



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

24 päivänä syyskuuta 2013\*

ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus — Lisäpöytäkirja — 41 artiklan 1 kohta —  
Standstill-lauseke — Viisumivollisuus jäsenvaltion alueelle pääsemiseksi — Palvelujen tarjoamisen  
vapaus — Turkin kansalaisen oikeus tulla jäsenvaltioon vieraillakseen sukulaisensa luona ja  
vastaanottaakseen mahdollisesti palveluja

Asiassa C-221/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka  
Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Saksa) on esittänyt 13.4.2011 tekemällään päätöksellä,  
joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.5.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Leyla Ecem Demirkan**

vastaa

**Saksan valtio,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat  
A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (esittelevä tuomari) ja M. Berger sekä tuomarit  
E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan ja D. Šváby,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.11.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Leyla Ecem Demirkan, edustajanaan Rechtsanwalt R. Gutmann,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze, J. Möller ja K. Hailbronner,
- Tšekin hallitus, asiamiehenään M. Smolek,
- Tanskan hallitus, asiamiehinään C. Vang ja V. Pasternak Jørgensen,
- Viron hallitus, asiamiehenään M. Linntam,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

- Kreikan hallitus, asiamiehinään G. Karipsiades ja T. Papadopoulou,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues, D. Colas ja B. Beaupère-Manokha,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään B. Koopman, M. Bulterman ja C. Wissels,
- Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään S. Ossowski ja L. Christie, avustajanaan barrister R. Palmer,
- Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Monteiro, E. Finnegan ja Z. Kupčová,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.4.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka tehtiin, 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 ja erityisesti siinä esiintyvän käsitteen ”palvelujen vapaa tarjonta” tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Turkin kansalainen Leyla Ecem Demirkan ja Saksan valtio ja joka koskee sitä, että Saksan viranomaiset hylkäsivät Demirkanin hakemuksen viisumin myöntämiseksi hänen Saksassa asuvan isäpuolensa luona vierailua varten.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### *Unionin oikeus*

#### Assosiaatiosopimus

- 3 Yhtäältä Turkin tasavallan ja toisaalta ETY:n jäsenvaltioiden ja yhteisön Ankarassa 12.9.1963 allekirjoittama Euroopan talousyhteisön ja Turkin välinen assosiaatiosopimus tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus).
- 4 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista, myös työvoiman alalla, 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).

- 5 Kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi on sovittu tulliliiton asteittaisesta perustamisesta kolmivaiheisesti. Niinpä mainitulla sopimuksella luotu assosiaatio (jäljempänä ETY–Turkki-assosiaatio) käsittää valmistelewan 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).
- 6 Assosiaatiosopimuksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa:  
”Assosiaatiojärjestelmän soveltamisen ja asteittaisen kehittämisen varmistamiseksi sopimuspuolet kokoontuvat assosiaationeuvostossa, joka toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa.”
- 7 Assosiaatiosopimuksen II osastoon, jonka otsikko on ”Siirtymävaiheen täytäntöönpano”, kuuluvassa 8 artiklassa 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.”
- 8 Assosiaatiosopimuksen II osastoon samoin kuuluvassa 14 artiklassa määrätään seuraavaa:  
”Sopimuspuolet tukeutuvat [EY 45] ja [EY 46] sekä [EY 48]–[EY 54] artiklaan poistaakseen väliltään palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset.”
- 9 Assosiaatiosopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:  
”Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja siinä määrättyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi. – –”

#### Lisäpöytäkirja

- 10 Lisäpöytäkirja on 62 artiklansa mukaan erottamaton osa assosiaatiosopimusta, ja sen 1 artiklan mukaan sillä vahvistetaan mainitun sopimuksen 4 artiklassa tarkoitetun siirtymävaiheen edellytykset, yksityiskohtaiset säännöt ja aikataulu.
- 11 Lisäpöytäkirjan II osaston otsikko on ”Henkilöiden ja palveluiden liikkuvuus”, ja sen I luvun otsikko on ”Työntekijät” ja II luvun otsikko ”Sijoittautumisoikeus, palvelut ja liikenne”.
- 12 Lisäpöytäkirjan 41 artiklassa, joka kuuluu mainitun 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.

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

- 13 Assosiaationeuvosto teki 11.4.2000 neuvottelujen aloittamisesta palvelujen vapauttamiseksi ja julkisten hankintojen markkinoiden vastavuoroiseksi avaamiseksi yhteisön ja Turkin välillä päätöksen N:o 2/2000 (EYVL L 138, s. 27) lisäpöytäkirjan 41 artiklan 2 kohdan nojalla. Tähän mennessä assosiaationeuvosto ei ole kuitenkaan toteuttanut merkittävää vapauttamista kyseisellä alalla.
- 14 Lisäpöytäkirjan 59 artiklassa, joka kuuluu sen IV osastoon, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset ja loppumääräykset”, määrätään seuraavaa:

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

Asetus (EY) N:o 539/2001

- 15 Luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja 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.”

- 16 Turkin tasavalta mainitaan liitteessä I olevassa luettelossa. Asetuksen N:o 539/2001 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa muistutetaan, että luettelon vahvistaminen kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, luokitellaan EY 61 artiklassa kuuluvaksi ”niihin rinnakkaistoimenpiteisiin, jotka liittyvät suoraan henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella”.

*Saksan oikeus*

Saksan oikeustila 1.1.1973

- 17 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että 1.1.1973, jolloin lisäpöytäkirja tuli Saksan liittotasavallassa voimaan, kyseisen valtion kansallisessa lainsäädännössä ei edellytetty Turkin kansalaisilta viisumia Saksan alueelle tulemiseksi, jos oleskelun tarkoitus oli sukulaisten luona vieraileminen.
- 18 Ulkomaalaislain täytäntöönpanosta 10.9.1965 annetun asetuksen (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes; BGBl. 1965 I, s. 1341) 13.9.1971 päivätyn version (BGBl. 1971 I, s. 1743) 5 §:n 1 momentin 1 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen täytäntöönpanoasetuksen liitteen kanssa, perusteella Turkin kansalaisilla oli velvollisuus hankkia Saksaan pääsemiseksi oleskelulupa viisumin muodossa ainoastaan, jos he aikoivat harjoittaa siellä taloudellista toimintaa.
- 19 Turkin kansalaisista tuli yleisesti viisumivelvollisia vasta ulkomaalaislain täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta annetun yhdenkantoista asetuksen (BGBl. 1980 I, s. 782) voimaan tullessa 1.7.1980.

Pääasian tosiseikkojen tapahtumisen aikaan merkitykselliset Saksan oikeuden säännökset

20 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Turkin kansalaisia, kuten pääasian valittajaa, koskeva viisumivelvollisuus Saksaan pääsemiseksi perustuu ulkomaalaisten oleskelusta, ammatinharjoittamisesta ja integroitumisesta annetun liittovaltion lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG); BGBl. 2004 I, s. 1950; jäljempänä ulkomaalaisten oleskelusta annettu laki) 4 §:n 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen.

21 Ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetään otsikon ”Oleskeluluvan edellyttäminen” alla seuraavaa:

”Ulkomaalaisten kansalaisilla on oltava oleskelulupa Saksan liittotasavallan alueelle pääsemiseksi ja siellä oleskelemiseksi, ellei Euroopan unionin oikeudessa tai asetuksella ole toisin säädetty tai ellei oleskeluoikeutta ole [assosiaatiosopimuksen] perusteella – –.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

22 Vuonna 1993 syntynyt Turkin kansalainen Demirkan jätti lokakuussa 2007 viisumihakemuksen Saksan Ankaran (Turkki) suurlähetystöön voidakseen vierailla isäpuolensa, joka on Saksassa asuva Saksan kansalainen, luona. Hakemus hylättiin, minkä jälkeen hän nosti kanteen Verwaltungsgericht Berlinissä (Berliinin hallintotuomioistuimissa).

23 Demirkan vaati mainitussa tuomioistuimessa ensisijaisesti sen toteamista, että hänellä oli oikeus tulla Saksan alueelle ilman viisumia. Toissijaisesti hän vaati viisumihakemuksensa hylkäämisestä tehdyn päätöksen kumoamista ja sen toteamista, että Saksan liittotasavalta oli velvollinen myöntämään hänelle viisumin maassa vierailua varten.

24 Demirkanin mukaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan standstill-lausekkeesta seuraa, ettei hän tarvitse viisumia sellaista Saksassa oleskelua varten, jota hän on suunnitellut isäpuolensa luona vierailemiseksi. Koska tällainen sukulaisivierailu sisältää aina ratkaisevan seikan eli mahdollisuuden vastaanottaa palveluja, hänellä on mielestään oikeus palvelujen vastaanottajana saada haettu turistiviisumi. Silloin, kun lisäpöytäkirja tuli Saksan liittotasavallassa voimaan, Turkin kansalaiset oli kyseisen jäsenvaltion valtionsisäisen oikeuden perusteella vapautettu oleskelulupavelvollisuudesta Saksan alueelle tulemiseksi siinä tapauksessa, ettei heidän tarkoituksenaan ollut oleskella siellä kolmea kuukautta pidempään eikä harjoittaa siellä taloudellista toimintaa.

25 Verwaltungsgericht Berlin hylkäsi mainitun kanteen 22.10.2009 antamallaan tuomiolla ja katsoi, ettei Demirkanilla ollut oikeutta tulla Saksaan ilman viisumia. Erityisesti se totesi, ettei hän voinut vedota lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan standstill-lausekkeeseen, koska kyseistä lauseketta ei sovelleta sukulaisivierailua varten haettavaan oleskelulupaan. Kyseisen tuomioistuimen mukaan standstill-lausekkeella ei ole annettu Turkin kansalaisille yleistä ja kaikkea taloudellisesta toiminnasta riippumatonta liikkumisvapautta.

26 Demirkan valitti kyseisestä tuomiosta Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgiin (Berlin Brandenburgin ylempi hallintotuomioistuin).

27 Mainittu tuomioistuin mainitsee ensiksi, että sekä kansallisen oikeuden eli ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 4 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen että unionin oikeuden, tässä tapauksessa asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 1 kohdan ja liitteen I, mukaan Demirkanilta edellytetään viisumia Saksan alueelle tulemiseksi. Hänen oikeutensa päästä maahan ilman viisumia voi tämän vuoksi perustua ainoastaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan.

- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toiseksi, ettei Saksan oikeudessa edellytetty 1.1.1973, jolloin lisäpöytäkirja tuli Saksan liittotasavallassa voimaan, viisumia Demirkanin suunnitteleman kaltaista oleskelun varten, jonka tarkoitus on sukulaisten luona vierailu. Kyseinen tuomioistuin mainitsee kuitenkin, ettei oikeuskäytännössä, erityisesti asiassa C-228/06, Soysal ja Savatli, 19.2.2009 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-1031) mainita, ulottuuko lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan uusia palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia koskeva kielto myös niin sanottuun passiiviseen palvelujen tarjoamisen vapauteen eli tietyssä valtiossa asuvien palvelujen vastaanottajien vapauteen mennä toisen valtion alueelle ja vastaanottaa siellä palveluja. Saksassa tästä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan näkemuseroja niin oikeuskäytännössä kuin -kirjallisuudessakin. Sen mukaan vallitseva näkemys Saksassa on, että standstill-lauseke käsittää sekä aktiivisen että passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden.
- 29 Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastattaisiin, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsite ”vapaus tarjota palveluita” käsittää myös passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan olisi vielä tutkittava, voidaanko standstill-lauseketta soveltaa sellaisiin Turkin kansalaisiin, jotka tahtovat mennä Saksaan vierailukseen sukulaistensa luona siten, että he oleskelevat siellä enintään kolme kuukautta ja vain mainitsevat mahdollisuuden vastaanottaa siellä palveluja.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee tässä yhteydessä, että osassa saksalaista oikeuskirjallisuutta tukeudutaan passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden laajaa soveltamisalaa kannattavan tulkinnan puolustamiseksi asiassa C-274/96, Bickel ja Franz, 24.11.1998 annetun tuomion (Kok., s. I-7637) 15 kohtaan, jossa todetaan, että vapautta passiiviseen palvelujen tarjoamiseen sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka eivät hyödynnä muuta unionin oikeudessa taattua vapautta mutta jotka menevät toiseen jäsenvaltioon ”saadakseen siellä palveluja tai joilla on siellä mahdollisuus saada tällaisia palveluja”.
- 31 Tässä tilanteessa Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg on päättänyt lykätä asian ratkaisemista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Kuuluuko [lisäpöytäkirjan] 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoamisen vapauden käsitteen alaan myös passiivinen palvelujen tarjoamisen vapaus?
- 2) Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ulottuuko passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden assosiaatio-oikeuteen perustuva suoja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan nojalla myös Turkin kansalaiseen, joka – kuten pääasian valittaja – haluaa saapua Saksan liittotasavaltaan mutta ei sen vuoksi, että hän vastaanottaisi siellä tietyn palvelun, vaan vierailukseen sukulaisten luona enintään kolmen kuukauden ajan ja joka vetoaa pelkästään palvelujen vastaanottamisen mahdollisuuteen Saksassa?”

### **Ensimmäinen kysymys**

- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään olennaisilta osin sitä, onko lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan käsitettä ”palvelujen tarjoamisen vapaus” tulkittava siten, että se käsittää myös palveluja vastaanottavien Turkin kansalaisten vapauden mennä jäsenvaltioon vastaanottaakseen siellä palvelun.
- 33 Tässä yhteydessä on aluksi muistutettava, että SEUT 56 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.



- 34 Oikeuskäytännössä on yhdistetyissä asioissa 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, 31.1.1984 annetun tuomion (Kok., s. 377, Kok. Ep. VII, s. 455) 10 kohdassa tulkittu ETY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta tuli EY:n perustamissopimuksen 59 artikla, josta puolestaan tuli muutettuna EY 49 artikla), jota vastaa nykyinen SEUT 56 artikla, käsitettä ”palvelujen tarjoamisen vapaus”. Siinä todettiin, että palvelujen tarjoamisen mahdollistamiseksi palveluja tarjoava henkilö voi siirtyä jäsenvaltioon, johon sen vastaanottaja on sijoittautunut, tai palvelun vastaanottaja voi siirtyä jäsenvaltioon, johon sen tarjoaja on sijoittautunut. Siinä todettiin myös muun muassa, että vaikka vain ensimmäinen näistä tapauksista mainittiin nimenomaisesti ETY:n perustamissopimuksen 60 artiklan kolmannessa kohdassa (josta tuli EY:n perustamissopimuksen 60 artiklan kolmas kohta, josta puolestaan tuli EY 50 artiklan kolmas kohta), jota vastaa nykyinen SEUT 57 artiklan kolmas kohta ja jossa sallittiin palvelujen tarjoajalle toimintansa harjoittaminen tilapäisesti valtiossa, jossa palvelu tarjotaan, samoin edellytyksin, joita kyseinen valtio soveltaa omiin kansalaisiinsa, jälkimmäinen tapaus on sen tarpeellinen täydennys, joka vastaa tavoitetta vapauttaa kaikki toiminta, josta maksetaan korvaus ja jota tavaroiden, henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus ei koske.
- 35 Niinpä oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklassa jäsenvaltioiden kansalaisille ja näin ollen unionin kansalaisille annettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen kuuluu passiivinen palvelujen tarjoamisen vapaus eli palvelujen vastaanottajien vapaus mennä toiseen jäsenvaltioon käyttääkseen siellä jotakin palvelua ilman, että siirtymistä rajoitetaan (em. yhdistetyt asiat Luisi ja Carbone, tuomion 16 kohta; asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989, Kok., s. 195, Kok. Ep. X, s. 11, 15 kohta; em. asia Bickel ja Franz, tuomion 15 kohta; asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999, Kok., s. I-11, 16 kohta ja asia C-215/03, Oulane, tuomio 17.2.2005, Kok., s. I-1215, 37 kohta).
- 36 SEUT 59 artiklaa sovelletaan siis kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka eivät hyödynnä muuta EUT-sopimuksessa taattua vapautta mutta jotka menevät toiseen jäsenvaltioon saadakseen siellä palveluja tai joilla on siellä mahdollisuus saada tällaisia palveluja (ks. vastaavasti em. asia Bickel ja Franz, tuomion 15 kohta). Kyseisen oikeuskäytännön mukaan matkailijoita, lääketieteellisen hoidon saajia sekä opinto- tai liikematkalla olevia henkilöitä on pidettävä palvelujen vastaanottajina (ks. em. yhdistetyt asiat Luisi ja Carbone, tuomion 16 kohta).
- 37 Turkin kansalaisille assosiaatiosopimuksella annetusta asemasta on todettava, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa ilmaistaan, kuten sen sanamuodostakin ilmenee, selvin, täsmällisin, ehdottomin ja yksiselitteisin termein standstill-lauseke, jossa kielletään sopimuspuolia ottamasta välillään käyttöön sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia uusia rajoituksia lisäpöytäkirjan tultua voimaan (ks. sijoittautumisvapauden rajoituksista asia C-37/98, Savas, tuomio 11.5.2000, Kok., s. I-2927, 46 kohta).
- 38 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus. Niinpä Turkin kansalaiset, joihin sitä sovelletaan, voivat vedota siihen jäsenvaltioiden tuomioistuimissa (ks. vastaavasti em. asia Savas, tuomion 54 kohta; yhdistetyt asiat C-317/01 ja C-369/01, Abatay ym., tuomio 21.10.2003, Kok., s. I-12301, 58 ja 59 kohta; asia C-16/05, Tum ja Dari, tuomio 20.9.2007, Kok., s. I-7415, 46 kohta ja em. asia Soysal ja Savatli, tuomion 45 kohta).
- 39 On huomautettava, että standstill-lausekkeella kielletään yleisesti ottamasta käyttöön uusia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on se, että Turkin kansalaisen mainittujen vapauksien käyttämiselle jäsenvaltion alueella asetetaan sellaisia edellytyksiä, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, jotka seurasivat säännöistä, joita heihin sovellettiin lisäpöytäkirjan tullessa voimaan kyseisessä jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti em. asia Savas, tuomion 69 kohta ja 71 kohdan neljäs luetelmakohta; em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 66 kohta ja 117 kohdan toinen luetelmakohta ja em. asia Tum ja Dari, tuomion 49 ja 53 kohta).

- 40 Tässä yhteydessä on huomautettava, että oikeuskäytännössä on jo todettu, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan voi vedota sellainen yritys, joka on sijoittautunut Turkkiin ja joka tarjoaa jäsenvaltiossa palveluja laillisesti, sekä tällaisen yrityksen palveluksessa työskentelevät turkkilaiset kuorma-autonkuljettajat (em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 105 ja 106 kohta).
- 41 Edellä mainitussa asiassa Soysal ja Savatli annetusta tuomiosta ilmenee, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan vastaista on, että lisäpöytäkirjan voimaantulosta alkaen vaaditaan viisumi, jotta Turkin kansalaiset saavat saapua jäsenvaltion alueelle suorittamaan palveluja Turkkiin sijoittautuneen yrityksen lukuun, koska tällaista viisumia ei vaadittu ennen kyseistä ajankohtaa.
- 42 Käsiteltävässä asiassa on tutkittava, sovelletaanko lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan standstill-lauseketta myös sellaisiin Turkin kansalaisiin, jotka eivät, toisin kuin edellä mainitun asian Soysal ja Savatli tilanteessa, suorita rajat ylittäviä palveluja vaan tahtovat mennä jäsenvaltioon vastaanottaakseen siellä palveluja.
- 43 Tässä yhteydessä on todettava olevan totta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevissa perustamissopimuksen määräyksissä hyväksytyt periaatteet on mahdollisuuksien mukaan saatettava koskemaan Turkin kansalaisia palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten poistamiseksi sopimuspuolten väliltä (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Sisämarkkinoita koskeville unionin oikeuden oikeussäännöille, mukaan lukien perustamissopimuksen määräykset, annettua tulkintaa ei voida kuitenkaan automaattisesti soveltaa unionin ja kolmannen valtion välisen sopimuksen tulkintaan, paitsi jos itse sopimuksen määräyksissä nimenomaisesti määrätään tällaisesta soveltamisesta (ks. vastaavasti asia 270/80, Polydor ja RSO Records, tuomio 9.2.1982, Kok., s. 329, Kok. Ep. VI, s. 322, 14–16 kohta; asia C-351/08, Grimme, tuomio 12.11.2009, Kok., s. I-10777, 29 kohta ja asia C-70/09, Hengartner ja Gasser, tuomio 15.7.2010, Kok., s. I-7233, 42 kohta).
- 45 Tässä yhteydessä on todettava, että verbin ”tukeutuvat” käyttäminen assosiaatiosopimuksen 14 artiklassa ei velvoita sopimuspuolia soveltamaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä tai niiden täytäntöönpanosäännöksiä sellaisenaan vaan ainoastaan tukeutumaan niihin kyseisessä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden täytäntöönpanotoimien toteuttamista varten.
- 46 Kuten edellä 13 kohdassa on mainittu, assosiaationeuvosto ei ole ryhtynyt mihinkään toimeen, joka merkitsisi huomattavaa edistysaskelta palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamiseksi. Se on toistaiseksi tehnyt vain päätöksen N:o 2/2000.
- 47 Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, perustamissopimuksen määräyksen tulkinnan ulottaminen koskemaan jotakin sanamuodoltaan rinnastettavaa, samankaltaista tai jopa samanlaista unionin kolmannen maan kanssa tekemässä sopimuksessa olevaa määräystä riippuu lisäksi erityisesti tavoitteesta, johon kullakin määräyksellä pyritään kunkin määräyksen soveltamisalalla. Tältä osin yhtäältä sopimuksen ja toisaalta perustamissopimuksen tavoitteiden ja asiayhteyden vertailulla on huomattava merkitys (ks. asia C-312/91, Metalsa, tuomio 1.7.1993, Kok., s. I-3751, 11 kohta; asia C-63/99, Gloszczuk, tuomio 27.9.2001, Kok., s. I-6369, 49 kohta ja asia C-162/00, Pokrzepowicz-Meyer, tuomio 29.1.2002, Kok., s. I-1049, 33 kohta).
- 48 ETY–Turkki-assosiaatiosta on erityisesti todettava, että asiassa C-371/08, Ziebell, 8.12.2011 annetun tuomion (Kok., s. I-12735) 62 kohdasta ilmenee, että sen ratkaisemiseksi, onko unionin oikeuden säännöstä sovellettava analogisesti kyseisen assosiaation yhteydessä, on verrattava yhtäältä assosiaatiosopimuksen tavoitetta sekä sitä asiayhteyttä, johon se kuuluu, ja toisaalta unionin oikeuden kyseessä olevan toimen tavoitetta ja sitä asiayhteyttä, johon se kuuluu.



- 49 Tästä on todettava, että yhtäältä assosiaatiosopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan sekä toisaalta perustamissopimuksen välillä on eroja, jotka johtuvat erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauden ja henkilöiden liikkumisen vapauden välisestä yhteydestä unionissa. Erityisesti on todettava, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan tavoite ja asiayhteys, johon kyseinen määräys kuuluu, eroavat perustavanlaatuisesti SEUT 56 artiklan tavoitteesta ja asiayhteydestä, johon se kuuluu, ja erot liittyvät muun muassa siihen, voidaanko kyseisiä määräyksiä soveltaa palvelujen vastaanottajiin.
- 50 Ensinnäkin tavoitteista on mainittava, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että ETY–Turkki-assosiaatiolla toteutetaan yksinomaan taloudellista tarkoitusta (em. asia Ziebell, tuomion 64 kohta). Assosiaatiosopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan olennaisena tarkoituksena on nimittäin edistää Turkin taloudellista kehitystä (em. asia Savas, tuomion 53 kohta).
- 51 Tällainen assosiaatiosopimuksen tavoitteen rajaaminen yksinomaan taloudellisiin seikkoihin ilmenee jo kyseisen sopimuksen tekstistä. Tämä ilmenee sen siirtymävaiheen täytäntöönpanoa koskevan II osaston 1, 2 ja 3 luvun otsikoista, jotka ovat ”Tulliliitto”, ”Maatalous” ja ”Muut taloudelliset määräykset”. Assosiaatiosopimuksen 14 artikla, jonka mukaan ”sopimuspuolet tukeutuvat [EY 45] ja [EY 46] sekä [EY 48]–[EY 54] artiklaan poistaakseen väliltään palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset”, kuuluu lisäksi kyseisen sopimuksen II osaston 3 lukuun, jonka edellä mainittu otsikko on tältä osin eksplisiittinen.
- 52 Lisäksi on huomautettava, että assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista siten, että otetaan täysin huomioon tarve turvata Turkin talouden nopeutuva kehitys sekä Turkin kansan työllisyyden ja elinolojen kohentaminen”. Lisäksi lisäpöytäkirjan 41 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että assosiaationeuvosto vahvistaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten asteittaisen poistamisen aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt eri toimintaluokille, ottaen huomioon unionissa jo annetut vastaavat määräykset näillä aloilla ja Turkin taloudellisen ja sosiaalisen erikoisaseman.
- 53 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena ei ole kehittää unionin kansalaisiin SEUT 21 artiklan mukaan sovellettavaan vapautteen rinnastettavan yleisen henkilöiden liikkumisen vapauden mahdollistavia taloudellisia vapauksia. Kyseisessä sopimuksessa, sen lisäpöytäkirjassa tai assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyssä assosiaationeuvoston päätöksessä N:o 1/80, joka koskee yksinomaan työntekijöiden liikkumisen vapautta, ei määrätä henkilöiden liikkumisen vapautta Turkin ja unionin välillä koskevasta yleisestä periaatteesta. Lisäksi assosiaatiosopimuksessa taataan tietyt oikeudet ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella (ks. vastaavasti asia C-325/05, Derin, tuomio 18.7.2007, Kok., s. I-6495, 66 kohta).
- 54 Oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, ettei lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan standstill-lausekkeella sinänsä myönnetä Turkin kansalaiselle sijoittautumisoikeutta eikä siitä seuraavaa oleskeluoikeutta, palvelujen tarjoamisen vapautta tai oikeutta saapua jäsenvaltion alueelle pelkästään unionin lainsäädännön perusteella (ks. em. asia Savas, tuomion 64 kohta ja 71 kohdan kolmas luetelmakohta; em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 62 kohta; em. asia Tum ja Dari, tuomion 52 kohta ja em. asia Soysal ja Savatli, tuomion 47 kohta).
- 55 Niinpä standstill-lauseke voi koskea edellytyksiä Turkin kansalaisten jäsenvaltioihin pääsulle tai niissä oleskelulle vain taloudellisen toiminnan harjoittamiseen liittyvänä seurauksena, olipa kyse sijoittautumisvapaudesta tai palvelujen tarjoamisen vapaudesta.
- 56 Sen sijaan unionin oikeudessa passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden suoja perustuu tarkoitukseen perustaa sisämarkkinat, joiden on tarkoitus olla alue ilman sisärajoja, poistamalla kaikki tällaisten markkinoiden perustamisen esteet. Nimenomaan tällainen tarkoitus erottaa perustamissopimuksen assosiaatiosopimuksesta, jonka olennainen tavoite on edellä 50 kohdassa todetulla tavalla taloudellinen.

- 57 Toiseksi on todettava, että yhtäältä assosiaatiosopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan määräyksissä ja toisaalta perustamissopimuksen määräyksissä tarkoitettujen palvelujen tarjoamisen vapauden käsitteen tulkinta riippuu myös siitä ajallisesta asiayhteydestä, johon kyseiset määräykset kuuluvat.
- 58 Tässä yhteydessä on korostettava, ettei lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kaltaisella standstill-lausekkeella sellaisenaan luoda oikeuksia. Kyse on siis määräyksestä, jolla kielletään uusien rajoitusten käyttöön ottaminen tietyn ajankohdan jälkeen.
- 59 Tässä yhteydessä on todettava, kuten unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet hallitukset sekä Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio ovat korostaneet, että palvelujen tarjoamisen vapaus luotiin alun perin palvelujen suorittamisen vapaudeksi. Oikeuskäytännössä ilmaistiin selkeästi vasta vuonna 1984, jolloin annettiin tuomio edellä mainituissa yhdistetyissä asiassa Luisi ja Carbone, että perustamissopimuksessa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapaus käsittää myös passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden.
- 60 Niinpä mikään ei ilmennä, että assosiaatiosopimuksen ja lisäpöytäkirjan sopimuspuolet olisivat sen niiden allekirjoittamisen yhteydessä luoneet passiivisen palvelujen tarjoamisen vapauden käsittävän palvelujen tarjoamisen vapauden.
- 61 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 71 kohdassa todennut, myös sopimuspuolten noudattama käytäntö puhuu tätä vastaan. Useat jäsenvaltiot ovat ottaneet lisäpöytäkirjan voimaantulon jälkeen käyttöön viisumin edellytyksenä Turkin kansalaisten oleskelulle matkailutarkoituksessa pitämättä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa esteenä sille. Turkin tasavalta itse on Saksan hallituksen väitteiden, joita ei ole kiistetty, mukaan toiminut samalla tavalla Belgian kuningaskunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan osalta lakkauttamalla lokakuussa 1980 vuonna 1973 voimassa olleen viisumivapauden, joka koski muita Belgian ja Alankomaiden kansalaisia kuin työntekijöitä.
- 62 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että yhtäältä perustamissopimusten ja toisaalta assosiaatiosopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan välisten sekä niiden tarkoituksiin että asiayhteyksiin, joihin ne kuuluvat, liittyvien erojen vuoksi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Luisi ja Carbone esitettyä ETY:n perustamissopimuksen 59 artiklan tulkintaa ei voida ulottaa koskemaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan standstill-lauseketta.
- 63 Tässä tilanteessa ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan käsitettä ”palvelujen tarjoamisen vapaus” on tulkittava siten, ettei se käsitä palveluja vastaanottavien Turkin kansalaisten vapautta mennä jäsenvaltioon vastaanottaakseen siellä palvelun.

## **Toinen kysymys**

- 64 Toisella kysymyksellään, joka on esitetty siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, käsittääkö passiivinen palvelujen tarjoamisen vapaus myös vierailut sukulaisten luona ja pelkän mahdollisuuden vastaanottaa palveluja.
- 65 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

## Oikeudenkäyntikulut

- 66 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin 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 unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri 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 kohdan käsitettä ”palvelujen tarjoamisen vapaus” on tulkittava siten, ettei se käsitä palveluja vastaanottavien Turkin kansalaisten vapautta mennä jäsenvaltioon vastaanottaakseen siellä palvelun.**

Allekirjoitukset