

EUROOPA KOHTU OTSUS

3. juuni 1986*

Kodakondsusnõue meditsiiniõena ametisse nimetamisel ja alaliselt tööleasumisel

1. Isikute vaba liikumine – Erandid – Avaliku teenistuse ametikohad – Mõiste – Avaliku õigusega antud volituste kasutamisel osalemine ja riigi üldhuvide kaitse – Õendusala töötajad

(EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõige 4)

2. Isikute vaba liikumine – Töötajad – Võrdne kohtlemine – Üksnes kodanikele ettenähtud avalik-õiguslikes haiglates meditsiiniõena ametisse nimetamine ja alaliselt tööleasumine

(EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõiked 2 ja 4)

Kohtuasjas 307/84,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik Joseph Griesmar, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o komisjoni õigustalituse ametnik Giorgios Kremlis, Jean Monnet' hoone, Kirchberg,

hageja,

versus

Prantsuse Vabariik, esindaja: Gilbert Guillaume, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Prantsusmaa suursaatkond, 9 boulevard Prince Henri,

kostja,

mille esemeks on taotlus kinnituse saamiseks selle kohta, et muutes Prantsuse kodakondsuse omamise avalik-õiguslikes haiglates meditsiiniõena ametisse nimetamise ja alaliselt tööleasumise eeltingimuseks, ei ole Prantsuse Vabariik täitnud oma EMÜ asutamislepingust tulenevaid kohustusi,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president Lord Mackenzie Stuart, kodade esimehed T. Koopmans, U. Everling ja R. Joliet, kohtunikud G. Bosco, Y. Galmot ja C. Kakouris,

kohtujurist: G. F. Mancini,

kohtusekretär: ametnik D. Louterman,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

olles kuulnud 15. aprilli 1986. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,
on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. Euroopa Ühenduste Komisjon algatas 21. detsembril 1984 kohtukantseleisse saabunud hagiavaldusega EMÜ asutamislepingu artikli 169 alusel menetluse kinnituse saamiseks selle kohta, et muutes Prantsuse kodakondsuse omamise *avalik-õiguslikes* haiglates meditsiiniõena ametisse nimetamise ja alaliselt tööleasumise eeltingimuseks, ei ole Prantsuse Vabariik täitnud oma EMÜ asutamislepingu artiklist 48 tulenevaid kohustusi.
2. Prantsusmaa code de la santé publique'i (rahvaterviseseadus) artiklites L 792 jj on sätestatud „üldeeskirjad, mida kohaldatakse riiklikes tervishoiuasutustes ja teatavates sotsiaalasutustes“. Artikli L 792 kohaselt kohaldatakse neid eeskirju „isikute suhtes, kes töötavad alaliselt avalik-õiguslikes raviasutustes, avalik-õiguslikes hooldushaiglates, avalik-õiguslikes vanadekodudes, v.a neis, mis kuuluvad Pariisi sotsiaalabi ameti juurde, asutustes, mis on seotud departemangude lastesotsiaalabi asutustega, avalik-õiguslikes asutustes, mis on mõeldud kohanemiskustega alaealistele, v.a riiklikud asutused, ning järelevalvega haridus- või õppeasutustes“. Eeskiri hõlmab artiklit 809, milles on sätestatud, et „artiklis L 792 osutatud asutuste ametikohale ei tohi nimetada isikut: 1) kui tal ei ole Prantsuse kodakondsust [...]“.
3. Arvestades, et kodakondsusnõue on vastuolus asutamislepingu artikli 48 lõikega 2 seoses meditsiiniõdede ja hambaarstide töölevõtmisega ning et sellise töö suhtes ei kohaldata artikli 48 lõiget 4, saatis komisjon 1. detsembril 1982 Prantsuse valitsusele kirja, milles ta palus sellel esitada märkused. Vastust saamata esitas komisjon 23. märtsil 1984 põhjendatud arvamuse, milles ta kinnitas, et kehtestades kõnealustel alalistel ametikohtadel ametisse nimetamiseks või neil töötamiseks kodakondsusnõude, on Prantsuse Vabariik rikkunud oma asutamislepingust tulenevaid kohustusi.
4. Prantsuse Vabariik ei vastanud põhjendatud arvamusele. Siiski tühistas ta 24. veebruari 1984. aasta dekreediga avalik-õiguslike haiglate hambaarstide alaliste ametikohtade puhul kodakondsusnõude. Sellegipoolest säilitati see nõue avalik-õiguslikes haiglates meditsiiniõena ametisse nimetamise või alaliselt töötamise puhul. Selle tulemusena algatas komisjon käesoleva hagi.
5. Viidates Euroopa Kohtu eelmistele otsustele, sedastab komisjon esiteks, et asutamislepingu artikli 48 lõikes 4 sätestatud erandit tuleb tõlgendada piiravalt. Kriteerium, mille kohaselt otsustatakse, kas ametikoht kuulub avaliku teenistuse alla, on funktsionaalne kriteerium, mille puhul võetakse arvesse kohustusi, mis kõnealuse ametikohaga kaasnevad: üksnes ametikohad, millel on otsene seos avaliku teenuse teatava tegevusega, kuuluvad asutamislepingu artikli 48 lõike 4

alla niivõrd, kui võrd nendega kaasneb avaliku õigusega antud volituste kasutamine ja riigi üldhuvide kaitse. Komisjon teeb järelduse, et Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse kohaselt ei kuulu avalik-õiguslikus haiglas meditsiiniõena töötamine asutamislepingu artikli 48 lõike 4 alla ning seega peab see ametikoht olema diskrimineerimata kättesaadav teiste liikmesriikide kodanikele.

6. Komisjon leiab, et Prantsusmaa avaliku teenistuse erijooned (ühtsuse põhimõte, töötajate suhtes kohaldatavad eeskirjad jne) ei õigusta teistsugust lähenemist: need erijooned ei ole sellised, mis takistaksid teiste liikmesriikide kodanike ametisse nimetamist alalistele ametikohtadele meditsiiniõena. Komisjon tunnistab siiski, et sellisel ametikohal töötav välismaalane ei saa seejärel vastata tingimustele, mille kohaselt teda võidakse edutada avaliku teenistuse ametikohale asutamislepingu tähenduses, ning seepärast muutub küsitavaks nn karjääripõhimõte. Ta väidab siiski, et keelates teiste liikmesriikide kodanike jaoks igasuguse juurdepääsu käesoleval juhul kõnesolevatele alalistele ametikohtadele põhjendusel, et neid kodanikke ei saaks seejärel edutada teatavatele ametikohtadele, tekitatakse nende veelgi suurema diskrimineerimine.
7. Prantsuse valitsus leiab esiteks, et asutamislepingu artikli 48 lõikes 4 osutatud erand laieneb kogu avalikus teenistuses töötamisele ning mitte üksnes teatavatele ametikohtadele. Asutamislepingu artikli 48 lõike 4 ja artikli 55 võrdlus näitab, et esimesena nimetatud sättes vastuvõetud kriteerium on institutsiooniline, mitte funktsionaalne.
8. Prantsuse valitsus väidab seoses sellega, et Prantsuse avaliku teenistuse korraldust ja sisemist toimimist reguleerivate põhimõtete kohaselt ei ole võimalik lubada teiste liikmesriikide kodanikele juurdepääsu avalikule teenistusele. Ta rõhutab, et riigiametnikud töötavad avalikus teenistuses ning nende tegevus ei ole võrreldav eraõigusliku sektori töötajate omaga. On olemas mitu eeskirja (avaliku teenistuse ühtsuse põhimõte, asjaolu, et riigiteenistust reguleerib avalik õigus, jne), mille erieesmärk on tagada, et avalik teenistus on avalike huvide jõustamise vahend. Komisjoni toetatav kriteerium asutamislepingu artikli 48 lõike 4 rakendamiseks kahjustaks eelkõige niinimetatud karjääripõhimõtte järgimist, mis on üks Prantsuse avaliku teenistuse suhtes kohaldatavaid põhiprintsiipe: avalikku teenistusse asunud teise liikmesriigi kodanikku ei saa mingil juhul edutada avaliku teenistuse ametikohtadele asutamislepingu tähenduses. Seepärast on olemas kaks karjääristruktuuri: üks liikmesriikide kodanike jaoks ja teine Prantsuse kodanike jaoks, keda võib edutada kõigile ametikohtadele.
9. Prantsuse valitsus leiab teiseks, et ühelgi juhul ei nõuta asutamislepingu artikliga 48, et teiste liikmesriikide kodanikest töötajatel tuleks lubada saada alalisteks töötajateks. Prantsusmaa arvates piisab, kui neil lubatakse asuda avalik-õiguslikes haiglates tööle lepingu alusel. Vastates Euroopa Kohtu poolt kohtuistungil talle esitatud küsimusele, esitas Prantsuse valitsus statistika, mille kohaselt töötas 31. detsembri 1983. aasta seisuga Prantsusmaa avalik-õiguslikes raviasutustes 89 000 meditsiiniõde, kellest 86 000 olid alalised töötajad ning 3000 lepingulised töötajad. 3000st õest olid vähem kui 5% teiste liikmesriikide kodanikud.

10. Esimene küsimus, mis selles menetluses tekib, on küsimus, kas avalik-õiguslik haiglas meditsiiniõena töötamist tuleb pidada avalikus teenistuses töötamiseks, mille suhtes ei kohaldata asutamislepingu artikli 48 lõike 4 alusel selle lepingu artikli 48 lõikes 2 sätestatud diskrimineerimise keeldu.
11. Seoses sellega tuleks esiteks märkida, et nagu on otsustatud 12. veebruari 1974. aasta otsuses (kohtuasi 152/73: *Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, EKL 1974, lk 153), ei saa asutamislepingu artikli 48 lõikes 4 sätestatud erandi kohaldamisala määrata kindlaks, osutades töötaja ja töölevõtva asutuse vahelise õigussuhte laadile, ning et „kuna nimetatud sättes ei ole eristust, ei ole oluline, kas töötaja asub tööle töölisena (*ouvrier*), kontoritöötajana (*employé*) või ametnikuna (*fonctionnaire*), ega isegi see, kas ta asub tööle avaliku või eraõiguse alusel. Need õiguslikud nimetused võivad riikide seadusandlike kogude arvamuse kohaselt varieeruda ning seega ei saa need olla kriteeriumiks ühenduse õiguse nõuete kohasel tõlgendamisel.“ Juurdepääsu teatavatele ametikohtadele ei saa piirata asjaolu tõttu, et asjaomases liikmesriigis kehtivad sellistele ametikohtadele nimetatud isikute suhtes personalieeskirjad, millega nähakse ette ametisse asumine. Kui asutamislepingu artikli 48 lõike 4 kohaldamine sõltuks töötaja ja asutuse vahelise suhte õiguslikust laadist, võimaldaks see praktikas liikmesriikidel soovi korral suurendada selles sättes ette nähtud erandiga hõlmatud ametikohti.
12. Täpsemalt on 17. detsembri 1980. aasta kohtuotsuses (kohtuasi 149/79: komisjon v. Belgia Kuningriik, EKL 1980, lk 3881) sedastatud, et selleks, et määrata kindlaks, kas ametikohad on asutamislepingu artikli 48 lõike 4 tähenduses avaliku teenistuse ametikohad, tuleb arvestada, kas kõnealused ametikohad on või ei ole teatavate avaliku teenistuse tegevustele iseloomulikud, kuivõrd nende juurde kuulub avaliku õigusega antud volituste kasutamine ja riigi üldhuvide kaitse kohustus. Nagu on Euroopa Kohus selles kohtuotsuses sedastanud, on vajalik tõlgendamine – seoses sellega, et kriteerium, mille alusel määratakse kindlaks, kas asutamislepingu artikli 48 lõige 4 on kohaldatav, peab olema funktsionaalne ning arvestama ametikohale omaseid ülesandeid ja vastutust –, et tagada, et „töötajate liikumisvabadust ja kõigi liikmesriikide kodanike võrdset kohtlemist käsitlevate asutamislepingu sätete tõhusust ja kohaldamisala ei piira avaliku teenistuse mõiste tõlgendused, mis põhinevad üksnes siseriiklikul õigusel ning mis takistaksid ühenduse eeskirjade kohaldamist“.
13. Lisaks võib 26. mai 1982. aasta otsusest (kohtuasi 149/79: komisjon v. Belgia Kuningriik, EKL 1982, lk 1845) järeldada, et arvestades meditsiiniõe ametikoha ülesannete ja kohustuste laadi avalik-õiguslikes haiglates, ei ole need asutamislepingu artikli 48 lõike 4 tähenduses avaliku teenistuse ametikohad.
14. Teine küsimus, mis käesolevas menetluses kerkib, on küsimus, kas Prantsusmaa rahvaterviseeaduse vaidlustatud säte põhjustab diskrimineerimist, mis on asutamislepingu artikli 48 lõikega 2 keelatud.
15. Prantsuse valitsus väidab, et juurdepääs tööle meditsiiniõena avalik-õiguslikes haiglates ei kuulu siseriiklike nõuete kohaldamisalasse ning et selline töö on

kättesaadav teiste liikmesriikide kodanikele, kui on tegemist töötajate töölevõtmisega lepingu alusel vastandatuna ametisse nimetatud töötajatele.

16. See argument tuleb tagasi lükata, kuna Prantsuse Vabariik ei ole kinnitanud, et kõik avalik-õiguslikes haiglates pakutavad meditsiiniõe ametikohad olid võrdselt kättesaadavad teiste liikmesriikide kodanikele ning et kui selliseid kodanikke tööle võeti, kohaldati nende suhtes selliseid tingimusi – välja arvatud võimalus edutamisele avaliku teenistuse ametikohtadele asutamislepingu tähenduses –, eeliseid ja tagatisi, mis olid igas mõttes samaväärsed nendega, mis tulenesid ametisse nimetatud töötajate seisusest, mida võimaldati ainult Prantsuse kodanikele.
17. Neil asjaoludel tuleb teha järeldus, et lubades üksnes oma kodanike jaoks meditsiiniõena ametisse nimetamist ja alaliselt töötamist avalik-õiguslikus haiglas, ei ole Prantsuse Vabariik täitnud oma kohustusi tulenevalt EMÜ asutamislepingu artiklist 48.

Kohtukulud

18. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Kuna hageja on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud jätta tema kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

- 1. Lubades üksnes oma kodanike jaoks meditsiiniõena ametisse nimetamist ja alaliselt töötamist avalik-õiguslikus haiglas, ei ole Prantsuse Vabariik täitnud oma EMÜ asutamislepingu artiklist 48 tulenevaid kohustusi.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Prantsuse Vabariigilt.**

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Joliet

Bosco

Galmot

Kakouris

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 3. juunil 1986 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart