



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NILS WAHL

18 päivänä syyskuuta 2014¹

Asia C-396/13

**Sähköalojen ammattiliitto ry
vastaan
Elektrobudowa Spółka Akcyjna**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Satakunnan käräjäoikeus (Suomi))

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus — Lähetetyt työntekijät — Työsuhteesta johtuvat palkkasaatavat — Asetus (EY) N:o 593/2008 (Rooma I -asetus) — Lainvalinta — 8 artikla — Työsopimukseen sovellettava laki — 14 artikla — Palkkasaatavien siirto ammattiliitolle perittäväksi — 23 artikla — Sopimusvelvoitteita koskevat erityiset lainvalintasäännöt — Direktiivi 96/71/EY — 3 artikla — Käsite ”vähimmäispalkat” — Jäsenvaltioille annettu harkintavalta — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Työntekijöiden sosiaalinen suojelu

Sisällys

I	Asiaa koskevat oikeussäännöt	3
	A Unionin oikeus	3
	1. Rooma I -asetus	3
	2. Direktiivi 96/71	3
	B Suomen oikeus	5
II	Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset	5
III	Asian tarkastelu	8
	A Asiayhteys	8
	1. Direktiivin 96/71 paradoksi	8
	2. Oikeuskäytännössä omaksuttu lähestymistapa	10

¹ — Alkuperäinen kieli: englanti.

B Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohta erityisenä lainvalintasääntönä	11
C Vähimmäispalkat	14
1. Yleissitovat työehtosopimukset direktiivin 96/71 soveltamisen yhteydessä	14
2. Käsite	15
3. Vähimmäispalkan osat	17
a) Palkkaluokittelu ja työntekijöiden sijoittaminen palkkaryhmiin	17
b) Lomaraha ja kilpailevien vähimmäispalkkojen ongelma	19
c) Työkomennuksista maksettavat ylimääräiset lisät	20
i) Kiinteämääräinen päiväraha	21
ii) Matka-ajan korvaus	22
4. Majoituksen ja ruokasetelien huomioon ottaminen vähimmäispalkkaa laskettaessa	23
5. Direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdassa tarkoitettu yleisen järjestyksen perusteella tehtävä poikkeus	24
IV Ratkaisuehdotus	25

Puolaan sijoittautunut yritys lähettää työntekijöitä työhön Suomeen ydinvoimalatyömaalle. Kyseisellä alalla Suomessa ”yleisesti sovellettavien” työehtosopimusten² –

1. Esiin nousee kaksi kysymystä. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää selvitystä palkkasaatavien siirtoon sovellettavan lain valinnasta. Siirto kolmannelle (tässä ammattiliitolle) on sallittua Suomen lain mukaan – ja on jopa yleinen käytäntö tässä nimenomaisessa yhteydessä –, kun taas tällainen siirto näyttää olevan Puolan oikeuden mukaan kiellettyä.² Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, miten käsitettä ”vähimmäispalkat” on tulkittava direktiiviä 96/71 sovellettaessa. Tässä direktiivissä edellytetään, että vastaanottava jäsenvaltio takaa alueelleen lähetetyille työntekijöille vähimmäissuojan (joka koskee muun muassa palkkaa). Tässä suhteessa unionin tuomioistuimella on nyt tilaisuus tarkastella uudelleen tätä alaa koskevaa laajaa oikeuskäytäntöään ja antaa mahdollisuuksien mukaan vähimmäispalkkojen käsitteen nimenomainen määritelmä työntekijöiden lähettämisen yhteydessä.

² — Puolan työlain (Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; Dz.U. 1974, nro 24, poz. 141 z późn. zm myöhempine muutoksineen) 84 §:n mukaan työsuhteesta johtuvan palkkasaatavan siirtäminen kolmannelle on kiellettyä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Rooma I -asetus³

2. Rooma I -asetus koskee sopimusvelvoitteisiin sovellettavan lain valintaa. Esillä olevan asian kannalta sen johdanto-osan 23 perustelukappale on erityisen merkityksellinen. Sen sanamuoto on seuraava:

”Kun kyse on heikommiksi katsottujen osapuolten kanssa tehdyistä sopimuksista, heikompien osapuolten asemaa olisi syytä suojata soveltamalla sellaisia lainvalintasääntöjä, jotka ovat heidän etujensa kannalta suotuisampia kuin yleiset säännöt.”

3. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan sopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jonka osapuolet ovat valinneet.

4. Asetuksen 8 artiklan 1 kohtaan sisältyy erityinen sääntö työsopimukseen sovellettavan lain valinnasta. Siinä säädetään seuraavaa:

”Työsopimukseen sovelletaan osapuolten 3 artiklan mukaisesti valitsemaa lakia. Tällainen lakiviittaus ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että työntekijä menettäisi hänelle sellaisin säännöksin annetun suojan, joista ei voida sopimuksin poiketa sen lain mukaan, jota lakiviittauksen puuttuessa olisi sovellettu tämän artiklan 2, 3 ja 4 kohdan nojalla.”

5. Rooma I -asetuksen 14 artiklassa täsmennetään saatavien vapaaehtoiseen siirtoon ja sopimusperusteiseen sijaantuloon sovellettava laki. Sen 14 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Siirronsaajan ja velallisen välisten luovutusta tai sijaantuloa koskevien sopimus- ja oikeudellisten rajoitusten vaikutus, siirronsaajan ja velallisen välinen suhde, se, millä edellytyksillä luovutukseen tai sijaantuloon voidaan vedota velallista vastaan, sekä velallisen vapautuminen velvoitteista määräytyvät luovutettuun tai siirrettyyn saatavaan sovellettavan lain mukaan.”

6. Asetuksen 23 artiklassa säädetään seuraavaa:

”– – tämä asetusta ei vaikuta sellaisten yhteisön oikeuden säännösten soveltamiseen, joilla säännellään sopimusvelvoitteisiin liittyvää lainvalintaa erityisissä asioissa.”

2. Direktiivi 96/71

7. Direktiivissä 96/71 vahvistetaan säännöt, jotka koskevat työntekijöiden lähettämistä työhön muihin jäsenvaltioihin. Direktiivillä 96/71 pyritään sen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaisesti sovittamaan yhteen yhtäältä palvelujen vapaan tarjoamisen edistäminen valtioiden välillä ja toisaalta tarve, joka koskee vilpittömää kilpailua ja toimenpiteitä työntekijöiden oikeuksien varmistamiseksi.

3 — Sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 17.6.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) (EUVL L 177, s. 6). Tämä asetusta seurasi sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista tehty, Roomassa 19.6.1980 allekirjoitettavaksi avattua yleissopimusta (EYVL 1980, L 266, s. 1; jäljempänä Rooman yleissopimusta).

8. Direktiivin 96/71 johdanto-osan 6 ja 13 perustelukappaleesta käy lisäksi ilmi, että sen tarkoituksena on sovittaa yhteen palvelujen tarjoamiseen valtioiden välillä sovellettavat jäsenvaltioiden lainsäädännöt. Tämä tapahtuu säätämällä suunniteltuun työsuhteeseen sovellettavista työehdoista ja työoloista ja erityisesti vähimmäissuojaa koskevista pakottavista ydinsäännöistä, joita työnantajien on vastaanottavassa jäsenvaltiossa noudatettava lähettäessään työntekijöitä tilapäisesti työhön sen jäsenvaltion alueelle, jossa palvelua tarjotaan.

9. Johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan sovellettavan lain valinnasta, että Rooman yleissopimuksessa ei rajoiteta niiden unionin oikeuden säännösten soveltamista, joilla erityiskysymyksissä vahvistetaan sopimusvelvoitteita koskevat lainvalintasäännöt.

10. Direktiivin 3 artiklassa säädetään tämän asian kannalta merkityksellisiltä osin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta [työntekijöitä työhön lähettävät] 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 tarkoitettulla tavalla yleisesti sovellettaviksi julistetuin työehtosopimuksin tai välitystuomioin siltä osin kuin ne koskevat jotain liitteessä tarkoitettua toimintaa:

--

b) palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto

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

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

--

7. Mitä 1 ja 6 kohdassa säädetään, ei estä työntekijöille suotuisampien työehtojen soveltamista.

Lähetettynä olosta maksettavat lisät katsotaan osaksi vähimmäispalkkaa siltä osin kuin niitä ei makseta korvauksena lähetettynä olosta aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista, kuten matka-, majoitus- tai ruokailukustannuksista.

8. Yleisesti sovellettaviksi julistetuilla työehtosopimuksilla tai välitystuomioilla tarkoitetaan työehtosopimuksia tai välitystuomioita, joita kaikkien asianomaista toimialaa tai elinkeinoa edustavien tai kaikkien kyseisten työehtosopimusten tai tuomioiden alueelliseen soveltamisalaan kuuluvien yritysten on noudatettava.

--

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.”

11. Direktiivin liitteessä luetellaan 3 artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetut toiminnot. Nämä toiminnot sisältävät kaikki rakennusalan työt, jotka koskevat varsinaista rakentamista, korjaamista, kunnostamista ja rakenteiden muuttamista tai hajottamista kyseisessä liitteessä täsmennetyllä tavalla.

B Suomen oikeus

12. Työsopimuslaki⁴ sisältää työnantajan ja työntekijän välillä tehtyjä työsopimuksia koskevia säännöksiä. Tämän lain 1 luvun 7 §:ssä säädetään mahdollisuudesta siirtää työsopimuksesta johtuvia saatavia kolmannelle ilman toisen sopijapuolen suostumusta, kun tästä sopimuksesta johtuva saatava on erääntynyt.

13. Työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä vahvistetaan työehtosopimusten yleissitovuutta koskevat säännöt. Siinä säädetään seuraavaa:

”Työnantajan on noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (yleissitova työehtosopimus) määräyksiä niistä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä.”

14. Lakia lähetetyistä työntekijöistä⁵ sovelletaan sen 1 §:n mukaan työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työsopimuksen perusteella tehtävään työhön, jota lähetetty työntekijä tekee Suomessa.

15. Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 2 § koskee lähetettyjen työntekijöiden osalta sovellettavia työehtoja ja -oloja. Siinä säädetään, että työsuhteeseen sovellettavasta laista riippumatta tiettyjä Suomen lain säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin ne ovat työntekijän kannalta edullisempia kuin muuten sovellettavaksi tulevan lain säännökset. Nämä säännökset käsittävät työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetun yleissitovan työehtosopimuksen vuosilomaa, työaikaa sekä työturvallisuutta koskevat määräykset.

16. Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 2 §:n mukaan lähetetylle työntekijälle tulee maksaa vähimmäispalkka, jona pidetään työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä tarkoitetun työehtosopimuksen perusteella määräytyvää vastiketta.

II Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

17. Esillä olevassa asiassa on kyse suomalaisen ammattijärjestön Sähköalojen ammattiliitto ry:n (jäljempänä ammattiliitto) ja puolalaisen yrityksen Elektrobudowa Spółka Akcyjna (jäljempänä Elektrobudowa) välisestä oikeusriidasta. Riita koskee sellaisten 186 puolalaisen työntekijän palkkasaatavia, jotka – sen jälkeen kun he olivat tehneet työsopimukset Elektrobudowan kanssa Puolassa – lähetettiin työhön Suomeen Olkiluodon ydinvoimalatyömaalle. Työ suoritettiin Elektrobudowan rekisteröidyn sivuliikkeen valvonnassa Eurajoella Suomessa.

4 — 26.1.2001 annettu työsopimuslaki (55/2001).

5 — 9.12.1999 annettu laki lähetetyistä työntekijöistä (1146/1999), sellaisena kuin se on muutettuna lailla 74/2001.

18. Kyseiset työntekijät ovat erikseen siirtäneet palkkasaatavansa ammattiliitolle perittäväksi. Työntekijät kuuluvat ammattiliittoon, joka on vaatinut palkkasaatavien perimistä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Ammattiliitto väittää, että Elektrobudowa ei ole maksanut työntekijöille sähköistysalalla ja talotekniikka-alan sähköasennustoimialalla sovellettavien työehtosopimusten (jäljempänä sovellettavat työehtosopimukset)⁶ mukaista palkkaa. On riidatonta, että nämä työehtosopimukset, jotka ovat ajallisesti peräkkäisiä, on julistettu direktiivin 96/71 3 artiklan 8 kohdan mukaisesti yleisesti sovellettaviksi ja että ne kuuluvat sen liitteen perusteella myös direktiivin soveltamisalaan.⁷

19. Ammattiliitto väittää erityisesti, että Elektrobudowa ei ole kunnioittanut työehtosopimusten mukaisia työntekijöiden vähimmäisoikeuksia. Näissä työehtosopimuksissa on erilliset määräykset aikaperusteiselle tuntipalkalle ja urakkapalkalle. Ammattiliitto väittää, että Elektrobudowa ei ole noudattanut näiden sopimusten mukaista velvollisuuttaan tarjota työntekijöilleen urakatyötä ansiotason kohottamiseksi. Koska työtä olisi pitänyt tarjota urakkana, maksettavaksi tulee erityinen urakan takuupalkka. Lisäksi työntekijöitä ei ollut työehtosopimusten mukaisesti sijoitettu erikseen palkkaryhmiin. Ammattiliitto väittää vielä, että kyseisillä työntekijöillä on oikeus työehtosopimuksissa tarkoitettuihin lomaraahan, kiinteämääräiseen päivärahaan ja matka-ajan korvaukseen.

20. Elektrobudowa puolestaan väittää, että oikeusriidassa on kyse lähetettyjen työntekijöiden ja yrityksen välisestä asiasta. Se väittää näin olevan siksi, että saatavaa ei voida siirtää kolmannelle Puolan työlain mukaan, jossa ei sallita sitä, että työntekijä luopuu oikeudestaan työsuhteesta johtuvaan palkkaan tai siirtää sitä kolmannelle. Koska työsuopimuksiin ja niistä syntyviin suhteisiin ja oikeuksiin sovellettava laki on Elektrobudowan mukaan Puolan laki, saatavia ei voida pätevästi siirtää ammattiliitolle perittäväksi. Lisäksi suoritettun työn asianmukaisen korvaustason osalta Elektrobudowa väittää, että palkkasaatavat ovat ristiriidassa direktiivin 96/71 ja/tai SEUT 56 artiklan kanssa.

21. Vastauksena Elektrobudowan väitteisiin saatavien siirrettävyydestä ammattiliitto väittää, että saatavien siirto on pätevä, koska ne perustuvat Suomessa suoritettuun työhön ja koska kyseiset työntekijät ovat lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin kantajana olevan ammattiliiton jäseniä. Tällaisen siirron kieltäminen olisi ammattiliiton mukaan ristiriidassa useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) vahvistettujen oikeuksien kanssa.

22. Koska Satakunnan käräjäoikeus on epävarma unionin oikeuden oikeasta tulkinnasta, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Voiko työntekijöiden intressissä toimiva ammattiliitto vedota suoraan [perusoikeuskirjan] 47 artiklaan oikeuksien välittömänä lähteenä toisesta jäsenvaltiosta olevaa palveluntarjoajaa vastaan tilanteessa, jossa artiklan 47 vastaiseksi väitetty säännös (Puolan työlain 84 artikla) on puhtaasti kansallinen säännös?
- 2) Johtuuko unionin oikeudesta, erityisesti [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa ja [direktiivin 96/71] 5 artiklan 2 kohdassa ja 6 artiklassa ilmenevästä tehokkaan oikeussuojan periaatteesta, tulkittuna yhdessä perusoikeuskirjan 12 artiklassa turvattun ammatillisen yhdistymisvapauden kanssa mainitun direktiivin tarkoittamia erääntyneitä saatavia työntekövaltiossa koskevassa oikeudenkäynnissä, se, että kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta työntekijöiden kotivaltion työlain säännöstä, joka estää palkkasaatavan siirtämisen työntekövaltion

6 — Sähköistysalan työehtosopimus 2010–2013, joka on saatavilla internetsivulla [http://osasto019.sahkoliitto.fi/@Bin/112850/S%C3%A4hk%C3%B6istysalan%2BTES%2B2010-2013.pdf\(375.pdf](http://osasto019.sahkoliitto.fi/@Bin/112850/S%C3%A4hk%C3%B6istysalan%2BTES%2B2010-2013.pdf(375.pdf), ja Talotekniikka-alan sähköasennustoimialan työehtosopimus 2007–2010, joka ei ole saatavilla verkossa.

7 — Korostettakoon, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 8 kohdan mukainen mahdollisuus vahvistaa työehtosopimuksin vähimmäistyyehtöjä ja -olot koskee ainoastaan rakennusala. Ks. direktiivin antamiseen johtaneen lainsäädäntömenettelyn arvioinnista Davies, P., ”Posted workers: Single market or protection of national labour law systems?”, 34(1997) *Common Market Law Review*, s. 571–602.

ammattijärjestölle perittäväksi, jos työntekovaltion vastaava säännös sallii erääntyneen palkkasaatavan perittäväksi siirtämisen ja siten kantajan aseman ammattijärjestölle, jonka jäseniä kaikki saatavansa perittäväksi siirtäneet työntekijät ovat?

- 3) Tuleeko Lissabonin sopimukseen liittyvän pöytäkirjan nro 30:n ehtoja tulkita siten, että myös muun kuin Puolassa tai Yhdistyneissä Kuningaskunnissa sijaitsevan kansallisen tuomioistuimen on otettava ne huomioon siinä tapauksessa, että kysymyksessä oleva kiista liittyy merkittävästi Puolaan, ja erityisesti kun työsopimukseen sovellettava laki, on Puolan laki? Toisin sanoen, estääkö puolalais-brittiläinen pöytäkirja suomalaista tuomioistuinta määräämästä, että puolalaiset lait, säännökset tai hallinnolliset määräykset, käytännöt tai toimenpiteet ovat ristiriidassa [perusoikeuskirjassa] julistettujen perusoikeuksien, vapauksien ja periaatteiden kanssa?
- 4) Tuleeko Rooma I asetuksen 14 artiklan 2 kohtaa tulkita, [perusoikeuskirjan] 47 artikla huomioiden siten, että ensin mainittu kieltää soveltamasta jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, joka sisältää kiellon siirtää työsuhteesta johtuvia saatavia ja vaatimuksia?
- 5) Tuleeko Rooma I asetuksen artiklan 14 2 kohtaa tulkita siten, että työsopimuksesta johtuvien saatavien siirtoon sovellettava laki on se laki, jota kyseessä olevaan työsopimukseen sovelletaan Rooma I asetuksen mukaan, riippumatta siitä, vaikuttavatko yksittäisen vaatimuksen sisältöön myös toisen lain säännökset?
- 6) Onko direktiivin 96/71 3 artiklaa, luettuna SEUT 56 ja 57 artiklojen valossa, tulkittava siten, että vähimmäispalkkojen käsite kattaa palkkaryhmittelyn mukaisen perustuntipalkan, urakan takuupalkan, lomarahen, kiinteämääräisen päivärahan ja päivittäisen työmatka-ajan korvauksen, sellaisina kuin nämä työehdot määritellään direktiivin liitteen piiriin kuuluvassa, yleisesti sovellettavaksi julistetussa työehtosopimuksessa?
 - 6.1. Tuleeko SEUT artikloja 56 [ja 57] ja/tai [direktiivin 96/71] artiklaa 3 tulkita siten, että ne estävät jäsenvaltioita nk. isäntävaltiona kansallisessa lainsäädännössään (yleissitova työehtosopimus) määräämästä muista jäsenvaltioista oleville palveluntarjoajille velvollisuutta maksaa matka-ajan korvausta ja päivärahaa sen alueella lähetettynä oleville työntekijöille, ottaen huomioon, että viitatus kansallisen lainsäädännön mukaan jokaisen lähetetyn työntekijän katsotaan olevan työssä työmatkalla koko lähetettynä olon ajan, mikä oikeuttaa hänet matkustusajan korvauksiin sekä päivärahoihin?
 - 6.2. Tuleeko SEUT artikloja 56 ja 57 sekä/tai [direktiivin 96/71] artiklaa 3 tulkita siten, että ne eivät salli kansallisen tuomioistuimen kieltäytyä tunnustamasta toisesta jäsenvaltiosta olevan yhtiön sen kotivaltiossaan luomaa ja käyttämää palkkaluokittelua, jos sellainen on tehty?
 - 6.3. Tuleeko SEUT artikloja 56 ja 57 sekä/tai direktiivin [96/71] artiklaa 3 tulkita siten, että ne sallivat toisesta jäsenvaltiosta olevan työnantajan pätevästi ja työntekomaan tuomioistuinta sitovasti määritellä työntekijöiden palkkaryhmiin sijoittamisesta tilanteessa, jossa työntekomaan yleissitovassa työehtosopimuksessa on edellytetty tehtäväksi lopputulokseltaan toisenlainen palkkaryhmiin sijoittelu, vai voiko isäntävaltiona oleva jäsenvaltio, jonne toisesta jäsenvaltiosta olevan palveluntarjoajan työntekijät on lähetetty, asettaa palveluntarjoajalle noudatettavaksi määräyksiä työntekijöiden palkkaluokkiin sijoittamisen kriteereistä?
 - 6.4. Onko [direktiivin 96/71] 3 artiklaa, luettuna SEUT 56 ja 57 artiklojen valossa, tulkittaessa työnantajan, kysymyksessä 6 mainitun työehtosopimuksen velvoittamana kustantamaa majoitusta ja toisesta jäsenvaltiosta olevan palveluntarjoajan työsopimuksen mukaisesti myöntämää ruokaseteliä pidettävä lähetettynä olostä aiheutuvien kustannusten korvauksena vai 3 artiklan ensimmäisen kohdan tarkoittaman vähimmäispalkkojen käsitteen osana?

6.5. Voidaanko [direktiivin 96/71] artiklaa 3 yhdessä SEUT artiklojen 56 ja 57 kanssa tulkita siten, että työntekovaltion yleissitovaa työehtosopimusta tulee pitää perusteltuna yleisestä järjestyksestä johtuvien vaatimusten vuoksi tulkittaessa kysymystä urakkapalkkauksesta, matka-ajan korvauksesta ja päivärahoista?”

23. Kirjallisia huomautuksia tässä asiassa ovat esittäneet Sähköalojen ammattiliitto ja Elektrobudowa sekä Suomen, Belgian, Tanskan, Saksan, Itävallan, Puolan, Ruotsin ja Norjan hallitukset ja komissio. Suulliset huomautuksensa 11.6.2014 pidetyssä istunnossa esittivät Sähköalojen ammattiliitto ja Elektrobudowa sekä Suomen, Saksan, Puolan ja Norjan hallitukset ja komissio.

III Asian tarkastelu

A Asiayhteys

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimella on esittänyt unionin tuomioistuimelle lukuisia kysymyksiä. Kuten edellä on jo selitetty, pääasian oikeudenkäynnissä esiin nousevat monitahoiset ongelmat kiteytyvät kuitenkin kahteen kysymykseen, jotka tosin liittyvät läheisesti toisiinsa. Aloitan näiden kysymysten tarkastelun kuvaamalla joidenkin alustavien huomautusten avulla direktiivin 96/71 taustalla olevaa tarkoitusta ja kyseisellä direktiivillä tavoiteltuja päämääriä. Tässä yhteydessä esitän lyhyen katsauksen asian kannalta merkityksellisestä oikeuskäytännön kehityksestä. Tässä asiassa esiin nousevista kahdesta keskeisestä kysymyksestä tarkastelen ensin kysymystä palkkasaatavien siirtoon sovellettavasta laista. Tämän jälkeen tutkin käsitettä ”vähimmäispalkat”. Tämän tarkastelun perusteella pyrin esittämään ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllisiä ohjeita siitä, miten pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevia palanosia on arvioitava.

1. Direktiivin 96/71 paradoksi

25. On yleisesti tunnettua, että tuomioiden Laval un Partneri,⁸ Rüffert⁹ ja komissio v. Luxemburg¹⁰ kaltaisten tuomioiden seurauksena oikeustieteessä on käyty kiivasta keskustelua erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauden vaikutuksista työntekijöiden oikeuksiin (ja ammattiliittojen oikeuksiin suojella näitä oikeuksia) rajatylittävissä tilanteissa. Esillä oleva asia, joka on jatkoa edellä mainittuun oikeuskäytäntöön, on jälleen kerran osoitus siitä, että palvelujen tarjoaminen kansallisten rajojen yli on edelleen kiistelty kysymys. Siihen liittyy useita ongelmia, jotka koskevat erityisesti lähetettyjen työntekijöiden asemaa,¹¹ kun he työskentelevät muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa heidät on otettu työhön.

26. Miten tällaisille työntekijöille pitäisi sitten määritellä asianmukaiset suojavaatimukset? Direktiivi 96/71 on suunniteltu (ainakin jossain määrin) näiden ongelmien korjaamiseksi ja siihen vastaamiseksi, milloin vastaanottavan jäsenvaltion vahvistamia vaatimuksia pitäisi soveltaa. Tässä suhteessa direktiivin johdanto-osasta ilmenee, että direktiivillä pyritään sovittamaan yhteen yhtäältä tavoite edistää palvelujen tarjoamista valtioiden välillä sekä toisaalta vilpittömän kilpailun, ja näin tehdään määrittämällä, mitä vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjä ulkomaisten yritysten on sovellettava lähetettyihin työntekijöihin. Tältä osin sillä pyritään varmistamaan, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet tietyn vähimmäissuojan takaamiseksi kyseisille työntekijöille.

8 — C-341/05, EU:C:2007:809 (jäljempänä tuomio Laval).

9 — Tuomio Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189).

10 — Tuomio komissio v. Luxemburg (C-319/06, EU:C:2008:350).

11 — Direktiivin 96/71 2 artiklan mukaan lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee.

27. Tarkempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, että direktiivin avoimesti ilmaistujen tavoitteiden välillä on jännitettä. Vapaan liikkuvuuden ohella direktiivi ilmentää myös jäsenvaltioiden pyrkimystä suojata kotimaisia työmarkkinoita.¹² Se, että eri jäsenvaltioissa on erilaiset työvoimakustannukset, on epäilemättä ollut vauhdittamassa sellaisten sääntöjen vahvistamista, jotka koskevat työntekijöiden lähettämistä jäsenvaltiosta toiseen.¹³

28. Ennen direktiivin voimaantuloa yhteisöjen tuomioistuimen laajan oikeuskäytännön¹⁴ perusteella määritettiin, mitä lakia oli sovellettava lähetettyihin työntekijöihin, jotka työskentelivät muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa heidän työnantajansa tavallisesti toimi. Tämän asian kannalta on erityisen merkille pantavaa, että tuomiossa *Rush Portuguesa*¹⁵ ja tuomiossa *Vander Elst*¹⁶ yhteisöjen tuomioistuin antoi vastaanottavalle jäsenvaltiolle laajan harkintavallan soveltaa työlaainsäädäntöään lähetettyihin työntekijöihin, kunhan se noudattaa asian kannalta merkityksellisiä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perussopimuksen määräyksiä.¹⁷ Tämä antoi jossain määrin vastaanottaville jäsenvaltioille vapaat kädet ulottaa koko sisäinen työlaainsäädäntönsä koskemaan lähetettyjä työntekijöitä. Tämän ajattelutavan mukaisesti ulkomaiset yritykset saattoivat vapaasti tarjota palveluja vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kunhan ne noudattivat vastaanottavan valtion työlaainsäädäntöä.

29. Tätä taustaa vasten direktiivi 96/71 on laadittu jokseenkin paradoksaaliseen muotoon. Se näyttää pohjautuvan komission tätä oikeuskäytäntöä koskevaan reaktioon; joskin lopullinen direktiivi on olennaisesti vesittynyt sitä seuranneen lainsäädäntömenettelyn kuluessa.¹⁸ Se näyttää todellakin edustavan kompromissia, joka on tehty ulkomaisia työntekijöitä lähettävien ja heitä vastaanottavien jäsenvaltioiden kilpailevien intressien välillä. Vaikka perussopimuksen määräyksissä, joiden perusteella direktiivi annettiin (EY 57 artiklan 2 kohta ja EY 66 artikla), painotetaan selvästi rajatylittävän palvelujen tarjoamisen edistämistä, lopputuloksena on direktiivi, jossa – ainakin ensi näkemältä – annetaan suurempi painoarvo kotimaisten työmarkkinajärjestelmien suojaamiselle.

30. Lähetettyjen työntekijöiden vähimmäissuojan takaamiseksi erityisen merkityksellisinä pidetyt seikat on ilmaistu direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa. Nämä seikat, joita voidaan kuvata vähimmäissuojaa koskevien pakottavien sääntöjen ytimeksi, käsittävät työajan, vuosiloman ja vähimmäispalkan. Tämän ytimen osalta direktiivin lähtökohtana on, että lähetettyihin työntekijöihin pitäisi soveltaa vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä. Työntekijöitään lähettävien yritysten on näin ollen sovellettava sen maan lainsäädäntöä, jossa sopimus pannaan täytäntöön, jollei kotivaltion lainsäädäntö ole työntekijälle suotuisampi.¹⁹

31. Vaikka direktiivin 96/71 alkuperäisenä tavoitteena on voinut olla tai olla olematta pikemminkin *rajoitusten asettaminen* kuin palvelujen tarjoamisen vapauden edistäminen – tai todennäköisemmin näiden tavoitteiden yhteensovittamaton yhdistelmä –, unionin tuomioistuin näyttää sitä seuranneessa oikeuskäytännössään kuitenkin lähtökohtaisesti siirtäneen painopisteen kotimaisten työmarkkinoiden suojaamisesta palvelujen tarjoamisen vapauteen.

12 — Ks. tältä osin Davies, P., em. artikkeli, erityisesti s. 591.

13 — Ks. komission ehdotus neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (KOM(91) 230 lopullinen), erityisesti s. 5–8.

14 — Ks. esim. tuomio *Webb* (279/80, EU:C:1981:314); tuomio *Seco* ja *Desquenne & Giral* (62/81 ja 63/81, EU:C:1982:34) ja tuomio *Rush Portuguesa* (C-113/89, EU:C:1990:142).

15 — EU:C:1990:142.

16 — C-43/93, EU:C:1994:310.

17 — Tuomio *Rush Portuguesa* (EU:C:1990:142, 17 ja 18 kohta) ja tuomio *Vander Elst* (EU:C:1994:310, 23 kohta).

18 — Ks. Davies, P., em. artikkeli, s. 591, direktiiviin 96/71 liittyvistä jännitteistä.

19 — Ks. tuomio *Laval* (EU:C:2007:809, 80 kohta) ja tuomio *Rüffert* (EU:C:2008:189, 32–34 kohta).

2. Oikeuskäytännössä omaksuttu lähestymistapa

32. Tämä edellä kuvattu ajattelutavan muutos käy ilmi selvästi tuomioon Laval perustuvasta oikeuskäytännöstä.²⁰ Palvelujen tarjoamisen vapauden edistämistä koskevan tavoitteen loogisena seurauksena on erityisesti korostettu tarvetta turvata lähetetyille työntekijöille tietyt vähimmäisoikeudet sosiaalisen polkumyynnin estämiseksi.²¹ Näillä vähimmäisoikeuksilla on todennäköisesti haluttu varmistaa lähetetyille työntekijöille asianmukainen sosiaalisen suojelun taso lähetettynä olon ajaksi. Tässä suhteessa selvästi vahvistetuilla vähimmäispalkkoilla annetaan työntekijöille riittävät mahdollisuudet tulla toimeen vastaanottavassa jäsenvaltiossa lähetettynä olon ajan.²²

33. Samalla unionin tuomioistuimen omaksuma lähestymistapa rajoittaa huomattavasti jäsenvaltioiden vapautta säätää vaadittua vähimmäistasoa tiukemmista vaatimuksista lähetettyjen työntekijöiden osalta.²³ Vastaavasti on niin, että vaikka unionin lainsäätäjällä ei ollut aikomusta velvoittaa jäsenvaltioita vahvistamaan vähimmäispalkkoja, jos kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä ei ollut tällaista säännöstä,²⁴ tuomiossa Laval näytetään rajoitetun huomattavasti jäsenvaltioiden mahdollisuuksia pitää kiinni omista palkanmuodostusta koskevista lähestymistavoistaan.²⁵

34. Nämä oikeuskäytännössä esitetyt toteamukset on syytä pitää mielessä direktiivin 96/71 säännöksiä tulkittaessa.

35. Vaikeutena tässä asiassa on se, että direktiivillä 96/71 ei nimenomaisesti yhdenmukaisteta näiden pakottavien sääntöjen aineellista sisältöä.²⁶ Jäsenvaltiot ovat päinvastoin omaksuneet huomattavan erilaisia lähestymistapoja tällä alalla.²⁷ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivatkin vapaasti määritellä näiden sääntöjen sisällön, kunhan se tapahtuu unionin oikeutta noudattaen.²⁸

36. Tältä kannalta katsottuna tässä asiassa esiin nousevat käsitteen ”vähimmäispalkat” merkitystä koskevat ongelmat eivät ole täysin uusia. Unionin tuomioistuin on jo ottanut kantaa siihen, minkä ei voida katsoa sisältyvän vähimmäispalkkoihin. Tässä oikeuskäytännössä on käsitelty seuraavanlaisia kysymyksiä: miten määritetään, ovatko lähetetyt työntekijät todellisuudessa saaneet vastaanottavan jäsenvaltion vähimmäispalkkaa vastaavaa palkkaa,²⁹ voidaanko tietyllä alalla maksettujen palkkojen tilastollista keskiarvoa pitää vähimmäispalkkana³⁰ ja millaiset palkanosat on jätettävä vähimmäispalkan käsitteen ulkopuolelle.³¹

20 — EU:C:2007:809.

21 — Ibid., 103–108 kohta.

22 — Ks. esim. Sigeman, T., ”Fri rörlighet av tjänster och nationell arbetsrätt”, 2005 *Europarättslig tidskrift*, s. 465–495, erityisesti s. 474.

23 — Tuomio Laval (EU:C:2007:809, 80 ja 81 kohta); tuomio Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189, 32–34 kohta) ja tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2008:350, 47 kohta). Ks. myös Kilpatrick, C., ”Laval’s regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court’s new approach to posted workers”, 6(34) 2009 *European Law Review*, s. 844–865.

24 — Ks. komission ehdotus palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta (COM(2012) final), s. 3. Ks. myös neuvoston asiakirja 10048/96 ADD1 20.9.1996.

25 — Ks. tältä osin tuomio Laval (EU:C:2007:809, 81 kohta). Ks. oikeuskirjallisuudesta esim. Kilpatrick, C., em. artikkeli, s. 853 ja 854.

26 — Ks. tuomio komissio v. Saksa (C-490/04, EU:C:2007:430, 19 kohta).

27 — Ks. esim. van Hoek, A. ja Houwerzijl, M., *Complementary study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, s. 8 ja sitä seuraavat sivut, saatavilla internetsivulla <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

28 — Tuomio Laval (EU:C:2007:809, 60 kohta); tuomio komissio v. Saksa (EU:C:2007:430, 19 kohta) ja tuomio Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, 37 kohta).

29 — Tuomio komissio v. Saksa (C-341/02, EU:C:2005:220).

30 — Tuomio Laval (EU:C:2007:809).

31 — Tuomio Isbir (EU:C:2013:711).

37. Tässä oikeuskäytännössä ei kuitenkaan vastata nimenomaisesti kysymykseen siitä, mitä käsitteellä ”vähimmäispalkat” varsinaisesti tarkoitetaan. Unionin tuomioistuin on erityisesti todennut, että vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti määrittää direktiivissä 96/71 tarkoitettujen vähimmäispalkkojen aineellisen sisällön, palkanosien, joilla muutetaan ”yhtäältä työntekijän suorituksen ja toisaalta hänen tästä suorituksesta saamansa vastikkeen välistä suhdetta”, ei voida katsoa kuuluvan vähimmäispalkkaan.³² Kuten pyrin jäljempänä 70 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa havainnollistamaan, mielestäni tästä toteamuksesta ei ole merkittävää apua pyrittäessä tulkitsemaan käsitettä ”vähimmäispalkat”.

38. Unionin tuomioistuimen on näin ollen löydettävä tässä asiassa tasapaino yhtäältä sellaisten yritysten etujen, jotka haluavat hyödyntää työntekijöiden lähettämisestä jäsenvaltiosta toiseen mahdollisesti saatavaa kilpailuetua, ja toisaalta kyseisten työntekijöiden etujen välillä. Ennen tämän kysymyksen käsittelyä on kuitenkin ensin tarkasteltava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esiin tuomaa kysymystä vastaanottavassa jäsenvaltiossa yleissitovista työehtosopimuksista johtuvien palkkasaatavien siirrettävyydestä.

B Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohta erityisenä lainvalintasääntönä

39. Ensimmäisellä, toisella, kolmannella, neljännellä ja viidennellä kysymyksellä pyritään lähinnä selvittämään, mitä lakia pitäisi soveltaa sen määrittämiseksi, voiko lähetetty työntekijä siirtää työnantajaltaan olevan palkkasaatavansa ammattiliitolle perittäväksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tähän kysymykseen vastaamiseksi Rooma I -asetuksen säännöksiä on tarkasteltava yhdessä direktiivin 96/71 säännösten kanssa.

40. Määritettäessä, mitä lakia on sovellettava tietyn saatavan *siirrettävyyteen*, on ensin määritettävä (kieltämättä riidanalaiseen) *saatavaan* itseensä sovellettava laki. Tämä ilmaistaan selvästi Rooma I -asetuksen 14 artiklan 2 kohdassa, jossa säädetään, että ”siirronsaajan ja velallisen välisten luovutusta tai sijaantuloa koskevien sopimus- ja oikeudellisten rajoitusten vaikutus – – määräyty[y] luovutettuun tai siirrettyyn saatavaan sovellettavan lain mukaan”. Koska kysymys saatavan siirrettävyydestä on loogisesti riippuvainen tämän saatavan olemassaolosta, on määritettävä kyseessä oleviin saataviin sovellettava laki.

41. Heti alkuun on huomattava, että sopimussuhteisiin sovellettavan lain valintaa koskeva pääsääntö ilmaistaan Rooma I -asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa. Osapuolten tekemää valintaa on näin ollen kunnioitettava mahdollisimman pitkälle. Ajatus, jonka mukaan osapuolet voivat vapaasti valita sovellettavan lain, mainitaan myös Rooma I -asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa, jossa vahvistetaan työ sopimuksia koskeva pääsääntö. Tämän vuoksi kyseiseen työ sopimukseen sovellettava laki määräytyy 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun periaatteen mukaisesti osapuolten tekemän valinnan perusteella.³³

42. Esillä olevan asian osalta asiakirja-aineistosta ilmenee, että työ sopimukset tehneet osapuolet ovat nimenomaisesti valinneet Puolan lain (joskin työ sopimuksissa on epäselvä viittaus, jonka mukaan myös Suomen työ oikeuden määräykset ”otetaan huomioon”) kyseisten työntekijöiden työ suhteen ehtoihin sovellettavaksi laiksi. Viime kädessä ei kuitenkaan ole tarpeen määrittää, mitä lakia tämän asian taustalla oleviin työ sopimuksiin sovelletaan.

32 — Ibid. (EU:C:2013:711, 45 kohta).

33 — Kyseisessä 8 artiklassa säädetään myös eri tilanteista, joiden perusteella työ sopimuksiin sovellettava laki määräytyy muissa olosuhteissa (eli silloin, kun valintaa ei ole tehty).

43. Pikemminkin on tärkeää pitää mielessä, että ammattiliitto on perustanut vaatimuksensa oikeuksiin, jotka perustuvat vastaanottavassa jäsenvaltiossa (eli Suomessa) yleisesti sovellettaviksi julistettuihin alan työehtosopimukseen sisältyviin useisiin määräyksiin. Nämä määräykset koskevat vähimmäisoikeuksia, jotka työntekijöille on taattava asianomaisilla toimialoilla. Tässä asiassa esiin nousevat ongelmat juontavat juurensa juuri siitä, että alan työehtosopimuksissa annetaan työntekijöille oikeuksia, jotka eivät vastaa työntekijöille esimerkiksi Puolan laissa taattuja oikeuksia.

44. Tältä osin sekä Puolan hallitus että Elektrobudowa väittävät, että työ sopimuksesta johtuvia saatavia ei voida ”erottaa” sopimuksen kokonaisuudesta. Niiden mukaan mikä tahansa muu lopputulos johtaisi suurempaan epävarmuuteen työsuhteesta johtuviin saataviin sovellettavasta laista. Näin ollen työ sopimukseen sovellettavaa lakia on niiden mukaan sovellettava kaikkiin tästä suhteesta johtuviin saataviin. Niiden mukaan sovellettava laki on Puolan laki osapuolten nimenomaisesti tekemän valinnan mukaisesti. Tämän vuoksi ammattiliiton esittämiä vaatimuksia olisi tarkasteltava sovellettavan Puolan lainsäädännön perusteella.

45. En ole vakuuttunut tästä päätelmästä.

46. Mielestäni ei ole yhtäältä mitään syytä sulkea pois mahdollisuutta soveltaa samanaikaisesti kahta (tai useampaa) lakia yhdestä ja samasta sopimuksesta seuraaviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällainen tilanne on myös otettu selvästi huomioon – ja hyväksytty – Rooma I -asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa, jossa hyväksytään useiden lakien samanaikainen soveltaminen samaan työ sopimukseen.³⁴

47. Kuten Itävallan hallitus huomauttaa, tässä asiassa ratkaiseva kysymys on toisaalta tosiasiallisesti se, mitä lainvalintasääntöjä asiassa on sovellettava: onko sovellettava Rooma I -asetukseen sisältyviä vai kenties johonkin muuhun unionin oikeudelliseen välineeseen sisältyviä erityisempiä lainvalintasääntöjä Rooma I -asetuksen 23 artiklan mukaisesti?

48. Tässä vaiheessa on korostettava, että Rooma I -asetuksen johdanto-osan 23 perustelukappaleen mukaan asetuksessa ei mitenkään jätetä huomiotta tarvetta suojata tarkasteltavana olevassa sopimussuhteessa heikommiksi katsottuja osapuolia. Tällaisten osapuolten suojelemiseksi olisi annettava etusija yleisten sääntöjen sijaan pikemminkin lainvalintasäännöille, jotka ovat tällaisten osapuolten etujen kannalta suotuisampia.

49. Tässä yhteydessä on muistettava, että Rooma I -asetuksen 23 artikla sisältää poikkeuksen tällä asetuksella säänneltyjen lainvalintasääntöjen sovellettavuudesta. Toisin sanoen silloin, kun unionin oikeuden säännöksillä säännellään sopimusvelvoitteisiin liittyvää lainvalintaa erityisissä asioissa, näille lainvalintasäännöille on annettava etusija.

50. Olen vakuuttunut siitä, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohta – mukaan lukien tämän säännöksen kansalliset täytäntöönpanosäännökset – on ilmaus tällaisesta säännöstä niiden seikkojen osalta, joihin kyseistä säännöstä sovelletaan. Tässä yhteydessä on erityisesti pantava merkille, että 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että *työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta* yritykset noudattavat tässä säännöksessä tarkoitettuja pakottavia ydinsääntöjä (vähimmäispalkat mukaan lukien). Tässä säännöksessä vahvistetaan näin ollen unionin

34 — Ks. myös sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista tehtyä yleissopimusta koskeva M. Giulianon ja P. Lagarden selvitys (EYVL 1980, C 282, s. 1) erityisesti yleissopimuksen 12 artiklan 2 kohdan osalta, joka koskee siirrettävyyttä: ”Huolimatta 2 kohdan määräyksistä sen soveltamisalaan kuuluviin kysymyksiin, siirrettävyyttä koskevaa ainoaa poikkeusta lukuun ottamatta, sovelletaan siirtäjän ja velallisen välisissä suhteissa, jos niiden välillä on tehty sopimus, sitä lakia, jota sovelletaan niiden sopimukseen, siltä osin kuin näitä kysymyksiä on käsitelty kyseisessä sopimuksessa.”

tuomioistuimen aiemmin toteamalla tavalla ”suojan taso, joka” vastaanottavan jäsenvaltion ”on taattava”.³⁵ Direktiivissä todettujen pakottavien sääntöjen osalta Rooma I -asetuksen 3 artiklan 1 kohtaan perustuva lainvalintasääntö saa tässä suhteessa etusijan kaikkiin samassa asetuksessa tarkoitettuihin muihin (yleisempiin) sääntöihin nähden.

51. Direktiivin 96/71 lähtökohtana on tässä suhteessa se, että vähimmäispalkkoihin liittyviin kysymyksiin (kuuden muun 3 artiklan 1 kohdassa luetellun kysymyksen ohella) sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä (jollei kotivaltiossa anneta laajempaa suojaa).³⁶ Direktiivin 96/71 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin tarkoituksena on sovittaa yhteen jäsenvaltioiden lainsäädännöt sellaisten vähimmäissuojaa koskevien pakottavien ydinsääntöjen säätämiseksi, joita työnantajien on vastaanottavassa jäsenvaltiossa noudatettava lähettäessään työntekijöitä sinne työhön. Nämä pakottavat ydinsäännöt on vahvistettu direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa.

52. On totta, että direktiivissä omaksuttu ratkaisu voi olla ristiriidassa sovellettavan lain valintaa koskevan osapuolten vapauden kanssa. Juuri tästä on kyse ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä. Tässä mielessä se on ristiriidassa myös Rooma I -asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa työsopimusten osalta säädetyn lainvalintaa koskevan yleisen säännön kanssa. Se ei myöskään vastaa muita 8 artiklassa lueteltuja tilanteita. Tämä tilanne on kuitenkin selvästi hyväksytty: se on tunnustettu paitsi kyseisen asetuksen 23 artiklassa ja vahvistettu direktiivin 96/71 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa, mutta se on myös sen asetuksen johdanto-osan 23 perustelukappaleessa mainitun tavoitteen mukainen, joka koskee etusijan antamista lainvalintasäännöille, jotka ovat heikommalle osapuolelle suotuisampia.

53. Työehdot ja -olot, joita vastaanottava jäsenvaltio voi edellyttää työntekijöitä alueelleen lähettäviltä yrityksiltä, on lähtökohtaisesti lueteltu tyhjentävästi direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa.³⁷ Tähän sääntöön on ainoastaan yksi poikkeus, josta säädetään direktiivin 3 artiklan 10 kohdassa ja jonka perusteella jäsenvaltiot (joiden on noudatettava asiaa koskevia perussopimuksen määräyksiä ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta) voivat antaa muita kuin 3 artiklan 1 kohdassa mainittuja seikkoja koskevia sääntöjä siltä osin kuin ne katsovat sen olevan tarpeen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Palaan tähän poikkeukseen jäljempänä 115 kohdassa.

54. Näin ollen on niin, että jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevat palkkasaatavat perustuvat direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti noudatettaviin vähimmäispalkkoihin, kysymys siitä, ovatko nämä saatavat perusteltuja, on ratkaistava sen jäsenvaltion lain perusteella, jota on sovellettava direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti.³⁸ Tämä on siis sen jäsenvaltion laki, johon työntekijät on lähetetty työhön.

55. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevat palkkasaatavat kuuluvat toisin sanoen direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistun erityisen lainvalintasäännön soveltamisalaan. Näin on erityisesti sen vuoksi, että kyseisessä säännöksessä viitataan sen jäsenvaltion lakiin, johon työntekijät on lähetetty työhön. Tästä seuraa Rooma I -asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että myös näiden saatavien siirrettävyyteen sovelletaan välttämättä kyseisen valtion lakia.

35 — Tuomio Laval (EU:C:2007:809, 81 kohta).

36 — Ks. tältä osin idem ja tuomio Rüffert (EU:C:2008:189, 34 kohta).

37 — Ks. tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2008:350, 31 ja 49 kohta).

38 — Tässä yhteydessä on myös huomattava, että sovellettavaa lakia koskevaa kysymystä ratkaistaessa ei ole tarpeen ensin vahvistaa, ovatko saatavat sellaisinaan perusteltuja. Tässä suhteessa riittää, että saatava on olemassa. Jos näin ei olisi, päädyttäisiin jokseenkin epätavalliseen arviointijärjestykseen, jossa pitäisi ensin ratkaista aineellinen kysymys ennen kuin voitaisiin ratkaista kysymys lainvalinnasta.

56. Edellä esitetyn perusteella katson, että Rooma I -asetuksen 14 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että kysymys siitä, voiko lähetetty työntekijä siirtää työnantajaltaan olevan palkkasaatavansa ammattiliitolle perittäväksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on ratkaistava kyseisiin palkkasaataviin sovellettavan lain perusteella. Siltä osin kuin nämä saatavat perustuvat direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin työehtoihin ja -oloihin, sen jäsenvaltion lakia, johon työntekijät on lähetetty työhön, on sovellettava paitsi näihin saataviin, myös niiden siirrettävyyteen.

57. Lopuksi haluan huomauttaa, että ensimmäisellä, toisella, kolmannella ja neljännellä kysymyksellä on merkitystä ainoastaan, jos Puolan lakia katsotaan voitavan soveltaa palkkasaatavien siirrettävyyteen tässä asiassa. Koska vakaa näkemykseni on, että palkkasaatavien siirrettävyyteen sovelletaan Suomen lakia, näitä kysymyksiä ei tarkastella tässä ratkaisuehdotuksessa. Tämän selvennyksen jälkeen käsittelen seuraavaksi vähimmäispalkkojen käsitettä.

C Vähimmäispalkat

58. Toinen kysymys, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvennystä, koskee direktiivissä 96/71 tarkoitettua käsitettä ”vähimmäispalkat”, sellaisena kuin sitä tulkitaan SEUT 56 artiklan valossa. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on jakanut kuudennen kysymyksen useisiin alakysymyksiin, mielestäni näitä kysymyksiä voidaan tarkastella yhdessä. Unionin tuomioistuinta pyydetään ennen kaikkea selventämään, mistä direktiivissä 96/71 tarkoitettujen vähimmäispalkkat muodostuvat. Ennen tämän kysymyksen käsittelyä esitän joitakin yleisiä näkökohtia esillä olevan asian taustalla olevasta työehtosopimusjärjestelmästä suhteessa direktiivin 3 artiklan 8 kohtaan.

1. Yleissitovat työehtosopimukset direktiivin 96/71 soveltamisen yhteydessä

59. Erityisesti talouskriisien aikana palkanmuodostuskeinona käytävät työehtosopimusneuvottelut ovat kiistanalainen aihe. Direktiivissä 96/71 hyväksytään myös tiettyjen edellytysten täyttyessä mahdollisuus vahvistaa lähetettyjen työntekijöiden suojelua koskevat vähimmäisvaatimukset työehtosopimuksin.

60. Vastaanottavan jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan vahvistettu vähimmäispalkka on määritettävä direktiivissä 96/71 vahvistettujen menettelyjen mukaisesti. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdasta ilmenee erityisesti, että rakennuslalla (sellaisena kuin se määritellään direktiivin liitteessä) tässä säännöksessä tarkoitettujen vähimmäisehdot ja -olot voidaan vahvistaa ”laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai [3 artiklan] 8 kohdassa tarkoitettulla tavalla yleisesti sovellettaviksi julistetuin työehtosopimuksin”.

61. Tässä tapauksessa Elektrobudowa on väittänyt, että Suomen työehtosopimusjärjestelmä ei ole läpinäkyvä, koska siinä sallitaan se, että kotimaiset yritykset voivat tehdä tietyin edellytyksin vaihtoehtoisia työehtosopimuksia, jotka saavat etusijan kyseisellä alalla yleisesti sovellettavaksi julistettuun työehtosopimukseen nähden. Tämän seurauksena ulkomaisia yrityksiä, jotka haluavat tarjota palveluja Suomessa, kohdellaan Elektrobudowan mukaan eri tavalla, mitä ei voida pitää perusteltuna. Direktiivin 96/71 3 artiklan 8 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että *kaikkien* asianomaista toimialaa tai elinkeinoa edustavien tai *kaikkien* yleisesti sovellettavien työehtosopimusten alueelliseen soveltamisalaan kuuluvien yritysten on noudatettava näillä työehtosopimuksilla vahvistettuja vähimmäisvaatimuksia.

62. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei tosin ole erityisesti käsitellyt tätä kysymystä saati pyytänyt unionin tuomioistuimelta selvennystä tältä osin. Myöskään asianosaiset eivät ole käsitelleet tätä kysymystä yksityiskohtaisesti. Totean kuitenkin, että Suomessa voimassa olevan kaltainen järjestelmä, jossa (kotimaiset) yritykset voivat ”kiertää” yleissitovan työehtosopimuksen soveltamisen

tekemällä toisen – mahdollisesti erityisemmän ja joissakin tapauksissa jopa työntekijöille vähemmän suotuisan – työehtosopimuksen,³⁹ ei näytä täysin ongelmattomalta kansallisten rajojen yli tapahtuvan palvelujen tarjoamisen kannalta.

63. Mielestäni on kyseenalaista, onko tällainen järjestelmä täysin sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomion *Portugaia Construções*⁴⁰ kanssa. Kyseisessä tuomiossa katsottiin, että koska muuhun kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautunut työnantaja ei voi – toisin kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautunut työnantaja – välttää kyseisen alan työehtosopimuksesta johtuvia velvollisuuksia, kyseessä oli silloisen EY 49 artiklan vastainen epäyhdenvertainen kohtelu. Kyseisessä asiassa kotimainen työnantaja saattoi alittaa yleissitovassa työehtosopimuksessa vahvistetun vähimmäispalkan tekemällä toisen, yrityskohtaisen työehtosopimuksen, kun taas toiseen jäsenvaltioon sijoittuneella työnantajalla ei ollut tällaista mahdollisuutta. Kyseisen tilanteen ja Elektrobudowan esiin tuoman tilanteen välillä voidaan epäilemättä todeta tiettyjä yhtäläisyyksiä.

64. Oli miten tahansa, tässä asiassa ei ole suoraan kyse Suomen työehtosopimusjärjestelmän yhteensoveltuvuudesta unionin oikeuden kanssa. Siksi siirryn nyt tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin vähimmäispalkkojen käsitettä.

2. Käsite

65. On selvää, että jäsenvaltioilla on edelleen merkittävästi harkintavaltaa direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen aineellisen sisällön määrittämisessä. Edellä 37 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö kuitenkin osoittaa, että tälle harkintavallalle on olemassa rajoja. Jos mitään rajoja ei asetettaisi, tämä vaarantaisi merkittävästi tavoitteen edistää palvelujen tarjoamisen vapautta kaikkialla Euroopan unionissa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä saadaan joitakin vihjeitä, joiden perusteella käsitteen ”vähimmäispalkat” rajat voidaan määrittää.

66. Tuomiossa *Laval* yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhtäältä, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ulottaa kansallisessa lainsäädännössään annettu vähimmäissuojan taso lähetettyihin työntekijöihin.⁴¹ Toisaalta se katsoi kuitenkin, että tämä suojan taso ei voi lähtökohtaisesti olla direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–g alakohdassa säädettyä korkeampi.⁴² Tästä syystä on väitetty, että tuomiolla *Laval* direktiivi muuntui vähimmäistason yhdenmukaistamisen direktiivistä täydellisen yhdenmukaistamisen direktiiviksi tämän nimenomaisen kysymyksen osalta. Näin ollen voidaan väittää, että direktiivissä säädetty vähimmäisvaatimus – joka antoi jäsenvaltioille laajan vapauden soveltaa (vähimmäissuojaa) tiukempia vastaanottavan jäsenvaltion vaatimuksia lähetettyihin työntekijöihin – on nyt muuttunut enimmäistasoksi.⁴³

67. Oli miten tahansa, unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei näytä olleen säätää velvollisuudesta ottaa käyttöön vähimmäispalkkajärjestelmä. Se ei myöskään alusta alkaen rajoittanut jäsenvaltioiden toimivaltaa määrittää tämän vähimmäispalkan sisältöä (tämän toimivallan ulkoiset rajat määräytyvät luonnollisesti SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan perusteella). Koska direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohta on

39 — Suomen työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaisesti kaikkien työnantajien on lähtökohtaisesti noudatettava vähintään asianomaisella alalla yleisesti sovellettavaksi julistetun työehtosopimuksen määräyksiä työsuhteen ehdoista ja työoloista. Tähän sääntöön on kuitenkin olemassa poikkeus. Työehtosopimuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentissa säädetään, että jos työnantaja (tai työnantajajärjestö, johon työnantaja kuuluu) on tehnyt työehtosopimuksen valtakunnallisen työntekijöiden yhdistyksen kanssa, työnantajan on sen sijaan sovellettava tämän työehtosopimuksen määräyksiä.

40 — C-164/99, EU:C:2002:40.

41 — Ks. tuomio *Laval* (EU:C:2007:809, erityisesti 80 ja 81 kohta).

42 — *Ibid.*, 80 kohta.

43 — Ks. mm. Deakin, S., ”The Lisbon Treaty, the Viking and Laval Judgments and the Financial Crisis: In Search of New Foundations for Europe’s ‘Social Market Economy’” teoksessa Bruun, N., Lörcher, K. ja Schömann, I. (toim.), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Hart Publishing, Oxford: 2012, s. 19–43, erityisesti s. 28 ja Kilpatrick, C., em. artikkeli, s. 848.

poikkeus sääntöön, jonka mukaan lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan kotivaltion lainsäädäntöä, sitä on lisäksi tulkittava suppeasti. Seikat, joihin on sovellettava vastaanottavan jäsenvaltion asettamia vaatimuksia, rajoittuvat siten 3 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin seikkoihin, ja sovellettava taso on vastaanottavassa jäsenvaltiossa asetettu vähimmäistaso.⁴⁴

68. Edellä esitetyn perusteella ei kuitenkaan saada selville, minkälaisia osia vastaanottavan jäsenvaltion vahvistamaan *vähimmäistasoon* voidaan sisällyttää vähimmäispalkkojen osalta.

69. Unionin tuomioistuin pyrki selvittämään tätä tuomiossa Isbir. Unionin tuomioistuin katsoi siinä, että pelkästään sellaisten palkanosien, *joilla ei muuteta* yhtäältä työntekijän suorituksen ja toisaalta hänen tästä saamansa vastikkeen välistä *suhdetta*, voidaan katsoa olevan direktiivissä 96/71 tarkoitettua vähimmäispalkkaa.⁴⁵ Tämän perusteella unionin tuomioistuin katsoi, että työntekijälle pidemmällä aikavälillä kertyvän pääoman ei direktiiviä 96/71 sovellettaessa voida katsoa kuuluvan työsuorituksen ja työnantajan sen perusteella maksaman taloudellisen vastikkeen väliseen tavanomaiseen suhteeseen. Näin oli erityisesti siitä syystä, että maksulla oli sosiaalipoliittinen tavoite.

70. Edellä mainittu toteamus perustuu todellisuudessa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon komissio v. Saksa,⁴⁶ jossa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä oli täysin toisenlainen tilanne. Kyseisessä asiassa *ei* ollut kyse vastaanottavan jäsenvaltion toimivallasta määrittää vähimmäispalkkojen käsite. Tarkasteltavana olivat pikemminkin menetelmät, joilla määritettiin, saivatko lähetetyt työntekijät *tosiasiallisesti* vastaanottavan jäsenvaltion vähimmäispalkkaa vastaavaa palkkaa. Kyseisessä tuomiossa täsmennettiin erityisesti edellytykset, joiden täytyessä vastaanottavan jäsenvaltion on otettava huomioon lähetetyille työntekijöille maksetut lisät, joita ei katsota vähimmäispalkan osiksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä nimenomaisessa yhteydessä, että jos työnantaja edellyttää työntekijän tekemän ylimääräistä työtä tai ylityötunteja erityisissä olosuhteissa, tämä lisäsuoritus korvataan tälle työntekijälle, eikä kyseistä korvausta oteta huomioon vähimmäispalkkaa laskettaessa.

71. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Isbir⁴⁷ tekemä ratkaisu on tietyllä tapaa houkutteleva. En kuitenkaan usko, että edellä mainittu ratkaisu siitä, mitkä osat voidaan tai ei voida katsoa direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua vähimmäispalkan osiksi, olisi toimiva kriteeri arvioitaessa jäsenvaltioiden toimivaltaa määrittää vähimmäispalkkojen käsite.

72. Nähdäkseni kyseinen unionin tuomioistuimen toteamus perustuu keinotekoiseen jakoon yhtäältä suoritetusta työstä vastikkeena maksetun palkan ja toisaalta muiden korvausten välillä. Tällaisen eron tekeminen on ensinnäkin vaikeaa, koska palkka on välttämättä vastike suoritetusta työstä. Toiseksi – kuten Norjan hallitus toi perustellusti esiin istunnossa – erilaisten korvausten erotteluun liittyvä ongelma käy ilmi jo 3 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, jossa nimenomaisesti mainitaan ylityökorvaukset vähimmäispalkan osina. Ylityökorvauksen ei voida varsinaisesti katsoa liittyvän erottamattomasti suoritettuun työhön, koska se liittyy erityisiin olosuhteisiin, joissa työ on suoritettu. Tuomiossa Isbir esitetystä määritelmästä jätetään toisin sanoen huomiotta palkan subjektiiviset osatekijät, joita ei voida ylityökorvauksen 3 artiklan 1 kohtaan sisällyttämisen vuoksi erottaa vähimmäispalkoista.

73. Katson päinvastoin, että jäsenvaltioiden harkintavallan raja löytyy lukemalla direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohtaa lähetetyille työntekijöille taattavan sosiaalisen suojelun vähimmäistason tavoitteen valossa *eikä* kotimaisten työmarkkinoiden suojaamisen valossa. Lisäksi myös useiden muiden edellytysten on täyttyvä.

44 — Tuomio Laval (EU:C:2007:809, 80 ja 81 kohta); tuomio Rüffert (EU:C:2008:189, 33 ja 34 kohta) ja tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2008:350, 24–26 kohta).

45 — Tuomio Isbir (EU:C:2013:711, 40 kohta).

46 — EU:C:2005:220.

47 — EU:C:2013:711, 40 kohta.

74. Ensinnäkin – kuten edellä on todettu – direktiivin noudattamiseksi vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai työehtosopimuksissa vahvistettu vähimmäispalkka on täytynyt vahvistaa tässä direktiivissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Erityisesti 3 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että työehtosopimukset on täytynyt julistaa yleisesti sovellettaviksi 3 artiklan 8 kohdassa, jossa asetetaan täsmällisemmät edellytykset, tarkoitettulla tavalla. Edellä lyhyesti sivutuista Suomen työehtosopimusjärjestelmään mahdollisesti liittyvistä ongelmista huolimatta ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee – asianosaisten sitä kiistämättä –, että kyseiset työehtosopimukset on julistettu yleisesti sovellettaviksi ja että näissä työehtosopimuksissa vahvistetaan vaatimukset, joita ulkomaisten yritysten on noudatettava lähetettyjen työntekijöiden osalta.⁴⁸

75. Toiseksi – mikä on kenties vieläkin tärkeämpää – yhteisöjen tuomioistuimien korosti tuomiossa Laval erityisesti sitä, että 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa viitataan ”vähimmäispalkkoihin”. Tässä säännöksessä suljetaan siten pois palkat, jotka ovat asiaa koskevissa säännöksissä vahvistettua vähimmäistason suurempia.⁴⁹ Vaikka oletettaisiin, että käytännössä useimmat (tai kaikki) työntekijät saavat tosiasiallisesti parempaa palkkaa henkilökohtaisen tilanteen seurauksena, tämä ei toisin sanoen muuta sitä, että tapauksesta riippuen lainsäädännössä ja/tai alan työehtosopimuksessa vahvistettu ehdoton vähimmäistaso on merkityksellinen kriteeri 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sovellettaessa. Mikä tahansa muu ratkaisu johtaisi käytännössä useiden sellaisten vähimmäispalkkojen tai pikemminkin sellaisten erisuuruisten palkkojen hyväksymiseen, jotka ovat riippuvaisia kunkin työntekijän henkilökohtaisesta tilanteesta ja jotka ylittävät tämän seurauksena vastaanottavassa jäsenvaltiossa hyväksytyn ehdottoman vähimmäistason.

76. Pitäen mielessä yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa Laval esittämät toteamukset käsittelen seuraavaksi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä kyseessä olevia palkkaan liittyviä eri näkökohtia.

3. Vähimmäispalkan osat

77. Käsite ”vähimmäispalkat” voi pitää sisällään suuren määrän osia, ja se voi esiintyä monissa eri muodoissa eri jäsenvaltioissa. Vähimmäispalkka voi perustua tiettyyn ajanjaksoon (kuukausi- tai tuntipalkka) tai tiettyyn tuottavuustasoon; se voi sisältää yhden sopimusperusteisen palkan kaikille tietyn toimialan työntekijöille tai eri vähimmäispalkat ammatista, osaamisesta tai työtehtävistä riippuen työehtosopimuksissa vahvistetulla tavalla. Lisäksi eri lisät ja bonukset tavallisesti sisällytetään sovellettavaan vähimmäispalkkaan.⁵⁰ Kun otetaan erityisesti huomioon jäsenvaltioiden harkintavalta vähimmäispalkkojen sisällön määrittämisessä, tämän käsitteen nimenomaisen, yleisen määritelmän antaminen tuomioistuimen esittämällä tulkinnalla ei siten vaikuta toivottavalta. Kuten jäljempänä esitettävästä arvioinnista ilmenee, sovellettavan vähimmäispalkan rajojen määrittäminen käsittää välttämättä tapauskohtaisen arvioinnin.

a) Palkkaluokittelu ja työntekijöiden sijoittaminen palkkaryhmiin

78. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kyseiset työntekijät ovat saaneet aikaperusteista palkkaa. Tämä palkka näyttää täyttävän sovellettavien työehtosopimusten aikapalkkauksen alimman palkkaryhmän vähimmäismäärän. Se on kuitenkin näissä työehtosopimuksissa vahvistettua urakan takuupalkkaa pienempi. Kyseisissä työehtosopimuksissa vahvistettuihin palkkaluokitteluun ja palkkaryhmiin liittyvä

48 — On kuitenkin riidanalaista, voidaanko kyseisiä työehtosopimuksia todellisuudessa soveltaa kyseisiin työntekijöihin. Vaikka tämä kysymys on kieltämättä mielenkiintoinen, se ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

49 — Tuomio Laval (EU:C:2007:809, 70 ja 71 kohta).

50 — Ks. komission yksiköiden kertomus palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa (KOM(2006) 159 lopullinen), s. 16.

ongelma koskee sitä, että Suomen lainsäädännössä ei vahvisteta yleistä (tai alakohtaista) vähimmäispalkkaa. Tästä asiasta päättävät sen sijaan asianomaiset työmarkkinaosapuolet työehtosopimusneuvotteluissa. Lisävaikeutena on se, että työehtosopimukset, joihin ammattiliitto vetoaa, sisältävät sekä aikaperusteista palkkaa että urakkapalkkaa koskevia määräyksiä.

79. Ammattiliitto väittää tältä osin, että Suomeen työntekijöitä lähettävä ulkomainen työnantaja on velvollinen tarjoamaan työntekijöilleen työn tekemistä urakkatyönä ansiotason kohottamiseksi, jolloin maksettavaksi tulee erityinen urakan takuupalkka. Toinen tähän läheisesti liittyvä ja riidanalainen kysymys koskee työntekijöiden sijoittamista (tai sijoittamatta jättämistä) palkkaryhmiin kyseisten työehtosopimusten mukaisesti.

80. On jokseenkin selvää, että sekä aikaperusteinen palkka (tuntipalkka) että urakkapalkka ovat palkkaa suoritetusta työstä ja että ne kuuluvat näin ollen direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”vähimmäispalkat”piiriin. Minun on kuitenkin vaikea hyväksyä ammattiliiton esittämää väitettä, jota suurin osa unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneistä hallituksista tukee. Ne väittävät, että urakan takuupalkan pitäisi muodostaa vähimmäispalkka tässä asiassa. Mielestäni ei ole mitään painavaa syytä pitää mitään muuta kuin työehtosopimuksessa mainittua alinta palkkaa (tässä tapauksessa aikaperusteista tuntipalkkaa) direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna ”vähimmäispalkkana”. Sama toteamus koskee käsiteltävinä olevia palkkaryhmiä. Muunlainen näkemys merkitsisi sitä, että käytännössä hyväksyttäisiin tuomiossa Laval nimenomaisesti kielletyn kaltainen tilanne, jossa ammattiliitto vaati ulkomaista yritystä noudattamaan ammattitodistuksen omaaville työntekijöille maksettujen palkkojen tilastolliseen keskiarvoon perustuvia palkkoja.⁵¹ Tällaisen keskiarvon voidaan tuskin katsoa muodostavan direktiivissä 96/71 tarkoitettua ”vähimmäispalkkaa”.

81. Erityisesti tässä on kyse rakennusalan erityisellä sektorilla sovellettavista työehtosopimuksista. Näissä olosuhteissa en ymmärrä, miten työehtosopimusten mukainen alin palkka – joko palkkaluokittelun tai palkkaryhmien perusteella – ei suojaisi asianmukaisesti lähetettyjä työntekijöitä. Viime kädessä tätä palkkaa sovelletaan myös joidenkin kotimaisten työntekijöiden tapauksessa. Tässä mielessä mikä tahansa tämän vähimmäistason ylittävä palkka on myös välttämättä ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa.⁵²

82. Kun pidetään mielessä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään antama painoarvo palvelujen tarjoamisen vapaudelle, mielestäni sillä, että jäsenvaltiot voisivat edellyttää ulkomaisilta yrityksiltä tiettyjä palkkaluokitteluja tai palkkaryhmiä, jotka ylittävät asiaa koskevassa lainsäädännössä tai alan työehtosopimuksissa nimenomaisesti vahvistetun vähimmäistason, annettaisiin tarpeettomasti painoarvoa kotimaisten työmarkkinoiden suojaamiselle palvelujen tarjoamisen vapauden vahingoksi. Niin kauan kuin työntekijöitä vastaanottavaan jäsenvaltioon lähettävä yritys noudattaa tätä vähimmäistasoa, vastaanottava jäsenvaltio ei voi edellyttää tiettyä palkkaluokittelua tai vaatia yritystä sijoittamaan työntekijänsä tiettyihin palkkaryhmiin. Tämä johtaisi alan työehtosopimuksissa vahvistetun vähimmäispalkan ylittävään palkkaan.

51 — Ks. tältä osin tuomio Laval (EU:C:2007:809, 71 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin antoi perusteluissaan erityistä painoarvoa myös sille, että kyseiset työehtosopimukset eivät täyttäneet direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 8 kohdan vaatimusta sen käyttämisestä vastaanottavan jäsenvaltion vähimmäispalkan asianmukaisena kriteerinä.

52 — Ks. jäljempänä 90 kohta ja sitä seuraavat kohdat. On syytä huomata, että lähetetyt työntekijät ovat – toisin kuin siirtotyöläiset – määritelmän mukaisesti ainoastaan tilapäisesti töissä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, minkä vuoksi ei näytä välttämättömältä tai tarkoituksenmukaiselta ulottaa kaikkia niitä oikeuksia, joita tavallisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa työskentelevillä on, koskemaan lähetettyjä työntekijöitä. Tätä tukee myös unionin tuomioistuimen aikaisemmassa oikeuskäytännössä omaksuma lähestymistapa. Ks. nautittuja oikeuksia koskevasta erosta Kilpatrick, C., em. artikkeli, s. 847–849. Ks. myös rakennusalan erityistapauksesta Davies, P., em. artikkeli, s. 601.

b) Lomaraha ja kilpailevien vähimmäispalkkojen ongelma

83. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pitänyt epäselvänä myös sitä, miten sen käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevaa lomarahaa on tarkasteltava. Heti alkuun on huomattava, että lomaraha on palkanosa, josta ei ole säädetty vuosilomalain⁵³ vuosilomaa ja lomakorvausta koskeissa merkityksellisissä säännöksissä. Toisin kuin lomakorvaus, tämä palkanosa perustuu työehtosopimusten määräyksiin. Lomarahan maksaminen merkitsee sitä, että laissa säädettyä lomakorvausta korotetaan 50 prosentilla.

84. Ennen kuin tarkastellaan yksityiskohtaisemmin lomarahan luonnetta palkan muotona, on tässä vaiheessa syytä käsitellä lyhyesti Elektrobudowan lomarahasta esittämää huomautusta. Se väittää, että esillä olevan kaltaisen lomarahan ei voida katsoa muodostavan osaa vähimmäispalkasta, koska sillä ylitetään se, mitä lainsäädännössä edellytetään.

85. Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan sanamuodossa hyväksytään nimenomaisesti se, että sovellettavat vähimmäispalkat voidaan vahvistaa lainsäädännössä *ja/tai* työehtosopimuksin. Tämä näyttää viittaavan siihen, että vaikka jotkin näiden vähimmäispalkkojen osat voivat perustua lainsäädäntöön, toiset voivat hyvin perustua (yleissitoviin) työehtosopimuksiin. Tässä mielessä direktiivissä ei näytä olevan mitään sellaista, joka jättäisi – lähtökohtaisesti – tämän erityisen lisän käsitteen ”vähimmäispalkat” ulkopuolelle. Näin on siitä huolimatta, että se on lisä laissa säädettyyn lomakorvaukseen.

86. Tässä on kuitenkin esitettävä yksi merkittävä varaus. Edellä 85 kohdassa esitetty lähestymistapa perustuu oletamaan siitä, että kyse on *eri* palkanosista. Jos näin ei olisi, kyse olisi todellisuudessa kilpailevista vähimmäispalkoista siltä osin kuin *sekä* sovellettavassa lainsäädännössä *että* 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitettussa yleisesti sovellettavassa alan työehtosopimuksessa olisi määräyksiä yhdestä ja samasta palkanosasta.⁵⁴ Kun otetaan huomioon direktiivin 96/71 hallitseva tavoite – sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sen selittänyt – edistää palvelujen tarjoamisen vapautta, tällainen ristiriita olisi tässä tilanteessa ratkaistava alimman vähimmäispalkan hyväksi.⁵⁵ Mikä tahansa muu johtopäätös olisi paitsi yhteensoveltumaton tämän tavoitteen kanssa, myös käsitteellisesti ristiriidassa ”vähimmäistason” ajatuksen kanssa.

87. Tämän sivuhuomautuksen jälkeen käsittelen seuraavaksi lomarahaa direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen vähimmäispalkkojen osana.

88. Tässä suhteessa on todettava, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan työntekijöitä toiseen jäsenvaltioon lähettävien yritysten on noudatettava paitsi vastaanottavan jäsenvaltion vähimmäispalkkoja, myös vastaanottavan jäsenvaltion *palkallisten* vuosilomien vähimmäiskestoja koskevia sääntöjä. Pelkästään se, että osa palkasta määräytyy työehtosopimuksen perusteella, ei voi merkitä sitä, että se pitäisi jättää palkan käsitteen ulkopuolelle. Sen jättäminen palkan käsitteen ulkopuolelle merkitsisi todellisuudessa sitä, että kyseiseen vastaanottavaan jäsenvaltioon lähetetyt työntekijät eivät voisi saada tässä valtiossa sovellettavaa vähimmäispalkkaa vastaavaa palkkaa, mikä olisi vastoin direktiiviä 96/71. Toisin kuin jäljempänä käsiteltävät lisät, lomaraha on erottamaton osa palkkaa, jonka työntekijä saa vastikkeena suorittamastaan työstä.

53 — 18.3.2005 annettu vuosilomalaki (162/2005), sellaisena kuin se on muutettuna lailla 1448/2007. Vuosilomalain 16 ja 17 §:ssä vahvistetaan säännöt, joiden mukaan työntekijälle on maksettava lomakorvausta työsuhteen aikana ja työsuhteen päättyessä.

54 — Ks. kilpailevien vähimmäispalkkojen kysymyksestä tilanteesta, jossa lakisääteinen vähimmäispalkka on voimassa rinnakkain työehtosopimuksessa määritellyn vähimmäispalkan kanssa, Kilpatrick, C., em. artikkeli, s. 855 ja 856.

55 — Ks. tuomio Laval (EU:C:2007:809, 78 kohta) sellaisten työehtosopimusten osalta, jotka *eivät* täyttäneet direktiivin 96/71 3 artiklan 8 kohdassa asetettua edellytystä.

c) Työkomennuksista maksettavat ylimääräiset lisät

89. Myös työehtosopimusten mukainen kiinteämääräinen päiväraha ja matka-ajan korvaus aiheuttavat vaikeuksia ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Olisi toki houkuttelevaa väittää, ettei tällaisten lisien pitäisi kuulua vähimmäispalkkojen soveltamisalaan pelkästään sillä perusteella, ettei näillä lisillä ole mitään yhteyttä suoritettuun työhön. Viime kädessä molemmat lisät liittyvät työtä tekevään henkilöön (ja tämän henkilökohtaiseen tilanteeseen).

90. Tämä olisi kuitenkin ristiriidassa direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan sanamuodon kanssa, jossa nimenomaisesti mainitaan ylityökorvaus vähimmäispalkan osana. Kuten edellä 73 kohdassa on jo tuotu esiin unionin tuomioistuimen tuomiota Isbir⁵⁶ tarkasteltaessa, ylityökorvaus liittyy nyt esillä olevien lisien tavoin erottamattomasti työntekijän henkilökohtaiseen tilanteeseen eikä varsinaiseen työsuoritukseen. Tämän seikan vuoksi en ymmärrä, miten nämä lisät voisivat automaattisesti jäädä direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

91. Työkomennuksista maksettavat ylimääräiset lisät voivat todella kuulua direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan, *kunhan ne vastaavat palkkaa, joka katsotaan tällaisista työkomennuksista maksettavaksi vähimmäispalkaksi*. Tämä rajoitus on väistämätön seuraus jäsenvaltioiden harkintavallasta tämän käsitteen aineellisen sisällön määrittämisessä. Tätä koskee kuitenkin merkittävä varaus. Vähimmäissuojaa koskevien pakottavien sääntöjen sisällön on direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sovellettaessa oltava myös SEUT 56 artiklan mukainen.⁵⁷

92. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklassa ei vaadita ainoastaan poistamaan kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella. Siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi. Näin on myös, vaikka rajoitusta sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin.⁵⁸

93. On huomattava, että jäsenvaltiot eivät voi asettaa palvelujen tarjoamisen edellytykseksi alueellaan sitä, että kaikki sijoittautumista koskevat edellytykset täyttyvät. Tällä pyritään varmistamaan, että palvelujen tarjoamista kansallisten rajojen yli ei haitata kohtuuttomasti. Tässä suhteessa vastaanottavan jäsenvaltion kansallisten sääntöjen soveltaminen ulkomaisiin yrityksiin saattaa estää palvelujen tarjoamisen tai haitata sitä taikka tehdä sen vähemmän houkuttelevaksi siltä osin kuin tästä soveltamisesta aiheutuu kuluja sekä ylimääräistä taloudellista rasitusta.⁵⁹

94. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kyseessä olevat lisät koskevat samalla tavoin sekä ulkomaisia yrityksiä että kotimaisia kilpailijoita. Mielestäni ei kuitenkaan voida lähtökohtaisesti pitää mahdollisena, että ulkomaisille palvelujen tarjoajille asetettu velvollisuus maksaa näitä lisiä voi tehdä näille palvelujen tarjoajille palvelujen tarjoamisen vastaanottavissa jäsenvaltioissa vähemmän houkuttelevaksi tai vaikeammaksi. Tämä velvollisuus voi siten merkitä SEUT 56 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta. Tällainen velvollisuus heikentäisi tosiasiallisesti mahdollista kilpailuetua, joka voitaisiin saada alemmista työvoimakustannuksista kotijäsenvaltiossa. Näin on sen

⁵⁶ — EU:C:2013:711.

⁵⁷ — Ks. vastaavasti asia E-2/11, STX Norway Offshore AS ym. v. Norjan valtio, 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁵⁸ — Tuomio Arblade ym. (C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, 33 kohta) ja tuomio Portuguesa Construções (EU:C:2002:40, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁹ — Tuomio Mazzoleni ja ISA (C-165/98, EU:C:2001:162, 23 ja 24 kohta) ja tuomio Portuguesa Construções (EU:C:2002:40, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio FKP Scorpio Konzertproduktionen (C-290/04, EU:C:2006:630, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

vuoksi, että nämä lisät on maksettava – tiettyjen edellytysten täytyessä – olosuhteissa, joissa työ suoritetaan muualla kuin työhönottopaikalla.⁶⁰ Näin ollen näyttäisi siltä, että vaikka joidenkin kotimaisten yritysten ei tarvitse maksaa näitä lisiä, niiden maksaminen on väistämätön seuraus työntekijöiden lähettämisestä vastaanottavaan jäsenvaltioon.

95. Jos asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä sovelletaan erotuksetta kaikkiin henkilöihin tai yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa vastaanottavan jäsenvaltion alueella, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä rajoitus voi olla oikeutettu, jos se perustuu yleistä etua koskeviin pakottaviin vaatimuksiin. Asia on näin, jollei tätä etua suojella tällaisten palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla säännöksillä. Lisäksi rajoituksen on oltava omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutuminen eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.⁶¹ Erityisen merkittävänä tässä on pidettävä sitä, että yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin kuuluu työntekijöiden sosiaalinen suojelu.⁶²

96. Vaikka tämän kysymyksen ratkaiseminen kuuluu viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin, nähdäkseni molemmat nyt esillä olevat lisät täyttävät tavoitteen korvata työntekijälle ylimääräiset kustannukset, joita hänelle aiheutuu työkomennuksesta. Lähetettyjen työntekijöiden osalta voitaisiin väittää, että näiden lisien maksamisella varmistetaan palkkataso, joka on tarpeen kohtuullisen elintason säilyttämiseksi työkomennuksen ajan. Tästä syystä ei abstraktilla tasolla voida mielestäni sulkea pois sitä, että näiden lisien maksaminen voi olla tarpeen kyseisten työntekijöiden sosiaalisen suojelun kannalta.

97. Näiden ylimääräisten lisien maksamisen on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa tämän tavoitteen saavuttamiseen, kun kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat otetaan huomioon. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on erityisesti punnittava keskenään yhtäältä palvelujen tarjoajille aiheutuvia hallinnollisia ja taloudellisia rasituksia ja toisaalta sitä lisääntynyttä sosiaalista suojelua, joka kyseisillä lisillä annetaan työntekijöille verrattuna heidän työnantajansa sijoittautumisvaltion lainsäädännössä taattuun suojeluun.⁶³

98. Helpottaakseni ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta tehtävässään esitän seuraavat toteamukset.

i) Kiinteämääräinen päiväraha

99. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee yhtäältä siitä oletuksesta, että lähetetyt työntekijät ovat kyseessä olevien työehtosopimusten nojalla oikeutettuja kiinteämääräiseen päivärahaan koko lähetettynä olon ajalta.⁶⁴ Tämä johtuu siitä, että heidät otettiin palvelukseen Puolassa eikä työntekopaikalla. Minun on vaikea hyväksyä sitä, että tämä olisi oikeasuhteinen toimenpide lähetettyjen työntekijöiden suojelemiseksi.

100. Tämä johtuu ennen kaikkea kahdesta syystä.

60 — Tämä käy selvästi ilmi sähköistysalan työehtosopimuksen 14 §:llä käyttöön otetusta mekanismista. Kyseisen määräyksen mukaan kiinteämääräistä päivärahaa (kokopäivärahaa tai osapäivärahaa) ja matka-ajan korvausta on maksettava ainoastaan silloin, kun työntekopaikka on vähintään 40 km:n etäisyydellä työhönottopaikasta ja vähintään 15 km:n etäisyydellä kotoa.

61 — Ks. esim. tuomio Webb (EU:C:1981:314, 17 kohta); tuomio Analir ym. (C-205/99, EU:C:2001:107, 25 kohta); tuomio Mazzoleni ja ISA (EU:C:2001:162, 26 kohta); tuomio Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, 34 kohta) ja tuomio Portugaia Construções (EU:C:2002:40, 19 kohta). Ks. myös uudempana ilmauksena tästä säännöstä tuomio komissio v. Belgia (C-577/10, EU:C:2012:814, 44 kohta).

62 — Tuomio Arblade ym. (EU:C:1999:575, 36 kohta). Ks. myös tältä osin tuomio Mazzoleni ja ISA (EU:C:2001:162, 27 kohta).

63 — Ks. esim. tuomio Finalarte ym. (C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98, EU:C:2001:564, 49 ja 50 kohta).

64 — Vuonna 2012 tämä päiväraha oli 36 euroa päivältä.

101. Ensinnäkin pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltainen kiinteämääräinen päiväraha on tarkoitettu sellaisten ylimääräisten kustannusten kattamiseksi, joita työntekijälle voi aiheutua ajanjaksona, jolloin hän on (tilapäisesti) poissa asuinpaikaltaan. Tyypillisesti tämä koskee yön yli majoittumista edellyttäviä työkomennuksia. Vaikka on riidatonta, että työntekijät otettiin palvelukseen Puolassa, Suomessa lähetettynä olon ajan heidän työnantajansa kuitenkin kustansi heidän majoituksensa ydinvoimalatyömaan läheisyydessä. Näissä olosuhteissa on vaikea esittää painavia argumentteja, joiden mukaan kiinteämääräisen päivärahan maksaminen olisi tarpeen lähetettyjen työntekijöiden suojelemiseksi.

102. Toiseksi olen vakuuttunut siitä, että jos vastaanottava jäsenvaltio voisi edellyttää esillä olevan kaltaisen lisän maksamista lähetetyille työntekijöille koko lähetettynä olon ajalta, tämä rajoittaisi huomattavasti ulkomaisten yritysten mahdollisuutta kilpailla kotimaisten kilpailijoiden kanssa, sillä työntekijöiden lähettämisestä aiheutuvat kustannukset saisivat epäilemättä nämä yritykset luopumaan työntekijöiden lähettämisestä.⁶⁵ Velvollisuus maksaa lähetetyille työntekijöille kiinteämääräisen päivärahan kaltainen lisä *koko* lähetettynä olon ajalta asettaisi ulkomaiset yritykset tämän velvollisuuden luonteen vuoksi epäedullisempaan asemaan. Näin näyttää olevan tässä tapauksessa, sillä työntekijöitä Suomeen lähettäviltä yrityksiltä edellytetään systemaattisesti, että ne maksavat tätä lisää, kun taas kotimaisten yritysten ei välttämättä tai systemaattisesti edellytetä maksavan sitä.

ii) Matka-ajan korvaus

103. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että työehtosopimuksissa edellytetään lisäksi työnantajan suorittavan työntekijöille korvausta matka-ajalta, kun päivittäiseen työmatkaan käytetään aikaa enemmän kuin yksi tunti. Ammattiliitto vaatii tämän lisän maksamista näissä sopimuksissa määrätyn alimman tason mukaisesti. Asianosaisten kesken on riidanalaista, onko päivittäinen matka-aika todellisuudessa ylittänyt yhden tunnin.

104. Oli miten tahansa, matkustaminen paikkaan, jossa työ suoritetaan, aiheuttaa epäilemättä paitsi kustannuksia työntekijälle, myös ajan menetystä. Vaikka päivittäistä työmatkaa työnantajan järjestämästä majoituspaikasta työpaikalle ei voida pitää varsinaisena työaikana, se on kuitenkin työehtosopimuksessa sovittujen tehtävien suorittamiseksi käytettyä aikaa. Esillä olevan asian erityisissä olosuhteissa näyttää lisäksi siltä, että työpaikalle matkustamiseen käytetyn ajan pituus ei ole työntekijöiden vapaasti valittavissa, kun otetaan huomioon paitsi työnantajan kustantaman majoituksen sijainti, myös rakennustyömaan syrjäinen sijainti.

105. Tässä mielessä se, että työntekijälle korvataan tämä aika erityisellä lisällä, joka on (sen jälkeen kun yhden päivittäisen tunnin kynnyks on ylittynyt) oikeassa suhteessa työmatkaan käytettyyn aikaan, on ensi arviolta työntekijöiden sosiaalista suojelua aidosti edistävä toimenpide. Ylityökorvauksen tavoin matka-ajan korvauksella varmistetaan viime kädessä se, että työntekijät saavat korvauksen päivittäisen työmatkan seurauksena menettämästään ajasta ja rahasta.

106. Kiinteämääräisen päivärahan tavoin ulkomaisille yrityksille asetettu vaatimus niiden lähetettyjen työntekijöiden matka-ajan korvaamisesta näyttää kuitenkin vaikuttavan rajoittavasti palvelujen tarjoamiseen valtioiden välillä. Tämä johtuu lisäkustannuksista, jotka tämä velvollisuus pitää sisällään. Tarve edellyttää ulkomaisilta yrityksiltä tämän korvauksen maksamista liittyy kuitenkin mielestäni läheisesti käsiteltävän asian tosiasiallisiin olosuhteisiin. Jos esimerkiksi työpaikan syrjäisen sijainnin vuoksi kaikki kotimaiset työntekijät olisivat oikeutettuja tällaiseen korvaukseen, se, että tätä korvausta *ei* maksettaisi lähetetyille työntekijöille, näyttäisi estävän näitä työntekijöitä saamasta vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytettyä vähimmäissuojaa. Jos näin ei kuitenkaan olisi ja jos osa kotimaisista

65 — Kyseessä olevien työehtosopimusten mukaan edellä alaviitteessä 61 mainittujen edellytysten lisäksi kiinteämääräisen kokopäivärahan maksamiselle on asetettu lisäedellytys. Työehtosopimuksen 14 §:n A kohdan 2 alakohdan mukaan kokopäiväraha maksetaan ainoastaan silloin, kun työmatkan kesto on yli 10 tuntia.

työntekijöistä ei olisi oikeutettu tällaiseen korvaukseen, mielestäni työntekijöiden sosiaalisen suojelun kannalta ei olisi mitään perustetta, joka oikeuttaisi tällaisen edellytyksen asettamisen systemaattisesti ulkomaisille yrityksille. Päivärahan tavoin matka-ajan korvaus voi mielestäni olla oikeutettu ja sitä voidaan näin ollen pitää työntekijöiden sosiaalisen suojelun kannalta tarpeellisena ainoastaan, jos samankaltaisissa oloissa työskentelevät kotimaiset työntekijät ovat kaikissa tilanteissa oikeutettuja saamaan tämän lisän.

107. Yhteenvetona totean, että mielestäni kiinteämääräinen päiväraha ja matka-ajan korvaus kuuluvat direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan. Koska näiden lisien soveltaminen työntekijöitä lähettäviin ulkomaisiin yrityksiin voi kuitenkin tehdä palvelujen tarjoamisesta vähemmän houkuttelevaa siltä osin kuin tästä soveltamisesta aiheutuu kuluja sekä ylimääräistä taloudellista rasitusta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, pyritäänkö yleissitovilla työehtosopimuksilla, joissa määrätään kyseessä olevista lisistä, työntekijöiden sosiaalisen suojelun tavoitteeseen, ja tarkistettava, ettei niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

108. Kuten edellä on pyritty osoittamaan, kysymys siitä, mikä voi kussakin yksittäistapauksessa ja kunkin yksittäisen palkanosan kannalta kuulua ”vähimmäispalkkoihin”, voidaan ratkaista ottamalla lähtökohdaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavissa asiaa koskevista säännöksistä ja määräyksistä tarkoitettua vähimmäispalkkaa vastaava palkka ja tarkistamalla työntekijän henkilökohtaisista olosuhteista riippuvien lisien osalta, onko näiden lisien maksaminen tarpeen työntekijöiden sosiaalisen suojelun kannalta.

4. Majoituksen ja ruokasetelien huomioon ottaminen vähimmäispalkkaa laskettaessa

109. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käsiteltävässä tapauksessa Elektrobudowa on järjestänyt kyseisille lähetetyille työntekijöille majoituksen ja myöntänyt ruokaseteleitä.⁶⁶ Tämän vuoksi nousee esiin kysymys siitä, miten näitä etuuksia on käsiteltävä arvioitaessa, ovatko nämä työntekijät tosiasiallisesti saaneet vastaanottavassa jäsenvaltiossa vahvistettua vähimmäispalkkaa vastaavaa palkkaa. Direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohdassa säädetään, että lähetettynä olosta maksettavat lisät katsotaan osaksi vähimmäispalkkaa siltä osin kuin niitä ei makseta korvauksena lähetettynä olosta aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista, kuten matka-, majoitus- tai ruokailukustannuksista. Onko tässä kyse lähetettynä olosta aiheutuneiden tosiasiallisten kustannusten korvaamisesta vai jostakin muusta?

110. Jo pelkästään 3 artiklan 7 kohdan sanamuodonmukaisen tulkinnan perusteella vastaus tähän kysymykseen on suhteellisen yksinkertainen. Vaikka työnantaja ei ole korvannut vasta jälkikäteen työntekijöiden majoitus- ja ruokailukustannuksia, se on tosiasiallisesti järjestänyt näille työntekijöille majoituksen ja tarjonnut ruokaseteleitä lähetettynä olon aikana. Voitaisiin kuitenkin väittää, että nämä etuudet ovat ”lähetettynä olosta maksettavia” lisiä ja että ne pitäisi näin ollen ottaa huomioon laskettaessa, saavatko lähetetyt työntekijät vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavaa vähimmäispalkkaa vastaavaa palkkaa. Mielestäni näiden etuuksien käsitteleminen tällä tavoin mahdollistaisi kuitenkin direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohdan tarkoituksen kiertämisen.

111. Kyseisen säännöksen tarkoituksena on sulkea pois mahdollisuus ottaa vähimmäispalkkaa laskettaessa huomioon matka-, *majoitus- ja ruokailu*etuudet tavalla, joka estäisi kyseisiä työntekijöitä saamasta taloudellista vastiketta työstään. Näin on sen vuoksi, että kaikki nämä etuudet liittyvät erottamattomasti työntekijöiden lähetettynä oloon. Voitaisiin tietysti väittää, että erityisesti ruokasetelit ovat lisäetuus. Viime kädessä lähetetyillä työntekijöillä on samat ruokaan liittyvät menot kuin silloin, kun he työskentelevät kotivaltiossaan. Ruokasetelit – tai direktiivin terminologian mukaisesti ruokailukustannukset – näyttävät kuitenkin tarpeellisilta vastaanottavan jäsenvaltion korkeampien

⁶⁶ — Ennakkoratkaisupyyntöön mukaan Elektrobudowan on kyseisten työehtosopimusten mukaisesti kustannettava majoitus tilanteessa, jossa työ suoritetaan muualla kuin työhönottopaikalla. Ruokasetelit, joita voidaan käyttää myös elintarvikkeiden ostamiseen tietyissä kaupoissa, myönnetään kuitenkin työsuojimuksen mukaisesti.

linkustannusten korvaamiseksi. Kun tämä pidetään mielessä, on vaikea kiistää sitä, että työnantajan järjestämän majoituksen ja myöntämien ruokasetelien sisällyttäminen vähimmäispalkan laskemiseen alentaisi käytännössä kyseessä olevien lähetettyjen työntekijöiden kokonaispalkkatason hyväksytyn vähimmäistason alapuolelle.

112. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio komissio v. Saksa on erityisen hyödyllinen. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jos työnantaja edellyttää työntekijän tekevän ylityötunteja erityisissä olosuhteissa, tämä lisäsuoritus korvataan tälle työntekijälle, eikä kyseistä korvausta oteta huomioon vähimmäispalkkaa laskettaessa.⁶⁷ Sama ajatus heijastuu direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohdasta. Jos tällaisten etuuksien huomioon ottamisella muutettaisiin työntekijälle epäedullisella tavalla työntekijän työsuorituksen ja siitä saadun vastikkeen välistä tasapainoa, näitä etuuksia ei pitäisi ottaa huomioon verrattaessa lähetettyjen työntekijöiden tosiasiallisesti saamia bruttomääräisiä palkkoja vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä edellytettyihin vähimmäispalkkoihin.

113. Työntekijöitä vastaanottavaan jäsenvaltioon lähettävän yrityksen järjestämää majoitusta ja myöntämiä ruokaseteleitä on toisin sanoen pidettävä korvauksena lähetettynä olost aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista. Tämän vuoksi niitä ei voida ottaa huomioon laskettaessa, ovatko lähetetyt työntekijät saaneet vastaanottavassa jäsenvaltiossa vahvistettua vähimmäispalkkaa vastaavaa palkkaa.

5. Direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdassa tarkoitettu yleisen järjestyksen perusteella tehtävä poikkeus

114. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lopuksi selvittää, voidaanko esillä olevat etuudet⁶⁸ – siltä osin kuin ne eivät kuulu 3 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen pakottavien oikeuksien ydinsisältöön – katsoa seikoiksi, jotka kuuluvat direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan soveltamisalaan. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat määrätä tai säätää, että niiden alueelle työntekijöitä lähettävien yritysten on noudatettava *muuta kuin 3 artiklan 1 kohdassa mainittuja* seikkoja koskevia työehtoja ja -oloja siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen (*ordre public*) liittyvistä säännöksistä.

115. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

116. Ensinnäkin on huomattava, että direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan mukaan tätä säännöstä sovelletaan ainoastaan *muuta* kuin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–g alakohdassa nimenomaisesti mainittuja seikkoja koskeviin työehtoihin ja -oloihin siltä osin kuin näitä työehtoja ja -oloja sovelletaan perussopimuksen mukaisesti.⁶⁹ Toiseksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että 3 artiklan 10 kohtaa on ”poikkeuksen poikkeuksena” tulkittava suppeasti.⁷⁰

117. Jotta kyseiset säännökset kuuluisivat yleisen järjestyksen perusteella tehtävän poikkeuksen soveltamisalaan, niiden noudattamista on erityisesti pidettävä 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.⁷¹ Esimerkiksi pakkotyön kieltämistä koskevia säännöksiä voidaan mitä ilmeisimmin pitää tällaisina säännöksinä.⁷² Unionin tuomioistuin on ottanut erityisesti huomioon

67 — Ks. tältä osin tuomio komissio v. Saksa (EU:C:2005:220, 39 ja 40 kohta).

68 — Eli urakkapalkka, matka-ajan korvaus ja päivärahat.

69 — Ks. tältä osin tuomio Laval (EU:C:2007:809, 82 kohta). Ks. myös tuomio Rüffert (EU:C:2008:189, 36 ja 37 kohta) silloisen EY 49 artiklan osalta.

70 — Ks. tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2008:350, 31 kohta). Poikkeus, sellaisena kuin se on ilmaistu direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa, kohdistuu tässä asiassa kotijäsenvaltion lainsäädännön soveltamisen periaatteeseen.

71 — Ks. tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2008:350, 29–31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kuten eräs kirjoittaja on huomauttanut, yhteisöjen tuomioistuimen tuomion komissio v. Luxemburg vaikutuksena on 3 artiklan 10 kohdan tulkitseminen ”lähes olemattomiin”. Ks. Barnard, C., ”The UK and Posted Workers: The Effect of *Commission v Luxembourg* on the Territorial Application of British Labour Law”, 1(38) 2009 *Industrial Law Journal*, s. 122–132, erityisesti s. 129.

72 — Tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2008:350, 3 ja 32 kohta).

tarpeen tulkita 3 artiklan 10 kohtaa siten, ettei palvelujen tarjoamisen vapautta vaaranneta, minkä vuoksi se on korostanut, että ”yleiseen järjestykseen liittyvien säännösten” on katsottava kattavan ainoastaan ne pakottavat säännökset, joista ei voida poiketa ja jotka luonteensa ja tavoitteensa vuoksi täyttävät yleistä etua koskevat pakottavat vaatimukset.

118. Tämän direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan väistämättä hyvin suppean tulkinnan valossa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemat palkanosat eivät voi täyttää unionin tuomioistuimen aikaisemmassa oikeuskäytännössään vahvistamia tiukkoja vaatimuksia. Ennen kaikkea kaikki niistä – kuten edellä on selitetty – kuuluvat direktiivin 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan. Lisäksi kaikki niistä *ylittävät* lainsäädännössä ja/tai työehtosopimuksissa edellytetyn pelkän vähimmäistason,⁷³ eikä niitä tässä mielessä voida pitää tarpeellisina yleistä etua koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi.

IV Ratkaisuehdotus

119. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Satakunnan käräjäoikeuden esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 17.6.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) 14 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä 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 kanssa, on tulkittava siten, että kysymys siitä, voiko lähetetty työntekijä siirtää työnantajaltaan olevan palkkasaatavansa ammattiliitolle perittäväksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on ratkaistava kyseisiin palkkasaataviin sovellettavan lain perusteella. Siltä osin kuin nämä saatavat perustuvat direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin työehtoihin ja -oloihin, sen jäsenvaltion lakia, johon työntekijät on lähetetty työhön, on sovellettava paitsi näihin saataviin, myös niiden siirrettävyyteen.
- 2) Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdtaa, luettuna SEUT 56 artiklan valossa, on tulkittava siten, että vähimmäispalkkojen käsite voi kattaa palkkaryhmittelyn mukaisen perustuntipalkan, urakan takuupalkan, lomarahen, kiinteämääräisen päivärahan ja päivittäisen työmatka-ajan korvauksen, sellaisina kuin nämä työehdot määritellään direktiivin 96/71 liitteen piiriin kuuluvassa, kyseisen direktiivin 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitettussa yleisesti sovellettavaksi julistetussa työehtosopimuksessa (tai mahdollisesti muissa merkityksellisissä välineissä). Kuitenkaan
 - vastaanottava jäsenvaltio ei voi edellyttää työntekijöitä tähän valtioon lähettäviltä ulkomaisilta yrityksiltä tiettyjä palkkaluokitteluja tai palkkaryhmiä, jotka ylittävät tällaisessa työehtosopimuksessa nimenomaisesti vahvistetun vähimmäistason vastaanottavassa jäsenvaltiossa
 - vastaanottava jäsenvaltio ei voi asettaa työntekijöitä tähän valtioon lähettävälle ulkomaisille yrityksille velvollisuutta maksaa lähetetyille työntekijöille kiinteämääräistä päivärahaa koko lähetettynä olon ajalta tai korvausta matka-ajasta näille työntekijöille, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että näiden lisien soveltaminen kyseisiin ulkomaisiin yrityksiin tekee palvelujen tarjoamisesta vähemmän houkuttelevaa, ja jos näiden lisien maksamisella ylitetään se, mikä on tarpeen työntekijöiden sosiaalisen suojelun tavoitteen saavuttamiseksi.

73 — Ks. myös soveltuvin osin tuomio Laval (EU:C:2007:809, 84 kohta).

- 3) Direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohtaa on tulkittava siten, että työntekijöitä esillä olevan asian olosuhteissa lähettävän yrityksen kustantamaa majoitusta ja myöntämiä ruokaseteleitä on pidettävä korvauksena lähetettynä olostaiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista. Tämän vuoksi niitä ei voida ottaa huomioon laskettaessa, ovatko lähetetyt työntekijät saaneet vastaanottavassa jäsenvaltiossa vahvistettua vähimmäispalkkaa vastaavaa palkkaa.
- 4) Direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohtaa on tulkittava siten, että yleisesti sovellettaviksi julistettuihin työehtosopimuksiin perustuvia urakkapalkan, matka-ajan korvauksen ja päivärahojen kaltaisia palkanosia ei voida katsoa työehdoiksi ja -oloiksi, joiden noudattaminen on tarpeen tässä säännöksessä tarkoitettujen yleistä etua koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi.