

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

SIEGBERT ALBER

16 päivänä syyskuuta 2003¹

I Johdanto

1. Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, jonka komissio on pannut vireille Portugalin tasavaltaa vastaan, koskee Portugalissa henkilöiden ja omaisuuden vartiointia tarjoavien yksityisten turva-alan yritysten toiminnan sääntelyä. Komissio väittää Portugalin lainsäädännön olevan ristiriidassa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/51/ETY² (jäljempänä direktiivi 92/51)

2. Direktiivin 92/51 1 artiklan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa määritellään ”pätevyystodistuksen” käsite siten, että sillä tarkoitetaan ”asiakirjaa, jolla todistetaan koulutus, josta ei anneta direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettua tutkintotodistusta tai — — direktiivissä [92/51/ETY] tarkoitettua tutkintotodistusta tai todistusta”.

3. Saman säännöksen f alakohdassa määritellään ”säännellyllä ammattitoiminnalla” tarkoitettavan ”ammattitoimintaa, johon ryhtymiseksi, jonka harjoittamiseksi tai

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 209, s. 25.

jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti koulutuksesta annettua asiakirjaa tai pätevyystodistusta. — — ”.

B Kansallinen lainsäädäntö

1. 22.6.1998 annettu asetus (Decreito-Lei) nro 231/98³ (jäljempänä asetus nro 231/98)

4. Asetuksen 1 §:n 3 momentin a kohdassa määritellään yksityiset turva-alan palvelujen olevan ”lainmukaisesti tätä tarkoitusta varten perustettujen yksityisten yritysten suorittamia palveluja, joilla pyritään henkilöiden ja omaisuuden suojelemiseen sekä rangaistavien tekojen estämiseen”.

5. Asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Yksityisiä turvapalveluja saavat tarjota vain yritykset, jotka on perustettu lainmukaisesti ja hyväksytty tätä toimintaa varten tämän asetuksen säännösten mukaisesti.”

6. Asetuksen 7 §:ssä vahvistetaan edellytykset, joiden mukaisesti yksityisiä turvapalveluja voidaan tarjota. Näihin kuuluu 7 §:n 2 momentin b kohdan mukaan myös ”tietämystä ja fyysistä suorituskkyä mitattaaviin kokeiden menestyksellinen suorittaminen 8 §:n 2 momentin vaatimuksia vastaavan peruskoulutusjakson yhteydessä; näiden kokeiden ohjelmallinen sisältö ja kesto vahvistetaan sisäasiainministeriön päätöksellä” sekä 8 §:n 2 momentin mukaan osallistuminen ammatilliseen orientoivaan koulutukseen.

7. Asetuksen 9 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään ammattitodistuksen antamisesta seuraavaa:

”1) Vartiointihenkilöstöllä ja henkilöiden saattamiseen, puolustamiseen ja suojeluun tarkoitetulla henkilöstöllä on oltava ammattikortti, jonka myöntää sisäasiainministeriön yleissihteeristö kahdeksi vuodeksi ja jonka voimassaoloaikaa voidaan pidentää kahdella vuodella kerrallaan.

2) Ammattikortin myöntäminen edellyttää, että sisäasiainministeriön yleissihteeristölle esitetään asiakirjat 7 §:ssä mainittujen edellytysten täyttymisestä.”

3 — *Diário da República* I, A-sarja, nro 167, 22.7.1998, s. 3515.

8. Asetuksen 21 §:n 1 momentissa asetetaan yksityisen turva-alan yrityksen toiminnan harjoittamisen edellytykseksi etukäteen myönnettävän luvan saaminen.

c) 50 000 000 PTE, mikäli ne suorittavat 2 §:n 1 momentin e kohdassa tarkoitettuja palveluja.”

9. Asetuksen 22 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

10. Asetuksen 24 §:n 1 momentissa luettelaa asiakirjat, jotka on liitettävä yksityisen turva-alan yrityksen toimintaa koskevaan lupahakemukseen. Näitä ovat d kohdan mukaan muun muassa asiakirjat, jotka osoittavat 22 §:ssä asetettujen edellytysten täyttymisen.

”1) Yritykset, jotka suorittavat 1 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettuja yksityisiä turvapalveluja, on oltava perustettu Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltion oikeussääntöjen mukaisesti, niillä on oltava kotipaikka tai sivuliike Portugalissa ja niiden on täytettävä kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:ssä mainitut edellytykset.

2. Kauppayhtiöistä annettu laki

2) Edellä 1 momentissa tarkoitettujen yritysten yhtiöpääoman on oltava vähintään

11. Lain 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Yhtiön, jonka tosiasiallinen kotipaikka ei ole Portugalissa mutta joka haluaisi harjoittaa siellä toimintaansa yli yhden vuoden pituisen ajan, on perustettava pysyvä edustus ja täytettävä Portugalin kaupparekisterilaissa mainitut edellytykset.”

a) 10 000 000 Portugalin escudoa (PTE), mikäli ne suorittavat 2 §:n 1 momentin a ja b kohdassa tarkoitettuja palveluja,

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

b) 25 000 000 PTE, mikäli ne suorittavat 2 §:n 1 momentin c ja d kohdassa tarkoitettuja palveluja,

12. Komissio ilmoitti Portugalin viranomaisille 6.5.1999 päivätyllä kirjeellä pitävänsä asetuksen nro 231/98 säännöksiä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta sekä sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoa-

misen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten vastaisina. Se vaati Portugalin hallitusta toimittamaan sille tätä koskevat tiedot, joista ilmeni asetuksen yhteensopivuus yhteisön oikeuden kanssa. Portugalin hallitus toimitti komissiolle 10.9.1999 päivätyssä kirjeessä useita asiakirjoja.

13. Tutkittuaan nämä asiakirjat komissio, joka ei ollut vakuuttunut Portugalin lainsäädännön sääntöjenmukaisuudesta, osoitti Portugalin hallitukselle 1.2.2000 virallisen huomautuksen, jossa se toisti moitteensa. Portugalin hallitus vastasi siihen 23.5.2000.

14. Myöskään nämä Portugalin hallituksen selvitykset eivät vakuuttaneet komissiota Portugalin lainsäädännön sääntöjenmukaisuudesta, mistä syystä se osoitti Portugalin tasavallalle perustellun lausunnon 29.12.2000. Portugalin hallitus vastasi siihen 20.3.2001.

15. Koska komissio teki selvitykset tutkittuaan sen päätelmän, että Portugalin lainsäädäntö on ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten kanssa, se nosti 8.5.2000 nyt käsiteltävän kanteen.

IV Asianosaisten lausumat ja vaatimukset

16. Komissio esittää kanteessaan yhteensä kuusi kanneperustetta. Se arvostelee sitä, että ulkomaisilla yrityksillä, jotka halusivat harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia, on sisäasiainministeriön antamaa lupaa koskevan lainsäädännön perusteella

— oltava Portugalissa kotipaikka tai pysyvä edustus

— niillä ei ole oikeutta vedota selvityksiin ja takeisiin, joita ne ovat jo antaneet siinä jäsenvaltiossa, jossa niiden kotipaikka on

— niiden on oltava oikeushenkilöitä ja

— niillä on oltava tietynsuuruinen yhtiöpääoma.

Se arvostelee edelleen sitä, että

- näiden ulkomaisten yritysten henkilöstöllä on oltava hallussaan Portugalin viranomaisten myöntämä ammattitodistus

ja vielä lopuksi, että

- yksityisen turva-alan ammatit eivät kuulu ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevan yhteisön sääntelyn piiriin.

17. Asetuksen nro 231/98 22 §:n 1 momentissa asetetusta edellytyksestä, jonka mukaan yrityksellä on oltava Portugalissa kotipaikka tai pysyvä edustus, komissio katsoo, että se koskee myös yrityksiä, jotka tarjoavat vain tilapäisesti (EY 49 artiklan nojalla) Portugalissa henkilöiden ja omaisuuden vartiointia yksityisten turvapalvelujen alalla. Tämä vaatimus tekee palvelun suorittamisesta lähes mahdotonta, sillä mikäli kotipaikka tai sivuliike perustettaisiin Portugaliin, käytettäisiin sijoittautumisvapautta eikä enää palvelujen tarjoamisen vapautta, jolle suorituksen tilapäisyys on tunnusomaista. Asiassa Gebhard annetun tuomion mukaan palvelun tarjoamisen tilapäisyys ei kylläkään sulje pois mahdolli-

suutta luoda tiettyjä toimintaedellytyksiä,⁴ mutta tällaisten toimintaedellytysten olemassaolosta ei saa tehdä palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen edellytystä.

18. Komissio ei pidä vakuuttavana sitä, että Portugalin hallitus on vedonnut kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:ään, jolla asetuksen nro 231/98 22 §:n soveltamisala rajataan yksiköihin, jotka tarjoavat turvapalveluja pidempään kuin vuoden ajan. Asetuksen 22 §:ään sisältyvä viittaus kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:ään voidaan ymmärtää ainoastaan viittauksena kaupparekisteriä koskevien säännösten noudattamiseen. Edellytys, jonka mukaan palveluntarjoajalla on oltava kotipaikka tai pysyvä edustus Portugalissa, ilmenee näet jo asetuksen 22 §:n 1 momentin sanamuodosta.

19. Komission mielestä asetuksen 22 §:n ainoa uskottava tulkinta on se, että siinä edellytetään ainakin sivuliikkeen perustamista Portugaliin myös turvapalvelujen tilapäistä suorittamista varten. Tämä on myös Portugalin hallituksen viralliseen huomautukseen 23.5.2000 antamassaan vastauksessa edustama tulkinta.

⁴ — Asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 27 kohta).

20. Lisäksi sidesana ”ja” säännön, jonka mukaan palveluntarjoajilla on oltava sivuliike Portugalissa, ja säännön, jonka mukaan niiden on noudatettava kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:n säännöksiä, välillä tukee komission esittämää tulkintaa. Tiettyjä turvapalveluja, kuten esimerkiksi hälytyskeskuksen ylläpitämistä hälytysten vastaanottamista varten, ei voida lainkaan tarjota ilman sijoittautumista paikan päälle.

21. Portugalin lainsäädäntö ei ole ainaakaan yksiselitteinen, joten se on ristiriidassa oikeusvarmuuden vaatimuksen kanssa. Oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden lainsäädännön on oltava yhteisön oikeuden kattamilla aloilla yksiselitteinen ja vastattava oikeusvarmuuden vaatimuksia.⁵

22. Moitittu rajoitus ei ole myöskään perusteltavissa EY 46 artiklalla. Yksityiset turvapalvelut on erotettava julkisista suoje-lualan viranomaisista, eikä niillä pyritä pitämään yllä yleistä turvallisuutta EY 46 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

23. Myöskään hallinnolliset syyt, kuten yritysten ja niiden työntekijöiden paremmat valvontamahdollisuudet silloin, kun yrityksellä on sivuliike paikan päällä, eivät oikeuskäytännön⁶ mukaan ole lähtökoh-taisesti hyväksyttävä syy perustamissopi-muksella turvatun perusvapauden rajoitta-miselle. Siltä osin kuin kyseessä on tehok-kaampi puuttuminen vahingonkorvausta-pauksiin, on käytettävissä riittävä ja vähemmän rajoittava keino eli vakuuden asettaminen.⁷

24. Siitä, että Portugalin viranomaiset otta-vat huomioon ulkomaalaisten yritysten jo jäsenvaltiossa, jossa niiden kotipaikka on, antamat asiakirjat ja takeet, komissio kat-soo, että asetuksen nro 231/98 24 §:stä ei missään tapauksessa voida tehdä sitä pää-telmää, että Portugalin viranomaiset otta-sivat lupahakemusta tutkiessaan huomioon asiakirjat ja takeet, joita on jo annettu jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka on. Kyseinen säännös ei sanamuotonsa perus-teella ole sovellettavissa ainoastaan yrityk-siin, jotka perustavat ensimmäisen toimi-paikkansa Portugaliin, vaan myös sellaisiin, jotka ovat jo sijoittautuneet sääntöjenmu-kaisesti johonkin toiseen jäsenvaltioon ja haluavat yksinomaan tarjota turvapalveluja Portugalissa. Kuten yhteisöjen tuomioistu-in on todennut asiassa komissio vastaan Bel-gia antamassaan tuomiossa, palvelujen tar-joamisen vapautta perustamissopimuksen mukaisena perustavanlaatuisena periaat-teena voidaan rajoittaa vain yleistä etua

6 — Komissio viittaa asiassa 205/84, komissio v. Saksa, 4.12.1986 annettuun tuomioon (Kok. 1986, s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 54 kohta).

7 — Komissio siteeraa näkemyksensä tueksi asiassa C-101/94, komissio v. Italia, 6.6.1996 annettua tuomiota (Kok. 1996, s. I-2691, 23 kohta).

5 — Komissio siteeraa tässä yhteydessä asiassa 257/86, komissio v. Italia, 21.6.1988 annettua tuomiota (Kok. 1988, s. 3249, 12 kohta).

koskevien pakottavien syiden perusteella annetuilla säännöksillä, joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, ja näin sikäli kuin tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavien säännöksiin. Mikäli jäsenvaltio edellyttää kaikkien yritysten täyttävän samat vaatimukset etukäteen myönnettävän luvan tai etukäteisen hyväksymisen saamiseksi, sen ei ole käytännössä mahdollista ottaa huomioon niitä velvoitteita, jotka palvelun tarjoajaa jo koskevat siinä jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka on.⁸ Portugalin hallituksen toimenpide on näin ollen ylimitoitettu tavoiteltuun päämäärään nähden ja se on näin ollen suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska on esitettävä asiakirjoja, jotka on jo esitetty jäsenvaltiossa, johon se on ensimmäiseksi sijoitautunut.

25. Ulkomaisille yrityksille asetetusta vaatimuksesta, jonka mukaan niiden on oltava oikeudelliselta muodoltaan oikeushenkilöitä, komissio toteaa, että tämä velvoite asettaa itsenäiset ammatinharjoittajat tai yksityisyrittäjät sekä muissa jäsenvaltioissa asuvat yksityiset heikompaan asemaan. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut yksittäisen työntekijän oikeuden työskennellä sen jäsenvaltion lisäksi, jossa hän normaalisti oleskelee, vielä tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa.¹⁰ EY:n perustamissopimuksen IV osaston mukainen toimivalanjako ei horjuta tätä oikeuskäytäntöä.

Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että yksityiset turvapalvelut kuuluvat EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan soveltamisalaan¹¹ eikä niitä saa sekoittaa EY 64 ja EY 68 artiklassa tarkoitettuihin julkisiin turvapalveluihin.

26. Ulkomaisille yrityksille asetetusta vaatimuksesta, jonka mukaan niillä on oltava tietynsuuruinen vähimmäispääoma, komissio toteaa, että Portugalin oikeudessa tehdään tytäryhtiön tai pysyvän edustuksen perustaminen Portugaliin riippuvaiseksi siitä, että ulkomaisella emoyhtiöllä on yhtiöpääoma, joka ei alita 22 §:n 2 momentissa säädettyä määrää. Tämä edellytys tarkoittaa sitä, että toimeja, jolla asianomainen käyttää oikeuttaan avata sivuliike, käsitellään välittömästi samalla tavoin kuin sitä kansallisen oikeuden mukaan käsitellään päätoimipaikan osalta. Tällainen edellytys estää taloudellista toimijaa harjoittamasta toimintaansa koko yhteisön alueella sellaisella yhtiöpääomalla, joka vastaa perustamisjäsenvaltion lainsäädännön vaatimuksia, mutta on alempi kuin Portugalissa säädetään. Komissio katsoo asiassa Centros annettuun tuomioon¹² viitaten, että vähimmäispääomaa koskevien Portugalin säännösten noudattamista koskeva vaatimus on palvelujen tarjoamisen vapauden vastainen, koska sillä rajoitetaan kyseistä vapautta enemmän, kuin tavoittelun päämäärän saavuttamiseksi olisi tarpeen. Käytettävissä oleva vähemmän rajoitettava toimenpide olisi esimerkiksi vakuuden asettaminen. EY 55 artiklaan tehdyn viittauksen vuoksi oikeuskäytännössä sijoittautumisvapauden osalta kehitetyt periaatteet ovat sovellettavissa palvelujen tarjoamisen vapauteen.

8 — Asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1221, 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

9 — Komissio viittaa asiassa 279/80, Webb, 17.12.1981 annettuun tuomioon (Kok. 1981, s. 3305, Kok. Ep. VI, s. 275, 20 kohta).

10 — Se viittaa asiassa 143/87, Stanton, 7.7.1988 annettuun tuomioon (Kok. 1988, s. 3877, Kok. Ep. IX, s. 535, 11–13 kohta) sekä asiassa C-53/95, Inasti, 15.2.1996 annettuun tuomioon (Kok. 1996, s. I-703, 10 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

11 — Se viittaa asiassa C-114/97, komissio v. Espanja, 29.10.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-6717, 42 ja 48 kohta).

12 — Asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1459, erityisesti 36–38 kohta).

27. Komissio hylkää näkemykset, joita Portugalin hallitus on esittänyt omien kansalaistensa syrjinnän välttämiseksi. Asiassa Alpine Investments ja asiassa Peralta annettuja tuomioita¹³ ei sen mielestä voida soveltaa. Portugalin oikeuden mukaan perustettujen yhtiöiden toiminnalle muissa jäsenvaltioissa ei aiheudu vahinkoa.

28. Komissio moittii vielä sitä, että ulkomaisten yritysten työntekijöillä on oltava Portugalin viranomaisten antama ammattitodistus. Sen mielestä tämä on sekä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden este (EY 39 artikla) että heidän työnantajansa palvelujen tarjoamisen vapauden este, sillä sen oikeutta lähettää jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka on, palvelukseen otettuja työntekijöitä toiseen jäsenvaltioon rajoitetaan (EY 49 artikla).

29. Portugalin lainsäädännössä edellytetään, että jokaisen yksityisen turva-alan yrityksen työntekijän on saatava sisäasiainministeriön "ammattitodistuksen" muodossa antama hyväksyminen, jotta hän voisi toimia Portugalissa. Riidanalaisessa lainsäädännössä ei säädetä siitä tilanteesta, että vastaavat oikeudelliset edellytykset olisi jo täytetty jäsenvaltiossa, johon yritys on ensimmäiseksi sijoittautunut ja jossa työntekijät työskentelevät, ja että kyseisessä valtiossa jo suoritettavat valvontatoimet ja

tarkastukset otettaisiin huomioon. Näin ollen kyseessä on tässäkin tapauksessa mainittujen perusvapauksien suhteeton rajoittaminen.¹⁴

30. Komissio pitää myös ammattitodistuksen voimassaoloajan rajoittamista perusvapauksien suhteettomana rajoittamisena. Portugalin lainsäädännössä kohdistetaan turvapalveluja tarjoaviin yrityksiin jo jatkuvaa valvontaa. Tästä syystä komissio katsoo, että ammattitodistuksen haltijoiden määräjain tapahtuva valvonta ei ole tarpeen.

31. Komissio katsoo vielä, että yksityisten turvapalvelujen alan ammatit eivät kuulu ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevan yhteisön sääntelyn piiriin. Yksityisiä turvapalveluja voivat Portugalissa suorittaa vain vartijahenkilöstö ja henkilöiden saattamista, puolustamista ja suojelua harjoittava henkilöstö, joka on suorittanut Portugalin oikeudessa pakolliseksi säädetyn koulutuksen (asetuksen nro 231/98 7 §:n 2 momentin b kohta). Pääsy näihin ammatteihin ja niiden harjoittaminen sallitaan yksinomaan henkilöille, joilla on ammattitodistus. Tämä ammattitodistus osoittaa, että sen haltija täyttää kaikki kyseisen ammatin harjoittamiselle asetetut oikeudelliset vaatimukset, joihin kuuluu myös sisälöltään ja kestoltaan laissa säädettyjen tietämystä ja fyysistä suorituskykyä mittaavien kokeiden suorittaminen. Todistuksen haltijalla on mahdollisuus tarjota palveluja

13 — Asia C-384/93, Alpine Investments, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1141) ja asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3453, Kok. Ep. XVI, s. I-15).

14 — Komissio viittaa oikeudellisen selvityksensä tueksi jälleen edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Saksa annettun tuomion 47 kohtaan ja alaviitteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annettun tuomion 40 kohtaan.

myös yksityisesti. Tästä syystä ammattitodistus on aineellisesti arvioiden direktiivin 92/51 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu pätevyystodistus. Siksi komissio katsoo, että yksityiset turvapalvelut ovat Portugalissa direktiivin 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu säännelty ammatti, kun kyseistä säännöstä luetaan yhdessä 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan ja 1 artiklan 1 kohdan f alakohdan kanssa. Direktiivin 92/51 täytäntöön panemiseksi annettu Portugalin lainsäädäntö ei kuitenkaan kata yksityisten turvapalvelujen alan ammatteja. Niitä eivät siten Portugalissa koske kyseisessä direktiivissä säädettyjen ammatillisten pätevyystodistusten tunnustamista koskevat säännökset. Asiassa Vlassopoulou antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kansallisten viranomaisen on tietyn ammatin harjoittamista koskevan luvan antamisen edellytyksiä tutkittaessaan otettava huomioon vastaavat asiakirjat, jotka vaaditaan saman ammatin harjoittamiseksi asianomaisen henkilön lähtövaltiossa.¹⁵ Tällainen huomioon ottaminen ei ole riidanalaisen Portugalin lainsäädännön mukaan mahdollista.

32. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

1) toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY 39, EY 32 ja

15 — Asia C-340/89, Vlassopoulou, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2357, Kok. Ep. XI, s. I-201, 16 ja 23 kohta).

EY 49 artiklan eikä direktiivin 92/51/ETY mukaisia velvoitteitaan siltä osin kuin

a) lainsäädännössä, jonka nojalla sisäasiainministeriö myöntää toimilupia, edellytetään, että ulkomaisilla yrityksillä, jotka haluavat harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia,

— on oltava kotipaikka tai sivuliike Portugalissa

— niillä ei ole oikeutta vedota selvityksiin ja takeisiin, joita ne ovat jo antaneet siinä jäsenvaltiossa, jossa niiden kotipaikka on

— niiden on oltava oikeushenkilöitä ja

— niillä on oltava tietynsuuruinen yhtiöpääoma,

b) sellaisten ulkomaisten yritysten henkilöstöllä, jotka haluavat har-

joittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia, on oltava Portugalin viranomaisten myöntämä ammattitodistus,

- c) yksityisten turvapalvelujen alan ammatit eivät kuulu ammatillisten tutkintojen tunnustamista koskevan yhteisön järjestelmän piiriin; ja

kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:n kanssa. Koska laissa on asetettu aikarajaksi yli yksi vuosi, tämä sääntö ei koske palvelujen tarjoamisen vapautta vaan sijoittautumisvapautta. Yksinomaan pelkkä tilapäinen palvelujen suorittaminen kuuluu perustamissopimuksessa turvatun palvelujen tarjoamisen vapauden piiriin. Kyseessä ovat satunnaiset tapahtumat, jotka ovat ajallisesti rajattuja. Sitä vastoin palvelut, joita suoritetaan pidempään kuin tietyn ajanjakson ajan ja joille on ominaista tietty toistuvuus, säännöllisyys ja pitkäkestoisuus, kuuluvat sijoittautumisoikeutta koskevien oikeussääntöjen piiriin. Näin ollen riidanalaisella lainsäädännöllä ei voida rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta.

- 2) velvoittamaan Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

33. Portugalin tasavalta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

- 1) hylkäämään kanteen ja

- 2) velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34. Portugalin hallitus katsoo, että asetuksen nro 231/98 22 §:n soveltamisala rajoittuu yksinomaan yhtiöihin, joiden kotipaikka ei ole Portugalissa ja jotka haluavat tarjota Portugalissa yksityisiä turvapalveluja pidempään kuin yhden vuoden ajan, kun kyseistä säännöstä luetaan yhdessä

35. Portugalin lainsäädäntö vastaa myös oikeusvarmuuden vaatimuksia. Taloudellisella toimijalla sen enempää kuin Portugalin hallituksellakaan ei ole epäselvyyttä siitä, että asetuksen 22 §:ää ei sovelleta tilapäisiin palveluntarjoajiin. Lisäksi on yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin ja tarjoavat Portugalissa turvapalveluja ilman että niillä olisi siellä sivuliikettä. Se, että Portugalin hallitus on komission mielestä esittänyt oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä keskenään ristiriitaisia tulkintoja kyseisestä säännöksestä, ei Portugalin hallituksen käsityksen mukaan ole oikeusvarmuuden vastaista.

36. Myös väitteestä, jonka mukaan lähtövaltiossa jo esitettyjä asiakirjoja ei otettaisi

huomioon, Portugalin hallitus toteaa, että komissio määrittelee asetuksen nro 231/98 24 §:n soveltamisalan virheellisesti. Myös tässä yhteydessä on kyse yksinomaan yrityksistä, jotka haluaisivat tarjota turvapalveluja Portugalissa pidempään kuin yhden vuoden ajan. Tästä syystä myös asetuksen 24 § voi koskea ainoastaan yritysten sijoittautumisvapautta mutta ei niiden palvelujen tarjoamisen vapautta.

37. Tämä pätee myös edellytykseen, jonka mukaan yritysten on oltava oikeudelliselta muodoltaan oikeushenkilöitä. Ainoastaan siinä tapauksessa, että ne haluavat tarjota turvapalveluja pidempään kuin yhden vuoden ajan, niiden edellytetään perustavan Portugaliin päätoimipaikan tai pysyvän edustuksen. Tämä ei vaikuta oikeuteen tarjota turvapalveluja tilapäisesti Portugalissa. Näin ollen palvelujen tarjoamisen vapautta ei ole rajoitettu myöskään tältä osin. Lisäksi komissio itsekkin myöntää, että etukäteen myönnettävä lupa voidaan ilman muuta asettaa toiminnan edellytykseksi arkaluontoisilla aloilla.

38. Myöskään vähimmäispääomaa koskevien oikeussääntöjen noudattaminen ei Portugalin hallituksen mielestä koske palvelujen tarjoamisen vapautta vaan sijoittautumisvapautta ja vieläpä toissijaista sijoittautumisvapautta. Mikäli otetaan huomioon ainoastaan palvelujen tarjoamisen vapaus, ei voida soveltaa vähimmäispää-

omaa koskevaa säännöstä vaan sitä on sovellettava sivuliikkeisiin. Mikäli siis toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys avaa sivuliikkeen Portugalissa tarjotakseen turvapalveluja pidempään kuin yhden vuoden ajan, sovelletaan vähimmäispääomaa koskevia Portugalin oikeussääntöjä.

39. Portugalin hallitus pitää tällaista toissijaisen sijoittautumisvapauden rajoittamista perusteltuna. Turvapalvelujen alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisön oikeudessa. Toimenpide on suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä toisenlainen tulkinta johtaisi omien kansalaisten syrjintään. Omien kansalaisten syrjintää ei ole kylläkään lähtökohtaisesti kielletty yhteisön oikeudessa, koska se koskee yleensä vain puhtaasti valtiosisäisiä tilanteita. Jos kuitenkin luovuttaisiin vähimmäispääomaa koskevien säännösten tarkasta noudattamisesta, yritykset voisivat sijoittautua jäsenvaltioon, jossa vaadittu vähimmäispääoma on pienempi, ja käyttämällä kiertotienä sivuliikkeen perustamista Portugaliin kiertää vähimmäispääomaa koskevat Portugalin oikeussäännöt. Tämä johtaisi alimman käytännön tason yhdenmukaistamiseen. Portugalin hallitus vetoaa julkisasiamies Vilaçan asiassa komissio vastaan Italia antamaan ratkaisuehdotukseen¹⁶ ja katsoo, että vapaa sijoittautumisoikeus tarkoittaa yksinomaan sitä, että sijoittautuminen on mahdollista samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisillekin. Mikäli alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisön oikeudessa, jäsenvaltio voi antaa

16 — Asia 63/86, komissio v. Italia, julkisasiamies Vilaçan 22.10.1987 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1988, s. 29).

sijoittautumista koskevat säännökset omalla alueellaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta noudattaen.

40. Väitteestä, jonka mukaan muissa jäsenvaltioissa jo esitettyjä asiakirjoja ei otettaisi huomioon, Portugalin hallitus toteaa, että kysymys ei niinkään ole siitä, että ammattitodistus on annettava, vaan pikemminkin asetuksen 7 §:ssä lueteltujen tätä varten täytettävien edellytysten laillisuudesta ja niiden täyttymisestä esitettävistä asiakirjoista. Kuten komissio itsekin myöntää, mikään ei puhu etukäteen myönnettävää lupaa vastaan. Kysymystä siitä, aiheutuuko mainituista edellytyksistä välillistä syrjintää, ei ole esitetty perustellussa lausunnossa, joten se ei voi olla tämän oikeudenkäynnin kohteena. Kyseessä ei myöskään ole syrjintä, koska Portugalin kansalaisia koskevat edellytykset ovat pikemminkin ankarampia kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisia koskevat.

41. Yhdenmukaistamisen puuttuessa komissio ei voi velvoittaa Portugalia hyväksymään automaattisesti sitä, että toinen jäsenvaltio on todennut yrityksen tilanteen sääntöjenmukaiseksi. Joitain 7 §:ssä mainituista edellytyksistä ei tutkita lainkaan muissa valtioissa. Yhdenmukaistamisen puuttuessa Portugalin tasavaltaa ei voida

kieltää asettamasta näitä vaatimuksia. Lisäksi tietyt edellytykset on tutkittava tietyin väliajoin. Tästä syystä lupa myönnetään Portugalissa vain kahdeksi vuodeksi. Asetetut vaatimukset ovat perusteltavissa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä eli palvelunsaajan turvallisuudella.

42. Direktiivin 92/51 rikkomista koskevasta väitteestä Portugalin hallitus toteaa, että kyseinen direktiivi ei ole sovellettavissa turvapalveluihin. Pääsy tähän ammattiin sen enempää kuin sen harjoittaminenkaan eivät riipu koulutuksesta annettavan todistuksen esittämisestä. Tämän toiminnan osalta ei ole lainkaan olemassa direktiivin 92/51 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua koulutuksesta annettavaa todistusta.

43. Vaaditun ammattitodistuksen voimassaoloaika on vain kaksi vuotta. Tästä syystä se ei voi olla koulutuksesta annettava todistus. Laissa säädetyn koulutuksen osalta on otettava huomioon, että se tapahtuu vasta työntekijän lopettaessa työt kyseisen työnantajan palveluksessa. Tämän aikaviiveen vuoksi sitäkään ei voida pitää koulutuksena eikä siitä annettavaa todistusta direktiivissä tarkoitettuna koulutuksesta annettavana todistuksena.

44. Aikarajoitus ei ole myöskään suhteeton toimenpide. Aiemmin täyttyneet edellytyk-

set saattavat myöhemmin jäädä täytty-mättä, mistä syystä säännöllinen valvonta on tarpeen. Komission esittämät turvapalveluja tarjoavien laitosten jatkuvat tarkas-tukset eivät anna vastaavaa vakuutta.

45. Portugalin hallitus viittaa lopuksi vielä siihen, että turvallisuuden takaaminen ei ole yksin valtion tehtävänä. Yksityiset turva-palvelut täydentävät valtion turvapalveluja ja ovat läheisessä yhteydessä niihin. Tästä syystä on välttämätöntä noudattaa erityistä huolellisuutta ja tarkkuutta asettaessa edellytyksiä turvapalvelujen alalle pääsulle ja palvelujen harjoittamiselle.

46. Portugalin perustuslain 27 §:ssä tun-nustetaan kaikkien kansalaisten oikeus turvallisuuteen. Tämän oikeuden toteutu-misessa yksityisillä turvapalvelujen tarjoa-jilla on ratkaiseva merkitys.

47. Asetuksessa nro 231/98 asetettuja rajoituksia on arvioitava tätä taustaa vas-ten. Tämän oikeussäännön oikeudellisen arvioinnin yhteydessä on otettava huo-mioon sillä saavutettava päämäärä. Pää-määränä ovat ensinnäkin kansalaisten int-ressit ja vaatimukset eli saada takeet siitä, että turvapalveluja tarjoavat ainoastaan siihen soveltuvat laitokset, joita koskevat tarkka valvonta ja korkeat laatuvaatimuk-set. Toiseksi päämääränä ovat valtion

intressit ja vaatimukset eli saada keino, jonka avulla se voi suunnitella turvallisuus-politiikkaa tehokkaammin. Lopuksi kyseessä ovat vielä turvapalveluja tarjo-avien yritysten sekä niiden työntekijöiden intressit ja vaatimukset, sillä myös niillä on intressi ammattiin pääsyä ja ammatin har-joittamista koskevan oikeudellisen säänte-lyn käyttöön ottamiseen.

48. Turvallisuutta koskevista vaatimuk-sista määrääminen on mitä perustavanlaa-tuisin kansallinen tehtävä, joka jokaisen jäsenvaltion on ratkaistava itse. Etukäteen myönnettävää lupaa koskevan veloitteen käyttöönottoa ei voida tässä tilanteessa riitauttaa yhteisön oikeuden perusteella erityisesti sen vuoksi, että ei ole olemassa mitään yhdenmukaistamistoimenpiteitä.

49. Portugalin hallitus viittaa oikeuskäy-täntöön, jossa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset on todettu oikeute-tuiksi sen mielestä vähemmän vakavissa tapauksissa.¹⁷ Sitä suuremmalla syyllä nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset vaati-mukset ovat sen mielestä perusteltuja.

17 — Se viittaa asiassa C-3/95, Reisebüro Broede, 12.12.1996 annettuun tuomioon (Kok. 1996, s. I-6511), asiassa C-384/95, Landboden-Agrardienste, 18.12.1997 annettuun tuomioon (Kok. 1997, s. I-7387) ja asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 annettuun tuomioon (Kok. 1994, s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79).

50. Komission mainitsemaa turvapalveluja koskevaa oikeuskäytäntöä ei Portugalin hallituksen mielestä voida soveltaa.¹⁸ Portugalin lainsäädännössä ei ole asetettu sellaisia rajoituksia, joista kyseisissä tapauksissa oli kysymys.

V Arviointi

51. Komissio jatkaa nyt käsiteltävällä kanneella yksityisten turvapalvelujen alalla työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle, sijoittautumisvapaudelle ja palvelujen tarjoamisen vapaudelle asetettujen rajoitusten vuoksi vireille pantuja jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä. Yhteisöjen tuomioistuin on jo antanut ratkaisunsa samankaltaisista tosiseikoista Espanjaa,¹⁹ Belgiaa²⁰ ja Italiaa²¹ vastaan vireille pannuissa oikeudenkäynneissä.

A Pysyvän edustuksen perustamista koskeva vaatimus

52. Ensimmäisten neljän kanneperusteen osalta asianosaiset ovat erimielisiä sijoittau-

tumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalojen rajaamisesta. Portugalin hallituksen mielestä palveluntarjoaja, joka tarjoaa palveluja yli yhden vuoden ajan, käyttää sijoittautumisvapautta eikä enää palvelujen tarjoamisen vapautta. Komissio sitä vastoin katsoo, että myös yhden vuoden kuluttua kyseessä on edelleen palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen. Siinä tapauksessa, että kyseessä olisivat sijoittautumisvapauden rajoitukset, Portugalin hallitus katsoo niiden olevan perusteltuja.

53. Komission väitteestä, jonka mukaan Portugalissa asetettu pysyvän edustuksen perustamista koskeva vaatimus (22 §:ssä mainitaan ”delegaço”, 4 §:ssä ”representação permanente”) on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, Portugalin hallitus toteaa, että asetuksen 22 §:n 1 momenttia, jolla kyseinen vaatimus on asetettu, sovelletaan ainoastaan yrityksiin (”entidades”, jotka tarjoavat turvapalveluja Portugalissa pidempään kuin yhden vuoden ajan. Tällaisessa tapauksessa ei sen mielestä ole enää kyse tilapäisestä palvelujen suorittamisesta, mistä syystä palvelujen tarjoamisen vapautta ei voida loukata. Kyseessä on pikemminkin jatkuva palvelujen tarjoaminen, joka kuuluu sijoittautumisvapauden soveltamisalaan.

54. Asetuksen 22 §:n 1 momentin soveltamisalan mahdollinen rajaaminen palveluntarjoajiin, jotka tarjoavat turvapalveluja

18 — Se tarkoittaa asiassa C-114/97, komissio v. Espanja, 29.10.1998 annettua tuomiota (Kok. 1998, s. I-6717); edellä alaviiteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annettua tuomiota ja asiassa C-283/99, komissio v. Italia, 31.5.2001 annettua tuomiota (Kok. 2001, s. I-4363).

19 — Mainittu alaviiteessä 18.

20 — Mainittu alaviiteessä 8.

21 — Mainittu alaviiteessä 18.

Portugalissa pidempään kuin yhden vuoden ajan, ei ilmene ainakaan välittömästi kyseisen säännöksen sanamuodosta. Se saattaa pikemminkin mahdollisesti perustua kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:ään tehtyyn viittaukseen.

55. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, sisältyykö 22 §:ään todellisuudessa tällainen viittaus. Edustuksen perustamista koskevan vaatimuksen lainmukaisuuden tutkimiseksi on aluksi edellytettävä, että tällainen viittaus on olemassa ja että se täyttää oikeusvarmuuden ja lainsäädännön selkeydelle asetettavat vaatimukset. Siinäkin tapauksessa, että viittaus täyttää nämä vaatimukset, herää näet kysymys, voidaanko palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä kansallisessa lainsäädännössä lainmukaisesti rajoittaa yhteen vuoteen.

56. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä otetaan huomioon ajanjakso, jonka aikana palvelu suoritetaan, indisiona sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen välisestä erosta. Siten se, että yhteisön kansalainen osallistuu pysyvästi ja jatkuvasti toisen jäsenvaltion kuin lähtövaltionsa talouselämään, on indisio siitä, että hän käyttää sijoittautumisoikeuttaan. Sitä vastoin se, että toimintaa harjoitetaan ainoastaan tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa, on lähtökohtaisesti indisio palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisestä.²²

22 — Vrt. edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Gebhard annetun tuomion 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

57. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin ottanut tähänastisessa oikeuskäytännössään huomioon palvelujen tarjoamisen keston vain yhtenä useammista kulloisenkin toiminnan luokittelemisessa huomioon otettavista indisioista. Arvioitaessa kulloistakin toimintaa oikeuskäytännössä on aina suoritettu kokonaisarviointi kaikista olosuhteista, joissa palvelu on suoritettu. Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut siinä yhteydessä huomioon kyseisen palvelun suorittamisen keston lisäksi toistuvuuden, säännöllisyyden tai jatkuvuuden.²³ Tämän lisäksi se on todennut, että tiettyjen toimintaedellytysten luominen taikka liikehuoneiston tai vastaanottoaikan avaaminenkaan eivät sinänsä merkitse sitä, että kyseessä ei voisi olla palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen.²⁴ Julkisasiamies Léger ehdotti asiassa Gebhard antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että keston lisäksi pitäisi ottaa huomioon myös se, missä palveluntarjoajan liiketoiminnan keskuspaikka sijaitsee. Mikäli se sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa palvelu suoritetaan, kyseessä on palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen.²⁵

58. Mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että rajaaminen yksinomaan palvelujen suorittamisen keston perusteella ei ole riittävää, jotta voitaisiin suorittaa selkeä jaottelu sijoittautumisvapauteen tai palvelujen tarjoamisen vapauteen. Mikäli siis asetuksen 22 §:n 1 momentin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät vain sellaiset palveluntarjoajat, jotka tarjoavat palvelujaan

23 — Edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Gebhard annetun tuomion 27 kohta.

24 — Edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Gebhard annetun tuomion 27 kohta.

25 — Julkisasiamies Léger'n asiassa C-55/94, Gebhard, 20.6.1995 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1995, s. I-4163, erityisesti s. I-4168, 37 kohta).

enintään yhden vuoden ajan, ilman että otettaisiin huomioon muita palvelun suorittamiseen liittyviä seikkoja ja että tarjotaisiin mahdollisuutta esittää näyttöä siitä, että tämän ajanjakson ylittävtkään palvelusuoritukset eivät ole pysyviä ja jatkuvia, kyseisessä lainsäädännössä rajoitetaan kaikkien niiden palvelujen tarjoamisen vapautta, jotka haluavat tarjota turvapalveluja pidempään kuin yhden vuoden ajan, ilman että heillä olisi aikomusta osallistua siellä pysyvästi ja jatkuvasti talouselämään tai kehittää sinne toimintansa painopistettä.

59. Samoin kuin Italian lainsäädännössä, joka oli tutkittavana asiassa Gebhard, luettaessa asetuksen 22 §:n 1 momenttia yhdessä kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:n kanssa, myös siinä esitetään oletamus siitä, että suoritettaessa turvapalveluja pidempään kuin yhden vuoden ajan käytetään sijoittautumisvapautta, ilman että tämä oletamus olisi kumottavissa.²⁶ Tällaiselle pakolle sijoittautumisvapauden käyttämiseen ei ole perustetta.

60. Tällaisella pakolla tietyn perusvapauden käyttämiseen ei varsinkaan saa muuttaa muiden perusvapauksien käyttämisen sallittuja rajoituksia. Juuri näin vaikuttaa kuitenkin 22 §:n 1 momentti, kun sitä luetaan yhdessä kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:n kanssa. Koska pysyvän edustuksen perustaminen Portugaliin on pakollista, palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisestä tulee kalliimpaa eikä näin ollen

ainoastaan vaikeampaa. Oikeuskäytännössä pidetään tällaista vaatimusta pikeminkin ylipäänsä palvelujen tarjoamisen vapauden epäämisenä, joten se on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa.²⁷ Näin ollen on todettava, että pysyvän edustuksen perustamista Portugaliin koskeva vaatimus tapauksessa, jossa turvapalveluja halutaan tarjota siellä yli yhden vuoden pituisen ajan, on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa.

61. Sen väitteen tutkiminen, että säännös olisi oikeusvarmuuden vastainen, on näin ollen tarpeetonta. Siinäkin tapauksessa, että — — kuten tässä tapauksessa on tapahtunut — — edellytettäisiin, että viittaus kauppayhtiöistä annetun lain 4 §:ään on riittävän selvä ja yksiselitteinen, kyseessä on näet kuitenkin todettu palvelujen tarjoamisen vapauden epääminen ja siten säännöksen yhteisön oikeuden vastaisuus.

62. Näin ollen kysymys siitä, onko tämä rajoitus mahdollisesti perusteltavissa, ei tarkalleen arvioiden myöskään tule enää esille. Kun edustuksen perustamista koskevalla vaatimuksella evätään palvelujen tarjoamisen vapaus täydellisesti, tämä rajoitus on joka tapauksessa suhteeton toimenpide.

27 — Asia 220/83, komissio v. Ranska, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3663, 20 kohta); edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa komissio v. Saksa annetun tuomion 52 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 27 kohta.

26 — Vrt. tältä osin edellä alaviitteessä 25 mainitun julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotuksen 84 kohta.

63. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei yhtyisi tähän näkemykseen, on käsiteltävä lyhyesti Portugalin hallituksen esittämiä oikeuttamisperusteita.

64. Portugalin hallitus perustelee asetuksesta johtuvia rajoituksia ennen kaikkea yksityisten turvapalvelujen sääntöjenmukaisen suorittamisen erityisellä merkityksellä. Niillä tuetaan julkisia turva-alan viranomaisia ja mahdollistetaan valtiolle turvallisuuspolitiikan tehokas suunnittelu.

65. Jo aiemmin ratkaistuissa Espanjaa, Belgiaa ja Italiaa vastaan käydyissä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskeneissa menettelyissä yhteisöjen tuomioistuin on selkeästi korostanut, että EY 55 ja EY 46 artiklan mukaisia oikeuttamisperusteita ei voida soveltaa yksityisten turvapalvelujen rajoituksiin,²⁸ koska kyseessä ei ole julkisen vallan käyttö. Tämän lisäksi vetoaminen EY 46 artiklaan ei menesty sen vuoksi, että jäsenvaltioiden oikeudella rajoittaa henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta yleisen järjestyk-

sen, yleisen turvallisuuden ja kansanterveyden perusteella ei ole tarkoitus sulkea kokonaisia talouselämän aloja, kuten yksityisiä turvapalveluja, tämän periaatteen soveltamisalan ulkopuolelle.²⁹

66. Vetoaminen yleistä etua koskeviin pakottaviin intresseihin, erityisesti sen takaamiseen kansalaisille, että heille tarjoavat turvapalveluja yksinomaan siihen soveltuvat laitokset, joihin sovelletaan tarkkaa valvontaa ja korkeita laatuvaatimuksia, samoin kuin valtion mahdollisuuteen saada käyttöönsä keino, jonka avulla se voi suunnitella tehokkaammin turvallisuuspolitiikkaa, ja vielä oikeudellisen sääntelyn käyttöönottoon yrityksiä ja niiden työntekijöitä varten ammattiin pääsyn ja sen harjoittamisen osalta eivät ole myöskään hyväksyttävä peruste todetulle edustuksen perustamista koskevasta vaatimuksesta aiheutuvalla rajoituksella. Kansallisten toimenpiteiden, joilla saatetaan estää perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttäminen tai tehdä se vähemmän houkuttelevaksi, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan täytettävä neljä edellytystä: niitä on sovellettava ilman syrjintää, niitä on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä ne saa olla ylimitoitettuja siihen nähden, mikä tämän päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen.³⁰

28 — Edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa komissio v. Espanja annetun tuomion 35–39 kohta; edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 24–26 kohta ja edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa komissio v. Italia annetun tuomion 20 ja 22 kohta.

29 — Edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 29 kohta. Vrt. vastaavasti myös julkisasiamies Jacobsin asiassa C-283/99, komissio v. Italia, 15.2.2001 antama ratkaisuehdotus (Kok. 2001, s. I-4363, erityisesti s. I-4365, 47 kohta).

30 — Asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta) ja edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Gebhard annetun tuomion 37 kohta.

67. Kuten edellä on jo todettu, edustuksen perustamista koskevalla vaatimuksella evättään palvelujen tarjoamisen vapaus jo ylipäänsä. Tämä rajoitus on siis joka tapauksessa ylimitoitettu siihen nähden, mikä edellä mainittujen päämäärien saavuttamiseksi on tarpeen. Niiden saavuttamiseksi on käytettävissä lievempiä keinoja, kuten vakuuden asettaminen, tiettyjen vakuutus-ten ottaminen tai tietyn ammatillisen pätevyuden osoittavan asiakirjan esittämistä koskeva vaatimus. Näin ollen rajoitus ei ole perusteltavissa myöskään yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.

68. Näin ollen pysyvää edustusta koskevan vaatimuksen tutkimuksen tuloksena on todettava, että kyseinen sääntö on ristiriidassa EY 49 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.

B Lähtöjäsenvaltiossa esitettyjen asiakirjojen huomioon ottaminen

69. Asetuksen nro 231/98 24 §:ssä luetellaan todisteet, jotka on liitettävä turvapalvelutoiminnan aloittamista koskevaan lupahakemukseen, ja sen lainmukaisuuden tutkimisen osalta Portugalin hallitus on viitannut yksinomaan siihen, että myös 24 §:ää sovelletaan vain yrityksiin, jotka tarjoavat palveluja pidempään kuin yhden vuoden ajan. Portugalin hallituksen näke-

mys on hylättävä samoista syistä kuin siviiliikkeen perustamista koskevan vaatimuksen osalta on esitetty. Asetuksen nro 231/98 24 § koskee lähtökohtaisesti myös palvelujen tarjoamisen vapautta.

70. Kuten komissio perustellusti korostaa, yhteisöjen tuomioistuin on asiassa komissio vastaan Belgia antamassaan tuomiossa jo todennut, että palvelujen tarjoamisen vapautta perustamissopimuksen mukaisena perustavanlaatuisena periaatteena voidaan rajoittaa vain yleistä etua koskevien pakottavien syiden perusteella annetuilla säännöksillä, joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, ja näin sikäli kuin tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavin säännöksin. Kun kansallisissa säännöksissä edellytetään kaikkien yritysten täyttävän samat vaatimukset etukäteen myönnettävän luvan tai etukäteisen hyväksymisen saamiseksi, ei ole mahdollista ottaa huomioon niitä velvoitteita, jotka palveluntarjoajaa jo koskevat siinä jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut.³¹

71. Asetuksen 24 §:ssä edellytetään, että kaikki luvanhakijat esittävät 1 momentin a–g kohdassa mainitut asiakirjat turvapalvelujen harjoittamista koskevan hakemuksen yhteydessä. Säännöksen sanamuodosta ei ilmene, että vastaavat asiakirjat, joita palveluntarjoaja on jo esittänyt jäsenvaltiossa, jossa se toimii, voitaisiin ottaa huomioon. Portugalin hallitus ei ole myös-

31 — Edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

kään esittänyt mitään siitä, että olisi toteutettu muunlaisia toimia, joiden avulla tällainen yhteisön oikeudessa edellytetty muissa jäsenvaltioissa esitettyjen asiakirjojen huomioon ottaminen olisi varmistettu. Tästä syystä on todettava, että myös asetuksen 24 § on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa.

C Oikeushenkilöksi perustamista koskeva vaatimus

72. Portugalin hallitus viittaa myös oikeushenkilöksi perustamista koskevasta vaatimuksesta lausuaan siihen, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei ole rajoitettu, koska se koskee ainoastaan yli yhden vuoden kestävää toimintaa. Tämä perustelu on hylättävä edellä esitetyistä syistä.

73. Oikeushenkilöksi perustamista koskeva vaatimus ei ilmene ensi silmäyksellä asetuksen nro 231/98 22 §:n 1 momentin sanamuodosta. Kyseisessä säännöksessä puhutaan ainoastaan yksiköistä (”entidades”). Kyseisen neutraalin käsitteen piiriin voisivat lähtökohtaisesti kuulua sekä oikeushenkilöt että luonnolliset henkilöt tai henkilöyhteisöt.

74. On tosin otettava huomioon, että 22 §:n 1 momentissa edellytetään yksiköiltä, että ne on perustettu Portugalin oikeuden tai jonkin Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltion oikeuden mukaan (”devem ser constituidas”). Kuitenkin ainoastaan oikeushenkilöitä perustetaan, ei luonnollisia henkilöitä. Lienee siis pidettävä lähtökohtana sitä, että asetuksen 22 §:n 1 momentissa todellisuudessa asetetaan turvapalvelujen harjoittamisen edellytykseksi se, että palveluntarjoaja organisoituu oikeushenkilöksi. Toiminta itsenäisenä ammatinharjoittajana tehdään siten lähtökohtaisesti mahdottomaksi.

75. Tässä esitetyn tulkinnan tukemiseksi voidaan nojautua myös asetuksen 22 §:n 2 momenttiin, jossa edellytetään tietyn vähimmäisyhtiöpääoman suorittamista. Tätä säännöstä tarkastellaan tarkemmin seuraavassa jaksossa. Tässä yhteydessä on riittävää todeta, että yhtiöpääoma täytyy suorittaa vain oikeushenkilöiden osalta. Myös tämän perusteella voitaneen olettaa, että turvapalvelutoiminta sallitaan Portugalissa yksinomaan oikeushenkilöille.

76. Lopuksi on vielä mainittava asetuksen 3 §. Kyseisessä säännöksessä sallitaan turvapalvelujen suorittaminen yksinomaan sääntöjenmukaisesti perustetuille yksiköille (” — — só pode ser exercida por entidades legalmente constituidas — — ”). Ainoastaan oikeushenkilöt voidaan perustaa laillisesti tai sääntöjenmukaisesti.

77. Portugalin hallitus on myös vahvistanut tämän tulkinnan asetuksen säännöksistä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä. Viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa Portugalin hallitus esitti, että lainsäätäjä on valinnut oikeushenkilön oikeudellisen muodon sen oletuksen perusteella, että tämä rakenne johtaa parempaan turvallisuuteen ja uskottavuuteen. Historia on sen mukaan osoittanut, että yhtiöiden turvallisuus ja toimintakyky on olennaisesti suurempi kuin yksityisten, jotka ovat henkilökohtaisessa vastuussa.³² Portugalin hallitus ei tosin ole esittänyt näitä näkemyksiä vastineessaan eikä vastauksessaan. Näistä kirjelmistä puuttuvat kuitenkin kaikki muut mahdolliset selitykset 22 §:n 1 momentin sanamuodolle, kun sitä luetaan yhdessä asetuksen 3 §:n kanssa. Portugalin hallitus tuo pikemminkin esiin vain sen näkemyksen, että 22 artikla ei ole sovellettavissa palveluihin. Kuten edellä on jo todettu, tämä näkemys ei ole kuitenkaan puolustettavissa.

78. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että palveluntarjoajan, joka haluaa tarjota Portugalissa turvapalveluja, on organisoitettava oikeushenkilöksi. Siten on mahdollista, että luonnolliset henkilöt eli itsenäiset ammatinharjoittajat, voisivat suorittaa tällaisia palveluja. Palvelujen tarjoamisen vapautta on tältä osin rajoitettu.

32 — ” — a opção do legislador pela forma societária resulta do facto de aquela ser, no seu entender, a que se reveste de uma maior segurança e credibilidade. Os ensinamentos da história recente demonstram que a credibilidade das sociedades, no nosso ordenamento interno, é muito superior à que goza por exemplo, o estabelecimento individual de responsabilidade limitada — ”, 1.2.2000 päivätyn viralliseen huomautukseen 23.5.2000 annetun vastauksen 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

79. Koska Portugalin hallitus ei esitä mitään oikeuttamisperusteita tälle rajoitukselle, on todettava, että asetuksen 22 §:n 1 momentti on EY 49 artiklan vastainen siltä osin kuin siinä edellytetään turvapalvelujen harjoittamiseksi oikeushenkilön perustamista.

D Vähimmäispääomaa koskevien Portugalin oikeussääntöjen noudattaminen

80. Komissio riitauttaa lisäksi asetuksen 22 §:n 2 momentissa asetetun edellytyksen, jonka mukaan tietynsuuruista vähimmäispääomaa koskevaa vaatimusta on noudatettava. Kyseisessä säännöksessä edellytetään yrityksiltä, jotka haluaisivat tarjota asetuksen 2 §:ssä säänneltyjä turvapalveluja, että niiden yhtiöpääoma ei saa alittaa tiettyä vähimmäismääriä.

81. Vähimmäispääomasta annetut säännökset koskevat vain palveluntarjoajia, jotka on perustettu oikeudelliselta muodoltaan pääomayhtiöiksi. Itsenäisten ammatinharjoittajien osalta ei lähtökohtaisesti ole olemassa suoritettavaa yhtiöpääomaa koskevia säännöksiä. Koska kyseisellä säännöksellä implisiittisesti poissuljetaan itsenäisen ammatinharjoittajan toiminta, jo

tämä on palvelujen tarjoamisen vapauden vastaista.

82. Pääomayhtiöiden palvelujen osalta on lisäksi todettava, että suoritettavaa vähimmäispääomaa koskevat säännökset merkitsevät sellaista palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta, joka ei ole perusteltavissa. Sijoittautumisvapauden käyttämisen osalta yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Centros antamassaan tuomiossa todennut, että sijoittautumisvapautta koskevilla perustamissopimuksen määräyksillä pyritään nimenomaan siihen, että jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaan perustetut yhtiöt, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on yhteisön alueella, voivat harjoittaa toimintaansa toisissa jäsenvaltioissa kauppaedustajan liikkeen, sivuliikkeen ja tytäryhtiön välityksellä. Tässä tilanteessa sitä, että jäsenvaltion kansalainen, joka haluaa perustaa yhtiön, tekee sen siinä jäsenvaltiossa, jossa yhtiöitä koskevat oikeussäännöt jättävät hänelle eniten liikkumavaraa, ja perustaa toisiin jäsenvaltioihin sivuliikkeitä, ei sinänsä voida pitää sijoittautumis-oikeuden väärinkäyttönä. Oikeus perustaa yhtiö jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja perustaa sivuliikkeitä toisiin jäsenvaltioihin sisältyy EY:n perustamissopimuksessa taatun sijoittautumisvapauden käyttöön sisämarkkinoilla.³³

83. Asiassa Inspire Art antamassani ratkaisuehdotuksessa olen katsonut, että myös vähimmäispääomaa koskevien vastaanottavan jäsenvaltion säännösten noudattamista koskeva vaatimus merkitsee sijoittautumisvapauden rajoittamista, koska siinä kieltäydytään tunnustamasta yhteisön oikeudessa edellytetyllä tavalla toisen jäsenvaltion oikeuden mukaan sääntöjenmukaisesti perustettua yhtiötä.³⁴ Tämä oikeuskäytäntö on sovellettavissa myös palvelujen tarjoamisen vapauteen. Mikäli itsenäinen ammatinharjoittaja tai yritys sijoittautuu jäsenvaltioon sääntöjenmukaisesti ja suorittaa siellä turvapalveluja, vähimmäispääomaa koskevien säännösten noudattamista koskeva vaatimus johtaa siihen, että lähtövaltiossa sääntöjenmukaisesti tapahtuneen perustamisen tunnustaminen evätään. Tämä johtaa lopulta jälleen toiseen jäsenvaltioon sääntöjenmukaisesti sijoittautuneen yrityksen palvelujen tarjoamisen vapauden epäämiseen.

84. Portugalin hallituksen mahdollisen omien kansalaisten syrjinnän osalta esittämä oikeuttamisperuste on siten virheellinen. Omien kansalaisten syrjinnästä, jolla ei lähtökohtaisesti ole yhteisön oikeuden kannalta merkitystä, minkä molemmat asianosaiset ovat yhtäpitävästi todenneet, ei näet esitetä mitään muuta kuin sen estäminen, että vähimmäispääomaa koskevia Portugalin säännöksiä kierretään. Portugalin hallitus viittaa nimenomaisesti siihen vaaraan, että yritys voisi sijoittautua toiseen, pienempää vähimmäispääomaa edellyttävään jäsenvaltioon ja käyttämällä kiertotienä sivuliikkeen perustamista Portugaliin kier-

33 — Edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa Centros annetun tuomion 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

34 — Asiassa C-167/01, Inspire Art, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10155 ja s. I-10159), 30.1.2003 annettu ratkaisuehdotus (97–100 kohta).

tää vähimmäispääomaa koskevat Portugalin oikeussäännöt. Kuten edellä mainitussa asiassa Centros annetusta tuomiosta ilmenee, yleinen kiertämisvaara ei ole kuitenkaan riittävä peruste perustamissopimuksella myönnettyjen perusvapauksien rajoittamiselle. Lisäksi käytettävissä on vähemmän rajoitettavia toimenpiteitä, joilla voidaan turvata yhtä tehokas velkojainsuoja, kuten esimerkiksi vakuuden asettaminen tai vakuutusten ottaminen. Tästä täysin riippumatta on lisäksi erittäin kiistanalaista, voidaanko tietyn vähimmäispääoman suorittamisella yhtiön perustamisen yhteydessä tai, nyt käsiteltävään asiaan sovellettuina, aloitettaessa palvelujen tarjoamista Portugalissa ylipäänsä saavuttaa tavoiteltua velkojainsuojaa.³⁵

85. Näin ollen on todettava, että myös suoritettavaa vähimmäispääomaa koskeva asetuksen 22 §:n 2 momentin säännös on EY 49 artiklan vastainen.

E Ammattitodistusta koskeva vaatimus

86. Komission mielestä ammattitodistusta koskevalla vaatimuksella rajoitetaan sekä

työntekijöiden vapaata liikkuvuutta (EY 39 artikla) että heidän työnantajansa palvelujen tarjoamisen vapautta siinä mielessä, että työnantajan on vaikeampaa lähettää jäsenvaltiossa, jossa sen kotipaikka on, palvelukseensa ottamia työntekijöitä Portugaliin (EY 49 artikla). Portugalin hallitus puolustautuu sillä, että on lähtökohtaisesti sallittua asettaa tiettyjen arkaluontoisten toimintojen harjoittamisen edellytykseksi etukäteen myönnettävän luvan saaminen ja että todistusta annettaessa tarkistetaan asetuksen 7 §:ssä yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi asetettujen vaatimusten täyttyminen.

87. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa komissio vastaan Belgia antamassaan tuomiossa, että todistusta koskeva vaatimus merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvaa rajoitusta, koska sen saamiseen liittyvät muodollisuudet saattavat lisätä kustannuksia tarjottaessa palveluja valtiosta toiseen. Tällaista rajoitusta on pidettävä myös suhteettomana siltä osin kuin todistuksella on tarkoitus osoittaa palveluntarjoajan henkilöllisyys, joka voitaisiin samalla tavoin todeta jo henkilökortista tai passista.³⁶ Tämän oikeuskäytännön mukaisesti on näin ollen katsottava, että asetuksen 9 §:llä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

35 — Vrt. tästä taustaa antavat näkemykset, jotka olen esittänyt edellä alaviitteessä 34 mainitussa asiassa Inspire Art antamani ratkaisuehdotuksen 141–146 kohdassa.

36 — Edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

88. Toisin kuin asiassa komissio vastaan Belgia Portugalin oikeussääntöä ei kuitenkaan perustella mahdollisuudella todeta palveluntarjoajan henkilöllisyys vaan asetuksen 7 §:ssä toiminnalle asetettujen edellytysten täyttymisen tarkastamisella. Kyseessä ovat siis palveluntarjoajan henkilökohtaiset ominaisuudet ja kyvyt. Tältä osin tätä tarkastusta voitaisiin lähtökohtaisesti pitää asianmukaisena toimenpiteenä, jolla varmistetaan tarjotun turvapalvelun laatu.

89. On kuitenkin pohdittava, onko kyseinen toimenpide ylimitoitettu, kun siinä ei oteta huomioon vastaavia asiakirjoja, jotka palveluntarjoaja on jo esittänyt lähtövaltiossaan. Samoin kuin edellä tutkitussa asetuksen 22 §:n 1 momentissa myöskään asetuksen 9 §:n 2 momentissa ei säädetä, että 7 §:ssä toiminnan harjoittamiselle asetettujen edellytysten täyttämistä esitettyjen asiakirjojen tutkimisen yhteydessä voitaisiin ottaa huomioon vastaavat asiakirjat, jotka on esitettävä jo lähtövaltiossa turvapalvelujen suorittamisen aloittamiseksi. Oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion, jolle on jätetty hakemus sellaisen ammatin harjoittamiseksi, jonka harjoittamisen edellytyksenä kansallisen oikeuden mukaan on tutkintotodistus tai ammatillinen pätevyys, on otettava huomioon sellaiset tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka asianomainen on hankkinut harjoittaakseen kyseistä ammattia toisessa jäsenvaltiossa, vertaamalla kyseisten tutkintotodistusten osoittamaa kelpoisuutta ja kansallisissa säännöissä vaadittuja tietoja ja taitoja.³⁷ Tämä sijoittautumisoikeuden

osalta kehitetty periaate on intressien vertailukelpoisuuden vuoksi sovellettavissa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen. Tältä osin on todettava, että asetuksen 9 §:llä rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta enemmän kuin olisi tarpeen.

F *Direktiivin 92/51 sovellettavuus*

90. Viimeisessä kanneperusteessa komissio katsoo, että direktiiviä 92/51 ei sovelleta turvapalvelujen alalla toimiviin työntekijöihin. Tältä osin asianosaiset ovat erimielisiä siitä, onko edellisessä jaksossa mainittu ammattitodistus aineellisesti arvioiden direktiivin 92/51 1 artiklan 1 kohdan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu pätevyystodistus.

91. Direktiivin 92/51 1 artiklan f alakohdan mukaan säännellyllä ammattitoiminnalla tarkoitetaan ammattitoimintaa, johon ryhtymistä tai jonka harjoittamista säännellään oikeudellisesti suoraan tai välillisesti eli laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä. Ammattitoimintaan ryhtymistä tai sen harjoittamista on siten katsottava säänneltävän oikeudellisesti suoraan, kun vastaanottavan jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin mää-

37 — Edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Vlassopoulou annettun tuomion 16 kohta.

räykseen sisältyy sääntö, jolla kyseinen ammattitoiminta sallitaan nimenomaisesti yksinomaan henkilöille, jotka täyttävät tietyt edellytykset, kun taas kyseiseen toimintaan ryhtyminen evätään niiltä, jotka eivät täytä näitä edellytyksiä.³⁸ Turvapalvelutoiminnan harjoittaminen riippuu asetuksen 7 ja 9 §:n mukaan tiettyjen henkilökohtaisten edellytysten täyttymisestä. Näin ollen kyseessä on direktiivissä 92/51 tarkoitetun säännellyn ammattitoiminnan harjoittaminen.

92. Käsite ”pätevyystodistus” määritellään direktiivin 92/51 1 artiklan c alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa asiakirjaksi, jolla todistetaan koulutus, josta ei anneta direktiivissä 89/48 tarkoitettua tutkintotodistusta tai direktiivissä 92/51 tarkoitettua tutkintotodistusta tai todistusta. Turvapalvelujen osalta ei ole olemassa tutkintotodistusta, joten tässä tapauksessa voi olla kyseessä vain asiakirja, jolla todistetaan koulutus.

93. Komissio pitää edellisessä jaksossa käsiteltyä ammattitodistusta tällaisena pätevyystodistuksena. Se osoittaa muun muassa, että asetuksen 7 §:n 2 momentin b kohdan mukaan tarvittavat sisällöltään ja kestoaltaan laissa säännellyt tiedot ja fyysisistä suorituskykyä mittaavat kokeet on suoritettu, ja antaa haltijalleen oikeuden suorittaa yksityisiä turvapalveluja.

94. On kuitenkin huomattava, että ammattitodistuksen voimassaoloaika on rajoitettu ajallisesti vain kahteen vuoteen, mihin Portugalin hallitus viittaa. Tiettyä koulutusta koskeva asiakirja hankitaan sitä vastoin vain yhden kerran, ja se on voimassa rajoittamattoman ajan. Tästä on erotettava lupa harjoittaa tiettyä ammattia, jota varten tarvitaan tietty koulutus, ja tällainen lupa voi hyvinkin olla ajallisesti rajoitettu tietyn valvonnan varmistamiseksi. Jo voimassaolon ajallisen rajoittamisenkaan vuoksi ammattitodistusta ei kuitenkaan voida pitää pysyvänä todisteena koulutuksesta.

95. Tämän lisäksi on todettava, että ammattitodistus ei liity yksinomaan tietyn opetuksen saamisen ja sen jälkeisen kokeen suorittamisen osoittamiseen. Asetuksen 9 §:n mukainen ammattitodistus annetaan pikemminkin sen jälkeen kun asetuksen 7 §:n kaikkien edellytysten täytyminen on tutkittu. Tietyn koulutuksen suorittamisen osoittaminen on vain yksi osa ammattitodistuksesta. Sen lisäksi tutkitaan esimerkiksi myös kansalaisuus tai mahdollisten langettavien tuomioiden olemassaolo. Myös tämä puhuu sitä olettamusta vastaan, että ammattitodistus olisi direktiivissä 92/51 tarkoitettu pätevyystodistus.

38 — Asia C-164/94, Aranitis, tuomio 1.2.1996 (Kok. 1996, s. I-135, 18 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-234/97, Fernández de Bobadilla, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4773, 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

96. Näin ollen direktiivin 92/51 rikkomista ei voida todeta tapahtuneen.

VI Oikeudenkäyntikulut

97. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Yhteisöjen tuomioistuin voi 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kuitenkin määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkais-

taan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä. Nyt käsiteltävässä asiassa ainoastaan direktiivin 92/51 rikkomista ei ole kyetty toteamaan. Tällä seikalla ei ole muihin todettuihin jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämissä verrattuna sellaista painoarvoa, että oikeudenkäyntikulujen jakaminen olisi perusteltua. Koska komissio on esittänyt tätä koskevan vaatimuksen, Portugali, joka on hävinnyt kieltilta muilta osin vaatimuksensa, joiden mukaan kanne olisi hylättävä, on velvoitettava suorittamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että asia ratkaistaisiin seuraavasti:

1) Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan siltä osin kuin se on edellyttänyt, että

- a) ulkomaisilla yrityksillä, jotka haluavat harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia, on sisäasiainministeriön antamaa lupaa koskevan lainsäädännön perusteella

— oltava kotipaikka tai sivuliike Portugalissa

— ei ole oikeutta vedota pätevyyttä koskeviin selvityksiin ja takeisiin, joita ne ovat jo antaneet siinä jäsenvaltiossa, jossa niiden kotipaikka on

— niiden on oltava oikeushenkilöitä ja

— niillä on oltava tietynsuuruinen yhtiöpääoma,

b) sellaisten ulkomaisten yritysten henkilöstöllä, jotka haluavat harjoittaa Portugalissa yksityisten turvapalvelujen alalla henkilöiden ja omaisuuden vartiointia, on oltava Portugalin viranomaisten myöntämä ammattitodistus.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.