JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
5 päivänä huhtikuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Esillä oleva asia perustuu komission EY 226 artiklan nojalla nostamaan kanteeseen, jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Irlannin tasavalta ei ole noudattanut kokeisiin ja muihin tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelua koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 24 päivänä marraskuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 86/609/ETY [2] ja erityisesti sen 25 artiklan sekä perustamissopimuksen ja erityisesti sen 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia kyseisen direktiivin noudattamiseksi tarvittavia toimenpiteitä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

2. Direktiivin 1 artiklassa määritellään sen tarkoitus seuraavasti:

"Tällä direktiivillä on tarkoitus varmistaa, että eläimien kokeisiin tai muihin tieteellisiin tarkoituksiin liittyviä, eläinten suojelua koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä lähennetään siten, että vältetään yhteismarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan, erityisesti kilpailun vääristymiseen ja kaupan esteisiin kohdistuvat vaikutukset."

3. Asia koskee direktiivin 11 ja 12 artiklan täytäntöönpanosäännöksiä sekä kyseisen direktiivin 2 artiklassa määritellyn "kokeen" käsitettä. Myös seuraamusjärjestelmä on kanteen kohteena.

4. "Kokeella" tarkoitetaan 2 artiklan mukaan "eläimen käyttämistä kokeisiin tai muuhun tieteelliseen tarkoitukseen, joka

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 358, s. 1 (jäljempänä direktiivi).

voi aiheuttaa sille kipua, tuskaa, kärsimystä tai pysyvää haittaa, mukaan lukien kaikki toimet, joiden tarkoituksena tai todennäköisenä seurauksena on eläimen syntyminen kyseisissä olosuhteissa, ei kuitenkaan nykykäytännössä hyväksyttyjä vähiten kivuliaita menetelmiä (ns. 'humaanit' menetelmät) eläimen lopettamiseksi tai merkitsemiseksi; koe alkaa silloin, kun eläintä aletaan valmistaa käytettäväksi siinä, ja päättyy, kun havaintojen tekeminen koetta varten on saatettu loppuun; tämä määritelmä on voimassa eläimen käytön suhteen siinäkin tapauksessa, että kipu, tuska, kärsimys ja pysyvä haitta onnistutaan estämään anestesialla, kivun poistolla tai muulla menetelmällä. Mukaan ei lueta muita kuin koetarkoituksessa tehtyjä maataloudellisia eikä kliinisiä eläinlääkinnöllisiä toimia".

5. Direktiivin 3 artiklassa säädetään, että direktiivi koskee eläinten käyttämistä jotakin seuraavaa tarkoitusta varten suoritettavissa kokeissa:

"a) lääkkeiden, elintarvikkeiden ja muiden aineiden tai tuotteiden kehittämisen, valmistuksen, laadun, tehokkuuden ja turvallisuuden testaus:

i) ihmisen, eläinten tai kasvien taudin, sairauden tai muun häiriön tai näiden vaikutusten torjumiseksi, ehkäisemiseksi, määrittämiseksi tai hoitamiseksi,

ii) ihmisen, eläinten tai kasvien elintoimintojen arvioimiseksi, selvittämiseksi, säätelemiseksi tai muuntelemiseksi,

b) luonnonmukaisen ympäristön suojelu ihmisen tai eläinten terveyden tai hyvinvoinnin vuoksi."

6. Direktiivin 11 artikla kuuluu seuraavasti:

"Tämän direktiivin muiden säännösten estämättä, viranomainen voi sallia kyseessä olevan eläimen vapaaksi päästämisen, mil-

loin kokeen hyväksyttävät tarkoitukset sitä vaativat ja viranomainen on vakuuttunut siitä, että eläimen hyvinvoinnin turvaamisesta on huolehdittu mahdollisimman hyvin, jos vain sen terveydentila sallii tämän eikä kansanterveydelle ja ympäristölle aiheudu vaaraa."

7. Direktiivin 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on luotava menettelyt, jotka tekevät mahdolliseksi, että itse kokeista tai tällaisia kokeita tekevistä henkilöistä annetaan tiedot etukäteen viranomaiselle.

2. Milloin eläintä aiotaan käyttää kokeeseen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa sille voimakasta ja todennäköisesti jatkuvaa kipua, kokeesta on annettava ilmoitus ja perustelu viranomaiselle tai siihen on saatava kyseisen viranomaisen nimenomainen lupa. Viranomaisen tulee ryhtyä asianmukaisiin oikeudellisiin tai hallinnollisiin toimiin, jos se ei ole vakuuttunut siitä, että koe on riittävän tärkeä ihmisten tai eläinten keskeisten tarpeiden kannalta."

8. Direktiivin 25 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 24 päivänä marraskuuta 1989. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa kansalliset säännökset komissiolle."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

9. Direktiivin 86/609/ETY kattamaa alaa koskeva Irlannin lainsäädäntö sisältyy säädöksiin Cruelty to Animals Act 1876 ja vuoden 1994 European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations (jäljempänä näistä käytetään yhdessä nimitystä Irlannin laki). Viimeksi mainittu muutos sisältää uuden 12 a §:n, jolla Irlannin hallitus pyrkii saattamaan direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

10. Irlannin laissa säädetään muun muassa, missä tapauksissa ja millä edellytyksin eläinkokeita voidaan tehdä. Lain 2 §:ssä säädetään, että elävää eläintä ei saa käyttää kokeeseen, joka saattaa aiheuttaa sille kipua, jollei tässä laissa säädetyistä poikkeuksista muuta johdu.

11. Irlannin lain 12 a §:n 9 momentti on sanamuodoltaan lähes identtinen direktiivin 11 artiklan kanssa:

"Tämän lain muiden säännösten estämättä, kyseessä oleva eläin voidaan päästää vapaaksi, milloin kokeen hyväksyttävät tarkoitukset sitä vaativat ja eläimen hyvinvoinnin turvaamisesta on huolehdittu mahdollisimman hyvin, jos vain sen terveydentila sallii tämän eikä kansanterveydelle ja ympäristölle aiheudu vaaraa."

12. Irlannin lain 12 a §:n 10 momentin 1 kohdassa säädetään, että ministeriön on vahvistettava menettelyt, jotka tekevät mahdolliseksi, että itse kokeista tai tällaisia kokeita tekevistä henkilöistä annetaan tiedot etukäteen viranomaiselle. Lisäksi siinä täsmennetään, että "milloin eläintä aiotaan käyttää kokeeseen, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa sille voimakasta ja todennäköisesti jatkuvaa kipua, kokeesta on annettava ilmoitus terveysministeriölle ja perustelu sille tai siihen on saatava ministeriön nimenomainen lupa. Ministeriön tulee ryhtyä asianmukaisiin oikeudellisiin tai hallinnollisiin toimiin, jos se ei ole vakuuttunut siitä, että koe on riittävän tärkeä ihmisten tai eläinten keskeisten tarpeiden kannalta."

13. Vuonna 1876 annetussa Irlannin laissa säädetään tietyistä seuraamuksista. Sen 2 §:n mukaan seuraamuksia voidaan määrätä henkilöille, jotka suorittavat kokeen tai osallistuvat siihen. Seuraamuksena ensikertalaisille on korkeintaan 50,00 Irlannin punnan (IEP) suuruinen sakko ja uusijoille enintään 100,00 IEP:n suuruinen sakko tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus.

Lain 13 §:ssä säädetään mahdollisuudesta määrätä seuraamus tiettyjen tutkimusten hidastamisesta. Sakon enimmäismäärä on tässä tapauksessa 5,00 IEP.

III Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

14. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Irlannin tasavalta ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, sillä komission mielestä Irlannin hallituksen toteuttamat toimenpiteet ovat riittämättömiä eivätkä merkitse direktiivin asianmukaista täytäntöönpanoa.

15. Komission ensimmäinen kanneperuste koskee kokeen käsitettä. Kyseinen käsite on määritelty direktiivissä, ja se rajoittaa direktiivin asiallista soveltamisalaa. Komissio väittää, että kansallisessa lainsäädännössä olevalla määritelmällä on näin ollen oltava sama sisältö kuin direktiivin määritelmällä. Irlannin laissa käytetään kuitenkin kyseistä käsitettä sitä määrittelemättä. Vuoden 1876 Irlannin laki koskee lisäksi ainoastaan kipua aiheuttavia kokeita; vuoden 1994 uudistus ei ole tältä

osin aiheuttanut muutoksia. Direktiivi ei sitä vastoin kata pelkästään kokeita, jotka voivat aiheuttaa kipua, vaan myös kokeita, jotka voivat aiheuttaa tuskaa, kärsimystä tai pysyvää haittaa, kun kokeita tehdään eläimillä jotakin direktiivin 3 artiklassa mainittua tarkoitusta varten. Toisin sanoen direktiivi kattaa myös tilanteet, joissa kivun, tuskan, kärsimyksen tai pysyvän haitan aiheutuminen on objektiivisesti mahdollista, kun taas Irlannin lainsäädäntö ei lain kirjaimen mukaan kata kuin tapaukset, joissa koe saattaa aiheuttaa kipua.

Komissio väittää vielä, että kokeen määritelmä sisältää useita merkittäviä osatekijöitä, jotka voivat aiheuttaa epävarman oikeustilan, jollei Irlannin oikeusjärjestyksessä ole vastaavaa määritelmää. Komissio korostaa, että Irlannin lainsäädännön mukaan soveltamisala on rajattu elävillä eläimillä tehtäviin kokeisiin, kun taas direktiivi koskee myös syntymää edeltävää vaihetta (jolloin eläin kärsii seurauksista syntymänsä jälkeen), ja että tässä lainsäädännössä ei selvästi todeta, milloin koe alkaa ja milloin se päättyy.

16. Komission esittämä toinen kanneperuste koskee Irlannin lainsäädäntöön sisältyvää säännöstä, joka vastaa direktiivin 11 artiklaa. Irlannin lain 12 a §:n 9 momentista puuttuu viranomaista koskeva kohta. Näin ollen laissa ei ole säädetty, että päästettäessä eläin vapaaksi viranomaisen olisi vakuututtava siitä, että tietyt lisäedellytykset täyttyvät, mikä on vastoin direktiivin 11 artiklaa.

17. Kolmas kanneperuste koskee sitä, että vaikka Irlannin laissa säädetään, että ministeriö vahvistaa menettelyt, Irlannin tasavalta ei ole missään vaiheessa vahvistanut direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa mainittuja menettelyjä tai ainakaan antanut niitä komissiolle tiedoksi.

18. Komissio katsoo vielä, että Irlannin lainsäädännön seuraamusjärjestelmä on tehoton. Seuraamukset eivät ensinnäkään koske kuin joitakin tekoja ja toiseksi ne seuraamukset, joita voidaan määrätä, eivät ole riittävän ennaltaehkäiseviä ja repressiivisiä. Sakkojen määrää ei ole tarkistettu vuoden 1876 jälkeen. Tämän lisäksi Irlannin lainsäädännössä ei määrätä seuraamuksia direktiivin rikkomisesta samalla tavoin kuin luonteeltaan ja vakavuudeltaan vastaavasta kansallisen oikeuden rikkomisesta. Komissio väittää, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä säätämättä asianmukaisia seuraamuksia näiden sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi on vastoin perustamissopimuksen 10 artiklaa.

19. Irlannin hallitus myöntää, että kokeen käsite aiheuttaa ongelmia ja ettei Irlannin lainsäädäntö täytä kaikkia vaatimuksia, kuten komissio on korostanut. Irlannin hallituksella on tarkoitus toteuttaa toivotut muutokset lainmuutoksella. Vaikka se myöntää, että sovellettavan lainsäädännön sisältö saattaa olla epätäsmällinen, se katsoo, että nykyinen käytäntö, joka kattaa myös Irlannin lakiin otetun kokeen käsitteen, vastaa tosiasiallisesti tuskaa ja pysyvää haittaa koskevia direktiivin vaatimuksia. Se väittää vielä, että myös tuskaa, kärsimystä ja pysyvää haittaa aiheuttavat kokeet kuuluvat Irlannin lainsäädännön mukaan käsitteeseen "kokeet, jotka saattavat aiheuttaa kipua".

20. Irlannin hallitus on ilmoittanut muuttavansa lainsäädäntöään komission ilmaistua huolensa direktiivin 11 ja 12 artiklan täytäntöönpanon osalta. Se korostaa kuitenkin, että Irlannin nykyinen järjestelmä, joka koskee henkilöitä, jotka haluavat tehdä tieteellisiä kokeita eläinten avulla, on tiukka. Se toteaa, että sen lainsäädännön mukaan kaikki kokeet, jotka saattavat aiheuttaa kipua, on kielletty, jollei ministeriö katso kokeen olevan tarpeen lääketieteellisistä syistä. Se korostaa lisäksi, että kokeita koskevassa lupahakemuksessa on ilmoitettava yksityiskohtaisesti, mitä kokeisiin käytetyille eläimille tapahtuu. Jos eläin päästetään vapaaksi tai palautetaan laumaan, siitä on mainittava hakemuksessa. Se toteaa niin ikään, että luvan myöntämiselle on asetettu edellytyksiä. Irlannin hallitus vetoaa lopuksi siihen, että kokeen jälkeen suurin osa eläimistä lopetetaan inhimillisellä tavalla.

21. Menettelyn osalta Irlannin hallitus toteaa, että Irlannissa hakijan on etukäteen ilmoitettava ministeriölle kokeita koskevat yksityiskohdat ja menettelyt. Tämä perustuu lupamenettelyihin sovellettaviin yleisiin sääntöihin. Irlannin hallituksen mukaan lupahakemuksen on sisällettävä tietoja kokeiden luonteesta ja tavoitteista ja hakijan on esitettävä yksityiskohtainen lomake. Siinä on myös täsmennettävä paikka, jossa kokeet suoritetaan, hakijoiden pätevyys ja heidän asemansa tutkimuslaitoksessa, jonka lukuun kokeet suoritetaan.

22. Irlannin hallitus on myöntänyt komission seuraamuksista esittämien arvostelujen olevan perusteltuja ja ilmoittanut sisällyttävänsä myös tämän kohdan lainmuutokseen. Se on kuitenkin edelleen sitä mieltä, että myös lupajärjestelmä, jonka mukaan jo myönnetty lupa voidaan peruuttaa, on riittävän ennaltaehkäisevä.

IV Asian oikeudellinen arviointi

23. Aluksi on huomattava, että jäsenvaltioiden olisi pitänyt toteuttaa kaikki direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet viimeistään 24.11.1989. Kyseisen päivämäärän jälkeen Irlannin tasavallalla on ollut useita tilaisuuksia saattaa direktiivi täysin osaksi oikeusjärjestystään. Komission ensimmäinen kirje lähetettiin jo vuonna 1990. Irlannin hallitus ilmoitti panevansa direktiivin täytäntöön tarkistamalla lupa- ja rekisteröintimenettelyä. Komissio katsoi, ettei tämä ollut riittävää, ja lähetti Irlannille virallisen huomautuksen ennen perustellun lausunnon antamista. Irlannin hallitus vastasi antamalla tiedoksi lain "European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations 1994". Tutkittuaan tätä lainmuutosta komissio päätyi siihen, ettei direktiiviä ollut edelleenkään pantu asianmukaisesti täytäntöön. Tämän jälkeen se lähetti Irlannille uuden virallisen huomautuksen ja kehotti Irlannin hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa. Lopulta komissio antoi täydentävän perustellun lausunnon. Päivämäärä oli 17.12.1998. Kyseisessä täydentävässä perustellussa lausunnossa komissio esitti uudelleen kantansa siitä, mitkä kohdat olivat edelleen puutteellisia, ja kehotti Irlannin hallitusta toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa. Irlannin hallitus hyväksyi 16.3.1999 päivätyssä kirjallisessa vastauksessaan komission kannan, mutta ilmoitti samalla, että lainmuutosta valmisteltiin parhaillaan ja että se saatettaisiin komission arvioitavaksi vuoden 1999 kesäkuun lopulla. Komissio ei kuitenkaan sen jälkeen saanut tietoja, minkä vuoksi se nosti esillä olevan kanteen.

24. Kysymys on muutamasta direktiiviin sisältyvästä seikasta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden velvollisuuksia direktiivin täytäntöönpanossa on tulkittava suppeasti. Vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti valita direktiivin täytäntöönpanon keinot ja menetelmät, niiden on kuitenkin toteutettava kansallisessa oikeusjärjestyksessään kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta direktiivin täysi oikeusvaikutus varmistettaisiin tavoitellun päämäärän mukaisesti. Niiden on vahvistettava kyseisellä alalla selvät oikeusohjeet siten, että kansallinen oikeus vastaa direktiivin säännöksiä, selkeää ja yksiselitteistä sanamuotoa käyttäen.

25. Mielestäni komissio on esittänyt vakuuttavalla tavalla, että kokeen käsite on saatettava asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kyseessä on nimittäin keskeinen käsite, joka rajoittaa direktiivin asiallista soveltamisalaa. Näin ollen on erittäin tärkeää, että kyseinen käsite toistetaan tarkasti kansallisessa lainsäädännössä. Irlannin hallitus on lopulta myöntänyt myös tämän komission väitteen olevan perusteltu.

26. Sama koskee kohtia, jotka komissio on tuonut esiin direktiivin 11 ja 12 artiklan yhteydessä. On huomattava, että Irlannin hallitus on luvannut muuttaa lainsäädäntöään komission haluamalla tavalla. On silti todettava, että Irlannin tasavalta on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan ja että komission kanne on hyväksyttävä myös näiltä osin.

27. Seuraamusjärjestelmää voidaan käsitellä lyhyesti. Katson komission tavoin, että sakkojen määrä, joka voidaan määrätä Irlannissa, on täysin epäasianmukainen. Sakon enimmäismäärillä oli kenties ennaltaehkäisevä ja repressiivinen vaikutus vielä 150 vuotta sitten, mutta rahan arvon alenemisen vuoksi niillä on enää symbolista merkitystä. Tätä korostaa vielä se, että eläinkokeita tehdään myös teollisuudessa. Irlannin hallitus ei ole kiistänyt tätä seikkaa, ja se on luvannut muuttaa lakia.

28. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu myös, että vaikka yhteisön lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä tämän lainsäädännön rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista, eikä direktiivissä säädetä sellaisia esillä olevassa asiassa, perustamissopimuksen 10 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille yleinen velvollisuus toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus. Niiden on huolehdittava erityisesti siitä, että yhteisön oikeuden rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat sellaiset aineelliset ja menettelylliset edellytykset, jotka vastaavat niitä edellytyksiä, joita sovelletaan luonteeltaan ja vakavuudeltaan vastaaviin kansallisen oikeuden rikkomisiin. Vaikka jäsenvaltiot voivat itse valita määrättävät seuraamukset, niiden on oltava joka tapauksessa tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.[3] Näin ollen yhdyn komission kantaan siitä, että Irlannin tasavalta ei esillä olevassa asiassa ole noudattanut perustamissopimuksen 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

29. Irlannin hallituksen väite, jonka mukaan mahdollisuus peruuttaa lupa vaikuttaisi ennaltaehkäisevästi, ei ole kovinkaan vakuuttava. Lupajärjestelmä voi toimia ainoastaan, jos sen taustalla olevan kiellon noudattaminen voidaan varmistaa. On kiistatonta, että myös seuraamuksen ankaruudella on merkitystä, jotta kieltoa noudatettaisiin.

30. Asian tarkastelu osoittaa, että Irlannin hallitus ei kykene pätevästi kiistämään komission väitteitä. Esillä oleva menettely on sitä paitsi kestänyt pitkään. Irlannin tasavaltaa on useaan kertaan kehotettu saattamaan direktiivi asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Näin ollen katson, että komission kanne on syytä hyväksyä.

3 — Ks. mm. asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2965; Kok. Ep. X, s. 167) ja asia C-326/88, Hansen, tuomio 10.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2911; Kok. Ep. X, s. 479).

31. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on esittänyt vaatimuksen oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta ja koska Irlannin tasavallan on katsottava häviävän asian, tämä vaatimus voidaan mielestäni hyväksyä.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Irlannin tasavalta ei ole noudattanut kokeisiin ja muihin tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelua koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 24 päivänä marraskuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 86/609/ETY ja erityisesti sen 25 artiklan sekä perustamissopimuksen 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä varmistaakseen kyseisen direktiivin 2 artiklan (kokeen käsite) sekä 11 ja 12 artiklan asianmukaisen saattamisen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja koska se ei ole säätänyt direktiivin 86/609/ETY vaatimusten noudattamatta jättämistä koskevista tehokkaista seuraamuksista.

2) Irlannin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.