



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

12 päivänä syyskuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 56 artikla – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Työntekijöiden lähettäminen – Palkka-asiakirjojen kääntäminen ja säilyttäminen – Työlupa – Seuraamukset – Oikeasuhteisuus – Ennalta määritetyt vähimmäissakot – Kumulaatio – Ylärajan puuttuminen – Oikeudenkäyntikulut – Sakon muuntorangaistus

Yhdistetyissä asioissa C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarkin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 25.1.2018 (C-64/18), 31.1.2018 (C-140/18) ja 16.2.2018 (C-146/18 ja C-148/18) tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 1.2.2018 (C-64/18), 22.2.2018 (C-140/18) ja 23.2.2018 (C-146/18 ja C-148/18), saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Zoran Maksimovic (C-64/18),

Humbert Jörg Köfler (C-140/18, C-146/18 ja C-148/18),

Wolfgang Leitner (C-140/18 ja C-148/18),

Joachim Schönbeck (C-140/18 ja C-148/18), ja

Wolfgang Semper (C-140/18 ja C-148/18)

vastaan

Bezirkshauptmannschaft Murtal,

Finanzpolizein

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Toader sekä tuomarit L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) ja M. Safjan,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.5.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Zoran Maksimovic, edustajinaan R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc ja S. Grilc, Rechtsanwälte,
- Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck ja Wolfgang Semper, edustajinaan E. Oberhammer ja P. Pardatscher, Rechtsanwälte,
- Finanzpolizei, asiamiehenään B. Schlögl,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään G. Hesse,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš ja L. Dvořáková,
- Kroatian hallitus, asiamiehenään aluksi T. Galli, sittemmin M. Vidović,
- Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér, G. Tornyai ja G. Koós,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Slovenian hallitus, asiamiehinään A. Grum ja J. Morela,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Kellerbauer, L. Malferrari ja H. Krämer,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 56 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 ja 49 artiklan, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL 1997, L 18, s. 1) sekä palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/67/EU (EUVL 2014, L 159, s. 11) tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck ja Wolfgang Semper ja toisaalta Bezirkshauptmannschaft Murtal (Murtalin aluehallintoviranomainen, Itävalta) ja jossa on kyse sakoista, jotka tämä on määrännyt heille Itävallan työoikeudellisten säännösten rikkomisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2006/123/EY

- 3 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 1 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei vaikuta työoikeuteen, toisin sanoen jäsenvaltioiden yhteisön oikeuden mukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti soveltamiin lakisääteisiin tai sopimusperusteisiin työehtoihin mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus ja työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet. Tämä direktiivi ei myöskään vaikuta jäsenvaltioiden kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen.”

Direktiivi 2014/67

- 4 Direktiivin 2014/67 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 18 päivänä kesäkuuta 2016. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.”

Itävallan oikeus

- 5 Työsopimuksia koskevan lainsäädännön mukauttamisesta annetun lain (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, BGBl., 459/1993), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä AVRAG), 7d §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. – – työnantajien on pidettävä työpaikalla (tai työskentelypaikkakunnalla) työhön lähettämisen ajan – – saatavilla saksankielinen työsopimus tai kirjallinen tallenne työsuhteen ehdoista – –, palkkalaskelma, todistus suoritetuista palkanmaksuista – – lähetetylle työntekijälle työskentelyn ajalta Itävallan lainsäädännön mukaan kuuluvan palkan tarkastusta varten – –

2. Rajat ylittävän tilapäisen työvoiman välityksen yhteydessä velvollisuus palkka-asiakirjojen saatavilla pitämiseen koskee kotimaisia työnantajia. Työvoiman välittäjien on todistettavasti toimitettava asiakirjat työnantajan saataville.

– –”

- 6 AVRAG:n 7i §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos

1. – – työnantaja 7d §:n vastaisesti ei pidä palkka-asiakirjoja saatavilla tai
2. työvoiman välittäjä rajat ylittävän tilapäisen työvoiman välityksen yhteydessä 7d §:n 2 momentin vastaisesti ei todistettavasti toimita palkka-asiakirjoja työnantajien saataville tai
3. työnantaja rajat ylittävän tilapäisen työvoiman välityksen yhteydessä 7d §:n 2 momentin vastaisesti ei pidä palkka-asiakirjoja saatavilla,

se syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, ja aluehallintoviranomaisen on määrättävä sille 1 000–10 000 euron ja uusintatapauksessa 2 000–20 000 euron suuruinen sakko työntekijää kohti, ja jos työntekijöitä on enemmän kuin kolme, 2 000–20 000 euron ja uusintatapauksessa 4 000–50 000 euron suuruinen sakko työntekijää kohti.”

- 7 Ulkomaalaisten palkkaamista koskevan lain (Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. 218/1975), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä AuslBG), 28 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Mikäli tekoa ei pidetä tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvana rangaistavana tekona (28c §), aluehallintoviranomaisen on määrättävä hallinnollisen rikkomuksen seuraamuksena

1. jokaiselle, joka

- a) palkkaa 3 §:n vastaisesti ulkomaalaisen työntekijän, jolle ei ole myönnetty työlupaa – –

– –

1 000–10 000 euron ja ensimmäisessä ja seuraavassa uusintatapauksessa 2 000–20 000 euron suuruinen sakko työntekijää kohti, kun ilman työlupaa työskenteleviä ulkomaalaisia on enintään kolme, ja 2 000–20 000 euron ja ensimmäisessä ja seuraavassa uusintatapauksessa 4 000–50 000 euron suuruinen sakko työntekijää kohti, kun ilman työlupaa työskenteleviä ulkomaalaisia on enemmän kuin kolme;

– –”

- 8 Hallintolainkäyttölain (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, BGBl. I, 33/2013), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 52 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisessa hallintotuomioistuimen tuomiossa, jossa päätös hallinnollisesta seuraamuksesta vahvistetaan, rikkomuksen tekijä on velvoitettava suorittamaan tietty määrä menettelyn kuluista.

2. Tämä määrä on muutoksenhakumenettelyssä 20 prosenttia vahvistetun seuraamuksen määrästä, kuitenkin vähintään kymmenen euroa; vapausrangaistusten osalta yhden päivän vapausrangaistus vastaa kulujen laskemisen yhteydessä 100 euron sakkoa. – –”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

- 9 Zellstoff Pöls AG:n Pölsissä (Itävalta) sijaitsevassa tehtaassa tapahtui 23.3.2014 räjähdys, jossa tuhoutui suuri osa soodakattilasta.
- 10 Zellstoff Pöls tilasi 11.7.2014 tehdyllä sopimuksella Andritz AG:ltä, joka on sijoittautunut Itävaltaan, kattilalaitteiston kunnostamisen ja uudelleenkäynnistyksen.
- 11 Andritz antoi 27.8.2014 Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o:lle (jäljempänä Bilfinger), joka on sijoittautunut Kroatiaan, toimeksiannon soodakattilan purkamisesta ja mekaanisesta kokoonpanosta. Bilfinger lähetti kyseisten töiden suorittamista varten Itävaltaan työntekijöitä, joista Itävallan toimivaltaiset viranomaiset laativat työhönlähetysvahvistukset.
- 12 Bilfinger ei pystynyt noudattamaan suunniteltua valmistumisajankohtaa 25.8.2015, joten Bilfinger ja Andritz sopivat, että Brodmont d.o.o., joka on sijoittautunut Kroatiaan, ottaa vastatakseen alun perin Bilfingerille kuuluneiden töiden valmiiksi saattamisesta. Tätä koskeva sopimus tehtiin 11.9.2015.

- 13 Brodmontilla oli pääasiassa kyseessä olevalla rakennustyömaalla 217 työntekijää käytössään ajanjaksolla 14.9.2015–30.10.2015, kun yhtiölle siirtyi kaikki Bilfingerin kyseiselle rakennustyömaalle palkkaamat työntekijät.
- 14 Finanzpolizei (talousrikospoliisi, Itävalta) suoritti 27.9.2015, 13.10.2015 ja 28.10.2015 kyseisellä rakennustyömaalla tarkastukset, joiden yhteydessä sille ei pystytty esittämään kunkin 217 työntekijän kaikkia palkka-asiakirjoja.
- 15 Finanzpolizein näiden tarkastusten yhteydessä tekemien toteamusten perusteella Murtalin aluehallintoviranomainen määräsi pääasian valittajille hallinnollisia seuraamuksia. Tämä aluehallintoviranomainen katsoi, ettei kyse ollut työntekijöiden lähettamisestä vaan rajat ylittävistä tilapäisen työvoiman välityksestä Brodmontilta Andritzille. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee sitä vastoin, ettei yhtiöiden väitettä laiminlyöneen vähimmäispalkan maksamista koskevia velvoitteitaan.
- 16 Murtalin aluehallintoviranomainen määräsi 19.4.2017 tekemällään päätöksellä Brodmontin johtajalle Maksimovicille yhteensä 3 255 000 euron sakon. Se katsoi, että Brodmont oli laiminlyönyt sille 217 työntekijän välittäjänä kuuluvan veloitteen, josta säädetään AVRAG:n 7d §:ssä, toimittaa työnantajana toimivalle Andritzille kyseisten työntekijöiden palkka-asiakirjat.
- 17 Kyseinen aluehallintoviranomainen määräsi myös 25.4.2017 ja 5.5.2017 tekemillään päätöksillä 2 604 000 ja 2 400 000 euron sakot kullekin Andritzin hallituksen neljälle jäsenelle eli Köflerille, Leitnerille, Schönbeckille ja Semperille AVRAG:n 7d §:ssä ja AusLBG:n 28 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdassa, luettuna yhdessä AusLBG:n 3 §:n 1 momentin kanssa, säädettyjen tiettyjen veloitteiden noudattamatta jättämisestä siltä osin kuin tällä yhtiöllä kyseisiä työntekijöitä käyttävänä yrityksenä oli velvoite sekä säilyttää palkka-asiakirjat että hankkia hallinnolliset luvat 200 kroatialaiselle, serbialaiselle tai bosnialaiselle työntekijälle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että jos näitä sakkoja ei saada perittyä, ne muunnetaan 1 736 ja 1 600 päivän pituisiksi vapausrangaistuksiksi.
- 18 Näiden seuraamusten kohteena olevat henkilöt valittivat kyseisistä päätöksistä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ennen kaikkea epävarma siitä, ovatko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa säännöstössä säädetty seuraamukset oikeasuhteisuutta koskevan unionin oikeuden periaatteen mukaisia, kun kyseisellä säännöstöllä – vaikka siinä jätetään tuomioistuimille tietty harkintavalta seuraamuksen määräämisessä – kuitenkin rajoitetaan kumulaatioperiaatteen, sakon määrään vaikuttavien seikkojen ja ankarien vähimmäissakkojen seurauksena tätä harkintavaltaa niin tiukasti, että jopa lievimmän mahdollisen sakon määrääminen johtaa siihen, että kokonaismäärä on erittäin korkea.
- 20 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele, onko usean vuoden pituisen vankeusrangaistuksen määrääminen, jos sakko jätetään maksamatta, suhteellisuusperiaatteen mukainen seuraamus tuottamuksellisesta hallinnollisesta rikkomuksesta.
- 21 Kyseinen tuomioistuin täsmentää lopuksi, että jos valitus hylätään hallintolainkäyttölain, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 52 §:n 2 momentin nojalla, valittajat veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikuluista määrä, joka vastaa 20 prosenttia määrättyjen sakkojen määrästä.

- 22 Tässä tilanteessa Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarkin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

Asiassa C-64/18:

”1) Onko SEUT 56 artiklaa, [direktiiviä 96/71] ja [direktiiviä 2014/67] tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään rajat ylittävään työvoiman käyttöön liittyvien muodollisten velvoitteiden – kuten työvoiman välittäjänä toimivan työnantajan veloitteen toimittaa palkka-asiakirjat työvoimaa käyttävän yrityksen saataville – laiminlyönnistä erittäin suuret sakot, erityisesti suuret vähimmäissakot, jotka määrätään kumulatiivisesti kunkin kyseessä olevan työntekijän osalta?”

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen ei vastata myöntävästi:

Onko SEUT 56 artiklaa, [direktiiviä 96/71] ja [direktiiviä 2014/67] tulkittava siten, että ne ovat esteenä kumulatiivisten sakkojen määräämiselle ilman absoluuttista ylärajaa rajat ylittävään työvoiman käyttöön liittyvien muodollisten velvoitteiden rikkomisen yhteydessä?”

Asiassa C-140/18:

”1) Onko SEUT 56 artiklaa, [direktiiviä 96/71] ja [direktiiviä 2014/67] tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään rajat ylittävään työvoiman käyttöön liittyvien muodollisten velvoitteiden – kuten työvoiman välittäjänä toimivan työnantajan veloitteen toimittaa palkka-asiakirjat työvoimaa käyttävän yrityksen saataville – laiminlyönnistä erittäin suuret sakot, erityisesti suuret vähimmäissakot, jotka määrätään kumulatiivisesti kunkin kyseessä olevan työntekijän osalta?”

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen ei vastata myöntävästi:

Onko SEUT 56 artiklaa, [direktiiviä 96/71] ja [direktiiviä 2014/67] tulkittava siten, että ne ovat esteenä kumulatiivisten sakkojen määräämiselle ilman absoluuttista ylärajaa rajat ylittävään työvoiman käyttöön liittyvien muodollisten velvoitteiden rikkomisen yhteydessä?”

3) Mikäli ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen ei vastata myöntävästi:

Onko [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa tuottamuksellisten rikkomusten seuraamuksiksi säädetään rajoittamattoman suuria taloudellisia seuraamuksia sekä usean vuoden vapausrangaistuksia, jos seuraamusmaksu jätetään maksamatta?”

Asiassa C-146/18:

”Onko [perusoikeuskirjan] 47 ja 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan valitusmenettelystä maksettavien oikeudenkäyntikulujen suuruuden on oltava 20 prosenttia vahvistetun seuraamuksen määrästä?”

Asiassa C-148/18:

”Onko [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa tuottamuksellisten rikkomusten seuraamuksiksi säädetään rajoittamattoman suuria seuraamusmaksuja, erityisesti suuria vähimmäisseuraamuksia, ja usean vuoden vapausrangaistuksia, jos seuraamusmaksu jätetään maksamatta?”

- 23 Unionin tuomioistuimen presidentin antamilla määräyksillä asiat C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, joita on syytä tarkastella yhdessä, olennaisilta osin sitä, onko SEUT 56 artiklaa, perusoikeuskirjan 47 ja 49 artiklaa, direktiiviä 96/71 ja direktiiviä 2014/67 tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään hallinnollisten lupien hankkimiseen ja palkka-asiakirjojen säilyttämiseen liittyvien työoikeudellisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen yhteydessä määrättävistä sakoista,
- jotka eivät saa olla ennalta määriteltyä määrää pienempiä,
 - jotka määrätään kumulatiivisesti kunkin työntekijän osalta ja ilman ylärajaa,
 - joihin lisätään oikeudenkäyntikulut, joiden suuruus on 20 prosenttia sakkojen määrästä, jos valitus sakkojen määräämistä koskevasta päätöksestä hylätään, ja
 - jotka muunnetaan vapausrangaistuksiksi, jos sakot jätetään maksamatta.

Alustavat huomautukset

- 25 Aluksi on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä ei suoraan määritetä Itävallan lainsäädännön nojalla sovellettavia työehtoja ja -oloja, vaan sillä pyritään takaamaan niiden tarkastusten tehokkuus, joita toimivaltaiset Itävallan viranomaiset voivat suorittaa kyseisten ehtojen noudattamisen varmistamiseksi.
- 26 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että tällaiset valvontatoimenpiteet eivät kuulu direktiivin 96/71 soveltamisalaan, vaan tällä direktiivillä pyritään sovittamaan yhteen jäsenvaltioiden aineellinen lainsäädäntö lähetettyjen työntekijöiden työehdoista ja -oloista riippumatta liitännäisistä hallinnollisista säännöistä, joilla voidaan varmistaa näiden ehtojen noudattaminen (tuomio 3.12.2014, De Clercq ym., C-315/13, EU:C:2014:2408, 47 kohta).
- 27 Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee myös, että pääasian tosiseikat tapahtuivat vuonna 2015 syyskuun ja lokakuun välisenä aikana. Tästä seuraa, että direktiiviä 2014/67, jonka 23 artiklan mukainen täytäntöönpanon määräaika päättyi 18.6.2016 ja joka saatettiin osaksi Itävallan lainsäädäntöä kesäkuussa 2016 annetulla ja 1.1.2017 voimaan tulleella lailla, ei sovelleta pääasian tosiseikkoihin (ks. analogisesti tuomio 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, 27 kohta).
- 28 Lopuksi on todettava, että vaikka tietyt unionin tuomioistuimessa huomautuksia esittäneet osapuolet ovat väittäneet, että sen pitäisi vastata ennakkoratkaisukysymyksiin myös direktiivin 2006/123 perusteella, on muistutettava, että kyseisen direktiivin 1 artiklan 6 kohdan mukaan tätä direktiiviä ei sovelleta siihen, että kansallisessa säännöstössä otetaan käyttöön varoittavia toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan työoikeuden aineellisten sääntöjen noudattaminen (ks. vastaavasti tuomio 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, 29–35 kohta).
- 29 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että direktiivit 96/71, 2014/67 ja 2006/123 eivät ole merkityksellisiä ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin vastaamiseksi.

Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen

- 30 On muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden kohdistuvina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla kielletään tämän vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa. Lisäksi SEUT 56 artiklassa annetaan oikeuksia paitsi itse palvelun tarjoajalle myös sen vastaanottajalle (tuomio 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, 37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut, että työntekijöiden lähettämistä koskevasta kansallisesta säännöstöstä, jossa säädetään velvollisuudesta laatia ja pitää vastaanottavassa jäsenvaltiossa työntekijöitä ja työtä koskevia asiakirjoja, voi aiheutua kustannuksia ja ylimääräisiä hallinnollisia ja taloudellisia rasituksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille, ja näin ollen se merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta (ks. vastaavasti tuomio 23.11.1999, Arblade ym., C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, 58 ja 59 kohta; tuomio 18.7.2007, komissio v. Saksa, C-490/04, EU:C:2007:430, 66–69 kohta ja tuomio 7.10.2010, dos Santos Palhota ym., C-515/08, EU:C:2010:589, 42–44 kohta).
- 32 Unionin tuomioistuin on todennut sellaisen tapauksen osalta, jossa unionin jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys lähettää työhön kolmannen valtion työntekijöitä, että kansallista säännöstöä, jossa asetetaan hallinnollinen lupa ehdoksi sille, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys saa tarjota palveluja valtion alueella, on pidettävä SEUT 56 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena (tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym., C-18/17, EU:C:2018:904, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Näin ollen on todettava, että kansallinen säännöstö, jossa säädetään seuraamuksista sekä kyseisten palvelujen suorittajan että vastaanottajan osalta siinä tapauksessa, että tällaisia velvoitteita, jotka itsessään rajoittavat palvelujen tarjoamisen vapautta, ei noudateta, on omiaan tekemään tällaisen vapauden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa.
- 34 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta.

Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen oikeuttaminen

- 35 Unionin tuomioistuimen täysin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä niiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, voidaan silti hyväksyä edellyttäen, että ne vastaavat yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, että niillä voidaan taata niillä asetetun tavoitteen toteuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (tuomio 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Käsiteltävässä tapauksessa Itävallan hallitus katsoo, että pääasiassa kyseessä oleva palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus voidaan oikeuttaa työntekijöiden sosiaaliseen suojeluun liittyvillä tavoitteilla sekä petosten, erityisesti työ- ja sosiaalioikeudellisten petosten, torjuntaa ja väärinkäytösten ehkäisemistä koskevilla tavoitteilla.
- 37 Tämän osalta on todettava, että työntekijöiden sosiaalinen suojelu sekä petosten, erityisesti työ- ja sosiaalioikeudellisten petosten, torjunta ja väärinkäytösten ehkäiseminen ovat tavoitteita, jotka kuuluvat sellaisten yleisen edun mukaisten pakottavien syiden joukkoon, jotka voivat oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen (tuomio 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, 44 kohta).

- 38 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaista säännöstöä, jossa säädetään seuraamuksista sellaisten työoikeudellisten velvoitteiden rikkomisesta, joiden tarkoituksena on kyseisten tavoitteiden saavuttaminen, voidaan pitää soveltuvana tällaisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi ja siten tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.
- 39 Siltä osin kuin on kyse pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen tarpeellisuudesta, on muistutettava, että määrättävän seuraamuksen on ankaruudeltaan oltava oikeassa suhteessa sillä rangaistavan rikkomuksen vakavuuteen nähden. Kansallisessa lainsäädännössä sallituilla hallinnollisilla toimenpiteillä tai rankaisutoimenpiteillä ei myöskään saada ylittää rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä hyväksyttävästi tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi (ks. analogisesti tuomio 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, 41 ja 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Tässä yhteydessä on ensinnäkin todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen säännösten tarkoituksena on määrätä seuraamus sellaisten työoikeudellisten vaatimusten rikkomisesta, jotka koskevat hallinnollisten lupien hankkimista ja palkka-asiakirjojen säilyttämistä.
- 41 Toiseksi on todettava, että säännöstö, jossa säädetään seuraamuksista, joiden suuruus vaihtelee sellaisten työntekijöiden lukumäärän mukaan, joita työoikeudellisten velvoitteiden noudattamatta jättäminen koskee, ei vaikuta sellaisenaan olevan suhteettoman ankara (ks. analogisesti tuomio 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, 26 kohta).
- 42 Tällaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä säädetyt ankarat sakot yhdessä ylärajan puuttumisen kanssa laskettaessa yhteen kyseisiä sakkoja voi – kun rikkomus koskee useita työntekijöitä – kuitenkin johtaa sellaisten taloudellisten seuraamusten määräämiseen, joiden määrä on huomattava ja jotka voivat olla usean miljoonan euron suuruisia, kuten käsiteltävässä asiassa.
- 43 Lisäksi se seikka, että tällaiset sakot eivät missään tapauksessa voi olla ennalta määriteltyä määrää pienempiä, voi mahdollistaa tällaisten seuraamusten määräämisen tapauksissa, joissa ei ole osoitettu, että moititut teot ovat erityisen vakavia.
- 44 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien täsmentää, että pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten mukaan silloin, jos tällaisen seuraamuksen määräämistä koskevasta päätöksestä tehty valitus hylätään, valittajan on suoritettava oikeudenkäyntikuluista määrä, joka vastaa 20 prosenttia kyseisestä seuraamuksesta.
- 45 Neljänneksi ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevassa säännöstössä säädetään määrättyjen sakkojen maksamatta jättämisen seurauksena sakon muuntorangaistuksen määräämisestä, mikä on erityisen ankara seuraamus, kun otetaan huomioon kyseessä olevalle henkilölle siitä aiheutuvat seuraukset (ks. vastaavasti tuomio 3.7.1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, 19 kohta; tuomio 29.2.1996, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, 36 kohta ja tuomio 26.10.2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, 77 kohta).
- 46 Nämä seikat huomioon ottaen pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännöstö ei vaikuta olevan oikeassa suhteessa rikkomusten, joista määrätään seuraamus, eli hallinnollisten lupien hankkimiseen ja palkka-asiakirjojen säilyttämiseen liittyvien työoikeudellisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen, vakavuuteen nähden.
- 47 Lisäksi niiden velvoitteiden tehokas täytäntöönpano, joiden noudattamatta jättämisestä säädetään seuraamus tällaisessa säännöstössä, voitaisiin varmistaa vähemmän rajoittavin toimenpitein, kuten vahvistamalla sakoille pienempi määrä tai asettamalla yläraja tällaisille sakoille, ilman, että näihin toimenpiteisiin liitetään välttämättä vapausrangaistuksia.

- 48 Näin ollen on katsottava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella säännöstöllä ylitetään se, mikä on tarpeen sekä niiden työoikeudellisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi, jotka koskevat hallinnollisten lupien hankkimista ja palkka-asiakirjojen säilyttämistä, että tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen varmistamiseksi.
- 49 Näiden seikkojen perusteella tällaisen säännösten yhteensopivuutta perusoikeuskirjan 47 ja 49 artiklan kanssa ei ole tarpeen tutkia.
- 50 Esitettiin kysymyksiin on kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään hallinnollisten lupien hankkimiseen ja palkka-asiakirjojen säilyttämiseen liittyvien työoikeudellisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen yhteydessä määrättävistä sakoista,
- jotka eivät saa olla ennalta määriteltyä määrää pienempiä,
 - jotka määrätään kumulatiivisesti kunkin työntekijän osalta ja ilman ylärajaa,
 - joihin lisätään oikeudenkäyntikulut, joiden suuruus on 20 prosenttia sakkojen määrästä, jos valitus sakkojen määräämistä koskevasta päätöksestä hylätään, ja
 - jotka muunnetaan vapausrangaistuksiksi, jos sakot jätetään maksamatta.

Oikeudenkäyntikulut

- 51 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään hallinnollisten lupien hankkimiseen ja palkka-asiakirjojen säilyttämiseen liittyvien työoikeudellisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen yhteydessä määrättävistä sakoista,

- jotka eivät saa olla ennalta määriteltyä määrää pienempiä,
- jotka määrätään kumulatiivisesti kunkin työntekijän osalta ja ilman ylärajaa,
- joihin lisätään oikeudenkäyntikulut, joiden suuruus on 20 prosenttia sakkojen määrästä, jos valitus sakkojen määräämistä koskevasta päätöksestä hylätään, ja
- jotka muunnetaan vapausrangaistuksiksi, jos sakot jätetään maksamatta.

Allekirjoitukset