



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
20 päivänä marraskuuta 2014¹

Asia C-533/13

**Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
vastaan
Öljytuote ryja
Shell Aviation Finland Oy**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Työtuomioistuimien (Suomi))

Vuokratyö — Direktiivi 2008/104/EY — 4 artiklan 1 kohta — Vuokratyön käyttöön liittyvät rajoitukset tai kiellot — Euroopan unionin perusoikeuskirja — 28 artikla — Neuvottelu-oikeus ja oikeus työtaistelutoimiin — Sen varmistaminen, onko työehtosopimusmääräys unionin oikeuden mukainen — Kansallisen tuomioistuimen rooli — Horisontaalinen oikeusriita

I Johdanto

1. Käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden tulkita ensimmäistä kertaa vuokratyöstä annettua direktiiviä 2008/104/EY.²
2. Työtuomioistuimen (Suomi) käsiteltävänä on kuljetusalan työntekijäliiton nostama kanne, jolla vaaditaan todettavaksi, että alalla toimiva yritys ja työnantajaliitto ovat rikkoneet sovellettavaa työehtosopimusta ja erityisesti sen vuokratyön käyttöä koskevaa lauseketta. Suomalainen tuomioistuin pohtii, muodostaako tällainen sopimuslauseke vuokratyön käyttöön liittyvän perusteettoman rajoituksen, joka on ristiriidassa direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdan kanssa, ja pitäisikö tätä lauseketta näin ollen jättää soveltamatta.
3. Pääasian oikeudenkäynti liittyy eräisiin unionin oikeuden systeemiin kysymyksiin. Asiassa on ensinnäkin etsittävä tasapainoa unionin sosiaalioikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan periaatteen välillä. Unionin tuomioistuin voi toiseksi joutua lausumaan direktiivin 2008/104 välittömästä oikeusvaikutuksesta yrityksen ja työntekijäjärjestön välisessä horisontaalisessa oikeusriidassa.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Vuokratyöstä 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/104/EY (EUVL L 327, s. 9).

II Sovellettavat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Euroopan unionin perusoikeuskirja

4. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 28 artiklassa, jonka otsikkona on ”Neuvotteluoikeus ja oikeus työtaistelutoimiin”, määrätään seuraavaa:

”Työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi työtaistelutoimiin, lakko mukaan lukien.”

2. Direktiivi 2008/104

5. Direktiivin 2008/104 4 artiklassa, jonka otsikkona on ”Rajoitusten tai kieltojen tarkastelu”, säädetään seuraavaa:

”1. Vuokratyön käyttöön liittyvät rajoitukset tai kiellot saavat perustua ainoastaan yleisen edun mukaisiin syihin, jotka liittyvät erityisesti vuokratyöntekijöiden suojeluun, työterveys- ja työturvallisuusvaatimukseen tai tarpeeseen varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti ja että väärinkäytöksiä ehkäistään.

2. Jäsenvaltioiden on työmarkkinaosapuolia kuultuaan 5 päivään joulukuuta 2011 mennessä tarkastettava kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti vuokratyön käyttöä koskevia rajoituksia tai kieltoja sen varmistamiseksi, ovatko ne edelleen perusteltuja 1 kohdassa mainituista syistä.

3. Jos työehtosopimuksissa on määrätty tällaisia rajoituksia tai kieltoja, 2 kohdassa tarkoitetun tarkastelun voivat suorittaa ne työmarkkinaosapuolet, jotka ovat neuvotelleet kyseessä olevan sopimuksen.

--

5. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun tarkastelun tuloksista 5 päivään joulukuuta 2011 mennessä.”

B Suomen oikeus

1. Lainsäädäntö

6. Direktiivi 2008/104 on pantu Suomessa täytäntöön työsopimuslain (55/2001) ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) muutoksilla.

7. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, edellä mainittujen lakimuutosten valmisteluasiakirjoista ilmenee, että Suomen hallitus piti direktiivin 2008/104 4 artiklassa tarkoitettua tarkasteluvelvoitetta kertaluonteisena hallinnollisena veloitteena tarkastella vuokratyön rajoituksia ja kieltoja sekä raportoida tarkastelun tuloksista komissiolle. Kuten kansallinen tuomioistuin korostaa, valmisteluasiakirjojen mukaan 4 artiklan ei katsottu edellyttävän, että jäsenvaltiot tekevät lainsäädäntömuutoksia, vaikka kaikkia vuokratyön kieltoja ja rajoituksia ei voitaisikaan perustella yleisen edun mukaisilla syillä.

8. Suomen hallitus ilmoitti 29.11.2011 komissiolle direktiivin 2008/104 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyn tarkastelun tulokset.

2. Työehtosopimukset

9. Työntekijöiden ja työnantajien keskusjärjestöjen vuonna 1997 tekemän yleissopimuksen³ (jäljempänä vuoden 1997 yleissopimus) 8.3 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Yritysten on rajoitettava vuokratyövoiman käyttö vain työhuippujen tasaamiseen tai muutoin sellaisiin ajallisesti taikka laadullisesti rajoitettuihin tehtäviin, joita työn kiireellisyyden, rajoitetun kestoajan, ammattitaitovaatimusten, erikoisvälineiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi ei voida teettää omilla työntekijöillä.

Työvoiman vuokraus on epätervettä, jos eri työvoimaa hankkivien yritysten toimittamat vuokratyöntekijät työskentelevät yrityksen normaalissa työssä sen vakinaisten työntekijöiden rinnalla ja saman työnjohdon alaisena pidemmän ajan.

– –”

10. Säiliöauto- ja öljytuotealaa koskevan työehtosopimuksen (jäljempänä alakohtainen työehtosopimus) 29 §:n 1 kohdassa on samansisältöinen määräys.

III Pääasia

11. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (jäljempänä AKT) edustaa muun muassa säiliöauto- ja öljytuotealan työntekijöitä.

12. Shell Aviation Finland Oy (jäljempänä Shell) toimittaa polttoainetta 18 lentoasemalla Suomessa. Shell kuuluu Öljytuote ry -nimiseen öljytuotealan työnantajaliittoon (jäljempänä Öljytuote).

13. AKT nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jolla se vaati Öljytuotteen ja Shellin velvoittamista maksamaan työehtosopimuslain (436/1946) 7 §:ssä säädettyä hyvityssakkoa alakohtaisen työehtosopimuksen 29 §:n 1 kohdan rikkomisen johdosta. AKT väittää kanteessaan, että Shell on vuodesta 2008 lähtien säännöllisesti käyttänyt huomattavia määriä vuokratyövoimaa tekemään samoja tehtäviä kuin sen omat työntekijät. Tällainen vuokratyövoiman käyttö on riidanalaisessa työehtosopimusmääräyksessä tarkoitettulla tavalla epätervettä.

3 — Teollisuuden ja Työnantajain keskusliiton (josta on tullut Elinkeinoelämän keskusliitto) ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön välillä 4.6.1997 tehty yleissopimus.

14. Vastaajat katsovat, että vuokratyövoiman käyttöön on ollut perustellut syyt, koska vuokratyöntekijöitä on käytetty pääosin vuosilomansijaisuuksiin ja sairauspoissaolojen paikkaamiseen. Ne väittävät myös, että alakohtaisen työehtosopimuksen 29 §:n 1 kohta muodostaa rajoituksen, jota ei voida oikeuttaa direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla syillä. Vastaajien mukaan kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta direktiivin 2008/104 vastaisia työehtosopimusmääräyksiä.

15. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että vaikka direktiivin 2008/104 4 artiklassa jäsenvaltioille asetettujen velvollisuuksien ulottuvuudesta on epäilystä, tätä säännöstä voidaan tulkita siten, että sillä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa se, ettei niiden oikeusjärjestykseen sisälly perusteettomia vuokratyön kieltoja tai rajoituksia. Sen mukaan alakohtaisen työehtosopimuksen 29 §:n 1 kohdassa on omaksuttu direktiiviin 2008/104 nähden erilainen lähestymistapa, koska siinä kielletään vuokratyövoiman käyttö muuten kuin erikseen mainituissa tapauksissa yrityksen omien vakituisten työntekijöiden suojelemiseksi.

16. Kansallinen tuomioistuin pohtii myös, mitä mahdollisia vaikutuksia kansallisen säännöksen mahdollisesta ristiriidasta direktiivin 2008/104 kanssa voisi aiheutua pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa on kyse yksityisten välisestä oikeusriidasta.

IV Ennakkoratkaisukysymys ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

17. Näissä olosuhteissa työtuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [direktiivin 2008/104] 4 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä on asetettu kansallisille viranomaisille, tuomioistuimet mukaan lukien, pysyvästi voimassa oleva velvollisuus varmistua käytettävissään olevilla keinoilla siitä, ettei direktiivin säännöksen vastaisia kansallisia säännöksiä tai työehtosopimuksen määräyksiä ole voimassa tai ettei niitä sovelleta?
- 2) Onko direktiivin [2008/104] 4 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan vuokratyövoiman käyttö on sallittu vain erikseen luetelluissa tapauksissa, kuten työhuippujen tasaamiseksi tai töissä, joita ei voida teettää yrityksen omilla työntekijöillä. Voidaanko kielletyksi vuokratyövoiman käytöksi määritellä vuokratyöntekijöiden pidempiaikainen käyttö yrityksen tavanomaisissa työtehtävissä yrityksen omien työntekijöiden rinnalla?
- 3) Jos kansallinen sääntely todetaan direktiivin [2008/104] vastaiseksi, mitä keinoja tuomioistuimella on direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi, kun kysymys on yksityisten osapuolten välillä noudatettavasta työehtosopimuksesta?”

18. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 4.10.2013, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 9.10.2013. Kirjallisia huomautuksia esittivät AKT, Öllytuote ja Shell sekä Suomen, Saksan, Ranskan, Unkarin, Puolan, Ruotsin ja Norjan hallitukset ja komissio.

19. Istuntoon, joka pidettiin 9.9.2014, osallistuivat edellä mainitut asianosaiset ja muut osapuolet lukuun ottamatta Ranskan, Unkarin ja Puolan hallituksia.

V Asian arviointi

20. Kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat kolmea ongelmaa, jotka liittyvät direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdan tulkintaan:

- mainitussa säännöksessä jäsenvaltioille asetettujen velvollisuuksien ulottuvuus
- mahdollisuus oikeuttaa kyseisen säännöksen kannalta alakohtaisessa työehtosopimuksessa määrätyt vuokratyön käytön rajoitukset
- kysymys siitä, voidaanko direktiivin puheena olevaan säännökseen vedota yksityisten välisessä oikeusriidassa.

21. Tutkin näitä ongelmia tässä järjestyksessä.

A Direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdasta aiheutuvien velvollisuuksien ulottuvuus (ensimmäinen kysymys)

1. Alustavia huomautuksia

22. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, asetetaanko direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille velvollisuus poistaa vuokratyön käyttöön liittyvät kiellot ja rajoitukset, elleivät ne ole perusteltuja yleisen edun mukaisista syistä.

23. Pääasian asianosaiset ja muut osapuolet ovat eri mieltä tämän säännöksen tulkinnasta.

24. Eräät osapuolet katsovat, että mainitussa säännöksessä velvoitetaan jäsenvaltiot poistamaan vuokratyön käytön rajoitukset, joita ei voida perustella.⁴

25. Eräät muut osapuolet⁵ puolestaan väittävät, että direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa ei säädetä mistään aineellisista velvollisuuksista, vaan sitä on luettava yhdessä saman artiklan 2 kohdan kanssa. Viimeksi mainitun kohdan mukaan jäsenvaltioiden on direktiivin 2008/104 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymiseen mennessä tarkasteltava vuokratyön käyttöä koskevia rajoituksia sen varmistamiseksi, ovatko ne edelleen perusteltuja ”1 kohdassa mainituista syistä”. Näiden osapuolten näkemyksen mukaan 1 kohdan ulottuvuus rajoittuu täten tämän tarkastelun kohteen määrittämiseen. Ne katsovat, ettei 1 kohdassa aseteta jäsenvaltioille sellaista tietyn tilanteen saavuttamista koskevaa velvollisuutta, jolla pyrittäisiin varmistamaan se, että niiden lainsäädännössä olevat rajoitukset todella ovat perusteltuja yleisen edun mukaisista syistä.

2. Sanamuodon mukainen ja teleologinen tulkinta

26. Direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan vuokratyön käyttöön liittyvät rajoitukset tai kiellot ”saavat perustua ainoastaan yleisen edun mukaisiin syihin”, ja kohdassa esitetään tämän jälkeen ohjeellinen luettelo näistä syistä.

4 — Pääasian vastaajat ja Unkarin hallitus ovat tätä mieltä. Kansallinen tuomioistuin on myös ilmaissut tällaisen kannan. Ranskan ja Puolan hallitukset eivät ole lausuneet tästä seikasta.

5 — Pääasian kantaja sekä Suomen, Saksan, Ruotsin ja Norjan hallitukset ovat tällä kannalla. Komissio, joka muutti näkemystään menettelyn kuluessa, ilmeisestikin ehdottaa niin ikään tällaista tulkintaa.

27. Tämä sanamuoto tukee kyseisen säännöksen tulkintaa siten, että rajoitukset, jotka eivät ole oikeutettuja yleisen edun mukaisista syistä, joista esitetään esimerkkiluettelo,⁶ ovat unionin oikeuden vastaisia. Jos puheena olevassa säännöksessä ei otettaisi mitenkään kantaa siihen, ovatko rajoitukset unionin oikeuden mukaisia, virke, jonka mukaan ne ”saavat perustua ainoastaan” yleisen edun mukaisiin syihin, menettäisi merkityksensä.

28. Tällä sanamuodolla ilmaistaan selvästä aineellinen sääntö, jonka sisältönä on perusteettomien rajoitusten kielto. Toisin kuin useat osapuolet⁷ ovat väittäneet, nähdäkseni on vaikea myöntää, että kyseessä on samaisen 4 artiklan seuraavien kohtien kaltainen, pelkästään menettelyllinen säännös.

29. Tätä tulkintaa tukevat mielestäni esillä olevan säännösten taustalla olevat teleologiset seikat.

30. Kukaan osapuolista ei kiistä sitä, että direktiivi 2008/104 koskee yhtäältä vuokratyöntekijöiden työehtoja ja toisaalta vuokratyön käyttöön sovellettavia ehtoja.

31. Tämä kaksiosainen tavoite – joka näkyy jopa direktiivin 2008/104 otsikossa⁸ – toistetaan direktiivin 2 artiklassa, jossa mainitaan yhtäältä tarve huolehtia vuokratyöntekijöiden suojelusta ja parantaa vuokratyön laatua erityisesti varmistamalla yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltaminen vuokratyöntekijöihin ja toisaalta tarve vahvistaa vuokratyön käytölle asianmukaiset puitteet, joilla edistetään tehokkaasti työpaikkojen luomista ja joustavien työskentelymuotojen kehittämistä.⁹

32. Tavoitteen kaksi eri puolta täydentävät toisiaan siten, ettei niiden erottaminen toisistaan ole johdonmukaista. Vuokratyöntekijöiden suojelun tason parantamisella voidaan nimittäin kyseenalaistaa eräiden olemassa olevien kieltojen tai rajoitusten tarpeellisuus, mikä puolestaan voi mahdollistaa tämän työskentelymuodon laajemman käytön.¹⁰

33. Kyse on tietystä määrin yhteisestä tekijästä Euroopan unionin kolmelle säädökselle, jotka liittyvät epätyypilliseen työhön, joka koskee osa-aikaisia tai tilapäisiä työsuhteita.¹¹ Unionin toimilla näillä aloilla pyritään joustavien työskentelytapojen kehittämiseen ja samalla uuden tasoiseen sosiaalioikeuden yhdenmukaistamiseen.¹² Näiden toimien taustalla olevaa sääntelymallia, joka perustuu joustavuuden ja turvallisuuden välisen tasapainon löytämiseen työmarkkinoilla, kutsutaan ”joustoturvaksi”.¹³

6 — Tämän luettelon ei-tyhjentävästä luonteesta ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 100 kohta.

7 — Suomen, Saksan, Ruotsin ja Norjan hallitukset sekä istunnossa myös komissio.

8 — Alkuperäisen lainsäädäntöehdotuksen otsikkona oli ”direktiivi vuokratyöntekijöiden työehdoista”, ja tätä muutettiin Euroopan parlamentin käsittelyssä siten, että uusi otsikko on ”direktiivi vuokratyöstä”, koska ”direktiivin tavoitteet ja sisältö ulottuvat – – paljon laajemmalle kuin ’työehtoihin’ kattaen myös vuokratyöalan toiminnan edistämisen ja sääntelyn”, ja näin otsikko on yhtenevämpi aiempien, osa-aikatyötä ja määräaikaista työtä koskevien direktiivien kanssa (ks. 23.10.2002 annetun parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselman A5-0356/2002, tarkistuksen 1 perustelut).

9 — Direktiivin 2008/104 9 ja 11 perustelukappaleessa korostetaan työn uudenlaisen organisoinnin tärkeyttä työpaikkojen luomisessa, mikä on eräs Lissabonin strategian päätavoitteista.

10 — Ks. direktiivin 2008/104 18 perustelukappale.

11 — Kyseessä ovat direktiivin 2008/104 lisäksi Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annettu neuvoston direktiivi 97/81/EY (EYVL 1998, L 14, s. 9) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/70/EY (EYVL L 175, s. 43).

12 — Tämä tavoite ohjasi epätyypillistä työtä koskevia komission peräkkäisiä ehdotuksia: ehdotus neuvoston direktiiviksi tilapäisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämistä koskevien toimenpiteiden täydentämisestä (COM(90) 228 final, jonka komissio antoi 29.6.1990), joka epäonnistui selvästi, ja ehdotus SEC(1995) 1540, jonka perusteella aloitettiin työmarkkinaosapuolten kuuleminen, jonka päätteeksi tehtiin osa-aikatyötä ja määräaikaista työtä koskevat kaksi puitesopimusta.

13 — Ks. neuvoston joustoturvasta 5. ja 6.12.2007 antamat ja Eurooppa-neuvoston 14.12.2007 hyväksymät yleisperiaatteet (neuvoston asiakirja nro 16201/07). Ks. myös komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ”Päämääränä yhteiset joustoturvaperiaatteet: Uusia ja parempia työpaikkoja jouston ja turvan avulla” (COM(2007) 359 final, 27.6.2007).

34. Joustavien työskentelymuotojen käyttö mahdollistaisi tämän mallin mukaan työmarkkinoiden sopeutumiskyvyn parantamisen, loisi enemmän työpaikkoja ja parantaisi eräiden epävarmassa asemassa olevien ryhmien, kuten nuorten työntekijöiden, pääsyä vakituiseen työhön. Tämän tyyppinen työskentely voisi olla joillekin ”ponnahduslauta” työmarkkinoille.¹⁴

35. Direktiivin 2008/104 päämäärän kaksijakoisuus ilmenee myös direktiivin rakenteessa, joka alkusäännöksiä (soveltamisala, tarkoitus ja määritelmät) ja loppusäännöksiä lukuun ottamatta rakentuu kahden rungon ympärille: II luku, joka koskee yksinomaan vuokratyöntekijöiden työehtoja, ja I lukuun sijoitettu 4 artikla, joka koskee vuokratyön käyttöön liittyviä rajoituksia.

36. En kuitenkaan ymmärrä, kuinka 4 artiklalla voitaisiin myötävaikuttaa direktiivin 2008/104 tavoitteisiin, jos siinä säädettäisiin ainoastaan jäsenvaltioilla olevasta velvollisuudesta yksilöidä vuokratyön esteet mutta ei liitettäisi tähän velvollisuuteen mitään sitovia vaikutuksia.

37. Mielestäni 4 artiklaa on sen tavoitteen valossa tulkittava siten, ettei siinä säädetä ainoastaan menettelyllisistä velvollisuuksista (2–5 kohta) vaan myös aineellisesta säännöstä (1 kohta). Tällä aineellisella säännöllä kielletään vuokratyön käytön rajoitusten säilyttäminen, mikäli ne eivät ole perusteltuja, kun huomioon otetaan erityisesti vähimmäistyöehtojen yhdenmukaistaminen.¹⁵

38. Puheena olevan 4 artiklan 2–5 kohdassa säädetään unionin oikeuden tavanomaisten täytäntöönpanokeinojen ohella menettelytavasta, jolla pyritään helpottamaan tämän kiellon täytäntöönpanoa ja joka toteutetaan tarkastelemalla kansallisella tasolla olevia rajoituksia. Mikäli 1 kohta ei sisältäisi perusteettomien rajoitusten kieltoa, tätä menettelytapaa ei tarvittaisi.

39. Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista väittää, että unionin lainsäätäjät on halunnut ainoastaan, että jäsenvaltiot laativat rajoituksistaan ei-sitovan inventaarion puhtaasti ilmoitusluonteisesti ja ilman mitään jatkotoimenpiteitä. Komissiolla on oikeus hankkia tällaiset tiedot sille perussopimuksen nojalla kuuluvan unionin oikeuden soveltamisen valvontaa koskevan yleisen tehtävän perusteella.

40. Oikeuskirjallisuudessa katsotaan lähes yksimielisesti, että direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdalla asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus poistaa vuokratyövoiman käyttöä koskevat perusteettomat rajoitukset.¹⁶ Eräät kirjoittajat toteavat, että kyseisellä säännöksellä pyritään selvästi löytämään sisämarkkinoiden vapauksien ja sosiaalioikeuden välinen tasapaino eikä sillä olisi mitään tehokasta vaikutusta, jos sen tulkittaisiin olevan pelkkä suositus.¹⁷

41. Vaikuttaa siltä, että sama ajattelutapa on inspiroinut vuokratyöalan Euroopan tasoisten työmarkkinaosapuolten yhteistä julistusta, joka esitettiin hieman ennen direktiivin 2008/104 virallista antamista. Julistuksessa yhtäältä myönnetään, että vuokratyön käyttöön on sovellettava tiettyjä rajoituksia väärinkäytösten estämiseksi, mutta toisaalta todetaan samalla, että perusteettomat rajoitukset on poistettava.¹⁸

14 — Ks. Bell, M., ”Between flexicurity and fundamental social rights: the EU directives on atypical work”, *European law review*, 2012, nide 37, nro 1, s. 36 ja Davies, A., ”Regulating atypical work: beyond equality”, *Resocialising Europe in a time of crisis*, 2013, s. 237.

15 — Direktiivin 2008/104 9 artiklan 2 kohdassa olevan suojelun tason heikentämistä koskevan kiellon mukaisesti tämä yhdenmukaistaminen ei saa johtaa suojelun yleisen tason heikentämiseen direktiivin soveltamisalalla.

16 — Ks. mm. em. Bell, M., s. 36; em. Davies, A., s. 237; Countouris, N. ja Horton, R., ”The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise”, *Industrial Law Journal*, 2009, nide 38, nro 3, s. 335; Lhernould, J.-P., ”Le détachement des travailleurs intérimaires dans l’Union européenne”, *Revue de droit de travail*, 2012, s. 308; Weiss, M., ”Regulating Temporary Work in Germany”, *Temporary agency work in the European Union and the United States*, s. 120–122; Rönmar, M., ”The regulation of temporary agency work in Sweden and the impact of the (2008/104/EC) Directive”, *European Labour Law Journal (ELLJ)*, 2010, nide 1, nro 3, s. 422–429.

17 — Engels, C., ”Regulating temporary work in the European Union: The Agency Directive”, *Temporary agency work in the European Union and the United States*, 2013, nro 82, s. 14; Mitrus, L., ”Ochrona pracowników tymczasowych w świetle prawa unijnego a prawo polskie”, Sobczyk, A. (toim.), *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, Wolters Kluwer Polska, 2011, s. 18.

18 — EuroCIETT:n (vuokratyöyritysten eurooppalainen järjestö) ja UNI-Europan (eurooppalainen työntekijäjärjestö) 28.5.2008 antama yhteinen julistus vuokratyödirektiivistä, 7 ja 14 kohta (<http://www.eurociett.eu/>).

3. Valmisteluasiakirjat

42. Valmisteluasiakirjat vaikuttavat niin ikään puhuvan direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdan sitovan luonteen puolesta.

43. Eräät osapuolet ovat toista mieltä¹⁹ ja väittävät, että komission Euroopan unionin neuvostolle esittämän direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohdassa oli nimenomainen säännös siitä, että jäsenvaltioiden on tarkasteltava vuokratyön käytölle asetettuja rajoituksia sen varmistamiseksi, että ne ovat edelleen perusteltuja, ja ”ellei näin ole, jäsenvaltioiden on poistettava rajoitukset tai kiellot”.²⁰ Koska tämä viimeinen lause poistettiin neuvoston käsittelyssä,²¹ tämä merkitsee näiden osapuolten mukaan sitä, ettei neuvosto ole halunnut kieltää perusteettomia rajoituksia.

44. Tällainen päättelytapa on mielestäni virheellinen.

45. Neuvoston lainsäädäntömenettelyn aikana tekemä muutos ensinnäkin koskee direktiivin 2008/104 4 artiklan 2 kohtaa, jossa on kyse tarkastelumenettelystä. Nyt kyseessä oleva artiklan 1 kohta sen sijaan otettiin sellaisenaan neuvoston hyväksymään yhteiseen kantaan.

46. Mainitussa 1 kohdassa olevaa luetteloa yleisen edun mukaisista syistä lisäksi käsiteltiin laajalti lainsäädäntömenettelyn kuluessa.²² Miksi toimieliimet olisivat pitäneet tätä säännöstä näin tärkeänä, jos sillä ei ollut tarkoitus olla mitään sitovaa vaikutusta?

47. Tästä on mainittava, että syitä, joiden johdosta 4 artiklan 2 kohdassa ollut maininta siitä, että jäsenvaltioiden on ”poistettava” rajoitukset, jätettiin pois, ei voida selvittää varmuudella. Todennäköisin selitys on kuitenkin se, että neuvosto poisti tämän tekstinkohdan, koska perusteettomien rajoitusten kieltö mainittiin jo artiklan 1 kohdassa, jota ei koskaan muutettu.

48. Neuvosto toteaa yhteisen kannan perusteluissa, että 4 artiklassa ”noudatetaan periaatteessa parlamentin tarkistuksen 34 sisältöä”,²³ mutta ”neuvosto ei pitänyt tarpeellisena sisällyttää nimenomaista viittausta perusteettomista rajoituksista ja kielloista luopumiseen”.²⁴ Euroopan parlamentille yhteisestä kannasta antamassaan tiedonannossa komissio totesi, että direktiivin 4 artiklan 2 kohta noudatteli tarkistusta 34 ”paitsi siltä osin, että ei enää viitata jäsenvaltioiden velvoitteeseen luopua perusteettomista rajoituksista – –, koska neuvosto ei pitänyt tarpeellisena toistaa 4 artiklan 1 kohdassa olevaa kieltoa tai asianmukaisena säätää tarkastelun lopullisesta tuloksesta”.²⁵ Parlamentti siis hyväksyi yhteisen kannan näiden perustelujen nojalla.²⁶

49. Direktiivin 2008/104 antamisvaiheet tukevat näin ollen tulkintaa siitä, että 4 artiklan 1 kohdassa kielletään sellaisten vuokratyön käyttöön liittyvien rajoitusten säilyttäminen, jotka eivät ole oikeutettuja yleisen edun mukaisista syistä.

19 — Pääasian kantaja ja Suomen hallitus.

20 — Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston muutettu ehdotus direktiiviksi vuokratyöntekijöiden työehdoista (COM(2002) 701 final, 28.11.2002), jolla alkuperäinen ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vuokratyöntekijöiden työehdoista (COM(2002) 149 final, 20.3.2002) korvattiin ensimmäisen parlamenttikäsittelyn jälkeen.

21 — Neuvoston yhteinen kanta N:o 24/2008, 15.9.2008 (ST 10599 2008).

22 — Erityisesti on huomattava, että parlamentti muutti komission alkuperäistä ehdotusta lisäämällä kolme uutta perustetta, joilla rajoituksia voidaan perustella (työterveyteen ja työturvallisuuteen liittyvät syyt ja muut tiettyihin työntekijäluokkiin tai tiettyihin talouden aloihin kohdistuvat vaarat, työmarkkinoiden moitteeton toiminta ja väärinkäytösten ehkäiseminen). Ks. parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 21.11.2002 (P5_TA(2002) 0562) ja perustelut (A5-0356/2002, 23.10.2002).

23 — Parlamentin tarkistuksella 34 jaettiin 4 artiklan kyseinen säännös kahteen osaan: ”Ensimmäisellä tehdään selväksi, että vuokratyön käyttöä koskevia kieltoja ja rajoituksia voidaan säilyttää tai ottaa käyttöön tietyissä olosuhteissa – – toisella lujitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta tarkastella tällaisia rajoituksia.” Ks. parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselman perustelut (A5-0356/2002, 23.10.2002).

24 — Yhteinen kanta N:o 24/2008, perustelujen 2.2 kohta.

25 — Komission tiedonanto Euroopan parlamentille EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi vuokratyöstä – Poliittinen yhteisymmärrys yhteisestä kannasta (määräenemmistöpäätös) (COM(2008) 569 final, 18.9.2008, s. 6).

26 — Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 22.10.2008 (P6_TA(2008) 0507).

4. Oikeudellinen perusta

50. Saksan hallitus on epäillyt sitä, salliiko direktiivin 2008/104 oikeudellinen perusta sellaisen aineellisen säännöksen, jolla pyritään poistamaan vuokratyön käyttöön liittyvät rajoitukset.

51. Huomautan, että toimen oikeudellisella perustalla on merkitystä toimen tulkinnassa, koska siitä voidaan saada jonkinlaista selvennystä lainsäätäjän tavoitteista. Oikeudellinen perusta on myös otettava huomioon suljettaessa mahdollisista tulkintavaihtoehdoista pois se, joka voisi johtaa toimen pätemättömyyteen.

52. Direktiivi 2008/104 perustuu aiempaan EY 137 artiklan 1 ja 2 kohtaan, joissa myönnettiin toimielimille toimivalta ”antaa direktiivein säännökset vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain”, muun muassa ”työehdoista”.

53. Eräät osapuolet²⁷ väittävät, että tämä oikeudellinen perusta ei mahdollista direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa siten, että sillä kielletään vuokratyön käyttöön liittyvät perusteettomat rajoitukset. Niiden mukaan tällainen kieltäminen ei kuulu ”työehtojen” piiriin eikä myöskään ole aiemmassa EY 137 artiklassa tarkoitettu ”vähimmäisvaatimus”.

54. Tämän argumentin logiikka ei vakuuta minua.

55. Mielestäni on selvää, että direktiivillä 2008/104 pyritään kaksiosaiseen tavoitteeseen ja että se ei koske ainoastaan vuokratyöntekijöiden työehtoja vaan myös tämän työskentelymuodon käyttöön kohdistuvia rajoituksia. Muussa tapauksessa 4 artikla olisi merkityksetön, tulkittiinpa sitä miten tahansa.

56. Edellä mainittujen osapuolten väitteen mukaan aiempi EY 137 artikla ei ole esteenä sille, että direktiivillä 2008/104 puututaan vuokratyön käyttöön liittyviin rajoituksiin. Ne katsovat kuitenkin, että tämä oikeudellinen perusta sallii jäsenvaltioille asetettavan ainoastaan erittäin ”rajallisia” tai ”puhtaasti menettelyllisiä” velvollisuuksia näiden rajoitusten suhteen.

57. Muistutan tästä, että toimen oikeudellisen perustan on nojaututtava objektiivisiin seikkoihin ja erityisesti toimen päämäärään ja sisältöön.²⁸ En kuitenkaan keksi mitään objektiivisia seikkoja, jotka oikeuttaisivat aikaisemman EY:n perustamissopimuksen pohjalta erottelemaan aineelliset ja menettelylliset säännökset, kun kyse on tiettyntyyppisten työskentelymuotojen käyttöön liittyvien rajoitusten poistamisesta.

58. Jos oletetaan, että direktiiville 2008/104 valittu oikeudellinen perusta ei salli vuokratyön käyttöä koskevien säännösten ottamista direktiiviin, tällainen näkemys johtaisi direktiivin 4 artiklan pätemättömyyteen riippumatta siitä, asetetaanko siinä jäsenvaltioille menettelyllisiä vai aineellisia velvollisuuksia.

59. Näin ollen argumentti, jonka mukaan aikaisemmassa EY 137 artiklassa sallitaan ainoastaan tiettyjen menettelyllisten velvollisuuksien sisällyttäminen direktiiviin, ei vakuuta minua.

60. Tämän jälkeen on pohdittava, kyseenalaistetaanko tulkinnalla, jonka mukaan direktiivin 2008/104 4 artiklaan sisältyy vuokratyön käyttöön liittyvien perusteettomien rajoitusten kieltäminen, direktiivin pätevyys.

27 — Pääasian kantaja sekä Suomen, Saksan ja Ruotsin hallitukset ja istunnossa myös komissio.

28 — Ks. mm. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-411/06, EU:C:2009:518, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61. On muistettava, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että jos unionin toimesta ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen niistä on yksilöitävissä pääasiallisesti tai määrääväksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus taikka tekijä edellyttää.

62. Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa voidaan käyttää useaa eri oikeudellista perustaa.²⁹

63. Direktiivin 2008/104 ensisijainen tekijä sisältyy sen työehtoja koskeviin säännöksiin, ja 4 artikla on asemaltaan selvästi liitännäinen. Tämä suhde ilmenee yhtäältä direktiivin 2008/104 rakenteesta (yksi kokonainen luku on omistettu työehdoille) ja toisaalta direktiivin antamisessa noudatetusta ajattelutavasta: vasta sen jälkeen, kun työehdot on yhdenmukaistettu, vuokratyön tietynasteinen vapauttaminen voi olla perusteltua.

64. Se seikka, että direktiivi 2008/104 liittyy perustamissopimuksen sosiaali oikeutta koskeviin määräyksiin, ei täten mitenkään estä tavoittelemasta direktiivillä liitännäistä päämäärää, joka liittyy vuokratyön eräiden rajoitusten poistamiseen.

65. Esimerkkinä voidaan mainita, että osa-aikatyötä koskevalla direktiivillä 97/81, joka annettiin perustamissopimuksen sosiaali oikeutta koskevien määräysten perusteella, pyritään niin ikään kaksijakoiseen päämäärään. Sillä pyritään yhtäältä edistämään osa-aikatyötä ja toisaalta poistamaan syrjintä osa-aikaisten ja kokoaikaisten työntekijöiden välillä. Direktiivissä 97/81 on lisäksi säännös, joka koskee osa-aikaisen työn esteiden poistamista.³⁰

66. Näiden perustelujen valossa katson, että direktiivi 2008/104 annettiin asianmukaisesti aikaisemman EY 137 artiklan perusteella ilman viittausta aikaisempiin palveluja koskeviin EY 47 artiklan 2 kohtaan ja EY 55 artiklaan, vaikka direktiivin 4 artiklassa on eräitä säännöksiä, joita sovelletaan palvelujen tarjoamisen rajoituksiin vuokratyöalalla.

5. Yhteensoveltuvuus perusoikeuskirjan 28 artiklan kanssa

67. Pääasian kantaja riitauttaa työmarkkinaosapuolten autonomiaa koskevaan periaatteeseen vedoten myös sen, että vuokratyön käyttöön liittyvien perusteettomien rajoitusten kieltä voitaisiin soveltaa työehtosopimusten määräyksiin. Sen mukaan työehtosopimusmääräyksiin sovelletaan immuniteettia, joka perustuu perusoikeuskirjan 28 artiklassa vahvistettuun kollektiivista neuvottelu oikeutta koskevaan perusoikeuteen.

68. Muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 45, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa ei sovelleta ainoastaan viranomaisten toimintaan vaan myös muunlaisiin oikeussääntöihin, joiden tarkoituksena on säännellä kollektiivisesti palkkatyötä, itsenäistä ammatinharjoittamista ja palvelujen tarjoamista. Unionin tuomioistuimien on useaan otteeseen vahvistanut, että työehtosopimukset eivät jää perussopimuksessa vahvistettuja vapauksia koskevien määräysten ulkopuolelle.³¹ Näin ollen – sikäli kuin työehtosopimuksessa on määräys, jolla rajoitetaan vuokratyöntekijöiden käyttöä – määräys kuuluu SEUT 56 artiklan soveltamisalaan.

29 — Ks. mm. tuomio Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, 31 kohta).

30 — Ks. direktiivin 97/81 liitteenä olevan puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohta ja tuomio Michaeler ym. (C-55/07 ja C-56/07, EU:C:2008:248) ja tuomio Bruno ym. (C-395/08 ja C-396/08, EU:C:2010:329, 78 kohta). Direktiivi annettiin käyttäen perustana EY:n perustamissopimuksen liitteenä ollutta sosiaalipolitiikkaa koskevaa sopimusta, joka sittemmin sisällytettiin EY:n perustamissopimuksen sosiaaliseen lukuun (EY 139 artiklan 2 kohta).

31 — Tuomio Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, 98 kohta) ja tuomio International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni (C-438/05, EU:C:2007:772, 33 ja 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69. Vaikka työmarkkinaosapuolten autonomia onkin laajalti tunnustettu unionin oikeudessa, niiden on käytettävä oikeuttaan neuvotella ja tehdä työehtosopimuksia siten, että lainsäädäntöä – mukaan lukien unionin lainsäädäntöä – noudatetaan.³²

70. Unionin tuomioistuin on siten todennut, että työmarkkinaosapuolten on noudatettava unionin johdetun oikeuden säännöksiä, joissa konkretisoidaan työn ja ammatin osalta syrjintäkiellon periaate. Se seikka, että unionin johdettu oikeus on esteenä työehtosopimuksen määräykselle, ei loukkaa perusoikeuskirjan 28 artiklassa tunnustettua oikeutta neuvotella ja tehdä työehtosopimuksia.³³ Jos työehtosopimuksen määräys on unionin oikeuden vastainen, tuomioistuinten on kieltäydyttävä soveltamasta sitä.³⁴

71. Mielestäni näitä päätelmiä sovelletaan yhtä lailla direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohtaan, koska kyseessä on pakottava sääntö, jolla pannaan täytäntöön perussopimuksessa vahvistettu vapaus ja jossa ei ole säädetty työehtosopimuksia koskevasta erivapaudesta.³⁵

72. Tämä näkemys on yhdensuuntainen sen seikan kanssa, että työoikeuden alalla annetut unionin direktiivien säännökset voidaan lainsäädännön lisäksi panna täytäntöön myös yleisesti sovellettavilla työehtosopimuksilla. Direktiivin 2008/104 11 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on direktiivin noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamisen lisäksi varmistuttava siitä, että työmarkkinaosapuolet sisällyttävät sopimuksiinsa tarvittavat säännökset.

73. En näe tämän suhteen mitään pätevää syytä väittää, että työehtosopimuksilla olisi oltava etusija jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden ja että niiden olisi jäätävä unionin oikeuden soveltamisen ulkopuolelle.

74. Nämä päätelmät eivät mitenkään merkitse sitä, että palvelujen tarjoamisen vapaudella olisi etusija kollektiiviseen neuvotteluoikeuteen nähden. Sillä, että pakottavissa säännöksissä säädetään tietyistä rajoista työehtosopimusten sisällölle, ei loukata tämän perusoikeuden käyttöä.

75. Perusoikeuskirjan 28 artiklassa vahvistettu kollektiivinen neuvotteluoikeus ei näin ollen estä tulkitsemasta direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohtaa niin, että työehtosopimuksilla vuokratyön käyttöön tehtyjen rajoitusten on oltava perusteltuja yleisen edun mukaisista syistä, tai niiden katsotaan olevan unionin oikeuden vastaisia.

6. Kansallisten tuomioistuinten rooli

76. Haluan kiinnittää unionin tuomioistuimen huomion yleisempään teleologiseen tulkintaan.

77. Unionin oikeusjärjestys perustuu systeemiseen periaatteeseen, jossa tunnustetaan kansallisten tuomioistuinten olennainen rooli unionin säännösten ja määräysten täytäntöönpanossa.

32 — Tuomio Prigge ym. (C-447/09, EU:C:2011:573, 47 kohta) ja tuomio Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, 50 kohta). Tämä ajatus ilmaistaan direktiivin 2008/104 19 perustelukappaleessa.

33 — Tuomio Hennigs ja Mai (C-297/10 ja C-298/10, EU:C:2011:560, 68 ja 78 kohta).

34 — Ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-476/12, EU:C:2014:89, 51 kohta).

35 — Sen sijaan tällainen erivapaus sisältyy direktiivin 2008/104 5 artiklan 3 kohtaan, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltamista vuokratyöntekijöihin.

78. SEUT 267 artiklalla luodussa järjestelmässä kansallisille tuomioistuimille ja unionin tuomioistuimelle annetut tehtävät ovat olennaisia itse unionin oikeuden luonteen kannalta. Säännös, jolla estettäisiin jäsenvaltioiden tuomioistuinta käyttämästä toimivaltaansa tulkita ja soveltaa unionin oikeutta ja unionin tuomioistuinta käyttämästä omaa toimivaltaansa antaa ennakkoratkaisuja sille esitetyistä kysymyksistä, vääristäisi perussopimuksissa unionin toimielimille ja jäsenvaltioille annettua toimivaltaa, joka on olennaista unionin oikeuden luonteen säilyttämisessä.³⁶

79. Eräiden jäsenvaltioiden käsiteltävässä asiassa kannattama tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tarkasteltava vuokratyön käyttöön liittyviä rajoituksia mutta tämän tarkastelun johdosta ei olisi velvollisuutta ryhtyä mihinkään toimiin, vaikuttaa mielestäni ristiriitaiselta edellä mainitun periaatteen kanssa.

80. Tämän tulkinnan mukaan ainoastaan jäsenvaltioiden hallintojen – ja näiden lisäksi mahdollisesti työmarkkinaosapuolten – tehtävänä on yksilöidä vuokratyön käyttöön liittyvät rajoitukset ja toteuttaa menettely, joka loogisesti johtaa perusteettomien rajoitusten muuttamiseen tai poistamiseen.

81. Saksan hallitus viittaa tältä osin kirjallisissa huomautuksissaan hallinnolliseen tutkintaan (administrative Überprüfung) ja myöntää, että puheena olevaan 4 artiklaan saattaa sen sisällön ja päämäärän valossa sisältyä kirjoittamaton velvollisuus poistaa tai muuttaa perusteettomia rajoituksia.

82. Komissio väittää istunnossa,³⁷ että tulkinnalla, jonka mukaan direktiivin 2008/104 4 artiklassa säädetään ainoastaan menettelyllisistä velvollisuuksista, ei viedä sen tehokasta vaikutusta. Komission mukaan se voi aina, kun sen tietoon tulee rajoituksen olemassaolo, aloittaa keskustelut kyseisen jäsenvaltion viranomaisten kanssa, jotta löydetäisiin paras tapa säännöksen saattamiseksi direktiivin mukaiseksi. Komissio voi myös aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

83. Eräät tutkijat kritisoivat direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohtaa ja väittävät, että on vaarallista jättää tuomioistuinten tehtäväksi rajoitusten perusteltavuuden ja oikeasuhteisuuden arviointi. He katsovat, että jos yleisen edun mukaisten syiden ja oikeasuhteisuutta koskevan kriteerin soveltaminen jätetään tuomioistuinten tehtäväksi, soveltamisesta tulisi vaarallista ja erittäin ennalta arvaamatonta, eräänlaista ”juoksuhiiekkaa”.³⁸

84. Mielestäni olisi kuitenkin unionin oikeusjärjestyksen perusteiden vastaista myöntää hallinnollisille elimille yksinomainen toimivalta varmistua siitä, että kansallinen lainsäädäntö on unionin direktiivin mukaista, ja poistaa tämä toimivalta kansallisilta tuomioistuimilta.

85. Tällaisella lähestymistavalla suljettaisiin kansalliset tuomioistuimet direktiivin 2008/104 4 artiklan täytäntöönpanon ulkopuolelle ja tämän lisäksi kyseenalaistettaisiin niiden toimivalta tutkia vuokratyön käyttöön liittyviä rajoituksia SEUT 56 artiklan valossa.

86. Tällainen tulkintatapa on nähdäkseni unionin oikeusjärjestyksen tarkoituksen vastainen, koska sillä evättäisiin jäsenvaltioiden tuomioistuimilta se ensisijainen tehtävä, joka niille unionin oikeuden täytäntöönpanossa on osoitettu.

36 — Lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 85 ja 89 kohta).

37 — Kirjallisissa huomautuksissaan komissio esitti erilaisen tulkinnan väittäen, että 4 artiklassa kielletään vuokratyön käyttöön liittyvien perusteettomien rajoitusten voimassa pitäminen.

38 — Robin-Olivier, S., ”A French reading of Directive 2008/104 on temporary agency work”, European labour law journal, 2010, nide 1, nro 3, s. 404.

7. Välipäätelmä

87. Pantaessa direktiiviä täytäntöön on direktiivin 2008/104 22 perustelukappaleen mukaan noudatettava primaarioikeuden määräyksiä ja erityisesti palveluita koskevia määräyksiä. Näin ollen on syytä paneutua SEUT 56 artiklan ja direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdan väliseen yhteyteen.

88. Direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdan ratio legis ei vastaa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan periaatteen tarkoitusta. Mainitulla 4 artiklan 1 kohdalla pyritään nimittäin poistamaan vuokratyön perusteettomat esteet tämän joustavan työskentelymuodon edistämiseksi ja näin myötävaikuttamaan työpaikkojen luomiseen ja työmarkkinoille pääsyyn.

89. Koska vuokratyö kuitenkin merkitsee väliportaan toimijoiden olemassaoloa (työvoiman vuokrausyritykset), kaikki tämän työskentelymuodon rajoitukset muodostavat myös rajoituksen näiden yritysten tarjoamille palveluille. Tämän työskentelymuodon vapauttaminen merkitsee siis vuokratyöhön liittyvien palveluiden vapauttamista, koska kyse on saman asian kahdesta puolesta.

90. Näin ollen direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohtaa – siitä huolimatta, että se kohdistuu ”vuokratyön käyttöön” liittyviin rajoituksiin ja koskee näin ensisijaisesti vuokratyöntekijöiden tilannetta³⁹ – sovelletaan myös työvoiman vuokrausyritysten palvelujen rajoituksiin.

91. On huomattava, että kielto rajoittaa työvoiman vuokrausyritysten palvelujen tarjoamisen vapautta perustuu jo SEUT 56 artiklaan.⁴⁰ Sikäli kuin vuokratyön käyttöön liittyvät rajoitukset estävät myös työvoiman vuokrausyrityksiä tarjoamasta palveluitaan, SEUT 56 artiklasta aiheutuva kielto konkretisoituu direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa.

92. Samaisessa 4 artiklan 1 kohdassa täsmennetään yleisen edun mukaiset pakottavat syyt, joilla erityisesti voidaan perustella näitä rajoituksia. Sillä myös ulotetaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan periaatteen soveltaminen sisäisiin tilanteisiin, koska tämä ala on nykyään harmonisoitu unionin oikeudessa eikä direktiivin 2008/104 soveltaminen edellytä rajat ylittävän seikan olemassaoloa.

93. Johtopäätöksenä ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdalla kielletään pitämästä voimassa tai ottamasta käyttöön vuokratyön käyttöön liittyviä kieltoja tai rajoituksia, jotka eivät ole perusteltuja yleisen edun mukaisista syistä, jotka liittyvät erityisesti vuokratyöntekijöiden suojeluun, työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksiin tai tarpeeseen varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti ja että väärinkäytöksiä ehkäistään.

8. Toisenlaisen tulkinnan seuraukset

94. Mikäli unionin tuomioistuin päättäisi olla seuraamatta ehdotustani ja tulkitsisi 4 artiklan 1 kohtaa siten, että se on pätemätön tai ettei sillä ole mitään normatiivista arvoa, mielestäni olisi hyödyllistä, että unionin tuomioistuin mainitsisi nimenomaisesti tuomiossaan, että SEUT 56 artiklaa sovelletaan edelleen täysimääräisesti käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisiin rajoituksiin.

39 — Esim. kielto tehdä toistaiseksi voimassa olevaa työsopimusta vuokratyöntekijän kanssa, kielto käyttää vuokratyötä integroitumistarkoituksiin käyttäjäyrityksessä tai kielto vammaisten henkilöiden työllistämiseksi vuokratyöntekijöinä (ks. ”Komission kertomus asiantuntijaryhmän päätelmistä direktiivin 2008/104 täytäntöönpanosta”, elokuu 2011, s. 29 ja 31 ja komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vuokratyöstä annetun direktiivin 2008/104/EY soveltamisesta, COM(2014) 176 final, 21.3.2014, s. 12 ja 13).

40 — Ks. esim. tuomio komissio v. Belgia (C-397/10, EU:C:2011:444) ja tuomio Strojírny Prostějov ja ACO Industries Tábor (C-53/13 ja C-80/13, EU:C:2014:2011).

95. Tällainen täsmennys vaikuttaa erityisen tärkeältä, koska eräät osapuolet ilmeisestikin väittävät, että kyseessä olevat rajoitukset eivät kuulu kansallisten tuomioistuinten valvonnan piiriin direktiivin 2008/104 4 artiklan (siltä osin kuin tässä artikkelissa säädetäisiin ainoastaan menettelyllisistä velvoitteista) eivätkä myöskään SEUT 56 artiklan (kyseessä on harmonisoitu ala) nojalla.⁴¹

96. Johdetulla oikeudella ei voida rajoittaa perusvapauksien soveltamisalaa. Mikäli unionin tuomioistuin katsoisi, ettei direktiivillä 2008/104 kielletä vuokratyön rajoitusten voimassa pitämistä, kansallisen tuomioistuimen olisi silti vielä varmistuttava siitä, voivatko nämä rajoitukset olla oikeutettuja SEUT 56 artiklan kannalta.

97. Huomautan tästä, että kyseessä olevalla säännöstöllä voidaan selvästi aikaansaada rajat ylittäviä vaikutuksia, jotka ovat merkityksellisiä SEUT 56 artiklan kannalta, ja tämä artikla voi näin tulla sovellettavaksi pääasian oikeudenkäynnissä.⁴²

B Direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun rajoituksen oikeutus (toinen kysymys)

1. Alustavia huomautuksia

98. Kansallinen tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään selvittämään, onko alakohtaisen työehtosopimuksen 29 §:n 1 kohdassa olevan kaltainen määräys direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu rajoitus, ja jos näin on, voiko se olla perusteltu.

99. On muistettava, että direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että rajoitukset voivat olla perusteltuja ainoastaan yleisen edun mukaisista syistä, jotka liittyvät erityisesti vuokratyöntekijöiden suojeluun, työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksiin tai tarpeeseen varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti ja että väärinkäytöksiä ehkäistään.

100. Kuten sanan ”erityisesti” käytöstä ilmenee, kyse ei ole tyhjistä luettelosta. Edellä mainitun säännöksen sanamuodosta ilmenee, että siinä sallitaan – kuten perussopimuksessa vahvistettujen vapauksien soveltamisen yhteydessä jo on tunnustettu – se, että yleisen edun mukaisilla syillä oikeutetaan rajoitukset, joita sovelletaan erotuksetta kotimaisiin palveluntarjoajiin ja muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluntarjoajiin.

101. Muistutan tästä, että SEUT 56 artikkelissa ei edellytetä ainoastaan sitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä poistetaan, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos nämä rajoitukset ovat omiaan estämään palvelun tarjoajan, joka on sijoittautunut johonkin toiseen jäsenvaltioon, jossa hän tarjoaa vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti, toiminnan, haittaamaan tätä toimintaa tai tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa.⁴³

102. Tällaista erotuksetta sovellettavaa rajoitusta voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, jos se vastaa yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä ja jos tätä etua ei jo suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisjäsenvaltiossa sovellettavilla säännöillä ja kunhan rajoitukset ovat omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.⁴⁴

41 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 80–83 kohta.

42 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 145 ja 146 kohta.

43 — Tuomio *Portugaia Construções* (C-164/99, EU:C:2002:40, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 — Tuomio *Säger* (C-76/90, EU:C:1991:331, 15 kohta) ja tuomio *Strojírny Prostějov ja ACO Industries Tábor* (EU:C:2014:2011, 44 kohta). Unionin tuomioistuimen jo tunnustamiin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin kuuluu työntekijöiden suojelu (ks. tuomio *Portugaia Construções*, EU:C:2002:40, 20 kohta).

103. Nämä huomiot, jotka lähtökohtaisesti pätevät alalla, jota ei ole unionin tasolla yhdenmukaistettu, ovat merkityksellisiä myös käsiteltävässä asiassa, koska direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa konkretisoidaan SEUT 56 artikla vuokratyön alalla.

104. Tässä on huomattava, että direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohta kattaa työvoiman vuokrausyritysten palveluihin sovellettavat rajoitukset siltä osin kuin näillä rajoituksilla rajoitetaan vuokratyön käyttöä. SEUT 56 artiklaa siis sovelletaan edelleen kaikkiin muihin kuin ”vuokratyön käyttöön liittyviin” kansallisiin säännöksiin tai määräyksiin, joilla vaikutetaan työvoiman vuokrausyrityksiin.⁴⁵

105. Merkityksellisten säännösten ja määräysten johdonmukainen soveltaminen edellyttää, että vaatimukset, joiden täytyessä direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen rajoitusten oikeutukset voidaan hyväksyä, ovat samat kuin vaatimukset, jotka pätevät SEUT 56 artiklan soveltamiseen. Tätä päätelmää tukee tämän säännöksen ja määräyksen välinen läheinen yhteys ja direktiivin 2008/104 22 perustelukappale, jossa muistutetaan, että pantaessa direktiiviä täytäntöön olisi noudatettava primaarioikeuden sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjonnan vapautta koskevia määräyksiä.

2. Rajoitusten kohde

106. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva lauseke koostuu kahdesta erillisestä määräyksestä:

- ensimmäinen määräys, jossa kuvaillaan työtehtävät, jotka voidaan osoittaa vuokratyöntekijöille, koskee vain tehtäviä, jotka ovat ”ajallisesti taikka laadullisesti rajoitettuja” ja joita ”työn kiireellisyyden, rajoitetun kestoajan, ammattitaitovaatimusten, erikoisvälineiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi” ei voida teettää yrityksen omilla työntekijöillä,
- toisella määräyksellä pyritään rajoittamaan vuokratyövoiman käytön kestoä yrityksessä, ja siinä luokitellaan ”epäterveeksi” tilanteet, joissa vuokratyöntekijät ”työskentelevät yrityksen normaalissa työssä sen vakinaisten työntekijöiden rinnalla ja saman työnjohdon alaisena pidemmän ajan”.

107. Näiden kahden määräyksen yhteisvaikutus rajoittaa siis vuokratyövoiman käyttämismahdollisuuksia sekä suoritettavien tehtävien että näiden tehtävien keston perusteella. Määräyksillä näin ollen rajoitetaan tämän työskentelymuodon käyttöä, ja niillä on myös työvoiman vuokrausyritysten palveluja rajoittava vaikutus, joten ne ovat epäilyksettä direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja rajoituksia.

3. Oikeutus yleisen edun mukaisilla syillä

108. Pääasian vastaajaa lukuun ottamatta valtaosa menettelyn osapuolista väittää, että kyseessä olevat rajoitukset ovat oikeutettuja yleisen edun mukaisilla syillä, jotka perustuvat tarpeeseen varmistaa työmarkkinoiden moitteeton toiminta ja ehkäistä väärinkäytöksiä.

109. Kuten Suomen hallitus selittää, kyse on sen estämisestä, että normaalissa työsuhteessa tapahtuvaa työtä ei ilman asianmukaisia perusteita teetetä vuokratyönä, ja sen varmistamisesta, ettei vuokratyön käyttäminen johda käyttäjäyrityksen omien työntekijöiden työpaikkojen menettämiseen.

110. Tässä on huomattava, että direktiivin 2008/104 antamisen taustalla olevista seikoista seuraa, ettei vuokratyötä pidetä vaihtoehtona pysyville työskentelymuodoille.

45 — Ks. tuomio *Strojírny Prostějov ja ACO Industries Tábor* (EU:C:2014:2011). Vastaavasti työvoiman vuokrausyritysten rekisteröintiä, lisensiointiä, sertifiointia, rahoitustakuita tai valvontaa koskevat kansalliset vaatimukset jäävät direktiivin 2008/104 soveltamisalan ulkopuolelle sen 4 artiklan 4 kohdan nojalla, ja niihin voidaan täten edelleen mahdollisesti soveltaa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa.

111. Ensinnäkin on huomattava, että unionin lainsäädäntötoiminta työoikeuden alalla nojautuu perustavanlaatuisen olettamaan siitä, että toistaiseksi voimassa olevat työ sopimukset ovat vallitseva työsuhdemuoto.⁴⁶ Direktiivin 2008/104 säännöksistä ja erityisesti sen 6 artiklasta, joka koskee vuokratyöntekijöiden mahdollisuutta saada työpaikka käyttäjäyrityksestä, ilmenee niin ikään, että välitön työsuhte on vuokratyöhön verrattuna ensisijainen työsuhte.

112. Direktiivin 2008/104 3 artiklassa olevista määritelmistä ilmenee toiseksi, että vuokratyö merkitsee ”tilapäistä” suhdetta.⁴⁷ Tästä voidaan päätellä, että tämä työskentelymuoto ei sovellu kaikkiin tilanteisiin ja näin erityisesti, kun työvoiman tarve on pysyvää.

113. Direktiivissä 2008/104 ei kuitenkaan määritellä vuokratyötä eikä myöskään luetella tilanteita, jotka voisivat oikeuttaa tämän työskentelymuodon käytön. Direktiivin 12 perustelukappaleessa päinvastoin todetaan, että direktiivillä kunnioitetaan työmarkkinasuhteiden monimuotoisuutta.

114. Koska unionin lainsäätäjällä on päättänyt olla määrittelemättä tilanteita, jotka voivat oikeuttaa vuokratyön käytön, jäsenvaltiot ovat säilyttäneet tältä osin laajan harkintavallan.

115. Tämä laaja harkintavalta perustuu jäsenvaltioiden toimivaltaan tehdä poliittisia valintoja, joilla vaikutetaan työmarkkinoiden kehitykseen, ja antaa – unionin oikeutta noudattaen – tämän mukaista säännöstöä. Harkintavallan olemassaolo vahvistetaan myös direktiivin 2008/104 9 artiklan 2 kohdassa olevalla sosiaalisen suojelun tason heikentämisen kiellolla. Jäsenvaltioilla on oltava merkittävä toimintavapaus, jotta ne voivat huolehtia siitä, että eräiden rajoitusten poistaminen ei johda työntekijöiden yleisen suojelun tason heikkenemiseen kyseisellä alalla.

116. Mielestäni jäsenvaltio voi tämän harkintavallan rajoja ylittämättä säätää, että vuokratyön käyttö on sallittua tilanteissa, jotka vastaavat tämän työskentelymuodon tilapäistä luonnetta, kunhan vuokratyön käyttö ei koidu välittömien työsuhteiden vahingoksi.

117. Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava, onko pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva alakohtaisen työehtosopimuksen 29 §:n 1 kohta oikeutettu viimeksi mainitun päätelmän nojalla.

118. Haluan kuitenkin huomauttaa, että tuon määräyksen muotoilu vaikuttaisi viittaavan siihen, että tilanne on näin.

119. Yhtäältä edellä 111 ja 112 kohdassa kuvaillun vuokratyön luonteen valossa vaikuttaa mielestäni oikeutetulta rajoittaa tämän työskentelymuodon käyttöä alakohtaisen työehtosopimuksen 29 §:n 1 kohdassa määrätyn mukaisesti ”työhuippujen tasaamiseen tai muutoin sellaisiin ajallisesti taikka laadullisesti rajoitettuihin tehtäviin, joita työn kiireellisyyden, rajoitetun kestoajan, ammattitaitovaatimusten, erikoisvälineiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi ei voida teettää [käyttäjäyrityksen] omilla työntekijöillä”.

120. Toisaalta riidanalaisella määräyksellä – sikäli kuin sillä kielletään vuokratyöntekijöiden käyttö yrityksen omien työntekijöiden rinnalla ”pidemmän aikaa” – pyritään nähdäkseni hyväksyttävään päämäärään, joka koskee tämän työskentelymuodon käyttöön liittyvien väärinkäytösten rajoittamista. Unionin säännösten taustalla olevien päälinjojen mukaisesti vuokratyön käytön ei pitäisi koitua välittömien työsuhteiden vahingoksi, vaan sen pitäisi päinvastoin voida johtaa turvallisempiin työskentelymuotoihin.

46 — Ks. direktiivin 2008/104 15 perustelukappale ja direktiivissä 1999/70 tarkoitettujen puitesopimuksen yleisten huomioiden 7 kohta. Ks. myös julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, 57 kohta).

47 — Ks. käsitteiden ”työvoiman vuokrausyritys”, ”vuokratyöntekijä” ja ”käyttäjäyritys” määritelmät direktiivin 2008/104 3 artiklan 1 kohdan b–d alakohdassa.

121. Vuokratyöhön perustuvan työskentelysuhteen säilyttäminen pitkän aikaa voi olla vihje tämän työskentelymuodon väärinkäytöstä, sillä sen olisi luonteensa puolesta oltava vain väliaikaista.

122. Huomautan vielä, että sellaisten toimenpiteiden toteuttamisella, joilla pyritään estämään väärinkäytöksiä vuokratyösopimuksia tehtäessä, ei voida oikeuttaa tämän työskentelymuodon lähes täydellistä poissulkemista esimerkiksi kieltämällä vuokratyö kokonaisella talouden alalla tai asettamalla kiintiö tämän tyyppisille sopimuksille, mikäli tilanteessa ei olisi mitään muuta objektiivista oikeutusperustetta. Toimenpide, jolla pyritään estämään väärinkäytöksiä tietyn oikeuden käytössä, ei nimittäin saa merkitä kyseessä olevan oikeuden epäämistä.

123. Käsiteltävässä asiassa tilanne ei ole näin, koska kyseessä olevissa rajoituksissa ainoastaan kuvaillaan ne objektiiviset syyt, jotka oikeuttavat vuokratyövoiman käytön, eikä niillä pyritä poistamaan tätä työskentelymuotoa.

124. Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jolla yhtäältä rajoitetaan vuokratyön käyttö tehtäviin, jotka luonteensa ja kestonsa puolesta vastaavat objektiivisesti tilapäisen työvoiman tarvetta, ja jolla toisaalta kielletään osoittamasta vuokratyöntekijöitä yrityksen omien työntekijöiden rinnalle pidemmäksi aikaa, vaikuttaa mielestäni perustellulta yleisen edun mukaisista syistä, jotka liittyvät tarpeeseen varmistaa työmarkkinoiden moitteeton toiminta ja väärinkäytösten ehkäisy.

4. Oikeasuhteisuus

125. Näiden rajoitusten oikeasuhteisuuden osalta osapuolten huomautuksista ilmenee, että jäsenvaltioiden suhteutumisessa vuokratyön mahdollisiin rajoituksiin on merkittäviä eroja.⁴⁸

126. Eri jäsenvaltioissa vuokratyön käytölle asetettujen rajoitusten vaihteleva merkittävyys ei kuitenkaan voi vaikuttaa arviointiin tarkastelun kohteena olevien määräysten tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta.⁴⁹

127. Vaikka kansallisen tuomioistuimen tehtävänä onkin arvioida oikeasuhteisuutta, huomautan kuitenkin heti alkuun, että riidanalaisella määräyksellä asetetuilla rajoituksilla ei mielestäni ylitetä sitä, mikä säännöstöllä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen.

128. Yhtäältä nämä rajoitukset liittyvät läheisesti tavoiteltuihin hyväksyttäviin päämääriin sikäli kuin niillä pyritään yksinomaan ilmaisemaan konkreettisesti vuokratyön tilapäinen luonne ja näin vältetään se, että tällä työskentelymuodolla korvattaisiin välitön työskentely. Koska toisaalta rajoitukset koskevat erityisesti ”muuta sellaisia tehtäviä” ja ”pidempää aikaa”, ne ovat riittävän yleisiä, jotta huomioon voidaan ottaa eri käyttäjäryitysten olosuhteet.

5. Välipäätelmä

129. Johtopäätöksenä katson, että direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohta ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla yhtäältä rajoitetaan vuokratyövoiman käyttö tehtäviin, jotka ovat tilapäisiä ja joita ei objektiivisista syistä voida teettää käyttäjäryityksen palveluksessa välittömästi olevilla työntekijöillä, ja jolla toisaalta kielletään käyttämästä vuokratyöntekijöitä yrityksen palveluksessa välittömästi olevien työntekijöiden rinnalla hoitamaan pidemmän ajan samoja tehtäviä kuin viimeksi mainitut.

48 — Tätä toteamusta tukee kertomus COM(2014) 176 final, s. 9 ja 10.

49 — Tuomio Mac Quen ym. (C-108/96, EU:C:2001:67, 33 ja 34 kohta).

C Tulkinnan kohteena olevan säännöksen vaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä (kolmas kysymys)

130. Kolmannessa kysymyksessään kansallinen tuomioistuin pohtii, mikä rooli sille on unionin oikeudessa annettu, mikäli se toteaa, että riidanalainen määräys on ristiriidassa direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdan kanssa.

131. Toiseen kysymykseen ehdottamani vastauksen johdosta tähän kysymykseen ei ole tarpeen vastata. Analysoin sitä kuitenkin lyhyesti.

132. Heti aluksi on muistutettava, että kansallisia tuomioistuimia sitoo velvollisuus unionin oikeuden mukaiseen tulkintaan ja tämä velvollisuus ulottuu myös työehtosopimusmääräyksiin.⁵⁰

133. Kansallinen tuomioistuin pohtii, voidaanko kansallista oikeutta tulkita direktiivin 2008/104 mukaisesti, koska direktiivissä ja alakohtaisessa työehtosopimuksessa on omaksuttu vastakkainen lähestymistapa vuokratyövoiman käyttöön ja koska Suomen oikeudessa ei ole nimenomaisia säännöksiä, joilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdasta aiheutuva kielto.

134. Muistutan tästä, että direktiivin mukaisen tulkinnan velvoite ei rajoitu direktiivin 2008/104 täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten tulkintaan vaan edellyttää koko kansallisen oikeuden huomioon ottamista sen arvioimiseksi, missä määrin sitä voidaan tulkita niin, ettei se johda mainitulla direktiivillä tavoitellun lopputuloksen kanssa ristiriitaiseen lopputulokseen.⁵¹

135. Täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttuminen ei siis estä kansallista tuomioistuinta varmistumasta – ottaen tässä yhteydessä huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan – voiko se tulkinnalla päätyä unionin oikeuden mukaiseen ratkaisuun.

136. Sitä tilannetta varten, että unionin oikeuden mukainen tulkinta ei ole mahdollinen, on tutkittava, onko direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdalla välitön vaikutus.

137. Säännös on sisältönsä puolesta sellainen, että sillä voi olla välitön vaikutus. On kuitenkin tutkittava, voiko pääasian vastaaja vedota siihen työntekijäjärjestöä vastaan.

138. Vaikka unionin tuomioistuin ei aina olekaan tunnustanut unionin direktiivien horisontaalista vaikutusta,⁵² oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että perussopimuksessa vahvistetuilla perusvapauksilla on sellainen välitön horisontaalinen oikeusvaikutus, että yritys voi vedota niihin välittömästi työntekijäjärjestöä tai niiden yhteenliittymää vastaan.⁵³

139. Mielestäni on loogista tunnustaa sama vaikutus direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdalle, jossa konkretisoituu palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten kielto nimenomaisesti vuokratyön alalla.

140. Ennen direktiivin 2008/104 antamista kansalliset toimenpiteet, joilla rajoitettiin vuokratyön käyttöä ja joilla samalla rajoitettiin palvelujen tarjoamista tällä alalla, kuuluivat mahdollisesti SEUT 56 artiklassa olevan kiellon soveltamisalaan. Mielestäni olisi epä johdonmukaista sallia se, että tällaiset toimenpiteet jäävät mainitun kiellon ulkopuolelle pelkästään siitä syystä, että kielto ilmaistaan nykyään nimenomaisesti direktiivissä 2008/104 ja että direktiivejä ei lähtökohtaisesti sovelleta suoraan yksityisten välisiin suhteisiin.

50 — Ks. vastaavasti tuomio Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 101 ja 119 kohta) ja julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus samassa asiassa (C-379/01–C-403/01, EU:C:2003:245, 59 kohta).

51 — Tuomio Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, 8 kohta); tuomio Pfeiffer ym. (EU:C:2004:584, 115 kohta) ja tuomio Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 38 kohta).

52 — Tuomio Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 42 kohta) ja Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, 36 kohta).

53 — Ks. vastaavasti tuomio Laval un Partneri (EU:C:2007:809, 98 kohta) ja julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus samaisessa asiassa (C-341/05, EU:C:2007:291, 159–161 kohta) ja sijoittautumisvapauden osalta tuomio International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni (EU:C:2007:772, 66 kohta).

141. Haluan olla täsmällinen tämän suhteen: aikomuksenani ei ole ruokkia keskustelua eräiden unionin oikeuden periaatteiden mahdollisesta horisontaalisesta oikeusvaikutuksesta erityisesti silloin, kun ne konkretisoituvat direktiiveissä.⁵⁴

142. Käsiteltävä tilanne on nähdäkseni paljon vähemmän ristiriitainen, koska direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohdalla ei mitenkään vaikuteta SEUT 56 artiklan aineelliseen sisältöön, ja tällä määräyksellä on lisäksi oikeuskäytännön nojalla välitön oikeusvaikutus eräissä horisontaalisissa suhteissa.

143. Puheena olevassa 4 artiklan 1 kohdassa, joka on johdetun oikeuden säännös, joka on seurausta harmonisoinnista tällä alalla (kun taas aiemmin tällaiset rajoitukset kuuluivat SEUT 56 artiklan soveltamisalaan), ainoastaan ilmaistaan vuokratyön käyttöön liittyvien perusteettomien rajoitusten kielto ja täsmennetään yleisen edun mukaiset syyt, joilla nämä rajoitukset voidaan oikeuttaa.

144. Tällä alalla tapahtunut harmonisointi merkitsee, ettei enää ole tarpeen etsiä rajat ylittävää seikkaa, joka aiemmin oli edellytyksenä perusvapauksia koskevien määräysten soveltamiselle. On nimittäin kiistatonta, että direktiiviä 2008/104 sovelletaan jäsenvaltion sisäisiin tilanteisiin.

145. Haluan kuitenkin huomauttaa, että SEUT 56 artiklan soveltaminen kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan kaltaiseen oikeudenkäyntiin, joka koskee henkilöitä ainoastaan yhdestä jäsenvaltiosta, ei olisi mahdotonta myöskään ilman direktiiviä 2008/104.

146. Riidanalainen määräys voi ilmeisen selvästi aikaansaada SEUT 56 artiklan kannalta merkityksellisiä rajat ylittäviä vaikutuksia erityisesti, koska se saattaa estää Shelliä käyttämästä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden työvoiman vuokrausyritysten tarjoamia palveluita.⁵⁵ Tällaisessa tilanteessa on mielestäni turhaa etsiä – puhtaasti yksittäistapausta koskevaa – rajat ylittävää seikkaa esimerkiksi sen selvittämiseksi, onko Shell käyttänyt merkityksellisenä ajanjaksona Suomen ulkopuolelle sijoittautunutta työvoiman vuokrausyritystä tai oliko joku Shellin palveluksessa kyseisenä aikana työskennelleistä vuokratyöntekijöistä lähtöisin muusta jäsenvaltiosta.

147. Näin ollen ehdotan – mikäli unionin tuomioistuin tutkii kolmannen kysymyksen –, että siihen vastataan siten, että yritys voi vedota direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohtaan työntekijäjärjestöä vastaan.

VI Ratkaisuehdotus

148. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa työtuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Vuokratyöstä 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/104/EY 4 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sillä kielletään pitämästä voimassa tai ottamasta käyttöön vuokratyön käyttöön liittyviä kieltoja tai rajoituksia, jotka eivät ole perusteltuja yleisen edun mukaisista syistä, jotka liittyvät erityisesti vuokratyöntekijöiden suojeluun, työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksiin tai tarpeeseen varmistaa, että työmarkkinat toimivat moitteettomasti ja että väärinkäytöksiä ehkäistään.

54 — Ks. hiljattain julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2013:491, 73–80 kohta).

55 — Ks. tuomio Venturini ym. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 26 kohta) ja julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus samaisessa asiassa (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, 35 kohta).

- 2) Direktiivin 2008/104 4 artiklan 1 kohta ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla yhtäältä rajoitetaan vuokratyövoiman käyttö tehtäviin, jotka ovat tilapäisiä ja joita ei objektiivisista syistä voida teettää käyttäjäyrityksen palveluksessa välittömästi olevilla työntekijöillä, ja jolla toisaalta kielletään käyttämästä vuokratyöntekijöitä yrityksen palveluksessa välittömästi olevien työntekijöiden rinnalla hoitamaan pidemmän ajan samoja tehtäviä kuin viimeksi mainitut.