JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
5 päivänä toukokuuta 2010[1]

I Johdanto

1. Rechtbank van eerste aanleg van het gerechtelijk arrondissement Antwerpen (Antwerpenin alioikeus, jäljempänä Rechtbank) pyytää unionin tuomioistuinta ratkaisemaan, voidaanko Belgian säännöksiä pitää työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY[2] 5 artiklan ja SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan mukaisina.

2. Asia on periaatteessa jatkoa yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetulle tuomiolle,[3] jossa annettiin SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaan perustuvat arviointiperusteet sen määrittämiseksi, ovatko työntekijöiden liikkumisen sääntöjenmukaisuuden valvontaa koskevat kansalliset säännökset unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisia. Tarkemmin sanottuna kansallinen tuomioistuin epäilee useista syistä, onko lainmukaista, että työnantajat velvoitetaan toimittamaan työhönlähetysilmoitus ennakolta Belgian työsuojeluhallinnolle ja pitämään belgialaisia henkilökohtaisia laskelmia ja palkkalaskelmia vastaavat asiakirjat viranomaisten saatavilla.

3. Kymmenen vuotta tämän tuomion julistamisen jälkeen unionin tuomioistuin on saanut ratkaistavakseen hyvin samankaltaisen ongelman kuin yhdistetyissä asioissa Arblade ym., mutta kansallinen lainsäädäntökehys on tällä välin uudistunut ja sosiaalioikeuteen liittyvässä unionin oikeuskäytännössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Näin sille tarjoutuu tilaisuus selventää, vaikuttaako unionin tuomioistuimen asiassa International Transport Worker's Federation ja Suomen Merimies-Unioni ja asiassa Laval un Partneri[4] annetuissa tuomioissa esittämä toteamus siitä, että unionilla on myös sosiaalinen päämäärä, yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetusta tuomiosta alkaneeseen oikeuskäytäntöön nyt, kun Lissabonin sopimus on tullut voimaan.

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1997, L 18, s. 1).

3 – Yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999 (Kok., s. I-8453).

4 – Asia C-438/05, International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni, ns. asia Viking Line, tuomio 11.12.2007 (Kok., s. I-10779) ja asia C-341/05, Laval un Partneri, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-11767).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

1. Palvelujen tarjoamisen vapaus

4. SEUT 56 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ulottaa tämän luvun määräykset koskemaan myös sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia mutta jotka ovat sijoittautuneet unioniin.”

2. Direktiivi 96/71

5. Direktiivillä 96/71 otettiin käyttöön erilaisia työntekijöiden oikeuksia ja työnantajien velvollisuuksia koskevia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli yhdenmukaistaa säännökset työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamisen yhteydessä. Työehtoja ja -oloja käsitellään mainitun direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään seuraavaa:

”Työehdot ja -olot

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

laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai

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

a) enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat

b) palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto

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

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

e) työturvallisuus, työterveys ja työhygienia

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

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

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

6. Direktiivin 5 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat aiheelliset toimenpiteet direktiivin 96/71 noudattamisen varmistamiseksi. Siinä säädetään seuraavaa:

"Toimenpiteet

Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet tapauksissa, joissa tätä direktiiviä ei noudateta.

Jäsenvaltioiden on valvottava erityisesti, että työntekijöillä ja/tai heidän edustajillaan on käytettävissään asianmukaiset menettelyt tässä direktiivissä säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

7. Belgia saattoi direktiivin 96/71 osaksi kansallista lainsäädäntöään 5.3.2002 annetulla lailla (jäljempänä täytäntöönpanolaki), [5] jossa oli otettu huomioon yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetussa tuomiossa mainitut seikat. Siltä osin kuin on kyse nyt esillä olevasta asiasta, tällä täytäntöönpanolailla otettiin muun muassa käyttöön tiettyjen työntekijöitä koskevien asiakirjojen pitämistä koskeva yksinkertaistettu järjestelmä yrityksille, jotka lähettävät työntekijöitä työhön Belgian alueelle (jäljempänä yksinkertaistettu järjestelmä). Yksinkertaistettua järjestelmää koskevat

5 – Moniteur belge 13.3.2002.

yksityiskohtaiset säännöt annettiin 29.3.2002 tehdyllä kuninkaan päätöksellä,[6] jossa määriteltiin täytäntöönpanolain 6 §:n 2 momentissa nimenomaisesti luetellut rakennusalaa koskevat toimet.

8. Komissio, Belgian hallitus ja pääasian syytetyt selittävät, että täytäntöönpanolailla ja 29.3.2002 tehdyllä kuninkaan päätöksellä perustettu työntekijöitä koskevien asiakirjojen pitämistä koskeva yksinkertaistettu järjestelmä poistui käytöstä 1.4.2007, kun se korvattiin ”uudella, käytännöllisemmällä ja helpommalla järjestelmällä”, joka perustuu ”Limosa-ilmoitukseksi” kutsuttuun sähköiseen työhönlähetysilmoitukseen.[7] Tämän ennakkoratkaisukysymykseen käsittelyyn ajallisesti sovellettavana kansallisena lainsäädäntönä pidetään kuitenkin vuoden 2002 säännöstöä.

9. Täytäntöönpanolain 8 §:llä, sellaisena kuin sitä sovellettiin asian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, työnantajat vapautetaan tietyistä vaatimuksista, joista säädetään työntekijöitä koskevien asiakirjojen pitämisestä 23.10.1978 tehdyn kuninkaan päätöksessä nro 5 olevassa 6 ter §:n 2 momentissa, mutta ainoastaan tässä samassa momentissa määriteltyjen kuuden kuukauden ajaksi. Työnantajat voidaan siten vapauttaa velvollisuudesta laatia työsäännöt,[8] palkkalaskelma[9] ja työsopimuksiin liittyvät asiakirjat[10] sekä velvollisuudesta lähettää sosiaaliturvaviranomaisille kirjallinen todistus ja välitön ilmoitus työhön ottamisesta, eivätkä ne siten ole Belgian sosiaaliturvajärjestelmän alaisia.[11]

10. Edellä mainitussa kuninkaan päätöksessä nro 5 olevan 6 ter §:n 2 momentin mukaan työnantajilla ei ole velvollisuutta laatia eikä pitää saatavilla kyseisen päätöksen II luvussa tarkoitettuja työntekijöitä koskevia asiakirjoja, jos ne täyttävät seuraavat kaksi edellytystä. Ensinnäkin työnantajan on lähetettävä toimivaltaisille viranomaisille ennen työntekijöiden työskentelyn alkamista 6 quater §:n mukaisesti laadittu työhönlähetysilmoitus. Toiseksi työnantajan on pidettävä koko ensimmäisessä momentissa määritetyn ajanjakson ajan samojen viranomaisten saatavilla jäljennökset sen valtion lainsäädännössä, johon työnantaja on sijoittautunut, säädetyistä kuninkaan päätöksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuun ”henkilökohtaiseen laskelmaan” tai työntekijöiden palkkasuojasta 12.4.1965 annetun lain 15 §:ssä tarkoitettua ”palkkalaskelmaa” vastaavista asiakirjoista.

11. Jos työnantajalla ei ole hallussaan näitä ”vastaavia asiakirjoja”, sillä on päätöksessä nro 5 olevan 6 quater §:n 4 momentin mukaan velvollisuus laatia ja pitää viranomaisten

6 – Moniteur belge 17.4.2002.

7 – Lyhenne sanoista ”Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie” (maahanmuuton tutkimukseen tarkoitettu sosiaalihallinnon kansainvälinen tietojärjestelmä). Komissio selittää kirjallisissa huomautuksissaan, että tästä järjestelmästä on pantu vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely SEUT 56 artiklan rikkomisen perusteella (menettely nro 2007/2367).

8 – 8.4.1965 annetun lain 4 §.

9 – 12.4.1965 annetun lain 15 §.

10 – 3.7.1978 annetun lain 4 ja 123 §.

11 – 26.7.1996 annetun lain 38 §.

saatavilla Belgian lainsäädännön mukainen henkilökohtainen laskelma ja palkkalaskelma.

12. Kyseisen 29.3.2002 tehdyn kuninkaan päätöksen III lukuun ”Työntekijöitä koskevien asiakirjojen laatimisesta ja saatavilla pitämisestä vapauttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt” sisältyvässä 3 §:ssä edellytetään, että työnantaja lähettää ennen työhön lähetettyjen työntekijöiden työskentelyn alkamista Dienst Toezicht op de Sociale Wettenille (sosiaalilainsäädännön noudattamista valvova yksikkö) joko kirjeitse, sähköpostitse tai faksitse 4 §:ssä tarkoitetun ”työhön lähettämistä koskevan ennakkoilmoituksen”. Työnantaja saa kirjallisen vahvistuksen ennakkoilmoituksen vastaanottamisesta ja sen vaatimustenmukaisuudesta viiden arkipäivän kuluessa sen saapumisesta valvontayksikölle. Kirjallisessa vahvistuksessa on viranomaisen työnantajan ilmoitukselle osoittama ”rekisteröintinumero” (2 momentti). Työntekijöiden työskentely voi tosiasiallisesti alkaa vasta siitä päivästä, jolloin viranomainen on ilmoittanut rekisteröintinumeron työnantajalle. Työnantajaa, jolta puuttuu tällainen rekisteröintinumero, ei voida vapauttaa edellä mainituista velvoitteista (3 momentti).

13. Saman kuninkaan päätöksen IV luvun 4 §:ssä luetellaan tiedot, jotka tässä ennakolta toimitettavassa työhönlähetysilmoituksessa on oltava. Ne ovat seuraavat:

”1. työnantajasta, joka lähettää työntekijöitä työhön Belgiaan, sukunimi, etunimi, yrityksen kotipaikka tai toiminimi ja päätoimipaikka, toimiala, osoite, puhelinnumero, faksinumero, sähköpostiosoite sekä lähtövaltion toimivaltaisen sosiaaliturvaviranomaisen työnantajalle osoittama tunnus- tai rekisteröintinumero,

2. työnantajan asiamiehestä tai edustajasta, jonka luona vastaavat asiakirjat pidetään saatavilla tämän päätöksen 5 §:n [1 momentin] mukaisesti, sukunimi, etunimi, toiminimi, osoite, puhelinnumero, faksinumero ja sähköpostiosoite,

3. kustakin Belgiaan työhön lähetetystä työntekijästä sukunimi, etunimi, kotipaikka, syntymäaika, siviilisääty, sukupuoli, kansalaisuus, osoite, puhelinnumero, henkilöllisyystodistuksen numero ja tiedot siitä, millaisesta henkilöllisyystodistuksesta on kysymys, työsopimuksen tekopäivä, työskentelyn alkamispäivä Belgiassa sekä työtehtävät,

4. työhön lähetettävien työntekijöiden työehdoista työn viikoittainen kesto ja päivittäinen työaika,

5. työhön lähettämisestä palvelut, joita suorittamaan työntekijä lähetetään, lähettämisen

alkamispäivä ja arvioitu kesto sekä paikka, jossa työtehtävät suoritetaan,

6. vastaavista asiakirjoista paikka, jossa niitä pidetään ja säilytetään tämän päätöksen 5 §:n mukaisesti."

14. Kuninkaan päätöksen 4 §:n 2 momentin mukaan ilmoitus on laadittava sen liitteenä olevalle mallilomakkeelle.

15. Saman päätöksen V luvussa annetaan "Vastaavien asiakirjojen saatavilla pitämistä ja säilyttämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt", jotka on jaoteltu "Belgiaan työhön lähetettyjen työntekijöiden työskentelyn aikana" (5 §) ja "Belgiaan työhön lähetettyjen työntekijöiden työskentelyn päättymisen jälkeen" (6 §) sovellettaviin sääntöihin.

16. Sen 5 §:n 1 momentissa työnantajat velvoitetaan pitämään vastaavien asiakirjojen jäljennökset valvontayksikön saatavilla Belgiassa joko lähetetyn työntekijän työskentelypaikassa tai sellaisen luonnollisen henkilön kotipaikassa, joka säilyttää niitä työnantajan asiamiehenä tai edustajana. Lisäksi työnantajien velvollisuutena on täydentää näitä asiakirjoja säännöllisesti niille lähtövaltion lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden mukaisesti. Muussa tapauksessa niiden on laadittava belgialainen henkilökohtainen laskelma ja palkkalaskelma ja säilytettävä niitä, kuten 5 §:n 1 momentin lopussa säädetään.

17. Työnantajien on pidettävä vastaavien asiakirjojen jäljennökset valvontayksikön saatavilla edellä mainituissa paikoissa viiden vuoden ajan kuninkaan päätöksen 2 §:ssä tarkoitettujen kuuden kuukauden ajanjakson päättymisestä. Jos työnantajat jättävät tämän tekemättä, niiden on laadittava Belgian lainsäädännön mukainen henkilökohtainen laskelma ja palkkalaskelma. Kyseisen kuninkaan päätöksen 5 §:n 3 momentin mukaan vastaavien asiakirjojen jäljennökset voidaan kuitenkin säilyttää missä muodossa tahansa, kunhan ne ovat selvästi luettavia ja mahdollistavat tehokkaan valvonnan.

18. Lisäksi 6 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuudesta jättää työsuojeluhallinnon haltuun jäljennökset vastaavista asiakirjoista sekä toimittaa niistä vielä uudet jäljennökset sen jälkeen, kun työskentelyjakso on päättynyt.

III Tosiseikat ja pääasia

19. Laivankorjausalan lämpö- ja äänieristykseen erikoistunut portugalilainen yhtiö Termiso Limitada lähetti Portugalin toimipaikastaan hitsaajia ja asentajia

alihankintatöihin Antwerp Ship Repair -yhtiön telakalle Antwerpeniin.

20. Työsopimuksen tekemisen jälkeen Termiso tavallisesti pyysi työntekijästä E101-lomakkeen Portugalin viranomaisilta, [12] ja Antwerp Ship Repairin tehtävänä oli toimittaa työntekijöistä työhönlähetysilmoitukset Belgian työsuojeluhallinnolle talouden uudelleen suuntaamisesta 14.8.1978 annetun lain 69 §:n mukaisesti. [13]

21. Belgian sosiaaliturvahallinnon valvontayksikön Antwerp Ship Repairin telakalla 12.7.2004 tekemässä tarkastuksessa kävi ilmi, että siellä työskenteli 53 Termiso Limitadan työhön lähettämää metallityöntekijää. Yhdestäkään työntekijästä ei ollut tehty edellä mainittua ennakkoilmoitusta, joka olisi kuulunut toimittaa Belgian valvontaviranomaiselle ennen heidän lähettämistään työhön. Termison työnjohtajalla ei myöskään ollut esittää heistä minkäänlaisia palkkatositteita.

22. Työsuojeluhallinto käynnisti 14.7.2004 Termiso Limitadaa vastaan hallinnollisen menettelyn työntekijöitä koskevien asiakirjojen saatavilla pitämistä koskevan Belgian lainsäädännön rikkomisen perusteella. Menettely päätettiin 17.11.2004.

23. Belgian sosiaalilainsäädännössä säädettyjen vaatimusten noudattamatta jättäminen on Belgiassa rangaistava teko. [14] Tällä rikosoikeudellisella perusteella syyttäjäviranomainen nosti Termiso Limitadaa (työnantaja ja rikosoikeudellisesti vastuussa oleva oikeushenkilö), Vítor Manuel dos Santos Palhotaa (osakas ja pääjohtaja), Mário de Moura Gonçalvesia (sittemmin edesmennyt) ja Fernando Luis das Neves Palhotaa (osakas ja tekninen johtaja) vastaan syytteen useista rikoksista, toisin sanoen siitä, etteivät ne olleet laatineet työhön lähetetyistä työntekijöistä henkilökohtaisia laskelmia eivätkä maksaneet heille lainmukaista vähimmäispalkkaa ja Belgian lainsäädännössä säädettyjä ylityökorvauksia.

IV Ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

24. Rechtbank päätti lykätä Termiso Limitadaa, Vitor Manuel dos Santos Palhotaa, Mário de Moura Gonçalvesia ja Fernando Luis das Neves Palhotaa vastaan aloitetun rikosasian käsittelyä ja esittää unionin

12 – Pääasian vastaajat myöntävät, ettei lomakkeita tässä tapauksessa toimitettu ajoissa eteenpäin, mutta toteavat, että Belgian työsuojeluhallinto ei koskaan puuttunut niiden viivästymiseen.

13 – Moniteur belge 17.8.1978.

14 – Rechtbankin ennakkoratkaisupyynnössä sen paremmin kuin osapuolten kirjallisissa tai suullisissa lausumissakaan ei tarkennettu, mitä rikosoikeuden säännöksiä asiassa sovellettiin.

tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Rikotaanko 5.3.2002 annetun lain 8 §:llä ja 29.3.2002 tehdyn kuninkaan päätöksen (täytäntöönpanopäätös) 3, 4 ja 5 §:llä EY:n perustamissopimuksen 49 ja 50 artiklaa sillä, että ulkomaalaisille työnantajille, jotka haluavat lähettää työntekijöitä töihin, asetetaan velvollisuus, jonka mukaan niiden on ennen sitä jätettävä sosiaalilainsäädännön noudattamista valvovalle yksikölle työhönlähetysilmoitus ja pidettävä saatavilla belgialaisia henkilökohtaisia laskelmia tai palkkalaskelmia vastaavat asiakirjat siten, että pääsy Belgian palvelumarkkinoille estyy tai vähintäänkin vaikeutuu?”

25. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 26.11.2008.

26. Belgian, Saksan, Ranskan, Kreikan ja Tanskan hallitukset, Euroopan komissio ja pääasian oikeudenkäynnissä syytetyt ovat esittäneet asiassa huomautuksia unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa asetetussa määräajassa.

27. Belgian kuningaskunnan, Helleenien tasavallan ja Ranskan tasavallan, EFTAn valvontaelimen ja komission asiamiehet esittivät suulliset lausumansa 25.2.2010 pidetyssä istunnossa.

V Tutkittavaksi ottaminen

28. Belgia katsoo, ettei ennakkoratkaisukysymys täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä seuraavista kolmesta syystä.

29. Ensinnäkin se väittää, että kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö perustuu direktiivin 96/71 täytäntöön panemiseksi annetun Belgian lain 8 §:n ja sen soveltamissäännösten virheelliseen tulkintaan, jonka mukaan kyseinen ”yksinkertaistettu järjestelmä” olisi pakollinen palveluntarjoajille. Itse asiassa näillä oikeussäännöillä perustetaan vaihtoehtoinen järjestelmä, joka mahdollistaa sen, että työnantaja voi joko käyttää yksinkertaistettua järjestelmää tai vaihtoehtoisesti laatia ja pitää saatavilla belgialaiset asiakirjat.

30. Toiseksi Belgia pitää ennakkoratkaisupyynnön perusteluja puutteellisina, koska siinä esitetyistä oikeudellisista seikoista ja tosiseikoista ei voida päätellä, millä perusteella Belgian säännökset ovat nykyisen SEUT 56 artiklan vastaisia, ja kyseenalaistaa samalla direktiivin 96/71 merkityksen asian ratkaisemisen kannalta.

31. Kolmanneksi se katsoo, ettei unionin tuomioistuin voi ottaa kantaa SEUT 57 artiklan soveltamiseen, koska tässä tapauksessa ei ole kiistetty, että Termiso Limitadan työntekijöillä Belgiassa teetetty työ on palvelujen tarjoamista, ja koska sen sovellettavuuden arvioiminen on joka tapauksessa kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

32. On selvää, ettei ensimmäiseen oikeudenkäyntiväitteeseen voida vedota ennakkoratkaisukysymyksen tutkimatta jättämisen perusteena. Ensinnäkään ei ole unionin tuomioistuimen asia ottaa kantaa kansallisten säännösten tulkintaan, sillä ennakkoratkaisumenettely perustuu kansallisten tuomioistuimien ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, ja jälkimmäisellä on ainoastaan toimivalta lausua yhteisön oikeuden tulkinnasta tai pätevyydestä sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin on sille esittänyt. [15] Toiseksi on Rechtbankin itsensä tehtävä päättää ennakkoratkaisupyynnön tarpeellisuudesta ja määrittää ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin ennakkoratkaisukysymys perustuu, [16] huolimatta syistä, jotka ovat saaneet sen epäilemään yksinkertaistetun järjestelmän lainmukaisuutta.

33. Toisen oikeudenkäyntiväitteen osalta on korostettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi lähtökohtaisesti kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, [17] jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen [18] tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [19]

34. Ennakkoratkaisukysymyksen taustalla olevien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen määrittäminen on välttämätöntä, jotta unionin tuomioistuin voisi antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisen tulkinnan unionin oikeudesta [20] ja jotta kaikilla ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvilla osapuolilla, olisi mahdollisuus esittää huomautuksensa. [21]

35. Vaikka nyt tarkasteltavana oleva ennakkoratkaisupyyntö on suppea, siinä annetaan kiistatta lyhyt mutta kuitenkin riittävä kuvaus SEUT 56 artiklan, direktiivin 96/71 ja Belgian vuoden 2002 säännösten välisestä suhteesta ja kansallisen tuomioistuimen kyseenalaistamista tosiseikoista. Toisekseen se, ettei ennakkoratkaisukysymyksessä viitata edellä mainittuun direktiiviin, ei vaikuta mitenkään unionin tuomioistuimen toimivaltaan, koska ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin vetoaa aivan oikein myös SEUT 56 artiklaan, jolla puolestaan on merkitystä kysymykseen annettavan vastauksen kannalta.

15 – Asia C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, tuomio 2.6.1994 (Kok., s. I-2305, 16 kohta); asia C-352/95, Phytheron International, tuomio 20.3.1997 (Kok., s. I-1729, 11 kohta) ja asia C-235/95, Dumon ja Froment, tuomio 16.7.1998 (Kok., s. I-4531, 25–27 kohta).

16 – Asia C-475/99, Ambulanz Glöckner, tuomio 25.10.2001 (Kok., s. I-8089, 10 kohta); asia C-136/03, Dörr ja Ünal, tuomio 2.6.2005 (Kok., s. I-4759, 46 kohta) ja asia C-419/04, Conseil général de la Vienne, tuomio 22.6.2006 (Kok., s. I-5645, 24 kohta).

17 – Asia C-505/07, Compañía Española de Comercialización de Aceite, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-8963, 26 kohta).

18 – Asia C-390/99, Canal Satélite Digital, 22.1.2002 (Kok., s. I-607, 19 kohta).

19 – Yhdistetyt asiat C-320/90–C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993 (Kok., s. I-393, Kok. Ep. XIV, s. I-1, 6 kohta).

20 – Asia C-157/92, Banchero, määräys 19.3.1993 (Kok., s. I-1085, 4 kohta); asia C-167/94, Grau Gomis ym., määräys 7.4.1995 (Kok., s. I-1023, 8 kohta) ja asia C-45/08, Spector Photo Group, määräys 23.12.2009 (Kok., s. I-12073, 26 kohta).

21 – Yhdistetyt asiat 141/81–143/81, Holdijk ym., tuomio 1.4.1982 (Kok., s. 1299, Kok. Ep. VI, s. 379, 6 kohta).

36. Myös Belgian kolmas oikeudenkäyntiväite on hylättävä, sillä SEUT 57 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä palvelujen vapaan tarjoamisen yhteydessä, ja Rechtbankin ennakkoratkaisukysymys käsittelee nimenomaan tätä problematiikkaa.

37. Näin ollen kysymystä ei ole mitään syytä jättää tutkimatta.

VI Pääasia

A *Arviointikriteerit*

1. Asian alustava tarkastelu: työntekijöiden lähettäminen työhön, direktiivi 96/71 ja asiaan liittyvät intressit

38. Nyt tarkasteltavana olevassa asiassa kuvastuu selkeästi sisämarkkinoiden rakentamisen ja sosiaalisten arvojen suojelun välinen luontainen jännite. Kuten aikaisemmissa asioissa on jo todettu, työntekijöiden lähettäminen työhön asettaa palvelujen tarjoamisen vapautta käyttävät yritykset ja palvelujen tarjoamisen yhteydessä työhön lähetetyt työntekijät sekä niin yrityksiä kuin lähetettyjä työntekijöitäkin vastaanottavat jäsenvaltiot ristiriitaiseen tilanteeseen. Tähän jännitteeseen on pyritty vastaamaan direktiivillä 96/71, jonka tavoitteena on tasapainon saavuttaminen palvelujen tarjoamisen vapauden ja sosiaalisen suojelun normien noudattamisen välillä.

39. Direktiivin sovellettavuuden ratkaisemisen olennaisena tekijänä on se, onko kyseessä yritys, joka harjoittaa taloudellista toimintaa jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon se on sijoittautunut, ja lähettää omaan lukuunsa ja omalla johdollaan työntekijöitä työhön tähän toiseen jäsenvaltioon. Unionin lainsäätäjä on tietoinen siitä, että on ”osapuolten edun mukaista” määrittää ”tällaiseen työsuhteeseen sovellettavat työehdot ja työolot”,[22] ja siitä syystä direktiiviin on sisällytetty säännöt kulloinkin sovellettavan työlainsäädännön määrittämisestä.

40. Sovellettavia oikeussääntöjä koskeva kysymys (sijoittautumis- vai vastaanottavan valtion oikeussäännöt) ratkaistaan korostamalla, että jäsenvaltioiden lainsäädännöt on sovitettava yhteen sellaisten vähimmäissuojaa koskevien pakottavien ydinsääntöjen säätämiseksi,[23] joita työnantajien on vastaanottavassa valtiossa noudatettava riippumatta siitä, kuinka kauan työntekijä on lähetettynä muualle.[24] Tämä periaate konkretisoituu direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä,

22 – Direktiivin 96/71 johdanto-osan kuudes perustelukappale.
23 – Direktiivin 96/71 johdanto-osan 13 perustelukappale.
24 – Direktiivin 96/71 johdanto-osan 14 perustelukappale.

että ”työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta –– yritykset takaavat jäsenvaltion alueelle työhön lähetetylle työntekijälle –– työehdot ja -olot, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ suoritetaan, vahvistetaan” ja jotka koskevat enimmäistyöaikojen ja vähimmäislepoaikojen, vähimmäispalkkojen ja työterveyden kaltaisia tärkeitä näkökohtia. Kyseisen artiklan 7 kohdassa lisätään, ettei edellä sanottu missään tapauksessa estä ”työntekijöille suotuisampien työehtojen soveltamista”. [25]

41. Tätä täydentää 3 artiklan 10 kohdan lauseke, jossa jäsenvaltioille myönnetään sillä edellytyksellä, että ne noudattavat perustamissopimusta, mahdollisuus säätää, että yritysten, jotka lähettävät työntekijöitä työhön niiden alueelle, on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla noudatettava muita kuin saman artiklan 1 kohdan ensimmäisessä kohdassa mainittuja seikkoja koskevia työehtoja ja -oloja siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen (ordre public) liittyvistä säännöksistä.

25 – Direktiivillä 96/71 käyttöön otetun järjestelmän erityisyys korostuu entisestään, kun sitä verrataan sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta lainsäädännöstä Roomassa 19.6.1980 tehdyn yleissopimuksen (EYVL L 266, s. 1) 3 ja 6 artiklassa esitettyihin lainvalinnan yleisiin periaatteisiin. Yleissopimuksessa on päädytty eri ratkaisuun, sillä sen mukaan silloin, kun osapuolet eivät ole valinneet sovellettavaa lainsäädäntöä (ensisijainen arviointiperuste), työsopimusta koskee sen maan lainsäädäntö, jossa työntekijä tavallisesti tekee työsopimuksen mukaista työtään, vaikka hän on tilapäisesti lähetettynä työhön toiseen maahan, tai sen valtion lainsäädäntö, jossa työntekijän palkannut toimipaikka sijaitsee (toissijainen arviointiperuste), mutta tämä ei vaikuta siihen, että tietyin edellytyksin on mahdollista – samanaikaisesti sovellettavaksi ilmoitetun lainsäädännön kanssa – saattaa voimaan toisen valtion, erityisesti sen jäsenvaltion, jonka alueelle työntekijä on tilapäisesti lähetettynä, pakottavat säännökset (pakottavaa säännöstä koskeva arviointiperuste).

42. Edellä viitattuun järjestelmään – jota voidaan pitää direktiivin ydinsisältönä siltä osin kuin se vaikuttaa työsuhteeseen – liittyy toinen, liitännäinen mutta tarpeellinen säännösryhmä, jolla varmistetaan ensiksi mainitun järjestelmän täytäntöönpano: nimittäin kansalliset valvontaa ja yleistä järjestystä koskevat säännökset, joilla turvataan työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien kunnioittaminen. Juuri tällaisia ovat nyt esillä olevassa asiassa kyseenalaistetut Belgian säännökset. Nämä säännökset, jotka vastaanottava valtio tavallisesti antaa ja panee täytäntöön, eivät kuulu direktiivin olennaiseen säännösryhmään ensinnäkään siksi, että niitä ei mainita 3 artiklassa, ja toiseksi siksi, että jäsenvaltiot voivat 5 artiklan turvin varmistaa tehokkaasti direktiivin tavoitteiden toteutumisen.

43. Edellä esitetystä seuraa, että koska 5 artiklassa annetaan jäsenvaltioille toimivalta toteuttaa aiheelliset toimenpiteet direktiivin 96/71 noudattamisen varmistamiseksi, sitä, ovatko nämä toimenpiteet unionin oikeuden mukaisia, on arvioitava perustamissopimusten valossa. [26] Näin ollen nyt esillä olevan asian ratkaiseminen ei edellytä niinkään direktiivin 5 artiklan vaan SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan tulkintaa, sillä jälkimmäisissä määrätään palvelujen tarjoamisen vapaudesta sekä jäsenvaltioille asetettavista perusedellytyksistä tämän vapauden tehokkaan hyödyntämisen turvaamiseksi.

26 – Asia C-60/03, Wolff & Müller, tuomio 12.10.2004 (Kok., s. I-9553, 30 kohta).

44. Tämän päätelmän vahvistaa unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jossa näitä direktiivin 96/71 aineellisia toimenpiteitä on hiljattain tulkittu varsin väljästi ja selvästikin palvelujen tarjoamisen vapaudelle suopealla tavalla. Kuten tunnettua, edellä mainitussa asiassa Laval un Partneri annetussa tuomiossa direktiivin 96/71 3 artiklaa tulkittiin siten, että se rajoittaa jäsenvaltioiden harkintavaltaa vaatia muiden valtioiden yrityksiltä, jotka lähettävät työntekijöitä työhön niiden alueelle, muitakin kuin direktiivissä tarkoitettuja sosiaalisia suojatoimenpiteitä. Tämä direktiivin 96/71 3 artiklasta esitetty tulkinta vaikuttaa myös SEUT 56 artiklan soveltamiseen ja tarkemmin sanottuna siihen, miten työntekijöiden suojelua koskevia kansallisia toimenpiteitä on valvottava. Tämä oikeuskäytäntö, joka tosin ei ole välttynyt kritiikiltä eikä liioin ole täysin yksiselitteinen,[27] vahvistettiin äskettäin asioissa Rüffert[28] ja komissio vastaan Luxemburg[29] annetuissa tuomioissa.

45. Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että silloin, kun kyseiset toimenpiteet vaikuttavat jäsenvaltioiden direktiivin 96/71 3 artiklan noudattamisen varmistamiseksi säätämiin valvontaa ja yleistä järjestystä koskeviin toimenpiteisiin, toimenpiteiden lainmukaisuutta valvotaan perustamissopimuksen perusteella. Tämä käy ilmi asiassa komissio vastaan Luxemburg annetusta tuomiosta, jossa yhteisöjen tuomioistuin arvioi jäsenvaltion aineelliset toimenpiteet direktiivin 96/71 3 artiklan perusteella mutta katsoi valvontaa ja yleistä järjestystä koskevien toimenpiteiden kuuluvan perustamissopimuksiin perustuvan valvonnan piiriin.

46. Nyt esillä olevaa asiaa koskevan arvioinnin perusteena ja kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuuden arvioinnin perusteena on siten käytettävä perustamissopimuksen määräyksiä, kuten oli yhdistetyissä asioissa Arblade ym. Tämän tuomion mukainen oikeuskäytäntö on edelleen täysin sovellettavissa huolimatta asiassa Laval un Partneri annetussa tuomiossa tapahtuneesta uudesta kehityksestä.

47. Kuten yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetussa tuomiossa todettiin, unionin oikeuden vastaista ei tästä huolimatta ole se, että ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin ”ottaa huomioon rikosoikeudessaan vallitsevan periaatteen mukaisesti syytetyn kannalta edullisemmat direktiivin 96/71 säännökset soveltaessaan kansallista oikeutta, vaikka unionin oikeudessa ei olisikaan tämänsuuntaista velvoitetta”.[30] Edellä esitetyn perusteella ja sen perusteella, että direktiivissä 96/71 vahvistetaan kriteerit syytettyjen rikosoikeudellisen vastuun lieventämiselle, direktiivi voidaan ottaa huomioon SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa sovellettaessa.

2. Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat rajoitukset ja niiden perusteet

48. Jos palveluihin sovellettavia kansallisia säännöksiä ei ole yhdenmukaistettu, sekin,

27 – Kilpatrick, C., ”The ECJ and Labour Law: A 2008 Retrospective”, *Industrial Law Journal*, nide 38, nro 2, Oxford University Press, 2009, s. 196–202.

28 – Asia C-346/06, Rüffert, tuomio 3.4.2008 (Kok., s. I-1989).

29 – Asia C-319/06, komissio v. Luxemburg, tuomio 19.6.2008 (Kok., s. I-4323).

30 – Em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 29 kohta.

että kansallista lainsäädäntöä sovelletaan yleisesti kaikkiin kyseisen jäsenvaltion alueella oleskeleviin henkilöihin, myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin toimijoihin, jotka tarjoavat tilapäisesti palveluja sen alueella, voi toisinaan muodostaa esteen SEUT 56 artiklan soveltamiselle. Oikeuskäytännössä on toistuvasti vahvistettu, että tämän perusvapauden käyttäminen ei edellytä ainoastaan sitä, että kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva, toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen palvelujen tarjoajaan kohdistuva syrjintä poistetaan, vaan se edellyttää myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muiden jäsenvaltioiden palvelujen tarjoajiin, jos nämä rajoitukset ovat omiaan estämään palvelujen tarjoajan, joka on sijoittautunut johonkin toiseen jäsenvaltioon, jossa hän tarjoaa vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti, toiminnan, haittaamaan tätä toimintaa tai tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa. [31]

49. Siitä syystä unionin tuomioistuimella on tapana tulkita palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvan ”rajoituksen” käsitettä laajasti, lähtien toiminnan tosiasiallisesta estämisestä aina sen tekemiseen vähemmän houkuttelevaksi. Samaa käytäntöä on tunnetusti noudatettu muiden vapauksien, erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden kohdalla.

50. SEUT 52 artiklan 1 kohdassa – jota SEUT 62 artiklassa siihen tehdyn viittauksen perusteella sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauteen – todetaan, että tätä vapautta koskevat rajoitukset voivat olla perusteltuja ainoastaan yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että jos rajoitusta sovelletaan erotuksetta eikä se johda suoraan syrjintään, sitä voidaan perustella myös ”yleistä etua koskevien pakottavien syiden perusteella annetuilla säännöksillä, joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, silloin kun tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavin säännöksin”. [32] Tätä perustetta on tulkittava suppeasti, [33] ja sen on osoittauduttava oikeasuhteiseksi. [34]

51. Lissabonin sopimuksen voimaantulosta eli 1.12.2009 lähtien on kuitenkin otettava huomioon erilaisia primaarisen oikeuden määräyksiä, jotka vaikuttavat perusvapauksia koskeviin oikeussääntöihin. Toisin sanoen työntekijöiden työhön lähettämistä on, sikäli kuin se voi vaikuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkuuteen, tulkittava Lissabonin sopimuksessa vahvistettujen sosiaalioikeudellisten sääntöjen valossa. SEUT 9 artiklassa on nimittäin sosiaalista suojelua

31 – Asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991 (Kok., s. I-4221, 12 kohta); asia C-398/95, SETTG, tuomio 5.6.1997 (Kok., s. I-3091, 16 kohta); asia C-244/04, komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006 (Kok., s. I-885, 30 kohta) ja asia C-219/08, komissio v. Belgia, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-9213, 13 kohta).

32 – Ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 34 kohta; asia C-165/98, Mazzoleni ja ISA, tuomio 15.3.2001 (Kok., s. I-2189, 27 kohta); yhdistetyt asiat C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98, Finalarte ym., tuomio 25.10.2001 (Kok., s. I-7831, 33 kohta); em. asia International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni, tuomion 77 kohta ja em. asia Laval un Partneri, tuomion 103 kohta.

33 – Em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 30 kohta.

34 – Em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 35 kohta.

koskeva yleislauseke, jossa unionin toimielimet velvoitetaan ottamaan ”politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset”. Tämän vaatimuksen lähtökohtana on SEU 3 artiklan 3 kohta, jossa todetaan sisämarkkinoiden rakentamisen konkretisoituvan politiikassa, jonka perustana on ”täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous”.

52. Vielä selkeämmin tämä sosiaalinen päämäärä kuvastuu perusoikeuskirjan 31 artiklasta, joka nyt on osa unionin primaarioikeutta ja jonka mukaan ”jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin”. Näihin ehtoihin kuuluvat esimerkiksi takeet työajoista, lepoajoista ja palkallisista lomista, jotka havainnollistavat – joskaan eivät tyhjentävästi – työntekijöiden suojelun vähimmäisvaatimuksia.

53. Lissabonin sopimuksen voimaantulo merkitsee, että jos työehdot katsotaan sellaiseksi yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi, jolla voidaan perustella palvelujen tarjoamisen vapaudesta poikkeamista, niitä ei voida enää tulkita suppeasti. Siltä osin kuin itse perussopimuksissa on katsottu aiheelliseksi turvata työntekijöiden suojelu, kyse ei ole pelkästä vapauteen kohdistuvasta poikkeuksesta ja vielä vähemmän oikeuskäytännöstä johdetusta, kirjoittamattomasta poikkeuksesta. Uudessa primaarioikeudellisessa järjestelmässä, jonka pakottavana vaatimuksena on sosiaalisen suojelun korkea taso, valtuutetaan jäsenvaltiot rajoittamaan perusvapauksia tietyn sosiaalisen suojelun vaatimustason ylläpitämiseksi ilman, että tällaisessa rajoituksessa unionin oikeuden näkökulmasta on jotakin epätavallista ja että sitä tästä syystä olisi arvioitava suppeasti. Tämä päätelmä, joka pohjautuu äsken mainittujen perussopimusten uusiin määräyksiin, pannaan käytännössä täytäntöön suhteellisuusperiaatetta soveltamalla.

54. Näin ollen nyt kyseessä olevat vastaanottavan valtion toteuttamat työoikeudelliset toimenpiteet voidaan edellä esitetyin edellytyksin hyväksyä, jos ne ovat omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Tätä oikeasuhteisuuden arviointia, jota unionin tuomioistuin on toistuvasti soveltanut perusvapauksia koskevassa oikeuskäytännössään, kutsutaan tavallisesti soveltuvuutta ja tarpeellisuutta koskevaksi testiksi.

55. Näin ollen on määritettävä, rajoittavatko kyseiset toimenpiteet palvelujen tarjoamisen vapautta, ja jos näin on, selvitettävä oikeasuhteisuuden kriteerin perusteella, ovatko ne

perusteltuja. Arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti tutkimalla kukin toimenpide erikseen ja sellaisten valvontavaatimusten perusteella, joissa kiinnitetään perustamissopimuksen mukaisesti erityistä huomiota työntekijöiden sosiaaliseen suojeluun.

B *Belgian valvontatoimenpiteet*

56. Belgiassa vuonna 2002 käyttöön otetussa yksinkertaistetussa järjestelmässä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja vapautetaan tiettyjen vastaanottavan valtion lainsäädännössä edellytettyjen asiakirjojen laatimisesta, a) jos se toimittaa belgialaiselle sosiaalilainsäädännön noudattamista valvovalle yksikölle yksityiskohtaisen mallin mukaisesti laaditun ennakkoilmoituksen kustakin työhön lähetetystä työntekijästä, b) säilyttää ja pitää samojen viranomaisten saatavilla yrityksen sijoittautumisvaltiossa laaditut Belgian oikeusjärjestyksen mukaisia henkilökohtaisia laskelmia ja palkkalaskelmia vastaavat asiakirjat ja c) jos väliaikaisen työhön lähettämisen kesto on enintään kuusi kuukautta.

57. Toisin sanoen yksinkertaistettua järjestelmää ei sovelleta, jos lähetettynä olo kestää yli kuusi kuukautta tai jos alle kuusi kuukautta kestävästä työhön lähettämisestä ei ole toimitettu vaadittavaa ennakkoilmoitusta, vaan nämä tapaukset käsitellään yleisessä menettelyssä.

1. Ennakolta toimitettava työhönlähetysilmoitus

a) Kysymyksenasettelu

58. Komissio ja pääasian syytetyt väittävät, että laissa edellytetty ennakkoilmoitus ja sen toimittamatta jättämisestä aiheutuvat seuraukset kätkevät todellisuudessa taakseen palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavan lupamenettelyn. Belgian hallitus puolestaan korostaa, että tämä valvontamenetelmä on nimenomaisesti hyväksytty yhteisön oikeuskäytännössä, ja kiistää asettaneensa sitä tavanomaisesta järjestelmästä vapauttamisen ehdottomaksi edellytykseksi.

59. Belgian esittämistä väitteistä huolimatta kaikki viittaa kuitenkin siihen, että kyseessä on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, koska edellyttäessään ennakkoilmoitusta vain ulkomaisilta toimijoilta jäsenvaltio loukkaa periaatetta vaatimusten soveltamisesta yhtäläisesti ulkomaisiin ja kotimaisiin palvelujen tarjoajiin.

60. On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoilmoituksen antamista pidetään lähtökohtaisesti perusteltuna työntekijöiden suojeluun liittyvistä syistä. [35] Näin ollen mikään ei estä jäsenvaltiota

35 – Asia C-445/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 21.10.2004 (Kok., s. I-10191, 46 kohta); em. asia komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006, 41 ja 42 kohta ja em. asia komissio v. Belgia, tuomio 1.10.2009, 16 kohta.

vaatimasta palvelujen tarjoajalta ennakkoilmoitusta siitä, että kyseisten työntekijöiden tilanne on lainmukainen – erityisesti oleskeluoikeuden, työluvan ja sosiaaliturvan osalta – siinä jäsenvaltiossa, jossa he työskentelevät tämän yrityksen palveluksessa. Tällainen toimenpide ei ylitä sitä, mikä on tarpeen palvelujen tarjoamisen vapauden mahdollisen väärinkäytön estämiseksi.

61. Kuten jäljempänä selvitetään, tämä perustelu on helposti hyväksyttävissä siltä osin kuin on kyse ilmoituksen *sisällöstä* ja *muodosta*. Sen sijaan on kyseenalaista, onko tällaisen ilmoituksen hyväksyminen vain siinä tapauksessa, että se toimitetaan *ennen* työhön lähettämistä, yhteensopiva SEUT 56 artiklan kanssa, ja yhtä kyseenalaisia ovat tietyt ilmoitusmenettelyn *käytännön soveltamiseen* liittyvät näkökohdat.

b) Ilmoituksen sisältö

62. Tiedot, jotka 29.3.2002 tehdyn kuninkaan päätöksen 4 §:n mukaan on mainittava ennakkoilmoituksessa, eivät perustamissopimuksiin perustuvan tarkastelun perusteella juuri herätä epäilyksiä. Kuten huomautuksia esittäneet valtiot toteavat, näiden yksityiskohtaisten tietojen tarkoituksena on direktiivin 96/71 vaatimusten mukaisesti auttaa tarkastamaan työntekijöiden tilanteen sääntöjenmukaisuus lähtövaltiossa sekä määrittämään heille palvelujen väliaikaisessa tarjoamispaikassa kuuluvat oikeudet. Lisäksi ne ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, kumman valtion oikeussäännöt ovat työntekijöille edullisemmat. Työnantajaa, itse työntekijöitä [36] sekä heihin sovellettavia työehtoja, tarkemmin sanottuna työn viikoittaista kestoa ja päivittäistä työaikaa, koskevien yksityiskohtaisten tietojen tarkoituksena on varmistaa palvelukseenoton sääntöjenmukaisuus lähtövaltiossa. Sen vuoksi sellaisen tavoitteen kanssa, joka koskee työntekijöille vastaanottavassa valtiossa myönnettävien oikeuksien selvittämistä, on oikeassa suhteessa se, että tarkistetaan ”palvelut, joita suorittamaan työntekijä lähetetään, työhön lähettämisen alkamispäivä ja arvioitu kesto sekä paikka, jossa työtehtävät suoritetaan”.

63. Myös tietojen hankkiminen paikasta, jossa vastaavia asiakirjoja pidetään saatavilla ja säilytetään, samoin kuin henkilöstä, joka on valtuutettu huolehtimaan niistä Belgiassa, on johdonmukaista työntekijöiden tehokkaan suojelun tavoitteen kannalta. Näin katsottiin yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetussa tuomiossa, ja tätä perusteltiin sillä, että työntekijöiden tehokas suojelu, erityisesti turvallisuuden ja terveyden sekä työajan osalta, ”voi edellyttää, että tiettyjä asiakirjoja on pidettävä saatavilla työmaalla tai ainakin vastaanottavan jäsenvaltion alueella olevassa paikassa, johon tämän valtion valvontaviranomaisten on helppo päästä ja joka on näiden kannalta *selvästi yksilöity*, varsinkin silloin, kun ei ole

36 – Tältä osin erityisen merkityksellisiä tietoja ovat ”työsuhteen tekopäivä, työsuhteen alkamispäivä Belgiassa ja työtehtävät”.

järjestetty direktiivin 96/71/EY 4 artiklassa tarkoitetun kaltaista jäsenvaltioiden välistä yhteistyö- ja tiedonvaihtojärjestelmää".

c) Ilmoituksen muoto

64. Myöskään vaatimusta ilmoituksen laatimisesta tietylle lomakkeelle ei voida pitää kohtuuttomana rasitteena palvelujen tarjoajalle; pikemminkin päinvastoin, sillä lomake on oikeudellisesti selkeä ja helpottaa ilmoituksen lähettämistä. Lisäksi palvelujen tarjoaja voi täyttää sen omalla äidinkielellään. [37]

d) Sääntöjenmukaisuuden vahvistaminen ennen työhön lähettämistä

65. Nyt kyseenalaistettuihin oikeussääntöihin liittyvät Belgian säännöt vaativat sitä vastoin hieman perusteellisempaa tarkastelua. Tällä tarkoitetaan erityisesti sääntöjä, joilla työnantaja vapautetaan belgialaisten työntekijöitä koskevien asiakirjojen laatimisesta ja saatavilla pitämisestä edellyttäen, että valvontayksikkö lähettää todistuksen "ilmoituksen vastaanottamisesta ja hyväksymisestä" viiden päivän kuluessa sen saapumisesta, antaa rekisteröintinumeron ja ilmoittaa sen työnantajalle.

66. Belgia väittää ennakkoilmoitusjärjestelmää "pelkäksi ilmoitusmenettelyksi" [38] ja kiistää, että ennakkoilmoitus olisi ehtona työhön lähettämiselle. Tämä tulkinta vaikuttaa kuitenkin ristiriitaiselta, kun Belgia toisaalla toteaa, että "yksinkertaistetun järjestelmän soveltaminen edellyttää työhönlähetysilmoituksen toimittamista", [39] minkä kyseistä järjestelmää koskevien säännösten sanamuotokin vahvistaa.

67. Edellä mainitun asiassa komissio vastaan Saksa annetun tuomion mukaan on selvää, että vastaanottavan valtion viranomaisten käytännön mukainen ennakkovalvonta "ylittää sen, mikä on tarpeellista palvelujen tarjoamisen vapauden mahdollisen väärinkäytön estämiseksi". [40] Vaatimusten noudattamisen ennakkovalvonta on vastoin tällaisten ilmoitusten tarkoitusta, sillä oikeuskäytännön mukaan ilmoitukset ovat yksinomaan informatiivisia ja niiden tarkoituksena on ainoastaan antaa kansallisille viranomaisille tilaisuus "valvoa näitä tietoja jälkeenpäin ja suorittaa tarvittavat toimenpiteet siinä tapauksessa, että kyseessä olevien työntekijöiden tilanne on laiton". [41]

37 – Näin Belgian hallituksen asiamies selitti suullisessa istunnossa.

38 – Väliintulokirjelmän 32 kohta.
39 – Väliintulokirjelmän 31 kohta.
40 – Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006, 42 kohta.
41 – Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006, 41 kohta.

68. Lisäksi on tärkeää huomata, että oikeuskäytännön mukaan sellaisessa tapauksessa, jossa unioniin sijoittautunut yritys on lähettänyt työhön kolmannen maan työntekijöitä, ei ole hyväksytty kansallista lainsäädäntöä, jossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palvelujen tarjoamisen ehdoksi asetetaan hallinnollinen lupa.[42] Näin ollen vaikuttaa kohtuulliselta, että unionin tuomioistuin noudattaa samaa periaatetta myös silloin, kun työntekijät ovat Termiso Limitadan työntekijöiden tapaan unionin kansalaisia.

69. Nyt tarkasteltavana olevaan asiaan liittyy kuitenkin yksi kolmansien valtioiden kansalaisia koskevan oikeuskäytännön kannalta erikoinen piirre, sillä yrityksiltä edellytetyn ennakkoilmoituksen antamisesta seuraa, että Belgian viranomaiset antavat sille ennakolta rekisteröintinumeron. Kuten jo aikaisemmin on todettu, vastaanottavan valtion viranomaiset eivät sääntöjenmukaisuutta valvoessaan välttämättä tarkasta kaikkien työhön lähettämistä koskevien sosiaalilainsäädännön vaatimusten noudattamista. Sääntöjenmukaisuuden vahvistamista voidaan päinvastoin pitää muodollisena menettelynä, jossa rajoitutaan ainoastaan toteamaan, että ilmoitus on hoidettu asianmukaisesti. Belgian menettelystä on kuitenkin tehtävä toinen johtopäätös, kun otetaan huomioon, ettei palvelujen tarjoamista saa aloittaa, ennen kuin yritykselle on annettu ja ilmoitettu ilmoitusta koskeva rekisteröintinumero, sillä – kuten jo on todettu – ilman sitä työhön lähettämistä ei sallita.

70. Pelkästä tietojen toimittamisesta vastaanottavan valtion viranomaisille ja niiden vastaanottamisen vahvistamisesta voi siten muodostua palvelujen tarjoamisen aloittamista edeltävä tarkastus- ja lupamenettely. Tämänkaltaista menettelyä on vaikea yhteensovittaa perustamissopimusten kanssa etenkin silloin, kun arvioidaan tehokkuuden näkökulmasta.

e) Ilmoituksen hallinnollinen tehokkuus

71. On selvää, että työsuhteeseen liittyvien seikkojen ilmoittaminen helpottaa tarkastustyötä. Ennakkoilmoituksen vaatimustenmukaisuuden tarkistuksella varmistetaan, että tarkastaja saa tiedon työsuhteen sisällöstä ja että mahdollisiin laiminlyönteihin voidaan puuttua jo ennen palvelujen tarjoamisen alkamista. Jos tarkastuksessa havaitaan sääntöjenvastaisuuksia, työnantajalle ei anneta rekisteröintinumeroa (ja kuten sanottu, työntekijöitä ei voida lähettää työhön eikä työskentely voi alkaa ilman rekisteröintiä), ja vältetään siten se, että vastaanottavan valtion tarkastajan on todettava nämä puutteet työskentelypaikassa.

42 – Asiassa C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994 (Kok., s. I-3803, Kok. Ep. XVI, s. I-59, 15 kohta), em. asiassa komissio v. Luxemburg, tuomio 21.10.2004, 24 kohta, ja em. asiassa komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006, 34 kohta, tätä vaatimusta pidetään EY 49 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena.

72. Siitä huolimatta ja SEUT 56 artiklan perusteella hallinnollinen tehokkuus ei riitä perusteeksi sille, että työhön lähettämisen ehtona on ilmoituksen hyväksyminen antamalla rekisteröintinumero.

73. Yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetussa tuomiossa katsotaan yksiselitteisesti, että ”palvelujen tarjoamisen vapauden tällaisen rajoituksen perustelemiseksi ei riitä” se, että tällaisten asiakirjojen olemassaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueella helpottaa viranomaisten valvontatehtäviä. Siinä lisätään, että ”lisäksi on edellytettävä, etteivät nämä viranomaiset pysty suorittamaan valvontatehtäväänsä tehokkaasti”.[43] Asiassa komissio vastaan Luxemburg annetussa tuomiossa pidettiin vastaavasti suhteettomana vaatia, että kyseiset asiakirjat on jätettävä Luxemburgissa asuvan valtuutetun säilytettäväksi, ja perustellaan tätä sillä, että Luxemburg ei ”esittänyt mitään konkreettisia seikkoja sen väitteen tueksi, jonka mukaan kyseisten viranomaisten on mahdollista harjoittaa niille kuuluvaa valvontaa vain siinä tapauksessa, että kyseiset asiakirjat ovat Luxemburgissa asuvan valtuutetun säilytettävinä”.[44]

74. Ilmoituksen tiedot ovat riittävän selkeät, jotta ne voidaan tarkastaa jälkikäteen, joten on vaikea havaita, miten viiden päivän hyväksymisajan asettaminen voisi olla tarpeen tämän tarkastuksen suorittamiseksi.

75. Tästä vaatimuksesta ei koidu työhön lähetetyille työntekijöille muuta todellista etua eikä mitään lisäetua siihen etuun nähden, joka saadaan jälkikäteisestä tarkastuksesta.[45] Sellaisen kansallisen riita-asian olemassaolo, jonka kohteena on Termiso Limitadan työntekijöiden palkkaoikeuksien valvonta, osoittaa jo sinänsä, ettei työhön lähettämistä koskevien ilmoitusten ennakkovalvonta ole välttämätöntä Belgian valvontaviranomaisten tehtävien hoitamiseksi.

76. Siitä viiden päivän määräajasta, jonka kuluessa Belgian viranomaisten on vahvistettava vastaanottaneensa ilmoituksen ja annettava sille rekisteröintinumero, on todettava, että niin lyhyt kuin tämä määräaika onkin, se voi kiistatta estää Termison kaltaisia yrityksiä käyttämästä palvelujen tarjoamisen vapautta, koska niiden tarjoamien kaltaiset palvelut edellyttävät työntekijöiden lähes välitöntä lähettämistä Belgiaan,[46] mitä ne eivät voi tehdä, jos niiden on odotettava valvontayksikön vastausta tämän määräajan kuluessa. Vaihtoehtoisena menettelynä voisi olla esimerkiksi hiljaisen hyväksymisen järjestelmä, jossa rekisteröintinumero oletettaisiin annetuksi, jollei viranomaiselta ole tullut vastausta tietyn määräajan kuluessa. Tämä ratkaisu osoittaa, että käytettävissä on lievempiäkin keinoja kuin yrityksen velvoittaminen odottamaan ennakkoilmoituksensa vahvistusta ja rekisteröintinumeroa. Näin ollen on todettava, ettei

43 – Em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 76 kohta.

44 – Em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 19.6.2008, 91 kohta.

45 – Työntekijöille aiheutuvan lisäedun kriteeri – joka tosin rajoittuu lähtö- ja vastaanottajavaltioiden lainsäädäntöjen vertailuun – ilmenee edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Finalarte ym. annetusta tuomiosta.

46 – Kuten pääasian syytettyjen väitteissä, jotka vahvistettiin suullisessa käsittelyssä, todettiin, Termison suorittamien kaltaiset korjaustyöt edellyttävät työntekijöiden kiireellistä lähettämistä työhön.

nyt tarkasteltavana oleva menettely täytä oikeasuhteisuuden vaatimusta. [47]

f) Yhteenveto

77. Edellä esitetyn perusteella SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaisille kansallisille säännöksille, joilla työntekijöiden työhön lähettämisen ja palvelujen tarjoamisen tosiasiallisen aloittamisen edellytykseksi asetetaan se, että viranomainen lähettää vahvistuksen ennakkoilmoituksen vastaanottamisesta ja hyväksymisestä viiden arkipäivän kuluessa sen saapumisesta viranomaiselle.

2. Vastaanottavan valtion asiakirjoja vastaavat sijoittautumisvaltion asiakirjat

a) Kysymyksenasettelu

78. Toinen Rechtbankin epäilyjä aiheuttava toimenpide on säännös, jolla toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset velvoitetaan pitämään tiettyjä vastaanottavan valtion asiakirjoja, tarkemmin sanottuna belgialaista henkilökohtaista laskelmaa ja palkkalaskelmaa vastaavat asiakirjat lähtövaltion toimivaltaisten viranomaisten saatavilla.

79. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön yhdistetyn ”kaksinkertaisen valvonnan” kiellon perusteella voidaan vahvistaa, että direktiivissä 96/71 edellytetään kohtuullista vastaavuutta vastaanottavan valtion ja työnantajan sijoittautumisvaltion edellyttämien suojajärjestelmien välillä. Yleensä vaatimusten vastaavuutta edellytetään nimenomaan työntekijöitä koskevilta asiakirjoilta, joita työsuojeluhallinto tavallisesti pitää tarkastustensa lähtökohtana.

80. Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer analysoi vastaavuutta koskevan edellytyksen toimintaa yhdistetyissä asioissa Arblade ym. antamassaan ratkaisuehdotuksessa, jossa hän katsoi, että vastaanottavan jäsenvaltion ”on kuitenkin tutkittava, täyttävätkö yritykset jo sijoittautumisvaltionsa lainsäädännön perusteella samankaltaiset velvollisuudet, kiinnittämättä liikaa huomiota eri asiakirjojen nimitykseen, sisältöön tai käyttötarkoitukseen, ja jos täyttävät, hyväksyttävä niiden vastaavuus”. Näin ollen vastaanottavat valtiot ”saavat velvoittaa [palvelujen tarjoajia] noudattamaan lainsäädäntöään vain siltä osin, kuin se täydentää sijoittautumisvaltion lainsäädäntöä,

47 – Hyvin kuvaavaa on se, että komission asiamies myönsi tämän suullisessa käsittelyssä.

mutta ei siinä tapauksessa, että ne ovat päällekkäiset" (89 kohta).

81. Yhteisöjen tuomioistuin omaksui tämän saman kannan kyseisissä yhdistetyissä asioissa antamassaan tuomiossa toteamalla, että velvollisuudesta laatia ja pitää vastaanottavassa valtiossa tiettyjä asiakirjoja "aiheutuu kustannuksia ja ylimääräisiä hallinnollisia ja taloudellisia rasituksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille, siten että nämä eivät ole yhdenvertaisessa kilpailuasemassa vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden työnantajien kanssa" (58 kohta). Tuomiossa katsottiin, että "sitä vastoin ainoastaan sillä, että on olemassa joitakin eroja muodon tai sisällön osalta, ei voida perustella vaatimusta, jonka mukaan olisi pidettävä kahta erillistä asiakirjakokonaisuutta, joista toinen on sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukainen ja toinen vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukainen, jos sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännössä vaadituista asiakirjoista saatavat tiedot ovat kokonaisuudessaan riittävät, jotta vastaanottavassa jäsenvaltiossa voidaan tehdä tarvittavat tarkastukset".[48] Näin ollen tuomiossa tultiin siihen tulokseen, että "tällaisen velvollisuuden asettaminen merkitsee siis perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta".[49]

82. Yhdistettyihin asioihin Arblade ym. perustuvan oikeuskäytännön lähtökohtana on jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaate, sillä "kaksinkertaisen rasituksen" kielto edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että vastaanottava valtio pitää toisen jäsenvaltion (lähtövaltion) lainsäädäntöä pätevänä keinona suojalla yleistä etua alueellaan.

83. Edellä esitetyn perusteella voitaisiin väittää, että asiakirjojen vaatiminen lähtövaltiolta (in abstracto, saatavilla pitämistä ja säilyttämistä koskevaa velvollisuutta huomioon ottamatta) ei ole SEUT 56 artiklassa tarkoitettu rajoitus ensinnäkään siksi, että kyseisen yrityksen on muiden tapaan toimitettava asiakirjat siinä valtiossa, johon se on sijoittautunut, ja toiseksi siksi, että myös palvelujen suorittamisvaltioon sijoittautuneita yrityksiä vaaditaan esittämään samat, Belgian lainsäädännössä edellytettyjä "vastaavat" asiakirjat. Tietyt Belgian järjestelmän konkreettiset piirteet ja erityisesti asiakirjojen säilyttämistä koskeva velvoite voivat kuitenkin johtaa eri päätelmään, kuten seuraavassa osoitetaan.

b) Vastaanottavan valtion henkilökohtaista laskelmaa ja palkkalaskelmaa vastaavat asiakirjat

84. Puuttumatta nyt sen valinnanvaran sisältöön, jonka kyseinen järjestelmä Belgian hallituksen mukaan tarjoaa palvelujen tarjoajalle (mahdollisuus valita, käyttääkö se yksinkertaistettua järjestelmää vai toimittaako se suoraan Belgian lainsäädännössä edellytetyt

48 – Em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 64 kohta.
49 – Em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 59 kohta.

asiakirjat), on pantava merkille, että yksinkertaistetun järjestelmän tarkoituksena on vapauttaa työnantaja tietyistä velvollisuuksista, kuten tiettyjen asiakirjojen (mm. henkilökohtaisen laskelman ja palkkalaskelman) laatimisesta ja hallussa pitämisestä, joita SEUT 56 artiklan perusteella voidaan vaatia vain siinä tapauksessa, että väliaikaisesti työhön lähetettyjen työntekijöiden sosiaalista suojelua ei pystytä takaamaan yrityksen sijoittautumisvaltion lainsäädännössä edellytetyillä asiakirjoilla.

85. Belgian väitteet vahvistavat tämän tulkinnan: koska yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetussa tuomiossa kielletään asettamasta yleistä velvoitetta, jonka mukaan ulkomaisten työnantajien on laadittava työntekijöistä Belgiassa edellytetyt henkilökohtaiset laskelmat, Belgian lainsäädännössä on tietyin edellytyksin vapautettu työnantajat tästä velvoitteesta.

86. Oikeuskäytännössä on vahvistettu ensisijainen ja toissijainen arviointiperuste antamalla vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille ja tarpeen mukaan tuomioistuimille selkeät valtuudet vuorollaan selvittää, ”eikö työntekijöiden suojelua voitaisi turvata riittävästi esittämällä kohtuullisessa määräajassa sijoittautumisjäsenvaltiossa pidetyt asiakirjat tai jäljennökset niistä, tai jollei näitä voida esittää, – – ennen kuin ne velvoittavat laatimaan ja pitämään tämän jäsenvaltion alueella työntekijöitä tai työtä koskevia asiakirjoja tämän valtion lainsäädännön mukaisesti”.[50]

87. Siinä tapauksessa, että työnantajalla ei ole näitä vastaavia asiakirjoja, vastaanottavan valtion lainsäädännössä velvoitetaan se laatimaan ja pitämään saatavilla Belgian lainsäädännössä edellytetty henkilökohtainen laskelma ja palkkalaskelma. Tästä syystä ei ole mitään syytä kieltää järjestelmää, jossa työnantajia vaaditaan toimittamaan sijoittautumisvaltion työntekijöitä koskevia asiakirjoja vastaavat asiakirjat tai toissijaisesti noudattamaan tavanomaisen järjestelmän vaatimuksia. Tämä vaatimus on selvästikin yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetusta tuomiosta alkaneen oikeuskäytännön mukainen.

88. Sitä, että Belgia rajoittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön koskemaan ainoastaan alle kuuden kuukauden pituisia työhön lähettämisiä, on kuitenkin paljon vaikeampi perustella, koska myös tätä pidemmät lähetettynä työskentelyn jaksot kuuluvat SEUT 56 artiklan soveltamisalaan. Viime kädessä myös yli kuusi kuukautta kestävä lähetettynä olo luokitellaan tilapäiseksi, kuten on pääteltävissä asiassa Rush Portuguesa, asiassa Vander Elst, yhdistetyissä asioissa Finalarte ja asiassa komissio vastaan Luxemburg annetuista tuomioista, joissa yhteisöjen tuomioistuin korostaa, että jos työntekijät lähetetään työhön sellaisen yrityksen lukuun, joka ei ole sijoittautunut vastaanottavaan valtioon mutta tarjoaa siellä palveluja, he eivät siirry

50 – Em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 65 kohta.

”kertaakaan vastaanottajavaltiona olevan jäsenvaltion työmarkkinoille”.[51]

c) Asiakirjojen sisältö

89. Kustakin työntekijästä laadittavaan henkilökohtaiseen laskelmaan merkitään työntekijän vuoden aikana työnantajalleen tekemät työsuoritukset sekä niistä maksetut korvaukset. Palkkalaskelmassa, joka lähetetään työntekijälle palkanmaksukausittain, ilmoitetaan tarkat palkanlaskentaperusteet ja vastaavat pidätykset.

90. Nämä asiakirjat soveltuvat ilmeisen hyvin työntekijän taloudellisten oikeuksien selvittämiseen, koska niistä voidaan tarkistaa, että laissa tai työehtosopimuksessa vahvistettuja rajoituksia on noudatettu ja että työntekijälle on maksettu palkkaa kaikilta niiltä työpäiviltä, joina palveluja on tarjottu, vapaapäivä- ja vuosilomakorvaukset mukaan luettuina. Kyseiset asiakirjat ovat myös tarpeen vähimmäispalkan ja ylityökorvausten maksamisen tarkistamiseksi. Lisäksi niitä tarvitaan työntekijän oikeuksien vertailemiseen eri lainsäädännöissä, ja koska ne perustuvat sijoittautumisvaltion ja vastaanottavan valtion asiakirjojen vastaavuuteen, ne ovat joustavampi vaihtoehto kuin esimerkiksi se, että toimitetaan suoraan belgialaiset asiakirjat.

d) Asiakirjojen säilyttäminen

91. Asiakirjojen säilyttämiseen liittyy kolme merkittävää näkökohtaa: ensinnäkin vastaavien asiakirjojen pitäminen saatavilla ja säilyttäminen sen ajan, kun työntekijät ovat lähetettyinä Belgiassa; toiseksi velvollisuus pitää asiakirjoja saatavilla viiden vuoden ajan siitä päivästä, kun ensimmäisestä työhön lähettämisestä kulunut kuuden kuukauden työskentelyjakso on päättynyt, ja kolmanneksi säilytyspaikka, joka voi olla joko se työskentelypaikka, johon työntekijä lähetetään, tai sellaisen luonnollisen henkilön kotipaikka Belgiassa, joka pitää näitä asiakirjoja hallussaan yrityksen asiamiehenä.

92. Tämän velvoitteen ajallisesta sovellettavuudesta on todettava, että direktiivin

51 – Ks. asia C-113/89, Rush Portuguesa, tuomio 27.3.1990 (Kok., s. I-1417, Kok. Ep. X, s. 407, 15 kohta); em. asia Vander Elst, tuomion 21 kohta; em. yhdistetyt asiat Finalarte ym., tuomion 22 kohta ja em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 21.10.2004, 38 kohta.

96/71 4 artiklassa tarkoitetun jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tai tietojenvaihdon järjestelmän vuoksi on tarpeetonta säilyttää asiakirjoja vastaanottavassa jäsenvaltiossa sen jälkeen, kun työntekijällä ei enää ole siellä työntekijöitä palveluksessaan. [52] Oikeuskäytännön mukaan on sallittua asettaa velvollisuus, jonka mukaan pitää ”säilyttää tiettyjä asiakirjoja sellaisen luonnollisen henkilön kotipaikassa, jolla on kotipaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa”, mutta vain lähetettynä olon ajan. [53] Vaikka vaatimus vastaavien asiakirjojen säilyttämisestä sen ajan, kun työntekijät ovat lähetettynä, on suhteellisuusperiaatteen mukaista, on paljon kyseenalaisempaa se, että velvoite jatkuu vielä viiden vuoden ajan palvelujen tarjoamisen päätyttyä, kuten todetaan yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetun tuomion 77 ja 78 kohdassa ja asiassa komissio vastaan Luxemburg (C-319/06) annetun tuomion 90–94 kohdassa. Se, että jäsenvaltiot turvautuvat vaihtoehtoisiin yhteistyömenetelmiin, joilla korvataan tämä yrittäjien velvollisuus, ja että siitä kaiken lisäksi aiheutuu hallintomenoja, jotka vaikeuttavat tarpeettomasti palvelujen tarjoamista muussa jäsenvaltiossa kuin yrityksen sijoittautumisvaltiossa, vahvistaa, että kyseessä on suhteeton ja siten SEUT 56 artiklan vastainen vaatimus.

e) Yhteenveto

93. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaisille kansallisille säännöksille, joissa edellytetään tiettyjä vastaanottavassa valtiossa edellytettyjä asiakirjoja (tässä tapauksessa belgialaista henkilökohtaista laskelmaa ja palkkalaskelmaa) vastaavien sijoittautumisvaltion asiakirjojen esittämistä. Sen sijaan Belgiassa sovelletun kaltaista järjestelmää, jossa edellytetään tiettyjä vastaanottavan valtion asiakirjoja vastaavien sijoittautumisvaltion asiakirjojen säilyttämistä vielä sen jälkeen, kun työntekijöiden lähetettynä olo on tosiasiallisesti päättynyt, on suhteeton eikä sitä voida perustella SEUT 56 ja SEUT 57 artiklalla. Sama koskee järjestelmää, jossa vaaditaan toimittamaan suoraan vastaanottavan valtion asiakirjat sellaisista väliaikaisesti työhön lähetetyistä työntekijöistä, joiden lähetettynä olo kestää yli kuusi kuukautta.

52 – Em. asia komissio v. Luxemburg, 19.6.2008, 92 kohta ja em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 79 kohta.

53 – Asiassa komissio v. Saksa 18.7.2007 annetun tuomion 74 kohdassa todetaan päinvastoin seuraavaa: ”Vaikka yhteisöjen tuomioistuin totesikin [yhdistetyissä asioissa Arblade ym. annetun] tuomion 76 kohdassa, että sellaisen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen perustelemiseksi, joka johtuu velvollisuudesta säilyttää tiettyjä asiakirjoja sellaisen luonnollisen henkilön kotipaikassa, jolla on kotipaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei riitä se, että tällaisten asiakirjojen olemassaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueella on omiaan helpottamaan yleensä tämän valtion viranomaisten valvontatehtävien suorittamista, tämä kyseisen tuomion kohta koski kuitenkin työnantajalle asetettua velvollisuutta pitää toimivaltaisten viranomaisten saatavilla tiettyjä asiakirjoja silloinkin, kun kyseinen työnantaja ei enää työllistänyt työntekijöitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa.”

VII Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

”1) SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaisille kansallisille säännöksille, joissa työntekijöiden työhön lähettämisen ja palvelujen tarjoamisen aloittamisen edellytykseksi asetetaan se, että valvontaviranomainen lähettää vahvistuksen ennakkoilmoituksen vastaanottamisesta ja sen vaatimustenmukaisuudesta viiden arkipäivän kuluessa sen saapumisesta viranomaiselle.

2) SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaisille kansallisille säännöksille, joissa edellytetään tiettyjä vastaanottavassa valtiossa edellytettyjä asiakirjoja (tässä tapauksessa belgialaista henkilökohtaista laskelmaa ja palkkalaskelmaa) vastaavien sijoittautumisvaltion asiakirjojen esittämistä.

– SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on sen sijaan tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle järjestelmälle, jossa edellytetään tiettyjä vastaanottavan valtion asiakirjoja vastaavien sijoittautumisvaltion asiakirjojen säilyttämistä vielä sen jälkeen, kun työntekijöiden lähetettynä olo on tosiasiallisesti päättynyt

– vaaditaan toimittamaan suoraan vastaanottavan valtion asiakirjat sellaisista väliaikaisesti työhön lähetetyistä työntekijöistä, joiden lähetettynä olo kestää yli kuusi kuukautta.”