JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
18 päivänä kesäkuuta 2015 [1]

Asia C-298/14

Alain Laurent Brouillard
vastaan
Cour de cassationin lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestetyn kilpailun valintalautakunta
ja
Belgian valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (Belgia))

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus — Julkishallinnon palvelussuhteita koskeva poikkeus — Direktiivi 2005/36/EY — Ammattipätevyyden tunnustaminen — Säännellyn ammatin käsite — Oikeus osallistua Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestettyyn kilpailuun

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö esitetään Belgian Conseil d'État'ssa (jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) vireillä olevassa menettelyssä, jossa Belgian kansalainen Alain Brouillard hakee muutosta Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestetyn kilpailun valintalautakunnan (jäljempänä valintalautakunta) päätökseen, jossa häneltä evättiin oikeus osallistua kyseiseen kokeeseen. Päätöstä perusteltiin sillä, ettei Brouillardilla ole kyseiseen tehtävään hakijoilta edellytettävää korkeakoulututkintoa eli belgialaisen yliopiston myöntämää oikeustieteen tohtorintutkintoa, perustutkintoa (licence) tai master-tutkintoa taikka ulkomailla suoritettua tutkintoa, jonka vastaavuuden Belgian toimivaltainen viranomainen olisi tunnustanut.

2. Brouillard toteaa lähinnä, että hänen tutkintonsa, joihin sisältyy ranskalaisen yliopiston myöntämä yksivuotinen tutkinto, jossa erikoistumisalana oli ollut oikeuslingvistiikka, yhdistettynä hänen työkokemukseensa Cour de cassationin dokumentaatio- ja tekstientarkastusosaston [2] palveluksessa antavat hänelle vaadittavan ammattipätevyyden. Brouillard väittää, että koska valintalautakunta tarkasteli ainoastaan hänen korkeakoulututkintoaan, se ei ottanut huomioon hänen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan eikä ammattipätevyyden tunnustamista koskevaa Euroopan unionin järjestelmää.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, ovatko SEUT 45 ja SEUT 49 artikla sekä ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, [3] jos sitä sovelletaan pääasiaan, esteenä sille, että valintalautakunta epää Brouillardilta oikeuden osallistua kilpailuun sillä perusteella, ettei hänellä ole vaadittavaa korkeakoulututkintoa, selvittämättä, antavatko hänen tutkintonsa yhdessä työkokemuksen kanssa vastaavan ammattipätevyyden.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Kyseinen yksikkö vastaa muun muassa tuomioiden ja lausuntojen kääntämisestä Belgian virallisille kielille sekä kyseisten asiakirjojen eri kieliversioiden yhdenmukaisuuden varmistamisesta.

3 — EUVL L 255, s. 22, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna pääasian oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisenä ajankohtana direktiivin 2005/36/EY liitteiden II ja V muuttamisesta 3.3.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 213/2011 (EUVL L 59, s. 4).

Euroopan unionin oikeus

EUT-sopimus

4. SEUT 45 artiklassa taataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa, mutta SEUT 45 artiklan 4 kohdassa todetaan, ettei kyseinen artikla koske julkishallinnon palvelussuhteita.

5. SEUT 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle.

Direktiivi 2005/36

6. Direktiivin 2005/36 tavoitteena on helpottaa henkilöiden (siten myös työntekijöiden) ja palvelujen vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa.[4] Siinä taataan yhdessä jäsenvaltiossa ammattipätevyytensä hankkineille henkilöille oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa samaa ammattia toisessa jäsenvaltiossa rajoittamatta velvollisuutta noudattaa kyseisen jäsenvaltion asettamia syrjimättömiä, objektiivisesti perusteltuja ja oikeasuhtaisia edellytyksiä ammatin harjoittamiselle.[5]

7. Direktiivin 2005/36 soveltaminen ei rajoita SEUT 45 artiklan 4 kohdan soveltamista.[6]

8. Direktiivin 1 artiklassa (”Tarkoitus”) säädetään, että jos jäsenvaltio vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä, sen on tunnustettava kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseen ja sen harjoittamiseen ammattipätevyys, joka on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia.[7]

9. Direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohtaan sisältyvät seuraavat määritelmät:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

a) ’säännellyllä ammatilla’ yhdestä tai useammasta toiminnan lajista koostuvaa ammattitoimintaa, jonka aloittamisen tai harjoittamisen tai jonkin harjoittamisen muodon edellytyksenä on, suoraan tai välillisesti, lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla tietyn ammattipätevyyden omaaminen; yksi tällainen ammattitoiminnan harjoittamisen muoto on sellaisen ammattinimikkeen käyttö, johon lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla vain tietyn ammattipätevyyden omaavilla henkilöillä on oikeus. – –

b) ’ammattipätevyydellä’ pätevyyttä, josta on osoituksena ammattipätevyydestä annettu asiakirja, 11 artiklan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu pätevyystodistus ja/tai ammattikokemus;

c) ’muodollista pätevyyttä osoittavalla asiakirjalla’ jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti nimetyn viranomaisen antamia tutkintotodistuksia, todistuksia ja muita muodollista pätevyyttä osoittavia asiakirjoja pääosin [Euroopan unionissa] suoritetusta ammatillisesta koulutuksesta. – –

– –

4 — Direktiivin 2005/36 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

5 — Johdanto-osan kolmas perustelukappale.

6 — Johdanto-osan 41 perustelukappale.

7 — Tämä on vastaava tarkoitus kuin vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21.12.1988 annetulla neuvoston direktiivillä 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16), joka kumottiin direktiivillä 2005/36. Ks. tuomio komissio v. Espanja (C-286/06, EU:C:2008:586, 71 kohta).

e) ’säännellyllä ammatillisella koulutuksella’ koulutusta, joka on erityisesti suunnattu tietyn ammatin harjoittamiseen ja käsittää koulutuksen, jota tarvittaessa täydennetään ammattiin perehdyttävällä koulutuksella tai työharjoittelulla tai työelämään tutustumisella. – –

– –”

10. Direktiivin 4 artikla koskee tunnustamisen vaikutuksia, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Ammattipätevyyden tunnustaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa antaa edunsaajalle oikeuden ryhtyä harjoittamaan kyseisessä jäsenvaltiossa samaa ammattia kuin se, johon kyseisellä henkilöllä on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, sekä harjoittaa sitä siellä samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion omat kansalaiset.

2. Tässä direktiivissä ammatti, jota hakija haluaa harjoittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on sama kuin se ammatti, johon kyseisellä henkilöllä on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, jos ammatin käsittämät toiminnan lajit ovat vastaavanlaiset.”

11. Direktiivin 13 artiklan (”Tunnustamisen edellytykset”), joka koskee koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleistä tunnustamisjärjestelmää, 1 kohdassa säädetään, että ”kun vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi tiettyä ammattipätevyyttä, kyseisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen antaa luvan ryhtyä harjoittamaan kyseistä ammattia ja harjoittaa sitä samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset niille hakijoille, joilla on toisen jäsenvaltion alueellaan saman ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi edellyttämä pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja – –”.

12. Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan vastaanottava jäsenvaltio voi 13 artiklan estämättä edellyttää hakijan suorittavan enintään kolme vuotta kestävän sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen erityisesti, jos i) hakijan saaman koulutuksen sisältö on olennaisesti erilainen kuin sen koulutuksen sisältö, josta vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaadittava muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja on osoituksena tai ii) vastaanottavassa jäsenvaltiossa säännelty ammatti käsittää yhdestä tai useammasta säännellyn toiminnan lajista koostuvaa ammattitoimintaa, joka ei sisälly vastaavaan ammattiin hakijan kotijäsenvaltiossa, ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaaditaan erityiskoulutusta, jonka sisältö on olennaisesti erilainen kuin se sisältö, josta hakijan esittämä pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja on osoituksena. Direktiivin 14 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla vastaanottava jäsenvaltio voi määrätä suoritettavaksi joko sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen sellaisten ammattien osalta, joiden harjoittaminen edellyttää kansallisen lainsäädännön tarkkaa tuntemusta ja joiden keskeinen ja pysyvä osa on kansallista lainsäädäntöä koskevien neuvojen ja/tai avun antaminen.

Belgian oikeus

13. Oikeuslaitoksesta ja lainkäytöstä annetun lain (code judiciaire) 135 bis §:n mukaisesti Cour de cassationia avustavat sen työssä lakimiesavustajat (référendaires), jotka valmistelevat tuomioistuimen tuomareiden ja syyttäjänviraston [8] jäsenten työt ja osallistuvat dokumentaatio- ja käännöstyöhön ja tuomioiden julkaisuun liittyviin tehtäviin sekä ranskankielisten ja hollanninkielisten tekstien vastaavuuden tarkistamiseen. Oikeuslaitoksesta ja lainkäytöstä annetun lain 259 duodecies §:ssä säädetään, että lakimiesavustajien on täytynyt täyttää 25 vuotta ja suorittaa oikeustieteen tohtorintutkinto tai oikeustieteen perustutkinto (licence), joita belgialaisen oikeustieteen

8 — Belgian oikeusministeriön internetsivustolla olevien tietojen mukaan Cour de cassationin syyttäjänvirasto koostuu syyttäjästä, johtavasta julkisasiamiehestä ja julkisasiamiehistä.

master-tutkinto vastaa.[9] Hakijat valitaan kilpailuun, jonka tulokset ovat voimassa kuusi vuotta. Oikeuslaitoksesta ja lainkäytöstä annetun lain 259 terdecies §:n mukaisesti lakimiesavustajat nimitetään toimeensa kuninkaan päätöksellä kolmen vuoden mittaiseksi harjoittelujaksoksi, jonka päätyttyä nimitys tulee lopulliseksi, ellei presidentin tai syyttäjän ehdotuksen perusteella tehtävällä kuninkaan päätöksellä toisin määrätä.

14. Pääasian oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisenä ajankohtana korkea-asteen opetuksen määrittelemisestä ja sen integroinnista eurooppalaiseen korkea-asteen opetukseen sekä yliopistojen uudesta rahoitusjärjestelmästä 31.3.2004 annetun Belgian ranskankielisen yhteisön asetuksen (décret de la Communauté française du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités) 43 ja 44 §:ssä myönnettiin belgian ranskankielisen yhteisön hallitukselle oikeus antaa yleisesti sovellettavia säädöksiä tai yksittäistapauksia koskevia päätöksiä, joissa tunnustetaan ulkomailla suoritettujen opintojen ja kyseisessä yhteisössä myönnettyjen korkeakoulututkintojen, myös oikeustieteen master-tutkinnon, välinen vastaavuus.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

15. Brouillard on työskennellyt useita vuosia Cour de cassationin dokumentaatio- ja tekstientarkastusosaston palveluksessa. Hän on suorittanut kääntäjän perustutkinnon (licence), belgialaisen yliopiston kaksivuotisen alemman oikeustieteen tutkinnon (candidature en droit),[10] ihmisoikeuksien alan yksivuotisen D.E.S.-tutkinnon (diplôme d'études spécialisées; perustutkinnon jälkeen suoritettava ammatillisesti suuntautunut tutkinto) samassa yliopistossa vuonna 2006 ja lukuvuoden 2009–2010 osalta oikeus- ja taloustieteen sekä taloushallinnon alojen yksivuotisen ammatillisen maisterin tutkinnon, jossa erikoistumisalana oli oikeuslingvistiikka (jäljempänä yksivuotinen ammatillinen master-tutkinto), 22.11.2010 Poitiers'n yliopistossa (Ranska).

16. Brouillard ilmoittautui 24.5.2011 Cour de cassationin lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestettyyn kilpailuun.

17. Hän haki 23.6.2011 ranskankieliseltä yhteisöltä yksivuotisen ammatillisen master-tutkintonsa täydellisen vastaavuuden tunnustamista belgialaisen oikeustieteen master-tutkinnon kanssa.

18. Cour de cassationin presidentti ilmoitti Brouillardille 6.9.2011 valintalautakunnan päätöksestä, jonka mukaan hänen ilmoittautumistaan kilpailuun ei voitu hyväksyä. Kyseisessä päätöksessä valintalautakunta totesi, että Cour de cassationin lakimiesavustajaksi nimittäminen edellyttää belgialaisen yliopiston myöntämää oikeustieteen tohtorintutkintoa tai perustutkintoa (licence) taikka maisteritason tutkintoa, jotta voidaan varmistaa, että hakijalla on kyky harjoittaa kyseistä ammattia Belgiassa. Brouillard ei täyttänyt tätä edellytystä, koska ranskankielinen yhteisö ei ollut tunnustanut hänen yksivuotisen ammatillisen master-tutkintonsa vastaavuutta Belgiassa myönnetyn oikeustieteen maisteritason tutkinnon kanssa eikä hän ollut suorittanut belgialaisessa yliopistossa opintokokonaisuutta, jonka suorittamista vastaavuuden myöntämiseltä voidaan edellyttää.

9 — 30.12.2009 annetun lain 2 §.

10 — Ennen Bolognan prosessin korkea-asteen koulutusjärjestelmien uudistusta alempaan oikeustieteen tutkintoon (candidature en droit) sisältyi lähinnä joidenkin yleisten oikeudenalojen johdantokursseja, ja se oli lähtökohtaisesti suoritettava, jotta voitiin aloittaa kolmivuotinen oikeustieteen perustutkinto (licence), johon sisältyi belgialaisen oikeustieteen sekä unionin ja kansainvälisen oikeuden pääalojen opintoja. Asianajajana toimiminen edellytti belgialaisen oikeustieteen perustutkintoa (nykyään belgialaisen oikeustieteen master-tutkinto). Oikeustieteen kolmivuotinen bachelier-tutkinto (bachelor) ja kaksivuotinen master-tutkinto ovat sittemmin korvanneet oikeustieteen alemman tutkinnon ja perustutkinnon.

19. Ranskankielinen yhteisö hylkäsi 27.10.2011 Brouillardin esittämän vastaavuuden tunnustamista koskevan hakemuksen ja tunnusti hänelle vastaavuuden ainoastaan yleisen master-tasoisen tutkinnon kanssa. Tällainen vastaavuus koskee pikemmin akateemisen pätevyyden tasoa kuin tietyn tutkinnon erityistä sisältöä. Kyseinen päätös perustui ranskankielisen yhteisön tutkintojen vastaavuutta käsittelevän lautakunnan oikeustiede- ja kriminologiajaoston antamaan lausuntoon, jossa esitettiin seuraavat perustelut:

”– Oikeustieteen opintojen suorittamisesta saatu tutkinto osoittaa sille oikeusjärjestelmälle ominaisten tietojen ja teknisten taitojen hallitsemista, jossa tutkinto on myönnetty. Näin ollen tällaiset ulkomailla suoritetut opinnot eivät vastaa Belgian ranskankielisen yhteisön oikeustieteellisten tiedekuntien asettamia vaatimuksia; nämä tiedekunnat valmistavat opiskelijansa juristin tehtäviin Belgian oikeusjärjestyksessä.

– Joitakin opintokokonaisuuksia, joita edellytetään oikeustieteen toisen asteen opintojen suorittamiseksi Belgian ranskankielisessä yhteisössä (kuten velvoiteoikeus, sopimusoikeus, hallinto-oikeus, työoikeus), ei opeteta siinä [yksivuotisessa ammatillisessa master-tutkinnossa], jolle vastaavuutta on haettu.”

20. Brouillard haki ennakkoratkaisua pyytäneestä tuomioistuimesta muutosta valintalautakunnan päätökseen ja riitautti 20.9.2012 tehdyt kuninkaan päätökset, joilla nimitettiin kolme uutta Cour de cassationin lakimiesavustajaa, ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lykkäsi asian käsittelyä ja esitti seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa ja – – direktiiviä 2005/36 tulkittava siten, että niitä on sovellettava tilanteeseen, jossa Belgiassa asuva Belgian kansalainen, joka ei ole harjoittanut ammattiaan toisessa jäsenvaltiossa, vetoaa Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajan palvelukseen ottamiseksi järjestettävään kilpailuun osallistumista koskevan hakemuksensa tueksi [Ranskassa hankittuun yksivuotiseen ammatilliseen master-tutkintoon] – –?

2) Onko Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajan toimi, jonka osalta oikeuslaitoksesta ja lainkäytöstä annetun lain 259 duodecies §:ssä säädetään, että toimeen nimittäminen edellyttää oikeustieteen tohtorintutkinnon tai perustutkinnon (licence) suorittamista, edellä mainitun – – direktiivin 2005/36 3 artiklassa tarkoitettu säännelty ammatti?

3) Onko Cour de cassationin lakimiesavustajan toimi – – SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu julkishallinnon palvelussuhde, ja jos on, onko katsottava, ettei SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa sekä – – direktiiviä 2005/36 voida tällä perusteella soveltaa?

4) Jos SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa sekä – – direktiiviä [2005/36] voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa, onko näitä oikeussääntöjä tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että Cour de cassationin lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestetyn kilpailun valintalautakunta edellyttää kilpailuun osallistumiselta sitä, että henkilöllä on belgialaisen yliopiston myöntämä oikeustieteen tohtorintutkinto tai perustutkinto (licence) tai että opetukseen liittyvissä kysymyksissä toimivaltainen ranskankielinen yhteisö tunnustaa [yksivuotisen ammatillisen] master-tutkinnon vastaavuuden belgialaisen yliopiston myöntämän oikeustieteen tohtorintutkinnon, oikeustieteen perustutkinnon (licence) tai master-tutkinnon kanssa?

5) Jos SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa sekä – – direktiiviä [2005/36] voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa, onko näitä oikeussääntöjä tulkittava siten, että ne velvoittavat Cour de cassationin lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestetyn kilpailun valintalautakunnan vertaamaan valittajan tutkintoihin ja työkokemukseen perustuvaa pätevyyttä belgialaisen yliopiston myöntämän oikeustieteen tohtorintutkinnon tai oikeustieteen perustutkinnon (licence) tuottamaan pätevyyteen ja määräämään tarvittaessa direktiivin 2005/36 14 artiklassa tarkoitetuista korvaavista toimenpiteistä?”

21. Brouillard riitautti myös ranskankielisen yhteisön 27.10.2011 tekemän päätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Kyseinen kumoamisvaatimus, joka ei ole osa pääasian oikeudenkäyntiä, hylättiin 15.5.2014.

22. Brouillard, Belgian ja Italian hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Brouillard, Belgian hallitus ja komissio esittivät suulliset lausumansa 25.3.2015 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

Alustavat huomautukset

23. Ensimmäisillä kolmella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, sovelletaanko vapaan liikkuvuuden periaatteita ja direktiiviä 2005/36 pääasiaan. Tarkastelen aluksi sitä, muodostavatko pääasian tosiseikat täysin jäsenvaltion sisäisen tilanteen, johon SEUT 45 artiklaa ei voida soveltaa (ensimmäinen kysymys). Seuraavaksi tarkastelen, onko SEUT 45 artiklan 4 kohta esteenä artiklan muiden osien ja direktiivin 2005/36 soveltamiselle pääasiaan (kolmas kysymys). Tämän jälkeen tutkin, onko Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä direktiivissä 2005/36 tarkoitettu ”säännelty ammatti” (toinen kysymys). Tähän kysymykseen annettavan vastauksen perusteella määräytyy, voidaanko kyseistä direktiiviä soveltaa pääasiassa.

24. Neljättä ja viidettä kysymystä olisi tarkasteltava yhdessä. Ne koskevat lähinnä sitä, ovatko vapaan liikkuvuuden periaatteet ja direktiivi 2005/36, jos niitä voidaan soveltaa pääasiaan, esteenä sille, että valintalautakunta hylkää Brouillardin ilmoittautumisen kilpailuun sillä perusteella, ettei hänellä ollut vaadittua korkeakoulututkintoa, *vertaamatta* kyseistä tutkintoa hänen tutkintoihin ja työkokemukseen perustuviin tietoihinsa ja taitoihinsa ja *määräämättä* tarvittaessa direktiivin 2005/36 14 artiklassa tarkoitetuista korvaavista toimenpiteistä.

25. Ennen kysymysten käsittelyä on esitettävä kolme alustavaa huomautusta.

26. Ensinnäkin olen Belgian ja Italian hallitusten kanssa samaa mieltä siitä, että pääasia koskee pikemminkin julkishallinnon palvelussuhteeseen pääsyä Belgiassa kuin itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä kyseisessä jäsenvaltiossa. SEUT 49 artikla ei näin ollen ole merkityksellinen, joten analysoin ainoastaan SEUT 45 artiklaa ja direktiiviä 2005/36.

27. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää olettaneen, että direktiivin 2005/36 4 artiklalla ja 13 artiklan 1 kohdalla on vertikaalinen välitön oikeusvaikutus ja että Brouillardilla on siten oikeus vedota suoraan kyseisiin oikeussääntöihin pääasiassa. Tämä olettamus on oikea. Kyseisissä oikeussäännöissä edellytetään ehdottomasti ja riittävän täsmällisesti, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset antavat henkilölle oikeuden harjoittaa siellä ammattia, jossa edellytetään tiettyä ammattipätevyyttä, samoin edellytyksin kuin sen omat kansalaiset, jos kyseisellä henkilöllä on oikeus harjoittaa samaa ammattia toisessa jäsenvaltiossa. [11]

28. Lopuksi todettakoon, ettei direktiivillä 2005/36 yhdenmukaisteta säänneltyjen ammattien harjoittamisen edellytyksiä jäsenvaltioissa. Kyseisessä direktiivissä pikemminkin perustetaan ammattipätevyyden tunnustamisjärjestelmä. Siinä annetaan edunsaajille oikeus ryhtyä harjoittamaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa samaa ammattia kuin se, johon kyseisillä henkilöillä on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, sekä harjoittaa sitä siellä samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion

11 — Ks. analogisesti tuomion Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264) 55 kohta, joka koskee direktiivin 89/48 3 artiklan a alakohtaa, ja tuomio Aslanidou (C-142/04, EU:C:2005:473) 33 kohta, joka koskee direktiiviä 89/48 täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18.6.1992 annetun direktiivin 92/51/ETY (EYVL L 209, s. 25) 3 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohtaa, joka vastaa olennaisilta osin direktiivin 89/48 3 artiklan a alakohtaa.

omat kansalaiset.[12] Jos oletetaan, että kaikki muut direktiivin 2005/36 soveltamisedellytykset täyttyvät (muun muassa se, että Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä on ”säännelty ammatti”), Brouillard voisi näin ollen vedota kyseiseen direktiiviin vain, jos hänellä olisi ammattipätevyys, jota edellytetään Cour de cassationin lakimiesavustajan toimintaan verrattavissa olevien tehtävien hoitamiseen Ranskassa.[13] Katson kuitenkin, ettei Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä ole säännelty ammatti, minkä vuoksi direktiiviä 2005/36 ei voida soveltaa pääasiassa.[14] Jos unionin tuomioistuin on samaa mieltä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ei tarvitse käsitellä tätä seikkaa.

Muodostavatko pääasian tosiseikat ”täysin jäsenvaltion sisäisen tilanteen”, johon ei sovelleta SEUT 45 artiklaa? (Ensimmäinen kysymys)

29. Belgian hallitus väittää, ettei SEUT 45 artiklaa voida soveltaa pääasiassa, jolla ei ole riittävää yhteyttä unionin oikeuteen. Brouillardin esittämä kilpailuun osallistumista koskeva vaatimus perustuu toisessa jäsenvaltiossa suoritettuun tutkintoon, mutta hän suoritti kyseisen yliopisto-ohjelman kirjekurssina.

30. En ole vakuuttunut Belgian hallituksen väitteestä.

31. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ei voida soveltaa toimintaan, jonka kaikki osatekijät keskittyvät yhden ainoan jäsenvaltion sisälle.[15] Kyseisissä määräyksissä kuitenkin myönnetään etuuksia tietyn jäsenvaltion kansalaisille, jos he sen vuoksi, että he ovat laillisesti asuneet toisen jäsenvaltion alueella ja hankkineet siellä ammattipätevyyden, ovat suhteessa kotivaltioonsa samassa tilanteessa kuin kaikki muut henkilöt, joihin sovelletaan unionin primaarioikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia.[16] Yleisemmin voidaan todeta, ettei työntekijöiden vapaata liikkuvuutta saavutettaisi täysimääräisesti, jos jäsenvaltiot voisivat kieltäytyä myöntämästä kyseistä vapautta omille kansalaisilleen, jotka ovat hyödyntäneet unionin oikeutta hankkiakseen ammattipätevyyden toisissa jäsenvaltioissa. Tämä pätee erityisesti silloin, kun kyseiset kansalaiset ovat hankkineet muussa jäsenvaltiossa yliopistollisen pätevyyden, joka täydentää heidän peruskoulutustaan ja jota he paluunsa jälkeen haluavat käyttää kotimaassaan.[17]

32. Brouillard vetoaa tutkintoon, jonka hän on suorittanut Ranskassa sijaitsevassa korkeakoulussa. Hän näin ollen käytti oikeuttaan vastaanottaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yliopiston tarjoamia koulutuspalveluja. Se, tapahtuiko kyseisen ammattipätevyyden hankkimisessa fyysistä rajatylittävää liikkumista, on mielestäni tätä taustaa vastaan merkityksetöntä sen kannalta, voidaanko SEUT 45 artiklaa soveltaa pääasiassa. Otetaan esimerkiksi seuraavanlainen tilanne: Yhdessä jäsenvaltiossa asuva opiskelija saa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan oppilaitoksen tarjoamaa etäopetusta. Hänen on tarkoitus mennä kyseiseen oppilaitokseen suorittamaan suullinen loppukoe. Hän ei kuitenkaan sitten pysty matkustamaan terveydellisistä syistä. Kirjekurssin tarjoava oppilaitos antaa hänen suorittaa suullisen kokeen kotona videoneuvottelun avulla. Hän läpäisee kokeen ja saa ammattipätevyyden. Mielestäni ei ole mitään syytä, miksi kyseiseen opiskelijaan ei voitaisi myöhemmin soveltaa SEUT 45 artiklaa, sellaisena kuin sitä tulkitaan edellä 31 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä.

12 — Ks. direktiivin 2005/36 1 ja 4 artikla. Brouillardin tapauksessa kyseisissä säännöksissä tarkoitettu ”vastaanottava jäsenvaltio” on tosiasiassa hänen kotijäsenvaltionsa (Belgia).

13 — Tämä ei kuitenkaan estäisi Belgiaa edellyttämästä, että hän suorittaa direktiivin 2005/36 14 artiklassa tarkoitetun sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen.

14 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 48–57 kohta.

15 — Ks. mm. tuomio López Brea ja Hidalgo Palacios (C-330/90 ja C-331/90, EU:C:1992:39, 7–9 kohta) ja tuomio Steen (C-332/90, EU:C:1992:40, 9 kohta).

16 — Ks. mm. tuomio Knoors (115/78, EU:C:1979:31, 24 kohta); tuomio Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, 15 kohta) ja tuomio Fernández de Bobadilla (C-234/97, EU:C:1999:367, 30 kohta).

17 — Tuomio Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125, 16 ja 17 kohta).

33. Brouillard joka tapauksessa vastasi hänelle istunnossa esittämääni kysymykseen toteamalla nimenomaisesti, että hän meni Poitiers'n yliopistoon 10.7.2010 suorittamaan kolme tuntia kestävän suullisen kokeen. Vaikka kansallisen tuomioistuimen asiana on viime kädessä määrittää tosiseikat, unionin tuomioistuin voi näin ollen lähteä siitä (lähes varmasta) seikasta, että jonkinlaista fyysistä rajatylittävää liikkumista on tapahtunut ja että kyseessä ei ole tosiseikkojen osalta täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne.

Onko SEUT 45 artiklan 4 kohta esteenä artiklan muiden osien ja direktiivin 2005/36 soveltamiselle pääasiassa? (Kolmas kysymys)

34. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ”julkishallinnon palvelussuhde”.

35. Kun otetaan huomioon työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden perustavanlaatuisuus Euroopan unionissa, kyseisen poikkeuksen laajuus ei saisi ylittää sen alkuperäistä tavoitetta, joka on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus rajoittaa ulkomaiden kansalaisten pääsyä tiettyihin julkishallinnon tehtäviin, jotka edellyttävät toimenhaltijoilta erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon sekä kansalaisuussiteen perustana olevien oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta.[18] Näin ollen SEUT 45 artiklan 4 kohdassa määrätty poikkeus koskee ainoastaan muiden kuin omien kansalaisten pääsyä tiettyihin palvelussuhteisiin jäsenvaltion julkishallinnossa.[19]

36. Brouillard on *Belgian* kansalainen, joka hakee pääsyä palvelussuhteeseen *Belgian* julkishallinnossa. Tästä seuraa, ettei SEUT 45 artiklan 4 kohta voi olla Belgialle perusteltu syy evätä häneltä kyseisen määräyksen kolmesta ensimmäisestä kohdasta johtuva suojelu. SEUT 45 artiklan 4 kohta ei näin ollen ole esteenä direktiivin 2005/36 soveltamiselle pääasian tosiseikkoihin.

37. Eri tosiseikkojen osalta voi olla tarpeen ratkaista, onko Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ”julkishallinnon palvelussuhde”. Asianosaiset ovat kiinnittäneet tähän asiaan melkoisesti huomiota kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan. Näin ollen käsittelen sitä lyhyesti.

38. Lakimiesavustajan tehtävä ei nähdäkseni ole SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ”julkishallinnon palvelussuhde”.

39. SEUT 45 artiklan 4 kohtaa, jossa määrätään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaan perusperiaatteeseen tehtävästä poikkeuksesta, on tulkittava suppeasti.[20]

40. Tuomiossa komissio v. Belgia[21] Belgian hallitus väitti, että ”julkishallinnon palvelussuhde” on institutionaalinen käsite, joka ei vastaa ”julkisen vallan käyttöä” nykyisessä SEUT 51 artiklassa.[22] Sen mielestä merkityksellistä on näin ollen pikemminkin työnantajan henkilöllisyys kuin työntekijän suorittamien tehtävien luonne.

18 — Tuomio Alevizos (C-392/05, EU:C:2007:251, 69 ja 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseinen määritelmä perustuu kansainvälisen tuomioistuimen asiassa Nottebohm antamaan tuomioon (tuomio 6.4.1955, Kok. 1955, s. 4–, ks. s. 23).

19 — Ks. tuomio Grahame ja Hollanders (C-248/96, EU:C:1997:543, 32 kohta) ja tuomio Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, 36 kohta).

20 — Ks. mm. tuomio Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (C-405/01, EU:C:2003:515, 41 kohta) ja tuomio komissio v. Kreikka (C-460/08, EU:C:2009:774, 29 kohta).

21 — Tuomio 149/79 (EU:C:1980:297).

22 — Kyseisen artiklan mukaan sijoittautumisvapautta koskevia SEUT:n määräyksiä ei sovelleta ”toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön”. SEUT 62 artiklassa määrätään, että kyseistä poikkeusta sovelletaan myös palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen.

41. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kyseisen väitteen ja tulkitsi käsitettä ”julkishallinnon palvelussuhde” toiminnallisesti. SEUT 45 artiklan 4 kohtaa sovelletaan vain, jos asianomainen työntekijä 1) osallistuu suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttöön ja 2) hoitaa tehtäviä, joiden tarkoituksena on turvata valtion tai yleisemmin julkisyhteisöjen yleiset edut.[23] Näin ollen ratkaisevaa on se, onko tehtävä julkishallinnon erityiselle toiminnalle tyypillinen siltä osin kuin siihen kuuluu julkisen vallan käyttöä ja vastuuta valtion yleisten etujen turvaamisesta.[24]

42. Unionin tuomioistuimen saatavilla olevien tietojen perusteella en ole Belgian ja Italian hallitusten kanssa samaa mieltä siitä, että Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä täyttää ensimmäisen edellytyksen.

43. Yhtäältä Cour de cassationin presidentin, jaoston puheenjohtajan ja tuomarin sekä toisaalta syyttäjän, johtavan julkisasiamiehen ja julkisasiamiesten tehtävät ovat nähdäkseni todellakin lainkäyttöä koskevan julkishallinnon erityiselle toiminnalle tyypillisiä.[25] Kyseisissä tehtävissä joko päätetään Cour de cassationissa, joka on Belgian viimeisen oikeusasteen tuomioistuin siviili- ja rikosasioissa, vireillä olevista valituksista tai annetaan kyseisiin valituksiin liittyvää riippumatonta neuvontaa (virallisia lausuntoja). Näihin tehtäviin sisältyy lisäksi velvollisuuksia, joiden tarkoituksena on turvata valtion yleiset edut varmistamalla, että lakia noudatetaan sekä yksityisten asianosaisten välisten riita-asioiden että sellaisten riita-asioiden yhteydessä, joissa on osallisina viranomaisia.

44. Belgian hallituksen kirjallisista ja suullisista lausumista ilmenee, että Cour de cassationin lakimiesavustajat avustavat ja tukevat kyseisiä oikeuslaitoksen jäseniä. Heidän päätehtävänään on tutkia tuomioistuimessa vireillä olevia asioita, tehdä oikeudellista tutkimusta sekä avustaa kyseisiä viranomaisia tuomioiden ja lausuntojen laadinnassa.

45. Belgian hallitus vahvisti istunnossa, että Cour de cassationin lakimiesavustajilla *ei* ole toimivaltaa tehdä tuomioistuinratkaisuja (tai edes osallistua niiden tekemiseen), että he eivät voi esittää istunnoissa kysymyksiä asianosaisille ja että heillä ei ole lopullista sananvaltaa tuomioiden ja lausuntojen oikeudellisissa perusteluissa. Lakimiesavustajat suorittavat tehtävänsä yksinomaan niiden oikeuslaitoksen jäsenten valvonnassa, joille he työskentelevät ja jotka ovat yksin vastuussa antamistaan tuomioista ja lausunnoista. Lakimiesavustajien avustus- ja valmistelutoimet eivät näin ollen näytä vaikuttavan kyseisten jäsenten tuomiovallan vapaaseen käyttöön.

46. Vaikka tämä on viime kädessä tosiseikka, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa määritettävä, lakimiesavustajien tehtävät ovat näin ollen nähdäkseni liian kaukana lainkäytön ytimestä, jotta niihin sisältyisi (edes välillistä) osallistumista julkisen vallan käyttöön.[26]

47. Tätä päätelmää eivät nähdäkseni kyseenalaista Belgian hallituksen väitteet siitä, että oikeuslaitoksesta ja lainkäytöstä annetun lain 310 §:ssä Cour de cassationin lakimiesavustajat luokitellaan muodollisesti kyseisen tuomioistuimen ”jäseniksi” ja että heihin sovelletaan osittain samoja määräyksiä kuin tuomareihin ja muihin oikeuslaitokseen kuuluviin muun muassa nimitysten ja palkkojen, lomien, toimivaltaista tuomioistuinta koskevan etuoikeuden (”privilège de juridiction”)[27] ja tiettyjen muiden kuin oikeudellisten tehtävien harjoittamista koskevan kiellon osalta. Tällaiset näkökohdat eivät koske suoraan lakimiesavustajien hoitamien tosiasiallisten tehtävien luonnetta.

23 — Tuomio komissio v. Belgia (149/79, EU:C:1980:297, 10 kohta).

24 — Tuomio komissio v. Belgia (149/79, EU:C:1980:297, 12 kohta).

25 — Ks. tältä osin julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus komissio v. Portugali (C-52/08, EU:C:2010:514, 41 kohta).

26 — Ks. vastaavasti SEUT 51 artiklassa määrätyn poikkeuksen osalta tuomio Reyners (2/74, EU:C:1974:68, 53 kohta), joka koskee Belgiassa toimivia asianajajia; tuomio Thijssen (C-42/92, EU:C:1993:304, 22 kohta), joka koskee Belgian vakuutustarkastuslaitoksessa työskenteleviä hyväksyttyjä tilintarkastajia ja tuomio Peñarroja Fa (C-372/09 ja C-373/09, EU:C:2011:156, 44 kohta), joka koskee Ranskassa toimivia tuomioistuimia avustavia asiantuntijoita.

27 — Muutoksenhakutuomioistuimet käsittelevät Belgian oikeuslaitoksen jäsenten tiettyjä rikoksia ensimmäisessä oikeusasteessa (rikostutkintalain (code d’instruction criminelle) 479 §)).

Onko Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä direktiivissä 2005/36 tarkoitettu ”säännelty ammatti”? (Toinen kysymys)

48. Se, voidaanko direktiiviä 2005/36 soveltaa pääasiassa, riippuu myös siitä, onko Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”säännelty ammatti”. Tämä puolestaan riippuu siitä, edellyttävätkö kyseisen ammatin harjoittamisen aloittaminen ja sen harjoittaminen ”tiettyä ammattipätevyyttä”. [28]

49. Ensinnäkin se seikka, että kyseiseen palvelussuhteeseen sovelletaan Belgian lainsäädännön nojalla erityistä virkamiesoikeudellista sääntelyä, on merkityksetön arvioitaessa, onko kyseessä direktiivissä 2005/36 tarkoitettu säännelty ammatti. [29]

50. Seuraavaksi todettakoon, että merkityksetön on myös Belgian hallituksen väite siitä, ettei lakimiesavustajan tehtävä sisälly komission julkaisemaan säänneltyjen ammattien luetteloon. Kyseinen luettelo ei ole osa sitovaa unionin lainsäädäntöä ja on siksi pelkästään suuntaa-antava.

51. Komissio väittää, ettei nimittäminen Cour de cassationin lakimiesavustajaksi edellytä direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua ”tiettyä ammattipätevyyttä”. Oikeustieteen tohtorintutkinto tai perustutkinto (licence) tai oikeustieteen master-tutkinto ovat yleisluonteisia tutkintoja, jotka mahdollistavat pääsyn useisiin ammatteihin. Lisäksi komissio toteaa, ettei lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseen liittyvään valintaprosessiin sisälly koetta, joka johtaa pätevyyden osoittavan todistuksen myöntämiseen.

52. Yhdyn tähän näkemykseen.

53. Joistakin direktiivin 2005/36 3 artiklaan sisältyvistä määritelmistä saadaan hyödyllistä tietoa ”tietyn ammattipätevyyden” käsitteen tulkintaa varten. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ammattipätevyys käsittää pätevyyden, josta on osoituksena ammattipätevyydestä annettu asiakirja; ja 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa todetaan, että ammattipätevyys käsittää tutkintotodistukset ”pääosin [unionissa] suoritetusta ammatillisesta koulutuksesta”. Lisäksi direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan e alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan ”säännellyllä ammatillisella koulutuksella” tarkoitetaan ”koulutusta, joka on *erityisesti suunnattu* tietyn ammatin harjoittamiseen ja käsittää koulutuksen, jota tarvittaessa täydennetään ammattiin perehdyttävällä koulutuksella tai työharjoittelulla tai työelämään tutustumisella”. [30]

54. Tätä taustaa vasten nähdäkseni on selvää, ettei kaikkia tutkintoja voida pitää direktiivissä 2005/36 tarkoitettuna tiettynä ammattipätevyytenä. Kyseiseen käsitteeseen sisältyvät ainoastaan sellaiset tutkinnot, jotka on erityisesti suunniteltu valmistamaan tietyn ammatin harjoittamiseen ja jotka ovat osoituksena pääosin unionissa suoritetusta ammattiin perehdyttävästä koulutuksesta.

55. Cour de cassationin lakimiesavustajaksi nimittämiseltä edellytettävää korkeakoulututkintoa ei ole suunniteltu erityisesti valmistamaan henkilöitä kyseisen tuomioistuimen lakimiesavustajan tehtävään, vaan se mahdollistaa pääsyn useisiin ammatteihin. Kyseinen pätevyys ei yleisen luonteensa vuoksi ole osoitus suoritetusta tietystä ammattiin perehdyttävästä koulutuksesta eikä siksi ole ”erityinen ammattipätevyys”. Brouillard ei näin ollen voi vedota direktiiviin 2005/36 pääasiassa.

28 — On riidatonta, ettei Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä ole direktiivin 2005/36 liitteessä I tarkoitetun yhdistyksen tai järjestön jäsenten harjoittama ammatti. Sitä ei näin ollen voida rinnastaa säänneltyyn ammattiin 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan viimeisen virkkeen perusteella luettuna yhdessä direktiivin 3 artiklan 2 kohdan kanssa.

29 — Tuomio Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, 42 ja 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 — Kursivointi tässä.

56. Se, että lakimiesavustajat valitaan sellaisen kilpailuun, johon sisältyy hakijoiden vertaileva arviointi, ei kyseenalaista tätä päätelmää. Tuomiossa Rubino unionin tuomioistuin katsoi, että sitä, että henkilö hyväksytään menettelyssä, jossa hakijoiden vertailevan arvioinnin pikemminkin kuin absoluuttisten arviointiperusteiden perusteella valitaan ennalta vahvistettu määrä henkilöitä ja jossa myönnetään nimike, joka on voimassa vain rajatun ajan, ei voida pitää direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ammattipätevyytenä. [31]

57. Päätelmääni ei kyseenalaista myöskään oikeuslaitoksesta ja lainkäytöstä annetun lain 259 terdecies §:ään sisältyvä säännös, jonka mukaan Cour de cassationin lakimiesavustajien nimitys tulee lopulliseksi vasta kolmen vuoden kuluttua toimessa aloittamisesta. On totta, että tietyissä tilanteissa tietyn pituinen pakollinen koulutus voi vaikuttaa ammatin luokittelemiseen säännellyksi ammatiksi. Esimerkiksi tuomiossa Burbaud todettiin, että ranskalaisen sairaalan johtajan virka on säännelty ammatti. Tämä päätelmä perustui lähinnä siihen, että Ranskan lainsäädännössä kyseiseen ammattiin pääsy on varattu harjoittelijoille, jotka ovat suorittaneet kurssin École nationale de la santé publiquessa (kansallinen terveydenhuollon oppilaitos) ja läpäisseet loppukokeen, joka osoittaa, että he ovat omaksuneet sairaalan hallintotoiminnan edellyttämät teoreettiset ja käytännön tiedot. [32] Kyseisiä vaatimuksia ei kuitenkaan voida verrata tähän asiaan liittyvissä kansallisissa säännöksissä säädettyihin vaatimuksiin. Belgian hallitus vahvisti istunnossa, ettei kyseisissä säännöksissä perusteta erityistä koulutusohjelmaa, jonka päätteeksi menestyksekkäät hakijat saavat todistuksen siitä, että heillä on edellytettävä ammattipätevyys. Oikeuslaitoksesta ja lainkäytöstä annetun lain 259 terdecies §:n sanamuodon mukaan alkuperäistä nimitystä seuraava kolmen vuoden pituinen ajanjakso on tarkoitettu pikemminkin koeajaksi, jonka ansiosta oikeuslaitoksen jäsenet, joita lakimiesavustajat avustavat, voivat varmistaa, että nämä hoitavat tehtävänsä asianmukaisesti, ja näin ollen ottaa kantaa siihen, onko näiden nimityksestä tultava lopullinen. [33]

Mitä velvoitteita SEUT 45 artiklassa asetetaan valintalautakunnalle? (Neljäs ja viides kysymys)

58. Olen todennut, ettei direktiiviä 2005/36 voida soveltaa pääasiassa. Analysoidessani neljättä ja viidettä ennakkoratkaisukysymystä tarkastelen siksi ainoastaan SEUT 45 artiklaa. Edellytetäänkö kyseisessä määräyksessä, että valintalautakunta varmistaa, antavatko Brouillardin korkeakoulututkinnot yhdessä työkokemuksen kanssa vastaavat tiedot ja taidot kuin belgialaisen yliopiston myöntämä oikeustieteen tohtorintutkinto, perustutkinto (licence) tai master-tutkinto?

59. Kun kyseessä olevaan ammattiin pääsyn edellytyksiä ei ole yhdenmukaistettu, unionin lainsäädäntö ei estä jäsenvaltiota edellyttämästä jonkin tuomioistuimensa lakimiesavustajan tehtävään nimittämiseksi tiettyjä tietoja ja taitoja, joilla hakija osoittaa soveltuvuutensa hoitaa kyseistä tehtävää. [34] Tätä toimivaltaa on kuitenkin käytettävä perussopimuksissa taattuja perusvapauksia kunnioittaen. [35]

60. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion viranomaisten on tutkiessaan hakemusta sellaisen ammatin harjoittamiseksi, jonka harjoittamisen edellytyksenä on kansallisen oikeuden mukaan tietty tutkintotodistus tai ammatillinen pätevyys, otettava huomioon asianomaisen henkilön ammattipätevyys vertaamalla hänen tutkintotodistuksistaan, todistuksistaan ja muista muodollista kelpoisuutta osoittavista asiakirjoistaan sekä hänen merkityksellisestä ammattikokemuksestaan ilmenevää pätevyyttä siihen ammattipätevyyteen, jota kansallisessa lainsäädännössä edellytetään kyseessä olevan ammatin harjoittamiseksi. [36]

31 — Tuomio Rubino (C-586/08, EU:C:2009:801, 32 kohta).

32 — Tuomio Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, 44–53 kohta).

33 — Tätä ajanjaksoa ei siten voida verrata myöskään harjoitteluun, joka on suoritettava, jotta asianajajayhteisöön voi päästä asianajajaksi. Ks. tuomio Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, 51 kohta) ja tuomio Peśla (C-345/08, EU:C:2009:771, 23 kohta).

34 — Ks. mm. tuomio Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Fernández de Bobadilla (C-234/97, EU:C:1999:367, 11 kohta).

35 — Ks. mm. tuomio Mac Quen ym. (C-108/96, EU:C:2001:67, 24 ja 25 kohta).

36 — Ks. tuomio Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, 16 kohta) ja tuomio Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, 57 kohta).

61. Tämän tutkimusmenettelyn on mahdollistettava se, että kyseiset jäsenvaltion viranomaiset voivat objektiivisesti varmistua siitä, että ulkomainen tutkintotodistus osoittaa haltijallaan olevan, ellei samanlaiset, niin ainakin vastaavat tiedot ja taidot kuin mitä kansallinen tutkintotodistus osoittaa. Tätä on arvioitava yksinomaan niiden tietojen ja pätevyyden perusteella, jotka kyseisellä henkilöllä voidaan kyseisen todistuksen perusteella olettaa olevan, kun huomioon otetaan kyseiseen tutkintotodistukseen liittyvien opintojen ja käytännön koulutuksen luonne ja kesto.[37] Lisäksi niitä tietoja, joita toisessa jäsenvaltiossa myönnetty tutkintotodistus osoittaa, ja toisissa jäsenvaltioissa hankittua pätevyyttä ja/tai ammattikokemusta sekä siinä jäsenvaltiossa hankittua kokemusta, jossa hakija jättää hakemuksen, on tutkittava vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä edellytettyyn ammattipätevyyteen nähden.[38]

62. Koska kaikki käytännön kokemus ammattiin, johon ryhtymiseen lupaa haetaan, liittyvissä tehtävissä on omiaan lisäämään hakijan tietoja, toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon kaikki tämän ammatin harjoittamisessa hyödyllinen käytännön kokemus. Toimivaltaisen viranomaisen on määriteltävä täsmällisesti arvo, joka tälle kokemukselle on annettava, suoritettujen eri tehtävien, näitä tehtäviä suoritettaessa hankittujen ja sovellettujen tietojen sekä asianomaiselle annettujen vastuualueiden ja sen perusteella, kuinka itsenäisesti asianomainen on saanut työskennellä.[39]

63. Kyseisessä tutkinnassa jäsenvaltio voi ottaa huomioon ne objektiiviset erot, jotka koskevat niin lähtövaltiossa kyseessä olevaan ammattiin liittyviä oikeussääntöjä kuin sen toiminta-alaakin.[40] Oikeudellisten ammattien ollessa kyseessä jäsenvaltio voi siis suorittaa tutkintotodistusten vertailevan tarkastelun ottamalla huomioon kyseisten kansallisten oikeusjärjestysten väliset erot. Jos vertailu osoittaa, että ulkomaisen tutkintotodistuksen osoittamat tiedot ja taidot vastaavat vain osittain kansallisissa säännöksissä vaadittuja tietoja ja taitoja, vastaanottavalla jäsenvaltiolla on oikeus vaatia asianomaista henkilöä osoittamaan, että hän on hankkinut (esimerkiksi työkokemuksen kautta) puuttuneet tiedot ja pätevyyden.[41]

64. Brouillard ei näytä pääasiassa suorittaneen Belgiassa edellytettävää oikeudellista koulutusta. Hän erityisesti vahvisti istunnossa, ettei Poitiers'n yliopiston hänelle myöntämään yksivuotiseen ammatilliseen tutkintoon sisältynyt belgialaisen oikeustieteen kursseja. Lisäksi hän myönsi, ettei kyseiseen tutkintoon sisältynyt hallinto-oikeuden ja työoikeuden kursseja, joita ranskankielisen yhteisön tutkintojen vastaavuutta käsittelevän lautakunnan mukaan edellytetään oikeustieteen jatko-opintojen suorittamiseksi kyseisessä yhteisössä.

65. Brouillardin yksivuotinen ammatillinen tutkinto on kuitenkin yliopistotutkinto, joka kattaa tietyt oikeustieteen koulutuksen osa-alueet. Sillä oli näin ollen ensi näkemältä ainakin jonkinlaista merkitystä Cour de cassationin lakimiesavustajaksi ryhtymiseltä edellytettävää pätevyystasoa ajatellen.

66. Lisäksi Brouillard vetosi Belgian viranomaisessa paitsi korkeakoulututkintoonsa myös koko työkokemukseensa näyttääkseen toteen pätevyytensä kyseiseen tehtävään.[42] Brouillard katsoo, että hänen usean vuoden työskentelynsä Cour de cassationin dokumentaatio- ja tekstientarkastusosastossa, joka hoitaa suuren osan lakimiesavustajien tehtävistä, antaa hänelle yhdessä hänen korkeakoulututkintojensa kanssa lakimiesavustajaksi nimittämiseltä edellytettäviä tietoja ja taitoja vastaavat tiedot ja taidot.

37 — Ks. tuomio Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, 17 kohta) ja tuomio Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, 66 ja 68 kohta).

38 — Tuomio Peśla (C-345/08, EU:C:2009:771, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 — Tuomio Vandorou ym. (C-422/09, C-425/09 ja C-426/09, EU:C:2010:732, 67–69 kohta).

40 — Brouillardin "lähtöjäsenvaltio" on tosiasiassa Ranska, jossa hän suoritti yksivuotisen ammatillisen master-tutkinnon, johon hän vetoaa pääasiassa. Hänen "vastaanottava jäsenvaltionsa" on Belgia (ks. edellä alaviite 12).

41 — Ks. tuomio Vlassopoulou (C-340/89, ECR, EU:C:1991:193, 18–20 kohta) ja tuomio Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, 69–71 kohta).

42 — Tämän näyttää vahvistavan Brouillardin Cour de cassationin presidentille 24.5.2011 lähettämä kirje, joka sisältyy unionin tuomioistuimeen talletettuun kansalliseen asiakirja-aineistoon.

67. Tätä taustaa vasten [43] valintalautakunta oli velvollinen tutkimaan, osoittavatko Brouillardin koko työkokemuksensa kautta, mukaan luettuna Cour de cassationin dokumentaatio- ja tekstientarkastusosaston työntekijänä, hankkimat tiedot ja taidot riittävällä tavalla pätevyyden, joka näytti puuttuvan pelkästään hänen tutkintotodistustensa perusteella.

68. Mielestäni on kyseenalaista, onko pääasiassa tehty riidanalainen päätös näiden periaatteiden mukainen, sillä valintalautakunta näyttää vedonneen yksinomaan siihen, ettei Brouillardilla ollut lakimiesavustajaksi nimittämiseltä edellytettävää korkeakoulututkintoa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on kuitenkin viime kädessä ratkaista tämä kaikkien asiaan liittyvien merkityksellisten seikkojen perusteella.

Ratkaisuehdotus

69. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n (Belgia) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) SEUT 45 artiklaa on sovellettava tilanteeseen, jossa Belgiassa asuva Belgian kansalainen, joka ei ole harjoittanut ammattiaan toisessa jäsenvaltiossa, vetoaa Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajan palvelukseen ottamiseksi järjestettävään kilpailuun osallistumista koskevan hakemuksensa tueksi muun muassa ranskalaisen yliopiston hänelle myöntämään pätevyyteen.

2) Jäsenvaltio ei voi vedota SEUT 45 artiklan 4 kohdassa määrättyyn poikkeukseen omaa kansalaistaan vastaan; näin ollen edellä kuvailtu tilanne ei tästä syystä jää ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY soveltamisalan ulkopuolelle.

3) Belgian Cour de cassationin lakimiesavustajan tehtävä ei ole direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”säännelty ammatti”.

4) SEUT 45 artikla on esteenä sille, että jäsenvaltion viranomainen epää henkilöltä oikeuden osallistua lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestettyyn kilpailuun sillä perusteella, ettei hänellä ole kyseisen jäsenvaltion yliopiston myöntämää oikeustieteen tohtorintutkintoa, perustutkintoa (licence) tai master-tutkintoa taikka ulkomailla suoritettua tutkintoa, jonka vastaavuuden kyseisen valtion toinen viranomainen olisi tunnustanut, selvittämättä, antavatko kaikki hänen korkeakoulututkintonsa, mukaan lukien toisessa jäsenvaltiossa myönnetyt pätevyydet, jotka ovat riittävän merkityksellisiä kyseiseen ammattiin pääsemiseksi ja sen harjoittamiseksi, yhdessä työkokemuksen kanssa vastaavat tiedot ja taidot.

43 — Edellä 60–63 kohdassa mainitsemani oikeuskäytäntö ei voi tarkoittaa, että mikä tahansa toisessa jäsenvaltiossa hankittu pätevyys aiheuttaa velvollisuuden arvioida vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai muualla hankittua työkokemusta, vaikka sillä olisi kuinka vähäinen merkitys oikeuteen aloittaa kyseisen ammatin harjoittaminen ja harjoittaa sitä. Tällainen vaatimus olisi kohtuuton.