YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

17 päivänä maaliskuuta 2005 *

Asiassa C-109/04,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 17.12.2003 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.3.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Karl Robert Kranemann

vastaan

Land Nordrhein-Westfalen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit K. Lenaerts (esittelevä tuomari), N. Colneric, K. Schiemann ja E. Levits,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— K. R. Kranemann itse,

— Land Nordrhein-Westfalen, asiamiehenään Statthalter,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Rozet ja H. Kreppel,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.1.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) tulkintaa. Se on esitetty Kranemannin, joka on osan

harjoittelustaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa suorittanut lakimiesharjoittelija, Land Nordrhein-Westfalenin sellaista päätöstä vastaan nostaman kanteen yhteydessä, jolla on kieltäydytty korvaamasta hänelle matkakustannuksia matkalta hänen harjoittelupaikkaansa siltä osin kuin ne liittyvät Saksan alueen ulkopuolella tehtyyn matkaosuuteen.

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

2 Land Nordrhein-Westfalenin 29.4.1988 annetun Verordnung über die Gewährung von Trennungsentschädigung -nimisen asetuksen (erossaolokorvauksen myöntämisestä annettu asetus; jäljempänä TEVO), sellaisena kuin se on 27.6.1994 annetussa muodossaan (GVBl. NW 1994, s. 444), jota sovelletaan tähän asiaan, 7 §:n 4 momentin neljännessä ja viidennessä kohdassa säädetään, että harjoittelua suorittaville väliaikaisille virkamiehille (Beamter auf Widerruf), jotka on sijoitettu ulkomaille valitsemaansa harjoittelupaikkaan, maksettava päiväraha ja yöpymiskorvaus lasketaan pelkästään Saksan alueella tehtäviin virkamatkoihin sovellettavien korvaustaksojen mukaisesti. Heille aiheutuneet matkakulut korvataan ainoastaan Saksan raja-asemalle tehdystä edestakaisesta matkasta säännöllisesti liikennöivällä liikennevälineellä ja edullisimmassa luokassa.

3 TEVO:n 5 §:n 4 momentin ja 7 §:n 7 momentin perusteella vastaavaa säännöstä sovelletaan harjoittelukauden aikaisia kotiinpaluukustannuksia varten myönnettäviin avustuksiin.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

4 Saksan toista oikeustieteen valtiontutkintoa edeltävän pakollisen harjoittelun aikana Kranemann on saanut koulutusta 1.8.–30.11.1995 väliaikaisena virkamiehenä asianajotoimistossa Lontoossa (Yhdistynyt kuningaskunta).

5 Tämän kauden aikana Kranemann sai Land Nordrhein-Westfalenilta harjoittelijan palkkansa lisäksi 1 686,68 Saksan markan (DEM) suuruista erossaolokorvausta. Hänen hakemuksensa, joka koski matkakorvausta edestakaisesta matkasta kotoaan Aachenista (Saksa) harjoittelupaikkaansa sekä viikonloppumatkasta kotiinsa, hyväksyttiin ainoastaan 83,25 DEM:n suuruisen summan osalta, joka vastaa usean päivän pituiselta virkamatkalta maksettavaa päivärahaa ja yöpymiskorvausta. Sitä vastoin, koska TEVO:ssa rajoitettiin matkakulujen korvaus määrään, joka tarvitaan edestakaiseen matkaan Saksan raja-asemalle ja koska Aachenia pidetään tällaisena, Kranemann ei saanut korvausta muista matkakuluista, joiden määräksi hän ilmoittaa 539,60 DEM.

6 Koska Kranemannin kanne, jolla hän riitautti tämän kieltäytymisen, hylättiin alioikeudessa ja muutoksenhaussa, Kranemann teki Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin.

7 Ennakkoratkaisupyynnössään Bundesverwaltungsgericht huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole vielä selvitetty kysymystä siitä, kuuluvatko harjoittelua suorittavat väliaikaiset virkamiehet (Rechtsreferendare tai lakimiesharjoittelijat) perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitetun työntekijän käsitteen alaan.

8 Lisäksi mainittu tuomioistuin pohtii, merkitseekö yksistään kieltäytyminen korvaamasta matkakuluja, jotka liittyvät lähtövaltion alueen ulkopuolella tehtyyn matkaosuuteen, riittävän suoraa henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta, ja mikäli asia on näin, velvoittaako perustamissopimuksen 48 artikla korvaamaan ulkomailla sijaitsevaan harjoittelupaikkaan tehdystä matkasta aiheutuvien kulujen lisäksi harjoittelukauden aikana kotiin palaamisesta aiheutuvat kulut.

9 Lopuksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, onko mahdollinen henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus perusteltu budjettiin liittyvien seikkojen perusteella ja voidaanko tällaisten seikkojen perusteella yleisesti evätä harjoittelijoilta erossaolokorvaus ja matkakulukorvaus.

10 Näin ollen Bundesverwaltungsgericht päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko sellainen kansallinen säännös, jonka mukaan lakimiesharjoittelijalla, joka saa osan lakisääteisestä koulutuksestaan valitsemassaan paikassa toisessa jäsenvaltiossa, on oikeus korvaukseen matkakuluistaan vain lähtövaltion alueella tehdyltä matkaosuudelta, yhteensoveltuva [perustamissopimuksen 48] artiklan kanssa?"

Ennakkoratkaisukysymys

11 On alustavasti määritettävä, kuuluuko osan oikeustieteellisestä harjoittelustaan toisessa jäsenvaltiossa suorittavan lakimiesharjoittelijan asema perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisalaan.

Perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisala

12 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitetulla "työntekijän" käsitteellä on yhteisön oikeudessa oma merkityksensä, eikä tätä käsitettä pidä tulkita suppeasti. "Työntekijänä" on pidettävä jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään toisarvoisena ja liitännäisenä. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan (ks. mm. asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986, Kok. 1986, s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 387, 16 ja 17 kohta; asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992, Kok. 1992, s. I-1071, 14 kohta ja asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004, Kok. 2004, s. I-7573, 15 kohta).

13 Harjoittelua suorittavien henkilöiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jos harjoittelu suoritetaan aitoa ja todellista palkkatyötä koskevien ehtojen mukaan, se, että harjoittelu voidaan mieltää itse ammatinharjoittamiseen liittyvänä käytännön harjoitteluna, ei estä perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamista (em. asiat Lawrie Blum, tuomion 19 kohta ja Bernini, tuomion 15 kohta).

14 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-79/99, Schnorbus, 7.12.2000 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. I-10997, 28 kohta), Saksan lainsäädännön mukainen oikeustieteellinen harjoittelu on koulutusjakso sekä edellytys tuomarin viran ja korkeiden julkishallinnon virkojen saamiselle.

15 Lakimiesharjoittelijoiden harjoittaman toiminnan osalta ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee yhtäältä, että mainitut harjoittelijat soveltavat harjoittelunsa yhteydessä

käytännössä opintojensa aikana hankkimiaan tietoja ja osallistuvat siten harjoitteluaan johtavan henkilön ohjauksessa tämän toimintaan, ja toisaalta, että lakimiesharjoittelijat saavat koulutuksensa aikana palkkaa toimeentuloavustuksen muodossa.

16 Päinvastoin kuin Land Nordrhein-Westfalen esittää, tällainen työsuhde ei jää perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan siitä syystä, että yhtäältä harjoittelijoille maksettava korvaus on ainoastaan tuki, jonka avulla heidän on mahdollista huolehtia tarpeistaan, ja että toisaalta sellaisten harjoittelijoiden osalta, jotka suorittavat harjoitteluaan muualla kuin julkisella sektorilla, sitä, että valtio myöntää tällaisen korvauksen, ei voida pitää harjoittelijan tarjoamien palvelujen vastikkeena.

17 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että palkan pienuudella tai siihen käytettyjen varojen alkuperällä ei voi olla minkäänlaista vaikutusta yhteisön oikeudessa tarkoitetun työntekijän asemaan (ks. asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982, Kok. 1982, s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351, 16 kohta; asia 344/87, Bettray, tuomio 31.5.1989, Kok. 1989, s. 1621, 16 kohta ja em. asia Trojani, tuomion 16 kohta).

18 Koska lakimiesharjoittelijat tekevät aitoa ja todellista työtä, heitä on pidettävä perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettuina työntekijöinä.

19 Perustamissopimuksen 48 artiklaa ei voida jättää soveltamatta tämän määräyksen 4 kohdassa olevan "julkishallinnon palvelussuhteita" koskevan poikkeuksen perus-

teella. Sikäli kuin harjoittelija suorittaa, kuten tässä asiassa, osan harjoittelustaan julkisen sektorin ulkopuolella, riittää, että todetaan, että käsite "julkishallinnon palvelussuhde" ei sisällä työsuhteita yksityishenkilön tai yksityisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa, ja näin on riippumatta siitä, minkälaisia tehtäviä työntekijälle kuuluu (asia C-283/99, komissio v. Italia, tuomio 31.5.2001, Kok. 2001, s. I-4346, 25 kohta).

20 Lakimiesharjoittelijan, joka on lähtenyt lähtöjäsenvaltiostaan suorittamaan osan harjoittelustaan toisessa jäsenvaltiossa, asema ei jää perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle myöskään siksi, että kyse olisi täysin jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta.

21 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että jäsenvaltion lakimiesharjoittelija, joka suorittaa osan harjoittelustaan toisessa jäsenvaltiossa tehden aitoa ja todellista työtä, on perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettu työntekijä.

22 Seuraavaksi on tutkittava, muodostavatko pääasiassa sovellettavien kaltaiset matkakulujen korvaamiseen liittyvät säännökset perustamissopimuksen 48 artiklassa työntekijöille annetun vapaan liikkuvuuden rajoituksen.

Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus

23 On todettava, että kun TEVO:n 7 §:ssä säädetään, että lakimiesharjoittelijan, joka suorittaa osan harjoittelustaan Saksan ulkopuolella, kulujen korvaamiseen sovelle-

taan Saksan alueella tehtäviin virkamatkoihin sovellettavia korvaustaksoja, mainittu säännös estää tällaiselle harjoittelijalle Saksan alueen ulkopuolella aiheutuneiden kulujen korvaamisen.

24 Tästä seuraa, että vaikka harjoittelijoilla, jotka suorittavat harjoittelunsa Saksan alueella sijaitsevalla työpaikalla, on oikeus kaikkien matkakulujensa korvaukseen riippumatta siitä, mikä heidän kotipaikkansa ja harjoittelupaikan välinen etäisyys on, niiden harjoittelijoiden, jotka ovat päättäneet suorittaa osan harjoittelustaan toisessa jäsenvaltiossa, on maksettava itse matkakulujen osuus, joka vastaa Saksan alueen ulkopuolella tehtyä matkaa.

25 Tältä osin on korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen katsonut, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla perustamissopimuksen määräyksillä on tarkoitus helpottaa yhteisön kansalaisten kaikenlaista ansiotyön harjoittamista koko yhteisön alueella, ja kyseisten määräysten vastaisia ovat kaikki toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella (yhdistetyt asiat 154/87 ja 155/87, Wolf ym., tuomio 7.7.1988, Kok. 1988, s. 3897, 13 kohta; asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921, 94 kohta; asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999, Kok. 1999, s. I-345, 37 kohta ja asia C-190/98, Graf, tuomio 27.1.2000, Kok. 2000, s. I-493, 21 kohta).

26 Vapaan liikkuvuuden esteinä on siten pidettävä kansallisia säännöksiä, jotka estävät jäsenvaltion kansalaisia lähtemästä tai saavat heidät luopumaan ajatuksesta lähteä kotimaastaan käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vaikka niitä sovelletaan kyseessä olevien työntekijöiden kansalaisuudesta riippumatta (em. asiat Bosman, tuomion 96 kohta; Terhoeve, tuomion 39 kohta ja Graf, tuomion 23 kohta; asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003, Kok. 2003, s. I-10239, 74 kohta ja asia C-232/01, Van Lent, tuomio 2.10.2003, Kok. 2003, s. I-11525, 16 kohta).

27 Tästä seuraa, että jos jäsenvaltio säätää sellaisiin ammatteihin pääsyä koskevasta järjestelmästä, jotka perustuvat ammattiin valmistavaan harjoitteluun, jonka aikana harjoittelijat työskentelevät aidosti ja todellisesti, ja jos jäsenvaltio sallii lisäksi sen, että harjoittelija voi suorittaa tämän harjoittelun toisessa jäsenvaltiossa, sen on valvottava, että tämän harjoittelun järjestämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt eivät luo perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien rajoitusta.

28 Sikäli kuin TEVO:n kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä edellytetään, että toisessa jäsenvaltiossa harjoittelunsa suorittavat harjoittelijat vastaavat itse jäsenvaltion alueen ulkopuolella tehtäviin matkoihin liittyvistä matkakuluista ja harjoittelukauden aikana kotiin palaamisesta aiheutuvista kuluista, toisessa jäsenvaltiossa harjoitteluaan suorittava harjoittelija on huonommassa asemassa kuin hän olisi suorittaessaan harjoittelun lähtöjäsenvaltiossaan, koska tällaisessa tapauksessa hänen matkakulunsa olisi korvattu.

29 Siten tällainen lainsäädäntö luo taloudellisen esteen, joka voi saada erityisesti sellaiset lakimiesharjoittelijat, joiden taloudelliset resurssit ovat vähäiset, luopumaan hankkimasta harjoittelupaikkaa toisesta jäsenvaltiosta, riippumatta siitä, perustuuko päätös suorittaa tällainen harjoittelu yleensä, kuten Land Nordrhein-Westfalen huomauttaa, harjoittelijan erikoistumiseen liittyviin syihin vai henkilökohtaisiin syihin, kuten haluun hankkia kokemusta toisesta oikeuskulttuurista.

30 Näin ollen TEVO:n 7 §:ssä olevan kaltainen toimenpide on omiaan rajoittamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, mikä on lähtökohtaisesti kielletty perustamissopimuksen 48 artiklassa.

31 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy kuitenkin, voidaanko tällainen rajoitus perustella budjettiin liittyvillä seikoilla.

32 Kranemannin mukaan kieltäytymistä korvaamasta ainoastaan sellaisten harjoittelijoiden matkakuluja, jotka ovat suorittaneet harjoittelunsa ulkomailla, ei voida perustella budjettiin liittyvillä seikoilla, jos osoittautuu, että nämä kustannukset eivät välttämättä ole korkeampia kuin kustannukset, jotka voivat aiheutua harjoittelijoille, jotka ovat valinneet Saksassa sijaitsevan harjoittelupaikan. Budjettiin liittyvät seikat voivat korkeintaan ohjata asettamaan ylärajat korvattaville määrille.

33 Tältä osin on todettava, että toimenpide, joka rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, voi olla sallittu ainoastaan, jos sillä pyritään perustamissopimuksen mukaiseen, sallittuun tavoitteeseen ja jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Lisäksi tällaisessa tapauksessa kyseessä olevan tavoitteen on oltava toteutettavissa toimenpidettä soveltamalla, eikä soveltamisella saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. mm. asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993, Kok. 1993, s. I-1663, 32 kohta ja em. asiat Bosman, tuomion 104 kohta ja Köbler, tuomion 77 kohta).

34 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että pelkästään taloudellisia syitä ei voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jonka vuoksi perustamissopimuksessa taatun vapaan liikkuvuuden perustavanlaatuisen periaatteen rajoittaminen voisi olla perusteltua (asia 352/85, Bond van Adverteerders ym., tuomio 26.4.1988, Kok. 1988, s. 2085, Kok. Ep. IX, s. 455, 34 kohta; asia C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4007, 11 kohta; asia C-398/95, SETTG, tuomio 5.6.1997, Kok. 1997, s. I-3091, 23 kohta; asia C-35/98, Verkooijen, tuomio 6.6.2000, Kok. 2000, s. I-4071, 48 kohta ja asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-721, 22 kohta).

35 Joka tapauksessa, kuten Kranemann ja Euroopan yhteisöjen komissio ovat huomauttaneet, ei ole mahdotonta se, että tietyissä tapauksissa Saksan alueen sisällä tehtyyn matkaan liittyvät kulut saattavat olla korkeammat kuin toiseen jäsenvaltioon tehdyn matkan.

36 Ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava, että perustamissopimuksen 48 artikla on esteenä kansalliselle toimenpiteelle, jolla sellaiselle henkilölle, joka harjoittelun yhteydessä on tehnyt aitoa ja todellista palkkatyötä muussa kuin lähtöjäsenvaltiossa, myönnetään korvaus matkakuluista ainoastaan siltä määrältä, joka liittyy lähtövaltion alueella tehtyyn matkaosuuteen, kun samalla säädetään, että jos tällaista toimintaa harjoitettaisiin lähtövaltion alueella, kaikki matkakulut korvattaisiin.

Oikeudenkäyntikulut

37 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Muille kuin mainituille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle aiheutuneita kuluja ei voida määrätä korvattavaksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 48 artikla (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) on esteenä kansalliselle toimenpiteelle, jolla sellaiselle henkilölle, joka harjoittelun yhteydessä on tehnyt aitoa ja todellista palkkatyötä muussa kuin lähtöjäsenvaltiossa, myönnetään korvaus matkakuluista ainoastaan siltä määrältä, joka liittyy lähtövaltion alueella tehtyyn matkaosuuteen, kun samalla säädetään, että jos tällaista toimintaa harjoitettaisiin lähtövaltion alueella, kaikki matkakulut korvattaisiin.

Allekirjoitukset