YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
20 päivänä maaliskuuta 1997 *

Asiassa C-96/95,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamies Pieter van Nuffel ja samassa yksikössä toimiva kansallinen virkamies Horstpeter Kreppel, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder ja saman ministeriön Oberregierungsrat Bernd Kloke, D-53107 Bonn,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 28) ja oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26) täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä ja toissijaisesti koska se ei ole ilmoittanut näistä toimenpiteistä viipymättä komissiolle,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitava ensimmäisen jaoston puheenjohtaja L. Sevón (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja P. Jann,

julkisasiamies: A. La Pergola,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.9.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 24.3.1995 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 28) ja oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26) täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä ja toissijaisesti koska se ei ole ilmoittanut näistä toimenpiteistä viipymättä komissiolle.

Direktiivit 90/365/ETY ja 90/364/ETY

2 Direktiivin 90/365/ETY 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka ovat olleet palkatussa työssä tai toimineet itsenäisinä ammatinharjoittajina, sekä heidän perheenjäsenilleen, edellyttäen, että he saavat työkyvyttömyys- tai varhaiseläkettä tai vanhuusetuutta taikka työtapaturma- tai ammattitautieläkettä, joka on suuruudeltaan siinä määrin riittävä, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään, ja edellyttäen myös, että he kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

3 Direktiivin 90/364/ETY 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei ole tätä oikeutta yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän perheenjäsenilleen, edellyttäen, että he itse ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja että heillä on riittävästi tuloja ja varoja, niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltojärjestelmään.

4 Näiden molempien direktiivien 2 artiklassa säädetään, että oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä oleskelulupa.

5 Näiden molempien direktiivien 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava näiden direktiivien noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 30.6.1992 ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

Kansallinen lainsäädäntö

6 *Ausländergesetz*in, joka on annettu 9.7.1990 (ulkomaalaislaki, BGBl. I, s. 1354) 2 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Tämä laki koskee niitä ulkomaalaisia, joilla on yhteisön oikeuteen perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, ainoastaan siltä osin kuin yhteisön oikeudessa ja yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeudesta annetussa laissa ei toisin säädetä."

7 22.7.1969 annetun *Aufenthaltsgesetz/EWG*:n (yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeutta koskeva laki, BGBl. I, s. 927), sellaisena kuin se on 31.1.1980 julkaistussa tiedonannossa (BGBl. I, s. 116, BGBl. III, s. 26-2), 15 ja 15 a §:ssä säädetään seuraavaa:

"15 §: Ulkomaalaislain soveltaminen

Jollei tämän lain poikkeussäännöksissä toisin säädetä, ulkomaalaislakia ja sen soveltamiseksi annettuja säädöksiä sovelletaan sellaisina kuin ne ovat kulloinkin voimassa.

15 a §: EY:n asetus ja direktiivit

1) Työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa 29 päivänä kesäkuuta 1970 annetusta komission asetuksesta (ETY) N:o 1251/70 (EYVL L 142, s. 24) ei poiketa näillä säännöksillä, minkä vuoksi

1 §:n 1 momentin 5 kohta ja 2 momentin ensimmäinen virke, 2 §:n 2 momentti, 6 a § sekä 7 §:n 2, 3, 4 ja 8 momentti ovat ainoastaan toteavia.

2) Liittovaltion sisäasiainministeriö voi tehdä tähän lakiin asetuksella Bundesratin suostumuksella niiden asetusten edellyttämät mukautukset, joita Euroopan yhteisöt tulevaisuudessa antavat jäsenvaltioiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta.

3) Liittovaltion sisäasiainministeriö voi tarpeen mukaan Bundesratin suostumuksella toteuttaa asetuksella toimenpiteitä, jotka koskevat muiden kuin 1 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden maahantuloa ja oleskelua, Euroopan yhteisöjen neuvoston antamien seuraavien direktiivien soveltamiseksi:

1. oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26);

2. ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 28);

3. opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/366/ETY (EYVL L 180, s. 30)."

8 *Aufenthaltsgesetz/EWG*:n 15 a §:n 3 momentti on lisätty 27.4.1993 annetulla *EWR-Ausführungsgesetz*illa (Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen soveltamisesta annettu laki, BGBl. I, s. 512, 528), ja säännös tuli voimaan 1.1.1994.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

9 Koska komissio ei ollut saanut ilmoitusta eikä sillä ollut tiedossaan mitään muutakaan seikkaa direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY täytäntöönpanotoimenpiteistä, se kehotti 14.10.1992 päivätyllä virallisella huomautuksella ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Saksan hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

10 Saksan hallitus vastasi aluksi 17.12.1992 päivätyllä ilmoituksella, joka toimitettiin komissiolle 5.1.1993 päivätyllä kirjeellä, että liittovaltion sisäasiainministeriö oli ilmoittanut 30.6.1992 annetuilla yleisohjeilla osavaltioiden sisäasiainministeriöille että *Ausländergesetz*in mukaan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisille tarkoitettu oleskelulupa oli myönnettävä näissä kahdessa Saksan voimassa olevaan lainsäädäntöön olennaisena osana kuuluvassa direktiivissä tarkoitetuille henkilöryhmille. Lisäksi tästä ilmoituksesta kävi ilmi, että tarkoituksena oli sisällyttää myös muodollisesti nämä kaksi direktiiviä *Aufenthaltsgesetz/EWG*:hen uudella 15 a §:n 3 momentilla, jossa säädettäisiin valtuudesta antaa asetuksia.

11 Saksan hallitus lähetti 5.5.1993 päivätyllä kirjeellä komissiolle 31.3.1993 päivätyn ilmoituksen, joka koski direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY sekä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/366/ETY (EYVL L 180, s. 30) täytäntöönpanoa. Saksan hallitus väitti tässä ilmoituksessa, että *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momentin yleislausekkeella taattiin direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY soveltaminen Saksan alueella. Se muistutti myös aikomuksestaan sisällyttää nämä kaksi direktiiviä *Aufenthaltsgesetz/EWG*:hen.

12 Saksan hallitus toimitti 2.6.1993 päivätyllä kirjeellä 20.5.1993 päivätyn direktiiviä 90/366/ETY koskevan ilmoituksen komissiolle. Tällä uudella kirjeellä vastattiin 23.4.1993 päivättyyn direktiiviä 90/366/ETY koskevaan komission kirjeeseen, ja tämän kirjeen liitteenä oli myös edellä mainittu 5.5.1993 päivätty kirje.

13 Komissio lähetti 22.9.1993 Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä ryhtymään perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin kahden kuukauden kuluessa. Komission mukaan 17.12.1992 ja 20.5.1993 päivätyistä Saksan hallituksen ilmoituksista kävi ilmi, että Saksan viranomaiset valmistelivat parhaillaan tarvittavia toimenpiteitä näiden kahden direktiivin sisällyttämiseksi *Aufenthaltsgesetz/EWG*:hen ja että ne eivät näin ollen vielä olleet toteuttaneet näitä toimenpiteitä tai ainakaan ilmoittaneet niistä vielä komissiolle.

14 Saksan hallitus vastasi 24.11.1993 perusteltuun lausuntoon. Tämän vastauksen liitteenä oli sekä edellä mainittu 31.3.1993 päivätty ilmoitus että 23.11.1993 päivätty ilmoitus direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY täytäntöönpanosta.

15 Saksan hallitus väitti tässä 23.11.1993 päivätyssä ilmoituksessa, että se oli jo 31.3.1993 päivätyllä ilmoituksella vastustanut komission käsitystä, jonka mukaan Saksan liittotasavalta ei ollut toteuttanut direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä, ja että komissio ei ollut tutkinut perustellussa lausunnossaan Saksan hallituksen näitä väitteitä. Viitaten tähän 31.3.1993 päivättyyn ilmoitukseen Saksan hallitus korosti, että yhteisön oikeuden ensisijaisuus kansalliseen ulkomaalaislainsäädäntöön nähden vahvistettiin *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momenttiin otetulla yleislausekkeella.

16 Saksan hallitus lisäsi, että vaikka direktiivien varsinainen saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ollut tarpeen, se aikoi oikeudellisen selvyyden vuoksi nimenomaisesti sisällyttää direktiivit *Aufenthaltsgesetz/EWG*:hen. Se ilmoitti myös, että tähän tarvittava valtuus, jonka kansallinen lainsäätäjä oli jo hyväksynyt antaessaan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen soveltamisesta lain, tuli voimaan samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

Tutkittavaksi ottaminen

17 Saksan hallitus väittää, että kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, koska sen kohde eroaa oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kohteesta. Saksan hallituksen mukaan komissio esittää kanteessaan, että vaikka *Aufenthaltsgesetz/EWG*:n 15 §:ssä luettuna yhdessä *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momentin kanssa vahvistetaan yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate, tämä ei riitä direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY täytäntöönpanemiseksi, kun taas perustellussa lausunnossaan komissio oli tyytynyt toteamaan, että 5.1.1993 ja 2.6.1993 päivätyissä kirjeissä mainittuja toimenpiteitä ei ollut vielä toteutettu eikä niistä ainakaan ollut ilmoitettu. Komissio ei ollut näin ollen ottanut tässä menettelyn vaiheessa kantaa 31.3.1993 päivättyyn ilmoitukseen, josta kävi ilmi, että direktiivit 90/364/ETY ja 90/365/ETY oli säädetyssä määräajassa saatettu osaksi Saksan oikeusjärjestystä *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momentin nojalla.

18 Näin ollen komissio oli Saksan hallituksen mukaan rikkonut sääntöä, jonka mukaan perustamissopimuksen 169 artiklaan perustuvissa oikeudenkäynneissä riidan kohde ei määräydy yksin väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen perusteella, vaan myös niiden seikkojen perusteella, joihin vedotaan jäsenvaltiota vastaan perusteltaessa laiminlyöntiväitteitä.

19 Komissio vastaa tähän, että väite näiden kahden direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä on ollut sama koko menettelyn ajan ja ettei riidan kohde ole näin ollen muuttunut.

20 Komissio huomauttaa väitteensä tueksi, että perustellussa lausunnossa viitataan nimenomaisesti 2.6.1993 päivättyyn kirjeeseen, jonka liitteenä oli 31.3.1993 päivätty ilmoitus. Komission mukaan perustellun lausunnon sanamuodosta itsestään käy ilmi, että komissio tutki viralliseen huomautukseen 5.1.1993 annetun virallisen vastauksen lisäksi myös tämän jälkeen tehdyt ilmoitukset, joissa ei kuitenkaan mainittu vireillä olevaa menettelyä.

21 Komissio toteaa myös, että perustellussa lausunnossa ei ehkä otettu yksityiskohtaisesti kantaa 31.3.1993 päivätyssä ilmoituksessa esitettyihin perusteluihin, koska komissio toivoi Saksan hallituksen toteuttavan 5.1.1993 päivätyssä kirjeessä ja sen jälkeen tehdyissä ilmoituksissa mainitut täydentävät lainsäädäntötoimet. Komissio toteaa, ettei se ollut perusteltua lausuntoa laatiessaan antanut ratkaisevaa merkitystä yhteisön oikeuden ensisijaisuutta koskeville väitteille, koska näillä seikoilla ei missään tapauksessa voitu perustella velvoitteiden noudattamatta jättämistä.

22 Tältä osin on muistutettava aluksi siitä, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus noudattaa yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan ja puolustautua tehokkaasti komission esittämiä väitteitä vastaan (asia 293/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1988, Kok. 1988, s. 305, 13 kohta).

23 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994, Kok. 1994, s. I-1, 11 kohta) 169 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan näin ollen kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Näin ollen kanne voi perustua ainoastaan perustellussa lausunnossa esitettyihin väitteisiin (ks. myös asia C-157/91, komissio v. Alankomaat, tuomio 17.11.1992, Kok. 1992, s. I-5899, 17 kohta).

24 Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi katsonut (ks. erityisesti asia 301/81, komissio v. Belgia, tuomio 1.3.1983, Kok. 1983, s. 467, 8 kohta), että perustellussa lausunnossa on mainittava johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio on päätynyt katsomaan, että asianomainen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jotakin perustamissopimuksen mukaista velvoitettaan.

25 Tässä asiassa on totta, että komissio esittää vasta kanteessaan nimenomaiset perustelunsa osoittaakseen, että *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momentti ei muodosta direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY riittävää täytäntöönpanoa.

26 On kuitenkin todettava aluksi, että koko menettelyn ajan Saksan liittotasavallan on samalla tavoin väitetty jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteita eli laiminlyöneen direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY täytäntöönpanon.

27 Seuraavaksi on syytä todeta, ettei komissio ole muuttanut velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan toteamuksensa kohdetta muuttamalla perustelujaan. Tältä osin on syytä nimittäin todeta, että katsoessaan komissiolle osoittamissaan ilmoituksissa, että voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä oli jo pantu täytäntöön nämä kaksi direktiiviä, Saksan liittotasavalta oli korostanut aikovansa oikeudellisen selvyyden vuoksi sisällyttää muodollisesti nämä kaksi direktiiviä Saksan kansalliseen lainsäädäntöön. Saksan hallitus oli sitä paitsi yksilöinyt komissiolle nämä suunnitellut toimenpiteet, joiden toteuttaminen aloitettiin jo oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana lisäämällä *Aufenthaltsgesetz/EWG*:n 15 a §:ään uusi 3 momentti, joka on tullut sittemmin voimaan.

28 Todetessaan perustellussa lausunnossaan, että Saksan viranomaiset eivät olleet vielä toteuttaneet suunniteltuja toimenpiteitä, komissio ei ollut näin ollen aiheuttanut minkäänlaista epäselvyyttä väitteen perustelujen eikä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen korjaamiseksi tarpeellisiksi katsomiensa toimenpiteiden osalta.

29 Asiakirjoista ei myöskään käy ilmi, että komissio olisi jättänyt ottamatta huomioon 31.3.1993 päivättyyn ilmoitukseen sisältyneitä perusteluja, koska perustellussa lausunnossa viitattiin myös 2.6.1993 päivättyyn Saksan hallituksen kirjeeseen, jonka liitteenä kyseinen ilmoitus oli (ks. tältä osin asia C-266/94, komissio v. Espanja, tuomio 11.7.1995, Kok. 1995, s. I-1975, 20 kohta).

30 Ottaen huomioon edellä selostetut seikat on syytä katsoa, että komission kanteessaan esittämissä perusteluissa, joiden mukaan *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momentti ei ole riittävä kyseisten kahden direktiivin täytäntöön panemiseksi, ei muuteta väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohdetta ja että perustellun lausunnon perustelut ovat riittävät.

31 Kanne otetaan siis tutkittavaksi.

Pääasia

32 Saksan hallitus väittää, että kanne ei ole perusteltu, ja toteaa, että *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momentissa vahvistetulla periaatteella, jonka mukaan yhteisön oikeus on ensisijainen kansalliseen oikeuteen nähden, luodaan kansallisen ulkomaalaislainsäädännön sääntöihin yleinen poikkeus sellaisten henkilöiden hyväksi, joita kyseiset kaksi direktiiviä koskevat. Nämä kaksi direktiiviä on siten pantu aukottomasti täytäntöön.

33 Tukeakseen tätä väitettä Saksan hallitus korostaa ensinnäkin, että näille kahdelle direktiiville on ominaista yksityiskohtaiset säännöt, joiden perusteella kansalliset viranomaiset voivat myöntää oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen selvästi säänneltyjen ja tyhjentävien arviointiperusteiden mukaisesti. Saksan hallitus lisää tältä osin, että osavaltioiden viranomaisille on asianmukaisesti ilmoitettu oikeustilan muutoksesta.

34 Saksan hallitus katsoo toiseksi, että kansallinen viittaussääntö voi olla oikeudellisen selvyyden vaatimuksen mukainen silloin, kun yksityiset voivat saada tietää niille edullisista oikeussäännöistä yleisön saatavilla olevien lähteiden, kuten esimerkiksi *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden*, välityksellä ja saada tällä tavoin tyhjentävästi ja lopullisesti tietää heille näiden sääntöjen perusteella syntyvästä oikeudellisesta

asemasta (ks. asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991, s. I-2567). Näin on sen mukaan esillä olevassa asiassa sitäkin suuremmalla syyllä, kun nämä kaksi direktiiviä ovat luonteeltaan välittömästi täytäntöönpantavissa siten, että yksityiset voivat saada perusteellisesti tietää oleskeluoikeuden rajoituksista ja edellytyksistä.

35 Tältä osin on muistutettava siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti em. asia komissio v. Saksa, tuomion 15 kohta) saatettaessa direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytetä, että nimenomaisessa erityisessä lainsäännöksessä toistetaan muodollisesti direktiivin säännösten sanamuoto, vaan tällöin yleinen oikeudellinen sääntely voi riittää direktiivin sisältö huomioon ottaen, jos näin voidaan turvata tosiasiallisesti direktiivin täysimääräinen soveltaminen riittävän selvästi ja täsmällisesti, jotta siinä tapauksessa, että direktiivillä pyritään luomaan oikeuksia yksityisille, nämä voisivat saada tietää kaikki oikeutensa ja tarvittaessa vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa. Tämä edellytys on erityisen tärkeä silloin, kun direktiivillä myönnetään oikeuksia muiden jäsenvaltioiden kansalaisille (ks. asia C-365/93, komissio v. Kreikka, tuomio 23.3.1995, Kok. 1995, s. I-499, 9 kohta).

36 Esillä olevassa asiassa on kuitenkin syytä katsoa, että kun *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momentissa vain viitataan yhteisön oikeuteen, direktiivejä 90/364/ETY ja 90/365/ETY, joilla luodaan oikeuksia toisten jäsenvaltioiden kansalaisten hyväksi, ei panna täytäntöön siten, että näiden direktiivien tosiasiallinen ja täysimääräinen soveltaminen turvattaisiin riittävän selvästi ja täsmällisesti. Tältä osin on myös todettava, että koska Saksan lainsäädännössä otetaan nimenomaisesti huomioon tiettyjen muiden kuin kyseessä olevissa kahdessa direktiivissä tarkoitettujen henkilöryhmien vapaata liikkuvuutta koskevat yhteisön oikeuden säännökset, näissä kahdessa direktiivissä tarkoitetuille henkilöryhmille on vieläkin vaikeampaa saada tietää oikeuksistaan.

37 Tätä näkemystä ei kumoa Saksan hallituksen se väite, jonka mukaan nämä kaksi direktiiviä ovat sisällöltään niin yksityiskohtaisia, että kansalliset viranomaiset ja yksityiset voivat saada tietää oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen vain näiden direktiivien säännösten perusteella. Nimittäin oikeussubjektien oikeus vedota

erityistilanteissa direktiiviin tuomioistuimessa jäsenvaltioita vastaan on ainoastaan vähimmäistae, joka perustuu siihen, että direktiiveistä jäsenvaltioille syntyvä velvollisuus on perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaan luonteeltaan pakottava, eikä jäsenvaltio voi vedota tähän perustellakseen sitä, ettei sen tarvitsisi toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä ajallaan kunkin direktiivin osalta (ks. mm. asia 102/79, komissio v. Belgia, tuomio 6.5.1980, Kok. 1980, s. 1473, 12 kohta).

38 Sen väitteen osalta, jonka mukaan osavaltioiden viranomaisille on ilmoitettu näistä kahdesta direktiivistä, on syytä muistuttaa siitä, ettei jäsenvaltio voi täyttää direktiivissä säädettyjä velvollisuuksiaan pelkästään viranomaisten vapaasti muutettavissa olevilla yleisohjeilla (ks. asia 239/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.12.1986, Kok. 1986, s. 3645, 7 kohta).

39 Näin ollen on syytä katsoa, että näissä kahdessa direktiivissä säänneltyjä oikeudellisia tilanteita koskevia julkisuus-, selvyys- ja varmuusvaatimuksia ei noudateta vain ilmoittamalla näistä direktiiveistä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

40 Kyseisten direktiivien julkaisemista *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* koskevan väitteen osalta riittää, kun todetaan, että tällainen julkaiseminen ei voi poistaa näiden kahden direktiivin 5 artiklassa nimenomaisesti säädettyä jäsenvaltion velvollisuutta toteuttaa tarpeelliset täytäntöönpanotoimet.

41 Näin ollen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut direktiivien 90/365/ETY ja 90/364/ETY 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa näiden direktiivien täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Oikeudenkäyntikulut

42 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY 5 artiklan ja ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/365/ETY 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa näiden kahden direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Sevón Gulmann Edward

Puissochet Jann

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä maaliskuuta 1997.

R. Grass
kirjaaja

J. C. Moitinho de Almeida
viidennen jaoston puheenjohtaja