

EUROOPA KOHTU OTSUS

8. juuli 1999*

(Diplomite tunnustamine – Kultuuriomandi taastaja – direktiivid 89/48/EMÜ ja 92/51EMÜ – „Reguleeritud kutseala” mõiste – EÜ asutamislepingu artikkel 48 (pärast muutmist EÜ artikkel 39))

Kohtuasjas C-234/97,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel (pärast muutmist EÜ artikkel 234) Juzgado de lo Social No 4 de Madrid (Hispaania) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Teresa Fernández de Bobadilla

ja

Museo Nacional del Prado,

Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado,

Ministerio Fiscal,

eelotsust EÜ asutamislepingu artikli 48 (pärast muutmist asutamislepingu artikkel 39) tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G.C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed J.-P. Puissochet, G. Hirsch ja P. Jann, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward (ettekandja-kohtunik), kohtunikud H. Ragnemalm ja L. Sevón,

kohtujurist: N. Fennelly,

kohtusekretär: vanemametnik: D. Louterman-Hubeau,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- pr Fernández de Bobadilla, esindaja: José Maria Villalvilla Muñoz, Madridi advokatuurist,

- Ministerio Fiscal, esindaja: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madridi Teniente Fiscal, Joaquín Sánchez-Covisa Villa,

- Hispaania valitsus, esindaja: riiklik esindaja Santiago Ortiz Vaamonde,

– Soome valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusosakonna juhataja, suursaadik Holger Rotkirch,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigusnõunik Pieter Jan Kuijper ja õigustalituse ametnik Isabel Martínez del Peral,

võttes arvesse kohtuistungit ettekannet,

* Kohtumenetluse keel: portugali.

olles kuulunud 14. juulil 1998. aasta kohtuistungil ära pr Fernández de Bobadilla, Hispaania valitsuse ja komisjoni suulised märkused,
olles 15. oktoobri 1998. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

1. 30. mai 1997. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. juunil 1997, esitas Juzgado de lo Social No 4 de Madrid (Madridi sotsiaalkohus nr 4) Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ artikkel 234) alusel küsimuse EÜ asutamislepingu artikli 48 (nüüd, pärast muutmist EÜ artikkel 39) tõlgendamise kohta.

2. See küsimus tõstatati ühelt poolt pr Fernández de Bobadilla ja teiselt poolt Museo Nacional del Prado (edaspidi „Prado”), Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado ja Ministerio Fiscal vahelises kohtumenetluses.

3. Pr Fernández de Bobadilla on Madridis elav Hispaania kodanik. Pärast USAs asuvas Bostoni Ülikoolis kunstiajaloo erialal bakalaureusekraadi omandamist alustas ta Pradolt saadud stipendiumi abil kraadiõpinguid kunsti restaureerimise erialal Ühendkuningriigis asuvas Newcastle upon Tyne Polütehnikumis, omandades seal 1989. aastal magistrikraadi.

4. Ajavahemikul 1989–1992 töötas pr Fernández de Bobadilla Prados ajutise lepinguga paber kandjal kunstiteoste restauraatorina. Samuti töötas ta mitmetes teistes stuudiotēs ja muuseumides, sealhulgas järgmised: Roomas asuv Paolo Crisistomi Studio, Sevillass asuvad Spanish Natural Sciences Museum, National Institute for Chalcography, San Fernando Royal Academy of Fine Arts ja the Focus Foundation.

5. 1. augusti 1985. aasta kuningliku dekreeedi nr 1432/85, muudetud kuninglike dekreetidega nr 1142/96 ja 2461/96, artikli 1 lõike 1 kohaselt on Prado autonoomne haldusasutus, mis on seotud kultuuriministeeriumiga ja mille eest vastutab otseselt kultuuriminister. Prado omab iseseisvat õigus- ja teovõimet. Asjaolude esinemise ajal reguleeris selle tegevust muuhulgas sõltumatute ametiasutuste suhtes kohaldatav õigusliku korra seadus ning riiklikke muuseume käsitlevad õigusaktid.

6. Üks Prado ja töötajate esindajate vahel 1988. aastal sõlmitud kollektiivlepingu tingimus nägi ette, et restauraatori ametikohal võivad töötada isikud, kellel on kunstiteaduskonna restaureerimiskateedri või kunstikooli antav kunstirestauroatori kvalifikatsioon või mõni muu välismaal antud kvalifikatsioon, mis on pädeva asutuse poolt ametlikult tunnustatud.

7. 9. oktoobril 1992 taotles pr Fernández de Bobadilla Newcastle'i polütehnikumist saadud kraadi ametlikku tunnustamist samaväärsena Hispaanias antava kraadiga kultuuriobjektide konserveerimise ja restaureerimise erialal. Olles taotlust kaalunud, teavitas haridusministeeriumi asjakohane osakond teda 9. detsembril 1993. aastal teatisega sellest, et ametliku tunnustuse saamiseks peab ta tõestama kahes osas läbiviidava eksamiga piisavate teadmiste omamist 24 teatistes loetletud aines. Seni ei ole need eksamid veel toimunud.

8. Samal ajal korraldas Prado 17. novembril 1992. aastal konkursi, et täita paber kandjal kunstitööde restauraatori alaline ametikoht. Pr Fernández de Bobadilla kandideerimistaotlus lükati tagasi põhjendusega, et ta ei vasta kollektiivlepingus sätestatud tingimustele.

9. Pr Fernández de Bobadilla käsitas sellise nõude kehtestamist Hispaania põhiseaduse rikkumisena ja takistusena töötajate liikumisvabadusele, mis on kaitstud asutamislepingu artikliga 48. Sellest tulenevalt esitas ta 1996. aastal siseriiklikule kohtule hagi kõnealuse sätte tühistamiseks.

10. Olles ebakindel selles, kuidas asutamislepingu artiklit 48 tõlgendada, otsustas Juzgado de lo Social No 4 de Madrid menetluse peatada ja saata Euroopa Kohtule eelotsuse tegemiseks järgmine küsimuse:

„Kas Hispaania Kuningriigi autonoomse asutuse kollektiivlepingus sisalduv säte, mis näeb ette restauraatori kutseala (reguleerimata kutseala) omandamiseks mõnes teises ühenduse riigis saadud akadeemilise kvalifikatsiooni eelneva kontrollimise, kusjuures selline kontrollimine hõlmab Hispaania ja asjaomase riigi õppeprogrammi võrdlemist ning teoreetilise ja praktilise testi sooritamist õppeainetes, mis sisalduvad Hispaania õppeprogrammis, kuid mis ei ole asjaomase teise ühenduse riigi õppeprogrammis, rikub töötajate õigust vabale liikumisele?“

11. Ühenduse õigus ei keela sellisel avalikul asutusel nagu Prado seada ametikohale määramise tingimuseks mõne kvalifikatsiooni omamist, mis tõendab tema sobilikkust sellele ametikohale; selle tingimuseks on siiski see, et see nõue ei ole põhjendamatuks tõkkeks asutamislepingu artikliga 48 tagatud põhivabaduste teostamisele.

12. Avalikud asutused peavad samuti järgima nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/48/EMÜ (vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomide tunnustamise kohta, EÜT 1989, L 19, lk 16) ja nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/51/EMÜ (direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta, EÜT 1992, L 209, lk 25).

13. Siseriikliku kohtu hinnangul ei ole kultuuriobjektide restauraatori kutseala Hispaanias reguleeritud kahel põhjusel. Esiteks ei ole seda loetletud direktiive 89/48 ja 92/51 rakendavates Hispaania õigusaktides sisalduvas kutsealade loetelus ning teiseks puudub direktiiv, mis seda kutseala otseselt reguleeriks. Lisaks sellele ei ole vastavalt Hispaania konstitutsioonikohtu 6. juuli 1989. aasta otsusele (kohtuasjas 122/89) teatud ametikohale asumisel kehtivate teatud nõuete või tingimuste kohaldamise asjaolu piisav selleks, et muuta see kutseala reguleeritud kutsealaks.

14. Siiski tuleb meeles pidada, et reguleeritud kutseala mõiste direktiivide 89/48 ja 92/51 tähenduses kuulub ühenduse õiguse pädevusse.

15. Seetõttu tuleb kõigepealt kindlaks määrata, kas seda kutseala tuleb käsitada reguleeritud kutsealana direktiivide 89/48 ja 92/51 tähenduses juhul, kui liikmesriigi avalik asutus võimaldab kollektiivlepingu kaudu mingi kutseala praktiseerimist selles asutuses nendel kandidaatidel, kellel on selles liikmesriigis asuva haridusasutuse antud kvalifikatsioon või mõnes välisriigis antud kvalifikatsioon, mis on riikliku pädeva asutuse poolt loetud samaväärseks.

16. Direktiivi 89/48 artikli 1 punkt d ja direktiivi 92/51 artikli 1 punkt f sätestavad, et kui kutsealalise tegevuse alustamise või jätkamise tingimused on otseselt või kaudselt reguleeritud õigussätetega, olgu need siis õigus- või haldusnormid, tuleb seda tegevust käsitada reguleeritud kutsealana (vt kohtuasja C-164/94: *Aranitis*, EKL 1996, I-135, punkt 18).

17. Õigust alustada või jätkata kutsealast tegevust tuleb käsitada õigusnormidega otseselt reguleerituna siis, kui asjaomase liikmeriigi õigus- või haldusnormidega luuakse süsteem, mille alusel võimaldatakse sellel kutsealal tegutseda selgesõnaliselt neil, kes täidavad

teatud tingimused ning kui sellel kutsealal tegutsemine keelatakse nendele, kes nendele tingimustele ei vasta (vt *Aranitis*, viidatud eespool, punkt 19).

18. Nagu kohtujurist on oma arvamuse punktis 23 osutanud, sõlmivad sotsiaalpartnerid mitmete liikmesriikide õigussüsteemide raames töötingimusi käsitlevaid kollektiivlepinguid, sealhulgas käsitlevad need tööle juurdepääsu tingimusi, mis ei ole siduvad mitte üksnes lepingu osapooltele ning tööandjatele ja töötajatele, keda nad esindavad, vaid on ka siduvad või omavad mõju ka kolmandatele osapooltele.

19. Euroopa Kohus on juba otsustanud, et liikmesriigid võivad anda ühenduse direktiividega sätestatud eesmärkide elluviimise sotsiaalpartnerite pädevusse kollektiivlepingute kaudu, kuid riik peab ikkagi täitma oma kohustust tagada direktiivide täielik ülevõtmine asjakohased sätete võtmisega (kohtuasi 143/83: Euroopa Ühenduste Komisjon vs. Taani, EKL 1985, lk 427, punktid 8 ja 9).

20. Seega võivad sellises kollektiivlepingus, mis üldisel moel reguleerib õigust mingil kutsealal tegutsema hakata või tegutsemist jätkata, sisalduvad tingimused kujutada endast õigus- ja haldusnorme direktiivi 89/48 artikli 1 punkti d ja direktiivi 92/51 artikli 1 punkti f tähenduses, eriti kui see on riiklikul tasandil sätestatud ühtse halduspoliitika tulemus.

21. Lisaks, nagu Soome valitsus on osutanud, kahjustaks see direktiivide 89/48 ja 92/51 tõhusust, kui neid ei kohaldataks kollektiivlepingutega reguleeritud valdkondade suhtes.

22. Järgmisena tuleb kaaluda küsimust, kas kollektiivleping reguleerib üldisel moel õigust alustada kutsealase tegevusega või sellega tegeleda. Kui sellise avaliku asutuse nagu Prado ja tema töötajate esindajate sõlmitud lepingu tingimused on sarnased teiste kollektiivlepingute tingimustele, mis on sõlmitud individuaalselt teiste sarnaste avalike asutuste poolt ja, kui need on lisaks sellele ka riiklikul tasandil sätestatud ühtse halduspoliitika tulemus, siis võivad need lepingud olla piisavalt üldised selleks, et nende tingimused liigitada kutsealast tegevust reguleerivateks eeskirjadeks direktiivide 89/48 ja 92/51 tähenduses.

23. Kui aga kollektiivlepingu tingimused reguleerivad tööandja ja töötajate suhteid vaid ühes avaliku asutuse raames, ei ole need enamikel juhtudel piisavalt üldise ulatusega, et asjaomaseid kutsealaseid tegevusi liigitada reguleeritud kutsealana direktiivide 89/48 ja 92/51 tähenduses.

24. Ülaltoodust järeldub, et siseriiklik kohus peab otsustama, milline on selle eeskirja ulatus, mis näeb kultuuriobjektide restauraatori ametikohale kandideerivatele isikutele ette Hispaania diplomi või pädeva riikliku asutuse poolt samaväärseks tunnustatud välismaa kvalifikatsiooni omamise selleks, et teha kindlaks, kas Hispaanias on õigus sellel kutsealal tegutsemist alustada või sellel tegutsemine direktiivide 89/48 ja 92/51 tähenduses reguleeritud või mitte.

25. Kui siseriiklik kohus leiab, et kutseala kuulub Hispaanias reguleeritud kutsealade hulka, peab see kohus samuti järeldama, et poolleioleva vaidluse suhtes kohaldatakse kas direktiivi 89/48 või 92/51.

26. Kui siseriiklik kohus leiab, et üks nendest kahest direktiivist on kohaldatav, peab kohus seejärel uurima, kas pr Fernández de Bobadilla vastab asjaomases direktiivis sätestatud tingimustele selleks, et teha kindlaks, kas ta võib taotleda kultuuriobjektide restauraatori alalist ametikohta.

27. Kokkuvõtteks – kui direktiiv 89/48 või 92/51 on kohaldatav, ei saa avalik asutus liikmesriigis, mis on kohustatud asjaomases direktiivis kehtestatud eeskirju järgima,

enam nõuda, et pädevad riiklikud asutused peavad töökoha taotleja kvalifikatsioonile andma ametliku tunnustuse.

28. Kui kõnealune kutseala ei ole direktiivide 89/48 ja 92/51 tähenduses reguleeritud, ei keela ühenduse õigus liikmesriigi avalikul asutusel lubada juurdepääsu mingile ametikohale vaid nendele kandidaatidele, kellel on selle liikmesriigi haridusasutuse või selle liikmesriigi pädevate asutuste ametlikult tunnustatud välisriigi haridusasutuse antud kvalifikatsioon. Kui kvalifikatsioon anti siiski teises liikmesriigis, peab sellele ametliku tunnustuse andmise kord olema kooskõlas ühenduse õiguse nõuetega.

29. Euroopa Kohus on juba sätestanud, muuhulgas kohtuasjas C-340/89: Vlassopoulou, EKL 1991, lk I-2357, tingimused, mida liikmesriigi pädevad asutused peavad järgima, kui nad saavad taotluse lubada inimesel tegutseda kutsealal, millele sisenemine sõltub riikliku õiguse alusel mingi diplomi või kutsealase kvalifikatsiooni omamisest.

30. Erinevalt Vlassopoulou kohtuasjast puudutab käesolev kohtuasi aga Hispaania kodanikku, kes soovib tegutseda oma kutsealal Hispaanias. Kui aga liikmesriigi kodanik leiab seetõttu, et ta on seaduslikult elanud mõne teise liikmesriigi territooriumil ja omandanud seal kutsealase kvalifikatsiooni, ennast oma päritoluriigis olukorrast, mis võib olla sarnane sisserändajast töötaja omaga, peab tal olema ka õigus asutamislepinguga tagatud õigustele ja vabadustele (vt selle kohta kohtuasja C-19/92: Kraus, EKL 1993, lk I-1663, punktid 15 ja 16).

31. Vlassopoulou kohtuasjas tehtud otsuse punkti 16 põhjal on selge, et vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused peavad arvesse võtma diplomeid, tunnistusi ja muid kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente, mis on asjaomasele isikule antud selle kutsealaga tegutsemiseks mõnes teises liikmesriigis, võrreldes nende diplomitega tõendatud erialaseid teadmisi ja võimeid riiklike eeskirjadega nõutavate teadmiste ja kvalifikatsioonidega.

32. Kui diplomite võrdlemise tulemusel selgub, et mõne teise liikmesriigi antud diplomiga tõendatud teadmised ja kvalifikatsioonid vastavad neile, mis on ette nähtud riiklike sätetega, peavad vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused tunnustama seda diplomit riiklikes sätetes kehtestatud nõuetele vastavana. Kui aga võrdlemisel ilmneb, et välisriigi diplomiga tõendatavad teadmised ja kvalifikatsioon ning riiklike sätetega nõutavad teadmised ja kvalifikatsioon kattuvad üksnes osaliselt, on pädevatel asutustel õigus nõuda asjaomaselt isikult puuduvate teadmiste ja kvalifikatsiooni omandamise tõendamist (otsus Vlassopoulou kohtuasjas, viidatud eespool, punkt 19).

33. Seoses sellega peavad pädevad asutused hindama, kas kandideerija teadmised, mis on omandatud kas mingi kursuse raames või praktilise kogemuste saamise käigus, on piisavad selleks, et tõendada puuduvate teadmiste omandamist (selle kohta vt otsust Vlassopoulou kohtuasjas, viidatud eespool, punkt 20).

34. Kui vastuvõttev liikmesriik ei ole riiklikul tasandil kehtestanud ametliku tunnustamise üldmenetlust või kui see menetlus ei ole kooskõlas ühenduse õiguse nõuetega nagu käesoleva otsuse punktides 29-33 sätestatud, peab ametikohata täita sooviv avalik asutus ise uurima, kas ametikohale kandideeriva isiku poolt teises liikmesriigis saadud diplomit ja vajaduse korral tema praktilisi kogemusi tuleb käsitada nõutava kvalifikatsiooniga samaväärsena.

35. Selline kohustus on seda vajalikum siis kui, nagu näiteks kõnealusel juhul, kõnealune avalik asutus on andnud ametikohale kandideerivale isikule stipendiume, et võimaldada tal teostada oma õpinguid teises liikmesriigis ja on ta juba ajutise lepinguga täidetavale

ametikohale tööle võtnud. Kui on tegemist sellise juhtumiga, on avalikul asutusel tegelikult ideaalne võimalus hinnata töökohale kandideeriva isiku tegelikke teadmisi ja võimeid riiklikku diplomit omavate isikute teadmiste ja võimetega, nii nagu Prado pidi tegelikkuses hindama pr Fernández de Bobadilla sobilikkust kultuuriobjektide restauraatori ametikohale.

36. Eespool toodud kaalutlustest tuleneb, et vastus siseriikliku kohtu poolt Euroopa Kohtule suunatud küsimusele peab olema järgmine: asutamislepingu artiklit 48 tuleb tõlgendada nii, et kõnealuse artikliga:

- ei välistata selliseid kollektiivlepingu tingimusi, mida kohaldatakse liikmesriigi avaliku asutuse suhtes ja millega jäetakse õigus tegutseda selles asutuses mingil kindlal kutsealal, mida ei peeta direktiivide 89/48 ja 92/51 tähenduses reguleeritud kutsealaks, üksnes sellistele isikutele, kellel on selle liikmesriigi haridusasutuse antud kvalifikatsioon või mõne välisriigi kvalifikatsioon, mida selle liikmesriigi pädevad asutused on ametlikult tunnustanud,

- nähakse siiski ette, et kas vastuvõtva liikmesriigi ametiasutused, mis on pädevad andma ametliku tunnustuse välisriigi diplomile või neid diplomeid kontrollima, või kui ametliku tunnustuse andmise üldmenetlus puudub või kui olemasolev menetlus ei ole kooskõlas ühenduse õiguses sätestatud nõuetega, siis peavad avalikud asutused ise kaaluma teises liikmesriigis antud diplomite puhul seda, mil määral asjaomasele isikule antud diplomiga tõendatud teadmised ja kvalifikatsioon vastavad vastuvõtva liikmesriigi õigusaktide alusel nõutavatele teadmistele ja kvalifikatsioonile. Kui need teadmised ja kvalifikatsioon kattuvad üksnes osaliselt, peavad pädevad liikmesriigi asutused või vajaduse korral avalikud asutused samuti ise hindama, kas asjaomase isiku poolt kursuse või praktiliste kogemuste raames omandatud teadmised on piisavad selleks, et näidata nende teadmiste omamist, mida välisriigi diplom ei tõenda.

Kohtukulud

37. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Soome ja Hispaania valitsuste ja komisjoni kohtukulud 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 küsimusele, mille esitas Juzgado de lo Social No 4 de Madrid oma 30. mai 1997. aasta määrusega, otsustab:

EÜ asutamislepingu artikli 48 (pärast muutmist EÜ artikkel 39) tuleb tõlgendada nii, et see:

ei välista selliseid kollektiivlepingu tingimusi, mida kohaldatakse liikmesriigi avaliku asutuse suhtes ja millega jäetakse õigus tegutseda selles asutuses mingil kindlal kutsealal, mida ei peeta nõukogu 21. detsembri 1988. aasta direktiivi 89/48/EMÜ (vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomide tunnustamise kohta) ja 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/51/EMÜ (direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta) tähenduses reguleeritud kutsealaks, üksnes sellistele isikutele,

kellel on selle liikmesriigi haridusasutuse antud kvalifikatsioon või mõne välisriigi kvalifikatsioon, mida selle liikmesriigi pädevad asutused on ametlikult tunnustanud, - nähakse siiski ette, et kas vastuvõtva liikmesriigi ametiasutused, mis on pädevad andma ametliku tunnustuse välisriigi diplomile või neid diplomeid kontrollima, või kui ametliku tunnustuse andmise üldmenetlus puudub või kui olemasolev menetlus ei ole kooskõlas ühenduse õiguses sätestatud nõuetega, siis avalikud asutused ise peavad kaaluma teises liikmesriigis antud diplomite puhul seda, mil määral asjaomasele isikule antud diplomiga tõendatud teadmised ja kvalifikatsioon vastavad vastuvõtva liikmesriigi õigusaktide alusel nõutavatele teadmistele ja kvalifikatsioonile. Kui need teadmised ja kvalifikatsioon kattuvad üksnes osaliselt, peavad pädevad riiklikud asutused või vajaduse korral avalikud asutused samuti ise hindama, kas asjaomase isiku poolt kursuse või praktiliste kogemuste raames omandatud teadmised on piisavad selleks, et näidata nende teadmiste omamist, mida välisriigi diplom ei tõenda.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Hirsch

Jann

Gulmann

Murray

Edward

Ragnemalm

Sevón

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 8. juulil 1999 Luxembourgis.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Kohtusekretär

President