

## EUROOPA KOHTU OTSUS

6. juuni 2000\*

### **Isikute vaba liikumine – Juurdepääs tööjõuturule – Kohaliku omavalitsuse väljastatav kakskeelsuse tõend – EÜ asutamislepingu artikkel 48 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 39) - Määrus (EMÜ) nr 1612/68**

Kohtuasjas C-281/98,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 (hilisem EÜ asutamislepingu artikkel 234) alusel Pretore di Bolzano (Itaalia) esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

**Roman Angonese**

ja

**Cassa di Risparmio di Bolzano SpA,**

eelotsust EÜ asutamislepingu artikli 48 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 39) ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68, töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2) artikli 3 lõike 1, artikli 7 lõigete 1 ja 4 tõlgendamise kohta,

### EUROOPA KOHUS,

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

kohtujurist: N. Fennelly,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- R. Angonese, esindaja Bolzano advokatuuri advokaat G. Lanzinger,

- Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, esindajad Bolzano advokatuuri advokaadid K. Zeller ja T. Dipoli,

- Itaalia valitsus, esindaja õigusliku esindaja ülesannetes välisministeeriumi diplomaatilise osakonna juhataja professor U. Leanza, keda abistas *avvocato dello Stato* D. Del Gaizo,

- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad õiguslike esindajate ülesannetes õigusnõunik P. J. Kuijper ja õigustalituse ametnik A. Aresu,

arvestades kohtuistungiga ettekannet,

---

\* Kohtumenetluse keel: itaalia.

olles 28. septembri 1999. aasta kohtuistungil ära kuulanud suulised märkused, mida esitasid hr Angonese, Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, Itaalia valitsus ja Euroopa Ühenduste Komisjon,

olles 25. novembri 1999. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### **otsuse**

1. Oma 8. juuli 1998. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 23. juulil, esitas Pretore di Bolzano EÜ asutamislepingu 177 alusel (hilisem EÜ asutamislepingu artikkel 234) eelotsuse küsimuse EÜ asutamislepingu artikli 48 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 39) ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68, töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2, edaspidi „määrus“) artikli 3 lõike 1 ning artikli 7 lõigete 1 ja 4 tõlgendamise kohta.

2. See küsimus kerkis esile kohtuvaidluses, mille poolteks olid hr Angonese ja Cassa di Risparmio di Bolzano SpA (edaspidi „Cassa di Risparmio“) seoses viimatimainitud asutuse korraldatud tööpakkumiskonkursile juurdepääsu tingimustega.

### **Ühenduse õigusaktid**

3. Määruse artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesoleva määruse alusel ei kohaldata 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.

Seda sätet ei kohaldata keeleoskusega seotud tingimuste suhtes, mida esitatakse täidetava töökoha laadi tõttu.

4. Määruse artikli 7 lõigetes 1 ja 4 on sätestatud:

„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.

...

Ükskõik milline punkt kollektiiv- või individuaallepingus 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.”

### **Põhikohtuasja raames lahendatav kohtuvaidlus**

5. Itaalia kodanik hr Angonese, kelle emakeeleks on saksa keel ja kes elab Bolzano maakonnas, siirdus ajavahemikul 1993 kuni 1997 õpinguteks Austriasse. 1997. aasta augustis esitas ta Itaalia päevalehes Dolomiten avaldatud tööpakkumise peale oma kandidatuuri töökohale eraõiguslikus pangandusasutuses Cassa di Risparmio.

6. Tööpakkumisega seotud tingimuste seas oli nõue B-tüüpi (itaalia/saksa) kakskeelsuse tõendi (edaspidi „tõend“) omamise kohta, mis oli Bolzanos nõutav avaliku teenistuse kõrgema ametniku ametikohal töötamiseks.

7. Kohtutoimikutest ilmneb, et sellise tõendi väljastab Bolzano maakonna kohalik omavalitsus ja selle väljastamise aluseks on eksam, mis peab olema sooritatud antud konkreetse maakonnas. Tavapäraselt hangivad Bolzano maakonnas elavad inimesed sellise tõendi igaks juhuks, et seda vajadusel tööotsimisel kasutada. Tõendi hankimist peetakse haridustee tavapäraseks osaks.

8. Edasisaatev kohus märkis, et vaatamata sellise tõendi puudumisele on hr Angonese näol tegemist täiesti kakskeelse isikuga. Tööpakkumiskonkursil osalemiseks esitas ta maakorraldaja diplomi ning tõendid inglise, sloveenia ja poola keele õppimise kohta Viini Ülikooli filosoofiateaduskonnas, samuti märkis edasisuunav kohus, et hr Angonese oli töötanud maakorraldajana ja poola-itaalia keele tõlgina.

9. 4. septembril 1997 teatas Cassa di Risparmio hr Angonesele, et ta ei saa tööpakkumiskonkursil osaleda, sest ei ole esitanud kakskeelsuse tõendit.

10. Pretore di Bolzano rõhutab, et isikutel, kes ei ela Bolzano maakonnas, võib osutada keeruliseks tõendit vajalikul hetkel saada. Ta täpsustab, et antud juhul tuli tööpakkumisel osalemiseks esitada dokumendid 1. septembriks 1997, seega veidi vähem kui kaks kuud pärast tööpakkumiskuulutuse avaldamist. Samas on tõendi saamiseks vajaliku kirjaliku ja suulise eksami toimumise vahe vähemalt 30 päeva ning igal aastal toimuvate eksamisessioonide arv on piiratud.

11. Cassa di Risparmio poolt kehtestatud nõue tõendi esitamise kohta põhines 19. detsembri 1994. aasta hoiukassade kollektiivlepingu (edaspidi „kollektiivleping“) artiklil 19, milles on sätestatud:

„Ettevõtte kohuseks on otsustada, kas lõigetes 1 ja 2 osutatud isikute töölevõtmine, mille puhul igal juhul tuleb võtta arvesse artikli 21 sätteid, toimub sisemise konkursi alusel ja/või ettevõtte poolt kinnitatud katsete või valikukriteeriumide põhjal.

Ettevõtte ülesandeks on määrata igal konkreetsel juhul kindlaks sisemise konkursi tingimused ja kord, nimetada ametisse kandidaatide hindamiskomiteede liikmed ja kinnitada esimeses lõigus osutatud valikukriteeriumid...“.

12. Tunnustades Cassa di Risparmio õigust valida tulevasi kaastöötajaid üksnes kakskeelsete isikute seast, vaidlustas hr Angonese tingimuse, mille alusel on muudetud kohustuslikuks tõendi omamine, pidades seda tingimust asutamislepingu artiklis 48 sätestatud töötajate vaba liikumise põhimõtte rikkumiseks.

13. Hr Angonese nõuab, et see tingimus kuulutataks kehtetuks ning et Cassa di Risparmiot kohustataks hüvitama kahju, mida ta on töökoha saamise võimaluse kaotamisega kandnud ning samuti, et hüvitataks kulud, mida ta on kandnud seoses kohtumenetlusega.

14. Edasisaatva kohtu arvamuse kohaselt võib kohustus esitada keeleoskuse tõendamiseks mainitud tõend, olla vastuolus ühenduse õigusega ning kahjustada selliste kandidaatide huve, kes ei ela Bolzanos ning võis samuti põhjustada kulusid hr Angonesele, kes oli elanud õpingute sooritamiseks pikemat aega teises liikmesriigis. Lisaks sellele leiab mainitud kohus, et kui mainitud kohustus osutub olevat vastuolus ühenduse õigusaktidega, ei kehti see ka Itaalia õigussüsteemis.

### **Eelotsuse küsimus**

15. Sellises olukorras otsustas Pretore di Bolzano lükata otsuse tegemise edasi ja esitas Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas on alust eeldada, et asutamislepingu artikli 48 lõiked 1, 2 ja 3 ning määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikli 3 lõige 1 ja artikli 7 lõiked 1 ja 4 lubavad, et eraõigusliku asutuse poolt väljakuulutatud tööpakkumises osalemise tingimuseks seatakse kohalike keelte oskust tõendava ning vaid teatava konkreetse ametiasutuse poolt ühesainsas liikmesriigis, ühesainukeses kohas (antud juhul Bolzanos) toimuva eksami alusel väljastatava ametliku tõendi omamine, mille väljastamismenetluse kestus on küllaltki pikk (antud juhul on kirjaliku ja suulise eksami vaheline periood vähemalt 30 päeva)?“

16. Enne Pretore di Bolzano esitatud küsimuse vaatlemist tuleb märkida, et esitati märkusi, mis hõlmavad küsimuse asjakohasust põhikohtuasja lahendamise seisukohalt ja Euroopa Kohtu pädevust sellele küsimusele vastamiseks.

17. Itaalia valitsuse ja Cassa di Risparmio väitel tuleb hr Angoneset käsitleda Bolzano maakonna sünnipärase residentist elanikuna, seega on esitatud küsimus väidetavalt kunstlik ja ei ole seotud ühenduse õigusega.

18. Seoses sellega tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu järjekindla kohtupraktika kohaselt on üksnes kohtuasja lahendamise tegelevate ja kohtuotsuse tegemise eest vastutavate riiklike kohtute pädevuses otsustada iga konkreetse kohtuasja eripäradest lähtuvalt nii seda, kas otsuse tegemiseks on vaja esitada eelotsuse küsimusi, kui ka seda, kas Euroopa Kohtule esitatavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohtul on õigus talle esitatud küsimus tagasi lükata vaid juhul, kui on ilmselt selge, et ühenduse õiguse tõlgenduse küsimine ei ole mingil määral seotud põhikohtuasja tegelike asjaolude või esemega (vt eeskätt 30. aprilli 1998. aasta kohtuotsust Cabouri kohtuasjas C-230/96, EKL, lk I-2055, punkt 21).

19. Samas ei ole ilma punktis 14 mainitud edasisuunamismääruse aluse kohta otsust tegemata võimalik ilmselgelt tuvastada, et ühenduse õiguse tõlgenduse küsimine ei oleks mingil viisil seotud põhikohtuasja tegelike asjaolude või esemega.

20. Seetõttu tuleb esitatud küsimusele vastata.

21. Edasisuunav kohus küsib sisuliselt, kas asutamislepingu artikkel 48 ja määruse artiklid 3 ja 7 on vastuolus sellega, et tööandja nõuab, et tööpakkumiskonkursil osalevad kandidaadid tõestaks oma keeleoskust vaid ühe konkreetse tõendi abil, nagu kohtuasjas mainitud tõend, mida väljastatakse vaid ühe liikmesriigi ühes maakonnas.

22. Vaadeldes küsimuse seda osa, mis on seotud määruse sätetega, siis tuleb märkida, et määruse artikli 3 lõige 1 käsitleb üksnes liikmesriikide õigus-, korraldus- või haldussätteid ja haldustoiminguid. Seega ei saa see artikkel olla asjakohane selleks, et hinnata selliste sätete või toimingute hulka mittekuuluva nõude õiguspära.

23. Mis puutub määruse artiklisse 7, siis väidab Cassa di Risparmio, et tõendi esitamise kohustus ei tulene kollektiivlepingust ega individuaalsest töölepingust ning seetõttu ei ole selle kohustuse õiguspära käsitlemine selle sätte alusel asjakohane.

24. Hr Angonese ja komisjon väidavad seevastu, et kollektiivlepingu artikkel 19 võimaldab pangandusettevõtetel kehtestada diskrimineerivaid valikukriteeriume, nagu kõnealune tõend ning et see artikkel on seetõttu vastuolus määruse artikli 7 lõikega 4.

25. Tuleb märkida, et kollektiivlepingu artiklis 19 on asjaomastel ettevõtetel lubatud määrata kindlaks tööpakkumiskonkursside tingimused ja kord ning töölevõtmise kriteeriumid.

26. Samas ei võimalda mainitud säte asjaomastel ettevõtetel kehtestada kriteeriume, mis diskrimineerivad selgesõnaliselt või varjatult teistest liikmesriikidest pärinevaid isikuid ja mis on vastuolus määruse artikliga 7.

27. Sellest tuleneb, et kõnealune säte ei ole iseenesest vastuolus määruse artikliga 7 ja ei mõjuta antud määruse seisukohast sellise kohustuse kehtestamist, nagu Cassa di Risparmio kehtestatud kohustus.

28. Seega tuleb esitatud küsimust käsitleda ainult asutamislepingu artikli 48 alusel.

29. Asutamislepingu artikli 48 kohaselt nõuab töötajate liikumisvabadus ühenduse piires igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul.

30. Esmalt tuleb märkida, et asutamislepingu artiklis 48 sõnastatud mittediskrimineerimise põhimõte on sõnastatud üldisel kujul ning see ei ole eraldi adresseeritud liikmesriikidele.

31. Euroopa Kohus on varasemalt otsustanud, et rahvusl põhineva diskrimineerimise keeld laieneb mitte üksnes ametiasutuste tegevusele, vaid samuti ka muudele korralduslikele sätetele, mille abil korraldatakse kollektiivselt palgatööd ja teenuste osutamist (vt 12. detsembri 1974. aasta kohtuotsust Walrave ja Kochi kohtuasjas 36/74, EKL lk 1405, punkt 17).

32. Euroopa Kohus on varasemalt otsustanud, et liikmesriikide vahelise isikute vaba liikumise piirangute kaotamise nõudega ei ole kooskõlas olukord, kui riigipiiridel olevate

takistuste kaotamise mõju tühistavad avaliku õiguse kohaldamisalast väljaspool olevate asutuste või organisatsioonide õigusliku autonoomia teostamisega seotud toimingud (vt ülalmainitud Walrave ja Kochi kohtuotsuse punkti 18 ja 15. detsembri 1995. aasta kohtuotsust Bosmani kohtuasjas C-415/93, EKL lk I-4921, punkt 83).

33. Euroopa Kohus on varasemalt rõhutanud, et erinevates liikmesriikides reguleerivad töötingimustega seotud küsimusi kas õiguslikud ja korralduslikud sätted või konventsioonid ja teised eraisikute vahel sõlmitud või kinnitatud aktid, seetõttu võib ametiasutuste tegevuse suhtes kohaldatava rahvusel põhineva diskrimineerimise keelu rakendamine kujutada endast ebavõrdsuse allikat (vt ülalmainitud Walrave ja Kochi kohtuotsuse punkti 19 ja ülalmainitud Bosmani kohtuotsuse punkti 84).

34. Euroopa Kohus on varasemalt samuti otsustanud, et asjaolu, et teatavad asutamislepingu sätted on vormiliselt adresseeritud liikmesriikidele, ei saa välistada võimalust, et mis tahes asjaomasele eraisikutele antakse samaaegselt õigus jälgida sellisel viisil kindlaksmääratud kohustuste täitmist (vt 8. aprilli 1976. aasta kohtuotsust Defrenne'i kohtuasjas 43/75, EKL lk 455, punkt 31). Nii on Euroopa Kohus asutamislepingu teatava korraldusliku iseloomuga sätte osas otsustanud, et diskrimineerimise keeld laieneb samuti kõikidele konventsioonidele, millega reguleeritakse töösuhteid kollektiivselt ning samuti eraisikute vahel sõlmitud kokkulepetele (vt ülalmainitud Defrenne'i kohtuotsuse punkti 39).

35. Selline kaalutlus peaks kehtiva vähemalt asutamislepingu artikli 48 suhtes, millega sätestatakse teatav põhivabadus ja mille näol on tegemist EÜ asutamislepingu artiklis 6 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 12) sätestatud üldise diskrimineerimiskeelu konkreetse rakendusega. Seejuures tagatakse selle artikliga, nagu ka EÜ asutamislepingu artikliga 119 (EÜ asutamislepingu artiklid 117 kuni 120 asendati EÜ asutamislepingu artiklitega 136 kuni 143) mittediskrimineeriv lähenemisviis tööturul.

36. Eelnevat silmas pidades tuleb tunnistada, et asutamislepingu artiklis 48 sätestatud rahvusel põhinevat diskrimineerimise keeldu kohaldatakse samaväärselt ka eraisikute suhtes.

37. Seejärel tuleb välja selgitada, kas tööandja sellise nõude näol, nagu Cassa di Risparmio poolt kehtestatud nõue, mille kohaselt tööpakkumiskonkursil osalemise eelduseks on teatava ühtse diplomi, nagu põhikohtuasjas käsitletav tõend, omamine, on tegemist asutamislepingu artikli 48 alusel keelatud diskrimineerimisega.

38. Sellega seoses ilmneb edasisuunamismäärusest, et Cassa di Risparmio aktsepteerib nõutava keeleoskuse tõendina üksnes mainitud kakskeelsuse tõendit ning et seda väljastatakse üksnes kõnealuse liikmesriigi ühes maakonnas.

39. See tähendab, et isikutel, kes ei ela selles maakonnas, on vähe võimalusi tõendi hankimiseks ja seetõttu on neil raske või isegi võimatu kõnealusel tööpakkumiskonkursil kandideerida.

40. Kuivõrd suurem osa Bolzano maakonna elanikke on itaalia rahvusest, seab kõnealuse tõendi nõudmine teiste liikmesriikide kodanikud nendega võrreldes ebasoodsatesse tingimustesse.

41. Sellist järeldust kinnitab samuti asjaolu, et vaidlusalune kohustus puudutab samaväärselt teiste liikmesriikide kodanikega ka liikmesriigi teistes osades elavaid Itaalia kodanikke. Selleks, et teatavat meetet käsitletaks töötajate vaba liikumist silmas pidades rahvuse põhjal diskrimineerivana, ei pea see meede hõlmama kõikide teatavast rahvusest kodanike soodustamist või seadma üksnes teiste liikmesriikide kodanikest isikuid teatava rahvusega võrreldes ebasoodsasse olukorda.

42. Selline tingimus, nagu põhikohtuasja raames käsitletav tingimus, millega seatakse tööpakkumiskonkursil osalemise tingimuseks sellise keeleoskuse tõendi esitamine, mida väljastatakse ainult ühe liikmesriigi ühes maakonnas ning millega ei võimaldata teiste samaväärsete tõendite kasutamist, võib olla põhjendatud vaid juhul, kui selle aluseks on objektiivsed kaalutlused, mis ei sõltu asjaomaste isikute rahvusest ja mis on õiguspäraselt seatud eesmärgiga proportsionaalsed.

43. Euroopa Kohus on varasemalt otsustanud, et mittediskrimineerimise põhimõttega on vastuolus nõue, et kõnealune keeleoskus peab olema omandatud konkreetse liikmesriigi territooriumil (28. novembri 1989. aasta kohtuotsus Groeneri kohtuasjas C-379/87, EKL lk 3967, punkt 23).

44. Seega, kuigi võib osutada õiguspäraseks nõue, et kandidaadil peab olema teatava tasemega keeleoskus ja kuigi selline tõend, nagu põhikohtuasja raames käsitletav tõend võib olla keeleoskuse hindamise kriteeriumiks, tuleb asjaolu, et selle keeleoskuse muul viisil tõendamine eeskätt teiste samalaadsete, kuid teistes liikmesriikides väljastatud tõendite alusel ei ole võimalik, lugeda seatud eesmärgiga võrreldes eaproporsionaalseks.

45. Seetõttu tuleb tunnistada, et tööandja poolt tööpakkumiskonkursil osalejale seatud kohustuse näol tõendada oma keelioskust vaid ühe teatava tunnistuse abil, nagu põhikohtuasjas käsitletav kakskeelsuse tunnistus, mida väljastatakse vaid ühe liikmesriigi ühes maakonnas, on tegemist rahvusel põhineva diskrimineerimisega, mis on vastuolus asutamislepingu artikliga 48.

46. Seega tuleb esitatud küsimusele vastata, et asutamislepingu artikkel 48 on vastuolus sellega, et tööandja nõuab, et tööpakkumiskonkursil osalevad kandidaadid tõestaks oma keeleoskust vaid ühe konkreetse tõendi abil, mida väljastatakse vaid ühe liikmesriigi ühes maakonnas.

## **Kohtukulud**

47. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Itaalia valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

## **EUROOPA KOHUS**

vastates Pretore di Bolzano 8. juuli 1998. aasta määrusega esitatud küsimustele, otsustab:

**EÜ asutamislepingu artikkel 48 (pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikkel 39) on vastuolus sellega, et tööandja nõuab, et tööpakkumiskonkursil osalevad kandidaadid tõestaks oma keeleoskust vaid ühe konkreetse tõendi abil, mida väljastatakse vaid ühe liikmesriigi ühes maakonnas.**

Rodríguez Iglesias

Edward

Sevón

Schintgen

Kapteyn

Gulmann

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Wathelet

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 6. juunil 2000 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias