

EUROOPA KOHTU OTSUS

3. juuli 1986*

(Bundesverwaltungsgericht'i eelotsusetaotlus)

(Töötaja – Õpetajapraktikant)

*1. Isikute vaba liikumine – Töötaja – Mõiste – Töösuhte olemasolu – Õpetajapraktikant – Hõlmatud
(EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõige 1)*

*2. Isikute vaba liikumine – Erandid – Avaliku teenistuse ametikohad – Mõiste – Avaliku õigusega antud volituste kasutamisel ja riigi üldhuvide kaitsel osalemine – Õpetajapraktikant
(EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõige 4)*

[...]

Kohtuasjas 66/85,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Bundesverwaltungsgericht'i poolt esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Deborah Lawrie-Blum, elukoht Freiburg-im-Breisgau,

ja

Land Baden-Württemberg,

eelotsust EMÜ asutamislepingu artikli 48 ning määruse nr 1612/68 artikli 1 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president Lord Mackenzie Stuart, kodade esimehed T. Koopmans, U. Everling ja K. Bahlmann, kohtunikud G. Bosco, O. Due ja F. Schockweiler,

kohtujurist: C. O. Lenz,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Riihl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

* Kohtumenetluse keel: saksa.

põhikohtuasja hageja Deborah Lawrie-Blum, esindaja: *Rechtsanwalt* Hans Peter Schmidt, Freiburg, kirjalikus menetluses, ning *Rechtsanwalt* Siegfried de Witt, Freiburg, suulises menetluses,

põhikohtuasja kostja *Land* Baden-Württemberg, esindaja: *Rechtsanwalt* J. Boulanger, Mannheim,

Ühendkuningriik, esindaja: T. J. G. Pratt, esindaja: *QC* David Donaldson, Gray's Inn, suulises menetluses,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigustalituse ametnikud Götz zur Hausen ja Julian Currall, kirjalikus menetluses, ning zur Hausen suulises menetluses,

olles kuulnud 29. aprilli 1986. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. Bundesverwaltungsgericht esitas Euroopa Kohtule 24. jaanuari 1985. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. märtsil 1985, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuse küsimuse, mis puudutab EMÜ asutamislepingu artikli 48 ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires) (EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2) artikli 1 tõlgendamist.

Vaidluse ese

2. Küsimus tekkis menetluses, mille on *Land* Baden-Württembergi vastu algatanud Briti kodanik Deborah Lawrie-Blum, kellele Oberschulamt Stuttgart (keskharidusamet) keeldus pärast Freiburgi ülikoolis gümnaasiumiõpetaja kutseksami sooritamist kodakondsusest tulenevatel põhjustel võimaldamast *Vorbereitungsdienst*'i, s.o ettevalmistusteenistust, mille järel saab teha teise riigieksami, mille sooritanud saavad asuda tööle gümnaasiumiõpetajana.
3. Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest ja märkustest ilmneb, et Saksamaa Liitvabariigis kuulub õpetajakoolitus peamiselt liidumaade pädevusse. Koolitus koosneb ülikooliõpingutest, mille järel sooritatakse esimene riigieksam, ning ettevalmistusteenistusest, millele järgneb teine riigieksam, mis on õpetaja kutseksam.
4. Vaidlusalusel ajal reguleeris *Land* Baden-Württembergis ettevalmistusteenistust 14. juuni 1976. aasta *Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien* (haridus- ja spordiministeeriumi määrus gümnaasiumiõpetaja ettevalmistusteenistuse ja kutseksami kohta) (*Gesetzblatt Baden-Württemberg*, lk 504), mis on hiljem asendatud 31. augusti 1984. aasta määrusega *Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über der Vorbereitungsdienst und die*

Zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des Höheren Schuldienstes an Gymnasien (haridus- ja spordiministeeriumi määrus ettevalmistusteenistuse ja teise riigieksami kohta kõrgemas haridusastmes õpetajana töötamiseks, et kvalifitseeruda gümnaasiumiõpetajana) (*Gesetzblatt Baden-Württemberg*, lk 576).

5. Ettevalmistusteenistus, mille eesmärk on tutvustada õpetajapraktikandile haridusteooriat ja õpetamist, koosneb kahest etapist, mis kumbki kestab üks aasta. Esimeses etapis toimub koolitus õpetajate koolitusseminaris ja koolis, tavaliselt selles riigikoolis, mille juurde õpetajapraktikant on kinnitatud, ning teises etapis arendatakse võimeid ja oskusi, mida on vaja haridus- ja õpetajaülesannete täitmisel koolis. Teise ajavahemiku jooksul peab praktikant andma gümnaasiumi eri klassides tunde kuni 11 tundi nädalas, esialgu juhendaja otsese järelevalve all ja hiljem (viimase kuue kuu jooksul) iseseisvalt.
6. Ettevalmistusteenistuse läbimine ning teise riigieksami sooritamise eest antud diplomi omamine on *de jure* oluline õpetajakutsealal tegutsema hakkamiseks riigikoolisüsteemis ning *de facto* vajalik töötamiseks erakoolides.
7. Ettevalmistusteenistusse vastuvõetud kandidaati nimetatakse *Studienreferendar*'iks (õpetajapraktikant), kellel on ajutise riigiteenistuja (*Beamte auf Widerruf*) staatus ning kes saab kasutada kõiki riigiteenistuja staatuse eeliseid. Eespool nimetatud 1976. ja 1984. aasta määrustega piiratakse juurdepääs isikutega, kes vastavad avalikku teenistusse nimetamise isiklikele tingimustele. Landesbeamtenengesetz für Baden-Württemberg'i (Baden-Württembergi liidumaa avaliku teenistuse seadus) 8. augustist 1979 kehtiva versiooni (*Gesetzblatt*, lk 398) paragrahv 6 nõutakse Saksa kodakondsuse olemasolu Grundgesetz'i (põhiseadus) artikli 116 tähenduses, välja arvatud juhul, kui siseminister on teinud erandi seoses teenistuse kohustuslike nõudmistega.
8. Kui Lawrie-Blumi keelduti lubamast ettevalmistusteenistusse, kuna tal ei olnud Saksa kodakondsust, esitas ta Verwaltungsgericht Freiburg'i hagi keeldumisotsuse tühistamiseks põhjendusel, et kodakondsusel põhinev diskrimineerimine tööle juurdepääsul on vastuolus ühenduse eeskirjadega. Verwaltungsgericht Freiburg ja Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, kellele esitati apellatsioonkaebus, jätsid tema kaebuse läbi vaatamata põhjendusel, et EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõikes 4 on sätestatud, et töötajate liikumisvabadust käsitlevaid sätteid ei kohaldata avalikus teenistuses töötamisele. Apellatsioonikohus on sedastanud ka, et riigikoolisüsteem ei kuulu asutamislepingu kohaldamisalasse, kuna see ei ole osa majanduselust.
9. Lawrie-Blum esitas apellatsioonkaebuse Bundesverwaltungsgericht'i, mis otsustas peatada menetluse seniks, kuni Euroopa Kohus on teinud eelotsuse järgmises küsimuses:

„Kas isikute vaba liikumist käsitlevad Euroopa õiguse eeskirjad (EMÜ asutamislepingu artikkel 48 ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 (EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2, hiljem muudetud) artikkel 1) annavad

liikmesriigi kodanikele õiguse olla nimetatud õpetajapraktikandiks teise liikmesriigi riigikoolisüsteemis samadel tingimustel kui selle liikmesriigi kodanikud, isegi kui sellistel õpetajapraktikantidel on vastavalt siseriiklikule õigusele riigiteenistuja staatus (käesoleval juhul ajutise riigiteenistuja (*Beamten auf Widerruf*) staatus Saksa õiguse kohaselt) ning nad annavad tunde sõltumatult, ning kui siseriikliku õigusega nõutakse, et avalikku teenistusse nimetatavad isikud peavad üldiselt olema asjaomase liikmesriigi kodanikud?“

10. Siseriiklik kohus küsib peamiselt esiteks seda, kas õpetajapraktikanti, kes läbib õpetajakutseks ettevalmistusena teenistuse, mille jooksul on tal riigiteenistuja staatus, ning kes osutab tunde andes teenuseid, mille eest saab ta tasu, tuleb pidada töötajaks EMÜ asutamislepingu artikli 48 tähenduses, ning teiseks, kas sellist ettevalmistusteenistust tuleb pidada artikli 48 lõike 4 tähenduses avalikus teenistuses töötamiseks, millele juurdepääs tuleb teiste liikmesriikide kodanikele keelata.
11. Bundesverwaltungsgericht kinnitab oma hoolikalt põhjendatud eelotsusetaotluses, et tema arvates ei saa ajutise riigiteenistujana nimetatud õpetajapraktikanti pidada töötajaks EMÜ asutamislepingu artikli 48 tähenduses ning igal juhul kehtib tema suhtes artikli 48 lõike 4 kohane erand, kuna ta kasutab avaliku õigusega antud õigusi või aitab kaasa riigi üldhuvide kaitsele.

„Töötaja“ tähendus artikli 48 lõikes 1

12. Lawrie-Blum leiab, et igasugust tasustatud tegevust tuleb käsitleda majandustegevusena ning et valdkond, milles see toimub, peab kindlasti olema majandusvaldkond. Artikli 48 lõike 1 piiratud tõlgendamine muudaks liikumisvabaduse üksnes majandusintegratsioonivahendiks, oleks vastuolus selle laiemaga eesmärgiga luua ala, kus ühenduse kodanikel on liikumisvabadus, ning võtaks artikli 48 lõike 4 kohaselt erandilt tähenduse. Termin „töötaja“ hõlmab iga isikut, kes teeb palgatööd, mille laadi ta ei otsusta ise ning mida ta teeb teise isiku kontrolli all, olenemata töösuhete õiguslikust laadist.
13. *Land* Baden-Württemberg lisab Bundesverwaltungsgericht'i eelotsusetaotluses esitatud kaalutlused selle kohta, et kuna õpetajapraktikandi tegevus kuulub hariduspoliitika alla, ei ole see majandustegevus asutamislepingu artikli 2 tähenduses. Termin „töötaja“ asutamislepingu artikli 48 ja määruse nr 1612/68 tähenduses hõlmab üksnes isikuid, kelle suhet tööandjaga reguleerib eraõiguslik leping, ning mitte isikuid, kelle töösuhet reguleerib avalik õigus. Ettevalmistusteenistust tuleks pidada tulevaste õpetajate kutsekoolituse viimaseks etapiks.
14. Ühendkuningriik leiab, et õppureid ja töötajaid tuleks eristada objektiivsete kriteeriumide alusel ning terminile „töötaja“ artiklis 48 tuleks anda ühenduse määratlus. Objektiivselt määratletuna on „töötaja“ isik, kes on kohustatud osutama teisele isikule teenuseid rahalise tasu eest ning kes allub teise isiku suunamisele või kontrollile seoses töö tegemise viisiga. Käesoleval juhul tuleb võtta arvesse asjaolu, et õpetajapraktikant peab vähemalt ettevalmistusteenistuse lõpupoole andma tunde ning osutab seepärast majanduslikult väärtuslikku

teenust, mille eest ta saab palka, mis põhineb nõuetekohaselt ametisse nimetatud õpetaja alampalgal.

15. Komisjon on seisukohal, et artikli 48 kohaldamise kriteeriumiks on töösuhte olemasolu, olenemata selle suhte õiguslikust laadist ja eesmärgist. Asjaolu, et ettevalmistusteenistus on kutsealal töötamiseks valmistumise kohustuslik etapp ning et see toimub avalikus teenistuses, ei ole oluline, kui on täidetud objektiivsed kriteeriumid termini „töötaja“ määramiseks, s.o tööandjaga alluvussuhtes olemine, olenemata selle suhte laadist, teenuste tegelik osutamine ja palga maksmine.
16. Kuna töötajate liikumisvabadus on üks ühenduse aluspõhimõtteid, ei saa terminit „töötaja“ artiklis 48 tõlgendada vastavalt iga liikmesriigi õigusele erinevalt, vaid sellel on ühenduse tähendus. Kuna selles on määratletud põhivabaduse ulatus, tuleb „töötaja“ mõistet ühenduses tõlgendada laialt (23. märtsi 1982 otsus kohtuasjas 53/81: Levin v. Staatssecretaris van Justitie, EKL 1982, lk 1035).
17. See mõiste tuleb määratleda vastavalt objektiivsetele kriteeriumidele, millega tehakse vahet töösuhtel asjaomaste isikute õigustele ja kohustustele osutades. Töösuhte oluline joon on siiski see, et teatava ajavahemiku jooksul osutab isik teise isiku jaoks teenuseid teise isiku suuniste kohaselt ning saab selle eest palka.
18. Käesoleval juhul on selge, et kogu ettevalmistusteenistuse jooksul on õpetajapraktikant selle kooli suunamise ja järelevalve all, kuhu ta on määratud. Kool määrab kindlaks tema osutatavad teenused ja töötunnid ning ta peab täitma kooli suuniseid ja järgima kooli eeskirju. Enamiku ettevalmistusteenistuse ajast peab ta andma tunde kooli õpilastele ning seega osutab ta koolile teatava majandusliku väärtusega teenust. Summasid, mille ta saab, võib pidada palgaks osutatud teenuste ning ettevalmistusteenistuse läbimisel täidetud kohustuste eest. Järelikult on töösuhte olemasolu kolm kriteeriumit käesoleval juhul täidetud.
19. Asjaolu, et õpetajate ettevalmistusteenistust võib (nagu teistegi kutsealade väljaõppeaega) pidada praktiliseks ettevalmistuseks, mis on otse seotud tegeliku töötamisega kutsealal, ei ole takistus artikli 48 lõike 1 kohaldamiseks, kui teenistuse aluseks on palgatöötajad.
20. Samuti ei saa esitada vastuväidet, et haridusvaldkonnas osutatud teenused ei kuulu EMÜ asutamislepingu kohaldamisalasse, kuna need ei ole majandusliku laadiga. Artikli 48 kohaldamiseks on vajalik üksnes see, et tegevus peaks olema laadilt töö, mida tehakse palga eest, olenemata valdkonnast, milles seda tehakse (vt 12. detsembri 1974. aasta kohtuotsust kohtuasjas 36/74: Walrave v. Union Cycliste Internationale, EKL 1974, lk 1405). Samuti ei saa eitada nende tegevuste majanduslikku laadi põhjendusel, et neid teevad isikud, kelle staatust reguleerib avalik õigus, kuna – nagu Euroopa Kohus on kinnitanud oma 12. veebruari 1974. aasta otsuses kohtuasjas 152/73 (Sotgiu v. Deutsche Bundespost, EKL 1974, lk 153) – artikli 48 kohaldamise puhul ei ole oluline töötaja ja tööandja vahelise õigusliku suhte laad, millega kaasneb avalik-õiguslik staatus või eraõiguslik leping.

21. Asjaolu, et õpetajapraktikandid annavad tunde üksnes mõne tunni nädalas ja et neile makstakse palka, mis on väiksem kui kvalifitseeritud õpetaja alamtasu, ei takista neid käsitlemast töötajana. Oma otsuses eespool osutatud Levini kohtuasjas on Euroopa Kohus sedastanud, et väljendeid „töötaja“ ja „palgatöö“ tuleb mõista nii, et need hõlmavad isikuid, kes seetõttu, et nad ei tööta täistööajaga, saavad madalamat tasu kui täistööajaga töötajad, tingimusel, et nende töö on tulemuslik ja tegelik. Viimatinimetatud nõuet ei ole käesoleva kohtuasja puhul vaidlustatud.
22. Seepärast tuleb küsimuse esimese osa kohta vastata, et õpetajapraktikanti, kellel on kooli juhtkonna suunamisel ja järelevalvel õpetajakutse ettevalmistusteenistus, mille jooksul ta osutab tunde andes teenuseid ning saab palka, tuleb käsitleda töötajana EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõike 1 tähenduses, olenemata töösuhte õiguslikust laadist.

„Avaliku teenistuse“ tähendus artikli 48 lõikes 4

23. Lawrie-Blum sedastab, et vastavalt pretsedendiõigusele kehtib ametikoha suhtes artikli 48 lõike 4 kohane reservatsioon üksnes siis, kui ametikohaga kaasneb avaliku õigusega antud volituste kasutamine ja kaasaaitamine riigi üldhuvide kaitsmisele. Õpetaja ja *a fortiori* õpetajapraktikandi tegevusega ei kaasne siiski avaliku õigusega antud volituste kasutamist.
24. Vastavalt *Land* Baden-Württembergile, kes liitub Bundesverwaltungsgericht'i esitatud kaalutlustega, kasutab õpetajapraktikant tegelikult oma töö käigus talle avaliku õigusega antud volitusi, kuna ta valmistab ette tunde, hindab õpilasi ja osaleb otsuste tegemises selle kohta, kas õpilased peaksid minema järgmisse klassi. Igal juhul aitab ta oma tööd tehes kaasa riigi üldhuvide (mille hulka kuulub haridus) kaitsmisele; ainuüksi see asjaolu õigustab artikli 48 lõike 4 kohaldamist.
25. Komisjoni väitel kehtib artikli 48 lõikes 4 esitatud reservatsiooni suhtes formaalne tingimus, et asjaomasel ametikohal peaks toimuma avaliku õigusega reguleeritavate ülesannete täitmine, ning sisuline tingimus, et sellega peaks kaasnema avaliku õigusega antud volituste kasutamine ja riigi üldhuvide kaitsele kaasaaitamine, kusjuures need kaks kriteeriumit kumuleeruvad. Õpetaja tavapärase töö riigikoolides ja *a fortiori* erakoolides ei vasta siiski nendele tingimustele.
26. Selle küsimuse üle otsustamisel tuleb pidada silmas, et erandina aluspõhimõttest, et ühenduse töötajad peaksid omama liikumisvabadust ja mitte kannatama diskrimineerimise all, tuleb artikli 48 lõiget 4 tõlgendada niiviisi, et seda kohaldatakse üksnes asjaolude suhtes, mis on rangelt vajalikud selliste huvide kaitsmiseks, mida selle sättega lubatakse liikmesriikidel kaitsta. Nagu Euroopa Kohus on oma 3. juuni 1986. aasta otsuses kohtuasjas 307/84 (komisjon v. Prantsusmaa, EKL 1986, lk 1725) sedastanud, ei või piirata juurdepääsu teatavatele ametikohtadele asjaolu tõttu, et asjaomasel liikmesriigis on sellistele ametikohtadele nimetatud isikud riigiteenistuja staatuses. Kui artikli 48 lõike 4 kohaldamine sõltuks töötaja ja asutuse vahelise suhte õiguslikust laadist,

võimaldaks see liikmesriikidel oma soovi kohaselt määrata kindlaks selles sättes ette nähtud erandiga hõlmatud ametikohad.

27. Nagu Euroopa Kohus on juba sedastanud oma 17. detsembri 1980. aasta otsuses kohtuasjas 149/79: komisjon v. Belgia, EKL 1980, lk 3881, ning 26. mai 1982. aasta otsuses kohtuasjas 149/79: komisjon v. Belgia, EKL 1982, lk 1845, tuleb mõista „avalikus teenistuses töötamist“ artikli 48 lõike 4 tähenduses, mis ei kuulu artikli 48 lõigete 1, 2 ja 3 piiresse, kui tööd ametikohtadel, millega kaasneb otsene või kaudne osalemine avaliku õigusega antud volituste kasutamises ning ülesannete täitmisel, mille eesmärk on kaitsta riigi või muude riiklike asutuste üldhuve, ning mis seega nõuab erilist ustavussuhet riigiga seda tööd tegevate isikutelt ning kodakondsuskohustuse aluseks olevate õiguste ja kohustuste vastastikkust. Väljajäetud ametikohad piirduvad nendega, millel võib olla, arvestades hõlmatud ülesandeid ja vastutust, eespool kirjeldatud valdkondades avalikule teenistusele omase töö jooni.
28. Need väga ranged tingimused ei ole õpetajapraktikandi puhul täidetud, isegi kui ta tegelikult langetab *Land Baden-Württembergi* kirjeldatud otsuseid.
29. Järelikult tuleb küsimuse teisele osale vastata, et õpetajakutse ettevalmistusteenistus ei saa pidada artikli 48 lõike 4 tähenduses avalikus teenistuses töötamiseks, millele võib teiste liikmesriikide kodanike jaoks juurdepääsu keelata.

Kohtukulud

30. Ühendkuningriigi ja komisjoni poolt Euroopa Kohtule märkuste esitamisel kantud kulused 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,

vastates küsimustele, mille Bundesverwaltungsgericht esitas talle oma 24. jaanuari 1985. aasta määrusega, otsustab:

1. **Õpetajapraktikanti, kellel on kooli juhtkonna suunamisel ja järelevalve all õpetajakutse ettevalmistusteenistus, mille jooksul ta osutab tunde andes teenuseid ning saab palka, tuleb käsitleda töötajana EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõike 1 tähenduses, olenemata töösuhte õiguslikust laadist.**
2. **Õpetajakutse ettevalmistusteenistus ei saa pidada artikli 48 lõike 4 tähenduses avalikus teenistuses töötamiseks, millele võib teiste liikmesriikide kodanike jaoks juurdepääsu keelata.**

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Bosco

Due

Schockweiler

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 3. juulil 1986 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart