

EUROOPA KOHTU OTSUS

11. juuli 2002(*)

Liidu kodakondsus – Mittediskrimineerimise põhimõte – Siseriiklikud õigusnormid, mis annavad oma riigi kodanikele õiguse saada ootetoetust ainult tingimusel, et nad said keskhariduse sama liikmesriigi haridusasutuses – Esimest töökohta otsiv oma riigi kodanik, kes sai keskhariduse mõne teise liikmesriigi haridusasutuses

Kohtuasjas C-224/98,

mille ese on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ artikkel 234) alusel Tribunal du travail de Liège'i (Belgia) esitatud taotlus nimetatud kohtus pooleliolevas asjas järgmiste poolte vahel:

Marie-Nathalie D'Hoop

ja

Office national de l'emploi,

eelotsuse tegemiseks EÜ asutamislepingu artikli 48 (muudetuna EÜ artikkel 39) ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15) artikli 7 tõlgendamiseks,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed P. Jann (ettekandja), F. Macken ja S. von Bahr, kohtunikud C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues ja C. W. A. Timmermans,

kohtujurist: L. A. Geelhoed,

kohtusekretär: asekohtusekretär H. von Holstein,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- M. N. D'Hoop, esindajad: advokaat N. Simar ja advokaat M. Strongylos,
- Office national d'emploi, esindaja: advokaat J. E. Derwael,
- Belgia valitsus, esindaja: J. Devadder,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: M. Wolfcarius ja P. J. Kuijper,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 20. novembri 2001. aasta kohtuistungil ära kuulanud suulised märkused, mille esitasid M. N. D'Hoop (esindajad: M. Strongylos ja advokaat R. Capart), Ühendkuningriigi valitsus (esindaja: D. Wyatt, QC) ja komisjon (esindajad: M. Wolfcarius ja D. Martin),

olles 21. veebruari 2002. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Tribunal de travail de Liège esitas 17. juuni 1998. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. juunil 1998, EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ artikkel 234) alusel eelotsuse küsimuse EÜ asutamislepingu artikli 48 (muudetuna EÜ artikkel 39) ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15) artikli 7 tõlgendamise kohta.

2 See küsimus kerkis üles M. N. D'Hoopi ja Office national de l'emploi (riiklik tööamet, edaspidi „ONEM”) vahelises vaidluses viimati nimetatud otsuse üle, millega M. N. D'Hoopile keelduti andmast Belgia õiguse kohast ootetoetust.

Siseriiklikud õigusnormid

3 Belgia õiguse kohaselt antakse äsja oma õpingud lõpetanud noortele, kes otsivad oma esimest töökohta, töötushüvitist nimetusega „ootetoetus”.

4 Need toetused võimaldavad nende saajaid käsitada „hüvitist saavate täielikult töötutena” tööhõive ja töötuse alase regulatsiooni mõttes ning annavad neile juurdepääsu erilistele tööhõiveprogrammidele.

5 25. novembri 1991. aasta kuningliku dekreediga töötuse kohta (*Moniteur belge*, 31.12.1991, lk 29888) artikli 36 lõike 1 esimene lõik sätestab:

„Ootetoetuse saamiseks peab noor töötaja vastama järgmistele tingimustele:

1) ta on täitnud koolikohustuse;

2) a) ta on lõpetanud päevases õppevormis kõrgemad keskkooliõpingud või alama keskastme tehnilised või kutseõpingud keelekogukonna poolt organiseeritud, toetatud või tunnustatud haridusasutuses;

[...]”.

6 Euroopa Kohus leidis 12. septembri 1996. aasta otsuses kohtuasjas C-278/94: komisjon vs. Belgia (EKL 1996, lk I-4307), et kui Belgia seadis ootetoetuse saamise tingimuseks, et Belgias elavate ühenduse võõrtöötajate ülalpeetavad lapsed on saanud keskhariduse Belgia riigi või mõne tema keelekogukonna poolt toetatud või tunnustatud õppeasutuses, rikkus ta EÜ asutamislepingu artiklist 48 ja määruse nr 1612/68 artiklist 7 tulenevaid kohustusi.

7 Siseriiklike õigusnormide kooskõlla viimiseks ühenduse õigusega lisati 13. detsembri 1996. aasta kuningliku dekreediga (*Moniteur belge*, 31.12.1996, lk 32265) artikli 36 lõike 1 esimese lõigu punktis 2 ette nähtud loetelusse alapunkt h. See 1. jaanuaril 1997 jõustunud säte on sõnastatud järgmiselt:

„[...]”

h) ta on läbinud õpingud või koolituse teises Euroopa Liidu liikmesriigis, kui samal ajal on täidetud järgmised tingimused:

- noor isik esitab dokumendid, millest nähtub, et need õpingud või koolitus on samal tasemel ja samaväärsed eelmistes alapunktes mainitutelega;
- toetuse taotlemise hetkel on noor isik Belgias elava võõrtöötaja ülalpeetav laps EÜ asutamislepingu artikli 48 tähenduses;

[...].”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

8 Belgia kodanik M.?N. D’Hoop lõpetas keskkooliõpingud Prantsusmaal, kus ta sai 1991. aastal *baccalauréat*’ diplomi. Seda diplomit tunnustati Belgias kui samaväärset kõrgema keskkooliõpetuse tunnistusega (Certificat homologué d’enseignement secondaire supérieur), millega kaasnes diplom, mis tõendas kõlblikkust kõrgkooliõpinguteks (Diplôme homologué d’aptitude à accéder à l’enseignement supérieur).

9 M.?N. D’Hoop jätkas Belgias ülikooliõpingutega kuni 1995. aastani.

10 1996. aastal taotles M.?N. D’Hoop ONEM-ilt ootetoetust.

11 17. septembri 1996. aasta otsusega keeldus ONEM talle taotletud toetuse andmisest põhjusel, et ta ei täitnud 25. novembri 1991. aasta kuningliku dekreeedi artikli 36 lõike 1 esimese lõigu punkti 2 alapunktis a toodud tingimust.

12 M.?N. D’Hoop vaidlustas selle otsuse Tribunal de travail de Liège’is (Belgia), kes otsustas 17. juuni 1998. aasta otsusega menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas arvestades seda, et Euroopa Kohtu poolt EÜ asutamislepingu artiklile 48 ja määrusele nr 1612/68 antud tõlgendusest tulenevalt ei saa 25. novembri 1991. aasta kuningliku dekreeedi artikkel 36 välistada ootetoetuse andmist ühenduse võõrtöötaja ülalpeetavale lapsele, kes on keskkooliõpetuse saanud muu liikmesriigi kui Belgia haridusametis, tuleb neid sätteid tõlgendada nii, et nad keelavad ka selle, et 25. novembri 1991. aasta dekreeedi artikkel 36 välistab ootetoetuse andmise oma esimest töökohta otsivale Belgia üliõpilasele, kes sai keskkooliõpetuse muu liikmesriigi kui Belgia haridusametis?”

13 22. juuli 1998. aasta ja 11. septembri 1998. aasta kirjades teavitas Tribunal du travail de Liège Euroopa Kohut, et see otsus on edasi kaevatud, ja taotles, et menetlus Euroopa Kohtus peatataks, kuivõrd sellisel edasikaebusel on peatav mõju.

14 Euroopa Kohut teavitati 23. märtsil 2001, et 16. märtsi 2001. aasta otsusega jättis Cour du travail de Liège eelotsusetaotluse esitamise otsuse muutmata. Menetlus Euroopa Kohus jätkus 26. märtsil 2001.

15 Cour du travail de Liège’i otsusest nähtub, et ONEM väitis selle kohtu ees, et M.?N. D’Hoop ei täitnud 13. detsembri 1996. aasta kuningliku dekreediga muudetud 25. novembri 1991. aasta kuningliku dekreeedi artikli 36 lõike 1 esimese lõigu punkti 2 alapunktis h sätestatud teist tingimust. Sellega seoses leidis Cour du travail de Liège, et kuigi 25. novembri 1991. aasta kuningliku dekreeti tehtud muudatus jõustus alles 1. jaanuarist 1997, st peale ootetoetuse taotluse esitamist, tuleb seda „[Euroopa Kohtu] praktikast arvestades [...] kohaldada käesolevale asjale, mille kohta ei ole ka pooled esitanud vastuväiteid”.

Eelotsuse küsimus

16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib sisuliselt seda, kas ühenduse õigusega on vastuolus see, kui liikmesriik keeldub andmast oma kodanikule, kes üliõpilasena otsib esimest töökohta, ootetoetust ainult sellel põhjusel, et see üliõpilane sai keskhariduse teises liikmesriigis.

EÜ asutamislepingu artikli 48 ja määruse nr 1612/68 kohaldatavus

17 Kõigepealt tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on juba leidnud, et ootetoetus noortele, kes otsivad esimest töökohta, kujutab endast sotsiaalset soodustust määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 2 tähenduses (20. juuni 1985. aasta otsus kohtuasjas 94/84: Deak, EKL 1985, lk 1873, punkt 27, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punkt 25).

18 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale eeldab töötajate liikumisvabadust käsitleva ühenduse õiguse kohaldamine seoses töötuskindlustust puudutavate siseriiklike õigusnormidega, et ühenduse õigusele tuginev isik on tegeliku ja tõelise töötamise kaudu juba tööturule sisenenud, mis on andnud talle töötaja staatuse ühenduse õiguse tähenduses (vt ootetoetustega seoses eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punkt 40). See ei käi aga esimest töökohta otsivate noorte kohta (eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Belgia, punkt 40).

19 Vastuseks kohtuistungil esitatud küsimusele väitis M. ?N. D'Hoop, et ta vanemad elasid jätkuvalt Belgias sellel ajal, kui ta Prantsusmaal keskkooliõpinguid läbis ja lõpetas.

20 Sellest järeldeb, et M. ?N. D'Hoop ei saa tugineda asutamislepingu artikliga 48 ja määrusega nr 1612/68 antud võõrtöötajate õigustele ega ka selles määruses ette nähtud võõrtöötajate pereliikmete tuletatud õigustele.

Liidu kodakondsust käsitlevate asutamislepingu sätete kohaldatavus

Euroopa Kohtule esitatud märkused

21 Kohtuistungil hindasid M. ?N. D'Hoop ja komisjon Euroopa Kohtule esitatud küsimust liidu kodakondsust käsitlevaid asutamislepingu sätteid silmas pidades. Nad väitsid, et liikmesriigi kodanikuna, kes elas seaduslikult teises liikmesriigis õpingute eesmärgil, kuulub M. ?N. D'Hoop nende sätete isikulisse kohaldamisalasse. Selle alusel on nende arvates M. ?N. D'Hoopil õigused, mille EÜ asutamislepingu artikkel 8 (muudetuna EÜ artikkel 17) seob liidu kodaniku staatusega, sh EÜ asutamislepingu artiklist 6 (muudetuna EÜ artikkel 12) tulenev õigus mitte olla asutamislepingus käsitletud valdkondades kodakondsuse alusel diskrimineeritud.

22 Ühendkuningriigi valitsus ei nõustunud selle analüüsiga. Ta leiab, et ainuüksi seaduslik elamine teise liikmesriigi territooriumil ei võimalda tugineda liidu kodakondsust käsitlevatele asutamislepingu sätetele. Ka isiku tegevus peab kuuluma ühenduse õiguse kohaldamisalasse. See oleks olnud nii, kui M. ?N. D'Hoop oleks Prantsusmaal elanud, et seal kutseõpet läbida. See ei ole aga nii, kuna M. ?N. D'Hoop läbis Prantsusmaal üldisi õpinguid.

Euroopa Kohtu hinnang

– Liidu kodakondsust käsitlevate asutamislepingu sätete ajaline kohaldatavus

23 ONEM põhjendas M.?N. D’Hoopile 1996. aastal taotletud ootetoetuse andmisest keeldumist sellega, et M.?N. D’Hoop lõpetas keskkooliõpingud Prantsusmaal. Kuna see sündmus toimus 1991. aastal, tuleb uurida, kas M.?N. D’Hoopi väidetud diskrimineerimist võib hinnata seoses liidu kodakondsust käsitlevate sätetega, mis jõustusid hiljem.

24 Sellega seoses tuleb märkida, et põhikohtuasi ei puuduta ühenduse õigusest tulenevaid õigusi, mis väidetavalt saadi enne liidu kodakondsust käsitlevate sätete jõustumist, vaid on seotud liidu kodaniku praeguse diskrimineeriva kohtlemisega.

25 Liidu kodakondsust käsitlevad sätted on kohaldatavad alates nende jõustumisest. Seega tuleb arvestada, et neid peab kohaldama varem tekkinud olukordade praegustele tagajärgedele (vt sellega seoses 30. novembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C?195/98: Österreichischer Gewerkschaftsbund, EKL 2000, lk I?10497, punktid 54 ja 55; ning 18. aprilli 2002. aasta otsus kohtuasjas C?290/00: Duchon, EKL 2002, lk I?3567, punktid 43 ja 44).

26 Sellest tuleneb, et M.?N. D’Hoopi väidetavat diskrimineerimist võib hinnata nende sätetega seoses.

– Liidu kodakondsust käsitlevate asutamislepingu sätete isikuline ja esemeline kohaldamisala

27 Asutamislepingu artikli 8 järgi on iga isik, kellel on liikmesriigi kodakondsus, liidu kodanik. Kuivõrd M.?N. D’Hoopil on ühe liikmesriigi kodakondsus, on ta ka liidu kodanik.

28 Liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik, mis tähendab, et liikmesriikide kodanikke, kes on samas olukorras, tuleb asutamislepingu esemelisse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades kohelda seaduse ees võrdselt, sõltumata nende kodakondsusest ja ilma et see piiraks sõnaselgelt ette nähtud erandite kohaldamist (20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C?184/99: Grzelczyk, EKL 2001, lk I?6193, punkt 31).

29 Ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvad ka olukorrad, mis on seotud asutamislepinguga tagatud põhivabaduste kasutamisega ning muu hulgas need, mis puudutavad asutamislepingu artikliga 8a (muudetuna EÜ artikkel 18) antud õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (24. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C?274/96: Bickel ja Franz, EKL 1998, lk I?7637, punktid 15 ja 16, ning eespool viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 33).

30 Kuna liidu kodanikku tuleb kõigis liikmesriikides kohelda seaduse ees sama moodi nagu vastavate liikmesriikide samas olukorras olevaid kodanikke, oleks õigusega vabalt liikuda vastuolus, kui seda kodanikku koheldaks selles liikmesriigis, mille kodanik ta on, ebasoodsamalt kui juhul, kui ta ei oleks kasutanud asutamislepinguga antud liikumisvabadusega seotud võimalusi.

31 Need võimalused ei pääseks täielikult mõjule, kui liikmesriigi kodanikku saab panna nende võimaluste kasutamisest loobuma selliste takistustega, mis seadusest tulenevalt tekivad tema tagasipöördumisel päritoluriiki, asetades ta ebasoodsamasse olukorda seetõttu, et ta on neid võimalusi kasutanud (vt selle kohta 7. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C?370/90: Singh, EKL 1992, lk I?4265, punkt 23).

32 See kaalutus on eriti tähtis hariduse valdkonnas. Ühenduse tegevuse eesmärkide seas on EÜ asutamislepingu artikli 3 punktis p (muudetuna EÜ artikli 3 lõike 1 punkt q) mainitud panust kvaliteetsesse haridusse ja kutseõppesse. See panus peab vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 126 lõike 2 teisele taandele (muudetuna EÜ artikli 149 lõike 2 teine taane) muu hulgas ergutama õppijate ja õpetajate liikuvust.

33 Sellistes olukordades nagu põhikohtuasjas loovad siseriiklikud õigusnormid kohtlemise

erinevuse Belgia kodanike vahel, kes on terve oma keskhariduse Belgias saanud, ja nende Belgia kodanike vahel, kes oma liikumisvabadust kasutades on saanud oma keskharidust tõendava diplomi mõnes teises liikmesriigis.

34 Sidudes ootetoetuse andmise tingimusega, et nõutav diplom saadi Belgias, panevad siseriiklikud õigusnormid teatavad oma kodanikud ebasoodsasse olukorda ainuüksi seetõttu, et nad kasutasid oma liikumisvabadust teises liikmesriigis hariduse omandamise eesmärgil.

35 Selline ebavõrdne kohtlemine on vastuolus põhimõtetega, mis on liidu kodaniku staatuse aluseks, nimelt seaduse ees võrdse kohtlemisega liikumisvabaduse kasutamisel.

36 Kõnealune tingimus on põhjendatud üksnes juhul, kui see põhineb objektiivsetel, asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel kaalutlustel, mis on proportsionaalsed siseriikliku õigusega taotletava legitiimse eesmärgi suhtes (eespool viidatud kohtuotsus Bickel ja Franz, punkt 27).

37 Selle kohta Belgia valitsus ega ONEM märkusi ei esitanud.

38 Belgia õigusnormidega ette nähtud ootetoetus võimaldab toetusesaajale juurdepääsu erilistele tööhõiveprogrammidele ning selle eesmärk on hõlbustada noorte üleminekut õpingutelt tööturule. Sellises kontekstis võib siseriiklik seadusandja õigustatult nõuda reaalselt sidet toetuse taotleja ja asjaomase geograafilise tööturu vahel.

39 Ainuüksi tingimus keskkooli lõputunnistuse saamise asukoha kohta on siiski liiga üldine ja välistav. Kõnealune tingimus eelistab põhjendamatult asjaolu, mis ei pruugi näidata reaalse ja tegeliku seose ulatust ootetoetuse taotleja ja geograafilise tööturu vahel, välistades sellega kõik muud olulised asjaolud. Seega läheb see tingimus kaugemale, kui on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks.

40 Niisiis tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et ühenduse õigusega on vastuolus see, kui liikmesriik keeldub andmast oma kodanikule, kes üliõpilasena otsib esimest töökohta, ootetoetust ainult sellel põhjusel, et see üliõpilane sai keskhariduse teises liikmesriigis.

Kohtukulud

41 Euroopa Kohtule märkusi esitanud Belgia ja Ühendkuningriigi valitsuse ning komisjoni kohtukulusid ei hüvitata. Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva kohtuasja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

vastuseks Tribunal du travail de Liège'i 17. juuni 1998. aasta otsusega esitatud küsimusele otsustab:

Ühenduse õigusega on vastuolus see, kui liikmesriik keeldub andmast oma kodanikule, kes üliõpilasena otsib esimest töökohta, ootetoetust ainult sellel põhjusel, et see üliõpilane sai keskhariduse teises liikmesriigis.

Rodríguez Iglesias

Macken

von Bahr

Gulmann

Edward

La Pergola

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Timmermans

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 11. juulil 2002 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.