JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS CHRISTINE STIX-HACKL

18 päivänä maaliskuuta 2003 [1]

I Alustavat huomautukset

1. Nyt esillä oleva asia koskee Ranskassa suoritetun oikeustieteellisen loppututkinnon tunnustamista asianajajaharjoittelijoiden luetteloon merkitsemistä varten Italiassa. Tässä yhteydessä on kysymys sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden, vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (jäljempänä direktiivi 89/48/ETY) [2] sekä asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu, 16 päivänä helmikuuta 1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/5/EY (jäljempänä direktiivi 98/5/EY) [3] tulkinnasta.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 19, 24.1.1989, s. 16.
3 — EYVL L 77, s. 36.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. Nyt esillä olevassa asiassa sovellettaviin säännöksiin kuuluvat sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten ohella direktiivit 89/48/ETY ja 98/5/EY.

1. Direktiivi 89/48/ETY

3. Direktiivissä 89/48/ETY säädetään vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä. Direktiivin 2 artiklan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka haluaa harjoittaa säänneltyä ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä.

4. Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklassa säädetään muun muassa 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 osaaikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen yliopistossa tai korkeakoulussa tai muussa saman tasoisessa 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.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun tutkintotodistuksen kaltaisena pidetään jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antamaa yksittäistä tutkintotodistusta, todistusta tai muuta muodollista kelpoisuutta osoittavaa asiakirjaa tai tällaisten tutkintotodistusten, todistusten tai asiakirjojen yhdistelmää, jos se on annettu yhteisössä suoritetusta koulutuksesta ja tuon jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on tunnustanut sen vastaavan tasoiseksi ja jos se antaa samat oikeudet ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia ja harjoittaa sitä tuossa jäsenvaltiossa; — —

— —

c) 'säännellyllä ammatilla' säänneltyä ammattitoimintaa tai niiden toiminnan lajien yhdistelmää, jotka muodostavat tämän ammatin jäsenvaltiossa;

d) 'säännellyllä ammattitoiminnalla' ammattitoimintaa, johon ryhtymiseksi tai harjoittamiseksi tai jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti tutkinnon suorittamista. Säännellyn ammattitoiminnan harjoittamisen muotoja ovat erityisesti seuraavat:

— toiminnan harjoittaminen ammattinimikkeellä sikäli kuin tällaisen nimikkeen käyttö on sallittu vain niille, joilla on lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukainen tutkintotodistus,

— — "

"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:

a) jos hakijalla on tutkintotodistus, joka toisessa jäsenvaltiossa vaaditaan kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi tuon jäsenvaltion alueella, ja tämä tutkintotodistus on annettu jossakin jäsenvaltiossa; tai

b) jos hakija on viimeksi kuluneen 10 vuoden aikana harjoittanut kyseistä ammattia päätoimisesti kaksi vuotta toisessa jäsenvaltiossa, joka ei sääntele tätä ammattia 1 artiklan c alakohdassa ja 1 artiklan d alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla, ja hänellä on yksi tai useampi muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja:

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

5. Direktiivin 89/48/ETY 3 artiklassa, jossa täsmennetään säänneltyyn ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista koskevat periaatteet, säädetään seuraavaa:

— joka osoittaa, että sen haltija on suorittanut vähintään kolmivuotisen tai vastaavan pituisen osa-aikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen jäsenvaltion yliopistossa tai korkeakoulussa tai muussa saman tasoisessa oppilaitoksessa, ja tarvittaessa suorittanut keskiasteen jälkeisten opintojen lisäksi vaadittavan ammatillisen harjoittelun, ja

— joka antaa sen haltijalle valmiuden ammattinsa harjoittamiseen.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuun muodollista kelpoisuutta osoittavaan asiakirjaan rinnastetaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antama todistus muodollisesta kelpoisuudesta tai tällaisten todistusten yhdistelmä, jos se on annettu yhteisössä suoritetusta koulutuksesta ja tuo jäsenvaltio tunnustaa sen vastaavan tasoiseksi edellyttäen, että tunnustaminen on annettu tiedoksi muille jäsenvaltioille ja komissiolle."

6. Direktiivin 89/48/ETY 4 artiklassa sallitaan se, että vastaanottava jäsenvaltio asettaa ammattiin pääsyn edellytykseksi tiettyjen vaatimusten täyttymisen. Näin ollen vastaanottava jäsenvaltio voi "edellyttää, että hakija myös

a) todistaa, että hänellä on ammattikokemusta, jos hakemuksen tueksi esitetyn 3 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitetun koulutuksen kesto on vähintään vuoden vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämää lyhyempi. — — ."

2. Direktiivi 98/5/EY

7. Direktiivi 98/5/EY koskee sekä itsenäisiä ammatinharjoittajia että palkansaajia. Direktiivin toisessa perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

"Vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY mukaisesti asianajaja, joka on täysin pätevöitynyt yhdessä jäsenvaltiossa voi jo nyt hakea tutkintotodistuksensa tunnustamista ryhtyäkseen harjoittamaan toisessa jäsenvaltiossa asianajajan ammattia tämän jäsenvaltion käyttämällä ammattinimikkeellä; mainitun direktiivin tarkoituksena on mahdollistaa asianajajan pääsy ammattiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa, eikä pyrkiä muuttamaan toisenlaisiksi ammatillisia sääntöjä, joita kyseisessä valtiossa sovelletaan eikä vapauttaa asianajajaa näiden sääntöjen noudattamisesta."

8. Direktiivin 98/5/EY 1 artiklassa säädetään:

"1. Tämän direktiivin tavoitteena on helpottaa asianajajan ammatin pysyvää harjoittamista joko itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu.

2. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) 'asianajajalla' jokaista, joka on jäsenvaltion kansalainen ja jolla on oikeus harjoittaa ammattiaan käyttäen jotakin seuraavista ammattinimikkeistä: — — ."

9. Direktiivin 98/5/EY 2 artiklan mukaan "jokaisella asianajajalla on oikeus harjoittaa pysyvästi asianajotoimintaa, sellaisena kuin se on määritelty 5 artiklassa, missä tahansa muussa jäsenvaltiossa käyttäen alkuperäistä ammattinimikettään".

10. Direktiivin 5 artiklassa käsitellään asianajajan toiminta-alaa. Kyseisen artiklan mukaan "asianajaja, joka harjoittaa ammattiaan käyttäen alkuperäistä ammattinimikettään, harjoittaa samaa ammatillista toimintaa kuin asianajaja, joka toimii vastaanottavan jäsenvaltion asianmukaista ammattinimikettä käyttäen, ja hän voi erityisesti antaa lainopillisia neuvoja, jotka koskevat sen jäsenvaltion oikeutta, josta hän on peräisin, yhteisön oikeutta, kansainvälistä oikeutta ja vastaanottavan jäsenvaltion oikeutta. Hänen on joka tapauksessa noudatettava kansallisissa tuomioistuimissa sovellettavia menettelytapasääntöjä".

B *Kansallinen oikeus*

11. Italiassa asianajajaharjoittelijoiden luetteloon kirjautumisen edellytyksenä on, että hakijalla on italialaisesta yliopistosta saatu tai italialaisen yliopiston vahvistama tutkintotodistus.

12. Italiassa keskeiset asianajajan ammattiin pääsyä ja tämän ammatin harjoittamista koskevat säännökset sisältyvät 27.11.1933 annettuun asetukseen (decreto legge) Regio Decreto Legge n. 1578, Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore (asianajajan ja oikeudenkäyntiasiamiehen ammatista annettu asetus, jäljempänä asetus nro 1578/33),[4] joka on muutettu 22.1.1934 annetuksi laiksi nro 36,[5] sellaisena kuin se on sittemmin muutettuna.

4 — GURI nro 281, 5.12.1933.
5 — GURI nro 24, 30.1.1934.

13. Asetuksen nro 1578/33 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Oikeustieteellisen loppututkinnon menestyksekkäästi suorittaneet henkilöt, jotka ovat loppututkinnon jälkeen suorittaneet tämän asetuksen 17 §:ssä säädetyn harjoittelun, merkitään hakemuksesta ja sen asianajajan antaman todistuksen esitettyään, jonka asianajotoimistossa he toimivat, erityiseen rekisteriin, jota ylläpitää sen Tribunalen asianajajayhdistys, jonka tuomiopiirissä hakijoiden asuinpaikka on ja jonka kurinpitovallan alaisuudessa he ovat.

Asianajajaharjoittelijat saavat vuoden kuluttua 1 momentissa mainittuun rekisteriin merkitsemisestään korkeintaan kuudeksi vuodeksi luvan toimia lainopillisena neuvonantajana sen tuomiopiirin Tribunalessa (Corte d'Appello), johon rekisteriä ylläpitävä asianajajayhdistys kuuluu, rajoitettuna koskemaan sellaisia asioita, jotka kuuluivat Pretoren toimivaltaan niiden säännösten mukaisesti, jotka olivat voimassa ennen 16.7.1997 annetun lain nro 254 täytäntöönpanemiseksi annetun asetuksen voimaantuloa.

Näissä rajoissa asianajajaharjoittelijat voivat toimia kyseisissä Tribunaleissa rikosoikeudellisissa asioissa oikeudenkäyntiavustajina, yleisen syyttäjän toimiston tehtävissä ja hakea muutosta puolustajan tai yleisen syyttäjän toimiston edustajan ominaisuudessa.

Lainopillisena neuvonantajana toimiminen ja 2 momentissa mainittujen tehtävien suorittaminen edellyttää, että kyseinen henkilö on vannonut seuraavan kaavan mukaisen valan sen tuomiopiirin Tribunalen puheenjohtajalle, johon hänet on merkitty asianajajaharjoittelijaksi: '— — '."

14. Asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Asianajajaluetteloon kirjoittautumisen edellytyksenä on

1. Italian kansalaisuus tai italialainen syntyperä sellaisella alueella, joka ei kuulu poliittisesti Italiaan,

— —

4. italialaisesta yliopistosta saatu tai italialaisen yliopiston vahvistama oikeustieteellinen tutkintotodistus (laurea in giurisprudenza),

5. tutkintotodistuksen saamisen jälkeen vähintään kaksivuotisen käytännön harjoittelun erinomainen ja menestyksekäs suorittaminen niin, että harjoittelun aikana kyseinen henkilö on työskennellyt asianajotoimistossa sekä osallistunut siviili- ja

rikosoikeudellisten asioiden käsittelyyn Corte d'appellossa tai Tribunalessa 101 §:ssä säädetyillä edellytyksillä tai harjoittanut asianajotoimintaa Preturassa 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla edellä mainitun kahden vuoden ajan,

— —

7. asuinpaikka sen tuomioistuimen tuomiopiirissä, jonka asianajajayhteisön jäseneksi hakija haluaa kirjoittautua."

15. Lopuksi 22.2.1994 annetun lain legge n. 146, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea, legge comunitaria 1993 (vuotta 1993 koskeva yhteisön oikeuden täytäntöönpanolaki nro 146), 10 §:ssä poistettiin kansalaisuutta koskeva edellytys ja säädettiin seuraavaa:

"Euroopan yhteisön jäsenvaltion kansalaisuus rinnastetaan Italian kansalaisuuteen 27.11.1933 annetun asetuksen nro 1578/33 17 §:ssä säädettyjä asianajajayhteisön jäseneksi kirjoittautumisen edellytyksiä koskevassa tarkastelussa."

16. Euroopan yhteisössä ammatillisesta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamisesta 27.1.1992 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 115 [6] (jäljempänä asetus nro 115/92) pannaan täytäntöön direktiivi 89/48/ETY. Asetuksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Euroopan yhteisössä annetut tutkintotodistukset, jotka ovat osoitus sellaisesta ammatillisesta koulutuksesta, joka on kyseisen valtion lainsäädännössä asetettu edellytykseksi jonkin ammatin harjoittamiselle, tunnustetaan Italiassa tämän asetuksen säännöksissä säädettyjen edellytysten mukaisesti.

2. Tunnustus annetaan yhteisön kansalaiselle, jotta tämä voi harjoittaa Italiassa itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä sitä ammattia vastaavaa ammattia, jota koskeva pätevyys hänellä on siinä jäsenvaltiossa, joka on antanut edellä 1 momentissa tarkoitetun tutkintotodistuksen.

3. Tutkintotodistukset tunnustetaan, jos ne osoittavat, että hakija on suorittanut vähintään kolmevuotisen tai vastaavan pituisen osa-aikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen yliopistossa tai korkeakoulussa tai muussa samantasoisessa oppilaitoksessa."

6 — GURI nro 40, 18.2.1992, s. 6.

17. Asetuksen nro 115/92 2 §:ssä säädetään:

"Tässä asetuksessa tarkoitetaan ammatilla:

a) toimintaa, jonka harjoittaminen edellyttää viranomaisten tai julkisten laitosten ylläpitämiin rekistereihin tai luetteloihin merkitsemistä sikäli kuin merkitsemisen edellytyksenä on tämän asetuksen 1 §:n 3 momentissa asetettujen vaatimusten mukainen ammatillinen koulutus;

b) julkisella ja yksityisellä sektorilla toimivien henkilöiden harjoittamaa toimintaa, jos tällaisen toiminnan aloittamisen edellytyksenä on lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten perusteella tämän asetuksen 1 §:n 3 momentissa asetettujen vaatimusten mukainen ammatillinen koulutus;

c) toimintaa, jota harjoitetaan sellaisella ammattinimikkeellä, jonka käyttö on sallittu vain niille henkilöille, joilla on tämän asetuksen 1 §:n 3 momentissa asetettujen vaatimusten mukainen koulutus;

— — ."

18. Asetuksen nro 115/92 6 §:ssä säädetään tunnustamisen edellyksistä ja tiettyjä oikeusalan ammatteja koskevasta kelpoisuuskokeesta.

19. Kyseisen asetuksen 11 §:ssä määritellään ammattiryhmäkohtaiset toimivaltuudet tunnustamista koskevan hakemuksen osalta. Oikeusalan ammateista kysymykseen voi tulla ainoastaan asianajajan ammatti. Asetuksen 12 §:ssä määritetään, millä tavalla tunnustamista koskeva hakemus on jätettävä toimivaltaiselle ministeriölle.

20. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-145/99[7] antamasta tuomiosta ilmenee, asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 momentin 1, 4 ja 5 kohta eli kansalaisedellytys on poistettu lain nro 146/94 10 §:llä. Lisäksi ne säännökset, jotka koskevat italialaisen tutkintotodistuksen saamista ja käytännön harjoittelun suorittamista, on kumottu asetuksella nro 115/92. Kuten Italian hallitus täsmensi asian suullisessa käsittelyssä, asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 momentin 4 kohta ei enää koske asianajajia mutta asianajajaharjoittelijoita kylläkin.

21. Italian oikeuden mukaan on tehtävä periaatteessa ero kahdenlaisten asianajajaharjoittelijoiden välillä: pelkät harjoittelijat ja niin kutsutut patrocinatorit,

7 — Asia C-145/99, komissio v. Italia, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2235, 33 ja 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

joilla on laajennettuja toimivaltuuksia. Patrocinatoreksi pääsee vuoden harjoittelun jälkeen ja sellaisena voi toimia yhteensä kuusi vuotta.

III Tosiseikat, pääasian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymys

22. Christine Valia Morgenbesser, joka on Ranskan kansalainen mutta asuu Italiassa, pyysi 27.10.1999 Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genovaa (Genovan asianajajayhdistys) merkitsemään hänet asianajajaharjoittelijoiden luetteloon. Hän esitti tätä varten asiakirjoja, jotka osoittivat hänen suorittaneen Ranskassa vuonna 1996 oikeustieteellisen maîtrise en droit -loppututkinnon. Tämän jälkeen hän oli toiminut asianajajana asianajotoimistossa Pariisissa 8 kuukauden ajan, minkä jälkeen hän oli vuoden 1998 huhtikuusta alkaen työskennellyt asianajotoimistossa Genovassa.

23. Hakemus hylättiin 4.11.1999 tehdyllä päätöksellä. Asianajajayhdistys katsoi, että hakemusta ei voitu hyväksyä ottaen huomioon 27.11.1933 annetun kuninkaan asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 momentin 4 kohdan, jonka mukaan yksi edellytyksistä, joilla henkilö voidaan merkitä asianajajaharjoittelijoiden luetteloon, on se, että italialainen yliopisto on myöntänyt hänelle oikeustieteellisen loppututkinnon tai vahvistanut tällaisen tutkinnon.

24. Morgenbesser valitti tästä päätöksestä 2.12.1999 asianmukaisesti ja määräajassa ja katsoi, että asetusta nro 115/92, jolla pantiin täytäntöön direktiivi 89/48/ETY, ja EY:n perustamissopimuksen perusvapauksia koskevia määräyksiä oli rikottu ja että edellä mainittu kuninkaan asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 momentin 4 kohta oli katsottava tulleen myöhemmillä säännöksillä implisiittisesti kumotuksi.

25. Consiglio nazionale forense (asianajajien kansallinen ammattikuntaneuvosto) hylkäsi valituksen 12.5.2000 tekemällään päätöksellä perustellen päätöstään sillä, että Morgenbesserillä ei ole oikeutta harjoittaa asianajajan ammattia Ranskassa ja että hänellä ei ole tarvittavaa oikeustieteellistä tutkintoa, jotta hänet voitaisiin merkitä asianajajaharjoittelijoiden luetteloon.

26. Italian oikeusministeriö hylkäsi Morgenbesserin hakemuksen hänen tutkintonsa tunnustamiseksi Italiassa. Oikeusministeriö ei katsonut itseään toimivaltaiseksi, koska asia koski akateemista tutkintoa eikä asianajajan ammatin harjoittamisen tunnustamista. Genovan yliopisto asetti puolestaan ranskalaisen tutkinnon hyväksymisen edellytykseksi sen, että Morgenbesser osallistuu kurssille ja suorittaa kolmetoista lisäkoetta sekä laatii tutkielman. Morgenbesser sai vapautuksen ainoastaan kuudesta pääaineesta ja seitsemästä valinnaisaineesta. Morgenbesser teki Genovan yliopiston päätöksestä valituksen Ligurian TAR:ään. Tältä osin asia on vireillä Italian Consiglio di Statossa.

27. Tämän jälkeen Morgenbesser pyysi Italian Corte Suprema di Cassazionelta, että asiassa esitetään ennakkoratkaisupyyntö Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle, jotta saataisiin päätös, joka koskee EY 10, EY 12, EY 14, EY 39 ja EY 43 artiklan tulkintaa.

28. Vaikka Morgenbesserin akateemista tutkintoa ei vahvistettu Italiassa, hän vaatii kuitenkin tulevansa merkityksi asianajajaharjoittelijoiden luetteloon Italiassa, koska hänen Ranskassa saamansa tutkintotodistus on automaattisesti tunnustettava Italiassa.

29. Corte Suprema di Cassazione on pyytänyt 19.4.2001 tekemällään välipäätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.8.2001, pyytänyt ennakkoratkaisua seuraavaan kysymykseen:

Voidaanko yhteisön kansalaisen jäsenvaltiossa (esillä olevassa asiassa Ranskassa) saamaan tutkintotodistukseen vedota toisessa valtiossa (esillä olevassa asiassa Italiassa) suoraan riippumatta siitä, onko se tunnustettu tai vahvistettu edellä mainitussa tarkoituksessa [8] kyseisen valittajan mainitsemien, sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EY:n perustamissopimuksen määräysten (EY 10, EY 12, EY 14, EY 39 ja EY 43 artikla; aiemmat perustamissopimuksen 5, 6, 7 a, 48 ja 52 artikla) sekä EY 149 artiklan (EY:n perustamissopimuksen 126 artikla) perusteella?

IV Ennakkoratkaisukysymys

A *Osapuolten lausumat*

30. Morgenbesser esittää, että asianajajaharjoittelijan toiminta — vaikka siinä onkin kysymys ammattikoulutuksesta asianajajan tulevan ammatin osalta — kuuluu direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettuun ammattikäsitteeseen. Morgenbesser tukeutuu johtopäätöksessään asetuksen nro 1578/33 8 §:ään ja huomauttaa, että asianajajaharjoittelijan toiminta-alaan kuuluu vireillä olevien asioiden itsenäinen hoitaminen, oikeudellisten neuvojen antaminen asiakkaille sekä asiakkaiden edustaminen ja puolustaminen tietyissä asioissa ja että heihin sovelletaan asianajajia koskevia ammatillisia sääntöjä. Lisäksi Morgenbesserin mielestä tältä osin on havaittavissa samankaltaisuus yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan harjoittelija on luokiteltava työntekijäksi. [9]

31. Morgenbesser katsoo, että — asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty — edellytys italia-

8 — Eli tietyn ammatin harjoittajien luetteloon merkitsemistä varten.

9 — Asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1071) ja asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok. 1986, s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 687).

laisen yliopiston tunnustamasta tutkintotodistuksesta on direktiivin 89/48/ETY vastainen. Kyseisen direktiivin mukaan on nimittäin mahdollista vedota toisessa jäsenvaltiossa saatuun tutkintotodistukseen ammatin harjoittamiseksi toisessa jäsenvaltiossa.

32. Asiassa Fernández de Bobadilla [10] annettuun tuomioon tukeutuen Morgenbesser esittää, että on epäjohdonmukaista, että asianajajaharjoittelijan, jonka toiminta-ala on asianajajaan verrattuna rajoitettu, on vaadittava italialaiselta yliopistolta tutkintotodistuksensa tunnustamista ja suoritettava periaatteessa toinen tutkinto Italian säännösten mukaisesti.

33. Siltä varalta, että direktiiviä 89/48/ETY ei voida soveltaa, Morgenbesser tukeutuu toissijaisesti EY 43 artiklan rikkomiseen. Jos direktiiviä 89/48/ETY voidaan soveltaa, toimivaltaiset viranomaiset eivät voi myöskään vaatia, että kansalliset viranomaiset tunnustavat muiden jäsenvaltioiden tutkintotodistukset, vaan tällaiset tutkintotodistukset vastaavat automaattisesti toisiaan, mikäli ne täyttävät direktiivissä asetetut edellytykset. Toimivaltaisen viranomaisen on tutkittava, miltä osin toisessa jäsenvaltiossa saatu tutkintotodistus on tietojen ja pätevyyden osalta vastaanottajavaltion säännösten mukainen. Jos tiedot ja taidot todetaan kyseisten säännösten mukaisiksi, tunnustaminen ja tietyn ammatin harjoittajien luetteloon merkitseminen on tehtävä.

34. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genova (Genovan asianajajayhdistys) päätyi kansallista oikeutta tulkittuaan siihen, että asianajajaharjoittelijat eivät harjoita direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettua ammattia.

35. Genovan asianajajayhdistys oli lisäksi sitä mieltä, että ammattieettisten säännösten perusteella asianajajaharjoittelijoiden ei voida katsoa harjoittavan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettua taloudellista toimintaa, vaan he ovat pelkässä oppisopimussuhteessa. Toimintaa harjoitetaan vain tietyn ajanjakson ajan ja valvonnan alaisuudessa. Lisäksi direktiivin 89/48/ETY soveltamisen edellyttämä lopputuote, eli koulutuksen suorittaminen loppuun, puuttuu.

36. Tanskan hallitus esittää, että asianajajaharjoittelija ei voi automaattisesti vedota toisessa jäsenvaltiossa saamaansa tutkintotodistukseen tietyn ammatin harjoittajien luetteloon merkitsemistä varten.

37. Tanskan hallitus huomauttaa, että Kööpenhaminan yliopiston on vahvistettava toisessa jäsenvaltiossa saadun tutkintotodistuksen vastaavuus, jos joku haluaa tulla merkityksi asianajajaharjoittelijoiden luetteloon Tanskassa. Mikäli ulkomaisen

10 — Asia C-234/97, Fernández de Bobadilla, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4773).

tutkintotodistuksen osoittamia pätevyyttä ja tietoja ei katsota vastaaviksi, Tanskan oikeusministeriö voi yksilöllisten kriteerien mukaisesti määrätä lisäksi korkeintaan kahden vuoden pituisen koeajan tanskalaisessa asianajotoimistossa. Asiassa Vlassopoulou [11] annetussa tuomiossa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti on tehtävä vertailututkimus. Tämä ei kuitenkaan missään tapauksessa merkitse sitä, että ulkomainen tutkintotodistus on automaattisesti tunnustettava, mihin Morgenbesser vaatimuksellaan pyrkii.

38. Tanskan hallituksen näkemyksen mukaan direktiiviä 89/48/ETY ei voida soveltaa nyt esillä olevaan asiaan, koska direktiivi koskee ainoastaan koulutuksensa loppuunsuorittaneita asianajajia, mutta ei kuitenkaan asianajajaharjoittelijoita. Toisessa jäsenvaltiossa suoritettu harjoittelu voidaan kuitenkin hyväksyä direktiivin 89/48/ETY 5 artiklan mukaisesti.

39. Italian hallitus huomauttaa, että asianajajan ammattiin pääsyä koskevat edellytykset Italiassa — oikeustieteellisen loppututkinnon, kaksivuotisen harjoittelun sekä kokeen suorittaminen — takaavat asianajajien ammatillisen pätevyyden. EY:n perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat määräykset eivät merkitse tutkintotodistuksen automaattista tunnustamista toisessa jäsenvaltiossa. Italian hallitus katsoo, että asianajajaharjoittelijan toimintaa ei voida pitää direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettuna säänneltynä ammattina. Nyt esillä olevassa asiassa on lisäksi kyse akateemisten tutkintojen tunnustamisesta, joka on erotettava ammatillista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tunnustamisesta.

40. Komissio toteaa, että vaikka direktiivejä 89/48/ETY ja 98/5/EY ei voitaisikaan soveltaa, asioissa Vlassopoulou ja Gebhard [12] annetuissa tuomioissa vahvistetut EY 43 artiklaa koskevat tulkintaperiaatteet on kuitenkin otettava huomioon. Ennakkoratkaisupyynnössä tiedustellaan sitä, että mikäli direktiiviä 89/48/ETY ei voida soveltaa, onko EY 43 artiklan vastaisina pidettävä tiettyjä kansallisia säännöksiä, kuten ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa erityisesti vaatimusta siitä, että kansallinen yliopisto tutkii muiden jäsenvaltioiden tutkintotodistusten vastaavuuden sekä vaatimusta kursseille osallistumisesta, 13 kokeen suorittamisesta ja tutkielman laatimisesta.

41. Komissio katsoo, että italialaisten yliopistojen muiden jäsenvaltioiden tutkintotodistusten vertailututkimusta koskevassa hallintokäytännössä ei ole yksittäistapauksessa mahdollista tehdä eroa sen perusteella, minkä oikeusjärjestyksen mukainen ulkomainen tutkintotodistus on. Tällainen menettelytapa on ristiriidassa asiassa Vlassopoulou annetun tuomion

11 — Asia C-340/89, Vlassopoulou, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2357, Kok. Ep. XI, s. I-201).

12 — Asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165).

mukaisen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä vertailututkimus tutkintotodistuksen ja kansallisessa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten välillä.

42. Komissio huomauttaa toissijaisesti, että direktiivin 89/48/ETY soveltaminen olisi mahdollista, jos asianajajaharjoittelijan toimintaa voitaisiin luonnehtia "säännellyksi ammatiksi". Asian suullisessa käsittelyssä komissio totesi kuitenkin yksiselitteisesti, että sen näkemyksen mukaan direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettuna ammattina voidaan pitää vain sellaista toimintaa, jota tavallisesti harjoitetaan pysyvästi ja lopullisesti.

B *Asian arviointi*

43. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään sitä, voiko yhteisön kansalainen vedota toisessa jäsenvaltiossa saamaansa tutkintotodistukseen suoraan toisessa jäsenvaltiossa.

44. Kysymys on pääasiallisesti siitä, onko kansallinen säännös, jonka mukaan tietyn ammatin harjoittajien luetteloon merkitseminen edellyttää kansallisen yliopiston myöntämää hyväksyntää, sopusoinnussa direktiivin 89/48/ETY tai, jos tätä direktiiviä ei voida soveltaa, EY 43 artiklan kanssa. Pääasiassa edellytettiin kurssille osallistumista, 13 kokeen suorittamista ja tutkielman laatimista.

45. Corte di Cassazione mainitsee ennakkoratkaisukysymyksessään muun muassa joukon primaarioikeuden määräyksiä eli EY 10, EY 12, EY 14, EY 39 ja EY 43 sekä EY 149 artiklan. Ennen primaarioikeuden määräysten tarkastelemista on kuitenkin tutkittava sitä, kuuluuko pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva asia johdetun oikeuden säännösten soveltamisalaan, joita on pidettävä tyhjentävänä yhdenmukaistamisena. Kysymykseen tulevat tällöin direktiivit 89/48/ETY ja 98/5/EY. Näissä direktiiveissä velvoitetaan jäsenvaltiot arvioimaan kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä ulkomaisten tutkintotodistusten vastaavuuden tunnustamisen osalta. [13]

1. Direktiivi 98/5/EY

46. Direktiivin 98/5/EY osalta on näin ollen arvioitava sitä, voidaanko kyseistä direktiiviä ylipäänsä soveltaa pääasiassa esillä olevan kaltaisiin asianajajaharjoittelijoihin.

13 — Pertek J., *La reconnaissance des diplômes*, s. 68.

47. Kuten direktiivin 98/5/EY toisesta perustelukappaleesta ilmenee, vain täysin pätevöitynyt asianajaja voi sijoittautua toiseen jäsenvaltioon.

48. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena on helpottaa "asianajajan ammatin pysyvää harjoittamista". Näin ollen tämä direktiivi täydentää direktiiviä 89/48/ETY.

49. Direktiivin 98/5/EY soveltamisalaan kuuluvat sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan kuitenkin vain henkilöt, joilla on oikeus harjoittaa ammattiaan tiettyjä ammattinimikkeitä käyttäen. Ranskassa toimivista henkilöistä tulevat kyseeseen vain ne, jotka saavat harjoittaa ammattiaan nimikettä "avocat" käyttäen.

50. Direktiivi 98/5/EY ei täten koske henkilöitä, jotka saavat vasta koulutusta eli ovat vasta hankkimassa edellytyksiä ryhtyä harjoittamaan asianajajan ammattia.

51. Koska asianajajaharjoittelijat eivät Italiassa, kuten jo nimike "praticanti" kertoo, ole — vielä — asianajajia, he eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Tämä koskee erityisesti sellaisia henkilöitä, joilla ei ole asianajajan ammatissa vaadittavaa pätevyyttä eli he eivät esimerkiksi ole suorittaneet lähtövaltiossa asianajajaharjoittelijoille säädettyjä kokeita, vaan heillä on ainoastaan loppututkinto ja jonkin verran käytännön kokemusta.

52. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tapaukseen ei näin ollen voida soveltaa direktiiviä 98/5/EY.

2. Direktiivi 89/48/ETY

53. Seuraavaksi on arvioitava, voidaanko direktiiviä 89/48/ETY soveltaa. Nyt esillä olevassa asiassa on tällöin ratkaisevaa, kuuluuko asianajajaharjoittelijan ammatti Italiassa direktiivissä tarkoitetun "säännellyn ammatin" käsitteeseen.

54. Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan c alakohdan legaalimääritelmän mukaan "säännellyllä ammatilla" tarkoitetaan "säänneltyä ammattitoimintaa tai niiden toiminnan lajien yhdistelmää, jotka muodostavat tämän ammatin jäsenvaltiossa".

55. Kyseisen direktiivin 1 artiklan d alakohdassa määritellään "säännellyksi ammattitoiminnaksi" ammattitoiminta, "johon ryhtymiseksi tai harjoittamiseksi tai

jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti tutkinnon suorittamista".

56. Asianajajaharjoittelijan ammattia ei ole yhteisönlaajuisesti olemassa sellaisenaan, vaan se on yksittäisten toimintojen osalta määritetty eri tavoin eri jäsenvaltioissa: ammatti voi näin ollen yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa tai jopa kaikissa jäsenvaltioissa kuulua tiettyjen säännösten soveltamisalaan. Säännellyn ammatin käsite [14] ei nimittäin koske vain tutkintotodistuksen saamista tai yliopistotutkinnon suorittamista, [15] vaan sille on tunnusomaista se, että se voi liittyä myös muihin muodollista kelpoisuutta osoittaviin asiakirjoihin.

57. Siitä, onko toiminta säänneltyä eli kuuluuko se tiettyjen kansallisten säännösten soveltamisalaan, päättää kyseinen jäsenvaltio. [16]

58. Tämä ei kuitenkaan millään tavoin muuta sitä, että käsitettä "säännelty ammatti" on tulkittava itsenäisesti yhteisön oikeuden mukaisesti. Tällöin on kuitenkin arvioitava yhteisön oikeussääntöjen mukaisesti myös kysymystä siitä, onko tiettyä toimintaa pidettävä direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettuna ammattina.

59. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [17] mukaan sääntelystä on kyse silloin, kun toimintaan ryhtymisestä tai sen harjoittamisesta eli ammatista säännellään oikeussäännöillä. Tällainen sääntely voi olla suoraa tai epäsuoraa. Ammattitoimintaan ryhtymisen tai sen harjoittamisen on katsottava olevan suoraan oikeussäännöillä säänneltyä silloin, kun kyseessä olevassa jäsenvaltiossa voimassa olevilla laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä luodaan järjestelmä, jolla varataan nimenomaisesti kyseisen ammattitoiminnan harjoittaminen vain tietyt edellytykset täyttäville henkilöille ja jolla estetään siihen ryhtymästä henkilöitä, jotka eivät näitä täytä. [18]

60. Ennen kuin arvioidaan sitä, onko asianajajaharjoittelijana toimimista Italiassa pidettävä direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettuna säänneltynä ammattina, on hyödyllistä tarkastella ensin lähemmin asianajajan ammattia. Tällä perusteella ja näissä rajoissa analysoidaan sen jälkeen asianajajaharjoittelijoiden toimintaa Italiassa.

14 — Käsitteen osalta ks. Pertek J., *Les avocats en Europe*, 2000, s. 95.

15 — Pertek J., *General recognition of diplomas and free movement of professionals*, 1992, s. 19.

16 — Scordamaglia, "La direttiva Cee sul riconoscimento dei diplomi", *Problematica del diritto delle Comunità europee*, 1992, s. 267 (275).

17 — Asia C-164/94, Aranitis, tuomio 1.2.1996 (Kok. 1996, s. I-135, 18 ja 33 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-234/97, tuomion 16 kohta.

18 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia C-164/94, tuomion 19 kohta ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-234/97, tuomion 17 kohta.

61. Direktiivissä 89/48/ETY viitataan asianajajan ammattiin "lopputuotteena": Mikäli jossakin jäsenvaltiossa asianajajan ammattiin pääsyn edellytyksenä on lisäksi se, että hakija suorittaa tutkinnon jälkeen perehdyttävän käytännön harjoittelun sellaisen henkilön opastuksella, jolla on täysi ammatillinen pätevyys, "opintojen lisäksi vaadittava ammatillinen harjoittelu" on suoritettu vasta sitten, kun todistus tämän direktiivissä 89/48/ETY tarkoitetun harjoittelun suorittamisesta on saatu. Vasta tätä voidaan pitää niin kutsuttuna "lopputuotteena".

62. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevissa jäsenvaltioissa eli Ranskassa ja Italiassa asianajajan ammatti on säännelty ammatti, jota varten on olemassa tutkintomonopoli. [19]

63. Myös niissä jäsenvaltiossa, joissa on säädetty käytännön koulutuksesta, tällaista koulutusta koskevat säännöt vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Monissa jäsenvaltioissa koulutuksen järjestävät kyseiset ammattijärjestöt, toisissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön valtion viranomaisen määräämä ja valvoma käytännön koulutus. Jos tietyn ammatin harjoittaminen edellyttää käytännön koulutusta, pelkkää yliopistotutkintoa ei voida luokitella lopputuotteeksi ilman vaadittua käytännön koulutusta. Se ei näin ollen kuulu direktiivin soveltamisalaan. [20]

64. Koska Italiassa oikeuteen harjoittaa asianajajan ammattia sisältyy harjoittelun suorittamisen lisäksi "esame di abilitazione" -nimisen tutkinnon suorittaminen, pelkkä tutkintotodistus ei riitä. [21]

65. Italiassa käytännön koulutus voidaan suorittaa eri tavoin. Yksi tapa on lainopillisten neuvojen antaminen jossain määrin itsenäisesti siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa. Tällaisen toiminnan enimmäispituus on kuusi vuotta.

66. Jos yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään säännellyn ammattitoiminnan käsitteen osalta omaksumia kriteereitä [22] — joiden on tosin myönnettävä olevan laajoja — sovelletaan asianajajaharjoittelijoiden toimintaan Italiassa, niin havaitaan, että heidän toimintaansa on pidettävä säänneltynä, koska oikeudesta ryhtyä harjoittamaan tätä toimintaa sekä sen harjoittamisesta säännellään tietyissä oikeussäännöissä. Tämä ei koske vain niiden henkilöiden toimintaa, joilla on "patrocinio" vaan myös pelkkiä harjoittelijoita.

19 — Pertek J., "Les professions juridiques et judiciaires dans l'Union européenne", *Droit administratif et droit communautaire*.

20 — Schneider H., *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, s. 172.

21 — Ks. Pertek J., *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, 1992, s. 7.

22 — Ks. tältä osin myös alaviitteessä 17 ja sitä seuraavassa alaviitteessä mainittu oikeuskäytäntö.

67. Siitä, että asianajajaharjoittelijat harjoittavat säänneltyä toimintaa, ei kuitenkaan vielä seuraa, että kysymys on tällöin direktiivissä 89/48/ETY tarkoitetusta säännellystä ammatista.

68. Kyseisen toiminnan ajallisesti rajoitettu kesto puhuu sitä vastaan, että asianajajaharjoittelijan toimintaa Italiassa voitaisiin luonnehtia direktiivissä 89/48/ETY tarkoitetuksi säännellyksi ammatiksi. Asianajajaharjoittelijan toiminta kestää vain koulutuksen ajan. Kyseinen toiminta on ainoastaan ilmaus siitä, että asianajajan ammattiin johtavaan koulutukseen sisältyy myös käytännön toimintaa.[23] Tämän toiminnan erottamisessa abstraktilla tasolla koulutuksesta ja sen luokittelemisessa omaksi ammatikseen ei kuitenkaan otettaisi huomioon sitä, että asianajajaharjoittelijana — ainakin "patrocinatorena" — toimiminen on vain asianajajan ammatin välivaihe.

69. Asianajajan ammattiin verrattuna rajoitetut toimivaltuudet, joihin Morgenbesser viittaa huomautuksissaan, ovat lisäperustelu sille, ettei asianajajaharjoittelijoiden voida katsoa kuuluvan direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettuihin säänneltyihin ammatteihin.

70. Asetuksen nro 115/92 6 § puhuu lopulta myös sitä vastaan, että asianajajaharjoittelijan toiminta voitaisiin luokitella direktiivin 89/48/ETY 1 artiklassa tarkoitetuksi säännellyksi ammatiksi. Asetuksen nro 115/92 6 §:ssä esitetään oikeusalan ammattien luettelo, johon ei kuitenkaan sisälly asianajajaharjoittelijan ammattia. Tästä voidaan päätellä, ettei Italian lainsäätäjän tarkoituksena ollut luokitella asianajajaharjoittelijoiden toimintaa ammatiksi. Vaikka ammatiksi luokitteleminen jätettäisiinkin kyseisen jäsenvaltion tehtäväksi — mitä näkemystä tässä ratkaisuehdotuksessa ei kuitenkaan ole omaksuttu — , nyt esillä olevaan asiaan sovellettavasta kansallisesta oikeudesta voidaan kuitenkin johtaa, että asianajajaharjoittelijan toimintaa ei voida pitää direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettuna ammattina.

71. Ratkaisevaa ei voi olla se, että luettelo, johon asianajajaharjoittelijat merkitään Italiassa, on nimeltään "registro" eikä "albo", kuten asianajajaluettelo on. Vaikka kysymys tällöin onkin kyseisen jäsenvaltion osalta nimikkeen oikeutetusta valinnasta, sillä ei ole tässä yhteydessä merkitystä.

3. Primaarioikeudelliset velvoitteet

72. Koska nyt ratkaistavana olevassa asiassa asianajajaharjoittelijan toimintaan ei voida soveltaa direktiivejä 89/48/ETY ja 98/5/EY, asiassa on tukeuduttava primaarioikeuden määräyksiin.

23 — Ks. sitä vastoin Görlitz, "Gemeinschaftsrechtliche Diplomanerkennungspflichten und Zugang zum deutschen Vorbereitungsdienst", *Europarecht*, 2000, s. 836 (s. 843 ja sitä seuraavat sivut), jonka mukaan Saksan Vorbereitungsdienst (valmistava työharjoittelu) on luokiteltava vähintäänkin ammattitoiminnaksi.

73. Ennakkoratkaisukysymyksessä on mainittu seuraavat primaarioikeuden määräykset: EY 10, EY 12, EY 14, EY 39 ja EY 43 sekä EY 149 artikla. Ennen yleisluonteisten määräysten eli EY 10, EY 12 ja EY 14 artiklan tutkimista on arvioitava EY:n perustamissopimuksen erityismääräyksiä.

74. Vaikka asianajajan ammatista onkin yleisellä tasolla olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä muun muassa Italiassa, nyt esillä oleva asia on kuitenkin ensimmäinen, joka koskee asianajajaharjoittelijan eli harjoittelijan asemaa. Näin ollen on paikallaan pitää lähtökohtana yhteisöjen tuomioistuimen harjoittelijoita koskevaa oikeuskäytäntöä.

75. Yhteisöjen tuomioistuimen harjoittelijoita koskevan oikeuskäytännön mukaan myös harjoittelijoiden toiminta voi kuulua työtekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Edellytyksenä on kuitenkin se, että "toiminta on todellista ja aitoa eikä niin vähäistä, että sitä voidaan pitää täysin toisarvoisena ja epäoleellisena". [24] Näin voi olla myös silloin, kun tuottavuus, [25] viikoittainen työaika tai palkkaus on vähäinen. [26] Myöskään palkkauksessa käytettyjen varojen alkuperällä tai työsuhteen omaa lajiansa (sui generis) olevalla oikeudellisella luonteella suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ei ole merkitystä. [27]

76. Nyt esillä olevassa asiassa on kysymys hyvin erikoisesta tilanteesta, jossa ei ole kyse jäsenvaltion täysin pätevöityneen asianajajaharjoittelijan oikeudesta osallistua asianajajatutkintoon toisessa jäsenvaltiossa, vaan toisessa jäsenvaltiossa aloitettujen asianajajaopintojen suorittamisesta loppuun.

77. Kysymys on oikeudesta suorittaa harjoittelu vastaanottajavaltiossa ja siitä, onko, ja mahdollisesti millä edellytyksin, vastaanottajavaltion annettava toisessa jäsenvaltiossa yliopistotutkinnon suorittaneille henkilöille oikeus suorittaa harjoittelu.

78. Koska, kuten edellä jo esitettiin, myös harjoittelu sisältyy työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, oikeus suorittaa harjoittelu koskee — edellyttäen, että toimintaa harjoitetaan työsuhteessa — myös Italian asianajajaharjoittelijoiden suorittamaa harjoittelua. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että myös oikeus kyseisen harjoittelun suorittamiseen kuuluisi tähän perusoikeuteen.

79. Koska pääasian tosiseikoista käy ilmi, että toimintaa ei harjoiteta sellaisella

24 — Asia 344/87, Bettray, tuomio 31.5.1989 (Kok. 1989, s. 1621, 13 kohta) ja edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-3/90, tuomion 14 kohta.
Ks. yleisesti asia C-268/99, Jany, tuomio 20.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8615, 33 kohta); ks. yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97, Deliège, tuomio 11.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2549, 53 ja 54 kohta).

25 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia 344/87, tuomion 15 kohta.

26 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia 66/85, tuomion 21 kohta ja edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-3/90, tuomion 16 kohta.

27 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia 344/87, tuomion 15 kohta ja sitä seuraava kohta.

tavalla, että sen voitaisiin katsoa kuuluvan palvelujen tarjoamisen vapauteen, on arvioitava sitä, voidaanko asiaan soveltaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta tai sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä. Koska asiaa yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltäessä viitattiin toistuvasti siihen, että Morgenbesserin tapauksessa on kysymys sijoittautumisvapaudesta, jäljempänä on pidettävä lähtökohtana tätä perusvapautta. Tällaisen näkemyksen puolesta puhuu myös tältä osin havaittavissa oleva yhdenmukaisuus asian Gebhard tosiseikkoihin.[28]

80. Seuraavaksi on siis tulkittava EY 43 artiklaa sijoittautumisvapauden osalta.

81. Kuten komissio on perustellusti todennut, oikeuskäytännössä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta sekä palvelujen tarjoamisen vapaudesta tutkintotodistusten tai muun ammatillisen pätevyyden osalta omaksuttuja periaatteita voidaan soveltaa sijoittautumisvapauteen.[29] Kysymys on erityisesti primaarioikeudellisesta velvollisuudesta, joka koskee tutkintotodistusten tunnustamista ja niiden vastaavuuden arvioimista.

82. Tällöin on periaatteessa erotettava toisistaan kaksi tutkintotodistusten tai muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen tunnustamisjärjestelmää.

83. Ensimmäisessä tunnustamisjärjestelmässä, josta säädetään erityisissä ja vertikaalisissa direktiiveissä, tunnustaminen tapahtuu automaattisesti ja siihen liittyy ainoastaan muodollinen tarkastus sen osalta, onko tunnustettava tutkintotodistus mainittu tunnustettavien tutkintotodistusten luettelossa.

84. Toisessa — nyt esillä olevassa asiassa yksinomaan kysymykseen tulevassa — järjestelmässä edellytetään esitettyjen asiakirjojen aineellista tarkastamista. Tällainen tarkastus tehdään pääasiallisesti siten, että lähtövaltiossa hankittua ammatillista pätevyyttä verrataan vastaanottajavaltiossa edellytettävään pätevyyteen. Tarkastuksen kohteena on näin ollen ammatillisen pätevyyden vastaavuus (tiedot ja taidot) erityisesti koulutuksen keston ja luonteen osalta.

85. Mainitun oikeuskäytännön lähtökohtana[30] on yleisellä tasolla pidettävä asiassa Vlassopoulou[31] annettua tuomiota, mutta oikeusalan ammattien osalta periaate on

28 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-55/94.

29 — Komissio tukeutuu tässä yhteydessä asiaan C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 97 kohta), jossa on kuitenkin kysymys päinvastaisesta tapauksesta eli sijoittautumisvapautta koskevien periaatteiden soveltamisesta työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

30 — Ks. kuitenkin jo asia C-222/86, Heylens, tuomio 15.10.1987 (Kok. 1987, s. 4097, Kok. Ep. IX. s. 255), joka koskee perusoikeuksista johtuvaa primaarioikeudellista velvoitetta arvioida objektiivisesti toisessa jäsenvaltiossa hankittuja tietoja ja taitoja tutkintotodistusten vastaavuutta koskevan tutkimuksen yhteydessä, jonka laillisuutta voidaan valvoa tuomioistuimissa.

31 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-340/89, tuomion 16 kohta.

kuitenkin vanhempi.[32] Asiassa Vlassopoulou antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavana oli tapaus, jossa kreikkalaisen asianajajan ammatin harjoittamista Saksassa koskeva hakemus oli hylätty. Hakemuksessaan hakija vetosi erityisesti Saksassa opintojaksojen aikana sekä käytännön kokemuksen kautta hankkimaansa Saksan oikeuden tuntemukseen. Hakemus oli kuitenkin hylätty sillä perusteella, ettei hakija ollut suorittanut Saksan lainsäädännössä vaadittua virallista koetta.

86. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse lähtövaltiossa suoritetun yliopistotutkinnon ja koulutusjakson tunnustamisesta.

87. Tässä yhteydessä on palautettava mieleen myös yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan EY 43 artiklassa taatun sijoittautumisvapauden käyttämistä rajoitetaan, "jos kyseisissä kansallisissa säännöissä ei oteta huomioon asianomaisen toisessa jäsenvaltiossa jo hankkimia tietoja ja taitoja".[33]

88. Tästä seuraa, että "toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on arvioitava, voidaanko hakijan tietyn opintojakson suorittamisen tai työkokemuksen perusteella hankkimien tietojen katsoa vastaavan puuttuvia tietoja".[34] Vastaanottajavaltion on näin ollen säädettävä asianmukaisesta menettelystä ja käytettävä sitä.

a) Tutkintotodistuksen tunnustaminen

89. Tässä yhteydessä on näin ollen ensiksi tutkittava sitä, onko vastaanottajavaltio velvollinen ottamaan Ranskassa suoritetun oikeustieteellisen "maîtrise en droit" -loppututkinnon huomioon. Kysymys ei tällöin ole niinkään akateemisen loppututkinnon tunnustamisesta sellaisenaan, vaan akateemisen loppututkinnon tunnustamisesta ammatin harjoittamista varten.

90. Vaikka Ranskassa suoritettu oikeustieteellinen "maîtrise en droit" -loppututkinto ei olekaan tutkintotodistus, joka takaa välittömän oikeuden harjoittaa asianajajan ammattia, kysymys on kuitenkin tutkintotodistuksesta, joka on osoitus tietyistä tiedoista ja taidoista.

32 — Asia 71/76, Thieffry, tuomio 28.4.1977 (Kok. 1977, s. 765, Kok. Ep. III, s. 385, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-55/94, tuomion 38 kohta.

33 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-340/89, tuomion 15 kohta ja asia C-319/92, Haim, tuomio 9.2.1994 (Kok. 1994, s. I-425, Kok. Ep. XV, s. I-23, 26 kohta).

34 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-234/97, tuomion 33 kohta.

91. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy kuitenkin selvästi ilmi, että "opintojen luonne ja kesto" [35] tai kaikki "tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat" [36] on otettava huomioon. Koska yhteisöjen tuomioistuin ei tällöin kuitenkaan tee tarkempaa eroa muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen mukaisesti tai rajoita tunnustamista koskemaan esimerkiksi vain tiettyjä tutkintotodistuksia, lähtökohtana on pidettävä tunnustettavien asiakirjojen laajaa tulkintaa.

92. Se, että vastaanottajavaltiot ovat velvollisia ottamaan huomioon myös yliopistolliset tutkintotodistukset, käy ilmi asiassa Kraus [37] annetusta tuomiosta, jossa oli kysymys jatkotutkintotodistuksesta.

93. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ja tarvittaessa myös toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on arvioida kaiken asiassa esitetyn selvityksen ja edellä olevien huomioiden perusteella, onko Morgenbesserin tutkintotodistus hyväksyttävä vastaavaa italialaista tutkintotodistusta vastaavaksi. [38]

35 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-340/89, tuomion 17 kohta ja asia C-104/91, Borrell, tuomio 7.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3003, 12 kohta); ks. myös edellä alaviitteessä 30 mainittu asia 222/86, tuomion 13 kohta.

36 — Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia C-104/91, tuomion 11 kohta; asia C-238/98, Hocsman, tuomio 14.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6623, 23 kohta) ja asia C-31/00, Dreessen, tuomio 22.1.2002 (Kok. 2002, s. I-663, 24 kohta).

37 — Asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

38 — Ks. edellä alaviitteessä 36 mainittu asia C-238/98, tuomion 39 kohta.

b) Käytännön koulutuksen tunnustaminen

94. Lisäksi on arvioitava sitä, onko lähtövaltiossa suoritettu käytännön koulutus otettava huomioon.

95. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy selvästi ilmi, että lähtövaltiossa hankittu ammatillinen kokemus [39] ja jopa suoritettu "käytännön koulutus" [40] on otettava huomioon. Tämä koskee myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaista tapausta, jossa kyseinen henkilö ei ole suorittanut lähtövaltiossaan säädettyä asianajajakoulutusta kokonaisuudessaan.

c) Vastaavuuden tutkiminen — vertailu

96. Vastaavuuden tutkimisen yhteydessä eli muodollista kelpoisuutta osoittavia asiakirjoja ja käytännön koulutusta vertailtaessa jäsenvaltio voi kuitenkin ottaa huomioon ne objektiiviset erot, jotka koskevat sekä kyseiseen ammattiin liittyviä oikeudellisia puitteita lähtövaltiona olevassa jäsenvaltiossa että kyseistä ammattikuvaa.

39 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-340/89, tuomion 21 kohta; edellä alaviitteessä 33 mainittu asia C-319/92, tuomion 28 kohta ja edellä alaviitteessä 36 mainittu asia C-238/98, tuomion 23 kohta.

40 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-340/89, tuomion 17 kohta ja edellä alaviitteessä 35 mainittu asia C-104/91, tuomion 12 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 30 mainittu asia 222/86, tuomion 13 kohta.

97. Jos tutkintotodistusten vertailu johtaa siihen toteamukseen, että ulkomaisen tutkintotodistuksen osoittamat tiedot ja taidot vastaavat kansallisissa säännöksissä vaadittuja tietoja ja taitoja, jäsenvaltion on myönnettävä, että kyseinen tutkintotodistus täyttää niissä vaaditut edellytykset. Jos vertailu sen sijaan osoittaa, että nämä tiedot ja taidot vastaavat toisiaan ainoastaan osittain, vastaanottajavaltiona olevalla jäsenvaltiolla on oikeus vaatia asianomaiselta osoitusta siitä, että hän on hankkinut puuttuvat tiedot ja taidot. [41]

98. Jäsenvaltioiden on näin ollen joka tapauksessa otettava aineellisten seikkojen osalta sopivalla tavalla huomioon ulkomailla hankittu pätevyys, joka on ainakin osittain — yhteisön oikeuden mukaisten — kansallisten vaatimusten mukainen.

99. Vastaavuuden aineellisen tutkimisen epääminen täydellisesti ja epääminen perustelematta — vetoamalla muodollisiin kriteereihin kuten nyt käsiteltävässä asiassa esimerkiksi Italiassa suoritettua yliopistotutkintoa koskevaan vaatimukseen — ei ole sallittua.

41 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-340/89, tuomion 19 kohta; edellä alaviitteessä 35 mainittu asia C-104/91, tuomion 14 kohta; edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-234/97, tuomion 32 kohta ja edellä alaviitteessä 36 mainittu asia C-238/98, tuomion 36 kohta.

100. Näin ollen vastaanottavana valtiona olevan jäsenvaltion on luotava näiden periaatteiden mukainen menettely ja käytettävä sitä. Jos vastaanottovaltiossa käytettävä menettely ei ole yhteisön oikeuden vaatimusten mukainen, kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, nyt käsiteltävässä asiassa esimerkiksi myös asianajajaharjoittelijoiden luetteloon merkitsemisen osalta toimivaltaisten viranomaisten, on itse selvitettävä, onko hakijalle toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn tutkintotodistuksen ja mahdollisesti siihen liittyvän käytännön kokemuksen katsottava vastaavan vaadittua tutkintonimikettä. [42]

101. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että toisessa jäsenvaltiossa saatua tutkintotodistusta ei ole tunnustettava automaattisesti, mutta yhteisön kansalainen voi vedota tällaiseen tutkintotodistukseen tunnustamismenettelyn yhteydessä.

102. Nämä seikat huomioon ottaen asiassa ei enää ole tarpeen tutkia EY 10, EY 12, EY 14, EY 39 ja EY 149 artiklan tulkintaa.

42 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-234/97, tuomion 34 kohta.

V Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY 1 artiklaa on tulkittava siten, että italialaisen asianajajaharjoittelijan toimintaa ei voida pitää "säänneltynä ammattina".

EY 43 artiklaa on tulkittava siten, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisessa tapauksessa vastaanottajavaltion toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon kaikki lähtövaltiossa saadut tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat samoin kuin asianomaisen henkilön asian kannalta merkityksellinen kokemus, siten, että viranomaiset vertaavat näistä todistuksista ilmenevää kelpoisuutta ja tätä kokemusta kansallisessa lainsäädännössä edellytettyihin tietoihin ja pätevyyteen.