YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

7 päivänä maaliskuuta 2002 *

Asiassa C-145/99,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Traversa ja B. Mongin, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato F. Quadri, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että koska Italian tasavalta

— on EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) vastaisesti pitänyt voimassa yleisen kiellon, jonka mukaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet asianajajat, jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, eivät saa perustaa Italiaan palvelujen tarjoamisen kannalta tarpeellista infrastruktuuria

— on EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) vastaisesti edellyttänyt, että Italiassa asianajajayhteisön jäseneksi kirjoittautuvilla asianajajilla on oltava Italian kansalaisuus ja yksinomaan Italiassa hankittu ammattipätevyys ja heidän on asuttava italialaisen tuomioistuimen tuomiopiirissä

— on soveltanut vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16) 4 artiklassa tarkoitettuja täydentäviä tunnustustoimia (kelpoisuuskoe) syrjivästi muista jäsenvaltioista peräisin oleviin asianajajiin, ja

— on pannut puutteellisesti täytäntöön direktiivin 89/48/ETY eli jättänyt antamatta säännökset, joissa säädettäisiin tarkemmin muista jäsenvaltioista peräisin olevien asianajajien kelpoisuuskokeen suorittamisesta,

se ei ole noudattanut perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan sekä direktiivin 89/48/ETY mukaisia velvoitteitaan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja S. von Bahr, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. A. O. Edward (esittelevä tuomari), A. La Pergola, M. Wathelet ja C. W. A. Timmermans,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehenään E. Traversa, ja Italian tasavallan, edustajanaan avvocato dello Stato I. Braguglia, 15.2.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.5.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 21.4.1999 ja jossa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että koska Italian tasavalta

— on EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) vastaisesti pitänyt voimassa yleisen kiellon, jonka mukaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet asianajajat, jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, eivät saa perustaa Italiaan palvelujen tarjoamisen kannalta tarpeellista infrastruktuuria

— on EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) vastaisesti edellyttänyt, että Italiassa asianajajayhteisön jäseneksi kirjoittautuvilla asianajajilla on oltava Italian kansalaisuus ja yksinomaan Italiassa hankittu ammattipätevyys ja heidän on asuttava italialaisen tuomioistuimen tuomiopiirissä

— on soveltanut vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16) 4 artiklassa tarkoitettuja täydentäviä tunnustustoimia (kelpoisuuskoe) syrjivästi muista jäsenvaltioista peräisin oleviin asianajajiin, ja

— on pannut puutteellisesti täytäntöön direktiivin 89/48/ETY eli jättänyt antamatta säännökset, joissa säädettäisiin tarkemmin muista jäsenvaltioista peräisin olevien asianajajien kelpoisuuskokeen suorittamisesta,

se ei ole noudattanut perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan sekä direktiivin 89/48/ETY mukaisia velvoitteitaan.

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on 5.7.1999 antamallaan määräyksellä hylännyt väliintulohakemuksen, jossa J. Lau pyysi saada osallistua väliintulijana oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia, ja hylkäysperusteena on ollut se, että tämän hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuivat selvästi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivissä 89/48/ETY säädetään vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä.

4 Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan "kelpoisuuskokeella" tarkoitetaan "vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten laatimaa, yksinomaan ammattitietoihin rajoittuvaa koetta, jonka

tarkoituksena on arvioida hakijan kykyä harjoittaa säänneltyä ammattia tuossa jäsenvaltiossa".

5 Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan toinen, kolmas ja neljäs alakohta kuuluvat seuraavasti:

"Tätä koetta varten toimivaltaiset viranomaiset tekevät jäsenvaltion edellyttämän koulutuksen ja hakijan saaman koulutuksen vertailuun perustuvan luettelon aiheista, jotka eivät sisälly hakijan tutkintotodistukseen tai muuhun muodollista kelpoisuutta osoittavaan asiakirjaan.

Kelpoisuuskokeessa on otettava huomioon, että hakija on pätevä ammatinharjoittaja siinä jäsenvaltiossa, josta hän on peräisin tai josta hän tulee. Sen tulee sisältää edellä tarkoitetusta luettelosta valittavat aineet, joiden tuntemista pidetään olennaisen tärkeänä, jotta hakija voi harjoittaa ammattiaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Koe voi sisältää myös vastaanottavassa jäsenvaltiossa kyseiseen toimintaan sovellettavan ammattietiikan tuntemusta. Kyseisen valtion toimivaltaiset viranomaiset määräävät kelpoisuuskokeen yksityiskohtaisesta soveltamisesta ottaen huomioon yhteisön oikeuden säännökset.

Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset määrittävät tuossa valtiossa kelpoisuuskokeeseen valmistautuvan hakijan aseman."

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

"Kun säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtyminen tai sen harjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää tutkintotodistusta, toimivaltainen viranomainen ei saa puutteellisen pätevyyden perusteella kieltäytyä antamasta jäsenvaltion kansalaiselle lupaa ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa tätä ammattia samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan sen omiin kansalaisiin:

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

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

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

— joka osoittaa, että sen haltija on suorittanut vähintään kolmivuotisen tai vastaavan pituisen osa-aikaisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen jäsenvaltion yliopistossa tai korkeakoulussa tai muussa saman tasoisessa

oppilaitoksessa, ja tarvittaessa suorittanut keskiasteen jälkeisten opintojen lisäksi vaadittavan ammatillisen harjoittelun, ja

— joka antaa sen haltijalle valmiuden ammattinsa harjoittamiseen.

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

7 Direktiivin 89/48/ETY 4 artiklassa sallitaan se, että vastaanottava jäsenvaltio asettaa säänneltyyn ammattiin pääsylle tiettyjä ehtoja. Niinpä 4 artiklan 1 kohdan mukaan vastaanottava jäsenvaltio voi 3 artiklan estämättä edellyttää, että hakija

" — —

b) suorittaa enintään kolme vuotta kestävän sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen:

— kun hakijan saaman 3 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitetun koulutuksen sisältö olennaisesti eroaa vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän tutkinnon sisällöstä, tai

— kun 3 artiklan a alakohdassa mainitussa tapauksessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa säännelty ammatti koostuu yhdestä tai useammasta sellaisesta säännellystä ammattitoiminnasta, joka ei sisälly säänneltyyn ammattiin siinä jäsenvaltiossa, josta hakija on peräisin tai josta hän tulee, ja tämä ero vastaa vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämää erikoiskoulutusta ja sisältää aiheita, jotka olennaisesti eroavat hakijan esittämän tutkintotodistuksen sisällöstä, tai

— kun 3 artiklan b alakohdassa mainitussa tapauksessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa säännelty ammatti koostuu yhdestä tai useammasta sellaisesta säännellystä ammattitoiminnasta, joka ei sisälly hakijan harjoittamaan ammattiin siinä jäsenvaltiossa, josta hän on peräisin tai josta hän tulee, ja tämä ero vastaa vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämää erikoiskoulutusta ja sisältää aiheita, jotka olennaisesti eroavat hakijan esittämän muodollista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan todistamista sisällöistä.

— — "

8 Direktiivin 89/48/ETY 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan toisessa alakohdassa säädetään lisäksi, että "tästä periaatteesta poiketen vastaanottava jäsenvaltio voi määrätä, käytetäänkö sopeutumisaikaa vai kelpoisuuskoetta niiden ammattien osalta, joiden harjoittaminen edellyttää kansallisen lainsäädännön tarkkaa tuntemusta ja joissa kansallista lainsäädäntöä koskeva neuvonta tai avustaminen on olennainen ja pysyvä ammattitoiminnan osa".

9 Direktiivin 89/48/ETY 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiota kielletään edellyttämästä samanaikaisesti sekä todistusta ammattikokemuksesta että sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen suorittamista.

Italian lainsäädäntö

10 Italiassa keskeiset asianajajan ammattiin pääsyä ja tämän ammatin harjoittamista koskevat säännökset sisältyvät 27.11.1933 annettuun asetukseen (decreto legge), jonka nimenä on Regio Decreto Legge n. 1578, Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore (asianajajan ja oikeudenkäyntiasiamiehen ammatista annettu asetus, Gazzetta Uffiziale di Repubblica Italiana, jäljempänä GURI, nro 281, 5.12.1933, s. 5521; jäljempänä asetus nro 1578/33).

11 Asetuksen N:o 1578/33 17 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Asianajajarekisteriin kirjoittautumisen edellytyksenä on

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

— —

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

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

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

— —

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

12 Asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1977 annettu neuvoston direktiivi 77/249/ETY (EYVL L 78, s. 17) on pantu Italiassa täytäntöön 9.2.1982 annetulla lailla, jonka nimenä on legge n. 31, Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini di altri Stati membi della Comunità europea (asianajajien, jotka ovat muiden Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia, palvelujen tarjoamisen vapaudesta annettu laki nro 31, GURI nro 42, 12.2.1982, s. 1030; jäljempänä laki nro 31/82). Lain nro 31/82 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Ammattiin kuuluvien palvelujen tarjoaminen

1 §:ssä tarkoitetulla henkilöllä [jäsenvaltion kansalainen, jolla on oikeus harjoittaa asianajajan ammattia lähtövaltiossaan] on oikeus harjoittaa tässä osastossa säädettyjen yksityiskohtaisten säännösten mukaisesti tilapäisesti asianajotoimintaa tuomioistuimissa ja niiden ulkopuolella.

Edellisessä momentissa mainitun ammattitoiminnan harjoittamiseksi ei saa perustaa asianajotoimistoa eikä pää- tai sivutoimipaikkaa Italian tasavallan alueelle."

13 Direktiivi 89/48/ETY pyrittiin panemaan Italiassa täytäntöön 27.1.1992 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 115 (GURI nro 40, 18.2.1992, s. 6; jäljempänä asetus nro 115/92). Asetuksen nro 115/92 6 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Asianajajan, tilintarkastajan ja teollisoikeudellisen neuvonantajan osalta [tutkintotodistuksen] tunnustamisen edellytyksenä on kelpoisuuskokeen menestyksekäs suorittaminen."

14 Asetuksen nro 115/92 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Kelpoisuuskoe koostuu ammatillista ja ammattieettistä tietämystä testaavasta kokeesta sekä ammatin harjoittamista koskevan kyvykkyyden arvioinnista, ja kelpoisuuskokeessa otetaan huomioon se, että hakija on pätevä ammatinharjoittaja koti- tai lähtövaltiossaan.

2. Ne aiheet, joita koe koskee, on valittava sen mukaan, miten olennainen merkitys niillä on ammatin harjoittamisen kannalta."

15 Asetuksen nro 115/92 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Yhdessä yhteisöpolitiikkaa koordinoivan ministerin sekä yliopistoasioista ja tieteellisestä ja teknologisesta tutkimuksesta vastaavan ministerin kanssa ja kuultuaan ensiksi Consiglio di Statoa 11 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen ministeri [nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa oikeusministeri] antaa asetuksella 5, 6, 7 ja 8 §:ää koskevat määräykset ja yleiset soveltamisohjeet yksittäisten ammattien ja niitä vastaavan ammatillisen koulutuksen osalta."

16 Asetuksen nro 115/92 12 §:n 1, 3, 5, 6 ja 7 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. Tunnustamista koskeva hakemus on osoitettava toimivaltaiselle ministeriölle ja mukaan on liitettävä kyseistä tutkintotodistusta koskevat asiakirjat 10 §:ssä määrättyjen edellytysten mukaisesti.

— —

3. Ministeriö tutkii kolmenkymmenen päivän kuluessa hakemuksen saapumisesta, että hakemuksen mukaan liitetyissä asiakirjoissa ei ole puutteita, ja mikäli niissä on puutteita, ilmoittaa tämän jälkeen hakijalle, millä tavalla hakemusta on vielä täydennettävä.

— —

5. Toimivaltainen ministeri päättää tunnustamisesta päätöksellä neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta tai 3 kohdassa tarkoitetusta hakemuksen täydentämisestä.

6. Edellä 6 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ('täydentävät tunnustustoimet') päätöksessä vahvistetaan sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen suorittamista koskevat ehdot sekä nimetään 15 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen laitos tai viranomainen.

7. Edellä 5 momentissa tarkoitetut päätökset julkaistaan virallisessa lehdessä [GURI].

— — "

17 Asetuksen nro 115/92 15 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen toteuttaminen ja arvostelu ovat niiden laitosten ja viranomaisten vastuulla, jotka ylläpitävät ammattiluetteloita tai -rekistereitä.

— — "

18 Lopuksi 22.2.1994 annetun lain, jonka nimenä on legge n. 146, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità

europea, legge comunitaria 1993 (vuotta 1993 koskeva yhteisön oikeuden täytäntöönpanolaki nro 146; GURI nro 52, 4.3.1994, täydennysosa nro 39; jäljempänä laki nro 146/94), 10 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

19 Sen jälkeen kun komissio oli varannut Italian tasavallalle tilaisuuden huomautustensa esittämiseen, se lähetti 8.10.1998 tälle jäsenvaltiolle perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti perustellun lausunnon, jossa se kehotti Italian tasavaltaa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin noudattaakseen perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklasta sekä direktiivistä 89/48/ETY johtuvia velvoitteitaan kahden kuukauden kuluessa tämän lausunnon tiedoksisaannista. Koska Italian hallituksen tähän perusteltuun lausuntoon antama vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Ensimmäinen kanneperuste

20 Ensimmäisenä kanneperusteena komissio on esittänyt, että lain nro 31/82 2 §:n 2 momentti on perustamissopimuksen 59 artiklan vastainen, koska tällä säännöksellä estetään se, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet asianajajat, jotka haluavat tarjota palveluja Italiassa, perustavat tietynlaista infrastruktuuria Italiaan.

21 Italian hallitus esittää lähennä, että tällä kiellolla pyritään estämään se, että sijoittautumisvapauteen liittyviä rajoitteita kierretään. Ilman tällaista kieltoa asianajajat, jotka käyttävät oikeuttaan tarjota vapaasti palveluja, voisivat tietynlaisia rakenteita käyttämällä perustaa Italiaan pysyvän toimipaikan. Italian hallitus lisää kuitenkin, että jotta poistettaisiin epäselvyys siitä, onko lain nro 31/82 2 §:n 2 momentti sopusoinnussa perustamissopimuksen 59 artiklan kanssa, Italian parlamentille on annettu lakiesitys tämän kansallisen säännöksen kumoamisesta.

22 Tältä osin on syytä muistuttaa siitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan palvelujen tarjoamisen tilapäisyys ei välttämättä sulje pois perustamissopimuksessa tarkoitetun palvelujen tarjoajan mahdollisuutta luoda itselleen tiettyjä toimintaedellytyksiä (myös hankkimalla käyttöönsä työhuoneen, vastaanottopaikan tai liikehuoneiston) palveluja vastaanottavaan jäsenvaltioon, jos nämä toimintaedellytykset ovat tarpeellisia kyseisten palvelujen tarjoamiseksi (asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 27 kohta).

23 Näin ollen lain nro 31/82 2 §:n 2 momentissa säädetty yleinen kielto, jonka mukaan muuhun jäsenvaltioon kuin Italian tasavaltaan sijoittautunut asianajaja, joka käyttää Italiassa oikeuttaan tarjota vapaasti palveluja, ei saa perustaa Italian tasavaltaan asianajotoimistoa eikä pää- tai sivutoimipaikkaa, on ristiriidassa perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa.

24 Komission ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.

Toinen kanneperuste

Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa

25 Toisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa komissio esittää, että asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 momentin 7 kohdassa mainittu asianajajan velvollisuus asua sen tuomioistuimen tuomiopiirissä, jonka asianajajayhteisöön hän kuuluu, loukkaa perustamissopimuksen 52 artiklassa turvattua sijoittautumisvapautta.

26 Italian hallitus puolestaan väittää, että asumisvelvollisuus vastaa hyvän oikeudenhoidon vaatimuksia, koska se helpottaa paikallisen asianajajayhteisön olemassaoloon luonnostaan liittyvän valvontatehtävän täyttämistä. Se korostaa kuitenkin, että käytännössä ei enää edellytetä, että asianajajat, jotka ovat muun jäsenvaltion kuin Italian tasavallan kansalaisia, täyttäisivät tämän velvollisuuden, kuten kansallisen asianajajien ammattikuntaneuvoston lausunnosta 6/1994 ilmenee. Italian hallitus lisää, että lakiesityksessä asianajajan ammatin uudistamiseksi on ehdotettu, että asuinpaikkavaatimus korvataan vaatimuksella ammattitoiminnan kotipaikasta, mikä merkitsee sitä, että asianomainen voi valita viralliseksi asuinpaikakseen paikan yhdessä jäsenvaltiossa ja ammattitoiminnan kotipaikakseen paikan jostain toisesta jäsenvaltiosta.

27 Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että perustamissopimuksen 52 artiklassa taattuun sijoittautumisoikeuteen kuuluu oikeus perustaa ammattisääntöjä noudattaen yhteisön alueella useampi kuin yksi toimipaikka ja ylläpitää näitä toimipaikkoja (ks. vastaavasti asia 107/83, Klopp, tuomio 12.7.1984, Kok. 1984, s. 2971, 19 kohta, Kok. Ep. VII, s. 635; asia C-106/91, Ramrath, tuomio 20.5.1992, Kok. 1992, s. I-3351, 20—22 kohta, Kok. Ep. XII, s. 145 ja asia C-162/99, komissio v. Italia, tuomio 18.1.2001, Kok. 2001, s. I-541, 20 kohta).

28 Komission riitauttama asumisvelvollisuus on siis ristiriidassa perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, koska se estää asianajajaa, joka on sijoittautunut johonkin muuhun jäsenvaltioon kuin Italian tasavaltaan, pitämästä toimipaikkaa Italiassa.

29 Italian hallituksen perustelua, jonka mukaan 52 artiklaa ei ole loukattu, koska asumisvelvollisuutta ei käytännössä noudateta, ei voida hyväksyä.

30 Näin on siksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen lainsäädännön ja yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten — myös välittömästi sovellettavien — välinen ristiriita voidaan lopullisesti poistaa vain sellaisilla sitovilla kansallisilla oikeussäännöillä, joilla on sama asema lainsäädännöllisessä hierarkiassa kuin niillä oikeussäännöillä, joita on muutettava. Pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat muuttaa sitä mielensä mukaan, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimukseen perustuvien velvoitteiden pätevänä täyttämisen muotona (ks. mm. asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997, Kok. 1997, s. I-1489, 14 kohta ja asia C-358/98, komissio v. Italia, tuomio 9.3.2000, Kok. 2000, s. I-1255, 17 kohta).

31 Komission toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hyväksyttävä.

Toisen kanneperusteen toinen osa

32 Toisen kanneperusteen toisessa osassa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta vahvistamaan, että asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 momentin 1, 4 ja 5 kohdalla loukataan sijoittautumisvapautta, koska asianajajan ammattiin pääsylle on ase-

tettu edellytykseksi se, että kyseisellä henkilöllä on Italian kansalaisuus ja italialainen oikeustieteen tutkintotodistus (laurea in giurisprudenza), ja se, että kyseinen henkilö suorittaa kaksivuotisen käytännön harjoittelun italialaisissa tuomioistuimissa.

33 Tältä osin on riidatonta, että kansalaisuusedellytys on poistettu lain nro 146/94 10 §:llä, jonka mukaan muun jäsenvaltion kuin Italian tasavallan kansalaiset rinnastetaan Italian kansalaisiin asianajajayhteisöön rekisteröitymisen osalta. Lisäksi ne säännökset, jotka koskevat italialaisen tutkintotodistuksen saamista ja käytännön harjoittelun suorittamista, on kumottu asetuksella nro 115/92, jossa säädetään menettelystä, jonka mukaisesti tunnustetaan toisessa jäsenvaltiossa saatu tutkintotodistus.

34 Komissio katsoo silti, että oikeusvarmuuteen liittyviä vaatimuksia ei ole noudatettu, koska asetuksen nro 1578/33 17 §:n 1 kohtaan tehtyjä muutoksia ei ole kirjoitettu itse tähän säännökseen. Asianomaisten henkilöiden on vaikeampaa tuntea sovellettavaa lainsäädäntöä siksi, että voimassa on edelleen kaksi keskenään ristiriitaista säädöstä, ja tämän vuoksi asianajajien, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, on vaikeampaa käyttää yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksiaan.

35 Italian hallitus vetoaa tältä osin periaatteeseen, jonka mukaan siinä tilanteessa, että eri aikoina annetut lait ovat keskenään ristiriidassa, myöhemmin annetulle lailleon annettava etusija.

36 Tältä osin on riidatonta, että laissa nro 146/94 ja asetuksessa nro 115/92 olevat muutossäännökset ovat sitovia ja että niistä seuraa, että asetuksen nro 1578/33

17 §:n 1 momentissa säädettyjä velvollisuuksia, joiden mukaan henkilöllä on asianajajan ammattiin pääsemiseksi oltava Italian kansalaisuus ja italialainen tutkintotodistus ja hänen on täytynyt suorittaa kaksivuotinen käytännön harjoittelu italialaisissa tuomioistuimissa, ei enää sovelleta.

37 On kuitenkin katsottava, että nämä muutossäännökset täyttävät ne kaksi edellytystä, jotka yhteisöjen tuomioistuin on asettanut, jotta kansallinen oikeus olisi sopusoinnussa primaaristen yhteisön oikeussääntöjen kanssa, eli edellytykset, joiden mukaan kansallisen lainsäädännön ja yhteisön oikeussääntöjen — myös välittömästi sovellettavien — välinen ristiriita voidaan lopullisesti poistaa vain sellaisilla sitovilla kansallisilla oikeussäännöillä, joilla on sama asema lainsäädännöllisessä hierarkiassa kuin niillä oikeussäännöillä, joita on muutettava (ks. mm. em. asia komissio v. Italia, tuomio 9.3.2000, 17 kohta).

38 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa se, että asetuksen nro 1578/33 asianomaisten säännösten voimassaolo on lakannut lain nro 146/94 ja asetuksen nro 115/92 johdosta, johtuu automaattisesti siitä periaatteesta, jonka mukaan myöhempi laki syrjäyttää aikaisemman ja joka on yhteinen eri jäsenvaltioiden oikeudelliselle perinteelle.

39 On siis katsottava, että oikeusvarmuudesta johtuvia vaatimuksia ei ole nyt esillä olevassa asiassa loukattu.

40 Komission toisen kanneperusteen toista osaa ei siis voida hyväksyä.

Kolmas ja neljäs kanneperuste

41 Komission kolmas ja neljäs kanneperuste, jotka on syytä tutkia yhdessä, koskevat sitä, miten direktiivin 89/48/ETY 4 artikla on pantu täytäntöön siinä säädetyn kelpoisuuskokeen osalta ja miten sitä on käytännössä sovellettu.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

42 Neljännellä kanneperusteellaan komissio esittää, että Italian tasavalta on pannut puutteellisesti täytäntöön direktiivin 89/48/ETY, koska se ei ole antanut yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten kyseisen direktiivin 1 artiklan g alakohdan ensimmäisessä alakohdassa määriteltyä kelpoisuuskoetta sovelletaan.

43 Komissio esittää, että direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan ja 4 artiklan täytäntöönpanemiseksi annetun asetuksen nro 115/92 9 ja 11 §:n mukaan Italian oikeusministerin on annettava "määräykset ja yleiset soveltamisohjeet" kelpoisuuskokeen soveltamisesta. Tällaisia ei kuitenkaan komission mukaan ole vielä annettu.

44 Käytännössä Italian viranomaiset ovat komission mukaan toimeenpanneet direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan ja 4 artiklan niin, että kunkin yksittäistapauksen osalta on tehty erillinen ministerin päätös, jossa on määrätty asianomaista henkilöä koskevasta yksilöllisestä kelpoisuuskokeesta. Komission mukaan tällainen hallintokäytäntö aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta näiden henkilöiden piirissä, koska he eivät voi tietää etukäteen, mitä aihepiirejä ja

kuinka montaa aihepiiriä kelpoisuuskoe koskee, missä määrin koe on kirjallinen tai suullinen ja mitä arvosteluperusteita siinä sovelletaan, eivätkä muitakaan kyseisen kokeen olennaisia piirteitä.

45 Kolmannella kanneperusteellaan komissio riitauttaa sen, miten Italian viranomaiset ovat konkreettisesti soveltaneet direktiivin 89/48/ETY 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä kelpoisuuskoetta muista jäsenvaltioista tuleviin asianajajiin.

46 Komission mukaan sillä olevien tietojen perusteella — joita ovat asetuksen nro 115/92 12 §:n 5 momentissa tarkoitetut yksittäistapauksia koskevat ministerin päätökset tutkintojen tunnustamisesta sekä tiedot, joita on saatu kanteluista, joita tietyt muista jäsenvaltioista kuin Italian tasavallasta peräisin olevat asianajajat ovat tehneet komissiolle — kelpoisuuskoe voi koskea kymmentä aihepiiriä sekä oikeuslaitoksen rakennetta ja ammattietiikkaa, ja se koostuu kirjallisesta ja suullisesta kokeesta. Kirjallisessa kokeessa on laadittava oikeudenkäyntiasiakirja tai lausunto, ja se koskee koelautakunnan kymmenestä aihepiiristä valitsemaa kolmea aihepiiriä sekä oikeuslaitoksen rakennetta ja ammattietiikkaa; suullisessa kokeessa kyseinen henkilö joutuu vastaamaan lyhyisiin käytännön kysymyksiin, ja se koskee kaikkia mahdollisia aihepiirejä ja lisäksi oikeuslaitoksen rakennetta ja hyvää asianajotapaa.

47 Komissio väittää, että Italian viranomaisten käytäntö on syrjivä, koska kelpoisuuskoe on suhteettoman vaikea verrattuna siihen asianajotutkintoon, jonka italialaiset asianajajat suorittavat. Myös asianajotutkinnossa on kirjallinen ja suullinen osa. Kirjallinen osa koskee kuitenkin vain kolmea aihepiiriä, joista yhden kokeeseen osallistuva valitsee, ja suullinen osa koskee vain viittä aihepiiriä, jotka kokeeseen osallistuva saa valita, minkä lisäksi hänen on vastattava oikeuslaitoksen rakennetta ja ammattietiikkaa koskeviin kysymyksiin.

48 Komission esittämien vuotta 1998 koskevien tilastotietojen mukaan niistä 29 asianajajasta, jotka olivat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja joiden tutkinto oli tunnustettu Italiassa, 18 asianajajaa suoritti kelpoisuuskokeen, joka koski vain yhtä aihepiiriä. Komissio toteaa kuitenkin, että 11 muun hakijan kelpoisuuskoe koski yhden hakijan osalta seitsemää aihepiiriä, yhden hakijan osalta yhdeksää aihepiiriä ja kahdeksan muun hakijan osalta kaikkia aihepiirejä sekä oikeuslaitoksen rakennetta ja ammattietiikkaa.

49 Italian hallitus väittää, että asetuksella nro 115/92 pannaan tyhjentävästi täytäntöön direktiivi 89/48/ETY.

50 Kelpoisuuskokeen yksityiskohtaisuuden osalta Italian hallitus esittää, että tietynlainen harkintavalta on tarpeen, koska asianajajat saavat kussakin jäsenvaltiossa erilaisen pätevyyden. Lisäksi Italian hallituksen mukaan kelpoisuuskokeessa otetaan huomioon asianajajan muussa jäsenvaltiossa kuin Italian tasavallassa hankkima ammattipätevyys, ja asetus nro 115/92 ja sen soveltamiskäytäntö täyttävät yhteisön oikeudessa asetetut edellytykset.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

51 Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kelpoisuuskokeen järjestämiseksi vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset "tekevät jäsenvaltion edellyttämän koulutuksen ja hakijan saaman koulutuksen vertailuun perustuvan luettelon aiheista, jotka eivät sisälly hakijan tutkintotodistukseen tai muuhun muodollista kelpoisuutta osoittavaan asiakirjaan".

52 Näin ollen kelpoisuuskokeen täsmällinen sisältö on määritettävä tapauskohtaisesti eli on vertailtava kohta kohdalta hakijan — joka on "toisessa jäsenvaltiossa ammatillisen koulutuksensa jo suorittanut" henkilö, kuten direktiivin 89/48/ETY yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee — tutkintoa ja kokemusta luetteloon niistä aihepiireistä, joiden tuntemista pidetään välttämättömänä osana kyseistä ammattikoulutusta.

53 Vaikka on totta, että direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdassa ei edellytetä, että jäsenvaltiot antavat säännökset kaikista kelpoisuuskokeen yksityiskohdista, tällä säännöksellä ei kuitenkaan vapauteta jäsenvaltioita velvollisuudesta täsmentää ja julkistaa ammatin harjoittamisen kannalta välttämättömät aihepiirit ja kelpoisuuskokeeseen liittyvät menettelysäännöt, jotta hakijat saisivat tietää yleispiirteissään sen kokeen luonteen ja sisällön, johon he mahdollisesti joutuvat osallistumaan. Jos tällaisia säännöksiä ei ole annettu, vaarana on, että direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan toisessa alakohdassa edellytetyn vertailun tapauskohtainen suorittaminen on mielivaltaista tai syrjivää.

54 On kuitenkin riidatonta, että asetuksessa nro 115/92 ei määritetä niitä aihepiirejä, joita pidetään välttämättöminä asianajajan ammatin harjoittamiseksi Italiassa, eikä kelpoisuuskoetta koskevia menettelysääntöjä, mistä aiheutuu oikeudellisesti epäselvä tai epävarma tilanne. Siksi ei voida katsoa, että kyseisellä asetuksella olisi pantu tyhjentävästi täytäntöön direktiivi 89/48/ETY.

55 On siis katsottava, että Italian tasavalta ei ole pannut direktiiviä 89/48/ETY moitteettomasti täytäntöön, minkä vuoksi komission neljäs kanneperuste on hyväksyttävä.

56 Niistä yksittäistapauksista, jotka komissio on esittänyt kolmannen kanneperusteensa tueksi, on todettava, että vaikka ne tukevat sitä vaikutelmaa, että kelpoisuuskoe toteutetaan käytännössä tavalla, joka ei ole johdonmukainen ja

avoin, yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole esitetty riittävää selvitystä sen osoittamiseksi, että direktiivistä 89/48/ETY johtuvia velvoitteita ei ole noudatettu suoritettaessa yksittäistapauksissa kelpoisuuskoetta. Näin ollen komission kolmatta kanneperustetta ei voida hyväksyä.

57 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että koska Italian tasavalta

— on EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan vastaisesti pitänyt voimassa yleisen kiellon, jonka mukaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet asianajajat, jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, eivät saa perustaa Italiaan palvelujen tarjoamisen kannalta tarpeellista infrastruktuuria

— on EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisesti edellyttänyt, että Italiassa asianajajayhteisön jäseneksi kirjoittautuvilla asianajajilla on oltava Italian kansalaisuus ja yksinomaan Italiassa hankittu ammattipätevyys ja heidän on asuttava italialaisen tuomioistuimen tuomiopiirissä, ja

— on pannut puutteellisesti täytäntöön direktiivin 89/48/ETY eli jättänyt antamatta säännökset, joissa säädettäisiin tarkemmin muista jäsenvaltioista peräisin olevien asianajajien kelpoisuuskokeen suorittamisesta,

se ei ole noudattanut perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan sekä direktiivin 89/48/ETY mukaisia velvoitteitaan.

58 Kanne on hylättävä muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

59 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään kuitenkin, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Koska Italian tasavalta ja komissio ovat hävinneet asian osittain, on syytä määrätä, että kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Koska Italian tasavalta**

— **on EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) vastaisesti pitänyt voimassa yleisen kiellon, jonka mukaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet asianajajat, jotka harjoittavat toimintaansa Italiassa palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, eivät saa perustaa Italiaan palvelujen tarjoamisen kannalta tarpeellista infrastruktuuria**

— on EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) vastaisesti edellyttänyt, että Italiassa asianajajayhteisön jäseneksi kirjoittautuvilla asianajajilla on oltava Italian kansalaisuus ja yksinomaan Italiassa hankittu ammattipätevyys ja heidän on asuttava italialaisen tuomioistuimen tuomiopiirissä, ja

— on pannut puutteellisesti täytäntöön direktiivin 89/48/ETY eli jättänyt antamatta säännökset, joissa säädettäisiin tarkemmin muista jäsenvaltioista peräisin olevien asianajajien kelpoisuuskokeen suorittamisesta,

se ei ole noudattanut perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan sekä direktiivin 89/48/ETY mukaisia velvoitteitaan.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Italian tasavalta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

von Bahr Edward

La Pergola Wathelet Timmermans

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä maaliskuuta 2002.

R. Grass P. Jann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja