

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä helmikuuta 2009 \*

Asiassa C-228/06,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Saksa) on esittänyt 30.3.2006 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.5.2006, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Mehmet Soysal** ja

**Ibrahim Savatli**

vastaan

**Saksan liittotasavalta,**

**Bundesagentur für Arbeitin**

osallistuessa asian käsittelyyn,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet ja J.-J. Kasel (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,  
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc-Sławiczek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.10.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Soysal ja Savatli, edustajanaan Rechtsanwalt R. Gutmann,
- Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja J. Möller,
- Tanskan hallitus, asiamiehenään R. Holdgaard,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään G. Karipsiadis ja T. Papadopoulou,

- Slovenian hallitus, asiamiehenään T. Mihelič,
  
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Wilderspin ja G. Braun,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisukysymys koskee Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1; jäljempänä lisäpöytäkirja), 41 artiklan 1 kohdan tulkintaa.
  
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Turkin kansalaiset Soysal ja Savatli ja vastaajana on Saksan liittotasavalta ja joka koskee turkkilaisten kuorma-auton-

kuljettajien velvollisuutta hankkia viisumi, jotta he voivat tarjota palveluja kansainvälisissä maanteiden tavarankuljetuksissa.

## **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

### *Yhteisön säännöstö*

#### ETY–Turkki-assosiaatio

- 3 Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus), tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista, myös työvoiman alalla, erityisesti toteuttamalla asteittain työntekijöiden vapaa liikkuvuus (assosiaatiosopimuksen 12 artikla) sekä poistamalla sijoittautumisvapautta (mainitun sopimuksen 13 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (saman sopimuksen 14 artikla) koskevia rajoituksia, Turkin kansan elintason parantamiseksi ja myöhemmin Turkin tasavallan yhteisöön liittymisen helpottamiseksi (kyseisen sopimuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale ja 28 artikla).
- 4 Tätä varten assosiaatiosopimus sisältää valmistelevan vaiheen, jonka aikana Turkin tasavalta voi vahvistaa talouttaan yhteisön avustuksella (kyseisen sopimuksen 3 artikla), siirtymävaiheen, jonka aikana toteutetaan asteittain tulliliitto ja lähennetään talouspolitiikkaa (mainitun sopimuksen 4 artikla), sekä loppuvaiheen, joka perustuu tulliliittoon

ja joka merkitsee sopimuspuolten talouspolitiikan yhteensovittamisen vahvistamista (saman sopimuksen 5 artikla).

5 Assosiaatiosopimuksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Assosiaatiojärjestelmän soveltamisen ja asteittaisen kehittämisen varmistamiseksi sopimuspuolet kokoontuvat assosiaationeuvostossa, joka toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa.”

6 Assosiaatiosopimuksen 8 artikla kuuluu tämän sopimuksen II osastoon, jonka otsikkona on ”Siirtymävaiheen täytäntöönpano”, ja siinä määrätään seuraavaa:

”Assosiaationeuvosto vahvistaa 4 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ennen siirtymävaiheen alkamista ja väliaikaisen pöytäkirjan 1 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen yhteisön perustamissopimuksessa tarkoitetuilla aloilla, jotka on otettava huomioon, ja erityisesti tässä osastossa tarkoitetuilla aloilla annettavien säännösten ja määräysten edellytykset, yksityiskohtaiset säännöt ja aikataulun sekä kaikki hyödyllisiksi osoittautuvat suojalausekkeet.”

7 Assosiaatiosopimuksen 12–14 artikla kuuluu niin ikään tämän sopimuksen II osaston 3 lukuun, jonka otsikkona on ”Muut taloudelliset määräykset”.

8 Assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet tukeutuvat [EY 39], [EY 40] ja [EY 41] artiklaan toteuttaakseen välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden.”

9 Assosiaatiosopimuksen 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet tukeutuvat [EY 43]–[EY 46] ja [EY 48] artiklaan poistaakseen väliltään sijoittautumisvapauden rajoitukset.”

10 Assosiaatiosopimuksen 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet tukeutuvat [EY 45] ja [EY 46] sekä [EY 48]–[EY 54] artiklaan poistaakseen väliltään palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset.”

11 Assosiaatiosopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja siinä määrätyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi. – –”

12 Lisäpöytäkirja on sen 62 artiklan mukaan erottamaton osa assosiaatiosopimusta, ja sen 1 artiklan mukaan sillä vahvistetaan kyseisen sopimuksen 4 artiklassa tarkoitetun siirtymävaiheen edellytykset, yksityiskohtaiset säännöt ja aikataulu.

13 Lisäpöytäkirjan II osaston otsikkona on ”Henkilöiden ja palveluiden liikkuvuus”, ja sen I luvun otsikkona on ”Työntekijät” ja II luvun puolestaan ”Sijoittautumisoikeus, palvelut ja liikenne”.

14 Lisäpöytäkirjan 36 artiklassa, joka kuuluu kyseiseen I lukuun, määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin välillä toteutetaan asteittain assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa ilmaistujen periaatteiden mukaisesti mainitun sopimuksen voimaantuloa seuraavien kahdennentoista vuoden ja kahdenkymmenen vuoden lopun välillä ja että assosiaationeuvosto päättää tätä varten tarvittavista yksityiskohtaisista säännöistä.

- 15 Lisäpöytäkirjan 41 artiklassa, joka kuuluu kyseisen II osaston II lukuun, määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet eivät ota välillään käyttöön uusia sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia.

2. Assosiaationeuvosto vahvistaa assosiaatiosopimuksen 13 ja 14 artiklassa ilmaistujen periaatteiden mukaisesti aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti sopimuspuolet poistavat asteittain väliltään sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjonnan vapauden rajoitukset.

Assosiaationeuvosto vahvistaa aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt eri toimintaluokille, ottaen huomioon yhteisössä jo annetut vastaavat määräykset näillä aloilla ja Turkin taloudellisen ja sosiaalisen erityisaseman. Etusija on annettava toiminnoille, jotka edistävät osaltaan erityisesti tuotannon ja kaupan kehittymistä.”

- 16 On riidatonta, että assosiaationeuvosto, joka perustettiin assosiaatiosopimuksella ja joka muodostuu yhtäältä jäsenvaltioiden hallitusten jäsenistä sekä Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission jäsenistä ja toisaalta Turkin hallituksen jäsenistä, ei ole tähän mennessä tehnyt päätöksiä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 2 kohdan perusteella.



- 17 Lisäpöytäkirjan 59 artiklassa, joka kuuluu sen IV osastoon, jonka otsikkona on ”Yleiset määräykset ja loppumääräykset”, määrätään seuraavaa:

”Tämän [pöytäkirjan] soveltamisalalla Turkkiin ei voida soveltaa edullisempaa kohtelua kuin se, jonka jäsenvaltiot myöntävät toisilleen yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti.”

Asetus (EY) N:o 539/2001

- 18 Luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajojen ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 (EYVL L 81, s. 1) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen liitteessä I olevassa luettelossa mainittujen kolmansien maiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat.”

- 19 Mainitusta liitteestä I ilmenee, että Turkin tasavalta on niiden valtioiden joukossa, jotka esiintyvät tämän liitteen sisältävässä luettelossa.

- 20 Asetuksen N:o 539/2001 ensimmäisessä perustelukappaleessa muistutetaan, että EY 61 artiklassa määrätään, että on vahvistettava luettelo sellaisista kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, mikä kuuluu ”niihin rinnakkaistoimenpiteisiin, jotka liittyvät suoraan henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella”.

### *Kansallinen säännöstö*

- 21 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen päätöksestä ilmenee, että 1.1.1973 eli sinä päivänä, jona lisäpöytäkirja tuli voimaan Saksan liittotasavallan osalta, pääasian kantajien kaltaiset Turkin kansalaiset, jotka harjoittivat tässä jäsenvaltiossa korkeintaan kaksi kuukautta kestäväää toimintaa kansainvälisen maanteiden tavarankuljetuksen alalla, eivät tarvinneet lupaa saapuakseen Saksan alueelle. Ulkomaalaislain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes), sellaisena kuin se oli 12.3.1969 julkaistuna (BGBl. 1969 I, s. 207), 1 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan tällaisilla Turkin kansalaisilla oli oikeus saapua Saksaan ilman viisumia.
- 22 Turkin kansalaisista tuli yleisesti viisumivelvollisia vasta kun ulkomaalaislain täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta annettu yhdestoista asetus (Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes) tuli voimaan 1.7.1980 (BGBl. 1980 I, s. 782).
- 23 Tällä hetkellä pääasian kantajien kaltaisten Turkin kansalaisten velvollisuus esittää viisumi saapuessaan Saksaan seuraa ulkomaalaisten oleskeluoikeudesta 30.7.2004 annetun lain (Aufenthaltsgesetz) (BGBl. 2004 I, s. 1950; jäljempänä Aufenthaltsgesetz),

joka korvasi ulkomaalaislain (Ausländergesetz) ja joka tuli voimaan 1.1.2005, 4 §:n 1 momentista ja 6 §:stä ja asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä sen liitteen I kanssa, säännöksistä.

<sup>24</sup> Aufenthaltsgesetzin 4 §:n 1 momentissa, joka kuuluu otsikon ”Vaatus oleskelua koskevasta asiakirjasta” alle, säädetään seuraavaa:

”1) Ulkomaalaiset tarvitsevat liittotasavallan alueelle saapuakseen ja siellä oleskellakseen oleskelua koskevan asiakirjan, sikäli kuin asetuksessa tai Euroopan unionin oikeudessa ei säädetä muuta tai oleskeluoikeutta ei ole Euroopan talousyhteisön ja Turkin välillä 12.9.1963 tehdyn assosiaatiosopimuksen – – perusteella. Oleskelua koskeva asiakirja myönnetään

1. viisumina (6 §)

2. oleskelulupana (7 §) tai

3. sijoittautumislupana (9 §).”

25 Aufenthaltsgesetzin 6 §:ssä, jonka otsikkona on ”Viisumi”, säädetään seuraavaa:

”1) Ulkomaalaiselle voidaan myöntää

1. Schengen-viisumi läpikulkumatkaa varten tai
2. Schengen-viisumi oleskeluja varten, joiden kesto on enintään kolme kuukautta kuuden kuukauden ajanjaksolla, joka alkaa ensimmäisestä saapumisesta maahan (lyhytaikaiset oleskelut),

kun Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja sen täytäntöönpanomääräysten mukaiset myöntämisedellytykset täyttyvät. Poikkeustapauksissa Schengen-viisumi voidaan myöntää kansainvälisoikeudellisista tai humanitaarisista syistä tai Saksan liittotasavallan poliittisten etujen turvaamiseksi, kun Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen myöntämisedellytykset eivät täyty. Näissä tapauksissa alueellinen pätevyys on rajoitettava Saksan liittotasavallan alueeseen.

2) Viisumi lyhytaikaisia oleskeluja varten voidaan myöntää myös useammille oleskelujaksoille, jolloin se on voimassa enintään viisi vuotta siten, että kulloinenkin oleskelujakso ei ylitä kolmea kuukautta kuuden kuukauden ajanjaksolla, joka alkaa ensimmäisestä saapumisesta maahan.

3) Schengen-viisumin, joka on myönnetty 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan, voimassaoloa voidaan pidentää erityisissä tapauksissa yhteensä kolme kuukautta kuuden kuukauden ajanjaksolla, joka alkaa ensimmäisestä saapumisesta maahan. Tämä pätee myös silloin, kun viisumin on myöntänyt toisen Schengenin sopimusta soveltavan valtion ulkomaan edustusto. Viisumia voidaan pidentää vielä kolmella kuukaudella kyseisen kuuden kuukauden ajanjakson aikana vain 1 kohdan toisen virkkeen mukaisilla edellytyksillä.

4) Pitempiä oleskelujaksoja varten vaaditaan liittotasavallan alueelle viisumi (kansallinen viisumi), joka myönnetään ennen maahan saapumista. Myöntämistä säädellään oleskelu- ja sijoittautumislupaa koskevissa säännöksissä. – –”

## **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

<sup>26</sup> Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Soysal ja Savatli ovat Turkin kansalaisia, joiden kotipaikka on Turkissa, ja he ovat työntekijöitä turkkilaisessa kansainvälistä tavarankuljetusta harjoittavassa yhtiössä ja kuljettavat kuorma-autoja, jotka kuuluvat saksalaiselle yhtiölle ja jotka on rekisteröity Saksan liittotasavallassa.

<sup>27</sup> Saksan liittotasavalta oli myöntänyt pääasian kantajille vuoteen 2000 asti useaan otteeseen viisumin, jotta he voisivat toimia Turkissa rekisteröityjen kuorma-autojen kuljettajina ja jotta he voisivat tarjota palveluja Saksassa.

- 28 Kun Saksan Istanbulissa sijaitseva pääkonsulaatti totesi, että kantajat kuljettavat Saksassa rekisteröityjä kuorma-autoja, se kieltäytyi hyväksymästä heidän vuosina 2001 ja 2002 tekemänsä viisumihakemukset.
- 29 Soysal ja Savatli nostivat Verwaltungsgericht Berlinissä kumoamiskanteen viisumeita koskevista kielteisistä päätöksistä sen toteamiseksi, että koska he ovat kuorma-autonkuljettajia, jotka tarjoavat kansainvälisiä tavarankuljetuspalveluja, heillä on oikeus saapua Saksaan ilman tähän tarkoitukseen myönnettyä viisumia. He nojautuvat tältä osin lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan standstill-lausekkeeseen, jossa heidän mukaansa kielletään soveltamasta heihin Saksan alueelle saapumisen osalta epäedullisempia ehtoja kuin niitä, joita sovellettiin sillä hetkellä, jolloin mainittu pöytäkirja tuli voimaan Saksan liittotasavallan osalta, eli 1.1.1973. Tuolla hetkellä heidän harjoittamalleen toiminnalle ei nimittäin vaadittu viisumia, koska tällainen velvollisuus tuli voimaan vasta vuonna 1980. Lisäksi mainittu lauseke menee asetuksessa N:o 539/2001, joka hyväksyttiin edellä mainitun päivämäärän jälkeen, säädetyn viisumivelvollisuuden edelle.
- 30 Koska Verwaltungsgericht Berlin hylkäsi kanteen 3.7.2002 antamallaan tuomiolla, Soysal ja Savatli valittivat Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgiin, joka katsoo, että riidan ratkaisu riippuu lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan tulkinnasta.
- 31 Tältä osin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuim katsoo, että pääasian kantajat työskentelevät kuorma-autonkuljettajina Turkkiin sijoittautuneessa yrityksessä, joka tarjoaa laillisesti palveluja Saksassa. Erityisesti on todettava, että viimeksi mainittujen toiminta saksalaisen yhtiön, jonka nimiin tavarankuljetuksissa käytetyt kuorma-autot on rekisteröity, puolesta ei tarkoita työvoiman vuokrausta, jolle tarvitaan Saksan oikeuden mukainen lupa, koska valta antaa kyseisille työntekijöille heidän

työnsä harjoittamista koskevia ohjeita kuuluu olennaisesti, myös sen ajanjakson aikana, jonka he ovat mainitun yhtiön palveluksessa, heidät palkkaavalle turkkilaiselle yhtiölle.

32 Lisäksi yhdistetyissä asioissa C-317/01 ja C-369/01, Abatay ym., 21.10.2003 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-12301, 106 kohta) johtuu, että pääasian kantajien kaltaiset turkkilaiset työntekijät voivat vedota harjoittamansa toiminnan osalta lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan.

33 Lopuksi mainitun pöytäkirjan voimaantulon hetkellä tällaisilla työntekijöillä, jotka toimivat Saksassa kansainvälisessä maanteiden tavarankuljetuksessa, oli oikeus saapua tämän jäsenvaltion alueelle ilman viisumia, koska tällaisesta velvollisuudesta säädettiin Saksan lainsäädännössä vasta 1.7.1980 alkaen.

34 Tähän päivään mennessä ei kuitenkaan ole olemassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa vastattaisiin kysymykseen siitä, tarkoittaako kansallisessa ulkomaalaislaissa tai yhteisön oikeudessa asetettu viisumivelvollisuus lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja palvelujen vapaan tarjonnan ”uusien rajoituksia”.

35 Yhtäältä on todettava, että vaikka asiassa C-37/98, Savas, 11.5.2000 annetun tuomion 69 ja 70 kohdassa (Kok., s. I-2927) tuetaankin tulkintaa, jonka mukaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta sisältää yleisen koventamiskiellon, jota sovelletaan saapumis- ja

oleskeluoikeuteen sillä tavoin, että on riittävää määritellä, onko kyseessä olevan toimenpiteen tavoitteena asettaa Turkin kansalaiselle sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden osalta rajoittavampia ehtoja kuin mitä sovellettiin lisäpöytäkirjan voimaantulohetkellä (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 116 kohta), tätä tulkintaa on vastustettu siten, että mainitun määräyksen tarkoituksena ei ole lukkiuttaa jäsenvaltioiden yleistä lainsäädäntövaltaa siten, että saatettaisiin vaikuttaa jollakin tavalla Turkin kansalaisten tilanteeseen.

<sup>36</sup> Toisaalta on todettava, että vaikka lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan sanamuoto, jossa viitataan ”sopimuspuoliin”, puoltaa väitettä, jonka mukaan tässä määräyksessä esitettyä standstill-lauseketta sovelletaan paitsi jäsenvaltioiden sääntöihin, myös yhteisön johdetusta oikeudesta seuraaviin sääntöihin, yhteisöjen tuomioistuin ei vielä ole lausunut tästä asiasta.

<sup>37</sup> Näin ollen Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kyseessä on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, kun Turkin kansalaisella, joka työskentelee kansainvälisessä liikenteessä turkkilaisen yrityksen palveluksessa Saksassa rekisteröidyn kuorma-auton kuljettajana, on oltava Saksaan saapues-



saan – – Aufenthaltsgesetzin – – 4 §:n 1 momentin ja 6 §:n sekä – – asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 1 kohdan nojalla Schengen-viisumi, vaikka hän sai saapua [Saksaan] lisäpöytäkirjan voimaan tullessa ilman viisumia?

- 2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että edeltävässä kohdassa mainitut Turkin kansalaiset eivät tarvitse viisumia Saksaan saapuessaan?”

### **Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta**

38 Saksan hallitus katsoo, että käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että sen on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle sellainen tuomioistuin, joka ei ole niiden EY 68 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tuomioistuinten joukossa, joiden päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, vaikka esitetyt kysymykset koskevat neuvoston sellaisen asetuksen pätevyyttä, joka on annettu EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston perusteella.

39 Tätä väitettä ei kuitenkaan voida hyväksyä.

40 Kuten nimittäin ennakkoratkaisupyyntöä esittäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten sanamuodosta ilmenee, ne koskevat nimenomaisesti ja yksinomaisesti ETY–Turkki-assosiaatio-oikeuden tulkintaa ja erityisesti lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

- 41 Näin ollen asia on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi asianmukaisella tavalla EY 234 artiklan nojalla (ks. asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990, Kok., s. I-3461, 8–11 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), joten sillä, että ennakkoratkaisun esittänyt tuomioistuin ei kuulu EY 68 artiklan 1 kohdassa, joka poikkeaa mainitusta EY 234 artiklasta, mainittuihin tuomioistuihin, ei ole merkitystä.
- 42 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen vastaamaan Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgin esittämiin kysymyksiin.

### **Ennakkoratkaisukysymykset**

- 43 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy näillä kahdella kysymyksellä, joita on tarkasteltava yhdessä, erityisesti sitä, onko lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sen vastaista on vaatia lisäpöytäkirjan voimaantumisen jälkeen viisumi, jotta pääasian kantajien kaltaiset Turkin kansalaiset saavat saapua jäsenvaltion alueelle tarjotakseen siellä palveluja Turkkiin sijoittautuneen yrityksen lukuun.
- 44 Aluksi on muistettava, että pääasian kantajat ovat turkkilaisia kuorma-autonkuljettajia, jotka asuvat Turkissa ja työskentelevät kansainvälisen kuljetusyhtiön palveluksessa, jonka kotipaikka on Turkissa, ja jotka kuljettavat säännöllisin väliajoin tavaraa Turkin ja Saksan välillä Saksassa rekisteröidyillä kuorma-autoilla. Tässä yhteydessä ennakkorat-

kaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on todennut, että sekä tämä kuljetustoiminta että kuljettajien sen yhteydessä harjoittama toiminta ovat täysin laillisia.

- 45 Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan täsmällisen soveltamisalan määrittelemiseksi sellaisessa tilanteessa, joka on kyseessä pääasiassa, on muistutettava aluksi, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että tällä määräyksellä on suora vaikutus. Tässä määräyksessä nimittäin määrätään selvästi, täsmällisesti ja ehdottomasti yksiselitteisestä standstill-lausekkeesta, joka sisältää sopimuspuolten hyväksymän velvoitteen, joka ilmenee oikeudellisesti pelkkänä toimenpiteistä pidättymisenä (ks. em. asia Savas, tuomion 46–54 kohta ja 71 kohdan toinen luetelmakohta; em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 58 ja 59 kohta ja 117 kohdan ensimmäinen luetelmakohta sekä asia C-16/05, Tum ja Dari, tuomio 20.9.2007, Kok., s. I-7415, 46 kohta). Näin ollen niillä Turkin kansalaisilla, joihin kyseistä määräystä sovelletaan, on oikeus vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa heille tällä määräyksellä myönnettyihin oikeuksiin (ks. erityisesti em. asia Savas, tuomion 54 kohta ja em. asia Tum ja Dari, tuomion 46 kohta).
- 46 On kuitenkin lisättävä, että pääasian kantajien kaltaiset turkkilaiset kuorma-autonkuljettajat, jotka työskentelevät Turkkiin sijoittautuneen yrityksen palveluksessa, joka tarjoaa laillisesti palveluja jäsenvaltiossa, voivat pätevästi vedota lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan sillä perusteella, että palvelujen tarjoajan työntekijät ovat tämän palvelujen tarjoamisessa välttämättömiä (ks. em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 106 kohta ja 117 kohdan viides luetelmakohta).
- 47 Lopuksi on todettava, että vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa olevalla standstill-lausekkeella ei sinänsä myönnetä Turkin kansalaiselle sijoittautumisoikeutta eikä siitä seuraavaa oleskeluoikeutta, palvelujen tarjoamisen vapautta tai oikeutta saapua jäsenvaltion alueelle pelkästään yhteisön lainsäädännön perusteella (ks. em. asia Savas, tuomion 64 kohta ja 71 kohdan kolmas luetelmakohta; em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 62 kohta sekä em. asia

Tum ja Dari, tuomion 52 kohta), tällainen lauseke estää tästä huolimatta yleisesti toteuttamasta uusia toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan tai joiden vaikutuksesta rajoitetaan Turkin kansalaisen mainittujen taloudellisten vapauksien käyttämistä jäsenvaltion alueella siten, että nämä rajoitukset ovat tiukempia kuin ne, joita sovellettiin kyseisen lisäpöytäkirjan voimaan tullessa tässä jäsenvaltiossa (ks. em. asia Savas, tuomion 69 kohta ja 71 kohdan neljäs luetelmakohta; em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 66 kohta ja 117 kohdan toinen luetelmakohta sekä em. asia Tum ja Dari, tuomion 49 ja 53 kohta).

- 48 Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen katsonut, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltion lainsäädännössä otetaan käyttöön työlupavelvollisuus sellaisten palvelujen tarjoamista varten, jotka Turkkiin sijoittautunut yritys ja sen työntekijät, jotka ovat Turkin kansalaisia, suorittavat kyseisen jäsenvaltion alueella, kun tällaista työlupaa ei vielä vaadittu kyseisen lisäpöytäkirjan voimaan tullessa (em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 117 kohdan kuudes luetelmakohta).
- 49 Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että mainitun säännöksen vastaista on hyväksyä kyseisen pöytäkirjan voimaantulon jälkeen uusia sijoittautumisvapauden käyttämiseen kohdistuvia rajoituksia, jotka koskevat Turkin kansalaisille, joiden tarkoituksena on työskennellä kyseisessä valtiossa itsenäisinä ammatinharjoittajina, tämän valtion alueelle myönnettävän maahantuloluvan aineellisia ja/tai menettelyllisiä edellytyksiä (em. asia Tum ja Dari, tuomion 69 kohta).
- 50 Näissä asioissa oli kyse siitä, voidaanko kansalliset säännökset, joissa otetaan käyttöön Turkin kansalaisten jäsenvaltion alueelle saapumisen tai ammatin harjoittamisen osalta ankarampia aineellisia ja/tai menettelyllisiä edellytyksiä kuin ne, joita heihin sovellettiin

kyseisessä jäsenvaltiossa lisäpöytäkirjan voimaan tullessa, katsoa lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi uusiksi rajoituksiksi.

- 51 Pääasiassa on kyse samanlaisesta tilanteesta. Kansallisen tuomioistuimen päätöksestä nimittäin ilmenee, että kun lisäpöytäkirja tuli voimaan Saksan liittotasavallan osalta eli 1.1.1973, pääasian kantajien kaltaisilla Turkin kansalaisilla, jotka suorittavat Saksassa palveluja kansainvälisen maanteiden tavarankuljetuksen alalla turkkilaisen yrityksen puolesta, oli oikeus saapua tätä tarkoitusta varten tämän jäsenvaltion alueelle ilman, että heidän olisi tarvinnut hankkia viisumia etukäteen.
- 52 Saksan ulkomaalaislainsäädännössä asetettiin vasta 1.7.1980 alkaen viisumivaatimus kolmansien valtioiden kansalaisille, mukaan luettuna Turkin kansalaiset, joilla on tarkoitus harjoittaa tällaista toimintaa Saksassa. Tällä hetkellä pääasian kantajien kaltaisten Turkin kansalaisten velvollisuudesta hankkia viisumi saapuakseen Saksan alueelle säädetään Aufenthaltsgesetzissä, joka korvasi ulkomaalaislain 1.1.2005 alkaen.
- 53 Aufenthaltsgesetzillä pannaan kuitenkin vain kyseisessä jäsenvaltiossa täytäntöön johdetun yhteisön oikeuden säädös, tässä tapauksessa asetus N:o 539/2001, joka on, kuten sen ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen suoraan liittyvä rinnakkaistoimenpide vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella, ja se on annettu EY 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla.

- 54 On myös totta, kuten komissio huomautti suullisessa käsittelyssä, että Schengen-viisumiin sovellettavat ehdot, kuten Aufenthaltsgesetzin 4 §:n 1 momentissa ja 6 §:n 2 momentissa mainittu ehto, ovat tietyllä tavalla edullisempia Saksassa lisäpöytäkirjan voimaan tullessa sovellettuihin ehtoihin nähden sellaisten Turkin kansalaisten osalta, jotka ovat samanlaisessa tilanteessa kuin pääasian kantajat. Kun nimittäin tällaisten kansalaisten saapumisoikeus on rajoitettu vain Saksan alueelle, Aufenthaltsgesetzin 6 artiklan 2 kohdan nojalla myönnettyllä viisumilla annetaan heille puolestaan oikeus liikkua vapaasti Benelux-taloussiiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehdyn sopimuksen, joka allekirjoitettiin Schengenissä (Luxemburg) 14.6.1985 (EYVL 2000, L 239, s. 13) ja jota täsmennettiin soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, jossa määrätään yhteistyötoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on varmistaa sopimuspuolten koko alueen suojeleminen korvauksena sisärajojen poistamisesta, allekirjoittamisella Schengenissä 19.6.1990 (EYVL 2000, L 239, s. 19), kaikkien sopimuspuolina olevien valtioiden alueella.
- 55 Kuitenkin pääasian kantajien kaltaisten Turkin kansalaisten osalta, jotka aikovat käyttää jäsenvaltion alueella oikeuttaan palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen assosiaatiosopimuksen nojalla, kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan edellytykseksi tälle toiminnalle viisumin saanti ja joka ei koske yhteisön kansalaisia, haittaa tämän vapauden tehokasta käyttämistä erityisesti toistuvien hallinnollisten ja taloudellisten lisärasitusten vuoksi, joita aiheutuu sellaisen luvan hankkimisesta, jonka voimassaoloaika on rajoitettu. Lisäksi siinä tapauksessa, että viisumihakemus hylätään, kuten pääasiassa, tämänkaltaisen lainsäädäntö estää mainitun vapauden harjoittamisen.
- 56 Tästä seuraa, että tällaisen lainsäädännön, jota ei ollut olemassa 1.1.1973, vaikutuksena on ainakin se, että pääasian kantajien kaltaisille Turkin kansalaisille asetetaan assosiaatiosopimuksessa taattujen taloudellisten vapauksien harjoittamisen osalta rajoittavampia ehtoja kuin ne, joita sovellettiin kyseisessä jäsenvaltiossa lisäpöytäkirjan voimaan tullessa.

- 57 Näin ollen on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö merkitsee lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”uutta rajoitusta”, joka koskee Turkissa asuvien Turkin kansalaisten oikeutta tarjota vapaasti palveluja Saksassa.
- 58 Tätä johtopäätöstä ei voida asettaa kyseenalaiseksi sillä seikalla, että Saksassa nykyisin voimassa olevalla lainsäädännöllä pannaan vain täytäntöön johdettuun oikeuteen kuuluva yhteisön säännös.
- 59 Tältä osin on riittävää muistuttaa, että yhteisön tekemien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuudesta johdettuun yhteisön oikeuteen nähden johtuu, että viimeksi mainittua on mahdollisuuksien mukaan tulkittava mainittujen sopimusten mukaisesti (ks. asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996, Kok., s. I-3989, 52 kohta).
- 60 Ei voida myöskään hyväksyä sitä ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mainitsemaa väitettä, jonka mukaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa olevan standstill-lausekkeen soveltaminen johtaisi lainsäätäjällä olevan yleisen normatiivisen vallan lukkiutumiseen.
- 61 Nimittäin sellaisten sääntöjen, joita sovelletaan samalla tavalla Turkin kansalaisiin ja yhteisön kansalaisiin, laatiminen ei ole ristiriidassa tämän lausekkeen kanssa. Lisäksi mikäli tällaisia sääntöjä sovellettaisiin yhteisön kansalaisiin mutta ei Turkin kansalaisiin, viimeksi mainitut asetettaisiin edullisempaan asemaan kuin ensiksi mainitut, mikä olisi selvästi vastoin lisäpöytäkirjan 59 artiklan vaatimusta, jonka

mukaan Turkin tasavallalle ei saa myöntää edullisempaa kohtelua kuin sitä, jonka jäsenvaltiot myöntävät toisilleen perustamissopimuksen nojalla.

- 62 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava siten, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sen vastaista on, että tämän pöytäkirjan voimaantulosta alkaen vaaditaan viisumi, jotta pääasian kantajien kaltaiset Turkin kansalaiset saavat saapua jäsenvaltion alueelle suorittamaan palveluja Turkkiin sijoittautuneen yrityksen lukuun, koska pöytäkirjan voimaan tullessa ei tällaista viisumia vaadittu.

## Oikeudenkäyntikulut

- 63 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72, 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sen vastaista on, että tämän pöytäkirjan voimaantulosta alkaen vaaditaan viisumi, jotta pääasian kantajien kaltaiset Turkin kansalaiset saavat saapua jäsenvaltion alueelle**



**suorittamaan palveluja Turkkiin sijoittautuneen yrityksen lukuun, koska pöytäkirjan voimaan tullessa ei tällaista viisumia vaadittu.**

Allekirjoitukset