YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

12 päivänä toukokuuta 2005 *

Asiassa C-278/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 26.6.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M.-J. Jonczy, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato G. De Bellis, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis ja J. Klučka,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 39 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ota huomioon ammatillista kokemusta, jonka yhteisön kansalaiset ovat hankkineet muun jäsenvaltion julkisissa viroissa, kyseisten kansalaisten osallistuessa kilpailuihin opetushenkilökunnan palvelukseenottamiseksi Italian julkisissa kouluissa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 EY 39 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä [turvataan]". Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan tämä edellyttää "että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan".

3 Asetuksen N:o 1612/68 3 artiklassa täsmennetään EY 39 artiklassa mainittuja periaatteita erityisesti työhönoton osalta. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan kyseisen asetuksen perusteella "ei jäsenvaltion lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä taikka hallinnollista käytäntöä saa soveltaa, jos:

— niissä asetetaan sellaisia rajoituksia tai ehtoja työn hakemiselle tai työpaikan tarjoamiselle tai ulkomaalaisen oikeudelle ottaa vastaan työtä ja työskennellä, jotka eivät koske oman maan kansalaisia; tai

— niiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on, huolimatta siitä, että niitä sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, estää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia saamasta tarjottua työtä."

Kansallinen lainsäädäntö

4 Italian 23.10.1992 annetun lain nro 421 2 §:n mukaisesta julkishallinnon organisaation järkeistämisestä ja julkisia virkoja koskevan säännöstön uudistamisesta 3.2.1993 annetun asetuksen nro 29 (decreto legislativo n° 29, recante razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge n° 421, 23 ottobre 1992) (GURI, Supplemento ordinario n° 30, 6.2.1993; jäljempänä asetus nro 29/1993) 37 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovellettiin nyt esillä olevan asian tosiseikkojen tapahtuma-aikana, säädettiin seuraavaa:

"1. Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset voidaan nimittää julkishallinnon virkoihin, joihin ei sisälly suoraa tai epäsuoraa julkisen vallan käyttöä ja joissa ei ole kyse kansallisten etujen suojelusta.

2. Virat ja tehtävät, jotka edellyttävät Italian kansalaisuutta, sekä 1 momentissa mainittujen kansalaisten palvelukseenoton välttämättömät edellytykset täsmennetään 23.8.1988 annetun lain nro 400 17 §:ssä tarkoitetulla pääministerin asetuksella.

3. Tilanteessa, jossa yhteisön lainsäädäntöä ei vielä ole annettu, tutkintotodistusten ja ammatillisten todistusten vastaavuus tunnustetaan pääministerin asetuksella toimivaltaisten ministerien ehdotuksesta. Kilpailuihin hyväksymisen ja virkaannimittämisen kannalta merkityksellisten korkeakoulutodistusten ja palvelutodistusten vastaavuus määritetään samanlaisessa menettelyssä."

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja kanne

5 Saatuaan tiedon vaikeuksista, joita useat yhteisön kansalaiset olivat kohdanneet osallistuessaan kilpailuihin, joilla otettiin palvelukseen opetushenkilökuntaa Italian julkisiin kouluihin, ja jotka johtuivat pääosin siitä, että Italian viranomaiset eivät ottaneet huomioon kyseisten kansalaisten aiemmin muissa jäsenvaltioissa hankkimaa ammatillista kokemusta, komissio osoitti 24.11.1999 Italian tasavallalle kirjeen ja pyysi tätä esittämään huomautuksensa kyseisestä tilanteesta sekä ilmoittamaan komissiolle sekä asiaan sovellettavat säännökset että tavan, jolla se aikoi tosiasiallisesti ratkaista mainitut ongelmat.

6 Aluksi Italian viranomaiset kiistivät velvollisuuden ottaa huomioon yhteisön kansalaisten Italian ulkopuolella hankkima ammatillinen kokemus. Mainitut viranomaiset väittivät Italian opetusministeriön lähettämässä 28.3.2000 päivätyssä kirjeessä nimittäin, että kun otetaan huomioon kunkin kansallisen koulutusjärjestelmän säännökset ja ominaispiirteet, on välttämätöntä, että edellä mainittu kokemus on hankittu Italian koulutusjärjestelmään kuuluvassa oppilaitoksessa. Kussakin jäsenvaltiossa sovellettavien arviointiperusteiden harmonisointi on täten välttämätöntä, ennen kuin jäsenvaltioiden kansalaisten muissa jäsenvaltioissa kuin Italian tasavallassa suorittama opetustoiminta voidaan ottaa huomioon mainittujen kansalaisten osallistuessa kilpailuihin henkilöstön palvelukseenottamiseksi julkisiin virkoihin Italiassa.

7 Sen jälkeen, kun Italian hallitukselle lähetettiin 6.4.2001 virallinen huomautus, jossa Italian viranomaisten huomio kiinnitettiin EY 39 artiklasta ja asetuksen N:o 1612/68 3 artiklasta, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut muun muassa asiassa C-419/92, Scholz, 23.2.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. 1994, s. I-505), aiheutuviin velvollisuuksiin, Italian hallitus myönsi, että opetusministeriön esillä olevassa asiassa omaksuma kanta vaikutti olevan ristiriidassa kansallisten säännösten, eli asetuksen nro 29/1993 37 artiklan kanssa, joissa säädetään velvollisuudesta ottaa huomioon muiden jäsenvaltioiden julkisissa viroissa hankittu pätevyys ja

kokemus. Italian hallitus lisäsi kuitenkin, että yhteisön kansalaisten muualla kuin kyseisen jäsenvaltion alueella hankkiman kokemuksen ja virkavuosien huomioon ottaminen aiheutti edelleen eräitä ongelmia, koska edellä mainittu ministeriö ei ollut pannut täytäntöön kyseisen asetuksen 37 §:n 3 momentissa säädettyä menettelyä. Italian hallituksen mukaan opetusministeriölle asetettuja velvollisuuksia jätetään kiistatta noudattamatta sikäli kuin ministerineuvostolle ei ole toimitettu tarpeellisia asiakirjoja sellaisen asetuksen antamiseksi, jossa säädettäisiin muissa jäsenvaltioissa hankittujen tutkintotodistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen sekä pätevyyden vastaavuudesta, mutta kyseinen loukkaus muodostaa ainoastaan sisäisen oikeuden rikkomisen, koska kansallinen lainsäädäntö sinällään on yhteisön lainsäädännön mukainen.

8 Koska komissio katsoi tässä tilanteessa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkui edelleen, koska kaikkia sellaisia toimenpiteitä ei ollut toteutettu, joilla tosiasiallisesti asetettaisiin Italian viranomaisille velvollisuus ottaa huomioon yhteisön kansalaisten Italian ulkopuolella harjoittamassaan opetustoiminnassa hankkima kokemus ja virkavuodet, se osoitti Italian tasavallalle 26.6.2002 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksisaamisesta. Koska komissio ei saanut vastausta tähän perusteltuun lausuntoon, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

9 Vastineessaan Italian hallitus kiistää väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Mainittu hallitus vetoaa muun muassa julkishallinnossa työskentelevien palvelukseenottoon sovellettavista yleissäännöksistä 30.3.2001 annetun asetuksen

nro 165 (decreto legislativo n° 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (GURI, Supplemento ordinario n° 106, 9.5.2001) 38 §:ään, joka vastaa pääpiirteissään asetuksen nro 29/1993 37 §:ää, sekä säännöistä, joita sovelletaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyyn julkishallinnon virkoihin, 7.2.1994 annettuun pääministerin asetukseen nro 174 (decreto del presidente del Consiglio dei ministri n° 174, recante le norme sull'accesso dei citadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche) (GURI, Supplemento ordinario n° 61, 15.3.1994), ja väittää, että sekä Italian lainsäädäntö että sen viranomaiskäytäntö ovat yhteisön edellytysten mukaisia.

10 Italian hallitus esittää erityisesti opetusalan osalta, että opettajien palvelukseenotto tapahtuu Italiassa kolmen eri menettelyn kautta: yhtenäisen säännöstön hyväksymisestä opetukseen kaikentyyppisissä ja -tasoisissa kouluissa sovellettavasta lainsäädännöstä 16.4.1994 annetun asetuksen nro 297 (decreto legislativo n° 297, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) (GURI, Supplemento ordinario n° 115, 19.5.1994; jäljempänä asetus nro 297/1994) 400 §:n mukaisesti 50 prosenttia lukuvuonna avoinna olevista viroista täytetään tutkintotodistuksiin ja kokeisiin perustuvien kilpailujen perusteella ja loput 50 prosenttia viroista saman asetuksen 401 §:ssä tarkoitettujen pysyvien soveltuvuusluetteloiden perusteella. Kolmanneksi erityistä sijaisluetteloa, joka sisältää luettelon sellaisista opettajista, jotka voivat toimia sijaisina, käytetään tilapäisesti avoinna olevien virkojen täyttämiseen.

11 Italian hallituksen mukaan ensimmäisen ja kolmannen opetushenkilökunnan palvelukseenottotavan osalta Italian kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä ei ole mitään syrjintää, koska ensimmäisessä tapauksessa eli tutkintotodistuksiin ja kokeisiin perustuvassa kilpailussa ammatillisella kokemuksella ei ole mitään merkitystä palvelukseenottomenettelyn kannalta ja koska kolmannessa tapauksessa, joka koskee tilanteita, joissa on kyse sijaisista, 3.5.1999

annetun lain nro 124 4 §:ssä tarkoitetun opetus- ja koulutushenkilökunnan sijaisten määräämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 25.5.2000 annetussa ministeriön asetuksessa nro 201 (decreto ministeriale n° 201, relativo al "Regolamento recante le norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n° 124") (GURI, Supplemento ordinario n° 168, 20.7.2000; jäljempänä ministeriön asetus nro 201/2000) säädetään nimenomaisesti tietyn pistemäärän myöntämisestä sellaisen opetustoiminnan johdosta, jota on harjoitettu muiden jäsenvaltioiden kouluissa tai korkeakouluissa. Italian hallitus viittaa tältä osin erityisesti kyseisen asetuksen liitteeseen A, jossa olevan E kohdan 9 alakohdassa kyseisenlainen toiminta rinnastetaan kolmanteen luokkaan kuuluvaan palvelukseen ja se oikeuttaa Italiassa puolen pisteen saamiseen kutakin toisessa jäsenvaltioissa annettua opetuskuukautta kohden siten, että enimmäispistemäärä vuotta kohden on kolme pistettä.

12 Italian opetushenkilökunnan toisen palvelukseenottotavan osalta, eli palvelukseenottamisesta pysyvien soveltuvuusluetteloiden perusteella, Italian tasavalta ei kiistä sitä, että kohtelu on erilaista sen mukaan, onko kyseessä olevaa opetustoimintaa harjoitettu Italiassa vai jossain toisessa jäsenvaltiossa. Mainittu hallitus väittää, että erilainen kohtelu on kuitenkin perusteltua, mikäli ulkomailla annettu opetus perustuu teksteihin, ohjelmiin ja sisältöön, jotka eroavat Italiassa käytettävistä ja jotka eivät näin ollen täytä Italian oikeudessa edellytettyä "täsmällisyysedellytystä" eivätkä oikeuta 3.5.1999 annetun lain nro 124 1, 2 ja 6 §:n ja 11 §:n 9 momentissa säädettyjen pysyvien luetteloiden päivittämiseksi ja täydentämiseksi annettujen yksityiskohtaisten soveltamissäännösten antamiseksi 27.3.2000 annetun ministeriön asetuksen nro 123 (decreto ministeriale n° 123, relativo al "regolamento recante le norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 1, 2, 6 e 11, comma 9, della legge 3 maggio 1999, n° 124") (GURI nro 113, 17.5.2000; jäljempänä ministeriön asetus nro 123/2000) mukaisesti ylimääräisten pisteiden myöntämiseen palvelukseenottomenettelyssä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

13 Heti aluksi on hylättävä Italian hallituksen väite, jonka mukaan sitä ei voida moittia yhteisön oikeuden rikkomisesta, koska sen lainsäädäntö on yhteisön oikeuden mukaista ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen nyt esillä olevassa asiassa aiheutuu ainoastaan toimivaltaisten viranomaisten omaksumasta käytännöstä tai viivästyksestä niiden toteuttaessa tarvittavat toimenpiteet yhteisön kansalaisten Italian alueen ulkopuolella suorittamasta opetustoiminnasta hankkiman kokemuksen tunnustamiseksi. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voi nimittäin aiheutua sellaisen hallinnollisen käytännön olemassaolosta, jolla rikotaan yhteisön oikeutta, vaikka sovellettava kansallinen lainsäädäntö itsessään onkin yhteisön oikeuden mukaista (ks. vastaavasti mm. asia C-212/99, komissio v. Italia, tuomio 26.6.2001, Kok. 2001, s. I-4923, 31 kohta).

14 EY 39 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 3 artiklan rikkomiseen perustuvan väitetyn rikkomuksen tosiasiallisuuden osalta on muistutettava, että EY 39 artiklan mukaan, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, jos jäsenvaltion julkinen elin ottaessaan palvelukseen henkilöstöä sellaisiin virkoihin, jotka eivät kuulu EY 39 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan, aikoo ottaa huomioon hakijoiden aiemman ammatillisen toiminnan julkishallinnon palveluksessa, mainittu elin ei voi yhteisön kansalaisten osalta suorittaa erottelua sen mukaan, onko ammatillista toimintaa harjoitettu kyseisen jäsenvaltion vai jonkun muun jäsenvaltion julkishallinnossa (ks. mm. em. asia Scholz, tuomion 12 kohta).

15 Asetuksen N:o 1612/68 3 artiklan osalta on muistutettava, että siinä säädetään nimenomaisesti EY 39 artiklassa esitetyistä oikeuksista erityisesti työhön pääsyn osalta ja että täten sitä on tulkittava samalla tavoin kuin mainittua perustamissopimuksen artiklaa.

16 Nyt esillä olevassa asiassa ei voida kiistää sitä, että Italian tasavalta on loukannut näitä oikeuksia sikäli kuin kyse on yhteisön kansalaisten mahdollisuuksista osallistua kilpailuihin opetushenkilökunnan palvelukseenottamiseksi Italian julkisissa kouluissa.

17 Italian tasavalta on vastineessaan myöntänyt, että opetushenkilökunnan palvelukseenotossa pysyvien soveltuvuusluetteloiden perusteella, mitä — kuten tämän tuomion 10 kohdassa on esitetty — sovelletaan puoleen lukuvuonna avoinna olevista viroista, yhteisön kansalaisia on kohdeltu eri tavalla sen mukaan, oliko ammatillinen kokemus, joka huomioitiin kyseisiin luetteloihin hyväksymiseksi, hankittu kyseisen jäsenvaltion alueella vai jonkun toisen jäsenvaltion alueella, mutta katsoo, että kyseinen erilainen kohtelu on oikeutettua, koska Italiassa annetun opetuksen ja Italian ulkopuolella annetun opetuksen sisällöt ja opetusohjelmat eivät vastaa toisiaan.

18 Tämän tuomion 14 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että ehdotonta kieltäytymistä ottaa huomioon toisessa jäsenvaltiossa suoritetusta opetustoiminnasta hankittua kokemusta sillä perusteella, että kyseisissä valtioissa sovellettavien opetusohjelmien välillä on eroavaisuuksia, ei voida hyväksyä. Ei nimittäin voida kieltää, etteikö italialaisissa säännöksissä edellytetynkaltaista erityistä opetuskokemusta, kuten taideaineiden opetusta tai vammaisille henkilöille annettavaa opetusta, voida hankkia myös muussa jäsenvaltiossa.

19 Tämän tuomion 10 kohdassa mainittu kolmas palvelukseenottotapa, jossa palvelukseenotto suoritetaan erityisten sijaisluetteloiden perusteella, ei vaikuta myöskään olevan luonteeltaan sellainen, että sillä taataan täysin EY 39 artiklassa ja asetuksen N:o 1612/68 3 artiklassa edellytetty yhdenvertainen kohtelu. Italian hallituksen menettelyn kuluessa esittämien asiakirjojen tutkiminen on tuonut esiin sen, että ammatilliselle kokemukselle annetaan erilainen merkitys sen mukaan, onko se hankittu kyseessä olevan valtion alueella vai jossain muussa jäsenvaltiossa.

20 Kuten komissio on vastauksessaan maininnut, ministeriön asetuksesta nro 201/2000 ja erityisesti sen liitteessä A olevasta E kohdan 9 alakohdasta ilmenee, että muiden jäsenvaltioiden kouluissa tai yliopistoissa suoritetun palveluksen katsotaan aina kuuluvan kyseisessä E kohdassa mainittuun kolmanteen luokkaan, joka koskee "muuta opetustoimintaa", joka oikeuttaa puolen pisteen saamiseen kutakin opetuskuukautta kohden siten, että enimmäispistemäärä lukuvuotta kohden on kolme pistettä. Kyseistä asetusta luettaessa käy kuitenkin ilmi, että Italiassa ainoastaan sisäoppilaitoksissa, esikouluissa, ensiasteen tai toisen asteen oppilaitoksissa taikka taideoppilaitoksissa — riippumatta siitä, ovatko koulut julkisia vai yksityisiä, kunhan ne ovat Italian valtion tunnustamia tai rahoittamia — annetun opetuksen katsotaan kuuluvan mainitun E kohdan kahteen ensimmäiseen luokkaan, jotka koskevat "erityistä" ja "yleistä" opetustoimintaa ja joista ensimmäinen oikeuttaa kahden pisteen saamiseen kutakin opetuskuukautta kohden siten, että enimmäispistemäärä lukuvuotta kohden on 12 pistettä ja toinen yhden pisteen saamiseen kutakin opetuskuukautta kohden enimmäispistemäärän ollessa kuusi pistettä lukuvuotta kohden.

21 Niinpä, vaikka näissä olosuhteissa yhteisön kansalaisten kyseessä olevan valtion ulkopuolella hankkima ammatillinen kokemus otetaankin huomioon otettaessa henkilöitä palvelukseen sijaisluetteloiden perusteella, kokemusta ei aina huomioida samalla tavoin kuin samanlaista kyseisen valtion alueella hankittua kokemusta, eikä Italian tasavalta ole tältä osin esittänyt mitään oikeuttamisperusteita.

22 Edellä esitetyillä perusteilla on näin ollen todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 39 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 3 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei yhteisön kansalaisten osallistuessa kilpailuun opetushenkilökunnan palvelukseenottamiseksi Italian julkisissa kouluissa ota huomioon kyseisten kansalaisten opetustoiminnassa hankkimaa ammatillista kokemusta tai ei

ainakaan ota sitä huomioon samalla tavalla silloin kun toimintaa on harjoitettu Italian alueella ja kun sitä on harjoitettu muiden jäsenvaltioiden alueella.

Oikeudenkäyntikulut

23 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 39 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 3 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei yhteisön kansalaisten osallistuessa kilpailuun opetushenkilökunnan palvelukseenottamiseksi Italian julkisissa kouluissa ota huomioon kyseisten kansalaisten opetustoiminnassa hankkimaa ammatillista kokemusta tai ei ainakaan ota sitä huomioon samalla tavalla silloin kun toimintaa on harjoitettu Italian alueella ja kun sitä on harjoitettu muiden jäsenvaltioiden alueella.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset