JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
24 päivänä lokakuuta 1996 *

1. Pretura circondariale di Biella (Italia; jäljempänä Pretura) on esittänyt tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä useiden EY:n perustamissopimuksen määräysten tulkinnasta liittyen kansalliseen lainsäädäntöön, jossa kielletään yksityinen työnvälitys ja tilapäistyövoiman vuokraus.

Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

2. Lain nro 264, joka annettiin 29.4.1949 (jäljempänä vuoden 1949 laki), 11 1 momentin mukaan palkkatyön välitys ja muu tällainen välitystoiminta on kiellettyä muilta kuin julkisilta työnvälitystoimistoilta, vaikka kyseinen toiminta olisi maksutonta.

3. Lain nro 1369, joka annettiin 23.10.1960 (jäljempänä vuoden 1960 laki), 1 1 ja 2 momentin sanamuoto on seuraava:

"Elinkeinonharjoittaja ei saa uskoa pelkkää työtehtävien suorittamista välittäjälle tai alirakoitsijalle siten, että työtehtäviä suorittavat sellaiset työntekijät, jotka ovat välittäjän tai urakoitsijan palveluksessa ja jotka saavat näiltä palkan työtehtävien suorittamisesta, taikka millään muullakaan vastaavalla tavalla, vaikka kysymys olisi osuuskunnasta, riippumatta sen työn tai palvelun luonteesta, johon työsuoritukset liittyvät.

Elinkeinonharjoittaja ei saa myöskään uskoa työtehtävien suorittamista välittäjälle — onpa tämä työntekijä, kolmas henkilö tai yhtiö, vaikka se olisi osuustoiminnallinenkin — siten, että työtehtävät suorittaa urakkana välittäjän palveluksessa oleva työntekijä, joka saa välittäjältä tästä vastiketta."

Näitä säännöksiä sovelletaan lain 1 3 momentin mukaan myös viranomaisiin ja julkisiin yrityksiin, ja sen 1 4 momentin mukaan sitä, joka ottaa työvoimaa vuokralle, pidetään oikeudellisesti joka suhteessa työnantajana.

Asiaa koskevat tosiseikat

4. Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian kantaja USSL 47 (Unità socio-sanitaria locale, paikallishallinnon sosiaali- ja terveysviranomainen) teki 30.12.1986 päätöksen nro 1762 siitä, että se tekee sopimuksen La Famiglia -nimisen

* Alkuperäinen kieli: tanska.

osuuskunnan (jäljempänä osuuskunta) kanssa sosiaali- ja terveysalan tehtävien hoitamisesta USSL 47:n toimialaan kuuluvalla paikallishallintoalueella.

5. Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian vastaaja INAIL (Instituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, julkinen työtapaturmavakuutuslaitos) päätti 18.2.1988 aloittaa kyseistä sopimusta koskevan tutkimuksen. INAIL sai selville, että todellisuudessa kysymys oli vuoden 1960 lain kanssa ristiriidassa olevasta tilapäistyövoiman vuokraamisesta, koska itse asiassa kysymys oli pelkästä työn suorittamisesta USSL 47:lle. INAIL perusti tämän päätelmänsä siihen, että osuuskunnan jäsenet toimivat USSL 47:n johdon alaisuudessa, että he käyttivät täysin samoja työlomakkeita kuin USSL 47:n omat työntekijät, että he osallistuivat USSL 47:n järjestämään jatkokoulutukseen ja että he käyttivät USSL 47:lle kuuluvia ajoneuvoja tai vaihtoehtoisesti saivat korvauksen oman ajoneuvon käyttämisestä.

6. INAIL antoi 21.12.1993 USSL 47:lle tiedoksi maksamismääräyshakemuksen, jonka mukaan USSL 47 määrättäisiin maksamaan 9 200 105 Italian liiraa (noin 4 810 ecua) maksamattomia sosiaaliturvamaksuja niistä palkoista, joita oli maksettu osuuskunnan jäsenille.

7. USSL 47 kiisti sen, että kysymys oli lainvastaisesta työvoiman vuokraamisesta, ja nosti tämän vuoksi 21.4.1994 kanteen INAIL:ia vastaan Preturassa väittäen, että vaatimus maksamattomien vakuutusmaksujen suorittamisesta on yhteisön oikeuden vastainen.

Ennakkoratkaisukysymykset

8. Pretura on esittänyt 30.3.1995 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"Ovatko 23.10.1960 annetun lain nro 1369 1 1 momentti ja 29.10.1949 annetun lain nro 264 11 1 momentti yhteensopivia ETY:n perustamissopimuksen 48, 49, 54 ja 90 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden kanssa, ja ovatko nämä periaatteet välittömästi sovellettavia sillä seurauksella, että kyseistä Italian lainsäädäntöä ei voida soveltaa?"

9. Kansallinen tuomioistuin on viitannut muun muassa perustamissopimuksen 49 ja 54 artiklaan, joissa yhteisön lainsäätäjälle annetaan toimivalta antaa säädöksiä, joilla

turvataan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisoikeuden toteutuminen. Näissä artikloissa yhteisön oikeuden periaatteisiin tehtyä viittausta on pidettävä ilmauksena siitä, että todellisuudessa tässä asiassa ovat kysymyksessä perustamissopimuksen 48 ja 52 artikla. Kuten jäljempänä ilmenee, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevalla perustamissopimuksen 59 artiklalla vaikuttaa olevan eniten merkitystä tässä asiassa. Siksi myös tämän määräyksen tutkiminen on tarpeen, jotta asiassa voitaisiin antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus.

10. Esitetyt kysymykset koskevat kahta erillistä säännöstöä eli vuoden 1949 lakiin sisältyvää kieltoa, jonka mukaan ainoastaan julkiset elimet saavat harjoittaa työnvälitystä, ja vuoden 1960 lakiin sisältyvää työvoiman vuokrausta koskevaa kieltoa. Siksi näiden säännöstöjen käsitteleminen erikseen on mielestäni luonnollista.

Vuoden 1949 laki

11. INAIL, Italian hallitus ja komissio ovat esittäneet, että vuoden 1949 lain 11 §:llä, jossa kielletään työnvälitys muilta kuin julkisilta viranomaisilta, ei ole merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa, joka koskee ainoastaan vuoden 1960 lain 1 rikkomista.

12. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei voi vastata ennakkoratkaisukysymykseen, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen. [1]

13. Kuten yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä asiakirjoista ilmenee, käsiteltävänä oleva asia koskee ainoastaan sitä, onko vuoden 1960 lakiin sisältyvää työvoiman vuokraamista koskevaa kieltoa rikottu. Siten kysymys ei ole siitä, onko osuuskunta välittänyt työvoimaa USSL 47:lle, vaan siitä, onko USSL 47 rikkonut kieltoa vuokrata työvoimaa ja onko sitä siten pidetty perustellusti varsinaisena työnantajana, jonka on maksettava maksamatta jääneet tapaturmavakuutusmaksut INAIL:lle.

14. Tämän vuoksi katson, että yhteisöjen tuomioistuimen ei tulisi vastata siihen kysymykseen, onko sellainen yksityisen työnväli-

1 — Ks. esim. asia C-415/93, Bosman ym., tuomio 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921, 61 kohta ja asia C-143/94, Furlanis, tuomio 26.10.1995, Kok. 1995, s. I-3633, 12 kohta.

tystoiminnan kielto, joka sisältyy vuoden 1949 lain 11 §:ään, yhteisön oikeuden mukainen.

17. INAIL on väittänyt, että vuoden 1960 laki on yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Lain tarkoituksena on suojella työntekijää, mikä ilmenee muun muassa siitä, että siinä tapauksessa, että lakia ei noudateta, työnantajaksi katsotaan se, joka on ottanut vuokralle työvoimaa. Myös perustamissopimuksessa tavoitellaan tätä samaa päämäärää. INAIL:n mukaan vuoden 1960 lailla ei kielletä osuuskuntaa tarjoamasta ja suorittamasta palveluita, vaan kiellettyä on ainoastaan työvoiman vuokraaminen.

Vuoden 1960 laki

15. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisupyynnössään, että työntekijöiden osuuskunta on paras yhteenliittymien muoto pelkkien työsuoritusten välittämiseksi. Vuoden 1960 lailla yhdessä vuoden 1949 lain kanssa estetään tällaisia osuuskuntia harjoittamasta toimintaansa, minkä vuoksi sillä vähennetään työskentelymahdollisuuksia. Siksi tämä lainsäädäntö on kansallisen tuomioistuimen mukaan ristiriidassa yhteisön oikeuden tiettyjen perustavanlaatuisten periaatteiden eli työskentelyvapauden, vapaan yrittäjyyden, sijoittautumisvapauden, kysynnän ja tarjonnan vapaan kohtaamisen ja vapaan kilpailun periaatteiden kanssa, koska Italian valtio ei pysty tyydyttämään kysyntää työmarkkinoilla.

18. Italian hallitus on esittänyt, että kysymys on yksinomaan yhden jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta, jolla ei ole liittymää yhteisön oikeudessa säänneltyyn tilanteeseen. Kysymys on julkisen elimen (USSL 47) ja sellaisen osuuskunnan välisestä suhteesta, jonka jäseninä on ainoastaan italialaisia työntekijöitä ja joka välittää ainoastaan italialaisia työntekijöitä. Siksi perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklaa ei voida soveltaa. Italian lainsäädäntö ei ole myöskään ristiriidassa perustamissopimuksen 90 ja 86 artiklan kanssa, koska kysymys ei ole luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta ja koska kysymys ei ole yritysten johtohenkilöiden välittämisestä.

16. USSL 47 on väittänyt, että työvoiman vuokraamista koskeva kielto on ristiriidassa yhteisön oikeuden perustavanlaatuisten periaatteiden kanssa, jotka ovat välittömästi sovellettavia.

19. Saksan hallitus katsoo myös, että kysymys on täysin jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta. Kyseisessä Italian lainsäädännössä tarkoitetun toiminnan harjoittaminen saadaan säätää luvanvaraiseksi. Jäsenvaltioiden asiana

on säätää tätä koskevista tarpeellisista edellytyksistä. Kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida perustamissopimuksen 90 artiklan osalta, onko kysymys 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista yleistä etua koskevista palveluista.

20. Komissio on esittänyt, että asiassa merkityksellisenä yhteisön oikeuden oikeussääntönä on pidettävä perustamissopimuksen 59 artiklaa, koska kysymys on siitä, että osuuskunta on suorittanut palveluja USSL 47:lle. Tätä artiklaa ei kuitenkaan voida soveltaa tässä asiassa, koska kyseistä tilannetta on pidettävä täysin yhden jäsenvaltion sisäisenä. Perustamissopimuksen 48 artiklalla ei ole merkitystä asiassa, koska asiassa ei ole selvitetty sitä, onko kyseisiä työntekijöitä pidettävä USSL 47:n työntekijöinä. Myöskään 90 artikla ei ole merkityksellinen, koska vuoden 1960 lailla ei anneta erityisoikeuksia tietyille yrityksille, vaan sillä kielletään yleisesti tietynlainen toiminta.

Vapaata liikkuvuutta koskevat perustamissopimuksen määräykset

21. Kuten olen todennut edellä, esitetyt kysymykset on ymmärrettävä siten, että kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko työntekijöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevalla perustamissopimuksen 48 ja 59 artiklalla sekä sijoittautumisoikeutta koskevalla 52 artiklalla välittömiä vaikutuksia ja onko näiden määräysten vastaisena pidettävä sellaista kansallista säännöstä, joka sisältyy vuoden 1960 lain 1 §:ään ja jolla kielletään työvoiman vuokraus.

22. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklassa ilmaistut perusoikeudet ovat sisällöltään riittävän selviä ja ehdottomia, minkä vuoksi niillä on välittömiä oikeusvaikutuksia eli yksityiset voivat vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa, joiden on turvattava näiden oikeuksien suoja. [2] Jos vuoden 1960 lain 1 § on ristiriidassa yhden tai useamman mainitun artiklan kanssa, kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta tätä kansallista säännöstä.

23. Ennakkoratkaisupyynnössä kuvailtujen seikkojen perusteella tämä riita-asia koskee USSL 47:n ja osuuskunnan välistä sopimusta tiettyjen palvelujen suorittamisesta. Kuten komissio on todennut, palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva perustamissopimuksen 59 artikla vaikuttaa olevan se määräys, joka on asiassa välittömästi merkityksellinen. Ei voida tosin sulkea pois sitä, että työvoiman vuokraamista koskeva kielto voi joissain oloissa rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta. Silti on vaikea oivaltaa, miten perustamissopimuksen 48 ja 52 artikla voisivat olla merkityksellisiä

2 — Ks. esim. asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, s. 1337, 6 ja 7 kohta; asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974, Kok. 1974, s. 631, 26 kohta ja asia 33/74, Van Binsbergen, tuomio 3.12.1974, Kok. 1974, s. 1299, 27 kohta.

käsiteltävänä olevassa asiassa, joka ei koske työntekijöiden pääsyä Italian työmarkkinoille tai mahdollisuutta perustaa liike Italiaan. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa joka tapauksessa, että perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklaa ei sovelleta toimintaan, joka tapahtuu kaikilta merkityksellisistä osiltaan yhden ainoan jäsenvaltion sisällä. [3]

24. Käsiteltävänä olevassa asiassa kysymys on italialaisen viranomaisen ja italialaisen osuuskunnan tekemästä sopimuksesta, joka koskee tiettyjen palvelujen suorittamista Italiassa. Asiassa ei ole ilmennyt mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että toisesta jäsenvaltiosta tulleet työntekijät olisivat suorittaneet tai aikoisivat suorittaa kyseisiä palveluja tai että osuuskunnalla olisi joku muu yhteys toisissa jäsenvaltioissa oleviin yrityksiin tai henkilöihin.

25. Edellä esitetyn perusteella katson, että tähän ennakkoratkaisukysymysten osaan on vastattava, että perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklaa ei sovelleta toimintaan, joka tapahtuu kaikilta merkityksellisiltä osiltaan yhden ainoan jäsenvaltion sisällä, kuten on tapauksessa, jossa italialainen viranomainen tekee italialaisen osuuskunnan kanssa sopimuksen tiettyjen palvelujen suorittamisesta siten, että tähän käytetään italialaisia työntekijöitä.

Perustamissopimuksen 90 artikla

26. Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa perustamissopimuksen ja etenkin sen 6 ja 85—94 artiklan määräysten kanssa.

27. Vuoden 1960 lain 1 §:ään ei sisälly säännöksiä, jotka koskevat julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltio on myöntänyt erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, joita nämä yritykset voisivat käyttää perustamissopimuksen vastaisella tavalla. [4] Vuoden 1960 lain 1 §:ään sisältyy sitä vastoin tietynlaisen toiminnan eli työvoiman vuokrauksen yleinen kielto, jota sovelletaan siitä riippumatta, harjoittavatko vuokraustoimintaa yksityiset tai julkiset yritykset taikka viranomaiset. Kuten esimerkiksi asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 annetusta tuomiosta [5] ilmenee, tällaista tietyn toiminnan yleistä kieltoa on arvioitava vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten perusteella. Perustamissopimuksen 90 artiklaan sisältyvän erityismääräyksen samanaikainen soveltaminen ei siten ole välttämätöntä tai perusteltua. Siksi perustamissopimuksen 90 artiklalla ei mielestäni ole merkitystä käsiteltävänä olevan asian kannalta.

3 — Ks. esim. asia C-332/90, Steen, tuomio 28.1.1992, Kok. 1992, s. I-341, 9 kohta; yhdistetyt asiat C-29/94—C-35/94, Aubertin ym., tuomio 16.2.1995, s. I-301, 9 kohta ja asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-1979, 37 kohta.

4 — Ks. esim. asia C-387/93, Banchero, tuomio 14.12.1995, Kok. 1995, s. I-4663, 51 kohta ja alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Höfner ja Elser annetun tuomion 31 kohta.

5 — Asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1039).

Ratkaisuehdotus

28. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Pretura circondariale di Biellan esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklaa ei sovelleta toimintaan, joka tapahtuu kaikilta merkityksellisiltä osiltaan yhden ainoan jäsenvaltion sisällä, kuten on tapauksessa, jossa italialainen viranomainen tekee italialaisen osuuskunnan kanssa sopimuksen tiettyjen palvelujen suorittamisesta siten, että tähän käytetään italialaisia työntekijöitä.