

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

VERICA TRSTENJAK

13 päivänä syyskuuta 2007¹

Sisällys

I	Johdanto	I - 4331
II	Asiaa koskevat oikeussäännöt	I - 4331
	A Yhteisön lainsäädäntö	I - 4331
	B Kansallinen lainsäädäntö	I - 4333
III	Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely	I - 4337
IV	Oikeudenkäyntimenettely yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset ...	I - 4338
V	Asianosaisten pääasialliset perustelut	I - 4339
	A Ensimmäinen väite: direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan virheellinen täytäntöönpano	I - 4340
	– Kirjallista työsopimusta tai direktiivin 91/533/ETY mukaista asiakirjaa koskeva vaatimus (20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohta)	I - 4340
	– Palkkauksen automaattinen mukauttaminen elinkustannusten kehityksen mukaan (20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohta)	I - 4340
	– Osa-aikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskevan lainsäädännön noudattaminen (20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 8 kohta)	I - 4340
	– Kollektiivisten työsopimusten noudattaminen (20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 11 kohta)	I - 4341
	B Toinen väite: direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan puutteellinen täytäntöönpano	I - 4341
	C Kolmas väite: valvontatoimia koskeva selvyiden puute	I - 4341

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

D Neljäs väite: ad hoc -valtuutettua koskeva vaatimus	I - 4342
VI Oikeudellinen arviointi	I - 4342
A Alustavat huomautukset	I - 4342
1. Direktiivin 96/71 lainsäädännöllinen tavoite	I - 4342
2. Oikeudellisen arvioinnin kehys	I - 4343
B Kanneperusteiden tutkiminen	I - 4345
Ensimmäinen väite	I - 4345
1. Direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohtaan sisältyvä yleisen järjestyksen käsite ...	I - 4345
2. 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1, 2, 8 ja 11 kohdan säännökset ...	I - 4348
– Kirjallista työsopimusta tai direktiivin 91/533 mukaista asiakirjaa koskeva vaatimus	I - 4348
– Palkkauksen automaattinen mukauttaminen elinkustannusten kehityksen mukaan	I - 4350
– Osa-aikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskevan lainsäädännön noudattaminen	I - 4350
– Kollektiivisten työsopimusten noudattaminen	I - 4352
Toinen väite	I - 4354
Kolmas väite	I - 4355
Neljäs väite	I - 4359
VII Oikeudenkäyntikulut	I - 4362
VIII Ratkaisuehdotus	I - 4362

I Johdanto

1. Nyt esillä olevassa asiassa komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, jossa se vaatii Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Luxemburgin suurherttuakunta ole noudattanut palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY² (jäljempänä direktiivi 96/71) 3 artiklan 1 ja 10 kohdan eikä EY 49 ja EY 50 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on asettanut ehtoja yrityksille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa ja jotka lähettävät työntekijöitä työhön Luxemburgiin palvelujen tarjoamista varten.

valtion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä.

3. EY 50 artiklan ensimmäisessä kohdassa tällaiset palvelut määritellään suorituksiksi, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita muun muassa määräykset pääomien ja henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske. EY 50 artiklan viimeisen kohdan nojalla palvelun tarjoaja saa tilapäisesti harjoittaa toimintaansa valtiossa, jossa palvelu tarjotaan, niillä edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen.

4. Direktiivin 96/71 3 artiklan, jonka otsikkona on ”Työehdot ja -olot”, 1 ja 10 kohdassa säädetään seuraavaa:

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön lainsäädäntö

2. EY 49 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsen-

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

– laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin,

2 – EYVL 1997, L 18, s. 1.

ja/tai

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

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

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

a) enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat

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

b) palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto

--

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

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

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

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

e) työturvallisuus, työterveys ja työhygieniä

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

5. Direktiiviä hyväksyttäessä ilmoitettiin (lausuma 10), että ilmaisen ”yleiseen järjestykseen liittyvät säännökset olisi katsottava kattavan pakottavat säännökset, joista ei voi poiketa ja jotka luonteensa ja tavoitteensa vuoksi vastaavat julkista etua koskeviin pakottaviin vaatimuksiin. Näihin säännöksiin voi sisältyä esimerkiksi pakkotyön kieltäminen tai viranomaisten velvoittaminen valvomaan työoloja koskevan lainsäädännön noudattamista”.³

B Kansallinen lainsäädäntö

6. Direktiivin 96/71 täytäntöönpanosta ja työolainsäädännön soveltamisen valvonasta 20.12.2002 annetun Luxemburgin lain (jäljempänä 20.12.2002 annettu laki)⁴ 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

3 - Lausumaa 10 ei ole julkaistu EYVL:ssä. Sen sisältö esitetään kuitenkin neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 25.7.2003 annetussa komission tiedonannossa (KOM(2003) 458 lopullinen, s. 13).

4 - Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta ja työolainsäädännön soveltamisen valvonnan sääntelystä 20.12.2002 annettu laki (Mémorial A, nro 154, 31.12.2002, s. 3722).

”1. Kansallisen oikeuden pakottavia säännöksiä, erityisesti sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 19.6.1980 tehdyn Rooman yleissopimuksen hyväksymisestä 27.3.1986 annetun lain nojalla tehtäviä sopimuksia koskevia säännöksiä, sovelletaan sellaisina kaikkiin työntekijöihin, jotka työskentelevät Luxemburgin suurherttuakunnan alueella, myös niihin työntekijöihin, jotka on lähetetty tilapäisesti työhön Luxemburgiin, ja lähettämisen kestosta tai tarkoituksesta riippumatta: kaikkia lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin sisältyviä säännöksiä sekä kaikkia yleissitovien työehtosopimusten tai sellaisen välitystuomion määräyksiä, jonka soveltamisala on samankaltainen kuin sitovissa työehtosopimuksissa, jotka koskevat seuraavia aloja:

- 1) kirjallista työ sopimusta tai työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työ sopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista 14.10.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/533/ETY perusteella laadittua asiakirjaa,
- 2) vähimmäispalkkaa ja palkkauksen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehityksen mukaan,
- 3) työaikaa ja viikoittaista lepoaikaa,

- 4) palkallista lomaa,
- 5) yritysten lomakausia,
- 6) lakisäteisiä vapaapäiviä,
- 7) vuokratyön ja työntekijöiden vuokrauksen sääntelyä,
- 8) osa-aikatyön ja määräaikaisten työsopimusten sääntelyä,
- 9) lasten ja nuorten sekä raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten työehtoihin ja -oloihin sovellettavia suojelusäännöksiä,
- 10) syrjäntäkieltoa,
- 11) kollektiivisia työsopimuksia,
- 12) epäsuotuisista sääoloista ja teknisistä syistä aiheutuvaa työttömyyttä koskevista säännöksistä ilmenevää työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämistä,
- 13) pimeää työtä tai laitonta työtä, mukaan lukien säännökset sellaisille työntekijöille myönnettävästä työluvasta, jotka eivät ole Euroopan talusalueen jäsenvaltion kansalaisia,
- 14) työntekijöiden työturvallisuutta ja työterveyttä yleensä ja erityisesti tapaturmavakuutusten yhdistyksen (Association d'assurance contre les accidents) sosiaalivakuutuslain 154 §:n nojalla laatimia onnettomuuksien ennaltaehkäisyä koskevia sääntöjä sekä turvallisuutta ja terveydensuojelua koskevia vähimmäissäännöksiä, jotka on annettu suurherttuan asetuksella Conseil d'Etat'n laissa edellytetyn lausunnon ja kansanedustuslaitoksen puhemieskonferenssin suostumuksen saamisen jälkeen työturvallisuudesta ja työterveyshuollosta 17.6.1994 annetun lain 14 §:n nojalla.
2. Tämän pykälän 1 momentin säännöksiä sovelletaan kaikkiin työntekijöihin, jotka ovat minkä tahansa yrityksen palveluksessa, heidän kansalaisuudestaan ja yrityksen kansalaisuudesta ja oikeudellisesta tai tosiasiallisesta sijaintipaikasta riippumatta.”
7. Saman lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:
- ”1. Tämän lain 1 §:n säännöksiä sovelletaan lisäksi kaikkiin yrityksiin, jotka tarjotessaan

valtioiden välillä palveluja lähettävät työntekijöitä työhön Luxemburgin alueelle, kaupamerenkulkua harjoittavien yritysten liikkuvia työntekijöitä lukuun ottamatta.

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

- 1) työntekijän lähettämistä työhön, myös lyhyeksi tai ennalta vahvistetuksi ajaksi, tämän pykälän 1 momentissa mainittujen yritysten lukuun ja niiden johdolla Luxemburgin suurherttuakunnan alueelle kyseisen yrityksen ja Luxemburgissa asuvan tai toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdyn sopimuksen nojalla,
 - 2) työntekijän lähettämistä työhön, myös lyhyeksi tai ennalta vahvistetuksi ajaksi, Luxemburgin suurherttuakunnan alueelle lähettävän yrityksen toimipaikkaan tai yritykseen, joka kuuluu samaan konserniin kuin lähettävä yritys,
 - 3) työntekijän lähettämistä, myös lyhyeksi tai ennalta vahvistetuksi ajaksi, tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen toimesta tai tilapäisen työvoiman välittämisen yhteydessä Luxemburgin suurherttuakunnan alueelle sijoittautuneen tai siellä toimintaansa harjoittavan yrityksen käyttöön, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta vuokratyöntekijöiden käyttöön asettamisesta ja tilapäisen työvoiman välittämisen sääntelemisestä 19.5.1994 annetun lain soveltamista.
3. Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti ulkomailla ja joka rajoitetun ajan tekee työtään Luxemburgin suurherttuakunnan alueella.
4. Työsuhteen käsite määritellään Luxemburgin lainsäädännön mukaisesti.”
8. Kyseisen 20.12.2002 annetun lain 7 §:ssä säädetään seuraavaa:
- ”1. Tätä lakia sovellettaessa yrityksen, jonka yksi tai useampi työntekijä, mukaan lukien työntekijät, jotka on lähetetty tämän lain 1 ja 2 §:n säännösten mukaisesti tilapäisesti työhön Luxemburgiin, työskentelee Luxemburgissa, vaikka yrityksen kotipaikka sijaitsee Luxemburgin suurherttuakunnan alueen ulkopuolella tai yritys harjoittaa toimintaa tavallisesti Luxemburgin alueen ulkopuolella,

on toimitettava työvoiman tarkastusviranomaiselle ennen töiden aloittamista pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista valvonnan kannalta välttämättömät tiedot, erityisesti:

- työntekijöiden sukunimi, etunimet, syntymäpaikka ja -aika, perhetilanne, kansalaisuus ja ammatti
- tarkka kuvaus työntekijöiden ammatillisesta pätevyydestä
- ominaisuus, jossa työntekijät on otettu yrityksen palvelukseen, ja toiminta, jota työntekijät harjoittavat säännöllisesti kyseisessä yrityksessä
- työntekijöiden kotipaikka ja tarvittaessa vakituinen asuinpaikka
- tarvittaessa oleskelu- tai työlupa
- työpaikka tai työpaikat Luxemburgissa ja työn kesto
- kopio lomakkeesta E 101 tai tarvittaessa tarkat tiedot sosiaalivakuutuslaitoksista,

joissa työntekijät on vakuutettu Luxemburgin alueella oleskelunsa ajan

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

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

9. Saman lain 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jokainen yritys, joka on sijoittautunut ulkomaille, jonka kotipaikka on ulkomailla tai jolla ei ole Luxemburgissa verolaissa tarkoitettua kiinteää toimipaikkaa ja jonka yksi tai useampi työntekijä työskentelee Luxemburgissa, on velvollinen toimittamaan tätä lakia ja erityisesti edellä 7 §:ää sovellettaessa asetettujen velvollisuuksien täyttämistä koskevan valvonnan kannalta välttämättömät asiakirjat Luxemburgissa asuvalle, tätä varten valitulle ad hoc -valtuutetulle säilytettäväksi. Nämä asiakirjat on esitettävä pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista työvoiman tarkastusviranomaiselle. Yrityksen tai sen edellä olevassa momentissa mainitun valtuutetun on ennen palkallisen työn aloittamista ilmoitettava työvoiman tarkastusviranomaiselle

kirjatulla kirjeellä tietojen tarkka säilytyspaikka vastaanottotodistusta vastaan.”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

10. Komissio kiinnitti 1.4.2004 päivätyssä virallisessa huomautuksessaan Luxemburgin hallituksen huomion 20.12.2002 annetulla lailla toteutetussa direktiivin 96/71 täytäntöönpanossa tapahtuneisiin epäjohtamuskaisuuksiin. Direktiivin 96/71 sekä EY 49 ja EY 50 artiklan mahdollisen rikkomisen osalta komissio esitti seuraavat väitteet:

- 20.12.2002 annetulla lailla velvoitetaan yritykset, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa ja jotka lähettävät työntekijöitä työhön Luxemburgiin palvelujen tarjoamiseksi siellä, noudattamaan työehtoja ja -oloja, jotka poikkeavat direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan säännöksistä
- 20.12.2002 annetulla lailla saatetaan direktiivi 96/71 puutteellisesti osaksi kansallista oikeutta siltä osin kuin kansallisella lainsäädännöllä rajataan käsite ”vähimmäislepoajat” koskemaan ainoastaan viikoittaisia lepoaikoja ja jätetään sen ulkopuolelle päivittäisen lepoajan ja taukojen kaltaiset muut lepoajat

– 20.12.2002 annetun lain 7 §, jossa asetetaan yrityksille, joiden työntekijä työskentelee Luxemburgissa pysyvästi tai tilapäisesti, velvollisuus sallia työpaikan ja kaivosten tarkastuksen yhteydessä ”ennen töiden aloittamista” ”pyynnöstä” ja ”niin pian kuin mahdollista” pääsy tutustumaan sellaisiin olennaisiin tietoihin, jotka ovat valvonnan kannalta välttämättömiä, ei täytä oikeusvarmuuden turvaamisen edellyttämää selvyyttä

– 20.12.2002 annetun lain 8 §:llä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, koska siinä velvoitetaan kyseiset yritykset nimeämään Luxemburgissa asuva, tätä varten valittu ad hoc -valtuutettu huolehtimaan mainituille yrityksille asetettujen velvollisuuksien täyttämistä koskevan valvonnan kannalta välttämättömien asiakirjojen säilyttämisestä.

11. Luxemburgin hallitus totesi 30.8.2004 päivätyssä vastauksessaan, että komission moittimat, työehtojen ja -olojen sovellettavuutta koskevat säännökset ovat direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdassa tarkoitettuja yleiseen järjestykseen liittyviä säännöksiä.

12. Toisen väitteen osalta Luxemburgin hallitus myönsi direktiivin 96/71 puutteellisen saattamisen osaksi kansallista oikeutta.

13. Komission kolmannen ja neljännen väitteen osalta Luxemburgin hallitus kuvasi 20.12.2002 annetun lain 7 §:ään sisältyviä säännöksiä yhteensopiviksi yhteisön oikeuden kanssa, koska velvollisuus nimetä Luxemburgissa asuva ad hoc -valtuutettu huolehtimaan mainituille yrityksille asetettujen velvollisuuksien täyttämistä koskevan valvonnan kannalta välttämättömien asiakirjojen säilyttämisestä ei velvoita tekemään ennakoilmoitusta eikä ole syrjivä vaatimus. Säännökset ovat pikemminkin toimenpiteitä, joita ilman toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät voisi hoitaa valvontatehtävänsä.

14. Komissio ei pitänyt tätä vastausta tyydyttävänä ja päätti näin ollen osoittaa Luxemburgin hallitukselle 18.10.2005 päivätyn perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan sekä EY 49 ja EY 50 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska

- se on katsonut, että 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1, 2, 8 ja 11 kohdan säännöksissä on kyse kansalliseen yleisen järjestyksen alaan kuuluvista säännöksistä

- se on kyseisen lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa saattanut puutteellisesti direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännökset osaksi kansallista oikeutta

- kyseisen lain 7 §:n 1 momentissa säädetään edellytyksistä, jotka on muotoiltu sillä tavoin puutteellisesti, etteivät ne täytä oikeusvarmuuden turvaamisen edellyttämää selvyyttä

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

15. Komissio kehotti Luxemburgin suurherttuakuntaa lisäksi toteuttamaan kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiantamisesta tämän lausunnon noudattamiseksi tarvittavat toimenpiteet.

16. Luxemburgin hallitus pyysi 22.12.2005 päivätyllä kirjeellään määrääjän jatkamista kantansa esittämistä varten. Komission perusteltuun lausuntoon ei kuitenkaan vastattu. Näin ollen komissio päätti nostaa nyt esillä olevan kanteen.

IV Oikeudenkäyntimenettely yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

17. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 20.7.2006 saapuneessa kanteessaan komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

- toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan sekä EY 49 ja EY 50 artiklan mukaisia velvoitteita, koska
- velvoittamaan Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

1) se on katsonut, että 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1, 2, 8 ja 11 kohdan säännöksissä on kyse kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyvistä poliisia koskevista säännöksistä

18. Luxemburgin hallitus on vaatinut 5.10.2006 saapuneessa vastineessaan yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen perusteettomana ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

2) se on kyseisen lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa saattanut puutteellisesti direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännökset osaksi kansallista oikeutta

19. Kirjallinen käsittely päättyi sen jälkeen, kun komissio oli antanut vastauksensa 10.11.2006 ja Luxemburgin hallitus oli antanut vastauksensa 12.1.2007. Suullista käsittelyä ei pidetty.

3) kyseisen lain 7 §:n 1 momentissa säädetään edellytyksistä, jotka on muotoiltu sillä tavoin puutteellisesti, etteivät ne täytä oikeusvarmuuden turvaamisen edellyttämää selvyyttä

V Asianosaisten pääasialliset perustelut

4) kyseisen lain 8 §:ssä säädetään, että valvonnan kannalta välttämättömien asiakirjojen säilyttäminen Luxemburgissa annetaan siellä asuvan, tätä varten valitun ad hoc -valtuutetun tehtäväksi

20. Komissio esittää kanteensa tueksi neljä väitettä, joissa se moittii Luxemburgin täytäntöönpanosääntelyä.

A Ensimmäinen väite: direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan virheellinen täytäntöönpano

velvollisuuksien noudattamisen valvonta kuuluu yksin sijoittautumisvaltion, jonka on pantava direktiivi täytäntöön, viranomaisille eikä vastaanottavalle jäsenvaltiolle.

21. Komissio moittii Luxemburgin suurherttuakuntaa direktiivin 96/71 virheellisestä täytäntöönpanosta ja arvostelee samassa yhteydessä ensimmäisellä väitteellään neljää 20.12.2002 annettuun lakiin sisältyvää säännöstä. Komission mukaan Luxemburg on asettanut yrityksille, jotka lähettävät työntekijöitä työhön Luxemburgiin, direktiivistä 96/71 poikkeavia velvollisuuksia, kun se on perusteettomasti väittänyt kaikkia kansallisia säännöksiä yleiseen järjestykseen liittyviksi säännöksiksi. Komissio katsoo, että täytäntöönpano perustuu direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohtaan sisältyvän käsitteen ”yleiseen järjestykseen liittyvät säännökset” liian laajaan tulkintaan. Tällaisia säännöksiä olisi arvioitava direktiivistä 96/71 annetun, tätä käsitettä täsmentävän lausuman 10 perusteella.

– Palkkauksen automaattinen mukauttaminen elinkustannusten kehityksen mukaan (20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohta)

23. Komissio katsoo, että Luxemburgin lainsäädäntö on ristiriidassa direktiivin 96/71 kanssa, koska direktiivin nojalla vähimmäispalkkoja säännellään ainoastaan valtiossa, johon työntekijä lähetetään, mutta Luxemburgin lainsäädännössä edellytetään palkkauksen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehityksen mukaan.

– Kirjallista työsopimusta tai direktiivin 91/533/ETY mukaista asiakirjaa koskeva vaatimus (20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohta)

– Osa-aikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskevan lainsäädännön noudattaminen (20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 8 kohta)

22. Tämä väite koskee lähinnä lakisääteistä velvollisuutta lähettää ainoastaan sellaisia työntekijöitä, joiden kanssa lähettävä yritys on tehnyt kirjallisen työsopimuksen tai laatinut direktiivin 91/533/ETY (jäljempänä direktiivi 91/533) mukaisen asiakirjan. Komissio katsoo, että tapauksessa, jossa työntekijöitä lähetetään työhön toiseen jäsenvaltioon, direktiivistä 91/533 johtuvien

24. Komission mukaan valtion, johon työntekijä lähetetään, tehtävänä ei ole direktiivin 96/71 mukaisesti velvoittaa työntekijöitä lähettävät yritykset noudattamaan osa-aikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskevaa lainsäädäntöään.

– Kollektiivisten työ sopimusten noudattaminen (20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 11 kohta)

B Toinen väite: direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan puutteellinen täytäntöönpano

25. Komissio väittää, etteivät kollektiiviset työ sopimukset voi niiden aineellisesta sisällöstä riippumatta olla kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyviä säännöksiä.

27. Luxemburgin hallitus myöntää direktiivin 96/71 puutteellisen täytäntöönpanon ja viittaa 19.5.2006 tehtyyn lainmuutokseen.

28. Komissio huomauttaa, ettei se ole saanut tietoa asiasta.

26. Luxemburgin hallitus viittaa etupäässä 30.8.2004 päivätyssä vastauksessa esittämiinsä toteamuksiin, joiden mukaan 20.12.2002 annetun lain 1 §:n säännökset ovat yleiseen järjestykseen liittyviä säännöksiä, koska niiden tavoitteena on työntekijöiden suojeleminen. Vaikka Luxemburgin hallitus pitää komission viittausta direktiivistä 96/71 annettuun lausumaan 10 pohjimmiltaan perusteltuna, se muistuttaa, ettei edellä mainittua lausumaa ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä eikä sitä näin ollen pidä käyttää tulkintaohjeena. Luxemburgin hallitus pitää 20.12.2002 annetun lain 1 §:n säännöksiä joka tapauksessa perusteltuina yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä. Se viittaa lopuksi näkemyksensä tueksi lainsäädäntömenettelyyn, joka on johtanut komission ehdotukseen direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla.⁵

C Kolmas väite: valvontatoimia koskeva selvyyden puute

29. Komission mukaan 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momentti on muotoiltu sillä tavoin puutteellisesti, ettei yrityksille, jotka haluavat lähettää työntekijöitä työhön Luxemburgiin, voida turvata tarvittavaa oikeusvarmuutta. Säännös lisää kyseisten yritysten riskiä rikkoa lakia, joten sillä rajoitetaan perusteettomasti palvelujen tarjoamisen vapautta. Joka tapauksessa velvollisuus toimittaa työvoiman tarkastusviranomaiselle ennen töiden aloittamista pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista valvonnan kannalta välttämättömät tiedot vastaa komission mukaan EY 49 artiklan kanssa yhteensopimattomuutta ennakoilmoitusta.

5 – Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla, 4.4.2006, KOM(2006) 160 lopullinen.

30. Luxemburgin hallitus sitä vastoin pitää lakitekstiä riittävän selvänä. Joka tapauksessa 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momentin muotoiluun ei Luxemburgin hallituksen mukaan liity vaatimusta ennakoilmoituksesta.

aloitetaan, eikä lähettämisaikajako oteta huomioon.

VI Oikeudellinen arviointi

D Neljäs väite: ad hoc -valtuutettua koskeva vaatimus

A Alustavat huomautukset

31. Komissio katsoo, että 20.12.2002 annetun lain 8 §:ssä säädetyllä velvollisuudella nimetä Luxemburgissa asuva ad hoc -valtuutettu, jonka tehtävänä on huolehtia mainituille yrityksille asetettujen velvollisuuksien täyttämistä koskevan valvonnan kannalta välttämättömien asiakirjojen säilyttämisestä myös varsinaisen palvelujen tarjoamisen jälkeen, rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta. Tämä velvollisuus on tarpeeton, kun otetaan huomioon direktiivin 96/71 4 artiklassa säädetty yhteistyö, minkä lisäksi siitä aiheutuu kustannuksia kyseisille yrityksille.

1. Direktiivin 96/71 lainsäädännöllinen tavoite

33. Direktiivissä 96/71 säädetään vastaanot-tavan valtion tiettyjen pakottavien työehtojen ja -olojen soveltamisesta lähetettyihin työntekijöihin. Näiden työehtoja ja -oloja koskevien vähimmäisvaatimusten vahvistamisella on määrä toteuttaa kolme hyvin erilaista tavoitetta: kilpailun väaristymisen välttäminen, lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien varmistaminen ja palvelujen vapaata liikkuvuutta rajoittavien esteiden ja epäselvyyksien poistaminen.

32. Luxemburgin hallitus sen sijaan väittää, ettei yhteistyötä tietojen toimittamisessa koskeva järjestelmä, johon komissio viittaa, anna toimivaltaisille hallintoviranomaisille mahdollisuutta tehdä tarkastuksia riittävän tehokkaasti. Lisäksi 20.12.2002 annetussa laissa ei edellytetä tiettyä oikeudellista muotoa valtuutetun tehtävässä toimimista varten. Lisäksi Luxemburgin hallitus katsoo, että tarvittavat asiakirjat on toimitettava valtuutetulle vasta sinä päivänä, jona työt

34. Komission ja neuvoston lähtökohtana oli tässä yhteydessä EY 49 artiklan mukainen palvelujen tarjoamisen vapaus, joka innostaa yhä useampia yrityksiä lähettämään työntekijöitä tilapäisiin työtehtäviin muun kuin sen jäsenvaltion alueelle, jossa he tavallisesti työskentelevät. Palvelujen tarjoamisen edistäminen edellyttää direktiivin antajan

mukaan vilpitöntä kilpailua ja toimenpiteitä työntekijöiden oikeuksien varmistamiseksi.⁶ Vastaanottavassa valtiossa voimassa olevien työehtojen ja muissa jäsenvaltioissa noudatettavien työehtojen sisältöä koskevien eroavuuksien vuoksi voi syntyä komission ja neuvoston mukaan sellainen tilanne, että lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan kohdemaassa alhaisempaa palkkausta ja eri työehtoja kuin vastaanottavassa valtiossa. Tämä vaikuttaa yritysten väliseen rehelliseen kilpailuun sekä ulkomaisten ja kotimaisten yritysten yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, mitä ei voida hyväksyä sosiaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Tällainen kilpailun vääristyminen olisi komission ja neuvoston mukaan vältettävä soveltamalla vastaanottavan valtion työlaainsäädäntöä sen keskeisiltä osin myös ulkomaisiin yrityksiin.

35. Lisäksi komission ja neuvoston mukaan olisi ratkaistava työsuhteeseen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat ongelmat, joita aiheuttaa työsuhteen muuttumisesta ylikansalliseksi.⁷ Direktiivissä 96/71 vahvistetaan, mitä kansallisia säännöksiä on määrä soveltaa lähetettyihin työntekijöihin sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta lainsäädännöstä tehdyn Rooman yleissopimuksen (jäljempänä Rooman yleissopimus) 7 artiklassa tarkoitettuina pakottavina säännöksinä, ja tämän tarkoituksena on tehdä sovellettavista työeh-

doista ennakoitavissa olevia ja siten lisätä oikeusvarmuutta.⁸

2. Oikeudellisen arvioinnin kehys

36. Sen aineellisoikeudellisen kehyksen osalta, jonka valossa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään arvioimaan kiistanalaisten Luxemburgin säännösten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa, haluan viitata siihen, että direktiivillä 96/71 yhdenmukaistetaan ainoastaan osittain työntekijöiden lähettämisen alaa.⁹ Kyseistä direktiiviä on pidettävä ensisijaisesti lainvalinnasta työlain-

8 – Direktiivin 96/71 johdanto-osan 7–11 perustelukappaleessa tarkastellaan direktiivin suhdetta Rooman yleissopimukseen, jonka 6 artikla koskee työ sopimuksia. Tämän määräyksen – katsotaan se lakiviittausta koskevaksi rajoitukseksi tai objektiiviseksi sopimusmääräykseksi – mukaan ratkaiseva on ”sen valtion laki, jossa työntekijä tavallisesti työskentelee sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi, vaikka hänet on väliaikaisesti lähetetty työhön toiseen valtioon” (Rooman yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan a alakohta). Tätä määräystä muutetaan direktiivillä 96/71 siinä mielessä, että direktiivissä mainittujen työehtojen ja -olojen kannalta ratkaiseva on työn suorittamispaikan lainsäädäntö, ellei Rooman yleissopimuksen 6 artiklassa määrättyyn työ sopimuksia koskevaan lainsäädäntöön sisälly edullisempia ehtoja. Jayme, E. ja Kohler, C., ”Europäisches Kollisionsrecht 1997 – Vergemeinschaftung durch ”Säulenwechsel””, *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 17. vuosikerta, nro 6, 1997, s. 400, katsovat, että työntekijöiden lähettämisdirektiivi voidaan ymmärtää Rooman yleissopimuksen 7 artiklassa tarkoitettujen ”pakottavien säännösten” konkreettisesti ilmentymänä, koska niihin viitataan nimenomaisesti direktiivin johdanto-osan kymmennessä perustelukappaleessa.

9 – Vrt. julkisasiamies Léger'n 23.2.2006 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-168/04, komissio v. Itävalta, tuomio 21.9.2006 (Kok. 2006, s. I-9041, ratkaisuehdotuksen 28 kohta). Työntekijöiden lähettämisen alaa ei ole vielä yhdenmukaistettu. Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettun direktiivin 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36) johdanto-osan 86 perustelukappaleen nojalla se jätetään nimenomaan tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Komission ehdotus, joka koski hallinnollisten esteiden poistamista ja jäsenvaltioiden velvoitetta tehdä yhteistyötä työntekijöiden lähettämisen ja kolmansien maiden kansalaisten lähettämisen alalla, poistettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston aloitteesta aiemmasta direktiiviehdotuksesta. Ks. tästä muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla, 4.4.2006, KOM(2006) 160 lopullinen, s. 15–16.

6 – Ks. johdanto-osan viides perustelukappale.

7 – Ks. johdanto-osan kuudes perustelukappale.

säädännön alalla annettuna yhteisön oikeussääntönä, joka koskee lähetettyjen työntekijöiden työehtoja ja -oloja.¹⁰ Direktiivillä 96/71 ei sitä vastoin pyritä sääntelemään vastaanottavan jäsenvaltion alueelle saapumista ja siellä oleskelua,¹¹ joten palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista tapauksissa, joissa työntekijöitä lähetetään työhön toiseen jäsenvaltioon, on lähtökohtaisesti arvioitava myös asian kannalta merkityksellisten EY:n perustamissopimuksen määräysten, ennen kaikkea EY 49 artiklan, perusteella.

37. Tästä seuraa, että tuomioistuimen arvioidessa kansallisen toimenpiteen

yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa EY 226 artiklaan perustuvassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevassa menettelyssä on tarkasteltava yksityiskohtaisesti sitä, koskeeko väitetty rikkominen pelkästään direktiiviä 96/71 vai pikemminkin välillisesti EY 49 artiklaa. Jos palvelujen tarjoamista valtioiden välillä koskevat jäsenvaltioiden säännökset ovat direktiivin vastaisia, ei perustamissopimusta voida soveltaa, vaikka kaikenlainen direktiivin rikkominen rikkookin lopulta myös perustamissopimusta, joka on direktiivin oikeusperusta. Jos sen sijaan kyseiset säännökset ovat suoraan ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa eivätkä kuulu siitä johdetun direktiivin soveltamisalaan, ainoa mahdollinen oikeuslähde on itse perustamissopimus.¹²

10 – Schmidt, M., *Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 2001, s. 254, 259, katsoo, ettei työntekijöiden lähettämisdirektiivillä yhdenmukaisteta työehtoja, vaan ainoastaan rajoitetaan lainvalintaa koskevaa valinnanvapautta. Däubler, W., "Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1997, s. 614, viittaa siihen, että direktiivi 96/71 perustuu erityisesti EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohtaan (josta on muutettuna tullut EY 47 artiklan 2 kohta) ja EY:n perustamissopimuksen 66 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 55 artikla). EY:n perustamissopimuksen 66 artiklassa viitataan sijoittautumisvapauden alalla olemassa oleviin sääntely- ja rajoittamismahdollisuuksiin ja määrätään niiden vastaavasta soveltamisesta palvelujen tarjoamisen alalla. EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan nojalla neuvosto voi antaa direktiivejä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamiseksi helpottaakseen näin perusvapauksien (sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden) käyttämistä. Tässä yhteydessä näin on tapahtunut. Direktiivillä yhteensovitetaan työolainsäädännössä säädettyjä edellytyksiä, joita palveluntarjoajien on noudatettava. Forgó, K., "Aktuelles zur Entsende-Richtlinie", *ecollex*, 1996, s. 818, toteaa, että toistiaan poikkeavista lainvalintasäännöistä aiheutuvat erot poistettiin direktiivillä 96/71. Erilaisista kansallisista työolainsäädännöistä aiheutuvat erot sitä vastoin säilyivät myös direktiivin 96/71 voimaantulon jälkeen, koska viimeksi mainitussa ei säädetä sisällöllisestä yhdenmukaistamisesta. Borgmann, B., "Kollisionsrechtliche Aspekte des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes", *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 1996, s. 319, katsoo, että direktiivillä 96/71 yhteensovitetaan työolainsäädännön kansainvälisesti pakottavia säännöksiä. Julkisasiamies Mengozzi toteaa yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa C-341/05, Laval un Partneri, 23.5.2007 esittämänsä ratkaisuehdotuksen 58 kohdassa, että direktiivin 96/71 tarkoituksena on sovittaa yhteen jäsenvaltioiden lainvalintasäännöt sen kansallisen lainsäädännön määrittämiseksi, jota sovelletaan rajatylittävien palvelujen tarjoamiseen tilanteessa, jossa työntekijöitä lähetetään tilapäisesti työhön yhteisön sisällä, yhdenmukaistamatta työolainsäädäntöön sekä työehtoihin ja -oloihin liittyviä jäsenvaltioiden aineellisia sääntöjä, joihin sisältyvät mm. palkat, ja oikeutta ryhtyä työtaistelutoimiin.

11 – Vrt. julkisasiamies Geelhoedin 15.9.2005 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-244/04, komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006 (Kok. 2006, s. I-885, ratkaisuehdotuksen 6 kohta).

38. Todistustaakan prosessuaalisesta jakautumisesta on todettava, että EY 226 artiklaan perustuvassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen. Lisäksi komission tehtävänä on toimittaa yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi todeta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin oletuksiin.¹³ Kyseessä olevan jäsenvaltion tehtävänä on kiistää aineellisesti ja yksityiskohtaisesti

12 – Vrt. vastaavasti myös julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 14.12.2006 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-490/04, komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007, ratkaisuehdotuksen 28 kohta ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Laval un Partneri, ratkaisuehdotuksen 144–163 kohta.

13 – Asia C-287/03, komissio v. Belgia, tuomio 12.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3761, 27 kohta); asia C-341/02, komissio v. Saksa, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2733, 35 kohta); asia C-263/99, komissio v. Italia, tuomio 29.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4195, 27 kohta); asia C-68/99, komissio v. Saksa, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1865, 38 kohta); asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5815, 102 kohta) ja asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta).

komission esittämät tiedot ja niitä koskevat seuraukset.¹⁴

yleiseen järjestykseen liittyvistä säännöksistä.¹⁵ Siinä annetaan myös mahdollisuus ulottaa yleisissä työehtosopimuksissa ja välitystuomioissa säänneltyjä työehtoja ja -oloja koskevat säännökset koskemaan muita toimintoja kuin liitteessä mainittuja rakennusalan toimintoja.

B *Kanneperusteiden tutkiminen*

Ensimmäinen väite

39. Siltä osin kuin komissio moittii direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan puutteellista täytäntöönpanoa, tämä väite koskee ensisijaisesti kyseisen johdetun oikeuden säännöksen rikkomista.

1. Direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohtaan sisältyvä yleisen järjestyksen käsite

40. Luxemburgin hallitus väittää, että kun se on katsonut 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentissa mainittujen alojen kaikkien säännösten olevan kansallisen oikeuden pakottavia säännöksiä, se on käyttänyt direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohtaan sisältyvää valtuutusta. Tässä säännöksessä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ulottaa sääntely koskemaan muita työehtoja ja -oloja, silloin kun lisätyissä ehtoissa on kyse

41. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi käyttää tätä valtuutusta rajattomasti, ja niiden on erityisesti otettava tältä osin huomioon perusvapaudet ja direktiivin tavoite.¹⁶ Tämä selittyy sekä sillä, että etusijalla on palvelujen tarjoamisen vapaus, jonka toteutumista direktiivillä 96/71 sen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan nimenomaisesti edistetään, että periaatteella, jonka mukaan perusvapauksia koskevia poik-

15 – Neuvostossa käydyissä neuvotteluissa erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Portugali vastustivat avointa luetteloa, koska se oli niiden mukaan ristiriidassa direktiivin tavoitteen eli selkeyttämisen ja oikeusvarmuuden lisäämisen kanssa (Agence Europe, 43. vuosikerta, nro 6449, 27.–28.3.1995).

16 – Näin myös Fuchs, M. ja Marhold, F., *Europäisches Arbeitsrecht*, 2. painos, Wien, 2006, s. 322. Edellä alaviitteessä 10 mainittu Borgmann, B., "Kollisionsrechtliche Aspekte des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes", s. 316, katsoo, että jäsenvaltiot voivat kansainvälisesti pakottavia säännöksiään "tiukentamalla" vähentää ei-toivottua kilpailua sellaisiin valtioihin sijoittautuneiden yritysten kanssa, joissa työvoimakustannukset ovat alhaisemmat. Tässä yhteydessä on kuitenkin noudatettava yhteisön oikeuden säännöksiä. Görres, S., *Grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung in der EU*, Wien/Graz, 2003, s. 122, katsoo direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdan soveltamisen edellyttävän, että kyseisissä jäsenvaltion työehdoissa ja -oloissa on kyse yleiseen järjestykseen liittyvistä säännöksistä, jotka eivät riko EY:n perustamis sopimuksen määräyksiä. Tekijät myöntävät siten, että direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohtaa sovellettaessa on noudatettava tiettyjä kriteereitä, joihin lukeutuvat välttämättä sekä palvelujen tarjoamisen vapauden varmistaminen että direktiivin antajan tavoitteiden tarkka noudattaminen. Edellä alaviitteessä 10 mainittu ratkaisuehdotuksensa 212 kohdassa julkisasiamies Mengozzi katsoo, että kuten direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdasta ja EY 49 artiklaan liittyvästä oikeuskäytännöstä ilmenee, kansallisten sääntöjen kuuluminen yleistä järjestystä tai turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön ei merkitse sitä, että niissä voitaisiin poiketa perustamis sopimuksen määräyksistä.

14 – Asia 272/86, komissio v. Kreikka, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4875, 21 kohta).

keussäännöksiä on tulkittava suppeasti.¹⁷ Tätä periaatetta yhteisöjen tuomioistuin on korostanut uudelleen ja nimenomaisesti yleistä järjestystä koskevan poikkeuksen yhteydessä.¹⁸

42. Yleisen järjestyksen käsite on yhteisön oikeuden itsenäinen käsite, joka osaltaan määrittää perusvapauksien soveltamisalaa ja joka on siksi määriteltävä itsenäisesti eikä esimerkiksi yhden tai useamman kansallisen oikeusjärjestyksen innoittamana.¹⁹ Tässä ominaisuudessa yleisen järjestyksen käsite kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen tulkintavallan piiriin, joten jäsenvaltiot eivät saa määrittää sen ulottuvuutta yksipuolisesti

ja ilman yhteisön toimielinten valvontaa.²⁰ Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että turvautumista yleisen järjestyksen käsitteeseen voidaan perustella erityisolosuhteilla, joten jäsenvaltioille on tietyissä tapauksissa myönnettävä tietty harkintavalta perustamissopimuksessa asetetuina rajoituksin.²¹

43. Näistä yhteisistä periaatteista huolimatta yleisen järjestyksen käsitteellä voi kulloisenkin säännöksen sijainnista yhteisön oikeusjärjestyksessä ja tehtävästä riippuen kuitenkin olla erilainen merkitys.²² Nyt esillä olevassa asiassa yleisen järjestyksen käsite, sellaisena kuin se ilmenee direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohdasta, vaikuttaa poikkeuslausekkeen tavoin, koska siinä sallitaan direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa taatujen keskeisten vähimmäissuojasäännösten laajentaminen ainoastaan tietyin edellytyksin.

17 – Ks. palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoituksista julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 16.5.2006 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica, Palazese ja Sorricchio, tuomio 6.3.2007 (Kok. 2007, s. I-0000, ratkaisuehdotuksen 143 kohta). Georgiadis, N., *Derogation clauses: the protection of national interests in EC law*, Bryssel, 2006, s. 72, viittaa siihen, että kaikkiin poikkeuslausekkeisiin, erityisesti yleistä järjestystä koskevaan poikkeukseen, sovelletaan suppean tulkinnan periaatetta. Wichmann, J., *Dienstleistungsfreiheit und grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern*, Frankfurt am Main, 1998, s. 104–105, katsoo, että systemaattiset seikat puhuvat laajaa tulkintaa vastaan. Nimittäin jo siitä, että yleistä järjestystä koskeva lauseke on sopimukseen sisältyvä poikkeusmääräys, käy ilmi, että sitä on tulkittava suppeasti. Yleisen järjestyksen vetoaminen edellyttää täten, että kyse on jäsenvaltion olennaisista eduista.

18 – Yhteisöjen tuomioistuin on aina korostanut sitä, että yleistä järjestystä koskevaa poikkeusta, kuten kaikkia poikkeuksia perustamissopimuksen peruseriaatteista, on tulkittava suppeasti, koska sillä poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta peruseriaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määrittellä sen ulottuvuutta. Ks. asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975 (Kok. 1975, s. 297, Kok. Ep. II, s. 463, 6 kohta); asia 36/75, Ruttili, tuomio 28.10.1975 (Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495, 27 kohta); asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 33 kohta); asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999 (Kok. 1999, s. I-11, 23 kohta); yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5257, 64 ja 65 kohta); asia C-503/03, komissio v. Espanja, tuomio 31.1.2006 (Kok. 2006, s. I-1097, 45 kohta); asia C-441/02, komissio v. Saksa, tuomio 27.4.2006 (Kok. 2006, s. I-3449, 34 kohta) ja asia C-50/06, komissio v. Alankomaat, tuomio 7.1.2007 (Kok. 2007, s. I-0000, 42 kohta).

19 – Asia C-296/95, EMU Tabac, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1605, 30 kohta) ja asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351, 10–12 kohta).

20 – Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää joka tapauksessa sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, perustavanlaatuisia yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (ks. edellä alaviiteessä 18 mainitut asiat Ruttili, tuomion 28 kohta; Bouchereau, tuomion 35 kohta; yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 66 kohta; asiat komissio v. Espanja, tuomion 46 kohta; komissio v. Saksa, tuomion 35 kohta ja komissio v. Alankomaat, tuomion 43 kohta).

21 – Ks. asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 18 ja 19 kohta).

22 – Yleisen järjestyksen käsite sisältyi lukuisiin yhteisön oikeuden säännöksiin, joista primaarioikeuden tasolla erityisesti EY 30 artikla, EY 39 artiklan 3 kohta, EY 46 artikla, EY 55 artikla ja EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohta ovat saaneet painoarvoa niin sanottuina perusvapauksien rajoituksina, joissa sallitaan tietyin edellytyksin primaarioikeudessa taatun tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset. Sen lisäksi yleisen järjestyksen käsitettä käytetään johdetussa oikeudessa joko poikkeuslausekkeena tai tulkitsevana ja täsmentävänä johdettuna oikeutena (ks. tästä Schneider, H., *Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag*, Baden-Baden, 1998, s. 53).

44. Tähän valtuutukseen turvautumisen täsmällisten edellytysten osalta yleisen järjestyksen käsitettä on täsmennetty direktiivin 96/71 yhteydessä annetussa neuvoston ja komission lausumassa 10 siten, että yleiseen järjestykseen liittyvien säännösten olisi muun muassa ”katsottava kattavan pakottavat säännökset, joista ei voi poiketa ja jotka luonteensa ja tavoitteensa vuoksi vastaavat julkista etua koskeviin pakottaviin vaatimuksiin”.

45. Nähdäkseni ei ole mitään syytä olla tulkitsematta direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohtaa tämän lausuman perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut mahdollisuudesta ottaa istuntopöytäkirjoihin sisältyvät neuvoston lausumat huomioon johdetun oikeuden tulkinnassa, että ainoastaan silloin tämä ei tule kyseeseen, kun lausuman sisältö ei käy millään tavoin ilmi kyseisen oikeussäännön sanamuodosta, jolloin sillä ei ole oikeudellista merkitystä.²³ Tästä on todettava, ettei lausuma 10 ole ristiriidassa yleisen järjestyksen käsitteen kanssa, vaan pikemminkin edesauttaa poikkeuslausekkeen sisällön määrittämisessä. Lausumassa viitataan ”julkista etua koskeviin pakottaviin vaatimuksiin”, joten se vastaa myös yhteisöjen tuomioistuimen kehittämää oikeuskäytäntöä, joka koskee perusvapauksiin erottamattomasti liittyviä rajoituksia ja jota sovelletaan myös tapauksiin, joissa työntekijöitä lähetetään työhön toiseen jäsenval-

tion. Luxemburgin hallituksen esittämien toteamusten vastaisesti se, ettei lausumaa 10 ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, ei vähennä lausuman oikeudellista merkitystä, etenkin kun Luxemburgin hallituksen on myönnettävä, että se on neuvostossa edustettuna olevan jäsenvaltion perustuslaissa säädettyä edustajana saanut tiedon tulkintaa koskevasta lausumasta, jonka kyseinen toimielin on antanut lainsäädäntömenettelyn yhteydessä.²⁴ Lausuma 10 voidaan täten ottaa huomioon tulkintaohjeena.

46. Edellä esitetyn perusteella katson, etteivät jäsenvaltiot voi vapaasti edellyttää toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneilta palveluja tarjoavilta yrityksiltä kaikkien työlainsäädäntönsä sitovien säännösten noudattamista.²⁵ Palvelujen tarjoamisen vapauden mahdollisimman tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi on yhdyttävä komission näkemukseen siitä, että tällaiset säännökset voivat koskea ainoastaan sellaisia lakisääteisiä työehtoja ja -oloja, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä jäsenvaltioiden

23 – Asia 429/85, komissio v. Italia, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 843, 9 kohta); asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-745, Kok. Ep. XI, s. I-67, 18 kohta); asia C-329/95, VAG Sverige, tuomio 29.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2675, 23 kohta) ja asia C-368/96, Generics (UK) ym., tuomio 3.12.1998 (Kok. 1998, s. I-7967, 25–28 kohta).

24 – Se, että Luxemburgin hallitus esittää vastaväitteitä lausumaan 10 sisältyvistä toteamuksista, vaikka neuvosto toimielimenä ja siten mm. myös Luxemburgin hallitus on antanut sen, on ristiriidassa ”venire contra factum proprium nemini licet”-oikeusperiaatteen kanssa, sillä kyseessä olevan periaatteen mukaan kukaan ei saa toimia oman aiemman menettelynsä vastaisesti.

25 – Ks. erityisesti asia C-164/99, Portugalia Construções, tuomio 24.1.2002 (Kok. 2002, s. I-787, 17 kohta) ja asia C-165/98, Mazzoleni ja ISA, tuomio 15.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2189, 23 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltio ei saa erityisesti asettaa sen alueella tapahtuvan palvelujen tarjoamisen edellytykseksi sitä, että kaikkia sijoittautumista koskevia vaatimuksia on noudatettava, sillä muutoin juuri palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamiseksi annetuilla perustamissopimuksen määräyksillä ei olisi tehokasta vaikutusta.

oikeusjärjestyksen kannalta.²⁶ Sitä, täyttävää kiistanalaisia säännökset tämän vaatimuksen, on syytä tutkia tarkemmin.

asiakirjaa koskevaan vaatimukseen, on hyväksyttävä komission väite, jonka mukaan direktiivin 91/533 säännösten noudattamisen valvonta ei lähtökohtaisesti kuulu vastaanot-tavalle jäsenvaltiolle.

2. 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1, 2, 8 ja 11 kohdan säännökset

– Kirjallista työ sopimusta tai direktiivin 91/533 mukaista asiakirjaa koskeva vaatimus

47. Mitä tulee 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaan sisältyvään kirjallista työ sopimusta tai direktiivin 91/533 mukaista

48. Direktiivillä 91/533 yhdenmukaistetaan työsuhteiden muotoa koskevia säännöksiä, joita jotkin jäsenvaltiot ovat työsuhteiden muotojen lisääntymisen johdosta antaneet parantaakseen palkattujen työntekijöiden suojaa oikeuksien loukkauksia vastaan ja lisätäkseen työsuhteiden avoimuutta.²⁷ Näihin kuuluu osapuolten mainitsema direktiivin 91/533 2 artiklan 1 kohtaan, luettuna yhdessä 3 artiklan 1 kohdan kanssa, sisältyvän työnantajan velvollisuuden täyttämisen toteutuksen näyttämisen. Työnantaja on tämän säännöksen nojalla velvollinen antamaan palkatun työntekijän tietoon kirjallisesti työ sopimuksen tai työsuhteen olennaiset kohdat ja direktiivin 91/533 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti ulkomaan työskentelyyn liittyvät ehdot. Työnantaja täyttää näyttövelvollisuutensa, jos se laatii tarvittavat tiedot sisältävät asiakirjat

26 – Wolfsgruber, C., *Die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern*, Wien, 2001, s. 42, ei mainitse lausumaa 10. Tekijä kuitenkin katsoo, että direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohtaan sisältyvää yleisen järjestyksen käsitettä on yhteisöjen tuomioistuimen EY 46 artiklan 1 kohtaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti tulkittava suppeasti. Vastaanottavan jäsenvaltion työehtojen ja -olojen laajentaminen on siten mahdollista ainoastaan sillä edellytyksellä, että "kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta". Edellä alaviitteessä 10 mainittu Däubler, W., "Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht", s. 615, huomauttaa, ettei kaikkia kotimaisiin yrityksiin sovellettavia työehtosopimuksissa määrättyjä työehtoja suinkaan sovelleta toisiin jäsenvaltoihin sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin. Näihin palveluntarjoajiin sovelletaan hänen mukaansa lähinnä vähimmäispalkkaa ja -lomaa, joten esimerkiksi asiantuntija-tehtävissä työskentelevän henkilön korkeammilla palkoilla, tavanomaisilla lisillä tai työeläkejärjestelmällä ei ole merkitystä. Tästä voidaan päätellä, että direktiivissä 96/71 vahvistetaan keskeiset vähimmäisuoja säännökset, mutta sillä pyritään samanaikaisesti välttämään mahdollisuuksien mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen yleiseen järjestykseen liittyvien näkökohtien perusteella.

27 – Direktiivillä 91/533 pannaan samalla täytäntöön työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan 9 kohta, jonka mukaan Euroopan yhteisön jokaisen palkatun työntekijän työehdot on määriteltävä laissa, kollektiivisopimuksessa tai työ sopimuksessa kunkin maan sovelletun käytännön mukaisesti.

ja luovuttaa ne työntekijälle ennen hänen lähtöään.²⁸

49. Direktiivin 91/533 johdanto-osan viimeisen perustelukappaleen nojalla ”jäsenvaltioiden on annettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset tai varmistettava, että työmarkkinaosapuolet tekevät sopimuksia vaadittujen määräysten soveltamisesta; jäsenvaltioiden velvollisuutena on toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet, jotta tässä direktiivissä säädetty lopputulos voidaan taata kaikissa tapauksissa”. Kuten jo sanamuodosta ilmenee, jäsenvaltioiden täytäntöönpanovelvollisuus käsittää pelkän lainsäädäntötoiminnan lisäksi näiden säännösten toteuttamisen, niiden noudattamisen valvonta mukaan lukien. Sama velvollisuus koskee asianomaista jäsenvaltiota tapauksissa, joissa työntekijöitä lähetetään työhön toiseen jäsenvaltioon, jolloin on direktiivin 91/533 4 artiklan 1 kohdan nojalla varmistettava, että työntekijä saa ennen lähtöään lisätietoja lähettämisensä ehdoista. Jos lähettävä

jäsenvaltio on jo käyttänyt valvontavaltaansa, vastaanottava jäsenvaltio ei voi käyttää mahdollista toimivaltaansa direktiiviin 91/533 liittyvän yhdenmukaistamisen vuoksi.

50. Tällaista toimivaltaa ei voida johtaa myöskään direktiivistä 91/533. Sitä ei voida perustella myöskään sillä, että Luxemburg katsoo edellä mainittujen tiedottamisvelvollisuuksien noudattamisessa olevan kyse yleisen järjestyksen suojelua koskevista säännöksistä. Tällaisen vaatimuksen, sellaisena kuin siitä säädetään 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa, ei voida katsoa kuuluvan direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa vahvistettuihin yhteisön keskeisiin työehtoihin ja -oloihin. Lainsäätäjän päätöstä olla sisällyttämättä direktiiviin 91/533 mukaisia tiedottamisvelvollisuuksia direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan luetteloon on kunnioitettava.²⁹

28 – Direktiivin 91/533 2 artiklan 1 kohdan nojalla, luettuna yhdessä 3 artiklan 1 kohdan kanssa, työnantaja on velvollinen antamaan palkatun työntekijän tietoon työsopimuksen tai työsuhteen olennaiset kohdat viimeistään kahden kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta. Tiedottamisvelvollisuuden vähimmäissisältö määritetään direktiivin 91/533 2 artiklan 2 kohdassa. Tämän lisäksi direktiivin 91/533 4 artiklan 1 kohdan nojalla työntekijän, joka työskentelee yhdessä tai useammassa maassa sen jäsenvaltion ulkopuolella, jonka lait ja/tai käytäntö säätävät työsopimusta tai työsuhdetta, hallussa olevien asiakirjojen on sisällettävä tiedot i) ulkomailla työskentelyn kestosta, ii) palkanmaksussa käytettävästä valuutasta, iii) tarvittaessa ulkomailla saatavista rahallisista eduista tai luontaiseduista ja tarvittaessa työntekijän kotiuttamista säatelevistä ehdoista, jolloin myös näissä tapauksissa tiedot palkanmaksussa käytettävästä valuutasta ja ulkomailla saatavista eduista voidaan antaa viittaamalla kyseisiä kohtia säateleviin lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin tai lakisäateisiin säännöksiin taikka kollektiivisopimuksiin. Näiden asiakirjojen on oltava työntekijän hallussa ennen hänen lähtöään. Ks. tästä edellä alaviitteessä 16 mainitut Fuchs, M. ja Marhold, F., *Europäisches Arbeitsrecht*, s. 79 ja sitä seuraavat sivut.

51. Luxemburgin hallituksen toteamukset lainsäädäntömenettelystä, joka johti direktiivin 2006/123 hyväksymiseen, on hylättävä merkityksettöminä tämän väitteen tutkimisen kannalta. Kiistanalaisella 20.12.2002 annetulla Luxemburgin lailla ei nimittäin ole asiallista tai ajallista yhteyttä direktiiviin 2006/123. Sillä pikemminkin yksinomaan pannaan täytäntöön direktiivi 96/71.

29 – Ks. direktiivin 96/71 ja direktiivin 2006/123 oikeudellisesta suhteesta edellä alaviitteessä 9 esitetyt toteamukset.

– Palkkauksen automaattinen mukauttaminen elinkustannusten kehityksen mukaan

52. Luxemburgin hallitus toteaa 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetystä ”palkkauksen” automaattisesta mukauttamisesta elinkustannusten kehityksen mukaan, että sillä pyritään suojelemaan työntekijöitä ja myötävaikutetaan yhteiskuntarauhan säilymiseen Luxemburgissa. Se huomauttaa, että tällaisesta automaattisesta mukauttamisesta on säädetty implisiittisesti direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa.

53. Komission moite ei kuitenkaan kohdistu tämän mekanismin automaattisuuteen, vaan siihen kiistattomaan tosiasiaan, että Luxemburgin lainsäädännön nojalla sovelletaan ”palkkauksen” yleistä mukauttamista, joka käsittää sekä reaali-palkat että vähimmäispalkat. Luxemburgin hallitus on todennut jo 30.8.2004 päivätyssä kirjeessään, että Luxemburgin lainsäädännön nojalla myös vähimmäispalkka kuuluu yleisen mukauttamismekanismin piiriin. Komission käsityksen mukaan tämä ei kuitenkaan vastaa direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, jossa mainitaan yksinomaan ”vähimmäispalkat”.

54. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että Luxemburgin täytäntöönpanosäännöksen sanamuoto poikkeaa direktiivistä 96/71. Tutkittaessa kysymystä, onko kansallisen lainsäädännön säännös ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, on otettava huomioon se, miten kansalliset

tuomioistuimet tulkitsevat tätä säännöstä.³⁰ 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuoto ei kuitenkaan ole epäselvä eikä myöskään mahdollista yhteisön oikeuden vastaista tulkintaa. Sikäli kuin 20.12.2002 annettua lakia on nimittäin objektiivisten kriteerien perusteella tulkittava siten, että palkkausta mukautetaan yleisesti elinkustannusten kehityksen mukaan, mikä vaikuttaa myönteisesti myös vähimmäispalkkoihin, 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohta täyttää direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaan sisältyvät yhteisön oikeuden vaatimukset. Komission väite on hylättävä tältä osin perusteettomana.

– Osa-aikatyötä ja määräaikaista työsuhteita koskevan lainsäädännön noudattaminen

55. Osa-aikatyötä ja määräaikaista työsuhteita koskevan lainsäädännön noudattamisvaatimuksen, joka sisältyy 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 8 kohtaan,

30 – Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. painos, Lontoo, 2006, 5-056 kohta, s. 162, viittaavat siihen, että kansallisten lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten ulottuvuutta on arvioitava sen perusteella, miten kansalliset tuomioistuimet niitä tulkitsevat. Mikäli kansallista säännöstä voidaan tulkita eri tavoin – yhteisön oikeuden vastaisesti ja yhteisön oikeuden mukaisesti – komission on näytettävä toteen, etteivät kansalliset tuomioistuimet tulkitse kyseistä säännöstä yhteisön oikeuden mukaisesti. Nyt esillä olevassa asiassa 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuoto on kuitenkin yksiselitteinen eikä mahdollista sellaista muuta tulkintaa, joka viittaisi direktiivin 91/533 3 artiklan 1 kohdan c alakohtaan rikkomiseen.

ei voida katsoa kuuluvan mihinkään direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa luetelluista luokista, eikä se näin ollen lukeudu yhteisön keskeisiin työehtoihin ja -oloihin. Vaatimus perustuu direktiivin 96/71 3 artiklan 10 kohtaan sisältyvään valtuutukseen, joten sitä on tarkasteltava lausumassa 10 tarkoitettujen yleisen järjestyksen käsitteen perusteella, ja tämän lausuman sisältö toistetaan olennaisilta osin yhteisöjen tuomioistuimen EY 49 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä.³¹

56. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 49 artiklassa ei ainoastaan kielletä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi.³² Tämän määritelmän perusteella kyseessä on EY 49 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, jos Luxemburgin osaaikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskeva lainsäädäntö on tiukempi kuin lähettävässä jäsenvaltiossa voimassa oleva ja tekee siten palvelujen tarjoamisen Luxemburgissa

vähemmän houkuttelevaksi ulkomaisille yrityksille.

57. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, että palvelujen tarjoamisen vapautta perustamissopimuksen mukaisena perustavanlaatuisena periaatteena voidaan rajoittaa vain yleistä etua koskevien pakottavien syiden perusteella annetuilla säännöksillä, joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, silloin kun tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavien säännöksiin.³³

58. 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 8 kohdan tavoitteena on Luxemburgin hallituksen mukaan työntekijöiden tasa-arvoinen kohtelu ja samapalkkaisuus, jotka palvelevat yhteisön oikeuden nojalla oikeutettua työntekijöiden suojelun tavoitetta. Kuten Luxemburgin hallitus katsoo, tällä säännöksellä pyritään suojelemaan työntekijöiden oikeuksia, jotka on jo taattu yhteisön oikeusjärjestyksessä direktiiveillä

31 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta.

32 – Asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221, 12 kohta); asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3803, 14 kohta); asia C-272/94, Guiot, tuomio 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1905, 10 kohta); asia C-3/95, Reisebüro Broede, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6511, 25 kohta); asia C-222/95, Parodi, tuomio 9.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3899, 18 kohta); edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Portuguesa Construções, tuomion 16 kohta ja asia C-244/04, komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006 (Kok. 2006, s. I-885, 30 kohta).

33 – Yhdistetyt asiat C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98, Finalarte, tuomio 25.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7831, 31 kohta) ja yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade, tuomio 23.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8453, 34 kohta).

97/81/EY³⁴ ja 1999/70/EY³⁵. Lisäksi sillä ainoastaan pannaan täytäntöön periaatteita, jotka pohjautuvat yhteisön yleiseen järjestykseen.

on siten pantava täytäntöön.³⁶ Näin ollen niihin sisältyviä etuja suojellaan jo säännöksillä, joiden piiriin palvelujen tarjoaja kuuluu siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu. Luxemburgin hallitus ei täten voi vedota yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin luokitellakseen kiistanalaiset kansalliset säännökset yleiseen järjestykseen liittyviksi säännöksiksi.

59. En voi yhtyä tähän oikeudelliseen käsitukseen. Se seikka, ettei yhteisön lainsäätäjä ole sisällyttänyt mainittujen direktiivien sääntelyn kohdetta, toisin sanoen osa-aikatyötä ja määräaikaista työsopimuksia koskevaa lainsäädäntöä, direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohtaan, puoltaa sitä, ettei tämä eurooppalaisen työlainsäädännön ala nimenomaan kuulu yhteisön yleiseen järjestykseen. Sitä paitsi kyse on säännöksistä, jotka ovat, kuten Luxemburgin hallitus itsekin myöntää, yhteisön tasolla jo direktiivien 97/81 ja 99/70 kohteena ja jotka kaikkien jäsenvaltioiden

– Kollektiivisten työsopimusten noudattaminen

60. 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 11 kohtaan sisältyvä viittaus ”kansallisen oikeuden pakottaviin säännöksiin kollektiivisissa työsopimuksissa” herättää ensisijaisesti kysymyksen tämän säännöksen yhteensopivuudesta direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan kanssa. Komissio epäilee asianmukaista täytäntöönpanoa ja moittii Luxemburgia lähinnä siitä, että se haluaa luokitella tietyntyyppiset asiakirjat niiden oikeudellisesta luonteesta ja aineellisesta sisällöstä riippumatta kansallisen oikeuden pakottaviksi säännöksiksi direktiivin

34 – Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annettu neuvoston direktiivi 97/81/EY (EYVL 1998, L 14, s. 9). Direktiivillä taataan työntekijöille, joita uudet joustavat työnteon muodot koskevat, sama kohtelu kuin kokoaikaisille työntekijöille ja työntekijöille, joilla on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus. Osa-aikatyöhön pääsyn on määrä helpottua, ja työnantajille esitetään suosituksia, miten ne voivat ottaa huomioon joustavia työnteon muotoja koskevat työntekijöiden toiveet.

35 – 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). Direktiiviin sisältyvät määräaikaisten työsopimuksiin liittyvät vähimmäisvaatimukset työntekijöiden tasa-arvoisen kohtelun varmistamiseksi ja peräkkäisten määräaikaisten työsopimusten tai työsuhteiden väärinkäytön ehkäisemiseksi. Siinä kehoitetaan jäsenvaltioita vahvistamaan seuraamuksia näiden vähimmäisvaatimusten rikkomisesta. Direktiivissä säädetään lisäksi erityislausekkeista, joilla pyritään rajoittamaan hallintokuluja, joita näiden uusien säännösten soveltamisesta voi aiheutua pienille ja keskisuurille yrityksille.

36 – Toimialaltaan yleiset työmarkkinakeskusjärjestöt, toisin sanoen Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskusjärjestö (CEEP) ja Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY), tekivät 6.6.1997 osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen ja 18.3.1999 määräaikaista työsopimuksia koskevan puitesopimuksen, jotka oli määrä panna täytäntöön direktiiveillä 97/81 ja 99/70. Kuten direktiivin 97/81 johdanto-osan 14 perustelukappaleesta tai direktiivin 99/70 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, asianmukaisesti oikeudelliseksi välineeksi katsottiin perustamissopimuksen 249 artiklan mukainen direktiivi, koska se sitoo jäsenvaltioita asetettuun tavoitteeseen nähden, mutta jättää niille valittavaksi muodon ja keinot.

96/71 3 artiklan 10 kohtaan sisältyvän valtuutuksen vastaisesti.

61. Komissio moittii siten kahta tämän säännöksen näkökohtaa, joita on tutkittava erikseen. Komissio on ensinnäkin oikeassa siinä, että ”kollektiivisten työosopimusten” käsitteellä on yhtäältä 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin johdantolauseessa ja toisaalta tämän säännöksen 11 kohdassa eri merkitys. Ensimmäisessä tapauksessa käytetään ilmaisua ”yleisittävät työehtosopimukset”, kun taas 11 kohdassa viitataan yleisesti ”kollektiivisiin työosopimuksiin”. Jälkimmäisessä voi kuitenkin olla kyse ainoastaan sellaisista työehtosopimuksista, joita ei ole julistettu yleisesti sovellettaviksi. Tässä ominaisuudessaan ne eivät kuitenkaan voi direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan toisen luettelakohdan, jossa viitataan ainoastaan ”yleisesti sovellettaviksi julistettuihin työehtosopimuksiin”, yksiselitteisen sanamuodon vuoksi kuulua tämän säännöksen soveltamisalaan, mistä seuraa, ettei asianomaisten työehtosopimusten voida katsoa kuuluvan yhteisön keskeisiin työehtoihin ja -oloihin.³⁷

37 – Edellä alaviiteessä 10 mainittu Däubler, W., ”Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht”, s. 615, ja Borgmann, B., ”Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer durch EU-Unternehmen nach Deutschland”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 1993, s. 122, katsovat – tekemättä täsmällistä direktiiviin 96/71 perustuvaa oikeudellista arviointia –, ettei kaikkia kotimaisiin yrityksiin sovellettavia työehtosopimuksissa määrättyjä työehtoja voida ulottaa koskemaan toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palvelujen tarjoajia. Viimeksi mainittu katsoo jopa, että muiden kuin yleisistovien kansallisten työehtosopimusten pakottava ulottaminen koskemaan ulkomaisia työosopimuksia on ulkomaisten yritysten avointa syrjintää.

62. Toinen näkökohta koskee tietyn tyyppisten asiakirjojen luokittelemista yleistä järjestystä koskeviksi säännöksiksi niiden oikeudellisesta luonteesta ja aineellisesta sisällöstä riippumatta. Jotta voidaan arvioida, voidaanko tietty työehtosopimus katsoa lausumassa 10 tarkoitetuksi pakottavaksi säännökseksi, asianomaisen jäsenvaltion on nähdäkseen ilmoitettava työehtosopimukset tarkasti.³⁸ 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 11 kohtaan sisältyvä yleinen viittaus ”kollektiivisiin työosopimuksiin” on sitä vastoin luonteeltaan avoimen valtakirjan kaltainen normi, joka ei ole riittävän täsmällinen ja selvä. Selvyys on ehdottoman välttämätöntä, koska ei voida sulkea pois sellaisia tilanteita, joissa työehtosopimusten soveltaminen lähetettyihin työntekijöihin on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.³⁹ Tämän vuoksi on aina tutkittava tapauskohtaisesti, suojataanko kyseisellä lainsäädännöllä, kun sitä tarkastellaan objektiivisesti, lähetettyjä työntekijöitä ja aiheutuuko siitä kyseisille työntekijöille todellista etua, joka merkittävällä tavalla edistää heidän sosiaalista suojeluaan. Yleisellä viittauksella ”kollektiivisiin työosopimuksiin” yhteisöjen

38 – Tämä seuraa jo jäsenvaltioiden yleisestä velvoitteesta panna direktiivin säännökset täytäntöön siten, että direktiivillä täytetään täysimääräisesti vaatimukset tavoiteltavan oikeustilan yksiselitteisyydestä ja täsmällisyydestä (vrt. asia 300/81, komissio v. Italia, tuomio 1.3.1983 (Kok. 1983, s. 449, 10 kohta) ja asia 239/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.12.1986 (Kok. 1986, s. 3645, 7 kohta).

39 – Yhteisöjen tuomioistuin on todennut näin edellä alaviiteessä 25 mainitussa asiassa Portugaia Construções, tuomion 28 ja 29 kohta, vähimmäispalkkoja koskevien kansallisten säännösten soveltamisesta palvelujen tarjoajiin. Kansallisten viranomaisten tai tuomioistuinten on siten tutkittava, suojataanko kyseisellä lainsäädännöllä, sitä objektiivisesti tarkasteltuna, lähetettyjä työntekijöitä ja aiheutuuko siitä kyseisille työntekijöille todellista etua, joka merkittävällä tavalla edistää heidän sosiaalista suojeluaan. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näin nimenomaisesti, ettei näennäisesti edullisilla työehtojen ja -olojen, kuten vähimmäispalkkaa, koskevilla kansallisilla säännöksillä voi olla yleistä edullista vaikutusta lähetettyihin työntekijöihin. Saman on nähdäkseen päätettävä myös työehtosopimuksiin. Vastaavasti totesi myös julkisasiamies Mengozzi edellä alaviiteessä 16 mainitussa asiassa Laval un Partneri esittämänsä ratkaisuehdotuksen 237 kohdassa, jossa viitataan asiassa Portugaia Construções annettuun tuomioon.

tuomioistuimelta kuitenkin nimenomaan evätään mahdollisuus perinpohjaiseen tarkasteluun.

Toinen väite

63. Prosessuaaliselta kannalta Luxemburgin hallitus ei ole täyttänyt velvollisuuttaan kiistää aineellisesti ja yksityiskohtaisesti esitetyt seikat viittaamalla vastineessaan kollektiivisiin työsopimuksiin, jotka se on liittänyt 30.8.2004 päivättyyn vastaukseensa.⁴⁰ Kuten komissio perustellusti huomauttaa, kyseiset sopimukset ovat nimittäin suurherttuan asetuksella vahvistettuja, 1 §:n 1 momentin johdantolauseessa tarkoitettuja yleissitovia työehtosopimuksia eivätkä kiistanalaisia muita ”kollektiivisia työsopimuksia”, joihin 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 11 kohdassa viitataan.

64. Näin ollen 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 11 kohta on ristiriidassa direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan kanssa.

40 – Kyseessä ovat ”Convention collective de travail pour le métier de plafonneur-façadier” (31.1.1996 annettu suurherttuan asetus; Mémorial A, nro 14), ”Convention collective de travail pour les métiers d’installateur sanitaire et d’installateur de chauffage et de climatisation” (23.9.1996 annettu suurherttuan asetus; Mémorial A, nro 72) ja ”Contrat collectif pour le bâtiment” (18.2.1997 annettu suurherttuan asetus; Mémorial A, nro 14).

65. Virallisessa huomautuksessaan komissio kiinnitti ensi kertaa Luxemburgin hallituksen huomion siihen, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa veloitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset noudattavat enimmäistyöaikoja ja vähimmäislepoaikoja. Komissio viittasi siihen, että 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa rajataan vähimmäislepoaikojen suoja koskemaan ainoastaan viikoittaista lepoaikaa. Käsite ”vähimmäislepoajat” ei kuitenkaan käsitä ainoastaan viikoittaista lepoaikaa, vaan myös muita lepoaikoja, kuten päivittäisen lepoajan tai tauot, joista säädetään direktiivin 2003/88/EY⁴¹ 3 ja 4 artiklassa.

66. Luxemburgin hallitus myönsi jo 30.8.2004 päivättyssä vastauksessaan direktiivin 96/71 puutteellisen täytäntöönpanon.⁴²

41 – Tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 4.11.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY (EUVL L 299, s. 9).

42 – Luxemburgin hallitus ilmoitti vastauksessaan valmistelemissään lakiehdotusta, jolla 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 3 kohtaan oli määrä sisällyttää viittaus päivittäiseen lepoaikaan ja taukoihin. Vastineen mukaan näin on tapahtunut direktiivien 2003/88 ja 96/71 täytäntöönpanosta 19.5.2006 annetun lain 4 §:ssä (Loi du 19 mai 2006 1) transposant la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l’aménagement du temps de travail; 2] modifiant la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de services des employés privés; 3] modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée de travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l’économie; 4] modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail 5] modifiant la loi du 20 décembre 2002 portant 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d’une prestation de service; 2. réglementation du contrôle de l’application du droit du travail; Mémorial A, nro 97, 31.5.2006, s. 1806).

67. Tämän perusteella Luxemburgin hallitus kuitenkin noudatti velvollisuuttaan vasta sen jälkeen, kun komission sille 12.10.2005 päivätyssä perustellussa lausunnossaan asettama kahden kuukauden määräaika oli päätynyt. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin että, kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysveloitteensa, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyessä.⁴³ Koska Luxemburgin hallitus ei kiistä myöhästynyttä täytäntöönpanoa, tämä väite on jo siitä syystä perusteltu.

Kolmas väite

68. Komission väite, joka koskee palvelujen tarjoamisen vapauden perusteetonta rajoittamista 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momentin nojalla toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille asetetulla velvollisuudella ”toimittaa työvoiman tarkastusviranomaiselle ennen töiden aloittamista pyynnöstä ja niin pian kuin mahdollista valvonnan kannalta välttämättömät tiedot”, ei sitä vastoin koske direktiivin 96/71

43 – Asia C-119/04, komissio v. Italia, tuomio 18.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6885, 27 ja 28 kohta); asia C-29/01, komissio v. Espanja, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2503, 11 kohta); asia C-147/00, komissio v. Ranska, tuomio 15.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2387, 26 kohta); asia C-119/00, komissio v. Luxemburg, tuomio 21.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4795, 14 kohta); asia C-384/99, komissio v. Belgia, tuomio 30.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10633, 16 kohta); asia C-60/96, komissio v. Ranska, tuomio 3.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3827, 15 kohta); asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405, 20 kohta) ja asia C-302/95, komissio v. Italia, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6765, 13 kohta).

täytäntöönpanoa, vaan välillisesti EY 49 artiklaa.

69. Kuten on jo todettu, EY 49 artiklassa ei ainoastaan kielletä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista.⁴⁴ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön soveltaminen palvelujen tarjoajiin voi estää palvelujen tarjoamisen tai haitata sitä taikka tehdä sen vähemmän houkuttelevaksi, ja se on siten katsottava palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukseksi, koska tästä soveltamisesta aiheutuisi ylimääräisiä kuluja sekä hallinnollisia ja taloudellisia rasituksia.⁴⁵

44 – Edellä alaviiteessä 32 mainitut asiat Säger, tuomion 12 kohta; Vander Elst, tuomion 14 kohta; Guiot, tuomion 10 kohta; Reisebüro Broede, tuomion 25 kohta; Parodi, tuomion 18 kohta; edellä alaviiteessä 25 mainittu asia Portuguesa Construções, tuomion 16 kohta ja edellä alaviiteessä 32 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 30 kohta.

45 – Edellä alaviiteessä 33 mainituissa yhdistetyissä asioissa Arblade, tuomion 50 kohta, yhteisöjen tuomioistuimen oli ratkaistava, onko yhteisön oikeuden kanssa yhteensopiva sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla perustamisopimuksessa tarkoitettuna palvelujen tarjoajana toimivan työnantajan on maksettava työnantajamaksuja vastaanottavan jäsenvaltion rahastoon niiden maksujen lisäksi, joita se on jo maksanut sijoittautumisjäsenvaltionsa rahastoon. Yhteisöjen tuomioistuin piti tätä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisena, koska tällaisesta velvollisuudesta aiheutuu kustannuksia ja ylimääräisiä hallinnollisia ja taloudellisia rasituksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille, minkä vuoksi ne eivät ole yhdenvertaisessa kilpailuasemassa vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden kilpailijoidensa kanssa ja ne voivat tästä syystä luopua tarjoamasta palveluja vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Ks. myös edellä alaviiteessä 33 mainitut yhdistetyt asiat Finalarte, tuomion 30 kohta, jossa puolestaan viitataan edellä alaviiteessä 25 mainittuun asiaan Mazzoleni ja ISA, tuomion 24 kohta. Jälkimmäisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totei, että kansallisten vähimmäispalkkasäännösten soveltaminen vastaanottavan jäsenvaltion naapurimaan alueella toimiviin palvelujen tarjoajiin voi merkitä suhteettoman suuria hallinnollisia lisäkuluja, jos työntekijöiden, jotka lähetetään vastaanottavaan jäsenvaltioon ainoastaan muutamiksi tunneiksi, palkka on laskettava erikseen.

70. 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momenttiin sisältyvän sääntelyn tavoitteena on antaa Luxemburgin työvoiman tarkastusviranomaiselle mahdollisuus lähetettyjen työntekijöiden henkilöllisyyden ja laillisen oleskelun valvomiseen. Siinä alistetaan Luxemburgin suurherttuakunnan alueen ulkopuolelle sijoittautuneet yritykset pakolliseen, ennakoitavissa olevaan hallintomenetelyyn, jossa edellytetään lähetettyjen työntekijöiden sosiaalisesta sekä työläisäädäntöä ja oleskeluoikeutta koskevasta asemasta laadittujen asiakirjojen esittämistä ennen töiden alkamista, joten tähän säännökseen liittyy joka tapauksessa kyseisille yrityksille hallinnollisia muodollisuuksia, jotka voivat tehdä työntekijöiden lähettämisen Luxemburgiin vähemmän houkuttelevaksi kuin kyseisen jäsenvaltion kansallisten työntekijöiden käyttämisen. Mainitun, oikeuskäytännössä vahvistetun laajan määritelmän mukaisesti jo tämän seikan perusteella kyseinen säännös voidaan katsoa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukseksi.⁴⁶

71. On kuitenkin muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioilla on oikeus tarkastaa kansallisen

ja yhteisön lainsäädännön noudattaminen palveluja tarjottaessa. Se on samoin pitänyt hyväksyttävänä sellaisia valvontatoimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sen tarkastamiseksi, että yleisen edun vuoksi perusteltuja vaatimuksia noudatetaan.⁴⁷ Luxemburgin hallitus perustelee 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momenttiin sisältyvää sääntelyä sekä työntekijöiden suojelulla että tarpeella tehdä tarkastuksia väärinkäytösten ja laittomien ylikansallisten toimintojen torjumiseksi. Sekä työntekijöiden sosiaalinen suojelu että väärinkäytösten torjuminen ovat oikeuskäytännön mukaan laillisia tavoitteita.⁴⁸

72. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myös katsonut, että näiden kansallisten tarkastusviranomaisten toimenpiteiden on

46 – Vrt. edellä alaviitteessä 33 mainitut yhdistetyt asiat Finalarte, tuomion 36 kohta ja asia C-445/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 21.10.2004 (Kok. 2004, s. I-10191, 41 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että palvelujen vapauden rajoitukseksi voidaan katsoa jo tarve noudattaa hallinnollisia muodollisuuksia. Edellä mainitussa asiassa komissio v. Luxemburg 15.7.2004 esittämänsä ratkaisuehdotuksen 17 kohdassa julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer viittaa siihen, että palvelujen tarjoajat, jotka käyttävät oikeuttaan tarjota palveluja yhteisön alueella siirtämällä yrityksen palveluksessa oleva henkilökunta toiseen jäsenvaltioon, joutuvat kohtamaan useita epäkohtia, joista yksi johtuu tarpeesta saada työluupa, joka on harkinnanvarainen ja sen lisäksi vaikea saada ja joka edellyttää melko pitkiä, mutkallisia ja kalliita hallinnollisia toimenpiteitä. Toinen epäkohta on valvonta, jota suoritetaan sijoittautumisvaltioissa jo suoritettun valvonnan lisäksi ja joka voi jopa kaksinkertaistaa tarkastusten määrän. Kaikki nämä toimenpiteet aiheuttavat usein sen, että palvelun tarjoamisesta luovutaan tai sen toteuttamisessa on haitallisia viiveitä. Nämä tosiseikat huomioon ottaen tämä oikeuskäytäntö on pidettävä edelleen voimassa.

47 – Asia C-168/04, komissio v. Itävalta, tuomio 21.9.2006 (Kok. 2006, s. I-9041, 43 kohta); edellä alaviitteessä 32 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 36 kohta ja edellä alaviitteessä 33 mainitut yhdistetyt asiat Arblade, tuomion 38 kohta.

48 – Ks. työntekijöiden sosiaalista suojelua koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3305, Kok. Ep. VI, s. 275, 19 kohta); yhdistetyt asiat 62/81 ja 63/81, Seco ja Desquenette & Giral, tuomio 3.2.1982 (Kok. 1982, s. 223, Kok. Ep. VI, s. 311, 10 kohta); asia C-113/89, Rush Portuguesa, tuomio 27.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1417, 18 kohta); edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Vander Elst, tuomion 25 kohta; edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Guiot, tuomion 16 kohta; edellä alaviitteessä 33 mainitut yhdistetyt asiat Arblade, tuomion 36 kohta; edellä alaviitteessä 33 mainitut yhdistetyt asiat Finalarte, tuomion 40 ja 45 kohta; asia C-60/03, Wolff & Müller, tuomio 12.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9553, 35 kohta) ja edellä alaviitteessä 47 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 47 kohta sekä edellä alaviitteessä 16 mainitun, julkisasiamies Mengozzin asiassa Laval un Partneri esittämän ratkaisuehdotuksen 249 kohta. Ks. väärinkäytösten torjuntaa koskevasta oikeuskäytännöstä edellä alaviitteessä 47 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 56 kohta. Se, ettei yhteisön oikeuden tarkoituksena ole suojella väärinkäytöksiä ja vilpillisiä menettelyjä, käy lisäksi ilmi asiasta C-206/94, Paletta II, tuomio 2.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2357, 28 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin totei, ettei työnantajaa ole yhteisön oikeudessa kielletty esittämästä näyttöä, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi tarvittaessa todeta sellaisen väärinkäytöksen tai vilpillisen menettelyn olemassaolon, joka aiheutuu siitä seikasta, että työntekijä ei ole ollut sairas, vaikka hän vetoaa asetuksen N:o 574/72 18 artiklan mukaisesti todettuun työkyvyttömyyteen.

noudatettava yhteisön oikeudessa säädettyjä rajoja ja että ne eivät saa tehdä illusoriseksi palvelujen tarjoamisen vapautta.⁴⁹ Niiden on erityisesti oltava omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutuminen, eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.⁵⁰

73. Ominaista Luxemburgin säännökselle on ennen kaikkea yritysten lakisääteinen velvollisuus toimittaa vielä ”ennen töiden aloittamista” työvoiman tarkastusviranomaiselle tarvittavat asiakirjat, mikä viittaa lähtökohdaisesti yhteisön oikeuden vastaiseen väärinkäytösten ennakkovalvontaan. Luxemburgin hallitus esittää vastaväitteenä, että se seikka, että yrityksen on noudatettava ilmoitusvelvollisuuttaan vasta ”pyynnöstä”, lieventää tätä lakisääteistä velvollisuutta. Siihen ei Luxemburgin hallituksen mukaan liity

yrityksen velvoitetta antaa oma-aloitteisesti selvitys viranomaisille.

74. Mielestäni on kuitenkin olemassa seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että Luxemburgin säännös on luonteeltaan täysin samankaltainen kuin väärinkäytösten ennakkovalvonta. 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momenttia on nimittäin luettava yhdessä työvoiman tarkastusviranomaisen uudelleenjärjestämisestä 4.4.1974 annetun lain⁵¹ (jäljempänä 4.4.1974 annettu laki) 13–17 §:n kanssa. Viimeksi mainitussa säädetään mahdollisuudesta määrätä lähetettyjen työntekijöiden työskentely suurherttuakunnan alueella keskeytettäväksi välittömästi tapauksissa, joissa yrityksen ilmoitusvelvollisuutta on rikottu. Työvoiman tarkastusviranomaisen voi sallia töiden jatkamisen vasta, kun kaikki tarvittavat asiakirjat on toimitettu,⁵² ja kyseessä olevan määräyksen rikkomisesta voidaan 4.4.1974 annetun lain 28 §:n nojalla tuomita vapausrangaistukseen ja sakkoihin. Jos kuitenkin ensinnäkin töiden jatkamiseen tarvitaan ”lupa” ja toiseksi näyttövelvollisuuden noudattamatta jättäminen pannaan täytäntöön rikoslain ja hallinnollisia rangaistuksia koskevan lainsäädännön välineillä, 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momentti voidaan ymmärtää ainoastaan siten, että palvelujen tarjoaminen

49 – Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 43 kohta ja edellä alaviitteessä 48 mainittu asia Rush Portuguesa, tuomion 17 kohta.

50 – Edellä alaviitteessä 33 mainitut yhdistetyt asiat Arblade, tuomion 35 kohta; edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Mazzoleni ja ISA, tuomion 26 kohta ja edellä alaviitteessä 48 mainittu asia Wolff & Müller, tuomion 34 kohta. Teyssié, B., *Droit européen du travail*, 2. painos, Pariisi, 2003, s. 158–159, katsoo, että vaatimus hallinnollisen muodollisuuden noudattamisesta on oikeutettu ainoastaan silloin, kun sillä palvelaan asianomaisten työntekijöiden etuja. Työntekijöiden sosiaalinen suojele laillisenä oikeuttamisperusteena ei saa toimia tekosyynä sellaisten säännösten antamiselle, joilla haitataan palvelujen tarjoamisen vapautta.

51 – 20.12.2002 annetun lain 11 §:n nojalla ”työvoiman tarkastusviranomaiselle ja tulliviranomaisille on annettu omalla vastuualueellaan tehtäväksi tämän lain säännösten soveltamisen valvonta”. Työvoiman tarkastusviranomaisen vastuualueen kannalta merkityksellinen on työvoiman tarkastusviranomaisen uudelleenjärjestämisestä 4.4.1974 annettu laki (Mémorial A, nro 27, s. 485).

52 – Ks. työvoiman tarkastusviranomaisen 29.4.2004 tekemä, toistaiseksi täytäntöönpanokelpoinen päätös, joka on osoitettu tietyille yritykselle ja jossa kielletään palvelujen tarjonta sellaisten työntekijöiden toimesta, joita ei ole ilmoitettu (”ordonnance exécutoire par provision: cessation de prestations de travail détachées non-déclarées”). Jäljennös tästä päätöksestä on kannekirjelmän liitteessä A-5.

Luxemburgissa lähettämällä työntekijöitä sinne työhön on kiellettyä, mikäli siihen ei ole annettu ennakkolupaa.⁵³

ja niiden noudattamatta jättämisestä uhataan seuraamuksilla.

75. Raskauttavana seikkana voidaan pitää sitä, ettei tämän säännöksen muotoilu täytä vaatimuksia oikeusvarmuudesta ja selvyydestä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tulee yhteisön oikeuden täydellisen soveltamisen takaamiseksi saattaa lainsäädäntönsä yhdenmukaiseksi yhteisön oikeuden kanssa, mutta jäsenvaltioiden on lisäksi tehtävä se siten, että ne antavat säännöksiä, jotka ovat riittävän täsmällisiä, selkeitä ja transparentteja, jotta oikeussubjektit voivat tuntea oikeutensa ja myös vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa.⁵⁴ Tätä periaatetta sovelletaan varsinkin silloin, kun jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan yksilöille velvollisuuksia

76. On todettava, että säännöksen epäselvällä sanamuodolla annetaan hallinnolle laaja harkintavalta luvan myöntämisessä ja lisäksi lisätään kohtuuttomasti vaaraa siitä, että yritykseen kohdistuu hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Siten niiden todisteiden perusteella, jotka komissio on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle, työvoiman tarkastusviranomaisen tulkitsee 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momenttia ilmeisen suppeasti, koska se edellyttää kaikkien asiakirjojen täydellistä toimittamista ennen palvelun tarjoamista,⁵⁵ minkä vuoksi Luxemburgin hallituksen toteutuksista poiketen ei riitä, että asiakirjat toimitetaan samana päivänä juuri ennen töiden aloittamista. 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momentin käytännön täytäntöönpanossa voi lisäksi ilmetä vaikeuksia sen vuoksi, että ilmoitusvelvollisuus syntyy ja siten varsinainen hallinnollinen menettely käynnistyy lähtökohtaisesti vasta sen jälkeen, kun työvoiman tarkastusviranomaisen on esittänyt asiaa koskevan ”pyynnön”, jolloin jää epäselväksi, mikä rooli yrityksellä on

53 – Lainsäätäjä kieltää tietyt toiminnot (tai tietyt hankkeet), ei kuitenkaan siksi, että niiden on yleisesti ottaen tarkoitus jäädä toteutumatta, vaan siksi, että viranomaisten on määrä etukäteen tutkia, rikotaanko niillä yksittäistapauksessa tiettyjä aineellisoikeudellisia säännöksiä. Mikäli tutkimuksessa päädytään myönteiseen tulokseen ja ilmenee, että toiminto on sopusoinnussa aineellisen oikeuden kanssa, lupa on myönnettävä. Kielto siis edellyttää alusta alkaen luvan myöntämistä, jos lupamenettelyssä ei ilmene lakisääteisiä epämisperusteita. Siksi ”luvan” tapauksessa puhutaan myös ”kiellosta, johon liittyy ennakkolupavaatimus” (ks. tästä Maurer, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. painos, München, 2004, 51 kohta, s. 218). Tällaisen kiellon, johon liittyy ennakkolupavaatimus, olemassaolo myös tekee 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momenttiin sisältyvästä Luxemburgin sääntelystä kiistatta palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin jo todennut sellaisen tapauksen osalta, jossa yhteisöön sijoitautunut palveluja tarjoava yritys lähettää työhön kolmannen valtion työntekijöitä, että kansallista lainsäädäntöä, jossa ehdoksi sille, että toiseen jäsenvaltioon sijoitautunut yritys saa tarjota palveluja valtion alueella, asetetaan hallinnollinen lupa, on pidettävä EY 49 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena. Vrt. edellä alaviiteessä 47 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 40 kohta; edellä alaviiteessä 46 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 24 kohta ja edellä alaviiteessä 32 mainittu asia Vander Elst, tuomion 15 kohta.

54 – Vrt. vastaavasti direktiivien osalta asia C-360/87, komissio v. Italia, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-791, 12 kohta) ja asia C-220/94, komissio v. Luxemburg, tuomio 15.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1589, 10 kohta). Ks. lisäksi asia C-162/99, komissio v. Italia, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-541, 22–25 kohta) ja asia C-478/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2351, 20 kohta).

55 – Työvoiman tarkastusviranomaisen 29.4.2004 tekemässä, toistaiseksi täytäntöönpanokelpoisessa päätöksessä, jossa kielletään palvelujen tarjoaminen sellaisten työntekijöiden toimesta, joita ei ole ilmoitettu (”ordonnance exécutoire par provision: cessation de prestations de travail détachées non-déclarées”), ja jonka jäljennös on kannekirjelmän liitteessä A-5, työvoiman tarkastusviranomaisen viittaa siihen, että lähetettyjen työntekijöiden sosiaalisesta ja työläinsäädäntöä koskevasta asemasta laaditut asiakirjat on toimitettava perille ennen rajatylittävien palvelujen tarjoamista, ja tässä yhteydessä sana ”antérieurement” kirjoitetaan isoilla kirjaimilla ilmeisesti tiedoksi väitetyksi laittomasti toimiville yrityksille.

ennen tätä menettelyä ja onko sen mahdollisesti itse vaadittava tätä ”pyyntöä”. Koska tällaisen ”pyynnön” puuttuessa yritys ei näin ollen voi hyödyntää palvelujen tarjoamisen vapautta ilman, että siihen kohdistuu hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia, tämä rajoitus on vaikutukseltaan ehdoton kielto, jota ei voida pitää tarpeellisena työntekijöiden suojelun varmistamiseksi, kun otetaan huomioon mahdollisuus turvautua vähemmän rajoitaviin keinoihin.

77. Minusta on lopuksi välttämätöntä muistuttaa tässä yhteydessä siitä, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut viimeksi asiassa komissio vastaan Luxemburg⁵⁶ antamassaan tuomiossa työskentelyn aloittamisen edellytyksenä olevan luvan suhteettomuudesta ja lievempien keinojen sovellettavuudesta seuraavaa: ”Velvollisuus, jonka mukaan palveluja tarjoavan yrityksen on ilmoitettava etukäteen paikallisille viranomaisille, että sen palveluksessa on yksi tai useampia siirrettyjä työntekijöitä, tämän siirron arvioitu kesto ja ne palvelut, joiden tarjoamiseksi siirto tapahtuu, olisivat yhtä tehokas ja vähemmän rajoittava keino kuin kanteen kohteena oleva vaatimus. Se olisi luonteeltaan sellainen, että kyseiset viranomaiset voisivat valvoa, että Luxemburgin työlainsäädäntöä noudatetaan siirron aikana, ottaen huomioon ne velvoitteet, joita yrityksen on jo noudatettava lähtövaltiossaan sovellettavien työoikeuden säännösten nojalla.” Tällaisessa tilanteessa on tarkoituksenmukaisempaa, että vastaanottava jäsenvaltio rajoittaa valvontansa siihen, että se tarkastaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa toiminnan aloittavan palvelujen tarjoajan toimittamat tiedot ja ryhtyy torjuntatoimiin vasta, mikäli se osoittautuu

tarpeelliseksi.⁵⁷ Luxemburgin lainsäädäntö, jossa on 20.12.2002 annetun lain 7 §:n 1 momentissa tosiasiallisesti otettu käyttöön ennakkolupavaatimus, menee siksi pitämälle kuin mitä yhteisöjen tuomioistuin pitää oikeasuhteisena.

78. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että tässä säännöksessä on kyse väärinkäytösten ennakkovalvonnasta, joka ei ole yhteensopivaa EY 49 artiklan kanssa. Näin ollen myös tämä väite on perusteltu.

Neljäs väite

79. 20.12.2002 annetun lain 8 §:ssä säädetty Luxemburgissa asuvan ad hoc -valtuutetun nimeäminen muodostaa hallinnollisena lisävaatimuksena, joka on omiaan vaikeuttamaan työntekijöiden lähettämistä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille, EY 49 artiklassa tarkoitettujen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen.⁵⁸ Näin ollen on tutkittava, onko tästä kansallisesta

57 – Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Geelhoedin 15.9.2005 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-244/04, komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006 (Kok. 2006, s. I-885, ratkaisuehdotuksen 28 kohta) ja siinä esitetyt toteamukset Saksan säännöksistä, joissa edellytettiin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta palvelujen tarjoajalta ennakkollisen lupamenettelyn noudattamista kolmansien maiden kansalaisten lähettämiseksi työkomennukselle palvelujen tarjoamiseksi. Julkisasiamiehen mukaan ennakkovalvontatoimenpide on suhteeton, koska yritysten, jotka eivät noudata tätä työntekijöiden suojelua koskevaa kansallista lainsäädäntöä, on kannettava vastuu, jos lähettäminen tapahtuu laittomasti, ja niille voidaan aina määrätä seuraamuksia. Ennakkovalvontatoimenpide ei voi siten olla oikeutettu sillä perusteella, että on välttämätöntä varmistua siitä, että lähettäminen on tapahtunut laillisesti.

58 – Luxemburgin hallitus myöntää tämän implisiittisesti komission viralliseen huomautukseen antamansa vastauksen sivulla 5. Se esittää vastauksessaan erityiset pakottavat syyt, joiden johdosta ulkomaisille yrityksille on asetettu vaatimus nimetä Luxemburgissa asuva ad hoc -valtuutettu.

56 – Edellä alaviiteessä 46 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 31 kohta.

säännöksestä johtuva palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen perusteltua yleistä etua koskevan tavoitteen perusteella, ja jos on, onko se tarpeen tämän tavoitteen toteuttamiseksi asianmukaisten keinojen avulla.

80. Luxemburgin hallitus vetoaa työntekijöiden suojeluun, väärinkäytösten torjuntaan ja tehokkaan valvonnan tarpeellisuuteen. Kuten on jo todettu, sekä työntekijöiden sosiaalinen suojelu että väärinkäytösten torjuminen on tunnustettu laillisiksi tavoitteiksi,⁵⁹ kun taas tarkastusten tekemistä kansallisten suojasäännösten täytäntöön panemiseksi pidetään yhteisön oikeuden mukaisena, sikäli kuin tämä valvonta tapahtuu yhteisön oikeudessa säädetyissä rajoissa.⁶⁰

81. Aluksi on viitattava siihen, että jäsenvaltio ei voi edellyttää kaikkien sijoittautumista koskevien vaatimusten noudattamista, kun sen alueella tarjotaan palveluita, sillä muutoin juuri palvelujen tarjoamisen vapauden varmistamiseksi annetuilla perustamissopimuksen määräyksillä ei olisi tehokasta vaikutusta.⁶¹

82. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa komissio vastaan Italia antamassaan tuomiossa⁶² vastaavasti katsonut, että vaatimus,

jonka mukaan sellaisen tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen, joka haluaa vuokrata työvoimaa Italiaan sijoittautuneille asiakkaille, kotipaikan tai sivuliikkeen on oltava tämän valtion alueella, loukkaa suoraan palvelujen tarjoamisen vapautta, koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten on vaatimuksen vuoksi mahdollonta tarjota palveluja kyseessä olevassa jäsenvaltiossa.

83. Luxemburgin hallitus väittää lähinnä, ettei mikään 20.12.2002 annetun lain 8 §:ssä viittaa kyseisen ad hoc -valtuutetun täsmällisiin ominaispiirteisiin. Säännöksessä ei sen mukaan edellytetä, että valtuutettu on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, eikä sitä, että sen on oltava maksua vastaan toimiva laitos. Tärkeää on yksinomaan se, että työvoiman tarkastusviranomaisen tietää sen henkilön nimen, jolle tarvittavat asiakirjat on annettu säilytettäväksi. Tässä säännöksessä tarkoitettu ad hoc -valtuutettu voi Luxemburgin hallituksen mukaan olla esimerkiksi rakennusalalla joko pääurakoitsija, vastaava työnjohtaja tai rakennusalalla toimiva hallintoviranomainen.

84. On todettava, ettei tämä tulkinta ilmene millään tavoin 20.12.2002 annetun lain 8 §:stä. Se on jopa ristiriidassa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten kanssa. Säännöksen sanamuodosta pikemminkin ilmenee yksiselitteisesti, että kyseisen ad hoc -valtuutetun on oltava Luxemburgissa "asuva" eli tämän "elinpiirin keskuksen" tai "pysyvän asuinpaikan" on oltava Luxemburgin valtion alueella. Kuten komissio oikein huomauttaa, tämä vaatimus edellyttää "vakituista asuinpaikkaa" tai joka tapauksessa oleskelua, joka jatkuu palvelujen tarjoamisen päättymisen jälkeenkin. Tästä seuraa, ettei 20.12.2002 annetun lain 8 §:n vaatimuksia täytetä, jos

59 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohta.

60 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta.

61 – Vrt. edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Säger, tuomion 13 kohta ja edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Mazzoleni ja ISA, tuomion 23 kohta.

62 – Asia C-279/00, tuomio 7.2.2002 (Kok. 2002, s. I-1425, 17 ja 18 kohta).

esimerkiksi yksi lähetetyistä työntekijöistä säilyttää tarvittavia asiakirjoja.

85. Tämä lopputulos on nähdäkseni ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Yhdistetyissä asioissa *Arblade* antamassaan tuomiossa⁶³ yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin todennut, että velvollisuus pitää saatavilla ja säilyttää tiettyjä asiakirjoja sellaisen luonnollisen henkilön kotipaikassa, jolla on kotipaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja joka pitää näitä asiakirjoja hänet nimenneen työnantajan asiamiehenä tai edustajana, jopa sen jälkeen, kun työnantajan palveluksessa ei enää ole työntekijöitä tässä valtiossa, on sallittu ainoastaan silloin, kun tämän valtion viranomaiset eivät tällaisen velvollisuuden puuttuessa pysty suorittamaan valvontatehtävänsä tehokkaasti.

86. Yhtäältä on yhdyttävä Luxemburgin hallituksen näkemukseen, jonka mukaan tarkastusten tekeminen paikan päällä on välttämätöntä kansallisten suoja säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Toisaalta Luxemburgin hallitusta on moitittava siitä, ettei se ole riittävästi esittänyt tai näyttänyt toteen, etteivät Luxemburgin viranomaiset pysty suorittamaan valvontatehtävänsä ilman Luxemburgissa asuvan ad hoc -valtuutetun osallistumista. Nyt esillä olevan kaltaisen palvelujen tarjoamisen vapautta merkittävästi rajoittavan toimenpiteen oikeuttamiseen ei nimittäin riitä, että asiaa yksityiskohtaisesti perustelematta esitetään kriittisiä arvioita tai pelkkää epäilyä direktiivin 96/71 4 artiklassa säädetyn jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ja

tiedonvaihdon järjestelmän tehokkuudesta.⁶⁴ Kaikkien muiden jäsenvaltioiden tavoin Luxemburgin suurherttuakunnan on osallistuttava edellä mainittuun hallinnollisen avun järjestelmään kyseisten työehtojen ja -olojen noudattamisen valvomiseksi. Luxemburgin hallitus ei ole tältä osin täyttänyt prosessuaalista näyttövelvollisuuttaan.

87. Tästä huolimatta työntekijöiden sosiaaliseen suojeluun liittyvien säännösten noudattamisen valvonta voidaan aivan hyvin varmistaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Lähtökohtaisesti nimittäin tämän valvontatehtävän täyttämiseksi riittää se, että lähetetyistä työntekijöistä nimetään yksi, esimerkiksi vastaava työnjohtaja, joka hoitaa ulkomaisen yrityksen ja työvoiman tarkastusviranomaisen välistä yhteydenpitoa ja mahdollisesti pitää vaadittavat asiakirjat joko työmaalla tai vastaanottavan jäsenvaltion alueella olevassa paikassa, johon on helppo päästä ja joka on selvästi yksilöity.⁶⁵ Palvelujen tarjoamisen vapautta vähemmän

64 - Edellä alaviitteessä 33 mainituissa yhdistetyissä asioissa *Arblade* annetun tuomion 79 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totei, että "direktiivin 96/71 4 artiklassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tai tiedonvaihdon järjestelmän vuoksi tulee lähiaikoina tarpeettomaksi säilyttää asiakirjoja vastaanottavassa jäsenvaltiossa sen jälkeen, kun työnantajalla ei enää ole siellä työntekijöitä palveluksessaan". Tämän säännöksen nojalla jäsenvaltioilla on velvollisuus luoda organisaatioita, jotka mahdollistavat jäsenvaltioiden tiiviin yhteistyön työehtojen ja -olojen alalla. Näin on erityisesti määrä antaa yksittäisten jäsenvaltioiden tuomioistuimille mahdollisuus saada tietoa työoloista asianomaisella työskentelypaikkakunnalla toisissa jäsenvaltioissa. Tällaisiksi organisaatioiksi on ajateltu ennen kaikkea yhteysvirastoja tai muita hallinnollista apua antavia yksiköitä. Erityisen merkityksellistä on direktiivissä säädetty yhteistyö niiden viranomaisten kesken, jotka ovat toimivaltaisia valvomaan kyseisiä työehtoja ja -oloja. Tähän yhteistyöhön kuuluu vastainen toisten jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäisiin tiedonsaantipyynnöihin, jotka koskevat i) valtiosta toiseen tapahtuvaa työntekijöiden käyttöön asettamista, ii) ilmeisiä väärinkäytöksiä ja iii) mahdollisesti laitonta valtioiden välillä harjoitettua toimintaa. Keskinäistä hallinnollista apua on annettava maksutta (ks. tästä edellä alaviitteessä 10 mainittu *Forgó, K.*, "Aktuelles zur Entsenderichtlinie", s. 817).

63 - Edellä alaviitteessä 33 mainitut yhdistetyt asiat *Arblade*, tuomion 76 kohta ja asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 54 kohta).

65 - Vrt. edellä alaviitteessä 33 mainittu yhdistetyt asiat *Arblade*, tuomion 65 ja 74 kohta. Tämä asia koski työntekijöiden sosiaalista suojelua rakennusalalla.

rajoittavana toimenpiteenä, joka koskee työntekijöiden sosiaalisen suojelun varmistamista, se olisi yhdenmukainen suhteellisuusperiaatteen kanssa.

VII Oikeudenkäyntikulut

88. Tästä mielestäni seuraa, että 20.12.2002 annetun lain 8 §:ään sisältyvät vaatimukset ovat suhteettomia ja rikkovat EY 49 artiklaa. Näin ollen myös neljäs väite on perusteltu.

89. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Luxemburgin suurherttuakunta on pääosin hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VIII Ratkaisuehdotus

90. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- toteaa, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 10 kohdan eikä EY 49 ja EY 50 artiklan mukaisia veloitteitaan, koska
 - 1) se on katsonut, että 20.12.2002 annetun lain 1 §:n 1 momentin 1, 8 ja 11 kohdan säännöksissä on kyse kansalliseen yleiseen järjestykseen liittyvistä säännöksistä

- 2) se on kyseisen lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa saattanut puutteellisesti direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännökset osaksi kansallista oikeutta

- 3) kyseisen lain 7 §:n 1 momentissa säädetään edellytyksistä, jotka on muotoiltu sillä tavoin puutteellisesti, etteivät ne täytä oikeusvarmuuden turvaamisen edellyttämää selvyyttä

- 4) kyseisen lain 8 §:ssä säädetään, että valvonnan kannalta välttämättömien asiakirjojen säilyttäminen Luxemburgissa annetaan siellä asuvan, tätä varten valitun ad hoc -valtuutetun tehtäväksi

– hylkää kanteen muilta osin perusteettomana

– velvoittaa Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.