JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS CHRISTINE STIX-HACKL

3 päivänä toukokuuta 2001 [1]

I Oikeudenkäynnin kohde

1. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut sille EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan (joista on muutettuna tullut EY 43 ja EY 49 artikla) sekä vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY [2] (jäljempänä direktiivi 89/48/ETY) mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa tietyt asianajajan ammattiin pääsyä ja ammatin harjoittamista koskevat edellytykset.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 19, s. 16.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohtaan sisältyvän legaalimääritelmän mukaan kelpoisuuskokeella tarkoitetaan:

" — — vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten laatimaa, yksinomaan ammattitietoihin rajoittuvaa koetta, jonka tarkoituksena on arvioida hakijan kykyä harjoittaa säänneltyä ammattia tuossa jäsenvaltiossa.

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."

3. Direktiivin 3 artiklassa säädetään periaatteista, jotka koskevat säänneltyyn ammattiin pääsyä ja sen harjoittamista.

4. Direktiivin 4 artiklassa sallitaan se, että vastaanottava jäsenvaltio asettaa ammattiin pääsyn edellytykseksi tiettyjen vaatimusten täyttymisen. Edelleen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan hakijalta voidaan edellyttää todistusta siitä, että hänellä on ammattikokemusta, jos hakijan koulutuksen kesto on vähintään vuoden vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämää koulutusta lyhyempi.

Jäsenvaltio voi 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan edellyttää seuraavassa kolmessa tapauksessa, että hakija suorittaa lisäksi sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen:

"— kun hakijan — — koulutuksen sisältö olennaisesti eroaa vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän tutkinnon sisällöstä, tai

— kun — — 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 — — 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."

5. Siitä kysymyksestä, onko hakijan suoritettava sopeutumisaika vai kelpoisuuskoe, säädetään 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa seuraavaa:

"Jos vastaanottava jäsenvaltio käyttää tätä mahdollisuutta, sen on annettava hakijalle mahdollisuus valita sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen välillä. 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. Kun vastaanottava jäsenvaltio aikoo ottaa käyttöön hakijan valintaoikeutta koskevia rajoituksia joidenkin muiden ammattien osalta, sovelletaan 10 artiklassa säädettyä menettelyä."

6. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiota kielletään edellyttämästä samanaikaisesti sekä todistusta ammattikokemuksesta että sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen suorittamista.

B *Kansallinen oikeus*

7. Italiassa keskeiset asianajajan ammattiin pääsyä ja ammatin harjoittamista koskevat säännökset sisältyvät 27.11.1933 annettuun decreto leggeen nro 1578 (jäljempänä vuoden 1933 laki). Sen 17 §:ssä 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,

1 §:ssä tarkoitetulla henkilöllä [lähtövaltioonsa sijoittautunut 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."

— —

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

9. Direktiivi 89/48/ETY on pantu Italiassa täytäntöön asetuksella (decreto legislativo) nro 115/1992 (jäljempänä vuoden 1992 asetus). [5]

8. 9.2.1982 annetulla lailla nro 31 (jäljempänä vuoden 1982 laki) [3] on pantu Italiassa täytäntöön asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1977 annettu neuvoston direktiivi 77/249/ETY. [4] Vuoden 1982 lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

10. Vuoden 1992 asetuksen 6 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ammattiin kuuluvien palvelujen tarjoaminen

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

3 — GURI nro 42, 12.2.1982.
4 — EYVL L 78, s. 17.
5 — GURI nro 40, 18.2.1992.

11. Asetuksen 8 §:n 1 ja 2 momentissa 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."

12. Asetuksen 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."

13. Asetuksen 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.

— — ."

14. Asetuksen 15 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

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

15. 22.2.1994 annetun lain nro 146 (jäljempänä vuoden 1994 laki)[6] 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."

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja varsinainen oikeudenkäynti

16. Koska komissio on sitä mieltä, että jotkut Italian kansallisen oikeuden määräykset, jotka koskevat asianajajan ammattiin pääsyä ja ammatin harjoittamista, eivät ole yhteensopivia sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, se lähetti Italian tasavallalle 24.10.1997 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa (josta on tullut EY 226 artikla) tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan virallisen huomautuksen. Italian hallitus vastasi tähän huomautukseen 29.1.1998. Koska tämä vastaus ei komission mielestä poistanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia epäilyjä, komissio lähetti Italian tasavallalle 8.10.1998 perustellun lausunnon, jossa se vaati Italiaa ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin kahden kuukauden kuluessa. Italian hallitus vastasi perusteltuun

6 — "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea legge comunitaria 1993", GURI nro 52, 4.3.1994.

lausuntoon 16.12.1998, ja tähän vastaukseen sisältyi myös oikeusministeriön tekemiä täydentäviä huomautuksia.

17. Komission päädyttyä siihen lopputulokseen, ettei Italian tasavalta ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, se nosti 14.4.1999 päivätyllä kannekirjelmällään, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 21.4.1999, kanteen Italian tasavaltaa vastaan yhteisöjen tuomioistuimessa.

18. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1. toteaa, että koska Italian tasavalta

— on EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) vastaisesti kieltänyt muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita asianajajia, jotka tarjoavat palveluitaan Italiassa, perustamasta Italiaan tietynlaista infrastruktuuria,

— on EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) vastaisesti pitänyt voimassa edellytyksen, jonka mukaan Italiassa asianajajayhteisön jäseneksi kirjoittautuvilla asianajajilla on oltava Italian kansalaisuus ja Italiassa hankittu ammattipätevyys ja jonka mukaan asianajajan on asuttava italialaisen tuomioistuimen tuomiopiirissä,

— on soveltanut direktiivin 89/48/ETY 4 artiklassa tarkoitettuja täydentäviä tunnustustoimia (kelpoisuuskoe) syrjivästi muista jäsenvaltioista peräisin oleviin asianajajiin, ja

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

se on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan sekä direktiivin 89/48/ETY mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, ja

2. velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Komission esittämien kanneperusteiden tutkiminen

Arviointi

A *Ensimmäinen kanneperuste: toimiston taikka pää- tai sivutoimipaikan perustamiskielto*

Asianosaisten väitteet

19. Ensimmäisessä kanneperusteessaan komissio arvostelee Italian tasavaltaa siitä, että vuoden 1982 lain 2 §:n 2 momentilla rikotaan EY:n perustamissopimuksen 59 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla), koska siinä kielletään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita asianajajia, jotka tarjoavat palveluitaan Italiassa, perustamasta Italiaan tietynlaista infrastruktuuria.

20. Italian hallitus esittää ennen kaikkea, että tämän kiellon tarkoituksena on sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten kiertämisen estäminen. Muutoin asianajajat, jotka harjoittavat ainoastaan palvelujen tarjoamisen vapautta, voisivat nimittäin tosiasiassa sijoittautua Italiaan perustamalla sinne kiinteän toimipaikan. Lisäksi eräs lainsäädäntöehdotus (disegno di legge "Nuove disposizioni sulla professione di avvocato"; jäljempänä lainsäädäntöhanke) ennakoi vuoden 1982 lain 2 §:n 2 momentin kumoamista. Sitä paitsi tätä määräystä ei enää sovelleta käytännössä.

21. Kuten komissio perustellusti toteaa, asiassa Gebhard [7] annetusta tuomiosta käy selvästi ilmi, että vuoden 1982 lain 2 §:n 2 momenttiin sisältyvällä riidanalaisella kiellolla loukataan palvelujen tarjoamisen vapautta. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin todennut kyseisen tuomion 27 kohdassa aivan oikein, että "palvelujen tarjoamisen tilapäisyys ei välttämättä sulje pois — — mahdollisuutta luoda itselleen tiettyjä toimintaedellytyksiä (myös hankkimalla käyttöönsä työhuoneen, vastaanottopaikan tai liikehuoneiston) palveluja vastaanottavaan jäsenvaltioon, jos nämä toimintaedellytykset ovat tarpeellisia kyseisten palvelujen tarjoamiseksi".

22. Säännösten kiertämisen vaaran osalta on syytä viitata komission siteeraamaan asiassa Centros annettuun tuomioon. Siinä yhteisöjen tuomioistuin on katsonut väärinkäytön estämiseksi annetun yleisen kiellon osalta aivan oikein, että sillä "estetään sivutoimipaikkoja koskeva sijoittautumisvapaus, jonka noudattaminen 52 ja 58 artiklalla juuri pyritään varmistamaan". [8]

23. Edellä mainitusta seuraa, että sellaisella yleisellä kiellolla, jolla johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta ja Italiassa palvelujen tarjoamisen vapautta harjoitta-

7 — Asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165).

8 — Asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1459, 30 kohta).

vaa asianajajaa kiellettäisiin perustamasta toimistoa taikka pää- tai sivutoimipaikkaa Italiaan, loukataan palvelujen tarjoamisen vapautta.

24. Vaikka tätä riidanalaista kieltoa ei käytännössä enää sovellettaisikaan, se ei kuitenkaan muuta miksikään sitä tosiseikkaa, että kyseisen kiellon sisältävän säännöksen pysyttäminen voimassa merkitsee yhteisön oikeuden rikkomista. [9]

25. Näin ollen ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se toteaisi, että Italian tasavalta ei ole noudattanut sille EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) mukaan kuuluvia velvoitteitaan, koska se on pysyttänyt voimassa vuoden 1982 lain 2 §:n 2 momentin.

B *Toinen kanneperuste: asuinpaikkavaatimus*

26. Komission esittämän toisen kanneperusteen osalta on syytä käsitellä erikseen yhtäältä asuinpaikkavaatimusta koskevaa perustetta ja toisaalta kansalaisuus- ja pätevyysvaatimusta koskevaa perustetta.

9 — Ks. tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä esim. asia 116/86, komissio v. Italia, tuomio 3.3.1988 (Kok. 1988, s. 1323, 15 kohta) ja asia C-358/98, komissio v. Italia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1255, 17 kohta).

Asianosaisten väitteet

27. Toiseksi komissio arvostelee vuoden 1933 lain 17 §:n 1 momentin 7 kohdassa asianajajille säädettyä velvollisuutta, jonka mukaan asianajajalla on oltava asuinpaikka sen tuomioistuimen tuomiopiirissä, jonka asianajajayhteisön jäseneksi hän haluaa kirjoittautua. Komission mielestä tämä velvollisuus rikkoo EY:n perustamissopimuksen 52 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) vahvistettua sijoittautumisvapautta.

28. Italian hallitus on sitä mieltä, että asuinpaikkavaatimus vastaa tuomioistuinorganisaation asettamia vaatimuksia ja helpottaa valvontaa. Käytännössä tätä vaatimusta ei kuitenkaan "Consiglio nazionale forense n. 6 C/1994" -nimisen elimen päätöksen mukaan sovelleta enää käytännössä lainkaan. Lisäksi tämä vaatimus on tarkoitus korvata lainsäädäntöhankkeen myötä liikepaikkaa ("domicilio professionale") koskevalla vaatimuksella.

29. Italian hallituksen esittämän hallintokäytännön osalta komissio toteaa, että pelkkä yhteisön oikeuden mukainen hallintokäytäntö ei riitä sen osoittamiseksi, että sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä olisi noudatettu. Se edellyttää riidanalaisen säännöksen muuttamista.

Arviointi

30. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapautta rajoitetaan sillä, että jäsenvaltio asettaa johonkin ammattikunnan rekisteriin eli tässä tapauksessa asianajajayhteisön jäsenrekisteriin kirjoittautumisen edellytykseksi sen, että asianomainen henkilö asuu kyseisen ammattikunnan toimialueella tai tuomioistuimen tuomiopiirissä. [10]

31. Vaikka osoitettaisiin, että riidanalaista säännöstä ei enää sovelleta käytännössä, toisin sanoen, että asuinpaikkavaatimusta ei enää käytännössä oteta huomioon, kysymys on siitä huolimatta edelleenkin yhteisön oikeuden rikkomisesta. [11] Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voi nimittäin ilmetä myös niin, että pysytetään voimassa jokin yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva kansallisen oikeuden säännös.

32. Tästä seuraa, että vaatimus, jonka mukaan asianajajilla on oltava asuinpaikka sen tuomioistuimen tuomiopiirissä, jonka asianajajayhteisön jäseneksi he haluavat kirjoittautua, rikkoo sijoittautumisvapautta.

33. Näin ollen ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se toteaisi, että Italian tasavalta ei ole noudattanut sille EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) mukaan kuuluvia velvoitteitaan, koska se on pysyttänyt voimassa vuoden 1933 lain 17 §:n 1 momentin 7 kohdan.

C *Kolmas kanneperuste: muut asianajajayhteisön jäseneksi kirjoittautumista koskevat edellytykset*

Asianosaisten väitteet

34. Kolmannessa kanneperusteessaan komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että vuoden 1933 lain 17 §:n 1 momentin 1, 4 ja 5 kohdalla loukataan sijoittautumisvapautta, koska niissä määrätään asianajajan ammatin harjoittamisen edellytykseksi Italian kansalaisuus, italialainen oikeustieteellinen tutkintotodistus ("laurea in giurisprudenza") sekä kahden vuoden ammatillinen harjoittelu italialaisessa tuomiokunnassa. Vaikka kansalaisuusvaatimus onkin kumottu vuoden 1994 lain 10 §:ssä ja italialaista tutkintotodistusta sekä Italiassa suoritettavaa ammatillista harjoittelua koskevat vaatimukset vuoden 1992 asetuksella, oikeusvarmuutta koskevat edellytykset eivät kuitenkaan täyty. Tältä osin komissio vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen ja komission käsityksen mukaan nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta relevanttiin oikeuskäytäntöön. Erityisesti komissio arvostelee sitä seikkaa, etteivät edellä mainitut muutokset ilmene vuoden 1933 lain, joka sisältää asianajajan ammattiin pääsyä

10 — Asia C-162/99, komissio v. Italia, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-541, 20 kohta) ja asia C-106/91, Ramrath, tuomio 20.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3351, 20—22 ja 28 kohta; Kok. Ep. XII, s. 145).

11 — Sellaisen oikeuskäytännön osalta, josta ilmenee, että pelkkä yleisesti noudatettava yhteisön oikeuden mukainen hallintokäytäntö ei vielä riitä, ks. edellä alaviitteessä 9 mainitut asiat.

koskevat keskeiset säännökset, 17 §:stä. 17 §:n sanamuoto on pysytetty päinvastoin muuttumattomana eikä siihen ole lisätty edes viittausta kyseisen pykälän sisältöä muuttaviin määräyksiin. Näin ollen voimassa on samanaikaisesti kaksi keskenään ristiriidassa olevaa normia. Tämä kaikki vaikeuttaa oikeussubjektien mahdollisuuksia saada tietoa keskeisten oikeusnormien sisällöstä ja näin ollen se vaikeuttaa myös muiden jäsenvaltioiden asianajajien mahdollisuuksia käyttää hyväkseen heille yhteisön oikeuden mukaan kuuluvia oikeuksia.

35. Italian hallitus perustaa käsityksensä Italian voimassa olevan oikeuden yhdenmukaisuudesta yhteisön oikeuden kanssa lähinnä siihen, että kansalaisuusvaatimus on kumottu vuoden 1994 lailla ja kaksi muuta vaatimusta vuoden 1992 asetuksella. Italian hallituksen mielestä tällaiset vuoden 1933 lain 17 §:ään tehdyt — epäsuorat — muutokset ovat riittäviä. Voimassa oleva oikeus voidaan päätellä Italian hallituksen mielestä sitä paitsi myös lex posterior -säännön perusteella.

Arviointi

36. Aluksi on todettava, että nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kysymys Italian kansallisen oikeuden yhdenmukaisuudesta EY:n primäärioikeuden kanssa eikä direktiivin täytäntöönpanosta. Näin ollen myöskään se yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon komissio on vedonnut ja joka koskee lähes yksinomaan direktiivien täytäntöönpanoa, ei ole ilman muuta sovellettavissa nyt käsiteltävänä olevaan tapaukseen. Komissio ei kuitenkaan esitä tätä koskevia perusteluja.

37. Komissio ei esitä, että Italian tasavalta ei ole miltään osin saattanut omaa lainsäädäntöään yhdenmukaiseksi yhteisön oikeuden kanssa, vaan komissio katsoo ainoastaan, että tätä yhdenmukaiseksi saattamista ei ole toteutettu primäärioikeuden kannalta tarkasteltuna riittävällä tavalla.

38. Koska Italian tasavalta on kumonnut nyt käsiteltävinä olevat kolme alkuperäistä vaatimusta, Italiassa ei vastoin komission käsitystä ole näin ollen enää voimassa keskenään ristiriitaisia kansallisia normeja. Koska siis uudet, yhteisön oikeuden kanssa yhteensopivat määräykset ovat jo voimassa, ei näin ollen voida enää puhua myöskään vanhojen määräysten pysyttämisestä muuttumattomina voimassa, missä tapauksessa olisi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [12] mukaan kysymys yhteisön oikeuden rikkomisesta.

39. Yhtä vähän nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kysymys siitä, että epäselviä oikeussääntöjä sovellettaisiin käytännössä yhteisön oikeuden vastaisesti. [13]

40. Useaan kertaan siteerattu asiassa C-71/92 annettu tuomio koskee puolestaan toisenlaista tilannetta, joka ei ole relevantti nyt käsiteltävänä olevan tapauksen kan-

12 — Asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974 (Kok. 1974, s. 359, 41 ja 42 kohta; Kok. Ep. II, s. 259) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-162/99, tuomion 33 kohta.

13 — Tällaisten tapausten osalta ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-162/99, tuomion 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

nalta, nimittäin sitä tilannetta, että jäsenvaltio sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöönsä enemmän poikkeuksia kuin direktiivissä sallitaan. [14]

41. Jäljempänä on näin ollen syytä perehtyä tarkemmin vain niihin arviointikriteereihin, jotka ovat pääteltävissä nyt käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta relevantista oikeuskäytännöstä.

42. Kansallisen oikeuden ja yhteisön primäärioikeuden yhteensopivuuden perustavanlaatuisina edellytyksinä on, että yhteensopivuus voidaan saavuttaa vain "kansallisilla pakottavilla oikeussäännöillä", joilla — kansallista oikeutta muutettaessa — on lisäksi "sama asema lainsäädännöllisessä hierarkiassa kuin niillä oikeussäännöillä, joita on muutettava". [15]

43. Nämä molemmat edellytykset täyttyvät nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Myöskään komissio ei riitauta niiden vuoden 1994 lain ja vuoden 1992 asetuksen säännösten, joilla muutos on toteutettu, sitovaa luonnetta. Myöskään sen aseman osalta, joka näillä säännöksillä on oltava lainsäädännöllisessä hierarkiassa, ei ole esitetty epäilyjä.

44. Seuraavaksi on näin ollen perehdyttävä tarkemmin vain siihen komission mainitsemaan edellytykseen, jonka mukaan yhteisön oikeudessa edellytetään "jäsenvaltioiden kansallisilta oikeusnormeilta yksiselitteistä sisältöä", [16] jotta "näiden normien kohteet voisivat tuntea kaikki heille kuuluvat oikeutensa". [17]

45. Oikeusvarmuuden ja oikeussääntöjenselkeyden kannalta ratkaisevaa on vakiintuneen oikeuskäytännön [18] mukaan — myös direktiivien osalta — se, miltä oikeudellinen tilanne vaikuttaa oikeussäännön kohteen näkökulmasta.

46. Erityispiirteenä ja merkitykseltään ratkaisevana seikkana nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on se, että kyseiset oikeussäännöt kohdistuvat pääsääntöisesti toisen jäsenvaltion asianajajiin, joilla on ammatillista kokemusta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisten oikeussääntöjen on oltava selkeitä myös silloin, kun niissä on kysymys yhteisön oikeuden perustavanlaatuisista määräyksistä, ja näin erityisesti silloin, kun niiden kohteena olevat muiden yhteisön jäsenvaltioiden kansalaiset "eivät yleensä ole tietoisia" tällaisista yhteisön oikeuden määräyksistä. [19] Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa esillä olevien oikeussääntöjen kohteina olevien henkilöiden voidaan kuitenkin olettaa olevan tietoisia sen jäsenvaltion oikeudesta, johon he aikovat sijoittautua.

14 — Asia C-71/92, komissio v. Espanja, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5923, 24 kohta).

15 — Asia 168/85, komissio v. Italia, tuomio 15.10.1986 (Kok. 1986, s. 2945, 13 kohta) ja edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-358/98, tuomion 17 kohta.

16 — Asia 257/86, komissio v. Italia, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3249, 12 kohta).

17 — Asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825, 6 kohta) ja asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2607, 18 kohta).

18 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 17 mainitut asiat.

19 — Edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa C-162/99 (tuomion 23 kohta) oli kysymys hammaslääkäreistä.

47. Edellä sanotun lisäksi nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa esillä olevien oikeussääntöjen kohteina olevat henkilöt haluavat sijoittautua toiseen jäsenvaltioon harjoittaakseen siellä juridista ammattia. Nimenomaan tähän henkilöjoukkoon pitäisi näin ollen voida soveltaa tavallista ankarampia edellytyksiä.

48. Komission väitteessä, jonka mukaan asianajajat, jotka aikovat sijoittautua Italiaan, lannistuisivat jo Italian kansallisiin oikeussääntöihin ensimmäistä kertaa tutustuessaan, ei oteta huomioon sitä suhtautumistapaa, jota asianajajilta lähtökohtaisesti voidaan odottaa. Nimenomaan huolellinen asianajaja, jota hyvin voidaan pitää tässä yhteydessä mittapuuna, ei luultavastikaan tyytyisi siihen lopputulokseen, johon hän oikeussääntöihin ensimmäistä kertaa tutustuessaan päätyisi, eikä varsinkaan silloin, kun tämä lopputulos ei mielytä häntä.

49. Missään tapauksessa ei voida katsoa, että näiden tarkasteltavina olevien kolmen muutoksen oikeudellinen merkitys olisi ymmärrettävissä "ainoastaan tukeutumalla kansallisen lainsäädännön omiin tulkintasääntöihin".[20] Lex posterior -sääntö ei kuulu pelkästään kaikkien jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen, vaan pikemminkin yleiseen oikeustieteelliseen metodiikkaan. Varsinkin nyt käsiteltävinä olevien säännösten kohteina olevien asianajajien voidaan näin ollen olettaa hallitsevan kyseiset säännökset.

50. Myöskään se ei pidä paikkansa, että muutokset olisi toteutettu sellaisilla oikeussäännöillä, joilla ei — kuten komissio katsoo — ole mitään tekemistä asianajajan ammatin kanssa.

51. Vaikka vuoden 1994 laki onkin niin sanottu kokoomalaki, tällaisia lakeja käytetään Italiassa yleisesti saatettaessa Italian kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaiseksi yhteisön oikeuden kanssa. Ainakin sellaisten asianajajien, jotka aikovat sijoittautua Italiaan, voidaan olettaa olevan tietoisia tällaisten kokoomalakien olemassaolosta. Koska — kuten komissio perustellusti katsoo — kysymys on toisesta jäsenvaltiosta tulevista asianajajista, kansallisen oikeuden saattaminen yhdenmukaiseksi yhteisön oikeuden kanssa koskee tässä tapauksessa nimenomaan näiden asianajajien oikeutta ammatin harjoittamiseen.

52. Komissio, jonka mukaan oikeudellinen tilanne ei ole yksiselitteinen, ei ota omissa perusteluissaan lainkaan huomioon sitä, että vuoden 1994 lailla toteutettu kansalaisuusvaatimuksen poistaminen unionin kansalaisilta merkitsi jopa sitä, että vuoden 1933 lain 17 §:n soveltamisalaa rajoitettiin osittain muodollisesti. Vuoden 1933 lain 17 §:n täydellinen kumoaminen ei ollut mahdollista sen vuoksi, että 17 §:ään sisältyvä kansalaisuusvaatimus haluttiin pitää voimassa kolmansista valtioista tulevien henkilöiden osalta.

53. Italialaista tutkintotodistusta ja Italiassa tapahtuvaa ammatillista harjoittelua koskevien vaatimusten osalta muutos toteutettiin vuoden 1992 asetuksella. Tämä asetus on juuri se lainsäädäntötoimi, jolla direktiivi 89/48/ETY on pantu täytäntöön Italian kansallisessa oikeudessa. Niiden

20 — Tämä seikka erottaa nyt käsiteltävänä olevan tapauksen edellä alaviitteessä 10 mainitusta asiasta C-162/99 (tuomion 24 kohta).

asianajajien, joita kyseinen direktiivi koskee, voidaan olettaa olevan tietoisia siitä, että asianajajilla on korkeakoulusta saatu tutkintotodistus, että he harjoittavat säänneltyä ammattia ja että heitä varten ei ole annettu mitään alakohtaista tutkintojen tunnustamista koskevaa direktiiviä.[21] Lisäksi tämän direktiivin merkityksestä asianajajien kannalta on keskusteltu paljon ja siitä on esitetty lukuisia kannanottoja kirjallisuudessa sekä ennen kyseisen direktiivin antamista että sen antamisen jälkeen aina tähän päivään saakka. Näin ollen voidaan olettaa, että juuri ne asianajajat, jotka aikovat sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, tuntevat tämän direktiivin säännökset. Niiden asianajajien, jotka haluavat sijoittautua Italiaan, voidaan siksi olettaa tuntevan myös ne Italian kansalliset säännökset, joilla Italia on täytäntöönpannut direktiivin 89/48/ETY. Ylipäänsä asianajajan ammattiin kuuluu oikeiden lakitekstien löytäminen, ja näin on varsinkin siinä tapauksessa, että kysymys on sen jäsenvaltion säännöksistä, jossa asianajaja aikoo ammattiaan harjoittaa.

54. Edellä mainituilla perusteilla on katsottava, että komission kolmatta kanneperustetta ei voida hyväksyä.

D *Neljäs kanneperuste: kelpoisuuskoe*

55. Neljännessä kanneperusteessaan komissio moittii sitä, miten Italian viranomaiset ovat tosiasiassa soveltaneet direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettua kelpoisuuskoetta toisista jäsenvaltioista tuleviin asianajajiin.

Asianosaisten väitteet

56. Komissio katsoo, että Italian tasavalta on käytännössä soveltanut toisista jäsenvaltioista tulevilta asianajajilta vaadittavaa kelpoisuuskoetta syrjivästi. Käytettäessä mittapuuna tällaista kelpoisuuskoetta koskevia direktiivin 89/48/ETY säännöksiä ja verrattaessa tätä koetta Italian omilta asianajajilta edellytettäviin kokeisiin, sitä on komission mielestä pidettävä suhteettoman vaikeana. Direktiivin 89/48/ETY tarkoituksena on sitä paitsi nimenomaan sijoittautumisoikeuden käyttämisen helpottaminen.

57. Komissio tukee kantaansa myös vertailemalla yleisellä tasolla niitä aihepiirejä, jotka sisältyvät italialaisilta asianajotoiminnan harjoittamista varten edellytettäviin kokeisiin, niihin aihepiireihin, jotka sisältyvät toisista jäsenvaltioista tulevien asianajajien kelpoisuuskokeisiin. Tämän vertailun mukaan viimeksi mainituilta vaaditaan kirjallisessa kokeessa neljän aihepiirin hallintaa yhdestätoista, kun taas italialaisilta asianajajilta vaaditaan kolmen aihepiirin hallintaa. Suullisen kokeen osalta vastaavat luvut ovat yksitoista ja kuusi. Näin ollen Italian tasavalta on komission mielestä käyttänyt väärin oikeuttaan vaatia kelpoisuuskokeen suorittamista.

58. Italialainen käytäntö on ilmeisen suhteeton myös sen vuoksi, että siinä ei oteta huomioon sitä, että toisista jäsenvaltioista

21 — Asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu, 16.2.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/5/EY (EYVL L 77, s. 36; jäljempänä direktiivi 98/5/EY) voidaan jättää tässä yhteydessä huomioon ottamatta.

tulevilla asianajajilla on jo ammattikokemusta, kun taas italialaisilla asianajajakandidaateilla ei ole ammatillista koulutusta tai kokemusta. Komissio arvostelee Italian tasavaltaa siitä, että se on rajannut kelpoisuuskokeen koskemaan pelkästään tutkintojen tunnustamista, eikä se näin ollen koske lainkaan ammatillista pätevyyttä.

59. Ottaen huomioon, ettei kelpoisuuskokeen suorittamisesta ole komission käsityksen mukaan olemassa mitään riittävän konkreettista lainsäädäntöä, komissio käyttää hyväkseen edellä esitettyä yleistä vertailua eri kokeiden vaatimuksista ja osoittaa väitteensä todeksi erilaisten konkreettisten yksittäistapausten avulla. Komissio keskittyy tältä osin vuotta 1998 koskeviin tapauksiin, joissa muista jäsenvaltioista peräisin olevat asianajajat määrättiin kelpoisuuskokeisiin, sekä erääseen hallintotuomioistuimen tekemään — ja komission käsityksen mukaan — oikeaan ratkaisuun, jolla kumottiin eräs — komission käsityksen mukaan — yhteisön oikeuden vastainen toimivaltaisen ministerin päätös.

60. Komissio katsoo, että nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on rikottu suhteellisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevia yleisiä oikeusperiaatteita, jotka kuuluvat niihin yhteisön oikeuden periaatteisiin, jotka jäsenvaltioiden on — myös — direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan mukaan otettava huomioon.

61. Italian hallitus on ennen kaikkea sitä mieltä, että jotta muista jäsenvaltioista peräisin olevien asianajajien erilaiset ammatilliset kyvyt voitaisiin ottaa huomioon, tarvitaan myös tietty vähimmäismäärä harkintavaltaa. Myös muista jäsenvaltioista peräisin olevien asianajajien ammatillinen pätevyys otetaan kuitenkin huomioon. Vuoden 1992 asetus ja sitä koskeva hallintokäytäntö ovat Italian hallituksen mukaan yhdenmukaisia yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa.

Arviointi

62. Aluksi on tärkeää todeta, että nyt käsiteltävänä olevassa kanneperusteessa ei ole kysymys kelpoisuuskoetta koskevien yhteisön oikeuden säännösten saattamisesta osaksi Italian lainsäädäntöä, vaan kelpoisuuskokeen soveltamisesta tiettyyn ammattiryhmään, nimittäin asianajajiin. Niiden ammattien osalta, joihin kuuluu oikeudellista neuvontaa, direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdassa säädetään erityisestä järjestelystä. Kysymys on tietyistä rajoituksista direktiivin 89/48/ETY perustana olevaan molemminpuolisen luottamuksen periaatteeseen.[22] Niinpä jäsenvaltioilla on oikeus poiketa hakijalle lähtökohtaisesti kuuluvasta oikeudesta valita sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen suorittamisen välillä, ja määrätä, että hakijan on suoritettava kelpoisuuskoe.

63. Niitä ammatteja, joihin kuuluu oikeudellista neuvontaa, koskevan erityissääntelyn taustalla ovat suuret eroavaisuudet opinnoissa (kesto ja aihepiirit) ja ammatillisessa koulutuksessa (tapa ja kesto), kuten myös se, että asianajajan

22 — Vrt. Pertek, *L'Europe des diplômes et des professions*, 1994, s. 79 ja Schneider, *Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft*, 1995, s. 197.

ammattiin pääsy ei edellytä kaikissa jäsenvaltioissa erityisen kokeen suorittamista.

64. Direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdassa säädetyn kelpoisuuskokeen tarkoituksena on arvioida "hakijan kykyä harjoittaa säänneltyä ammattia tuossa jäsenvaltiossa". Jäsenvaltiolla on mahdollisuus arvioida, onko toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevalla asianajajalla kykyä sopeutua uuteen ammatilliseen ympäristöönsä. [23]

65. 1 artiklan g alakohdan toisen alakohdan mukaan aluksi on vertailtava vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämää koulutusta hakijan saamaan koulutukseen. Tämä vertailu on tehtävä hakijan esittämän tutkintotodistuksen tai muun muodollista kelpoisuutta osoittavan asiakirjan perusteella. Vertailun tarkoituksena on saada aikaan luettelo aiheista, jotka eivät sisälly edellä mainittuun hakijan esittämään asiakirjaan.

66. Kuten 1 artiklan g alakohta ja se seikka, että kaikki hakijat eivät täytä samoja edellytyksiä erityisesti opintojen ja asianajajaksi hyväksymisen jälkeen hankkimansa käytännön kokemuksen osalta, osoittavat, koulutusta koskeva vertailu on tehtävä erikseen jokaista yksittäistapausta koskevien olosuhteiden perusteella, eikä vertailun kohteena voi olla yleisesti koko koulutusjärjestelmä taikka ne henkilöt, joilla on vastaavanlainen koulutus. [24]

67. Komissio ei ole kyennyt näyttämään toteen, miltä osin Italian tasavalta ei olisi noudattanut edellä esiteltyjä direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan säännöksiä.

68. Ottaen huomioon direktiivin 89/48/ETY säännösten varsin epämääräinen sisältö jäsenvaltioilla on käytettävissään laaja harkintavalta laatiessaan kelpoisuuskoetta koskevia kansallisia normeja, [25] ja näin on erityisesti siltä osin, kuin on kysymys koulutukselta vaadittavan tason määrittelemisestä. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon myös kuluttajien intressit eli nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa asianajajien asiakkaiden intressit.

69. Vertailtaessa niitä kansallisia säännöksiä, joilla kelpoisuuskoetta koskevat yhteisön oikeuden säännökset on pantu täytäntöön eri jäsenvaltioissa, ei voi olla havaitsematta, että direktiivi 89/48/ETY ei ole johtanut kansallisten vaatimusten alentamiseen, vaan päinvastoin suhteellisen ankarien kansallisten vaatimusten säätämiseen.

23 — Direktiivin 89/48/ETY johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

24 — Lonbay, huomautuksia asiassa C-55/94 annetusta tuomiosta, *Common Market Law Review*, 1996, s. 1073 (s. 1084, alaviite 38) ja Scordamaglia, "La direttiva CEE sul riconoscimento dei diplomi", *Il Foro italiano*, 1990, IV, s. 391 (s. 400).

25 — Beuve-Méry, "La reconnaissance des diplômes", *Revue du Marché Commun*, 1990, s. 293 (s. 296—297) ja Wägenbauer, "Neue Wege zur Anerkennung der Hochschuldiplome", *Europarecht*, 1987, s. 113 (s. 120 ja sitä seuraavat sivut).

70. Kelpoisuuskokeiden korkea vaatimustaso, jonka direktiivi 89/48/ETY mahdollistaa, on myös eräs syy sille, että direktiivissä 98/5/EY on säädetty asianajajan ammattiin pääsemiseksi vaihtoehtoisia väyliä, joiden pitäisi helpottaa kyseiseen ammattiin pääsyä.[26] Verrattaessa erästä direktiivissä 98/5/EY esitettyä vaihtoehtoa, nimittäin "toimimista tosiasiallisesti ja säännöllisesti" vähintään kolmen vuoden ajan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kelpoisuuskokeen suorittamiseen, voidaan kuitenkin havaita eräs kelpoisuuskokeen periaatteellisista eduista, nimittäin se, että sen suorittaminen mahdollistaa nopeamman pääsyn asianajajan ammattiin.

71. Jäsenvaltioiden harkintavalta ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Niinpä direktiivin 89/48/ETY 8 artiklan 2 kohdassa säädetyt menettelysäännökset asettavat tiettyjä rajoituksia: hakemuksen tutkimiselle on asetettu aikaraja, ja toimivaltaisen viranomaisen on perusteltava antamansa päätös, ja lisäksi hakijalla on oltava mahdollisuus saattaa annettu päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

72. Sen lisäksi, että direktiiviä on tulkittava yhteisön primäärioikeuden eli erityisesti sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten mukaisesti, direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan kolmannessa alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että "kyseisen valtion toimivaltaiset viranomaiset määräävät kelpoisuuskokeen yksityiskohtaisesta soveltamisesta ottaen huomioon yhteisön oikeuden säännökset". Niihin kuuluvat myös yleiset oikeusperiaatteet. Tältä osin komissio viittaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen (syrjintäkielto) sekä suhteellisuusperiaatteeseen.

73. Komission käsitystä, jonka mukaan muiden jäsenvaltioiden asianajajia kohdellaan ilmeisen syrjivästi, koska asianajajiksi pyrkivillä Italian omilla asianajajakandidaateilla ei ole ammatillista koulutusta eikä ammattikokemusta, ei voida hyväksyä. Italian hallituksen antamien tietojen mukaan, joiden paikkansapitävyyttä komissiokaan ei ole riitauttanut, Italian omilta asianajajakandidaateilta edellytetään asianajajaksi pääsemiseksi kahden vuoden ammatillista harjoittelua, johon sisältyy myös koulutusta.

74. Komissio vertailee siis kahteen eri kategoriaan kuuluvia henkilöitä, yhtäältä muista jäsenvaltioista peräisin olevia asianajajia ja toisaalta Italian omia asianajajia. Siitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, johon komissio vetoaa,[27] ilmenee, että kahden eri kategorian erilaista oikeudellista kohtelua — tässä tapauksessa siis kahteen eri kategoriaan kuuluvia henkilöitä koskevien kelpoisuuskokeiden eroavaisuuksia — ei voida hyväksyä, ellei se perustu näiden kahden eri kategorian välisiin eroihin.

75. Tältä osin on todettava, että asianajajia koskevissa direktiivin 89/48/ETY sään-

26 — Direktiivin 98/5/EY johdanto-osan viides perustelukappale.

27 — Asia 299/86, Drexl, tuomio 25.2.1988 (Kok. 1988, s. 1213, 25 kohta; Kok. Ep. IX, s. 419) ja asia C-276/91, komissio v. Ranska, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4413, 23 kohta).

nöksissä on lähdetty juuri siitä, että nämä kaksi eri henkilökategoriaa ovat erilaisia. Toisin kuin oli asianlaita niissä oikeustapauksissa, joihin komissio vetoaa, nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole kysymys kahdesta homogeenisestä ryhmästä, joiden oikeudellista kohtelua voitaisiin verrata toisiinsa. Komissio itsekin tukeutuu argumentoinnissaan konkreettisiin yksittäistapauksiin, jotka koskevat muista jäsenvaltioista peräisin olevia asianajajia. Komission olisi tullut osoittaa näiden esittämiensä yksittäistapausten avulla, miksi kelpoisuuskokeen määrääminen juuri tietystä aihepiiristä olisi suhteetonta tai miksi kyseisissä tapauksissa noudatettua menettelytapaa olisi pidettävä muutoin suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

76. Tältä osin on todettava vielä se periaatteellinen seikka, että komission pyytämä italialaisen hallintokäytännön tutkiminen merkitsisi yhteisöjen tuomioistuimen toimesta tapahtuvaa jäsenvaltioiden harkintavallan käytön tutkimista. Yhteisöjen tuomioistuimen tulisi toisin sanoen kontrolloida jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tekemien päätösten taustalla olevaa harkintaa.

77. Komission esittämistä perusteluista voidaan päätellä, että se pitää yhteisön oikeuden vastaisina ainakin niitä konkreettisia tapauksia, joissa kelpoisuuskokeen aiheena on ollut enemmän kuin kahdeksan aihepiiriä, ja että se ei sen sijaan pidä yhteisön oikeuden vastaisina niitä tapauksia, joissa kelpoisuuskoe koskee vain yhtä ainoaa aihepiiriä.

78. Komissio ei ole myöskään kyennyt näyttämään toteen, missä tapauksissa italialaisessa hallintokäytännössä ei olisi otettu huomioon, että hakija on pätevä ammatinharjoittaja. Tällainen yhteisön oikeuden rikkomistapaus olisi voinut olla kyseessä esimerkiksi siinä tapauksessa, että kelpoisuuskokeen aihepiirejä olisi testattu ainoastaan akateemisesta näkökulmasta eikä kokeessa olisi siis arvioitu hakijoiden kykyä soveltaa näitä aihepiirejä koskevia oikeussääntöjä käytännössä. Myöskään se ei olisi sallittua, että kelpoisuuskokeet olisivat samanlaisia kuin "tavalliset" asianajotoiminnan harjoittamista varten edellytettävät kokeet. [28]

79. Yhdenmukaisen hallintokäytännön puuttuessa komission ei olisi tullut tyytyä pelkkään kokonaisarviointiin, vaan sen olisi vähintäänkin tullut osoittaa yksittäistapauksia, joissa olisi menetelty yhteisön oikeuden vastaisesti. Koska näin ei kuitenkaan ole riittävässä määrin tapahtunut, neljännessä kanneperusteessa esitetylle arvostelulle ei ole olemassa perusteita.

E *Viides kanneperuste: direktiivin 89/48/ETY virheellinen täytäntöönpano*

80. Viidennessä kanneperusteessaan komissio arvostelee Italian tasavaltaa siitä, että se on täytäntöönpannut direktiivin 89/48/ETY epätäydellisesti ja näin ollen virheellisesti.

28 — Belloni, *La libera circolazione degli avvocati nella Comunità europea*, 1999, s. 146 ja Schneider, s. 197.

Asianosaisten väitteet

81. Komissio perustaa arvostelunsa siihen, että direktiivin 89/48/ETY täytäntöönpanemiseksi Italiassa annetut säännökset eivät sääntele lainkaan tai ainakaan riittävästi tiettyjä kelpoisuuskokeeseen liittyviä seikkoja. Esimerkiksi tutkintolautakunnan kokoonpanoa koskevat säännökset puuttuvat kokonaan. Lisäksi kelpoisuuskokeen aihepiirejä koskeva luettelo olisi yksilöitävä tarkemmin, erityisesti siltä osin, mitkä aihepiirit ovat pakollisia ja mitkä valinnaisia. Myös kelpoisuuskokeen muotoa (kirjallinen ja/tai suullinen) ja arvosteluasteikkoa koskevat säännökset puuttuvat. Komission mielestä ainakin vuoden 1992 asetus on puutteellinen, minkä vuoksi hakijan kannalta tarkasteltuna vallitsee täydellinen oikeudellinen epävarmuus. Tämä puute olisi poistettava vuoden 1992 asetuksen 9 §:ssä tarkoitetulla täytäntöönpanoasetuksella, jota ei ole vielä tähän mennessä annettu.

82. Italian hallitus painottaa sitä, että täytäntöönpanoasetuksen antaminen ilmenee vain sen omista kansallisista säännöksistä. Lisäksi kyseinen direktiivi on jo saatettu täydellisesti osaksi Italian kansallista lainsäädäntöä vuoden 1992 asetuksella. Täytäntöönpanoasetus sisältäisi vain lisää menettelymääräyksiä esimerkiksi tutkintolautakunnan kokoonpanon osalta. Kaikki keskeiset kriteerit ilmenevät vuoden 1992 asetuksesta.

Arviointi

83. Selvyyden vuoksi on jälleen kerran todettava, että kysymys siitä, pannaanko direktiivi täytäntöön tietynasteisella säädöksellä vai useammanasteisilla säädöksillä, on jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan kuuluva asia. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa Italian tasavallan ratkaistavaksi jää näin ollen kysymys siitä, halutaanko direktiivin täytäntöönpano toteuttaa yksinomaan asetuksella vai sekä asetuksella että sitä koskevilla täytäntöönpanosäännöksillä, kunhan kyseiset säännökset vain ovat luonteeltaan sitovia.

84. Sen kysymyksen osalta, onko direktiivi täytäntöönpantu täydellisesti, on esitettävä aluksi se mittapuu, jonka avulla Italian voimassa olevien säännösten riittävyyttä voidaan arvioida.

85. Lähtökohtana on tällöin pidettävä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiiviä ei voida panna täytäntöön pelkkää hallintokäytäntöä muuttamalla.[29]

86. Kuten jo edellä on todettu, direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohtaan sisältyvät kelpoisuuskoetta koskevat säännökset koskevat ensinnäkin näiden kokeiden

29 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 9 mainitut tuomiot.

soveltamista yksittäistapauksissa. Tämä ilmenee ennen kaikkea sellaisen luettelon laatimisesta, joka sisältää listan hakijan tutkintotodistukseen kuulumattomista aiheista.

87. Toiseksi direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan kolmanteen alakohtaan sisältyy myös luonteeltaan yleisempiä säännöksiä. Siinä muun muassa velvoitetaan jäsenvaltiot määräämään "kelpoisuuskokeen yksityiskohtaisesta soveltamisesta".

88. Kaikista näistä säännöksistä voidaan havaita, että kaikkia kelpoisuuskoetta koskevia eri seikkoja ei yhtäältä voida määritellä yleisellä ja abstraktilla tasolla eikä kaikkea toisaalta voida jättää toimivaltaisten viranomaisten yksittäistapauksissa tekemien päätösten varaan. Molemmat näistä vaihtoehdoista ovat ääritilanteita, jotka eivät ole direktiivin mukaisia.

89. "Kelpoisuuskokeen yksityiskohtaisesta soveltamisesta" annettavissa kansallisissa määräyksissä on säädettävä kyseisestä menettelystä. Jäsenvaltioiden velvollisuus konkretisoida kelpoisuuskokeen aineellinen puoli eli kokeen sisältö on sitä vastoin seurausta jäsenvaltioiden perustavanlaatuisesta velvollisuudesta panna direktiivi 89/48/ETY täytäntöön. Näin ollen ei voida välttää ammattikohtaisten täytäntöönpanomääräysten antamista: muista jäsenvaltioista peräisin olevia asianajajia koskevan kelpoisuuskokeen osalta olisi näin ollen ainakin laadittava luettelo niistä aihepiireistä, "joiden tuntemista pidetään olennaisen tärkeänä, jotta hakija voi harjoittaa ammattiaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa", kuten direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan kolmannessa alakohdassa säädetään.

90. Jäsenvaltioiden velvollisuus konkretisoida kelpoisuuskokeen yksityiskohtaista soveltamista voi kuitenkin koskea vain sellaisia seikkoja, joita voidaan säännellä kaikilta osin tai ainakin tiettyjen tapausten osalta abstraktisti ilman, että samalla rajoitettaisiin liikaa direktiivissä edellytettävää tapauskohtaista harkintaa.

91. Sääntelyn kohteena voisivat olla esimerkiksi vuosittain pidettävien kokeiden lukumäärä, kokeiden muoto ja kesto, arvosteluasteikko, mahdollisten uusintayritysten lukumäärä, kokeen eri osioiden välinen vähimmäis- ja/tai enimmäisaika kuten myös toimivaltaisen tutkintolautakunnan asettaminen ja kokoonpano.

92. Lisäksi on todettava, että direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohdan kolmannessa alakohdassa viitataan kelpoisuuskokeen yksityiskohtaisesta soveltamisesta annettavien määräysten osalta nimenomaisesti "yhteisön oikeuden säännösten" huomioon ottamiseen. Niihin kuuluvat myös oikeusvarmuuden ja oikeudellisen selkeyden periaatteet. [30]

30 — Ks. tältä osin asia C-360/87, komissio v. Italia, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-791, 12 kohta).

93. Vuoden 1992 asetuksen 8 §:ään sisältyvää sääntelyä ei näin ollen voida pitää direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettuna "kelpoisuuskokeen yksityiskohtaista soveltamista" koskevana sääntelynä. Siinä ei myöskään konkretisoida riittävällä tavalla kyseisen direktiivin muita säännöksiä. [31]

94. Koska vuoden 1992 asetuksessa ei säännellä yksiselitteisesti toimivaltaisen viranomaisen harkintavallan rajoja, [32] sääntelyn kohteena olevat henkilöt, toisin sanoen hakijat, "jäävät epätietoisuuteen mahdollisuuksistaan vedota yhteisön oikeuteen". [33]

95. Näin ollen vuoden 1992 asetuksen 8 § ei täytä myöskään oikeusvarmuutta ja oikeudellista selkeyttä koskevia vaatimuksia. Italian hallitus ei ole myöskään pystynyt nimeämään mitään muuta säännöstä, jolla direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan g alakohta olisi saatettu täydellisesti osaksi Italian kansallista lainsäädäntöä. Italian hallitus on tosin vedonnut siihen, että kelpoisuuskokeeseen ei sovelleta vain vuoden 1992 asetuksen 8 §:ää, vaan että muissa kyseisen asetuksen säännöksissä säännellään muita kuin tässä yhteydessä relevantteja ammatillisen pätevyyden tunnustamista koskevia seikkoja.

96. Kaikesta edellä sanotusta seuraa, että Italian tasavalta on täytäntöönpannut direktiivin 89/48/ETY puutteellisesti, koska se ei ole säännellyt riittävän tarkasti kelpoisuuskokeen yksityiskohtaista soveltamista.

V Oikeudenkäyntikulut

97. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on tätä vaatinut. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan 1 alakohdan mukaan, 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.

98. Koska nyt käsiteltävänä oleva asia on ratkaistava osittain komission ja osittain Italian tasavallan hyväksi, molempien osapuolten on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

31 — Ks. asia C-306/91, komissio v. Italia, tuomio 28.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2133, 19 kohta).

32 — Ks. edellä alaviitteessä 31 mainittu asia C-306/91, tuomion 15 kohta.

33 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-360/87.

VI Ratkaisuehdotus

99. Kaiken edellä sanotun perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että

1. Koska Italian tasavalta

— on EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) vastaisesti kieltänyt muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita asianajajia, jotka tarjoavat palveluitaan Italiassa, perustamasta Italiaan tietynlaista infrastruktuuria,

— on EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) vastaisesti pitänyt voimassa edellytyksen, jonka mukaan Italian asianajajayhteisön jäseneksi kirjoittautuvilla asianajajilla on oltava asuinpaikka siinä tuomiopiirissä, jonka asianajajayhteisön jäseneksi he haluavat kirjoittautua, ja

— on täytäntöönpannut puutteellisesti vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY, koska se ei ole säännellyt riittävän tarkasti kelpoisuuskokeen yksityiskohtaista soveltamista,

se on jättänyt noudattamatta sille EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 43 ja EY 49 artikla) sekä direktiivin 89/48/ETY mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita.

2. Muilta osin kanne hylätään.

3. Komissio ja Italian tasavalta vastaavat molemmat omista oikeudenkäyntikuluistaan.