JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
20 päivänä kesäkuuta 1995 *

1. Onko Italian laki, jolla kielletään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta Italian tasavallan alueella palveluja tarjoavilta asianajajilta asianajotoimiston taikka pääasiallisen tai toissijaisen toimipaikan perustaminen tälle alueelle [1], asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1977 annetun neuvoston direktiivin 77/249/ETY [2] mukainen?

2. Consiglio Nazionale Forense [3] on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle tällaisen kysymyksen riita-asian yhteydessä, jota koskevat tosiseikat ovat ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan seuraavat:

3. Saksalaisella Gebhardilla on oikeustieteellinen tutkintotodistus Tübingenin yliopistosta. Hankittuaan kelpoisuuden harjoittaa asianajajan ammattia hän on 3.8.1977 lähtien kuulunut Stuttgartin asianajajayhteisöön.

4. Gebhard osallistui vuodesta 1978 lähtien milanolaisen asianajotoimintaa harjoittavan yhtymän Bergmann & Scamonin toimintaan direktiiviin 77/249 perustuvan *collaborazione professionale* -yhteistyömuodon mukaisesti.

5. Gebhard lopetti yhteistyön vuonna 1989 ja perusti oman asianajotoimiston Milanoon, missä työskennellen yhdessä (*di concerto*) usean italialaisen *procuratorin* kanssa hän on hoitanut toimeksiantoja, joissa asiakasta on edustettu italialaisissa tuomioistuimissa.

6. Koska Gebhardia syytettiin laittomasta *avvocato*n nimikkeen käyttämisestä, häntä vastaan ryhdyttiin toimenpiteisiin Milanon asianajajayhteisön hallituksessa, joka 4.12.1989 päätti

— merkitä Gebhardin 9.2.1982 annetun lain nro 31 12 pykälässä tarkoitettuun ad hoc -rekisteriin;

— kieltää häneltä *avvocato*-nimikkeen käyttäminen;

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Asianajajina toimivien Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisten palvelujen tarjoamisen vapaudesta 9.2.1982 annetun lain nro 31 2 pykälä (GURI, 12.2.1982, nro 42).

2 — EYVL L 78, s. 17.

3 — Italian asianajajaliiton hallitus, jäljempänä CNF.

— ryhtyä hänen ammatillisen toimintansa harjoittamista koskeviin lisätutkimuksiin.

7. Gebhardia vastaan aloitettiin 30.9.1990 kurinpitomenettely sillä perusteella, että hän oli tosiasiassa harjoittanut Italiassa vakituista ammatillista toimintaa käyttäessään nimikettä *avvocato* ja että hän oli siten rikkonut asianajajien palvelujen tarjoamista koskevassa laissa nro 31/1982 asetettuja velvoitteita. [4]

8. Rangaistukseksi asianajajayhteisön hallitus määräsi Gebhardille 30.11.1992 tekemällään päätöksellä kuuden kuukauden ajaksi kiellon harjoittaa ammattia. Tämä elin ei myöskään vastannut Gebhardin 14.10.1991 tekemään hakemukseen siitä, että hänet merkittäisiin Milanon asianajajayhteisön luetteloon; hänen hakemuksensa perustui 21.12.1988 annettuun neuvoston direktiiviin 89/48/ETY [5].

9. Gebhard nosti CNF:ssä kanteen sekä 30.11.1992 tehdystä päätöksestä että implisiittisestä päätöksestä, jolla oli hiljaisesti hylätty hänen hakemuksensa siitä, että hänet merkittäisiin asianajajaluetteloon; CNF on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka voidaan asiallisesti muotoilla uudelleen seuraavasti:

1) Onko direktiivin 77/249 säännösten kanssa sopusoinnussa sellainen seikka, että tämän direktiivin valtionsisäistä täytäntöönpanoa jäsenvaltiossa A koskevan lain mukaan jäsenvaltioon B sijoittautunut jäsenvaltiossa A palveluja tarjoava asianajaja ei saa perustaa pääasiallista tai toissijaista toimistoa tämän valtion alueelle, kun direktiivissä ei viitata millään tavalla sellaiseen mahdollisuuteen, että asianajotoimiston perustamista voitaisiin pitää ilmauksena siitä, että asianomainen asianajaja haluaa harjoittaa tilapäisen tai satunnaisen toiminnan sijasta pysyvää toimintaa?

2) Mitkä ovat ne perusteet, joiden avulla asianajotoiminnan harjoittaminen joko palveluja tarjoavana tai jäsenvaltioon sijoittautuneena asianajajana voidaan erottaa toisistaan? Voidaanko direktiivissä 77/249 määritellyn järjestelmän mukaisesti toimivan asianajajan tarjoamien palvelujen kesto tai määrä ottaa perusteeksi arvioitaessa ammatillisen toiminnan tilapäisluonteisuutta?

10. Pääasian kantaja on ilmoittanut vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen hänelle esittämiin kirjallisiin kysymyksiin, ettei hänellä ole ollut omaa toimistoa Saksassa, eikä hän ole ollut siellä asianajotoimiston osakkaana, vaan että hän oli ollut tilapäisenä avustajana eräässä stuttgartilaisessa asianajotoimistossa

4 — Mainittu edellä alaviitteessä 1.

5 — Vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä (EYVL 1989 L 19, s. 16).

vuodesta 1980 lähtien. Gebhard oli ilmoituksensa mukaan edelleen tämän kaupungin asianajajayhteisön jäsen ja vietti 20 prosenttia ajastaan Saksassa. Hän asui Italiassa ja hänellä oli siellä oma toimistonsa, jossa hän hoiti muita kuin tuomioistuinasioihin liittyviä toimeksiantoja, joihin sovellettiin pääasiallisesti muuta kuin Italian oikeutta. Sellaisia toimeksiantoja varten, joihin sovellettiin Italian oikeutta, sekä tuomioistuimissa esiintymistä varten hän turvautui italialaisiin kollegoihin.

11. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on ilmoittanut asianosaisille ennen suullista käsittelyä, riidan syntymiseen vaikuttaneiden tosiseikkojen vuoksi tätä asiaa tutkittaessa on otettava myös huomioon EY:n perustamissopimuksen 52 artikla. Käsittelen tätä säännöstä lopuksi.

12. Aluksi on varmistauduttava siitä, että CNF, joka nyt ensimmäistä kertaa esittää yhteisöjen tuomioistuimelle tulkintaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen, on todellakin EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.

13. Lailla [6] perustettu CNF on muutoksenhakuelin asianajajaluetteloon merkitsemistä ja kurinpitoa koskevista paikallisten asianajajayhteisöjen hallitusten päätöksistä. Sen ratkaisut perustuvat lakiin ja sen päätöksistä voidaan hakea muutosta korkeimman oikeuden jaostojen yhteisistunnolta. CNF täyttää siten asiassa Vaassen-Göbbels 30.6.1966 annetussa tuomiossa [7] asetetut edellytykset. Lisäksi sillä on ulkopuolisen asema siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt kanteen kohteena olevan päätöksen. [8]

14. Yhteisöjen tuomioistuin on todellakin asiassa Borker 18.6.1980 antamassaan määräyksessä [9] katsonut, että perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön voi esittää "— — ainoastaan sellainen tuomioistuin, jonka tehtävänä on ratkaista asia sellaisessa menettelyssä, jonka tarkoituksena on lainkäyttöelimelle ominaisen päätöksen antaminen" eikä asian laita ole näin asianajajayhteisön hallituksen osalta, silloin kun tämän "— — käsiteltäväksi ei ole saatettu sellaista asiaa, jonka ratkaiseminen on sen tehtävänä lain mukaan, vaan pyyntö asianajajayhteisön jäsenen ja toisen jäsenvaltion tuomioistuinten välistä erimielisyyttä koskevan kannanoton antamiseksi". [10]

15. Saatetaan näin havaita yhteisöjen tuomioistuimen voivan katsoa, ettei sillä ole toimivaltaa esitetyn kysymyksen kohteen vuoksi; se ei katso näin ennakkoratkaisua pyytäneen elimen luonteen vuoksi.

16. Ei ole epäilystäkään siitä, että sellainen asia, joka koskee asianajajayhteisön luetteloon merkitsemisen edellytyksiä, tai sellainen asia, joka koskee asianajajayhteisön hallituksen määräämää kurinpidollista seuraamusta, ovat asioita, joiden "ratkaiseminen on sen tehtävänä lain mukaan".

6 — 27.12.1933 annettu kuninkaallinen asetus (*regio decreto-legge*) nro 1578, joka on muutettu 22.1.1934 annetuksi laiksi nro 36, jota on muutettu.

7 — Asia 61/65 (Kok. 1966, s. 377, 394).

8 — Ks. asia C-24/92, Corbiau, tuomio 30.3.1993, 15 kohta (Kok. 1993, s. I-1277).

9 — Asia 138/80 (Kok. 1980, s. 1975).

10 — 4 kohta.

17. Sitä paitsi jäsenvaltion asianajajayhteisön jäseneksi pääsyn edellytyksiä on koskenut useampi kuin yksi ennakkoratkaisukysymys [11], joista yhden [12] on esittänyt eräs asianajajayhteisön hallituksen tekemää päätöstä koskevaa valitusta käsitellyt Cour d'appel. [13]

Ensimmäinen kysymys

18. Sijoittautuminen jäsenvaltioon ja palvelujen tarjoaminen ovat kaksi erillistä yhteisön oikeuteen kuuluvaa toiminta-alaa, joista säännellään EY:n perustamissopimuksen kahdessa eri luvussa, eivätkä ne kata toisiaan.

19. Sijoittautumisvapauden periaatteen tavoitteena on edistää itsenäisten ammatinharjoittajien vapaata liikkuvuutta sallimalla jäsenvaltion kansalaisen sijoittautua ammatinharjoittajana toiseen jäsenvaltioon samoilla ehdoilla kuin viimeksi mainitun valtion kansalaisen. Toisin sanoen "— — sijoittautuminen merkitsee kuulumista kansallisen talouselämän yhteyteen". [14]

20. Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen mukaan taas ainostaan siihen jäsenvaltioon sijoittautunut ammatinharjoittaja, jonka yhteyteen hän kuuluu, saa harjoittaa toimintaansa *toisessa jäsenvaltiossa.*

21. Sijoittautuminen ja palvelujen tarjoaminen ovat toisensa *poissulkevia*: EY:n perustamissopimuksen 60 artiklasta ilmenee selvästi, että palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyviä säännöksiä sovelletaan ainoastaan sillä edellytyksellä, ettei sijoittautumisvapautta koskevia säännöksiä sovelleta.

22. Näitä kahta perusvapautta koskevat järjestelmät ovat hyvin erilaiset. Siten yhdenmukaistamisdirektiivi 77/249, jossa sallitaan palvelujen tarjoamisen vapaus alkuperäisellä ammattinimikkeellä, koskee palveluja tarjoavan asianajajan toimintaa, kun taas asianajajien sijoittautumista koskevista ehdoista ei vielä ole annettu omaa yhdenmukaistamisdirektiiviä. [15] Asianajajien sijoittautumista säännellään perustamissopimuksen 52 ja sitä seuraavissa artikloissa.

11 — Esim. asia 292/86, Gullung, tuomio 19.1.1988 (Kok. 1988, s. 111).

12 — Asia 65/77, Razanatsimba, tuomio 24.11.1977 (Kok. 1977, s. 2229).

13 — Korostan tämän asian osalta, että Cour d'appel de Douai oli yllättäen kumonnut asianajajayhteisön hallituksen päätöksen ennakkoratkaisukysymyksen esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle "— — sillä perusteella, ettei hallitus kuulunut yleiseen oikeuslaitosjärjestelmään, minkä vuoksi ratkaistessaan harjoittelijaksi hyväksymistä koskevan asian se antoi päätöksen hallinnollisena viranomaisena eikä tuomioistuimena, eikä sillä ole siten kelpoisuutta esittää ennakkoratkaisukysymystä yhteisöjen tuomioistuimelle suoraan". Tuomion arvostelun osalta ks. Brunois A. ja Pettiti L.: "Un conseil de l'Ordre peut-il renvoyer en interprétation devant la Cour de justice des Communautés? Les décisions ordinales ont-elles un caractère juridictionnel?" (*Gazette du Palais*, 25.10.1977, s. 513).

14 — Asia 81/87, Daily Mail, tuomio 27.9.1988, julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus, 3 kohta (Kok. 1988, s. 5483).

15 — Komission 21.12.1994 esittämä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pysyvästä asianajajan ammatin harjoittamista muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa kelpoisuus on hankittu (KOM(94) 572 lopullinen).

23. Jäsenvaltioon sijoittautuvan asianajajan on noudatettava tämän valtion sijoittautumista koskevia säännöksiä, elleivät ne ole syrjiviä tai vaikutukseltaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavia.

24. Sijoittautumiselle siinä jäsenvaltiossa, jossa toimintaa harjoitetaan, asetetut ehdot ovat luonnollisesti paljon ankarammat kuin pelkälle palvelujen tarjoamiselle asetetut ehdot.

25. On korostettava, että sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen välisen eron tekeminen on tärkeää. Toimija ei saa kiertää sijoittautumisoikeutta koskevia ankarampia sääntöjä esiintymällä palvelujen tarjoajana, kun se harjoittaa toimintaansa samalla tavalla kuin toimintapaikan valtioon *sijoittautunut* toimija. [16]

26. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Van Binsbergen 3.12.1974 antamassaan tuomiossa korostanut, että [17]:

"— — jäsenvaltiolta ei voida evätä oikeutta antaa säännöksiä, joiden tarkoituksena on estää, että 59 artiklassa taattua vapautta käyttää sellainen palveluja tarjoava henkilö, jonka toiminta suuntautuu kokonaan tai pääasiallisesti mainitun jäsenvaltion alueelle ja joka siten pyrkii välttämään velvollisuutta noudattaa sellaisia ammatillisia menettelytapasääntöjä, joita sovellettaisiin häneen, mikäli hän olisi sijoittautunut tämän valtion alueelle; tällaiseen tilanteeseen soveltuu sijoittautumisoikeutta koskeva luku eikä palvelujen tarjoamista koskeva luku." [18]

27. Yhteisöjen tuomioistuin on tästä tuomiosta lähtien muistuttanut jatkuvasti [19], että palvelujen tarjoamista koskevilla säännöillä ei voida kiertää sijoittautumisvapautta koskevia sääntöjä ja välttää niiden soveltamista. Tällainen vilpillisyyden mahdollisuus on erityisen selvä asianajajan ammatin osalta. Julkisasiamies Darmon on asiassa Gullung 19.1.1988 annetun tuomion yhteydessä esittämässään ratkaisuehdotuksessa korostanut tätä seikkaa [20]:

"— — voisi käydä niin, että yhteisön kansalainen vetoaa palvelujen tarjoamisen vapauteen voidakseen tosiasiassa sijoittautua ja siten välttyä ammatillisten menettelytapasääntöjen soveltamiselta tässä viimeksi mainitussa tilanteessa". [21]

28. Näin ollen jäsenvaltioon sijoittautuneen asianajajan on hakeuduttava asianajajayh-

16 — Troberg, P. on käyttänyt tästä nimitystä eräänlainen "verschleierte Niederlassung" teoksessa *Kommentar zum EWG-Vertrag*, "Artikel 59", Groeben— Thiesing— Ehlermann, 4. painos, s. 1063.

17 — Asia 33/74 (Kok 1974, s. 1299).

18 — 13 kohta.

19 — Ks. erityisesti asia C-148/91, Veronica Omroep Organisatie, tuomio 3.2.1993 (Kok. 1993, s. I-487, 12 kohta).

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 11.

21 — 16 kohta.

teisön jäseneksi ja maksettava jäsenmaksuja, otettava eläkevakuutus, noudatettava paikallisia ammattietiikkaa tai palkkioiden määräämistä koskevia sääntöjä sekä noudatettava paikallisia toiminnan soveltumattomuutta koskevia sääntöjä, kun taas palveluja tarjoavaa asianajajaa eivät välttämättä edellä mainitut velvollisuudet koske.

29. Asianajajien vapaan liikkuvuuden yhteydessä, joka on tietyllä tavalla epätasaista — tiettyjen jäsenvaltioiden asianajajat *liikkuvat* enemmän kuin toiset —, palvelujen tarjoamisen ja sijoittautumisen välisellä erolla on todella suuri merkitys.

30. Puhtaasti oikeudelliselta kannalta tämän eron tekeminen on hienovaraista, koska siihen vaikuttavat useat erilaiset perusteet yhdessä ja koska se riippuu suuresti kysymykseen tulevista tosiseikoista ja koska sitä ei ole koskaan määritelty järjestelmällisesti ja täsmällisesti.

31. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja EY:n perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklaan perustuvia johdetun oikeuden säädöksiä tutkimalla voidaan havaita seuraavat kaksi pääasiallista perustetta, joiden avulla palvelujen tarjoaminen voidaan erottaa sijoittautumisesta:

1) ajallinen peruste: palvelujen tarjoaminen on tilapäistä, kun taas sijoittautuminen on luonteeltaan jatkuvaa;

2) maantieteellinen peruste: jäsenvaltioon sijoittautunut toimija on suuntautunut etupäässä tämän valtion markkinoille ja hän keskittää toimintansa sinne. Palveluja tarjoava toimija harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa ainoastaan toissijaisesti tai liitännäisesti.

Tarkastelen näitä perusteita yksitellen.

32. Perustamissopimuksen 59 artikla koskee rajanylittävää palvelujen tarjontaa, joka on *luonteeltaan tilapäistä*, kuten perustamisopimuksen 60 artiklasta itsestään ilmenee, kun taas jäsenvaltioon *sijoittautuneen* toimijan harjoittama toiminta on *luonteeltaan pysyvää*. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Webb 17.12.1981 antamassa tuomiossa [22] ilmaistaan tämä seikka selvästi:

"(perustamissopimuksen 60 artiklan kolmas kohta) ei merkitse kuitenkaan sitä, että kaikkia tämän valtion kansalaisiin sovellettavia kansallisia säännöksiä, jotka tavallisesti koskevat sinne sijoittautuneiden yritysten pysyvää toimintaa, voidaan soveltaa täysin samalla tavalla toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten harjoittamaan *tilapäiseen* toimintaan." [23]

22 — Asia 279/80 (Kok. 1981, s. 3305).

23 — 16 kohta, kursivointi kirjoittajan.

33. Yhteisöjen tuomioistuin on myöskin luokitellut tietyt toimintamuodot palvelujen tarjoamiseksi, koska ne olivat "luonteeltaan tyypillisesti satunnaisia" [24] (vakuutusyhtiöiden johtavina vakuutuksenantajina harjoittama toiminta) tai koska ne olivat "ajallisesti rajoitettuja" [25] (matkailualan yritysten tai itsenäisten matkaoppaiden matkailijoille tarjoamat palvelut).

34. Lainaan vielä asiassa Steymann 5.10.1988 annettua tuomiota [26], jonka mukaan "— — jopa 60 artiklan sanamuodon mukaan pysyvästi tai ainakin ilman ennakoitavaa ajallista rajoitusta harjoitettavaan toimintaan ei voida soveltaa yhteisön oikeuden palvelujen tarjontaa koskevia sääntöjä". [27]

35. Tämä tilapäisyystekijä esiintyy palvelujen tarjoamista koskevissa yhteisön säädöksissä: direktiivin 65/1/ETY [28] 3 artiklan 2 kohdan mukaan palvelujen tarjoajan toimintaa harjoitetaan vastaanottajan maassa "— — sen luonteeseen kuuluva aika — —". Direktiivin 77/249 soveltamisalaan kuuluville asianajajan tarjoamille palveluille on ominaista niiden "tilapäisyys". [29]

36. Palveluja tarjoavan henkilön toiminta on *epävakaata* ja *kausittaista*. Komission ilmaisua lainatakseni tämä toiminta on luonteeltaan *katkonaista*.

37. Palvelujen tarjoamista koskeva toinen ominaispiirre on se, että palvelujen tarjoajan *toiminnan pääasiallisen keskuksen* on sijaittava *muussa jäsenvaltiossa* kuin siinä, missä palveluja tarjotaan.

38. Toiminnan pääasiallisen keskuksen perusteella toimija voi tarjota palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa olevalle vastaanottajalle joko menemättä paikan päälle tai menemällä tilapäisesti siihen valtioon, jossa palveluja tarjotaan. Palvelujen tarjoajan toiminta ei voi painottua siihen valtioon, jossa palveluja tarjotaan (paitsi silloin kun palvelujen vastaanottaja menee palveluja tarjoavan henkilön valtioon hankkiakseen sieltä palveluja). Mainittu toiminta painottuu siihen valtioon, johon toimija on sijoittautunut.

24 — Asia 252/83, komissio v. Tanska, tuomio 4.12.1986, 18 kohta (Kok. 1986, s. 3713).

25 — Asia C-180/89, komissio v. Italia ("matkaoppaat"), tuomio 26.2.1991, 6 kohta (Kok. 1991, s. I-709).

26 — Asia 196/87 (Kok. 1988, s. 6159).

27 — 16 kohta.

28 — Yksityiskohtaisista säännöksistä palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamiseksi maataloudessa ja puutarhataloudessa 14 päivänä joulukuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1965, 1, s. 1).

29 — Asia 427/85, komissio v. Saksa, tuomio 25.2.1988, 42 kohta (Kok. 1988, s. 1123).

39. Korostaisin heti alkuun, että nämä kaksi perustetta eivät ole riittäviä. Kun Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautunut patenttiasiamies harjoittaa keskeytymättä Saksaan sijoittautuneiden yritysten teollisoikeuksien valvontaan ja ylläpitoon erikoistuneen asiamiehen toimintaa ja kun nämä yritykset ovat hänen pääasialliset asiakkaansa, hän ei täytä kumpaakaan näistä kahdesta edellytyksestä.

40. Ei voida tarpeeksi korostaa yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn kysymyksen tärkeyttä: voiko palvelujen tarjoajalla olla vastaanottavassa valtiossa toimisto siten, ettei perustamissopimuksen 52 artiklaa ole sovellettava? Voidaanko häneltä kieltää tällaisen toimiston perustaminen?

41. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että *palvelujen tarjoaminen ei välttämättä sulje pois mahdollisuutta luoda pysyviä toimintaedellytyksiä palveluja vastaanottavaan jäsenvaltioon.*

42. Asiassa komissio vastaan Saksa 4.12.1986 antamassaan tuomiossa [30] yhteisöjen tuomioistuin on todennut erittäin jyrkästi, että:

"— — perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevia määräyksiä on sovellettava toisesta jäsenvaltiosta tulevaan vakuutusyhtiöön, joka on pysyvästi läsnä asianomaisessa jäsenvaltiossa, vaikka tällainen läsnäolo ei merkitsekään sivuliikkeen tai edustuston ylläpitämistä, vaan pelkää toimistoa, josta yrityksen oma henkilöstö huolehtii, tai itsenäistä henkilöä, joka on valtuutettu toimimaan *pysyvästi* yrityksen puolesta vastaavalla tavalla kuin edustustossa". [31]

43. Siten palvelujen tarjoamisesta on kysymys ainoastaan, kun vakuutuksenantaja on sijoittautunut eri jäsenvaltioon kuin vakuutuksenottaja ja kun se ei ole millään tavalla pysyvästi läsnä vakuutuksenottajan valtiossa eikä suuntaa toimintaansa kokonaan tai pääasiallisesti viimeksi mainitun valtion alueelle. [32] Yhteisöjen tuomioistuin on ilmaissut käsityksensä asiassa komissio vastaan Ranska 4.12.1986 antamassaan tuomiossa tiivistäen seuraavalla tavalla [33]: "— — *toimipaikkaa koskeva vaatimus, jolla itse asiassa kumotaan palvelujen tarjoamisen vapauden periaate*, ylittää sen, mikä on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ja — — tällainen vaatimus on näin ollen perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan vastainen".

44. Joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan sulje pois sellaista mahdollisuutta, että palvelujen tarjoaja voi olla "pysyvästi läsnä" siinä jäsenvaltiossa, jossa palveluja tarjotaan.

30 — Asia 205/84 (Kok. 1986, s. 3755).

31 — 21 kohta, kursivointi kirjoittajan.

32 — Ks. em. asiassa komissio v. Saksa annetun tuomion 24 kohta.

33 — Asia 220/83, kursivointi kirjoittajan (Kok. 1986, s. 3663, 20 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 24 mainittu asia komissio v. Tanska, tuomio 4.12.1986, 20 kohta ja em. asia komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986, 52 kohta.

45. Siten edellä mainitussa asiassa Van Binsbergen yhteisöjen tuomioistuin on katsonut alankomaalaisten tuomioistuinten yhteydessä toimivista oikeudenkäyntiasiamiehistä, että:

"— — tuomioistuimen toimintaan osallistuvien henkilöiden osalta ei voida pitää 59 ja 60 artiklan määräysten vastaisena sellaista vaatimusta, jonka mukaan henkilöllä on oltava kiinteä ammatillinen toimipaikka tietyn tuomiopiirin alueella, jos tällainen määräys on tosiasiallisesti tarpeellinen erityisesti oikeuslaitoksen toimintaan ja ammattietiikan noudattamiseen liittyvien ammatillisten menettelytapasääntöjen noudattamisen varmistamiseksi." [34]

46. Asiassa Coenen ym. 26.11.1975 [35] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vastaanottavalla valtiolla oli oikeus vaatia palvelujen tarjoajalta (vakuutusasiamieheltä), että tällä on sen alueella ammatillisen toiminnan keskus, jonka tehtävänä on taata palvelujen tarjoaminen: "— — asianomaisella jäsenvaltiolla on tavallisesti, jos tämä keskus on todellinen, tehokkaat keinot suorittaa tarvittavia palvelujen tarjoajan toimintaa koskevia tarkastuksia ja varmistaa, että näihin palveluihin sovelletaan sen kansallisessa lainsäädännössä asetettuja sääntöjä". [36] Sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt perustamissopimuksen vastaisena sellaista lisävaatimusta, että palvelujen tarjoajan yksityinen asuinpaikka on mainitun valtion alueella. [37]

47. Yhteisöjen tuomioistuin on pysyttänyt kantansa asiassa Ramrath 20.5.1992 antamassaan tuomiossa. [38]

48. Ollessaan Treuarbeit-yhtiön Luxemburgin toimiston palkattuna työntekijänä Ramrath oli hyväksytty Luxemburgin suurherttuakunnassa henkilökohtaisesti tilintarkastajaksi ja yhtiö itse oikeushenkilönä. Vuonna 1989 hänet siirrettiin edelleen palkattuna työntekijänä Treuarbeitin Düsseldorfin toimistoon, mutta hän halusi samalla jatkaa toimintaansa Luxemburgissa palvelujen tarjoajana. Luxemburgin viranomaiset peruuttivat Ramrathille annetun hyväksymisen sillä perusteella, ettei hänellä enää ollut ammatillista toimipaikkaa Luxemburgissa. Voiko se jäsenvaltio, jossa palveluja tarjotaan, perustamissopimuksen 59 artiklan määräyksiä rikkomatta velvoittaa palvelujen tarjoajaa olemaan "pysyvästi paikalla" tai pitämään toimipaikkaa alueellaan, kun palvelujen tarjoaja *ei ole* sinne sijoittautunut?

49. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tutkiessaan suhteellisuusperiaatteen noudattamista asiassa Ramrath seuraavaa:

"— — tiettyjen ammatillisten toimintamuotojen erityislaadun vuoksi perustamissopimuksen vastaisena ei voida pitää sellaisten erityisvaatimusten asettamista, joita perustel-

34 — 14 kohta.
35 — Asia 39/75 (Kok. 1975, s. 1547).
36 — 10 kohta.
37 — 11 kohta.
38 — Asia C-106/91 (Kok. 1992, s. I-3351).

laan tällaisia toimintamuotoja sääntelevien sääntöjen soveltamisella. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta perustamissopimuksen perusperiaatteena voidaan kuitenkin rajoittaa ainoastaan sellaisilla säännöksillä, jotka ovat perusteltuja yleiseen etuun liittyvillä syillä ja *joita sovelletaan kaikkiin sellaisiin henkilöihin* tai yrityksiin, jotka harjoittavat mainittua toimintaa asianomaisen jäsenvaltion alueella, sikäli kuin tätä etua ei jo suojella sellaisilla säännöillä, joita yhteisön kansalaisen on noudatettava siinä jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut — —". [39]

50. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla lakisääteisten tilintarkastusten suorittamisesta vastuussa olevien henkilöiden hyväksymisestä 10 päivänä huhtikuuta 1984 annetun kahdeksannen neuvoston direktiivin 84/253/ETY [40] mukaan jokaisen jäsenvaltion asiana on asettaa tilintarkastajien riippumattomuutta ja hyvämaineisuutta koskevat vaatimukset. Turvatakseen valvonnan, joka koskee tilintarkastajien ammatillisten menettelytapasääntöjen noudattamista jäsenvaltion alueella, jäsenvaltio voi vaatia, että tilintarkastaja "on luonut sen alueelle toimintaedellytykset" ja että tilintarkastaja on "tietyllä tavalla tehokkaasti läsnä". Tällainen vaatimus ei kuitenkaan ole perusteltu silloin, kun palvelujen tarjoaja on *sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon* ja hyväksytty siellä tilintarkastajaksi, ja kun hän tarjoaa palvelujaan vastaanottavassa valtiossa sellaisen henkilön palkattuna työntekijänä, joka itse on sijoittautunut tähän valtioon ja joka on siellä hyväksytty. Toimivaltaiset viranomaiset voivat todellakin varmistautua tämän henkilön välityksellä, että sen palkatut työntekijät noudattavat ammatillisia menettelytapasääntöjä. [41]

51. Mitä voidaan päätellä tästä oikeuskäytännöstä?

52. Palvelujen tarjoajan toiminta sulkee pois sen mahdollisuuden, että palvelujen tarjoaja sijoittautuu valtioon, jossa palveluja tarjotaan — ja että sillä on siis siellä pysyvä toimipaikka.

53. Tämä jäsenvaltio voi kuitenkin poikkeuksellisesti vaatia, että palvelujen tarjoajalla on pysyvä organisaatio sen alueella. On tämän valtion asiana osoittaa, että tällainen läsnäolo sen alueella on ehdottomasti aiheellista. Näin ollen perustamissopimuksen 59 artiklan mukaan voi olla mahdollista, että palvelujen tarjoajalla on pysyvä organisaatio siinä jäsenvaltiossa, jossa palveluja tarjotaan.

54. Tilanne on esillä olevassa asiassa päinvastainen: Italian valtio ei aio vedota poikkeukseen asianajajan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteesta. *Se vetoaa päinvastoin tähän periaatteeseen* ja aikoo kieltää yksinkertaiselta palvelujen tarjoajalta kaikenlaisen pysyvän organisaation ylläpitämisen alueellaan.

55. Italian valtion ei näin ollen tarvitse osoittaa, että sen säännöt ovat palvelujen tarjon-

39 — 29 kohta.

40 — EYVL L 126, s. 20.

41 — 36 kohta.

taan sovellettavien näiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia ja että sen asettama kielto on perusteltu.

56. Palveluja tarjoavalle asianajajalle kuuluu osoittaa, että pysyvä organisaatio sen jäsenvaltion alueella, jossa palveluja tarjotaan, *on tarpeen sen toiminnan harjoittamiselle ja että tämän organisaation puuttuessa se ei kykenisi tarjoamaan palvelujaan.*

57. Tällöin ajallista perustetta ja toiminnan pääasiallisen paikan perustetta käyttämällä voidaan määritellä, työskenteleekö jäsenvaltion alueella pysyvän organisaation omaava asianajaja palvelujen tarjoajana vai sinne sijoittautuneena asianajajana.

58. Näin ollen jäsenvaltion asettama yleinen ja ehdoton kielto, jonka mukaan palvelujen tarjoaja ei saa pitää tämän valtion alueella pysyvää organisaatiota, osoittautuu palvelujen tarjoamisen vapauden liialliseksi rajoitukseksi, koska tällaisen kiellon mukaan asianajajalla ei ole mahdollisuutta esittää vastanäyttöä organisaation tarpeellisuudesta.

59. Toisin olisi ainoastaan, jos asianajajan ammatin erityispiirteet eivät sopisi lainkaan yhteen sen kanssa, että palvelujen tarjoajalla on käytettävänään pysyvä organisaatio siinä jäsenvaltiossa, jossa palveluja tarjotaan.

60. Teen tällä perusteella kaksi johtopäätöstä.

I — Pääsääntöisesti toimiston olemassaolo on edelleen osoitus sijoittautumisesta

II — Poikkeuksellisesti palveluja tarjoavan asianajajan sallitaan esittävän näyttöä siitä, että toimiston olemassaolo palveluja vastaanottavan valtion alueella on palvelujen tarjoamiseksi asianajajalle välttämätöntä

Käsittelen lähemmin näitä kahta kysymystä.

I — Pääsääntöisesti toimiston olemassaolo on edelleen osoitus sijoittautumisesta

61. Toimiston käsite on ensiksi määriteltävä täsmällisesti. Asianajotoimisto merkitsee

osoitetta, puhelinta, sihteeriä eli lyhyesti sanottuna *paikkaa, jossa palveluja tarjotaan yleisölle.*

62. Kun palveluja tarjoavan asianajajan sallitaan perustaa *toimisto* vastaanottavaan valtioon, hänen sallitaan esittää mahdollisille asiakkaille *palveluja koskeva tarjous* ja vastata asiakkaiden kyselyihin. Palveluja tarjoavan asianajajan sallitaan siten tarjota samat palvelut kuin maahan sijoittautuneen asianajajan ja kilpailla tämän kanssa ilman, että häneen sovellettaisiin samoja säännöksiä tai määräyksiä (direktiivin 77/249 4 artiklan 1 kohdan mukaan ei ole mahdollista, että hän voisi liittyä ammatillisen yhdistyksen jäseneksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa; lisäksi hänen sovelletaan sen valtion, josta hän tulee, voimassa olevia ammatillisia — erityisesti kurinpidollisia — sääntöjä).

63. Kun Gullung perusti *officine de jurisconsulten* Mulhouseen ja käytti sellaisia kirjelomakkeita, johon oli painettu maininta "asianajo- ja lakiasiaintoimisto", oli siten mahdollista kysyä, oliko tämä henkilö jo "sijoittautunut" Ranskan alueelle toimintansa harjoittamiseksi. [42]

64. Näin ollen kysymyksessä on pysyvä toimipaikka, jolloin yhteisöjen tuomioistuimen mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta ei enää voida soveltaa. [43]

65. Toiseksi tulkittaessa perustamissopimuksen 59 artiklaa asianajajien osalta on otettava huomioon se, että jäsenvaltioon sijoittautuneen asianajajan mahdollisuudet perustaa toiseen jäsenvaltioon toissijainen toimisto ovat suuret.

66. Asiassa Klopp 12.7.1984 annetusta tuomiosta [44] lähtien yhteisöjen tuomioistuin on todellakin katsonut, että asianajajan sijoittautumisvapautta ei voida rajoittaa oikeuteen perustaa yksi ainoa toimipaikka yhteisöjen alueella siitä huolimatta, ettei sijoittautumista koskevia direktiivejä ole. Siten asianajaja voi käyttää sijoittautumisvapauttaan joko siirtämällä toimintansa pääasiallisen keskuksen toiseen jäsenvaltioon tai perustamalla toissijaisen toimipaikan.

67. Koska asianajajille on annettu mahdollisuus sijoittautua samanaikaisesti useampaan jäsenvaltioon noudattaen kussakin näistä valtioista sovellettavia sijoittautumista koskevia sääntöjä, yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi *tulkita suppeasti* palvelujen tarjoamista koskevia sääntöjä, joita voidaan käyttää sijoittautumista koskevien sääntöjen kiertämiseen ja joilla kuluttajia ei suojella yhtä hyvin kuin sijoittautumista koskevilla säännöillä. Lisättäköön, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Vlassopoulou 7.5.1991 antamalla tuomiolla asianajajien sijoittautumisvapautta helpotettiin huomattavasti. [45]

42 — Ks. em. asia Gullung, 26 kohta.

43 — Ks. asia 63/86, komissio v. Italia, tuomio 14.1.1988, 19 kohta (Kok. 1988, s. 29).

44 — Asia 107/83 (Kok. 1984, s. 2971).

45 — Asia C-340/89 (Kok. 1991, s. I-2357).

II — Poikkeuksellisesti palveluja tarjoavan asianajajan sallitaan esittävän näyttöä siitä, että toimiston olemassaolo palveluja vastaanottavan valtion alueella on palvelujen tarjoamiseksi asianajajalle välttämätöntä

Teen tältä osin neljä huomautusta.

1) *Palvelujen tarjoajalle voi olla välttämätöntä luoda "pysyvät toimintaedellytykset" siihen jäsenvaltioon, jossa palveluja tarjotaan.*

2) *Direktiivin 77/249 vastaista ei ole, että palvelujen tarjoaja luo pysyvät toimintaedellytykset siihen jäsenvaltioon, jossa palveluja tarjotaan, jos ne ovat tarpeellisia.*

3) *Ammattietiikkaa koskevien sääntöjen noudattamisen valvonta ei edellytä, että palveluja tarjoavalla asianajajalla ei ole pysyvää organisaatiota. Sen olemassaolo helpottaisi päinvastoin palvelujen tarjoajan toiminnan valvontaa.*

4) *"Peitellyn sijoittautumisen" vaara on vähäinen.*

1) *Palvelujen tarjoajalle voi olla välttämätöntä luoda "pysyvät toimintaedellytykset" siihen jäsenvaltioon, jossa palveluja tarjotaan.*

68. Palveluja tarjoava asianajaja voi harjoittaa toimintaansa sijoittautumispaikan toimistosta käsin siten, että joko palvelujen vastaanottaja siirtyy tälle sijoittautumispaikalle tai että palvelujen kohde tai tuote osoitetaan suoraan vastaanottajalle, esimerkiksi postitse. Asianajaja voi syventyä oikeudellisiin kysymyksiin tässä toimistossa ja neuvoa sitten vastaanottajaa, jolla on kotipaikka toisessa jäsenvaltiossa: palvelujen tarjoajan ei tarvitse tällaisessa tapauksessa ylittää toimintansa vuoksi valtioiden välistä rajaa henkilökohtaisesti. [46] Se, että kielletään perustamasta toimistoa palvelujen vastaanottajan valtiossa, ei tietenkään vaikuta tällaisten palvelujen tarjoamiseen.

69. Perustamissopimuksen 60 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitetussa toisenlaisessa tilanteessa palvelujen tarjoaja siirtyy jäsenvaltion alueelle, jossa palveluja tarjotaan: asianajaja tapaa siellä asiakkaansa, hän neuvoo tätä tai edustaa asiakasta oikeudenkäynnissä. Hän voi jopa joutua viipymään

46 — Ks. tämän laatuisten palvelujen tarjoamisesta asia C-384/93, Alpine Investment, tuomio 10.5.1995, 22 kohta (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

siellä aika pitkään, esimerkiksi mittavan oikeudenkäynnin yhteydessä.

70. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että "— — nykyisten liikenne- ja viestintävälineiden avulla on mahdollista taata asianmukaisella tavalla yhteys lainkäyttöviranomaisiin ja asiakkaisiin". [47]

71. Palveluja tarjoavan asianajajan on näin ollen osoitettava, että toimiston perustaminen siinä jäsenvaltiossa, jossa palveluja tarjotaan, *on välttämätöntä* näistä liikenne- ja viestintävälineistä huolimatta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee sitä paitsi tällaista käsitystä: "— — palvelujen tarjoamisen vapauden osalta *kiinteän omaisuuden* hankkiminen ja *käyttäminen* taataan perustamissopimuksen 59 artiklassa, sikäli kuin tällaisesta hankinnasta on tämän vapauden tehokkaan harjoittamisen kannalta *hyötyä.*" [48] Palveluja tarjoava asianajaja voi mielestäni vain poikkeuksellisesti osoittaa, että toimiston perustaminen vastaanottavaan valtioon on *välttämätöntä.*

2) *Direktiivin 77/249 vastaista ei ole, että palvelujen tarjoaja luo pysyvät toimintaedel-*

lytykset siihen jäsenvaltioon, jossa palveluja tarjotaan, jos ne ovat tarpeellisia.

72. Direktiivissä 77/249 säädetään joistakin palveluja tarjoavan asianajajan toiminnan tehokasta harjoittamista helpottavista toimenpiteistä.

73. Kukin jäsenvaltio tunnustaa asianajajiksi henkilöt, jotka harjoittavat tätä ammattia muissa jäsenvaltioissa. Palveluja tarjoava asianajaja käyttää sen jäsenvaltion ammattinimikettä, johon hän on sijoittautunut.

74. Hänen on noudatettava vastaanottavan jäsenvaltion niitä sääntöjä, jotka koskevat esimerkiksi toiminnan soveltumattomuutta, salassapitovelvollisuutta, kieltoa edustaa asianosaisia, joiden edut ovat keskenään ristiriidassa, ja julkisuutta. [49]

75. Vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia, mitä tulee varsinaiseen asianajoon tuomioistuimissa, että sellainen palveluja tarjoava

47 — Em. asia Klopp, 21 kohta. Ks. myös alaviitteessä 29 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomio 25.2.1988, 28 kohta ja asia C-294/89, komissio v. Ranska, tuomio 10.7.1991, 35 kohta (Kok. 1991, s. I-3591).

48 — Asia 305/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.5.1989 (Kok 1989, s. 1461, 24 kohta), kursivointi kirjoittajan.

49 — Direktiivin 77/249 4 artiklan 4 kohta.

asianajaja, joka tulee toisesta jäsenvaltiosta, esitellään tuomioistuimen puheenjohtajalle ja että hän työskentelee yhdessä sellaisen asianajajan kanssa, joka toimii kyseisen tuomioistuimen yhteydessä. [50] Yhteisöjen tuomioistuin on selittänyt tämän säännöksen tarkoitusta siten, että "— — sen tavoitteena, että asianajajalle on asetettu velvollisuus toimia yhdessä paikallisen asianajajan kanssa, on antaa asianajajalle tarvittava tuki erilaisessa tuomioistuinjärjestelmässä toimimista varten kuin mihin hän on tottunut, ja antaa asianomaiselle tuomioistuimelle takeet siitä, että palveluja tarjoavalla asianajajalla on todella tämä tuki käytettävänään ja että hän kykenee täysin noudattamaan sovellettavia oikeudenkäyntimenettelyä ja ammattietiikkaa koskevia sääntöjä". [51]

76. Palveluja tarjoava asianajaja harjoittaa asiakkaan edustamiseen oikeudenkäynnissä tai julkisessa viranomaisessa liittyvää toimintaa kussakin vastaanottavassa jäsenvaltiossa "— — noudattaen siellä sijoittautuneita asianajajia koskevia ehtoja, *lukuun ottamatta vaatimuksia asumisesta* tai ammatilliseen järjestöön kuulumisesta siellä". [52]

77. Siten direktiivin mukaan ei ole mahdollista, että palveluja tarjoava asianajaja asuu sen jäsenvaltion alueella, jossa palveluja tarjotaan, koska tällainen *asuminen* on ehdoton näyttö siitä, että hän viettää suurimman osan ajastaan tämän valtion alueella ja että hänen toimintansa painopiste on siellä ja että hän näin ollen on *sijoittautunut* sinne.

78. Tämän säännöksen vastaista ei ole, että asianajajalla on sellainen organisaatio, jonka turvin hän voi tarjota palveluja ajoittain ja tilapäisluontoisesti.

79. Tällainen kanta on ilmaistu jo palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksien poistamisesta 18.12.1961 laaditun neuvoston yleisohjelman [53] 3 artiklan 2 kohdassa.

3) *Ammattietiikkaa koskevien sääntöjen noudattamisen valvonta ei edellytä, että palveluja tarjoavalla asianajajalla ei ole pysyvää organisaatiota. Sen olemassaolo helpottaisi päinvastoin palvelujen tarjoajan toiminnan valvontaa.*

80. Tuomioistuinlaitoksen ulkopuolista asianajajan toimintaa lukuunottamatta tätä valvontaa toteuttavat yhteistyössä toimivaa asianajajaa valvovat toimielimet, ja on suotavaa, että vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia, että toisesta jäsenvaltiosta tulevalla palveluja tarjoavalla asianajajalla on yhteistyössä oleva asianajaja.

50 — 5 artikla.

51 — Edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa komissio v. Saksa 25.2.1988 annetun tuomion 23 kohta.

52 — Direktiivin 77/249 4 artiklan 1 kohta, kursivointi kirjoittajan.

53 — Tässä ohjelmassa (EYVL 1962, 2, s. 32) todetaan, että: "— — ovat poistettavia rajoituksia — —. Samoin on sellaisten säännösten ja sellaisen käytännön laita, joilla ainoastaan ulkomaalaisten osalta suljetaan pois, rajoitetaan tai saatetaan ehdoista riippuviksi mahdollisuus käyttää palvelujen tarjoamiseen yleensä liittyviä oikeuksia ja erityisesti mahdollisuus

— —

d) hankkia, käyttää tai luovuttaa oikeuksia ja irtainta tai kiinteää omaisuutta"

(III osaston A kohdan kolmas alakohta; käännetty yhteisöjen tuomioistuimessa).

81. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Ramrath antama tuomio osoittaa, että pysyvän organisaation olemassaolo *helpottaa* palveluja tarjoavan henkilön toiminnan valvontaa.

4) *"Peitellyn sijoittautumisen" vaara on vähäinen.*

82. Ensiksi, vaikka toimintaedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa ovat pysyviä, se ei suinkaan merkitse sitä, että asianajajan toiminta siellä on myös pysyvää. Asianajajan on voitava osoittaa, että hänen pysyvässä käytössään oleva toimisto on hänelle välttämätön palveluja vastaanottavassa jäsenvaltiossa hänen palvelujensa suorittamiseksi, vaikka hän käyttää sitä ainostaan ajoittain.

83. Toiseksi on totta, että yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että "— — jäsenvaltiolta ei voida evätä oikeutta toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää, että perustamissopimuksessa taattuja vapauksia käyttää sellainen palvelujen tarjoaja, jonka toiminta on kokonaan tai pääasiallisesti suuntautunut mainitun valtion alueelle ja joka pyrkii näin välttymään niiltä säännöiltä, joita häneen sovellettaisiin, jos hän olisi sijoittautunut tämän valtion alueelle — —" [54]. Näiden toimenpiteiden on lisäksi oltava *oikeassa suhteessa* niillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. [55] Mielestäni on kiistatonta, että pitäisi olla mahdollista säännellä ja valvoa vastaanottavassa jäsenvaltiossa palveluja tarjoavan asianajajan toimintaa palvelujen tarjontaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä kuin kaikenlaisia toimistoja koskevalla yleisellä ja ehdottomalla kiellolla siten, että mahdolliset sijoittautumista koskevat vilpit voidaan paljastaa. Sen lisäksi, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus vaatia yhteistyössä toimivan asianajajan käyttämistä, se voisi esimerkiksi asettaa ilmoittamisvelvollisuuden.

84. Lopulta Italian lainsäädännössä palveluja tarjoaville asianajajille asetettu toimiston perustamista koskevan yleisen ja ehdottoman kiellon syynä on *kumoamaton olettama vilpin olemassaolosta*: katsotaan, että jos palveluja tarjoava asianajaja perustaa toimiston, hänen tarkoituksenaan on ainoastaan sijoittautumista koskevien sääntöjen kiertäminen, joten tällaisen mahdollisuuden syntyminen on estettävä lailla. Katson sitä vastoin, että toimiston perustaminen voi vastata palveluja tarjoavan asianajajan todellista tarvetta ja että sen valtion, jossa toimisto on perustettu, on osoitettava kussakin tapauksessa, että sijoittautumisvapautta koskeviin sääntöihin liittyvää mahdollista vilppiä on tapahtunut.

85. Edellä esitetyn perusteella katson, että perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklaa ja direktiiviä 77/249 on tulkittava siten, että niiden vastaista on kieltää vastaanottavan jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä palveluja tarjoavaa asianajajaa perustamasta *toimistoa* mainitun valtion alueelle.

54 — Asia C-23/93, TV10, tuomio 5.10.1994, 20 kohta (Kok. 1994, s. I-4795).

55 — Ks. asia 52/79, Debauve ym., tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 833, 12 ja 22 kohta).

Toinen kysymys

86. Edellä esitetyn mukaan palvelujen tarjoamisen ja sijoittautumisen väliseen eroon ei vaikuta yksi ainoa peruste: olen esittänyt, että vastaanottavassa valtiossa oleva toimisto voi poikkeuksellisesti kuulua toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluja tarjoavalle asianajajalle ja että pysyvästi perustetun toimiston olemassaolon perusteella ei voida olettaa, että sen omistaja on kyseiselle paikkakunnalle sijoittautunut asianajaja, antamatta asianomaiselle asianajajalle mahdollisuutta esittää vastanäyttöä.

87. Näin ollen palvelujen tarjoamisen ja sijoittautumisen välisen eron tekemiseen vaikuttavat useat eri seikat yhdessä.

88. Asianajajan toiminnan pääasiallisen keskuksen sijaitsemispaikka, hänen pääasiallinen asuinpaikkansa, hänen liikevaihtonsa suuruus niissä eri jäsenvaltioissa, joissa hän harjoittaa toimintaansa, kussakin jäsenvaltiossa vietetty aika ja se paikka, jonka asianajajayhteisön luetteloon hänet on merkitty, ovat kaikki sellaisia seikkoja, joiden perusteella hänen toimintaansa kussakin asianomaisessa jäsenvaltiossa voidaan luonnehtia.

Perustamissopimuksen 52 artiklan soveltaminen

89. Edellä esitetystä seuraa myöskin, että perustamissopimuksen 59 artiklan soveltamisalaan ei kuulu sellainen tilanne, jossa jäsenvaltion A kaupungin asianajajaluetteloon merkitty asianajaja perustaa pysyvän toimiston jäsenvaltion B alueelle, missä suurin osa hänen ammatillisesta toiminnastaan tapahtuu.

90. Sellainen tilanne, jossa palveluja tarjoava asianajaja on erikoistunut tiettyyn oikeudenalaan ja tietynlaisten asiakkaiden palvelemiseen ja jossa hän soveltaa palveluja vastaanottavassa jäsenvaltiossa ensisijaisesti toisen jäsenvaltion oikeutta, ei estä sitä, että hän voi kilpailla tähän valtioon sijoittautuneen sellaisen asianajajan kanssa, joka myös on tämän saman valtion oikeuden asiantuntija tai joka myös tarjoaa palveluja tämäntyyppisille asiakkaille. Pääasian kantaja voisi siten kilpailla erityisesti sellaisen saksalaisen asianajajan kanssa, joka on sijoittautunut Italiaan noudattaen tämän valtion asettamia sijoittautumista koskevia sääntöjä.

91. Jäsenvaltioon A sijoittautunut asianajaja, joka perustaa toisen toimiston jäsenvaltioon B käyttämällä alkuperäistä ammattinimikettään ja antamalla yksinomaan jäsenvaltion A oikeutta koskevia oikeudellisia neuvoja, *on sijoittautunut de facto jäsenvaltioon B* ja kuuluu perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisalaan. [56]

56 — Tältä osin on merkityksellistä, että pääasian kantaja — kuten useat asianosaiset ovat ilmoittaneet yhteisöjen tuomioistuimessa — pyytämällä päästä Milanon asianajajayhteisön jäseneksi ja vetoamalla direktiiviin 89/48 on itse asiassa katsonut, että häneen on sovellettava perustamissopimuksen 52 artiklaa.

92. Kysymys siitä, onko hänen noudatettava sijoittautuneita asianajajia koskevia sääntöjä ja velvoitteita vai harjoittaako hän erillistä ammattia, johon ei ole sovellettava samoja määräyksiä, on kansalliseen oikeuteen, jota ei ole vielä yhdenmukaistettu, kuuluva kysymys.

93. Esimerkiksi asianajajan ammattikunnalla on joissakin jäsenvaltioissa monopoli oikeudellisessa neuvontatoiminnassa. Toisissa valtioissa hyväksytään, että ammattikunnan rinnalla voi toimia sellaisten toisista jäsenvaltioista tulevien lakimiesten toimistoja, jotka antavat yksinomaan näiden valtioiden oikeutta koskevia neuvoja.

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi asian seuraavasti:

"EY:n perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklaa ja asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1977 annettua neuvoston direktiiviä 77/249/ETY on tulkittava siten, että niiden vastaisia ovat vastaanottavan jäsenvaltion sellaiset kansalliset säännökset, joilla kielletään palveluja tarjoavaa asianajajaa perustamasta *toimistoa* mainitun valtion alueelle.

Asianajajan toiminnan pääasiallisen keskuksen sijaintipaikka ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa tarjottujen palvelujen kesto tai määrä ovat sellaisia seikkoja, joiden perusteella voidaan määritellä asianajajan palvelujen tarjoamisen piiriin kuuluvan toiminnan ja sijoittautumisen piiriin kuuluvan toiminnan välinen ero.

Asianajaja, joka on jäsenvaltion A kansalainen ja tämän valtion asianajajaliiton jäsen ja joka perustaa pysyvän toimiston jäsenvaltiossa B, jossa hän antaa pääasiallisesti jäsenvaltion A oikeutta koskevia oikeudellisia neuvoja, kuuluu EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisalaan riippumatta siitä, minkälaista nimikettä hän mahdollisesti käyttää."