JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
22 päivänä tammikuuta 1998 *

1. Esillä olevassa asiassa komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan sekä jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY [1] 4 artiklan 1 kohdan ja sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY [2] 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

2. Direktiivissä 68/360/ETY säädetään nyt relevantein osin seuraavaa:

"*1 artikla*

Jäsenvaltioiden on poistettava tässä direktiivissä säädetyin edellytyksin liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset jäsenvaltioiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään, joihin sovelletaan asetusta (ETY) N:o 1612/68.

— —

4 artikla

1. Jäsenvaltioiden on myönnettävä alueellaan oleskeluoikeus 1 artiklassa tarkoitetuille henkilöille, jotka voivat esittää 3 kohdassa luetellut asiakirjat.

— —"

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL L 257, s. 13.

2 — EYVL L 172, s. 14.

3. Direktiivissä 73/148/ETY säädetään nyt relevantein osin seuraavaa:

"1 artikla

1. Jäsenvaltioiden on poistettava tämän direktiivin mukaisesti liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset:

a) jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat sijoittautuneet tai haluavat sijoittautua toiseen jäsenvaltioon toimiakseen itsenäisinä ammatinharjoittajina tai jotka haluavat tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa;

— —

4 artikla

1. Kunkin jäsenvaltion on myönnettävä pysyvä oleskeluoikeus niille toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka haluavat sijoittautua jäsenvaltion alueelle toimiakseen siellä itsenäisen ammatin harjoittajina, kun tätä toimintaa koskevat rajoitukset on perustamissopimuksen mukaisesti poistettu.

Todisteeksi oleskeluoikeudesta on annettava asiakirja nimeltä 'Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa'. Asiakirjan on oltava voimassa vähintään viisi vuotta myöntämispäivästä ja sen on oltava uudistettavissa automaattisesti.

Kuutta perättäistä kuukautta lyhyemmät muualla asumisen jaksot sekä asevelvollisuuden suorittamisesta johtuva poissaolo eivät saa vaikuttaa oleskeluluvan voimassaoloon.

Voimassa olevaa oleskelulupaa ei saa peruuttaa 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulta henkilöltä pelkästään siitä syystä, että hän sairaudesta tai tapaturmasta johtuvan tilapäisen työkyvyttömyyden vuoksi ei enää ole työssä.

Kaikille niille jäsenvaltioiden kansalaisille, joita ei tarkoiteta ensimmäisessä alakohdassa, mutta joilla on toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukainen toimilupa toimia tuon jäsenvaltion alueella, tulee myöntää määräaikainen oleskelulupa vähintään yhtä pitkäksi ajaksi kuin toimilupa kyseiseen toimintaan on myönnetty.

Kuitenkin kaikki sellaiset ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut kansalaiset, joihin sovelletaan edellisen alakohdan säännöksiä

työn vaihtumisen vuoksi, säilyttävät oleskelulupansa sen viimeiseen voimassaolopäivään saakka.

— —"

4. Komissio toteaa Saksan lainsäädännön kohtelevan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia Saksan kansalaisista poikkeavasti, kun kysymys on voimassa olevan henkilöllisyystodistuksen hallussapitovelvollisuuden laiminlyönnistä määrättävistä seuraamuksista. Ensiksikin ulkomaalaisen osalta rikkomuksen tunnusmerkistön toteutumiseen riittää tuottamuksellinen menettely (Fahrlässigkeit), [3] kun taas Saksan kansalaisen osalta vaaditaan tahallisuutta (Vorsatz) tai vakavampaa tuottamusta (Leichtfertigkeit). [4] Toiseksi rikkomuksesta ulkomaalaiselle määrättävän sakon enimmäismäärä on 5 000 Saksan markkaa (DEM), [5] kun taas Saksan kansalaisille määrättävän sakon enimmäismäärä pääsääntöisesti on 1 000 DEM. [6]

5. Heinäkuussa 1990 komissio lähetti Saksan hallitukselle kirjeen, jossa se esitti kantanaan, että edellä mainitut säännökset olivat ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun velvoitteen ja perustamissopimuksen 48, 52 sekä 59 artiklan kanssa kuten myös direktiivien 68/360/ETY ja 73/148/ETY kanssa; komissio antoi Saksalle samalla mahdollisuuden esittää huomautuksensa jäsenyysvelvoitteiden väitetyistä laiminlyönneistä.

6. Saksan hallitus vastasi tammikuussa ja maaliskuussa 1991. Se myönsi syrjintää esiintyvän Saksan kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä sekä ilmoitti olevansa valmis toteuttamaan lainsäädännössään tarpeelliset muutokset samalla, kun se saattaisi muiden kuin työntekijöiden oleskeluoikeutta koskevat direktiivit [7] osaksi kansallista oikeusjärjestystään, mitä siltä edellytettiin 30.6.1992 mennessä. Helmikuussa 1992 Saksan hallitus ilmoitti komissiolle, että se toimittaisi komissiolle tätä tarkoittavan lakiehdotuksen helmikuun lopussa tai maaliskuun alussa ennen sitä koskevan esityksen antamista lainsäädäntöelimille. Saksan hallitus oletti lain tulevan hyväksytyksi kyseisen vuoden aikana. Saksan hallitus esitti myös liittovaltion sisäasiainministeriön lähettäneen kaksi kirjettä maaliskuussa 1991 ja tammikuussa 1994, joissa kirjeissä osavaltioiden sisäasiainministereitä ja -senaattoreita kehotettiin pitämään huolta siitä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tekemistä, voimassa olevan henkilöllisyystodistuksen hallussapitovelvollisuuteen liittyvistä rikkomuksista rangaistaisiin vasta silloin, kun niihin oli syyllistytty vakavammasta tuottamuksesta.

3 — *Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*in (Saksan 22.7.1969 annettu laki ETY:n jäsenvaltioiden kansalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta) 12 a §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 27.4.1993 annetulla *EWR-Ausführungsgesetz*illä (laki Euroopan talousalueen toteuttamisesta).

4 — *Gesetz über Personalausweise*n (Saksan henkilötodistuksista 19.12.1950 annetun lain) 5 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 30.7.1996 annetulla *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes*illä (laki henkilötodistuksista annetun lain ja passilain muuttamisesta).

5 — Edellä alaviitteessä 3 mainitun lain 12 a §:n 3 momentti.

6 — Edellä alaviitteessä 4 mainitun lain 5 §:n 2 momentti yhdessä *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*in (Saksan 24.5.1968 annettu laki järjestysrikkomuksista) 17 §:n 1 ja 4 momentin kanssa, sellaisena kuin tämä laki on viimeksi muutettuna 28.10.1994 annetulla *Verbrechensbekämpfungsgesetz*illä (laki rikollisuuden vastustamisesta).

7 — Oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26); ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 28) ja opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/366/ETY (EYVL L 180, s. 30).

7. Koska kyseistä lainmuutosta ei vieläkään ollut toteutettu vuoden 1995 puoleenväliin mennessä, komissio lähetti tämän vuoden heinäkuussa perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Saksan hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta.

8. Koska komissiolle ei ollut tammikuuhun 1997 mennessä ilmoitettu kyseisten säännösten minkäänlaisesta virallisesta muuttamisesta, se nosti 169 artiklassa tarkoitetun kanteen.

9. Komissio myöntää, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [8] mukaan yhteisön oikeus ei kiellä jäsenvaltioita rankaisemasta sen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä, jotka eivät ole hankkineet itselleen mitään direktiiveissä 68/360/ETY tai 73/148/ETY mainituista henkilöllisyyden osoittavista asiakirjoista. Näiden seuraamusten tulee kuitenkin olla asianmukaisia ja oikeassa suhteessa rikkomuksen luonteeseen. Ne eivät erityisesti saa olla niin ankaria, että ne muodostaisivat esteen perustamissopimuksessa taatulle henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle. Komissio katsoo, että Saksan säännökset eivät ole suhteellisuusperiaatteen eivätkä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisia eivätkä myöskään vastaa sitä vaatimusta, ettei niiden tule estää henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Komissio huomauttaa lopuksi, että liittovaltion sisäasiainministeriön osavaltioiden sisäasiainministereille ja -senaattoreille antamat ohjeet eivät ole riittäviä erityisesti, koska liittovaltion ministeriö viittaa yksinomaan rikkomuksen tunnusmerkistön täyttämiseltä vaadittavaan tuottamuksellisuuden asteeseen eikä erilaisiin sakkoasteikkoihin.

10. Vastineessaan Saksan hallitus huomauttaa, että se on alusta lähtien myöntänyt yhdenvertaisen kohtelun periaatetta loukatun. Se pahoittelee, että vuoden 1969 lain arvosteltuja säännöksiä [9] ei vielä ole muutettu, sekä vahvistaa sakkoja koskevan muutoksen tulevan hyväksytyksi mahdollisimman pian ja viimeistään osana vuoden 1969 lain [10] tulevaa uudistamista.

11. Komissio katsoo vastauskirjelmässään, että sen on tarkoituksenmukaista pitäytyä kanteessaan, koska sen ensimmäinen kirje asiassa lähetettiin jo vuonna 1990 ja koska tarpeellisten muutosten toteuttamisesta ilmoitettiin jo alkuvuodesta 1992. Saksan hallitus ei toimittanut vastaustaan.

12. Koska Saksan hallitus ei kiistä komission kanteen perustaa, vaan ainoastaan ilmoittaa vastineessaan tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisen olevan käynnissä, komission kanne on perusteltu. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan

8 — Asia 118/75, Watson ja Belmann, tu o 7 1976 (Kok. 1976, s. 1185); asia 8/77, Sagulo ym., t iio 14 1977 (Kok. 1977, s. 1495); asia 157/79, Pieck, · iio 3.7.1980 (Kok. 1980, s. 2171) ja asia C-265/88, M ner, tuomio 12.12.1989 (Kok. 1989, s. 4209).

9 — ittu edellä alaviitteessä 3.

10 — ittu edellä alaviitteessä 3.

jäsenvaltio ei voi vedota sisäisen oikeusjärjestyksensä säännöksiin, käytäntöihin tai muuhunkaan tilaan perusteena sille, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja. [11] Se seikka, että Saksa parhaillaan pyrkii korjaamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen laiminlyöntinsä, ei ole käytettävissä perusteena tälle laiminlyönnille. Perustamissopimuksen 169 artiklaan perustuvan kanteen hyväksymiseltä edellytetään ainoastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen objektiivista toteamista eikä selvitystä asianomaisen jäsenvaltion minkäänlaisesta nimenomaisesta tai hiljaisestakaan vastustuksesta. [12]

Ratkaisuehdotus

13. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa tarpeellisia säännöksiä ja määräyksiä seuraavien säännösten saattamiseksi osaksi sen kansallista oikeusjärjestystä:

   — jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 1 kohta,

   — sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY 4 artiklan 1 kohta;

2) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 — Asia 58/81, komissio v. Luxemburg, tuomio 9.6.1982 (Kok. 1982, s. 2175, 4 kohta).

12 — Asia 301/81, komissio v. Belgia, tuomio 1.3.1983 (Kok. 1983, s. 467, 8 kohta).