

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

27 päivänä tammikuuta 2005<sup>1</sup>

### I Johdanto

1. Tässä oikeudenkäynnissä Bundesverwaltungsgericht (Saksan liittovaltion hallintotuomioistuin) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee EY 39 artiklan yhteensoveltuvuutta sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jossa rajoitetaan lakimiesharjoittelijoille (Rechtsreferendare) tuleva matkakulujen korvaus matkan Saksan alueella tapahtuvaan osuuteen.

gung” -nimisen asetuksen (erossaolokorvauksen myöntämisestä annettu asetus; jäljempänä TEVO) 7 §:n 4 momentin neljännessä ja viidennessä kohdassa säädetään asetuksen tähän asiaan sovellettavassa versiossa, että harjoittelua suorittaville väliaikaisille virkamiehille (”Beamter auf Widerruf”), jotka on sijoitettu ulkomaille valitsemaansa harjoittelupaikkaan, maksetaan päivärahaa ja yöpymiskorvausta ainoastaan Saksan alueella suoritettaviin virkamatkoihin sovellettavien korvaustaksojen mukaisesti. Heille aiheutuneet matkakulut korvataan ainoastaan matkan Saksan rajalle ja takaisin tapahtuvalta osuudelta säännöllisesti liikennöivällä liikennevälineellä ja alimmassa luokassa (TEVO:n 6 §:n 7 momentti).

### II Asiaa koskevat tosiseikat ja oikeussäännökset

#### A Kansallinen lainsäädäntö

2. Land Nordrhein-Westfalenin (jäljempänä Land) 29.4.1988 annetun ”Verordnung über die Gewährung von Trennungentschädi-

3. TEVO:n 5 §:n 4 momentin ja 7 §:n 7 momentin perusteella vastaavaa sääntelyä sovelletaan kotiinpaluukustannuksiin harjoittelukauden aikana.

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: englanti.

*B Esillä oleva riita-asia ja ennakkoratkaisupyyntö*

4. Pääasian kantaja Karl Robert Kranemann päätti suorittaa neljän kuukauden harjoittelun asianajotoimistossa Lontoossa Saksan toista oikeustieteen valtiontutkintoa edeltävänä harjoitteluaikana. Kranemannin kotipaikka oli tuolloin Aachen, Saksa, ja Saksan lain mukaan hän oli asemaltaan väliaikainen virkamies.

5. Tämän kauden kuluessa Kranemann sai harjoittelijan palkkansa lisäksi pääasian vastaajalta Landilta 1 686,68 Saksan markan (DEM) suuruista erossaolokorvausta. Kranemann haki Landilta myös määrältään yhteensä 539,60 DEM:n suuruista korvausta matkakuluista edestakaisesta matkasta kotiaan Aachenista harjoittelupaikkaansa sekä edestakaisesta viikonloppumatkasta kotiinsa marraskuussa 1995. Vastauksena tähän vaatimukseen hän sai ainoastaan 83,25 DEM:n suuruisen summan, joka vastaa virkamatalta maksettavaa päivärahaa ja yöpymiskorvausta. Koska TEVO:ssa rajoitettiin matkakulujen korvaus määrään, joka tarvitaan edestakaiseen matkaan Saksan rajalle, ja koska Aachenin katsottiin sijaitsevan Saksan rajalla, Kranemannille ei maksettu muita vaadittuja matkakuluja.

6. Kranemannin kanne, jolla hän riitautti tämän kieltäytymisen, ei menestynyt alioikeudessa eikä muutoksenhaussa. Kranemann valitti edelleen Bundesverwaltungsgerichtiin, joka 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 tehdyttä matkaosuudelta, yhteensoveltuva artiklan kanssa?”

7. Kansallinen tuomioistuin esitti epäilyksensä erityisesti seuraavien seikkojen suhteen: 1) Onko lakimiesharjoittelijoita, jotka ovat suorittaneet ensimmäisen valtiontutkinnon, pidettävä ”työntekijöinä”? 2) Onko pelkästään sitä, että työnantaja kieltäytyy maksamasta ulkomailla suoritetusta harjoittelukaudesta aiheutuvia matkakuluja, pidettävä EY 39 artiklan vastaisena työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksena? 3) Sisältyykö EY 39 artiklaan velvoite korvata harjoittelijan kodin ja harjoittelupaikan välisen edestakaisten perusmatkakustannusten lisäksi matka kotiin? 4) Mikäli asia on näin, voidaanko tällainen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus perustella budjettia koskevilla seikoilla?

8. Kranemann, Land ja komissio esittivät tässä oikeudenkäynnissä kirjallisia huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan nojalla.

misalaan. Tältä osin asianosaisten lausumissa on nostettu esiin kolme mahdollista ongelmakohtaa: se, ovatko lakimiesharjoittelijat EY 39 artiklassa tarkoitettuja "työntekijöitä", se, onko kyse jäsenvaltion täysin sisäisestä tilanteesta, jolla ei ole riittävää yhteyttä yhteisön oikeuteen, ja se, kuuluvatko lakimiesharjoittelijat EY 39 artiklan 4 kohdan julkisia palvelussuhteita koskevan poikkeuksen soveltamisalaan.

### III Tapauksen tarkastelu

9. Bundesverwaltungsgerichtin esittämään kysymykseen voidaan mielestäni parhaiten vastata kolmessa vaiheessa. Ensinnäkin, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen sääntely EY 39 artiklan muodolliseen soveltamisalaan? Toiseksi, jos asia on näin, rajoitetaako tällainen sääntely vapaata liikkuvuutta siinä määrin, että se ei ole yhteensopiva EY 39 artiklan kanssa? Kolmanneksi, jos asia on näin, voidaanko sellainen sääntely pätevästi perustella? Käsittelem nämä kysymykset lyhyesti peräkkäin.

Ovatko Rechtsreferendarit EY 39 artiklassa tarkoitettuja "työntekijöitä"?

11. Landin mukaan lakimiesharjoittelijan harjoittelunsa aikana tarjoamilla palveluilla ei ole taloudellista arvoa, eikä niistä makseta EY 39 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettua palkkaa.

12. Tämä väite on mielestäni hylättävä.

#### *A Kuuluuko tällainen sääntely EY 39 artiklan muodolliseen soveltamisalaan?*

10. Minusta on selvää, että tässä oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen sääntely kuuluu EY 39 artiklan muodolliseen sovelta-

13. Vakiintuneen käsityksen mukaan yhteisön käsitettä "työntekijä" pitää tulkita laajasti, ja se on määriteltävä niiden objektiivisten perusteiden mukaisesti, jotka ovat tunnusomaisia työsuhteelle kyseessä olevien henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että työsuhteelle tunnusomainen piirre on se, että henkilö tekee toiselle henkilölle tämän

johdon alaisena tietyn ajan työtä palkkaa vastaan. Työsuhteen omaa lajiansa (sui generis) olevalla oikeudellisella luonteella suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, asianomaisen henkilön tuottavuudella, palkkauksessa käytettyjen varojen alkuperällä tai palkkauksen vähäisyydellä ei voi olla mitään vaikutusta siihen, katsotaanko hänellä olevan yhteisön oikeudessa tarkoitettu työntekijän asema vaiko ei.<sup>2</sup>

14. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että Saksan opettajaharjoittelijoita on pidettävä ”työntekijöinä” katsoessaan, että ”se, että pedagoginen opetusharjoittelu voidaan mieltää samalla tavoin kuin muiden ammattien harjoittelujaksot itse ammatinharjoittamiseen liittyvänä käytännön harjoitteluna, ei estä [39] artiklan 1 kohdan soveltamista, jos opetusharjoittelu suoritetaan palkkatyötä koskevien ehtojen mukaan”.<sup>3</sup>

15. On selvítettävä erityisesti, onko lakimiesharjoittelijoiden suorittama toiminta aitoa ja

todellista siten, että mukaan ei lueta ainoastaan epäolennaiseksi ja toisarvoiseksi katsottavaa vähäistä työtä.<sup>4</sup> Mielestäni tämä edellytys täyttyy tässä tapauksessa seuraavista syistä.

16. Ensinnäkin Kranemannin kaltaisen lakimiesharjoittelijan suorittamia tehtäviä, joihin saattaa sisältyä esimerkiksi muistioiden laatimista, oikeudellista tutkimustyötä ja oikeudellisten asiakirjojen käsittelyä, on pidettävä tosiasiallisina ja todellisina palveluina, joita tarjotaan heidän harjoittelustaan vastaaville tahoille. Erityisesti, kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ennakkoratkaisupyynnössään toteaa, lakimiesharjoittelijan suorittamien tehtävien ei voida sanoa hyödyttävän ainoastaan harjoittelijaa siten, että ne eivät hyödytä harjoittelua johtavia tahoja.<sup>5</sup>

4 — Ks. asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351, 17 kohta) (osa-aikainen työskentely riitti saamaan aikaan työntekijän aseman, vaikka palkka oli pienempi kuin alalla taattu vähimmäispalkka); asia 197/86, Brown, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3205, Kok. Ep. IX, s. 495) (yliopisto-opintoja edeltäviä noin kahdeksan kuukauden pituinen ammatillinen harjoittelu riitti saamaan aikaan työntekijän aseman); asia 344/87, Bettray, tuomio 31.5.1989 (Kok. 1989, s. 1621, 15 ja 16 kohta); asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1071) (10 viikon harjoittelukurssi riitti saamaan aikaan työntekijän aseman); asia C-188/00, Kurz, tuomio 19.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10691, 32 kohta); asia C-413/01, Ninni-Orasche, tuomio 6.11.2003 ja edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Trojani, tuomion 16 kohta.

5 — Vastaavasti, kuten komissio on todennut, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että lakimiesharjoittelijan tarjoamat palvelut kuuluvat miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annettun direktiivin 76/207 soveltamisalaan: asia C-79/99, Schnorbus, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10997, 28 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Rechtsreferendarin käytännön harjoittelu on ”koulutusjaksoksi sekä edellytys tuomarin viran ja korkeiden julkishallinnon virkojen saamiselle” ja siten kuului tasa-arvodirektiivin soveltamisalaan.

2 — Ks. asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 29.4.1986 (Kok. 1986, s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 687, 17 kohta); asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-0000, 16 kohta).

3 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Lawrie-Blum, tuomion 19 kohta.

17. Toiseksi harjoittelijan harjoittelunsa aikana saamaa päivärahaa on pidettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuna palkkana. Tältä osin se seikka, että tämä päiväraha saattaa olla alhaisempi kuin kokoaikaisesta työskentelystä myönnetty, ei estä sitä, että lakimiesharjoittelijoita voidaan pitää työntekijöinä edellyttäen, että heidän harjoittamansa toiminta on aitoa ja todellista.<sup>6</sup> Lisäksi monet lakimiesharjoittelijat saavat harjoittelustaan vastaavalta toimistolta harjoittelijan palkkaa, joka myös katsotaan tässä tarkoitetuksi palkaksi.

Onko Kranemannin asia täysin Saksan sisäinen?

18. Land esittää, että kyseessä oleva tilanne on täysin jäsenvaltion sisäinen ja että se ei siten kuulu EU:n oikeuden soveltamisalaan sillä perusteella, että harjoittelijan kausi ulkomailla on pelkästään osa hänen kansalliseen oikeustieteelliseen pätevyteen johtavaa koulutustaan.

19. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ennakkoratkaisupyyntönsään toteaa, tämä väite on perusteeton. Kranemannin päätös suorittaa neljä kuukautta harjoitteluajastaan toisessa jäsenvaltiossa on mielestäni riittävä ”yhdistävä tekijä”

saattamaan hänen asiansa yhteisön oikeuden soveltamisalaan.<sup>7</sup>

Voidaanko asiassa soveltaa EY 39 artiklan 4 kohtaa?

20. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin nostaa esiin kysymyksen siitä, onko asiassa mahdollista soveltaa EY 39 artiklan 4 kohtaa, jonka mukaan EY 39 artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita.

21. Nähdäkseni on selvää, etteivät Kranemannin kaltaiset lakimiesharjoittelijat kuulu EY 39 artiklan 4 kohdan poikkeuksen soveltamisalaan. Tätä määräystä sovelletaan ainoastaan toimiin, joihin sisältyy suoraa tai välillistä osallistumista julkisen vallan käyttöön, sekä tehtäviin, joiden tarkoituksena on

7 — Ks. vastaavasti kansalaisten vapaan liikkuvuuden osalta asia C-224/98, D’Hoop, tuomio 7.11.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 30 kohta): ”Koska unionin kansalaiselle on tunnustettava kaikissa jäsenvaltioissa sama oikeudellinen kohtelu kuin samassa tilanteessa oleville näiden jäsenvaltioiden kansalaisille, olisi liikkumisvapautta koskevan oikeuden vastaista, jos hänen voitaisiin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, soveltaa epäedullisempaa kohtelua kuin siinä tapauksessa, että hän ei olisi käyttänyt perustamissopimuksessa annettuja liikkumisvapautta koskevia oikeuksia.” Ks. myös asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999, (Kok. 1999, s. I-345, 27 kohta).

6 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitut asiat.

turvata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleiset edut, ja erityisesti sellaisiin toimiin, joihin kuuluu ”erityinen solidaarisuussuhde” valtioon.<sup>8</sup>

vaikuta tähän päättelyyn, joka perustuu työsuhteen luonteeseen. Työntekijän ja hänen työnantajansa välisen oikeudellisen suhteen luonne ei ole ratkaiseva EY 39 artiklan soveltamisen kannalta.<sup>12</sup>

22. Mielestäni ei ole perusteita katsoa, että tällainen solidaarisuussuhde esiintyisi lakimiesharjoittelijan tapauksessa.<sup>9</sup> Vastaavasti asiassa Reyners yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asianajajan ammatti ei ollut EY 45 artiklassa tarkoitettulla tavalla ”julkisen vallan käyttöön liittyvä”.<sup>10</sup> Asia on näin erityisesti pääasiassa kyseessä olevan, Krane-mannin lontoolaisessa asianajotoimistossa suorittaman kauden kaltaisten yksityisessä yrityksessä suoritettujen harjoittelukausien osalta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa komissio vastaan Italia todennut, ”käsite julkishallinnon palvelussuhde ei sisällä työsuhteita yksityishenkilön tai yksityisoikeudellisen oikeushenkilön palveluksessa riippumatta työntekijälle kuuluvista tehtävistä”.<sup>11</sup>

*B Rajoittaako tällainen sääntely vapaata liikkuvuutta siinä määrin, että se ei ole yhteensopiva EY 39 artiklan kanssa?*

24. Tarkastelun seuraava vaihe on arvioida siinä tapauksessa, että kyseisen kaltainen sääntely kuuluu EY 39 artiklan muodolliseen soveltamisalaan, sitä, voiko se rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

23. Rechtsreferendarien muodollinen asema väliaikaisina virkamiehinä ei selvästikään

25. Tältä osin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ja Land esittävät kannan,

8 — Asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 26.5.1982 (Kok. 1982, s. 3881, Kok. Ep. VI, s. 455). Ks. myös asia C-405/01, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, julkisasiamies Stix-Hacklin ratkaisuehdotus 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-10391).

9 — Huomautan, että pääasian vastaaja ei ole esittänyt mitään väitettä siitä, että tapaus kuuluu EY 39 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan.

10 — Asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974 (Kok. 1974, s. 631, Kok. Ep. II, s. 311).

11 — Asia C-283/99, komissio v. Italia, tuomio 31.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4363, 25 kohta).

12 — Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Sotgiu todennut: ”Koska mainitussa määräyksessä ei tehdä asiaa koskevaa erottelua, on yhdenkävää, onko työntekijä otettu palvelukseen työntekijänä (ouvrier), [toimihenkilönä] (employé) vai virkamiehenä (fonctionnaire) tai onko hänen työsuhteensa julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen.” Asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153, Kok. Ep. II, s. 219, 5 kohta).

että tällainen sääntely ei itse asiassa rajoita työntekijöiden vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa, koska johtuen siitä, että kyse on suhteellisen pienistä rahamääristä, kieläytyminen myöntämästä matkakulujen korvausta ei vaikuta harjoittelijan päätökseen lähteä ulkomaille.<sup>13</sup> Väitetään, että tämä ilmenee siitä seikasta, että Rechtsreferendarit päättävät nykyisin usein suorittaa osan harjoittelujastaan ulkomaille.

26. En pidä tätä perustelua vakuuttavana. On selvää, että EY 39 artiklan kielto ulottuu kansallisiin sääntelyihin, joita sovelletaan riippumatta kyseessä olevien työntekijöiden kansallisuudesta mutta jotka rajoittavat vapaata liikkuvuutta.<sup>14</sup> Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ”vapaan liikkuvuuden esteinä on siten pidettävä säännöksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, estävät jäsenvaltion kansalaisia lähtemästä tai saavat heidät luopumaan ajatuksesta lähteä kotimaastaan käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen”.<sup>15</sup>

13 — Esimerkiksi Kranemannin tapauksessa vaadittujen matkakustannusten osuuden tässä asiassa ollessa 539,60 DEM Kranemann sai Landilta I 686,68 DEM erossaolokorvauksena samalta harjoittelukaudelta.

14 — Asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921); asia C-190/98, Graf, tuomio 27.1.2000 (Kok. 2000, s. I-493, 18 kohta); asia C-387/01, Weigel, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4981, 52 kohta). Ks. myös EY 39 artiklan 3 kohta, jossa täsmennetään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus sisältää ”yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin — oikeuden — liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella —”.

15 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Graf, tuomion 23 kohta.

27. En hyväksy kantaa, jonka mukaan kieläytyminen myöntämästä matkakulujen korvausta ulkomaille suoritetuille harjoittelukausille ei estäisi harjoittelijaa käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Kysymys siitä, voiko työntekijää estää käyttämästä tätä oikeutta on tarkasteltava kaikkien asian tosiseikkojen kannalta. Tältä osin, vaikka tässä asiassa kyseessä olevat summat kenties ovat suhteellisen pieniä, niitä on tarkasteltava yhteydessä lakimiesharjoittelijoiden saaman päivärahan rajoitettuun luonteeseen, kuten Kranemann on huomautuksissaan esittänyt. Kun otetaan tämä huomioon, saattaa se seikka, että täydet matkakulut korvataan Saksassa, mutta ei muissa jäsenvaltioissa, mielestäni hyvinkin vaikuttaa harjoittelijan päätökseen siitä, käyttääkö hän EY 39 artiklan mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, kun muita taloudellisia mahdollisuuksia ei ole.

28. Tältä osin esillä oleva asia vastaa tietyllä tavalla asiaa Köbler, kuten komissio on maininnut. Tuossa asiassa kantaja, joka työskenteli Itävallan valtion palveluksessa yliopiston professorina, haki erityistä palkanlisää, jota myönnettiin Itävallan yliopistoissa suoritetun 15 vuoden palveluksen perusteella. Tämä hakemus hylättiin, sillä vaikka 15 vuoden palvelusaika täyttyi kantajan osalta, jos otettiin huomioon hänen kokemuksensa kaikkien jäsenvaltioiden yliopistoissa, hänellä ei ollut tällaista kokemusta pelkästään Itävallan yliopistoista. Yhteisöjen

tuomioistuinin totesi, että tällainen järjestelmä todennäköisesti rajoitti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Erityisesti se hylkäsi perustelun, jonka mukaan maahan muuttavien yliopiston professoreiden palkka on usein suurempi kuin Itävallan yliopistojen professoreiden saama palkka myös erityinen ikälisä huomioon ottaen, koska merkityksellisessä Itävallan laissa oli säännös, jolla oli annettu mahdollisuus myöntää ulkomaisten yliopistojen professoreille korkeampi peruspalkka näiden rekrytoinnin edistämiseksi. Tämä seikka ei yhteisöjen tuomioistuimen tuomion mukaan muuttanut sitä, että kyseinen sääntely merkitsi, että maahan muuttavia yliopiston professoreita ei kohdeltu yhdenvertaisesti verrattuna itävaltalaisiin yliopistojen professoreihin, ja että se siten muodosti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan rajoituksen.<sup>16</sup>

29. Vastaavista syistä mielestäni se, että harjoittelijoille, jotka suorittavat harjoitteluaan ulkomailla, ei myönnetä korvausta kotiinpaluukustannuksista samoilla perusteilla kuin harjoittelijoille, jotka suorittavat harjoitteluaan Saksassa, on periaatteessa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus. Vaikka tämä vaikuttaa ensi näkemältä suh-

teellisen pieneltä summalta, sillä saattaa kuitenkin olla vaikutusta harjoittelijan päätökseen siitä, suorittaako hän osan harjoittelujajastaan ulkomailla, kun otetaan huomioon, että hänen käytettävissään olevat taloudelliset mahdollisuudet saattavat olla rajalliset.

*C Onko tällaiselle sääntelylle perustelua, joka tekisi sen yhteensopivaksi EY 39 artiklan kanssa?*

30. Tämän tarkastelun viimeinen vaihe on sen arvioiminen, voidaanko kyseessä olevan kaltainen sääntely perustella yleiseen etuun liittyvillä seikoilla.

31. Tältä osin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ilmaisee ennakkoratkaisupyynnössään epävarmuutensa siitä, onko — mikäli tällainen sääntely muodostaa periaatteessa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen — tämä rajoitus perusteltavissa kansalliseen budjettiin liittyvillä seikoilla. Huomautan, että Land itse ei ole kirjallisissa huomautuksissaan esittänyt tällaista perustelua.

16 — Asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10239, 75 ja 76 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että ”ehdoton kieltäytyminen hyväksymästä palveluskausia, jotka on suoritettu yliopiston professorina muussa jäsenvaltiossa kuin Itävallan tasavallassa, rajoittaa Itävaltaan sijoitautuneiden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta sikäli kuin se on omiaan tekemään vähemmän houkuttelevaksi sen, että he muuttavat maasta käyttääkseen tätä vapauttaan” (74 kohta). Vastaavasti edellä alaviiteessä 12 mainitussa asiassa Sotgiu yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että erossaolokorvas kuului asetuksen N:o 1612/68 kannalta työehtojen käsitteen alaan, sikäli kuin sillä korvataan kodistaan erossa olevalle työntekijälle aiheutuvat haitat (tuomion 8 kohta).



32. On selvää, että pelkästään taloudelliset syyt, mukaan lukien kansalliseen budjettiin liittyvät seikat, eivät pääsääntöisesti muodosta merkityksellistä perustelua työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitukselle.<sup>17</sup>

33. Tältä osin komissio viittaa asiaan Kohll, joka koski Luxemburgin sellaisen sääntelyn yhteensopivuutta EY 49 artiklan kanssa, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa tarjotun hampaiden oikomishoidon kulujen korvaaminen edellytti vakuutetun sosiaaliturvalaitoksen lupaa. Mainitussa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin, vastauksena perusteluun, että tällainen sääntely oli tarpeen, jotta sosiaaliturvajärjestelmän tasapaino ei järkkäisi, totesi, että ei voitu kiistää sitä, että jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän talou-

dellisen tasapainon järkkymisen vaara on sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jolla voidaan perustella tällaisia rajoituksia.<sup>18</sup>

34. Korostaisin, että mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen kannalla asiassa Kohll ei mitenkään kyseenalaisteta yleistä periaatetta, jonka mukaan vapaan liikkuvuuden rajoitusta ei voida perustella taloudellisilla syillä. Päinvastoin yhteisöjen tuomioistuin esittää tämän kannan erittäin tarkasti rajatussa kehyksessä, jossa kyseisen sääntelyn mahdollisena perusteluna on erillisen kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän yhtenäisyyden säilyttäminen. Tällaisessa tilanteessa ilmenevät näkökohdat poikkeavat perustavalla tavalla näkökohdista, jotka ilmenevät silloin, kun, kuten tässä tapauksessa väitetään olevan, kyseisen sääntelyn tarkoituksena on hallituksen budjetin yleinen suojaaminen.<sup>19</sup>

17 — Ks. esim. asia 352/85, Bond van Adverteerders, tuomio 26.4.1988 (Kok. 1988, s. 2085, Kok. Ep. IX, s. 455, 34 kohta) (palvelujen vapaata liikkuvuutta koskeva rajoitusta ei voida perustella tarpeella ohjata kyseisen jäsenvaltion katsojille suunnatusta mainonnasta saatavat tulot kokonaisuudessaan kansalliselle julkiselle säätöille); asia C-398/95, SETTG, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3091) (tavoite lopettaa kollektiivinen työriita ja välttää se, että jokin talouden ala — ja siis maan talous — kärsisi työriidan kielteisistä seurauksista, ei ole riittävä taloudellinen peruste palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle); asia C-42/02, Lindman, julkisasiamies Stix-Hacklin ratkaisuehdotus 10.4.2003 (88 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) (uhkapeliin liittyvä taloudellinen etu, mukaan lukien yleishyödyllisten toimien rahoittaminen, ei voi olla pätevä peruste palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoitukselle). Ks. myös sukupuolten tasa-arvoisen kohtelun yhteydessä asia C-343/92, Roks, tuomio 24.2.1994 (Kok. 1994, s. I-571); asia C-226/98, Jørgensen, tuomio 6.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2447).

18 — Asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, 42 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi asian toiseikkojen osalta, että toisessa jäsenvaltiossa tarjotun hammashoidon kulujen korvaamisella vakuutusjäsenvaltion (eli Luxemburgin) korvaustakojen mukaisesti ei ollut merkittävää vaikutusta Luxemburgin sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen kannalta.

19 — Huomautan, että joka tapauksessa Saksan rajan asettaminen "päätepisteeksi" matkakulujen korvaamisen kannalta vaikuttaa budjettiin liittyvästä näkökulmasta mielivaltaiselta, eikä se välttämättä estä poikkeuksellisen suurten matkakulujen korvaamista. On selvää, kuten Kranemannin lausumasta ilmenee, että lakimiesharjoittelijan matkakustannukset toiselta Saksan laidalta toiselle (esimerkiksi Münchenistä Berliiniin) saattavat monissa tapauksissa ylittää pelkästä rajan ylittämisestä naapurijäsenvaltioon (esimerkiksi Aachenista Liègeen) aiheutuvat matkakulut.

35. Tältä osin on tietysti perusteltua todeta, että kansalliset tai alueelliset viranomaiset voivat pätevästi ottaa budjettiin liittyvät näkökohdat huomioon päättäessään siitä, korvataanko lakimiesharjoittelijoiden matka- ja muut kustannukset, ja siitä, millä tasolla ne korvataan. Toimiessaan näin niiden on kuitenkin noudatettava työntekijöiden vapaan liikkuvuuden peruseriaatetta, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esitetään, ja valitun korvausjärjestelmän on oltava tämän periaatteen mukainen.

#### **IV Ratkaisuehdotus**

36. Edellä esitetyn perusteella katson, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi vastata Bundesverwaltungsgerichtin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Kansallinen säännös, jolla Rechtsreferendarin matkakulujen korvaus rajoitetaan siihen matkan osuuteen, joka suoritetaan kyseisen jäsenvaltion alueella, on EY 39 artiklassa kielletty työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus.