EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

12. mai 2005 *

Kohtuasjas C-278/03,

mille esemeks on EÜ artikli 226 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, mis esitati 26. juunil 2003,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: M.-J. Jonczy, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Itaalia Vabariik, esindaja: I. M. Braguglia, keda abistas *avvocato dello Stato* G. De Bellis, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans (ettekandja) ning kohtunikud C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis ja J. Klučka,

kohtujurist: C. Stix-Hackl,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik ei võtnud Itaalia riigikooli pedagoogilise personali töölevõtmiseks korraldatud konkursil arvesse ühenduse kodanike teise liikmesriigi avalikus teenistuses omandatud ametialast kogemust, on Itaalia Vabariik rikkunud EÜ artiklist 39 ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15) artiklist 3 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik taust

Ühenduse õigus

2 EÜ artikli 39 lõike 1 kohaselt „[t]agatakse töötajate liikumisvabadus ühenduse piires". Selline liikumisvabadus nõuab sama artikli lõike 2 kohaselt „igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul".

3 Määruse nr 1612/68 artikkel 3 täpsustab EÜ artiklis 39 sätestatud põhimõtteid, täpsemalt õigust tööle asuda. Selle sätte lõike 1 kohaselt ei kohaldata määruse raames „liikmesriigi õigus- ja haldusnorme või haldustavasid:

— 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,

— kui nende ainus või peamine eesmärk või mõju on teiste liikmesriikide kodanikke pakutavast tööst eemale tõrjuda, hoolimata sellest, et neid kohaldatakse kodakondsusest olenemata."

Siseriiklik õigus

4 Käesolevas asjas kohalduvas redaktsioonis sätestas 3. veebruari 1993. aasta seadusandliku dekreedi nr 29 ametiasutuste organisatsioonilise ümberkorralduse ning avaliku teenistuse määruse muutmise kohta vastavalt 23. oktoobri 1992. aasta seaduse nr 421 artiklile 2 (decreto legislativo n° 29, recante razionalizzazione dell'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* nr 30 regulaarne lisa, 6.2.1993; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 29/1993") artikkel 37:

„1. Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikke võib nimetada avalikku teenistusse, mis ei hõlma vahetut ega kaudset avaliku võimu teostamist või mis pole seotud riiklike huvide kaitsega.

2. Itaalia kodakondsust eeldavad ametikohad ja ülesanded ning lõikes 1 nimetatud kodanikele teenistusse astumiseks esitatavad nõuded on sätestatud ministrite nõukogu presidendi dekreediga 23. augusti 1988. aasta seaduse nr 400 artikli 17 tähenduses.

3. Kui vastav ühenduse regulatsioon puudub, tunnustatakse diplomeid ja kvalifikatsioone ministrite nõukogu presidendi dekreedi alusel, mis on võetud vastu pädevate ministrite ettepanekul. Konkursile lubamiseks ja ametisse nimetamiseks vajalike akadeemiliste kraadide ja teenistuskäigu võrdlus tehakse samasuguse korra alusel."

Kohtueelne menetlus ja hagi

5 Olles informeeritud mitme ühenduse kodaniku takistusest Itaalia riigikoolide pedagoogilise personali töölevõtmiseks korraldatud konkurssidel osalemiseks, mis tulenesid peamiselt Itaalia ametiasustuste poolt nimetatud kodanike eelnevalt teistes liikmesriikides omandatud töökogemuse arvestamata jätmisest, saatis komisjon 29. novembril 1999 Itaalia Vabariigile kirja, milles kutsus viimast olukorrale oma seletust esitama ning teavitama teda nii antud valdkonnas kohaldatavatest normidest kui ka nimetatud probleemide eeldatavast lahendamisviisist.

6 Esialgu eitasid Itaalia ametiasutused igasugust kohustust võtta arvesse ühenduse kodanike väljaspool Itaaliat omandatud töökogemust. 28. märtsi 2000. aasta kirjas leidis riiklik haridusministeerium, et mis puutub igale riiklikule koolisüsteemile omastesse normidesse ja eripärasse, peab kõnealune kogemus olema kindlasti omandatud Itaalia koolisüsteemi kuuluvates asutustes. Igas liikmesriigis kehtivate nõuete eelnev ühtlustamine oli seega möödapääsmatu, et võtta Itaalia Vabariigis avaliku teenistuse konkurssidel arvesse õpetamiskogemust, mille ühenduse kodanikud on omandanud teistes liikmesriikides.

7 Pärast 6. aprillil 2001. aasta märgukirja saatmist, milles juhitakse Itaalia ametiasutuste tähelepanu EÜ artiklist 39 ja määruse nr 1612/68 artiklist 3 tulenevatele kohustustele, nagu neid on Euroopa Kohus tõlgendanud eelkõige 23. veebruari 1994. aasta otsuses kohtuasjas C-419/92: Scholz (EKL 1994, lk I-505), möönis Itaalia valitsus, et seisukoht, mille riiklik haridusministeerium antud asjas oli võtnud, tundus olevat vastuolus siseriikliku õiguse sätetega, mis näevad seadusandliku dekreedi nr 29/1993 artiklis 37 ette kohustuse võtta arvesse teiste liikmesriikide

avalikus teenistuses omandatud kvalifikatsiooni ja kogemust. Valitsus lisas samas, et sellise kogemuse ja staaži arvessevõtmisega, mille ühenduse kodanikud on omandanud väljaspool Itaalia territooriumi, kaasnevad teatud raskused, sest nimetatud ministeerium ei ole rakendanud kõnealuse seadusandliku dekreedi artikli 37 lõikega 3 ette nähtud korda. Itaalia valitsuse seisukohast on riiklik haridusministeerium, jättes ministrite nõukogu juhatusele edastamata teistes liikmesriikides omandatud diplomite, tunnistuste ja kvalifikatsioonide võrdlemisalused sätestava dekreedi vastuvõtmiseks vajalikud dokumendid, jätnud täitmata oma kohustused, kuid see toob kaasa vaid siseriikliku õiguse rikkumise, kuna siseriiklik õigus on iseenesest ühenduse õigusega kooskõlas.

8 Kuna komisjon leidis neil asjaoludel, et rikkumine jätkus, sest kasutusele ei olnud võetud kõiki meetmeid täitmaks reaalselt Itaalia ametiasutuste kohustust võtta arvesse ühenduse kodanike väljaspool Itaaliat õpetajana töötamisel omandatud kogemust ja staaži, koostas komisjon 26. juunil 2002 põhjendatud arvamuse, milles kutsus Itaalia Vabariiki võtma kahe kuu jooksul alates arvamuse kättetoimetamisest vajalikud meetmed, et viia oma tegevus sellega vastavusse. Arvamusele vastust saamata otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.

Hagi

Poolte argumendid

9 Oma vastuses leiab Itaalia valitsus, et rikkumise väide ei ole põhjendatud. Toetudes eelkõige 30. märtsi 2001. aasta seadusandliku dekreedi nr 165, millega sätestatakse üldreeglid avalikku teenistusse tööle võtmise kohta (decreto legislativo n° 165,

recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (*GURI* nr 106 regulaarne lisa, 9.5.2001) artiklile 38, mis vastab sisuliselt seadusandliku dekreedi nr 29/1993 artiklile 37 ja ministrite nõukogu presidendi 7. veebruari 1994. aasta dekreedile nr 174 Euroopa Liidu kodanikele seatud tingimuste kohta avalikku teenistusse tööleasumisel (decreto del presidente del Consiglio dei ministri n° 174, recante le norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche) (*GURI* nr 61, 15.3.1994), leiab valitsus, et nii õigusaktid kui ka Itaalia ametiasutuste tegevus on kooskõlas ühenduse nõuetega.

10 Valitsus märgib täpsemalt haridussektori kohta, et õpetajaid võetakse Itaalias tööle kolmel erineval viisil: 50% õppeaasta vabadest kohtadest täidetakse diplomite ja testide põhjal läbiviidava konkursi kaudu vastavalt 16. aprilli 1994. aasta seadusandliku dekreedi nr 297, millega võetakse vastu terviktekst õigusnormide kohta, mis käsitlevad õpetamist igat tüüpi koolides kõikidel tasemetel (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* nr 115 regulaarne lisa, 19.5.1994; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 297/1994"), artiklile 400 ning ülejäänud 50% kohtadest täidetakse alaliste teenistuskõlblike isikute nimekirjade abil vastavalt sama dekreedi artiklile 401; asendusõpetajate erinimekirju kasutatakse ajutiste vabade ametikohtade täitmiseks.

11 Itaalia valitsuse väitel ei esine pedagoogilise personali esimese ja kolmanda töölevõtmise viisi puhul Itaalia ja teiste liikmesriikide kodanike vahel erinevat kohtlemist, kuna esimesel juhul, kui konkurss toimub diplomite ja testide põhjal, ei mängi ametialane kogemus töölevõtmisel mingisugust rolli, samas kui kolmanda puhul näeb asendamisel või asendusõpetaja kasutamisel 25. mai 2000. aasta ministri dekreet nr 201 asendusõpetajate ja õppepersonali asendajate määramise korra kohta

vastavalt 3. mai 1999. aasta seaduse nr 124 artiklile 4 (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* nr 168, 20.7.2000; edaspidi „ministri dekreet nr 201/2000") sõnaselgelt ette teatud hulga punktide andmise teiste liikmesriikide koolides või ülikoolides õpetajana töötamise eest. Selles küsimuses viitab Itaalia valitsus täpsemalt nimetatud dekreedi lisale A, mis võrdsustab punkti E märkuses 9 sellised tegevused kolmanda kategooria teenistusega, mis annab Itaalias iga teises liikmesriigis õpetajana töötatud kuu eest õiguse poolele punktile, kuid mitte rohkem kui kolmele punktile aasta eest.

12 Mis puudutab aga teist õpetajate töölevõtmise moodust, st teenistuskõlbliku personali alalise nimekirja abil, ei eita Itaalia valitsus erinevat kohtlemist vastavalt sellele, kas õpetajana on töötatud Itaalias või mõnes teises liikmesriigis. Valitsuse seisukohast on selline eristamine õigustatud osas, milles välismaal õpetamine on tekstide, programmide ja sisu poolest erinev Itaalias ettenähtust ning ei oleks seetõttu Itaalia seaduse nõuete kohaselt „spetsiifiline" ja annaks vastavalt 27. märtsi 2000. aasta ministri dekreedi nr 123, millega kehtestatakse 3. mai 1999. aasta seaduse nr 124 artiklitega 1, 2 ja 6 ning artikli 11 lõikega 9 sätestatud alaliste nimekirjade koostamise ja kaasajastamise kord meetmete rakendamise eesmärgil (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* nr 113, 17.5.2000; edaspidi „ministri dekreet nr 123/2000"), alusel õiguse saada töölevõtmisel lisapunkte.

Euroopa Kohtu hinnang

13 Alustuseks tuleb ümber lükata Itaalia valitsuse väide, nagu ei saaks Itaalia Vabariigile ühenduse õiguse rikkumist ette heita, kuna tema siseriiklik õigus on ühenduse õigusega kooskõlas ning kohustuste rikkumine käesoleval juhul on põhjustatud üksnes pädevate ametiasutuste praktikast või viimaste viivitusest selleks vajalike meetmete võtmisel, et tunnustada ühenduse kodanike väljaspool Itaalia territooriumi õpetajana töötamisel omandatud kogemusi. Tegelikult võib kohustuste rikkumine tuleneda ühenduse õigust rikkuvast halduspraktikast isegi siis, kui kohaldatav siseriiklik õigus on iseenesest selle õigusega kooskõlas (vt selle kohta eelkõige 26. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-212/99: komisjon *v.* Itaalia, EKL 2001, lk I-4923, punkt 31).

14 Mis puudutab lisaks EÜ artikli 39 ja määruse nr 1612/68 artikli 3 väidetava rikkumise tegelikku sisu, tuleb meenutada, et esimesena nimetatud artikli kohaselt, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, kui liikmesriigi ametiasutus näeb EÜ artikli 39 lõike 4 kohaldamisalasse mittekuuluvatele ametikohtadele personali värbamisel ette kandidaatide avalikus teenistuses varasema ametialase töötamise arvessevõtmise, ei või see asutus ühenduse kodanike suhtes teha vahet sellel alusel, kas töötati sama liikmesriigi või mõne teise liikmesriigi avalikus teenistuses (vt eelkõige eespool nimetatud kohtuotsus Scholz, punkt 12).

15 Määruse nr 1612/68 artikli 3 puhul on oluline meenutada, et sellega sisustatakse EÜ artikli 39 sätestatud õigused, eriti mis puudutab õigust tööle asuda ning seda tuleb seetõttu tõlgendada samamoodi kui viimasena nimetatud artiklit.

16 Käesolevas asjas ei saa eitada, et Itaalia Vabariik ei ole neid õigusi ühenduse kodanike oma riigikoolide pedagoogilise personali värbamiseks korraldatud konkursil osalemise osas austanud.

17 Mis puudutab pedagoogilise personali värbamist teenistuskõlblike õpetajate alalisest nimekirjast, mis käesoleva otsuse punkti 10 kohaselt moodustab poole õppeaasta vabadest ametikohtadest, tunnistab Itaalia valitsus oma vastuses, et ühenduse kodanikke koheldi erinevalt vastavalt sellele, kas nendesse nimekirjadesse lülitamisel arvessevõetav ametialane kogemus oli omandatud Itaalias või teises liikmesriigis; valitsuse sõnade kohaselt õigustas erinevat kohtlemist Itaalias ning väljaspool Itaaliat kasutatavate õppeprogrammide ja õpetamise sisu võrdluse puudumine.

18 Käesoleva kohtuotsuse punktis 14 viidatud kohtupraktikast tuleneb, et teistes liikmesriikides omandatud õpetamiskogemuse arvessevõtmisest absoluutne keeldumine põhjusel, et nimetatud liikmesriikide õppeprogrammid on erinevad, ei ole õigustatud. Ei saa eitada, et Itaalia õigusaktide kohaselt nõutava spetsiaalse õpetamiskogemuse kunstiõpetuse või puuetega inimeste õpetamise puhul võib omandada ka teistes liikmesriikides.

19 Mis puudutab käesoleva otsuse punktis 10 mainitud kolmandat töölevõtmise moodust asendajaid koondavate erinimekirjade baasil, siis ei tundu ka see tagavat täielikult EÜ artikliga 39 ja määruse nr 1612/68 artikliga 3 nõutavat võrdset kohtlemist. Käesoleva menetluse käigus Itaalia valitsuse poolt edastatud tekstide analüüs näitab, et ametialast kogemust väärtustatakse erinevalt vastavalt sellele, kas see on omandatud Itaalias või mõnes teises liikmesriigis.

20 Nagu komisjon märkis oma repliigis, järeldub ministri dekreedist nr 201/2000 ning täpsemalt selle lisa A punkti E märkusest 9, et teiste liikmesriikide koolide või ülikoolide juures teenistuses olemist võrdsustatakse endiselt nimetatud punktis märgitud kolmanda kategooriaga, mis käsitleb „teisi pedagoogilisi tegevusi", mis annavad õiguse poolele punktile iga õpetajana töötatud kuu eest, kuid mitte rohkem kui kolmele punktile õppeaastas. Kõnealusest dekreedist avaldub samas ka, et Itaalias loetakse vaid internaatkoolides või eelkoolides, alg-, kesk- või kunstikoolides õpetamist, olenemata sellest, kas tegemist on Itaalia Vabariigi poolt tunnustatud või subsideeritud riigi- või erakoolidega, nimetatud punkti E kahte esimesse kategooriasse kuuluvaks, kattes vastavalt „spetsiifilise" ja „mittespetsiifilise" õpetamise, mis annavad esimese puhul õiguse kahele punktile iga õpetajana töötatud kuu eest, kuid mitte rohkem kui kaheteistkümnele punktile õppeaastas, ning teise puhul õiguse ühele punktile iga õpetajana töötatud kuu eest, kuid mitte rohkem kui kuuele punktile õppeaastas.

21 Sellistes tingimustes, isegi kui ühenduse kodanike väljaspool Itaaliat omandatud ametialast kogemust võetakse asendajate nimekirjade alusel tööle värbamisel arvesse, ei peeta seda alati võrdväärseks selle riigi territooriumil omandatud sarnase kogemusega, ilma et Itaalia valitsus oleks seda vähimalgi määral põhjendanud.

22 Eeltoodud põhjendustest tuleneb, et kuna Itaalia Vabariik ei võtnud riigikooli pedagoogilise personali töölevõtmiseks korraldatud konkursil arvesse ühenduse kodanike ametialast kogemust õpetajana töötamisel, olenevalt sellest, kas see oli omandatud Itaalias või mõnes teises liikmesriigis, või vähemalt ei teinud seda

samaväärselt, rikkus Itaalia Vabariik EÜ artiklist 39 ja määruse nr 1612/68 artikli 3 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

23 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Itaalia Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud jätta Itaalia Vabariigi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Kuna Itaalia Vabariik ei võtnud riigikooli pedagoogilise personali tööle võtmiseks korraldatud konkursil arvesse ühenduse kodanike ametialast kogemust õpetajana töötamisel, olenevalt sellest, kas see oli omandatud Itaalias või mõnes teises liikmesriigis, või vähemalt ei teinud seda samaväärselt, rikkus Itaalia Vabariik EÜ artiklist 39 ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires artikli 3 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.**

2. **Mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.**

Allkirjad