

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS NIAL FENNELLY

15 päivänä lokakuuta 1998 *

I Johdanto

1. Esillä oleva asia koskee Espanjan kansalaista, jolla on Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan oppilaitoksen myöntämä taidekonservaattorin tutkinto ja jota ei hyväksytty osallistumaan Madridissa sijaitsevan Museo Nacional del Pradon (jäljempänä Prado) järjestämään avoimen toimen täyttämistä koskevaan kilpailuun. Asiassa on kysymys erityisesti siitä, voidaanko työehtosopimuksen määräyksiä, joiden mukaan vain Espanjasta saatu tutkinto tai vastaaviksi tunnustetut tutkinnot voidaan hyväksyä, pitää sillä tavoin riittävänä sääntelynä, että kyseessä voitaisiin katsoa olevan ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevassa yhteisön sekundäärilainsäädännössä tarkoitettu säännelty ammatti, ja onko tällainen edellytys tai ulkomaisten tutkintojen vastaavuuden tunnustamista koskeva järjestelmä EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan vastainen.

II Oikeudelliset seikat ja tosiseikat

2. Yhteisön yleinen ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskeva järjestelmä, joka täydentää tiettyjä ammatteja koskevaa sekundäärissäätelyä, perustuu vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeam-

masta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettuun neuvoston direktiiviin 89/48/ETY¹ ja direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annettuun neuvoston direktiiviin 92/51/ETY² (jäljempänä yhdessä direktiivit).

3. Direktiivin 89/48/ETY seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”säännellyn ammattitoiminnan käsite” pitäisi määritellä siten, että ”erilaiset kansalliset yhteiskuntaolot” voidaan ottaa huomioon. Käsite kattaa myös ne tilanteet, joissa oikeus harjoittaa ammattitoimintaa varataan niille, joilla on tietty ammattipätevyys; näin ”viranomaisten tunnustamat ammatilliset yhdistykset ja järjestöt, jotka myöntävät jäsenilleen tällaisia nimikkeitä, eivät voi yksityisoikeudelliseen asemaansa vedoten välttää tässä direktiivissä säädetyn järjestelmän soveltamisesta”.

4. Direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan e alakohtassa säännellyt ammatit määritellään säännellyksi ammattitoiminnaksi tai niiden toiminnan lajien yhdistelmäksi, jotka

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1989 L 19, s. 16.

2 — EYVL L 209, s. 25.

muodostavat tämän ammatin jäsenvaltiossa.³ Direktiivin 1 artiklan f alakohdassa säännelty ammattitoiminta määritellään olennaisilta osiltaan samalla tavoin kuin direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan d alakohdassa:

”Säännellyllä ammattitoiminnalla [tarkoitetaan] ammattitoimintaa, johon ryhtymiseksi tai jonka harjoittamiseksi tai jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti tutkinnon suorittamista.”

Siinä säädetään lisäksi seuraavaa:

”Säännellyn ammattitoiminnan muotoja ovat erityisesti seuraavat:

— toiminnan harjoittaminen ammattinimikkeellä, sikäli kuin tällaisen nimikkeen käyttö on varattu vain niille, joilla on lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukainen tutkintotodistus tai muu muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja

3 — Sama määritelmä on direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan c alakohdassa.

— terveydenhuoltoon liittyvän ammattitoiminnan harjoittaminen, sikäli kun palkan ja/tai korvauksen saaminen tällaisesta toiminnasta kansallisten sosiaaliturvajärjestelyjen perusteella edellyttää tutkintotodistusta tai muuta muodollista pätevyyttä osoittavaa asiakirjaa.

— — ” 4

Direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan f alakohdan toisessa alakohdassa säädetään, että ammattitoimintaa pidetään säänneltynä ammattitoimintana silloin kun sitä harjoittavat sellaisen yhdistyksen tai järjestön jäsenet, joka myöntää tutkintotodistuksia ja -nimikkeitä ja vahvistaa ammatin harjoittamisessa noudatettavia sääntöjä ja jonka tarkoituksena on edistää ja ylläpitää korkeaa tasoa kyseisellä ammattialalla ja jonka jäsenvaltio on tätä tarkoitusta varten erityisesti tunnustanut.⁵

5. Direktiivin 92/51/ETY 3 artiklan mukaan ”kun säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtyminen tai sen harjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää tutkintotodistusta, toimivaltainen viranomaisen ei saa puuttuvan todistuksen perusteella kieltäytyä antamasta jäsenval-

4 — Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan d kohdassa on vastaava määrittely ammattitoiminnan harjoittamisen säänneltyjen muotojen osalta, jolta edellytetään tutkinnon suorittamista.

5 — Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan d kohdan toisessa alakohdassa on vastaava säännös, joka kuitenkin on direktiivin soveltamisalan tavoin jonkin verran rajoitetumpi.

tion kansalaiselle lupaa ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa tätä ammattia samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan sen omiin kansalaisiin”, jos asianomainen henkilö täyttää ainakin toisen seuraavista kahdesta edellytyksestä:

a) jos hakijalla on tässä direktiivissä tai direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettu 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 kymmenen vuoden ajan harjoittanut kyseistä ammattia päätoimisesti kaksi vuotta tai vastaavan ajan osa-aikaisesti toisessa jäsenvaltiossa, joka ei sääntele tätä ammattia tämän direktiivin 1 artiklan e alakohdassa ja 1 artiklan f alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tai direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan d alakohdassa tarkoitettulla tavalla ja hänellä on muu muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, joka [on määrättyjen edellytysten mukainen].”

Edellä b alakohdassa mainitut edellytykset koskevat sitä, että jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on pitänyt myöntää tällainen, vähintään vuoden mittaisen kes-

kiasteen koulutuksen ja tähän kuuluvan ammatillisen harjoittelun menestyksellistä suorittamista osoittava asiakirja ja että tämä koulutus on valmistanut todistuksen haltijan harjoittamaan ammattiaan.⁶ Vastaanottava jäsenvaltio voi kuitenkin vaatia, että hakijalla on todistus työkokemuksesta silloin kun edellä mainittu koulutus- ja harjoittelujakso on ainakin vuoden lyhyempi kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaadittu jakso⁷ ja että hakija suorittaa enintään kolme vuotta kestävästä sopeutusjakson tai kelpoisuuskokeen silloin kun hakijan saaman koulutuksen ja harjoittelun teoreettinen ja/tai käytännöllinen sisältö eroaa olennaisesti vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän tutkinnon sisällöstä.⁸

6. Prado on itsenäinen hallinnollinen yksikkö, joka toimii Espanjan kulttuuriministeriön hallinnonalalla ministerin välittömässä alaisuudessa. Prado teki työsuopimuslain alaisuuteen kuuluvien työntekijöiden edustajien kanssa vuonna 1988 työehtosopimuksen,⁹ jonka 6 artiklassa määrätään, että henkilöstön jäsenet, joilta edellytetään yliopistotutkintoa, voidaan

6 — Direktiivin 89/48/ETY 3 artiklassa on vastaava, tosin hieman rajoitetumpi säännös.

7 — Direktiivin 92/51/ETY 4 artiklan 1 kohdan a alakohta. Ks. myös direktiivin 89/48/ETY 4 artiklan 1 kohdan a alakohta.

8 — Direktiivin 92/51/ETY 4 artiklan 1 kohdan b alakohta. Ks. myös direktiivin 89/48/ETY 4 artiklan 1 kohdan b alakohta.

9 — Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 1988, nro 105, liite. Sopimus on korvattu samanlaisella vuonna 1996 tehdyllä sopimuksella, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 1996, nro 57, liite. Valtion virkamiehiin sovelletaan erilaista oikeudellista järjestelyä, sillä heidän työsuhteidensa ehdot ja palvelukseen ottamisensa edellytykset ovat pääosin julkisoikeudellisia.

ottaa palvelukseen ainoastaan kilpailumennettelyssä suoritettavien kokeiden tulosten perusteella. Tässä työehtosopimuksessa määrätään myös, että konservaattoreilla on oltava tutkintonimike, jonka jompikumpi kahdesta espanjalaisesta konservointiin valmistavasta koulusta on myöntänyt, tai muu ulkomailla myönnetty vastaava tutkintonimike, jonka vastaavuuden toimivaltainen viranomais on tunnustanut.¹⁰ Tämä edellytys vastaa Espanjan opetusministeriön antamissa asetuksissa, joista viimeisin annettiin 14.3.1989,¹¹ vahvistettuja edellytyksiä. Tämän asetuksen 6 §:ssä säädetään, että taidekonservaattorin nimike myönnetään henkilöille, jotka ovat valmistuneet espanjalaisesta konservointiin valmistavasta oppilaitoksesta, ja että nimike oli ehdoton edellytys valtion laitoksissa olevien konservaattorin toimien täyttämistä koskeviin kilpailuihin osallistumiseksi. Asetus kumottiin 28.10.1991 annetulla opetusministeriön asetuksella,¹² eikä tällaista edellytystä enää ole voimassa Espanjan oikeudessa. Vaikka ammatin harjoittamista on yleisesti säännelty lain tasoisilla säännöksillä Espanjan normihierarkiassa, ennakkoratkaisupyynnöstä käy kuitenkin ilmi, että kyseessä olevan kaltaisia työehtosopimuksia on pidettävä muodollisina oikeuslähteinä ja niillä voidaan määrätä erityisestä tutkinnosta tai siitä, minkä tasoisten opintojen suorittamista edellytetään määrätyn ammattialan ammattien harjoittamiselta tai tiettyyn toimien pääsystä. Tällaiset sopimukset sitovat *erga omnes* ainakin sillä tavoin, että ne vaikuttavat hakijan kaltaiseen henkilöön, jolla ei ole edellytettyä tutkintoa.

7. Ulkomaisten tutkintonimikkeiden ja tutkintojen tunnustamisesta 29.1.1988 annetulla kuninkaan asetuksella perustettiin asiantuntijalautakunta, jonka on kuskakin yksittäisessä tapauksessa verrattava ulkomailla suoritettuja opintoja niihin opintoihin, joita samalla alalla edellytetään Espanjassa kyseisen nimikkeen saamiseksi, ja jonka tehtävänä on antaa tätä koskevia aiheellisia suosituksia alan ministeriölle. Tunnustamisen edellytykseksi voidaan asettaa esimerkiksi kokeiden suorittaminen aloilta, jotka eivät kuulu ulkomaiseen opintokokonaisuuteen.

8. Fernández de Bobadilla (jäljempänä kantaja) on Espanjan kansalainen. Hän on suorittanut Bachelor of Arts -tutkinnon taidehistoriassa Boston Collegessa Yhdysvalloissa. Prado myönsi kantajalle järjestämänsä julkisen kilpailun perusteella apurahan, jolla tämä pääsi suorittamaan jatkotutkintoa taidekonservoinnin alalla erikoistumisaineenaan paperiteokset Newcastle Polytechniciin (nykyisin University of Northumbria, Newcastle) Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, missä vuoden mittaisten päätoimisten käytännöllisten ja teoreettisten opintojen jälkeen hänelle myönnettiin Master of Arts in Conservation of Fine Art -tutkinto. Tutkinto on toinen niistä kahdesta jatkotutkinnosta, joiden suorittaneilla henkilöillä katsotaan olevan pätevyys työskennellä museoissa ja taidegallerioissa valtion laitokset mukaan lukien ja päästä tämän alan korkeimpiin toimiin.¹³ United Kingdom Department of Trade and Industry ilmoitti kuitenkin komissiolle, että

10 — Liite I, ammattiryhmien määrittely, A ryhmä, II alaryhmä.

11 — BOE, 18.3.1989, nro 66.

12 — BOE, 1.11.1991, nro 262.

13 — Espanjan opetusministeriö on saanut nämä tiedot Conservation Unit of the United Kingdom Museums and Galleries Commissionilta.

näiden opintojaksojen suorittamisesta saatua tutkintoa ei edellytetä lain mukaan näihin toimiin pääsemiseksi julkisella sektorilla eikä yleisemminkään.

9. Kantaja työskenteli tämän jälkeen useita vuosia määräaikaisilla sopimuksilla Pradossa (vuodesta 1989 vuoteen 1992 ja vuonna 1995) ja muissa taidegallerioissa Espanjassa erikoistuen paperiteosten konservointiin. Hän työskenteli myös jonkin aikaa Italiassa ja suoritti useita täydentäviä ammatillisia opintojaksoja Espanjassa, Yhdysvalloissa ja Japanissa.

10. Prado ilmoitti 17.11.1992 paperiteosten konservaattorin avoimena olevasta toimesta.¹⁴ Kilpailuilmoituksen 4 kohdan b alakohdan mukaan hakijoilta edellytettiin, että he täyttävät tuolloin voimassa olevassa työehtosopimuksessa asetetut edellytykset. Kantajalle ilmoitettiin 3.2.1993 päivätyllä kirjeellä, ettei häntä ollut hyväksytty osallistumaan toimen täyttämistä koskevaan kilpailuun, koska hänellä ei ollut edellytettyä kulttuuriesineiden konservaattorin tutkintonimikettä. Kantaja oli pyytänyt 9.10.1992 opetusministeriötä tunnustamaan, että hänen suorittamansa Master of Arts -tutkinto vastaa kilpailuilmoituksessa edellytettyjä espanjalaisia tutkintonimikkeitä. Asiantuntijalautakunta, joka oli suorittanut kantajan suorittamien opintojen ja niiden opintojen välisen vertailun, jotka on suoritettava edellytetyn tutkintonimikkeen saamiseksi, antoi 9.12.1993 lausunnon, jonka mukaan tunnustaminen voidaan myöntää edellyttäen, että kantaja suorittaa kokeet 24 teoreettisessa ja käytännöllisessä oppiaineessa.

¹⁴ — Tämä toimi näyttää kuuluvan yleisen työehtosopimuksilain alaisuuteen eikä niinkään erityisen, valtion virkamiehiä koskevan järjestelmän alaisuuteen.

Kantajan kirjalliseen vastineeseen antamassaan vastauksessa ministeriö vahvisti tämän lausunnon 20.4.1995 tekemällään päätöksellä. Opintosuoritusten vertailumennettelyssä ei otettu huomioon kokemusta, jonka kantaja oli saanut Master of Arts -tutkinnon suorittamisen jälkeen, eikä hänen muita opintojaan.

11. Kantaja nosti kanteen 27.11.1996 tästä päätöksestä Juzgado de lo Social nro 4 de Madridissa (työtuomioistuin; jäljempänä kansallinen tuomioistuin) ja vaati Pradon tekemän työehtosopimuksen niiden määräysten kumoamista, jotka koskevat konservaattoreilta edellytetyjä tutkintoja. Yhteisön oikeuden soveltamisessa kansallinen tuomioistuin omaksui yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kraus vastaan Land Baden-Württemberg¹⁵ vahvistaman kannan, jonka mukaan kyseessä oleva oikeudellinen tilanne ei ollut puhtaasti Espanjan sisäinen. Kansallinen tuomioistuin katsoi myös, että perustamissopimuksen 48 artiklaa voidaan soveltaa työehtosopimukseen, jonka sopimuspuolten väliset oikeussuhteet kuuluvat yksityisoikeuden alaan,¹⁶ kun otetaan huomioon työehtosopimusten erityinen asema Espanjan oikeusjärjestyksessä.

12. Kansallinen tuomioistuin katsoi, ettei taidekonservaattorin ammatti ollut Espanjassa säännelty ammatti. Se totesi, että jos hakijoilta edellytettiin erityistä tutkintoa, pitkään, monimutkaiseen ja yksityiskohdittaiseen vahvistamismenettelyyn oli ryhdyt-

¹⁵ — Asia C-19/92, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663), jäljempänä asiassa Kraus annettu tuomio.

¹⁶ — Asia 36/74, Walrave v. Union Cycliste Internationale, tuomio 12.12.1974 (Kok. 1974, s. 1405; Kok. Ep. II, s. 415), jäljempänä asiassa Walrave annettu tuomio ja asia C-415/93, Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ym. v. Bosman ym., tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921), jäljempänä asiassa Bosman annettu tuomio.

tävä, koska jäsenvaltioiden tutkintojärjestelmät ovat niin erilaisia. Se katsoi kuitenkin, että edellytys, jonka mukaan tiettyyn toimeen hakevilla henkilöillä oli oltava määrätty tutkinto, saattaa johtaa perustamissopimuksen 48 artiklan vastaiseen peiteltyyn syrjintään, koska tämän edellytyksen vuoksi henkilöt, joiden tutkinnot ovat erilaisia, joutuvat käymään läpi vahvistamismenettelyn voidakseen osallistua kilpailuun, ja ”muissa jäsenvaltioissa suoritettut tutkinnot käytännössä tällä tavoin mitätöidään”. Kaikkien hakijoiden tutkinnot, olipa ne sitten suoritettu missä tahansa, olisi kuitenkin arvioitava niiden tuottamien ansioiden mukaan kilpailumenettelyssä.

13. Kansallinen tuomioistuin esitti yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden vastaista se, että Espanjan valtion itsenäisen laitoksen tekemän työehtosopimuksen määräyksessä asetetaan konservaattorin ammatin (sääntelemätön ammatti) harjoittamisen edellytykseksi toisessa jäsenvaltiossa hankitun yliopistollisen tutkintotodistuksen vastaavuuden tunnustaminen tai vahvistaminen etukäteen, kun tämä vastaavuus tunnustetaan tai vahvistetaan Espanjassa suoritettavien opinto-ohjelmien ja toisessa jäsenvaltiossa suoritettujen opinto-ohjelmien vertailun perusteella sekä sen perusteella, että henkilö suorittaa teoreettiset ja käytännölliset kokeet niissä espanjalaiseen opinto-ohjelmaan kuuluvissa oppiaineissa,

jotka eivät kuulu kyseessä olevan toisen jäsenvaltion opinto-ohjelmaan?”

III Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

14. Kantaja, Ministerio Fiscal (Espanjan yleinen syyttäjä), Espanjan kuningaskunta, Suomen tasavalta ja komissio ovat esittäneet asiassa kirjalliset huomautuksensa. Kantaja, Espanjan tasavalta ja komissio ovat lisäksi esittäneet suulliset huomautuksensa.

15. Suomen tasavalta totesi, että taidekonservaattorin ammattia voidaan pitää direktiiveissä 89/48/ETY ja 92/51/ETY tarkoitettuna säänneltynä ammattina. Asiassa on otettava huomioon erilaiset kansalliset yhteiskuntaolot ja työehtosopimusten asema Espanjan oikeusjärjestyksessä. Yhteisön oikeudessa hyväksytään se, että tietyissä olosuhteissa direktiivit voidaan panna täytäntöön työehtosopimuksilla.¹⁷ Näiden direktiivien tavoitteiden toteuttaminen saattaisi vaarantua, ellei niitä sovellettaisi tilanteisiin, joissa tietyn ammatin harjoittamiselle asetetaan edellytyksiä, jotka perustuvat työehtosopimukseen.

17 — Asia 143/83, Komissio v. Tanska, tuomio 30.1.1985 (Kok. 1985, s. 427, 8 kohta); sosiaalipolitiikasta Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden välillä tehty sopimus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta, joka on sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen pöytäkirjan liitteenä.

16. Yhteisöjen tuomioistuin pyysi asianosaisilta, komissiolta ja jäsenvaltioilta suullisessa käsittelyssä esitettävää vastausta kysymykseen siitä, voidaanko ammattia pitää säänneltyinä silloin kun asetuksessa henkilöiltä edellytettiin tiettyä tutkintanimikettä tämän ammatin harjoittamiseksi julkisella sektorilla tai itsenäisen valtion laitoksen tekemässä työehtosopimuksessa edellytettiin tätä tai vastaavaa tutkintanimikettä henkilöiltä, jotka toimeensa harjoittavat kyseistä ammattia. Vaikka suullista käsittelyä varten laaditussa kertomuksessa viitattiin 14.3.1989 annettuun ministeriön asetukseen, johon Ministerio Fiscal tukeutui kirjallisissa huomautuksissaan, yhteisöjen tuomioistuimelle ilmoitettiin vasta suullisessa käsittelyssä tämän asetuksen kumoamisesta 28.10.1991 annetulla asetuksella, minkä vuoksi kysymyksen ensimmäinen osa tuli merkityksettömäksi. Kantaja ja Espanjan kuningaskunta eivät kumpikaan katsoe, että työehtosopimuksella voidaan säännellä ammattia. Niiden mukaan työehtosopimus oli pelkästään osoitus ”tämän jäsenvaltion työmarkkinoilla vallitsevista oloista”.¹⁸ Espanjan hallitus väitti, että työehtosopimus sitoo jäsenvaltiota ainoastaan sen työnantajaominaisuudessa ja että vaikka julkisella sektorilla harjoitettavan ammatin harjoittamiselta edellytetyistä tutkinnoista säädettäisiin lailla, ei kyseessä olisi kuitenkaan direktiiveissä tarkoitettu sääntely, ellei se vaikuttaisi ammatin harjoittamiseen muilla sektoreilla. Komissio väitti, että valtiollisia toimenpiteitä, joiden perusteella tietyn ammatin harjoittaminen julkisella sektorilla edellyttää määrättyjen tutkintojen suorittamista, voidaan pitää tietyn tämän ammatin harjoittamisen muodon sääntelynä, kuten direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan d alakohdassa ja direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan f alakohdassa sää-

detään. Komissio väittää kuitenkin, että koska kyseessä olevan työehtosopimuksen ala koskee vain yhtä valtion laitosta, se on liian rajoitettu, jotta sen voitaisiin katsoa sääntelevän konservaattorin ammattia edes tämän ammatin harjoittamiseen ryhtymisen osalta julkisella sektorilla.

17. Perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisen osalta kantaja totesi, että vaatimus siitä, että hänen Yhdistyneessä kuningaskunnassa suorittamansa tutkinto on vahvistettava, rajoittaa merkittävästi hänen liikkumisvapauttaan erityisesti siksi, että tämän vaatimuksen vuoksi työkokemusta ja jatko-opintoja, jotka hän oli suorittanut mainitun tutkinnon jälkeen, ei otettu huomioon yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Vlassopoulou¹⁹ ja asiassa Aranitis²⁰ antamista tuomioista poiketen, ja siksi, että hänelle ei annettu mahdollisuutta käytännössä osoittaa taitojaan. Suomen tasavalta esitti vastaavan näkemyksen. Kantaja totesi myös, että perustamissopimuksen 48 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan Espanjalla ei ollut oikeutta ylläpitää tällaista rajoitusta. Komissio totesi, että työntekijöiltä edellytettyjen tutkintojen yksilöinti, mukaan lukien mahdollisuus tunnustaa ulkomaisten tutkintojen vastavuus, oli työsuhteen osapuolten välillä käytäviin riippumattomiin neuvotteluihin kuuluva aihe eikä sellaisenaan välttämättä vaikutuksiltaan syrjivä. Komissio omaksui kuitenkin kannan, jonka mukaan vahvistusmenettely ei soveltunut hyvin tutkintojen ja työkokemuksen arviointiin ammatin harjoittamisen kannalta siten kuin edellä mainituissa asiassa Vlassopoulou ja asiassa Aranitis annetuissa tuomioissa on edellytetty.

18 — Asia C-164/94, tuomio 1.2.1996 (Kok. 1996, s. I-135, 23 kohta).

19 — Asia C-340/89, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2357, 19 ja 20 kohta).

20 — Em. tuomion 31 ja 32 kohta.

18. Ministerio Fiscal ja Espanjan kuningaskunta väittivät, että taidekonservaattorin toimelle asetettua tutkintoa koskevaa edellytystä sovellettiin erotuksetta kaikkiin hakijoihin ja jos hakijoille, joilla on ulkomaiset tutkinnot, jotka eivät vastaa Espanjassa myönnettyjä tutkintoja, annettaisiin mahdollisuus osallistua toimien täyttämistä koskeviin kilpailuihin, syrjittäisiin käänteisesti henkilöitä, jotka ovat suorittaneet vastaavanlaiset opinnot Espanjassa. Espanjan kuningaskunnan edustaja ei kuitenkaan kyennyt suullisessa käsittelyssä mainitsemaan yhtään tällaista vastaavanlaista espanjalaista opintokokonaisuutta. Espanjan kuningaskunta väitti, että sillä oli oikeus asettaa tällaisia edellytyksiä suojatakseen kulttuuriperintönsä (Prado on maailmankuulu taideteoksia säilyttävä laitos), eli sillä oli turvattavanaan yleinen etu, joka on yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Tour Guides²¹ antamissa tuomioissa tunnustettu. Vahvistamislautakunta noudattaa tutkintoja vertaillessaan kaikkia edellytyksiä, jotka on vahvistettu asiassa Unectef vastaan Heylens annetussa tuomiossa.²² Kahden yliopistollisen tutkinnon välistä vertailua ei myöskään pidä sekoittaa henkilön ammattipätevyuden arviointiin, joka tietenkin on suoritettava. Vasta tässä vaiheessa käytännön kokemusta koskevat jaksot voidaan ottaa huomioon. Tätä kantaa ei myöskään asetettu kyseenalaiseksi asiassa Vlassopoulou annetussa tuomiossa, koska yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltiot voivat edellyttää tapauskohtaista näyttöä siitä, että henkilöllä on tiedot ja taidot, joita hänen yliopistotutkintonsa ei osoita,²³ kuten esillä olevan asian kantajalta oli edellytetty. Työnantajalla on Espanjan

kuningaskunnan mukaan joka tapauksessa oikeus asettaa työtehtävän suorittamisen kannalta tarpeelliseksi katsomansa edellytykset, kun taas työmarkkinajärjestöillä oli oikeus vaatia, että palvelukseen ottamista koskevat objektiiviset kriteerit vahvistetaan työehtosopimuksella.

IV Asian tarkastelu

19. On syytä yhtyä kansallisen tuomioistuimen kantaan, jonka mukaan esillä oleva asia kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, koska se koskee jäsenvaltion kansalaista, joka on kotimaahansa nähden samassa tilanteessa kuin kaikki muut henkilöt, joilla on perustamissopimuksessa taattuja oikeuksia ja vapauksia, siitä syystä, että hän on oleskellut laillisesti toisessa jäsenvaltiossa ja hankkinut siellä tutkinnon tietyn ammatin harjoittamista varten.²⁴

20. Vaikka kansallinen tuomioistuin on lähtenyt siitä, että taidekonservaattorin ammattia ei ole pidettävä Espanjassa säänneltynä ammattina, Suomen tasavalta on kiistänyt tämän olettamuksen. Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi asian käsittelyä esittämällä asianosaisille, komissiolle ja jäsenvaltioille kysymyksen ennen suullisen käsittelyn toimittamista. Tätä lähestymistapaa rasitti kuitenkin se virheellinen oletamus, että Espanjan oikeusjärjestyksessä taidekonservaattorin tutkintonimike ja

21 — Asia C-154/89, komissio v. Ranska, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-659, 17 kohta) ja asia C-198/89, komissio v. Kreikka, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-727, 21 kohta).

22 — Asia 222/86, tuomio 15.10.1987 (Kok. 1987, s. 4097, 13 kohta).

23 — Em. tuomion 19 kohta.

24 — Em. asia Kraus, tuomion 15 kohta; ks. myös 16—18 kohta.

pääsy valtion virkoihin oli varattu vain edellä mainitut espanjalaiset opinnot suorittaneille henkilöille. Lisäksi on selvää, että silloin kun ammatti on direktiivissä 89/48/ETY ja direktiivissä 92/51/ETY tarkoitettu säännelty ammatti, näiden direktiivien yksityiskohtaisissa säännöksissä voidaan tiettyjen tapausten varalta tarjota kantajalle parempaa suojaa kuin hän voi saada perustamissopimuksen 48 artiklan välittömän soveltamisen avulla. Jotta kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, jonka avulla se voi ratkaista käsiteltävänä olevan asian, on syytä ensin tutkia sen omaksumien olettamusten pätevyys. Tämä ei merkitse sitä, että kansallisen tuomioistuimen kysymys olisi muotoiltava uudelleen (muuten kuin sivuuttamalla kysymyksessä esitetty toteamus ”sään telemätön ammatti”), koska direktiivien säännökset ovat osa niitä yhteisön oikeussäännöksiä, joissa työntekijöille taataan liikkumisvapaus. Tämän jälkeen tutkitaan lisäksi erikseen kysymys perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisesta esillä olevan asian tosiseikkoihin.

Direktiivien 89/48/ETY ja 92/51/ETY soveltaminen

21. Näistä kahdesta direktiivistä pikemminkin direktiivillä 92/51/ETY on välitöntä merkitystä. Direktiivi 89/48/ETY on rajoitettu koskemaan vähintään kolmivuotisten opintokokonaisuuksien suorittamiseen perustuvia tutkintoja. Vaikka vaikuttaakin

siltä, että direktiivi 92/51/ETY koskee lähikohtaisesti lyhyempiä, ylempään keskiasteen opintokokonaisuuksia, joiden suorittaminen johtaa yliopistollisten jatkotutkintojen alapuolelle jääviin ammatillisiin tutkintoihin, sen säännökset soveltuvat kuitenkin jatko-opintoihin, jotka harvoin kestävät kolmea vuotta kauemmin. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin huomannut tällaisten opintojen merkityksen urakehitykselle ja niiden tunnustamisen merkityksen työntekijöiden liikkumisvapaudelle.²⁵ On selvää, että direktiivit täydentävät toisiaan yhdessä yhteisessä järjestelmässä ja että niitä on tulkittava yhdessä.²⁶

i) Työehtosopimusten asema

22. Ensin käsitellään sitä, voidaanko julki-soikeudellisen laitoksen työntekijöidensä edustajien kanssa tekemän työehtosopimuksen määräystä pitää ”lakina, asetuksena tai hallinnollisena määräyksenä”, jolla suoraan tai välillisesti asetetaan jonkin ammatin harjoittamisen muodon edellytykseksi se, että asianomaisella henkilöllä on tietty tutkinto. Näin voidaan ajatella oikeudellisesta ja tosiasiallisesta asiayhteydestä riippuen syistä, jotka muistuttavat läheisesti Suomen tasavallan esittämiä näkemyksiä.

25 — Em. asia Kraus tuomion 17—23 kohta.

26 — Ks. direktiivin 92/51/ETY neljäs ja viides perustelukappale.

23. Alustavana seikkana on tarpeen tarkastella työehtosopimusten asemaa tämän jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä. Useiden eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä työmarkkinaosapuolet tekevät työsuhteen ehdoista, ammattiin pääsyä koskevat ehdot mukaan lukien, sellaisia työsopimuksia, joiden ehdot sitovat nämä sopimukset allekirjoittaneiden osapuolten sekä niiden edustamien työnantajien ja työntekijöiden lisäksi myös kolmansia henkilöitä, tai niillä on vaikutuksia myös kolmansiin henkilöihin. Esimerkiksi työnantaja voidaan velvoittaa tiettyjä muodollisuuksia noudattamalla kuten työehtosopimuksen rekisteröintivelvollisuudella laajentamaan sellaisen työehtosopimuksen, jonka tämän työnantajan kaupan tai teollisuudenalaa edustava järjestö on tehnyt, tarjoamat edut ja siinä vahvistetut ehdot koskemaan myös henkilöitä, jotka eivät ole sopimuspuolena olleiden järjestöjen jäseniä. Muissa tapauksissa, ja erityisesti silloin kun kyse on valtion virkaan ottamisesta, tällaisten vaikutusten syntyminen saattaa riippua siitä, onko toimivaltainen viranomainen hyväksynyt kyseisen sopimuksen.

24. Silloin kun työehtosopimus vaikuttaa tällä tavoin joko lain perusteella tai valtion viranomaisen hyväksymisen vuoksi, sitä on voitava pitää lakina, asetuksena tai hallinnollisena määräyksenä, jolla ammattia säännellään. Tätä kantaa voidaan soveltaa siitä riippumatta, ketkä ovat tehneet työehtosopimuksen, eli siitä riippumatta, ovatko sopimuspuolena olleet työnantajat tai niitä edustavat järjestöt yksityisiä vai julkisia. Kummassakin tapauksessa merkitystä on sillä, että työmarkkinoilla toimivien tahojen välisellä sopimuksella on yleisempi soveltamisala ja se koskee näin

myös kolmansia henkilöitä, muista jäsenvaltioista tulevat työntekijät mukaan lukien, ja että valtion viranomaiset ovat tämän järjestelyn taustalla. Direktiivien kannalta arvioiden työehtosopimusten tekeminen perustuu valtion sääntelyvallan siirtämiseen taloudellisille toimijoille, joilla on näin valtiolle alun perin kuulunut sääntelyvalta. Se, ettei valtio välttämättä voi hallita tällaisten sopimusten yksityiskohtaista sisältöä, jos niitä ylemmäntasoista lainsäädäntöä ei ole, ei vaikuta työehtosopimusten julkiseen ja normatiiviseen luonteeseen.²⁷ Kuten Suomen tasavalta on huomauttanut, yhteisön oikeudessa on tunnustettu, että tietyissä olosuhteissa työehtosopimuksia voidaan pitää luonteeltaan normatiivisina.²⁸

25. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että työehtosopimukset — ne määräykset mukaan lukien, jotka koskevat tietyn alan ammattien harjoittamisen ja aloittamista tai tiettyihin toimiin pääsyä — ovat Espanjassa muodollinen oikeuslähde ja että niillä

27 — Täysin toinen kysymys on se, onko direktiiveillä välitön vaikutus yksityisiä työnantajia vastaan, jos kansallisten täytäntöönpanotoimien ei voida katsoa ulottuvan tällaisiin tilanteisiin. Kuten julkisasiamies Van Gerven totesi asiassa C-188/89, Foster ym. (Kok. 1990, s. I-3313, 11 ja 16 kohta) antamassaan ratkaisuehdotuksessa, valtion ja viranomaisen määritelmä yhteisön oikeudessa vaihtelee sen mukaan, mitkä ovat yksittäisen oikeussäännön tavoitteet tai perusteet.

28 — Ks. edellä 14 kohta. Yhteisön lainsäätäjä on implisiittisesti tunnustanut työehtosopimusten normatiivisen luonteen työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2), jota on viimeksi tarkasteltu asiassa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg, 15.1.1998 annetussa tuomiossa (Kok. 1998, s. I-47, 12 kohta).

on juuri edellä esitetyn kaltaisia vaikutuksia ainakin niiden henkilöiden osalta, joiden työsuhde kuuluu yleisen työ sopimuslain alaisuuteen. Työehtosopimukselle annettu laintaoisen normatiivisen vaikutuksen vuoksi vaikuttaa siltä, että Prado ei voinut vapaasti valita henkilöitä, joilla ei ollut sopimuksessa yksilöityjä tutkintoja, osallistumaan taidekonservaattorin toimen täyttämistä koskevaan kilpailuun. Työehtosopimus vaikutti siis henkilöihin, jotka eivät olleet suoraan tai välillisesti edustajajärjestön välityksellä sen sopimuspuolina. Tämän vuoksi asia eroaa huomattavasti asiassa Aranitis²⁹ annetussa tuomiossa tarkastellusta tilanteesta, siltä osin kuin kyse on yleissitovista työehtosopimuksista, joilla on kolmansiin ulottuvia vaikutuksia. Asiassa Aranitis annetussa tuomiossa oli kyse tilanteesta, jossa yliopistotutkinnon ammatillisesta hyödyntämisestä ei ollut minkäänlaista lainsäädäntöä. Käytännössä vain ne henkilöt, joilla oli kyseinen tutkinto, pyrkivät toimiin, joissa kyseistä ammattia harjoitetaan, minkä vuoksi lähes kaikilla tätä ammattia harjoittavilla henkilöillä oli kyseinen tutkinto. Kantajalla oli ollut vaikeuksia toisessa jäsenvaltiossa suoritettun tutkinnon vuoksi, ja hän oli vaatinut direktiiviin 89/48/ETY vedoten, että sen tunnustettaisiin vastaavan vastaanottavassa jäsenvaltiossa suoritettavaa tutkintoa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”se, onko kyseessä säännelty ammatti, riippuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa vallitsevasta oikeudellisesta tilanteesta, eikä sen työmarkkinoilla vallitsevista olosuhteista”.³⁰

26. Yksi tapa tunnistaa, onko kyseessä tietyn vastaanottavan jäsenvaltion oikeu-

dellisten erityispiirteiden mukainen ammattitoiminnan sääntely, on seurata direktiivin 89/48/ETY seitsemännessä perustelukappaleessa omaksuttua määritelmää siitä, että käsitettä ”määriteltäessä on otettava huomioon erilaiset kansalliset yhteiskuntaolot”. Lisäksi on huomattava, että direktiiveissä viitataan nimenomaisesti muunlaiseenkin siirretyn sääntelyvallan muotoon. Silloin kun ammattitoimintaa harjoittavat sellaisen yksityisoikeudellisen yhdistyksen tai järjestön jäsenet, joka myöntää tutkintotodistuksia ja -nimikkeitä ja vahvistaa ammatin harjoittamisessa noudatettavia sääntöjä ja jonka tarkoituksena on edistää ja ylläpitää korkeaa tasoa kyseisellä ammattialalla ja jonka jäsenvaltio on tätä tarkoitusta varten erityisesti tunnustanut, ammattitoimintaa pidetään säänneltynä ammattitoimintana.³¹ Kuten perustelukappaleessa todetaan, tällaiset yhdistykset ja järjestöt ”eivät voi yksityisoikeudelliseen asemaansa vedoten välttyä tässä direktiivissä säädetyn järjestelmän soveltamisesta”. Koska työehtosopimus voi edellä esitetyissä olosuhteissa ja sille osoitetun julkisen normatiivisen toimivallan nojalla vaikuttaa ammatin harjoittamisen aloittamiseen samalla tavalla kuin jos ammatin harjoittamista olisi säännelty viranomaisen tunnustama ammatillinen yhdistys tai järjestö, Espanjan kuningaskunnan väite siitä, että työehtosopimus on luonteeltaan puhtaasti yksityisoikeudellinen, voidaan torjua. Direktiivin sanamuodossa on omaksuttu joustavampi kanta, kun siinä mainitaan ”lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten” mukaan *välil-*

29 — Edellä alaviiteessä 18 mainittu tuomio.

30 — Ibidem, tuomion 23 kohta, kursivointi tässä.

31 — Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan d alakohta, direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan f alakohta.

lisestikin asetettu edellytys määrätyn tutkinnon suorittamisesta.

f alakohdassa, jossa terveydenalan ammatit katsotaan säännellyiksi sikäli kuin korvauksen saaminen kansallisten sosiaaliturvajärjestelyjen perusteella edellyttää tutkintotodistusta.

ii) Sääntelyn soveltamisala

27. Lisäksi on syytä arvioida, minkälaisia koulutukselle asetettuja vaatimuksia voidaan pitää ammattitoiminnan sääntelynä esillä olevassa asiassa vallitsevien olosuhteiden ja yhteisöjen tuomioistuimen ennen suullista käsittelyä esittämän kysymyksen kannalta. Jos valtion antamilla laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä asetetaan suoraan tai välillisesti (siirretty sääntelyvalta mukaan lukien) edellytys, jonka mukaan henkilöillä on oltava tutkintotodistus tai muu muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, jotta he voivat ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa tai harjoittaa sitä lähinnä vain joissakin rajoitetuissa tilanteissa eikä niinkään yleisesti, kyseessä olevaa ammattitoimintaa voidaan kuitenkin pitää tältä osin direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan f alakohdassa tarkoitettuna säänneltynä ammattitoimintana. Komission kanssa voidaan olla yhtä mieltä siitä, että tämä on ollut yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena, kun se on viitannut ammattitoimintaan tai johonkin ammattitoiminnan ”harjoittamisen muotoon”.³² Erityistapaus, jossa valtio saattaa asettaa ammattitoiminnan harjoittamiselle julkisella sektorilla tai julkisia varoja käytettäessä koulutuksellisia edellytyksiä, joita ei sovelleta yleisesti, on ennakoitu 1 artiklan

28. Kuten komissio on todennut, ammattitoimintaa koskevaa valtiollista sääntelyä on kuitenkin sovellettava ainakin jossain määrin yleisesti. Tämä käy ilmi direktiivien rakenteesta. Säännellyn ammattitoiminnan määrittely ja näin myös säännellyn ammatin määrittely on välttämätöntä niiden tilanteiden tunnistamiseksi, joissa vastaanottavalla jäsenvaltiolla on velvollisuus noudattaa direktiivejä, mutta se on lisäksi olennaista näiden direktiivien 3 artiklan mukaisesti sen ratkaisemiseksi, mitkä tutkinnot tämän jäsenvaltion on tunnustettava. Kantaja ei ole kuitenkaan osoittanut, että hän täyttää direktiivin 92/51/ETY 3 artiklan a tai b alakohdan mukaiset edellytykset.

29. Direktiivin 3 artiklan a alakohdassa ei viitata nimenomaisesti säänneltyyn ammattiin tai ammattitoimintaan, mutta direktiivissä 92/51/ETY käytetään ilmaisua ”todistus, jota edellytetään toisessa jäsenvaltiossa ammatin harjoittamisen aloittamiselta tai sen harjoittamiselta tämän jäsenvaltion alueella”, ja viitataan implisiittisesti tämän direktiivin 1 artiklan f alakohdassa säädettyyn arviointiperusteeseen.

32 — Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan d alakohdasta voidaan — tarpeellisin mukautuksin — analysoida samalla tavoin edellytettyjen tutkintojen osalta.

30. Vastaanottavan jäsenvaltion osalta on mahdollista väittää, että valtio sääntelee ammattitoimintaa direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan f kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos toimeen hakevaan yhteisön työntekijään nähden vedotaan lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen, jossa edellytetään erityistä tutkintoa, vaikka tätä edellytystä sovellettaisiinkin vain kyseiseen toimeen tai työnantajaan, eikä niinkään yleisesti.

31. Tämän lähestymistavan avulla ei kuitenkaan voida ratkaista sitä, onko tutkimon myöntäneessä jäsenvaltiossa kyseessä direktiivin 92/51/ETY 3 artiklan a alakohdassa tarkoitettu säännelty ammattitoiminta, tai sitä, onko kyseessä direktiivin 3 artiklan b kohdassa tarkoitettu sääntelemätön ammatti jäsenvaltiossa, jossa hakija on hankkinut työkokemuksensa. Olisi siis ammattien harjoittamiselle jäsenvaltioissa asetettujen edellytysten vastavuoroista tunnustamista koskevan, direktiivien taustalla olevan tavoitteen vastaista, jos soveltamisalaltaan suppea sääntely, joka koskee ehkä vain yhtä ammattitoiminnan osaa tai vain yhtä yksittäistä laitosta siinä jäsenvaltiossa, jossa yhteisön työntekijä on suorittanut tutkintonsa, johtaisi siihen, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla katsottaisiin olevan velvollisuus sallia työntekijän toimia millä tahansa tämän alan sektorilla siitä riippumatta, kuinka tiukkoja edellytyksiä tämän jäsenvaltion omissa säännöksissä asetetaan.

32. Kuinka on siis sovitettava yhteen toisaalta direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan

f alakohdassa ilmaistu yhteisön lainsäätäjän ilmiselvä tavoite säännellä tilanteita, joissa ammattitoiminnan harjoittamista on säännelty vain osittain (sääntely koskee vain yhtä sen harjoittamisen muotoa) vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja toisaalta 3 artiklassa ilmaistu tarve kyetä selvittämään, onko ammattitoiminnan harjoittamista säännelty yleisin ja abstraktein säännöksin, eikä niinkään konkreettisten yksittäistapausten osalta, jäsenvaltiossa, jossa yhteisön työntekijä on aikaisemmin opiskellut tai työskennellyt? Tähän kysymykseen annettavassa vastauksessa on otettava huomioon jäsenvaltiossa vallitsevat yhteiskuntaolot ja erityisesti ne eri mekanismit, joiden avulla lainsäädäntö-, asetuksenanto- ja hallinnollista määräysvaltaa voidaan jakaa eri viranomaisten välillä.³³ Silloin kun valtiollinen tai paikallinen hallinto- viranomainen täsmentää tutkimukset, joita edellytetään ammatin harjoittamiselta tämän viranomaisen toimivaltaan kuuluvan ammatin harjoittamisen muodon osalta joko palvelukseen ottamista varten julkisella sektorilla tai yleensä talouselämän tarpeiden vuoksi, kyseessä olevaa ammattia pitäisi voida katsoa säännellyn direktiiveissä tarkoitettulla tavalla. Jos tällainen millä tahansa viranomaistasolla suoritettu yleinen, ammattitoiminnan harjoittamiselta julkisella tai yksityisellä sektorilla (jälkimmäisessä tapauksessa siis työntekijänä tai omaan lukuunsa ammattia harjoittavana) edellytetyt tutkimukset koskeva sääntely jää direktiivien ulottumattomiin, direktiivien tavoitteiden toteutumisen vaarantuu vakavasti. Vastaavasti edellä esitetystä syistä samantyyppisten edellytysten asettaminen sellaisen lainsäädäntö-, asetuksenanto- tai hallinnollisen määräysvallan nojalla, jonka asianomainen viran-

33 — Ks. esim. asiassa C-375/92, komissio v. Espanja, 22.3.1994 annettussa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-923) käyty keskustelu Espanjan autonomisten yhteisöjen toimivallasta säännellä matkaoppaiden ammatin harjoittamista.

omainen on siirtänyt yksityisoikeudellisille yksiköille, pitäisi voida katsoa direktiivissä tarkoitetuksi sääntelyksi.

33. Sen perusteella, mitä yhteisöjen tuomioistuimelle on esitetty, tässä asiassa kyseessä olevat koulutukselliset vaatimukset koskevat kuitenkin vain yhtä itsenäistä valtion laitosta. Tämän vuoksi asetettu edellytys ei vaikuta olevan soveltamisalaltaan riittävän yleinen, jotta sen voitaisiin sellaisenaan katsoa sääntelevän tätä ammattitoimintaa Espanjassa. Tilanne olisi ehkä toinen, jos kansallinen tuomioistuin katsoisi, että kumottujen ministeriön asetusten sisältö olisi siirtynyt muiden julkisella sektorilla toimivien museoiden ja gallerioiden tekemiin työehtosopimuksiin, varsinkin, jos siirtyminen johtuisi opetusministeriön tai jonkin muun toimivaltaisen hallintoviranomaisen omaksumasta hallinnollisesta menettelytavasta tai jos tällainen hallintoviranomainen olisi hyväksynyt nämä sopimukset. Yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole kuitenkaan esitetty tietoja tällaisesta siirtymisestä.

34. Koska ennakkoratkaisupyynnössä kuvatun työehtosopimuksen soveltamisala on rajoitettu ja koska näyttöä soveltamisalaltaan yleisemmistä laeista, asetuksista tai hallinnollisista määräyksistä (mukaan lukien mahdollinen työehtosopimus tai työehtosopimukset) ei ole, on syytä todeta, että taidekonservaattorin ammattia ei ole pidettävä Espanjassa direktiiveissä 89/48/ETY ja 92/51/ETY tarkoitettuna säänneltyä ammattina. Tämän vuoksi on syytä

tutkia, voiko kantaja vedota hyväkseen johonkin muuhun työntekijöiden liikkumisvapautta koskevaan yhteisön oikeussääntöön, ja erityisesti perustamissopimuksen 48 artiklaan.

Perustamissopimuksen 48 artikla

35. Ennen direktiivien voimaantuloa ja sen jälkeenkin yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että jäsenvaltioilla on perustamissopimuksen 48 artiklan perusteella tiettyjä velvollisuuksia muualla yhteisössä myönnettyjen tutkintojen tunnustamiseksi. Se on aina katsonut, että "silloin kun tietyn ammatin harjoittamisen aloittamisen edellytyksiä ei ole yhdenmukaistettu, jäsenvaltioilla on oikeus määrätä ammatin harjoittamiselta edellytettävistä tiedoista ja taidoista ja vaatia mainitut tiedot ja taidot osoittavan tutkintotodistuksen esittämistä".³⁴ Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myös huomauttanut, että laissa säädetty tämänkaltainen vaatimus rajoittaa perustamissopimuksessa taattujen työntekijöiden sijoittautumisvapauden ja liikkumisvapauden käyttämistä, vaikka sitä sovellettaisiin syrjimättä kansalaisuuden perusteella, ja että jäsenvaltioiden on perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla pitäydettävä kaikista toimenpiteistä, jotka saattaisivat vaarantaa perustamissopimuk-

34 — Em. asia Heylens, tuomion 10 kohta. Ks. em. asia Vlasopoulou, tuomion 9 kohta ja asia C-104/91, Aguirre Borrell ym., tuomio 7.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3003, 7 kohta).

sen tavoitteiden toteuttamisen.³⁵ Tällaisten kansallisten säännösten on, silloinkin kun niillä pyritään perustamissopimuksen mukaiseen perusteltuun tavoitteeseen, jota voidaan perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, oltava asianmukaisia niillä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tämän vuoksi tarpeen.³⁶ Asianmukaiseksi katsottavien opintosuoritusten tasosta ja ammattipätevyydestä päättäessään Espanjan viranomaiset voivat ottaa huomioon sen kulttuuriperinnön laajuuden, joka Pradon on turvattava.³⁷ On kuitenkin todettava, että työntekijöiden liikkumisvapaudelle asetetaan kohtuuton rajoitus, jos ammatin harjoittamisen aloittamista koskevissa säännöissä ei ole otettu asianmukaisesti huomioon tietoja ja taitoja, jotka asianomainen henkilö on hankkinut toisessa jäsenvaltiossa.³⁸

36. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Vlassopoulou antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltion, jolle on jätetty hakemus saada harjoittaa ammattia, jota koskevat tällaiset säännöt, ”on otettava huomioon sellaiset tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka asianomainen on hankkinut harjoittaakseen kyseistä ammattia toisessa

jäsenvaltiossa, vertailemalla kyseisten tutkintotodistusten osoittamaa asiantuntemusta ja kansallisessa lainsäädännössä vaadittuja tietoja ja taitoja”.³⁹ Tässä tuomiossa todetaan edelleen seuraavaa:

”Tämän tutkimusmenettelyn on mahdollistettava se, että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset voivat objektiivisesti varmistua siitä, että ulkomainen tutkintotodistus osoittaa haltijallaan olevan täysin samanlaiset tai ainakin vastaavat tiedot ja taidot kuin kansallinen tutkintotodistus osoittaa. Ulkomaisen tutkintotodistuksen vastaavuuden arvioiminen on tehtävä ottamalla huomioon yksinomaan se tieto- ja taitotaso, joka tutkintotodistuksen haltijalla voidaan todistuksen mukaan asianomaisen henkilön suorittamien opintojen ja käytännön harjoittelun luonne ja kesto huomioon ottaen olettaa olevan.”⁴⁰

— —

Jos tutkintotodistusten vertaileva tarkastelu 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 osoit-

35 — Asia 11/77, *Patrick v. Ministre des affaires culturelles*, tuomio 28.6.1977 (Kok. 1977, s. 1199, 18 kohta); asia 71/76, *Thieffry v. Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de Paris*, tuomio 28.4.1977 (Kok. 1977, s. 765, 16 kohta; jäljempänä asiassa *Thieffry* annettu tuomio); em. asia *Heylens*, tuomion 11 ja 12 kohta; em. asia *Vlassopoulou*, tuomion 15 kohta; em. asia *Aguirre Borrell*, tuomion 10 kohta; ks. myös em. asia *Kraus*, tuomion 28 ja 31 kohta.

36 — Em. asia *Thieffry*, tuomion 12 ja 15 kohta; asia C-106/91, *Ramrath v. Ministre de la justice*, tuomio 20.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3351, 29 ja 30 kohta); em. asia *Kraus*, tuomion 32 kohta.

37 — Taiteellista, historiallista ja arkeologista arvoa omaavien kansallisaarteiden suojeluun liittyvän yleisen edun osalta ks. perustamissopimuksen 36 artikla ja asia C-180/89, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-709, 20 kohta).

38 — Em. asia *Vlassopoulou*, tuomion 15 kohta; em. asia *Borrell*, tuomion 10 kohta.

39 — Tuomion 16 kohta; ks. myös em. asia *Borrell*, tuomion 11 kohta; em. asia komissio v. Espanja, tuomion 12 kohta; em. asia *Aranitis*, tuomion 31 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi em. asiassa *Heylens* antamansa tuomion 11 kohdassa tällaiseen velvollisuuteen niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltioiden laeissa ja asetuksissa säädetään ainoastaan mahdollisuudesta tunnustaa ulkomaisten tutkintojen vastaavuus.

40 — Ks. myös em. asiassa *Heylens* annetun tuomion 13 kohta, johon tuomioistuin viittasi.

taa, että näiden tietojen ja taitojen vastavuus on ainoastaan osittainen, vastaanottajavaltiona olevalla jäsenvaltiolla on oikeus vaatia asianomaiselta osoitusta siitä, että hän on hankkinut puuttuvat tiedot ja taidot. Tällöin toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on arvioitava, riittävätkö vastaanottajavaltiona olevassa jäsenvaltiossa hankitut, joko opintoihin tai ammattikokemukseen perustuvat tiedot osoitukseksi siitä, että asianomaisella on puuttuvat tiedot”.⁴¹

37. Se, että edellä on todettu, ettei taidekonservaattorin ammattia ole pidettävä Espanjassa direktiiveissä tarkoitettuna säänneltyä ammattina, ei vaikuta näihin periaatteisiin. Tämä johtopäätös perustuu lähtökohtaisesti direktiivien rakenteeseen ja yleiseen systematiikkaan. Ei ole vastavaa syytä rajoittaa perustamissopimuksen 48 artiklaan perustuvien yleisten tunnustamista koskevien periaatteiden soveltamista valtion toimiin, joilla ammatin harjoittamiselle asetetaan määrättyjä edellytyksiä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa vastaavalla tavalla silloin, kun jäsenvaltiot tai niiden alaiset laitokset rajoittavat ammatin harjoittamisen aloittamista tietyissä tarkasti määritellyissä olosuhteissa, kuten yhden valtion laitoksen osalta. Sama pätee tietysti silloin, kun kyse on yksityisoikeudellisten yksiköiden toimista, joilla on samanlaisia vaikutuksia,⁴² eli kun rajoitukset on asetettu julkisoikeudellisen yksikön työntekijöidensä edustajien kanssa tekemällä työehtosopimuksella. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Walrave antamas-

saan tuomiossa, ”perustamissopimuksen 48 artikla koskee myös sopimuksia ja sääntöjä, joita viranomaiset eivät ole tehneet tai antaneet”.⁴³ Joka tapauksessa esillä olevassa asiassa kilpailuilmoituksessa ollut viittaus työehtosopimuksessa asetettuihin edellytyksiin mahdollistaa sen, että kyseisen rajoituksen voidaan katsoa koskevan välittömästi vain Pradaa.

38. Lisäksi tämän oikeuskäytännön mukaisia vaatimuksia on katsottu voitavan soveltaa tilanteisiin, joissa tiettyä tutkintoa ei sellaisenaan edellytetä jonkin ammatin harjoittamisen aloittamiselta. Asiassa Aranitis annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin käsiteli erään toisen jäsenvaltion työvoimaviranomaisten tekemää luokitusta henkilöstä, jolla oli kreikkalainen geologintutkinto. Tässä asiassa Berliinin työvoimatoimisto oli alun perin katsonut kantaajan olevan ”ammattitaidoton tilapäistyöntekijä”. Hänelle annettiin oikeus käyttää kreikkalaista tutkintonimikettään, joka oli lupa-asiakirjassa käännetty saksaksi. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei geologin ammatti ollut Saksassa direktiivissä tarkoitettu säännelty ammatti, ja viittasi⁴⁴ edellä mainitussa asiassa Vlassopoulou antamansa tuomion 16 kohtaan todeten seuraavaa:

”Tämä koskee myös ammattitoimintaa, jonka harjoittamisen aloittamiseksi tai harjoittamiseksi ei oikeudellisen sääntelyn perusteella edellytetä tutkinnon suorittamista. Tällöin vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla, jotka vas-

41 — Em. asia Vlassopoulou, tuomion 17, 19 ja 20 kohta; ks. myös em. asia Borrell, tuomion 12 ja 14 kohta; em. asia komissio v. Espanja, tuomion 13 kohta.

42 — Em. asia Walrave, tuomion 17—19 ja 20 kohta; asia 13/76, Donà v. Mantero, tuomio 14.7.1976 (Kok. 1333, 17 kohta) ja em. asia Bosman, tuomion 82—84 kohta.

43 — Em. tuomion 21 kohta, kursivointi tässä; ks. myös em. asia Bosman, tuomion 84 kohta; ks. lisäksi em. mainitun asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 4 kohta.

44 — Tuomion 31 kohta.

taavat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia koskevasta, heidän työnsaantimahdollisuuksiinsa vaikuttavasta luokittelusta, on velvollisuus ottaa luokittelussa huomioon tutkinnot ja taidot sekä ammattipätevyyttä ja muuta muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka hakija on hankkinut voidakseen harjoittaa ammattiaan koti- tai lähtömaassaan.”⁴⁵

39. Tätä tuomiota, joka koski työvoimaviranomaisten työntekijöistä tekemää luokittelua, joka vaikuttaa heidän työnsaantimahdollisuuksiinsa kyseisessä jäsenvaltiossa, täytyy voida soveltaa ulkomaisten tutkintojen virallista vahvistamismenettelyä koskevaan asiaan. Epätietoisuus siitä, minkälaisiin tuloksiin tällainen henkilön työnsaantimahdollisuuksiin vaikuttava menettely saattaa johtaa, poistuu sen vuoksi, että työehtosopimuksessa ja kilpailuilmoituksessa, joista tässä asiassa on kyse, edellytetään nimenomaisesti, että taidekonservattoreilla, jotka hakevat näihin Pradon toimiin, on määrätty espanjalainen tutkintonimike tai ulkomainen tutkinto, joka on katsottu vastaavaksi tutkinnoksi tässä virallisessa menettelyssä. Voidaan siis todeta, että velvollisuus on kaksivaiheinen. Espanjassa on oltava voimassa perustamissopimuksen 48 artiklan vaatimusten mukainen vahvistusmenettely ja Pradon on palvelukseen ottamisen edellytyksiä vahvistaessaan ja hakijoiden osallistumiskelpoisuutta arvioidessaan vahvistettava nämä edellytykset ja suoritettava arviointi perustamissopimuksen 48 artiklaa noudattaen. Ellei virallinen vahvistusmenettely täytä näitä vaatimuksia, Prado ei voi laillisesti torjua hakijoita, jotka eivät ole saaneet tunnustetuksi tässä menette-

lyssä, että heidän tutkintonsa vastaavat Espanjassa myönnettäviä tutkintoja, selvittämättä tarkemmin näiden hakijoiden tutkintojen ja kokemuksen sisältöä.

40. Perustamissopimuksen 48 artiklan vaatimusten tunnistamiseksi esillä olevan asian kannalta on erityisen tärkeää huomata, millä tavoin asiassa Vlassopoulou annetun tuomion 20 kohdassa viitattiin jäsenvaltioiden velvollisuuteen selvittää — kun kyseessä on työntekijän tutkinnon ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa yleensä relevanttina tutkintona pidetyn tutkinnon ainoastaan osittainen vastaavuus — riittävätkö asianomaisen henkilön myöhemmin suorittamien opintojen tai käytännön kokemuksen perusteella hankkimat tiedot osoittamaan vastaavuuden olemassaolon. Tämä vaatimus voidaan havaita myös viitauksesta asiassa Aranitis käytettyyn, jo edellä mainittuun muotoiluun: ”tutkinnot ja *taidot* sekä ammattipätevyyttä ja muuta muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka hakija on hankkinut voidakseen harjoittaa ammattiaan koti- tai lähtömaassaan”,⁴⁶ joka kertoo samasta vaatimuksesta selvittää henkilön taidot ja kyvyt sillä hetkellä, kun arviointi suoritetaan, eikä arvioida vain alkuperäisen tutkinnon puhtaasti yliopistollista sisältöä.

41. Vahvistamismenettelyn tarkoituksena on arvioida sen yhteisön työntekijän erityisiä tietoja ja taitoja, jolla on toisessa jäsenvaltiossa myönnetty tutkinto, suhteessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa tavanomaisesti myönnettävän tutkinnon osoittamiin tietoihin ja taitoihin. Tämän

45 — Ibidem, tuomion 32 kohta.

46 — Kursivointi tässä.

vuoksi myös ne opintojaksot tai käytännön kokemus, jotka on suoritettu tai saatu yhteisön ulkopuolella, pitäisi ottaa huomioon silloin, kun ne täydentävät yhteisön työntekijän jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin vastaanottavassa valtiossa saamaa perustutkintoa. Muussa tapauksessa yhteisön työntekijän todellisista tiedoista ja taidoista saatetaan saada väärä kuva.

42. Espanjan kuningaskunta esitti tätä kantaa vastaan, että yliopistotutkintojen vahvistamismenettelyssä ei voida ottaa huomioon käytännön kokemusta tai myöhemmin suoritettuja opintoja. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että arviointimenettely on kaksivaiheinen. Asiassa Heylens annetusta tuomiosta alkaen yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ulkomaisen tutkinnon vastaavuuden arviointi on tehtävä ottamalla huomioon yksinomaan se tieto- ja taitotaso, joka tutkintotodistuksen haltijalla voidaan todistuksen mukaan asianomaisen suorittamien opintojen ja käytännön harjoittelun luonne ja kesto huomioon ottaen olettaa olevan.⁴⁷ Asiassa Vlassopoulou annetussa tuomiossa ja sitä seuraavissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin painotti kuitenkin arvioinnin toisessa vaiheessa hankittavaa näyttöä siitä, että asianomaisella henkilöllä on tiedot ja taidot, jotka puuttuvat hänen alkuperäisistä opintosuorituksistaan. Tämän vaiheen välttäminen johtaa suhteettomien rajoitusten asettamiseen liikkumisvapaudelle. Se, millä tavoin vahvistamismenettely on järjestetty, ei ole tärkeää, kunhan vain tämä viimeinen arviointivaihe, joka vaikuttaa yhteisön työntekijän työn-

saantimahdollisuuksiin, antaa kuvan todellisesta tilanteesta. Esillä olevassa asiassa hakijan Yhdistyneestä kuningaskunnasta saaman yliopistotutkinnon rakenteen vertaaminen vastaavaan Espanjassa suoritettavaan opintokokonaisuuteen ei anna kuvaa hänen todellisesta tilanteestaan eikä ole riittävää sen ratkaisemiseksi, täyttääkö hän julkisen sektorin avoimen toimen täyttämistä koskevan kilpailun osallistumisedellytykset, jotka on määriteltä viittaamalla espanjalaiseen tutkintotodistukseen tai vastaaviin ulkomaisiin tutkintoihin.

43. Perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisten vaatimusten osalta viitattakoon vielä asiassa Heylens annetussa tuomiossa ensin mainittuun vaatimukseen, jonka mukaan kaikki tällaiset arviointipäätökset on perusteltava ja niihin on voitava hakea muutosta oikeusteitse.⁴⁸ Lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Kraus antamassaan tuomiossa, ulkomaisen tutkintotodistuksen käyttöä koskevan lupamenettelyn on oltava sellainen, ”että ne, joita asia koskee, saavat sen helposti vireille, eikä se saa edellyttää kohtuuttoman suurien hallinnollisten maksujen suorittamista”.⁴⁹ Menettelyn vireille saattamisen helppous ja se, että yhteisön työntekijöiden oikeutta etsiä työmahdollisuuksia muissa jäsenvaltioissa ei vaaranneta, edellyttävät, että vahvistusmenettely suoritetaan kohtuullisessa ajassa. Mitä kussakin yksittäistapauksessa on pidettävä kohtuullisena, riippuu tietenkin useista tekijöistä, kuten vahvistusviranomaisen ja asianomaisen henkilön välisen yhteistyön asteesta.

47 — Em. asia Heylens, tuomion 13 kohta; em. asia Vlassopoulou, tuomion 17 kohta; em. asia Aguirre Borrell, tuomion 12 kohta; em. asia komissio v. Espanja, tuomion 13 kohta.

48 — Tuomion 17 kohta; em. asia Vlassopoulou, tuomion 22 kohta; em. asia Aguirre Borrell, tuomion 15 kohta.

49 — Tuomion 39 kohta.

V Ratkaisuehdotus

44. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Juzgado de Lo Social No 4 de Madridin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Silloin kun julkisoikeudellisen yksikön tekemässä työehtosopimuksessa tai sen julkaisemassa kilpailuilmoituksessa ammatin harjoittamiselle tämän yksikön palveluksessa asetetaan edellytys, jonka mukaan tähän toimeen hakevilla henkilöillä on oltava joko kyseisessä jäsenvaltiossa myönnetty tutkintotodistus tai jossakin toisessa jäsenvaltiossa myönnetty tutkinto, jonka vastaavuuden ensin mainitun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat tunnustaneet, tämän tunnustamismenettelyn on täytettävä perustamissopimuksen 48 artiklan mukaiset vaatimukset. Erityisesti silloin kun ulkomaisen tutkinnon osoittamat tiedot ja taidot vastaavat vain osittain vastaanottavassa jäsenvaltiossa myönnettävän tutkinnon osoittamia tietoja ja taitoja, toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava, ovatko nämä muulla tavoin, joko erillisen opintojakson suorittamisen tai työkokemuksen perusteella hankitut tiedot ja taidot riittäviä osoittamaan, että asianomaisella on ne edellytetyt tiedot ja taidot, joita ulkomainen tutkinto ei osoita hänellä olevan. Ellei virallinen vahvistusmenettely täytä tätä edellytystä, palvelukseen ottavan julkisoikeudellisen yksikön on itsensä arvioitava näiden arviointiperusteiden kannalta niiden tutkintojen vastaavuus, jotka on myönnetty toisessa jäsenvaltiossa yhteisön kansalaisille, jotka hakevat palvelukseen.