida juhib, rahastab või tunnustab üks piirkond;⁶

b) kui ta on saanud ühe piirkonna pädevalt asutuselt alapunktis a nimetatud haridust tõendava diplomi või tunnistuse;

[...]

h) kui ta on omandanud hariduse või läbinud koolituse teises Euroopa Liidu liikmesriigis ja samaaegselt on täidetud järgmised tingimused:

5 — Nimetan ainult antud kohtuasja puhul tähtsust omavaid tingimusi.

6 — Selle punkti a sisu on muudetud kuninga 11. veebruari 2003. aasta dekreediga (*Moniteur belge*, 19.02.2003, lk 8026), milles viidatakse tehnilisele või kutseharidusele.

— noor esitab dokumendi, mis tõendab, et omandatud haridus või läbitud koolitus vastab eelnevates alapunktides sätestatud tasemele ja on sellega võrdväärne;

— noor on abiraha taotluse esitamise ajal EÜ asutamislepingu artikli 48 tähenduses Belgias elavate võõrtöötajate ülalpeetav laps.⁷

[...]”.

III. Asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

12. 23. aprillil 1976 sündinud ja Kreeka kodakondsusega I. Ioannidis asus 1994. aastal

7 — Selle punkti h sõnastus on antud kuninga 13. detsembri 1996. aasta dekreedis (*Moniteur belge*, 31.12.1996, lk 32265) vastavalt kohtuotsusele komisjon v. Belgia, mida ma edaspidi kirjeldan üksikasjalikumalt. Eelmises märkuses nimetatud kuninga 11. veebruari 2003. aasta dekreedis asendati sõnad „Euroopa Liidu liige” sõnadega „Euroopa Majanduspiirkonna liige” ning lisati kaks uut punkti järgmise sisuga: „i) kui ta on omandanud kõrgemat keskharidust või tehnilist, kunst- või kutsekeskharidust tõendava tunnistuse õppeasutuses, mida juhib, rahastab või tunnustab üks piirkond”; „j) kui tal on piirkonna väljastatud dokument, mis on võrdväärne punktis b osutatud tunnistusega või mis annab juurdepääsu kõrgharidusõppele; seda punkti kohaldatakse ainult siis, kui eelnevalt on läbitud vähemalt kuus aastat õpinguid õppeasutuses, mida juhib, rahastab või tunnustab üks piirkond”; need viimased muudatused ei tule käesolevas valduses arvesse, sest taotlus esitati enne uue teksti jõustumist.

elama Liège'i linnastu ühe omavalitsuse alale. Belgia Prantsuse piirkonna haridus-, teadusuuringute ja koolitusministri 17. oktoobri 1994. aasta resolutsiooniga tunnustati I. Ioannidisele Kreekas väljastatud keskhariduse tunnistuse (*apolytirion*) võrdväarsust selle riigi kõrgema keskhariduse tunnistusega, mis võimaldab juurdepääsu lühendatud kestusega kõrgharidusõppele.

13. Pärast kolmeaastast õppeperioodi omandas ta 29. juunil 2000 Haute École de la Province de Liège André Vésale'i väljastatud diplomi füsioteraapias.

14. Seejärel registreeris ta end 7. juulil piirkondliku ja regionaalse kutse- ja ametialase koolituse ametis täistööajaga töökohta taotleva töötajajana.

15. Tehnikuna kõrva-nina-kurguarstide kutseühinguga sõlmitud töölepingu raames läbis I. Ioannidis Prantsusmaal ajavahemikul 10. oktoober 2000–29. juuni 2001 tasulise koolituse vestibulaarse rehabilitatsiooni alal.

16. Tagasi Belgias, andis ta 7. augustil 2001 Riiklikule Tööhõiveametile avalduse ootetoe-

tuse saamiseks; see avaldus jäeti 5. oktoobri 2001. aasta resolutsiooniga rahuldamata.

17. Tribunal du travail de Liège rahuldab 7. oktoobri 2002. aasta otsuses kaebuse, mille asjassepuutuv isik selle keeldumise peale esitas.

18. Riiklik Tööhõiveamet kaebas selle kohutuotsuse peale edasi Cour du travail de Liège'i (üheksas koda), kes peatas menetluse põhjusel, et siseriiklike õigusnormide kohaselt ei vasta I. Ioannidis asjaomase toetuse saamise nõuetele,⁸ mida ta võis saada ainult ühenduse õigusnormide kohaselt, ning esitas Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas Euroopa Ühenduse õigusega (eriti EÜ artiklitega 12, 17 ja 18) on vastuolus liikmesriigi õigusnormid (nagu seda on Belgia kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreet töötuse kohta), mille alusel maksitakse ootetoe tust üldjuhul alla 30-aastastele töötajatele, kes on omandanud keskhariduse ja kes on mõne teise liikmesriigi

8 — Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei ole I. Ioannidis lõpetanud kõrgemat keskharidust õppeasutuses, mida juhib, rahastab või tunnustab Belgia piirkond (kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreedid artikli 36 lõike 1 esimese lõigu numbril 2 punkt a); samuti ei ole ta saanud pädevalt asutuselt selliseid õpinguid tõendavat diplomit või tunnistust (punkt b); ja lõpuks, kuigi tema Kreekas omandatud hariduse võrdväarsust tunnustati (punkt h esimene taane), ei tõenda ta, et tema vanemad olid võõrtöötajad (vastavalt punkti h teisele taandele).

kodanikud, samadel tingimustel nagu riigi enda kodanikele, mille kohaselt saab töötaja toetust vaid juhul, kui nõutud haridus on omandatud õppeasutuses, mida juhib, rahastab või tunnustab üks kolmest Belgia piirkonnast (nagu on sätestatud eespool viidatud kuninga dekreeedi artikli 36 lõike 1 esimese lõigu punkti 2 alapunktis a) ja mille tulemus on see, et toetust ei saa noor töötaja, kes ei ole võõrtöötaja perekonna liige, kuid kes on teise liikmesriigi kodanik, kus ta enne ühenduse piires ümberkolimist on omandanud keskhariduse, mida peetakse võrdväärseks ootetoetuse taotlemise riigi ametiasutuste poolt nõutava haridusega?”

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

19. Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 20 ette nähtud tähtjaks esitasid kirjalikke märkusi Riiklik Tööhõiveamet, Itaalia valitsus, Kreeka valitsus ja komisjon.

20. Pärast kirjaliku menetluse lõpetamist otsustati 26. aprilli 2005. aasta üldkoosolekul kohtuistungit mitte pidada, kui keegi põhi-

kohtuasja pooltest seda ei taotle ettenähtud tähtaja jooksul, mis lõppes järgneval 28. aprillil. Kuna puudus huvi suulise arutelu vastu, oli kohtuasi käesoleva ettepaneku koostamiseks valmis.

V. Eelotsuse küsimuse analüüs

21. Lahenduse põhjendamiseks tuleks uurida Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, mis heidab asjale eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtluste hajutamiseks piisavalt valgust.

A. Kohaldatav kohtupraktika

22. Nagu ma eespool märkisin, on Belgia ootetoetuste kohta palju kohtuotsuseid. Eri- list tähelepanu väärivad kohtuotsused Deak, komisjon v. Belgia ja D’Hoop.⁹ Hiljuti tehti Ühendkuningriigis töötajatele antava abi kohta kohtuotsus Collins, milles esitatakse

9 — Enne seda käsitleti 1. detsembri 1977. aasta otsuses kohtuasjas 66/77: Kuyken (EKL 1977, lk 2311) kõnesolevate toetuste reguleerimist kuninga 20. detsembri 1963. aasta dekreeedi artikliga 124, mida kohaldati enne kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreeedi artiklit 36 — kohtuotsuse Deak teoorias kajastumise ja mõju kohta vt minu ettepanekut kohtuasjas komisjon v. Belgia (punktid 46–59) — ja 31. jaanuari 1991. aasta otsust kohtuasjas C-18/90: Kziber (EKL 1991, lk I-199) kus analüüsiti toetuse andmisest keeldumist Marokost pärit naisele, kes elas koos oma samast kodakondsusest isaga, kes oli Belgias pärast töötamist pensionile jäänud.

käesoleva asja seisukohast väga olulisi argumente. Seega tuleks selgitada neid kohtuasju üksikasjalikult, sest need sisaldavad lahendust eelotsusetaotluse esitanud kohtule vastamiseks; lisaks vaidlevad osalised märkustes nende kohtuotsuste põhjenduste kohaldamisala üle.

nähtud sotsiaalne soodustus, mis hõlmab kõiki soodustusi, mida olenemata kodanikest töötajate seosest töölepinguga antakse kõikidele kodanikest töötajatele nende objektiivse seisundi alusel või üksnes selle alusel, et nad elavad selles riigis; teiseks keelab võrdse kohtlemise põhimõtte nende soodustuste kasutamisel igasuguse diskrimineerimise nende suhtes, kes on töötaja ülalpeetavad; ning lõpuks ei või kodakondsus mõjutada abiraha andmist või sellest keeldumist noorte puhul, kes otsivad esimest töökohta ning kes on ühenduse võõrtöötajate lapsed.

1. 20. juuni 1985. aasta kohtuotsus Deak¹⁰

23. Selles lahendatakse samuti Cour du travail de Liège'i esitatud eelotsuse küsimus kohtuvaidluses noore ungarlase J. Deaki, kelle ema on itaallane, kes on omakorda Belgias elav võõrtöötaja, ja Riikliku Tööhõiveameti vahel, kes keeldus J. Deakile abiraha maksmast, kuna tal ei olnud ühenduse kodakondsust.

2. 12. septembri 1996. aasta kohtuotsus komisjon v. Belgia¹²

24. Euroopa Kohus tegi mõned täpsustused: esiteks, keeldumisega ei rikutud määrust (EMÜ) nr 1408/71,¹¹ mille kohta talle küsimus esitati, sest vaidlusalune toetus oli määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 ette

25. Selles kohtuasjas pani komisjon Belgiale süüks EÜ artikli 39 ja määruse nr 1612/68 artiklite 3 ja 7 rikkumist, kuna esiteks jättis viimane osaliselt jõusse kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreeidi artikli 36, milles seati ootetoetuse saamise tingimuseks, et esimest töökohta otsivad noored peavad olema saanud keskhariduse õppeasutuses, mida juhib, rahastab või tunnustab Belgia riik või mõni selle piirkondadest; ning teiseks, kuna

10 — Otsus kohtuasjas 94/84 (EKL 1985, lk 1873).

11 — Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35).

12 — Otsus kohtuasjas C-278/94 (EKL 1996, lk I-4307).

Belgia innustas samal ajal tööandjaid võtma tööle ootetoetuse saajaid, võttes riigi kanda nendele töötasu ja selle pealt vastava sotsiaalmaksu tasumise tööpuuduse vähendamiseks mõeldud eriprogrammide raames.

järeltulijatele: ootetoetust, mis on pealegi soodustus teatud töökohtade saamisel” (punkt 44). Seetõttu tegin ma ettepaneku tuvastada, et rikuti ühenduse õigust.

26. Selles kohtuasjas tehtud ettepanekus käsitlesin ma mõlemaid küsimusi, kuid I. Ioannidise puhul omab tähtsust ainult esimene: meenutasin, et kohtuasi Deak hõlmas määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 2 sätestatud toetust (punktid 22–30); rõhutasin, et tegemist ei paistnud olevat võimaliku diskrimineerimisega kodakondsuse alusel, sest abisaajad määratleti muu teguri alusel, mis ei seostanud kodanikku oma riigiga (punkt 31), kuid kaudselt kannatasid rohkem kahju võõrtöötajad ja nende järeltulijad kui kodanikud (punkt 32), sest kohustus lõpetada õpingud Belgias eeldas eelnevat selles riigis elamise kohustust, soosides oma riigi noori, kes täitsid tingimusi kergemini (punktid 33–43). Lõpuks väitsin, et „laste kõrvalejätuse mõju kandub loogiliselt üle nende vanematele [...], kes jäävad nii ilma ühest sotsiaalsetest soodustustest, mida Belgia perekondadele tavaliselt võimaldatakse. Töötajatel, kelle lapsed on omandanud keskhariduse oma päritoluriigis ja otsivad tööd, on raskem minna liikmesriiki, kus keeldutakse nende järeltulijatele hüvede andmisest, mida võimaldatakse oma kodanikest töötajate

27. Euroopa Kohus järgis seda lähenemisviisi, asudes seisukohale, et ootetoetus on määruse nr 1612/68 tähenduses sotsiaalne soodustus ka juhul, kui „Belgias elavate võõrtöötajate ülalpeetavad lapsed ei ole lõpetanud õpinguid Belgias, vaid oma päritoluriigis, või mõnes teises liikmesriigis” (punktid 25 ja 26). Olles meenutanud oma kohtupraktikat diskrimineerimise keelu kohta ja märkides konkreetset, et „eelkõige on keelatud vahet tegemata kohaldatavad nõuded, mida on riigi kodanikest töötajatel kergem täita kui võõrtöötajatel” (punktid 27 ja 28), leidis Euroopa Kohus, et vaidlusalune eeldus, mis sarnaneb „eelnevalt riigis elamise nõudega”, soosis belglasi, kuigi see käis ka nende belglaste kohta, kes olid omandanud oma keskhariduse väljaspool riiki (punktid 29 ja 30) — küsimus, mida käsitleti kohtuotsuses D’Hoop. Sellest tulenevalt tuvastati selles aspektis komisjoni kaebuses süüks pandud rikkumine.

28. Siiski jäeti hagi rahuldamata selles osas, mis puudutas juurdepääsu tööhõive või tööjõu naasmise eriprogrammidele, sest eritunnuste tõttu seonduisid need tööpuudusega ning ei puudutanud seega juurdepääsu tööhõivele (punkt 39), samas kui ühenduse

õigusnormid töötajate vaba liikumise kohta puudutavad tegeliku ja tõhusa kutsetegevuse kaudu juba tööturule sisenenud inimesi, kes on seeläbi töötaja staatuses, mis ei käi aga esimest töökohta otsivate noorte kohta (punkt 40).

29. Siseriiklike õigusnormide kohtuotsusega vastavusse viimiseks andis Belgia 13. detsembril 1996 välja kuninga dekreeidi, millega muudeti kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreeti, lisades artiklile 36 eespool tsiteeritud alapunkti h, millega võimaldati toetusi võõrtöötajate lastele.

3. 11. juuli 2002. aasta kohtuotsus D'Hoop¹³

30. Erinevalt eelmisest kohtuasjast oli siin asjassepuutuv isik omandanud keskhariduse Prantsusmaal, kus väljastati selle kinnituseks diplom, mida tema sünniriik Belgia tunnustas võrdväärseks kõrgemat keskharidust tõendava tunnistusega, mis võimaldab õpingute jätkamist järgmises õppeastmes. Pärast ülikooliõpingute lõpetamist viimati nimetatud riigis taotles ta ootetoetust, mida talle ei antud, kuna ta ei vastanud kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreeidi artikli 36 nõuetele.

13 — Otsus kohtuasjas C-224/98 (EKL 2002, lk I-6191). Iliopoulos, A., ja Toner, H., „A new approach to discrimination against free movers? D'Hoop v. Office National de l'Emploi”, *European Law Review*, 2003, lk 389 jj.

31. Tribunal du travail de Liège esitas eelotsuse küsimuse EÜ artikli 39 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 kohaldatavuse kohta kirjeldatud kohtuasjale.

32. Euroopa Kohtu otsus tugines kohtujuuristi¹⁴ ettepanekut kinnitades kahele õiguslikule alusele: ühelt poolt eespool viidatud sätetele ja teiselt poolt liidu kodakondsuse mõistele.

33. Esimese õigusliku aluse kohaselt leidis Euroopa Kohus, et M.-N. D'Hoop ei saa tugineda asutamislepinguga või teisese õigusega võõrtöötajatele või nende pereliikmetele antud soodustustele (punkt 20), sest selleks, et vaba liikumise alased ühenduse õigusnormid kehtiksid töötuskindlustuse kohta, on nõutav, et sellele vabadusele tuginev isik „on juba tööturule sisenenud”; see tingimus ei ole aga täidetud esimese töökohta otsijate puhul (punkt 18); pealegi olid samal ajal, kui taotleja teostas õpinguid Prantsusmaal, tema vanemad Belgias (punkt 19).

34. Teise õigusliku aluse puhul lähtus Euroopa Kohus põhimõttest, et kui võrd liidu kodanikele tunnistatakse kõikides liikmesriikides sama õiguskorda, mis kehtib samas olukorras olevate oma kodanike suhtes, oleks vaba liikumise õigusega vastuolus kohelda

14 — Ettepaneku esitas kohtujuurist L. A. Geelhoed 21. veebruaril 2002.

neid päritolu liikmesriigis ebasoodsamalt kui neid koheldaks siis, kui nad ei oleks kasutanud asutamislepinguga selles valdkonnas pakutavaid võimalusi (punkt 30), mis on „eriti tähtis kaalutlus seoses haridusega” (punkt 32). Olles märkinud, et Belgia õigusnormides koheldakse erinevalt oma riigis keskhariduse omandanud ja neid, kes omandavad liikumisvabadust kasutades diplomi teises liikmesriigis (punkt 33), tuvastas Euroopa Kohus, et selline ebavõrdsus on „vastuolus liidu kodaniku staatuse aluseks olevate põhimõtetega” (punkt 35). Ta pidas seda sellegipoolest õigustatuks tingimusel, et see põhineb objektiivsetel kaalutlustel, mis ei sõltu asjassepuutuvate isikute kodakondsusest ning mis on proportsionaalsed siseriiklikus õiguses õiguspäraselt taotletava eesmärgiga (punkt 36). Sellega seoses nõustus ta, olles tunnistanud, et toetustega soovitakse lihtsustada noorte õpingutelt tööturule suundumist, „et siseriiklik seadusandja soovib veenduda tegeliku seose olemasolus toetusetootleja ja vastava geograafilise tööturu vahel” (punkt 38). Sellele vaatamata otsustas Euroopa Kohus, et ainus nõue seoses haridustunnistuse saamise kohaga on olemuselt liiga üldistav ja välistav ning tähtsustab põhjendamatu üle asjaolu, mis ei näita tingimata tegelikku ja tõhusat seostatust, ning läheb taotletud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale (punkt 39).

35. Kohtuotsusest otseselt puudutatud riik muutis taas kuninga 25. novembri 1991. aasta

dekreeidi artiklit 36, lisades sellele kuninga 11. veebruari 2003. aasta dekreediga toetuse andmiseks uue võimaluse — alapunkti j —, mis ei ole antud vaidluses asjassepuutuv, sest dekreet ei olnud asjaolude toimumise ajal veel jõustunud.¹⁵

4. 23. märtsi 2004. aasta kohtuotsus Collins¹⁶

36. B. F. Collinsi ning Secretary of State for Work and Pensions'i vahelises kohtuvaidluses, mis käsitles keeldumist anda töötajatele Ühendkuningriigi õigusnormidega ettenähtud toetust, esitas Social Security Commissioneri mitu eelotsuse küsimust nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68 ja direktiivi 68/360/EMÜ¹⁷ tõlgendamise kohta.

37. Kui direktiiviga seonduvad argumentid kõrvale jätta, on see kohtuotsus oluline kahe mõtte poolest: töötaja mõiste määruse nr 1612/68 artikli 7 ja järgmised tähendused ning liidu kodakondsuse kohaldamine antud kohtuasjas.

15 — Vt käesoleva ettepaneku 7. joonealune märkus.

16 — Otsus kohtuasjas C-138/02 (EKL 2004, I-2703).

17 — Liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 13; ELT eriväljanne 05/01, lk 27).

38. Ma käsitlesin neid mõlemaid aspekte 10. juulil 2003 tehtud ettepanekus.

39. Esimese puhul tõin esile erinevuse mää-
ruse I jaotise (artiklid 1–6), mille sätted
puudutavad kõiki liikmesriikide kodanikke,
ja II jaotise (artiklid 7–9) vahel, mis viitab
ainult „töötajatele“, see tähendab isikutele,
kes täidavad teatud aja vältel teise isiku jaoks
ja tema juhtimisel teatud ülesandeid tasu
eest.¹⁸ Seega ei ole artikli 7 lõikes 2 ette
nähtud sotsiaalsete soodustuste alane võrdne
kohtlemine vastavalt kohtuotsusele Lebon¹⁹
kohaldatav nende suhtes, kes suunduvad töö
otsimiseks ühest liikmesriigist teise (punkt-
tid 22–35).

40. Teise puhul märkisin, et kohtupraktika
kohaselt on EÜ artiklis 12 sätestatud koda-
kondsuse alusel mittediskrimineerimise
põhimõtte mõeldud rakendamiseks sõltuma-
tult, ainult ühenduse õiguse kohaldamisal-
asse kuuluvates olukordades, mille puhul
asutamisleping ei sätesta erieeskirju. Sama-
moodi on EÜ artiklit 18, mis sätestab üldiselt
iga liidu kodaniku õiguse vabalt liikuda ja
elada liikmesriikide territooriumil, väljenda-
tud eriliselt EÜ artiklis 39 seoses töötajate
liikumisvabadusega, mistõttu tuleb nimeta-

tud sätetest esimene arvesse ainult juhul, kui
kohtuasi ei kuulu viimati nimetatud sätte
kohaldamisalasse. Tõdesin, et elukohatingi-
mus, mis on mõeldud töötaja seoste tõenda-
miseks riigiga ja siseriikliku tööturuga, võib
olla õigustatud nii selleks, et vältada toetuste
saamiseks ühest riigist teise liikuvate isikute,
kes ei ole maksumaksjad, niinimetatud
„sotsiaalturismi“ kui ka kuritarvitusi (punkt-
tid 55–76).

41. Ka selles menetluses järgis Euroopa
Kohus kohtujuristi ettepanekut. Esiteks
rõhutas ta erinevust nende liikmesriikide
kodanike, kes ei ole veel siduvas töösuhtes
vastuvõtvast liikmesriigis, kus nad tööd otsi-
vad, ja nende vahel, kes seal juba töötavad või
keda, olles töötanud ja töölepingu lõpetanud,
peetakse ikkagi töötajateks; esimestele kohal-
datakse võrdse kohtlemise põhimõtet ainult
töö saamisel,²⁰ samas kui teistel võimalda-
takse taotleda „määruse nr 1612/68 artikli 7
lõike 2 alusel samu sotsiaalseid ja maksu-
soodustusi kui selle riigi kodanikest töötaja-
tel“ (punktid 30 ja 31).

18 — Sama töösuhte mõistet kasutatakse 3. juuli 1986. aasta otsuses kohtuasjas 66/85: Lawrie-Blum (EKL 1986, lk 2121, punktid 16 ja 17); 12. mai 1998. aasta otsuses kohtuasjas C-85/96: Martínez Sala (EKL 1998, lk I-2691, punkt 32) ja 6. novembri 2003. aasta otsuses kohtuasjas C-413/01: Ninni-Orasche (EKL 2003, lk I-13187, punkt 34).

19 — 18. juuni 1987. aasta otsus kohtuasjas 316/85 (EKL 1987, lk 2811).

20 — Määruse nr 1612/68 artiklis 5 esitatakse selle põhimõtte konkreetne väljendus, tunnistades töötajate õigust saada teise riigi tööhõivealalt samasugust abi nagu selle riigi tööd otsivad kodanikud.

42. Olles välja selgitanud EÜ artikli 39 kohaldatavuse siseriiklikele eeskirjadele (punktid 55–59), leidis Euroopa Kohus, et töötajate võrdse kohtlemise õiguse ulatuse kindlaksmääramiseks tuleb seda põhimõtet tõlgendada seoses ühenduse õiguse teiste sätetega, eelkõige EÜ artikliga 12 (punkt 60).

43. Sellest lähtuvalt oli Euroopa Kohus seisukohal, et Ühendkuningriigis elukoha omamise järgi eristades soosis Ühendkuningriigi õiguskord oma kodanikke, sest „nad täidavad seda tingimust kergemini” (punkt 65). Seejärel, et kontrollida, kas see ebavõrdsus on õigustatud, juhindus Euroopa Kohus kohtuotsusest D’Hoop ja kinnitas, et elukoha tingimus tagab tegeliku seose töötaja ja liikmesriigi tööturu vahel tingimusel, et see ei lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vaja (punktid 67–72).²¹

21 — Viimati nimetatud tähenduses 15. jaanuari 1998. aasta otsus kohtuasjas C-15/96: Schönig-Kougebetopoulou (EKL 1998, lk I-47, punkt 21), ja 24. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-274/96: Bickel y Franz (EKL 1998, lk I-7637, punkt 27). 17. septembri 2002. aasta otsuses kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R (EKL 2002, lk I-7091) tuvastati seoses EÜ artiklis 18 sätestatud liidu kodanike õigusega elada liidu territooriumil, et selle õiguse kasutamise „tingimuseks võib seada liikmesriikide õiguspärased huvid” (punkt 90), lisades et „sellegipoolest tuleb kõnesolevaid piiranguid ja tingimusi kehtestada ühenduse õiguses seatud piiranguid järgides ja kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtetega, eelkõige proportsionaalsuse põhimõttega. See tähendab, et selles suhtes võetavad siseriiklikud meetmed peavad olema taotletava eesmärgi saavutamiseks asjakohased ja vajalikud” (punkt 91).

B. Käesoleva juhtumi uurimine

44. Cour du travail de Liège’i küsimusele vastamiseks tuleb teostada kolmes järgus uurimine: välja selgitada lähtepunktiks võetavad õigusnormid, kindlaks teha ebavõrdne kohtlemine ja kontrollida, kas see on õigustatud.

1. Kohandatavad ühenduse õigusnormid

a) Esitlemine

45. Kõigepealt tuleb selgeks teha kohaldatavad esmase õiguse sätted nii liidu kodakondsuse kui ka tööhõive alal.

46. EÜ artikliga 17 luuakse eurooplaste *status civitatis*²e kehtestamiseks „liidu kodakondsus”, mille saavad liikmesriigi kodakondsusega isikud (punkt 1), kellel on asutamislepingust tulenevad õigused ja kohustused (punkt 2).

47. Arvestades, et EÜ artiklis 12 keelatakse igasugune diskrimineerimine kodakondsuse

alusel, tuleb tõdeda, et see võrdsuse põhimõtte avaldus kuulub eurooplaste õiguste hulka, mis on leidnud märkimisväärset tunnustust, sest selle ainus piirang seisneb nõudes tuvastada ühenduse seos isiku staatuse ja vaatlusaluse olukorra vahel.²²

selt määruses nr 1612/68 ja määruses nr 1408/71,²⁵ mistõttu tuleks kindlaks teha, kas nende sätted on I. Ioannidise asjas kohaldatavad.

b) Tööhõivealase võrdsuse kohaldamatus

48. Nagu ma aga selgitasin kohtuasjas Collins tehtud ettepanekus, kinnitab väljakujunenud kohtupraktika, et EÜ artikli 12 esimeses lõigus sätestatud võrdne kohtlemine on kohaldatav asutamislepingu reguleerimisasal, ilma et see piiraks erisätete kohaldamist,²³ mis kinnitab, et sätet tuleb kasutada sõltumatult ainult juhul, kui ühenduse õiguses ei kehtestata konkreetseid eeskirju.²⁴

50. Selleks, et siseriiklikus õiguses ette nähtud töötuskindlustust taotleva isikul oleks õigus tugineda töötajate vaba liikumise eeskirjadele, on kohtuotsuse komisjon v. Belgia kohaselt nõutav, et isik oleks eelnevalt tööturule sisenenud. Nagu märgitakse kohtuotsuses Collins, kus loetletakse mitu varasemat juhtumit, on „töötaja” mõiste EÜ artikli 39 ja määruse nr 1612/68 tähenduses ühenduse ulatusega ning seda ei tule tõlgendada kitsalt.

49. Töötajate vaba liikumise põhimõtet koos sellest johtuva kodakondsuse alusel eristamise kaotamisega on käsitletud põhimõtteli-

51. Peab lisama, et Euroopa Kohus on korduvalt tuvastanud, et *sui generis* töösuhte õiguslik olemus, asjassepuutuva isiku töövõljalikus, töötasu päritolu või viimase piiratud tase ei „mõjuta mingil viisil töötaja staatust”,²⁶ mis jääb töötajale ka siis, kui ta tegutseb erialase väljaõppe raames kellegi

22 — Requejo Isidro, M., „Estrategias para la "comunitarización": descubriendo el potencial de la ciudadanía europea”, *La Ley*, 2003, nr 5903, lk 1 jj. Nagu väljendatakse eespool viidatud kohtuotsuses Martínez Sala (punkt 63), 20. septembri 2001. aasta otsuses kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193, punkt 32) ja 15. märtsi 2005. aasta otsuses kohtuasjas C-209/03: Bidar (EKL 2005, lk I-2119, punkt 32), võib EÜ artiklile 12 tugineda vastuvõtva riigi suhtes, kus on töötaja seadusjärgne elukoht, „kõikidel *ratione materiae* ühenduse õigusesse kuuluvatel juhtudel”.

23 — 15. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-55/00: Gottardo (EKL 2002, lk I-413, punkt 21).

24 — 29. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-193/94: Skanavi ja Chrysanthakopoulos (EKL 1996, lk I-929, punkt 20); 25. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-131/96: Mora Romero (EKL 1997, lk I-3659, punkt 10), ja 26. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-100/01: Oteiza Olazábal (EKL 2002, lk I-10981, punkt 25).

25 — 28. juuni 1978. aasta otsus kohtuasjas 1/78: Kenny (EKL 1978, lk 1489, punkt 9), ja 12. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-336/96: Gilly (EKL 1998, lk I-2793, punkt 38).

26 — 21. juuni 1988. aasta otsus kohtuasjas 197/86: Brown (EKL 1988, lk 3205, punkt 21); 31. mai 1989. aasta otsus kohtuasjas 3-4/87: Bettray (EKL 1989, lk 1621, punktid 15 ja 16); 26. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-357/89: Raulin (EKL 1992, lk I-1027, punkt 10); 26. veebruari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-3/90: Bernini (EKL 1992, lk I-1071, punktid 14–17) ja 19. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-188/00: Kurz (EKL 2002, lk I-10691, punkt 32).

teise nimel tegelikult ja tõhusalt töötajana ja saab selle eest töötasu,²⁷ nagu see toimub I. Ioannidise puhul Prantsusmaal sõlmitud töölepingu alusel,²⁸ kus tal on seega töötaja staatus.

52. Seevastu ei ole tal seda Belgias, kus ta on väljaspool tööturgu, mistõttu ei saa ta määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 alusel taotleda samu soodustusi — mille hulgas on vastavalt kohtuotsusele Deak ka ootetoetus, mida võimaldatakse selle riigi kodanikest töötajatele,²⁹ kuigi ta on eelnevalt töötanud teises riigis.³⁰

53. Nii on eelotsusetaotluse esitanud kohtu üks kahtlus hajutatud, sest kuna töötajate vaba liikumise alased võrdse kohtlemise erisätted ei ole tööotsijatele kohaldatavad, on EÜ artiklis 12 koostoimes EÜ artikliga 17 sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld täiel määral kohaldatav.

27 — Eespool viidatud kohtuotsused Lawrie-Blum (punktid 19–21), Bernini (punktid 15 ja 16) ja Kurz (punktid 33 ja 34).

28 — Vähesed andmed selle kohta ei võimalda, nagu märkis komisjon oma kirjalikes märkustes, laiendada eelotsuse küsimuse analüüsi sellistele teemadele nagu määruse nr 1408/71 kohaldatavus.

29 — Juba nimetatud kohtuotsused Lebon (punkt 26), komisjon v. Belgia (punktid 39 ja 40) ja Collins (punktid 31 ja 58).

30 — Tuleb meenutada, et nagu peab vajalikuks märkida eelotsusetaotluse esitanud Cour du travail, antakse abi noortele, kes otsivad esimest töökohta, ning neile, kes on pärast õpingute lõpetamist töötanud liiga lühikest aega selleks, et neil oleks õigus töötushüvitisele.

2. Kodakondsuse alusel diskrimineerimise esinemine

54. Kavandatavalt saab liidu kodaniku staatuses liikmesriikide kodanike põhiline juriidiline staatus, mis annab neile olenemata kodakondsusest ja ilma, et see piiraks erisätete kohaldamist, õiguse samale kohtlemisele, mida võimaldatakse samas olukorras olevatele iga liikmesriigi oma kodanikele.³¹

55. Antud juhul on ootetoetuse saamise nõuded ilmselt sõnastatud objektiivselt, viidates teguritele, mis abstraktselt võetuna ei eelda seost riigiga.

56. Ent nõue, et õpingud peavad olema lõpetatud õppeasutuses, mida juhivad, rahastab või tunnustab üks Belgia piirkond (kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreedid artikli 36 lõike 1 punkti 2 alapunkt a) või et taotlejal peab olema seda haridust tõendav diplom või tunnistus (sama punkti 2 alapunkt b)), eeldab eelnevalt selles riigis elamise kohustust, mida

31 — 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: Garcia Avello (EKL 2003, lk I-11613, punktid 22 ja 23), neli juba viidatud kohtuotsust Grzelczyk (punkt 31), D’Hoop (punkt 28), Collins (punkt 61) ja Bidar (punkt 31).

on kergem täita kõnesoleva riigi kodanikel kui teiste riikide kodanikel.³²

tööturule pääsemise lihtsustamiseks, kuna nad on keskhariduse omandanud teises ühenduse liikmesriigis.

57. Eraldi tuleb märkida viidatud punkti 2 alapunktis h märgitud võimalust, mis lisati kohtuotsuse komisjon *v. Belgia* tagajärjel ja mis küll võimaldab hariduse omandamist teistes liikmesriikides, kuid nõuab samaväärset koolitust ja kumulatiivselt ka seda, et taotleja oleks võõrtöötajatest vanemate ülalpeetav.

60. Erineva kohtlemise tuvastamisega kaasneb vajadus kindlaks teha, kas seda võib õigustada.

58. Üheski esitatud alternatiividest ei arvestata võimalust, et toetust taotleb isik, kes ei ole töötaja ning kelle vanemad ei tööta selles riigis, ja kes, olles omandanud hariduse teises liikmesriigis, saab Belgia haridusega samaväärse tunnistuse, mis annab õiguse toetu- sele.

59. Seega võib täheldada ebavõrdsust nende kahjuks, kes nagu I. Ioannidis on kirjeldatud olukorras, sest neile ei võimaldata toetusi

3. Ebavõrdse kohtlemise õigustatus

61. Nagu ma varem rõhutasin, on Belgia ootetoetused mõeldud noorte õpingutelt tööle suundumise lihtsustamiseks, mistõttu on õigustatud soov tagada seos siseriikliku tööturuga, mida on raske saavutada ainult ühe nõudega õpingute lõpetamise koha või asjaomase diplomi väljastamise koha suhtes, nagu on sätestatud kuninga 25. novembri 1991. aasta dekreedid artikli 36 lõike 1 punkti 2 alapunktides a ja b. Lisaks sellele, et kõnesolev nõue on liiga üldjooneline ja ammendav, ei kajasta see tegelikku ja tõhusat seost riigiga, nagu märgiti kohtuotsuses *D'Hoop*, mille põhimõte on antud kohtuasjas täiel määral kohaldatav, kuigi nüüd ei puuduta see belglast, kuivõrd taotleja kodakondsus ei ole asjassepuutuv, sest vastupidine tähendaks otsest diskrimineerimist.

32 — Vt eelkõige 23. mai 1996. aasta otsus kohtuasjas C-237/94: O'Flynn (EKL 1996, lk I-2617, punkt 18), 16. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-388/01: komisjon *v. Itaalia* (EKL 2003, lk I-721, punktid 13 ja 14) ja eespool viidatud kohtuotsus *Collins* (punkt 65).

62. Teiselt poolt ei õigusta ebavõrdsust ka sama sätte alapunktis h esitatud võimalus. Kuigi mis tahes liikmesriigis omandatud hariduse kehtivuse tunnustamisest lähtuvalt ei saa alapunktidele a ja b midagi ette heita, on kumulatiivne tingimus, et taotleja peab olema Belgias elavate võõrtöötajate ülalpeetav laps, liiga piirav isikliku staatuse ja elukoha suhtes, sest see ei hõlma liidu kodanikke, kes otsivad iseseisvalt esimest töökohta. See tõke läheb kaugemale sellest,

mis on vajalik toetuse taotleja ja sihiks seatud tööturu vahelise seose tuvastamiseks.

63. Järelikult seisneb asjaolus, et Belgia õigusakti sätetes ei tunnustata selliseid olukordi nagu I. Ioannidise puhul, ebavõrdne kohtlemine, mis ei ole liidu õiguskorras sallitav.

VI. Ettepanek

64. Esitatud põhjendustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Cour du travail de Liège'i (Belgia) esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

„Ühenduse õigusega, konkreetselt EÜ artikli 12 esimese lõikega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis võimaldab keelduda ootetoetuse maksimisest teise liikmesriigi kodanikule, kes otsib oma esimest töökohta, üksnes põhjendusel, et asjaomane isik on omandanud keskhariduse teises liikmesriigis ning ta ei ole esimesena nimetatud liikmesriigis elava võõrtöötaja ülalpeetav laps.”