Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 12. julija 2012 [1]

Zadeva C-202/11

Anton Las
proti
PSA Antwerp NV

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo arbeidsrechtbank te Antwerpen (Belgija))

„Razlaga člena 45 PDEU — Prosto gibanje delavcev — Omejitve — Uporaba jezikov — Predpisi, ki določajo obveznost podjetja s sedežem na nizozemskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije, da vse dokumente, ki se nanašajo na delovno razmerje, sestavi v nizozemščini, sicer so ti nični — Pogodba o zaposlitvi z mednarodnim elementom — Člen 4 PEU — Jezikovna raznolikost — Nacionalna identiteta — Nesorazmernost zadevnih ukrepov“

I – Uvod

1. Arbeidsrechtbank te Antwerpen (delovno sodišče v Antwerpnu, Belgija) v tej zadevi Sodišču predlaga, naj odloči, ali določbe člena 45 PDEU [2] nasprotujejo predpisom, kot je dekret Flamske skupnosti Kraljevine Belgije o ureditvi uporabe jezikov za socialne stike med delodajalci in delavci ter za ukrepe in dokumente podjetij, predpisane z zakoni in uredbami [3], sprejet 19. julija 1973 (v nadaljevanju: dekret Flamske skupnosti o uporabi jezika).

2. To besedilo določa, da mora delodajalec, ki ima sedež poslovanja na nizozemskem jezikovnem območju [4], ta jezik uporabljati v vseh „socialnih stikih“ v širšem smislu, saj naj bi ta pojem poleg pogodb o zaposlitvi vključeval vse individualne in kolektivne ustne in pisne stike med delodajalci in delavci, ki so neposredno ali posredno povezani z zaposlitvijo.

3. Podobne zahteve so smiselno povzete v delovnopravnih določbah drugih ozemeljskih skupnosti Kraljevine Belgije in nekaterih držav članic Evropske unije, vendar zanje veljajo drugačna izvedbena pravila.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Predložitvena odločba, vložena 28. aprila 2011, se v resnici sklicuje na „člen 39 Pogodbe ES“, ki pa je z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. septembra 2009 postal člen 45 PDEU.

3 — Taaldecreet tot regeling van het gebruik van de talen voor de isociale 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* z dne 6. septembra 1973, str. 10089).

4 — Ugotavljam, da sta v spisu, predloženem Sodišču, včasih pomešana pojma „regija Flamska“ v smislu člena 3 belgijske ustave in „nizozemsko jezikovno območje“ v smislu člena 4 navedene ustave.

4. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil Sodišču predložen v okviru spora o plačilu različnih zneskov zaradi odpovedi delovnega razmerja med A. Lasom, nizozemskim državljanom s stalnim prebivališčem na Nizozemskem, ki pa delo v glavnem opravlja v Belgiji, in njegovo nekdanjo delodajalko, družbo PSA Antwerp NV (v nadaljevanju: PSA Antwerp) s sedežem v Flandriji, ki je del mednarodno dejavne skupine.

5. Predložitveno sodišče Sodišče v bistvu poziva, naj odloči, ali načelo prostega gibanja delavcev zaradi neupravičenega in/ali nesorazmernega oviranja te pravice nasprotuje temu, da se s predpisi države članice pod enakimi pogoji, kot jih določa sporni dekret, naloži uporaba določenega jezika pri sestavi delovnih dokumentov, če zadevno delovno razmerje spada v čezmejni okvir.

6. Sodišče je že določilo smernice za odgovor na to vprašanje, saj je v sodbi Groener [5] razsodilo, da „določbe Pogodbe EGS ne nasprotujejo sprejetju politike, ki je usmerjena k zaščiti in spodbujanju jezika države članice, ki je hkrati nacionalni jezik in prvi uradni jezik. Vendar izvajanje te politike ne sme posegati v temeljno svoboščino, kot je prosto gibanje delavcev. Zato zahteve, ki izhajajo iz ukrepov, namenjenih izvajanju take politike, nikakor ne smejo biti nesorazmerne glede na omenjeni cilj, podrobna pravila njihove uporabe pa ne smejo biti diskriminatorna do državljanov drugih držav članic.“

II – Pravni okvir

7. Dekret Flamske skupnosti o uporabi jezikov [6], ki je predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe, je bil sprejet na podlagi člena 129(1), tretji pododstavek, belgijske ustave, v skladu s katerim „[p]arlamenta Francoske in Flamske skupnosti v delih, ki ju zadevata, z dekretom, razen zveznega zakonodajalca, sprejmeta predpise za uporabo jezikov pri: […] socialnih stikih med delodajalci in njihovimi zaposlenimi ter ukrepih in dokumentih podjetij, določenih z zakoni in uredbami.“

8. V členu 1, prvi odstavek, flamskega dekreta o uporabi jezikov je njegovo področje uporabe opredeljeno tako:

„Ta dekret se uporablja za fizične in pravne osebe, ki imajo kraj poslovanja na nizozemskem jezikovnem območju[[7]]. Z njim je urejena uporaba jezikov na področju socialnih razmerij med delodajalci in delavci ter pri zakonsko predpisanih ukrepih in dokumentih podjetij. […]“

9. Člen 2 tega dekreta določa, da je „[j]ezik, ki ga je treba uporabljati za socialne stike med delodajalci in delavci ter za zakonsko predpisane ukrepe in dokumente podjetij, […] nizozemščina.“

10. Člen 5 navedenega dekreta določa:

„Vsi zakonsko določeni ukrepi in dokumenti delodajalca ter vsi dokumenti, namenjeni zaposlenim, se sestavijo v nizozemščini.

Če je to upravičeno glede na kadrovsko sestavo in soglasno zahtevo delavskih predstavnikov v svetu delavcev, ali če tega ni, na soglasno zahtevo sindikalnega zastopstva, ali če ni ne enega ne drugega, na zahtevo predstavnika reprezentativne sindikalne organizacije, mora delodajalec obvestilom, sporočilom, listinam, potrdilom in obrazcem, namenjenim zaposlenim, priložiti prevod v enega ali več jezikov.

5 — Sodba z dne 28. novembra 1989 (C-379/87, Recueil, str. 3967, točka 19).

6 — Francoska različica določb dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezikov, ki so navedene spodaj, je na voljo na tem spletnem naslovu: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1973071901&table_name=loi.

7 — Pojasniti moram, da je Cour constitutionnelle (nekdanje Cour d'arbitrage) navedbo „ali osebje zaposluje na nizozemskem jezikovnem območju“ razveljavilo s sodbo z dne 30. januarja 1986 (*Moniteur belge* z dne 12. februarja 1986, str. 1710), za nične pa je razglasilo tudi izraze iz člena 5 navedenega dekreta.

[…]“

11. Člen 10, prvi, drugi in peti odstavek, istega dekreta v okviru civilnih sankcij določa:

„Dokumentacija ali ukrepi, v zvezi s katerimi se ne upoštevajo določbe tega dekreta, so nični. Ničnost po uradni dolžnosti ugotovi sodišče.

Pristojni delovni inšpektor, uradnik stalnega odbora za jezikovni nadzor in vsaka oseba ali združenje, ki lahko izkaže neposredni ali posredni interes, lahko predlagajo razglasitev ničnosti pred delovnim sodiščem v kraju sedeža delodajalca.

[…]

Razglasitev ničnosti ne sme škodovati delavcu in posegati v pravice tretjih oseb. Delodajalec je odgovoren za škodo, ki so bili z njegovimi dokumenti ali ukrepi, ki so bili razglašeni za nične, povzročeni delavcu ali tretjim osebam.

[…]“

III – Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

12. A. Las, nizozemski državljan s stalnim prebivališčem na Nizozemskem, se je na podlagi „Letter of Employment“ z dne 10. julija 2004, ki je bilo sestavljeno v angleščini (v nadaljevanju: pogodba o zaposlitvi), kot „Chief Financial Officer“ za nedoločen čas zaposlil pri družbi PSA Antwerp [8] s sedežem v Antwerpnu (Belgija), ki je del multinacionalnega koncerna, ki upravlja pristaniške terminale in ima sedež v Singapurju. Pogodba o zaposlitvi je določala, da A. Las zaposlitev opravlja v Belgiji, čeprav je bilo treba nekatere storitve opraviti na Nizozemskem.

13. Z dopisom z dne 7. septembra 2009 v angleščini je bila A. Lasu pogodba o zaposlitvi odpovedana s takojšnjim učinkom. Družba PSA Antwerp je na podlagi člena 8 navedene pogodbe o zaposlitvi A. Lasu izplačala odpravnino zaradi odpovedi delovnega razmerja v višini treh mesečnih plač in dopolnilno odpravnino v višini šestih mesečnih plač.

14. Odvetnik A. Lasa je v dopisu družbi PSA Antwerp z dne 26. oktobra 2009 trdil, da pogodba o zaposlitvi, zlasti člen 8, ni bila sestavljena v nizozemščini in da ta določba torej ni v skladu z veljavnim pravom. Zahteval je plačilo odpravnine zaradi odpovedi delovnega razmerja v višini 20 mesečnih plač, neizplačanega regresa za letni dopust, bonusa za leto 2008 in regresa za letni dopust, dolgovanega v zvezi z letnim dopustom, ter plačilo nadomestila za neizrabljen dopust.

15. Predložitveno sodišče navaja, da zadevna pogodba o zaposlitvi sicer vsebuje določbo o pristojnosti nizozemskih sodišč in določbo o uporabi nizozemskega prava, da pa sta stranki v sporu o glavni stvari priznali, da je pristojno belgijsko delovno sodišče in da se na podlagi člena 6(1) in (2) Rimske konvencije z dne 19. junija 1980 o uporabi prava v pogodbenih obligacijskih razmerjih [9] uporablja belgijsko pravo. Nasprotno se stranki ne strinjata glede jezika, ki bi ga bilo treba uporabiti pri sestavi pogodbe o zaposlitvi, in glede posledic tega.

8 — Pojasniti je treba, da se je takrat imenovala še NV Hesse-Noord Natie.

9 — Prečiščena različica, UL C 334, 30.12.2005, str. 1. Navedena konvencija je bila s 17. decembrom 2009 nadomeščena z Uredbo (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbena obligacijska razmerja (uredba Rim I) (UL L 177, str. 6, v nadaljevanju: uredba Rim I).

16. A. Las je 23. decembra 2009 sprožil postopek pri arbeidsrechtbank te Antwerpen, da bi se družbi PSA Antwerp naložilo plačilo precej višjih zneskov, kot jih je prejel. V utemeljitev svojih zahtev je med drugim navedel, da je člen 8 njegove pogodbe o zaposlitvi, sestavljene v angleščini, absolutno ničen zaradi kršitve določb dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezikov, v skladu s katerimi se v podjetjih, ki imajo sedež poslovanja na nizozemskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije, uporablja nizozemščina.

17. Družba PSA Antwerp je ugovarjala, da navedenega dekreta ni mogoče uporabiti, kadar oseba uveljavlja pravico do prostega gibanja delavcev, saj naj bi to besedilo oviralo to temeljno svoboščino, česar ni mogoče upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu v smislu sodne prakse Sodišča. Družba PSA Antwerp je dodala, da je treba upoštevati pogodbo o zaposlitvi, saj je zadevni dokument izraz volje strank, izražene v jeziku, ki je razumljiv obema, to je v angleščini, s pojasnilom, da je direktor navedene družbe, ki je dokument podpisal, singapurski državljan, ki ne obvlada nizozemščine.

18. Na podlagi predloga družbe PSA Antwerp, naj se predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, je arbeidsrechtbank te Antwerpen, ker je dvomilo, da razlog v splošnem interesu nujno zahteva, da se pogodba o zaposlitvi sestavi v nizozemščini tudi v čezmejnem položaju, kot je obravnavani, v katerem sta se stranki – v tem primeru nizozemsko govoreči zaposleni in delodajalec, ki ne razume nizozemsko – zaradi pomembnosti prostega delovnega mesta očitno odločili, da pogodbo o zaposlitvi sestavita v jeziku, ki ga razumeta obe stranki, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje s predložitveno odločbo, ki je prispela na Sodišče 29. aprila 2011, predložilo to vprašanje:

„Ali dekret Flamske skupnosti z dne 19. julija 1973 (*Belgisch Staatsblad* z dne 6. septembra 1973) krši člen [45 PDEU] v povezavi s prostim gibanjem delavcev v Evropski uniji, ker podjetja [z nizozemskega] jezikovnega območja zavezuje, da ob zaposlitvi delavca v delovno razmerje z mednarodnim elementom vse dokumente, ki se nanašajo na delovno razmerje, sestavijo v nizozemščini, sicer so ti nični?“

19. Pisna stališča so Sodišču predložili A. Las, družba PSA Antwerp, belgijska in grška vlada, Evropska komisija in Nadzorni organ Efte.[10]

20. Vse te stranke so bile zastopane na obravnavi 17. aprila 2012.

IV – Analiza

A – *Uvodne ugotovitve*

21. Stranke, ki so predložile stališča Sodišču, se ne strinjajo glede odgovora na zgoraj navedeno vprašanje za predhodno odločanje. Družba PSA Antwerp in Nadzorni organ Efte menita, da načelo prostega gibanja delavcev nasprotuje predpisom, kot so sporni v tej zadevi, medtem ko druge stranke, in sicer A. Las podredno, belgijska in grška vlada ter Komisija, menijo nasprotno.

22. Glede uporabe prava Unije v tej zadevi moram navesti, da na čezmejno naravo delovnega razmerja, ki je sporno v postopku v glavni stvari, kaže več dejavnikov: zadevni zaposleni je nizozemski državljan, ki prebiva na Nizozemskem, na podlagi pogodbe o zaposlitvi, sestavljene v angleščini, pa mora delo opravljati v Belgiji in na Nizozemskem, in sicer za podjetje, ki je del multinacionalnega koncerna in ima sedež poslovanja v Belgiji, natančneje na nizozemskem jezikovnem območju.

10 — Ugotavljam, da Komisija med drugim navaja, da bi moralo Sodišče v sporu o glavni stvari odločiti, katera zakonodaja se uporablja za okvir socialne varnosti A. Lasa. Po mojem mnenju to vprašanje presega okvir postavljenega vprašanja za predhodno odločanje. Kljub temu poudarjam, da je pravo, ki se uporablja za pogodbo o zaposlitvi, opredeljeno z določbami uredbe Rim I, ne pa s pravili o določitvi prava, ki se uporablja na področju socialne varnosti.

23. A. Las je tako izkoristil pravico državljanov Unije, da se kot delavci gibljejo od ene države članice do druge, kar pomeni, da njegov položaj ni „povsem notranji“ v smislu ustaljene sodne prakse Sodišča[11] in torej spada na področje uporabe določb prava Unije, katerih razlago predlaga predložitveno sodišče.

24. Poleg tega dejstvo, da se na prosto gibanje delavcev ne sklicuje sam, temveč se nanj sklicuje njegov nekdanji delodajalec, glede na sodno prakso Sodišča še ne pomeni, da se pravo Unije ne uporablja. Kot je Sodišče namreč že poudarilo, mora pravico delavcev do zaposlitve in opravljanja dela brez diskriminacije, zato da bi bila učinkovita in koristna, nujno dopolnjevati pravica delodajalcev, da jih zaposlijo ob spoštovanju pravil o prostem gibanju delavcev. Sicer bi države članice zlahka zaobšle ta pravila in delodajalcem naložile pogoje zaposlovanja, s katerimi bi se omejilo izvajanje te pravice, ki jo lahko delavec uveljavlja.[12]

B – *Obstoj ovire za prosto gibanje delavcev*

25. V skladu z ustaljeno sodno prakso[13] vse določbe Pogodbe, ki se nanašajo na prosto gibanje oseb, nasprotujejo nacionalnim ukrepom, ki bi lahko državljane Unije ovirali pri uveljavljanju temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, ali zmanjšali privlačnost njihovega uveljavljanja. Zlasti so prepovedani ukrepi, ki otežujejo opravljanje gospodarske dejavnosti na ozemlju druge države članice.

26. Opozoriti moram, da sekundarna zakonodaja Unije ne vsebuje usklajevalnega predpisa o uporabi jezikov pri pripravi delovnih dokumentov[14]. Natančneje, kot poudarja Komisija, Direktiva Sveta z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje (91/533/EGS), ne vsebuje določb o jeziku, ki ga je treba pri tem uporabiti.[15]

27. V tem smislu je treba to zadevo razlikovati od drugih zadev, v katerih je Sodišče odločalo o ovirah na podlagi jezikovnih zahtev na področju prostega gibanja oseb.[16] Tudi predhodna sodna praksa v zvezi s takimi omejitvami, s katerimi se je poseglo v druge temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo, ne vsebuje ničesar, kar bi olajšalo odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno v tej zadevi.[17]

11 — Glej med drugim sodbi z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman (C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 89 in naslednje) in z dne 1. aprila 2008 v zadevi Gouvernement de la Communauté française in Gouvernement wallon (C-212/06, ZOdl., str. I-1683, točka 33 in naslednje).

12 — Sodbi z dne 7. maja 1998 v zadevi Clean Car Autoservice (C-350/96, Recueil, str. I-2521, točke od 19 do 25) in z dne 11. januarja 2007 v zadevi ITC (C-208/05, ZOdl., str. I-181, točki 22 in 23).

13 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Gouvernement de la Communauté française in gouvernement wallon (točka 44 in naslednje) in sodbo z dne 1. decembra 2011 v zadevi Komisija proti Madžarski (C-253/09, ZOdl., str. I-12391, točka 46 in naslednje ter navedena sodna praksa).

14 — Ker to področje ni usklajeno, lahko države članice sprejmejo nacionalne ali regionalne ukrepe s takim ciljem, vendar morajo upoštevati Pogodbo in splošna načela prava Unije, zlasti člen 45 PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-490/04, ZOdl., str. I-6095, točka 19).

15 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 3. Ugotavljam, da je Komisija v okviru te zadeve navedla, da v skladu s členom 6 navedene direktive niso usklajene formalne zahteve za pogodbo o zaposlitvi, med katere spada jezik, v katerem mora biti sestavljena.

16 — V zvezi s pogoji dostopa do zaposlitve, ki se nanašajo na jezik, glej glede plačanega dela zgoraj navedeno sodbo Groener in glede samozaposlitve zobozdravnikov sodbo z dne 4. julija 2000 v zadevi Haim (C-424/97, Recueil, str. I-5123, točka 50 in naslednje) ali glede samozaposlitve odvetnikov sodbi z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson (C-506/04, ZOdl., str. I-8613, točka 70 in naslednje) in z dne 19. septembra 2006 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-193/05, ZOdl., str. I-8673, točka 40 in naslednje).

17 — Na področju prostega pretoka blaga, zlasti označevanja, na katerem so bili prepovedani nacionalni ukrepi, s katerimi se naloži uporaba nekega jezika, prepove pa se uporaba drugega jezika, ki ga kupci zlahka razumejo, glej sodbo z dne 12. septembra 2000 v zadevi Geffroy (C-366/98, Recueil, str. I-6579, točka 24 in naslednje ter navedena sodna praksa). V zvezi z enakim obravnavanjem oseb pri uporabi jezikov pred kazenskimi sodišči glej sodbo z dne 24. novembra 1998 v zadevi Bickel in Franz (C-274/96, Recueil, str. I-7637, točka 13 in naslednje ter navedena sodna praksa), v kateri je poudarjen poseben pomen varovanja pravic in privilegijev posameznikov na jezikovnem področju, zato da se zaščitijo njihove temeljne svoboščine.

28. Poudariti moram, da je predložitveno sodišče v tej zadevi izrecno omejilo predmet svojega predloga. Vprašanje za predhodno odločanje se namreč nanaša na sestavo delovnih dokumentov, torej izključno na pisne delovne odnose, čeprav se zdi, da so z zadevnimi predpisi urejeni tudi ustni delovni odnosi. Poleg tega se postavljeno vprašanje glede na besedilo uvršča v posebne okoliščine „zaposlitve z mednarodnim elementom“.

29. Po podatkih, ki jih imam, velika večina zakonodaj držav članic ne določa obveznosti glede jezika, ki ga je treba uporabiti v okviru delovnih razmerij. Po mojem vedenju v 17 od 25 držav članic [18] ne poznajo jezikovnih zahtev, ki bi bile enakovredne zahtevi iz dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezikov, tako obveznost pa vsebujejo predpisi, ki veljajo v osmih državah članicah [19].

30. Menim, da bi lahko imel zadevni dekret, ki nalaga uporabo nizozemščine pri vseh ukrepih in dokumentih, povezanih z delovnim razmerjem, za belgijske pa tudi tuje državljane, zaposlene v podjetjih s sedežem na nizozemskem jezikovnem območju, odvračilni učinek za delavce in delodajalce, ki ne razumejo nizozemsko, in sicer na splošno tiste, ki niso iz Kraljevine Belgije in Kraljevine Nizozemske, temveč prihajajo iz drugih držav članic.

31. Menim, da to zanje pomeni jezikovno oviro ne samo pri pogojih za dostop do poklicne dejavnosti, temveč tudi pri pogojih za opravljanje te dejavnosti.

32. Tako si je mogoče predstavljati, da bo delavec, ki ne obvlada nizozemščine, omahoval pri podpisu pogodbe, sestavljene v tem jeziku, saj se bo bal, da ne razume dobro, k čemu se zavezuje. Delodajalci, za katere se uporablja navedeni dekret, bodo logično raje izbrali kandidata, ker govori nizozemsko, ne pa glede na preostala merila pri zaposlovanju, ki bi jim morda raje dali prednost, če takih predpisov ne bi bilo.

33. Tega ne spremeni dejstvo, da v okviru spora o glavni stvari A. Las v resnici ne bi bil v slabšem položaju, če bi se ta dekret upošteval, saj obvlada nizozemščino, kot zatrjuje ob uveljavljanju navedenih predpisov v svojo korist.

34. Zaradi zrcalnega učinka ovire, s katero se tako srečujejo delavci, delodajalci iz drugih držav članic, ki imajo sedež na nizozemskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije, ne morejo ponuditi zaposlitvenih pogojev brez jezikovnih ovir, uvedenih z zadevnim dekretom. Dejansko so prisiljeni zaposlovati samo delavce, ki razumejo nizozemščino, saj se bodo ti lažje sporazumevali v tem jeziku. Poleg tega se v nasprotju s podjetji z navedenega območja delodajalci, ki delujejo v mednarodnem prostoru in na tem območju ustanovijo sedež poslovanja, spopadajo z upravnimi zapleti in dodatnimi stroški poslovanja. Jezik, ki se uporablja pri poslovanju, upravljanju in vodenju takih podjetij, namreč pogosto ni nizozemščina. Tako so prisiljeni zamenjati svoje običajne vzorce pogodb o zaposlitvi in vse druge delovne ukrepe ali dokumente v zvezi s kadrovskimi zadevami, pri tem pa morajo za pomoč zaprositi nizozemsko govoreče pravnike.

35. Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji sicer priznalo, da bi obveznost, ki jo država članica naloži tujim delodajalcem, ki zaposlujejo delavce na nacionalnem ozemlju, da nekatere delovne dokumente prevedejo v jezik te države, lahko pomenila omejevanje svobode opravljanja storitev, saj povzroči stroške ter dodatna upravna in finančna bremena podjetjem s sedežem v drugi državi članici [20].

36. Dodal bi, da so lahko taki delodajalci izpostavljeni precejšnji pravni negotovosti, če se tako kot na podlagi predpisov, ki so sporni v postopku v glavni stvari, kršitev jezikovne zahteve sankcionira z ničnostjo, ki spremeni ravnotežje pogodbenih razmerij.

18 — Podatkov o predpisih, ki na tem področju veljajo na Cipru in v Luksemburgu, nimam.

19 — Tako je v Franciji, Latviji, Litvi, na Poljskem, v Romuniji, Sloveniji in na Slovaškem ter na različnih jezikovnih območjih v Kraljevini Belgiji.

20 — Točka 68 in naslednje.

37. Pomembnost sankcij, naloženih ob neupoštevanju pravil iz dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezikov,[21] k čemur se bom še vrnil, je še en dejavnik, ki bi lahko oviral polno uresničevanje pravice do prostega gibanja delavcev. V zvezi s tem se v skladu s sodno prakso lahko naložijo tako stroge sankcije, da ovirajo temeljne svoboščine, zagotovljene s primarno zakonodajo, pri čemer mora resnost sankcij presojati nacionalno sodišče, ki odloča o zadevi.[22]

38. Ker so tako lahko zaposleni in delodajalci, ki ne razumejo nizozemsko, zaradi jezikovnih zahtev na podlagi predpisov, kot so sporni v postopku v glavni stvari, odvrnjeni od uresničevanja navedenih svoboščin, to po mojem mnenju pomeni oviro za prosto gibanje delavcev, ki v nasprotju s trditvami A. Lasa ni niti negotovo niti posredno. Zato se postavlja vprašanje, ali je tako oviranje kljub vsemu upravičeno pod pogoji, določenimi v skladu s sodno prakso Sodišča.

39. Mimogrede ugotavljam, da čeprav gre za drugo pravno vprašanje, v tej zadevi očitno ni neposredne diskriminacije, saj se sporni predpisi uporabljajo za delodajalce in zaposlene ne glede na državljanstvo. Nasprotno pa se mi zdi, da gre za posredno diskriminacijo, saj pod pretvezo očitno nevtralnih meril jezikovna ovira, povezana z obvezno uporabo nizozemščine, otežuje dostop do zaposlitve, pa tudi način opravljanja dela na nizozemskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije za državljane drugih držav članic, razen tiste iz Nizozemske. Vendar je taka posredna diskriminacija neločljivo povezana z vsako zahtevo po znanju ali uporabi jezika in jo je mogoče upravičiti z enakimi razlogi, kot se navajajo v zvezi z jezikovno oviro. Tega vprašanja zato ne bom obravnaval posebej.

C – *Morebitne utemeljitve ugotovljenega oviranja*

40. V skladu s sodno prakso se lahko nacionalni ukrepi, ki ovirajo učinkovito uresničevanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, vseeno dopustijo, če njihov cilj spada v okvir opredelitve nujnega razloga v splošnem interesu, če zagotavljajo uresničitev želenega cilja in ne presegajo tega, kar je nujno za dosego tega cilja.[23]

41. V obravnavanem primeru se postavlja vprašanje, ali je oviranje prostega gibanja delavcev, zagotovljenega s členom 45 PDEU, ustrezno upravičeno z legitimnimi cilji ter z uporabo ustreznih in hkrati sorazmernih sredstev za njihovo dosego. Iz spodaj navedenih razlogov menim, da ni tako, moram pa takoj pojasniti, da sicer priznavam sámo legitimnost vseh treh razlogov, navedenih v utemeljitev spornih predpisov, vendar zavračam nujnost in sorazmernost uporabljenih metod.[24]

1. *Neprimernost zadevnih ukrepov glede na navedene cilje v splošnem interesu*

42. V dekretu Flamske skupnosti o uporabi jezikov ni podrobno pojasnjeno, zakaj je zakonodajalec z zadevnega jezikovnega območja predvidel, da se pod pogoji, določenimi s temi predpisi, pri vseh delovnih stikih uporablja izključno nizozemščina. Neizpodbitno je samo to, da je pravna podlaga tega dekreta člen 129(1), točka 3, belgijske ustave, v skladu s katerim je parlament Flamske skupnosti izključno pristojen za to, da na zadevnem ozemlju določi podrobna pravila o uporabi jezikov pri socialnih stikih med delodajalci in njihovimi zaposlenimi ter pri ukrepih in dokumentih podjetij, določenih z zakoni in uredbami, pri čemer je pojasnjeno, da je enaka pristojnost vzporedno dodeljena parlamentu Francoske skupnosti.

21 — V skladu z njegovim členom 10.

22 — Glej sodbo z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus (C-19/92, Recueil, str. I-1663, točka 41).

23 — Glej med drugim sodbo z dne 16. marca 2010 v zadevi Olympique Lyonnais (C-325/08, ZOdl., str. I-2177, točka 38) in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Madžarski (točka 69 in navedena sodna praksa).

24 — V skladu z osnovnimi pravili, opredeljenimi v zgoraj navedeni sodbi Groener (točka 19).

43. Kljub temu je mogoče iz podatkov, ki jih je Sodišču predložila belgijska vlada, razbrati tri utemeljitvene razloge: prvi se nanaša na varstvo delavcev, drugi na učinkovit nadzor, ki ga izvajajo upravni in pravosodni organi, tretji pa na zaščito in spodbujanje uporabe uradnega jezika regionalne ozemeljske skupnosti. Treba je preučiti, ali je mogoče ugotovljeno oviranje utemeljiti z enim od teh razlogov kot nujnim razlogom v splošnem interesu v smislu zgoraj navedene sodne prakse.

a) Razlog, ki se nanaša na varstvo delavcev

44. Belgijska vlada se v podporo dekretu Flamske skupnosti o uporabi jezikov sklicuje na socialne ozire, pri čemer poudarja, da je Sodišče večkrat razsodilo, da je varstvo delavcev eden od ciljev v splošnem interesu, ki so lahko podlaga za omejitev temeljnih svoboščin. [25]

45. Vendar se lahko z obvezno in izključno uporabo nizozemščine v resnici zaščitijo samo delavci, ki ta jezik dovolj obvladajo, da razumejo pomen informacij, ki jim jih bo delodajalec ustno ali pisno sporočil v nizozemščini. Nasprotno delavci, ki ne razumejo nizozemsko, niso v slabšem položaju kot drugi samo pri iskanju dostopa do zaposlitve, katere opravljanje bo na podlagi spornega dekreta zahtevalo sporazumevanje v nizozemščini, ampak tudi ves čas trajanja te zaposlitve, če jim bo uspelo premagati ovire ob zaposlitvi. Ti se lahko zaradi navedenih predpisov znajdejo v negotovosti glede natančne vsebine pravic in obveznosti, ki izhajajo iz njihove pogodbe o zaposlitvi, ter podrobnih pogojev za njihovo delo, tako negotovost v pravnem in praktičnem smislu pa lahko rešijo samo ob pomoči tretjih oseb.

46. Za učinkovito varstvo vseh kategorij delavcev bi se prej zahtevalo, da je pogodba o zaposlitvi na voljo v jeziku, ki ga zaposleni zlahka razume, tako da je njegova privolitev v celoti jasna in popolna. Opozoriti moram, da Direktiva 91/533 določa, da mora delodajalec delavca, za katerega se uporablja ta direktiva, pisno seznaniti z vsemi bistvenimi sestavinami pogodbe ali delovnega razmerja, katerih seznam je v členu 2 navedene direktive. Če želimo, da ima taka seznanitev, vsaj s podatki, ki bi jih moral delavec nujno poznati, polni učinek, se mi zdi nujno, da se mu informacije sporočijo v jeziku, ki ga dovolj dobro obvlada, da razume izzive delovnega razmerja. Dekret Flamske skupnosti o uporabi jezikov določa sredstva, ki niso primerna za dosego tega cilja, saj ne določa, da je treba preveriti, ali pogodbene stranke dovolj obvladajo nizozemščino, da ob popolnem zavedanju podpišejo pogodbo.

47. Komisija se strinja z belgijsko vlado in trdi, da je Sodišče v sodbi Everson in Barrass [26] priznalo poseben interes nacionalnega jezika v kraju, v katerem delavci opravljajo delo. Res je, da če zaposleni opravlja delo v več državah članicah, kraj opravljanja dela v večini primerov sovpada z družbenim in jezikovnim okoljem, ki je delavcu domače. [27] Vendar to splošno pravilo v praksi pozna tudi izjeme. Po mojem mnenju zadevna sodba ne pomeni, da je nujno v interesu delavcev, da se v pogodbi o zaposlitvi zahteva sistematična uporaba določenega jezika, ki se uporablja v glavnem kraju opravljanja dejavnosti, ali celo kakega drugega. Delovni jezik, to je skupni jezik delavca in njegovega delodajalca, ki zagotavlja učinkovito in uravnoteženo sporazumevanje med njima, ni nujno uradni jezik kraja, v katerem se opravlja poklicna dejavnost, najsibo nacionalni ali regionalni.

25 — V zvezi s svobodo opravljanja storitev zlasti sodba z dne 7. oktobra 2010 v zadevi Dos Santos Palhota in drugi (C-515/08, ZOdl., str. I-9133, točka 47).

26 — Sodba z dne 16. decembra 1999 (C-198/98, Recueil, str. I-8903, točka 22), ki se nanaša na razlago Direktive Sveta 80/987/EGS z dne 20. oktobra 1980 o približevanju zakonodaje držav članic o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti njihovega delodajalca (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 217).

27 — Komisija se v zvezi s tem sklicuje tudi na točko 43 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Mengozzija k sodbi z dne 10. marca 2011 v zadevi Defossez (C-477/09, ZOdl., str. I-1421).

48. Za uresničitev želenega zakonitega cilja tako ni niti primerno niti nujno, da se naloži izključna uporaba nizozemščine za zagotovitev, da bo zaposleni v podjetju, ki ima sedež na zadevnem območju, imel učinkovit dostop do informacij, ki jih potrebuje pred pogodbeno zaposlitvijo in po njej. Z drugo možnostjo, v skladu s katero bi bila strankama poleg nizozemščine dovoljena še uporaba drugih jezikov, tudi če bi se po potrebi zahteval nizozemski prevod, bi se lahko po mojem mnenju še učinkoviteje zagotovilo varstvo interesov delavca.

b) Razlog, ki se nanaša na učinkovitost upravnega in sodnega nadzora

49. Drugi utemeljitveni razlog se zdi povezan s prejšnjim, saj naj bi se z nadzorom nad upoštevanjem varstva delavcev po navedbah Komisije zagotovila njegova učinkovitost. Ta razlog je kot tak seveda legitimen,[28] vendar je v obravnavanem primeru prav tako neupošteven kot prvi, iz katerega je izpeljan.

50. Če se spor predloži sodišču, je posredovanje upravnih organov, na primer delovne inšpekcije ali pravosodnih organov, res olajšano, saj lahko dokumente v zvezi z delovnim razmerjem, ki je predmet spora, preučijo v jeziku, ki ga predstavniki teh organov razumejo. Enaki pomisleki so razvidni tudi iz zakonodaj, ki veljajo v drugih državah članicah in so podobne spornim predpisom.[29]

51. Vendar bi bilo po mojem mnenju tudi ta cilj mogoče ustrezneje doseči tako, da bi se ti delovni dokumenti po potrebi prevedli v lokalni uradni jezik, ne da bi bilo treba že takoj naložiti njegovo izključno uporabo.

52. Sodišče je namreč v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji[30] razsodilo, da se lahko obveznost prevoda delovnih dokumentov, ki je naložena tujim delodajalcem, upraviči s ciljem v splošnem interesu, vezanim na socialno varstvo delavcev, zato ker ta pristojnim organom države gostiteljice omogoči izvedbo nadzora, potrebnega za zagotovitev dejanskega spoštovanja nacionalnih določb s tega področja. Vendar je Sodišče v navedeni sodbi tudi pojasnilo, da je ta zahteva v skladu z določbami Pogodbe ES, ki se nanašajo na svobodo opravljanja storitev, samo če se prevod zahteva le za nekatere dokumente in ne povzroča velikega upravnega in finančnega bremena za delodajalca[31].

53. Po analogiji se mi zdi, da na področju prostega gibanja delavcev obširen razlog iz dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezikov za naložitev uporabe nizozemščine v vseh delovnih dokumentih z očitno enakim ciljem ni nujen za ustrezno izvedbo zadevnega nadzora.

c) Razlog, ki se nanaša na zaščito uradnega jezika

54. Tretjo utemeljitev je podala belgijska vlada, ki je trdila, da je spodbujanje uporabe uradnega jezika predvideno z nacionalno ustavo. Ugotavljam, da več držav članic in jezikovnih območij v Kraljevini Belgiji tako utemeljuje svojo zakonodajo, ki nalaga uporabo določenega jezika v delovnih razmerjih.[32]

28 — Glej zgoraj navedeno sodbo Dos Santos Palhota in drugi (točka 48 in navedena sodna praksa).

29 — Tako v Latviji predpisi o uporabi nacionalnega jezika v delovnih razmerjih temeljijo, prvič, na varovanju javnih interesov, kot sta varnost in zdravje, ter drugič, na dokaznih standardih, tako kot v Romuniji in Sloveniji. V Franciji sta cilja, na katera se poleg omejitve tveganj sporov sklicuje zakonodajalec, še varovanje zdravja in varnosti oseb.

30 — Glej točko 70 in naslednje.

31 — Glej tudi sodbo z dne 25. oktobra 2001 v združenih zadevah Finalarte in drugi (C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 in od C-68/98 do C-71/98, Recueil, str. I-7831, točka 69 in naslednje).

32 — Sklicevanje se nanaša na zaščito nacionalnega jezika in identitete v Litvi, na Poljskem in Slovaškem ter na zaščito jezika in identitete Skupnosti poleg zaščite jezikovnih pravic lokalnega prebivalstva na francoskem in nemškem, pa tudi nizozemskem jezikovnem območju v Kraljevini Belgiji.

55. Zaščita nacionalnega ali regionalnega uradnega jezika je cilj v splošnem interesu, katerega legitimnost je Sodišče priznalo v utemeljitev sprejetja politike za zaščito in spodbujanje takega jezika.[33] Vseeno menim, da v tej zadevi zahteva, ki je določena z zadevnimi predpisi, vključuje uporabo sredstev, ki niso primerna za učinkovito izpolnitev tega cilja.

56. Grška vlada je v zvezi s tem poudarila načelo jezikovne raznolikosti, pri čemer se je oprla zlasti na člen 165 PDEU in na člen 3(3), četrti pododstavek, PEU. Sklicevanje na ta pojem vsebuje tudi člen 22 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah[34], ki je zavezujoč, saj določa, da Unija spoštuje navedeno raznolikost.

57. Vendar se država članica ne more sklicevati na načelo jezikovne raznolikosti, ki zavezuje samo institucije in organe Unije, da bi utemeljila omejevanje temeljnih svoboščin, na katere se lahko sklicujejo državljani Unije.

58. Generalni pravobranilec M. Poiares Maduro je v sklepnih predlogih v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Španija proti Eurojustu[35], poudaril, da je „[s]poštovanje jezikovne raznolikosti […] eden bistvenih vidikov varovanja nacionalne identitete držav članic“[36]. Vseeno moram poudariti, da so se v tej zadevi na pojem jezikovne raznolikosti sklicevali samo kandidati, ki so se potegovali za delovna mesta, ki jih je razpisala Evropska unija, ne pa tudi države članice, da bi zaščitile svojo politiko jezikovne enotnosti z vidika načel prava Unije. Povedano drugače, ta pojem se ni uporabil za utemeljitev nacionalnih ukrepov, ki bi ovirali uporabo jezikov, temveč samo za razumevanje jezikovne ureditve v Uniji.

59. Nacionalna identiteta, ki jo morajo institucije Unije spoštovati na podlagi člena 4(2) PEU, vključuje jezikovne vidike ustavnega reda države članice, ki med drugim opredeljujejo uradni jezik ali več uradnih jezikov države, po potrebi pa tudi ozemeljske podenote, v katerih se uporabljajo[37]. Pojem „nacionalna identiteta“ se tako nanaša na izbiro jezikov, ki se uporabljajo na nacionalni ali regionalni ravni[38], medtem ko se pojem „jezikovna raznolikost“ nanaša na večjezičnost na ravni Unije. Zato po mojem mnenju zadnji pojem ni del ozirov, ki jih je mogoče uveljavljati zoper fizične ali pravne osebe, ki so državljani Unije ali imajo v njej sedež. Bilo bi celo nesmiselno, če bi bilo na podlagi tega državam članicam dovoljeno posameznike prisiliti, da pri sporazumevanju uporabljajo jezik, ki ga niso sami izbrali.

60. Pravila prava Unije v zvezi s spoštovanjem nacionalne identitete držav članic, ki v primeru Kraljevine Belgije neizpodbitno obsega njeno ustavno delitev na jezikovni skupnosti, bolj potrjujejo stališče, da je – kot je Sodišče že razsodilo – politika zaščite jezika razlog, zaradi katerega lahko država članica sprejme ukrepe, ki omejujejo prosto gibanje.[39]

33 — Glej zlasti sodbo z dne 12. maja 2011 v zadevi Runevič-Vardyn in Wardyn (C-391/09, ZOdl., str. I-3787, točka 85), v kateri se sklicevanje nanaša na točko 19 zgoraj navedene sodbe Groener.

34 — UL 2010, C 83, str. 396.

35 — Sodba z dne 15. marca 2005 (C-160/03, ZOdl., str. I-2077).

36 — Glej točko 24 navedenih sklepnih predlogov.

37 — V skladu s členom 4(2) PEU Unija spoštuje nacionalno identiteto svojih držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, katere del je varstvo uradnega nacionalnega jezika države, kot je Sodišče pojasnilo v zgoraj navedeni sodbi Runevič-Vardyn in Wardyn (točka 86).

38 — V poročilu, ki ga je pripravila delovna skupina podpisnikov Evropske konvencije z dne 4. novembra 2002, je bilo priporočeno, naj se pojasnijo določbe Pogodbe EU, na podlagi katerih mora Unija spoštovati nacionalno identiteto držav članic, tako da bistveni elementi te identitete med drugim obsegajo temeljne strukture in bistvene naloge države članice, med katerimi je izbira jezikov (CONV 375/1/02 REV 1, str. od 10 do 12; dokument je na voljo v spletu: http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00375-re01.fr02.pdf).

39 — Glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Runevič-Vardyn in Wardyn.

61. Vendar obvezna uporaba jezika države članice za državljane ali podjetja iz drugih držav članic, ki uveljavljajo svoje temeljne svoboščine, kot izhaja iz zadevnih predpisov, v resnici ne izpolnjuje tega cilja. Ni mogoče trditi, da bi bila lahko samo zaradi pogodb o zaposlitvi s čezmejnim elementom, ki bi jih nekaj podjetij s sedežem v Flandriji sestavilo v jeziku, ki ni nizozemščina, ogrožena prednost njene uporabe. Drugače je, če delovno razmerje vključuje prenašanje znanja, kot v okviru šolskega ali univerzitetnega izobraževanja, saj to zadeva ohranjanje kulturne identitete države članice,[40] zato se od kandidata za delovno mesto upravičeno zahtevajo posebne jezikovne sposobnosti.[41]

62. Menim, da lahko delavec, ki ni izkoristil pravice do opravljanja dela v drugi državi članici Unije, navadno zahteva, da se mu dovoli pri delu uporabljati svoj jezik, če je to uradni jezik območja, na katerem opravlja delo. Po mojem mnenju to izhaja iz posebne narave kraja opravljanja dela, ki je nekje na sredi med povsem javno in povsem zasebno sfero. Zaradi te legitimne narave se v tem kraju lahko tudi izvajajo politike za zaščito nacionalnega ali regionalnega jezika, saj se uradni jezik prednostno uporablja kot jezik sporazumevanja.

63. Vendar je treba upoštevati pogodbeno svobodo v tem smislu, da lahko zaposleni privoli v uporabo jezika svojega delovnega okolja, ki je drugačen od njegovega jezika in jezika, ki se uporablja lokalno, zlasti če gre za delovno razmerje v mednarodnem okviru,[42] kot je izrecno poudarjeno v predložitveni odločbi. Menim, da bi morali imeti delodajalci v Uniji možnost, da opredelijo skupni delovni jezik za svoje zaposlene, ki se v primeru podjetja s sedežem v več državah članicah lahko razlikuje od jezika, ki se uporablja na regionalni ali nacionalni ravni. To velja vsaj za najvišja delovna mesta, na primer vodstvo ali strokovnjake, in na splošno za delovna mesta, ki zahtevajo sporazumevanje v jeziku, ki ga razumejo drugi zaposleni ali tuje stranke podjetja.

64. Čeprav sta zaščita in spodbujanje uradnega jezika kot taka legitimna cilja, morajo sredstva, uporabljena za njuno uresničitev, ustrezati tema ciljema in ne smejo preseči tistega, kar zahtevata. To, da se skuša z nacionalnim ukrepom uvesti izključna enojezičnost, tako da na zadevnem področju nikakor ni dovoljena uporaba jezikov drugih držav članic, se mi z vidika načel prava Unije ne zdi zakonito.

65. Ob upoštevanju teh dejavnikov zaščita jezika ne more biti veljavna podlaga za predpise, ki so sporni v postopku v glavni stvari, saj ne omogoča niti upoštevanja volje strank v delovnem razmerju niti upoštevanja dejstva, da je delodajalec del mednarodne skupine podjetij.

66. Tako po mojem mnenju dekret Flamske skupnosti o uporabi jezikov neupravičeno posega v svobodo gibanja delavcev iz člena 45 PDEU, saj uporabljena sredstva niso primerna za zagotovitev uresničitve navedenih treh legitimnih ciljev.

67. Dodati moram še, da je mogoče navedeni dekret grajati tudi zato, ker se z njim ne upošteva merilo sorazmernosti, kot je opredeljeno s sodno prakso Sodišča.

2. Nesorazmernost sredstev, ki se uporabljajo pri zadevnih ukrepih

68. Menim, da je na podlagi dveh dejavnikov mogoče ugotoviti, da dekret Flamske skupnosti o uporabi jezikov vsebuje ukrepe, ki niso sorazmerni glede na navedene cilje in so zato v nasprotju z določbami člena 45 PDEU. Prvi je prevelik obseg obveznosti izključne uporabe jezika, to je nizozemščine, pri delovnih razmerjih, na katere se nanaša dekret, drugi pa je pomembnost sankcij, ki se naložijo, če ta obveznost ni izpolnjena.

40 — V zvezi s tem glej točki 19 in 20 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Darmona v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Groener.

41 — Glej točko 20 in naslednje zgoraj navedene sodbe Groener.

42 — Opozoriti moram, da je prevlada konsenzualizma na področju čezmejnih delovnih razmerij dovoljena v členu 8 uredbe Rim I, ki določa, da pravo, ki se uporabi za pogodbo o zaposlitvi, načeloma izbereta pogodbeni stranki.

a) Obseg jezikovne zahteve

69. S spornim dekretom naj bi bilo vsem delodajalcem, ki imajo sedež na nizozemskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije, naloženo, da ta jezik uporabljajo pri vseh pisnih in ustnih delovnih stikih s svojimi zaposlenimi, čeprav se lahko jezikovne potrebe razlikujejo glede na vrsto zadevnega delovnega razmerja in glede na morebiten čezmejni okvir, v katerega spadajo.

70. Po mojem mnenju bi bilo mogoče interese, ki se, kot navaja belgijska vlada, ščitijo s temi regionalnimi predpisi, ustrezneje varovati z drugimi sredstvi kakor z absolutno in splošno jezikovno zahtevo. Menim torej, da bi bilo vse tri zgoraj navedene cilje mogoče doseči že s prevodom glavnih delovnih dokumentov, ki bi bili sestavljeni v drugem jeziku, v nizozemščino.

71. Zdi se mi, da projekt evropske integracije izgubi smisel, če lahko države članice gospodarskim subjektom, kot so delodajalci in zaposleni, naloži uporabo določenega jezika v obsegu, ki presega omejevanje pogodbene svobode, ki je nujno za izpolnitev ciljev v splošnem interesu. V okviru mednarodnih delovnih razmerij mora prevladati avtonomija volje strank glede določitve jezika, ki ga uporabljajo med seboj, da se olajša čezmejno trgovanje[43], čeprav je seveda treba najti pravično ravnovesje med svobodo gibanja delavcev in njihovim varstvom.

72. Po mojem mnenju bi se strankam v čezmejnem delovnem razmerju upravičeno dovolila uporaba jezika, ki bi ga izbrale same, če je s tako izbiro izražena skupna volja strank ali če naloge, ki jih je treba opraviti, zahtevajo uporabo jezika, ki ni nujno jezik, ki se uporablja lokalno.[44] Dekret Flamske skupnosti o uporabi jezikov se uporablja na splošno, saj povsem zanemari jezike, ki jih razumeta in običajno uporabljata zadevni delodajalec in zaposleni, pa tudi vrsto prostega delovnega mesta.

73. Menim, da bi bilo nedosledno in celo smešno, če v skladu z zgoraj navedeno sodbo Groener razen v posebnih primerih od delavca ne bi bilo mogoče zahtevati, da razume jezik države članice, v kateri dela, lahko pa bi se mu naložilo, da se pogodba o zaposlitvi, ki jo mora podpisati, sestavi v jeziku, ki ga ne obvlada in torej ne razume.

74. Kot predlaga Nadzorni organ Efte, je za zagotovitev dobrega delovanja notranjega trga nujna večja prožnost jezikovnih zahtev, če kot v obravnavanem primeru delovni stiki potekajo na mednarodni ravni, kakor če so povsem notranji. V okviru čezmejnih delovnih razmerij je namreč bolj zaželeno, da lahko pogodbeni stranki uporabljata delovni jezik, ki ga razumeta obe, kot da se jima naloži izključna uporaba določenega jezika, pa čeprav je to eden od uradnih jezikov v kraju, v katerem zaposleni opravlja delo.

75. Zlasti ne razumem, zakaj naj bi bila nizozemščina ogrožena zaradi uporabe drugega jezika v pogodbi o zaposlitvi, kakršna je sporna v postopku v glavni stvari, to je v pogodbi, sklenjeni med zaposlenim, ki je uveljavil pravico do prostega gibanja, in delodajalcem kot družbo, ki je del mednarodno dejavne skupine.

43 — Glej po analogiji v zvezi z razlago člena 17 Bruseljske konvencije z dne 27. septembra 1968 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL 1972, L 299, str. 32) sodbo z dne 24. junija 1981 v zadevi Elefanten Schuh (150/80, Recueil, str. 1671, točka 27), v skladu s katero zakonodaja države pogodbenice ne sme ovirati veljavnosti klavzule o pristojnosti sodišča samo zato, ker stranki ne uporabljata jezika, ki je predpisan s to zakonodajo.

44 — Opozoriti moram na možnost uvedbe jezikovne zahteve zaradi narave prostega delovnega mesta, ki jo izrecno določa člen 3(1), zadnji pododstavek, Uredbe Sveta (EGS) št. 1612/68 z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15), ta določba pa je bila razložena v zgoraj navedeni sodbi Groener, ki se v obravnavani zadevi seveda ne uporablja, vendar je njena filozofija po mojem mnenju vredna razmisleka. Enako vsebinsko določbo vsebuje Uredba (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL L 141, str. 1), s katero je bila kodificirana in nadomeščena Uredba št. 1612/68.

76. Ugotavljam, da je z zadevnimi predpisi obvezen prevod delovnih dokumentov v kak drug jezik poleg nizozemščine dovoljen samo v zapletenih postopkih, v katerih je treba izpolniti še zlasti zahtevne pogoje,[45] kar po mojem mnenju pomeni, da bodo v praksi nedvomno zelo redko izpolnjeni. Obstajajo še drugi manj zavezujoči, vendar enako ali celo bolj učinkoviti načini varstva delavcev, pri katerih se zaščiti uporaba regionalnega jezika, na primer z možnostjo, da če delavec ali delodajalec ne obvlada navedenega jezika, se olajša uporaba prevoda v jezik, ki ga zadevna oseba dovolj razume.

77. Iz elementov, predloženih za razpravo, ni razvidno, da bi bila z vključitvijo take možnosti v sporne predpise, ki bi zaposlenim in delodajalcem iz drugih držav članic, ki ne govorijo nizozemščine, olajšala uveljavljanje pravice do gibanja na nizozemskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije, ogrožena uresničitev navedenih ciljev.[46]

78. Dekret Flamske skupnosti o uporabi jezikov tako zaradi zelo obsežnega področja uporabe in izključne narave, čeprav obstajajo drugi načini za dosego navedenih ciljev v splošnem interesu, vsebuje ukrepe, ki so nesorazmerni s temi cilji.

b) Sankcije, predvidene ob neizpolnitvi obveznosti

79. Po zgledu zakonodaj drugih držav članic predpisi, ki veljajo na nizozemskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije, določajo, da se lahko za kršitev obveznosti uporabe določenega jezika, naložijo civilne in kazenske sankcije[47].

80. Civilne sankcije so seveda na splošno predvidene v zakonodajah, ki določajo jezikovne zahteve na področju delovnih razmerij, vendar nobena od teh, ki jih poznam, niso tako prisilne kot dekret Flamske skupnosti o uporabi jezikov. Na nizozemskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije namreč ukrepi in dokumenti, s katerimi se krši ta dekret, postanejo nični, kar pomeni, da se razveljavijo za naprej in nazaj[48], medtem ko se je na nekaterih drugih ozemeljskih skupnostih Kraljevine Belgije[49] in tudi v drugih državah članicah določila samo neveljavnost nezakonitega dokumenta za delavca, skupaj z obveznostjo, da se zamenja z dokumentom, ki je v skladu s predpisi.[50] Zdi se mi, da bi bil za dosego ciljev v splošnem interesu, ki jih po navedbah belgijske vlade izpolnjuje ta dekret, zadnji način, ki zagotavlja neprekinjenost delovnih razmerij, enako učinkovit kot razglasitev retroaktivne ničnosti zadevne pogodbe o zaposlitvi. Zdi se mi, da v tem smislu zadevni predpisi presegajo ukrepe, ki so nujni za ta namen.

81. V zvezi z vprašanjem, ali ima razglasitev ničnosti učinke *erga omnes*, ugotavljam, da se v skladu s predložitveno odločbo s členom 10, prvi odstavek, dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezikov kršitev njegovih določb sankcionira z „absolutno ničnost[jo] *ex tunc*, zaradi česar se dokumentacija obravnava kot neobstoječa. Iz tega sledi, da sodišče dokumentacije, ki je sestavljena v napačnem jeziku, ne sme upoštevati, pa tudi ne njene vsebine, zlasti v njej izražene volje.“

45 — Glej člen 5, drugi odstavek, dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezikov, ki je naveden v pravnem okviru.

46 — Glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Bickel in Franz (točka 29).

47 — Spor o glavni stvari spada na civilno področje, vendar je v okviru splošne sistematike dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezika vseeno zanimivo opozoriti, da se v nasprotju s tem, kar velja na drugih območjih Kraljevine Belgije, kjer se v primeru neizpolnitve jezikovne zahteve ne naložijo kazenske sankcije, če se tako dejanje stori na nizozemskem jezikovnem območju, ta kršitev v skladu s členom 12 dekreta lahko kaznuje z zaporno kaznijo in/ali globo delodajalcu ali njegovim predstavnikom, ki so kršili določbe navedenega dekreta. Poleg tega člen 11 dekreta določa možnost naložitve upravne globe.

48 — Retroaktivna ničnost se očitno razglasi tudi v Sloveniji, medtem ko v Romuniji in Latviji velja za naprej, v teh dveh državah pa je povezana z obveznostjo delodajalca, da predlaga sklenitev nove pogodbe.

49 — Torej v občinah s posebno ureditvijo, na nemškem jezikovnem območju in na dvojezičnem območju Bruselj – glavno mesto. Nasprotno se na francoskem jezikovnem območju razglasi ničnost delovnih dokumentov, sestavljenih v drugem jeziku.

50 — Neveljavnost pogodbenih določb za delavca, v čigar položaj posegajo, je določena v Litvi, na Poljskem, Slovaškem in v Franciji, kjer se lahko pod grožnjo plačila kazni zahteva, da se zadevni dokument predloži v francoščini.

82. Res je, da so stranke, ki so Sodišču predložile stališča, razpravljale o absolutnosti take ničnosti, pri čemer so nekatere navedle, da peti odstavek tega člena določa, da „[r]azglasitev ničnosti ne sme škodovati delavcu in posegati v pravice tretjih oseb“. Zdi se mi, da predložitveno sodišče tega pravila ni prezrlo, saj v odločbi navaja tudi, da se „delavec glede nične dokumentacije lahko sklicuje na pogoje, ki so zanj ugodni, medtem ko se glede zanj neugodnih pogojev lahko sklicuje na njihovo ničnost“. Po mojem mnenju absolutna, in ne relativna narava zadevne ničnosti v resnici izhaja iz tega, da lahko vsaka oseba, ki izkaže interes, na sodišču predlaga razglasitev ničnosti nezakonitega dokumenta pod pogoji iz člena 10, drugi odstavek, dekreta Flamske skupnosti o uporabi jezikov. Vsekakor je z vidika delodajalcev vsaka neizpolnitev jezikovnih zahtev iz dekreta Flamske skupnosti v civilnem smislu hudo sankcionirana, saj bi lahko pogodba o zaposlitvi, kakršno je podpisal A. Las, če lahko verjamemo analizi tega sodišča, v skladu z navedenim dekretom učinkovala samo zoper nekdanjega delodajalca [51].

83. Pooblastilo sodnih organov za prisilno ukrepanje v zvezi z jezikovnimi zahtevami na področju delovnih razmerij se razlikuje glede na državo članico. Medtem ko je z nekaterimi nacionalnimi zakonodajami [52] prepovedano, da bi sodišče po uradni dolžnosti ugotovilo neizpolnitev obveznosti uporabe določenega jezika, drugje taka možnost obstaja [53]. Samo na nizozemskem in francoskem jezikovnem območju Kraljevine Belgije je ta možnost ugotovitve po uradni dolžnosti spremenjena v obveznost sodišča, kar se mi zdi pretirano. [54]

84. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo biti omejitve temeljnih svoboščin, ki jih naložijo države članice, omejene na nujno potrebne, kar pomeni, da je treba izbrati način, torej ukrep, ki je najmanj omejevalen.

85. To ne velja za dekret Flamske skupnosti o uporabi jezikov, saj se zdi, da sam po sebi, pa tudi v primerjavi z drugimi pravili, postavlja še zlasti stroge zahteve, ki imajo hude posledice za zadevne posameznike in sodišče, ki odloča o sporu v zvezi s tem. Menim, da bi bilo mogoče cilje, na katere se to besedilo očitno nanaša, doseči z drugimi, primernejšimi sredstvi, ki manj omejujejo prosto gibanje delavcev kot ti, ki se tako uporabljajo.

86. Predpisi, kot so sporni v zadevi v glavni stvari, zato po mojem mnenju niso združljivi z vsebino določb člena 45 PDEU, ki ustreza prejšnjemu členu 39 ES, za katerega razlago je bilo zaprošeno.

V – Predlog

87. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo arbeidsrechtbank te Antwerpen, odgovori:

Člen 45 PDEU, ki se nanaša na prosto gibanje delavcev v Evropski uniji, je treba razlagati tako, da nasprotuje predpisom države članice, kot so sporni v postopku v glavni stvari, s katerimi se vsem podjetjem s sedežem na območju s samo enim uradnim jezikom nalaga, da pri sestavi vseh dokumentov v zvezi z delovnim razmerjem ob zaposlitvi delavca na delovno mesto z mednarodnim elementom uporabijo izključno ta jezik, sicer so ti dokumenti nični.

51 — Opozarjam, da se je za zadevno pogodbo o zaposlitvi na željo strank v postopku v glavni stvari prvotno uporabljalo nizozemsko pravo, medtem ko so se pred predložitvenim sodiščem strinjale, da se uporablja belgijsko pravo. Kljub temu člen 3(2) uredbe Rim I določa, da če se pogodbeni stranki po sklenitvi pogodbe dogovorita za spremembo prava, ki se uporablja za pogodbo, to ne posega v formalno veljavnost pogodbe v smislu člena 11 ali v pravice tretjih oseb.

52 — V Franciji, Latviji, Litvi in na Slovaškem.

53 — Na Poljskem, v Romuniji in Sloveniji ter v belgijskih občinah s posebno ureditvijo, na dvojezičnem območju Bruselj – glavno mesto in na nemškem jezikovnem območju.

54 — V zvezi z diskrecijsko pravico, ki jo nacionalno sodišče potrebuje, da lahko sankcijo, predvideno za kršitev pravil države članice o obvezni uporabi jezika te države, glede na dejansko škodovanje cilju v splošnem interesu, kot je v obravnavanem primeru varstvo potrošnikov, glej točko 68 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca G. Cosmasa k sodbi z dne 14. julija 1998 v zadevi Goerres (C-385/96, Recueil, str. I-4431).