JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

28 päivänä helmikuuta 2008 [1]

1. Käsiteltävänä olevalla ennakkoratkaisupyynnöllä yhteisöjen tuomioistuimelle esitetään kysymys vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21.12.1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY [2] tulkinnasta. Kansallinen tuomioistuin kysyy tarkemmin lähinnä sitä, voidaanko direktiivin tavoitteet huomioon ottaen pitää sallittuna, että yhteisön kansalainen, joka on hankkinut akateemisen koulutuksensa kokonaan siinä valtiossa, josta hän on kotoisin, eli Italiassa, ja joka sen perusteella, että hänen kelpoisuutta osoittava italialainen asiakirjansa on hyväksytty Espanjassa, on saanut tutkintotodistuksen, joka antaa hänelle oikeuden ryhtyä harjoittamaan koneinsinöörin ammattia tässä jäsenvaltiossa, saa Espanjassa oikeuden siihen, että hänen espanjalainen tutkintotodistuksensa tunnustetaan vastavuoroisesti Italiassa tämän ammatin harjoittamiseksi siellä, vaikka hän ei ole osallistunut akateemiseen koulutukseen Espanjassa eikä hankkinut ammattikokemusta tässä jäsenvaltiossa.

I Tosiseikat ja pääasiaa koskevat oikeussäännöt

2. Italian kansalainen Marco Cavallera sai 9.3.1999 todistuksen kolmivuotisen konetekniikan insinöörin tutkinnon (laurea in ingegneria meccanica) suorittamisesta Università degli Studi di Torinossa (Italia). Cavallera pyysi tämän jälkeen Espanjan opetus- ja tiedeministeriötä hyväksymään akateemisen kelpoisuutta osoittavan asiakirjansa. Kelpoisuuden osoittavan asiakirjan hyväksymisen yhteydessä 17.10.2001 Cavallera kirjattiin Colegio de Ingenieros de Cataluñaan (Katalonian insinöörien ammattikunta), mikä antoi hänelle oikeuden harjoittaa insinöörin ammattia Espanjassa.

3. Ulkomaisten akateemisten tutkintotodistusten hyväksymisen menettelystä säädettiin Espanjassa nimittäin kuninkaan asetuksella nro 86/1987 syyskuuhun 2004 asti, jolloin tuli voimaan kuninkaan asetus nro 285/2004. [3] Asetuksen nro 86/1987 [4] 1 §:n mukaan hyväksymisen edellytyksenä on, että ulkomailla hankittujen korkeamman koulutuksen tutkintotodistusten virallinen pätevyys tunnustetaan Espanjassa akateemista tarkoitusta varten. Mainitun asetuksen 2 §:n

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.
2 – EYVL 1989, L 19, s. 16.
3 – Kuninkaan asetus 20.2.2004 (BOE 4.3.2004).
4 – Kuninkaan asetus 16.1.1987 (BOE 23.1.1987).

mukaan tämä voi edellyttää osallistumista lisäkokeisiin silloin, kun koulutus, josta tutkintotodistus on osoituksena, ei vastaa koulutusta, josta espanjalainen tutkintotodistus on saatu.

4. Tämä menettely on erilainen kuin direktiivin 89/48 osaksi Espanjan oikeusjärjestystä saattavassa kuninkaan asetuksessa nro 1665/1991 säädetty ammattipätevyyden tunnustamismenettely. Koska Cavalleralla ei ollut Italiassa koneinsinöörin ammatin harjoittamiseen tässä jäsenvaltiossa oikeuttavaa tutkintotodistusta vaan ainoastaan akateeminen asiakirja, joka osoitti hänen suorittaneen kolmivuotiset ammatilliset yliopisto-opinnot, häneen voitiin soveltaa ainoastaan hyväksymisen menettelyä. Hän siis sai kuninkaan asetuksen nro 86/1987 nojalla päätöksen akateemisten opintojensa hyväksymisestä, jolla italialainen yliopistollinen koulutus todettiin espanjalaista yliopistokoulutusta vastaavaksi.

5. Direktiivin perusteella myönnetyn tunnustamista koskevan todistuksen saamiseksi nimittäin pitää ensin suorittaa Italian valtion koe, joka on 25.10.1925 annetun kuninkaan asetuksen nro 2537 [5] ja 5.6.2001 annetun tasavallan presidentin asetuksen (DPR) nro 328 [6] mukaan edellytys Italiassa koneinsinöörin ammatin harjoittamiseen ryhtymiselle.

6. Espanjassa tehty hyväksymispäätös kuitenkin riittää koneinsinöörin ammatin harjoittamiseen Espanjassa. Toisin kuin Italiassa, Espanjassa ei vaadita valtion kokeen hyväksyttyä suorittamista. Espanjassa koneinsinöörin ammatin harjoittamiseen ryhtyminen edellyttää ainoastaan, että henkilöllä on virallinen yliopistollinen tutkintotodistus ja että hän kuuluu insinöörien ammattikuntaan. Tämä ammattikunnan luetteloon merkitseminen on yksikertainen hallinnollinen toimenpide samoin kuin Italiassa. Koska Espanjan lainsäädännön mukaan hyväksyminen antaa ulkomaalaiselle tutkintotodistukselle sen myöntämisestä tai vastaavanlaisen todistuksen antamisesta lähtien samat vaikutukset koko Espanjan alueella kuin sellaisella espanjalaisella akateemisella tutkintotodistuksella tai oppiarvolla, jonka kanssa samanarvoiseksi se on hyväksytty, on voimassa olevan lainsäädännön mukaan, Cavallera voitiin merkitä Colegio de Ingenieros de Cataluñan luetteloon, minkä perusteella hän sai oikeuden harjoittaa koneinsinöörin ammattia Espanjassa.

7. Kun Cavallera oli saanut espanjalaisen koneinsinöörin tutkintotodistuksen, hän pyysi 6.3.2002 Italian toimivaltaisia viranomaisia tunnustamaan tämän tutkintotodistuksen Italiassa voidakseen harjoittaa ensimmäistä kertaa koneinsinöörin ammattia Italiassa.

8. Italian oikeusministeri hyväksyi 23.10.2002 tekemällään päätöksellä Cavalleran hakemuksen ja tunnusti hänen espanjalaisen kelpoisuutta osoittavan asiakirjansa pätevöksi perusteeksi sille, että hänet merkitään Alessandrian insinöörien ammattikunnan luetteloon.

5 – Insinöörin ja arkkitehdin ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymisestä 23.10.1925 annettu kuninkaan asetus nro 2537 (GURI nro 37, 15.2.1926).

6 – Valtion kokeisiin ja määrättyjen ammattien harjoittamiseen liittyviin kokeisiin pääsyn edellytyksiä sekä kyseisten ammattien ammattikuntien luetteloita koskevaa lainsäädäntöä muuttava ja täydentävä 5.6.2001 annettu tasavallan presidentin asetus nro 328 (GURI nro 190, Supplemento ordinario, 17.8.2001).

9. Pääasian kantaja Consiglio nazionale degli Ingegneri (insinöörien kansallinen neuvosto) riitautti espanjalaisen kelpoisuutta osoittavan asiakirjan tunnustavan ministerin päätöksen Tribunale amministrativo regionale del Laziossa (alueellinen hallintotuomioistuin, jäljempänä TAR Lazio). Se väitti, etteivät Italian viranomaiset olisi saaneet myöntää tätä todistusta Cavalleralle direktiivin perusteella, koska kansallisen oikeuden mukaan insinöörin ammatin harjoittaminen edellyttää Cavalleralla olevan akateemisen tutkintotodistuksen lisäksi valtion kokeen suorittamista.

10. TAR Lazio hylkäsi valituksen, koska sen mukaan ministeriö ei ollut tehnyt oikeudellista virhettä. Consiglio di Stato (ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuin), jossa tähän ratkaisuun haettiin muutosta, kuitenkin katsoo, ettei direktiiviä voida soveltaa Cavalleran tilanteessa, koska hän ei ole saanut Espanjassa mitään direktiivin 1 artiklan a kohdassa tarkoitettua tutkintotodistusta.

11. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’tutkintotodistuksella’ yksittäistä tutkintotodistusta, todistusta tai muuta muodollista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa tai tällaisten tutkintotodistusten, todistusten tai asiakirjojen yhdistelmää

– jonka jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti asetettu toimivaltainen viranomainen on antanut

– jolla osoitetaan, että sen haltija on suorittanut vähintään kolmivuotisen tai vastaavan pituisen osa-aikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen yliopistossa tai korkeakoulussa tai muussa samantasoisessa oppilaitoksessa ja tarvittaessa suorittanut keskiasteen jälkeisten opintojen lisäksi vaadittavan ammatillisen harjoittelun, ja

– jolla osoitetaan, että sen haltijalla on ammattipätevyys ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia tai harjoittaa sitä tuossa jäsenvaltiossa,

edellyttäen, että koulutus, joka todistetaan tutkintotodistuksella, todistuksella tai muulla muodollista kelpoisuutta osoittavalla asiakirjalla, on suoritettu pääosin yhteisössä tai että sen haltijalla on kolmen vuoden ammattikokemus, jonka se jäsenvaltio todistaa, joka on tunnustanut kolmannen maan antaman tutkintotodistuksen, todistuksen tai muun muodollista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan. – –

– –

b) ’vastaanottavalla jäsenvaltiolla’ jokaista jäsenvaltiota, jossa jonkin jäsenvaltion kansalainen hakee oikeutta harjoittaa säänneltyä ammattia ja joka on muu kuin se valtio, jossa hän on saanut tutkintotodistuksensa tai ensin harjoittanut kyseistä ammattia;

– –”.

12. Direktiivin 89/48 2 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka haluaa harjoittaa säänneltyä ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä.”

13. Tämän direktiivin 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtyminen tai sen harjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää tutkintotodistusta, toimivaltainen viranomainen ei saa puutteellisen pätevyyden perusteella kieltäytyä antamasta jäsenvaltion kansalaiselle lupaa ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa tätä ammattia samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan sen omiin kansalaisiin – –.”

14. Koska Consiglio di Statolla on epäilyksiä siitä, miten yhteisön oikeutta ja erityisesti direktiiviä 89/48 on tulkittava, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko direktiiviä 89/48/ETY sellaiseen Italian kansalaiseen, joka a) on saanut Italiassa insinöörin tutkintotodistuksen kolmivuotisista opinnoista; b) on saanut italialaisen asiakirjan tunnustetuksi espanjalaista asiakirjaa vastaavaksi; c) on tullut kirjatuksi insinöörien luetteloon Espanjassa mutta ei ole koskaan harjoittanut kyseistä ammattia Espanjassa; d) on pyytänyt espanjalaisen vastaavuuden tunnustamista koskevan asiakirjan perusteella hänen kirjaamistaan insinöörien luetteloon Italiassa?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko kansallinen

säännös (vuoden 1992 asetuksen nro 115[7] 1 §), jonka mukaan jäsenvaltion antamaa asiakirjaa ei voida tunnustaa Italiassa, jos se on yksinomaan tulosta aikaisemman italialaisen asiakirjan tunnustamisesta, yhteensopiva direktiivin 89/48/ETY kanssa?"

II Oikeudellinen tarkastelu

15. Tässä asiassa ensisijaisena ratkaistavana kysymyksenä on siis määritellä, missä määrin yhteisön kansalainen voi vedota direktiivin säännöksiin kotijäsenvaltiossaan sellaisen tutkintotodistuksensa tunnustamiseksi, jonka hän on saanut pelkästään kolmivuotisen yliopiston opinto-ohjelman suorittamisen hyväksymisen perusteella ilman, että maahanmuuttaja on hankkinut akateemista tai ammatillista lisäkoulutusta tutkintotodistuksen antaneessa jäsenvaltiossa.

16. Tämä asia johdattaa arvioimaan ensin direktiivin soveltamisalaa ja sitten mahdollisuutta vedota siihen ennakkoratkaisukysymyksen tilanteen kaltaisessa kansalaisen tilanteessa.

A *Direktiivin sovellettavuus asiaan*

17. Direktiivissä 89/48 vahvistetaan vastavuoroisuuden periaatteeseen perustuva yleinen tutkintotodistusten ja tarkemmin ammattipätevyyden tunnustamista koskeva järjestelmä jäsenvaltioiden välille. Direktiivin 2 artiklan mukaan sitä sovelletaan jokaiseen "jäsenvaltion kansalaiseen, joka haluaa harjoittaa säänneltyä ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa – –". Vastaanottava jäsenvaltio on määritelty direktiivin 1 artiklan b alakohdassa, ja sillä tarkoitetaan "jäsenvaltiota, jossa jonkin jäsenvaltion kansalainen hakee oikeutta harjoittaa säänneltyä ammattia ja joka on muu kuin se valtio, jossa hän on saanut tutkintotodistuksensa tai ensin harjoittanut kyseistä ammattia". Tässä tapauksessa näiden edellytysten on katsottava täyttyneen, koska Cavallera on yhteisön kansalainen, jolla on Espanjassa saatu tutkintotodistus, joka antaa hänelle oikeuden ryhtyä harjoittamaan insinöörin ammattia tässä jäsenvaltiossa ja jonka tunnustamista hän pyytää Italiassa, joka on vastaanottava jäsenvaltio ja samalla myös hänen kotivaltionsa.

18. Useat jäsenvaltiot ovat huomauttaneet, että joitakin edellä mainittujen direktiivin säännösten sekä sen 3 artiklan ensimmäisen kohdan ja 3 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan kieliversioita tarkastellessa nämä edellytykset eivät täyty, koska niissä viitataan muun kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin.[8] Direktiivin

7 – 27.1.1992 annettu asetus (GURI nro 40, 18.2.1992, s. 6).

8 – Ks. direktiivin 89/48 1 artiklan b alakohta italian ja unkarin kieliversioista, 2 artiklan ensimmäinen alakohta saksan ja unkarin kieliversioista ja 3 artiklan ensimmäinen alakohta espanjan, italian ja sloveenin kieliversioista.

tavoitteen valossa näiden toisistaan poikkeavien kieliversioiden kirjaimellinen tulkinta on kuitenkin hylättävä. Yhteisöjen tuomioistuin on jo hyvin varhaisessa vaiheessa todennut, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus ovat perusvapauksia, jotka eivät täydellisesti toteutuisi, jos jäsenvaltiot voisivat kieltäytyä soveltamasta yhteisön oikeussääntöjä sellaisiin omiin kansalaisiinsa, jotka ovat käyttäneet hyväkseen yhteisön oikeudessa annettuja mahdollisuuksia ja jotka ovat hankkineet ammatillisen pätevyyden toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisuus heillä on.[9] Näin ollen jäsenvaltion kansalainen siis voi vedota direktiiviin kotivaltiossaan. Näitä toisistaan poikkeavia kieliversioita on tosiasiallisesti tulkittava siten, että ne muistuttavat jäsenvaltion rajat ylittävän tekijän vaatimuksesta yhteisön oikeuden soveltamiseksi. Cavalleran, jolla on espanjalainen tutkintotodistus, jonka tunnustamista hän hakee Italiassa, tilanteessa voidaan katsoa olevan selvä yhtymäkohta yhteisön oikeuteen siten, että pelkät edellä mainitut artiklat eivät mielestäni mahdollista sitä, että käsittelyn kohteena olevan asian tosiseikat jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

19. Näin muotoillun täsmennyksen lisäksi Cavalleran kelpoisuutta osoittavan asiakirjan on vielä vastattava direktiivissä 89/48 täsmennettyä ”tutkintotodistuksen” määritelmää, ennen kuin direktiiviä voidaan soveltaa. Direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukaan kolmen edellytyksen on täytyttävä samanaikaisesti, jotta kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa ja/tai ammattikokemusta, jonka tunnustamista on pyydetty, voitaisiin pitää tutkintotodistuksena.

20. Tutkintotodistuksen pitää ensiksi olla jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antama. Käsittelyn kohteena olevassa asiassa tämän edellytyksen on katsottava täyttyneen, koska tutkintotodistuksen on antanut Espanjan opetus- ja tiedeministeriö, jolla on Espanjan lainsäädännön nojalla valtuus antaa teollisen tekniikan insinöörin tutkintotodistuksia. Tutkintotodistuksen pitää toiseksi osoittaa, että sen haltija on ”suorittanut vähintään kolmivuotisen tai vastaavan pituisen osa-aikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen yliopistossa tai korkeakoulussa tai muussa samantasoisessa oppilaitoksessa ja tarvittaessa suorittanut keskiasteen jälkeisten opintojen lisäksi vaadittavan ammatillisen harjoittelun”.[10] Tutkintotodistuksen pitää kolmanneksi antaa oikeus ryhtyä harjoittamaan ammattia valtiossa, josta se on peräisin. Toisin sanoen tutkinnon pitää antaa mahdollisuus ammatin tosiasialliseen harjoittamiseen siinä jäsenvaltiossa, jossa se on annettu. Toisen edellytyksen toteutumiseen liittyvin varauksin tämän jälkimmäisen vaatimuksen on katsottava myös täyttyvän. Nimittäin espanjalainen tutkintotodistus, johon vastaaja vetoaa, valtuuttaa hänet siinä jäsenvaltiossa, jossa tutkintotodistus on annettu, tässä tapauksessa Espanjassa, harjoittamaan koneinsinöörin ammattia.

9 – Ks. erityisesti asia 115/78, Knoors, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 399, Kok. Ep. IV, s. 321, 20 kohta) ja asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 16 kohta).

10 – Direktiivin 89/48 1 artiklan a alakohdan toinen luetelmakohta.

21. Näin ollen pääasialliset direktiivin 1 artiklan a alakohdan tulkintaa koskevat erot täsmentyvät ensisijaisesti toiseen edellytykseen siitä, että tutkintotodistuksen on oltava osoitus vähintään kolmivuotisesta keskiasteen jälkeisestä koulutuksesta.

22. Ne, jotka vastustavat direktiivin soveltamista käsittelyn kohteena olevaan asiaan, tukeutuvat ensisijaisesti tähän seikkaan evätäkseen vastaajan Espanjassa saamalta kelpoisuutta osoittavalta asiakirjalta tutkintotodistuksen luonteen. Väitteensä tueksi ne vetoavat lähinnä siihen, että Cavalleran Italian viranomaisille toimittama tunnustamista koskeva hakemus ei perustu espanjalaisesta akateemisesta tai ammatillisesta koulutuksesta saatuun tutkintotodistukseen vaan pelkkään Espanjassa tehtyyn päätökseen hyväksymisestä, jossa todetaan, että italialainen akateeminen asiakirja vastaa espanjalaista akateemista asiakirjaa. Vastaaja on siis saanut oikeuden ryhtyä harjoittamaan insinöörin ammattia Espanjassa pelkän hyväksymisen johdosta.

23. On nimittäin selvää, ettei vastaaja ole opiskellut eikä työskennellyt Espanjassa, eli tarkemmin sanoen hän ei ole hankkinut mitään ammatillista eikä akateemista koulutusta tässä jäsenvaltiossa. Hänen Espanjassa saamansa koneinsinöörin tutkintotodistus on siis seurausta ”pelkästä” italialaisen yliopistollisen/akateemisen kelpoisuutta osoittavan asiakirjan hyväksymisestä tutkintonimikkeellä Ingeniero Tecnico Industrial, Especialidad en Mécanica. Toisin sanoen espanjalainen tutkintotodistus on seurausta hallinnollisen hyväksymismenettelyn välityksellä tapahtuneesta Cavalleran italialaisen akateemisen asiakirjan muuttumisesta espanjalaiseksi ammatillista pätevyyttä osoittavaksi asiakirjaksi.

24. Kaikki siis riippuu siitä, miten direktiivissä käytettyä käsitettä ”tutkintotodistus” tulkitaan. Suppean tulkinnan mukaan tunnustamista koskevaa päätöstä ei voida rinnastaa direktiivissä tarkoitettuun tutkintotodistukseen, joten tämä päätös ei mahdollista vastavuoroisen tunnustamisen toimenpidettä direktiivillä vahvistetun yleisen järjestelmän nojalla. Sitä vastoin laajan tulkinnan mukaan tällaista päätöstä voidaan pitää mainitussa direktiivissä tarkoitettuna tutkintotodistuksena. Jos tämä jälkimmäinen oletus hyväksytään, on kuitenkin välttämätöntä tarkastella väärinkäytön kieltävän yhteisön periaatteen kannalta sitä, voiko Cavallera vedota direktiivissä annettuihin oikeuksiin.

25. Jo tässä vaiheessa on myönnettävä, että direktiivin suppea ja laaja tulkinta tarjoavat yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi samanarvoista vaihtoehtoa, koska laajaan tulkintaan yhdistyy väärinkäytön kieltävän periaatteen soveltaminen. Nämä lähestymistavat edustavat kahta perustetta, kuten jäljempänä osoitetaan, ja riippumatta siitä, kumman näistä yhteisöjen tuomioistuin omaksuu, se päätyy samanlaiseen lopputulokseen. Itse pidän kuitenkin parempana tämän tekstin, tarkemmin sanoen käsitteen ”tutkintotodistus”, laajaa tulkintaa. Tässä vaihtoehdossa on etuna se, että jäsenvaltioilla säilyy harkintavalta direktiivin kattamien ammattien harjoittamiseen ryhtymisen ja harjoittamisen edellytysten osalta, mutta ennen kaikkea sen

avulla voidaan välttyä siltä, kuten jäljempänä esitetään, että sellaiset tilanteet, jotka kuuluvat täysin vapaan liikkuvuuden tavoitteen alaan, jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

26. Tutkintotodistuksen edellä esitetyn kaltaisen suppean tulkinnan, jossa hyväksymistä koskevaa päätöstä ei pidetä tutkintotodistukseen rinnastettavana, tueksi Euroopan yhteisöjen komissio viittaa direktiivin 89/48 vastedes korvaavan direktiivin 2005/36/EY [11] johdanto-osan 12 perustelukappaleeseen. Mainitussa perustelukappaleessa direktiivin soveltamisala rajataan niin, että se ei koske ”toisen jäsenvaltion tämän direktiivin nojalla tekemien tunnustamispäätösten tunnustamista. Näin ollen henkilö, jonka ammattipätevyys on tunnustettu tämän direktiivin nojalla, ei voi käyttää mainittua tunnustamista nauttiakseen kotijäsenvaltiossaan erilaisia oikeuksia kuin niitä, jotka johtuvat kyseisessä jäsenvaltiossa hankitusta ammattipätevyydestä, jollei hän osoita hankkineensa ammatillista lisäpätevyyttä vastaanottavassa jäsenvaltiossa”.

27. Tämä perustelu ei ole vakuuttava. Aivan ensiksi Cavalleraa koskeva päätös ei ole direktiiviin perustuva ”tunnustamispäätös” vaan kansallisen oikeuden nojalla tehty päätös hyväksymisestä. Italialainen tutkintotodistus ei nimittäin ole direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettu ”tutkintotodistus”. Käsiteltävänä olevassa asiassa ongelmana on nimenomaan se, että vaikka Cavalleran Italiassa saama asiakirja on osoitus kolmivuotisesta koulutuksesta, se ei anna hänelle oikeutta ryhtyä harjoittamaan insinöörin ammattia Italiassa. Tässä tilanteessa kolmas edellytys sille, että asiakirja on luonteeltaan direktiivissä tarkoitettu tutkintotodistus, ei täyty. Näin ollen hyväksyminen ja sen jälkeen merkitseminen insinöörien ammattikunnan luetteloon Espanjassa ei ole tapahtunut direktiivin 89/48 perusteella vaan ainoastaan kansallisen oikeuden nojalla.

28. Tähän direktiivin 2005/36 12 perustelukappaleeseen vetoaminen tutkintatarkoituksessa on myös tietyllä tavalla ristiriitaista määritettäessä, vastaako kyseinen päätös direktiivissä 89/48 tarkoitettua tutkintotodistuksen määritelmää. Peruste voi nimittäin olla merkityksellinen vain silloin, kun jo edeltä oletetaan, ettei päätös hyväksymisestä ole direktiivissä 89/48 määritelty tutkintotodistus, toisin sanoen, jos on jo päädytty tutkintotodistuksen suppean tulkinnan kannalle. Tällaisessa tilanteessa valitusta tutkintotodistuksen käsitteen tulkinnasta seuraa, miten mainittua käsitettä on tulkittava. Mielestäni tässä todistelussa on joitakin aukkoja.

29. Suppeaa tulkintaa voidaan kuitenkin pitää perustellumpana, kun tarkastelussa otetaan huomioon direktiivin johdanto-osan ensimmäinen ja viides perustelukappale, joista ilmenee lähinnä, että ammatillista pätevyyttä osoittavaa asiakirjaa ei voida rinnastaa tutkintotodistukseen, jos siinä jäsenvaltiossa, jossa tutkintotodistus on annettu, ei ole hankittu kelpoisuutta kokonaan tai osittain.

11 – Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY (EUVL L 255, s. 22).

30. Tämä näkemys on ilmeisesti lisäksi vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Erityisesti edellä mainitussa asiassa Kraus annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion kansalainen voi käyttää mainitussa jäsenvaltiossa muussa jäsenvaltiossa hankittua tutkintotodistusta vain silloin, kun tämä asiakirja ”on osoituksena ammatillisesta *lisäpätevyydestä* [kotijäsenvaltiossa suoritettuun koulutukseen nähden] ja vahvistaa siten haltijansa soveltuvuutta määrättyyn tehtävään – –”. [12]

31. Tästä voidaan käsittelyn kohteena olevan asian osalta päätellä, että direktiiviä voidaan soveltaa ainoastaan silloin, kun ainakin osa akateemisesta koulutuksesta on suoritettu Espanjassa tai tässä valtiossa on hankittu ammatillista koulutusta. Kuten on osoitettu ja kuten komissio korostaa, Cavallera ei kuitenkaan ole suorittanut eikä saanut mitään erityistä pätevyyttä tässä jäsenvaltiossa, paitsi jos ammatillisen kelpoisuuden osoittavan *asiakirjan* hankkimista pelkän hyväksymisen kautta pidetään tällaisen ammattipätevyyden hankkimisena.

32. Tähän tulkintavalintaan sisältyy kuitenkin vaara siitä, että sen myötä ulkopuolelle jää myös tosiasiallisesti täysin vapaan liikkuvuuden tavoitteiden mukaisia tilanteita. Tutkintotodistusten tunnustamista koskevaa yleistä järjestelmää pitää nimittäin voida soveltaa hyväksymistä koskevaan päätökseen silloin, kun tämä on tehty sellaisessa jäsenvaltiossa, jossa on hankittu ammatillinen pätevyys, joka on saatu erityisesti tämän valtion alueella saadun työkokemuksen kautta. Tällaisessa tilanteessa hyväksymisen, joka on osoitus kansalaisen akateemisesta pätevyydestä ja tämän valtion alueella hankitusta ammattikokemuksesta, on nimittäin annettava tälle henkilölle mahdollisuus harjoittaa ammattiaan toisessa jäsenvaltiossa hänen direktiivin perusteella toteutetun ammattipätevyytensä vastavuoroisen tunnustamisen perusteella. [13] Toisin sanoen hyväksymistä koskevan päätöksen on mielestäni määrätyissä olosuhteissa vastattava tutkintotodistusta, tai muuten direktiivin tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu. Suppeasta tulkinnasta saattaisi kuitenkin seurata näiden tilanteiden jääminen järjestelmällisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

33. Lisäksi, koska tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen perustuu keskinäisen luottamuksen periaatteeseen, direktiivin liian suppea tulkinta voisi loukata näitä periaatteita. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, että ”direktiivin 89/48 tavoitteena ei ole, toisin kuin erityisiä ammatteja koskevilla alakohtaisilla direktiiveillä, yhdenmukaistaa edellytyksiä, jotka koskevat niiden eri ammattien harjoittamisen aloittamista tai harjoittamista, joihin sitä sovelletaan. Jäsenvaltioilla säilyy toimivalta määrittää yhteisön oikeudessa asetetuissa rajoissa mainitut edellytykset”. [14]

12 – Em. asia Kraus, tuomion 19 kohta, kursivointi tässä, ja asia C-285/01, Burbaud, tuomio 9.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8219, 50 ja 52 kohta).

13 – Ks. vastaavasti em. asia Kraus, tuomion 15–18 kohta.

14 – Asia C-149/05, Price, tuomio 7.9.2006 (Kok. 2006, s. I-7691, 54 kohta).

34. Tästä näkökulmasta on katsottava, että Espanja voi vapaasti päättää insinöörin ammattiin pääsyn edellytyksistä Espanjassa sekä toisen jäsenvaltion alueella suoritetun koulutuksen hyväksymistä koskevan päätöksen perusteella että sen omista koulutusohjelmista annetun tutkintotodistuksen perusteella, koska ainoan direktiivissä asetetun vaatimuksen mukaisesti kelpoisuutta osoittavan asiakirjan on oltava sellainen, ”jolla osoitetaan, että sen haltija on suorittanut vähintään kolmivuotisen – – keskiasteen jälkeisen koulutuksen – – jolla osoitetaan, että sen haltijalla on ammattipätevyys ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia tai harjoittaa sitä tuossa jäsenvaltiossa”. [15]

35. Tämän artiklan tarkastelun perusteella sillä, minkälaisten yksityiskohtaisten sääntöjen tai menettelyjen mukaan tutkintotodistus on myönnetty ja millä alueella koulutus on saatu, ei ole merkitystä, sikäli kuin se on pääosin suoritettu yhteisössä. [16] Direktiivin laaja tulkinta siis takaa, että jäsenvaltiot voivat käyttää niille annettua harkintavaltaa ”tutkintotodistuksen” määrittelemisessä. Koska Espanja katsoo, että Cavalleralla on riittävä ja tarvittava ammatillinen pätevyys ammatin harjoittamiseen sen alueella, on vaikea väittää, ettei Espanjan Cavalleralle myöntämä asiakirja olisi luonteeltaan ”tutkintotodistus”. [17]

36. Tästä vakuuttumiseksi riittää se, että direktiivin 89/48 3 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa säädetään, etteivät jäsenvaltiot saa kieltäytyä antamasta kansalaiselle lupaa ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa ammattia, ”jos hakijalla on tutkintotodistus, joka toisessa jäsenvaltiossa vaaditaan kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi tuon jäsenvaltion alueella”.

37. Kaiken edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että direktiiviä on katsottava voitavan soveltaa esillä olevassa asiassa. Direktiivin sovellettavuutta ei kuitenkaan pidä sekoittaa siihen kysymykseen, voidaanko siihen vedota tässä asiassa. Nimittäin kuten edellä on korostettu, esillä olevan asian tosiasiallisen tilanteen omintakeisuus, joka ilmenee erityisesti lähtövaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion välisenä sekaannuksena, antaa aihetta tarkastella syvemmin mahdollisuutta vedota direktiiviin ja aivan erityisesti oikeuden väärinkäyttöä.

B *Mahdollisuus vedota direktiiviin*

38. Oikeus tutkintojen vastavuoroiseen tunnustamiseen yhteisön alueella on EY:n perustamissopimuksessa taattuun henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen kiinteästi liittyvä oikeus. Se seikka, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa pyydetään hyväksymään toisessa jäsenvaltiossa saatu tutkinto ammatin harjoittamiseksi, ei sinänsä muodosta yhteisön lainsäädännön väärinkäytöstä. Kuitenkin ”perustamissopimuksessa

15 – Direktiivin 89/48 1 artiklan a alakohdan ensimmäinen alakohta.

16 – Ks. vastaavasti asia C-274/05, komissio v. Kreikka, julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus 19.4.2007 (34–39 kohta, asia vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa).

17 – Lisäksi on korostettava, ettei tunnustamismenettelyä myönnetä ehdoitta ja että siihen sisältyy hakijan pätevyyden huolellinen tarkastaminen. Ks. 16.1.1987 annetun kuninkaan asetuksen nro 86/1987 4 § ja sitä seuraavat pykälät, BOE 23.1.1987, sellaisena kuin sitä sovellettiin asian tapahtuma-aikana.

annetuilla oikeuksilla ei voi olla sellaista vaikutusta, että näitä oikeuksia käyttävät henkilöt voisivat oikeudenvastaisesti kiertää kansallisen lainsäädännön soveltamisen ja että jäsenvaltiot eivät saisi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tällaisen väärinkäytön estämiseksi". [18]

39. Esittäessään kysymyksen sellaisen kansallisen säädöksen (vuoden 1992 asetuksen nro 115 1 §) yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa, jonka mukaan jäsenvaltion antamaa tutkintotodistusta ei voida tunnustaa Italiassa, jos se on yksinomaan todistus aikaisemman Italiassa saadun tutkintotodistuksen tunnustamisesta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii liitännäisesti tätä ongelmaa.

40. Mikäli jäsenvaltio haluaa vedota tällaiseen periaatteeseen tukeakseen kansallista rajoittavaa lainsäädäntöä, sen on yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin liittyvän perustelun puuttuessa varmistettava, että kyseessä olevan tilanteen mukainen tapaus täyttää väärinkäytölle asetetut edellytykset, sellaisina kuin ne on määritelty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tämä edellyttää, että kukin erityistilanne tutkitaan konkreettisesti väärinkäytön edellytysten täyttymisen tarkistamiseksi.

18 – Ks. em. asia Knoors, tuomion 25 kohta; asia C-61/89, Bouchoucha, tuomio 3.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3551, 14 kohta); asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4265, Kok. Ep. XIII, s. I-19, 24 kohta); asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1459, 24 kohta); asia C-436/00, X ja Y, tuomio 21.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10829 41 ja 45 kohta) ja asia C-167/01, Inspire Art, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10155, 136 kohta).

41. Vaikka kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, ovatko tällaisen väärinkäytön muodostavat tekijät olemassa pääasiassa, yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin ennakkoratkaisupyyntöä käsitellessään tehdä tarvittaessa täsmennyksiä ohjatakseen kansallista tuomioistuinta tämän tulkinnassa. [19] Koska yhteisöjen tuomioistuin ei vielä ole joutunut käsittelemään tätä kysymystä tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän puitteissa, minusta on tärkeää tarkentaa täytäntöönpanon osalta, millaisilla yleisillä perusteilla väärinkäyttöä tällä alalla luonnehditaan.

42. Näiden tarkennusten perusteella on helpompi ilmoittaa kansalliselle tuomioistuimelle ne seikat, joiden avulla se voi päättää kansallisen rajoittavan lainsäädännön yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa.

1. Väärinkäytön tunnistaminen tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän yhteydessä

43. Yhteisön oikeudessa on olemassa väärinkäytön kiellon periaate, jonka mukaan "oikeussubjektit eivät saa käyttää yhteisön

19 – Ks. erityisesti asia C-255/02, Halifax ym., tuomio 21.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1609, 76 ja 77 kohta).

oikeutta väärin tai vedota siihen vilpillisesti”. [20] Tämän periaatteen sisältö on nykyään suhteellisen tarkasti määritelty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. [21]

44. Väärinkäyttö edellyttää kahden sellaisen kriteerin samanaikaista täyttymistä, jotka molemmat liittyvät toisiinsa ja perustuvat objektiivisesti arvioitaviin seikkoihin. [22] Mahdollisen väärinkäytön toteaminen edellyttää yhtäältä, että objektiivisesti arvioitavista seikoista käy ilmi, että säännöstön tavoitetta ei saavuteta, vaikka yhteisön säännöstön edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, ja toisaalta, että näistä seikoista ilmenee toimen keskeisen tavoitteen olevan yhteisön säännöstöstä johtuvan etuuden saaminen luomalla keinotekoisesti sen saamiseksi vaadittavat edellytykset. [23]

45. Aivan ensiksi saavutetun tuloksen ja yhteisön säännöksen tavoitteen välistä ristiriitaa koskevan ensimmäisen arviointiperusteen osalta on tutkittava, seuraako espanjalaisen tutkintotodistuksen tunnustamisesta Italiassa sellaisen etuuden saaminen, joka on vastoin tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän tavoitetta.

46. Tämä ensimmäinen vaihe väärinkäytön tunnistamisessa edellyttää direktiivillä tavoiteltujen päämäärien tarkkaa erittelyä. Vastavuoroisen tunnustamisen tarkoituksena on ennen kaikkea helpottaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella edistämällä sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

47. Tällä tavoitteella on tosiasiassa kolme ulottuvuutta. Se merkitsee, että ammattipätevyyden hankkinut kansalainen voi harjoittaa ammattiaan toisessa jäsenvaltiossa riippumatta jäsenvaltion, josta hän on peräisin, ja vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön välisistä eroavuuksista. [24] Sen mukaan kansalainen voi myös valita, missä jäsenvaltiossa hän aikoo ammattipätevyytensä hankkia. [25] Lopuksi sen tarkoituksena on antaa jäsenval-

20 – Asia C-367/96, Kefalas ym., tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2843, 20 kohta); asia C-373/97, Diamantis, tuomio 23.3.2000 (Kok. 2003, s. I-1705, 33 kohta); em. asia Halifax, tuomion 68 kohta ja asia C-196/04, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomio 12.9.2006 (Kok. 2006, s. I-7995, 35 kohta).

21 – Oikeuksien väärinkäyttöä koskevan oikeuskäytännön osalta voidaan viitata asiassa Halifax ym. esittämäni ratkaisuehdotuksen 62 kohtaan.

22 – Ks. siltä osin kuin kyse on tärkeydestä osoittaa väärinkäyttö objektiivisten seikkojen perusteella ilman, että on tarpeen etsiä oletetun tekijän aikomusta, asiassa Halifax ym. esittämäni ratkaisuehdotuksen 70 ja 71 kohta.

23 – Ks. asia C-110/99, Emsland-Stärke, tuomio 14.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11569, 52 ja 53 kohta) ja vastaavasti em. asia Centros, tuomion 24 kohta; em. asia Halifax ym., tuomion 74 ja 75 kohta ja em. asia Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomion 64 kohta.

24 – Ks. erityisesti sijoittautumisvapauden osalta em. asia Centros, tuomion 25 kohta; em. asia X ja Y, tuomion 42 kohta ja em. asia Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomion 41 ja 42 kohta.

25 – Tätä tavoitetta on tarkasteltava EY 3 artiklan 1 kohdan q alakohdan ja EY 149 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan kannalta, jotka koskevat opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta. Ks. myös asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 30–32 kohta) ja asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-5969, 44 kohta).

tion oppilaitoksille mahdollisuus tarjota palvelujaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ja jopa järjestää sellaisia palveluja muiden jäsenvaltioiden alueella. [26] Toisin sanoen tutkintotodistusten tunnustamista koskevaa järjestelmää sovelletaan kansalaiseen, joka haluaa ”harjoittaa ammattiaan itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa [hän on hankkinut] ammatillisen pätevyytensä”, [27] kansalaiseen, joka haluaa ”[hankkia] ammatillisen pätevyyden toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisuus [hänellä] on” [28] tai kansalaiseen, joka haluaa ”[hankkia] muussa jäsenvaltiossa – – yliopistollisen pätevyyden, joka täydentää hänen peruskoulutustaan”. [29]

48. Direktiivin 89/48 ja siihen liittyvien alakohtaisten direktiivien tarkoituksena on helpottaa selkeästi henkilöiden vapaan liikkuvuuden *todellista* käyttöä. Tutkintotodistusten tunnustaminen liittyy siis läheisesti perustamissopimuksessa tunnustettujen vapauksien todelliseen käyttöön tarkoituksena edistää ”taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta yhteisössä” [30] tällä alalla. Tästä syystä sellainen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole työskennellyt, opiskellut eikä saanut koulutuksesta annettua tutkintotodistusta muussa kuin omassa jäsenvaltiossaan, ei voi vedota direktiivissä 89/48 annettuihin oikeuksiin. [31]

49. Näin ollen tämän tutkintotodistusten tunnustamista koskevan järjestelmän kautta tavoiteltu taloudellinen ja sosiaalinen vuorovaikutus edellyttää vähintään koulutuksen suorittamista kokonaan tai osittain tutkintotodistuksen antaneen jäsenvaltion alueella tai sen järjestämien koulutusten puitteissa tai vielä yleisemmin sellaisen akateemisen tai ammatillisen kokemuksen hankkimista, jolla on liittymäkohta alueellisesti tai aineellisesti siihen jäsenvaltioon, jossa tutkintotodistus, jonka tunnustamista haetaan toisessa jäsenvaltiossa, on annettu.

50. Täten henkilöiden vapaalla liikkuvuudella tavoiteltujen päämäärien vastaisena ei voida pitää sitä, että koulutus, josta tunnustamisen kohteena oleva tutkintotodistus on saatu, on tapahtunut sen jäsenvaltion alueella, jossa tutkintoon halutaan vedota, jos mainittu koulutus on liitettävissä *toiseen* jäsenvaltioon erityisesti siksi, että se on tapahtunut kyseisen jäsenvaltion koulutusjärjestelmän puitteissa. Näin ollen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käytön on katsottava olevan todellista, jos yhteisön kansalainen on voinut päästä suorittamaan akateemista ja/tai ammatillista koulutusta, joka annetaan muun kuin hänen oman jäsenvaltionsa järjestelmän yhteydessä. [32] Kyseinen tilanne vastaa myös täydellisesti palvelujen tarjoamisen vapauden tavoitetta, sikäli kuin se ei estä jäsenvaltion oppilaitosta tarjoamasta koulutuspalvelua

26 – Ks. julkisasiamies Botin em. asiassa komissio v. Kreikka esittämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

27 – Yhdistetyt asiat C-225/95–C-227/95, Kapasakalis ym., tuomio 2.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4239, 18 kohta).

28 – Em. asia Kraus, tuomion 16 kohta.

29 – Ibidem, tuomion 17 kohta.

30 – Em. asia Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomion 53 kohta.

31 – Ks. erityisesti em. yhdistetyt asiat Kapasakalis ym., tuomion 22 kohta.

32 – Ks. julkisasiamies Botin em. asiassa komissio v. Kreikka esittämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

toisen jäsenvaltion alueella. Direktiivin 89/48 tarkoituksena on lopulta luoda eurooppalaiset työmarkkinat, jotka eivät voi toteutua ilman Euroopan tasolla toimivien koulutusmarkkinoiden syntymistä.

51. Samoin se, että yhteisön kansalainen on halunnut käyttää mahdollisuutta päästä helpommin ammattiin muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa on suorittanut opintonsa, on sinänsä täysin yhteisön tavoitteiden mukainen.

52. Sen sijaan kun kansalainen haluaa vedota jäsenvaltiossa A, jossa hän on suorittanut kaikki akateemiset opintonsa, joiden perusteella hän ei voi harjoittaa haluamaansa ammattia mainitussa jäsenvaltiossa, tai kun hän haluaa vedota toisessa jäsenvaltiossa C jäsenvaltiossa B saamaansa tutkintotodistukseen, joka mahdollistaa pääsyn tällaiseen ammattiin tässä jäsenvaltiossa, kuitenkin ilman, että hän olisi hankkinut ammatillista tai akateemista kokemusta, joka on liitettävissä hänelle kyseisen tutkintotodistuksen antaneeseen jäsenvaltioon, toisin sanoen ilman, että hän olisi opiskellut kyseisen jäsenvaltion B antamissa koulutusohjelmissa tai työskennellyt mainitussa jäsenvaltiossa, voidaan kohtuudella epäillä, onko vapaata liikkuvuutta todella käytetty, koska vastaanottavassa jäsenvaltiossa ei ole tapahtunut mitään toimintaa. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perustana olevaa taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta ei siis ole.

53. Tulos, johon kansalainen direktiivin perusteella päätyy, vaikka täyttääkin soveltamisen muodolliset vaatimukset, ei vastaa tilannetta, jossa ammattia on harjoitettu itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu, eikä tilannetta, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisuus asianomaisella on, eikä tilannetta, jossa peruskoulutusta täydentävä yliopistollinen pätevyys on hankittu toisessa jäsenvaltiossa tai sen alaisuudessa. Tässä tilanteessa henkilö voisi ryhtyä kotijäsenvaltiossaan vastavuoroisen tunnustamisen perusteella harjoittamaan ammattia, johon hänellä ei sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan ole tarvittavaa ammattipätevyyttä. Direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan kuitenkin selvästi, että käyttöön otetulla tunnustamista koskevalla yleisellä järjestelmällä ”ei ole tarkoitus muuttaa niitä ammattisääntöjä, ammattietiikkaan liittyvät säännöt mukaan lukien, joita sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion alueella ammattia harjoittavaan henkilöön, eikä olla soveltamatta näitä sääntöjä muuttajiin”. Tässä tilanteessa ja riippumatta yhteisön oikeuden soveltamista koskevien edellytysten muodollisesta noudattamisesta saavutettu tulos on tällöin selvästi direktiivin tavoitteen vastainen.

54. Se, että saavutettu tulos on selvästi ristiriidassa tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän tavoitteiden kanssa, ei kuitenkaan ole ainoa väärinkäytöksen tunnusmerkki. Tarvitaan nimittäin vielä, että yhteisön oikeuden säännösten kautta saatua etua ei voida objektiivisesti perustella millään muulla seikalla kuin kansal-

lisen lainsäädännön säännösten kiertämisellä, jonka tarkoituksena on päästä harjoittamaan ammattia jossakin jäsenvaltiossa ilman, että vaadittavat edellytykset täyttyvät.

55. Tämän edellytyksen arvioinnissa voidaan ottaa ”huomioon näiden toimien täysin keinotekoinen luonne”, [33] joita esillä olevassa asiassa ovat hyväksymistä ja tunnustamista koskevat toimet, määritettäessä sitä, voidaanko niillä katsoa olevan, suhteessa edellä mainittuihin eri tavoitteisiin, muuta perustetta kuin pelkästään sovellettavien kansallisten lainsäädäntöjen kiertäminen.

56. Tässä tapauksessa, koska vapaata liikkuvuutta ei ole todellisuudessa mitenkään käytetty, järjestely vaikuttaa todennäköisesti keinotekoiselta. Lopputulos ei mitenkään edistä taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta ja näyttää tekevän jäsenvaltion kansalaiselle mahdolliseksi pääsyn kotijäsenvaltiossaan tiettyyn ammattiin ilman kyseisen jäsenvaltion oikeuden säännösten mukaista pätevyyttä ja ilman, että hänen on tarvinnut hankkia ammatillista ja/tai akateemista pätevyyttä toisen jäsenvaltion järjestelmässä. Tästä seuraa yhteisön tarjoamien etujen saaminen tilanteessa, joka on itse asiassa yksinomaan jäsenvaltion sisäinen mutta joka on keinotekoisesti saatu kuulumaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

33 – Em. asia Halifax ym., tuomion 81 kohta.

57. Direktiivin säännösten vastaisena etuna on siis pidettävä pääsyä harjoittamaan jäsenvaltiossa säänneltyä ammattia täyttämättä tapaukseen sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä edellytyksiä tilanteessa, jossa asianomainen vetoaa sellaisessa toisessa jäsenvaltiossa saatuun tutkintotodistukseen, jossa hän ei ole hankkinut mitään ammattipätevyyttä kyseisen jäsenvaltion koulutusjärjestelmässä hankitulla akateemisella lisäkoulutuksella tai hankkimalla tähän jäsenvaltioon liitettävissä olevaa ammattikokemusta, kun kyseisessä tilanteessa ei voida vedota mihinkään muuhun vapaan liikkuvuuden tavoitteen mukaiseen objektiiviseen perusteeseen.

58. Jos kansallinen tuomioistuin tulee siihen tulokseen, että Cavallera on käyttänyt väärin yhteisön oikeutta, sen on katsottava, ettei tämä voi vedota direktiivin säännöksiin, vaikka hänen kelpoisuutta osoittava asiakirjansa muodollisesti täyttää edellytykset, joiden mukaan se voidaan määritellä direktiivissä tarkoitetuksi tutkintotodistukseksi. Tällainen ratkaisu ei kuitenkaan yksin riitä perusteeksi sille, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla rajoitetaan tutkintotodistusten tunnustamista, todetaan yhteisön oikeuden mukaiseksi ja sitä sovelletaan esillä olevaan asiaan.

2. Edellytykset sille, että väärinkäytösten estämistä koskeva Italian rajoittava lainsäädäntö on sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa

59. Tämä päättelyn toinen osa on tiiviisti yhteydessä ensimmäiseen. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida,

voidaanko Italian lainsäädännössä säädettyä tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista rajoittavaa lainsäädäntöä ”perustella puhtaasti keinotekoisten järjestelyjen estämiseen liittyvillä syillä ja onko kyseinen rajoitus mahdollisesti oikeassa suhteessa tähän päämäärään”. [34]

60. Kun otetaan huomioon edellä kuvatut tavoitteet, jotta tutkintotodistusten tunnustamisen rajoittaminen ”voitaisiin perustella väärinkäytösten estämiseen liittyvillä syillä, tällaisen rajoituksen erityisenä tavoitteena on oltava sellaisten menettelyjen estäminen, joilla luodaan ilman taloudellista todellisuuspohjaa olevia puhtaasti keinotekoisia järjestelyjä”, [35] toisin sanoen järjestelyt osoittavat, että liikkumisen vapauksien todellista käyttöä ei ole tapahtunut missään vaiheessa. Nämä järjestelyt siis osoittavat, että toimien yksinomaisena tarkoituksena on ollut välttää ammatin harjoittamista koskevan kansallisen lainsäädännön soveltaminen.

61. Italian lainsäädäntö, jonka mukaan ”jäsenvaltion antamaa tutkintotodistusta, jos se on yksinomaan todistus aikaisemman italialaisen tutkintotodistuksen tunnustamisesta”, ei voida tunnustaa, voi todennäköisesti edistää tätä tavoitetta.

34 – Em. asia Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomion 57 kohta.

35 – Ibidem, tuomion 55 kohta.

62. Kyseisen kansallisen lainsäädännön on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Esillä olevassa asiassa kaikki riippuu ilmaisun ”yksinomaan todistus” tulkinnasta. Kuten edellä on todettu, jos kansalainen voi osoittaa hankkineensa ammatillista pätevyyttä tutkintotodistuksen antaneen jäsenvaltion alueella, hänen on voitava vedota siihen kotijäsenvaltiossaan tutkintotodistusten vastavuoroisen tunnustamisen kautta.

63. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on siis tarkistaa, että käyttäessään ilmaisua ”yksinomaan todistus” Italian lainsäätäjä ei sulje pois tällaisia tilanteita ja tarkoittaa ainoastaan tilannetta, jossa jäsenvaltion kansalainen ei voi osoittaa hankkineensa tutkintotodistuksen antaneessa jäsenvaltiossa minkäänlaista ammatillista kokemusta tai akateemista koulutusta, joka täydentää sitä, jonka hän on jo alun perin saanut Italiassa. Tämän lainsäädännön soveltaminen on sen sijaan suljettava pois siinä tapauksessa, että tunnustamista koskeva hakemus voi perustua johonkin vapaan liikkuvuuden tavoitteista, sellaisina kuin ne on eritelty tämän ratkaisuehdotuksen 47 kohdassa.

64. Kansallisella lainsäädännöllä voidaan siis rajoittaa tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista, kun tällaisen tunnustamisen muodolliset edellytykset täyttyvät, vain ja ainoastaan, jos kyseinen lainsäädäntö voidaan perustella sellaisten väärinkäytösten estämiseen liittyvillä syillä, joille ovat ominaista erityisesti keinotekoiset järjestelyt, sekä sillä edellytyksellä, että se on oikeassa suhteessa tähän erityistavoitteeseen.

III Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitetyn huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen hyväksymispäätös on vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21.12.1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettu tutkintotodistus, kun se täyttää kyseisessä säännöksessä vahvistetut objektiiviset edellytykset.

2) Direktiiviä 89/48 on kuitenkin tulkittava siten, että siihen ei voida vedota tutkintotodistuksen tunnustamista koskevan hakemuksen tueksi, jos kyse on väärinkäytöstä.

   Tällaisen väärinkäytön toteaminen edellyttää yhtäältä, että tunnustamista koskevasta hakemuksesta seuraa, vaikka se on muodollisesti direktiivin 89/48 merkityksellisissä säännöksissä säädetyn mukainen, sellaisen etuuden saaminen, jonka myöntäminen on kyseisillä säännöksillä tavoitellun päämäärän vastainen, ja toisaalta objektiivisista seikoista on myös ilmettävä, että kyseisten toimien keskeisenä tarkoituksena on tämän edun saaminen.

Direktiivin 89/48 merkityksellisten säännösten vastaisena etuna on pidettävä pääsyä harjoittamaan jäsenvaltiossa säänneltyä ammattia täyttämättä tapaukseen sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä edellytyksiä tilanteessa, jossa asianomainen vetoaa sellaisessa toisessa jäsenvaltiossa saatuun tutkintotodistukseen, jossa hän ei ole hankkinut mitään ammattipätevyyttä joko kyseisen jäsenvaltion koulutusjärjestelmässä suoritetulla akateemisella lisäkoulutuksella tai hankkimalla tähän jäsenvaltioon liitettävissä olevaa ammattikokemusta, kun kyseisessä tilanteessa ei voida vedota mihinkään muuhun vapaan liikkuvuuden tavoitteen mukaiseen objektiiviseen perusteeseen.

3) Kun tällaisen tunnustamisen muodolliset edellytykset täyttyvät, kansallisella lainsäädännöllä voidaan siis rajoittaa tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista vain ja ainoastaan, jos kyseinen lainsäädäntö voidaan perustella sellaisten väärinkäytösten estämiseen liittyvillä syillä, joille ominaista ovat erityisesti keinotekoiset järjestelyt, sekä sillä edellytyksellä, että se on oikeassa suhteessa tähän erityistavoitteeseen.