Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
28 päivänä toukokuuta 2020[1]

Asia C-620/18

Unkari
vastaan
Euroopan parlamentti ja

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne – Direktiivi (EU) 2018/957 – Direktiivi 96/71/EY – Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden työhön lähettäminen – Työehtoja sekä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskeva oikeussäännöt – Virheellinen oikeusperusta – Harkintavallan väärinkäyttö – Syrjivät, tarpeettomat ja suhteettomat rajoitukset – Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen loukkaaminen – Työhön lähetetyille työntekijöille maksettava korvaus – Pitkäksi aikaa työhön lähetetyt työntekijät – Sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista annetun asetuksen (EY) N:o 593/2008 rikkominen – Oikeusvarmuuden periaatteen ja oikeussääntöjen selkeyttä koskevan periaatteen loukkaaminen – Työtaistelutoimet – Maantieliikenne

1. Unkari vaatii unionin tuomioistuinta ensisijaisesti kumoamaan palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY[2] muuttamisesta annetun direktiivin (EU) 2018/957.[3] Se vaatii toissijaisesti useiden direktiivin 2018/957 säännösten kumoamista.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi 96/71

2. Direktiivi 96/71 annettiin EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan ja 66 artiklan (nykyinen SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla) nojalla.

3. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena oli taata jäsenvaltion alueelle työhön lähetetyille työntekijöille siinä säädettyjen seikkojen osalta työehdot ja -olot, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään, vahvistetaan laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin tai yleisesti sovellettaviksi julistetuin työehtosopimuksin tai välitystuomioin.

4. Direktiivissä 96/71 tarkoitettuihin seikkoihin kuuluivat sen 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainitut vähimmäispalkat ja näiden lisäksi ylityökorvaukset.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1997, L 18, s. 1; jäljempänä direktiivi 96/71).

3 Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta 28.6.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2018, L 173, s. 16; jäljempänä direktiivi 2018/957).

B Direktiivi 2018/957

5. Direktiivin 2018/957 oikeusperustana ovat SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla.

6. Direktiivin 2018/957 1 artiklan 1 kohdan b alakohdalla direktiivin 96/71 1 artiklaan lisättiin seuraava kohdat:

”1. Tällä direktiivillä varmistetaan lähetettyjen työntekijöiden suojelu palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyvän lähetettynä olon ajan vahvistamalla työoloja ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua koskevat pakolliset säännökset, joita on noudatettava.

1 a. Tämä direktiivi ei vaikuta millään tavoin jäsenvaltioissa ja unionin tasolla tunnustettujen perusoikeuksien käyttämiseen, mukaan lukien oikeus tai vapaus ryhtyä lakkoon tai muuhun jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestelmien piiriin kuuluvaan toimeen, kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti. Se ei vaikuta myöskään oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia tai oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimiin kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.”

7. Direktiivin 2018/957 1 artiklan 2 kohdan a alakohdalla muutetaan direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohtaa ja korvataan se seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset takaavat yhdenvertaisen kohtelun nojalla niiden alueelle työhön lähetetyille työntekijöille seuraavien seikkojen osalta työehdot, jotka vahvistetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään:

- laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai

- työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi tai joita muuten sovelletaan 8 kohdan mukaisesti:

  a) enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat;

  b) palkallisen vuosiloman vähimmäiskesto;

  c) korvaus, mukaan lukien ylityökorvaus; tätä alakohtaa ei sovelleta ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin;

  d) työntekijöiden vuokraamista koskevat ehdot, erityisesti kun kyseessä on tilapäistyövoimaa välittävien yritysten suorittama työntekijöiden vuokraaminen;

  e) työterveys, työturvallisuus ja työhygienia;

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

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

  h) työntekijöiden majoitusolosuhteet, kun työnantaja järjestää majoituksen muualla kuin tavanomaisessa työpaikassaan työskenteleville työntekijöille;

  i) lisät tai korvaukset, joilla katetaan ammatillisista syistä poissa kotoa työskentelevien työntekijöiden matka-, ruokailu- ja majoituskustannukset.

Edellä olevaa i alakohtaa sovelletaan lähetettyjen työntekijöiden matka-, ruokailu- ja majoituskustannuksiin ainoastaan silloin, kun heidän edellytetään matkustavan tavanomaiselle työpaikalleen ja takaisin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueelle heidät on lähetetty työhön, tai kun työnantaja lähettää työntekijät tilapäisesti kyseiseltä tavanomaiselta työpaikaltaan toiseen työpaikkaan.

Tässä direktiivissä käsite ’korvaus’ määritellään sen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti, jonka alueelle työntekijä lähetetään, ja sillä tarkoitetaan kaikkia kansallisen lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen taikka kyseisessä jäsenvaltiossa yleisesti sovellettaviksi julistettujen tai muuten 8 kohdan mukaisesti sovellettavien työehtosopimusten tai välitystuomioiden mukaisesti pakollisia korvauksen muodostavia tekijöitä.

_ _”

8. Direktiivin 2018/957 1 artiklan 2 kohdan b alakohdalla direktiivin 96/71 3 artiklaan lisättiin 1 a kohta seuraavasti:

”1 a. Jos lähettämiskauden tosiasiallinen kesto ylittää 12 kuukautta, jäsenvaltioiden on varmistettava työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset takaavat yhdenvertaisen kohtelun nojalla niiden alueelle työhön lähetetyille työntekijöille tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen työehtojen lisäksi kaikki sovellettavat työehdot, jotka vahvistetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään:

- laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai

- työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi tai joita muuten sovelletaan 8 kohdan mukaisesti.

Tämän kohdan ensimmäistä alakohtaa ei sovelleta seuraaviin:

a) työsopimuksen tekemistä ja päättämistä koskevat menettelyt, muodollisuudet ja ehdot, mukaan lukien kilpailukieltolausekkeet;

b) ammatilliset lisäeläkejärjestelmät.

Jos palveluntarjoaja toimittaa perustellun ilmoituksen, jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on pidennettävä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu ajanjakso 18 kuukauteen.

Jos 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys korvaa lähetetyn työntekijän toisella samaa työtä samassa paikassa tekevällä lähetetyllä työntekijällä, lähettämiskauden kesto on tätä kohtaa sovellettaessa asianomaisten yksittäisten lähetettyjen työntekijöiden lähettämiskausien yhteenlaskettu kesto.

Tämän kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettu käsite ’sama työ samassa paikassa’ on vahvistettava ottaen huomioon muun muassa tarjottavan palvelun luonne, suoritettava työ ja työpaikan osoite (osoitteet).”

9. Direktiivin 2018/957 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohdassa säädetään vastedes seuraavaa:

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

Lähetettynä olosta maksettavat lisät on katsottava osaksi korvausta, ellei niitä makseta korvauksena lähetettynä olosta tosiasiallisesti aiheutuneista kustannuksista, kuten matka-, ruokailu- ja majoituskustannuksista. Vaikuttamatta 1 kohdan ensimmäisen alakohdan h alakohdan soveltamiseen työnantajan on korvattava tällaiset kustannukset lähetetylle työntekijälle tämän työsuhteeseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.

Jos työsuhteeseen sovellettavissa työehdoissa ei määritetä, maksetaanko lähetettynä olosta maksettava lisä korvauksena lähetettynä olosta tosiasiallisesti aiheutuneista kustannuksista, ja jos näin on, mitkä lisän tekijät maksetaan korvauksena lähetettynä olosta tosiasiallisesti aiheutuneista kustannuksista tai ovat osa korvausta, lisä kokonaisuudessaan on katsottava maksetuksi korvauksena kustannuksista.”

10. Direktiivin 2018/957 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan tieliikennealaan sellaisen säädöksen soveltamispäivästä, jolla muutetaan direktiiviä 2006/22/EY valvontavaatimusten osalta ja jossa vahvistetaan direktiiviin 96/71/EY ja [palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiiviin 2014/67/EU [(EUVL 2014, L 159, s. 11)] liittyvät, työntekijöiden lähettämistä työhön maantieliikennealalla koskevat erityiset säännöt.”

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

11. Unkarin hallitus vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan direktiivin 2018/957 kokonaisuudessaan. Toissijaisesti se vaatii ainoastaan seuraavien säännösten kumoamista:

– Direktiivin 2018/957 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan säännökset, joissa säädetään direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ja kolmannesta alakohdasta.

– Direktiivin 2018/957 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan säännökset, joilla direktiivin 96/71 3 artiklaan lisätään1 a kohta.

– Direktiivin 2018/957 1 artiklan 2 kohdan c alakohta.

– Direktiivin 2018/957 3 artiklan 3 kohta.

12. Unkarin hallitus vaatii myös, että Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Euroopan parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Saksa, Ranska, Alankomaat ja komissio hyväksyttiin väliintulijoiksi menettelyyn tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia. Ne ovat kaikki esittäneet kirjallisia huomautuksia lukuun ottamatta Alankomaiden hallitusta, joka ilmoitti vain yhtyvänsä Euroopan parlamentin ja neuvoston lausumiin.

15. Unkarin hallitus pyysi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti, että asia käsiteltäisiin suuressa jaostossa.

16. Neuvosto, parlamentti, komissio sekä Unkarin, Saksan, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset osallistuivat 3.3.2020 pidettyyn istuntoon.

III Alustavia huomioita

17. Rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön [4] toiseen jäsenvaltioon on aina ollut arkaluonteinen kysymys Euroopan unionissa. Vaikka sen taloudellinen merkitys on suhteellisen vähäinen, [5] sen oikeudellinen sääntely on johtanut riitoihin, sillä sitä koskevassa lainsäädännössä yhdistyy kaksi toisiinsa nähden vastakkaista suuntausta:

– Yhtäältä pyrkimys palvelujen tarjoamisen vapauteen sisämarkkinoilla. tämän suuntauksen mukaan on poistettava rajoitukset, joilla estetään jäsenvaltiossa olevaa yritystä, jonka työvoimakustannukset ovat alhaiset, lähettämästä työntekijöitään työhön toiseen jäsenvaltioon, jonka työvoimakustannukset ovat korkeammat, tarjotakseen siellä palveluja. Näiden yritysten kotivaltiot korostavat tarvetta helpottaa palvelujen tarjoamisen vapautta. Ne puoltavat siksi sitä, että tilapäisesti työhön lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan lähtövaltion lainsäädäntöä ja että heihin sovelletaan mahdollisimman vähäistä määrää vastaanottavan valtion sääntöjä.

– Toisaalta pyrkimys tilapäisesti työhön lähetettyjen työntekijöiden työolojen ja sosiaalisen aseman suojeluun. Vastaanottavat valtiot pyrkivät siihen, että näihin työntekijöihin sovellettaisiin samoja työoikeudellisia sääntöjä kuin muihin niiden alueella työskenteleviin työntekijöihin (työntekijöille maksetaan samasta työstä sama palkka kyseisessä valtiossa). Näin työntekijöitä lähettävät yritykset eivät voisi kilpailla vilpillisesti vastaanottavan valtion alueelle sijoittautuneiden yritysten kanssa, ja estettäisiin *sosiaalinen polkumyynti* samalla, kun varmistettaisiin työhön lähetettyjen työntekijöiden parempi suojelu.

18. Rajatylittävän työntekijöiden lähettämisen sääntelyyn liittyvät vaikeudet johtuvat lähtökohtaisesti siitä, ettei unionilla ole toimivaltaa yhdenmukaistaa työehtoja. Tämä toimivalta on jäsenvaltioilla, mikä ilmenee huomattavina eroina työsuhdetta ja palkkausta koskevissa ehdoissa eri jäsenvaltioissa. [6]

19. Asianomaisten valtioiden työoikeudellisten sääntöjen ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien unionin oikeussääntöjen lisäksi rajatylittävään työntekijöiden lähettämiseen sovelletaan unionin kansainvälistä yksityisoikeutta (sääntöjä sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista) sekä unionin ja asianomaisten jäsenvaltioiden sosiaaliturva- ja verolainsäädäntöä. Lukuisten eri oikeussääntöjen soveltaminen lisää alan sääntelyyn liittyviä vaikeuksia.

4 Direktiivin 96/71 2 artiklan mukaan ”lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee”.
Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”kyse on direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetusta työvoiman vuokrauksesta, kun kolme ehtoa täyttyy. Ensinnäkin työvoiman vuokraus on palvelujen suoritus, josta maksetaan korvaus ja jossa työntekijä pysyy palveluja tarjoavan yrityksen palveluksessa ilman, että työvoimaa käyttävän yrityksen kanssa tehdään minkäänlaista työsopimusta. Toiseksi työvoiman vuokraukselle on ominaista, että työntekijän siirtyminen vastaanottavaan jäsenvaltioon on itsessään palveluja tarjoavan yrityksen palvelujen tarjoamisen tarkoitus. Kolmanneksi työvoiman vuokrauksen yhteydessä työntekijä suorittaa tehtävänsä työvoimaa käyttävän yrityksen valvonnan ja johdon alaisena” (tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym., C-18/17, EU:C:2018:904, 27 kohta ja tuomio 18.6.2015, Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

5 Tuoreimpien käytettävissä olevien tilastotietojen mukaan vuonna 2017 valtiosta toiseen lähetettiin työhön 2,8 miljoonaa työntekijää, ja lähettämiskauden keskimääräinen kesto oli alle 4 kuukautta komennusta kohti, mikä yhteenlaskettuna tarkoittaa vain 0,2:ta prosenttia unionin kaikista työpaikoista. Ks. De Wispelaere, F. ja Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, lokakuu 2018, s. 9 (https://www.etk.fi/wp-content/uploads/2020/05/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf). Tilastoista ilmenee kuitenkin, että työhön lähetettyjen työntekijöiden määrä kasvoi vuosina 2010–2017 83 prosenttia. Kyseiset työntekijät jakaantuivat toimialoittain seuraavasti: rakentaminen (46,5 %), muut palvelut (26,7 %), teollisuus (25,9 %) ja maatalous (0,9 %).

6 Yleinen suuntaus on, että valtiot, joiden työvoimakustannukset ovat pienemmät, *vievät* lähetettyjä työntekijöitä, kun taas valtiot, joissa on parhaat työehdot, vastaanottavat heitä. Ks. tiedot julkaisussa Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. ja Fries-Tersch, E., *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019
(https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF). Kyseisestä kertomuksesta ilmenee, että työvoimaa *vieviä* valtioita ovat Puola, Unkari tai Liettua ja *vastaanottavia* Saksa, Ranska tai Alankomaat.

A Rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

20. Ennen tätä alaa koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamista unionin tuomioistuimen oli ratkaistava, mitä lakia oli sovellettava työhön lähetettyihin työntekijöihin.[7] Se, että vastaanottava jäsenvaltio yksinkertaisesti velvoittaisi muut noudattamaan omia työoikeudellisia sääntöjään, estäisi sitä tarjoamasta palvelujaan muiden valtioiden yrityksille, jotka haluavat saada käyttöönsä tämän tyyppistä työvoimaa.

21. Unionin tuomioistuin on noudattanut tätä alaa koskevien kansallisten toimenpiteiden osalta lähestymistapaa, jota noudatetaan tavanomaisesti palvelujen tarjoamisen vapauden alalla. Se määrittää ensin, vaikeuttaako kansallinen oikeussääntö rajatylittävää palvelujen tarjoamista, joihin liittyy työvoiman lähettämistä, ja jos näin on, se tarkastelee oikeussäännön oikeasuhteisuutta arvioidakseen, onko se oikeutettu jonkin pakottavan vaatimuksen eli sellaisen yleisen edun mukaisen syyn perusteella, jota on suojeltava.

22. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklassa ei vaadita ainoastaan poistamaan kaikkea 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.[8]

23. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä pidettiin rajoittavina sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joilla työnantajat velvoitettiin maksamaan vastaanottavassa valtiossa lähettämiensä työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen työnantajaosuudet[9] tai toimialauskollisuutta ja sääolosuhteista johtuvaa työttömyyttä koskevia maksuja silloin, kun ne maksoivat samankaltaisia maksuja työntekijöiden lähtövaltiossa.[10]

24. Siinä todettiin myös, että työntekijöiden lähettämistä koskevasta kansallisesta säännöstöstä, jossa säädetään velvollisuudesta laatia ja säilyttää vastaanottavassa jäsenvaltiossa työntekijöitä ja työtä koskevia asiakirjoja, voi aiheutua kustannuksia ja ylimääräisiä hallinnollisia ja taloudellisia rasituksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille, ja näin ollen se merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta.[11]

25. Rajoittavat kansalliset toimenpiteet voivat kuitenkin olla oikeutettuja, jos on kyse yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä edellyttäen, että a) tätä etua ei jo suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisjäsenvaltiossa sovellettavilla säännöksillä ja että b) nämä säännökset ovat omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutumisen, eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (eli ne ovat oikeasuhteisia).[12]

7 Ks. esim. tuomio 17.12.1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314); tuomio 3.2.1982, Seco ja Desquenne & Giral (62/81 ja 63/81, EU:C:1982:34; jäljempänä tuomio Seco ja Desquenne & Giral) ja tuomio 27.3.1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 Tuomio 28.3.1996, Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147, 10 kohta; jäljempänä tuomio Guiot); tuomio 23.11.1999, Arblade ym. (C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, 33 kohta; jäljempänä tuomio Arblade ym.) ja tuomio 15.3.2001, Mazzoleni ja ISA (C-165/98, EU:C:2001:162, 22 kohta; jäljempänä tuomio Mazzoleni ja ISA). Uudemmista tuomioista ks. tuomio 12.9.2019, Maksimovic ym. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723, 30 ja 31 kohta; jäljempänä tuomio Maksimovic ym.) ja tuomio 13.11.2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, 37 ja 38 kohta; jäljempänä tuomio Čepelnik).

9 Tuomio Seco ja Desquenne & Giral.

10 Tuomio Guiot.

11 Tuomio Arblade ym., 58 ja 59 kohta ja tuomio Maksimovic ym., 33 kohta.

12 Tuomio Arblade ym., 34 ja 35 kohta; tuomio 24.1.2002, Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40, 19 kohta; jäljempänä tuomio Portugaia Construções) ja tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595, 37 kohta).

26. Näihin unionin tuomioistuimen hyväksymiin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joilla perustellaan vastaanottavan valtion työvoimatoimenpiteiden soveltamista lähetettyihin työntekijöihin, kuuluvat a) työntekijöiden suojelu;[13] b) ”työntekijöiden sosiaaliseen suojeluun liittyvät yleisen edun mukaiset syyt”;[14] c) ”rakennusalan työntekijöiden suojelu”;[15] d) vilpillisen kilpailun estäminen niiden yritysten taholta, jotka maksavat työntekijöilleen vähimmäispalkkaa pienempää palkkaa, siltä osin kuin tähän tavoitteeseen sisältyy työntekijöiden suojeleminen sosiaalista polkumyyntiä torjumalla,[16] ja e) petosten torjunta.

27. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Seco ja Desquenne & Giral,[17] että ellei yhdenmukaistamista ole tehty, jäsenvaltiot voivat esimerkiksi velvoittaa työnantajat, jotka käyttävät lähetettyjä työntekijöitä palvelujen tarjoamista varten, maksamaan tällaisille työntekijöille vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavaa vähimmäispalkkaa, vaikka tällaiset työntekijät työskentelevät ainoastaan tilapäisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, ja riippumatta siitä, mihin maahan työnantaja on sijoittautunut. Jäsenvaltiot voivat myös vaatia tällaisten työoikeudellisten sääntöjen noudattamista.[18]

28. Direktiivin 96/71 antaminen vähensi mutta ei poistanut riita-asioita, joissa unionin tuomioistuin on joutunut arvioimaan työntekijöiden työhön lähettämistä rajoittavien kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuutta SEUT 56 artiklan kanssa.

29. Koska direktiivissä 96/71 ei ollut säännöksiä, joiden nojalla olisi voitu soveltaa sen aineellisia sääntöjä, unionin tuomioistuin on soveltanut SEUT 56 artiklaa arvioidessaan tällä alalla asetettuja kansallisia rajoituksia. Direktiivin 2014/67 voimaantulo muutti tämän tilanteen.

30. Käytännössä kansallisia liitännäisiä hallinnollisia sääntöjä, joilla voidaan varmistaa lähetettyihin työntekijöihin sovellettavien työehtojen noudattaminen, valvotaan edelleen soveltamalla SEUT 56 artiklaa:[19]

– Tuomion Čepelnik mukaan SEUT 56 artikla on esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä tähän jäsenvaltioon sijoittautuneen rakennuttajan lopettamaan maksut johonkin toiseen jäsenvaltioon (lähtövaltioon) sijoittautuneelle sopimuskumppanilleen ja maksamaan vakuuden, joka vastaa suuruudeltaan vielä maksamatta olevaa urakkahintaa, sellaisen mahdollisen sakon maksamisen takaamiseksi, joka saatetaan määrätä tälle sopimuskumppanille, mikäli todetaan, että vastaanottavan jäsenvaltion työoikeutta on rikottu.[20]

– Tuomiossa Maksimovic ym.[21] omaksuttu ratkaisu oli samansuuntainen.

– Oikeuskäytännössä on jo todettu sellaisen tapauksen osalta, jossa johonkin jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys lähettää työhön kolmannen valtion työntekijöitä, että hallinnollisen luvan asettamista ehdoksi sille, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys saa tarjota palveluja valtion alueella, on pidettävä SEUT 56 artiklassa tarkoitettuna palvelujen

13 Tuomio Arblade ym., 80 kohta. Ks. esim. tuomio Mazzoleni ja ISA, 27 kohta; tuomio 25.10.2001, Finalarte ym. (C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98, EU:C:2001:564, 33 kohta); tuomio Portugaia Construções, 20 kohta ja tuomio 12.10.2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, 35 kohta; jäljempänä tuomio Wolff & Müller).

14 Ks. tuomio Seco ja Desquenne & Giral, 10 kohta.

15 Ks. tuomio Guiot, 15 kohta ja tuomio Arblade ym., 51 kohta.

16 Tuomio Wolff & Müller, 35, 36 ja 41 kohta.

17 Tuomion 14 kohta.

18 Tuomio 3.12.2014, De Clercq ym. (C-315/13, EU:C:2014:2408, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio De Clercq ym.).

19 Tuomio Maksimovic ym., 26 kohta ja tuomio De Clercq ym., 47 kohta.

20 Tuomion 50 kohta.

21 Tuomion 50 kohta.

tarjoamisen vapauden rajoituksena.[22] Näin on myös siinä tapauksessa, että palveluja tarjoavaa yritystä, joka lähettää työntekijöitään, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja jotka työskentelivät ja oleskelivat säännönmukaisesti tässä toisessa jäsenvaltiossa, vaaditaan hankkimaan työlupa.[23]

B Lainsäädännön yhdenmukaistaminen direktiiveillä

1. Direktiivi 96/71 ja siihen ennen vuotta 2018 tehdyt muutokset

31. Koska jäsenvaltiot olivat epävarmoja siitä, mitä kansallisen työoikeuden sääntöjä työntekijöitään lähettävien yritysten voitiin edellyttää noudattavan, ne kehottivat unionin lainsäätäjää yhdenmukaistamaan nämä lainsäädännöt.

32. Direktiivissä 96/71 jaetaan työhön lähettäminen seuraaviin kolmeen luokkaan: a) palvelusopimuksen alaisen yrityksen suora palvelujen tarjonta;[24] b) samaan ryhmittymään kuuluvan laitoksen tai yrityksen suorittama työntekijöiden lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon (”ryhmittymän sisäinen lähettäminen”) ja c) toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen vuokrayrityksen kautta tapahtuva työntekijöiden vuokraus.

33. Direktiivin 96/71 tarkoituksena oli edistää rajatylittävää palvelujen tarjoamista tukemalla vilpitöntä kilpailua ja toteuttamalla toimenpiteitä lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien varmistamiseksi.

34. Sen tavoitteena oli siis ottaa huomioon työehdot ja -olot, joita sovellettiin rajatylittävässä tilanteessa muodostettuun työsuhteeseen. Tätä päämäärää silmällä pitäen sillä pyrittiin sovittamaan yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntö ”sellaisten *vähimmäissuojaa koskevien pakottavien ydinsääntöjen* säätämiseksi, joita työnantajien on vastaanottajavaltiossa noudatettava lähettäessään työntekijöitä tilapäisesti työhön sen jäsenvaltion alueelle, jossa palvelua tarjotaan”.[25]

35. Nämä päämäärät ilmenevät direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta:

– Yhtäältä sillä pyritään takaamaan vilpitön kilpailu kansallisten yritysten ja rajatylittävästi palveluja tarjoavien yritysten välillä: viimeksi mainittujen on tunnustettava työntekijöilleen tiettyihin seikkoihin rajatun luettelon mukaisesti työehdot ja -olot, jotka on vahvistettu vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

– Toisaalta sillä pyritään takaamaan se, että työhön lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion vähimmäissuojaa koskevia sääntöjä siltä osin kuin on kyse edellä mainittuja seikkoja koskevista työehdoista ja -oloista sen ajan, kun he tekevät tilapäisesti työtä mainitun jäsenvaltion alueella.[26]

22 Tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Tuomio 21.10.2004, komissio v. Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, 24 kohta).

24 Tämä on yleisin tilanne: jäsenvaltioon sijoittautunut yritys lähettää työntekijöitä omaan lukuunsa ja omalla johdollaan toisen jäsenvaltion alueelle tarjotessaan valtioiden välillä palveluja. Lähettävän yrityksen ja toisessa jäsenvaltiossa toimivan palvelujen vastaanottajan välillä tehdään sopimus, jos lähettävän yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan. Ks. tuomio 3.4.2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189, 19 kohta; jäljempänä tuomio Rüffert) ja tuomio 19.12.2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, 29 kohta; jäljempänä tuomio Dobersberger).

25 Direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappale. Kursivointi tässä.

26 Tuomio 12.2.2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, 28 kohta; jäljempänä tuomio Sähköalojen ammattiliitto) ja tuomio 8.12.2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, 74 ja 76 kohta; jäljempänä tuomio Laval un Partneri).

36. Direktiivin 96/71 toimeenpano on ollut alusta alkaen vaikeaa sen tiettyjen käsitteiden ja soveltamisedellytysten epäselvyyden ja epätäsmällisyyden vuoksi. [27]

37. Unionin tuomioistuin on yrittänyt selventää joitakin asian kannalta merkityksellisimpiä käsitteitä:

– Vähimmäispalkkojen osalta tämän käsitteen muodostavat osatekijät määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä, johon työntekijät on lähetetty työhön, kunhan tällä määritelmällä (joka voi ilmetä lainsäädännöstä tai asian kannalta merkityksellisistä kansallisista työehtosopimuksista taikka kansallisten tuomioistuinten niitä koskevasta tulkinnasta) ei estetä palvelujen vapaata tarjoamista jäsenvaltioiden välillä.

– Unionin tuomioistuin on joutunut kussakin tapauksessa erikseen yksilöimään sen, mitkä osatekijät oli (tai ei ollut) sisällytettävä näihin vähimmäispalkkoihin, erityisesti tuomiossa komissio vastaan Saksa, tuomiossa Isbir ja tuomiossa Sähköalojen ammattiliitto. [28]

38. Tuomiolla Laval un Partneri oli erityinen merkitys seuraavista syistä: a) yhtäältä siinä todettiin, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ulottaa kansallisessa lainsäädännössään annettu vähimmäissuojan taso lähetettyihin työntekijöihin ja b) toisaalta siinä todettiin, että jollei toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneilla yrityksillä olevasta oikeudesta liittyä vapaaehtoisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa, etenkin niiden omaan lähetettyyn henkilökuntaan nähden annetun sitoumuksen yhteydessä, mahdollisesti suotuisampaan työehtosopimukseen muuta johdu, suojan taso, joka vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työhön lähetetyille työntekijöille on taattava, on näin ollen rajattu lähtökohtaisesti direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–g alakohdassa säädettyyn suojan tasoon. [29]

39. Lisäksi unionin tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa, että direktiivin 96/71 3 artiklaa oli (yhdessä SEUT 56 artiklan kanssa) tulkittava siten, että ne estivät sen, että ammattiliitto voi pyrkiä rakennustyömaita koskevalla saarrolla toteutetuin työtaistelutoimin painostamaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa aloittamaan sen kanssa neuvottelut palkoista, jotka lähetetyille työntekijöille on maksettava, ja liittymään työehtosopimukseen, jonka lausekkeissa vahvistetaan tiettyjen mainittujen seikkojen osalta ehdot, jotka ovat suotuisampia kuin merkityksellisistä laeista ilmenevät ehdot, kun taas muut lausekkeet koskevat seikkoja, jotka eivät sisälly mainitun direktiivin 3 artiklaan. [30]

40. Asiassa Laval un Partneri annettua tuomiota edelsi asiassa International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union [31] annettu tuomio, ja sen jälkeen annettiin tuomiot asiassa Rüffert ja asiassa komissio vastaan Luxemburg, [32] joissa todettiin perusteettomiksi tietyt työntekijöiden suojelua koskevat toimenpiteet, joilla rajoitettiin palvelujen tarjoamisen vapautta tai sijoittautumisvapautta.

27 Viittaan tältä osin julkaisuihin Voss, E., Faioli, M., Lhernould, J. ja Iudicone, F. "Posting of Workers Directive – current situation and challenges", European Parliament, 2016 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf) ja Fotonopoulou Basurko, O., "Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas" teoksessa Fotonopoulou Basurko, O., (toim.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2018, s. 258–262.

28 Tuomio 14.4.2005, komissio v. Saksa (C-341/02, EU:C:2005:220, 25–43 kohta); tuomio 7.11.2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, 39–45 kohta; jäljempänä tuomio Isbir) ja tuomio Sähköalojen ammattiliitto, 38–70 kohta.

29 Tuomio Laval un Partneri, erityisesti 80 ja 81 kohta.

30 Ibidem, tuomion 111 kohta.

31 Tuomio 11.12.2007 (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 Tuomio 19.6.2008 (C-319/06, EU:C:2008:350).

41. Ammattiliitot katsoivat tämän oikeuskäytännön epäedulliseksi työhön lähetettyjen työntekijöiden etujen kannalta [33] ja arvostelivat sitä siksi, että direktiivistä 96/71 näytti tulleen katto oikeuksille, jotka vastaanottava jäsenvaltio voi myöntää lähetetyille työntekijöille ja joita se voi edellyttää kyseisiä työntekijöitä käyttävien yritysten kunnioittavan. [34] Ei ole yllättävää, että se johti direktiivin 96/71 uudistamista koskevaan vaatimukseen. [35]

42. Tähän on lisättävä vielä unionin laajentumisen vaikutukset vuosina 2004 ja 2007, kun unioniin liittyi uusia jäsenvaltioita, joilla oli huomattava lähetettyjen työntekijöiden vientipotentiaali. Vuoden 2008 talouskriisi vaikutti myös direktiivin 96/71 soveltamiseen lisäämällä rajatylittävää työntekijöiden työhön lähettämistä ja sellaisia vilpillisiä käytäntöjä (fiktiiviset yritykset eli pöytälaatikkoyhtiöt, näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat), [36] joilla pyrittiin välttämään sen lähetetyille työntekijöille tarjoama vähimmäissuoja.

43. Uudistusprosessi saatiin etenemään antamalla direktiivi 2014/67, jolla haluttiin varmistaa direktiivin 96/71 noudattaminen säätämällä uusista tehokkaammista välineistä kaikenlaisten väärinkäytösten, sääntöjen kiertämisen tai petosten torjumiseksi ja sanktioimiseksi rajatylittävän työntekijöiden lähettämisen yhteydessä. [37]

44. Direktiivissä 2014/67 on myös säännöksiä, joiden tarkoituksena on parantaa työntekijöiden lähettämisestä vastaavien kansallisten viranomaisten välistä hallinnollista yhteistyötä. Siinä säädetään valvontatoimenpiteistä, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa seuratessaan lähetettyjen työntekijöiden työehtojen noudattamista. Siinä edellytetään lisäksi riittävien ja tehokkaiden tarkastusten ja valvontamekanismien sekä kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten käyttöönottoa direktiivin 96/71 noudattamisen valvontaa varten.

2. Direktiivi 2018/957

45. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi 2014/67 osaksi kansallista lainsäädäntöään 18.6.2016 mennessä. [38] Ennen kyseisen määräajan umpeutumista komissio esitti 8.3.2016 ehdotuksen direktiivin 96/71 muuttamisesta. [39]

33 Asiassa RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760) 17.11.2015 annetun tuomion 66 kohta aiheutti tietynlaisen suunnanmuutoksen, kun siinä todettiin, että ”direktiivin 2004/18 26 artiklassa, luettuna yhdessä direktiivin 96/71 kanssa, sallitaan vastaanottavan jäsenvaltion asettaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valinnan yhteydessä sellainen pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jälkimmäisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettu vähimmäissuojaa koskeva pakottava sääntö, jossa velvoitetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset maksamaan vähimmäispalkkaa vastaanottavan jäsenvaltion alueelle kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseksi lähetetyille työntekijöilleen. Tällainen sääntö kuuluu itse asiassa sellaiseen suojan tasoon, joka näille työntekijöille on taattava”.

34 Kilpatrick, C.,”Laval’s regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court’s new approach to posted workers”, *European Law Review*, nro 6, 2009, s. 848; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Antwerpen, 2015, s. 181–204.

35 Ks. tästä Van Nuffel, P. ja Afanasjeva, S., ”The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services”, *European Papers*, 2018, nro 3, s. 1411–1413.

36 Perdisini, M. ja Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, 2016, Eurofound, s. 9–18.

37 Direktiivissä 2014/67 on paneuduttu niin sanotuista pöytälaatikkoyrityksistä johtuvien ongelmien ratkaisemiseen ja sillä on parannettu jäsenvaltioiden valmiuksia valvoa työehtoja ja varmistaa sovellettavien sääntöjen noudattaminen. Siinä luetellaan muun muassa perusteet, jotka osoittavat työnantajan ja sijoittautumisjäsenvaltion välisen tosiasiallisen yhteyden ja joita sovelletaan myös selvitettäessä sitä, täyttääkö henkilö lähetetyn työntekijän määritelmän.

38 Ks. Marchal Escalona, N., ”El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nro 1, s. 91–95.

39 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 96/71 muuttamisesta, COM(2016) 128 final, 8.3.2016.

46. Ehdotuksen käsittelyssä korostui lähetettyjä työntekijöitä *vievien* ja *vastaanottavien* jäsenvaltioiden välinen vastakkainasettelu:

– Alankomaat, Belgia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Ruotsi ja Saksa ilmoittivat yhteisessä kirjeessään tukevansa direktiivin 67/71 nykyaikaistamista ja asettivat tavoitteeksi ”sama palkka samasta työstä samassa paikassa” -periaatteen noudattamisen. Ne ehdottivat kyseisen direktiivin niiden säännösten muuttamista, jotka koskevat lähetettyihin työntekijöihin sovellettavia työ- ja sosiaalioloja, etenkin työstä maksettavia korvauksia; lähettämisen enimmäiskeston rajoittamista erityisesti säännösten yhdenmukaistamiseksi sosiaaliturvan koordinoinnista annetun unionin asetuksen kanssa sekä maantieliikennealaan sovellettavien edellytysten selkeyttämistä.

– Sitä vastoin Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Tšekki, Unkari ja Viro väittivät toisessa yhteisessä kirjeessä, että direktiivin 96/71 uudelleentarkastelu on liian aikaista ja että se olisi tehtävä vasta sen jälkeen, kun määräaika direktiivin 2014/67 saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on umpeutunut ja sen vaikutukset on arvioitu huolellisesti. Nämä jäsenvaltiot ilmaisivat huolensa siitä, että ”sama palkka samasta työstä samassa paikassa” -periaate voisi aiheuttaa esteitä sisämarkkinoille, sillä palkkauksen erot ovat legitiimi osa palveluntarjoajien kilpailuetua. Lisäksi ne katsoivat, että lähetettyjen työntekijöiden olisi sosiaaliturvaan liittyvistä syistä pysyttävä lähtöjäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön piirissä ja ettei näin ollen ollut syytä tarkistaa työntekijöiden lähettämisen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen välisiä kytköksiä.

47. Neljätoista kansallista parlamenttia toimitti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn perustamissopimuksen liitteenä olevan pöytäkirjan (N:o 2) 6 artiklassa vahvistetussa määräajassa komissiolle perustellut lausunnot, joissa ne ilmoittivat, että 8.3.2016 tehdyssä ehdotuksessa ei ollut noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ja aloittivat näin pöytäkirjan (N:o 2) 7 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn.

48. Komission ehdotuksen oikeusperustana olivat sisämarkkinoita koskevat säännöt eli tarkemmin sanottuna SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla. Arvioituaan ehdotuksensa sisältöä, komissio katsoi, että direktiivin 96/71 uudelleentarkastelu oli SEU 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukainen ja ettei sitä ollut tarpeen peruuttaa eikä muuttaa.[40]

49. Neuvostossa ja Euroopan parlamentissa käytyjen monimutkaisten neuvottelujen päätteeksi[41] direktiivin 96/71 uudelleentarkastelu hyväksyttiin 28.6.2018 annetulla direktiivillä 2018/957, jonka 3 artiklassa säädetään täytäntöönpanoa koskevasta määräajasta, joka päättyy 30.7.2020 ja jonka soveltaminen maantieliikennepalveluihin riippuu erityisen säädöksen antamisesta.

50. Direktiivin 2018/957 antamiseen johtaneessa äänestyksessä Puola ja Unkari äänestivät sitä vastaan ja Kroatia, Liettua, Latvia ja Yhdistynyt kuningaskunta pidättyivät äänestämästä.

51. Lopuksi on todettava, että direktiivin 96/71 muuttamiseen, joka tehtiin antamalla direktiivi 2018/957, liittyi ehdotus asetuksen (EY) N:o 883/2004[42] uudistamisesta ja asetus Euroopan työviranomaisen perustamisesta,[43] jonka tavoitteena on avustaa jäsenvaltioita ja komissiota, kun ne soveltavat käytännössä työvoiman liikkuvuutta koskevaa unionin lainsäädäntöä (mukaan lukien direktiivi 96/71) ja sovittavat yhteen sosiaaliturvajärjestelmiä unionissa.

40 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille ehdotuksesta direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin muuttamisesta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti, COM(2016) 505 final, 20.7.2016.

41 Ks. tästä Van Nuffel, P. ja Afanasjeva, S., ”The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services”, *European Papers*, 2018, nro 3, s. 1414–1416.

42 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 987/2009 muuttamisesta, COM(2016) 815 final, 13.12.2016.

43 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1149 Euroopan työviranomaisen perustamisesta, asetusten (EY) N:o 883/2004, (EU) N:o 492/2011 ja (EU) 2016/589 muuttamisesta ja päätöksen (EU) 2016/344 kumoamisesta (EUVL 2019, L 186, s. 21).

IV Ensimmäinen kanneperuste: virhe direktiivin 2018/957 oikeusperustan valinnassa

A Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

52. Unkarin hallituksen mukaan SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla, joissa määrätään palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, eivät ole asianmukainen oikeusperusta direktiiville 2018/957. Kyseisen direktiivin tarkoituksen ja sisällön perusteella sillä tähdätään yksinomaan tai ainakin pääasiallisesti työntekijöiden suojeluun, eli unionin lainsäätäjän olisi pitänyt hyväksyä se SEUT 153 artiklan perusteella tai ainakin käyttää tätä sosiaalipolitiikkaa koskevaa oikeusperustaa ensisijaisena hyväksymisperusteena.

53. Unkarin hallituksen mukaan direktiivillä 2018/957 ei poisteta palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia vaan luodaan esteitä yrityksille, jotka tarjoavat rajatylittäviä työvoiman lähettämiseen liittyviä palveluja, koska sillä otetaan käyttöön lähetettyjä työntekijöitä koskevia suojatoimenpiteitä. Sen pääasiallisena tarkoituksena on työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu, erityisesti samapalkkaisuuden laajentaminen (sama palkka samasta työstä samassa työpaikassa).

54. Kun työntekijät lähetetään työhön toiseen jäsenvaltioon rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä yli 12 kuukauden (tai poikkeuksellisesti 18 kuukauden) ajaksi, direktiivissä velvoitetaan soveltamaan heihin samoja työehtoja ja -oloja kuin vastaanottavan valtion työntekijöihin. Unkarin hallitus katsoo, että lyhyempien ajanjaksojen osalta direktiivissä vahvistetaan niiden pakollisten sääntöjen *kova ydin*, joilla kyseisille työntekijöille taataan vähimmäissuoja, kun heidät lähetetään työhön vastaanottavaan jäsenvaltioon.

55. Unkarin hallitus katsoo, että direktiivillä 2018/957 ei pitäisi olla sama oikeusperusta kuin direktiivillä 96/71: vuonna 2018 annetun direktiivin sisältö rajoittuu lähetettyjen työntekijöiden suojeluun, eikä siinä ole säännöksiä, joilla pyritään palvelujen tarjoamisen vapauttamiseen.

56. Unkarin hallitus vetoaa myös täsmällisemmän oikeusperustan ensisijaisuutta koskevaan oikeuskäytäntöön. Direktiivin 96/71 antamisen yleisenä oikeusperustana käytettiin palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan lainsäädännön lähentämistä ainoastaan siitä syystä, ettei täsmällisempää perustaa ollut. Direktiiviä 2018/957 annettaessa tämä täsmällisempi perusta (SEUT 153 artikla), jota unionin lainsäätäjän olisi Unkarin hallituksen mukaan pitänyt käyttää, oli jo olemassa.

57. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että direktiivin 2018/957 oikeusperusta (SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla) on oikea.

B Arviointi

58. Oikeusperustan valintaa koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on esitetty tiivistetysti asiassa Tšekki v. parlamentti ja neuvosto [44] annetussa tuomiossa seuraavasti.

– ”Toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. Jos kyseessä olevaa tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi

44 Tuomio 3.12.2019 (C-482/17, EU:C:2019:1035; jäljempänä tuomio Tšekki v. parlamentti ja neuvosto).

tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä ainoaa oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää”.[45]

– ”– – asianmukaisen oikeusperustan määrittämiseksi voidaan ottaa huomioon se oikeudellinen asiayhteys, johon uusi säännöstö kuuluu, etenkin siltä osin kuin tällaisella asiayhteydellä voidaan selventää mainitun säännöstön tarkoitus”.[46]

– ”– – siltä osin kuin on kyse olemassa olevaa säännöstöä muuttavasta säännöstöstä, sen oikeusperustan määrittämiseksi on otettava huomioon myös se olemassa oleva säännöstö, jota sillä muutetaan, ja etenkin sen tavoite ja sisältö”.[47]

– Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että yhdenmukaistamissäännön antamisen jälkeen ”unionin lainsäätäjältä ei voida viedä mahdollisuutta mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai tiedon kehitykseen, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata perussopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelu”.[48]

59. Tutkin siis tämän oikeuskäytännön mukaisesti, onko unionin toimielimillä valta harkintansa mukaan muuttaa direktiiviä 96/71, mikä edellyttää: i) direktiivin 2018/957 pääasiallisen tarkoituksen yksilöimistä; ii) sen sisällön tutkimista;[49] ja iii) sen asiayhteyden arviointia, jossa se on annettu.

1. Direktiivin 2018/957 tarkoitus

60. Tämän direktiivin *pääasiallisen tarkoituksen* yksilöimiseksi on välttämätöntä ottaa huomioon sen johdanto-osassa olevat perustelut ja sen sisältämät säännökset kokonaisuutena.[50]

61. Direktiivin 2018/957 johdanto-osan perustelukappaleissa korostetaan, että direktiivillä pyritään saamaan keskenään tasapainoon kaksi intressiä, jotka eivät välttämättä ole yhteneviä, mikä ei aina ole itsestään selvää:[51]

– Yhtäältä sen takaaminen, että jäsenvaltioissa olevat yritykset voivat tarjota rajatylittäviä palveluja[52] hankkimalla ilman perusteettomia rajoituksia työntekijöitä sijoittautumisvaltiostaan käsin siten, että ne voivat hyödyntää kilpailuetuaan, jos niiden palkkakustannukset ovat alhaisemmat.

– Toisaalta lähetettyjen työntekijöiden, joiden työskentelytilanteen vastaanottavassa valtiossa on muistutettava kyseisen valtion työntekijöiden tilannetta, oikeuksien suojelu.[53]

45 Ibidem, 31 kohta.

46 Ibidem, 32 kohta.

47 Ibidem, 42 kohta.

48 Ibidem, 38 kohta.

49 Tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-5/16, EU:C:2018:483, 49 kohta).

50 Tuomio 27.1.2000, DIR International Film ym. v. komissio (C-164/98 P, EU:C:2000:48, 26 kohta).

51 Johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaankin seuraavaa: ”– – tavoitteena taata tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja työntekijöiden oikeuksien kunnioittaminen”. Tähän kaksiosaiseen tavoitteeseen viitataan myös johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa: direktiivissä 2018/957 pyritään arvioimaan direktiivin 96/71 osalta, ”taataanko sillä edelleen asianmukainen tasapaino palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen sekä yhtäältä tasapuolisten toimintaedellytysten takaamisen ja toisaalta lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelutarpeen välillä”.

52 Johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”palvelujen tarjoamisen vapauteen kuuluu yritysten oikeus tarjota palveluja toisen jäsenvaltion alueella ja oikeus lähettää tätä tarkoitusta varten omia työntekijöitään tilapäisesti työhön kyseisen jäsenvaltion alueelle”.

53 Kolmannessa perustelukappaleessa vahvistetaan uudelleen yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen suojelun tavoite, jolla pyritään suojelemaan lähetettyjä työntekijöitä. Myös viidennestä yhdeksänteen perustelukappale koskevat lähetettyjen työntekijöiden suojelua.

62. Direktiivin 2018/97 johdanto-osassa viitataan toistuvasti (palveluja tarjoavien yritysten etujen ja lähetettyjen työntekijöiden sosiaalisen suojelun väliseen) tasapainoon.[54] Sen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa esimerkiksi todetaan ensin, että ”on tarpeen varmistaa työntekijöiden parempi suojelu sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamiseksi oikeudenmukaisesti, erityisesti estämällä perussopimuksissa turvattujen oikeuksien väärinkäyttö”, ja lisätään sen jälkeen vastapainona, että ”työntekijöiden suojelun varmistavat säännöt eivät kuitenkaan voi vaikuttaa työntekijöitä toisen jäsenvaltion alueelle työhön lähettävien yritysten oikeuteen vedota palvelujen tarjoamisen vapauteen”.

63. Näiden kahden intressin välisen asianmukaisen tasapainon on lisäksi taattava työntekijöitä lähettävien ja vastaanottavaan valtioon sijoittautuneiden yritysten reilu kilpailu.

64. On totta, että merkittävä osa direktiivin 2018/957 johdanto-osan perustelukappaleista koskee erityisesti lähetettyjen työntekijöiden suojelua. Tämän toistaminen selittyy sillä, että vuonna 2018 haluttiin muuttaa direktiiviä 96/71 juuri siinä säädetyn tasapainon uudelleen arvioimiseksi ja paremman suojan tarjoamiseksi työhön lähetetyille työntekijöille. Unionin lainsäätäjä piti tätä muutosta välttämättömänä, jotta voitiin vastata unionin työmarkkinoilla peräkkäisten laajentumisten jälkeen ja vuoden 2008 talouskriisin seurauksena tapahtuneeseen kehitykseen.

2. Direktiivin 2018/957 sisältö

65. Tämän direktiivin sisältö on sen johdanto-osan perustelukappaleissa esitettyjen tavoitteiden mukainen. Direktiivin 96/71 1 artiklan 1 kohdan uudessa versiossa painotetaan enemmän lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelua, kun taas edellisen version painopiste oli heitä työllistävissä yrityksissä.

66. Toistan, että direktiivillä 2018/957 direktiiviin 96/71 tehtyjen muutosten tarkoituksena on parantaa lähetettyjen työntekijöiden työehtoja lähentämällä niitä vastaanottavan jäsenvaltion työntekijöiden työehtoihin, esimerkiksi seuraavasti:

– Työhön lähettämisen enimmäiskestoksi on vahvistettu vuosi (tai poikkeuksellisesti 18 kuukautta). Työhön lähetetystä työntekijästä tulee tämän jälkeen *pitkäaikainen työntekijä*,[55] johon sovelletaan lähtökohtaisesti samoja työehtoja kuin vastaanottavan jäsenvaltion työntekijöihin.

– Alle vuoden (tai poikkeuksellisesti 18 kuukauden) ajaksi työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta on lisätty seikkoja, joita velvollisuus yhdenvertaiseen kohteluun omien kansalaisten kanssa koskee.[56] Erityisenä muutoksena on se, että ilmaisu ”vähimmäispalkat” korvataan ilmauksella ”korvaus”.

– Työnvälitystoimistojen tai työvoiman vuokrausyritysten työhön lähettämien työntekijöiden työehtoja on parannettu. Jäsenvaltioiden on vastedes varmistettava (aiemmin se oli vapaaehtoista), että tällaiset toimijat takaavat heille työehdot, joita sovelletaan direktiivin 2008/104/EY[57] 5 artiklan mukaisesti vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden työvoiman vuokrausyritysten käyttöön antamiin työntekijöihin.

54 Viittaus toistetaan johdanto-osan 24 perustelukappaleessa: ”Tällä direktiivillä luodaan tasapainoiset palvelujen tarjoamisen vapautta ja lähetettyjen työntekijöiden suojelua koskevat puitteet, jotka ovat syrjimättömät, avoimet ja oikeasuhteiset ja joissa otetaan huomioon kansallisten työmarkkinasuhteiden monimuotoisuus. Tämä direktiivi ei estä lähetetyille työntekijöille suotuisampien työehtojen soveltamista.”

55 Nimitystä käytetään julkaisussa Marchal Escalona, N., ”El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nro 1, s. 96–98.

56 Sen h alakohtaan on lisätty ”työntekijöiden majoitusolosuhteet, kun työnantaja järjestää majoituksen muualla kuin tavanomaisessa työpaikassaan työskenteleville työntekijöille” ja i alakohtaan ”lisät tai korvaukset, joilla katetaan ammatillisista syistä poissa kotoa työskentelevien työntekijöiden matka-, ruokailu- ja majoituskustannukset”.

57 Vuokratyöstä 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 327, s. 9).

67. Näiden muutosten lisäksi direktiivi 2018/957 sisältää muita muutoksia, jotka liittyvät direktiivin 96/71 soveltamisen seurantaan, valvontaan ja täytäntöönpanoon ja jotka aiheutuivat direktiivin 2014/67 antamisesta.

68. Kokonaisuutena tarkasteltuna direktiivin 2018/957 sisällöllä pyritään siis parantamaan työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelua, mutta aina sellaisessa yhteydessä, jossa on kyse yrityksen harjoittamasta rajatylittävästä palvelutarjonnasta.

3. Asiayhteys, jossa direktiivi 2018/957 annettiin

69. Kuten jo selitin, direktiivin 96/71 syntyprosessi oli monimutkainen. Sillä pyrittiin edistämään ja helpottamaan rajatylittävää palvelujen tarjoamista, suojelemaan työhön lähetettyjä työntekijöitä ja varmistamaan reilu kilpailu lähtövaltion ja kohdejäsenvaltioiden yritysten välillä.

70. Unionin laajentuminen vuosina 2004 ja 2007 muutti vuonna 1996 saavutettua tilannetta edellä kuvatulla tavalla.[58] Tämä seikka lisäsi valtiosta toiseen tapahtuvaa työntekijöiden työhön lähettämistä vuonna 2008 puhjenneen talouskriisin ohella.

71. Tässä tilanteessa ja myös joidenkin direktiivin 96/71 käsitteiden epäselvyyden vuoksi unionin poliittiset toimielimet katsoivat välttämättömäksi uudistaa sitä, ja tämä toteutettiin kahdessa vaiheessa: a) direktiivillä 2014/67, jolla direktiiviä 96/71 muuttamatta otettiin käyttöön mekanismeja sen soveltamisen tehostamiseksi, sillä rajatylittävän työntekijöiden työhön lähettämisen yhteydessä oli ilmennyt lukuisia petoksia; ja b) antamalla direktiivi 2018/957, jolla otettiin käyttöön edellä kuvatut muutokset.

72. Ne jo edellä mainitut vaikeudet, joita komissiolla, neuvostolla ja Euroopan parlamentilla oli tämän uudistuksen toteuttamisessa, toivat esiin yritysten kotivaltioiden ja vastaanottavien valtioiden väliset vahvat intressiristiriidat. Nyt käsiteltävä kumoamiskanne ja Puolan direktiivistä 2018/957 nostama kumoamiskanne (asia C-626/18) osoittavat selvästi sen, että jäsenvaltioiden välillä on suuria näkemyseroja.

4. Näkemykseni oikeusperustaa koskevasta kysymyksestä

73. Direktiivin 2018/957 tarkoituksen, sisällön ja asiayhteyden tarkastelun jälkeen on selvitettävä, onko sitä annettaessa käytetty oikeusperusta (SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla) oikea, kuten Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio sekä Saksan, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset väittävät, vai olisiko kyseistä direktiiviä annettaessa pitänyt käyttää oikeusperustana SEUT 153 artiklaa, kuten Unkari väittää.

74. Olen Unkarin kanssa samaa mieltä siitä, että direktiivin 2018/957 tavoitteen ja sisällön pääasiallinen tarkoitus on työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelu. Tämän seikan perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että sen perustan on välttämättä löydyttävä SEUT 153 artiklasta.

75. Haluan aluksi muistuttaa siitä, että direktiivillä 2018/957 tehdään direktiiviin 96/71 merkittävä mutta rajattu muutos. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan aiempaa säädöstä muuttavalla säädöksellä on yleensä sen kanssa sama oikeusperusta,[59] mikä on mielestäni loogista. Tämän perusteella SEUT 53 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 62 artiklaa voidaan pitää asianmukaisena oikeusperustana direktiiville 2018/957, kun niitä kerran käytettiin aikanaan oikeusperustana direktiiville 96/71, jota ensin mainitulla direktiivillä muutetaan.

58 Tämän ratkaisuehdotuksen 41–44 kohta.

59 Tuomio Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, 42 kohta.

76. Direktiivillä 2018/957 mukautetaan direktiivillä 96/71 omaksuttua lainsäädäntöratkaisua työntekijöiden lähettämiseen (yhä enenevässä määrin) valtiosta toiseen sellaisten yritysten palvelujen tarjoamisen vapauden helpottamiseksi, jotka turvautuvat tähän työvoiman siirtämiskeinoon.

77. Mukauttaminen on ollut tarpeen unionin työvoimamarkkinoiden kehittymisen vuoksi, kuten jo totesin, ja sillä on tähdätty työhön lähetettyjen työntekijöiden työehtojen parantamiseen. Voi olla, että joissakin tapauksissa tämä on merkinnyt vastaavasti yritysten kilpailukyvyn alenemista tarjottaessa palveluja muissa jäsenvaltioissa tätä kautta, mutta tämä on unionin lainsäätäjän (legitiimi) valinta.

78. Kuten tämän alan vakiintunutta oikeuskäytäntöä tarkastellessani totesin, silloin kun unionin lainsäätäjä antaa yhdenmukaistamistoimen, siltä ei voida evätä mahdollisuutta mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, kun otetaan huomioon, että unionin lainsäätäjän tehtävänä on huolehtia perussopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelusta.[60]

79. Direktiiviä 2018/957 annettaessa tilanne oli juuri tämä. Unionin lainsäätäjä teki muutoksia direktiiviin 96/17 mukauttaakseen sillä luotua intressien välistä tasapainoa uuteen tilanteeseen, joka oli syntynyt siitä, että työntekijät liikkuivat valtiosta toiseen. Keskenään kilpailevat intressit ovat edelleen samat, mutta niiden välinen tasapainopiste on muuttunut kohti kyseisten työntekijöiden oikeuksien parempaa suojaa. Tämä uusi tasapainotus ei riitä syyksi oikeusperustan muuttamiselle suhteessa direktiivin 96/71 oikeusperustaan.

80. Unkari mainitsee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee täsmällisimmän oikeusperustan valintaa silloin, kun unionin oikeuden toimen antamiselle on olemassa useita mahdollisia oikeusperustoja.[61] Sen mielestä SEUT 153 artikla on direktiivin 2018/957 antamisen kannalta SEUT 53 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 62 artiklaa täsmällisempi oikeusperusta, sillä sen tarkoituksena on työntekijöiden oikeuksien suojelu eikä palvelujen vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen.

81. En ole tästä väitteestä samaa mieltä. SEUT 153 artiklan 2 kohdassa on kaksi erillistä oikeusperustaa:

– Sen a alakohdassa määrätään jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta sosiaalisissa kysymyksissä, jotka eivät merkitse yhdenmukaistamista.

– Sen b alakohdassa tarkastellaan mahdollisuutta antaa tietyissä sosiaalisissa kysymyksissä ”säännöksiä vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain” ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset.

82. Kumpikaan näistä kahdesta oikeusperustasta ei sovellu direktiivin 2018/957 perustaksi. Rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta on selvitettävä – kuten kyseisessä direktiivissä tehdään – työlainsäädäntö, jota heihin sovelletaan lähetettäessä heidät työhön vastaanottavaan jäsenvaltioon. Tätä varten SEUT 153 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on riittämätöntä, varsinkin kun otetaan huomioon, että lähtö- ja kohdejäsenvaltioiden edut eivät välttämättä ole yhteneväiset, kuten käsiteltävä asia osoittaa.

83. Sen selvittäminen, mitä lainsäädäntöä sovelletaan työsuhteisiin (joidenkin näkökohtien osalta) vastaanottavaan valtioon lähetettynä olon ajan, ei myöskään edellytä SEUT 153 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen yhdenmukaistamista koskevien eurooppalaisten vähimmäissääntöjen laatimista. Koska ei ole mahdollista yhdenmukaistaa tyhjentävästi kaikkia työehtoja unionissa, lähtövaltion ja vastaanottavan valtion työlainsäädännön välillä tulee olemaan eroja.

60 Ibidem, 38 ja 39 kohta.

61 Tuomio 12.2.2015, parlamentti v. neuvosto (C-48/14, EU:C:2015:91, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84. Tästä syystä direktiivissä 2018/957 ilmaistaan vain se, mitä vastaanottavan valtion oikeussääntöjä työhön lähetettyyn työntekijään sovelletaan hänen yrityksensä rajatylittävän palvelusuorituksen aikana. Tällä tavoin ymmärrettynä se muistuttaa *lainvalintasääntöä*, jonka avulla yksilöidään sovellettava lainsäädäntö sekä palvelujen tarjoamisen vapauden helpottamiseksi että lähetettyjen työntekijöiden riittävän sosiaalisen suojelun varmistamiseksi. SEUT 153 artiklan 2 kohdan oikeusperustoissa ei tarkoiteta tällaisia tilanteita, eikä niitä ole tarkoitettu käytettäviksi niissä.

85. Näin ollen SEUT 153 artikla ei ole nyt käsiteltävän asian kannalta *täsmällisempi* oikeusperusta kuin SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla. Nämä kaksi viimeksi mainittua artiklaa olivat direktiivin 96/71 antamisen oikeusperusta, ja niillä on oltava sama tehtävä muutettaessa sitä direktiivillä 2018/957. Siltä osin kuin tällä direktiivillä pyritään tarkistamaan unionin lainsäätäjän vuonna 1996 saavuttamaa intressitasapainoa, sillä on sama oikeusperusta kuin direktiivillä 96/71, vaikka siinä otetaankin huomioon työntekijöiden valtioiden välisessä liikkumisessa sen jälkeen tapahtuneet muutokset.

V Toinen kanneperuste: SEUT 153 artiklan 5 kohdan rikkominen

A Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

86. Unkarin hallitus väittää, että direktiivi 2018/957 on ristiriidassa SEUT 153 artiklan 5 kohdan kanssa, sillä mainitun kohdan mukaan unionin lainsäätäjä ei ole toimivaltainen säätämään työsuhteissa maksettavista palkoista.

87. Unkarin hallituksen mielestä unionin lainsäätäjä on säätäessään, että työntekijöiden palkan on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevan lainsäädännön mukainen, antanut juuri työsuhteen palkkausta koskevan direktiivin. Unkarin hallituksen mukaan lainsäätäjä on valinnut direktiivissä 2018/957 tarkoitetut oikeusperustat todettuaan, että unionin toimivallan puuttuessa sen oli vain tällä tavoin mahdollista säätää työsuhteen palkkauksesta, joka on yksi tämän lainsäädäntötoimen keskeisistä osatekijöistä. Näin tehdessään se on Unkarin hallituksen mukaan käyttänyt toimivaltaansa väärin.

88. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että toinen kanneperuste on perusteeton.

B Asian arviointi

89. Ensimmäisestä kanneperusteesta esittämäni näkemyksen perusteella katson, ettei toisesta kanneperusteesta ole tarpeen lausua. Käsittelen sitä siis vain toissijaisesti.

90. Unionin tuomioistuimen mukaan on niin, että koska SEUT 153 artiklan 5 kohta (EY 137 artiklan 5 kohta) on poikkeus saman artiklan 1–4 kohdan määräyksistä, sitä on tulkittava suppeasti, jotta viimeksi mainittujen kohtien soveltamisalaa ei rajoiteta aiheettomasti ja jotta SEUT 151 artiklassa määrättyjä tavoitteita ei aseteta kyseenalaiseksi.

91. Palkkoja koskevan poikkeuksen (SEUT 153 artiklan 5 kohdassa käytetty käsite) olemassaolo perustuu siihen, että palkkojen määrien vahvistaminen kuuluu kansallisten työmarkkinaosapuolten sopimusautonomiaan ja jäsenvaltioilla tällä alalla olevaan toimivaltaan. Unionin oikeuden nykytilassa palkat on jätetty yhdenmukaistamisen ulkopuolelle (unionin sosiaalipolitiikkaa koskevien SEUT 151 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti). [62]

62 Tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 123 ja 124 kohta) ja tuomio 13.9.2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, 39 ja 40 kohta).

92. Tämä poikkeus koskee toimenpiteitä, jotka merkitsevät unionin lainsäätäjän välitöntä puuttumista työstä maksettavan vastikkeen määrittämiseen. Näin olisi, jos palkanmuodostustekijät ja palkkataso yhdenmukaistettaisiin kokonaan tai osittain jäsenvaltioissa.

93. Poikkeusta ei kuitenkaan voida ulottaa koskemaan mitä tahansa näkökohtaa, jolla *on jonkinlainen yhteys* palkkoihin. Tällainen tulkinta jättäisi muut SEUT 153 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut alat vaille merkitystä. [63]

94. Direktiivissä 2018/957 ainoastaan yksilöidään, mitä työlainsäädäntöä (vastaanottavan valtion vai lähtövaltion lainsäädäntöä) sovelletaan lähetettyihin työntekijöihin ja yhteensovitetaan sen soveltamista. Siinä ei missään tapauksessa vahvisteta maksettavien palkkojen määriä, mikä – toistan – kuuluu vastaanottavan valtion ja lähtövaltion toimivaltaan niiden omalla alueella.

95. SEUT 153 artiklan 5 kohdassa määrättyyn poikkeukseen ei voida vedota, eikä se voi estää käsiteltävässä asiassa riitautetun direktiivin antamista. Tämä saa tukea direktiivin 2018/957 johdanto-osan 17 perustelukappaleesta, [64] kun siinä vahvistetaan työstä maksettavan vastikkeen kuuluvan jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.

96. Vastaavasti direktiivin 96/71 *uuden* 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että ”– – käsite ’korvaus’ määritellään sen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti, jonka alueelle työntekijä lähetetään”.

97. Direktiivillä 2018/957 täsmennetään direktiivin 96/71 aikaisempaa sanamuotoa, jossa käytettiin ilmaisua ”vähimmäispalkat”, määrittämällä se tarkemmin. Unionin tuomioistuin oli siten jo varmistanut, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa

”– – – todetaan nimenomaisesti, että kyseisessä direktiivissä mainitun 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen vähimmäispalkkojen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön.

- Tässä yhteydessä on todettava, ettei direktiivissä 96/71 itsessään ole minkäänlaisia tietoja siitä, miten vähimmäispalkka pitäisi aineellisesti määritellä. Kyseisen direktiivin soveltamisen kannalta katsoen vähimmäispalkan muodostavat osatekijät on siis määriteltävä asianomaisen jäsenvaltion oikeudessa, kunhan vain tällä määritelmällä, sellaisena kuin se ilmenee lainsäädännöstä tai asian kannalta merkityksellisistä kansallisista työehtosopimuksista taikka kansallisten tuomioistuinten sitä koskevasta tulkinnasta, ei estetä palvelujen vapaata tarjoamista jäsenvaltioiden välillä”. [65]

98. Näitä toteamuksia voidaan soveltaa direktiiviin 96/71 kohdistettuun uudistukseen. Näin voidaan torjua väite siitä, että direktiivillä 2018/957 yhdenmukaistettaisiin aineellisesta näkökulmasta tarkasteltuna työhön lähetettyjen työntekijöiden palkat, eikä sillä siis rikota SEUT 153 artiklan 5 kohtaa.

63 Tuomio 19.6.2014, Specht ym. (C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, EU:C:2014:2005, 33 kohta); tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 125 kohta) ja tuomio 13.9.2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, 41 kohta).

64 ”Jäsenvaltioilla on toimivalta vahvistaa korvauksia koskevia sääntöjä kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti. Palkanmuodostus kuuluu jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten yksinomaiseen toimivaltaan. Olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, ettei kansallisia palkanmuodostusjärjestelmiä tai mukana olevien osapuolten vapautta horjuteta.”

65 Tuomio Isbir, 36 ja 37 kohta.

99. Unkarin hallitus katsoo, että unionin lainsäätäjä käytti toimivaltaansa väärin valitessaan direktiivin 2018/957 oikeusperustat, mistä en edellä esitetyn perusteella ole samaa mieltä. Se ei myöskään vetoa tähän seikkaan erityisenä pätemättömyysperusteena katsoessaan, että unionin lainsäätäjä rikkoi SEUT 153 artiklan 5 kohtaa selvittämättä, oliko sen menettely SEUT 153 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätyn erityisen lainsäätämisjärjestyksen vastainen. [66]

100. Toinen kanneperuste on siis hylättävä.

VI Kolmas kanneperuste: SEUT 56 artiklan rikkominen

101. Unkarin hallituksen mukaan direktiivi 2018/957 on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan SEUT 56 artiklan kanssa. Sen mielestä velvoitteet ja rajoitukset, joita direktiivissä asetetaan jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille, kun ne lähettävät työntekijöitä toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamisen yhteydessä, ovat syrjiviä, tarpeettomia ja suhteettomia niillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi sen liikennealaa koskevat säännökset rikkovat SEUT 58 artiklan 1 kohtaa.

102. Unkarin hallituksen moitteet kohdistuvat direktiivin 2018/957 seuraaviin kolmeen säännökseen:

– 1 artiklan 2 kohdan a alakohtaan, jossa vähimmäispalkkojen käsite korvataan direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa korvauksen käsitteellä;

– 1 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, jolla direktiivin 96/71 3 artiklaan lisätään 1 a kohta, jossa säädetään, että vastaanottavan valtion lähes kaikkia työehtoja ja -oloja sovelletaan työntekijään, jonka lähettämiskausi kestää yli 12 kuukautta, ja

– 3 artiklan 3 kohtaan, joka koskee maantieliikennealaa.

103. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että kolmas kanneperuste on perusteeton.

A Alustava huomio: SEUT 56 artikla ja työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevat yhdenmukaistamisdirektiivit

104. Ennen tämän kanneperusteen lähempää tarkastelua esitän alustavan huomion SEUT 56 artiklan soveltamisesta direktiiviin 2018/957.

105. Kuten Euroopan parlamentti toteaa, SEUT 56 artiklaa sovelletaan unionin yhdenmukaistamissäädökseen eri tavalla kuin palvelujen tarjoamisen perusvapautta rajoittavien kansallisten toimenpiteiden valvontaan.

66 Toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin niiden päämäärien saavuttamiseksi, joita varten kyseessä oleva toimivalta on annettu, tai EUT-sopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (tuomio 5.5.2015, Espanja v. parlamentti ja neuvosto, C-146/13, EU:C:2015:298, 56 kohta; tuomio 16.4.2013, Espanja ja Italia v. neuvosto, C-274/11 ja C-295/11, EU:C:2013:240, 33 kohta).

106. On totta, että palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvien rajoitusten kielto koskee kansallisten toimenpiteiden lisäksi unionin toimielinten toimenpiteitä.[67] On kuitenkin muistettava, että unionin lainsäätäjä antaa yhdenmukaistamissäädöksiä nimenomaisesti sekä helpottaakseen palvelujen tarjoamisen vapautta että varmistaakseen perustavanlaatuisten sosiaalisten etujen suojan niille, joita se voi koskea.[68]

107. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee *kansallisia sääntöjä, joilla rajoitetaan* rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä lähetettyjen työntekijöiden liikkuvuutta, ei voida soveltaa sellaisenaan direktiivin 2018/957 kaltaisiin *unionin säädöksiin*, joilla pyritään yhdenmukaistamaan tätä ilmiötä.

108. Kuten jo totesin, unionin lainsäätäjä on direktiivillä 96/71 nivonut yhteen kiistatta kolme vaikeasti yhteensovitettavaa tavoitetta: rajatylittävän palvelujen tarjoamisen edistämisen ja helpottamisen, työhön lähetettyjen työntekijöiden suojelun sekä reilun kilpailun varmistamisen ulkomaisten ja kotimaisten kilpailijoiden välillä. Kyseisen direktiivin mukauttamiseksi tapahtuneisiin muutoksiin unionin lainsäätäjän oli muutettava tätä tasapainoa direktiivillä 2018/957, jossa painopisteeksi on asetettu yksi näistä tavoitteista (työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelun parantaminen).

109. Valvonta, jota unionin tuomioistuin voi harjoittaa tutkiessaan yhdenmukaistamisdirektiivin pätevyyttä kumoamiskanteen yhteydessä, edellyttää sen arvioimista, onko direktiivi suhteellisuusperiaatteen mukainen, mutta ei oikeuta korvaamaan direktiivin sisällön taustalla olevia poliittisia valintoja. Unionin yleisenä oikeusperiaatteena suhteellisuusperiaate ”edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi”.[69]

110. Muistutan, että näiden edellytysten noudattamista koskevan tuomioistuinvalvonnan osalta unionin tuomioistuin on määrittänyt seuraava perusteet:

– ”– – unionin lainsäätäjällä on sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Tarkoituksena ei siis ole selvittää, oliko tällaiseen alaan kuuluva toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, koska kyseinen toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen”.[70]

– ”Unionin lainsäätäjällä oleva laaja harkintavalta, joka merkitsee sitä, että tuomioistuimet voivat valvoa sen käyttöä rajallisesti, ei – – koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta vaan tietyssä laajuudessa myös toimen perustana olevien seikkojen toteamista.”[71]

67 Tuomio 2.9.2015, Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524, 39 kohta); tuomio 26.10.2010, Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, 50 kohta) ja tuomio 18.9.2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, 25 ja 26 kohta). Ks. analogisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta tuomio 25.6.1997, Kieffer ja Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, 27 kohta) ja tuomio 12.7.2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, 80 kohta).

68 Tuomio 13.5.1997, Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-233/94, EU:C:1997:231, 17 kohta): ”– – jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin antaa sellaisia säännöksiä tai jatkaa sellaisten säännösten soveltamista, jotka rajoittavat vapaata liikkuvuutta. Yhteisö voi perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan perusteella poistaa muun muassa näitä esteitä yhteensovittamalla jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana. Koska kyse on yhteensovittavista toimenpiteistä, yhteisön on otettava huomioon yleinen etu eri jäsenvaltioissa ja määrättävä tämän edun suojaamisen taso yhteisön kannalta hyväksyttävällä tavalla.”

69 Tuomio Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, 76 kohta.

70 Ibidem, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

71 Ibidem, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

– ”– – [unionin lainsäätäjän] – – on perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset”. [72]

- ”Jopa laajuudeltaan rajoitettu tuomioistuinten harjoittama valvonta edellyttää lisäksi, että unionin toimielimet kyseessä olevan toimen laatijoina kykenevät osoittamaan unionin tuomioistuimessa, että ne ovat antaneet toimen käyttäen tosiasiallisesti niille annettua harkintavaltaa, mikä edellyttää kaikkien sen tilanteen kannalta merkityksellisten seikkojen ja olosuhteiden huomioon ottamista, jota kyseisellä toimella aiottiin säännellä. Tästä seuraa, että kyseisten toimielinten täytyy vähintään kyetä tuottamaan ja esittämään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla perustiedot, jotka oli otettava huomioon kyseessä olevan toimen riidanalaisten toimenpiteiden perustelemiseksi ja joihin niiden harkintavallan käyttö perustui.” [73]

111. Unionin lainsäätäjällä oli näiden kriteerien perusteella laaja harkintavalta valtioista toiseen tapahtuvan työntekijöiden työhön lähettämisen sääntelyn kaltaisella monitahoisella alalla. On tutkittava, käyttikö se tätä oikeutta *ilmeisen* epäasianmukaisesti muuttaessaan direktiivillä 96/71 savutettua intressitasapainoa ottamalla käyttöön direktiivissä 2018/957 säädetyt muutokset.

B Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa: palveluja tarjoavan yrityksen kotivaltion lainsäädäntö suojaa riittävästi työhön lähetettyjä työntekijöitä

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

112. Unkarin hallituksen mukaan direktiivillä 2018/957 rikotaan SEUT 56 artiklaa, kun siinä ei oteta huomioon vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta säädettäessä vastaanottavan valtion työehtojen soveltamisesta työhön lähetettyihin työntekijöihin. Sen mielestä näiden työntekijöiden oikeuksien suoja taataan riittävästi lähtöjäsenvaltion lainsäädännössä. Vastaanottavan valtion lainsäädännön soveltaminen heihin on vastoin vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ja muodostaa palvelujen tarjoamisen vapautta haittaavan esteen. [74] Unkarin hallituksen mukaan myös direktiivillä 2006/123/EY [75] asetetaan velvollisuus tunnustaa toisessa jäsenvaltiossa unionin oikeuden mukaisesti käyttöön otetut työehdot.

113. Unkarin hallitus katsoo erityisesti, että työhön lähetettyjen työntekijöiden ja vastaanottavan valtion paikallisten työntekijöiden samapalkkaisuus sekä se, että pitkäksi aikaa työhön lähetetyt työntekijät rinnastetaan viimeksi mainittuihin työntekijöihin lähes täysin, asettavat kyseenalaiseksi mahdollisuuden taata lähtövaltion vähimmäispalkalla lähetetyille työntekijöille riittävä toimeentulo ja rajoittavat tiettyjen palkkakustannuksiltaan alhaisempien uusien jäsenvaltioiden kilpailuetua. Komissio ei myöskään sen mukaan ole esittänyt vaikutustenarvioinnissaan tietoja, joilla voitaisiin perustella direktiivillä 2018/957 käyttöön otettujen muutosten tarpeellisuus.

72 Ibidem, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. EU- ja EUT-sopimuksen liitteenä olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklan mukaan esityksessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi otetaan huomioon, että taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.

73 Ibidem, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

74 Unionin tuomioistuin toteaa 9.8.1994 antamansa tuomion Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310) 16 kohdassa, että ”palvelujen tarjoamisen vapaus on yksi perustamissopimuksen perusperiaatteista, sitä voidaan rajoittaa vain sääntelyillä, jotka ovat perusteltuja yleisen edun mukaisten pakottavien syiden perusteella ja joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, siltä osin kuin kyseistä etua ei jo ole turvattu oikeussäännöillä, joita palvelujen tarjoajaan sovelletaan tämän kotivaltiossa”.

75 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 376, s. 36).

114. Unkarin hallitus tuo lopuksi esiin ristiriidat vastaanottavan valtion työoikeudellisten sääntöjen soveltamisen, josta säädetään direktiivissä 2018/957, ja työhön lähetettyihin työntekijöihin sovellettavan sosiaaliturvajärjestelmän, jota säännellään asetuksella (EY) N:o 883/2004,[76] välillä. Viimeksi mainitussa säädöksessä säädetään lähtövaltion sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta työhön lähetettyihin työntekijöihin, koska ne soveltuvat parhaiten takaamaan heidän oikeuksiensa suojelun.

115. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että kolmannen kanneperusteen tämä osa on perusteeton.

2. Arviointi

116. Mielestäni Unkarin hallituksen väitteet voidaan torjua monista syistä.

117. Ensinnäkään direktiiviin 2006/123 ei voida vedota lähtövaltion oikeussääntöjen soveltamiseksi työhön lähetettyihin työntekijöihin. Kyseinen direktiivi ei koske työoikeutta[77] eikä jäsenvaltioiden kansallista sosiaaliturvalainsäädäntöä.[78] Lisäksi sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että direktiivillä 96/71 on etusija direktiiviin 2006/123 nähden sen ollessa ristiriidassa ”erityisiä näkökohtia tietyillä aloilla tai tietyissä ammateissa säätelevien muiden yhteisön säädösten kanssa”.[79]

118. Toiseksi on muistettava, että unionin tuomioistuimen alun perin omaksumassa oikeuskäytännössä, joka koski työntekijöiden työhön lähettämistä rajoittavien kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuutta SEUT 56 artiklan kanssa, otettiin kyllä huomioon näiden työntekijöiden suojelun vaatimukset yrityksen kotivaltiossa.[80] Tämä sama periaate on vahvistettu direktiivin 96/71 antamisen jälkeen muotoutuneessa oikeuskäytännössä niiden rajoitusten osalta, jotka eivät kuuluneet sen soveltamisalaan.[81] Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ota huomioon lähtövaltion oikeussääntöjä silloin, kun on kyse direktiivin 96/71 3 artiklan soveltamisesta työntekijöiden työehtoihin, koska kyseinen säännös menettäisi sen seurauksena tehokkaan vaikutuksensa.[82]

119. Kolmanneksi on todettava, että komission laatimassa vaikutustenarvioinnissa[83] oli riittävät tiedot ja näyttö direktiivin 2018/957 antamiseen johtaneen säädösehdotuksen tueksi. Pitää paikkansa, kuten komissio itsekin myöntää, että työntekijöiden valtioiden välistä liikkumista koskevat tiedot eivät olleet täysin tarkkoja, koska ne olivat peräisin kansallisten sosiaaliturvalaitosten A1-lomakkeiden antamiseen perustuvista tiedoista. Komissio on myös arvioinut eri maiden välisiä palkkaeroja likimääräisten tietojen perusteella.

76 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2004, L 166, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 987/2009 (EUVL 2009, L 284, s. 1) ja 22.5.2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 465/2012 (EUVL 2012, L 149, s. 4).

77 Sen 1 artiklan 6 kohdan mukaan työoikeudella viitataan ”jäsenvaltioiden yhteisön oikeuden mukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti soveltamiin lakisääteisiin tai sopimusperusteisiin työehtoihin mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus ja työnantajien ja työntekijöiden väliset suhteet”.

78 Tuomio Čepelnik, 29–36 kohta.

79 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 86 perustelukappale vahvistaa myös sen, että tämä palvelujen myyntiä sisämarkkinoilla koskeva yleinen yhdenmukaistamissäädös ei vaikuta työehtoihin, joita direktiivin 96/71 mukaisesti sovelletaan työntekijöihin, jotka on lähetetty tuottamaan palvelu toisen jäsenvaltion alueella.

80 Tuomio Arblade ym., 34 kohta.

81 Tuomio De Clercq ym., 45–47 kohta ja tuomio 7.10.2010, Santos Palhota ym. (C-515/08, EU:C:2010:589, 25–27 ja 45 kohta).

82 Tuomio Laval un Partneri, 80 kohta.

83 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

120. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta tarvittavien lainsäädäntötoimen antamisen perustana olevien seikkojen toteamisessa. Tuomioistuinten on valvottava tämän harkintavallan käyttöä rajallisesti.[84] Komission laatimasta vaikutustenarvioinnista saadut tiedot riittivät kuitenkin direktiivin 2018/957 hyväksymisen perusteeksi. Lainsäädäntömenettelyn kuluessa näitä tietoja ei kiistetty, ja komissio tukeutui niihin tutkiessaan erilaisia vaihtoehtoja ja valitessaan perustellusti niistä sen, jonka avulla työntekijöiden suojelua parannettaisiin.

121. Totean neljänneksi, ettei mielestäni ole asianmukaista soveltaa lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvaa koskevia säännöksiä (asetus N:o 883/2004) heidän työehtoihinsa.

122. Kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien unionin oikeussääntöjen logiikka perustuu, kuten neuvosto on esittänyt, oikeuksia ja velvollisuuksia omaavan henkilön ja hyvinvointivaltion väliseen suhteeseen. Tästä syystä asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 1 kohdassa asetetaan johtavaksi periaatteeksi se, että henkilöihin sovelletaan yhden jäsenvaltion eli tavallisesti tosiasiallisen työskentelypaikan lainsäädäntöä lex loci laboris -periaatteen mukaisesti.

123. Tähän yleisestä periaatteesta on kuitenkin poikkeuksia. Niiden joukossa poikkeus, jonka mukaan työntekijän poissulkeva side lähtövaltion (eli sen valtion, jossa työnantajayritys tavallisesti toimii) sosiaaliturvajärjestelmään säilyy silloin, kun yritys lähettää kyseisen työntekijän toiseen jäsenvaltioon rajoitetuksi ajaksi – enintään 24 kuukaudeksi – edellyttäen, että asetuksen N:o 883/2004 12 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.[85]

124. Tätä poikkeusta ei voida soveltaa työhön lähetettyjen työntekijöiden työehtoihin, sillä kyse on heikomman (palkatun työntekijän) ja vahvemman osapuolen (työnantajayrityksen) välisestä oikeussuhteesta. Ensiksi mainitun osapuolen suojelun parantamiseksi on tarpeen yhdistää lähtövaltion työoikeudellisten sääntöjen soveltaminen vastaanottavan valtion työoikeudellisten oikeussääntöjen soveltamiseen.

125. Direktiivi 96/71 on tämän ajatuksen mukainen, koska siinä taataan lähetetyille työntekijöille vastaanottavan valtion työehtojen ytimeen (jota on laajennettu direktiivillä 2018/957) kuuluvien säännösten soveltaminen ja mahdollistetaan samalla se, että työsuhteen muita osatekijöitä säännellään edelleen heidän lähtövaltionsa lailla. Se noudattaa tältä osin Rooma I –asetusta,[86] johon viittaan jäljempänä.

126. Lyhyesti sanottuna asetuksessa N:o 883/2004 työhön lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan osalta omaksuttua ratkaisua (lähtövaltion sääntöjen soveltaminen) ei voida soveltaa heidän työehtoihinsa, joihin on sovellettava osittain vastaanottavan valtion lainsäädäntöä yhdessä heidän lähtövaltionsa lainsäädännön kanssa.[87]

127. Lopuksi on todettava, että unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole korvata omalla arvioinnillaan unionin lainsäätäjän arviointia. Kuten edempänä muistutin, sen on ainoastaan tarkistettava, ettei unionin lainsäätäjä ole selvästi ylittänyt laajaa harkintavaltaansa, joka sillä on niiden monitahoisten arviointien ja arvioiden osalta, jotka sen oli suoritettava.

84 Tuomio Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, 77 kohta.

85 Poikkeuksen taustalla on pyrkimys edistää kaikin mahdollisin tavoin palvelujen tarjoamisen vapautta ja välttää tarpeettomia ja kalliita hallinnollisia ja muunlaisia vaikeuksia, jotka eivät olisi työntekijöiden eivätkä yritysten tai sosiaaliturvaviranomaisten edun mukaisia.

86 Sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) 17.6.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 593/2008 (EUVL 2008, L 177, s. 6).

87 Ainoa poikkeus tästä säännöstä sisältyy direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohtaan, jossa säädetään, että vastaanottavan valtion työlainsäädännön soveltaminen ei estä työntekijöille suotuisampien työehtojen soveltamista. Tämä merkitsee sitä, että lähetetty työntekijä voi edelleen kuulua lähtömaan työlainsäädännön ja työehtojen piiriin, jos ne ovat vastaanottavan valtion työlainsäädäntöä ja työehtoja edullisempia. Vastaanottavan jäsenvaltion on näin ollen tunnustettava, että lähtövaltion lainsäädäntöä voidaan pätevästi soveltaa, eikä se saa asettaa lisäesteitä työntekijöiden työhön lähettämiselle rajat ylittävien palvelujen tarjoamista varten.

128. Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä ei mielestäni ole turvautunut tavoitellun päämäärän kannalta ilmeisen soveltumattomiin toimenpiteisiin.[88] Samoista syistä se ei ylittänyt sillä olevaa laajaa harkintavaltaa muuttaessaan aikaisempaa järjestelmää rajatylittävän työntekijöiden työhön lähettämisen sääntelyn kaltaisella monitahoisella alalla.

C Kolmannen kanneperusteen toinen osa: syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

129. Unkarin hallituksen mukaan direktiivillä 2018/957 loukataan syrjintäkiellon periaatetta, jolla kielletään erilaisten sääntöjen soveltaminen samankaltaisissa tilanteissa tai saman säännön soveltaminen erilaisissa tilanteissa.[89]

130. Ensimmäiseksi se, että velvollisuus maksaa työhön lähetetyille työntekijöille vähimmäispalkka, jotta he saisivat työstään saman korvauksen kuin paikalliset työntekijät, on poistettu direktiivistä, johtaa Unkarin hallituksen mukaan palveluja tarjoavien yritysten, jotka lähettävät työntekijöitään työhön toiseen jäsenvaltioon, syrjintään paikallisiin yrityksiin nähden. Syrjintä perustuu siihen, että vastaanottavan jäsenvaltion yritykset ovat velvollisia maksamaan työntekijöilleen ainoastaan kansallisessa oikeudessa vahvistetun vähimmäispalkan, kun taas muiden jäsenvaltioiden yritysten, jotka lähettävät työntekijöitä työhön toiseen jäsenvaltioon, on maksettava heille korvaus, joka määräytyy kansallisten käytäntöjen mukaan ja joka on Unkarin hallituksen mukaan väistämättä vähimmäispalkkaa korkeampi.

131. Unkarin hallitus väittää toiseksi, että samojen sääntöjen soveltaminen pitkäksi aikaa työhön lähetettyihin työntekijöihin ja paikallisiin työntekijöihin direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdan nojalla on ristiriidassa syrjintäkiellon periaatteen kanssa, koska nämä kaksi työntekijäryhmää eivät ole toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa.

132. Sen mukaan syrjintäkiellon periaatetta loukkaa myös se, että työntekijöitä lähettävien yritysten on maksettava näiden matka-, majoitus- ja ruokailukustannukset (direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 7 kohta).

133. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että kolmannen kanneperusteen tämä osa on perusteeton.

2. Arviointi

134. Direktiivissä 96/71, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2018/957, ei lähdetä siitä, että lähetettyjen työntekijöiden ja vastaanottavan jäsenvaltion paikallisten työntekijöiden tilanteet ovat kaikilta osin samat.

135. Siksi sen 3 artiklan 1 kohdassa luetellaan tyhjentävästi ne seikat, joiden osalta lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan vastaanottavan valtion lainsäädäntöä yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi paikallisten työntekijöiden kanssa.[90] Muiden seikkojen osalta siinä ei edellytetä näiden työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua.

88 Tuomio Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, 77 kohta.

89 Tuomio 22.3.2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, 18 kohta) ja tuomio Laval un Partneri, 115 kohta.

90 Kyse on vähimmäissuojaa koskevista pakottavista ydinsäännöistä aloilla, joilla vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia kansallisen lainsäädäntönsä noudattamista (tuomio Laval un Partneri, 59 kohta ja tuomio 19.6.2008, komissio v. Luxemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, 26 kohta).

136. Ilmaisun ”vähimmäispalkat” korvaaminen ilmaisulla ”korvaus”, johon viittaan jäljempänä, ei johda työntekijöitä lähettävien yritysten syrjintään Unkarin väittämällä tavalla.

137. Näin on siksi, että uuden 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan ”käsite ’korvaus’ määritellään sen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti, jonka alueelle työntekijä lähetetään, ja sillä tarkoitetaan kaikkia kansallisen lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen taikka kyseisessä jäsenvaltiossa yleisesti sovellettaviksi julistettujen tai muuten 8 kohdan mukaisesti sovellettavien työehtosopimusten tai välitystuomioiden mukaisesti *pakollisia*[91] korvauksen muodostavia tekijöitä”.

138. Työntekijöitä työhön lähettävien yritysten on siis maksettava heille ainoastaan korvaus, joka sisältää vähimmäispalkan korotettuna muilla vastaanottavassa valtiossa pakollisilla tekijöillä. Näin määriteltyjä korvauksen osatekijöitä sovelletaan myös paikallisiin työntekijöihin, koska ne ovat vastaanottavan valtion kansallisen oikeuden mukaan pakollisia, ja viimeksi mainittuun valtioon sijoittautuneiden yritysten on maksettava kohtelematta työntekijöitä miltään osin eri tavoin. Direktiivissä 2018/957 ei tietenkään täsmennetä, mitkä korvauksen osatekijät ovat pakollisia, vaan tämä ratkaistaan vastaanottavan valtion oikeudessa.

139. Komission vaikutustenarvioinnista ilmenee, että direktiivillä 2018/957 päätettiin olla edellyttämättä, että lähetettyjen ja paikallisten työntekijöiden korvauksen olisi *vastattava toisiaan täysin*.[92]

140. Sen syrjinnän osalta, jonka väitetään johtuvan samojen sääntöjen soveltamisesta pitkäksi aikaa työhön lähetettyihin työntekijöihin ja paikallisiin työntekijöihin, korostan ainoastaan, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdassa ei säädetä näiden kahden työntekijäryhmän samanlaisesta kohtelusta. Tällä säännöksellä tuodaan pitkäksi aikaa työhön lähetettyjen työntekijöiden järjestelmä *lähemmäs* paikallisten työntekijöiden järjestelmää, mutta ei *säädetä niiden vastaavan täysin toisiaan* nimenomaisesti siksi, että heidän tilanteensa on erilainen.

141. Syrjintää ei mielestäni ole myöskään se, että työntekijöitä työhön lähettävät yritykset velvoitetaan maksamaan heidän matka-, majoitus- ja ruokailukustannuksensa. Kyse on juuri lähetettynä olosta aiheutuvista kustannuksista, jotka työnantajan on maksettava työntekijälle työsuhteeseen sovellettavan kansallisen – eli lähtömaan – lainsäädännön tai käytännön mukaisesti. Tätä koskevassa direktiivin säännöksessä säädetään, minkä kansallisen lainsäädännön mukaisesti lähetettynä olosta syntyvät kustannukset on maksettava, ja jäsenvaltiot voivat vapaasti säännellä niitä kansallisessa oikeudessaan.[93] En ymmärrä, minkä tyyppiseen syrjintään tämä sääntö voisi johtaa.

D Kolmannen kanneperusteen kolmas osa: suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

142. Unkarin hallituksen mukaan direktiivi 2018/957 vaikeuttaa ja rajoittaa sellaista rajatylittävää palvelujentarjoamista sisämarkkinoilla, joka edellyttää työntekijöiden lähettämistä, siltä osin kuin sillä tähdätään ainoastaan työhön lähetettyjen työntekijöiden suojelun parantamiseen. Sillä ei siis voida saavuttaa siinä asetettuja päämääriä ja sillä loukataan suhteellisuusperiaatetta.

143. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että kolmannen kanneperusteen tämä osa on perusteeton.

91 Kursivointi tässä.

92 Asiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, 4.5.2 kohta.

93 Ks. direktiivin 2018/957 johdanto-osan 19 perustelukappale.

2. Arviointi

144. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. [94]

145. Unionin toimielimillä on laaja harkintavalta, kun niiden on tehtävä teknisluonteisia valintoja sekä monitahoisia ennusteita ja arviointeja. Unionin tuomioistuin tutkii ainoastaan, onko unionin lainsäätäjä ylittänyt *selvästi* tämän laajan harkintavallan valitessaan toimenpiteitä, jotka ovat ilmeisen soveltumattomia tai suhteettomia tavoiteltuun päämäärään nähden. [95]

146. Olen neuvoston ja parlamentin kanssa samaa mieltä siitä, että unionin lainsäätäjä on noudattanut suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia antaessaan direktiivin 2018/957.

147. Toiston välttämiseksi tarkastelen kolmannen valitusperusteen neljännessä osassa Unkarin hallituksen väitteitä, jotka koskevat pitkäksi aikaa työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevien säännösten suhteettomuutta.

148. Lähetettyjen työntekijöiden palkkauksesta on todettava, että vähimmäispalkan käsitteen korvaaminen korvauksen käsitteellä direktiivissä 2018/957 perusteltiin komission julkaisemassa vaikutustenarvioinnissa niillä vaikeuksilla, joita ensiksi mainitun käsitteen käytöstä aiheutui direktiiviä 96/71 sovellettaessa.

149. Tilanteen korjaamiseksi komissio tutki mahdollisia ratkaisuja ja niiden taloudellisia vaikutuksia. Se valitsi soveltuvimmaksi katsomansa ratkaisun eli direktiivin 96/71 osittaisen uudistuksen, joka toteutettiin antamalla direktiivi 2018/957, ja sulki pois tulkintatiedonannon julkaisemisen tai direktiivin 96/71 muuttamatta jättämisen. [96]

150. Tällainen ratkaisu ei mielestäni ole suhteellisuusperiaatteen vastainen, eikä siinä oteta käyttöön SEUT 56 artiklan vastaista rajoitusta. Tämän tueksi on useita perusteita.

151. Ensinnäkin ilmaisu ”vähimmäispalkat” aiheutti käytännön vaikeuksia, [97] kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja erityisesti tuomiosta Sähköalojen ammattiliitto [98] ilmenee. Siinä hyväksyttiin laaja tulkinta, johon sisältyy:

– mahdollisuus laskea vähimmäistuntipalkka ja/tai vähimmäisurakkapalkka sijoittamalla työntekijät palkkaryhmiin, niin kuin tästä on määrätty vastaanottavan jäsenvaltion merkityksellisissä työehtosopimuksissa, kunhan tämä laskeminen ja tämä palkkaryhmiin sijoittaminen suoritetaan pakottavien ja läpinäkyvien sääntöjen mukaisesti, mikä kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa.

– päiväraha samoin edellytyksin kuin ne, jotka on asetettu kyseisen päivärahan maksamiselle osana työntekijöille maksettavaa palkkaa siinä tapauksessa, että heidät lähetetään työhön vastaanottavan jäsenvaltion sisällä.

94 Tuomio 8.6.2010, Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 51 kohta); tuomio 12.7.2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, 38 kohta) ja tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 67 kohta).

95 Tuomio Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, 78 kohta ja tuomio 8.7.2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 46 kohta).

96 Asiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, s. 23 ja sitä seuraavat sivut.

97 Ranskan hallitus korosti istunnossa näitä käytännön vaikeuksia todetessaan, että Ranskassa erotetaan toisistaan vähimmäispalkka (SMIC) ja direktiivin 96/71 mukaiset vähimmäispalkat. Viimeksi mainittuihin sisältyvät vähimmäispalkan lisäksi yötyölisä tai vaarallisen työn lisä, jotka on maksettava myös lähetetyille työntekijöille.

98 Tuomion 38–70 kohta.

– päivittäisen matka-ajan korvaus, jota maksetaan työntekijöille, jos päivittäinen edestakainen työmatka kestää yli tunnin.

– loma-ajan palkka, joka on myönnettävä lähetetyille työntekijöille palkallisten vuosilomien vähimmäiskeston osalta.

152. Unionin lainsäätäjä otti huomioon nämä tulkintaongelmat sekä unionin tuomioistuimen puoltaman laajan tulkinnan antaessaan direktiivin 2018/957 ja sisällyttäessään direktiivin 91/76 3 artiklan 1 ja 7 kohtaan korvauksen käsitteen.

153. Tämän muutoksen avulla voidaan lisäksi rajoittaa niiden yritysten käytäntöä, jotka työntekijöitä lähettäessään pyrkivät maksamaan heille vähimmäispalkan heidän palkkaluokastaan, työtehtävistään, ammatillisesta pätevyydestään ja virkaiästään riippumatta, mikä johti palkkaeroon samanlaisessa tilanteessa oleviin paikallisiin työntekijöihin nähden. [99]

154. Komissio toisti istunnossa sen, mitä sen suorittamasta vaikutustenarvioinnista oli jo käynyt ilmi: direktiivissä 96/71 tarkoitettujen vähimmäispalkkojen ja vastaanottavan valtion kansallisessa lainsäädännössä vahvistetun vähimmäispalkan samastaminen oli käytännössä johtanut palkkaeroihin paikallisten työntekijöiden ja lähetettyjen työntekijöiden välillä erityisesti rakennusalan kaltaisilla aloilla.

155. Todettakoon toiseksi, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetut vähimmäispalkat on vahvistettava vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä tai kansallisen käytännön mukaan. [100] Myös näiden vähimmäispalkkojen laskentatavan ja niitä koskevien kriteereiden määrittely kuuluu vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaan. [101] Vähimmäispalkan laskemista koskevat kansalliset lainsäädännöt ja käytännöt ovat unionin jäsenvaltioissa hyvin erilaisia (eivätkä aina läpinäkyviä), mikä vaikeuttaa työntekijöiden lähettämistä oikeudenmukaisin ja paikallisten työntekijöiden työehtoja vastaavin työehdoin. [102]

156. Vaikutustenarvioinnissaan komissio perusteli sitä, että työntekijälle maksettavan *korvauksen* käsite mahdollisti näiden epäkohtien korjaamisen ja lähetettyjen työntekijöiden suojelun parantamisen luomalla oikeudenmukaisemmat kilpailuolosuhteet paikallisten ja niiden yritysten välille, jotka lähettävät työntekijöitä palvelujen tarjoamiseksi, erityisesti hyvin työvoimavaltaisilla aloilla. [103]

157. Edellä esitetystä voidaan päätellä, että unionin lainsäätäjä noudatti suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia ylittämättä *selvästi* laajaa harkintavaltaansa tämänkaltaisella teknisellä ja monitahoisella alalla, kun se valitsi tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen soveltuvan toimenpiteen (korvauksen käsitteen käyttöönotto). Tämä toimenpide itsessään helpottaa lähetettyjen työntekijöiden parempaa suojelua ja tasapuolisten kilpailuedellytysten takaamista paikallisten yritysten ja työntekijöitä lähettävien yritysten välillä.

99 Asiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, s. 10 ja 11.

100 ”Kyseisen direktiivin soveltamisen kannalta katsoen vähimmäispalkkojen käsitteen muodostavat osatekijät on näin ollen määriteltävä sen jäsenvaltion, johon työntekijät on lähetetty työhön, oikeudessa, kunhan tällä määritelmällä, sellaisena kuin se ilmenee lainsäädännöstä tai asian kannalta merkityksellisistä kansallisista työehtosopimuksista taikka kansallisten tuomioistuinten sitä koskevasta tulkinnasta, ei estetä palvelujen vapaata tarjoamista jäsenvaltioiden välillä”. Tuomion Sähköalojen ammattiliitto 34 kohta ja tuomion Isbir 37 kohta.

101 Tuomio Sähköalojen ammattiliitto, 39 kohta.

102 Ks. Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), “Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors”, Final report, marraskuu 2015; Schiek, O. ja Forde, A., “EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law”, Study for the EMPL Committee, European Parliament, syyskuu 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf).

103 Asiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, s. 11–14.

E Kolmannen kanneperusteen neljäs osa: pitkäksi aikaa työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevasta järjestelmästä johtuva palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaaminen

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

158. Unkarin hallitus väittää, että pitkäksi aikaa lähetettyjä työntekijöitä koskeva erityisjärjestelmä (direktiivin 96/71 3 artiklan uusi 1 a kohta) on ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa.

159. Kyseisellä järjestelmällä rajoitetaan sen mukaan suhteettomasti ja perusteettomasti sellaisten yritysten toimintaa, jotka lähettävät työntekijöitä rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä, siltä osin kuin sillä muutetaan pitkäksi aikaa työhön lähetettyihin työntekijöihin sovellettavaa lakia ja sovelletaan heihin kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion työehtoja. Näin ollen myös palvelujen tarjoamisen vapauden ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden väliset rajat häviävät.

160. Unionin toimielimet ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että pitkäksi aikaa työhön lähetettyjä työntekijöitä koskeva uusi järjestelmä on perusteltu ja suhteellisuusperiaatteen mukainen ja ettei se ole SEUT 56 artiklan vastainen.

2. Asian arviointi

161. Tämä uusi pitkäksi aikaa työhön lähetettyjen työntekijöiden ryhmä erottuu tavallisten työhön lähetettyjen työntekijöiden ryhmästä. Erotteluperusteena on lähettämiskauden todellinen pituus: jos se kestää yli 12 kuukautta (poikkeuksellisesti 18 kuukautta), tavanomainen työhön lähetetty työntekijä muuttuu *pitkäksi* aikaa työhön lähetetyksi työntekijäksi.

162. Tämän jakson päätyttyä lähetettyyn työntekijään (nyt siis pitkäksi aikaa työhön lähetetty työntekijä) sovelletaan toisenlaista oikeudellista sääntelyä: sen lisäksi, että häneen sovelletaan 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja työehtoja, häneen sovelletaan sen jäsenvaltion työehtoja, jossa työ tehdään.

163. Kuten direktiivin 2018/957 yhdeksännestä perustelukappaleesta [104] ilmenee, kyseinen direktiivi ei kuitenkaan merkitse sitä, että pitkäksi aikaa työhön lähetetyt työntekijät rinnastettaisiin kaikilta osin paikallisiin työntekijöihin (kotimaisiin tai muista jäsenvaltioista peräisin oleviin, liikkumisvapauttaan käyttäneisiin työntekijöihin).

164. Pitkäksi aikaa työhön lähetetyt työntekijät pysyvät oikeudellisesti palvelujen tarjoamisen vapauden piirissä (tai soveltamisalalla), kuten direktiivin 2018/957 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta käy ilmi. [105]

104 ”Lähettäminen on luonteeltaan tilapäistä. Lähetetyt työntekijät palaavat tavallisesti jäsenvaltioon, josta heidät lähetettiin, kun työ, jota varten heidät lähetettiin, on saatu päätökseen. Koska lähettämisen kesto on kuitenkin toisinaan pitkä ja vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoiden ja pitkäksi ajaksi lähetettyjen työntekijöiden välillä tiedetään olevan yhteys, lähettämiskauden kestäessä yli 12 kuukautta vastaanottavien jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että työntekijöitä niiden alueelle työhön lähettävät yritykset takaavat kyseisille työntekijöille lisätyöehdot, joiden soveltaminen työntekijöihin jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään, on pakollista. Lähettämiskautta olisi pidennettävä, kun palveluntarjoaja toimittaa perustellun ilmoituksen.”

105 ”On tarpeen varmistaa työntekijöiden parempi suojelu sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamiseksi oikeudenmukaisesti, erityisesti estämällä perussopimuksissa turvattujen oikeuksien väärinkäyttö. Säännöt, joilla varmistetaan tällainen työntekijöiden suojelu, eivät kuitenkaan voi vaikuttaa työntekijöitä toisen jäsenvaltion alueelle lähettävien yritysten oikeuteen vedota palvelujen tarjoamisen vapauteen myöskään silloin, kun lähettämiskausi kestää yli 12 kuukautta tai tapauksen mukaan yli 18 kuukautta. Kaikkien säännösten, joita sovelletaan yli 12 kuukaudeksi tai tapauksen mukaan yli 18 kuukaudeksi lähetettyihin työntekijöihin, on siten oltava sopusoinnussa kyseisen vapauden kanssa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta saa rajoittaa ainoastaan, jos tätä voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja jos rajoitukset ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia.”

165. Toisin kuin Unkarin hallitus väittää, direktiivillä 2018/957 3 artiklaan lisätyssä uudessa 1 a kohdassa ei täysin rinnasteta pitkäksi aikaa työhön lähetettyjä työntekijöitä paikallisiin työntekijöihin seuraavista syistä:

– Tämän säännöksen mukaan ”tämän kohdan ensimmäistä alakohtaa ei sovelleta seuraaviin: a) työsopimuksen tekemistä ja päättämistä koskevat menettelyt, muodollisuudet ja ehdot, mukaan lukien kilpailukieltolausekkeet; b) ammatilliset lisäeläkejärjestelmät”.

– Direktiivin 3 artiklan 1 a kohdan mukaan kaikkia siinä jäsenvaltiossa sovellettavia työehtoja, jossa työ tehdään, sovelletaan pitkäksi aikaa työhön lähetettyihin työntekijöihin ”työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta”. Tämä merkitsee sitä, että kyseisen lähetettyjen työntekijöiden ryhmän osalta ei ole muutettu, kuten Euroopan parlamentti on huomautuksissaan todennut, niitä kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä, jotka ovat näiden työntekijöiden oikeussuhteen taustalla. [106]

– Pitkäksi aikaa työhön lähetettyjen työntekijöiden rinnastaminen paikallisiin työntekijöihin toteutuu sen jäsenvaltion työehtojen osalta, jossa työtä tehdään. Tällaisina työehtoina on pidettävä ”työoloja ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua”, joista säädetään direktiivissä 96/71 sen uuden 1 artiklan 1 kohdan mukaan. Sosiaaliturvaan ja verotukseen liittyvissä kysymyksissä erot kuitenkin säilyvät.

166. Mielestäni tämä uusi pitkäksi aikaa työhön lähetettyjen työntekijöiden ryhmää koskeva sääntely on oikeutettu ja siihen liittyy palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvia oikeasuhteisia rajoituksia, jotka ovat SEUT 56 artiklan mukaisia.

167. Kyseisen 12 kuukauden (poikkeuksellisesti 18 kuukauden) mittaisen jakson käyttöön ottaminen poistaa epävarmuustekijän, joka oli direktiivin 96/71 alkuperäisessä versiossa, jonka 2 artiklan 1 kohdassa lähetetty työntekijä määriteltiin työntekijäksi, joka tekee työtään ”rajoitetun ajan” jossakin muussa kuin lähtövaltiossaan. Uudella säännöllä poistetaan minun mielestäni tämä epävarmuustekijä selkeyttämällä tätä siten, että pitkäksi aikaa työhön lähetetyksi työntekijäksi katsotaan työntekijä, jonka lähettämiskausi ylittää 12 (tai 18) kuukautta.

168. Pitkäksi aikaa työhön lähetetyn työntekijän asema on mielestäni myös järkevä, koska se mukautuu sellaisten työntekijöiden tilanteeseen, jotka asuvat vastaanottavassa jäsenvaltiossa kauan aikaa, mikä kasvattaa heidän osuuttaan kyseisen valtion työmarkkinoilla. Tällaisessa tilanteessa on johdonmukaista (ja oikeasuhteista), että heihin sovelletaan laajemmin kohdemaan työoikeudellisia säännöksiä, vaikka heidän siteensä sen yrityksen kotivaltioon, jolle he työskentelevät, säilyykin.

169. Tämän muutoksen yhteydessä 3 artiklan uuden 1 a kohdan kolmanteen alakohtaan otettiin seuraava täsmennys: ”Jos 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys korvaa lähetetyn työntekijän toisella samaa työtä samassa paikassa tekevällä lähetetyllä työntekijällä, lähettämiskauden kesto on tätä kohtaa sovellettaessa asianomaisten yksittäisten lähetettyjen työntekijöiden lähettämiskausien yhteenlaskettu kesto.” Sanotun vaikuttamatta siihen, että tämä ennakointi voi käytännössä aiheuttaa tiettyjä vaikeuksia, pidän sitä yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisena sen estämiseksi, että direktiivin säännöksiä kierretään ja käytetään väärin korvaamalla lähetetyt työntekijät toisilla lähetetyillä työntekijöillä samassa työpaikassa.

106 Komissio puolsi työsopimusta koskevien oikeussääntöjen muuttamista pitkäksi aikaa työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta ja suositteli, että heihin sovelletaan vastaanottavan valtion työlainsäädäntöä. Ks. komission direktiiviehdotuksen COM(2016) 128 final, 2 a artikla ja vaikutustenarviointi SWD(2016) 52 final, s. 25.

F Kolmannen kanneperusteen viides osa: SEUT 58 artiklan 1 kohdan rikkominen

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

170. Unkarin hallitus väittää, että direktiivin 96/71 3 artiklan uusi 3 kohta, joka lisättiin direktiivillä 2018/957, rikkoo SEUT 58 artiklan 1 kohtaa siltä osin kuin siinä ulotetaan kyseisen direktiivin työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen soveltaminen koskemaan liikennealaa.

171. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että kolmannen kanneperusteen tämä osa on tehoton tai perusteeton.

2. Asian arviointi

172. Palvelujen tarjoamisen vapaudesta liikennealalla ei määrätä SEUT 56 artiklassa, joka koskee yleisesti palvelujen tarjoamisen vapautta, vaan erikseen SEUT 58 artiklan 1 kohdan määräyksillä. Sen mukaan ”palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä”[107] eli SEUT 90 ja SEUT 100 artiklaa.

173. Vaikka direktiivin 96/71 oikeusperustana ovat yksinomaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat määräykset (SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla) eivätkä yhteistä liikennepolitiikkaa koskevat määräykset (SEUT 91 artikla), voidaan väittää, että sitä sovelletaan liikennepalveluihin.[108]

174. Direktiiviä 96/71 ei sovelleta ”kauppamerenkulkua harjoittaviin yrityksiin aluksilla työskentelevän henkilökunnan osalta”,[109] mistä seuraa, että lainsäätäjän tarkoituksena on soveltaa sitä muihin liikennealan palveluihin. Tämä vahvistetaan direktiivissä 2014/67 viittaamalla kuljetusalan liikkuviin työntekijöihin[110] ja mainitsemalla direktiivin 96/71 soveltamisesta kabotaasimatkoihin muissa unionin säädöksissä.[111]

175. Direktiivillä 2018/957 säädetyn 3 artiklan uuden 3 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ”tieliikennealaan sellaisen säädöksen soveltamispäivästä, jolla muutetaan direktiiviä 2006/22/EY valvontavaatimusten osalta ja jossa vahvistetaan direktiiviin 96/71/EY ja direktiiviin 2014/67/EU liittyvät, työntekijöiden lähettämistä työhön maantieliikennealalla koskevat erityiset säännöt”.

176. Kuten direktiivin 2018/957 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa[112] todetaan, kyseisellä direktiivillä direktiiviin 96/71 tehtyjä muutoksia sovelletaan maantieliikennealaan vain tulevaisuudessa, mutta ei ehdottomasti, vaan silloin, kun annetaan säädös, jolla muutetaan direktiiviä 2006/22 ja joka sisältää direktiiviin 96/71 ja direktiiviin 2014/67 liittyviä erityisiä sääntöjä.

107 Tuomio Dobersberger, 24 kohta ja tuomio 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, 29 kohta).

108 Julkisasiamies Szpunarin 29.7.2019 esittämä ratkaisuehdotus Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019: 638, 36 kohta).

109 Ks. direktiivin 96/71 1 artiklan 2 kohta.

110 Ks. direktiivin 2014/67 9 artiklan 1 kohdan b alakohta. Työllisyys- ja sosiaaliasioiden neuvoston 24.9.1996 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liitteenä olevassa yhteisessä lausumassa (asiakirja 10048/96 add. 1, 20.9.1996, liite C.1) todetaan, että direktiivin 96/71 soveltamisalan ulkopuolelle jätetään rautatie-, maa-, ilma- tai jokiliikennealan liikkuvat työntekijät, jos valtioiden välillä ei tarjota palvelua lähettämällä työntekijöitä työhön toiseen valtioon.

111 Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1072/2009 (EUVL 2009, L 300, s. 72) johdanto-osan 11 perustelukappale ja kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/2009 (EUVL 2009, L 300, s. 88) johdanto-osan 17 perustelukappale.

112 ”Kansainvälisen maantieliikenteen parissa tehtävän työn suuren liikkuvuuden vuoksi tämän direktiivin täytäntöönpano herättää kyseisellä alalla erityisiä oikeudellisia kysymyksiä ja vaikeuksia, joihin on puututtava liikennepaketin puitteissa maantieliikennettä koskevilla erityisillä säännöillä, jotka myös tehostavat petosten ja väärinkäytösten torjuntaa.”

177. Vaikka näin on, direktiivin 2018/957 3 artiklan uuteen 3 kohtaan ei tosiasiallisesti sisälly mitään aineellisoikeudellista säännöstöä työntekijöiden lähettämisestä liikennealalla, eikä sillä muuteta millään tavoin direktiivin 96/71 soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä tällä alalla.[113]

178. Nämä säännöt sisältyvät uuteen komission säädösehdotukseen.[114] Mikään ei estä sitä, että myös kyseisen säädöksen oikeusperustana on SEUT 91 artikla.

179. Lyhyesti sanoen direktiivillä 2018/957 direktiivin 96/71 3 artiklaan lisätyllä uudella 3 kohdalla ei mielestäni rikota SEUT 58 artiklan 1 kohtaa.

180. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että kolmas kanneperuste hylätään kokonaisuudessaan.

VII Neljäs kanneperuste: SEUT 56 artiklan rikkominen siltä osin kuin työntekijöiden työtaistelutoimet on jätetty direktiivin 96/71 soveltamisalan ulkopuolelle

A Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

181. Unkarin hallituksen mukaan direktiivillä 2018/957 direktiiviin 96/71 lisätyllä 1 artiklan 1 a kohdalla rikotaan SEUT 56 artiklaa, koska siinä jätetään sen soveltamisalan ulkopuolelle lakko-oikeus ja muut jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestelmien piiriin kuuluvat toimet sekä oikeus neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia tai oikeus ryhtyä työtaistelutoimiin.

182. Tällainen poissulkeminen olisi sen mukaan tuomioon Laval un Partneri perustuvan oikeuskäytännön vastaista ja mahdollistaisi lakko-oikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden käytön kansallisen oikeuden mukaisesti ja ottamatta huomioon unionin oikeuden vaatimuksia. Tästä syystä sillä helpotetaan Unkarin hallituksen mukaan työntekijöitä toiseen valtioon lähettävien muiden valtioiden yritysten palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista.

183. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että neljäs kanneperuste on perusteeton.

B Arviointi

184. Direktiivin 96/71 1 artiklan uudella 1 a kohdalla tarkennetaan direktiivin soveltamisalaa. Vaikka kyseisessä direktiivissä vahvistetaan yleisesti ”työoloja ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua koskevat pakolliset säännökset” lähetettyjen työntekijöiden osalta, sen 1 a kohdassa jätetään sen soveltamisalan ulkopuolelle muun muassa ”oikeus tai vapaus ryhtyä lakkoon tai muuhun jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestelmien piiriin kuuluvaan toimeen, kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti – –[, oikeus] neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia tai [oikeus] ryhtyä työtaistelutoimiin kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti”.

185. Direktiivillä 2018/957 ei uudisteta direktiiviä 96/71 millään tavalla työtaistelutoimien osalta. Direktiivin 96/71 johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että kyseinen direktiivi ”ei rajoita ammatillisten etujen puolustamiseen liittyviä kollektiivisia toimia koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä”.

113 Direktiivin 96/71 soveltamista lähetettyihin työntekijöihin maantieliikenteen alalla tarkastellaan asiassa C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging, joka on vireillä suuressa jaostossa.

114 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta ja direktiivejä 96/71 ja 2014/67 koskevien eritysten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, COM(2017) 278 final, 31.5.2017.

186. Unkarin hallituksen tulkinta tästä säännöksestä perustuu mielestäni tulkintavirheeseen. Se, että direktiiviä 96/71 ei sovelleta työntekijöiden työtaistelutoimia koskeviin oikeuksiin, ei merkitse sitä, ettei niiden käyttämiseen sovellettaisi muita kansallisia ja unionin oikeussääntöjä. Mainitun 1 artiklan 1 a kohdan alussa todetaan, että ”tämä direktiivi ei vaikuta millään tavoin jäsenvaltioissa ja unionin tasolla tunnustettujen perusoikeuksien käyttämiseen, mukaan lukien – –”.

187. Näin ollen tämä säännös ei ole esteenä sille, että tapauksissa, joissa on kyse työntekijöiden lähettämisestä työhön, sovelletaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklaa tai unionin tuomioistuimen aiempaa oikeuskäytäntöä, joka koskee työntekijöiden kollektiivisten oikeuksien käyttämistä ja niiden vaikutusta palvelujen tarjoamisen vapauteen.

188. Mielestäni direktiivin 96/71 1 artiklan uudella 1 a kohdalla ei näin ollen rajoiteta palvelujen tarjoamisen vapautta, ja ehdotan, että tämä kanneperuste hylätään.

VIII Viides kanneperuste: oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen joka seuraa direktiivin 2018/957 ristiriidasta asetuksen N:o 593/2008 (Rooma I) kanssa

A Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

189. Viidennessä valitusperusteessa on itse asiassa kaksi erillistä osaa, jotka eivät juurikaan liity toisiinsa.

– Yhtäältä Unkarin hallitus väittää, että direktiivi 2018/957 on ristiriidassa asetuksen N:o 593/2008 kanssa sekä oikeusvarmuuden periaatteen että oikeussääntöjen selkeyttä koskevan vaatimuksen vastainen, koska sillä puututaan kyseisen asetuksen soveltamiseen sen sanamuotoa muuttamatta ja aiheutetaan näin merkittävää oikeudellista epävarmuutta sen osalta, miten asetusta on sovellettava.

– Toisaalta se väittää, että se, ettei työntekijälle maksettavan korvauksen käsitettä ole täsmennetty, aiheuttaa epävarmuutta, mikä on vastoin oikeussääntöjen selkeyttä koskevaa vaatimusta ja ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.

190. Komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että viides kanneperuste on perusteeton.

B Viidennen kanneperusteen ensimmäisen osan arviointi: direktiivin 2018/957 ja asetuksen N:o 593/2008 (Rooma I) välinen suhde

191. Rooma I -asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan yleisesti työsopimuksiin sovellettava lainvalintaa koskeva pääsääntö, jonka mukaan tämä on osapuolten valitsema laki (asetuksessa mainituin edellytyksin). Jos sovellettavaa lakia ei ole valittu, ”sopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jossa, tai jollei näin ole, josta työntekijä tavallisesti tekee työnsä sopimuksen täyttämiseksi. Maan, jossa työ tavallisesti tehdään, ei katsota muuttuvan, vaikka työntekijä työskentelisi tilapäisesti toisessa maassa” (2 kohta).

192. Rooma I -asetuksen 23 artikla sisältää sen lainvalintasääntöjen soveltamista koskevan poikkeuksen: jos unionin oikeuden säännöksillä säännellään sopimusvelvoitteisiin liittyvää lainvalintaa erityisissä asioissa, näille lainvalintasäännöille on annettava etusija.[115]

115 Rooma I -asetuksen 23 artiklan mukaan ”– – tämä asetus ei vaikuta sellaisten yhteisön oikeuden säännösten soveltamiseen, joilla säännellään sopimusvelvoitteisiin liittyvää lainvalintaa erityisissä asioissa”.

193. Rooma I -asetuksen lainvalintaa koskevissa yleisissä säännöissä annetaan siis etusija erityisille säännöille, jotka kuuluvat tältä osin unionin oikeuden erityissäännösten alaan. [116]

194. Toisin kuin Unkarin hallitus väittää, katson, että direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohta (tavallisten työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta) ja 3 artiklan uusi 1 a kohta (pitkäksi aikaa työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta) ovat lainvalintaa koskevia *erityissääntöjä*, [117] joita on sovellettava yhdessä Rooma I -asetuksen sääntöjen kanssa. [118]

195. Näissä kahdessa direktiivin 96/71 säännöksessä säädetään tavanomaisten lainvalintasääntöjen mukaan sovellettavan lain ohella vastaanottavan valtion lainsäädännön seuraavien säännösten noudattamisesta:

– tavallisten työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta 3 artiklan 1 kohdan tyhjentävässä luettelossa täsmennetyt (työoloja ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua) koskevat säännökset

– pitkäksi aikaa työhön lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan edellä mainittujen ehtojen lisäksi muita vastaanottavan valtion ehtoja edellä esitetyn mukaisesti (3 artiklan 1 a kohta).

196. Kuten neuvosto toteaa huomautuksissaan, Rooma I -asetuksen laatimisprosessi osoittaa, että sen 23 artikla kattaa direktiivissä 96/71 säädetyn poikkeuksen, sillä komission ehdotus sisälsi liitteen muissa unionin oikeussäännöissä olevista erityissäännöksistä, joihin direktiivin 96/71 säännökset kuuluivat. [119]

197. Direktiivin 96/71 johdanto-osan 11 perustelukappale tukee tätä toteamusta, kun siinä todetaan, että yleissopimuksessa (joka korvattiin Rooma I -asetuksella) ”ei rajoiteta niiden säännösten soveltamista, joilla erityiskysymyksissä vahvistetaan sopimusvelvoitteita koskevat lainvalintasäännöt ja jotka sisältyvät tai tulevat sisältymään Euroopan yhteisöjen toimielinten antamiin säädöksiin taikka näitä säädöksiä täytäntöönpantaessa yhdenmukaistettuihin kansallisiin lainsäädäntöihin”.

198. Tämä voidaan johtaa myös Rooma I -asetuksen johdanto-osan 40 perustelukappaleesta, jonka mukaan ”– – tällä asetuksella ei tulisi kuitenkaan sulkea pois mahdollisuutta sisällyttää erityisiin asioihin liittyen yhteisön oikeuden säännöksiin sopimusvelvoitteisiin liittyviä lainvalintasääntöjä”.

199. Toisin kuin Unkari väittää, oikeusvarmuuden periaate ei siis edellytä, että direktiivillä 2018/957 direktiiviin 96/71 tehtyyn muutokseen pitäisi liittää Rooma I -asetuksen muuttaminen.

200. Kyseisen asetuksen 23 artiklassa sallitaan direktiivin 96/71 erityissääntöjen samanaikainen soveltaminen asetuksen 8 artiklan yleisten sääntöjen kanssa työhön lähetettyjen työntekijöiden sopimusten osalta. Näiden sääntötyyppien välinen suhde on riittävän selvä, ennustettava ja täsmällinen, ja vastaa näin ollen oikeusvarmuuden periaatteen vaatimuksia. [120]

116 Ks. analyysi julkaisussa Van Hoek, A., ”Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?”, *Common Market Law Review*, 2018, nro 3, s. 455–460.

117 Ks. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236, 47–53 kohta).

118 Todellisuudessa direktiivillä 96/71 ei muuteta Rooma I -asetusta vaan velvoitetaan soveltamaan näitä säädöksiä yhdessä. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ja 1 a kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta– –”, että sovelletaan tiettyjä vastaanottavan valtion työehtoja. Tämä edellyttää työsopimukseen sovellettavan lain määrittämistä Rooma I -asetuksen 8 artiklan mukaisesti mutta tämän lain vaikutusten rajoittamista, kun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa ja 1 a kohdassa säädetään, että työsopimukseen sovelletaan joka tapauksessa tiettyjä vastaanottavan valtion sääntöjen mukaisia työsuhteen ehtoja.

119 Ks. asiakirja KOM(2005) 650 lopullinen, 15.12.2005, s. 24.

120 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden vaikutukset ovat ennakoitavissa, jotta ne, joita asia koskee, tietäisivät, miten niiden tulee toimia niissä tilanteissa ja oikeudellisissa suhteissa, joihin unionin oikeusjärjestystä sovelletaan (tuomio 5.5.2015, Espanja v. neuvosto, C-147/13, EU:C:2015:299, 79 kohta).

201. Tätä päätelmää ei kyseenalaista se, kuten Unkari väittää, että direktiivin 96/71 3 artiklan uudessa 1 a kohdassa on vilpillisen menettelyn torjuntaa koskeva sääntö sellaisia tapauksia varten, joissa lähetetty työntekijä korvataan toisella ja joihin edempänä viittasin.[121] Tässä tapauksessa kunkin korvaamismenettelyssä mukana olevan työntekijän työsopimukseen voidaan soveltaa eri maan lainsäädäntöä, ja kyseisellä säännöksellä asetetaan vain lisäedellytys direktiivin 96/71 ja Rooma I -asetuksen välisen suhteen vilpillisen käytön torjumiseksi.

C Viidennen kanneperusteen toisen osan arviointi: direktiivillä 2018/957 käyttöön otetun korvauksen käsitteen määrittelemättä jättäminen

202. Unkarin hallituksen mukaan aiemman vähimmäispalkkojen käsitteen korvanneen uuden korvauksen käsitteen määrittelemättä jättäminen ja epämääräisyys ovat ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen edellyttämän oikeussääntöjen selkeyttä koskevan vaatimuksen kanssa.

203. Tämä viidennen pätemättömyysperusteen osa limittyy toiseen kanneperusteeseen, jonka hylkäämistä olen jo ehdottanut.

204. On hieman paradoksaalista, että Unkarin hallitus ei vastusta tätä direktiivissä 96/71 aiemmin käytetyssä käsitteessä,[122] jonka tulkinta aiheutti tiettyjä vaikeuksia, todettua puutetta (oikeudellinen epävarmuus), vaan sen sijaan sääntöä, jolla pyritään ratkaisemaan nämä tulkintaongelmat.

205. On myös paradoksaalista väittää johdetun oikeuden säädöksen oikeusvarmuuden vaarantuvan silloin, kun moitteen kohteena oleva käsite on otettu sellaisenaan SEUT 153 artiklan 5 kohtaan.

206. Direktiivin 96/71 3 artiklan *uuden* 1 a kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettu korvauksen käsite riippuu sen jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä tai käytännöstä, jonka alueelle työntekijä lähetetään. Sisällöllisesti siihen kuuluvat kaikki kansallisen lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen taikka kyseisessä jäsenvaltiossa yleisesti sovellettaviksi julistettujen tai muuten 8 kohdan mukaisesti sovellettavien työehtosopimusten tai välitystuomioiden mukaisesti pakolliset korvauksen muodostavat tekijät.

207. Direktiivin 2018/957 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan, että korvauksia koskevien sääntöjen vahvistaminen kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Samoin palkanmuodostus kuuluu jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten yksinomaiseen toimivaltaan. Tätä tukee SEUT 153 artiklan 5 kohta, kun siinä jätetään palkat unionin toimielinten yhdenmukaistamistoimivallan ulkopuolelle sosiaalipolitiikan alalla.

208. Työhön lähetettyjen työntekijöiden palkkaukseen sovellettavien sääntöjen väliset erot ovat siten väistämättömiä niin kauan, kun unionilla ei ole toimivaltaa niiden yhdenmukaistamiseen. Kuten jo totesin, tämä koski myös direktiivin 96/71 alkuperäisessä versiossa käytettyä vähimmäispalkkojen käsitettä, jota unionin tuomioistuimen on täytynyt selventää.

209. On totta, että ilmaisu ”korvaukset” edellyttää – kuten suurin osa tällä alalla käytetyistä käsitteistä – tulkintatyötä sen rajojen määrittelemiseksi. Tämä ominaispiirre, joka on yhteinen useille muille samankaltaisille käsitteille, ei kuitenkaan riitä osoittamaan, kuten Unkarin hallitus väittää, että direktiivillä 2018/957 käyttöön otettu käsite olisi niin epämääräinen, että se loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta.

121 ”Jos – – yritys korvaa lähetetyn työntekijän toisella samaa työtä samassa paikassa tekevällä lähetetyllä työntekijällä, lähettämiskauden kesto on tätä kohtaa sovellettaessa asianomaisten yksittäisten lähetettyjen työntekijöiden lähettämiskausien yhteenlaskettu kesto.”

122 Se totesi tämän istunnossa.

210. Muistutan lisäksi, että työhön lähetetyille työntekijöille ja heitä työllistäville yrityksille aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi direktiivin 96/71 3 artiklan uuden 1 kohdan neljännessä ja viidennessä alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille avoimuusvelvoite, jonka mukaan niiden on toimitettava verkkosivustolla tarkat ja ajantasaiset tiedot, muun muassa tämän kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetut korvauksen muodostavista tekijöistä sekä kaikista työehdoista artiklan 1 a kohdan mukaisesti.

IX Ratkaisuehdotus

211. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin:

1) Hylkää Unkarin nostaman kanteen kokonaisuudessaan.

2) Velvoittaa Unkarin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.

3) Velvoittaa Euroopan komission sekä Ranskan, Saksan ja Alankomaiden hallitukset vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.