

## Asia C-319/06

### **Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Luxemburgin suurherttuakunta**

Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen – Työntekijöiden lähettäminen työhön – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Direktiivi 96/71/EY – Yleiseen järjestykseen liittyvät säännökset – Viikoittainen lepoaika – Velvollisuus esittää lähettämiseen liittyvät asiakirjat kansallisten viranomaisten pyynnöstä – Velvollisuus nimetä tätä varten valittu, Luxemburgissa asuva valtuutettu, joka säilyttää kaikkia valvonnan kannalta tarpeellisia asiakirjoja

Julkisasiamies V. Trstenjakin ratkaisuehdotus 13.9.2007 . . . . . I - 4329

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (ensimmäinen jaosto) 19.6.2008 . . . . . I - 4364

#### Tuomion tiivistelmä

- 1. Palvelujen tarjoamisen vapaus – Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön – Direktiivi 96/71 – Työehdot ja -olot – Yleistä järjestystä koskevat säännökset – Käsite  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohta)*
- 2. Palvelujen tarjoamisen vapaus – Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön – Direktiivi 96/71 – Työehdot ja -olot – Yleistä järjestystä koskevat säännökset  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohta)*

3. *Palvelujen tarjoamisen vapaus – Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön – Direktiivi 96/71 – Työehdot ja -olot – Yleistä järjestystä koskevat säännökset*  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohta)
4. *Palvelujen tarjoamisen vapaus – Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön – Direktiivi 96/71 – Työehdot ja -olot – Yleistä järjestystä koskevat säännökset – Yleisesti sovellettaviksi julistetuista työehtosopimuksista aiheutuvat säännökset*  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohta)
5. *Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne – Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi siitä, onko kanne perusteltu – Huomioon otettava tilanne – Tilanne perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä*  
(EY 226 artikla)
6. *Palvelujen tarjoamisen vapaus – Rajoitukset – Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön – Vastaanottavan jäsenvaltion toimittamat tarkastukset*  
(EY 49 artikla)
7. *Palvelujen tarjoamisen vapaus – Rajoitukset – Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön – Vastaanottavan jäsenvaltion toimittamat tarkastukset*  
(EY 49 artikla)

1. Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71 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. Tässä tarkoituksessa tuossa säännöksessä luetellaan tyhjentävästi ne alat, joilla jäsenvaltiot voivat antaa etusijan vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa oleville säännöille.

Kyseisen direktiivin 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.

Tältä osin 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 alueelle sijoituvien oikeussuhteiden osalta. Näin ollen yleisen järjestyksen perusteella tehtävää poikkeusta on tulkittava suppeasti, koska sillä poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta peruseriaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta.

Direktiivin 96/71 yhteydessä sen 3 artiklan 10 kohdan ensimmäinen luettelukohta on poikkeus periaatteesta, jonka mukaan ne alat, joilla vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia kyseisiä yrityksiä noudattamaan sen lainsäädäntöä, on tyhjentävästi lueteltu tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä kohdassa, ja tätä ensin mainittua säännöstä on näin ollen tulkittava suppeasti. Kyseisellä säännöksellä ei vapauteta jäsenvaltioita noudattamasta niille perustamissopimuksessa asetettuja velvollisuuksia eikä etenkin velvollisuuksia, jotka liittyvät palvelujen tarjoamisen vapauteen.

(ks. 25–31 ja 33 kohta)

2. Jäsenvaltio, joka julistaa, että erään kansallisen lain, jolla palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annettu direktiivi 96/71 on pantu täytäntöön, säännökset, joilla asianomaiset yritykset velvoitetaan yhtäältä lähettämään vain sellaista

henkilöstöä, jonka kanssa yritys on tehnyt kirjallisen työsopimuksen tai laatinut työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista annetun direktiivin 91/533 mukaisena pidettävän muun asiakirjan, ja toisaalta noudattamaan osa-aikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskevaa lainsäädäntöään, ovat kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä säännöksiä, ei noudata jäsenyysvelvoitteitaan.

Tällaisista säännöksistä seuraa nimitäin, että vastaanottavaan jäsenvaltioon 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.

Vaikka yhteisön oikeuden vastaista ei olekaan, 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.

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. 41–44 ja 60 kohta sekä tuomiolauselma)

3. Jäsenvaltio, joka velvoittaa sen alueelle työntekijöitä lähettävät yritykset noudattamaan säännöstä, joka koskee muiden kuin vähimmäispalkkojen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehitykseen, jättää noudattamatta palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaiset jäsenyysoikeutensa, jollei se oikeudellisesti riittävällä tavalla ole osoittanut, että tämä kansallinen säännös on kyseisen direktiivin mainitussa säännöksessä

tarkoitettu, yleiseen järjestykseen liittyvä säännös.

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 säädettyllä varaumalla poiketaan tällä direktiivillä käyttöön otetusta järjestelmästä ja kyseisen direktiivin perustana olevasta, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevasta peruseriaatteesta, ja sitä on näin ollen tulkittava suppeasti.

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 määrittellä kyseisen käsitteen ulottuvuutta ilman Euroopan yhteisön toimielinten valvontaa. Tästä seuraa, että yleiseen järjestykseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. 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. Jotta voitaisiin arvioida, ovatko kyseiset toimenpiteet tarpeellisia ja oikeasuhteisia yleisen järjestyksen suojelua koskevaan tavoitteeseen nähden, jäsenvaltion on esitettävä seikkoja, joiden nojalla on mahdollista todeta, voidaanko, ja missä määrin, säännöksellä, joka koskee sen alueelle lähetettyjen työntekijöiden palkkojen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehitykseen, edistää tämän tavoitteen saavuttamista.

(ks. 49–52, 54 ja 55 kohta sekä tuomiolauselma)

4. Jäsenvaltio, joka julistaa, että kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä pakottavia säännöksiä ovat muun muassa yleisesti sovellettaviksi julistettujen työehtosopimusten määräykset, jättää noudattamatta palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaiset jäsenyysvelvoitteensa.

Tämä säännös ei voi olla direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettu yleisen järjestyksen perusteella tehtävä poikkeus. 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. 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. Koska kolmanneksi direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan toinen luetelmakohta koskee yksinomaan yleisesti sovellettaviksi julistetuilla työehtosopimuksilla säänneltyjä työehtoja ja -oloja, kansallisella lainsäädännöllä, joka koskee nimenomaisesti tavanomaisia työehtosopimuksia, ei voida väittää lopultakin vain pantavan täytäntöön jäsenvaltioille kyseisessä artiklassa annettu mahdollisuus.

(ks. 64–67 kohta ja tuomiolauselma)

5. 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. 72 kohta)

6. Jäsenvaltio, joka työntekijöiden lähettämiseen liittyvää ennakoilmoitusmenettelyä koskevassa kansallisessa lainsäädännössään säätää toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeudelle saada suorittamansa valvonnan kannalta välttämättömät tiedot sillä tavoin puutteellisia edellytyksiä, etteivät ne ole riittävän selviä varmistamaan sellaisten yritysten oikeusvarmuutta, jotka haluavat lähettää työntekijöitä kyseiseen jäsenvaltioon, jättää noudattamatta EY 49 artiklan mukaiset jäsenyysveloitteensa.

Kaikille yrityksille asetettu velvollisuus toimittaa kansallisille viranomaiselle ennen töiden aloittamista pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista valvonnan kannalta välttämättömät tiedot on moniselitteinen, ja sillä saatetaan saada yritykset, jotka haluavat lähettää työntekijöitä kyseiseen jäsenvaltioon, luopumaan palvelujen tarjoamisen vapautensa käyttämisestä. Koska näiden yritysten oikeuksien ja velvollisuuksien ulottuvuus ei käy täsmällisesti ilmi kyseisestä säännöksestä ja koska yrityksille, jotka eivät ole noudattaneet tässä säännöksessä säädettyjä velvollisuuksia, voidaan määrätä seuraamuksia, jotka eivät ole vähäisiä, tällainen kansallinen lainsäädäntö ei sovellu yhteen EY 49 artiklan

kanssa siitä syystä, että sen sisältö on epäselvä ja moniselitteinen.

(ks. 80–82 kohta ja tuomiolauselma)

7. Jäsenvaltio, joka velvoittaa sen alueen ulkopuolelle sijoittautuneet ja tähän jäsenvaltioon työntekijöitä lähettävät yritykset ennen lähettämistä jättämään tässä jäsenvaltiossa asuvalle, tätä varten valitulle valtuutetulle asiakirjat, joita tarvitaan valvottaessa yrityksille kansallisen lain nojalla kuuluvien velvollisuuksien noudattamista, ja jättämään ne sinne määräämättömäksi ajaksi palvelujen suorittamisen jälkeen, jättää noudattamatta EY 49 artiklan mukaiset jäsenyysveloitteensa.

Koska tällaisilla edellytyksillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, ne eivät ole perusteltavissa, sillä työlainsäädännön noudattamisen tosiasiallinen valvonta voidaan varmistaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä.

(ks. 90–95 kohta ja tuomiolauselma)