JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
19 päivänä syyskuuta 1996 *

1. Tässä asiassa komissio (jäljempänä myös kantaja) vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta (jäljempänä myös vastaaja) ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole saattanut osaksi kansallista oikeusjärjestystään direktiiveihin 90/364/ETY [1] ja 90/365/ETY [2] (jäljempänä myös direktiivit) sisältyviä säännöksiä. Saksan liittotasavalta vastustaa komission arviota tässä asiassa väittäen, että se on saattanut näiden direktiivien normatiivisen sisällön osaksi kansallista oikeusjärjestystään oikealla tavalla.

2. Ennen kuin käsittelen tarkemmin asianosaisten väitteitä, käsiteltävänä olevaa kysymystä koskevat oikeussäännöt on yksilöitävä ja esittelevän tuomarin kertomukseen on viitattava tarkempien yksityiskohtien osalta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Yhteisön oikeussäännöillä, joiden kansallinen täytäntöönpano (ks. kummankin direktiivin 1 artikla) on riitautettu, pyritään myöntämään oleskeluoikeus "sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei ole tätä oikeutta yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän — — perheenjäsenilleen" (direktiivi 90/364/ETY) samoin kuin sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, "jotka ovat olleet palkatussa työssä tai toimineet itsenäisinä ammatinharjoittajina, sekä heidän — — perheenjäsenilleen" (direktiivi 90/365/ETY).

Tämän oikeuden saamisen edellytyksenä on direktiivin 90/364/ETY mukaan se, että asianomaiset henkilöt "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." Direktiivissä 90/365/ETY edellytetään, että asianomaiset henkilöt 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".

4. Kummankin direktiivin 2 artiklassa säädetään, että "oleskeluoikeus on vahvistettava

* Alkuperäinen kieli: italia.

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).

myöntämällä asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa', jonka voimassaoloaika voidaan rajoittaa viideksi vuodeksi ja joka voidaan uudistaa".

Lisäksi kummankin direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 1992. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä."

5. Kansallisen lainsäädännön asiaa koskevia säännöksiä on ennen kaikkea kaksi:

*Ausländergesetz*in (ulkomaalaislaki) [3] 2 2 momentissa säädetään, että kyseinen laki koskee niitä ulkomaalaisia, joilla on yhteisön oikeuteen perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, "ainoastaan siltä osin kuin yhteisön oikeudessa ja yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeudesta annetussa laissa ei toisin säädetä".

Lisäksi *Aufenthaltsgesetz/EWG*:n [4] (yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeutta koskeva laki) 15 a 3 momentissa (lisätty vuonna 1993) säädetään seuraavaa:

"3) Liittovaltion sisäasiainministeriö voi tarpeen mukaan Bundesratin suostumuksella toteuttaa asetuksella toimenpiteitä, jotka koskevat — — henkilöiden maahantuloa ja oleskelua, Euroopan yhteisöjen neuvoston antamien seuraavien direktiivien soveltamiseksi:

1. oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY — —;

2. ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/365/ETY — — ."

3 — *Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet*, sellaisena kuin se on sanamuodoltaan 9.7.1990 annetussa *Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts*issä (BGBl. I, s. 1354, muutettu 12.10.1990 annetulla *Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts*illä, BGBl. I, s. 2170).

4 — 22.7.1969 annettu *Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (BGBl. I, s. 927), sellaisena kuin se on 31.1.1980 julkaistussa tiedonannossa (BGBl. I, s. 116; BGBl. III, s. 26-2). Lain 15 a §:n 3 momentti, jolla on merkitystä tässä asiassa, on lisätty 27.4.1993 annetulla *EWR-Ausführungsgesetz*illä (BGBl. I, s. 512, 528).

Tosiseikat

6. Näiden direktiivien 5 artiklassa säädetyn edellä mainitun täytäntöönpanoa koskevan määräajan päättyessä komissio ei ollut saanut vastaajalta minkäänlaista tähän säännökseen sisältyvän velvoitteen mukaista ilmoitusta. Tämän vuoksi komissio kehotti 14.10.1992 päivätyllä virallisella huomautuksella ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti Saksan hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

7. Saksan hallitus täsmensi 17.12.1992 päivätyllä vastauksellaan (joka toimitettiin komissiolle 5.1.1993 päivätyllä kirjeellä), että liittovaltion sisäasiainministeriö oli 30.6.1992 annetuilla yleisohjeilla ilmoittanut osavaltioiden sisäasiainministeriöille, että näissä kahdessa direktiivissä tarkoitetuille henkilöryhmille oli myönnettävä Saksan ulkomaalaislainsäädännön mukainen oleskelulupa. Saksan hallitus ilmoitti tässä kirjeessä, että yhteisön säännöstö oli siten tosiasiallisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Kirjeessä todettiin lisäksi kuitenkin, että Saksan hallitus aikoi myös muodollisesti sisällyttää oikeusjärjestykseensä mainitun säännöstön lisäämällä *Aufenthaltsgesetz/EWG*:n 15 a §:ään uuden momentin (edellä mainittu 3 momentti). Tällä uudella säännöksellä annetaan liittovaltion sisäasiainministeriölle erityinen toimivalta antaa Bundesratin suostumuksella asetuksia, jotka ovat tarpeen direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY soveltamiseksi kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

8. Asianosaiset kävivät paljon kirjeenvaihtoa keskenään. Komissio lähetti vastaajalle 23.4.1993 päivätyn, direktiivin 90/366/ETY [5] täytäntöönpanoa koskevan kirjeen. Saksan hallitus lähetti 5.5.1993 päivätyllä kirjeellä komissiolle 31.3.1993 päivätyn ilmoituksen, joka koski kyseisten direktiivien ja direktiivin 90/366/ETY täytäntöönpanoa. Saksan hallitus lähetti komissiolle 2.6.1993 päivätyllä kirjeellä 20.5.1993 päivätyn ilmoituksen, jolla vastattiin direktiivin 90/366/ETY osalta edellä mainittuun 23.4.1993 päivättyyn komission kirjeeseen.

9. Komissio lähetti 22.9.1993 Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti vastaajaa ryhtymään direktiivin täytäntöönpanemisen edellyttämiin toimenpiteisiin kahden kuukauden kuluessa, koska komission mukaan Saksan hallituksen komission edelliseen kirjeeseen vastauksena esittämistä huomautuksista kävi ilmi, että yhteisön säännösten aiottua täytäntöönpanoa ei vielä ollut toteutettu yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeutta koskevassa kansallisessa lainsäädännössä.

10. Saksan hallitus väitti perustellun lausunnon perusteella 24.11.1993 esittämissään huomautuksissa, että se oli jo 31.3.1993 päivätyllä ilmoituksella vastustanut komission arviointia väitetystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Tällöin nimittäin oli väitetty, että koska yhteisön oikeuden

5 — Opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/366/ETY (EYVL L 180, s. 30).

ensisijaisuus kansalliseen ulkomaalaislainsäädäntöön nähden vahvistettiin *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momenttiin otetulla yleislausekkeella, erityisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä ei tarvittu. Kyseistä säännöstä laadittaessa oli nimittäin selvänä tavoitteena saada aikaan "avoin" sääntö, jonka perusteella kansallista lainsäädäntöä voidaan mukauttaa uusista direktiiveistä johtuvaan yhteisön säännöstön mahdolliseen kehittymiseen tai myös mahdollisiin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin perustuviin periaatteisiin. Lisäksi toistettiin, että yksinomaan lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeutta koskevia Saksan säännöksiä (joihin jo sisältyivät, kuten oli täsmennetty, vapaata liikkuvuutta koskevat yhteisön oikeuden säännökset) oli täydennetty riidanalaisia direktiivejä koskevilla ministeriön asetuksilla annettaessa Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen soveltamissäännöt. [6]

11. Komissio on vaatinut 24.3.1995 nostamassaan kanteessa, että yhteisöjen tuomioistuin a) toteaa, että vastaaja ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa direktiivien täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, ja b) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

6 — Ks. 31.3.1993 päivätyt Saksan liittotasavallan ilmoitukset neuvoston ja komission oikeudellisille yksiköille (2 kohta).

12. Vastaaja on vaatinut vastineessaan ja kantajan vastaukseen tekemässään vastauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Näiden vaatimusten perusteena olevat väitteet koskevat sitä, onko kanne otettava tutkittavaksi, ja sitä, onko se perusteltu. Käsittelen näitä kumpaakin seikkaa tässä järjestyksessä.

Tutkittavaksi ottaminen

13. Ensimmäisen kanneperusteen osalta Saksan hallitus väittää, että komissio vetoaa kanteessa sellaisiin oikeudellisiin perusteluihin, joihin ei ollut viitattu oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana. Kanne on Saksan hallituksen mukaan siten jätettävä tutkimatta. [7] Tarkemmin sanottuna vastaaja katsoo, että kantaja oli todennut perustellussa lausunnossa sittemmin yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen mainitsemalla pelkästään, että 5.1.1993 ja 2.6.1993 päivätyissä kirjeissä mainittuja täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ollut vielä toteutettu eikä niistä ollut ilmoitettu.

14. Saksan hallituksen mukaan komissio ei ollut ottanut kantaa 31.3.1993 päivättyyn Saksan hallituksen viralliseen ilmoitukseen, jossa tämä vetosi täytäntöönpanon laiminlyönnin osalta puolustuksekseen yhteisön

7 — Tämä noudattaisi asiassa C-296/92, komissio vastaan Italia, 12.1.1994 annettua tuomiota (Kok. 1994, s. I-1), jossa todettiin, että perustamissopimuksen 169 artiklan soveltamista koskevissa menettelyissä kanne voi perustua ainoastaan perustellussa lausunnossa esitettyihin väitteisiin.

oikeuden ensisijaisuuden periaatteeseen, joka vahvistetaan kansalliseen ulkomaalaislainsäädäntöön sisältyvässä viittaussäännössä. Tällainen väite oli esitetty ainoastaan kanteessa, jossa kantaja oli katsonut, ettei tällaisilla menettelytavoilla täytetty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä. [8]

15. Komissio katsoo puolestaan, että kanteen kohde ei ole muuttunut menettelyn aikana ja että kyse on edelleen siitä, ettei direktiivejä ole pantu täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Sitä paitsi toisin kuin vastaaja väittää, perustellussa lausunnossa ei ollut otettu huomioon vastaajan 5.1.1993 ja 2.6.1993 päivätyissä kirjeissään esittämiä perusteluja. Komissio toteaa yksinkertaisesti katsoneensa, ettei sillä ollut velvollisuutta hyväksyä näitä perusteluja. Kantajan mukaan ei ollut tarpeen tutkia vastaajan perusteluja ottaen huomioon aineelliset syyt, koska mainitut seikat eivät olleet sellaisia toimia, joilla olisi voitu perustella jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, ja prosessiekonomiset syyt, koska komissio toivoi, että vastaaja toteuttaa asetetussa määräajassa tarvittavat lainsäädäntötoimet pannakseen direktiivit oikein täytäntöön.

16. Nämä ovat asianosaisten käsitykset kanteen tutkittavaksi ottamisesta. Kukin niistä edellyttää mielestäni erilaisia tulkintoja oikeudenkäyntiä edeltävästä menettelystä. Kantajan näkökulmasta katsottuna tässä menettelyssä, ottaen huomioon sen tavoite, täsmennetään ainoastaan sitä, mistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen muodostuu. Vastaajalle sen olisi sitä vastoin oltava todellinen tilaisuus keskusteluun, jossa jäsenvaltiot voivat esittää huomautuksiaan ja myös saada komissiolta asianmukaisen vastauksen niihin huomautuksiin, joita ne ovat esittäneet virallisen huomautuksen perusteella. Ainoastaan tällaisella "edeltävällä keskustelulla jäsenvaltion edustamasta käsityksestä" voidaan menettelyssä tehokkaasti pyrkiä tavoitteeseen saada jäsenvaltio lopettamaan perustamissopimuksen vastainen käyttäytyminen ja välttää tällä tavoin oikeudenkäyntimenettely. [9]

17. Asiassa on siten esitettävä kysymys, jolla on myös huomattava käytännön merkitys. Minkälainen suhde syntyy komission ja jäsenvaltioiden välille oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen aikana? On syytä huomata, että vastaus tähän kysymykseen vaikuttaa niiden velvoitteiden määrittämiseen, joita kyseessä olevilla asianosaisilla on menettelymääräysten mukaisesti toteutetun menettelyn aikana, ja siihen, kuinka komissio voi tehokkaasti pyrkiä tavoitteeseen, joka on ollut perustamissopimuksen 169 artiklan määräysten taustalla.

18. On syytä määritellä ennen kaikkea oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tavoite, jotta voitaisiin valita näistä kahdesta

8 — Kantaja vetoaa näiden arviointiperusteiden määrittämiseksi seuraaviin tuomioihin: asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990 (Kok. 1990, s. I-851, erityisesti s. I-880) ja asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2567).

9 — Ks. Saksan hallituksen vastauskirjelmä, 4 kohta.

edellä mainitusta näkökulmasta se, joka vaikuttaa käsiteltävään asiaan. Mielestäni sillä on kaksi tavoitetta. [10] Ensinnäkin vahvistettaessa, että tämän vaiheen oli perustuttava kontradiktoriseen periaatteeseen, haluttiin rajata riidan kohde, täsmentää sen oikeudelliset ja aineelliset puolet ja antaa valtiolle, jonka on väitetty jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, mahdollisuus valmistella tehokkaasti puolustautumistaan. [11] Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, se, että tästä tavoitteesta ei poiketa, on "olennainen perustamissopimuksessa määrätty tae, ja se, että periaatetta noudatetaan, on jäsenvaltion velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäynnin säännönmukaisuutta koskeva olennainen menettelymääräys". [12]

19. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn toisena tehtävänä on muulla kuin oikeudenkäynnillä "kontradiktorisen periaatteen luovan vaikutuksen (forza maieutica) avulla" [13] edistää mahdollista ratkaisua ja välttää asian saattaminen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ottaen kuitenkin huomioon jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn olennainen tavoite. [14]

20. Näitä kahta edellä kuvattua funktionaalista näkökohtaa on tarkasteltava ottaen huomioon se, että kyseessä olevan menettelyn mahdollinen lopputulos on vakava. Pyrkimyksenä on nimittäin määrätä seuraamus jäsenvaltion menettelystä. Tällaista päätöstä voi jopa seurata jäsenyysvelvoitteita noudattamatta jättäneeksi todetun jäsenvaltion vastuun toteuttaminen. Kuten julkisasiamies Gand on toisessa yhteydessä oikein todennut, "kun otetaan huomioon kaikki se epävarmuus, mitä toiminnan arviointiin sisältyy, [seuraamuksien määrääminen tästä] on tehtävä, jota ei voi hoitaa kevein perustein". [15] Oikeuskirjallisuudessa ollaan samaa mieltä. "Koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen on *vakava* asia, tämän on todettu edellyttävän, että jäsenvaltioilla on *tehokkaat menettelyä koskevat takeet.*" [16]

21. Kun on määritelty ne käsitteet, joihin oikeudenkäyntiä koskeva menettely liittyy, on kysyttävä, mitä velvollisuuksia komissiolla on mainitun menettelyn aikana. On selvitettävä, onko komission annettava perustellussa lausunnossa asianmukainen vastaus jäsenvaltion huomautuksiin virallisen huomautuksen sisällöstä.

22. Mitä voidaan todeta Saksan hallituksen esittämistä väitteistä, jotka koskevat kanteen tutkittavaksi ottamista? Ensinnäkin voidaan todeta, että kanteen kohde eli se, ettei direktiivejä ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, on ollut sama koko menettelyn

10 — Asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3207, 19 kohta).

11 — Asia 293/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 305, 13 kohta).

12 — Asia 124/81, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.2.1983 (Kok. 1983, s. 203, 6 kohta).

13 — F. Benvenuti: Contraddittorio (Dir. amm.). — EDD, II osa, s. 743.

14 — Ks. vastaavasti asia 48/65, Lütticke, tuomio 1.3.1966 (Kok. 1966, s. 27, 39): "Asian saattamista yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi edeltää menettely, jonka tarkoitus on *kehottaa* jäsenvaltiota noudattamaan perustamissopimusta" (kursivointi tässä).

15 — Julkisasiamies Gandin ratkaisuehdotus asiassa 31/69, komissio v. Italia, tuomio 17.2.1970 (Kok. 1970, s. 25, 37 ja erityisesti s. 45).

16 — Ks. Vandersanden, G.— Barav, A. 1977: Contentieux communautaire. Bruxelles, s. 115 (kursivointi tässä).

ajan. Virallisessa huomautuksessa, perustellussa lausunnossa ja kanteessa on nimittäin selvästi keskitytty tähän seikkaan. [17] Katson siten, että jäljempänä esitettävistä syistä komissio on arvioinut oikeudellisesti ja nimenomaisesti vastaajan väitteitä tämän omaksumasta direktiivien täytäntöönpanotavasta.

23. Ensimmäisestä yhteisöjen tuomioistuimen 169 artiklan nojalla käsittelemästä asiasta saadaan hyödyllistä selvitystä tältä osin. [18] Tuolloin annetussa tuomiossa todettiin, että perustellussa lausunnossa oli ilmoitettava johdonmukaisella tavalla ne syyt, joiden vuoksi komissio oli vakuuttunut siitä, että asianomainen jäsenvaltio oli jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Näillä toteamuksilla oli tarkoitus vastata Italian hallituksen tekemään tutkimatta jättämistä koskevaan prosessiväitteeseen, jonka mukaan komissio ei ollut ottanut huomioon perusteluja, joilla Italian hallitus perusteli toimiaan. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen ja yhtyi julkisasiamies Lagrangen perusteluihin. Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Lagrange oli erityisesti ilmoittanut, että "perustellulla lausunnolla on yksinomaan tarkoitus täsmentää komission kantaa selventävien tietojen antamiseksi asianomaiselle hallitukselle ja mahdollisesti yhteisöjen tuomioistuimelle". [19]

24. Tämä kanta toistettiin usein jälkimmäisessä Lütticke-asiassa. [20] Yhteisöjen tuomioistuin totesi siinä, että komissiolla on 169 artiklan nojalla ainoastaan valta antaa perusteltu lausunto ja nostaa kanteita. Kyseessä ei näin ollen ole perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa komissiolle annetun kaltainen toimivalta toteuttaa pakottavia toimenpiteitä; näissä tilanteissa taas niiden, joille toimenpide on osoitettu, puolustautumisoikeuksia tulkitaan laajasti. [21] Kontradiktorisen periaatteen merkitystä ja tämän periaatteen noudattamisen tarpeellisuutta on arvioitava myös tämän eron valossa.

25. Myönnän kuitenkin, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn ominaispiirteisiin kuuluu myös komission velvollisuus ottaa

17 — Nyt käsiteltävänä oleva asia eroaa täysin vastaajan mainitsemasta asiasta (em. asia komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994). Tämä viimeksi mainittu asia jätettiin tutkimatta, koska perustellussa lausunnossa ja kanteessa oli keskenään olennaisesti toisistaan poikkeavia väitteitä. Perustellussa lausunnossa väitettiin Italian tasavallan jättäneen noudattamatta julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekemenettelyjen yhteensovittamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1971 annetun neuvoston direktiivin 71/305/ETY (EYVL L 185, s. 5) mukaisia velvoitteitaan, koska paikallishallinto oli perusteettomasti hyväksynyt tarjouksen suorahankintamenettelyssä ja jättänyt tekemättä tarjouspyyntöilmoituksen *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*; kanteessa sitä vastoin väitettiin Italian tasavallan jättäneen noudattamatta velvoitettaan valvoa, että paikallishallinnot soveltavat tosiasiallisesti direktiiviä, ja laiminlyöneen toimenpiteet niiden vaikutusten poistamiseksi, jotka aiheutuivat tästä direktiivin soveltamatta jättämisestä. Kuten voidaan todeta, perustellussa lausunnossa ja kanteessa korostetut seikat poikkesivat luonteeltaan toisistaan.

18 — Asia 7/61, komissio v. Italia, tuomio 19.12.1961 (Kok. 1961, s. 633; ks. erityisesti otsikon B "Tutkittavaksi ottaminen" a kohta, s. 654).

19 — Julkisasiamies Lagrangen asiassa 7/61, komissio v. Italia, antama ratkaisuehdotus (Kok. 1961, s. 661 ja erityisesti s. 673). Perusteltu lausunto erottuu siis virallisesta huomautuksesta siltä osin kuin virallisella huomautuksella on "tarkoitus rajata oikeudenkäynnin kohde ja ilmoittaa jäsenvaltiolle, jota kehotetaan esittämään huomautuksensa, seikat, jotka ovat tarpeen sen puolustuksen valmistelemiseksi". (asia 51/83, komissio v. Italia, tuomio 11.7.1984, Kok. 1984, s. 2793, 4 kohta).

20 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia (erityisesti tuomion s. 39).

21 — Yhdistetyt asiat C-48/90 ja C-66/90, Alankomaat ym. v. komissio, tuomio 12.2.1992 (Kok. 1992, s. I-565).

huomioon vastaajan esittämät perustelut. Komission perustellussa lausunnossa viitataan kuitenkin nimenomaisesti Saksan hallituksen ilmoituksiin, joissa vastustetaan käsitystä, jonka mukaan Saksa on syyllistynyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen. Perustellun lausunnon sanamuotokin osoittaa nimittäin yksiselitteisesti sen, että komission mukaan Saksan viranomaisten oli annettava erityiset säännökset kyseisten direktiivien täytäntöönpanemiseksi. Tämä merkitsee sitä, että komissio katsoi täytäntöönpanon kannalta riittämättömiksi ne toimenpiteet, joita vastaaja puolestaan piti täysin asianmukaisina.

26. Katson siten, että Saksan hallitukselle on annettu mahdollisuus esittää oma näkemyksensä asiasta. Sekä virallisessa huomautuksessa että perustellussa lausunnossa annettiin Saksan hallitukselle asianmukaiset määräajat tältä osin. Toisaalta, kuten olen todennut, perustellusta lausunnosta ilmeni selvästi, että komissio piti riittämättömänä *Ausländergesetzin* 2 §:n 2 momentilla toteutettua direktiivien täytäntöönpanoa. Muiden asianmukaisten oikeussääntöjen antamista pidettiin tarpeellisena (sitä paitsi, kuten vastaaja on todennut, tällaisia toimenpiteitä valmisteltiin parhaillaan).

27. Yritän selvittää paremmin sitä, miksi komission toiminta on lainmukaista. Komission perusteltua lausuntoa ei voida pitää sellaisena toimena, jonka tehtävänä on vastata täysin kyseisen jäsenvaltion huomautuksissaan esittämiin perusteluihin. Sillä pyritään pikemmin täsmentämään komission kantaa siten, että jäsenvaltio voi valmistella puolustautumistaan ja yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomionsa. On totta, että komissio on vasta kanteessa täsmentänyt arviointiaan siitä, miksi sen mielestä direktiivejä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön. Komissio ei ole kuitenkaan tällä tavoin rikkonut mitään menettelyä koskevaa vaatimusta tai taetta. Kun perustellussa lausunnossa on selvästi ilmaistu ne oikeudelliset perusteet ja tosiseikkoja koskevat perusteet, jotka tukevat sellaista toteamusta, että jäsenyysvelvoitteita on rikottu, vastaaja ei voi vedota oikeudellisesti suojattuun intressiin täysin kontradiktorisen menettelyn toteuttamiseksi.

28. Katson näin ollen, että on tarpeen perustaa tutkittavaksi ottamista koskeva arviointi seuraaviin seikkoihin, jotka ilmenevät yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä: riidan kohde, joka on ollut sama koko 169 artiklaan perustuvan menettelyn ajan; sellaiset asianmukaiset määräajat, että jäsenvaltio voi noudattaa yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan ja valmistella tehokkaasti puolustautumistaan komission esittämiä väitteitä vastaan; [22] mahdollista perusteltua lausuntoa tukevien johdonmukaisten perustelujen olemassaolo tosiseikkojen arvioinnin ja oikeudellisen arvioinnin osalta; [23] ja mahdollisesti maininta niistä toimenpiteistä, jotka jäsenvaltion on toteutettava saattaakseen direktiivit oikein osaksi kansallista oikeusjärjestystään. [24] Mielestäni nämä vaatimukset täyttyvät esillä olevassa asiassa. Näin ollen vastaaja on saanut hyväkseen menettelyn "vakavuutta" vastaavat menettelyä

22 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Belgia, 14 kohta.

23 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Italia.

24 — Asia 70/72, komissio v. Saksa, tuomio 12.7.1973 (Kok. 1973, s. 813, 13 kohta).

koskevat takeet. Katson näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi hylättävä vastaajan tekemä vaatimus ja otettava kanne tutkittavaksi.

Pääasia

29. Pääasian osalta vastaaja katsoo panneensa kyseiset direktiivit täytäntöön tavalla, joka vastaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja arviointiperusteita. [25]

30. Tämän näkökannan tueksi on esitetty kolme väitettä. Ensinnäkin on vedottu *Ausländergesetz*in 2 §:n 2 momentissa mainittuun yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteeseen, josta aiheutuu kansallisten sääntöjen soveltamisalan automaattinen rajoittaminen ja oleskelulupaa koskevan oikeuden tunnustaminen niiden henkilöiden osalta, joiden asemaa on säännelty kyseisissä direktiiveissä.

Toiseksi Saksan osavaltioiden toimivaltaisille viranomaisille on asianmukaisesti ilmoitettu siitä, että yhteisön säännöksiä on sovellettava täysimääräisesti siinä määräajassa, joka on säädetty direktiivien saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tällä tavoin Saksan mukaan toimivaltaiset viranomaiset joutuivat tapauskohtaisesti arvioimaan tarvittavien edellytysten olemassaoloa oleskeluoikeuden saavuttamiseksi siten, että direktiivin tosiasiallinen täytäntöönpano varmistetaan.

Lopuksi vastaajan mukaan on otettava huomioon se, että kyseinen säännös on välittömästi täytäntöönpantavissa. Yksityisillä on Saksan mukaan helposti tilaisuus tutustua yhteisön lainsäädäntöön, ja he voivat jopa silloin, kun kyseessä on pelkkä sellainen säännös, jolla kuten Saksan lainsäädännössä olevalla viittaussäännöksellä, viitataan yhteisön oikeusjärjestykseen saada selvästi ja täsmällisesti tietää oikeuksistaan.

31. En ole vakuuttunut Saksan hallituksen väitteiden oikeellisuudesta. Vastaaja vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei edellytä välttämättä, että direktiivin säännökset toistetaan muodollisesti ja sanamukaisesti tietyssä nimenomaisessa lainsäännöksessä. Oikeuskäytäntöä on kuitenkin lainattava sen täydellisessä ja oikeassa merkityksessä. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan on tärkeää, että yleisellä oikeudellisella sääntelyllä "turvata[an] tosiasiallisesti direktiivin täysi soveltaminen riittävän selvästi ja täsmällisesti, jotta siinä tapauksessa, että direktiivillä pyritään luomaan oikeuksia yksityisille, näille annettaisiin tilaisuus tietää perusteellisesti heidän oikeutensa ja tarvittaessa vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa". [26]

25 — Nämä arviointiperusteet perustuvat asiassa C-361/88, komissio v. Saksa, 30.5.1991 annettuun tuomioon (Kok. 1991, s. I-2567, erityisesti s. I-2600).

26 — Edellä alaviitteessä 25 mainittu asia komissio v. Saksa, 15 kohta.

32. En kuitenkaan usko, että Saksan oikeusjärjestyksessä toteutetut täytäntöönpanotoimenpiteet vastaavat näitä vaatimuksia. Muita vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön säännöksiä on saatettu nimenomaisesti osaksi Saksan kansallista oikeusjärjestystä siltä osin kuin kyse on yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeudesta (Aufenthaltsgesetz/EWG). [27] Tämä vahvistaa komission esittämän kannan oikeellisuuden käsiteltävässä asiassa täytäntöönpantavien direktiivien osalta. Yleinen oikeudellinen sääntely tarkoittaa tiettyjen henkilöryhmien osalta sellaisia oikeuksia, jotka on nimenomaisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Toisten henkilöryhmien osalta taas oikeudet on pääteltävä yhteisön säännöstöstä, johon vain viitataan. Tällainen kahdenlainen kohtelu on myös ja ennen kaikkea siksi, että käsiteltävässä asiassa direktiiveissä luodaan oikeuksia yksityisille, esteenä sille, että asianomaiset henkilöt voivat saada tietää kaikki oikeutensa ja vedota näihin oikeuksiin kansallisissa tuomioistuimissa.

33. En sitä paitsi ole täysin vakuuttunut myöskään sen perustelun oikeellisuudesta, jonka mukaan yksityiset voivat tietää direktiivin sisällön sen vuoksi, että direktiivi julkaistaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

Tällaisen käsityksen hyväksyminen merkitsisi, että kansalliselle lainsäätäjälle asetettua täytäntöönpanovelvollisuutta aliarvioidaan. Yksityiset voivat luonnollisesti perehtyä keskeisiin lähteisiin saadakseen tietää oikeutensa. Tämä ei kuitenkaan muuta muuksi sitä, että silloin kun direktiivin täytäntöönpano on välttämätön, se on pantava täytäntöön asianmukaisessa muodossa eikä muulla tavalla. [28] Sitä paitsi, kuten julkisasiamies Mischo on asiassa Emmott todennut, "direktiivien julkaiseminen *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* —— eroaa perustavanlaatuisesti yksityisiä henkilöitä sitovien säädösten tai päätösten julkaisemisesta. Kyseessä ei ole 'lakisääteinen julkaiseminen', jolla on oikeusvaikutuksia, kuten asetusten ollessa kyseessä, vaan ainoastaan niiden julkaiseminen tiedotustarkoituksin." [29] Minun ei ole mahdollista tältä osin todeta nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevista säädöksistä, ovatko ne luonteeltaan suoraan täytäntöönpantavia, kuten niiden väitetään olevan. Kyseessä olevat säädökset ovat kuitenkin direktiivejä, vaikka ne ovatkin yksityiskohtaisia, ja sekä perustamissopimuksen määräyksissä että edellä mainitussa direktiivien

27 — Tällainen on esimerkiksi opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/96/ETY (EYVL L 317, s. 59). Jopa tämän direktiivin osalta ilmenee yhä vastaavia täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia kuin direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY osalta.

28 — Saksan hallituksen arvio perustamissopimuksen 8 a artiklan osalta ei vaikuta helposti ymmärrettävältä. Tämän artiklan sanamuodon mukaan annetaan oikeus liikkua vapaasti, "jollei tässä sopimuksessa tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu". Oikeus annetaan siten perustamissopimuksessa ja johdetussa yhteisön oikeudessa vahvistetuissa rajoissa. Vastaaja nojautuu tähän ilmaisuun väittäessään, että kansalaisten on tiedettävä 8 a artiklassa turvattu oikeus johdettuun oikeuteen tehdyn viittauksen vuoksi. Näin voidaan vastaajan mukaan myös perustella Saksan lainsäädännössä olevaa viittausta, joka merkitsee ennen kaikkea sitä, että yksityisten edellytetään tietävän oleskeluoikeutensa suoraan direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY perusteella. Tällainen arvio on mielestäni puutteellinen, koska sillä yhdistetään kaksi eri seikkaa, joiden on pysyttävä toisistaan erillisinä. Perustamissopimuksen määräyksessä vain vahvistetaan oikeus ja täsmennetään samalla sen mahdollisten rajojen ulottuvuus joko viittaamalla suoraan muihin perustamissopimuksen määräyksiin tai toimielinten perustamissopimusta soveltamalla antamiin säännöksiin. Kuten voidaan helposti todeta, kyseessä on täysin erilainen seikka kuin se, joka koskee direktiivin toteuttamista. Tämä toteuttaminen on toimenpide, johon sisältyy velvollisuus saattaa yhteisön oikeussääntö osaksi kansallista oikeusjärjestystä, eikä tätä velvollisuutta voida kiistää yksityisten mahdollisuudella saada tietää yhteisön oikeussäännöt suoraan, koska muuten perustamissopimuksen 189 artiklassa mainittujen yhteisön säädösten välinen ero menettäisi merkityksensä.

29 — Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4269, 4284, 27 kohta).

5 artiklassa vahvistetaan nimenomaisesti täytäntöönpanovelvollisuus. Yhteisön lainsäätäjän vahvistamien oikeuksien on siten ilmettävä, kuten olen todennut, riittävän selvästi kansallisesta normatiivisesta sääntelystä, mikä on tarkoitus, kun direktiivit saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, eikä siis ole tarpeen viitata täytäntöönpantaviin yhteisön säännöksiin.

34. On vielä otettava huomioon yksi seikka. Vaikka Saksan hallitus täydensi oleskelua koskevia sääntöjä vuonna 1993 valtuuttamalla sisäasiainministeriön antamaan yhteisön oikeussääntöjen soveltamisasetuksia, tällä menettelyllä pyrittiin antamaan kansallisille viranomaisille yhtenäinen oikeudellinen perusta. [30] Vaikka hyväksyttäisiinkin vastaajan käsitys, jonka mukaan jo olemassa olevia sääntöjä oli pidettävä riittävinä täytäntöönpanovelvollisuuksien täyttämiseksi, direktiivissä säännelty ala on silti tuotava esiin kansallisessa oikeusjärjestyksessä selvästi ja systemaattisesti. Tämä on toinen syy katsoa, että käsiteltävässä asiassa direktiivejä ei ole pantu täytäntöön riittävällä tavalla, ainakin siltä osin kuin kyse on juuri toteamastani seikasta. Tähän asti tehdyillä toimenpiteillä ei voida nimittäin toteuttaa ilman komission vaatimia toimenpiteitä sitä "täsmällistä oikeudellista sääntelyä", joka jäsenvaltioiden on toteutettava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti direktiivien täysimääräisen soveltamisen turvaamiseksi. [31] On lisäksi syytä todeta, että tätä väitettä tukee implisiittisesti se, että Saksan hallintoviranomainen ei ole vielä käyttänyt lainsäädäntötoimella annettua valtuutusta säännelläkseen niiden Saksassa asuvien henkilöiden tilannetta, joita nämä vielä täytäntöönpanematta olevat direktiivit koskevat. Tämä tukee käsitystä siitä, että vastaaja ei ole noudattanut direktiivien 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan; kyse on osittaisesta mutta silti lainvastaisesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

35. Olen samaa mieltä komission kanssa vastaajan toisesta perustelusta. Vastaaja väittää, että se on kiinnittänyt osavaltioiden viranomaisten huomion siihen, että oleskelulupa on myönnettävä myös niille kansalaisille, joiden asemaa säännellään kyseisissä direktiiveissä. Hallinnollisilla yleisohjeilla ei kuitenkaan ole välittömiä yksityisiä koskevia oikeusvaikutuksia. Niillä ei voida siten suoraan täyttää vaatimusta, jota yhteisöjen tuomioistuin pitää ehdottomana ja jonka mukaan yksilölle on taattava mahdollisuus saada täysimääräisesti tietää oikeutensa siten, että yksilöllä on mahdollisuus hakea oikeussuojaa kansallisissa tuomioistuimissa.

36. Kaikkien näiden syiden vuoksi on katsottava, että direktiivin säännöksiä, joiden täytäntöönpano on riitautettu, ei ole pantu täytäntöön nimenomaisesti, täsmällisesti ja selvästi, siten kuin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on tarpeen, jotta turvattaisiin täysimääräisesti oikeusvarmuus ja sellaisten subjektiivisten oikeudellisten tilanteiden varmuus, joista yksityiset saavat etua.

30 — Ks. 23.11.1993 päivätty Saksan hallituksen ilmoitus, jossa viitataan myös 31.3.1993 päivättyyn ilmoitukseen.

31 — Ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu asia komissio v. Saksa, 24 kohta.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) ottaa tutkittavaksi kanteen, jossa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, koska se ei ole saattanut 28.6.1990 annettuja neuvoston direktiivejä 90/364/ETY ja 90/365/ETY osaksi kansallista oikeusjärjestystään;

2) toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut velvollisuuttaan panna direktiivit 90/364/ETY ja 90/365/ETY täytäntöön, koska se ei ole toteuttanut säädetyssä määräajassa tarvittavia toimenpiteitä näiden direktiivien saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystään;

3) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.