JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PHILIPPE LÉGER

5 päivänä lokakuuta 2006 [1]

1. Työnvälitykseen liittyvien toimintojen vapautuessa yksityisillä työnvälitystoimistoilla on yhä suurempi merkitys Euroopan unionin jäsenvaltioiden työmarkkinoiden toiminnassa. [2] Tämä merkitys tunnustetaan myös kansainvälisellä tasolla. [3]

2. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan yhteisön oikeuden eri säännöksiä ja määräyksiä suhteessa työllisyyden edistämistä koskevaan järjestelmään, joka on ollut Saksassa voimassa vuodesta 2002.

3. Tässä järjestelmässä Bundesagentur für Arbeit (liittovaltion työvoimaviranomainen, jäljempänä Bundesagentur) myöntää työnhakijoille työnvälityskupongin, jonka perusteella työnhakijat vapautuvat ainakin osittain velvollisuudestaan maksaa palkkio yksityiselle työnvälitystoimistolle, jonka palveluja he ovat käyttäneet työpaikan löytämiseksi.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

4. Nyt käsiteltävinä olevat ennakkoratkaisukysymykset koskevat paitsi EY 18, EY 39, EY 49 ja EY 50 artiklaa sekä EY 87 artiklaa luettuna yhdessä EY 81, EY 85 ja EY 86 artiklan kanssa myös työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [4] 3 ja 7 artiklaa. Esitän tässä vain nämä kaksi johdetun oikeuden säännöstä.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Ks. Ranskan senaatin oikeustutkimusyksikön tammikuussa 2004 julkaisema asiakirja, joka koskee työttömyyskorvausten ja työttömiin kohdistuvan työnvälityksen järjestämistä seitsemässä jäsenvaltiossa (oikeusvertaileva tutkimus) ja johon voi tutustua Internetissä (http://www.senat.fr/lc/lc130/lc1300.html).

3 – Ks. Kansainvälisen työjärjestön yksityisistä työnvälitystoimistoista 19 päivänä kesäkuuta 1997 tekemä yleissopimus nro 181 ja samana päivänä annettu suositus nro 188, joihin voi tutustua Internetissä (http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm ja http://www.ilo.org/ilolex/french/recdisp1.htm).

4 – EYVL L 257, s. 2.

5. Asetuksen N:o 1612/68 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän asetuksen mukaan ei jäsenvaltion lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä taikka hallinnollista käytäntöä saa soveltaa, jos:

– niissä asetetaan sellaisia rajoituksia tai ehtoja työn hakemiselle tai työpaikan tarjoamiselle tai ulkomaalaisen oikeudelle ottaa vastaan työtä ja työskennellä, jotka eivät koske oman maan kansalaisia; tai

– niiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on, huolimatta siitä, että niitä sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, estää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia saamasta tarjottua työtä.

_ _"

6. Tämän asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.

_ _"

B *Kansallinen oikeus*

7. Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderungin (sosiaaliturvalaki – työllisyyden edistäminen) III osan[5] 296 §:n, jonka otsikko on Työnvälittäjän ja työnhakijan välinen työnvälitysopimus, 1 momentissa säädetään, että sopimus, jossa työnvälittäjä sitoutuu välittämään työnhakijalle työpaikan, on tehtävä kirjallisesti ja että siinä on erityisesti yksilöitävä välittäjälle maksettava palkkio.

5 – BGBl. 1997 I, s. 594 (jäljempänä SGB III).

8. SGB III:n 296 §:n 2 momentin mukaan työnhakija on velvollinen maksamaan välittäjälle palkkion vain, kun välittäjän toiminnan seurauksena on tehty työsopimus.

9. SGB III:n 296 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi, että kun välittäjälle on esitetty työnvälityskuponki, palkkio erääntyy maksettavaksi vasta, kun Bundesagentur suorittaa maksun SGB III:n 421 g §:n mukaisesti. [6]

10. SGB III:n 421 g §:n, jonka otsikko on Työnvälityskuponki, 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että työtekijöillä, joilla on oikeus saada työttömyyskorvausta tai -avustusta ja joille ei ole kolmen kuukauden työttömyysajan jälkeen välitetty työtä tai jotka työskentelevät tehtävissä, joita tuetaan työllistämistoimenpiteinä tai rakennemuutostoimenpiteinä, on oikeus työnvälityskuponkiin. [7] SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan Bundesagentur sitoutuu työnvälityskupongin antaessaan maksamaan palkkion työnvälittäjälle, jota työnhakija on käyttänyt ja joka on hankkinut tälle pakollisesti sosiaalivakuutettua työtä, jossa viikoittainen työaika on vähintään 15 tuntia.

11. SGB III:n 421 g §:n 2 momentin mukaan työnvälityskupongin määrä on 1 500, 2 000 tai 2 500 euroa työnhakijan työttömyyden kestosta riippuen. Työnvälittäjälle maksetaan palkkiona 1 000 euroa työsuhteen alkaessa ja loppusumma työsuhteen kestettyä kuusi kuukautta, ja määrät maksetaan suoraan välittäjälle.

12. Sosiaaliturvalain – sosiaalivakuutuksen yhteiset säännöt (Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, jäljempänä SGB IV) IV osan 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"– – Tämän osan säännöksiä sovelletaan myös työllisyyden edistämiseen, lukuun ottamatta neljännen jakson ensimmäistä ja toista osastoa ja viidettä jaksoa. – –"

6 – Saksan hallitus selvittää kirjallisten huomautustensa 11 kohdassa tämän säännöksen merkityssisältöä täsmentämällä, että säännöksestä seuraa, että työnvälityskupongin perusteella syntyy oikeus vain osittaiseen maksusuoritukseen ja että työnhakija on edelleen maksuvelvollinen työnvälityssopimuksen perusteella suoritettavan palkkion osalta. Saksan hallitus toteaa myös, että työnvälityskupongin esittäminen vaikuttaa mainitun säännöksen nojalla siten, että palkkiolle, jonka työnhakija on velvollinen suorittamaan välittäjälle, syntyy täysimääräisesti maksuaika.

7 – On täsmennettävä, että tämä työnvälityskuponkeja koskeva järjestelmä otettiin käyttöön Saksan oikeudessa vuonna 2002 kokeiluna. On säädetty, että tätä järjestelmää, jota sovelletaan 31.12.2006 saakka, arvioidaan, ennen kuin päätetään sen mahdollisesta jatkamisesta.

13. SGB IV:n 3 §:ssä säädetään lisäksi seuraavaa:

"Säännöksiä, jotka koskevat velvollisuutta ottaa vakuutus ja oikeutta saada suorituksia vakuutuksesta, sovelletaan

1. sikäli kuin ne edellyttävät työskentelyä työsuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, kaikkiin henkilöihin, jotka tekevät ansiotyötä työsuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana tämän lain soveltamisalalla;

– –"

14. Lopuksi on todettava, että sosiaaliturvalain – yleinen osa (Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil, jäljempänä SGB I) I osan 30 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1) Tämä lain säännöksiä sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joiden kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka on sen soveltamisalueella.

2) Tämä laki ei vaikuta ylikansallisen ja kansainvälisen oikeuden säännöksiin.

– –"

II Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

15. ITC Innovative Technology Center GmbH (jäljempänä ITC) harjoittaa työnvälitystoimintaa. Se teki 27.8.2003 työnvälityssopimuksen Darius Halaczin kanssa. Tämän sopimuksen mukaan ITC:n oli autettava Halaczia pääsemään pakollisesti sosiaalivakuutettuun työsuhteeseen ja suoritettava kaikki työnvälityksen edellyttämät palvelut.

16. Halacz esitti ITC:lle Bundesagenturin hänelle myöntämän työnvälityskupongin. Tässä 15.10.2003 saakka voimassa olleessa 1 500 euron arvoisessa kupongissa todettiin, että työnhakija sai käyttää yhtä tai useampaa valitsemaansa työnvälittäjää ja että kupongissa ilmoitettu määrä maksetaan yksityiselle työnvälittäjälle, joka hankkii Halaczille työpaikan. Työsuhteen alkaessa välittäjälle maksetaan 1 000 euroa, ja loppu maksetaan työsuhteen kestettyä vähintään kuusi kuukautta.

17. SGB III:n asiassa merkityksellisten säännösten mukaisesti työnvälityskupongissa määrättiin, että palkkio maksetaan, jos kyseessä on pakollisesti sosiaalivakuutettu

työ, jos työaika on vähintään 15 tuntia viikossa, jos sovitun työn kesto on vähintään kolme kuukautta, jos välittäjän kanssa on tehty kirjallinen välityssopimus ja jos välittäjällä on tämän sopimuksen nojalla oikeus saada työnvälityspalkkio.

18. ITC:n toiminnan johdosta Halacz teki määräaikaisen työsopimuksen Alankomaihin sijoittautuneen yhtiön kanssa ajaksi 4.9.2003–4.3.2004. Työnantaja on vahvistanut, että kyseessä oli pakollisesti sosiaalivakuutettu työsuhde ja että työaika oli vähintään 15 tuntia viikossa.

19. ITC vaati 15.9.2003 päivätyllä kirjeellään Bundesagenturia maksamaan ensimmäisen erän eli 1 000 euroa työnvälityskupongin mukaisesti. [8]

20. Bundesagentur hylkäsi tämän vaatimuksen 2.10.2003 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, ettei Halaczille ollut välitetty Saksan alueella pakollisesti sosiaalivakuutettua työtä.

21. ITC teki tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen 16.10.2003. Bundesagentur hylkäsi tämän vaatimuksen 27.10.2003 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että pakollisen sosiaalivakuutuksen käsite on määritelty SGB IV:n 1–3 §:ssä, jotka ovat voimassa myös SGB III:n osalta. Bundesagenturin mukaan pakollista vakuutusta koskevia säännöksiä sovelletaan siten kaikkiin henkilöihin, jotka ovat työsuhteessa SGB:n soveltamisalueella eli Saksan alueella.

22. ITC valitti 14.11.2003 Sozialgericht Berliniin (Berliinin sosiaalituomioistuin) (Saksa) vaatien yhtäältä, että Bundesagenturin 2.10.2003 tekemä päätös, sellaisena kuin se on pysytetty 27.10.2003 tehdyllä päätöksellä, on kumottava, ja toisaalta, että Bundesagentur on velvoitettava maksamaan sille 1 000 euroa palkkiona toteutuneesta työnvälityksestä.

III Ennakkoratkaisupyyntö

23. Sozialgericht Berlinin mukaan sille tehty valitus on hyväksyttävä, jos SGB III:n

8 – Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Halaczin ja hänen työnantajansa välinen työsuhde päättyi marraskuussa 2003. Koska työsuhde kesti alle kuusi kuukautta, ITC voi vaatia Bundesagenturilta palkkiona joka tapauksessa enintään 1 000 euroa.

421 g §:n 1 momentin toista virkettä on pidettävä yhteisön oikeuden vastaisena siltä osin kuin se merkitsee, että Bundesagentur maksaa työnvälityspalkkion työntekijän käyttämälle työnvälittäjälle vain sillä edellytyksellä, että löydetty työ on pakollisesti sosiaalivakuutettua Saksan alueella.

24. Sozialgericht Berlin täsmentää tältä osin, että kun sovelletaan pelkästään Saksan oikeutta eli SGB IV:n 1 ja 3 §:ää sekä SGB I:n 30 §:ää luettuina yhdessä SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen kanssa, viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettu "pakollisesti sosiaalivakuutettu työ" on ymmärrettävä niin, että kyseeseen tulee pelkästään tämäntyyppinen työ, jota tehdään SGB:n soveltamisalueella eli Saksan alueella.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tällä tavalla ymmärrettynä kansallinen oikeus saattaa loukata yhteisön oikeudessa taattuja oikeuksia, mikä johtuu erityisesti siitä, että näiden SGB:n säännösten yhteisvaikutuksesta seuraava kansallisen oikeuden kanta merkitsee, että työntekijä, jolle on välitetty työpaikka muualta kuin Saksan alueelta, ei voi vapautua velvollisuudestaan maksaa palkkio käyttämälleen työnvälittäjälle, vaikka hän vapautuisi tästä velvollisuudesta, jos työpaikka olisi maan alueella. Lisäksi tästä kannasta seuraa, että Saksaan sijoittautuneita työnvälittäjiä epäsuorasti estetään ulottamasta työnvälitystoimintaansa ulkomaille ja vastaavasti ulkomaisia välittäjiä epäsuorasti estetään välittämästä saksalaisille työttömille työpaikkoja ulkomailta.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että sen mielestä SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toista virkettä on mahdollista tulkita yhteisön oikeuden mukaisesti niin, että "pakollisesti sosiaalivakuutettuna työnä" voitaisiin pitää unionin toisen jäsenvaltion alueella tehtyä tämäntyyppistä työtä.

27. Koska Sozialgericht Berlin on epävarma useiden yhteisön oikeuden määräysten ja säännösten tulkinnasta, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Missä määrin [SGB III:n] 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen sellaisella tulkinnalla, että pakollisesti sosiaalivakuutettuna työnä on pidettävä vain [SGB:n] soveltamisalueella tehtyä tällaista työtä, rikotaan vapaata liikku-

vuutta suojaavaa yhteisön oikeutta, joka ilmenee erityisesti EY 18 ja EY 39 artiklasta ja asetuksen N:o 1612/68 3 ja 7 artiklasta?

2) a) Missä määrin on mahdollista ja välttämätöntä tulkita säännöstä yhteisön oikeuden mukaisesti ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun mahdollisen rikkomisen välttämiseksi?

b) Jos yhteisön oikeuden mukainen tulkinta ei ole mahdollinen tai välttämätön: missä määrin SGB III:n 421 g § 1 momentin toisella virkkeellä rikotaan vapaata liikkuvuutta suojaavaa yhteisön oikeutta?

3) Missä määrin SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen sellaisella tulkinnalla, että pakollisesti sosiaalivakuutettuna työnä on pidettävä vain SGB:n soveltamisalueella tehtyä tällaista työtä, rikotaan palvelujen tarjoamisen ja kilpailun vapautta suojaavaa yhteisön oikeutta, joka ilmenee erityisesti EY 49, EY 50 ja EY 87 artiklasta luettuna yhdessä EY 81, EY 85 ja EY 86 artiklan kanssa tai muista yhteisön oikeuden määräyksistä ja säännöksistä?

4) a) Missä määrin on mahdollista ja välttämätöntä tulkita säännöstä yhteisön oikeuden mukaisesti kolmannessa kysymyksessä tarkoitetun mahdollisen rikkomisen välttämiseksi?

b) Jos yhteisön oikeuden mukainen tulkinta ei ole mahdollinen tai välttämätön: missä määrin SGB III:n 421 g § 1 momentin toisella virkkeellä rikotaan yhteisön oikeutta siltä osin kuin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei ole suojattu?"

IV Asian tarkastelu

A *Ensimmäinen ja kolmas kysymys*

28. Ensimmäistä ja kolmatta kysymystä voidaan tarkastella yhdessä, koska molemmilla

pyritään siihen, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi, onko yhteisön oikeutta tulkittava niin, että se on esteenä senkaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, josta on kysymys pääasian oikeudenkäynnissä ja jonka mukaan kansallinen työvoimaviranomainen maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion, jonka työnhakija on velvollinen maksamaan työnpaikan välittämisestä, vain sillä edellytyksellä, että yksityisen välittäjän löytämä työ on pakollisesti sosiaalivakuutettua kyseisen jäsenvaltion alueella.

29. Näillä kahdella kysymyksellä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan useita yhteisön oikeuden määräyksiä ja säännöksiä eli EY 18, EY 39, EY 49 ja EY 50 artiklaa sekä EY 87 artiklaa luettuna yhdessä EY 81, EY 85 ja EY 86 artiklan kanssa samoin kuin asetuksen N:o 1612/68 3 ja 7 artiklaa. On ratkaistava, mitä määräyksiä ja säännöksiä on tulkittava, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pystyy ratkaisemaan pääasian.

30. Tässä tarkoituksessa suljen aluksi tarkastelun ulkopuolelle EY 87 artiklan, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa tulkittavaksi yhdessä EY 81, EY 85 ja EY 86 artiklan kanssa. Työnvälityskuponkeja koskevaa kansallista järjestelmää ei mielestäni nimittäin voida pitää EY 87 artiklassa tarkoitettuna valtiontukena.

31. Muistutan tältä osin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luokitteleminen valtiontueksi edellyttää, että kaikki EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät [9] eli että kyseessä on toimenpide, jolla myönnetään etu joillekin yrityksille, että edun on myöntänyt jäsenvaltio tai se on myönnetty valtion varoista ja että etu vääristää tai on omiaan vääristämään kilpailua yhteisön sisäisessä kaupassa.

32. On kuitenkin todettava, että työnvälityskuponkeja koskeva kansallinen järjestelmä ei ole joillekin yrityksille annettu etu, ja näin on seuraavista syistä.

33. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuen käsite voi kattaa paitsi positiiviset suoritukset, kuten avustukset, lainat tai osuudet yritysten pääomasta, myös toimenpiteet, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia. [10]

9 – Ks. erityisesti asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7747, 74 kohta) ja yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomio 22.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5479, 84 kohta).

10 – Ks. erityisesti asia C-126/01, Gemo, tuomio 20.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13769, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja em. yhdistetyt asiat Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomion 86 kohta.

34. Kun huomioon otetaan tämä määritelmä, työnvälityskuponkeja koskevaa kansallista järjestelmää ei mielestäni voida pitää avustuksena eikä yksityisten työnvälitystoimistojen vastattavaksi tavallisesti kuuluvien kustannusten alennuksena. Järjestelmässä työntekijä pelkästään siirtää vastuun yksityisen työnvälitystoimiston palkkion maksamisesta Bundesagenturille. Kun Bundesagentur suorittaa kyseisen palkkion suoraan välittäjälle, se pelkästään maksaa vastikkeen suoritetusta palvelusta eli työpaikan välittämisestä työnhakijalle.

35. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että EY 87 artiklan 1 kohdan mukaan on ratkaistava, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä jokin kansallinen toimenpide omiaan suosimaan "jotakin yritystä tai tuotannonalaa" verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Jos näin on, kyseessä oleva toimenpide täyttää valikoivuutta koskevan edellytyksen, joka on kyseisessä artiklassa vahvistetun valtiontuen käsitteen kannalta perustava tekijä. [11]

36. Yhdyn Saksan hallituksen käsitykseen, jonka mukaan SGB III:n 421 g §:n mukainen järjestelmä ei ole valikoiva. Työnhakija nimittäin voi esittää hänelle annetun työnvälityskupongin mille tahansa valitsemalleen välittäjälle, joten Bundesagenturin maksamaa työnvälityspalkkiota ei ole ennalta rajattu koskemaan tiettyjä tyhjentävästi määriteltyjä yksityisiä työnvälitystoimistoja.

37. Koska edellytys, jonka mukaan kyseessä on oltava joillekin yrityksille myönnetty etu, ei näin ollen ole täyttynyt, ei ole aihetta tulkita EY 87 artiklaa eikä myöskään niitä EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on otettava huomioon tämän artiklan yhteydessä. [12]

38. Sen sijaan perustamissopimuksen määräykset, jotka koskevat yhtäältä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja toisaalta palvelujen tarjoamisen vapautta, ovat ensi arviolta merityksellisiä pääasian ratkaisemisen kannalta.

11 – Ks. erityisesti asia C-172/03, Heiser, tuomio 3.3.2005 (Kok. 2005, s. I-1627, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja em. yhdistetyt asiat Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomion 119 kohta.

12 – Kuten Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta työllisyystukeen 12 päivänä joulukuuta 2002 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2204/2002 (EYVL L 337, s. 3) kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, "osa työllisyystoimenpiteistä ei ole 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, koska toimenpiteillä tuetaan yksityishenkilöitä eikä tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja".

1. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus

a) Yksityisen työnvälitystoimiston mahdollisuus vedota työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin yhteisön sääntöihin

39. EY 39 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä". EY 39 artiklan 3 kohdan a alakohdassa täsmennetään, että tämä vapaus sisältää oikeuden "hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä".

40. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EY 39 artiklassa tarkoitetulla "työntekijän" käsitteellä on yhteisön oikeudessa oma merkityksensä, eikä tätä käsitettä pidä tulkita suppeasti. "Työntekijänä" on siten pidettävä jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään toisarvoisena ja liitännäisenä. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan. [13]

41. Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että tietyt työntekijän asemaan liittyvät oikeudet taataan siirtotyöläisille, vaikkeivät he enää olisi työsuhteessa. [14]

42. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, että jäsenvaltion kansalainen, joka on työnhakijana jossakin toisessa jäsenvaltiossa, kuuluu EY 39 artiklan soveltamisalaan. [15]

43. Kun huomioon otetaan tämä oikeuskäytäntö, on todettava, että Halacz kuuluu EY 39 artiklan henkilölliseen soveltamisalaan sekä sen perusteella, että hän on Bundesagenturilta työnvälityskupongin saanut työnhakija, että sen perusteella, että hän on työntekijä, joka on tehnyt työsopimuksen, joka oli voimassa syyskuusta marraskuuhun 2003.

44. Saksan hallitus ei kiistä tätä seikkaa mutta väittää kuitenkin, ettei yksityinen työnvälitystoimisto voi Bundesagenturia vastaan käymässään kansallisessa oikeudenkäynnissä vedota EY 39 artiklasta johtuviin oikeuksiin, koska tällainen välitystoimisto ei kuulu tämän artiklan henkilölliseen soveltamisalaan. Saksan hallitus viittaa tämän kan-

13 – Ks. esim. asia C-10/05, Mattern ja Cikotic, tuomio 30.3.2006 (Kok. 2006, s. I-3145, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 – Ks. erityisesti asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703, 27 kohta).

15 – Asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok. 2005, s. I-8275, 21 kohta).

nan tueksi asiassa Job Centre annettuun tuomioon eli niin sanottuun Job Centre II -tapaukseen, [16] jossa yhteisöjen tuomioistuin ei tutkinut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla), koska pääasian kantaja ei voinut työnvälitystoimistona vedota työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

45. En yhdy Saksan hallituksen puoltamaan kantaan.

46. On ensinnäkin palautettava mieleen, missä asiayhteydessä yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa Job Centre II -tapauksessa antamassaan tuomiossa, ettei ollut aihetta tulkita työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä.

47. Kyseisessä asiassa Corte d'appello di Milano (Italia) pääasiallisesti pyysi yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, olivatko työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kilpailua koskevat perustamissopimuksen määräykset esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa kiellettiin kaikenlainen työpaikkojen ja työntekijöiden välittäminen muilta kuin julkisilta työnvälitystä harjoittavilta elimiltä.

16 – Asia C-55/96, tuomio 11.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7119).

48. Perustettavana oleva osuuskunta Job Centre coop. arl, jonka kotipaikka oli Milano (Italia), oli pääasian oikeudenkäynnissä vaatinut oikeutta saada välittää työpaikkoja ja työntekijöitä sekä toimittaa tilapäistyövoimaa Italian ja yhteisön työmarkkinoilla.

49. Tätä toteamusta lähtökohtana pitäen yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "siltä osin kuin esitettyjen kysymysten kohteena ovat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset, riittää, kun todetaan, että perustamissopimuksen 48 artiklaa ei voida soveltaa pelkästään sen perusteella, että osa yhteisön perustajista on työntekijöitä, koska perustettavasta yhteisöstä tulee itsenäinen oikeushenkilö sen jälkeen, kun se on perustettu ja kun se on aloittanut toimintansa". Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "tämän vuoksi työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla määräyksillä ei ole merkitystä kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa". [17]

50. Julkisasiamies Elmer totesi kyseisessä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa, ettei ollut esitetty mitään seikkaa, jonka perusteella olisi voitu katsoa, että "Job Centre voisi hyödyntää työntekijöiden työnvälityk-

17 – Yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin suostui tulkitsemaan EY:n perustamissopimuksen 86 ja 90 artiklaa (joista on tullut EY 82 ja EY 86 artikla), koska niihin kohdistuvat kysymykset koskivat sitä, miten laaja yksinoikeus julkisille työnvälitystoimistoille on annettu, ja näin ollen sitä, miten laaja on se rikos- ja hallinto-oikeudellisilla seuraamuksilla tehostettu kielto, jonka mukaan yksityiset yhteisöt eivät saa välittää työpaikkoja ja työntekijöitä.

sen jälkeen mahdollisesti saamia oikeuksia itsenäisesti, oikeuksien siirron perusteella tai työntekijöiden edustajana". [18]

51. Tämän ennakkoratkaisumenettelyn asiayhteys eroaa useassa suhteessa edellä mainitun Job Centre II -tapauksen asiayhteydestä.

52. Ensinnäkään ITC ei vaadi pääasian oikeudenkäynnissä oikeutta harjoittaa työnvälitystoimintaa. Missään Saksan oikeuden säännöksessä ei nimittäin kielletä sitä toimimasta työnpaikkojen ja työntekijöiden välittäjänä.

53. Toiseksi on korostettava, että eräs työnvälityskupongin ominaisuuksista on se, että se liittyy kolmikantasuhteeseen, jossa osapuolina ovat Bundesagentur, työnhakija ja yksityinen työnvälitystoimisto.

54. Bundesagentur myöntää siten työnvälityskupongin työnhakijalle, joka täyttää SGB III:n 421 g §:n 1 momentista ilmenevät edellytykset. Työnvälityskupongin antaessaan Bundesagentur sitoutuu tietyissä rajoissa vastaamaan palkkiosta, joka maksetaan työntekijän käyttämälle yksityiselle työnvälitystoimistolle, joka on työnvälityssopimuksen mukaisesti onnistunut löytämään työnhakijalle työpaikan.

55. Kun työnvälitystoiminnan seurauksena työnhakijan ja työnantajan välillä on tehty työsopimus, yksityisellä työnvälitystoimistolla on oikeus saada palkkionsa. Jos työnhakija on esittänyt välitystoimistolle työnvälityskupongin, Bundesagenturin on maksettava tämä palkkio.

56. Menettelyn tässä vaiheessa yksityinen työnvälitystoimisto siis vetoaa Bundesagenturiin nähden saamisoikeuteen, jonka alun perin työnhakijalle myönnetty työnvälityskuponki antaa sille. Tästä menettelystä, sellaiseksi kuin Saksan lainsäätäjä on sen suunnitellut, seuraa, ettei työnhakijan kuulu vaatia suoraan Bundesagenturilta, että tämä vastaa välitystoimistolle maksettavasta palkkiosta. On nimenomaan yksityisen työnvälitystoimiston asia vaatia Bundesagenturia maksamaan määrä, johon sillä on oikeus.

57. Jos Bundesagentur kieltäytyy maksamasta työnvälityskuponkiin merkittyä määrää, yksityisellä työnvälitystoimistolla on siis

18 – Ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

parhaat edellytykset tilanteen mukaan vaatia yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia.

58. Kolmanneksi katson, että koska työnvälityssopimus asettaa yksityisen työnvälitystoimiston välikäden asemaan, välitystoimisto edustaa työnhakijaa, ja sen on siis kyettävä vetoamaan oikeuksiin, joita yhteisön oikeudessa mahdollisesti tunnustetaan työnhakijalle.

59. Mielestäni asiassa Clean Car Autoservice annettu tuomio [19] tukee käsitystä, jonka mukaan yksityisen työnvälitystoimiston on voitava vedota oikeuksiin, joita työntekijöillä on yhteisön oikeuden perusteella.

60. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin erityisesti ratkaisemaan, voiko myös työnantaja vedota työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvään yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, jotta se voisi palkata työntekijöitä, jotka ovat toisen jäsenvaltion kansalaisia, siinä jäsenvaltiossa, jossa sillä on kotipaikka.

61. Julkisasiamies Fennelly ehdotti kyseisessä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi kysymykseen myöntävästi. Hän esitti käsityksenään, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa, joissa määritellään työntekijän käsite, "ei – – nimenomaisesti tai implisiittisesti käsitellä yhteisön oikeudessa turvatun työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan etuuden laajentamista henkilöihin, jotka eivät ole työntekijöitä mutta joilla kuitenkin on aineellinen yhteys tällaisessa asemassa olevaan henkilöön". Julkisasiamies Fennellyn mukaan "tällaista päätelmää ei voida myöskään tehdä asian kannalta merkityksellisten perustamissopimuksen määräysten ja oikeussäännösten perusteella". [20] Julkisasiamies totesi lisäksi, että "täytyy muistaa, että vaikka työntekijöiden vapaa liikkuvuus käsitetään osaksi työntekijän henkilökohtaisia oikeuksia, ja se vahvistuu, kun työntekijät hakevat oikeuksilleen suojaa muun muassa kansallisissa tuomioistuimissa, se viime kädessä palvelee yleisen edun mukaista päämäärää, josta määrätään perustamissopimuksen 3 artiklan c alakohdassa: sellaisten sisämarkkinoiden perustaminen, joille on ominaista, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä". [21]

62. Vaikuttaa siltä, että yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt arvossa julkisasiamies Fennellyn eri argumentteja.

19 – Asia C-350/96, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2521).

20 – Ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

21 – Ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

63. Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti todennut, että "[EY 39 artiklassa] säädetään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus turvataan yhteisössä", ja että tämä vapaa liikkuvuus "sisältää yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin oikeuden hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä, liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella ja oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi samoilla ehdoilla kuin tämän valtion kansalaiset ja työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle". [22]

64. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "nämä oikeudet koskevat kiistatta määräyksessä tarkoitettuja henkilöitä eli työntekijöitä, mutta *[EY 39] artiklan sanamuodosta ei mitenkään ilmene, että muut henkilöt* ja erityisesti työnantajat *eivät voisi vedota näihin oikeuksiin*". [23]

65. Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi noudattaa samaa päättelyä, kun on kysymys yksityisestä työnvälitystoimistosta, joka on tehnyt työnvälityssopimuksen työnhakijan kanssa. Toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi mielestäni sallia, että tällainen välitystoimisto vetoaa työntekijöillä EY 30 artiklan perusteella oleviin oikeuksiin.

66. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan myös EY 18 artiklaa, on tässä vaiheessa todettava yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, että tästä artiklasta, jossa ilmaistaan yleisesti jokaisella unionin kansalaisella olevan oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta erityismääräys EY 39 artiklassa. Koska – kuten edellä on todettu – pääasia kuuluu viimeksi mainitun määräyksen soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuimen ei ole tarpeen tulkita EY 18 artiklaa. [24]

67. Lisäksi siltä osin kuin on kysymys asetuksen N:o 1612/68 3 ja 7 artiklasta, on aluksi tähdennettävä, että niissä pelkästään selvennetään ja pannaan täytäntöön EY 39 artiklasta jo ilmeneviä oikeuksia. [25] Tämän asetuksen 3 artiklan osalta on seuraavaksi huomautettava, että siinä tarkoitetut tapausvaihtoehdot eivät vastaa pääasiassa kyseessä olevaa tapausta. Asetuksen 7 artiklan osalta on todettava, ettei yhdenvertaisuutta koskevalla säännöllä, josta siinä säädetään sekä niiden työ- ja palvelussuhteen ehtojen osalta että niiden sosiaalisten ja verotukseen liittyvien etujen osalta, jotka työntekijän on saatava edukseen vastaanottavassa valtiossa, ole merkitystä ratkaistaessa pääasiaa, joka koskee lähtövaltion toteuttamaa toimenpidettä, jolla on tarkoitus helpot-

22 – Em. asia Clean Car Autoservice, tuomion 18 kohta.

23 – Ibid, tuomion 19 kohta (kursivointi tässä).

24 – Asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10981, 26 kohta).

25 – Asetuksen N:o 1612/68 3 artiklan osalta ks. esim. asia C-419/92, Scholz, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-505, 6 kohta). Asetuksen 7 artiklan osalta ks. erityisesti asia C-205/04, komissio v. Espanja, tuomio 23.2.2006 (3 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

taa työhön pääsyä. Näin ollen EY 39 artikla on nyt esillä olevassa asiassa ainoa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kannalta merkityksellinen sääntö.

68. Kun tämä on täsmennetty, on seuraavaksi tutkittava, onko tässä asiassa kyse EY 39 artiklassa kielletystä työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvasta rajoituksesta.

b) Työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvan rajoituksen olemassaolo

69. Sozialgericht Berlin selvittää ennakkoratkaisupyynnössään,[26] että työnvälityskupongin myöntäminen merkitsee, että Bundesagentur avustaa työpaikan saanutta työntekijää siltä osin kuin on kysymys tämän velvollisuudesta maksaa välityspalkkio. Tässä tapauksessa työntekijä ei kuitenkaan vapaudu velvoitesuhteestaan yksityiseen työnvälitystoimistoon, koska hän on edelleen maksuvelvollinen, jos Bundesagentur ei maksa velkaansa kokonaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa myös siitä mahdollisuudesta, että työsuhteen päättyessä ennen kuuden kuukauden määräajan umpeutumista Bundesagentur maksaa vain 1 000 euroa ja työnhakijan on maksettava palkkion loppuosa.

70. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että työnhakija vapautuu täysin velvollisuudestaan maksaa palkkio työpaikan välittämisestä, jos hänelle hankittu työ on maan alueella ja työsuhde kestää kuusi kuukautta, jolloin hän saa 1 500–2 500 euron arvoisen etuuden, kun taas työnhakija, joka käyttää oikeuttaan liikkua vapaasti, menettää tämän edun kokonaisuudessaan.

71. Euroopan yhteisöjen komissio toteaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvan rajoituksen olemassaolon osalta, että tätä vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten mukaan jäsenvaltiot eivät saa estää kansalaisiaan työskentelemästä toisessa jäsenvaltiossa.[27] Komission mukaan tällainen este on olemassa suoraan silloin, kun – kuten nyt esillä olevassa asiassa – mahdollisuuteen ottaa vastaan työtä toisessa jäsenvaltiossa vaikutetaan epäedullisesti. Komissio toteaa lisäksi, että työnhakija, jonka on itse maksettava työnvälityspalkkio yksityiselle työnvälittäjälle, jos hän saa työtä toisesta jäsenvaltiosta, ja joka ei voi vaatia Bundesagenturia vastaamaan tästä palkkiosta, saattaa luopua käyttämästä vapaata liikkumisoikeuttaan ja ottamasta vastaan työtä toisessa jäsenvaltiossa.[28]

26 – Suomenkielisen käännöksen s. 10.

27 – Komissio viittaa tältä osin asiassa C-415/93, Bosman, 15.12.1995 annettuun tuomioon (Kok. 1995, s. I-4921, 95 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

28 – Komission kirjallisten huomautusten 14 kohta.

72. ITC väittää tältä osin erityisesti, että on mahdollista, että työnhakija, jolle tarjotaan työtä muusta jäsenvaltiosta kuin Saksasta, joutuu hylkäämään tarjouksen, koska hän ei pysty maksamaan yksityiselle työnvälitystoimistolle, joka on löytänyt hänelle tämän työn. [29]

73. Katson, että työnvälityskuponkeja koskeva Saksan järjestelmä on nykymuodossaan todellakin omiaan rajoittamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

74. Aluksi on korostettava yhteisöjen tuomioistuimen todenneen useaan kertaan, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla perustamissopimuksen määräyksillä on tarkoitus helpottaa jäsenvaltioiden kansalaisten kaikenlaista ansiotyön harjoittamista koko yhteisön alueella, ja kyseisten määräysten vastaisia ovat kaikki toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella. [30]

75. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan vapaan liikkuvuuden esteinä on siten pidettävä kansallisia säännöksiä, jotka estävät jäsenvaltion kansalaisia lähtemästä tai saavat heidät luopumaan ajatuksesta lähteä kotimaastaan käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vaikka niitä sovelletaan kyseessä olevien työntekijöiden kansalaisuudesta riippumatta. [31]

76. Kun huomioon otetaan sekä ITC:n ja komission kirjalliset huomautukset että istunnossa esitetyt täsmennykset, on kiistatonta, että silloin kun – kuten pääasiassa – Bundesagentur kieltäytyy maksamasta työnhakijalle annetussa työnvälityskupongissa ilmoitettua määrää kokonaan tai osittain, työnhakija joutuu lopulta suorittamaan maksamatta olevan palkkion käyttämälleen yksityiselle työnvälitystoimistolle. [32]

77. Muistutan, että Saksan oikeusjärjestyksessä voimassa olevan järjestelmän mukaan Bundesagentur maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion työpaikan välittämisestä työnhakijalle vain sillä edellytyksellä, että löydetty työ on pakollisesti sosiaalivakuutettua Saksan alueella. Tästä seuraa, että jos tämä työpaikka on toisen jäsenvaltion alueella, työnhakija ei vapaudu velvollisuudestaan maksaa palkkio. Mielestäni tämä

29 – ITC:n kirjallisten huomautusten ranskankielisen käännöksen s. 3.

30 – Asia C-109/04, Kranemann, tuomio 17.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2421, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 – Em. asia Kranemann, tuomion 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

32 – Näyttää siltä, että juuri Halaczin tapauksessa tietyt työnvälityssopimuksen ehdot johtavat siihen, ettei ITC:lle ole maksettava palkkiota työnvälityksestä. Kuten ITC:n edustaja on täsmentänyt istunnossa, ei ole kuitenkaan poissuljettua, että Halaczilta vaaditaan Saksan siviilioikeuden perusteella tätä palkkiota saksalaisessa tuomioistuimessa sen mukaan, miten pääasian oikeudenkäynti päättyy.

järjestelmä voi saada työnhakijan luopumaan toisessa jäsenvaltiossa olevan työn vastaanottamisesta. Kun huomioon otetaan EY 39 artiklan 3 kohdan a alakohta, järjestelmällä siis rajoitetaan työntekijällä olevaa vapautta "hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä".

78. Seuraavaksi on tutkittava, voidaanko tämä työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuva rajoitus osoittaa asianmukaisesti perustelluksi.

c) Työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvan rajoituksen oikeuttamisperusteet

79. Sozialgericht Berlin ottaa ennakkoratkaisupyynnössään [33] huomioon Saksan lainsäädännöllä tavoiteltuina päämäärinä yhtäältä sen, että Saksan sosiaalivakuutusjärjestelmä voi toimia moitteettomasti vain kotimaisten sosiaalivakuutusmaksujen ansiosta, ja toisaalta sen, että kotimaahan suuntautuvan työnvälityksen tukemisella pyritään suojelemaan Saksan työmarkkinoita ammattityövoiman menetykseltä ja siten pitämään ne suorituskykyisinä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvan loukkauksen, joka johtuu Saksan lainsäädännöstä, ei voida katsoa olevan oikeassa suhteessa näihin kahteen tavoitteeseen.

80. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että kun otetaan huomioon Saksan korkea työttömyysaste, ei voida katsoa, että sosiaalivakuutusmaksujen vähenemisellä tässä jäsenvaltiossa ja sillä, että työnhakijalle välitetään työpaikka toisesta jäsenvaltiosta, olisi syy-yhteys. Etenkin tilastollisesti tarkasteltuna ja tämän joukkotyöttömyyden muodostamaa taustaa vasten on todennäköisesti mahdotonta osoittaa, että Saksassa avoinna oleva työpaikka jää avoimeksi sen vuoksi, että työnhakijalle on välitetty työpaikka toisesta jäsenvaltiosta.

81. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsityksen mukaan sama pätee Saksan työmarkkinoiden rakenteen epäsuotuisan kehityksen ongelmaan, joka johtuu ammattitaitoisen työvoiman menettämisestä. Saksan korkean työttömyysasteen vuoksi tällaista vaaraa ei ole tällä hetkellä nähtävissä, etenkin kun otetaan huomioon työnvälityskuponkeja koskevan järjestelmän väliaikaisuus.

82. Komissio yhtyy ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kantaan. Myös se epäilee syy-yhteyttä sen välillä, että sosiaalimaksut vähenevät Saksassa, ja sen välillä, että työhakijalle välitetään työpaikka toisesta jäsenvaltiosta. Komission mukaan Saksan sosiaaliturvajärjestelmän tasapaino ei ole uhattuna. Sosiaalimaksujen mahdolliset menetykset ovat nimittäin erittäin pieniä. Lisäksi sosiaalivakuutusetuuksien osalta syn-

33 – Suomenkielisen käännöksen s. 12 ja 13.

tyy säästöjä, koska lähtöjäsenvaltion ei enää tarvitse maksaa työtä saaneelle henkilölle työttömyyskorvausta, kun häntä ei enää lasketa työnhakijaksi.

83. Ammattitaitoisen työvoiman menettämisen estämisestä komissio toteaa ensinnäkin, että tällä tavoin muotoiltu työntekijöiden maastamuuton estämistä koskeva tavoite ei voi olla sellainen yleistä etua koskeva pakottava syy, jonka vuoksi voisi olla perusteltua rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

84. Jos tällainen tavoite olisi kuitenkin hyväksyttävä yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi, komissio katsoo, että korkean työttömyysasteen vuoksi tämä pelko on perusteltu vain harvoilla aloilla. Komission mukaan on myös otettava huomioon, että työnvälityskuponki annetaan vain, jos työnhakijalle ei ole pystytty välittämään työpaikkaa kolmen kuukauden kuluessa. Työnvälityskupongin voivat siten saada vain työnhakijat, jotka eivät ole työmarkkinoilla haluttuja, koska heidän taidoillaan ei ole kysyntää. Kansallinen säännös, jolla järjestelmällisesti estetään työpaikan hankkiminen toisesta jäsenvaltiosta, ylittää komission mukaan sen, mikä on tarpeen, joten se ei ole oikeassa suhteessa tavoitteeseen, joka koskee ammattitaitoisen työvoiman menettämisen estämistä.

85. Saksan hallitus puolestaan väittää, että senkin jälkeen, kun Euroopan yhteisön perustamissopimukseen sisällytettiin Amsterdamin sopimuksella työllisyydelle omistettu osasto, ja siitä huolimatta, että työllisyyden edistäminen on jäsenvaltioiden yhteistä etua koskeva asia, työllisyyden edistäminen kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan ja kukin niistä voi siis noudattaa omaa työllisyyspolitiikkaansa. [34]

86. Saksan hallitus täsmentää lisäksi, että SGB III:n 421 g §:llä käyttöön otettu työnvälityskuponki on tämän työllisyyspolitiikan uusi väline, joka on kokeilunluonteisesti voimassa rajatun ajan 31.12.2006 saakka. Samalla kun työnvälitysmarkkinat on avattu yksityisille työnvälitystoimistoille, tämän välineen kokeilulla pyritään parantamaan työnhakijoihin kohdistuvan työnvälityksen tehokkuutta ja vähentämään Saksan työttömyyttä. Kysymys on siis pakottavasta yleisestä edusta.

87. Saksan hallituksen mukaan jäsenvaltioilla on toimivalta kokeilla työllisyyspolitiikassaan uusia välineitä. Tämä edellyttää, että tämäntyyppinen väline rajataan koskemaan maan aluetta. Saksan hallituksen mielestä on objektiivisesti perusteltua, että työllisyystoi-

34 – Nämä oikeuttamisperusteet on esitetty Saksan hallituksen kirjallisissa toteamuksissa, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen vapautta. Istunnossa käydystä keskustelusta kuitenkin ilmenee, että samat oikeuttamisperusteet koskevat myös työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

menpiteet, jotka saattavat vaikuttaa toisen jäsenvaltion työmarkkinoihin, rajataan koskemaan kansallisia työmarkkinoita.

88. Saksan hallitus toteaa lopuksi, että koska SGB III:n 421 g §:ssä työnhakija vapautetaan työnvälityksen kustannuksista, jotka rahoitetaan Saksan sosiaaliturvajärjestelmästä, edun pitäisi kohdistua vain sellaiseen työnvälitykseen, joka auttaa tämän järjestelmän rahoittamisessa. Saksan hallitus väittää tältä osin, että työnvälityskuponkeja koskevalla järjestelmällä pyritään parantamaan työnvälityksen tehokkuutta ja vastaavasti lyhentämään työnhakijoiden työttömyyden kestoa. Kun huomioon otetaan Saksassa avoinna olevien työpaikkojen suuri määrä ja tarve kasvattaa maksajien määrää, tämä järjestelmä auttaa turvaamaan Saksan sosiaaliturvajärjestelmän pitkän aikavälin tasapainoa.

89. Totean aluksi, että – toisin kuin Saksan hallitus yrittää osoittaa – väitteellä, jonka mukaan työnvälityskuponki on Saksan liittotasavallan työllisyyspolitiikan uusi väline, ei mielestäni yksinään voida osoittaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvaa rajoitusta perustelluksi.

90. On nimittäin todettava, että vaikka jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta laatia työllisyyspolitiikkansa ja vaikka yhteisöllä on EY 125–130 artiklassa asetetuissa puitteissa vain yhteensovittava ja suuntaava rooli, jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaa käyttäessään kuitenkin noudatettava yhteisön oikeutta ja erityisesti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaavia yhteisön sääntöjä.

91. Useat yhteisön oikeuden määräykset, kuten EY 2 ja EU 2 artikla, osoittavat sitä paitsi, että sellaisen alueen toteuttamista, jolla ei ole sisäisiä rajoja, pidetään keinona, jonka avulla yhteisössä voidaan saavuttaa korkea työllisyystaso ja sosiaalisen suojelun taso. Lisäksi EY 126 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pidettävä työllisyyden edistämistä "yhteistä etua koskevana asiana".

92. Huomautan myös, että yhteisöjen lainsäätäjä on jo kauan sitten todennut, että on tarpeen turvata työvoiman liikkuvuus yhteisössä. Asetuksessa N:o 1612/68 on siten seuraavan sisältöinen kolmas perustelukappale:

"vapaa liikkuvuus on työntekijöiden ja heidän perheidensä perusoikeus; työvoiman liikkuvuuden yhteisön alueella tulee olla työntekijälle eräs niistä keinoista, joilla mahdollistetaan hänen elin- ja työolojensa parantaminen

ja helpotetaan hänen sosiaalista etenemistään samalla tukien jäsenvaltioiden taloudellisten tarpeiden tyydyttämistä; kaikille jäsenvaltioiden työntekijöille on turvattava oikeus itse valita työnsä yhteisön alueella".

93. Tätä liikkuvuutta kannustetaan enemmän kuin milloinkaan aiemmin vuonna 2006, jonka komissio on julistanut "työntekijöiden liikkuvuuden eurooppalaiseksi teemavuodeksi". Kauden 2006–2010 kattavassa Sosiaalipoliittisessa ohjelmassa komissio toivoo, että luotaisiin "aidot eurooppalaiset työmarkkinat" erityisesti poistamalla "niiden suorat ja välilliset esteet".[35]

94. Näiden seikkojen perusteella katson, että uuden välineen, jonka jäsenvaltio on ottanut käyttöön osana työllisyyspolitiikkaansa, ei voida sallia jarruttavan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta pelkästään siitä syystä, että se sisältyy alaan, joka vielä kuuluu suureksi osaksi jäsenvaltioiden toimivaltaan.

95. Siltä osin kuin nyt on kysymys oikeuttamisperusteista, jotka liittyvät yhtäältä tarpeeseen turvata Saksan sosiaaliturvajärjestelmän pitkän aikavälin tasapaino ja toisaalta ammattitaitoisen työvoiman menettämisen estämiseen, on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpide, joka rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, voi olla sallittu ainoastaan, jos sillä pyritään perustamissopimuksen mukaiseen, sallittuun tavoitteeseen ja jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Kyseessä olevan tavoitteen on tällaisessa tapauksessa kuitenkin oltava toteutettavissa toimenpidettä soveltamalla, eikä soveltamisella saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.[36]

96. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että pelkästään taloudellisia syitä ei voida pitää sellaisina yleistä etua koskevina pakottavina syinä, joiden vuoksi voisi olla perusteltua rajoittaa perustamissopimuksessa taattua perusvapautta.[37] Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Kohll antamassaan tuomiossa[38] kuitenkin myöntänyt, että sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa olla tällainen yleistä etua koskeva pakottava syy.

35 – Sosiaalipoliittisesta ohjelmasta 9 päivänä helmikuuta 2005 annettu komission tiedonanto KOM(2005) 33 (lopullinen), s. 8. Yhteisön tasolla käyttöön otetut erityisvälineet, kuten Euroopan työnvälitysverkosto EURES (European employment services), auttavat "eurooppalaisten työmarkkinoiden yhdentämisessä" (ks. neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 täytäntöönpanosta avointen työpaikkojen ja työhakemusten välittämisen osalta 23 päivänä joulukuuta 2002 tehdyn komission päätöksen 2003/8/EY perustelujen 5 kohta; EYVL 2003, L 5, s. 16). Tätä silmällä pitäen EURES-verkoston tehtäväksi on annettu jäsenvaltioiden työnvälityspalvelujen välisen tietojenvaihdon ja yhteistyön kehittäminen.

36 – Ks. erityisesti em. asia Kranemann, tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

37 – Ibid, tuomion 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

38 – Asia C-158/96, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, 41 kohta). Ks. lisäksi asia C-368/98, Vanbraekel ym., tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5363, 47 kohta) ja asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5473, 72 kohta).

97. Tältä osin katson ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja komission tavoin, ettei tällaista vaaraa ole näytetty toteen nyt esillä olevassa asiassa.

98. En nimittäin ole vakuuttunut siitä, että se, että työnhakijalle välitetään työpaikka toisesta jäsenvaltiosta, johtaisi automaattisesti sosiaalimaksujen vähenemiseen Saksassa. Kun nimittäin otetaan yhtäältä huomioon Saksan korkea työttömyysaste, vapaan työpaikan ottaa nopeasti vastaan joku toinen Saksassa työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö. Toisaalta työntekijöiden liikkuvuus ei ole yhdensuuntaista. Tästä seuraa, että työnhakijan lähtö voi kompensoitua sillä, että maahan saapuu toinen työnhakija, joka haluaa hakea Saksassa tosiasiallisesti tarjottua työtä.

99. Syy-yhteyttä sen välillä, että sosiaalimaksut vähenevät Saksassa, ja sen välillä, että työnhakijalle välitetään työtä toisesta jäsenvaltiosta, ei siis mielestäni ole näytetty toteen.

100. Kuten komissio on todennut, se, että työnhakijalle välitetään työtä toisesta jäsenvaltiosta, merkitsee lisäksi, ettei hän enää saa työttömyyskorvausta Saksassa. Näiden korvausten maksamisesta vastaavalle Saksan järjestelmälle syntyy tämän johdosta säästöä.

101. Ammattitaitoisen työvoiman menettämisen estämistä koskevan oikeuttamisperusteen osalta on aluksi ratkaistava, voiko se kuulua sellaisiin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joihin jäsenvaltio voi vedota.

102. Katson, että jäsenvaltion olisi lähtökohtaisesti voitava vedota tähän oikeuttamisperusteeseen. Mielestäni on nimittäin tunnustettava, että jäsenvaltiolla voi olla perusteltu intressi säilyttää tietty tasapaino työmarkkinoidensa rakenteessa.

103. Käsitykseni mukaan tämä merkitsee kuitenkin, että mainittu oikeuttamisperuste voidaan hyväksyä vain, jos se liittyy toimenpiteeseen, joka koskee näiden työmarkkinoiden jotakin yksittäistä alaa, jolle ovat tunnusomaisia tietyt rakenteelliset vaikeudet, kuten ammattitaitoisten työntekijöiden puute.

104. Tällaista oikeuttamisperustetta ei näin ollen voida hyväksyä senkaltaisen yleisen toimenpiteen – kuten työnvälityskuponkeja koskevan Saksan järjestelmän – osalta, jonka

soveltamista ei ole rajattu johonkin työmarkkinoiden yksittäiseen alaan. Koska järjestelmää tässä tapauksessa sovelletaan yleisesti työnhakijoihin, joille on välitetty työpaikka Saksan alueelta, se ylittää sen, mikä on tarpeen ammattitaitoisen työvoiman menettämisen estämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, ja on siis suhteeton.

105. Lopuksi on vastattava Saksan hallituksen istunnossa tästä seikasta esittämiin huomautuksiin täsmentämällä, ettei mielestäni tässä yhteydessä ole relevanttia vedota siihen, mitä yhteisöjen tuomioistuin on todennut työn hakemiseen liittyvistä avustuksista, eli siihen, että "on mahdollista pitää perusteltuna sitä, että jäsenvaltio myöntää tällaisen korvauksen vasta sen jälkeen, kun työnhakijan ja kyseisen valtion työmarkkinoiden välillä on voitu osoittaa olevan tosiasiallinen yhteys". [39]

106. Nyt esillä oleva asia ei nimittäin kyseenalaista sitä, että tällainen yhteys on tarpeen, jotta Halaczin kaltaiselle työnhakijalle voitaisiin myöntää työnvälityskuponki. Tässä asiassa ei ole kiistetty, että Halaczin on saadakseen oikeuden työnvälityskuponkiin täytettävä SGB III:n 421 g §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä asetetut edellytykset, jotka todistavat työnhakijan ja kansallisten työmarkkinoiden välisestä siteestä. [40]

107. Mielestäni lähtövaltio ei voi, kun se ottaa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tämän oikeuskäytännön, vedota työnhakijan ja kansallisten työmarkkinoiden välistä tosiasiallista yhteyttä koskevaan edellytykseen pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa työnhakija, joka ei löydä työtä tästä jäsenvaltiosta, haluaa hakea toisessa jäsenvaltiossa tosiasiallisesti tarjottua työtä.

108. Kaikesta tästä seuraa, että mielestäni EY 39 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä senkaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, josta on kysymys pääasian oikeudenkäynnissä ja jonka mukaan kansallinen työvoimaviranomainen maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion, jonka työnhakija on velvollinen maksamaan työnväli-

39 – Em. asia Collins, tuomion 69 kohta. Ks. vastaavasti myös asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 38 kohta) ja em. asia Ioannidis, tuomion 30 kohta. Kuten julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer on todennut em. asiassa Collins esittämässään ratkaisuehdotuksessa, tällainen vaatimus "voi olla perusteltu, kun sen tarkoituksena on välttää niin kutsuttua 'sosiaaliturismia', jota jäsenvaltiosta toiseen siirtyvät henkilöt harjoittavat saadakseen maksuihin perustumattomia etuuksia, ja estää väärinkäytökset" (75 kohta).

40 – Muistutan, että tämän säännöksen mukaan työnvälityskuponkiin ovat oikeutettuja työtekijät, joilla on oikeus saada työttömyyskorvausta tai -avustusta ja joille ei ole kolmen kuukauden työttömyysajan jälkeen välitetty työtä tai jotka työskentelevät tehtävissä, joita tuetaan työllistämistoimenpiteinä tai rakennemuutostoimenpiteinä.

tyksestä, vain sillä edellytyksellä, että yksityisen välittäjän löytämä työ on pakollisesti sosiaalivakuutettua kyseisen jäsenvaltion alueella.

109. Asian tarkastelun tässä vaiheessa katson, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi tutkia ennakkoratkaisupyyntöä vain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kannalta. Mielestäni nimittäin juuri tämä perusvapaus on keskeisessä asemassa pääasian oikeudenkäynnissä.

110. Edellä on havaittu, että työnvälityskuponkeja koskeva Saksan järjestelmä hyödyttää suoraan työnhakijoita. Koska yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla perustamissopimuksen säännöillä annetaan oikeuksia näille työnhakijoille, on siis sekä tarpeellista että riittävää, että tällaista järjestelmää tutkitaan tämän vapauden kannalta.

111. Työnvälitystoiminnan erityisluonne kylläkin merkitsee, että työnhakijalla on kaksoisluonne. Yksityisen työnvälitystoimiston kanssa tehdyn työnvälityssopimuksen osapuolena hän on myös palvelujen vastaanottajan asemassa.

112. Tutkittaessa, onko työnvälityskuponkeja koskeva Saksan järjestelmä yhteensoveltuva yhteisön oikeuden kanssa, tämä asema on mielestäni kuitenkin toissijainen suhteessa EY 39 artiklassa tarkoitetun "työntekijän" asemaan.

113. Tältä osin ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, ettei ole syytä tulkita EY 49 artiklaa.

114. Siltä varalta, ettei yhteisöjen tuomioistuin yhdy tähän käsitykseen, tarkastelen tätä ennakkoratkaisupyyntöä kuitenkin toissijaisesti palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta.

2. Palvelujen tarjoamisen vapaus

a) Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhteisön sääntöjen sovellettavuus

115. Siltä osin kuin on kysymys EY 49 artiklan sovellettavuudesta pääasiassa, komissio katsoo, että työnvälitystoiminta on EY 50 artiklassa tarkoitettu palvelu ja että kyseessä olevaan tilanteeseen sisältyy kansainvälinen tekijä. Palvelun on tosin suorit-

tanut yhtiö, jonka kotipaikka on Saksassa, tässä samassa jäsenvaltiossa asuvalle työnhakijalle. Palveluun itseensä sisältyy kuitenkin kansainvälinen tekijä, koska Alankomaissa sijaitsevan työpaikan välittäminen oli mahdollista vain niiden yhteyksien ansiosta, joita palvelujen suorittajalla oli viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa.

116. Saksan hallitus puolestaan tuo esiin joitakin epäilyjä siitä, voidaanko siihen, että työnantaja, jolta työnhakija on saanut työpaikan, on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, katsoa sisältyvän jotakin rajat ylittävää tekijää. Saksan hallituksen mukaan tällainen kansainvälinen tekijä olisi olemassa, jos työnhakija käyttäisi toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta yksityistä työnvälitystoimistoa.

117. Näiden väitteiden ja perustelujen osalta on aluksi muistutettava yhteisöjen tuomioistuimen jo katsoneen, että työnvälitystoiminta on EY 49 ja EY 50 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamista. [41]

118. Seuraavaksi katson Saksan hallituksen kannasta poiketen, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevaan tilanteeseen tosiaankin sisältyy riittävä kansainvälinen tekijä.

119. Tältä osin muistutan yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, että EY 49 artiklaa sovelletaan silloinkin, kun palvelujen tarjoaja ja vastaanottaja ovat sijoittautuneet samaan jäsenvaltioon, kunhan palvelut suoritetaan toisessa jäsenvaltiossa. [42]

120. Rajat ylittävä ulottuvuus konkretisoituu pääasiassa kyseessä olevassa tapauksessa siinä seikassa, että yksityinen työnvälittäjä on suorittanut työnhaun, joka on olennainen osa työnvälitystoimintaa, toisessa jäsenvaltiossa. On sitä paitsi normaalia, että palvelujen tarjoajalla on työnvälityssopimusta täyttäessään yhteyksiä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin potentiaalisiin työnantajiin, jotta työnvälityksen onnistumismahdollisuudet kasvaisivat.

121. Näin ollen se, että työnvälityssopimuksen ovat tehneet työnhakija ja yksityinen työnvälitystoimisto, jotka ovat samasta jäsenvaltiosta, ei mielestäni ole esteenä EY 49 artiklan sovellettavuudelle, jos työnhaku, joka on työnvälitystoiminnan pääasiallinen

41 – Yhdistetyt asiat 110/78 ja 111/78, Van Wesemael ym., tuomio 18.1.1979 (Kok. 1979, s. 35, Kok. Ep. IV, s. 285, 7 kohta).

42 – Ks. vastaavasti erityisesti asia C-55/98, Vestergaard, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7641, 18 kohta).

kohde, on suoritettu toisessa jäsenvaltiossa.[43]

vapaudu velvollisuudestaan maksaa palkkio, jos hänelle välitetään työpaikka toisesta jäsenvaltiosta.

b) Palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvan rajoituksen olemassaolo

123. Saksan hallitus sitä vastoin katsoo, että kysymys siitä, rajoitetaanko ulkomaisten työnvälitystoimistojen vapautta tarjota palveluja, on pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat tosiseikat huomioon ottaen hypoteettinen.

122. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan[44] kysymys saattaa olla EY 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetusta palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvasta rajoituksesta, koska Saksaan sijoittautuneita työnvälittäjiä estetään epäsuorasti ulottamasta työnvälitystoimintaansa toiseen jäsenvaltioon ja ulkomaisia työnvälittäjiä estetään epäsuorasti välittämästä saksalaisille työttömille työtä toisessa jäsenvaltiossa, jos ratkaiseva merkitys on annettava SGB III:n 421 g §:n pelkästään kansalliseen lainsäädäntöön perustuvalle tulkinnalle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että koska ulkomaiset työnvälittäjät sijaitsevat lähellä toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita työnantajia, on todennäköistä, että pääasiassa tällaiset välittäjät pystyvät välittämään saksalaisille työttömille työtä muista jäsenvaltioista. Näiden välittäjien toiminnan harjoittamiselle aiheutuu siis todennäköisesti enemmän haittaa, jos SGB III:n 421 g §:n on ymmärrettävä tarkoittavan, että työnhakija ei

124. Saksan hallitus katsoo joka tapauksessa, että SGB III:n 421 g §:ään perustuvalla järjestelmällä ei rajoiteta palvelujen tarjoamisen vapautta. Saksaan sijoittautuneiden yksityisten työnvälitystoimistojen ja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yksityisten työnvälitystoimistojen välillä ei Saksan hallituksen mukaan ole suoraa tai välillistä syrjintää. Viimeksi mainitut voivat nimittäin tarjota palvelujaan Saksassa samoilla edellytyksillä kuin saksalaiset välittäjät. Saksan hallitus toteaa lisäksi, että siinä tapauksessa, että työtä välitetään ulkomailta, SGB III:n 421 g §:ssä ei aseteta Saksan ulkopuolelle sijoittautunutta välitystoimistoa huonompaan asemaan kuin Saksaan sijoittautunutta välitystoimistoa. Itse asiassa tässä säännöksessä pelkästään säännellään sitä, kuka maksaa yksityisen välitystoimiston palkkion työnvälityksen onnistuessa, eikä välitystoimiston kotipaikalla ole merkitystä tältä osin.

125. Saksan hallitus väittää lisäksi, että valtio, johon palvelujen tarjoaja on sijoittautunut, ei nyt esillä olevassa asiassa estä

43 – Yhteisöjen tuomioistuin on sitä vastoin todennut, "ettei palvelukseenottoneuvojien yhtiö voi vedota perustamissopimuksen 7 ja 59 artiklaan [joista on muutettuna tullut EY 12 ja EY 49 artikla] jäsenvaltion kansalaisten työhönotossa saman jäsenvaltion yrityksiin" (asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-1979, Kok. Ep. XI, s. I-147, 40 kohta).

44 – Ennakkoratkaisupyynnön 3.2.2 kohta.

tarjoajaa harjoittamasta toimintaansa toisessa jäsenvaltiossa. SGB III:n 421 g §:llä ei siis estetä pääsyä toisen jäsenvaltion työnvälitysmarkkinoille.

126. Komissio puolestaan huomauttaa, että työnhakija, jota voidaan pitää työnvälityspalvelun vastaanottajana, voi vaatia Saksan liittotasavaltaa ottamaan vastattavakseen yksityisen työnvälitystoimiston palkkion vain, jos hänelle on hankittu työsuhde tässä jäsenvaltiossa. Jos palveluun sitä vastoin sisältyy kansainvälinen tekijä ja palvelun vastaanottajalle välitetään toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva työpaikka, Saksan liittotasavalta ei maksa tämän työnvälityksen kuluja. Palvelun vastaanottaja asetetaan siten huonompaan asemaan, kun hänelle välitetään ulkomainen työpaikka, joten palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuu rajoitus, joka – samalla tavoin kuin edellä mainitussa asiassa Vestergaard – perustuu pelkästään palvelun suorittamispaikkaan.

127. Totean ensinnäkin, että kysymys siitä, rajoitetaanko Saksan lainsäädännöllä muualle kuin Saksaan sijoittautuneiden yksityisten työnvälitystoimistojen vapautta tarjota palveluja, on pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat tosiseikat huomioon ottaen hypoteettinen, kuten Saksan hallitus on huomauttanut. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen ei mielestäni pidä tulkita EY 49 artiklaa tästä näkökulmasta.

128. Toiseksi on pohdittava, rajoitetaanko palvelujen tarjoamisen vapautta Saksaan sijoittautuneen yksityisen työnvälitystoimiston osalta.

129. Tältä osin on kiistatonta, ettei Saksan lainsäädännössä estetä tällaista välitystoimistoa harjoittamasta työnvälitystoimintaa toisessa jäsenvaltiossa. On kuitenkin kysyttävä, saattaako yksityinen välitystoimisto luopua tällaisen toiminnan harjoittamisesta, jos siinä tapauksessa, että välittäjä löytää sopimuskumppanilleen työpaikan toisesta jäsenvaltiosta, välityspalkkion suorittamisesta vastaa työnhakija eikä Bundesagentur.

130. Kuten Saksan hallitus on aiheellisesti huomauttanut, SGB III:n 421 g §:ssä säännellään varsinaisesti sitä, *kuka* maksaa yksityisen työnvälitystoimiston palkkion siinä tapauksessa, että työnvälitys onnistuu. Jos työnvälityksen kohteena on Saksan alueella sijaitseva työ, välittäjä saa työnvälityskupongin perusteella ainakin osan palkkiosta Bundesagenturilta. Jos työnvälityksen kohteena sitä vastoin on toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva työ, työnhakija joutuu maksamaan yksityisen työnvälitystoimiston palkkion kokonaisuudessaan. Kummassakin tapauksessa välitystoimistolla on kuitenkin oikeus saada työnvälityssopimuksen mukainen palkkio. Työnvälityskuponkeja koskeva Saksan järjes-

telmä ei siis sellaisenaan aiheuta taloudellista haittaa Saksaan sijoittautuneille yksityisille työnvälitystoimistoille, jotka suorittavat palveluja toisissa jäsenvaltioissa. Tämä järjestelmä ei siis mielestäni rajoita näiden välitystoimistojen vapautta tarjota palveluja.

131. Kolmanneksi on selvitettävä, rajoitetaanko palvelujen tarjoamisen vapautta työnhakijan eli palvelujen vastaanottajan kannalta katsottuna.

132. Katson komission tavoin, että palvelujen tarjoamisen vapautta todellakin rajoitetaan tältä kannalta katsottuna.

133. Työnvälityskuponkeja koskeva Saksan järjestelmä merkitsee palvelujen suorituspaikkaan perustuvaa erilaista kohtelua, koska palvelujen vastaanottaja joutuu itse maksamaan yksityisen työnvälitystoimiston palkkion, jos palvelu eli työnvälitystoiminta suoritetaan toisessa jäsenvaltiossa, vaikka Bundesagentur vastaa palkkiosta kokonaan tai osittain siinä tapauksessa, että työnvälitys tapahtuu Saksassa. EY 49 artiklassa kuitenkin kielletään tällainen erilainen kohtelu, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut edellä mainitussa asiassa Vestergaard antamassaan tuomiossa. [45]

c) Palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvan rajoituksen oikeuttamisperusteet

134. Koska syyt, joihin on tässä menettelyssä vedottu sen osoittamiseksi, että palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuva rajoitus on perusteltu, ovat samanlaisia kuin ne, joita on jo tarkasteltu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta, viittaan tämän ratkaisuehdotuksen 79 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin.

135. Tästä seuraa, että palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvaa rajoitusta, sellaisena kuin se on edellä yksilöity, ei mielestäni ole asianmukaisesti osoitettu perustelluksi.

136. Katson tämän perusteella, että myös EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä senkaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, josta on kysymys pääasian oikeudenkäynnissä ja jonka mukaan kansallinen työvoimaviranomainen maksaa yksityiselle

45 – Tuomion 22 kohta. Ks. tämäntyyppisen palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvan rajoituksen osalta myös asia C-39/04, Laboratoires Fournier, tuomio 10.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2057, 15 ja 16 kohta).

työnvälitystoimistolle palkkion, jonka työnhakija on velvollinen maksamaan työnvälityksestä, vain sillä edellytyksellä, että yksityisen välittäjän löytämä työ on pakollisesti sosiaalivakuutettua kyseisen jäsenvaltion alueella.

B *Toisen kysymyksen a kohta ja neljännen kysymyksen a kohta*

137. Näillä kysymyksillä, jotka tutkin yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta pääasiallisesti, onko SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toista virkettä mahdollista ja välttämätöntä tulkita yhteisön oikeuden mukaisesti.

138. Kuten edellä on todettu, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo itse, että kyseistä kansallista säännöstä on mahdollista tulkita yhteisön oikeuden mukaisesti siten, että "pakollisesti sosiaalivakuutettuna työnä" pidetään tämän säännöksen mukaan myös yhteisön toisen jäsenvaltion alueella olevaa tämäntyyppistä työtä. Käsitykseni mukaan tämän ilmaisun yleisluonteisuus mahdollistaa sen, että sitä tulkitaan yhteisön oikeuden mukaisesti.

139. Periaate, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeuttaan tavalla, joka mahdollistaa yhteisön oikeussääntöjen tehokkaan soveltamisen, on aluksi konkretisoitunut direktiivien soveltamisen yhteydessä. [46]

140. Vaatimuksena, joka on "erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää", [47] ja EY 10 artiklaan perustuvan lojaalin yhteistyön velvoitteen ilmenemismuotona tätä niin sanottua "yhdenmukaisen tulkinnan" periaatetta sovelletaan kaikkiin yhteisön oikeussääntöihin ja siis tietenkin primaarioikeuden määräyksiin. [48]

141. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on niin suuressa määrin kuin mahdollista tulkittava SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toista virkettä yhteisön oikeuden mukaisesti. [49]

46 – Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut, että kansallisten tuomioistuinten on niin suuressa määrin kuin mahdollista tulkittava kansallista oikeuttaan kyseessä olevan "direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti" (asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984, s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 26 kohta). Ks. vastaavasti uudemmasta oikeuskäytännöstä C-212/04, Adeneler ym., tuomio 4.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6057, 108 kohta).

47 – Em. asia Adeneler ym., tuomion 109 kohta.

48 – Ks. esim. asia 157/86, Murphy ym., tuomio 4.2.1988 (Kok. 1988, s. 673, Kok. Ep. IX, s. 353, 11 kohta); asia C-165/91, Van Munster, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4661, 34 kohta) ja asia C-262/97, Engelbrecht, tuomio 26.9.2000 (Kok. 2000, s. I-7321, 39 kohta).

49 – Muistutan myös, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan siinä tapauksessa, että tällainen yhteisön oikeuden mukainen tulkinta osoittautuu mahdottomaksi, "kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on soveltaa täysimääräisesti yhteisön oikeutta ja suojata siinä yksityisille annettuja oikeuksia ja tarvittaessa jättää soveltamatta [kansallisia] säännöksiä, siltä osin kuin niiden soveltaminen johtaisi yksittäistapauksessa yhteisön oikeuden vastaiseen lopputulokseen" (em. asia Engelbrecht, tuomion 40 kohta).

142. Kun otetaan huomioon vastaus, jota näin ollen ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle toisen kysymyksen a kohdan ja neljännen kysymyksen a kohdan osalta, toisen kysymyksen b kohtaa ja neljännen kysymyksen b kohtaa ei ole aihetta tutkia.

V Ratkaisuehdotus

143. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Sozialgericht Berlinin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) EY 39 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä senkaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, josta on kysymys pääasian oikeudenkäynnissä ja jonka mukaan kansallinen työvoimaviranomainen maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion, jonka työnhakija on velvollinen maksamaan työnvälityksestä, vain sillä edellytyksellä, että yksityisen välittäjän löytämä työ on pakollisesti sosiaalivakuutettua kyseisen jäsenvaltion alueella.

2) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on niin suuressa määrin kuin mahdollista tulkittava Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderungin (sosiaaliturvalaki – työllisyyden edistäminen) III osan 421 g §:n 1 momentin toista virkettä yhteisön oikeuden mukaisesti.