



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

5 päivänä helmikuuta 2015*

Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — SEUT 45 artikla — Asetus (EU) N:o 492/2011 —
Työntekijöiden vapaa liikkuvuus — Työhön pääsy — Paikallinen julkinen palvelu — Kielitaito —
Osoittamistapa

Asiassa C-317/14,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä
koskevasta kanteesta, joka on nostettu 2.7.2014,

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Enegren ja D. Martin, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään L. Van den Broeck, J. Van Holm ja M. Jacobs,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Rodin sekä tuomarit A. Borg Barthet ja M. Berger
(esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 45 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011 (EUVL 141, s. 1) mukaisia velvoitteitaan, koska se on edellyttänyt ranskan tai saksan kielialueen paikallispalveluiden tehtäviin

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

hakevilta henkilöiltä, joiden tutkintotodistuksista tai todistuksista ei ilmene, että he ovat suorittaneet opintonsa kyseisellä kielellä, että he hankkivat liitovaltion henkilöstö- ja organisaatiopalvelun alaisen valintatoimiston (SELOR) myöntämän todistuksen läpäistyään tämän elimen järjestämän kokeen; tämä on ainoa keino, jolla näihin tehtäviin vaadittava kielitaito voidaan osoittaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 2 Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2), johon viitataan komission tässä asiassa antamissa virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa, kumottiin ja korvattiin asetuksella N:o 492/2011 16.6.2011 lukien eli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen. Asetuksen N:o 492/2011 3 artiklan 1 kohdassa pysytettiin kuitenkin asetuksen N:o 1612/68 3 artiklan sanamuoto muuttumattomana, ja se on seuraavanlainen:

”Tämän asetuksen mukaan ei jäsenvaltion lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä taikka hallinnollista käytäntöä saa soveltaa, jos:

- a) niissä asetetaan sellaisia rajoituksia tai ehtoja työn hakemiselle tai työpaikan tarjoamiselle tai ulkomaalaisen oikeudelle ottaa vastaan työtä ja työskennellä, jotka eivät koske oman maan kansalaisia; tai
- b) niiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on, huolimatta siitä, että niitä sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, estää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia saamasta tarjottua työtä.

Ensimmäinen alakohta ei koske tarjotun työn tai tehtävän laadusta johtuvaa kielitaitovaatimusta.”

Belgian oikeus

- 3 Perustuslaissa määritellään neljä kielialuetta eli neljä erillistä valtion alueen osaa, joilla sovelletaan kielten käyttöä koskevia yhtenäisiä sääntöjä muun muassa hallintoasioissa. Alueet ovat ranskan kielialue, hollannin kielialue, saksan kielialue ja Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielinen alue.
- 4 Kielten käyttämisestä hallintoasioissa 18.7.1966 annettujen konsolidoitujen lakien (les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; Moniteur belge 2.8.1966, s. 7799; jäljempänä konsolidoidut lait), joita on sittemmin muutettu, III luvussa säädetään erityisesti kielten käyttämisestä paikallispalveluissa, jotka määritellään näiden lakien 1 §:n 2 momentissa ja 9 §:ssä siten, että niillä tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joille on annettu tehtäväksi julkinen palvelu tai joilla on niille laissa säädetty tai julkisen vallan antama yleisen edun mukainen tehtävä ja joiden toiminta-alue ei ulotu yhtä kuntaa laajemmalle.
- 5 Konsolidoitujen lakien II osa koskee lakien soveltamista ranskan, hollannin ja saksan kielialueella. Niiden 15 §:n 1 momentissa säädetään tältä osin seuraavaa:

”Ranskan, hollannin tai saksan kielialueella sijaitsevista paikallispalveluista virkaan tai toimeen ei voida nimittää tai ylentää henkilöä, joka ei osaa alueen kieltä.

Nimittämistä ja ylentämistä koskevat kokeet pidetään samalla kielellä.

Hakija saa osallistua kokeeseen vain, jos vaadittavista tutkinto- tai opintotodistuksista käy ilmi, että hän on saanut opetusta kyseisellä kielellä. Jos tällaista tutkinto- tai opintotodistusta ei ole, kielitaito on ensin osoitettava kokeella.

Jos virkaan tai toimeen otetaan ilman pääsykoetta, vaadittava kielitaito osoitetaan 3 momentissa tarkoitetuilla todisteilla.”

- 6 Konsolidoitujen lakien erityiset säännökset sisältävän VI luvun 53 §:ssä säädettiin perustellun lausunnon määräajan päättyessä seuraavaa:

”Pysyvällä työhönottosihteerillä on yksinomainen toimivalta antaa 2.8.1963 annetussa laissa vaadittavia kielitaitotodistuksia.”

- 7 Unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta käy ilmi, että pysyvä työhönottosihteeri on korvattu SELORilla, joka on ainoa elin, jolla on toimivalta antaa mainittuja todistuksia sen Brysselissä järjestämät kokeet läpäisseille hakijoille.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

- 8 Komissio lähetti 22.3.2010 Belgian kuningaskunnalle virallisen huomautuksen, jossa se totesi, että kielitaidon osoittamista yhdellä ainoalla todisteella koskeva vaatimus, joka Belgian lainsäädännön mukaan edeltää ranskan, hollannin ja saksan kielialueella haettaviin paikallispalvelujen toimiin pääsyä, merkitsee SEUT 45 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 kiellettyä syrjintää.
- 9 Flaaminkielisen yhteisön viranomaiset vastasivat 19.7.2010 päivätyssä kirjeessään, että he ovat valmiita saattamaan flaaminkielisen yhteisön julkisten työnantajien kielivaatimuksia koskevan lainsäädännön yhteensopivaksi unionin oikeuden kanssa.
- 10 Komission yksiköt pyysivät 8.11.2010 päivätyssä kirjeessä Belgian kuningaskuntaa lähettämään niille lakimuutosta koskevan luonnoksen sekä sen toteuttamista koskevan täsmällisen ja yksityiskohtaisen aikataulun. Flaaminkielisen yhteisön viranomaiset lähettivät 20.12.2010 alustavan luonnoksen asetukseksi, joka oli tarkoitus antaa tammikuussa 2011.
- 11 Koska komissio ei saanut Belgian kuningaskunnalta muuta vastausta, se osoitti tälle 20.5.2011 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan tämän lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta.
- 12 Belgian kuningaskunta vastasi 2.12.2011 kirjeitse ja toisti halunsa saattaa Belgian oikeuden yhteensopivaksi unionin oikeuden kanssa, mutta viittasi myös siihen, että kysymys kielten käytöstä hallintoasioissa tässä jäsenvaltiossa on monitahoinen, koska kielialueita on useita ja toimivallan jakoon eri liittovaltion alayksiköiden välillä liittyy erityisiä piirteitä.
- 13 Komissio pyysi 27.3., 13.7. ja 17.10.2012 kirjeillä Belgian kuningaskunnalta lisätietoja kullakin kielialueella vallitsevasta tilanteesta.
- 14 Tämä jäsenvaltio lähetti vastauksena näihin pyyntöihin komissiolle flaaminkielisen yhteisön täytäntöönpanopäätöstä koskevan luonnoksen ja ranskankielisen yhteisön asetusta koskevan alustavan luonnoksen sekä täytäntöönpanopäätöstä koskevan alustavan luonnoksen.

- 15 Tämän jälkeen komissiolle toimitettiin flaaminkielisen yhteisön asetuksen täytäntöönpanopäätös. Ranskankielinen yhteisö lähetti komissiolle myös jäljennöksen kielten käytöstä hallinnollisissa asioissa annetuissa laeissa vaaditusta kielitaidosta esitettävästä näytöstä 7.11.2013 annetusta asetuksesta. Asetusta piti kuitenkin vielä täydentää täytäntöönpanopäätöksellä. Komissio ei ole myöskään saanut mitään saksan kielialuetta koskevia tietoja.
- 16 Tässä tilanteessa komissio päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.
- 17 Belgian kuningaskunta ilmoitti unionin tuomioistuimelle 18.12.2014 päivätyllä kirjeellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 22.12.2014, että se oli lähettänyt komissiolle ranskankielisen yhteisön hallituksen 22.10.2014 tekemän päätöksen edellä 15 kohdassa mainitun 7.11.2013 annetun asetuksen täytäntöönpanosta.

Kanne

Asianosaisten lausumat

- 18 Komissio muistuttaa, että asetuksen N:o 492/2011 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta tarjotun työn tai tehtävän laadusta johtuvaa kielitaitoa.
- 19 Tämä toimielin korostaa kuitenkin, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kielitaitovaatimus on toteutettava oikeasuhteisesti ja syrjimättömästi. Se lisää, että unionin tuomioistuin totesi antamassaan tuomiossa Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296), että näin ei ole sellaisen menettelyn osalta, jossa työnantaja asettaa palvelukseen ottamiseksi järjestettävään kilpailuun osallistumisen edellytykseksi sen, että hakija osoittaa kielitaitonsa yksinomaan jäsenvaltion määrätyn maakunnan antamalla yhdellä ainoalla todistuksella.
- 20 Komissio katsoo, että tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa Belgian lainsäädäntöön, koska siinä asetetaan palvelukseen ottamista varten järjestettävään kilpailuun osallistumisen edellytykseksi, että hakija osoittaa kielitaitonsa yksinomaan Belgiassa annetulla yhdellä ainoalla todistuksella.
- 21 Belgian kuningaskunta ei kiistä sitä, että kanne on perusteltu, ja tyytyy vain viittaamaan lainsäädäntötoimiin, joihin on ryhdytty komission arvosteluun vastaamiseksi, selittäen, että määräaikojen pituus liittyy tämän jäsenvaltion monitahoiseen rakenteeseen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 22 Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien kaikkien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden kansalaisten kaikenlaisen ansiotyön tekemistä unionin alueella ja että kyseisten määräysten vastaisia ovat toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella (ks. mm. tuomio Las, C-202/11, EU:C:2013:239, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 23 Nämä määräykset ja erityisesti SEUT 45 artikla ovat siis esteenä kaikille sellaisille toimenpiteille, jotka – vaikka niitä sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää – voivat haitata sitä, että unionin kansalaiset käyttävät perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, tai jotka tekevät niiden käytöstä vähemmän houkuttelevaa (tuomio Las, EU:C:2013:239, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 24 Asetuksen N:o 492/2011 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tunnustetaan kyllä jäsenvaltioille oikeus vahvistaa tarjotun työn tai tehtävän laadusta johtuvat kielitaitovaatimukset.

- 25 Oikeus edellyttää tarjotun työn tai tehtävän laadusta johtuvaa tietyn tasoista kielitaitoa ei kuitenkaan saa haitata työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Tämän toteuttamiseksi tarkoitetuista toimenpiteistä johtuvat vaatimukset eivät missään tapauksessa saa olla suhteettomia tavoiteltuun päämäärään nähden, eikä niiden toteuttamista koskevilla yksityiskohtaisilla säännöillä saa syrjiä toisten jäsenvaltioiden kansalaisia (ks. vastaavasti tuomio Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, 19 kohta).
- 26 Käsiteltävässä asiassa on tunnustettava, että voi olla hyväksyttävää edellyttää hakijalta, joka osallistuu paikallispalvelun – eli julkisen palvelun hoitamisesta vastaavan tai yleistä etua koskevaa tehtävää kunnan alueella hoitavan yksikön – palvelukseen ottamista koskevaan kilpailuun, että hänellä on tehtävän laadun edellyttämä kielitaito siinä kielessä, jonka kielialueella asianomainen kunta sijaitsee. Voidaan näet katsoa, että tällaisen palvelun palveluksessa toimiminen edellyttää kykyä kommunikoida paikallisten hallintoviranomaisten ja tarvittaessa yleisön kanssa.
- 27 Tällaisessa tapauksessa kielikokeen suorittamisesta annettu todistus voi olla yhtenä perusteena vaadittavaa kielitaitoa arvioitaessa (ks. vastaavasti tuomio Angonese, EU:C:2000:296, 44 kohta).
- 28 Se, että konsolidoiduissa laeissa säädetyin tavoin vaaditaan palvelukseen ottamista varten järjestettävän kilpailun hakijaa osoittamaan kielitaitonsa esittämällä yhden ainoan tyyppinen todistus, jollaisia antaa vain yksi belgialainen elin, jonka tehtävänä on tätä varten järjestää kielikokeita Belgiassa, näyttää kuitenkin suhteettomalta asetettuun tavoitteeseen nähden, kun otetaan huomioon työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat pakottavat vaatimukset.
- 29 Kyseinen vaatimus merkitsee, että ei voida lainkaan ottaa huomioon sitä kielitaidon tasoa, joka toisessa jäsenvaltiossa saadun todistuksen haltijalla voidaan olettaa olevan tästä todistuksesta ilmenevien suoritettujen opintojen luonteen ja keston perusteella (ks. vastaavasti tuomio Angonese, EU:C:2000:296, 44 kohta).
- 30 Vaikka tätä vaatimusta sovelletaan erotuksetta kotimaan kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, sillä tosiasiallisesti on epäsuotuisa vaikutus muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka haluavat hakea työpaikkaa paikallispalvelusta Belgiassa.
- 31 Tämän vaatimuksen vuoksi muissa jäsenvaltioissa asuvien asianomaisten – eli pääosin näiden valtioiden kansalaisten – on pakko matkustaa Belgiaan pelkästään arvioituttaakseen taitonsa kokeessa, joka on välttämätön hakemuksen jättämiseksi edellytettävän todistuksen saamiseksi. Tästä pakosta aiheutuvat lisäkustannukset vaikeuttavat kyseiseen työhön pääsemistä (ks. vastaavasti tuomio Angonese, EU:C:2000:296, 38 ja 39 kohta).
- 32 Belgian kuningaskunta ei ole vedonnut mihinkään tavoitteeseen, jonka toteuttaminen voisi oikeuttaa nämä vaikutukset.
- 33 Siltä osin kuin Belgian kuningaskunta esittää, että on toteutettu lainsäädäntötoimia, jotta riidanalainen kansallinen lainsäädäntö saatettaisiin yhdenmukaiseksi unionin oikeuden vaatimusten kanssa, mutta että nämä edellyttävät pitkiä ja monitahoisia menettelyjä tämän maan rakenteen vuoksi, on syytä palauttaa mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, edes perustuslakiin, vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan (ks. mm. tuomio komissio v. Unkari, C-288/12, EU:C:2014:237, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Joka tapauksessa on niin, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-640/13, EU:C:2014:2457, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 35 Näissä olosuhteissa on todettava, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 45 artiklan ja asetuksen N:o 492/2011 mukaisia velvoitteitaan, koska se on vaatinut henkilöitä, jotka hakevat ranskan tai saksan kielialueella sijaitsevien paikallispalveluiden tehtäviin ja joilta vaadittavista tutkintotodistuksista tai todistuksista ei käy ilmi, että he ovat saaneet opetuksensa asianomaisella kielellä, osoittamaan kielitaitonsa yhden ainoan tyyppisellä todistuksella, jollaisen antaa ainoastaan eräs belgialainen virallinen elin tämän elimen Belgiassa järjestämän kokeen perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

- 36 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 45 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011 mukaisia velvoitteitaan, koska se on vaatinut henkilöitä, jotka hakevat ranskan tai saksan kielialueella sijaitsevien paikallispalveluiden tehtäviin ja joilta vaadittavista tutkintotodistuksista tai todistuksista ei käy ilmi, että he ovat saaneet opetuksensa asianomaisella kielellä, osoittamaan kielitaitonsa yhden ainoan tyyppisellä todistuksella, jollaisen antaa ainoastaan eräs belgialainen virallinen elin tämän elimen Belgiassa järjestämän kokeen perusteella.**
- 2) **Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset