



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MELCHIOR WATHELET  
esitatud 2. juunil 2016<sup>1</sup>

### Kohtuasi C-238/15

**Maria do Céu Bragança Linares Verruga,  
Jacinto Manuel Sousa Verruga,  
André Angelo Linares Verruga**

versus

**Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg  
(Luksemburg))

Eelotsusetaotlus — Isikute vaba liikumine — Võrdne kohtlemine — Sotsiaalsed soodustused — Määrus  
(EL) nr 492/2011 — Artikli 7 lõige 2 — Rahaline abi kõrgkooliõpinguteks — Tingimus —  
Töötamise katkematu ajavahemik — Kaudne diskrimineerimine — Õigustatus

#### **I. Sissejuhatus: paradoksi käsitlev sissejuhatav märkus**

1. Rahalist abi kõrgkooliõpinguteks ja selle saamise tingimusi on käsitletud juba paljudes kohtuasjades. See teema on uuesti käesoleva eelotsusetaotluse keskmes.

2. Nimelt käsitleb Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg'i (Luksemburgi Suurhertsogiriigi halduskohus, Luksemburg) esitatud eelotsuse küsimus seda, kas liidu õigusega on kooskõlas siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt on neile üliõpilastele, kes ei ela asjaomase liikmesriigi territooriumil, kõrgkooliõpinguteks rahalise abi andmise tingimus, et nad oleksid selliste töötajate lapsed, kes on rahalise abi taotlemise ajaks töötanud või tegelenud kutsetegevusega selles liikmesriigis vähemalt viieaastase katkematu ajavahemiku jooksul.

3. Üha teravneva konkurentsiga maailmas on noorte õpingud Euroopa Liidu ja liikmesriikide üks prioriteet.<sup>2</sup> Maailmas, mille valitseval majandusmudelil on ilmnunud puudusi, on eelarvepiirangud muutunud igapäevaseks tegelikkuseks.

4. Alates „Euroopa projekti“ algusest on põhivabaduste hulgas liikumisvabadus. Selle tähtsust rõhutati veelgi enam koos Euroopa kodakondsuse – millest üliõpilased saavad ilmset kasu – tunnustamise ja seejärel arenguga.

<sup>1</sup> — Algkeel: prantsuse.

<sup>2</sup> — Vt selle kohta komisjoni teatis ja Euroopa Liidu nõukogu järeldused, millele kohtujurist Mengozzi viitas ettepanekus, mille ta esitas kohtuasjas Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:70, punktid 42–44).

5. Kõnealune liikumisvabadus on täna muudetud küsitavaks, ebakindlaks. Kõrgkooliõpinguteks rahalise abi andmist reguleerivad õigusnormid on selle uus näide. Ühelt poolt suure võrdsuse tunnustamise säilitamine, mis võib kaasa tuua igale abisaajale antavate summade vähenemise, ja teisalt selle võrdsuse järkjärguline taandareng, mis on seotud võimalusega säilitada märkimisväärne abi, soodustades samas piiratuma arvu kodanike õpinguid ja koolitust – millised on liidu õiguse nõuded täna nende kahe vahel?

6. See on lõpuks see küsimus, mis on esitatud.

## II. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

1. Määrus (EL) nr 492/2011

7. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma eelotsusetaotluses tõlgendada nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires,<sup>3</sup> muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiviga 2004/38/EÜ,<sup>4</sup> artikli 7 lõiget 2.

8. See määrus tunnistati aga kehtetuks ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrusega (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires,<sup>5</sup> mis jõustus 15. juunil 2011.

9. Viimati nimetatud määruse artikli 41 teise lõigu kohaselt käsitatakse viiteid määrusele nr 1612/68 viidetena määrusele nr 492/2011. Ma täpsustan, et artikli 7 lõikeid 1 ja 2 ei ole muudetud. Seetõttu ma viitan üksnes määrusele nr 492/2011.

10. Selle määruse artiklis 7 on sätestatud:

„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.

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

[...]“.

2. Direktiiv 2004/38

11. Direktiivi 2004/38 artikliga 24 on sätestatud:

„1. Kui asutamislepingu ja teiseste õigusaktide erisätetes ei ole selgelt ette nähtud teisiti, koheldakse kõiki käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke asutamislepingu reguleerimisalas võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Seda õigust saavad kasutada ka pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on seal elamisõigus või alaline elamisõigus.

3 — EÜT 1968, L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15.

4 — ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46, ning parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ja ELT 2005, L 197, lk 34.

5 — ELT 2011, L 141, lk 1.

2. Erandina lõikest 1 ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama õigust sotsiaalabile elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või, kui see on asjakohane, artikli 14 lõike 4 punktis b sätestatud pikema ajavahemiku jooksul, samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma stipendiumide või õppelaenudena toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.“

### B. Luksemburgi õigus

12. Luksemburgi 22. juuni 2000. aasta seadust riigi rahalise abi kohta kõrgharidusõpinguteks (loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures) muudeti 26. juuli 2010. aasta seadusega (*Mémorial* A 2010, lk 2040) (edaspidi „22. juuni 2000. aasta seadus“). Luksemburgi 22. juuni 2000. aasta seaduse artikliga 2 sätestati:

„Rahalise abi saajad Riigi rahalist abi kõrgharidusõpinguteks võib saada üliõpilane, kes on vastu võetud kõrgkooli ja kes vastab ühele nimetatud tingimustest:

- a) on Luksemburgi kodanik või Luksemburgi kodaniku pereliige ja tema elukoht on Luksemburgi Suurhertsogiriigis või
- b) on Euroopa Liidu teise liikmesriigi või [2. mai 1992. aasta] Euroopa Majanduspiirkonna lepingu [(EÜT 1994, L 1, lk 3; ELT eriväljaanne 11/52, lk 3)] mõne teise osalisriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik ja elab 29. augusti 2008. aasta muudetud seaduse isikute vaba liikumise ja immigratsiooni kohta (loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration) 2. peatüki kohaselt Luksemburgi Suurhertsogiriigis töötaja, füüsilisest isikust ettevõtja, selle staatuse säilitava isiku või ühesse eespool nimetatud kategooriasse kuuluva isiku pereliikmena või on saanud alalise elamisõiguse [...] [...]“.

13. Pärast 20. juuni 2013. aasta kohtuotsust Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411) lisati 19. juuli 2013. aasta seaduse (*Mémorial* A 2013, lk 3214) artikli 1 punktiga 1 22. juuni 2000. aasta seadusesse artikkel 2bis alljärgneva sõnastusega:

„Üliõpilane, kes ei ela Luksemburgi Suurhertsogiriigis, võib samuti saada rahalist abi kõrgkooliõpinguteks, tingimusel et ta on sellise Luksemburgi kodanikust või Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu mõne teise osalisriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanikust töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, kes töötab või tegeleb kutsetegevusega Luksemburgis, laps, ja et töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja on ajaks, kui üliõpilane taotleb rahalist abi kõrgkooliõpinguteks, töötanud või kutsetegevusega tegelenud Luksemburgis vähemalt viieaastase katkematu perioodi vältel. Luksemburgis töötamine peab toimuma vähemalt poole tavapärase tööaja ulatuses, mis kehtib ettevõttes seaduse või olenevalt olukorrast kollektiivlepingu alusel. Füüsilisest isikust ettevõtja peab kohustuslikult olema Luksemburgi Suurhertsogiriigis olnud vastavalt sotsiaalkindlustusseaduse (Code de la sécurité sociale) artikli 1 punktile 4 püsivalt kindlustatud kõrgkooliõpinguteks rahalise abi saamise taotluse esitamisele eelnenud viie aasta vältel.“

14. Luksemburgi 22. juuni 2000. aasta seadus (muudetud 19. juuni 2013. aasta seadusega) tunnistati aga kiiresti kehtetuks 24. juuli 2014. aasta seadusega riigi rahalise abi kohta kõrgharidusõpinguteks (loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures) (*Mémorial* A 2014, lk 2188).

15. Nüüd on selle seaduse artikkel 3 sätestatud järgmiselt:

„Riigi rahalist abi kõrgharidusõpinguteks võivad saada artiklis 2 määratletud üliõpilased ja õpilased, edaspidi nimetatud „üliõpilane“, kes vastavad ühele nimetatud tingimustest:

[...]

(5) üliõpilane, kes ei ela Luksemburgi Suurhertsogiriigis:

- a) on Luksemburgi kodanikust või Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu mõne teise osalisriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanikust töötaja, kes töötab või tegeleb kutsetegevusega Luksemburgi Suurhertsogiriigis ajal, kui ta taotleb rahalist abi kõrgkooliõpinguteks; või
- b) on Luksemburgi kodanikust või Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu mõne teise osalisriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanikust niisuguse töötaja laps, kes töötab või tegeleb kutsetegevusega Luksemburgi Suurhertsogiriigis ajal, kui üliõpilane taotleb rahalist abi kõrgkooliõpinguteks, tingimusel et see töötaja jätkab üliõpilase ülalpidamist ja on töötanud või kutsetegevusega tegelenud Luksemburgi Suurhertsogiriigis vähemalt viis aastat ajaks, kui üliõpilane taotleb rahalist abi kõrgkooliõpinguteks, seitsmeaastase võrdlusperioodi jooksul, mida arvestatakse kõrgkooliõpinguteks rahalise abi taotlemise kuupäevast tagasiulatuvalt, või on erandina isik, kes säilitab töötaja staatuse, vastates tegevuse lõpetamise ajaks viieaastasele kriteeriumile eespool kindlaks määratud seitsmest.“

### III. Põhikohtuasja asjaolud

16. André Angelo Linares Verruga elab koos oma vanemate Maria Do Céu Bragança Linares Verruga ja Jacinto Manuel Sousa Verruga'ga Longwy's (Prantsusmaa).

17. Maria Do Céu Bragança Linares Verruga töötab Luksemburgi Suurhertsogiriigis töötajana alates 15. maist 2004 ning tema tööperiood on katkenud ainult ühe korra, nimelt 1. novembrist 2011 kuni 15. jaanuarini 2012. Jacinto Manuel Sousa Verruga töötas selles liikmesriigis töötajana 1. aprillist 2004 kuni 30. septembrini 2011 ning 4. detsembrist 2013 kuni 6. jaanuarini 2014. Alates 1. veebruarist 2014 tegutseb ta Luksemburgis füüsilisest isikust ettevõtjana.

18. André Angelo Linares Verruga, kes on Liège'i ülikooli üliõpilane (Belgia), taotles Luksemburgi riigilt kõrgkooliõpinguteks rahalist abi 2013/2014. õppeaasta talvesemestriks.

19. Minister jättis selle rahalise abi taotluse 28. novembri 2013. aasta otsusega rahuldamata põhjusel, et 22. juuni 2000. aasta seaduse (muudetud 19. juuli 2013. aasta seadusega) artiklis 2bis sätestatud tingimused ei olnud täidetud.

20. André Angelo Linares Verruga ja tema vanemad (edaspidi „perekond Verruga“) esitasid 23. detsembril 2013 selle otsuse peale vaide. Minister jättis selle vaide 14. jaanuari 2014. aasta otsusega rahuldamata.

21. André Angelo Linares Verruga taotles Luksemburgi riigilt rahalist abi kõrgkooliõpinguteks veel 2013/2014. õppeaasta suvesemestriks. Minister jättis 24. märtsi 2014. aasta otsusega ka selle rahalise abi taotluse rahuldamata samadel põhjustel, nagu oli nimetatud tema 28. novembri 2013. aasta otsuses.

22. Perekond Verruga esitas 15. aprillil 2014 Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg'ile (Luksemburgi Suurhertsogiriigi halduskohus) kaebuse, nõudes ministri 28. novembri 2013. aasta, 14. jaanuari 2014. aasta ja 24. märtsi 2014. aasta otsuste muutmist või tühistamist. Seda kaebust peeti vastuvõetavaks seoses nende otsuste tühistamise taotlusega.

23. Perekond Verruga väitis selles kohtus esimese võimalusena, et riigi rahaline abi kõrgkooliõpinguteks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta<sup>6</sup> (muudetud komisjoni 9. detsembri 2010. aasta määrusega (EL) nr 1244/2010<sup>7</sup>) tähenduses perehüvitis, millele on õigus igal töötajal. Teise võimalusena väitis perekond Verruga, et see abi on sotsiaalne soodustus määruse nr 492/2011 artikli 7 lõike 2 tähenduses, mistõttu selle andmisele kohaldatakse selles sättes ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõtet.

#### IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

24. Tuginedes 20. juuni 2013. aasta kohtuotsusele Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411), lähtub Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luksemburgi Suurhertsogiriigi halduskohus) põhimõttest, et kuna liikmesriikide poolt töötajate lastele antav rahaline abi õpinguteks on võõrtöötajate jaoks sotsiaalne soodustus määruse nr 492/2011 artikli 7 lõike 2 tähenduses, on see säte kohaldatav kõnealusel vaidluses põhikohtuasjas.

25. Sellega seoses tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas 22. juuni 2000. aasta seaduse (muudetud 19. juuli 2013. aasta seadusega) artiklis *2bis* sätestatud tingimus – millega nõutakse kõrgkooliõpinguteks rahalist abi taotlevalt üliõpilaselt, kes ei ela Luksemburgis, et ta peab olema Luksemburgi kodanikust või liidu kodanikust töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja laps, ning mille kohaselt peab abi saamiseks see töötaja olema abi taotlemise ajaks töötanud või tegelenud kutsetegevusega Luksemburgis vähemalt viieaastase katkematu ajavahemiku jooksul – ei ole ülemäärane.

26. Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luksemburgi Suurhertsogiriigi halduskohus) otsustas seetõttu 20. mai 2015. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. mail 2015, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 alusel järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas tingimus, mis on [22. juuni 2000. aasta seaduse (muudetud 19. juuli 2013. aasta seadusega)] artikliga *2bis* kehtestatud üliõpilastele, kes ei ela Luksemburgi Suurhertsogiriigis, ja mis välistab mis tahes muude seotuse kriteeriumide arvessevõtmise ning mille kohaselt peab tegemist olema selliste töötajate lastega, kes on rahalise abi taotlemise ajaks töötanud või kutsetegevusega tegelenud Luksemburgis vähemalt viieaastase katkematu perioodi vältel, on põhjendatud haridus- ja eelarvepoliitika kaalutlustega, mille Luksemburgi riik on esile toonud, ning sobiv ja ka proportsionaalne taotletava eesmärgiga, milleks on püüda suurendada kõrgharidusdiplomi omandanud isikute osakaalu, püüdes samas tagada, et need isikud pärast seda, kui nad on kasutanud asjaomases abisüsteemis pakutavat võimalust oma õpingute – mis võivad toimuda ka välismaal – rahastamiseks, naasevad Luksemburgi, et panustada omandatud teadmistega selle liikmesriigi majanduse arengusse?“

27. Kirjalikud seisukohad on esitanud perekond Verruga ning Luksemburgi ja Taani valitsus ning Euroopa Komisjon. Kõik nimetatud menetlusosalised võtsid sõna ka 14. aprillil 2016 toimunud kohtuistungil. Sellel kohtuistungil esitas oma argumendid ka Norra valitsus, kes kirjalikke seisukohti ei ole esitanud.

6 — ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72, ja parandus ELT 2004, L 200, lk 1.

7 — ELT 2010, L 338, lk 35.

## V. Analüüs

### A. Kohtupraktika areng: kas „töötaja“ liikumisvabadus on muutunud meelepetteks?

#### 1. „Töötajate“ ja „tööturul mitteosalejate“ eristamine

28. Töötajate liikumisvabadus on tagatud ELTL artikliga 45. Selline liikumisvabadus nõuab igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii töövõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul.<sup>8</sup>

29. Euroopa Kohus on pidevalt määratlenud mõistet „töötaja“ ELTL artikli 45 tähenduses. Töötajana tuleb käsitada „igäht, kes teeb tegelikku ja tulemuslikku tööd, välja arvatud niivõrd väikesemahulist tööd, mida saab pidada üksnes kõrval- või lisategevuseks. Selle kohtupraktika kohaselt on töösuhte omane see, et isik teeb teatud ajavahemiku jooksul teisele isikule tema juhendamisel teatud töid, mille eest ta saab tasu“.<sup>9</sup>

30. Euroopa Kohtu sõnul kujutab määruse nr 492/2011 artikli 7 lõige 2 endast „sotsiaalsete soodustuste andmise konkreetses valdkonnas ELTL artikli 45 lõikes 2 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte [pelka] spetsiifilist väljendusvormi“<sup>10</sup> ning seda kohaldatakse ka piirialatöötajate suhtes.

31. Vastupidine tõlgendus jätaks nimelt tähelepanuta määruse nr 492/2011 teksti, sest selle põhjendusega 5 nähakse sõnaselgelt ette, et seda õigust liikumisvabadusele „peaksid saama ilma diskrimineerimiseta kasutada alalised, hooaja- ja piirialatöötajad ning need, kes teevad tööd seoses teenuste osutamisega“<sup>11</sup> ja et selle määruse artiklis 7 viidatakse mõõndusteta „[t]öötaja[le], kes on liikmesriigi kodanik“.<sup>12</sup>

32. Euroopa Kohus järeldas sellest, et liikmesriik „ei saa sotsiaalse soodustuse andmist määruse [nr 492/2011] artikli 7 lõike 2 tähenduses seada sõltuvusse tingimusest, et soodustuse saajad peavad elama selle liikmesriigi territooriumil“.<sup>13</sup>

33. Kui sotsiaalsete soodustuste andmise tingimuseks kehtestatakse kutsetegevusega tegelemise minimaalne kestus, lükkaks Euroopa Kohus selle ühemõtteliselt tagasi, sest „töötaja“ on „ühenduse“ mõiste. Selle kohtupraktika kohaselt, eelkõige seoses kõrghariduse omandamiseks antava õppe- ja toimetulekutoetusega, „ei saa [liikmesriigid] ühepoolset kehtestada määruse [nr 492/2011] artikli 7 lõikes 2 ette nähtud sotsiaalsete soodustuste andmise tingimuseks teatava kestusega kutsealast tegevust“.<sup>14</sup>

8 — Kuigi vaidlusalused õigusnormid käsitlevad nii töötajaid kui ka füüsilisest isikust ettevõtjaid, keskendutakse eelotsusetaotluses määruse nr 492/2011 artikli 7 lõikele 2. Vaidlus käsitleb seega ainult „töötajaid“. Ma leian aga, et minu järgnevat arutluskäiku võib kohaldada *mutatis mutandis* füüsilisest isikust ettevõtja olukorrale. Riigi kodanikest töötajate ja muude liikmesriikide kodanike võrdset kohtlemist (eelkõige seoses sotsiaalsete soodustuste andmisega) kohaldatakse nimelt ka füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes (vt selle kohta kohtuotsus, 14.1.1988, komisjon vs. Itaalia, 63/86, EU:C:1988:9, punktid 12–16). Vt veel Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 4. tr, Oxford University Press, 2013, lk 313.

9 — Vt kohtuotsus, 7.9.2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, punkt 15). Nõue, et tegevus peab olema tegelik ja tulemuslik, ning sellega kaasneb niisuguste tegevuste välistamine, mis on üksnes kõrval- või lisategevused, kehtib Euroopa Kohtu praktikas väga ammu (vt selle kohta kohtuotsus, 23.3.1982, Levin, 53/81, EU:C:1982:105, punkt 17).

10 — Vt kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 35). Vt veel kohtuotsus, 11.9.2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494, punkt 53).

11 — Kohtujuristi kursiiv.

12 — Vt selle kohta seoses määrusega nr 1612/68 (mille põhjendus 4 oli identne määruse nr 492/2011 põhjendusega 5) kohtuotsused, 27.11.1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, punkt 50) ja 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, punkt 21).

13 — Vt kohtuotsus, 27.11.1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, punkt 51 ja resolutsiooni punkt 3). Vt veel kohtuotsus, 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, punkt 21 ja resolutsiooni punkt 2).

14 — Vt kohtuotsus, 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322, punkt 42). Vt veel kohtuotsus, 6.6.1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, punkt 25), mis on tehtud kolm aastat varem ja mis käsitleb vanadusega seotud eritoetuse taotlust.

34. Paralleelselt on arenenud liikmesriikide niisuguste kodanikega seotud kohtupraktika, kes kasutavad oma liikumisvabadust tööturul osalemata. Euroopa Kohus on tunnustanud riikide võimalust nõuda vastuvõtvast riigis teatava lõimumistaseme tõendamist enne kõnealusele isikule sotsiaalsete soodustuste andmist,<sup>15</sup> eelkõige 11. juuli 2002. aasta kohtuotsusega D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432) ja 15. märtsi 2005. aasta kohtuotsusega Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169). Seda seost sai tõendada tegeliku (varasema) sideme abil vastuvõtva liikmesriigi tööturuga või elamisajaga selles riigis.

35. Seega eristati selgelt ja täpselt tööturul osalevaid liidu kodanikke teistest. Esimestele võimaldati täielikku võrdset kohtlemist liikmesriigi kodanikega alates esimesest tööpäevast vastuvõtvast liikmesriigis. Seevastu võrdse kohtlemise nüansirikkam lähenemine, mis põhineb elamise ajal vastuvõtvast liikmesriigis ja selle riigi ühiskonda lõimumise tegelikkusel, oli asjakohane teiste puhul.<sup>16</sup>

## 2. Piisava lõimumise nõue töötajatele

36. Euroopa Kohus siiski pehmendas 2000. aastate keskpaigas seda selget eristust, esitledes töötajatega seotud kohtupraktikas piisava lõimumise või vastuvõtva liikmesriigiga tegeliku seose kontseptsiooni.<sup>17</sup>

37. Meenutades määruse nr 492/2011 artikli 7 kohaldatavust piiriala töötajate suhtes,<sup>18</sup> nõustus Euroopa Kohus, et liikmesriigid võivad seada sotsiaalse soodustuse andmise tingimuseks *piisava* seose olemasolu asjaomase liikmesriigiga.<sup>19</sup> Sel põhjusel võib piisava märkimisväärse töö puudumist sellel töötajal, kes ei ela vastuvõtvast liikmesriigis, „käsitada lubatud õigustusena asjaomase sotsiaalse soodustuse andmisest keeldumiseks“.<sup>20</sup>

38. Siiski on toonud olukorda selgust 14. juuni 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-542/09, EU:C:2012:346). Selles kohtuotsuses on Euroopa Kohus liikmesriikidele nimelt meelde tuletanud, et „[k]uigi Euroopa Kohtu poolt teatud tingimustel aktsepteeritud liikmesriigi võimalus nõuda teise liikmesriigi kodanikult oma ühiskonnaga teataval tasemel lõimumise tõendamist selliste sotsiaalsete soodustuste nagu õppetoetus saamise eesmärgil, ei ole piiratud olukorraga, kus asjaomase toetuse taotleja on kodanik, kes tööturul ei osale, ei ole [...] elukohanõue nõutava lõimumise tõendamiseks võörtöötajate ja piirialatöötajate puhul *põhimõtteliselt* sobiv“.<sup>21</sup>

39. Nimelt, viimaste puhul „toob liikmesriigi tööturule sisenemine põhimõtteliselt kaasa selle liikmesriigi ühiskonda lõimumise sellisel piisaval tasemel, mis võimaldab neil selles liikmesriigis tugineda sotsiaalsete soodustuste osas liikmesriigi töötajatega võrdse kohtlemise põhimõttele“.<sup>22</sup>

15 — Vt selle kohta Pataut, E., „La détermination du lien d'intégration des citoyens européens“, *RTD Eur.*, 2012, lk. 623 jj.

16 — Vt selle kohta Barnard, C., „Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 march 2005, not yet reported“, *C.M.L. Rev.*, 42, 2005, lk 1465–1489, eriti lk 1488.

17 — Vt selle kohta O'Leary, S., „The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*“, *C.M.L. Rev.*, 51, 2014, lk 601–622, eriti lk 609. Vt veel kommentaarid, Martin, D., kes kirjutab seoses 18. juuli 2007. aasta otsusega kohtuasjas Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437): „Not only the acceptance of a social policy cause of justification in the field of free movement is a *reversal of a consistent caselaw*“ (Martin, D., „Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)“, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, lk 457–471, eriti lk 467; kohtujuristi kursiiv).

18 — Vt selle kohta kohtuotsused, 18.7.2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, punkt 24); 18.7.2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438, punkt 15); 14.6.2012, komisjon *vs.* Madalmaad (C-542/09 EU:C:2012:346, punkt 33) ning 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 37).

19 — Vt selle kohta Cavallini, J., „Subordonner l'octroi d'une allocation à une condition de résidence peut caractériser une discrimination indirecte“, *JCP/La Semaine Juridique – Édition sociale*, nr 40, 2007, lk 32–34.

20 — Kohtuotsused, 18.7.2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, punkt 36) ja 18.7.2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438, punkt 26).

21 — 14.6.2012, komisjon *vs.* Madalmaad (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 63). Kohtujuristi kursiiv. Selles kohtuasjas käsitletav siseriiklik seadus kehtestab väljaspool kõnealust liikmesriiki kõrgharidust andvasse õppeasutusse õppima asumiseks rahalise toetuse andmiseks tingimuse, mille kohaselt peab selles liikmesriigis elama vähemalt kolm aastat kuuest aastast, mis eelnevad üliõpilase õppima asumisele.

22 — Kohtuotsus, 14.6.2012, komisjon *vs.* Madalmaad (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 65).

### 3. Vajadus tõlgendada töötajate piisava lõimumise nõuet kitsalt

40. See Euroopa Kohtu praktika ajalooline ülevaade seoses määruse nr 492/2011 artikli 7 lõike 2 tõlgendamisega peab viima selleni, et mõistetakse kitsalt võimalust kehtestada võõrtöötajale või piirialatöötajale sotsiaalse soodustuse andmiseks tingimus, mille kohaselt selle töötaja piisav lõimumine vastuvõtvast liikmesriigis peab olema tõendatud.

41. Liidu seadusandja poolt ETLT artikli 45 alusel vastu võetud tekstid kinnitavad seda seisukohta.

42. Võõrtöötajate või piirialatöötajate ja riigi kodanikest töötajate mittediskrimineerimise põhimõtet sotsiaalsete soodustuste andmisel kinnitatakse kõigepealt määruse nr 492/2011 artikli 7 lõikega 2.

43. See säte on järelikult vastavalt ETLT artikli 288 teisele lõigule tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Seetõttu puudub neil põhimõtteliselt määruse nr 492/2011 artikli 7 lõike 2 rakendamisel igasugune kaalutusruum.<sup>23</sup>

44. Vahetegemine ühelt poolt võõrtöötajate ja nende pereliikmete ning teisalt niisuguste liidu kodanike vahel, kes tööturul ei osale ning taotlevad toetust, tuleneb direktiivi 2004/38 artiklist 24.

45. „Nimetatud sätte lõige 1 näeb [nimelt] ette, et kõiki käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke koheldakse „asutamislepingu reguleerimisalas“ võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega, kuid lõige 2 täpsustab, et vastuvõttev liikmesriik ei ole kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma stipendiumide või õppelaenu toimetulekutoetust muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.“<sup>24</sup>

### B. *Teine eelotsuse küsimus*

46. Nagu ma õigusliku raamistiku kirjelduses märkisin, muudeti kõrgkooliõpinguteks rahalise abi andmist käsitlevaid Luksemburgi õigusakte kahel korral just 20. juuni 2013. aasta kohtuotsuse Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411) tulemusel. Järelikult ei saa jätta seda kohtuotsust tähelepanuta eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastamisel.

#### 1. Kõrgkooliõpinguteks riigi rahalist abi käsitlevate Luksemburgi õigusaktide areng

47. Vastavalt 22. juuni 2000. aasta seadusele on kõrgkooliõpinguteks riigi rahalise abi andmise tingimus, et üliõpilasel on alaline elukoht või elamine Luksemburgi territooriumil.

48. Luksemburgi 22. juuni 2000. aasta seadust muutis 19. juuli 2013. aasta seadus 20. juuni 2013. aasta kohtuotsuse Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411) tulemusel nii, et riigi rahalist abi saab ka üliõpilane, kes ei ela Luksemburgis, tingimusel et „ta on sellise Luksemburgi kodanikust või Euroopa Liidu [...] kodanikust töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, kes töötab või tegeleb kutsetegevusega Luksemburgis, laps, ja et see töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja on ajaks, kui üliõpilane taotleb rahalist abi kõrgkooliõpinguteks, töötanud või kutsetegevusega tegelenud Luksemburgis vähemalt viieaastase katkematu perioodi vältel“.<sup>25</sup>

23 — Vt selle kohta Martin, D., „Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)“, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, lk 457–471, eriti lk 467.

24 — Kohtuotsus, 14.6.2012, komisjon vs. Madalmaad (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 64). Kohtujuristi kursiiv.

25 — 22. juuni 2000. aasta seaduse artikkel 2*bis*, mis lisati 19. juuli 2013. aasta seaduse artikli 1 punktiga 1.



49. See seadus tunnistati siiski kiiresti kehtetuks 24. juuli 2014. aasta seadusega, milles nähakse ette, et mitteresidendist üliõpilase vanema töötamise tingimus hõlmab „vähemalt viit aastat ajaks, kui üliõpilane taotleb rahalist abi kõrgkooliõpinguteks seitsmeaastase võrdlusperioodi jooksul, mida arvestatakse kõrgkooliõpinguteks rahalise abi taotlemise kuupäevast tagasiulatuvalt“.<sup>26</sup>

## 2. Kohtuotsus Giersch jt

50. Palju seisukohti, mida Euroopa Kohus esitas 20. juuni 2013. aasta kohtuotsuses Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411), jääb asjakohaseks pärast 2013. aasta jooksul toimunud muudatust.

51. Esiteks, „õppetoetus, mida liikmesriik annab töötajate lastele, on [määruse nr 492/2011] artikli 7 lõike 2 tähenduses sotsiaalne soodustus võörtöötajale [kes jätkab lapse ülalpidamist]“.<sup>27</sup>

52. Teiseks, määruse nr 492/2011 artikli 7 lõikes 2 töötajale ette nähtud võrdne kohtlemine soodustab omakorda kaudselt võörtöötaja pereliikmeid. „Kuivõrd õppetoetuse andmine võörtöötaja lapsele kujutab endast võörtöötaja jaoks sotsiaalset soodustust, siis saab laps ise tugineda sellele sättele, et saada toetust, kui siseriikliku õiguse kohaselt antakse seda toetust otse õppijale“.<sup>28</sup>

53. Kolmandaks, nõude puhul, et elukoht peab olema Luksemburgi territooriumil, mille kehtestas niisuguses kohtuasjas käsitletud õigusnorm, milles tehti 20. juuni 2013. aasta kohtuotsus Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411), on oht, et see meede võib kahjustada peamiselt pigem teiste liikmesriikide kui vastuvõtva riigi kodanikke, kuna just need isikud, kelle elukoht ei ole liikmesriigis, ei ole kõige sagedamini kodanikud.<sup>29</sup> „Ebavõrdne kohtlemine, mis tuleneb piirialatöötajate kõrgkoolis õppivatele lastele kehtestatud elukohatingimusest, kujutab endast samuti keelatud kaudset diskrimineerimist, juhul kui see ei ole objektiivselt õigustatud“.<sup>30</sup> Olemaks õigustatud peab see olema sobiv kõnealuse eesmärgi saavutamiseks ega tohi minna kaugemale, kui on eesmärgi saavutamiseks vajalik.<sup>31</sup>

54. Neljandaks, „liikmesriigi meetmega, millega ta püüab tagada tema territooriumil elava rahvastiku kõrget haridustaset ja edendada majanduse arengut, taotletakse õigusparast eesmärki, mis võib kodakondsuse alusel kaudselt diskrimineerimist õigustada“.<sup>32</sup>

## 3. Võimalik diskrimineerimine, mis on objektiivselt õigustatud

### a) Diskrimineerimise olemasolu

55. Vastavalt 22. juuni 2000. aasta seaduse (muudetud 19. juuli 2013. aasta seadusega) artiklile 2*bis* „üliõpilane, kes ei ela Luksemburgi Suurhertsogiriigis, võib samuti saada rahalist abi kõrgkooliõpinguteks, tingimusel et ta on sellise Luksemburgi kodanikust või Euroopa Liidu [...] kodanikust töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, kes töötab või tegeleb kutsetegevusega Luksemburgis, laps, ja et töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja on ajaks, kui üliõpilane taotleb rahalist abi kõrgkooliõpinguteks, töötanud või kutsetegevusega tegelenud Luksemburgis vähemalt viieaastase katkematu perioodi vältel“.<sup>33</sup>

26 — 24. juuli 2014. aasta seaduse riigi rahalise abi kohta kõrgharidusõpinguteks artikkel 3. Seda seadust ei käsitleta käesolevas asjas.

27 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 39).

28 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 — Vt selle kohta kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 44).

30 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 46).

31 — Vt selle kohta kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 56).

33 — Kohtujuristi kursiiv.

56. Kuigi see tingimus kuulub võrdset kohaldamisele nii Luksemburgi kui ka teiste liikmesriikide kodanike suhtes, sarnaselt niisuguses kohtuasjas käsitletud õigusnormidele, milles tehti 20. juuni 2013. aasta kohtuotsus Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411), on selle tingimuse puhul järelikult tegemist siiski eristamisega elukoha põhjal.

57. Vastavalt sellele, nagu kohaldatakse seda põhikohtuasjas, nähakse siseriikliku õigusega ette tingimus, et üliõpilastele, kes ei ela Luksemburgi territooriumil, antakse rahalist abi kõrgkooliõpinguteks juhul, kui nad on niisuguste töötajate lapsed, kes on töötanud või tegelenud kutsealase tegevusega selles liikmesriigis vähemalt viieaastase katkematu ajavahemiku jooksul rahalise abi taotlemise ajaks.

58. Seda tingimust ei nähta ette üliõpilaste suhtes, kes elavad Luksemburgi territooriumil; selle liikmesriigi sõnul on eesmärk soodustada kõrgharidusdiplomi omandanud elanike osakaalu suurendamist.

59. Mulle tundub, et selline eristamine võib kahjustada ilmselt rohkem teiste liikmesriikide kodanikke, sest nagu Euroopa Kohus otsustas 20. juuni 2013. aasta kohtuotsuses Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 44), siis just need isikud, kelle elukoht ei ole liikmesriigis, ei ole kõige sagedamini kodanikud. Seega tuvastab Euroopa Kohus minu arvates kodakondsusel põhineva kaudse diskrimineerimise, mida saab lubada ainult juhul, kui see on objektiivselt põhjendatud.

#### b) Õiguspärase eesmärgi olemasolu

60. Luksemburgi valitsus väidab oma kirjalikes seisukohtades, et eesmärk, mida taotletakse Luksemburgi uue sättega, on identne „sotsiaalse“ eesmärgiga, millele viidati õigusnormi kohaldamise õigustamiseks kohtuasjas, milles tehti 20. juuni 2013. aasta kohtuotsus Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411).

61. Tundub, et seda väidet ei ole võimalik seada kahtluse alla. Nimelt nähtub 19. juuli 2013. aasta seaduse aluseks oleva seaduse nr 6585<sup>34</sup> eelnõu põhjendustest, et Luksemburgi riigi poolt kõrgkooliõpinguteks antava rahalise abi korra muutmine oli nõuetekohaselt kavandatud ainult „järelduste tegemiseks“ 20. juuni 2013. aasta kohtuotsusest Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411).

62. Seda eesmärki aga, mis seisneb Luksemburgis elavate kõrgharidusdiplomi omandanud isikute osakaalu märkimisväärses suurendamises,<sup>35</sup> on tunnustanud Euroopa Kohus üldise huvi eesmärgina liidu tasandil.<sup>36</sup>

63. Euroopa Kohus on nimelt otsustanud, et liikmesriigi meetmega, millega ta püüab tagada tema territooriumil elava rahvastiku kõrget haridustaset ja edendada majanduse arengut, taotletakse õiguspärasest eesmärgi, mis võib kodakondsuse alusel kaudset diskrimineerimist õigustada.<sup>37</sup>

64. Sellistel asjaoludel leian, et ei ole alust seada kahtluse alla vaidlusaluse õigusnormi eesmärki ega õiguspärasust.

34 — Seaduse nr 6585 eelnõu, millega muudetakse 22. juuni 2000. aasta seadust riigi rahalise abi kohta kõrgharidusõpinguteks (5. juuli 2013. aasta dokument 6585, lk 2, mis on kättesaadav Luksemburgi Suurhertsogiriigi saadikutekojas Interneti-lehel järgmisel aadressil: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6585#>).

35 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 48).

36 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 53).

37 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 56 ja resolutsioon).

c) Töötamise minimaalse ja katkematu ajavahemiku tingimuse nõuetekohasus

65. Kasulik on veel üks kord meenutada, et kuna võõrtöötajad ja piirialatöötajad on sisenenud liikmesriigi tööturule, on see põhimõtteliselt kaasa toonud selle liikmesriigi ühiskonda lõimumise sellisel piisaval tasemel, mis võimaldab neil selles liikmesriigis tugineda seoses sotsiaalsete soodustustega võrdse kohtlemise põhimõttele võrdselt liikmesriigi kodanikest töötajate ning liikmesriigis elavate töötajatega.<sup>38</sup>

66. Lõimumissuhe tekib eelkõige selle tõttu, et võõrtöötajad annavad vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalpoliitika rahastamise panuse selles liikmesriigis makstavate maksude ja sotsiaalmaksetega seoses seal töötamisega. Seetõttu peavad nad saama sellest kasu selle riigi kodanikest töötajatega samadel tingimustel.<sup>39</sup>

67. Euroopa Kohus on kindlasti lubanud õigusaktides teatavatel põhjendustel eristada asjaomases liikmesriigis töötavaid isikuid, kes seal elavad ja kes seal ei ela, vastavalt nende lõimumise astmele selle liikmesriigi ühiskonda või nende seotusele selle liikmesriigiga.<sup>40</sup>

68. Ma kordan siiski oma vastumeelsust seoses kohtupraktika selle arenguga.<sup>41</sup> Nimelt, „[v]õõrtöötaja ja piirialatöötaja puhul toob liikmesriigi tööturule sisenemine *põhimõtteliselt* kaasa selle liikmesriigi ühiskonda lõimumise sellisel piisaval tasemel, mis võimaldab neil selles liikmesriigis tugineda sotsiaalsete soodustuste osas liikmesriigi töötajatega võrdse kohtlemise põhimõttele“.<sup>42</sup> Nõue tõendada nende isikute puhul konkreetset lõimumist on seega erand reeglist ja peab olema seetõttu kohaldatud kitsalt.

69. Mingil määral eeldatakse, et võõrtöötaja või piirialatöötaja lõimub liikmesriigis, kus ta töötab ning kellele tasub makse ja sotsiaalkindlustusmaksleid, millega antakse panus selle riigi sotsiaalpoliitika rahastamisse.<sup>43</sup>

70. Isegi kui ma saan seega „tunnistada, et nende üliõpilaste puhul, kes elavad enne kõrgharidusõpingute alustamist Luksemburgis – isegi kui nad omandavad kõrgharidust mõnes muus riigis –, on eeldatavalt suurem võimalus Luksemburgi elama tulemiseks ning Luksemburgi tööturuga lõimumiseks kui üliõpilaste puhul, kes Luksemburgis ei ela“,<sup>44</sup> kahtlen ma rohkem mõjus, mida võib sellega seoses avaldada üliõpilase ühe vanema töötamise kestus vastuvõtva liikmesriigi territooriumil.

71. Oma algses kohtupraktikas lükkas Euroopa Kohus muu hulgas kindlalt tagasi võimaluse kehtestada sotsiaalse soodustuse andmise tingimuseks kutsealase tegevuse minimaalne kestus.<sup>45</sup>

38 — Vt selle kohta kohtuotsused, 14.6.2012, komisjon vs. Madalmaad (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 65) ja 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 63).

39 — Vt selle kohta kohtuotsused, 14.6.2012, komisjon vs. Madalmaad (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 66) ja 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 63).

40 — Vt selle kohta arutluskäik käesoleva ettepaneku alajaotuses A.

41 — Vt käesolev ettepanek, punkt 40.

42 — Kohtuotsus, 14.6.2012, komisjon vs. Madalmaad (C-542/09, EU:C:2012:346, punkt 65). Kohtujuristi kursiiv.

43 — Vt selle kohta O'Leary, S., „The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*“, *C.M.L. Rev.*, 51, 2014, lk 601–622, eriti lk 610.

44 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 67).

45 — Vt selle kohta kohtuotsus, 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322, punkt 42), 6.6.1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, punkt 25).

72. Seetõttu ühinen komisjoni arvamusega, mille kohaselt tingimusel, mis on seotud üliõpilase ühe vanema piisava lõimumisega vastuvõtva liikmesriigi tööturul, näib puuduvat seos taotletava eesmärgiga, nimelt Luksemburgi Suurhertsogiriigis elavate kõrgharidusdiplomi omandanud isikute osakaalu märkimisväärse suurendamisega.<sup>46</sup>

73. Näib, et Euroopa Kohus on siiski ise soovitanud tingimust, mis käsitleb üliõpilase ühe vanema töötamise kestust vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, kuigi see toodi näitena. Kohtuasjas, milles tehti 20. juuni 2013. aasta kohtuotsus Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411), leidis Euroopa Kohus elukohatingimuse *vajalikkuse* analüüsis nimelt ise, et tundub võimalik, et üliõpilase piisav seotus Luksemburgi Suurhertsogiriigiga, mis võimaldab järeldada mõistlikku tõenäosust, et abi saajad tuleksid tagasi Luksemburgi elama ja suunduksid selle liikmesriigi tööturule, tuleneb „ka asjaolust, et see üliõpilane elab üksi või koos vanematega [...] piirnevas liikmesriigis ning et tema vanemad on juba pikka aega töötanud Luksemburgis ja elavad selle liikmesriigi lähedal“.<sup>47</sup>

74. See lähenemisviis ei ole kooskõlas Euroopa Kohtu tavapärase lähenemisviisiga seoses üliõpilaste liikuvusega. Kas Euroopa Kohus ei otsustanud nimelt 25. oktoobri 2012. aasta kohtuotsuses Prete (C-367/11, EU:C:2012:668) õigesti, et tuleb lükata tagasi Belgia valitsuse esitatud argumentatsioon, mille kohaselt on sellise isiku jaoks, kui ta elab selle liikmesriigi piiri lähedal, kus ta oma õpingud läbis, palju loomulikum võimalus pürgida selle liikmesriigi tööturule, millega tal on side?<sup>48</sup> Nimelt, „õppija õpingute käigus omandatavad teadmised ei suuna teda üldiselt teatud konkreetsele geograafilisele tööturule“.<sup>49</sup>

75. Üliõpilastega seonduv tegelikkus näib ligilähedasem sellele seisukohale. Arvestades seega seda seisukohta ja eelnevaid kaalutlusi, olen arvamusel, et üliõpilase vanema töötamise minimaalse ja katkematu ajavahemiku tingimus näib olevat taotletava eesmärgi saavutamiseks ebasobiv.

76. Ma pean siiski ka tunnistama, et Euroopa Kohus on faktiliselt ja õiguslikult nõustunud, et vanemate töötamine taotletud abi jagavas liikmesriigis märkimisväärse ajavahemiku jooksul võib olla sobiv, et tõendada tegelikku seotuse astet selle riigi ühiskonna või tööturuga.

77. Kuna Euroopa Kohus kinnitas selle analüüsi, uurin ma seetõttu teise võimalusena, kas töötamise minimaalse ja katkematu ajavahemiku tingimus on vajalik.

#### d) Töötamise minimaalse ja katkematu ajavahemiku tingimuse vajalikkus

78. Liidu õigusega kooskõlas olemiseks ei tohi töötamise minimaalse ja katkematu ajavahemiku tingimus minna kaugemale, kui on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

46 — Vt komisjoni kirjalikud seisukohad (punkt 44). Mõlemad komisjoni esitatud näited kohtuistungil 14. aprillil 2016 selgitavad seda teemat piisavalt. Vaidlusaluste õigusnormide kohaselt oli leedulasest lapsel, kelle samast rahvusest isa elas ja töötas Luxembourgis ainult ühe kuu, põhimõtteliselt õigus saada rahalist abi kõrgkooliõpinguteks. Seevastu lapsel, kelle isa on belglasest piirialatöötaja, kes töötab Luksemburgis üle 15 aasta, kuid millest viimase viie aasta jooksul oli üks katkestusperiood, ei ole õigust eespool viidatud abile, kuigi selle töötaja laps on saanud kogu oma koolihariduse seal. Töötamise katkematu ajavahemiku tingimust kohaldatakse sama moodi belglasest piirialatöötaja lapse suhtes, kes on aga oma teise vanemaga elanud alati Küprosel – ja kes tõenäoliselt ei kavatse seega asuda pärast oma õpinguid elama Luksemburgi – ning belglasest piirialatöötaja lapse suhtes, kellega koos nimetatud piirialatöötaja elas Belgias ja kes kogu oma hariduse omandas Luksemburgis.

47 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 78). Selle põhjenduse asjaolu tunnustamine nähtub ka selle kohtuotsuse resolutsioonist, milles täpsustatakse, et: „[k]uigi eesmärk suurendada kõrgharidusdiplomi omandanud elanike osakaalu, selleks et edendada liikmesriigi majanduse arengut, on õiguspärane eesmärk, mis võib õigustada erinevat kohtlemist, ja kuigi selline elukohatingimus, nagu on ette nähtud põhikohtuasjas käsitletavates siseriiklikes õigusnormides, on sobiv antud eesmärgi saavutamiseks, läheb nimetatud tingimus kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik, takistades teiste tegurite arvesse võtmist – mis võiksid iseloomustada rahalise abi taotleja tegelikku seotuse astet asjaomase liikmesriigi ühiskonna või tööturuga – nagu asjaolu, et üks üliõpilase vanematest, kes peab teda jätkuvalt ülal, on piirialatöötaja, kes töötab nimetatud liikmesriigis pidevalt ja on seda teinud juba märkimisväärse aja jooksul“ (kohtujuristi kursiiv).

48 — Selle kohtuotsuse punkt 45.

49 — Kohtuotsus, 25.10.2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkt 45). Vt ka kohtuotsus, 15.3.2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 58).

79. Vaidlusalune olukord põhikohtuasjas on õpetlik. André Angelo Linares Verruga'le keelduti rahalise abi andmisest, kuigi tema vanemad on mõlemad töötanud Luksemburgis katkematult üle viie aasta üksnes mõnede lühiajaliste pausidega rahalise abi taotlemisele eelnenud viie aasta jooksul.

80. Võimalus kalduda võrdse kohtlemise põhimõtte – mida on korratud määruse nr 492/2011 artikli 7 lõikes 2 – kitsalt kohaldamisest kõrvale sotsiaalsete soodustuste andmisel võõrtöötajatele ja piirialatöötajatele tohib aga olla ainult piiratud ja seda peab tõlgendama kitsalt.

81. Põhikohtuasjas käsitletud õigusaktiga kehtestatud säte, mille kohaselt on kõrgkooliõpinguteks rahalise abi andmise üldine tingimus vähemalt viie aasta pikkune katkematu töötamine, jätmata taotleja olukorra analüüsimisel pädevatele asutustele kaalutlusruumi, tundub minevat kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada õiguspärane eesmärk suurendada riigis elavas rahvastikus kõrgharidusdiplomi omandanud isikute arvu riigi majanduse arengu edendamiseks.<sup>50</sup>

82. Selline säte tundub olevat liiga üldine ja välistav Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika tähenduses. „Kõnealune tingimus eelistab põhjendamatult asjaolu, mis ei pruugi näidata reaalse ja tegeliku seose ulatust [...] toetuse taotleja ja geograafilise tööturu vahel, välistades sellega kõik muud olulised asjaolud“.<sup>51</sup> Niiviisi läheb see tingimus seega kaugemale, kui on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks.

83. Analoogia direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikega 1, mille pakub välja Luksemburgi valitsus, ei tundu olevat niisugune, mis seda seisukohta muudaks. Euroopa Kohus viitab tõesti ise sellele sättele 20. juuni 2013. aasta kohtuotsuse Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411) punktis 80. Tegemist on siiski lihtsalt näitega ajavahemiku tingimusest, mida Euroopa Kohus pidas võimalikuks, et vältida „stipendiumiturismi“.<sup>52</sup> Nagu Euroopa Kohus ise rõhutab, esineb see tingimus eelkõige „[t]eises kontekstis“.<sup>53</sup>

84. Direktiivi 2004/38 artikkel 16 näeb nimelt ette minimaalse pikkusega pideva järjestikuse elamise nõude, selleks et tagada alalise elamisõiguse andmine isikutele, kes on jäänud vastuvõtvasse liikmesriiki pikemaks ajaks. Selline kaalutus ei ole määratluse kohaselt kohaldatav piirialatöötajate olukorrale.

85. Viide direktiivi 2004/38 artiklile 24 ei ole oluliselt asjakohasem. Vastupidi, nagu ma märkisin oma eelnevas ülevaates, jääb selle direktiivi artikli 24 lõikega 2 selgelt võimalus mitte kohaldada võrdse kohtlemise põhimõtet *muudele* isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.

50 — Muudatus, mis kehtestati 24. juuli 2014. aasta seadusega riigi rahalise abi kohta kõrgharidusõpinguteks, mille alusel viie aasta pikkust töötamist arvutatakse nüüd seitsme aasta pikkuse võrdlusperioodi jooksul, ei näi aga olevat kooskõlas proportsionaalsuse nõudega. Euroopa Kohus nimelt leidis 14. juuni 2012. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Madalmaad (C-542/09, EU:C:2012:346), et Madalmaade õigus on vastuolus liidu õigusega. Selles kohtuasjas käsitletud siseriiklik seadus oli leebem kui Luksemburgi seadus, sest rahalise abi andmise tingimus kõrgkooliõpinguteks väljaspool Madalmaade territooriumi oli elamine tema territooriumil vähemalt kolm aastat neist kuuest aastast, mis eelnesid õppima asumisele.

51 — Kohtuotsus, 11.7.2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 39). Vt selle kohta ka 18.7.2013, Prinz ja Seeberger (C-523/11 ja C-585/11, EU:C:2013:524, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 80).

53 — Kohtuotsus, 20.6.2013, Giersch jt (C-20/12, EU:C:2013:411, punkt 80).

## VI. Ettepanek

86. Eelnevaid kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg'i (Luksemburgi Suurhertsogiriigi halduskohus, Luksemburg) esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määruse (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires artikli 7 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mille kohaselt on kõrgkooliõpinguteks rahalise abi andmise tingimus, et üliõpilase vanemad on töötanud vähemalt viieaastase katkematu ajavahemiku vältel rahalise abi taotlemise ajaks ja mille alusel koheldakse erinevalt – nii et see kujutab endast kaudset diskrimineerimist – asjaomases liikmesriigis elavaid isikuid ning neid, kes antud liikmesriigis ei ela, aga kes on selles liikmesriigis töötavate piirialatöötajate lapsed.