

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä kesäkuuta 2008*

Asiassa C-319/06,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 20.7.2006,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään J. Enegren ja G. Rozet, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Luxenburgin suurherttuakunta, asiamiehenään C. Schiltz,

vastajaana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

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

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.9.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

¹ Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että

– koska Luxemburgin suurherttuakunta on julistanut, että palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen

jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta ja työlaissäädännön soveltamisen valvonnasta 20.12.2002 annetun lain (loi du 20 décembre 2002 portant transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et réglementation du contrôle de l'application du droit du travail; Mémorial A 2002, s. 3722; jäljempänä vuoden 2002 laki) 1 §:n 1 momentin 1, 2, 8 ja 11 kohdan säännökset ovat kansalliseen yleiseen järjestykseen (ordre public) liittyviä pakottavia säännöksiä

- koska Luxemburgin suurherttuakunta on saattanut palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL 1997, L 18, s. 1) 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan säännökset puutteellisesti osaksi kansallista oikeutta

- koska Luxemburgin suurherttuakunta on vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentissa muotoillut ne edellytykset, joiden täyttyessä toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus saada tietoja suorittamansa valvonnan kannalta välttämättömistä tiedoista, sillä tavoin puutteellisesti, etteivät ne ole riittävän selkeitä varmistamaan sellaisten yritysten oikeusvarmuutta, jotka haluavat lähettää työntekijöitä Luxemburgiin, ja

- koska kyseisen lain 8 §:ssä säädetään, että valvonnan kannalta välttämättömien asiakirjojen säilyttäminen Luxemburgissa on annettava siellä asuvan, tätä varten valitun valtuutetun tehtäväksi, Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan sekä EY 49 ja EY 50 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

- 2 Direktiivin 96/71 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Työehdot ja -olot”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset takaavat jäsenvaltion alueelle työhön lähetetyille työntekijälle jäljempänä tarkoitettujen seikkojen osalta työehdot ja -olot, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ suoritetaan, vahvistetaan:

– laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin,

ja/tai

– 8 kohdassa tarkoitetulla tavalla yleisesti sovellettaviksi julistetuin työehtosopimuksin tai välitystuomioin siltä osin kuin ne koskevat jotain liitteessä tarkoitettua toimintaa:

a) enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat;

- b) palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto;

- c) vähimmäispalkat, myös ylityökorvaukset; tätä alakohtaa ei sovelleta täydentäviin työeläkejärjestelmiin;

- d) erityisesti tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten käyttöön asettamia työntekijöitä koskevat ehdot;

- e) työturvallisuus, työterveys ja työhygienia;

- f) raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin ja -oloihin sovellettavat suojatoimenpiteet;

- g) miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu sekä muut syrjintäkieltoa koskevat säännökset.

Tässä direktiivissä ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettujen vähimmäispalkkojen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön.

--

10. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita perustamissopimuksen mukaisesti määräämästä tai säätämästä, että kansallisten yritysten ja muiden valtioiden yritysten on yhdenvertaisen kohtelun nojalla noudatettava:

- muita kuin 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja seikkoja koskevia työehtoja ja -oloja siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen (ordre public) liittyvistä säännöksistä;

- 8 kohdassa tarkoitetuissa työehtosopimuksissa tai välitystuomioissa vahvistettuja ja muita kuin liitteessä tarkoitettuja toimintoja koskevia työehtoja ja -oloja.”

3 Direktiiviä 96/71 annettaessa Euroopan unionin neuvoston pöytäkirjaan kirjattiin tämän direktiivin 3 artiklan 10 kohdan ensimmäiseen luettelakohtaan liittyvä lausuma nro 10 (jäljempänä lausuma nro 10), joka kuuluu seuraavasti:

”Neuvosto ja komissio ovat julistaneet seuraavaa:

’ilmaisun ’yleiseen järjestykseen liittyvät säännökset’ olisi katsottava kattavan pakottavat säännökset, joista ei voida poiketa ja jotka luonteensa ja tavoitteensa vuoksi vastaavat julkista etua koskeviin pakottaviin vaatimuksiin. Näihin säännöksiin voi sisältyä esimerkiksi pakkotyön kieltäminen tai viranomaisten velvoittaminen valvomaan työoloja koskevan lainsäädännön noudattamista.”

Luxenburgin säännöstö

4 Vuoden 2002 lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä pakottavia säännöksiä – erityisesti kun kyse on sopimusveloitteisiin sovellettavasta laista 19.6.1980 tehdyn Rooman yleissopimuksen hyväksymisestä 27.3.1986 annetussa laissa tarkoitettujen sopimusten määräyksistä –, joita sovelletaan sellaisinaan kaikkiin työntekijöihin, jotka työskentelevät Luxemburgin suurherttuakunnan alueella, myös niihin työntekijöihin, jotka on lähetetty sinne tilapäisesti työhön, lähettämisen kestosta tai tarkoituksesta riippumatta, ovat kaikki lain, asetusten ja hallinnollisten määräysten säännökset sekä kaikki yleissitoviksi julistettujen työehtosopimusten tai yleissitoviin työehtosopimuksiin soveltamisalaltaan rinnastettavissa olevan välitystuomion määräykset, jotka koskevat seuraavia seikkoja:

- 1) kirjallista työsopimusta tai työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista 14.10.1991 annetun [neuvoston] direktiivin 91/533/ETY perusteella laadittua asiakirjaa,
- 2) vähimmäispalkkaa ja palkkauksen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehityksen mukaan,
- 3) työaikaa ja viikoittaista lepoaikaa,
- 4) palkallista lomaa,

- 5) yritysten lomakausia,
- 6) lakisääteisiä vapaapäiviä,
- 7) vuokratyön ja tilapäisen työvoiman lainaamisen sääntelyä,
- 8) osa-aikatyön ja määräaikaisten työsopimusten sääntelyä,
- 9) lasten ja nuorten sekä raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten työehtoihin ja -oloihin sovellettavia suojatoimenpiteitä,
- 10) syrjintäkieltoa,
- 11) työehtosopimuksia,
- 12) epäsuotuisista sääoloista ja teknisistä syistä aiheutuvaa työttömyyttä koskevien säännösten mukaista pakollista työskentelyn lakkaamista,
- 13) pimeää työtä tai laitonta työtä, mukaan lukien säännökset sellaisille työntekijöille myönnettävästä työluvasta, jotka eivät ole Euroopan talousalueen jäsenvaltion kansalaisia,

14) työntekijöiden työturvallisuutta ja työterveyttä yleensä ja erityisesti tapaturmavakuutusyhdistyksen (Association d'assurance contre les accidents) sosiaalivakuutuslain (Code des assurances sociales) 154 §:n nojalla laatimia tapaturmien ennaltaehkäisyä koskevia sääntöjä sekä turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevia vähimmäissäännöksiä, jotka annetaan suurherttuan asetuksella Conseil d'État'n laissa edellytetyn lausunnon ja kansanedustuslaitoksen puhemieskonferenssin suostumuksen saamisen jälkeen työturvallisuudesta ja työterveyshuollosta 17.6.1994 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna (loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail), 14 §:n nojalla.

2. Tämän pykälän 1 momentin säännöksiä sovelletaan kaikkiin työntekijöihin, jotka ovat minkä tahansa yrityksen palveluksessa, heidän kansalaisuudestaan ja yrityksen kansallisuudesta ja oikeudellisesta tai tosiasiallisesta kotipaikasta riippumatta.”

5 Vuoden 2002 lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tämän lain 1 §:n säännöksiä sovelletaan lisäksi kaikkiin yrityksiin, jotka tarjotessaan valtioiden välillä palveluja lähettävät työntekijöitä työhön Luxemburgin suurherttuakunnan alueelle, kauppamerenkulkua harjoittavien yritysten liikkuvia työntekijöitä lukuun ottamatta.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettulla lähettämisellä tarkoitetaan seuraavia toimenpiteitä, jotka asianomainen yritys toteuttaa, jos lähettävän yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettyinä olon ajan:

1) työntekijän lähettämistä työhön, myös lyhyeksi tai ennalta vahvistetuksi ajaksi, tämän pykälän 1 momentissa mainittujen yritysten lukuun ja niiden valvonnan alaisuudessa Luxemburgin suurherttuakunnan alueelle lähettävän yrityksen ja Luxemburgiin sijoittautuneen tai siellä toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdyn sopimuksen nojalla,

- 2) työntekijän lähettämistä työhön, myös lyhyeksi tai ennalta vahvistetuksi ajaksi, Luxemburgin suurherttuakunnan alueelle lähettävän yrityksen toimipaikkaan tai yritykseen, joka kuuluu samaan konserniin kuin lähettävä yritys,

- 3) työntekijän lähettämistä, myös lyhyeksi tai ennalta vahvistetuksi ajaksi, tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen toimesta tai tilapäisen työvoiman välittämisen yhteydessä Luxemburgin suurherttuakunnan alueelle sijoittautuneen tai siellä toimintaansa harjoittavan yrityksen käyttöön, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta vuokratyöstä ja tilapäisestä työvoiman lainaamisesta 19.5.1994 annetun lain (loi du 19 mai 1994 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'oeuvre) soveltamista.

3. Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti ulkomailla ja joka rajoitetun ajan tekee työtään Luxemburgin suurherttuakunnan alueella.

4. Työsuhteen käsite määritellään Luxemburgin oikeuden mukaisesti.”

6 Vuoden 2002 lain 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tätä lakia sovellettaessa yrityksen, myös yrityksen, jonka kotipaikka sijaitsee Luxemburgin suurherttuakunnan alueen ulkopuolella tai joka harjoittaa toimintaa tavallisesti Luxemburgin alueen ulkopuolella ja jonka yksi tai useampi työntekijä, mukaan lukien työntekijät, jotka on lähetetty tämän lain 1 ja 2 §:n säännösten mukaisesti tilapäisesti työhön Luxemburgiin, työskentelee Luxemburgissa, on ennen töiden aloittamista pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista annettava työvoiman tarkastusviranomaiselle (Inspection du travail et des mines) valvonnan kannalta välttämättömät tiedot, erityisesti:

- työntekijöiden sukunimi, etunimet, syntymäpaikka ja -aika, siviilisäätö, kansallisuus ja ammatti

- tarkka kuvaus työntekijöiden ammatillisesta pätevyydestä

- ominaisuus, jossa työntekijät on otettu yrityksen palvelukseen, ja toiminta, jota työntekijät harjoittavat säännöllisesti kyseisessä yrityksessä

- työntekijöiden kotipaikka ja tarvittaessa vakituinen asuinpaikka

- tarvittaessa oleskelu- tai työlupa

- työpaikka tai työpaikat Luxemburgissa ja työn kesto

- kopio lomakkeesta E 101 tai tarvittaessa tarkat tiedot sosiaalivakuutuslaitoksista, joissa työntekijät on vakuutettu Luxemburgin alueella oleskelunsa ajan

- kopio työsopimuksesta tai työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsopimuksessa tai työsuhhteessa sovellettavista ehdoista 14.10.1991 annetun direktiivin 91/533/ETY perusteella laaditusta asiakirjasta.

2. Myöhemmin annettavalla suurherttuan asetuksella voidaan täsmentää tämän pykälän soveltamista.”

7 Tämän saman lain 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jokainen yritys, joka on sijoittautunut ulkomaille, jonka kotipaikka on ulkomailla tai jolla ei ole verolaissa tarkoitettua kiinteää toimipaikkaa Luxemburgissa ja jonka yksi tai useampi työntekijä työskentelee Luxemburgissa millä perusteella tahansa, on velvollinen antamaan tätä varten valitun, Luxemburgissa asuvan valtuutetun säilytettäväksi asiakirjat, jotka tarvitaan sille tämän lain ja erityisesti edellä olevan 7 §:n mukaan kuuluvien velvollisuuksien noudattamisen valvonnassa.

Nämä asiakirjat on esitettävä pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista työvoiman tarkastusviranomaiselle. Yrityksen tai sen edellä olevassa momentissa mainitun valtuutetun on ennen aiotun palkatun työn aloittamista ilmoitettava työvoiman tarkastusviranomaiselle vastaanottotodistuksin lähetyllä kirjatulla kirjeellä näiden asiakirjojen tarkka säilytyspaikka.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

8 Komissio ilmoitti 1.4.2004 päivätyllä virallisella huomautuksella Luxemburgin viranomaisille, että vuoden 2002 laki saattaa olla ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Erityisesti

- tällä lailla veloitetaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset, jotka lähettävät työntekijöitä Luxemburgiin, takaamaan työehtoja ja -oloja, jotka eivät vastaa direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan säännöksiä

- sillä ei taata lähetetyille työntekijöille viikoittaista lepoaikaa lukuun ottamatta minkäänlaista muuta lepoaikaa (päivittäinen lepoaika)

 - se ei ole riittävän selkeä oikeusvarmuuden varmistamiseksi, koska sillä veloitetaan Luxemburgiin työntekijöitä lähettävät yritykset ennen töiden aloittamista pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista antamaan työvoiman tarkastusviranomaiselle valvonnan kannalta välttämättömät tiedot, ja

 - sillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta edellyttämällä, että yritykset, joiden kotipaikka on Luxemburgin suurherttuakunnan alueen ulkopuolella tai joilla ei ole siellä kiinteää toimipaikkaa, antavat valvonnan kannalta tarpeelliset asiakirjat tässä jäsenvaltiossa asuvan, tätä varten valitun valtuutetun säilytettäväksi.
- 9 Luxenburgin suurherttuakunta väitti 30.8.2004 päivätyssä vastauksessaan, että virallisessa huomautuksessa olevassa ensimmäisessä moitteessa mainitut työehdot ja -olot ovat direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luettelumakohdassa tarkoitettuja ”yleiseen järjestykseen (ordre public) liittyviä säännöksiä”.
- 10 Se myönsi, että kyseisessä virallisessa huomautuksessa oleva toinen moite on perusteltu.
- 11 Tämä jäsenvaltio totesi tuossa samassa kirjeessä olevista kolmannelta ja neljännestä moitteesta, että vuoden 2002 lain 7 §:ssä ei edellytetä ennakoilmoituksen antamista ja että velvollisuus ilmoittaa työvoiman tarkastusviranomaisille sen henkilön nimi, jonka säilytettävänä laissa edellytetyt asiakirjat ovat, on syrjimätön vaatimus, joka on välttämätön näiden viranomaisten tarkastusten suorittamiseksi.

- 12 Koska nämä vastaukset eivät tyydyttäneet komissiota, se esitti moitteensa uudelleen 12.10.2005 päivätyssä perustellussa lausunnossa ja kehotti Luxemburgin suurherttuakuntaa noudattamaan velvollisuuksiaan kahden kuukauden kuluessa tuon lausunnon vastaanottamisesta.
- 13 Luxemburgin suurherttuakunta pyysi kuuden viikon pidennystä tähän määräaikaan mutta ei tämän jälkeen pitänyt tarpeellisena vastata mainittuun perusteltuun lausuntoon.
- 14 Komissio nosti näin ollen EY 226 artiklan nojalla tämän jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevan kanteen.

Kanne

Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan epäasianmukaiseen täytäntöönpanoon perustuva ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

- 15 Komissio väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että Luxemburgin suurherttuakunta on pannut direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan epäasianmukaisesti täytäntöön.

- 16 Komissio katsoo tarkemmin ottaen, että koska Luxemburgin suurherttuakunta pitää riidanalaisissa säännöksissä tarkoitettuja seikkoja koskevia kansallisia säännöksiä kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyvinä pakottavina säännöksinä ja koska se on näin säätänyt, että sen alueelle työntekijöitä lähettävien yritysten on noudatettava niitä, se asettaa näille yrityksille velvollisuuksia, jotka eivät vastaa direktiivissä 96/71 säädettyjä velvollisuuksia. Tämän toimitelimen mukaan kukin jäsenvaltio ei voi yksipuolisesti määrittellä tämän direktiivin 3 artiklan 10 kohdassa olevaa yleisen järjestyksen käsitettä, koska jäsenvaltiolla ei ole vapautta yksipuolisesti vaatia, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet palvelujen tarjoajat noudattavat kaikkia sen työoikeuden pakottavia säännöksiä.
- 17 Tällainen velvollisuus on ensinnäkin vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty velvollisuus lähettää vain sellaista henkilöstöä, jonka kanssa yritys on tehnyt kirjallisen työsopimuksen tai laatinut direktiivin 91/533 mukaisena pidettävän muun asiakirjan.
- 18 Komissio muistuttaa tältä osin, että direktiivin 91/533 säännösten noudattamisen valvonta kuuluu joka tapauksessa asianomaisen yrityksen sijaintijäsenvaltioon, joka on pannut direktiivin täytäntöön, viranomaisille eikä, lähettämisen ollessa kyseessä, vastaanottavalle jäsenvaltiolle.
- 19 Komissio väittää toiseksi, että vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa oleva Luxemburgin säännös, jonka mukaan palkat mukautetaan automaattisesti elinkustannusten kehitykseen, on ristiriidassa direktiivin 96/71 kanssa, jonka mukaan vastaanottava jäsenvaltio voi säännellä palkkatasoa vain vähimmäispalkkojen osalta.
- 20 Kolmanneksi komissio toteaa vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 8 kohdassa olevien, osa-aikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskevien säännösten noudattamisesta, että vastaanottavan jäsenvaltion tehtäviin ei direktiivin 96/71 perusteella kuulu velvoittaa työntekijöitä sen alueelle lähettäviä yrityksiä noudattamaan osa-aikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskevaa lainsäädäntöään.

- 21 Neljänneksi komissio väittää vuoden 2002 lain 1 artiklan 1 momentin 11 kohdassa säädetyistä velvollisuudesta noudattaa työehtosopimuksia, että säännökset eivät voi olla kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä pakottavia säännöksiä pelkästään sillä perusteella, että ne kuuluvat johonkin toimenpiteiden ryhmään, riippumatta niiden aineellisesta sisällöstä.
- 22 Luxemburgin suurherttuakunta väittää, että kaikki komission ensimmäisessä kanneperusteessa tarkoitetut säännökset ovat direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä pakottavia säännöksiä. Se väittää tältä osin, ettei lausumalla nro 10 voi olla minkäänlaista oikeudellista velvoittavuutta ja että käsite yleiseen järjestykseen liittyvät säännökset sisältää kaikki sellaiset säännökset, jotka vastaanottavan valtion mielestä vastaavat yleisen edun asettamia pakottavia vaatimuksia. Luxemburgin suurherttuakunta viittaa lisäksi lainsäädäntömenettelyyn, jonka päätteeksi annettiin palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36).

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Alustavia huomautuksia

- 23 Luxemburgin suurherttuakunnan puolustukseen esittämään pääasialliseen lausumaan vastattaessa on aluksi syytä korostaa, että direktiivillä 2006/123 ei sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ole tarkoitus korvata direktiiviä 96/71 ja viimeksi mainitulla on ristiriitatilanteessa etusija ensin mainittuun nähden. Tämä jäsenvaltio ei näin ollen voi vedota perusteluun, joka liittyy direktiivin 2006/123 antamiseen päättyneeseen lainsäädäntömenettelyyn, tukeakseen direktiivin 96/71 säännöksestä esittämänsä tulkintaa.

- 24 Direktiivin 96/71 13 perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltioiden lainsäädännöt on sovitettava yhteen sellaisten vähimmäisuoja koskevien pakottavien ydinsääntöjen säätämiseksi, joita työnantajien on vastaanottavassa valtiossa noudatettava lähettäessään työntekijöitä sinne tilapäisesti työhön (ks. asia C-341/05, Laval un Partneri, tuomio 18.12.2007, Kok. 2007, s. I-11767, 59 kohta).
- 25 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava, että työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset, jotka valtioiden välillä palveluja tarjotessaan lähettävät työntekijöitä niiden alueelle, takaavat lähetetyille työntekijälle samassa artiklassa tarkoitettujen seikkojen osalta sellaiset työehdot ja -olot, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ suoritetaan, vahvistetaan (asia C-490/04, komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007, Kok. 2007, s. I-6095, 18 kohta).
- 26 Tässä tarkoituksessa tuossa säännöksessä luetellaan tyhjentävästi ne alat, joilla jäsenvaltiot voivat antaa etusijan vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa oleville säännöille.
- 27 Direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa annetaan kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuus EY:n perustamissopimuksen mukaisesti ja ketään syrjimättä määrätä tai säätää, että niiden alueelle työntekijöitä lähettävien yritysten on noudatettava muita kuin tämän artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja seikkoja koskevia työehtoja ja -oloja siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen liittyvistä säännöksistä.
- 28 Kuten vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentista, jonka mukaan tämän momentin 1–14 kohdan säännökset ovat kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä pakottavia säännöksiä, ilmenee, Luxemburgin suurherttuakunta käytti hyväkseen kyseisen direktiivin 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa annettua mahdollisuutta.

- 29 Tältä osin on muistutettava, että jäsenvaltio voi määrittää yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevaksi pakottavaksi lainsäädännöksi kansalliset säännökset, joiden noudattamista on pidetty olennaisen tärkeänä kyseisen jäsenvaltion poliittisen, sosiaalisen tai taloudellisen järjestelmän turvaamiseksi, minkä vuoksi niiden noudattamista voidaan vaatia kaikilta tämän jäsenvaltion alueella olevilta henkilöiltä tai kaikkien sen alueeseen kohdistuvien oikeussuhteiden osalta (yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999, Kok. 1999, s. I-8453, 30 kohta).
- 30 Näin ollen ja toisin kuin Luxemburgin suurherttuakunta väittää, yleisen järjestyksen perusteella tehtävää poikkeusta on tulkittava suppeasti, koska sillä poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta peruseriaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta (ks. henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta asia C-503/03, komissio v. Espanja, tuomio 31.1.2006, Kok. 2006, s. I-1097, 45 kohta).
- 31 Direktiivin 96/71 yhteydessä sen 3 artiklan 10 kohdan ensimmäinen luetelmakohta on poikkeus periaatteesta, jonka mukaan ne alat, joilla vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia sen alueelle työntekijöitä lähettäviä yrityksiä noudattamaan sen lainsäädäntöä, on tyhjentävästi lueteltu tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä kohdassa. Tätä ensin mainittua säännöstä on näin ollen tulkittava suppeasti.
- 32 Lausumassa nro 10, josta julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa aivan oikein todennut, että siihen voidaan vedota direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan tulkinnan tueksi, todetaan, että ilmaisun ”yleiseen järjestykseen liittyvät säännökset” olisi katsottava kattavan pakottavat säännökset, joista ei voida poiketa ja jotka luonteensa ja tavoitteensa vuoksi vastaavat julkista etua koskeviin pakottaviin vaatimuksiin.
- 33 Direktiivin 96/71 tässä säännöksessä säädetään joka tapauksessa, että siinä säädetyn mahdollisuuden käyttäminen ei vapauta jäsenvaltioita noudattamasta niille perustamissopimuksessa asetettuja velvollisuuksia eikä etenkin velvollisuuksia, jotka

liittyvät palvelujen tarjoamisen vapauteen, jonka edistämistä korostetaan tämän direktiivin viidennessä perustelukappaleessa.

34 Vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin säännöksiä, joiden määrittämisen kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviksi pakottaviksi säännöksiksi komissio on riitauttanut, on siis tutkittava näitä näkökohtia silmällä pitäen.

– Vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaan sisältyvä kirjallista työsopimusta tai direktiivin 91/533 mukaista asiakirjaa koskeva säännös

35 Aluksi on korostettava, että tämä säännös kuuluu alaan, jota ei mainita direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä kohdassa olevassa luettelossa.

36 Luxemburgin suurherttuakunta väittää, että riitautetulla säännöksellä vain muistutetaan direktiivin 91/533 2 ja 3 artiklassa tarkoitetusta edellytyksestä ja että se liittyy yleiseen järjestykseen, koska sillä pyritään työntekijöiden suojeluun.

37 Kuten direktiivin 91/533 toisessa perustelukappaleessa todetaan, muodollisten vaatimusten asettaminen työsuhteille on ensiarvoisen tärkeää palkattujen työntekijöiden suojaamiseksi paremmin mahdollisia oikeuksien loukkauksia vastaan ja työmarkkinoiden avoimuuden lisäämiseksi.

- 38 Tuon direktiivin 9 artiklan 1 kohdasta ilmenee joka tapauksessa myös, että jäsenvaltioiden on saatettava voimaan tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset.
- 39 Tästä seuraa, että kaikilla työnantajilla – myös niillä, jotka direktiivin 91/533 4 artiklan 1 kohdassa säädetyin tavoin lähettävät työntekijöitä – on niiden sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön nojalla velvollisuus noudattaa tässä direktiivissä säädettyjä velvollisuuksia.
- 40 On siis todettava, että vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyä edellytyksen noudattamisen takaa se jäsenvaltio, josta lähetetyt työntekijät ovat peräisin.
- 41 Riidanalaisesta säännöksestä seuraa näin ollen, että Luxemburgiin työntekijöitä lähettävälle yritykselle asetetaan velvollisuus, joka niillä jo on niiden sijoittautumisjäsenvaltiossa. Direktiivin 96/71 tavoite, jona on työntekijöiden vähimmäissuojelua koskevien ydinsääntöjen noudattamisen takaaminen, tekee tällaisen lisävelvollisuuden, jolla sen edellyttämien menettelyjen vuoksi saatetaan saada toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset luopumaan palvelujen tarjoamisen vapautensa käyttämisestä, olemassaolosta sitäkin tarpeettomamman.
- 42 Vaikka vakiintuneessa oikeuskäytännössä onkin todettu, että yhteisön oikeuden vastaista ei ole, että jäsenvaltiot ulottavat lainsäädäntönsä tai työmarkkinaosapuolten tekemät työehtosopimukset koskemaan kaikkia alueellaan palkkatyötä eli myös tilapäistyötä tekeviä henkilöitä siitä riippumatta, mihin jäsenvaltioon työnantaja on sijoittautunut, tämän mahdollisuuden käyttämisen edellytyksenä on kuitenkin se, että kyseiset työntekijät, jotka työskentelevät tilapäisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa, eivät jo saa samaa tai olennaisesti samanlaista suojaa niiden velvollisuuksien nojalla, jotka heidän työnantajalleen on sen sijoittautumisjäsenvaltiossa jo asetettu (ks. vastaavasti asia C-445/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 21.10.2004, Kok. 2004, s. I-10191, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 On jo katsottu, että palvelujen tarjoamisen vapautta perustamissopimuksen perustavanlaatuisena periaatteena voidaan rajoittaa vain yleistä etua koskevien pakottavien syiden perusteella annetuilla säännöksillä, joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, silloin kun tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisjäsenvaltiossa sovellettavin säännöksin (ks. em. yhdistetyt asiat *Arblade ym.*, tuomion 34 kohta ja yhdistetyt asiat *C-49/98*, *C-50/98*, *C-52/98–C-54/98* ja *C-68/98–C-71/98*, *Finalarte ym.*, tuomio 25.10.2001, Kok. 2001, s. I-7831, 31 kohta).

44 Koska näin on direktiivillä 91/533 taatun työntekijöiden suojelun, johon Luxemburgin suurherttuakunta on vedonnut, osalta, on todettava, että vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty edellytys ei ole direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukainen, koska sitä ei ole annettu perustamissopimuksen mukaisesti.

– Vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty palkkojen automaattinen mukauttaminen elinkustannusten kehitykseen

45 Komission nostamasta kanteesta ilmenee, ettei se riitä sitä, että vähimmäispalkat on sidottu elinkustannusindeksiin, sillä tällainen säännös kuuluu kiistämättömästi, kuten Luxemburgin suurherttuakunta on huomauttanut, direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan soveltamisalaan, vaan se riittää sen seikan, että tämä indeksisidonnaisuus koskee kaikkia palkkoja, myös niitä, jotka eivät kuulu vähimmäispalkkojen ryhmään.

46 Luxemburgin suurherttuakunta väittää kuitenkin, että direktiivin 96/71 tällä säännöksellä sallitaan implisiittisesti se, että vastaanottava jäsenvaltio velvoittaa sen alueelle työntekijöitä lähettävät yritykset noudattamaan järjestelmänsä, jota sovelletaan kaikkia palkkoja vahvistettaessa.

- 47 Tästä seikasta on syytä todeta, että yhteisön lainsäätäjä on direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdalla halunnut palkkojen osalta rajoittaa jäsenvaltioiden toimintamahdollisuudet vähimmäispalkkojen määrään. Tästä seuraa, että vuoden 2002 lain säännös, joka koskee muiden kuin vähimmäispalkkojen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehitykseen, ei kuulu direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuihin seikkoihin.
- 48 Luxemburgin suurherttuakunta väittää kumminkin, että vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdalla pyritään takaamaan sosiaalinen rauha Luxemburgissa ja että se tällä perusteella on direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu yleiseen järjestykseen liittyvä pakottava säännös, koska sillä suojellaan työntekijöitä inflaation vaikutuksilta.
- 49 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 96/71 tämä säännös mahdollistaa sen, että vastaanottava jäsenvaltio voi velvoittaa sen alueelle työntekijöitä lähettävät yritykset noudattamaan työehtoihin ja -oloihin liittyviä edellytyksiä, jotka koskevat muita kuin direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja seikkoja, kunhan kyse on yleiseen järjestykseen liittyvistä säännöksistä. Tällä direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyllä varauksella poiketaan tällä direktiivillä käyttöön otetusta järjestelmästä ja kyseisen direktiivin perustana olevasta, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevasta perusperiaatteesta, ja sitä on näin ollen tulkittava suppeasti.
- 50 Yhteisöjen tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että vaikka jäsenvaltiot ovatkin edelleen vapaita kansallisten tarpeidensa mukaisesti päättämään yleisen järjestyksen asettamista vaatimuksista, tätä käsitettä on yhteisön oikeudessa ja erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauden perustavanlaatuisen periaatteeseen kohdistuvan poikkeuksen perusteena kuitenkin tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä kyseisen käsitteen ulottuvuutta ilman Euroopan yhteisöjen toimielinten valvontaa (ks. vastaavasti asia C-36/02, Omega, tuomio 14.10.2004, Kok. 2004, s. I-9609, 30 kohta). Tästä seuraa, että yleiseen järjestykseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (ks. asia C-54/99, Église de scientologie, tuomio 14.3.2000, Kok. 2000, s. I-1335, 17 kohta).

- 51 On tärkeää muistuttaa, että niiden syiden lisäksi, joihin jäsenvaltio voi vedota perustellakseen palvelujen tarjoamisen vapaudesta tehtävää poikkeusta, sen on esitettävä toteuttamansa rajoittavan toimenpiteen sopivuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea (ks. vastaavasti asia C-254/05, komissio v. Belgia, tuomio 7.6.2007, Kok. 2007, s. I-4269, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi arvioida, ovatko kyseiset toimenpiteet tarpeellisia ja oikeasuhteisia yleisen järjestyksen suojelua koskevaan tavoitteeseen nähden, Luxemburgin suurherttuakunnan olisi siis pitänyt esittää seikkoja, joiden nojalla olisi mahdollista todeta, voidaanko, ja missä määrin, säännöksellä, joka koskee Luxemburgiin lähetettyjen työntekijöiden palkkojen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehitykseen, edistää tämän tavoitteen saavuttamista.
- 53 Tässä tapauksessa on kuitenkin todettava, että Luxemburgin suurherttuakunta on vain yleisesti vedonnut työntekijöiden ostovoiman ja sosiaalisen rauhan suojelua koskeviin tavoitteisiin eikä se ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden avulla toteutettujen toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta voitaisiin arvioida.
- 54 Näin ollen Luxemburgin suurherttuakunta ei ole oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut, että vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 2 kohta olisi direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu, yleiseen järjestykseen liittyvä säännös.
- 55 Tämä jäsenvaltio ei näin ollen voi vedota direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuun yleisen järjestyksen perusteella tehtävään poikkeukseen velvoittaakseen sen alueelle työntekijöitä lähettävät yritykset noudattamaan säännöstä, joka koskee muiden kuin vähimmäispalkkojen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehitykseen.

– Vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 8 kohdan säännös osa-aikatyöstä ja määräaikaisista työsopimuksista

- 56 Luxemburgin suurherttuakunta väittää, että tällä säännöksellä pyritään varmistamaan työntekijöiden suojelu takaamalla yhdenvertaista kohtelua ja samapalkkaisuutta koskeva periaate kokoaikatyötä ja osa-aikatyötä tekevien työntekijöiden välillä, sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annetussa neuvoston direktiivissä 97/81/EY (EYVL L 14, s. 9) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annetussa neuvoston direktiivissä 1999/70/EY (EYVL L 175, s. 43).
- 57 On syytä korostaa, että edellä tarkoitettu säännös kuuluu alaan, jota ei mainita direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa olevassa luettelossa.
- 58 Ei ole kiistetty, että vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 8 kohdasta aiheutuvilla velvollisuuksilla saatetaan niihin liittyvien pakottavien vaatimusten vuoksi estää sellaisia yrityksiä, jotka haluavat lähettää työntekijöitä Luxemburgiin, käyttämästä palvelujen tarjoamisen vapauttaan.
- 59 Tältä osin on todettava, että direktiivin 97/81 2 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 1999/70 2 artiklan ensimmäisen kohdan jäsenvaltioiden piti saattaa voimaan näiden direktiivien noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset.
- 60 Näin ollen koska riidanalaisessa kansallisessa säännöksessä säädettyä edellytystä valvotaan siinä jäsenvaltiossa, johon se yritys, joka haluaa lähettää työntekijöitä Luxemburgiin, on sijoittautunut, Luxemburgin suurherttuakunta ei niistä samoista syistä, jotka on esitetty tämän tuomion 41–43 kohdassa, voi vedota direktiivin 96/71

3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luettelamakohdassa mainittuun yleisen järjestyksen perusteella tehtävään poikkeukseen perustellakseen riidanalaista kansallista säännöstä.

61 Tästä seuraa, että vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 8 kohta ei ole direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisen luettelamakohdan mukainen.

– Vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 11 kohdan säännös, joka liittyy työehtosopimuksia koskeviin pakottaviin kansallisiin säännöksiin

62 Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määritellään ne keinot, joilla vastaanottavien jäsenvaltioiden on järjestettävä tämän saman alakohdan a–g alakohdassa tarkoitettujen alojen osalta lähetetyille työntekijöille taattavat työehdot ja -olot. Tämän säännöksen toinen luettelomakohta koskee erityisesti yleisesti sovellettaviksi julistettuja työehtosopimuksia.

63 Tämän säännöksen tavoin myös vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentissa säädetään, että kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä pakottavia säännöksiä ovat muun muassa yleisesti sovellettaviksi julistettujen työehtosopimusten määräykset, jotka koskevat tuon säännöksen 1–14 kohdassa tarkoitettuja seikkoja. Sen 11 kohdassa mainitaan työehtosopimuksia koskevat säännökset ja määräykset.

64 Tämä säännös ei kuitenkaan voi olla direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luettelamakohdassa tarkoitettu yleisen järjestyksen perusteella tehtävä poikkeus.

- 65 Mikään ei ensinnäkään oikeuta sitä, että työehtosopimuksia koskevat säännökset, toisin sanoen niiden valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvät säännökset, voisivat sellaisinaan ja ilman muuta täsmennystä kuulua yleisen järjestyksen käsitteen alaan.
- 66 Toiseksi tämä toteamus on tehtävä näiden työehtosopimusten varsinaisista määräyksistä, jotka nekään eivät kokonaisuudessaan ja pelkästään siitä syystä, että ne ovat peräisin tämän tyyppisistä toimenpiteistä, voi kuulua tuon käsitteen alaan.
- 67 Kolmanneksi Luxemburgin suurherttuakunta ei voi saada tukea lausumalleen, jonka mukaan vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 11 kohdalla pannaan lopultakin vain täytäntöön jäsenvaltioille direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan toisessa luettelma-kohdassa annettu mahdollisuus. Tämä säännös liittyy nimittäin yksinomaan yleisesti sovellettaviksi julistetuissa työehtosopimuksissa määrättyihin työehtoihin ja -oloihin. Näin ei kuitenkaan ole kyseisen 1 §:n 1 momentin 11 kohdan laita, sillä se koskee nimenomaisesti ja päinvastoin kuin tämän saman 1 §:n johdantolause tavanomaisia työehtosopimuksia.
- 68 Vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 11 kohta ei siis ole direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisen luettelmakohdan mukainen.
- 69 Näin ollen edellä lausutusta seuraa, että komission ensimmäinen kanneperuste on perusteltu.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan enimmäistyöaikoja ja vähimmäislepoaikoja koskeva direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohta on saatettu epätäydellisesti voimaan

Asianosaisten lausumat

- 70 Komissio moittii toisessa kanneperusteessaan Luxemburgin suurherttuakuntaa siitä, että se on saattanut direktiivin 96/71 enimmäistyöaikoja ja vähimmäislepoaikoja koskevan 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan epätäydellisesti voimaan.
- 71 Luxemburgin suurherttuakunta on myöntänyt, että tämä peruste on perusteltu, ja se on todennut antaneensa 20.12.2002 annetun lain muuttamisesta 19.5.2006 annetun lain (Mémorial A 2006, s. 1806) 4 §:n saattaakseen kansallisen lainsäädännön asian kannalta merkityksellisten yhteisön säännösten mukaiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 72 On syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen arvioiminen, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on tehtävä ottaen huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin ota huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-168/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.9.2004, Kok. 2004, s. I-8227, 24 kohta; asia C-433/03, komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005, Kok. 2005, s. I-6985, 32 kohta ja asia C-354/06, komissio v. Luxemburg, tuomio 27.9.2007, 7 kohta).

73 Nyt esillä olevassa asiassa on riidatonta, että Luxemburgin suurherttuakunta ei perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä varmistaakseen direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan täydellisen voimaansaattamisen kansallisessa oikeusjärjestyksessään.

74 Tästä seuraa, että komission toinen kanneperuste on perusteltu.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan EY 49 artiklaa on rikottu, koska vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentissa säädetty valvontaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt eivät ole selkeitä

Asianosaisten lausumat

75 Komissio väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentista saattaa selkeyden puutteen vuoksi aiheutua oikeudellista epävarmuutta yrityksille, jotka haluavat lähettää työntekijöitä Luxemburgiin. Kaikille yrityksille asetettu velvollisuus toimittaa työvoiman tarkastusviranomaiselle ennen töiden aloittamista pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista valvonnan kannalta välttämättömät tiedot vastaa, silloin kun on kyse työntekijöiden lähettämisestä, ennakoilmoitusmenettelyä, joka ei sovellu yhteen EY 49 artiklan kanssa. Jos näin ei kuitenkaan olisi, riidanalaisen säännöksen tekstiä olisi ainakin muutettava kaikenlaisen oikeudellisen epäselvyyden välttämiseksi.

76 Luxemburgin suurherttuakunta katsoo, että vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentti on riittävän selvä ja ettei siinä missään tapauksessa aseteta ennakoilmoitusvelvollisuutta. Se katsoo tässä suhteessa, että valvonnan kannalta välttämättömien tietojen

antaminen ”ennen töiden aloittamista” tarkoittaa, että kyseiset tiedot voidaan antaa töiden aloittamispäivänä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

77 Ensinnäkin on syytä todeta, että koska vuoden 2002 laissa ei säädetä mistään muusta työntekijöitä lähettävän yrityksen ja työvoiman tarkastusviranomaisen välisestä tietojenvaihdosta, on vaikeaa ymmärtää, millä tavoin viimeksi mainittu saattaisi vaatia tältä yritykseltä tietoja ennen töiden aloittamista, koska se ei voi tietää, että mainittu yritys on alkanut toimia Luxemburgin alueella, jollei tämä yritys ole jollain tavoin edeltä käsin ilmoittanut tulostaan. Näin ollen, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 76 kohdassa toteaa, jää epäselväksi, mikä on työntekijöitä lähettävän yrityksen rooli, koska sillä on välttämättä oltava jokin rooli ennen kuin työvoiman tarkastusviranomainen voi pyytää tietoja, eikä tästä ole säädetty vuoden 2002 laissa.

78 Näin ollen sillä tulkinnalla, jonka Luxemburgin suurherttuakunta esittää vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentissa olevasta ilmaisusta ”ennen töiden aloittamista”, ei ole merkitystä. On nimittäin selvää, että tällä ilmaisulla ei tarkoiteta ainoastaan sitä, että tiedot on annettava töiden varsinaisena aloittamispäivänä, vaan huomioon voidaan ottaa tätä päivää edeltävä, määräämättömän pituinen ajanjakso.

79 Toiseksi, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 74 kohdassa toteaa, työvoiman tarkastusviranomaisen uudelleenjärjestämisestä 4.4.1974 annetun lain (loi du 4 avril

1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines; Mémorial A 1974, s. 486), johon vuoden 2002 lain 9 §:n 2 momentissa viitataan määriteltäessä tuon viranomaisen valvontavaltuuksia, säännöksistä ja etenkin sen 13–17 §:stä ilmenee, että työvoiman tarkastusviranomaisen voi määrätä lähetettyjen työntekijöiden työskentelyn suurherttuakunnan alueella välittömästi keskeytettäväksi, jos viimeksi mainittujen työnantaja ei noudata sille annettua tietojenantokehotusta. Kyseisen lain 28 §:ssä säädetään lisäksi, että tämän velvollisuuden laiminlyönnistä saattaa aiheutua rikosoikeudellisia seuraamuksia kyseiselle yritykselle.

80 Kun otetaan huomioon nämä seikat, on syytä korostaa, että ennakoilmoitusmenettelyssä, jota Luxemburgin alueelle työntekijöitä lähettävän yrityksen on noudatettava, on epäselvyyksiä.

81 Näillä vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentille ominaisilla epäselvyyksillä saatetaan saada yritykset, jotka haluavat lähettää työntekijöitä Luxemburgiin, luopumaan palvelujen tarjoamisen vapautensa käyttämisestä. Näiden yritysten oikeuksien ja velvollisuuksien ulottuvuus ei nimittäin käy täsmällisesti ilmi tästä säännöksestä. Toisaalta yrityksille, jotka eivät ole noudattaneet tässä säännöksessä säädettyjä velvollisuuksia, voidaan määrätä seuraamuksia, jotka eivät ole vähäisiä.

82 Tästä seuraa, että koska vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentti ei sovellu yhteen EY 49 artiklan kanssa siitä syystä, että sen sisältö on epäselvä ja moniselitteinen, komission kolmas kanneperuste on perusteltu.

Neljäs kanneperuste, jonka mukaan EY 49 artiklaa on rikottu, koska asianomaisilla yrityksillä on velvollisuus nimetä Luxemburgissa asuva tätä varten valittu valtuutettu, joka säilyttää toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suorittamassa valvonnassa tarvittavat asiakirjat

Asianosaisten lausumat

83 Komissio katsoo neljännessä kanneperusteessaan, että vuoden 2002 lain 8 §:llä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, koska sillä veloitetaan Luxemburgin alueen ulkopuolelle sijoittautuneet ja Luxemburgiin työntekijöitä lähettävät yritykset ennen lähettämistä jättämään Luxemburgissa asuvalle, tätä varten valitulle valtuutetulle asiakirjat, joita tarvitaan valvottaessa yrityksille vuoden 2002 lain nojalla kuuluvien velvollisuuksien noudattamista, ja jättämään ne sinne määräämättömäksi ajaksi palvelujen suorittamisen jälkeen. Tällainen velvollisuus on tarpeeton, sillä direktiivin 96/71 4 artiklassa on säädetty järjestelmästä, joka koskee yhteistyötä tietojen toimittamisessa.

84 Luxemburgin suurherttuakunta toteaa aluksi, että komission mainitsema yhteistyöjärjestelmä ei mahdollista sitä, että toimivaltaiset viranomaiset voisivat suorittaa tavanomaista valvontaa vaadittavalla tehokkuudella. Tämän jälkeen se täsmentää, että riidanalaisessa kansallisessa säännöksessä ei vaadita, että valtuutetulla olisi jokin tietty oikeudellinen muoto. Se toteaa lopuksi, että lukuun ottamatta sitä, että valvonnassa tarvittavien asiakirjojen on oltava valtuutetun hallussa lähettämistä seuranneen ajanjakson ajan, nämä asiakirjat edellytetään jätettäväksi vasta kyseisen palvelun suorittamisen aloittamispäivänä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 85 Ei ole kiistetty, että vuoden 2002 lain 8 §:ssä säädetystä velvollisuudesta aiheutuu kustannuksia ja ylimääräisiä hallinnollisia ja taloudellisia rasitteita johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille, joten viimeksi mainittuja ei kohdella kilpailun näkökulmasta yhdenvertaisesti vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden työnantajien kanssa, mistä syystä ne saattavat luopua palvelujen tarjoamisesta tässä jäsenvaltiossa.
- 86 Riidanalaisessa säännöksessä edellytetään nimittäin, että valtuutettu, jolle vaadittavat asiakirjat jätetään, asuu Luxemburgissa.
- 87 Kyseisessä säännöksessä asetetaan myös velvollisuus säilyttää muun muassa vuoden 2002 lain 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja sisältävät asiakirjat, mutta siinä ei kuitenkaan säädetä, kuinka pitkään nämä asiakirjat on säilytettävä ja koskeeko tämä velvollisuus ainoastaan palvelujen suorittamisen jälkeistä aikaa vai myös suorittamisen aloittamista edeltävää aikaa.
- 88 Luxemburgin suurherttuakunta perustelee tällaista palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista tarpeella mahdollistaa se, että työvoiman tarkastusviranomaisen voi tosiasiallisesti valvoa työlainsäädännön noudattamista.
- 89 Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että työntekijöiden tehokas suojele voi edellyttää, että tiettyjä asiakirjoja on pidettävä saatavilla palvelujen suorittamispaikalla tai ainakin vastaanottavan jäsenvaltion alueella olevassa paikassa, johon tämän valtion valvontaviranomaisten on helppo päästä ja joka on näiden kannalta selvästi yksilöity (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 61 kohta).

- 90 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Arblade ym. antamansa tuomion 76 kohdassa todennut, että kun on kyse velvollisuudesta pitää saatavilla ja säilyttää tiettyjä asiakirjoja sellaisen luonnollisen henkilön kotipaikassa, jolla on kotipaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja joka pitää näitä asiakirjoja hänet nimenneen työnantajan asiamiehenä tai edustajana jopa sen jälkeen, kun työnantajan palveluksessa ei enää ole työntekijöitä tässä valtiossa, palvelujen tarjoamisen vapauden tällaisen rajoituksen perustelemiseksi ei riitä se, että tällaisten asiakirjojen olemassaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueella on omiaan helpottamaan yleensä ottaen tämän valtion viranomaisten valvontatehtävien suorittamista. Lisäksi on edellytettävä, etteivät nämä viranomaiset pysty suorittamaan valvontatehtävänsä tehokkaasti, jollei tällä yrityksellä ole tässä jäsenvaltiossa asiamiestä tai edustajaa, joka säilyttäisi nämä asiakirjat. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin katsonut, että velvollisuus säilyttää työntekijöitä koskevia asiakirjoja vastaanottavan jäsenvaltion alueella luonnollisen henkilön kotipaikassa ei ole perusteltavissa (ks. em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 77 kohta).
- 91 Luxemburgin suurherttuakunta ei ole tässä asiassa esittänyt mitään konkreettisia seikkoja sen väitteen tueksi, jonka mukaan kyseisten viranomaisten on mahdollista harjoittaa niille kuuluvaa valvontaa vain siinä tapauksessa, että kyseiset asiakirjat ovat Luxemburgissa asuvan valtuutetun säilytettävänä. Joka tapauksessa se, että yksi palvelujen suorittamispaikalla läsnä olevista työntekijöistä nimetään pitämään toimivaltaisten viranomaisten saatavilla vaadittavat asiakirjat, olisi palvelujen tarjoamisen vapautta vähemmän rajoittava toimenpide ja aivan yhtä tehokas kuin riidanalainen toimenpide.
- 92 Lisäksi on syytä muistuttaa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Arblade ym. antamansa tuomion 79 kohdassa korostaneen, että direktiivin 96/71 4 artiklassa tarkoitetun jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tai tiedonvaihdon järjestelmän vuoksi tulee tarpeettomaksi säilyttää asiakirjoja vastaanottavassa jäsenvaltiossa sen jälkeen, kun työnantajalla ei enää ole siellä työntekijöitä palveluksessaan.
- 93 Luxemburgin suurherttuakunta ei näin ollen voi vaatia työntekijöitä lähettäviltä yrityksiltä, että ne suorittaisivat tarvittavat toimenpiteet säilyttääkseen kyseiset asiakirjat Luxemburgin alueella palvelujen suorittamisen jälkeen.

94 Tästä syystä ei voida myöskään vaatia, että nämä samat asiakirjat olisivat Luxemburgissa asuvan valtuutetun säilytettävänä, koska kyseisen yrityksen ollessa fyysisesti läsnä Luxemburgin alueella palvelujen suorittamisen ajan kyseiset asiakirjat voivat olla lähetetyn työntekijän säilytettävänä.

95 Lopuksi on syytä korostaa, että vaikka vuoden 2002 lain 8 §:n 2 momentissa ei nimenomaisesti säädetäkään velvollisuudesta säilyttää valvonnassa tarvittavat asiakirjat Luxemburgissa ennen töiden aloittamista, tässä säännöksessä säädetään, että valtuutetun henkilöllisyys on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille ennen aiotun palkkatyön aloittamista. Tästä syystä Luxemburgin suurherttuakunnan esittämä tulkinta, jonka mukaan näiden asiakirjojen on oltava saatavilla vasta töiden aloittamispäivänä, ei saa tukea riidanalaisesta säännöksestä. Tällainen velvollisuus säilyttää kyseisiä asiakirjoja ennen töiden aloittamista on joka tapauksessa sellainen palvelujen tarjoamisen vapauden este, joka Luxemburgin suurherttuakunnan pitäisi perustella muilla lausumilla kuin pelkillä epäilyillä, jotka liittyvät direktiivin 96/71 4 artiklassa säädetyn, jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä tai tietojen vaihtamista koskevan järjestelmän tehokkuuteen.

96 Edellä lausutusta seuraa, että koska vuoden 2002 lain 8 § ei sovellu yhteen EY 49 artiklan kanssa, koko kanne on hyväksyttävä.

97 Näin ollen on todettava, että

- koska Luxemburgin suurherttuakunta on julistanut, että vuoden 2002 lain 1 §:n 1 momentin 1, 2, 8 ja 11 kohdan säännökset ovat kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä pakottavia säännöksiä

- koska Luxemburgin suurherttuakunta on saattanut direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan säännökset puutteellisesti osaksi kansallista oikeutta

- koska Luxemburgin suurherttuakunta on vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentissa muotoillut ne edellytykset, joiden täyttyessä toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus saada tietoja suorittamansa valvonnan kannalta välttämättömistä tiedoista, sillä tavoin puutteellisesti, etteivät ne ole riittävän selviä varmistamaan sellaisten yritysten oikeusvarmuutta, jotka haluavat lähettää työntekijöitä Luxemburgiin, ja

- koska kyseisen lain 8 §:ssä säädetään, että valvonnan kannalta välttämättömien asiakirjojen säilyttäminen Luxemburgissa on annettava siellä asuvan, tätä varten valitun valtuutetun tehtäväksi,

Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan eikä EY 49 ja EY 50 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

Oikeudenkäyntikulut

- ⁹⁸ Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska viimeksi mainittu on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä tämän artiklan 10 kohdan kanssa, eikä EY 49 ja EY 50 artiklan mukaisia velvoitteitaan,

- koska se on julistanut, että palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta ja työlainsäädännön soveltamisen valvonnasta 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1, 2, 8 ja 11 kohdan säännökset ovat kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä pakottavia säännöksiä

- koska se on saattanut palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan säännökset puutteellisesti osaksi kansallista oikeutta

- koska se on tämän vuoden 2002 lain 7 §:n 1 momentissa muotoillut ne edellytykset, joiden täytyessä toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus saada tietoja suorittamansa valvonnan kannalta välttämättömistä tiedoista, sillä tavoin puutteellisesti, etteivät ne ole riittävän selviä varmistamaan sellaisten yritysten oikeusvarmuutta, jotka haluavat lähettää työntekijöitä Luxemburgiin, ja

- koska kyseisen lain 8 §:ssä säädetään, että valvonnan kannalta välttämättömien asiakirjojen säilyttäminen Luxemburgissa on annettava siellä asuvan, tätä varten valitun valtuutetun tehtäväksi.

2) Luxemburgin suurherttuakunta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset