

EUROOPA KOHTU OTSUS

7. mai 1986*

[...]

Kohtuasjas 131/85,

mille esemeks on EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Verwaltungsgericht Gelsenkirchen'i (halduskohus) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas menetluses järgmiste poolte vahel:

Emir Gül

ja

Regierungspräsident Düsseldorf,

eelotsusetaotlust nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires) (EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2) tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees K. Bahlmann, kohtunikud T. Koopmans, G. Bosco, T. F. O'Higgins ja F. Schockweiler,

kohtujurist: G. F. Mancini,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille on esitanud:

põhikohtuasja hageja, esindaja: Albert Bleckmann, Westfälische Wilhelms-Universität'i avaliku õiguse ja rahvusvahelise õiguse professor,

põhikohtuasja kostja, esindaja: O. Piel,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik Friedrich Wilhelm Albrecht, keda abistab Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München,

olles kuulnud 25. veebruari 1986. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: saksa.

otsuse

[...]

Põhjendused

1. Verwaltungsgericht Gelsenkirchen esitas 28. märtsi 1985. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 30. aprillil 1985, Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel mitu eelotsuse küsimust ühenduse õiguse teatavate sätete tõlgendamise kohta, eelkõige nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires) (EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2) artiklite 3 ja 11 tõlgendamise kohta.
2. Need küsimused tõstatati menetluse käigus, mille algatas Küprose kodanikust arst Emir Gül, kelle abikaasa on Briti kodanik, kuna Saksamaa pädev ametiasutus Regierungspräsident Düsseldorf keeldus pikendamast tema Saksamaal arstina tegutsemise luba.
3. Pärast meditsiiniõpingute lõpetamist Istanbuli ülikoolis 1976. aastal sai Gül Saksamaa ametiasutustelt ajutise loa tegutseda Saksamaal arstina, et ta saaks tegeleda anesteesiaalase täiendõppega. See mitu korda pikendatud luba väljastati selgesti väljendatud tingimusel, et Gül kohustub pärast Saksamaal toimuva erialase koolituse lõpetamist või katkestamist naasma oma riiki või muule arengumaale. 25. oktoobril 1982 anti talle anestesioloogi kutsetunnistus. Tema taotlusel pikendati tema palgalise töötajana arstina tegutsemise luba 1983. aastaks põhjendusel, et haigla, kus ta töötas anestesioloogina, vajab veel tema teenuseid, ning tema abikaasal oli raske kuluga rasedus.
4. 1983. aastal taotles Gül alalist tegutsemisluba, tuginedes asjaolule, et tema abikaasa ja nende abielust sündinud lapsed on Briti kodanikud ning et tema abikaasa töötas Saksamaal juuksurina. Kuna tema abikaasa oli „liikmesriigi kodanik“, kes oli „töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja teise liikmesriigi territooriumil“, oli tal määruse nr 1612/68 artikli 11 kohaselt õigus asuda tööle töötajana vastuvõtva liikmesriigi igas paigas.
5. Regierungspräsident Düsseldorf keeldus andmast talle alalist luba põhjendusel, et Saksamaa õigusnormide kohaselt saab sellist luba anda üksnes arstina tegutsemise litsentsi (*Approbation*) vormis. Ta rõhutas, et 1977. aasta Bundesärzteordnung'i (föderaalne arstina tegutsemise määrus) paragrahvi 3 kohaselt on litsentsi saamise õigus üksnes Saksamaa kodanikel, ühenduse teiste liikmesriikide kodanikel ning kodakondsuseta isikutel, kui nad vastavad ettenähtud tingimustele; teatavatel eriasjaoludel, mida käesoleva kohtuasja puhul ei esinenud, võib litsentsi anda kolmanda riigi kodanikule. Kolmanda riigi kodanik võib arstina tegutseda loa (*Erlaubnis*) alusel vastavalt Bundesärzteordnung'i paragrahvile 10. Sellist luba, mille pädev asutus annab välja oma äranägemisel, võib anda üksnes piiratud ajaks, tavapäraselt neljaks aastaks, ning teatava ametikoha või tegevusala puhul.

6. Seejärel taotles Gül oma loa pikendamist kaheks aastaks, ent Regierungspräsident lükkas tema taotluse tagasi, asudes seisukohale, et puuduvad põhjendused loa pikendamiseks välisriigi arsti puhul, kes on ühenduse kodaniku abikaasa; ei olnud liigne nõuda temalt päritoluriiki naasmist, eriti kuna Saksamaal oli aina rohkem arste töötud.
7. Gül algatas oma taotluse tagasilükkamise kohta menetluse Verwaltungsgericht Gelsenkirchen'is, tuginedes õigusele asuda tööle liikumisvabadust ja mittediskrimineerimise põhimõtet käsitlevate õigusnormide kohaselt. See tähendab, et Saksamaa ametiasutustel oli tavaks anda Bundesärzteordnung'i artikli 10 alusel lubasid kolmandate riikide kodanikest arstidele, kes on abielus Saksamaa kodanikega, ent keelduda andmast luba kolmandate riikide arstidele, kes on abielus mõne teise liikmesriigi kodanikuga. Sellist teguviisi tuleb tema väitel pidada diskrimineerivaks teiste liikmesriikide kodanike suhtes.
8. Verwaltungsgericht leidis, et Bundesärzteordnung'i artikli 10 kohast luba ei saa anda taotlejale üksnes siseriiklike õigusnormide alusel ning et menetluse tulemus sõltub seega sellest, kas taotlejal on loa saamiseks õigus ühenduse õiguse alusel.
9. Selle probleemi lahendamiseks peatas Verwaltungsgericht menetluse ning esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
 - „1. Kas kolmanda riigi kodanikust isiku õigus teha kogu liikmesriigi territooriumil palgatööd võib vastavalt nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrusele (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2) anda sellele isikule õiguse saada eriluba teataval kutsealal (käesoleval juhul arstina) tegutsemiseks, mille puhul on siseriikliku õiguse kohaselt tööleasumiseks ja töötamiseks vaja ametiasutuste väljastatud luba vastavalt õiguslikele erisätetele kutsealade kohta, kui see isik vastab muudele kohaldatavatele tingimustele?
 2. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt:

kas kolmanda riigi kodanik, kellel on selline õigus kõnealuse määruse artikli 11 kohaselt, võib tugineda määruse artikli 3 lõike 1 esimesele taandele?
 3. Kui teisele küsimusele vastatakse jaatavalt:

kas määruse artikli 3 lõike 1 esimese lõiguga antakse kolmanda riigi kodanikule, kellel artikli 11 alusel on selline õigus, õigus samasugusele kohtlemisele, nagu on asjaomase liikmesriigi kodanikul seoses kutsealal tööleasumise ja töötamisega? Kui ei, siis milline on selle sätte õiguslik tähendus?
 4. Kui esimesele kuni kolmandale küsimusele vastatakse jaatavalt:

kas otsustamaks, kas seoses õigusnormide või haldustavadega ettenähtud sätetega teatavale kutsealale lubamisega diskrimineeritakse välismaalasi, piisab, kui vaadata eraldi läbi sätted, mille kohaldamine on teataval juhul

kõne all (käesoleval juhul Bundesärzteordnung'i (viimati muudetud 16. augustil 1977, BGBI I, lk 1581) paragrahv 10), või tuleb hinnata sellele kutsealale lubamist reguleerivate kõigi sätete koosmõju (käesoleval juhul Bundesärzteordnung'i paragrahve 2, 3 ja 10 koos Saksamaa Liitvabariigi Grundgesetz'i (põhiseadus) artikliga 12?

5. Kui esimesele kuni kolmandale küsimusele vastatakse jaatavalt:

kas õigust arstina tööleasumisel ja töötamisel samasugusele kohtlemisele kui asjaomase liikmesriigi kodaniku puhul kohaldatakse isegi siis, kui kolmanda riigi kodanikul, kellel on määruse artikli 11 kohaselt õigus töötada, on üksnes „muu ametlikku kvalifikatsiooni tõendav dokument“, millele on osutatud nõukogu 16. juuni 1975. aasta direktiivi (mis käsitleb arstide tegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamist) (75/363/EMÜ) (EÜT L 167, lk 14) artikli 5 lõikes 1 koos artikliga 6, mille põhjal lubab liikmesriik oma eeskirjade kohaselt oma kodanikel ja teiste liikmesriikide kodanikel asuda tööle ja töötada arstina?

6. Kui viiendale küsimusele vastatakse eitavalt:

seoses kolmanda riigi kodanikuga, kellel on määruse nr 1612/68 artikli 11 alusel õigus asuda tööle, kes on kolmandas riigis omandatud arstikvalifikatsiooni alusel töötanud liikmesriigis arstina selle riigi antud loa alusel üle kuue aasta ning on selles riigis saanud eriarsti tunnistuse vastavalt direktiivi 75/363/EMÜ artikli 2 sätetele, kas see liikmesriik saab siiski tugineda asjaolule, et kõnealune isik vasta ei selle direktiivi artikli 1 lõikes 1 sätestatud tingimustele arstina tööleasumise ja töötamise kohta?

10. Märkusi esitasid Gül, Regierungspräsident Düsseldorf ja komisjon.

Esimene küsimus

11. Määruse nr 1612/68 artiklis 11, mille tõlgendamist on palutud, on sätestatud, et kui liikmesriigi kodanik on töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja teise liikmesriigi territooriumil, on tema abikaasal ja neil tema lastel, kes on alla 21aastased või tema ülalpeetavad, õigus asuda tööle töötajana mis tahes paigas selles riigis, isegi kui nad ei ole ühegi liikmesriigi kodanikud.
12. Regierungspräsident'i arvates tuleb seda sätet tõlgendada nii, et see tähendab, et võõrtöötaja abikaasale antud töötamisõigus ei hõlma õigust töötada kutsealal (nagu arstikutse), millele juurdepääsu reguleerivad erisätted.
13. Güli ja komisjoni jaoks on määruse nr 1612/68 artikli 11 sõnastusest teisest küljest selge, et abikaasa õigus asuda tööle, olenemata tema kodakondsusest, hõlmab iga tegevust töötajana; abikaasa suhtes peavad seepärast kehtima samad eeskirjad seoses kutsealale juurdepääsu ja sellel tegelemisega kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikele.
14. Viimast argumenti tuleb toetada. Esiteks ei välistata artikliga 11 ühtegi tööd artikli kohaldamisalast; lisaks tuleb seda sätet tõlgendada määruse nr 1612/68

eesmärki silmas pidades, s.o tagada töötajate liikumisvabadus ühenduses. Nagu on märgitud määruse preambulis, on liikumisvabadus „töötajate ja nende perede“ põhiõigus (kolmas põhjendus) ning see nõuab, et töötajate liikumise takistused tuleb kõrvaldada, eriti seoses „töötaja õigusega olla koos oma perega“ ja „tema pere lõimimistingimustega vastuvõtjariiki“ (viies põhjendus).

15. Töötamiseks sellisel kutsealal nagu arstikutse, millele juurdepääsu ja millel töötamist reguleerivad erieeskirjad, peab võõrtöötaja abikaasa, kes on kolmanda riigi kodanik, vastama kahele tingimusele: ta peab näitama, et tal on sellel kutsealal töötamiseks vajalik kvalifikatsioon ja diplomid kooskõlas vastuvõtva liikmesriigi õigusnormidega, ning ta peab täitma erieeskirju, mis reguleerivad sellel kutsealal töötamist; need nõuded peavad olema samasugused kui need, mis on vastuvõttev liikmesriik kehtestanud oma kodanike suhtes. Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest selgub, et Gül vastab mõlemale tingimusele.
16. Seoses sellega on Regierungspräsident väitnud, et töötajate liikumisvabaduse ja asutamisõiguse suhtes võib EMÜ asutamislepingu artiklite 48 ja 56 kohaselt kehtestada piiranguid, mis on õigustatud rahva tervise seisukohast; veelgi rohkem on põhjust kohaldada selliseid piiranguid liikmesriigi kodanike abikaasade suhtes, kes on ise kolmandate riikide kodanikud.
17. Seda argumenti ei saa heaks kiita. Rahva tervisega seotud põhjendusel liikumisvabaduse piiramise õiguse eesmärk ei ole mitte välistada tervishoiuvaldkonnas kui majandusvaldkonnas ning tööturule juurdepääsu seisukohast liikumisvabaduse põhimõtete kohaldamist, vaid lubada liikmesriikidel keelata oma territooriumile ligipääs või seal elamine isikutele, kelle ligipääs või seal elamine iseenesest ohustaks rahva tervist.
18. Eespool nimetatud kaalutlustest võib järeldada, et määruse nr 1612/68 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et ühenduses vabalt liikuda võiva töötaja abikaasa õigusega teha tööd kaasneb õigus töötada kutsealadel vastavalt haldusloasüsteemile ning nendel tegutsemist (nagu arstikutse puhul) reguleerivatele erieeskirjadele, kui abikaasa tõendab, et tal on vastuvõtva liikmesriigi nõutavad kutseoskused ja diplomid kõnealusel kutsealal töötamiseks.

Teine küsimus

19. Teises küsimuses küsib siseriiklik kohus, kas kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes kohaldatakse määruse nr 1612/68 artiklit 11, võib tugineda selle määruse artikli 3 lõike 1 esimesele taandele, milles on sätestatud, et liikmesriigi õigus- ja haldusnorme või haldustavasid ei kohaldata, kui nendega piiratakse töötaotlusi ja -pakkumisi või välisriigi kodanike õigust tööle asuda ja töötada või kehtestatakse selleks tingimusi, mida ei kohaldata selle riigi kodanike suhtes.
20. Nagu komisjon on õigesti rõhutanud, on määruse nr 1612/68 artiklitega 10 ja 11 võõrtöötajate abikaasale antud õigused seotud õigustega, mis on töötajal EMÜ asutamislepingu artikli 48 alusel ning määruse artikli 1 jj alusel. Kuivõrd tema abikaasa võib tugineda sellistele teistele õigustele ning need õigused sisaldavad artikli 11 kohaselt õigust asuda tööle, peab ta saama teha seda tööd

samadel tingimustel, mida kohaldatakse liikumisvabadusega töötaja suhtes. Määruse artikli 3 lõike 1 kohaselt nõutakse seega, et vastuvõtva liikmesriigi ametiasutused peavad kohtlema abikaasat mittediskrimineerival viisil. Niinimetatud riiklik kohtlemine, millele liikmesriikide töötajatel on seoses sellega õigus, laieneb seega nende abikaasadele.

21. Teisele küsimusele tuleb seepärast vastata, et isik, kelle suhtes kohaldatakse määruse nr 1612/68 artiklit 11, võib tugineda selle määruse artikli 3 lõike 1 esimesele taandele oma kodakondsusest olenemata.

Kolmas küsimus

22. Vastuse küsimusele, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike, kelle suhtes kohaldatakse määruse nr 1612/68 artiklit 11, õigust samasugusele kohtlemisele kui see on vastuvõtva riigi kodanikel, võib leida eespool esitatud märkustest. Seepärast pole vajadust sellele küsimusele eraldi vastata.

Neljas küsimus

23. Neljandas küsimuses palub siseriiklik kohus kinnitada määruse nr 1612/68 artikli 3 lõike 1 esimeses taandes sätestatud mittediskrimineeriva kohtlemise täpse kohaldamisala. Kuivõrd see viitab tõlgendusele, mida tuleb kasutada siseriikliku õiguse sätete suhtes, nagu Bundesärzteordnung'i paragrahvi 10 suhtes, ei ole Euroopa Kohus pädev EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel seda küsimust arutama. Täpsemalt ei ole Euroopa Kohtu ülesandeks otsustada selle üle, kuidas peavad riiklikud ametiasutused tunnustama võõrtöötaja abikaasa õigust asuda tööle, mille jaoks tal on vajalikud kutseoskused.
24. Kuivõrd neljandas küsimuses palutakse kinnitada, kas selleks, et määrata kindlaks, kas esineb diskrimineerimine või ei, tuleb vaadelda üksnes õigusakte või tuleb arvestada ka õigusnormide ja haldustavade sätestatud kohaldatavaid sätteid, näitavad määruse eesmärgid ja artikli 3 sõnastus, et viimasena nimetatud lähenemisviis on õige.
25. Nagu on märgitud määruse nr 1612/68 preambulis, tuleb selleks, et õigust liikumisvabadusele võiks kasutada objektiivse mõõdupuu järgi vabalt ja väärikalt, tagada võrdne kohtlemine „tegelikult ja seadusjärgselt“ (viies põhjendus). Seoses sellega keelatakse määruse artikli 3 lõike 1 esimese taandega selliste diskrimineerivate õigussätete ja „haldustavade“ kohaldamine, mis kehtestavad tööle juurdepääsu suhtes tingimused, mida ei kohaldata vastuvõtva riigi kodanike suhtes. Lisaks eeldab võrdse kohtlemise mõiste mitte üksnes seda, et kodanike ja välismaalaste suhtes tuleks kohaldada samu õigusakte, vaid ka seda, et neid õigusakte tuleks kohaldada mõlemate isikukategooriate suhtes samal viisil.
26. Neljandale küsimusele tuleks seega vastata, et määruse nr 1612/68 artiklit 3 lõike 1 esimeses taandes sätestatud mittediskrimineeriv kohtlemine tähendab, et selle sättega hõlmatud isikute suhtes tuleb kohaldada samu õigusnorme ja haldustavasid kui vastuvõtva riigi kodanike suhtes.

Viies küsimus

27. Viies küsimus on seotud mõjuga, mida avaldab võõrtöötaja abikaasa (kes kavatseb töötada arstina) õigustele nõukogu 16. juuni 1975. aasta direktiiv 75/363, mis käsitleb arstide tegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamist (EÜT L 167, lk 14). Selle direktiivi eesmärk ei ole sätestada eeskirju arstide asutamis- ja liikumisvabaduse rakendamiseks, vaid lubada kasutada neid õigusi väljaõppe ja muude tingimuste tunnustamise kaudu, mis on vajalikud arstina tegutsemise litsentsi või ajutise loa väljaandmiseks.
28. Eespool on juba sedastatud, et teises liikmesriigis arstina tegutsemiseks peab liikmesriigi kodanikust töötajal või tema abikaasal olema selle teise liikmesriigi õigusnormidega nõutav kvalifikatsioon ja diplomid. Seoses sellega ei ole oluline, kas kvalifikatsioon ja diplomid on tunnustatud ainult siseriikliku õigusaktiga või nõukogu direktiiviga või vastuvõtva liikmesriigi ja kolmanda riigi vahelise lepinguga.
29. Seoses eelkõige direktiiviga 75/363 tuleb sedastada, et töötaja abikaasa, kelle suhtes kohaldatakse määruse nr 1612/68 artiklit 11, võib tugineda oma võrdse kohtlemise õigusele, et taotleda oma kvalifikatsiooni ja diplomite tunnustamist samadel tingimustel, mida kohaldatakse liikmesriigi kodanikust töötaja suhtes.
30. Seepärast tuleb vastata, et liikmesriigi kodanikust töötaja abikaasal, kelle suhtes kohaldatakse määruse nr 1612/68 artiklit 11, on õigus samasugusele kohtlemisele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikul seoses juurdepääsuga arstina tööleasumisele ning töötamisega, olenemata sellest, kas tema kvalifikatsiooni on tunnustatud ainult vastuvõtva liikmesriigi õigusnormi alusel või direktiivi 75/363 alusel.

Kuues küsimus

31. Kuna kuues küsimus esitati Euroopa Kohtule vaid juhul, kui viiendale küsimusele oleks vastatud eitavalt, ei ole sellele vaja vastata.

Kohtukulud

32. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Euroopa Ühenduse Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

vastates küsimustele, mille Verwaltungsgericht Gelsenkirchen esitas talle oma 28. märtsi 1985. aasta määrusega, otsustab:

1. **Määruse nr 1612/68 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et ühenduses vabalt liikuda võiva töötaja abikaasa õigusega teha tööd kaasneb õigus töötada kutsealadel vastavalt haldusloasüsteemile ning nendel**

tegutsemist (nagu arstikutse puhul) reguleerivatele erieeskirjadele, kui abikaasa tõendab, et tal on vastuvõtva liikmesriigi nõutav kutsekvalifikatsioon ja diplomid kõnealusel kutsealal töötamiseks.

2. Isik, kelle suhtes kohaldatakse määruse nr 1612/68 artiklit 11, võib tugineda selle määruse artikli 3 lõike 1 esimesele taandele oma kodakondsusest olenemata.
3. Määruse nr 1612/68 artiklit 3 lõike 1 esimeses taandes sätestatud mittediskrimineeriv kohtlemine tähendab, et selle sättega hõlmatud isikute suhtes tuleb kohaldada samu õigusnorme ja haldustavasid kui vastuvõtva riigi kodanike suhtes.
4. Liikmesriigi kodanikust töötaja abikaasal, kelle suhtes kohaldatakse määruse nr 1612/68 artiklit 11, on õigus samasugusele kohtlemisele kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikul seoses juurdepääsuga arstikutsele ning arstina töötamisega, olenemata sellest, kas tema kvalifikatsiooni on tunnustatud üksnes vastuvõtva riigi õigusnormi alusel või direktiivi 75/363 alusel.

Bahlmann

Koopmans

Bosco

O'Higgins

Schockweiler

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 7. mail 1986 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Neljanda koja esimees

P. Heim

K. Bahlmann