



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

5. veebruar 2015*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — ELTL artikkel 45 — Määrus (EL) nr 492/2011 — Töötajate vaba liikumine — Töö saamine — Kohaliku tasandi avalik teenus — Keeleoskus — Tõendi laad

Kohtuasjas C-317/14,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 2. juulil 2014 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: J. Enegren ja D. Martin, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Belgia Kuningriik, esindajad: L. Van den Broeck, J. Van Holm ja M. Jacobs,

kostja,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president S. Rodin, kohtunikud A. Borg Barthet ja M. Berger (ettekandja),

kohtujurist: P. Cruz Villalón,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

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

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hagis Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Belgia Kuningriik nõuab prantsus- või saksakeelse piirkonna kohaliku tasandi avalikke teenuseid pakkuva ettevõtja loodud töökohale kandideerijalt, kelle diplomilt või tunnistuselt ei nähtu, et ta läbis õpingud vastavas keeles, et viimane läbiks Avaliku Teenistuse Föderaalsete Personali ja Töökorralduse Ameti alla kuuluva valikubüroo (edaspidi „SELOR”) korraldatava eksami ja esitaks selle asutuse väljastatud tunnistuse,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

kujuures eelkirjeldatu on ainus lubatud viis kõnesolevate töökohtadele kandideerimisel oma keeleoskust tõendada, siis on Belgia Kuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad talle ELTL artiklist 45 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrusest (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires (ELT L 141, lk 1).

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 2 Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15), millele komisjon viitas käesoleva kohtuasja raames esitatud märgukirjas ja põhjendatud arvamuses, on määrusega nr 492/2011 kehtetuks tunnistatud ja asendatud alates 16. juunist 2011, seega pärast põhjendatud arvamuses antud tähtaja möödumist. Määruse nr 492/2011 artikli 3 lõikesse 1 on muudatusteta üle võetud määruse nr 1612/68 artikli 3 sõnastus ja selles on sätestatud:

„Käesoleva määruse alusel ei kohaldata liikmesriigi õigus- ja haldusnorme või haldustavasid:

- a) kui nendega piiratakse töötaotlusi ja -pakkumisi või välisriigi kodanike õigust asuda tööle ja töötada või kehtestatakse selleks tingimusi, mida ei kohaldata liikmesriigi enda kodanike suhtes, või
- b) kui nende ainus või peamine eesmärk või mõju on teiste liikmesriikide kodanikke pakutavast tööst eemale tõrjuda, hoolimata sellest, et neid kohaldatakse kodakondsusest olenemata.

Esimest lõiku ei kohaldata keeleoskusega seotud tingimuste suhtes, mis esitatakse täidetava töökoha laadi tõttu.”

Belgia õigus

- 3 Belgia põhiseaduses määratletakse neli keelepiirkonda, see tähendab riigi territooriumi neli osa, kus kohaldatakse keelekasutuse ühtseid eeskirju, seda eelkõige haldussuhetes. Need on prantsus-, hollandi- ja saksakeelne piirkond ning kakskeelse pealinna Brüsseli piirkond.
- 4 18. juuli 1966. aasta konsolideeritud seadustes keelekasutuse kohta haldussuhetes (*Moniteur belge*, 2.8.1966, lk 7799; edaspidi „konsolideeritud seadused”), mida on vahepeal muudetud, III peatüki sätetes on käsitletud keelekasutust kohaliku tasandi avalikke teenuseid pakkuvates ettevõtjates, mis on nende seaduste artikli 1 lõikes 2 ja artiklis 9 määratletud kui füüsilised ja juriidilised isikud, kes tegutsevad avalikku teenust osutavate kontsessioonäridena või kellele on delegeeritud kohustus pakkuda avalikku teenust üldisest huvist tulenevalt seaduse alusel või riigiasutuste ülesandel, nii et selle teenuse osutamine ei kuulu enam kohaliku omavalitsuse pädevusse.
- 5 Konsolideeritud seaduste II peatükis on käsitletud nende seaduste kohaldamist prantsus-, hollandi- ja saksakeelse piirkonna suhtes. Artikli 15 lõikes 1 on sätestatud:

„Sellise ettevõtja loodud teenistus- või töökohal, kes pakub kohaliku tasandi avalikke teenuseid ja kelle asukoht on prantsus-, hollandi- või saksakeelses piirkonnas, ei või töötada ega sellele edutada isikut, kellel puudub selle piirkonna keele oskus.

Töölevõtmise ja edutamise eksamid toimuvad vastava piirkonna keeles.

Kandidaat registreeritakse eksamile vaid siis, kui tema diplomilt või tunnistuselt nähtub, et ta läbis õpingud vastavas keeles. Niisuguse diplomi või tunnistuse puudumisel tuleb keeleoskuse tõendamiseks sooritada eelnevalt eksam.

Kui ameti- või töökoht täidetakse isikuga, kes ei pea eksamit sooritama, tuleb nõutava keeleoskuse tõendamiseks esitada kolmandas lõigus ette nähtud tõend.”

- 6 Konsolideeritud seaduste VI, erisätete peatüki artiklis 53 on juhuks, kui põhjendatud arvamuses määratud tähtaeg on möödunud, nähtud ette:

„Üksnes personalivaliku alalisel sekretäril on õigus väljastada tunnistusi keeleoskuse tõendamiseks, mis on nõutud 2. augusti 1963. aasta seadusega.”

- 7 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et personalivaliku alalise sekretäri asemel on nüüd SELOR, kellel on ainsa institutsioonina õigus väljastada kõnealuseid tunnistusi kandidaatidele, kes läbisid SELOR-i korraldatud eksami Brüsselis.

Kohtueelne menetlus

- 8 Komisjon saatis 22. märtsil 2010 Belgia Kuningriigile märgukirja, milles ta asus seisukohale, et Belgia õigusnormides sätestatud nõue, mille kohaselt tõendab isiku keeleoskust, mis on prantsus-, hollandi- ja saksakeelses piirkonnas kohaliku tasandi avalikke teenuseid pakkuvate ettevõtjate loodud töökohtade saamise eeltingimus, ainult teatav kindel tõend, on keelatud diskrimineerimine ELTL artikli 45 ja määruse nr 1612/68 kohaselt.
- 9 Flaamikeelse kogukonna ametiasutused väljendasid 19. juuli 2010. aasta kirjas valmisolekut viia flaami piirkonna õigusnormid avalikke teenuseid pakkuvate ettevõtjate töötajatele esitatavate keeleliste nõuete kohta kooskõlla liidu õigusega.
- 10 Komisjoni talitused nõudsid 8. novembri 2010. aasta kirjas, et Belgia Kuningriik saadaks neile seadusandlike muudatuste eelnõud ning nende vastuvõtmise täpse ja üksikasjaliku ajakava. Flaami kogukonna ametiasutused edastasid 20. detsembril 2010 dekreeidi eelnõu, mis kavatseti võtta vastu 2011. aasta jaanuaris.
- 11 Kuna Belgia Kuningriik komisjonile muud teavet ei andnud, esitas komisjon 20. mail 2011 Belgia Kuningriigile põhjendatud arvamuse, kutsudes teda võtma arvamuse järgimiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul selle kättesaamisest.
- 12 Belgia Kuningriik vastas 2. detsembri 2011. aasta kirjas, et ta soovib viia Belgia õigusnormid liidu õigusega kooskõlla, kuid juhtis ühtlasi tähelepanu riigi haldussuhetes keelekasutuse küsimuse kompleksusele, mis on tingitud eri keelepiirkondadest ja eripäradest, mis on seotud erinevate föderaalasutuste vahelise pädevuse jaotusega.
- 13 Komisjon nõudis 27. märtsil, 13. juulil ja 17. oktoobril 2012 saadetud kirjades, et Belgia Kuningriik esitaks talle iga keelepiirkonna olukorra kohta täiendavat teavet.
- 14 Vastuseks neile nõudmistele edastas Belgia Kuningriik komisjonile flaami kogukonna rakendusmääruse eelnõu ja prantsuse kogukonna eelnõud dekreeidi ja rakendusmääruse vastuvõtmiseks.

- 15 Seejärel edastati komisjonile flaamikeelse kogukonna poolt vastu võetud dekreedid rakendusmäärus. Ka prantsuse kogukond saatis komisjonile koopia 7. novembri 2013. aasta dekreedist keeleoskuse tõendamise kohta, mida on nõutud seadustes haldussuhetes keelekasutuse kohta. Lisaks dekreedile pidi vastu võetama rakendusmäärus. Samuti ei saanud komisjon mingit teavet saksakeelse piirkonna kohta.
- 16 Neil asjaoludel otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.
- 17 18. detsembri 2014. aasta kirjas, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. detsembril 2014, teatas Belgia Kuningriik Euroopa Kohtule, et ta oli komisjonile edastanud 7. novembri 2013. aasta dekreedid rakendamiseks antud prantsuse kogukonna valitsuse 22. oktoobri 2014. aasta määruse, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 15.

Hagi

Poolte argumendid

- 18 Komisjon tuletab meelde, et määruse nr 492/2011 artikli 3 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda, et teiste liikmesriikide kodanikud valdaksid teatud keelt täidetava töökoha laadi tõttu.
- 19 Kõnealune institutsioon rõhutab siiski, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb keeleoskuse nõuet rakendada proportsionaalsel ja mittediskrimineerival viisil. Ta lisas, et Euroopa Kohus sedastas kohtuotsuses Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296), et see ei ole nii juhul, kui tööandja kohustab kandidaati töölevõtmise konkursil osalemiseks tõendama oma keeleoskust, kusjuures ainus lubatav viis on esitada üksnes liikmesriigi ühes provintsis väljastatav diplom.
- 20 Komisjon leiab, et viidatud kohtuotsuses sedastatu saab üle kanda Belgia õigusnormidele, milles on nõutud, et kandidaat peab töölevõtmise konkursil osalemiseks tõendama oma keeleoskust, kusjuures ainus lubatav viis on esitada Belgias väljastatav diplom.
- 21 Belgia Kuningriik ei vaidlusta hagi põhjendatust ja märgib, et jätkab seadusandlikku menetlust, et viia õigusnormid vastavusse komisjoni soovituga, ja selgitab, et tähtaegade pikkus on seotud Belgia keeruka ülesehitusega.

Euroopa Kohtu hinnang

- 22 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on isikute vaba liikumist käsitlevate EL toimimise lepingu sätete eesmärk kergendada liikmesriikide kodanikel mis tahes kutsealal tegutsemist liidu territooriumil ning nende sätetega on vastuolus meetmed, mis võivad asetada ebasoodsasse olukorda need kodanikud, kes soovivad tegelda majandustegevusega mõne teise liikmesriigi territooriumil (vt eelkõige kohtuotsus Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 23 Nende sätete ja iseäranis ELTL artikliga 45 on vastuolus kõik meetmed, mis ka juhul, kui need on kohaldatavad ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta, võivad takistada liidu kodanikel aluslepinguga tagatud põhivabaduste teostamist või muuta selle neile vähem atraktiivseks (kohtuotsus Las, EU:C:2013:239, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 24 Määrus nr 492/2011 artikli 3 lõike 1 teises lõigus on tõesti tunnustatud liikmesriikide õigust määrata kindlaks keeleoskuse tingimused, mis esitatakse täidetava töökoha laadi tõttu.

- 25 Sellegipoolsest ei tohi õigus nõuda teatavat keeleoskuse taset, mida esitatakse töökoha laadi tõttu, kahjustada töötajate vaba liikumist. Seetõttu ei või niisuguse õiguse elluviimiseks mõeldud meetmetest tulenevad nõuded mingil juhul olla taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalsed ning nende kohaldamise kord ei või diskrimineerida teiste liikmesriikide kodanikke (vt selle kohta kohtuotsus *Groener*, C-379/87, EU:C:1989:599, punkt 19).
- 26 Käesolevas kohtuasjas tuleb tunnistada, et põhimõtteliselt võib olla õiguspärane nõuda kandidaadilt, kes kohaliku tasandi avalikke teenuseid pakkuva ettevõtja – see tähendab üksuse, kes tegutseb avalikku teenust osutava kontsessioonäärina, või kellele on delegeeritud kohustus pakkuda üldistes huvides avalikku teenust kohalikus omavalitsuses – loodud töökohale saamiseks osaleb konkursil, et tal oleks töökoha laadile vastav keeleoskuse tase selle kohaliku omavalitsuse piirkonna keeles. Võib nõustuda, et niisuguses kohas töötamine nõuab oskust suhelda nii kohalike haldusasutustega kui ka vajaduse korral avalikkusega.
- 27 Niisugusel juhul võib keeleeksami läbimist tõendava diplomi omamine kujutada endast kriteeriumi, mille alusel nõutavat keeleoskust hinnata (vt selle kohta kohtuotsus *Angonese*, EU:C:2000:296, punkt 44).
- 28 Samas ilmneb, et konsolideeritud seadustes ette nähtud nõue, mille kohaselt peab töölevõtmise konkursil kandideeriv isik esitama tõendi oma keeleoskuse kohta – kusjuures ainus viis on esitada tunnistus, mida väljastab ainult üks Belgia asutus, kes korraldab keeleeksameid Belgia territooriumil –, on töötajate vaba liikumise nõudeid arvestades taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.
- 29 Kõnealuse nõude järgi ei võeta arvesse isiku niisugust keeleoskuse taset, mille tõendamiseks on tal muus liikmesriigis saadud diplom, pidades silmas ka õpingute laadi ja kestust (vt selle kohta kohtuotsus *Angonese*, EU:C:2000:296, punkt 44).
- 30 Kuigi seda nõuet kohaldatakse küll vahet tegemata oma riigi ja muude liikmesriikide kodanike vahel, seab see tegelikkuses halvemasse olukorda muude liikmesriikide kodanikud, kes sooviksid saada Belgias kohaliku tasandi avalikke teenuseid pakkuva ettevõtja loodud töökohta.
- 31 Kõnealuse nõudega sunnitakse teistes liikmesriikides elavaid huvitatud isikuid, see tähendab enamikku nende liikmesriikide kodanikest, tulema Belgia territooriumile üksnes selleks, et lasta nõutava tunnistuse saamiseks hinnata oma keeleoskust eksamil, mille sooritamine on kandidatuuri esitamise tingimus. Sellega kaasnevad täiendavad nõudmised muudavad kõnealustele töökohtadele töölesaamise tunduvalt raskemaks (vt selle kohta kohtuotsus *Angonese*, EU:C:2000:296, punktid 38 ja 39).
- 32 Belgia Kuningriik ei ole viidanud ühelegi eesmärgile, mis õigustaks viidatud mõju.
- 33 Belgia Kuningriigi väitega seoses, et on algatatud seadusandlik menetlus siseriiklike õigusnormide vastavusse viimiseks liidu õigusest tulenevate nõuetega, aga et seejuures tuleb järgida Belgia keeruka ülesehitusega seotud kauakestvat ja keerulist menetlust, peab meenutama, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa liikmesriik tugineda oma siseriikliku õiguskorra sätetele, isegi mitte põhiseaduse sätetele, et õigustada liidu õigusest tulenevate kohustuste järgimata jätmist (vt eelkõige kohtuotsus komisjon vs. Ungari, C-288/12, EU:C:2014:237, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Peab lisama, et igal juhul tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumist hinnata põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel liikmesriigis esinenud olukorra alusel ning Euroopa Kohus ei saa arvestada hiljem tehtud muudatusi (vt eelkõige kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik, C-640/13, EU:C:2014:2457, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 35 Neil tingimustel tuleb tõdeda, et kuna Belgia Kuningriik nõuab prantsus- või saksakeelse piirkonna kohaliku tasandi avalikke teenuseid pakkuva ettevõtja loodud töökohale kandideerijalt, kelle diplomilt või tunnistuselt ei nähtu, et ta läbis õpingud vastavas keeles, et viimane läbiks üheainsa Belgia

ametiasutuse poolt Belgia territooriumil korraldatava eksami ja esitaks selle asutuse väljastatud tunnistuse, kusjuures see on ainus lubatud viis oma keeleoskust tõendada, siis on Belgia Kuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad talle ELTL artiklist 45 ja määrusest nr 492/2011.

Kohtukulud

- ³⁶ Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Belgia Kuningriik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

- 1. Kuna Belgia Kuningriik nõuab prantsus- või saksakeelse piirkonna kohaliku tasandi avalikke teenuseid pakkuva ettevõtja loodud töökohale kandideerijalt, kelle diplomilt või tunnistuselt ei nähtu, et ta läbis õpingud vastavas keeles, et viimane läbiks üheainsa Belgia ametiasutuse poolt Belgia territooriumil korraldatava eksami ja esitaks selle asutuse väljastatud tunnistuse, kusjuures see on ainus lubatud viis oma keeleoskust tõendada, siis on Belgia Kuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad talle ELTL artiklist 45 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta määrusest (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Belgia Kuningriigilt.**

Allkirjad