Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NIILO JÄÄSKINEN
esitatud 12. juulil 2012 [1]

Kohtuasi C-202/11

Anton Las
versus
PSA Antwerp NV

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Belgia))

ELTL artikli 45 tõlgendamine — Töötajate vaba liikumine — Piirangud — Keelekasutus — Õigusnormid, milles on Belgia Kuningriigi hollandi keelepiirkonnas asuvale ettevõtjale ette nähtud kohustus koostada kõik töösuhetega seotud dokumendid hollandi keeles, kuna vastasel juhul on need dokumendid tühised — Rahvusvahelist laadi tööleping — ELL artikkel 4 — Keeleline mitmekesisus — Rahvuslik identiteet — Asjaomaste meetmete ebaproportsionaalsus

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas palub Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Antwerpeni töökohus) (Belgia) Euroopa Kohtul otsustada, kas ELTL artikliga 45 [2] on vastuolus niisugune õigusakt nagu Belgia Kuningriigi flaamikeelse kogukonna 19. juuli 1973. aasta dekreet, mis reguleerib keelekasutust tööandjate ja töötajate vahelistes sotsiaalsuhetes ning ettevõtjate sellistes aktides ja dokumentides, mille koostamine on seaduse ja määrustega ette nähtud [3] (edaspidi „Flandria keelekasutuse dekreet").

2. Selles õigusaktis on sätestatud, et kui tööandja tegevuskoht on hollandi keelepiirkonnas [4], on hollandi keele kasutamine kohustuslik kõikides „sotsiaalsuhetes" laias tähenduses, kusjuures see mõiste näib lisaks töölepingutele hõlmavat kõiki individuaalseid ja kollektiivseid suulisi ja kirjalikke kontakte, mis leiavad aset tööandjate ja töötajate vahel ja millel on tööga otsene või kaudne side.

3. Belgia Kuningriigi teiste üksuste ja Euroopa Liidu mõne liikmesriigi tööõigusnormides esineb *mutatis mutandis* sarnaseid nõudeid, kuid nende kohaldamise kord on erinev.

4. Eelotsusetaotlus on Euroopa Kohtule esitatud kohtuasjas, mille pooled on Madalmaade kodanik A. Las, kes elab Madalmaades, kuid töötab peamiselt Belgias, ning tema endine tööandja PSA Antwerp NV (edaspidi „PSA Antwerp"), rahvusvahelise haardega kontserni kuuluv Flandrias asuv äriühing, ning mis puudutab mitmesuguste summade maksmist pärast A. Lasi töölt vabastamist.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — 28. aprillil 2011 esitatud eelotsusetaotluses viidatakse tegelikult „EÜ asutamislepingu artiklile 39", kuid alates Lissaboni lepingu jõustumisest 1. detsembril 2009 on see ELTL artikkel 45.

3 — Taaldecreet tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen (*Belgisch Staatsblad / Moniteur belge*, 6.9.1973, lk 10089).

4 — Ma märgin, et Euroopa Kohtule esitatud toimikus on kohati segi aetud „Flandria piirkond" Belgia põhiseaduse artikli 3 tähenduses ja „hollandi keelepiirkond" selle põhiseaduse artikli 4 tähenduses.

5. Sisuliselt palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul kindlaks määrata, kas töötajate vaba liikumise põhimõttega on põhjusel, et esineb selle vabaduse põhjendamatu ja/või ebaproportsionaalne takistus, vastuolus see, kui liikmesriigi õigusnormides on asjaomase dekreediga ette nähtutega samaväärsetel tingimustel kehtestatud kohustus kasutada kindlaksmääratud keelt kirjalike tööõigusalaste dokumentide koostamisel ning seda juhul, kui kõnealused töösuhted esinevad piiriüleses kontekstis.

6. Euroopa Kohus on juba andnud kõnesolevale taotlusele vastamiseks olulised suunised, otsustades kohtuotsuses Groener[5], et „EMÜ asutamislepingu sätetega ei ole vastuolus sellise poliitika kehtestamine, mille eesmärk on kaitsta ja edendada liikmesriigi keelt, mis on korraga nii rahvuskeel kui ka esimene riigikeel. Sellegipoolest ei tohi niisuguse poliitika rakendamine kahjustada sellist põhivabadust nagu töötajate vaba liikumine. Seetõttu ei või niisuguse poliitika elluviimiseks mõeldud meetmetest tulenevad nõuded mingil juhul olla taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalsed ning nende kohaldamise kord ei või diskrimineerida teiste liikmesriikide kodanikke”.

II. Õiguslik raamistik

7. Flandria keelekasutuse dekreet[6], mida eelotsusetaotlus käsitleb, võeti vastu Belgia põhiseaduse artikli 129 lõike 1 kolmanda lõigu alusel, mille kohaselt „[p]rantsuskeelse kogukonna ja flaamikeelse kogukonna parlament, välja arvatud föderaalne seadusandja, reguleerivad kumbki neid puudutavas osas dekreediga keelekasutust: […] tööandjate ja töötajate vahelistes sotsiaalsuhetes ning ettevõtjate aktides ja dokumentides, mille koostamine on seaduse ja määrustega ette nähtud.”

8. Flandria keelekasutuse dekreedi artikli 1 esimeses lõigus on selle dekreedi kohaldamisala määratletud järgmises sõnastuses:

„Käesolev dekreet on kohaldatav füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kelle tegevuskoht on hollandi keelepiirkonnas.[7] Dekreet reguleerib keelekasutust tööandjate ja töötajate vaheliste sotsiaalsuhete valdkonnas ning ettevõtjate selliste aktide ja dokumentide valdkonnas, mille koostamine on seadusega ette nähtud. […]”

9. Dekreedi artiklis 2 on sätestatud, et „[k]eel, mis kuulub kasutamisele tööandjate ja töötajate vahelistes sotsiaalsuhetes ning ettevõtjate sellistes aktides ja dokumentides, mille koostamine on seadusega ette nähtud, on hollandi keel.”

10. Dekreedi artikkel 5 on sõnastatud järgmiselt:

„Tööandja koostab hollandi keeles kõik tööandjate aktid ja dokumendid, mis on seadusega ette nähtud, ning kõik nende töötajatele suunatud dokumendid.

Kui töötajate koosseis seda õigustab ja kui töötajate esindusorganisse kuuluvad töötajate esindajad on esitanud ühehäälse taotluse või töötajate esindusorgani puudumise korral on ametiühingu esindajad esitanud ühehäälse taotluse või mõlema puudumise korral on representatiivse ametiühinguorganisatsiooni esindaja esitanud taotluse, peab tööandja töötajatele suunatud teadetele, teadaannetele, aktidele, tõenditele ja vormidele siiski lisama tõlke ühte või mitmesse keelde.

[…]”

5 — 28. novembri 1989. aasta otsus kohtuasjas C-379/87: Groener (EKL 1989, lk 3967, punkt 19).

6 — Kõnealuse dekreedi eespool esitatud sätete prantsuskeelse versiooniga on võimalik internetis tutvuda järgmisel veebilehel: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1973071901&table_name=loi.

7 — Ma täpsustan, et sõnad „või kes värbab töötajaid hollandi keelepiirkonnas” tühistas Cour constitutionnelle (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus; varem nimega Cour d’arbitrage) oma 30. jaanuari 1986. aasta otsuses (*Moniteur belge*, 12.2.1986, lk 1710), millega tühistati ka sõnu selle dekreedi artiklis 5.

11. Sama dekreedi artikli 10 esimeses, teises ja viiendas lõigus on tsiviilõiguslike sanktsioonidena ette nähtud:

„Käesoleva dekreedi sätetega vastuolus olevad dokumendid või aktid on tühised. Kohus tuvastab tühisuse omal algatusel.

Pädev tööinspektor, keeleinspektsiooni alalise komisjoni ametnik ja mis tahes isik või ühing, kes suudab tõendada otsese või kaudse huvi olemasolu, võib tööandja asukoha töökohtul paluda tühisuse tuvastada.

[…]

Tühisuse tuvastamine ei või kahjustada töötajat ning jätab kolmandate isikute õigused kehtima. Tööandja vastutab nende tühiste dokumentide või aktidega töötajale või kolmandatele isikutele tekitatud kahju eest.

[…]”

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

12. Inglise keeles koostatud 10. juuli 2004. aasta „Letter of Employment’i” (edaspidi „tööleping”) alusel võttis PSA Antwerp [8], Antwerpenis (Belgia) asuv äriühing, mis kuulub sadamaterminale käitavasse rahvusvahelisse kontserni, mille asukoht on Singapuris, Madalmaades elava Madalmaade kodaniku A. Lasi tähtajatult tööle „Chief Financial Officer’ina”. Töölepingus oli ette nähtud, et A. Las täidab oma tööülesandeid peamiselt Belgias, kuigi teatud ülesandeid tuli täita ka Madalmaades.

13. Inglise keeles koostatud 7. septembri 2009. aasta kirjaga öeldi A. Lasi tööleping etteteatamistähtaega järgimata üles. Töölepingu artikli 8 alusel maksis PSA Antwerp A. Lasile lepingu ülesütlemise hüvitist kolme kuu töötasu ulatuses ning täiendavat hüvitist kuue kuu töötasu ulatuses.

14. A. Lasi advokaat teatas 26. oktoobri 2009. aasta kirjaga PSA Antwerpile, et tööleping ja eelkõige selle artikkel 8 ei ole koostatud hollandi keeles ning et see tingimus rikub järelikult kohaldatavat õigust. Ta nõudis, et makstaks töölepingu ülesütlemise hüvitist 20 kuu töötasu ulatuses, saamata jäänud puhkusetasu, lisatasu 2008. aasta eest ja selle alusel arvutatavat puhkusetasu ning hüvitist kasutamata puhkusepäevade eest.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kuigi asjaomane tööleping sisaldab tingimust, mille kohaselt on pädevad Madalmaade kohtud, ning tingimust, milles on ette nähtud Madalmaade õiguse kohaldamine, möönsid põhikohtuasja pooled, et vastavalt Rooma 19. juuni 1980. aasta lepinguliste kohustuste suhtes kohaldatava õiguse konventsiooni [9] artikli 6 lõigetele 1 ja 2 on pädev Belgia töökohus ning kohaldamisele kuulub Belgia õigus. Seevastu lahknevad poolte seisukohad keele osas, mida oleks tulnud töölepingu koostamisel kasutada, ning sellest tulenevate tagajärgede osas.

16. A. Las pöördus 23. detsembril 2009 Arbeidsrechtbank te Antwerpeni poole nõudega mõista PSA Antwerpilt tema kasuks välja märkimisväärselt suurem summa kui see, mille ta oli saanud. Oma nõuete põhjendamiseks väitis ta eelkõige, et tema ingliskeelse töölepingu artikkel 8 on tühine, kuna on rikutud Flandria keelekasutuse dekreedi sätteid, milles on ette nähtud hollandi keele kasutamine ettevõtetes, mille tegevuskoht asub Belgia Kuningriigi hollandikeelses osas.

8 — Olgu täpsustatud, et tollal oli tema nimi veel NV Hesse-Noord Natie.

9 — Konsolideeritud versioon, ELT C 334, 30.12.2005, lk 1. Nimetatud konventsioon asendati alates 17. detsembrist 2009 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma I) (ELT L 177, lk 6; edaspidi „Rooma I määrus”).

17. PSA Antwerp väitis vastu, et kõnealust dekreeti ei saa kohaldada olukordadele, kus isik teostab oma õigust töötajate vabale liikumisele, kuna see õigusakt takistab kõnealust põhivabadust ning seda takistust ei saa põhjendada ülekaaluka üldise huviga Euroopa Kohtu praktika tähenduses. PSA Antwerp lisas, et töölepingut tuleb järgida, kuna kõnealune dokument on kooskõlas poolte tahtega, mida on väljendatud mõlemale arusaadavas keeles ehk inglise keeles, kusjuures asjaomase äriühingu direktor, kes töölepingule alla kirjutas, on Singapuri kodanik, kes ei valda hollandi keelt.

18. Arvestades PSA Antwerpi taotlust esitada eelotsusetaotlus ja evides kahtlusi asjaolu suhtes, et üldisest huvist lähtuv põhjendus eeldab, et nõutakse, et tööleping oleks koostatud hollandi keeles niisuguses piiriüleses olukorras nagu käsitletav olukord, kus pooled – käesoleval juhul hollandi keelt kõnelev töötaja ja hollandi keelt mittekõnelev tööandja – on täidetava töökoha olulisuse tõttu ilmselgelt otsustanud koostada töölepingu keeles, mis on arusaadav mõlemale poolele, otsustas Arbeidsrechtbank te Antwerpen menetluse peatada ja esitada 29. aprillil 2011 registreeritud eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas töötajate vaba liikumist Euroopa Liidus sätestava [ELTL] artikliga [45] on vastuolus Flandria 19. juuli 1973. aasta keelekasutuse dekreet osas, milles see kohustab [hollandi] keelepiirkonnas asuvat iga ettevõtjat koostama juhul, kui ta võtab töötaja tööle rahvusvahelist laadi töökohale, kõik töösuhtega seotud dokumendid hollandi keeles, kuna vastasel juhul on need dokumendid tühised?”

19. A. Las, PSA Antwerp, Belgia ja Kreeka valitsus, Euroopa Komisjon ning EFTA järelevalveamet esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud märkused.[10]

20. Kõik pooled olid 17. aprilli 2012. aasta kohtuistungil esindatud.

IV. Analüüs

A. *Sissejuhatavad märkused*

21. Euroopa Kohtule märkusi esitanud poolte arvamused lahknevad selles, milline vastus tuleb anda eespool nimetatud eelotsuse küsimusele. PSA Antwerp ja EFTA järelevalveamet leiavad, et töötajate vaba liikumise põhimõttega on vastuolus niisugused õigusnormid, nagu on kõne all käesoleval juhul, samas kui teised menetlusse astujad ehk A. Las ning lisaks Belgia ja Kreeka valitsus ja komisjon on vastupidisel seisukohal.

22. Mis puudutab käesolevas kohtuasjas liidu õiguse kohaldatavust, siis märgin ma, et põhikohtuasjas käsitletava töösuhte piiriülesus tuleneb mitmest asjaolust. Nimelt on asjaomane töötaja Madalmaades elav Madalmaade kodanik, kuid ta peab inglise keeles koostatud töölepingu alusel oma tööülesandeid täitma nii Belgias kui ka Madalmaades ettevõtja jaoks, kes kuulub rahvusvahelisse kontserni ja kelle tegevuskoht asub Belgias, täpsemalt hollandi keelepiirkonnas.

23. Kuna A. Las on seega kasutanud liidu kodanike õigust liikuda töötajana vabalt ühest liikmesriigist teise, ei ole tema olukord „puhtalt siseriiklik” Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika[11] tähenduses ning kuulub seega nende liidu õigusnormide kohaldamisalasse, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada.

10 — Ma juhin tähelepanu sellele, et komisjon märgib eelkõige, et põhikohtuasjast tulenevalt peaks Euroopa Kohus tegema otsuse A. Lasi sotsiaalkindlustusolukorra suhtes kohaldatava õiguse kohta. Minu hinnangul väljub see probleemistik esitatud eelotsuse küsimuse raamidest. Sellegipoolest rõhutan ma, et töölepingule kohaldatav õigus on kindlaks määratud Rooma I määruse sätetega, mitte sotsiaalkindlustuse valdkonnas kohaldatava õiguse kindlaksmääramist reguleerivate normidega.

11 — Vt teiste hulgas 15. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman (EKL 1995, lk I-4921, punkt 89 jj) ja 1. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-212/06: Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon (EKL 2008, lk I-1683, punkt 33 jj).

24. Pealegi ei muuda asjaolu, et töötajate vabale liikumisele viitab mitte tema ise, vaid tema endine tööandja, liidu õigust Euroopa Kohtu praktikat silmas pidades kohaldamatuks. Nagu Euroopa Kohus on juba rõhutanud, peab selleks, et töötajate õigus sellele, et nad võetakse tööle ja nad saavad töötada diskrimineerimiseta, oleks tõhus ja tulemuslik, nimetatud õigusega tingimata kaasnema tööandjate õigus töötajate vaba liikumist käsitlevaid õigusnorme järgides neid tööle võtta. Vastasel juhul oleks liikmesriikidel võimalus nendest normidest hõlpsalt mööda hiilida, kehtestades tööandjatele kohustuse järgida töölevõtmisel tingimusi, mille tagajärjel piirataks selle vabaduse teostamist, millele töötajal on õigus. [12]

B. *Töötajate vaba liikumise takistuse esinemine*

25. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale [13] on isikute vaba liikumist käsitlevate asutamislepingu kõikide sätetega vastuolus siseriiklikud meetmed, mis võivad liidu kodanikke takistada teostamast asutamislepinguga tagatud põhivabadusi või muuta seda vähem atraktiivseks. Täpsemalt on keelatud meetmed, mis muudavad mõne teise liikmesriigi territooriumil majandustegevusega tegelemise keerulisemaks.

26. Tuleb märkida, et liidu teiseses õiguses ei ole ühtlustamisnormi, mis oleks kohaldatav tööõigusalaste dokumentide koostamisel kasutatava keele suhtes. [14] Täpsemalt, nagu komisjon rõhutab, ei sisalda nõukogu 14. oktoobri 1991. aasta direktiiv 91/533/EMÜ tööandja kohustuse kohta teavitada töötajaid töölepingu või töösuhte tingimustest sätteid selleks kasutatava keele kohta. [15]

27. Selles suhtes tuleb käesolevat kohtuasja eristada teistest kohtuasjadest, milles Euroopa Kohus on pidanud tegema otsuse isikute vaba liikumise valdkonnas keelenõuetest tulenevate takistuste kohta. [16] Samuti ei anna asutamislepinguga tagatud teisi põhivabadusi kahjustanud sedalaadi piiranguid käsitlev varasem kohtupraktika mingeid juhiseid, mis võimaldaksid käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimusele hõlpsasti vastata. [17]

28. Ma rõhutan, et käesolevas kohtuasjas piiritles eelotsusetaotluse esitanud kohus sõnaselgelt oma taotluse eseme. Eelotsuse küsimus käsitleb nimelt tööõigusalaste dokumentide koostamist ning seega ainult kirjalikke töösuhteid, kuigi asjaomased õigusnormid näivad reguleerivat ka suulisi töösuhteid. Lisaks asetseb esitatud küsimus selle sõnastuse kohaselt „rahvusvahelist laadi töökoha” konkreetses kontekstis.

12 — 7. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-350/96: Clean Car Autoservice (EKL 1998, lk I-2521, punktid 19–25) ja 11. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-208/05: ITC (EKL 2007, lk I-181, punktid 22 ja 23).

13 — Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon (punkt 44 jj ning seal viidatud kohtupraktika) ja 1. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-253/09: komisjon *vs.* Ungari (EKL 2011, lk I-12391, punkt 46 jj ning seal viidatud kohtupraktika).

14 — Kuna seda valdkonda ei ole ühtlustatud, on liikmesriikidel vabadus võtta sellise reguleerimisesemega riiklikke või ka piirkondlikke meetmeid, mis peavad siiski järgima asutamislepingut ja liidu õiguse üldpõhimõtteid, eelkõige ELTL artiklit 45 (vt analoogia alusel 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-490/04: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2007, lk I-6095, punkt 19).

15 — EÜT L 288, lk 32; ELT eriväljaanne 05/02, lk 3. Olgu mainitud, et käesolevas kohtuasjas märkis komisjon, et vastavalt artiklile 6 ei ole selle direktiiviga ühtlustatud töölepingu vormi puudutavaid tingimusi, mille hulka kuulub keel, milles tööleping peab olema koostatud.

16 — Mis puudutab töö saamise tingimusi, mis on seotud keelega, vt teiste hulgas töötajatega osas: eespool viidatud kohtuotsus Groener; ja füüsilisest isikust ettevõtjate, näiteks hambaarstide osas: 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-424/97: Haim (EKL 2000, lk I-5123, punkt 50 jj) või advokaatide osas: 19. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-506/04: Wilson (EKL 2006, lk I-8613, punkt 70 jj) ja 19. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-193/05: komisjon *vs*. Luksemburg (EKL 2006, lk I-8673, punkt 40 jj).

17 — Kaupade vaba liikumise valdkonnas ja eriti sildistamise valdkonnas, milles keelustati siseriiklikud meetmed, millega oli kehtestatud kohustus kasutada ühte keelt, ilma et oleks lubatud kasutada ostjate jaoks hõlpsasti mõistetavat teist keelt, vt 12. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-366/98: Geffroy (EKL 2000, lk I-6579, punkt 24 jj ning seal viidatud kohtupraktika). Mis puudutab isikute võrdset kohtlemist seoses keelekasutusega kriminaalasju lahendavates kohtutes vt 24. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-274/96: Bickel ja Franz (EKL 1998, lk I-7637, punkt 13 jj ning seal viidatud kohtupraktika), mis tõstab esile isikute keelealaste õiguste ja võimaluste tagamise erilise tähtsuse nende põhivabaduste kaitse seisukohalt.

29. Minu käsutuses olevatel andmetel ei ole valdava enamiku liikmesriikide õigusnormides kehtestatud töösuhetes kasutamisele kuuluva keelega seotud kohustust. Mulle teadaolevalt ei ole 25 liikmesriigist 17-s[18] keelenõudeid, mis oleksid võrdväärsed sellega, mis sisaldub Flandria keelekasutuse dekreedis, kuid niisugune kohustus esineb kaheksa liikmesriigi kehtivates õigusnormides.[19]

30. Kuna kõnealuse dekreediga on kehtestatud kohustus kasutada hollandi keelt kõikides töösuhtega seotud aktides ja dokumentides nii Belgia kodanike kui ka välisriikide kodanike puhul, kelle võtavad tööle hollandi keelepiirkonnas asuvad ettevõtjad, võib see dekreet minu hinnangul heidutada hollandi keelt mittekõnelevaid töötajaid ja tööandjaid ehk üldiselt neid, kes pärinevad teistest liikmesriikidest kui Belgia Kuningriik ja Madalmaade Kuningriik.

31. Ma leian, et keeleline takistus esineb viimaste puhul mitte üksnes tööle asumise tingimuste, vaid ka sellel töökohal töötamise tingimuste osas.

32. Seega on mõeldav, et töötajal, kes ei valda hollandi keelt, on selles keeles koostatud lepingu allakirjutamisel kahtlusi, kuna ta kardab, et ta ei saa täpselt aru, millega ta ennast seob. Kõnealuse dekreedi kohaldamisalasse kuuluvad värbajad võivad loogiliselt kandidaati eelistada seetõttu, et ta kõneleb hollandi keelt, mitte töölevõtmise muude tingimuste tõttu, mida need värbajad oleksid võinud soovida eelistada, kui neid norme ei oleks olemas olnud.

33. See järeldus kehtib sõltumata asjaolust, et põhikohtuasjas ei oleks A. Lasi tegelikult ebasoodsamasse olukorda seatud, kui seda dekreeti oleks järgitud, kuna ta valdab hollandi keelt, nagu ta väidab, nõudes, et neid norme tema suhtes kohaldataks.

34. Töötajatel lasuva takistuse peegeldumise tõttu ei saa teistest liikmesriikidest pärit tööandjad, kes asuvad Belgia hollandi keelepiirkonnas, pakkuda töötingimusi, millel puuduvad kõnealuse dekreediga seatud keelelised piirangud. Praktikas on neil huvi värvata vaid töötajaid, kes oskavad hollandi keelt ning kelle jaoks on lihtsam suhelda selles keeles. Lisaks peavad rahvusvahelise haardega tööandjad, kes nimetatud piirkonna tegevuskohaks võtavad, erinevalt kõnealusest piirkonnast pärit ettevõtjatest silmitsi seisma haldustakistuste ning täiendavate tegevuskuludega. Nimelt on selliste tööandjate töö-, haldus- ja juhtimiskeel sageli mõni muu kui hollandi keel. Seega on nad sunnitud asendama oma töölepingute tavapärased vormid ja kõik muud personalihaldust puudutavad tööõigusalased aktid või dokumendid ning paluma hollandi keelt kõnelevaid juriste neid sellega seoses aidata.

35. Lisaks on Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Saksamaa möönnud, et liikmesriigi poolt välisriigi tööandjatele, kes võtavad töötajaid tööle riigi territooriumil, pandud kohustus tõlkida selle riigi keelde teatavad tööõigusalased dokumendid kujutab endast teenuste osutamise vabaduse piirangut, kuna selline kohustus põhjustab teises liikmesriigis asuvatele ettevõtjatele täiendava haldus- ja finantskoormuse.[20]

36. Lisan, et sellised tööandjad võivad olla märkimisväärse õiguskindlusetuse olukorras, kui – nagu põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormide alusel – keelenõude rikkumine toob sanktsioonina kaasa tühisuse, mis muudab lepinguliste suhete tasakaalu.

18 — Mul puuduvad andmed Küprosel ja Luksemburgis selles valdkonnas kohaldatavate õigusnormide kohta.

19 — Selline on olukord Prantsusmaal, Lätis, Leedus, Poolas, Rumeenias, Sloveenias ja Slovakkias ning Belgia Kuningriigi erinevates keeleüksustes.

20 — Punkt 68 jj.

37. Flandria keelekasutuse dekreedis [21] kehtestatud normide järgimata jätmisega kaasnevate karistuste raskus – teema, mille juurde ma naasen – võib endast kujutada teist asjaolu, mis takistab töötajate liikumisvabaduse täielikku kasutamist. Selles osas tuleneb kohtupraktikast, et võib esineda sanktsioone, mis on sellise raskusega, et need toovad endaga kaasa esmastes õigusaktides tagatud põhiõiguste riive, kusjuures selle raskuse suurust peab hindama asja menetlev siseriiklik kohus. [22]

38. Kuna hollandi keelt mittekõnelevaid töötajaid ja tööandjaid võivad seega heidutada neid õigusi teostamast keelelised piirangud, mis tulenevad sellistest normidest, nagu on põhikohtuasjas kõne all, esineb selle raames minu hinnangul töötajate vaba liikumise piirang, mis vastupidi A. Lasi väidetule ei ole ebareaalne ega kaudne. Edasi tekib küsimus, kas selline takistus võib siiski olla põhjendatud Euroopa Kohtu praktikaga kooskõlas olevate tingimuste korral.

39. Ma märgin lühidalt – isegi kui tegemist on teise õigusliku probleemiga –, et ilmselgelt puudub käesolevas kohtuasjas otsene diskrimineerimine, kuna kõnealused õigusnormid on kohaldatavad tööandjatele ja töötajatele, ilma et eristataks nende riikkondsust. Seevastu näib, et tegemist on kaudse diskrimineerimisega, kuna näiliselt neutraalsete kriteeriumide varjus muudab hollandi keele kohustuslikus kasutamises seisnev keelebarjäär keerulisemaks nii tööle asumise kui ka töötamise viisid Belgia Kuningriigi hollandi keelepiirkonnas teiste liikmesriikide kodanikele, välja arvatud Madalmaade kodanikud. Siiski kaasneb selline kaudne diskrimineerimine igasuguse nõudega osata või kasutada keelt ning võib olla põhjendatud samadel alustel nagu keeleline takistus. Seega ei käsitle ma seda küsimust eraldi.

C. *Tuvastatud takistuse võimalikud põhjendused*

40. Kohtupraktikast tuleneb, et asutamislepinguga tagatud põhivabaduste tõhusat teostamist takistavad siseriiklikud meetmed võivad siiski olla lubatud juhul, kui nendel meetmetel on üldisest huvist tulenevate ülekaalukate põhjuste hulka kuuluv eesmärk, kui need on kõnealuse eesmärgi täitmise tagamiseks sobivad ning kui need ei lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik. [23]

41. Käesoleval juhul puudutab tekkinud küsimus seda, kas ELTL artiklis 45 tagatud töötajate vaba liikumise takistus on nõuetekohaselt põhjendatud õiguspäraste eesmärkidega ning selliste meetmete kasutamisega, mis on nende eesmärkide saavutamiseks nii sobivad kui ka proportsionaalsed. Minu arvates ei ole see nii järgmistel põhjustel, täpsustades kõigepealt, et kuigi ma möönan, et kõnealuste õigusnormide kaitseks esitatud kolm väidet on iseenesest õiguspärased, ei nõustu ma seevastu sel eesmärgil kasutatud meetodite vajalikkuse ega proportsionaalsusega. [24]

1. Asjaolu, et kõnealused meetmed ei ole esile toodud üldise huvi eesmärkide jaoks sobivad

42. Flandria keelekasutuse dekreedis ei ole nimetatud täpseid põhjuseid, miks asjaomase keelepiirkonna seadusandja nägi ette kõigis töösuhetes ainult hollandi keele kasutamise nendes õigusnormides sätestatud tingimustel. Ainus kindel asjaolu on see, et kõnealuse dekreedi õiguslik alus on Belgia põhiseaduse artikli 129 lõike 1 punkt 3, milles on flaamikeelse kogukonna parlamendile antud ainupädevus reguleerida kogukonna territooriumil keelekasutuse viise tööandjate ja töötajate vahelistes sotsiaalsuhetes ning ettevõtjate aktides ja dokumentides, mille koostamine on seaduse ja määrustega ette nähtud, ning milles on täpsustatud, et sama pädevus on paralleelselt antud prantsuskeelse kogukonna parlamendile.

21 — Vastavalt selle dekreedi artiklile 10.

22 — Vt 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus (EKL 1993, lk I-1663, punkt 41).

23 — Vt teiste hulgas 16. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-325/08: Olympique Lyonnais (EKL 2010, lk I-2177, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika) ning eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 — Vastavalt eespool viidatud kohtuotsuses Groener (punkt 19) määratletud alusreeglitele.

43. Siiski võib lähtuvalt Belgia valitsuse Euroopa Kohtule esitatud andmetest esitada kolm põhjendust, millest üks puudutab töötajate kaitset, järgmine tõhusa kontrolli teostamist haldus- ja kohtuasutuste poolt ning viimane piirkondliku omavalitsusüksuse ametliku keele kasutamise kaitset ja stimuleerimist. Tuleb analüüsida, kas kõnealune takistus võib olla põhjendatud ühega neist, nimelt ülekaaluka üldise huvi tõttu eespool mainitud kohtupraktika tähenduses.

a) Töötajate kaitset puudutav põhjendus

44. Flandria keelekasutuse dekreedi põhjenduseks toob Belgia valitsus välja sotsiaalvaldkonna probleemid, meenutades, et Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud, et töötajate kaitse kuulub üldise huvi eesmärkide hulka, mis võib olla aluseks põhivabaduste piirangule.[25]

45. Siiski on ainult hollandi keele kohustusliku kasutamisega tegelikult võimalik kaitsta vaid töötajaid, kes valdavad seda keelt piisavalt, et mõista teavet, mille tööandja neile edastab hollandi keeles suuliselt või kirjalikult. Seevastu hollandi keelt mittekõnelevad töötajad on teistega võrreldes halvemas olukorras mitte üksnes siis, kui nad soovivad asuda tööle töökohal, kus tuleb suhelda hollandi keeles lähtuvalt kõnealusest dekreedist, vaid ka kogu töö tegemise ajal, juhul kui neil on õnnestunud ületada töölevõtmise barjäär. Viimaste jaoks võib nendest normidest tuleneda ebakindlus – mis puudutab nende töölepingust tulenevate õiguste ja kohustuste täpset sisu ning nende töö tegemise täpseid tingimusi –, mis on samal ajal nii õiguslik kui ka praktiline ebakindlus, mida neil on võimalik kõrvaldada üksnes kolmandate isikute abil.

46. Töötajate kõikide kategooriate tegelik kaitse nõuaks pigem, et tööleping oleks kättesaadav keeles, mida töötaja mõistab raskusteta, nii et tema nõusolek on täiesti selge, mitte moonutatud. Meenutagem, et direktiivis 91/533 on ette nähtud, et tööandja on kohustatud kirjalikult teavitama töötajat, kelle suhtes seda direktiivi kohaldatakse, kõikidest töölepingu või töösuhte olulistest aspektidest, mille loetelu on direktiivi artiklis 2. Selleks et kõnealusel teabel, mis puudutab minimaalset kogust andmeid, mis peavad töötajale teada olema, oleks kasulik mõju, on minu hinnangul vajalik, et see edastataks talle keeles, mida ta oskab piisavalt, et mõista töösuhte sisu. Flandria keelekasutuse dekreedis on aga sätestatud vahendid, mis ei ole selle eesmärgi saavutamiseks sobivad, kuna selles ei ole ette nähtud, et tuleb kontrollida, et lepingupooled oskavad hollandi keelt piisavalt, selleks et lepingule asjaoludest teadlikuna alla kirjutada.

47. Komisjon nõustub Belgia valitsusega, väites, et Euroopa Kohus tunnustas kohtuotsuses Everson ja Barrass[26] erilist huvi, mis on seotud selle koha riigikeelega, kus töötajad töötavad. Vastab tõele, et kui töötaja töötab mitmes liikmesriigis, vastab *locus laboris* enamikul juhtudel talle tuttavale sotsiaalsele ja keelelisele keskkonnale.[27] Siiski on sellest üldnormist praktikas ka erandeid. Minu hinnangul ei tähenda kõnealune kohtuotsus, et see oleks tingimata töötajate huvides, kui nõutakse kindlaksmääratud keele – nende põhitöökoha keele või isegi mõne muu keele – süstemaatilist kasutamist töölepingus. Suhtlemiskeel ehk töötaja ja tööandja ühine keel, mis tagab nendevahelise tõhusa ja tasakaalustatud suhtlemise, ei ole tingimata kohalik ametlik keel, olgu see siis riigikeel või piirkondlik keel.

25 — Eelkõige teenuste osutamise vabaduse valdkonnas 7. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-515/08: dos Santos Palhota jt (EKL 2010, lk I-9133, punkt 47).

26 — 16. detsembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-198/98: Everson ja Barrass (EKL 1999, lk I-8903, punkt 22), mis käsitleb nõukogu 20. oktoobri 1980. aasta direktiivi 80/987/EMÜ töötajate kaitset tööandja maksejõuetuse korral käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 283, lk 23; ELT eriväljaanne 05/01, lk 217) tõlgendamist.

27 — Komisjon viitab selles suhtes lisaks selle ettepaneku punktile 43, mille kohtujurist Mengozzi esitas kohtuasjas C-477/09: Defossez, milles otsus tehti 10. märtsil 2011 (EKL 2011, lk I-1421).

48. Seega ei ole taotletava õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobiv ega vajalik kehtestada kohustust kasutada ainult hollandi keelt, et tagada, et sellise ettevõtja töötajal, kelle asukoht on asjaomases piirkonnas, on tõepoolest tegelik juurdepääs teabele, mida tal on vaja nii enne kui pärast lepingu sõlmimist. Teine võimalus, mille kohaselt on pooltel lubatud lisaks hollandi keelele kasutada muid keeli, eeldusel et vajaduse korral on kohustuslik esitada tõlge hollandi keelde, toimiks minu hinnangul töötaja huvide kaitse tagamisel paremini.

b) Haldus- ja kohtuliku kontrolli tõhusust puudutav põhjendus

49. Teine põhjendus näib olevat eelnevaga seotud, kuna tegemist on töötajate kaitse tõhususe tagamisega selle järgimise üle järelevalve teostamise teel, nagu märgib komisjon. Põhjendus kui selline on küll õiguspärane [28], kuid käesoleval juhul on see sama tulemusetu kui esimene põhjendus, millega see kaasneb.

50. Vastab tõele, et selliste haldusasutuste nagu tööinspektsiooni sekkumine või kohtuasutuste sekkumine, kui vaidlus jõuab kohtusse, toimub hõlpsamalt, kui need asutused saavad vaidlusaluse töösuhtega seotud dokumente läbi vaadata keeles, mida asutuste esindajad oskavad. Samadest kaalutlustest on lähtutud teistes liikmesriikides kehtivates õigusnormides, mis on käsitletavate õigusnormidega analoogilised. [29]

51. Selle eesmärgi saavutamiseks on minu hinnangul siiski samuti sobivam vajaduse korral tõlkida tööõigusalased dokumendid kohalikul tasandil kasutatavasse ametlikku keelde, ilma et oleks vaja kehtestada kohustust kasutada algusest peale ainult seda keelt.

52. Eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Saksamaa [30] leidis Euroopa Kohus nimelt, et välismaistele tööandjatele pandud kohustus tööõigusalased dokumendid tõlkida võib olla põhjendatud töötajate sotsiaalkaitsega seotud üldise huvi eesmärgiga, kuna see võimaldab vastuvõtva liikmesriigi pädevatel asutustel teostada vajalikku kontrolli, et tagada selles valdkonnas siseriiklike sätete tegelik järgimine. Siiski täpsustas Euroopa Kohus selles kohtuotsuses samuti, et see nõue on teenuste osutamise vabadust reguleerivate EÜ asutamislepingu sätetega kooskõlas üksnes seetõttu, et kohustus puudutab ainult väikese arvu dokumentide tõlkimist ega too kaasa tööandja jaoks rasket haldus- või finantskoormust. [31]

53. Analoogia alusel olen ma töötajate vaba liikumise osas seisukohal, et Flandria keelekasutuse dekreedis kasutatav ulatuslik meede, milles on samal eesmärgil ette nähtud kohustus kasutada hollandi keelt kõikides tööõigusalastes dokumentides, ei ole vältimatult vajalik selleks, et kõnealuseid kontrolle saaks heades tingimustes läbi viia.

c) Ametliku keele kaitset puudutav põhjendus

54. Kolmandat põhjendust rõhutas Belgia valitsus, kes väitis, et ametliku keele kasutamise soosimine on Belgia põhiseaduses ette nähtud. Olgu märgitud, et mitu liikmesriiki ja Belgia Kuningriigi keeleüksused rajavad sedalaadi alustele oma õigusnormid, milles on ette nähtud kohustus kasutada töösuhetes kindlaksmääratud keelt. [32]

28 — Vt eespool viidatud kohtuotsus dos Santos Palhota jt (punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 — Nii põhinevad Lätis õigusnormid, milles on ette nähtud riigikeele kasutamine töösuhetes, esiteks selliste avalike huvide kaitsel nagu turvalisus ja tervishoid ning teiseks tõenditele esitatavatel nõuetel, nagu ka Rumeenias ja Sloveenias. Prantsusmaal on seadusandja eesmärkidena lisaks kohtuvaidluste riski piiramisele välja toonud samuti tervisekaitse ja inimeste turvalisuse.

30 — Vt punkt 70 jj.

31 — Vt samuti 25. oktoobri 2001. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 ja C-68/98-C-71/98: Finalarte jt (EKL 2001, lk I-7831, punkt 69 jj).

32 — Leedus, Poolas ja Slovakkias on viidatud rahvuskeele ja -identiteedi kaitsele ning Belgia Kuningriigi prantsuse ja saksa keelepiirkondades sarnaselt hollandi keelepiirkonnaga lisaks kohaliku elanikkonna keeleliste õiguste kaitsele ka ühenduse keele ja identiteedi kaitsele.

55. Ametliku keele kaitse – olgu tegemist riigikeele või piirkondliku keelega – on üldise huvi eesmärk, mida Euroopa Kohus on käsitanud õiguspärasena sellise poliitika vastuvõtmise põhjendamiseks, mille eesmärk on niisuguse keele kaitse ja edendamine.[33] Sellegipoolest olen ma seisukohal, et käesolevas kohtuasjas viitab asjaomastes õigusnormides sõnastatud nõue selliste vahendite kasutamisele, mis ei ole selle eesmärgi tõhusaks saavutamiseks sobivad.

56. Selles suhtes tõi Kreeka valitsus esile keelelise mitmekesisuse põhimõtte, tuginedes eelkõige ELTL artiklile 165 ja ELL artikli 3 lõike 3 neljandale lõigule. Euroopa Liidu põhiõiguste harta[34] artikkel 22, mis on oma olemuselt siduv, sisaldab samuti viidet sellele mõistele, kuna selles on ette nähtud, et liit austab keelelist mitmekesisust.

57. Keelelise mitmekesisuse põhimõttele, mis on siduv üksnes liidu institutsioonide ja organite jaoks, ei saa liikmesriik siiski tugineda liidu kodanike vastu, selleks et põhjendada neile kuuluvate põhivabaduste piiramist.

58. Ettepanekus kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Hispaania *vs.* Eurojust[35], rõhutas kohtujurist Maduro, et „[k]eelte mitmekesisuse austamine on liikmesriikide rahvusliku omapära kaitse üks põhiaspekte”.[36] Sellegipoolest rõhutan ma, et selles kohtuasjas tuginesid keelelise mitmekesisuse käsitlusele üksnes Euroopa Liidu pakutud töökohtadele kandideerinud isikud Euroopa Liidu vastu, mitte liikmesriigid selleks, et kaitsta oma keelelise ühtsuse poliitikat liidu õiguse põhimõtete eest. Teisisõnu kasutati seda käsitlust mitte endast keelekasutuse piiranguid kujutavate siseriiklike meetmete põhjendamiseks, vaid üksnes selleks, et mõtestada liidule omast keelekasutuse korda.

59. Rahvuslik identiteet, mida liidu institutsioonid on vastavalt ELL artikli 4 lõikele 2 kohustatud austama, hõlmab omakorda liikmesriigi põhiseadusliku korra keelelisi aspekte, millega on kindlaks määratud eelkõige riigikeel või riigi erinevad ametlikud keeled ning vajaduse korral territoriaalsed allüksused, kus neid keeli kasutatakse.[37] Seega puudutab „rahvusliku identiteedi” käsitlus valikuid, mis on tehtud seoses riigi või piirkonna tasandil kasutatavate keeltega,[38] samas kui „keelelise mitmekesisuse” käsitlus puudutab liidu tasandil esinevat mitmekeelsust. Seetõttu ei kuulu viimati nimetatud mõiste minu hinnangul kaalutluste hulka, mida võib kasutada liidu kodanikest füüsiliste isikute või liidus asuvate juriidiliste isikute vastu. Oleks isegi paradoksaalne kasutada seda põhjendust selleks, et võimaldada liikmesriikidel sundida isikuid kasutama oma suhtluses muud keelt kui see, mille nad on ise vabalt valinud.

60. Liikmesriikide rahvusliku identiteedi – mis Belgia Kuningriigi puhul hõlmab vaieldamatult põhiseaduse kohast jagunemist keelekogukondadeks – austamist käsitlevad liidu õigusnormid toetavad pigem seisukohta, et nagu Euroopa Kohus on juba leidnud, on keele kaitsmise poliitika põhjendus, mis võib anda liikmesriigile õiguse kasutada liikumisvabadusi piiravaid meetmeid.[39]

33 — Vt eelkõige 12. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-391/09: Runevič-Vardyn ja Wardyn (EKL 2011, lk I-3787, punkt 85), milles on tsiteeritud eespool viidatud kohtuotsuse Groener punkti 19.

34 — ELT 2010, C 83, lk 396.

35 — 15. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-160/03: Hispaania *vs.* Eurojust (EKL 2005, lk I-2077).

36 — Vt kõnealuse ettepaneku punkt 24.

37 — Vastavalt ELL artikli 4 lõikele 2 austab liit liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele ja millesse kuulub ka konkreetse riigi riigikeele kaitse, nagu Euroopa Kohus täpsustas eespool viidatud kohtuotsuses Runevič-Vardyn ja Wardyn (punkt 86).

38 — Euroopa Konvendi liikmete töörühma 4. novembri 2002. aasta aruandes soovitati EL lepingu sätteid, mille kohaselt liidul on kohustus austada liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, täpsustada sel viisil, et selle identiteedi oluliste tegurite seas on muu hulgas liikmesriigile omased põhistruktuurid ja põhifunktsioonid, mille hulka kuulub keelte valik (CONV 375/1/02 REV 1, lk 10–12; dokument on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00375-re01.fr02.pdf).

39 — Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Runevič-Vardyn ja Wardyn.

61. Liikmesriigi keele kasutamise kohustus, mis on pandud teiste liikmesriikide kodanikele või ettevõtjatele, kes teostavad oma põhivabadusi, nagu kohustus, mis tuleneb kõnealustest õigusnormidest, seda eesmärki tegelikult siiski ei täida. Ei saa väita, et ainuüksi asjaolu, et mõni ettevõtja, kelle asukoht on Flandrias, koostab piiriülest laadi töölepinguid mõnes muus keeles kui hollandi keel, võiks ohustada viimati nimetatud keele kasutamise edukust. Olukord on teistsugune, kui töösuhe puudutab teadmiste edasiandmist nagu kooli- või ülikooliharidu se valdkonnas, mis on seotud liikmesriigi kultuurilise identiteedi kaitsega [40], mis õigustab tööle kandideerijalt eriliste keeleoskuste nõudmise võimalust. [41]

62. Ma olen seisukohal, et töötaja, kes ei ole kasutanud oma vabadust töötada mõnes teises liidu liikmesriigis, võib üldjuhul nõuda, et ta saaks töötada oma emakeelt kasutades, kui see on selle piirkonna ametlik keel, kus ta kutsetegevusega tegeleb. See tuleneb minu hinnangul töökoha olemusest, mis jääb puhtalt avalik-õigusliku sfääri ja puhtalt eraõigusliku sfääri vahele. See õiguspärane olemus annab alust ka selleks, et riigikeele või piirkondliku keele kaitset taotlevat poliitikat võib rakendada selles kohas, kuna eelistatavalt kasutatakse ametlikku keelt kui suhtluskeelt.

63. Siiski tuleb tagada lepinguvabadus selles tähenduses, et töötaja võib nõustuda kasutama tema töökeskkonnale omast keelt, mis erineb tema emakeelest ja kohalikult kasutatavast keelest, eelkõige juhul, kui tegemist on rahvusvahelisse konteksti kuuluva töösuhtega [42], nagu on eelotsusetaotluses sõnaselgelt märgitud. Ma olen seisukohal, et liidus peaks tööandjatel olema õigus määrata kindlaks oma töötajatele ühine töökeel, mis mitmes liikmesriigis asuva ettevõtja puhul võib erineda piirkonna või riigi tasandil kasutatavast. See kaalutlus kehtib vähemalt kõige kõrgemate ametikohtade – näiteks juhid või eksperdid – suhtes ning üldiselt töökohtade suhtes, kus on vaja suhelda keeles, mida mõistavad teised töötajad või ettevõtja välismaised kliendid.

64. Kuigi ametliku keele kaitse ja edendamine on iseenesest õiguspärased eesmärgid, peavad selleks kasutatavad vahendid jääma kõnealuste eesmärkidega proportsionaalseks, mitte ületama seda, mis on nende saavutamiseks vajalik. See, kui siseriikliku või piirkondliku meetmega püütakse kehtestada täielikku ükskeelsust, mis tähendab, et teiste liikmesriikide keeli ei või teatud valdkonnas alternatiivina üldse kasutada, ei ole minu hinnangul aga liidu õiguse põhimõtete seisukohalt õiguspärane.

65. Neid asjaolusid arvestades ei tohi keele kaitsmine olla lubatav põhjendus niisugustele õigusnormidele, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kuna need ei võimalda arvesse võtta töösuhte poolte tahet ega ka asjaolu, et tööandja kuulub rahvusvahelisse äriühingute kontserni.

66. Sellest tulenevalt olen ma seisukohal, et Flandria keelekasutuse dekreet kahjustab ELTL artiklis 45 ette nähtud töötajate vaba liikumist põhjendamatult, kuna selles on kasutatud vahendeid, mis ei ole esile toodud kolme õiguspärase eesmärgi saavutamise tagamiseks sobivad.

67. Olgu lisatud, et sellele dekreedile saab esitada veel ühe etteheite, mis puudutab asjaolu, et see ei vasta Euroopa Kohtu praktikas määratletud proportsionaalsuse kriteeriumile.

40 — Selle kohta vt punktid 19 ja 20 kohtujurist Darmoni ettepanekus kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus Groener.

41 — Vt eespool viidatud kohtuotsuse Groener punkt 20 jj.

42 — Meenutagem, et piiriüleste töösuhete valdkonnas kokkuleppelisuse prevaleerimist on tunnistatud Rooma I määruse artiklis 8, milles on ette nähtud, et töölepingu pooltel on üldjuhul õigus valida, milline on selle lepingu suhtes kohaldatav õigus.

2. Asjaomastes meetmetes kasutatud vahendite ebaproportsionaalsus

68. Esineb kaks tegurit, mis minu hinnangul võimaldavad asuda seisukohale, et Flandria keelekasutuse dekreet sisaldab meetmeid, mis ei ole esile toodud eesmärkidega proportsionaalsed, ning et järelikult on need ELTL artikliga 45 vastuolus. Esiteks on tegemist sellega, et kohustus kasutada dekreedis nimetatud töösuhetes ainult ühte keelt ehk hollandi keelt on liiga lai, ning teiseks kõnealuse kohustuse täitmata jätmise korral määratavate karistuste suurusega.

a) Keelenõude ulatus

69. Ilmneb, et vaidlusaluses dekreedis on kõigile tööandjatele, kelle tegevuskoht asub Belgia Kuningriigi hollandi keelepiirkonnas, kehtestatud kohustus kasutada seda keelt kõikides – nii kirjalikes kui ka suulistes – töösuhetes oma töötajatega, kuigi keelelised vajadused võivad olla erinevad olenevalt töösuhete konkreetsest liigist ja võimalikust piiriülesest kontekstist, millesse need suhted kuuluvad.

70. Minu hinnangul oleks huve, mida piirkondlike õigusnormidega Belgia valitsuse sõnul kaitstakse, sobivam kaitsta muude vahendite kui nii täieliku ja üldise ulatusega keelelise piiranguga. Nii leian ma, et mõnes muus keeles koostatud peamiste tööõigusalaste dokumentide tõlkimine hollandi keelde võib olla piisav eespool nimetatud kolme eesmärgi saavutamiseks.

71. Mulle tundub, et Euroopa integratsiooni kava kaotab oma mõtte, kui liikmesriigid võivad panna majanduselus osalejatele, nagu tööandjad ja töötajad, kohustuse kasutada kindlaksmääratud keelt ulatuses, mis ületab lepinguvabaduse piiranguid, mis on rangelt vajalikud üldise huvi eesmärkide täitmiseks. Rahvusvahelistes töösuhetes peab omavahelise keelekasutuse kindlaksmääramisel olema poolte tahte autonoomia esikohal, selleks et hõlbustada piiriülest kaubandust [43], kuigi samas tuleb leida töötajate liikumisvabaduse ja töötajate kaitse vaheline õige tasakaal.

72. Minu hinnangul oleks põhjendatud lubada piiriülese töösuhte pooltel kasutada nende valitud keelt, kui see valik vastab poolte ühisele tahtele või kui tööülesannetega kaasneb vajadus kasutada muud keelt kui see, mida kasutatakse kohalikul tasandil. [44] Flandria keelekasutuse dekreet on aga üldkohaldatav ning selles on jäetud täielikult tähelepanuta keeled, mida asjaomane tööandja ja töötaja oskavad ja tavaliselt kasutavad, ning täidetava töökoha laad.

73. Ma olen seisukohal, et oleks ebajärjekindel ja isegi paradoksaalne, kui eespool viidatud kohtuotsuse Groener kohaselt ei oleks võimalik – välja arvatud erijuhtudel – nõuda töötajalt, et ta oskaks selle liikmesriigi keelt, kus ta töötab, kuid seevastu oleks lubatud nõuda, et tema allkirjastatav tööleping oleks koostatud keeles, mida ta ei valda ning millest ta seega aru ei saa.

74. Nagu EFTA järelevalveamet leiab, on siseturu nõuetekohase toimimise tagamiseks vaja kehtestada paindlikumad keelenõuded olukorras, kus – nagu käesoleval juhul – töösuhted on rahvusvahelised, kui olukorras, kus need on puhtalt siseriiklikud. Piiriülestes töösuhetes on eelistatav, et pooled saaksid kasutada ühist keelt, mida mõlemad mõistavad, selle asemel et panna neile kohustus kasutada ainult ühte kindlaksmääratud keelt, isegi kui see on selle koha üks ametlikest keeltest, kus töötaja töötab.

43 — Vt Brüsseli 27. septembri 1968. aasta konventsiooni kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades (EÜT 1972, L299, lk 32) artikli 17 tõlgendamise kohta analoogia alusel 24. juuni 1981. aasta otsus kohtuasjas 150/80: Elefanten Schuh (EKL 1981, lk 1671, punkt 27), mille kohaselt lepinguosalise riigi õigusnormid ei saa takistada kohtualluvuse kokkuleppe kehtivust ainuüksi põhjusel, et poolte kasutatud keel ei ole see, mis on nendes õigusnormides ette nähtud.

44 — Meenutagem, et võimalus kehtestada keelenõue täidetava töökoha laadi tõttu on sõnaselgelt ette nähtud 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 3 lõike 1 viimases lõigus, mida on tõlgendatud eespool viidatud kohtuotsuses Groener ja mis ei ole küll käesolevas kohtuasjas kohaldatav, kuid mille aluseks olevad ideed võivad minu hinnangul mõtteainet pakkuda. Sisuliselt samasugune säte sisaldub Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määruses (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires (ELT L 141, lk 1), millega kodifitseeriti ja asendati määrus nr 1612/68.

75. Eelkõige ei mõista ma, kuidas hollandi keelt ohustab see, kui mõnda teist keelt kasutatakse niisuguses töölepingus, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ehk töölepingus, mis on sõlmitud oma liikumisvabadust kasutava töötaja ja rahvusvahelise haardega kontserni kuuluvast äriühingust tööandja vahel.

76. Ma täheldan, et asjaomased õigusnormid võimaldavad kohustuslikku tõlget muusse keelde kui hollandi keel üksnes keerulise menetluse vahendusel, mis eeldab eriti raskete tingimuste täitmist [45], mistõttu praktikas on need tingimused minu hinnangul kahtlemata harva täidetud. Töötajate kaitsmiseks on olemas muid, vähem koormavaid meetmeid, mis on ometi sama tõhusad või isegi tõhusamad ja mis samas tagavad piirkondliku keele kasutamise – näiteks juhul, kui töötaja või tööandja ei valda kõnealust keelt, võimaluse andmine kasutada hõlpsamalt tõlget keelde, millest huvitatud isik piisavalt aru saab.

77. Kohtuvaidluses avaldatud asjaoludest ei ilmne aga, et vaidlusalustesse õigusnormidesse sellise võimaluse lisamine, mis lihtsustaks töötajate ja teistest liikmesriikidest pärit, hollandi keelt mittekõnelevate tööandjate liikumisvabaduse teostamist Belgia Kuningriigi hollandi keelepiirkonnas, kahjustaks eespool nimetatud eesmärkide saavutamist. [46]

78. Seega, kuna Flandria keelekasutuse dekreedi kohaldamisala on ülemäära lai ja selle laad välistav, samas kui viidatud üldise huvi eesmärkide saavutamiseks esineb muid meetmeid, sisaldab see dekreet meetmeid, mis on nende eesmärkidega ebaproportsionaalsed.

b) Rikkumise korral ette nähtud karistused

79. Sarnaselt teistes liikmesriikides kehtivate õigusnormidega on Belgia Kuningriigi hollandi keelepiirkonnas kehtivates õigusnormides ette nähtud, et kindlaksmääratud keele kasutamise kohustuse rikkumise eest võib karistada nii tsiviil- kui kriminaalkorras. [47]

80. Tsiviilsanktsioonid on küll töösuhete valdkonnas keelenõudeid kehtestavates õigusnormides üldlevinud, kuid üheski mulle teadaolevas normis ei lähe sund nii kaugele kui Flandria keelekasutuse dekreedis. Belgia Kuningriigi hollandi keelepiirkonnas on dekreeti rikkuvad aktid või dokumendid tühised ning see tühisus muudab need olematuks nii tulevikus kui minevikus [48], samas kui Belgia Kuningriigi mõnes teises üksuses [49] ja teistes liikmesriikides [50] on ette nähtud pelgalt see, et mittenõuetekohast dokumenti ei saa töötaja vastu kasutada, millega kaasneb kohustus tagada selle asendamine õigusnormidega kooskõlas oleva dokumendiga. Minu hinnangul oleks viimati nimetatud vahend, mis võimaldab säilitada töösuhete järjepidevuse, Belgia valitsuse sõnul kõnealuse dekreediga taotletavate üldise huvi eesmärkide saavutamiseks sama tõhus kui asjaomase töölepingu tagasiulatuv tühisus. Seetõttu olen ma seisukohal, et asjaomased õigusnormid ületavad selleks vajalikke meetmeid.

45 — Vt õiguslikus raamistikus viidatud Flandria keelekasutuse dekreedi artikli 5 teine lõik.

46 — Vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Bickel ja Franz (punkt 29).

47 — Põhikohtuasi kuulub tsiviilasjade hulka, kuid Flandria keelekasutuse dekreedi üldise ülesehituse põhjal on siiski huvitav täheldada, et vastupidi Belgia Kuningriigi teistes üksustes kehtivale õigusele, milles ei ole ette nähtud kriminaalkaristust keelenõude rikkumise eest, võib juhul, kui selline tegu pannakse toime hollandi keelepiirkonnas, tööandjat või tema esindajaid, kes kõnealuse dekreedi sätteid on rikkunud, selle rikkumise eest karistada vangistuse ja/või rahalise karistusega vastavalt dekreedi artiklile 12. Lisaks on dekreedi artiklis 11 ette nähtud rahatrahvi määramise võimalus.

48 — Tühisus on ette nähtud ka Sloveenias, kuid Rumeenias ja Lätis on tegemist üksnes tulevikku suunatud kehtetusega, kuivõrd viimati nimetatud riigis seostatakse kehtetust tööandja kohustusega teha ettepanek uue lepingu sõlmimiseks.

49 — See tähendab valdades, kus kehtib erikord, saksa keelepiirkonnas ja pealinna Brüsseli kakskeelses piirkonnas. Seevastu prantsuse keelepiirkonnas on ette nähtud muus keeles koostatud tööalaste dokumentide tühisus.

50 — See, et lepingutingimusi ei saa kasutada töötaja vastu, keda need tingimused kahjustavad, on ette nähtud Leedus, Poolas, Slovakkias ning Prantsusmaal, kus esineb võimalus nõuda, et asjaomane dokument esitataks prantsuse keeles, kuna vastasel juhul võidakse määrata trahv.

81. Mis puudutab küsimust, kas tühisuse tuvastamisel on *erga omnes* mõju või mitte, siis olgu märgitud, et eelotsusetaotluse sõnastuse kohaselt karistatakse Flandria keelekasutuse dekreedi artikli 10 esimese lõigu alusel selle dekreedi sätete rikkumise eest „täieliku *ex tunc* tühisusega ning asjaomast dokumenti käsitatakse mitte kunagi eksisteerinuna. Sellest tulenevalt ei saa kohus dekreedile mittevastavas keeles koostatud dokumentidest lähtuda ega nende sisu arvesse võtta, eelkõige tahte avaldamise osas".

82. Vastab tõele, et Euroopa Kohtule märkusi esitanud pooled vaidlesid tühisuse täielikkuse üle, kuna osa neist märkis, et sama artikli viiendas lõigus on ette nähtud, et „[t]ühisuse tuvastamine ei või kahjustada töötajat ning jätab kolmandate isikute õigused kehtima". Minu arvates ei eira eelotsusetaotluse esitanud kohus seda sätet, kuna ta mainib oma otsuses ka, et „töötaja võib tugineda tema jaoks soodsatele tingimustele ja viidata tema jaoks ebasoodsate tingimuste tühisusele". Ma olen seisukohal, et kõnealuse tühisuse täielikkus, mitte suhtelisus tuleneb tegelikult sellest, et iga tõendatult huvitatud isik võib Flandria keelekasutuse dekreedi artikli 10 teises lõigus ette nähtud tingimustel paluda kohtus tuvastada mittenõuetekohase dokumendi tühisuse. Olgu, kuidas on, tööandjate seisukohalt karistatakse Flandria dekreedist tulenevate keelenõuete rikkumise eest tsiviilkorras raskelt, kuna kui uskuda selle kohtu analüüsi, võib niisugune tööleping nagu see, millele A. Las alla kirjutas, tekitada dekreedi kohaselt tagajärgi ainult endisele tööandjale.[51]

83. Mis puudutab kohtuvõimu sunnipädevust seoses töösuhete valdkonnas kehtestatud keelenõuetega, siis on see liikmesriigiti erinev. Kui teatud siseriiklike õigusnormidega[52] on kohtul keelatud kindlaksmääratud keele kasutamise kohustuse rikkumist omal algatusel esile tuua, siis samas teistes normides esineb niisugune õigus.[53] Ainult Belgia Kuningriigi hollandi ja prantsuse keelepiirkonnas on omal algatusel esiletoomise võimalus muudetud kohtu kohustuseks, mis minu hinnangul läheb liiga kaugele.[54]

84. Väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb aga, et põhivabaduste piirangud, mis liikmesriigid on kehtestanud, peavad piirduma rangelt vajalikuga, mis tähendab, et tuleb valida kõige vähem koormav viis ja seega kõige vähem koormav meede.

85. Selline ei ole olukord Flandria keelekasutuse dekreedi puhul, kuna sellest enesest, kuid ka võrdlusest teiste õigusnormidega ilmneb, et selle dekreediga on kehtestatud eriti ranged nõuded, millele järgnevad koormavad tagajärjed nii asjaomaste isikute kui ka kohtu jaoks, kes lahendab vastavasisulist vaidlust. Ma leian, et ka siin võimaldaksid muud vahendid, mis on kasutatavatest sobilikumad ja töötajate vaba liikumist vähem piiravad, saavutada eesmärke, mida selle õigusaktiga näidakse taotletavat.

86. Sellest lähtuvalt ei ole niisugused õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, minu hinnangul kooskõlas tõlgendamistaotluse esemeks oleva ELTL artikli 45 (mis vastab endisele EÜ artiklile 39) sisuga.

51 — Meenutagem, et kõnealuse töölepingu suhtes kehtis põhikohtuasja poolte tahtel algselt Madalmaade õigus, kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohtus leidsid nad mõlemad, et kohaldatav on Belgia õigus. Sellegipoolest on Rooma I määruse artikli 3 lõikes 2 ette nähtud, et pärast lepingu sõlmimist kohaldatavas õiguses tehtud muudatused ei piira artikli 11 kohast lepingu vormilist kehtivust ega kahjusta kolmandate isikute õigusi.

52 — Prantsusmaal, Lätis, Leedus ja Slovakkias.

53 — Poolas, Rumeenias ja Sloveenias ning samuti Belgia valdades, kus kehtib erikord, pealinna Brüsseli kakskeelses piirkonnas ja saksa keelepiirkonnas.

54 — Hindamisruumi kohta, mis peab siseriiklikul kohtul olema selleks, et määrata selle karistuse suurus, mis on ette nähtud liikmesriigi niisuguste õigusnormide rikkumise eest, mille kohaselt on nõutav selle liikmesriigi keele kasutamine, vastavalt üldise huvi eesmärgi – näiteks antud juhul tarbijakaitse – konkreetsele kahjustamisele, vt punkt 68 kohtujurist Cosmase ettepanekus kohtuasjas, milles tehti 14. juuli 1998. aasta otsus Goerres: C-385/96 (EKL 1998, lk I-4431).

V. Ettepanek

87. Eespool esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Arbeidsrechtbank te Antwerpeni eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Liidus töötajate vaba liikumist käsitlevat ELTL artiklit 45 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis on kõne all põhikohtuasjas ja mis kohustavad iga ettevõtjat, kelle asukoht on üheainsa ametliku keelega piirkonnas, kasutama juhul, kui ta võtab töötaja tööle rahvusvahelist laadi töökohale, kõikide töösuhtega seotud dokumentide koostamisel ainult seda keelt, kuna vastasel juhul on need dokumendid tühised.