

EUROOPA KOHTU OTSUS

15. jaanuar 1998*

Isikute liikumisvabadus – Avaliku sektori töötajate kollektiivleping – Edutamine teenistusstaži alusel – Teises liikmesriigis omandatud kutsealane kogemus

Kohtuasjas C-15/96,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Arbeitsgericht Hamburgi (Saksamaa) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleliolevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Kalliope Schöning-Kougebetopoulou

ja

Freie und Hansestadt Hamburg

eelotsust EÜ asutamislepingu artikli 48 ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires; EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15) artikli 7 lõigete 1 ja 4 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS

koosseisus: kolmanda ja viienda koja esimees presidendi ülesannetes C. Gulmann, kodade esimehed H. Ragnemalm, M. Wathelet ja R. Schintgen, kohtunikud G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward (ettekandja), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann ja L. Sevón,

kohtujurist: F. G. Jacobs,

kohtusekretär: ametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Kalliope Schöning-Kougebetopoulou, esindaja: advokaat Klaus Bertelsmann, Hamburg,

– Saksamaa valitsus, esindajad: liitvabariigi majandusministeeriumi kõrgem ametnik Ernst Röder ja sama ministeeriumi nooremametnik Sabine Maass,

– Prantsusmaa valitsus, esindajad: välisministeeriumi õigusosakonna haldusasjade vanemametnik Claude Chavance ja sama osakonna talituse juhataja Catherine de Salins,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik Peter Hillenkamp ja õigustalituse ametnik Pieter van Nuffel,

võttes arvesse kohtuistungil ettekannet,

olles 13. mai 1997. aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused, mille esitasid Schöning-Kougebetopoulou, esindaja: Klaus Bertelsmann; Saksamaa valitsus, esindaja: Ernst Röder; Hispaania valitsus, esindaja: riiklik esindaja Santiago Ortiz Vaamonde; Prantsusmaa valitsus, esindaja: Claude Chavance; ja komisjon, esindaja: õigusnõunik Bernhard Jansen,

olles 17. juuli 1997. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. detsembri 1995. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. jaanuaril 1996, esitas Arbeitsgericht Hamburg (Hamburgi töövaidluskohus) Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kaks eelotsuse küsimust asutamislepingu artikli 48 ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires) (EÜT L 257, 19.10.1968, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15) artikli 7 lõigete 1 ja 4 tõlgendamise kohta.
2. Need küsimused tõstatati Kreeka kodakondsusega Schöning-Kougebetopoulou ja Freie und Hansestadt Hamburgi (edaspidi „Hamburg”) vahelises kohtumenetluses, mis käsitleb tema liigitamist kõrgemale palgaastmele Bundes-Angestelltentarifvertrag'i (avaliku sektori lepinguliste töötajate kollektiivleping, edaspidi „BAT”) alusel.
3. BAT lisas 1a on kehtestatud palgaastmed. Seetõttu tuleb „eriarstid, kes töötavad vastaval ametikohal pärast kaheksa-aastast arstipraktikat palgaastmel Ib”, liigitada palgaastme Ia alamrühma 4.
4. Alates 1. augustist 1993 on Schöning-Kougebetopoulou töötanud töölepingu alusel eriarstina Hamburgi avalikus teenistuses Saksamaal. Tema tööleping on koostatud BAT põhjal ja selle kohaselt on ta liigitatud palgaastme Ib alamrühma 7, kuhu kuuluvad „eriarstid, kes töötavad vastaval ametikohal”.
5. 1. oktoobrist 1986 kuni 31. augustini 1992 töötas Schöning-Kougebetopoulou eriarstina Kreeka avalikus teenistuses selle riigi teenistujate personalieeskirjade alusel.
6. Et seda perioodi ei võetud arvesse tema teenistusstaaži arvutamisel, esitas ta 22. juunil 1995 Arbeitsgericht Hamburgile hagi, milles palus end liigitada BAT kohasele kõrgemale palgaastmele. Oma nõude toetuseks väidab ta, et teda on kaudselt diskrimineeritud ning see on vastuolus asutamislepingu artikliga 48 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 lõigetega 1 ja 4.

7 Määruse nr 1612/68 artikli 7 lõigetes 1 ja 4 on sätestatud:

„1. Töötajat, kes on liikmesriigi kodanik, ei tohi teise liikmesriigi territooriumil tema kodakondsuse tõttu kohelda ükskõik milliste tööhõive- ja töötingimuste suhtes teisiti kui selle riigi kodanikest töötajaid, eelkõige seoses töötasu, vallandamise ja töötuks jäämise puhul tööle ennistamise või uue töökoha leidmisega.

[...]

4. Ükskõik milline punkt kollektiiv- või individuaallempepingus või ükskõik millises teises kollektiivses määruses, mis käsitleb töö saamise võimalust, tööd, töötasu ja teisi töö- või vallandamistingimusi, on tühine, kui see sätestab või lubab diskrimineerivaid tingimusi töötajate suhtes, kes on teiste liikmesriikide kodanikud.”

8 Arbeitsgericht Hamburg otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuseküsimused:

„1. Kas see, et avaliku teenistuse kollektiivlempepingus on ette nähtud, et inimest võib edutada kõrgemale palgaastmele teenistusastaaži alusel üksnes sel juhul, kui ta on töötanud kaheksa aastat sellisel palgaastmel, mis on kindlaks määratud kõigi Saksamaa Liitvabariigi avalike teenistujate suhtes kehtivas kollektiivlempepingus (BAT), ja seetõttu ei võeta arvesse teise EÜ liikmesriigi avalikus teenistuses tehtud võrreldavat tööd, on vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 48 ning nõukogu määruse (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires) artikli 7 lõigetega 1 ja 4?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis:

Kas artiklis 48 ja nõukogu määruses (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires) on nõutud, et BAT kohasel edutamisel kõrgemale palgaastmele teenistusastaaži alusel võetaks arvesse teise EÜ liikmesriigi avalikus teenistuses praktiseerinud arstide välismaal töötamise aega, või kas kohus peaks jätma sellise otsuse vastu võtmata ja laskma asja lahendada kollektiivlempepingute pooltel, võttes arvesse nende vabadust tingimustes kokku leppida?”

Esimene küsimus

9 Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale ei ole tal asutamislepingu artikli 177 kohaldamise raames pädevust otsustada liikmesriigi õiguse normi kooskõla üle ühenduse õigusega. Euroopa Kohus võib siiski liikmesriigi kohtu esitatud küsimuste sõnastusest viimase poolt esitatud andmeid arvesse võttes välja tuua, millised elemendid on seotud ühenduse õiguse tõlgendamisega, et aidata liikmesriigi kohtul talle antud kohtuasi lahendada (vt muu hulgas otsust liidetud kohtuasjades C-332/92, C-333/92 ja C-335/92: Eurico Italia jt, EKL 1994, lk I-711, punkt 19).

10 Seetõttu tuleb esmalt mainida, et põhikohtuasja hageja nõuab üksnes seda, et tuleks võtta arvesse perioode, mil ta töötas eriarstina teise liikmesriigi avalikus teenistuses.

11 Teiseks ilmneb esimesest küsimusest, et tema tegevust eriarstina oma päritoluliikmesriigi avalikus teenistuses ja vastuvõtva liikmesriigi avalikus teenistuses

tuleb pidada võrreldavaks. Peale selle on tegemist kutsealaga, mida reguleeritakse ühenduse tasandil.

- 12 Kolmandaks on asutamislepingu artiklis 48 sätestatud töötajate liikumisvabaduse põhimõte. Määruse nr 1612/68 artikli 7 lõige 4, milles üksnes selgitatakse ja jõustatakse juba asutamislepingu artikliga 48 antud õigusi (otsus kohtuasjas C-419/92: Scholz vs. Opera Universitaria di Cagliari, EKL 1994, lk I-505, punkt 6), tagab selle, et teiste liikmesriikide kodanikke koheldakse töötajatena võrdselt ükskõik millise punkti osas kollektiiv- või individuaallemingus või ükskõik millises teises kollektiivses määruses, mis käsitleb eelkõige töötasu.
- 13 Neljandaks käsitleb asutamislepingu artikli 48 lõikest 4 tehtud erand, mille kohaselt ei kohaldata töötajate liikumisvabadust käsitlevaid sätteid „avalikus teenistuses töötamise” suhtes, üksnes teiste liikmesriikide töötajate pääsu teatud ametikohtadele avalikus teenistuses (otsus kohtuasjas C-248/96: Grahame ja Hollanders, EKL 1997 (kohtulahendite kogumikus veel avaldamata), punkt 32). See ei käsitle sellist eriarsti tegevust, millega ei kaasne otsene või kaudne osalemine avaliku õigusega antud volituste ja selliste kohustuste täitmisel, mille eesmärk on kaitsta riigi või avaliku võimu asutuste üldiseid huve (vt selles osas otsust kohtuasjas 149/79: komisjon vs. Belgia, EKL 1980, lk 3881, punkt 10).
- 14 Seetõttu tuleb Arbeitsgericht Hamburgi esimest küsimust tõlgendada selliselt, et sellega soovitakse kindlaks teha, kas asutamislepingu artikkel 48 ning määruse nr 1612/68 artikli 7 lõiked 1 ja 4 keelavad liikmesriigi avaliku teenistuse suhtes kohaldatava kollektiivlepingu sellise punkti nagu vaidlusalune punkt, mis näeb ette kõnealuse avaliku teenistuse töötajate edutamise teenistusstaazi alusel pärast kaheksa-aastast töötamist kõnealuses lepingus kindlaksmääratud palgaastmel, arvestamata varasemaid teise liikmesriigi avalikus teenistuses võrreldaval tegevusalal töötatud perioode.
- 15 Saksamaa valitsus väidab, et vaidlusalusel BAT punktil ei ole sellist eesmärki ega mõju, et see seaks ainult või peamiselt teiste liikmesriikide kodanikud Saksamaa kodanikega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Ta väidab, et vaidlusaluse punkti kohaselt ei võeta arvesse välismaal töötatud perioode, Saksamaal töötatud perioode, mis jäävad BAT kohaldamisalast välja, ega ka muul palgaastmel kui aste Ib töötatud perioode.
- 16 Hispaania valitsuse arvates ei saa vaidlusalust punkti pidada diskrimineerivaks. Saksamaa ja Kreeka riiklikes haldusorganites omandatud teenistusstaaz põhineb erinevatel eeskirjadel ja neid ei saa võrrelda. Punkte, mis käsitlevad selliseid olukordi erinevalt, ei saa pidada võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus olevateks.
- 17 Saksamaa, Hispaania ja Prantsusmaa valitsused leiavad, et vaidlusalune punkt põhineb objektiivselt põhjendatud asjaoludel, mis ei ole mitte mingil juhul diskrimineerivad. Sellega seoses esitavad nad kaks argumenti.
- 18 Esiteks väidavad Prantsusmaa ja Hispaania valitsused, et BATs kehtestatud teenistusstaazil põhineva edutamise tingimusi võib põhjendada avalikus teenistuses töötamise eripäraga. Et avaliku teenistuse korraldamist ja toimimist käsitlevaid

liikmesriigi eeskirju ei ole ühtlustatud ega isegi kooskõlastatud, häiriks teise liikmesriigi avalikus teenistuses töötatud perioodide tunnustamine eri liikmesriikide avaliku teenistuse ametikohtade suhtes kohaldatavate kavade rakendamist, eelkõige nende eeskirjade osas, mis käsitlevad teenistusstaazi arvessevõtmist asutusesiseses edutamise ja karjääri edendamise eesmärgil.

- 19 Teiseks, kuigi liikmesriigi kohtu küsimused lähtuvad eeldusest, et BAT on avaliku sektori leping, mille eesmärk on muuta oskuslikud töötajad sellele sektorile lojaalseks, väidab Saksamaa valitsus, et kõnealuses lepingus sätestatud teenistusstaazil põhineva edutamise eesmärk on nagu ka erasektori kollektiivlepingutel premeerida töötajat lojaalsuse eest kogu kindlaksmääratud tööandjate rühmale ja motiveerida teda varalise seisundi parandamise võimaluse pakkumisega. Ühenduse õigus ei välista sellist töötaja premeerimist lojaalsuse eest erasektori tööandjale.
- 20 Prantsusmaa ja Hispaania valitsused väidavad ka, et eeskirju, mis käsitlevad teenistusstaazil põhinevat edutamist avalikus ja erasektoris, on raske omavahel võrrelda.
- 21 Seetõttu tuleb uurida, kas selline liikmesriigi avaliku teenistuse suhtes kohaldatava kollektiivlepingu punkt nagu vaidlusalune punkt on vastuolus asutamislepingu artiklis 48 ning määruse nr 1612/68 artikli 7 lõigetes 1 ja 4 kehtestatud mittediskrimineerimise põhimõttega, ja kui jah, siis kas selliseid eeskirju põhjendatakse objektiivsete kaalutlustega, mis ei sõltu asjaomaste töötajate kodakondsusest, ja kas need on proportsionaalsed liikmesriigi õigusnormide õiguspärase eesmärgiga (vt muu hulgas otsust kohtuasjas C-237/94: O'Flynn vs. Adjudication Officer, EKL 1996, lk I-2617).

Mittediskrimineerimise põhimõte

- 22 On üldteada, et BATs ei lubata võtta arvesse teise liikmesriigi avalikus teenistuses töötatud perioode.
- 23 Nagu kohtujuristi ettepaneku punktides 12–14 on selgitatud, on BATs kehtestatud teenistusstaazil põhineva edutamise tingimused selgelt ebasoodsad nende võõrtöötajate suhtes, kes on töötanud osa oma karjäärist teise liikmesriigi avalikus teenistuses. Seetõttu on need vastuolus asutamislepingu artiklis 48 ning määruse nr 1612/68 artikli 7 lõigetes 1 ja 4 kehtestatud mittediskrimineerimise põhimõttega.
- 24 Käesoleva kohtuasja asjaolud ega see, et teatud Saksamaa avaliku teenistuse töötajad võivad sattuda samasse olukorda nagu võõrtöötajad, või see, et eri liikmesriikide avaliku teenistuse korraldamist ja toimimist käsitlevad eeskirjad on erinevad, ei mõjuta seda järeldust.

Põhjendus

- 25 Avalikus teenistuses töötamise eripäral põhineva argumendi osas piisab märkimisest, nagu on selgitatud käesoleva otsuse punktis 13, et liikmesriigi kohtus toimuv vaidlus

käsitleb üksnes sellist eriarsti tegevust, mis ei kuulu asutamislepingu artikli 48 lõike 4 kohaldamisalasse.

- 26 Mis puutub põhjendusse, et üks BAT eesmärke on premeerida töötajat lojaalsuse eest oma tööandjale ja motiveerida teda varalise seisundi parandamise võimaluse pakkumisega, selgitas Saksamaa valitsus kohtuistungil, et BAT käsitleb suurt osa Saksamaa avaliku võimu asutustest, kuid ka muid avalikku huvi pakkuvaid ülesandeid täitvaid ettevõtteid.
- 27 Tuleb siiski tõdeda, et kui see on nii, siis töötajate rohkuse tõttu ei saa ühe nimetatud asutuse või ettevõtte juures töötatud perioodide arvestamist teenistusstaazi kindlaksmääramisel edutamise eesmärgil põhjendada töötaja lojaalsuse premeerimise sooviga. Seevastu pakub süsteem BATs käsitletud töötajatele märkimisväärset liikumisvõimalust juriidiliselt erinevate tööandjate rühma piires.
- 28 Sellest tulenevalt tuleb esimesele küsimusele vastata, et asutamislepingu artikkel 48 ning määruse nr 1612/68 artikli 7 lõiked 1 ja 4 keelavad liikmesriigi avaliku teenistuse suhtes kohaldatava kollektiivlepingu punkti, mis näeb ette kõnealuse avaliku teenistuse töötajate edutamise teenistusstaazi alusel pärast kaheksa-aastast töötamist kõnealuses lepingus kindlaksmääratud palgaastmel, arvestamata varasemaid teise liikmesriigi avalikus teenistuses võrreldaval tegevusalal töötatud perioode.

Teine küsimus

- 29 Teine küsimus käsitleb seda, millised tagajärjed on liikmesriigi kohtu hinnangul, mille kohaselt on selline kollektiivlepingu punkt nagu põhikohtuasjas vaidlustatud punkt vastuolus asutamislepingu artikliga 48 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 lõigetega 1 ja 4, võttes arvesse kollektiivlepingu poolte lepinguvabadust.
- 30 Määruse nr 1612/68 artikli 7 lõike 4 alusel on liikmesriigi avaliku teenistuse suhtes kohaldatava kollektiivlepingu punkt, mis näeb ette edutamise teenistusstaazi alusel pärast kaheksa-aastast töötamist kõnealuses lepingus kindlaksmääratud palgaastmel, kuid mis ei arvesta varasemaid teise liikmesriigi avalikus teenistuses võrreldaval tegevusalal töötatud perioode, tühine, sest see sätestab või lubab diskrimineerivaid tingimusi töötajate suhtes, kes on teiste liikmesriikide kodanikud.
- 31 Seetõttu tuleb esimesele küsimusele antud vastust arvesse võttes kindlaks teha määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikest 4 tulenevad tagajärjed, kuni kollektiivlepingu pooled on teinud vajalikud muudatused sellise diskrimineerimise kõrvaldamiseks.
- 32 Nagu Schöning-Kougebetopoulou ja komisjon on väitnud, on asjakohane kohaldada siinkohal meeste ja naiste võrdse tasu põhimõtet käsitlevat Euroopa Kohtu praktikat.
- 33 Selle kohtupraktika kohaselt, kui õigusnorm diskrimineerib naisi, tuleb ebasoodsamas seisundis olevaid liikmeid käsitleda samamoodi nagu muid töötajaid ja nende suhtes tuleb kohaldada samu eeskirju nagu muude töötajate suhtes, sest üksnes neile eeskirjadele võib tugineda juhul, kui asutamislepingu artiklit 119 ei ole nõuetekohaselt liikmesriigi õigusesse üle võetud (vt otsuseid kohtuasjas C-154/92: Van Cant vs. Rijksdienst voor Pensionen, EKL 1993, lk I-3811, punkt 20; kohtuasjas

C-184/89: *Nimz vs. Hamburg*, EKL 1991, lk I-297, punkt 18; kohtuasjas C-33/89: *Kowalska vs. Hamburg*, EKL 1990, lk I-2591, punkt 20; ja kohtuasjas 286/85: *McDermott ja Cotter vs. Minister for Social Welfare ja Attorney General*, EKL 1987, lk 1453, punkt 19).

- 34 Nagu käesoleva otsuse punktist 11 järeldub, tuleb käesolevas asjas Schöning-Kougebetopoulou tegevust eriarstina päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi avalikus teenistuses pidada võrreldavaks.
- 35 Seetõttu piisab teisele küsimusele vastamisel märkimisest, et asutamislepingu artiklis 48 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 1 keelatud diskrimineerimist käsitlev kollektiivlepingu punkt on kõnealuse määruse artikli 7 lõike 4 alusel tühine. Niisiis peab liikmesriigi kohus kohaldama kõnealuse diskrimineerimise tõttu ebasoodsamas seisundis olevate inimeste suhtes samu eeskirju nagu muude töötajate suhtes, ilma et peaks eeldama või ootama, et kõnealune punkt kaotataks kollektiivlääbirääkimiste või mõne muu menetluse käigus.

Kohtukulud

- 36 Euroopa Kohtule märkusi esitanud Prantsusmaa, Saksamaa ja Hispaania valitsuste ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimustele, mille Arbeitsgericht Hamburg esitas talle oma 1. detsembri 1995. aasta määrusega, otsustab:

1. EÜ asutamislepingu artikkel 48 ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 (töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires) artikli 7 lõiked 1 ja 4 keelavad liikmesriigi avaliku teenistuse suhtes kohaldatava kollektiivlepingu punkti, mis näeb ette kõnealuse avaliku teenistuse töötajate edutamise teenistusstaazi alusel pärast kaheksa-aastast töötamist kõnealuses lepingus kindlaksmääratud palgaastmel, arvestamata varasemaid teise liikmesriigi avalikus teenistuses võrreldaval tegevusalal töötatud perioode.

2. Asutamislepingu artiklis 48 ja määruse nr 1612/68 artikli 7 lõikes 1 keelatud diskrimineerimist käsitlev kollektiivlepingu punkt on kõnealuse määruse artikli 7 lõike 4 alusel tühine. Niisiis peab liikmesriigi kohus kohaldama kõnealuse diskrimineerimise tõttu ebasoodsamas seisundis olevate inimeste suhtes samu eeskirju nagu muude töötajate suhtes, ilma et peaks eeldama või ootama, et kõnealune punkt kaotataks kollektiivlääbirääkimiste või mõne muu menetluse käigus.

Gulmann	Ragnemalm	Wathelet	Schintgen
Mancini	Moitinho de Almeida	Kapteyn	
Murray	Edward		Puissochet
Hirsch	Jann	Sevón	

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 15. jaanuaril 1998 Luxembourgis.

Kohtusekretär
R. Grass

President
G. C. Rodríguez Iglesias