YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
9 päivänä elokuuta 1994 *

Asiassa C-43/93,

jonka Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne (Ranska) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensiksi mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Raymond Vander Elst

vastaan

Office des migrations internationales (OMI)

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco (esittelevä tuomari) ja D. A. O. Edward sekä tuomarit C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn ja J. L. Murray,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet:

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- pääasian kantaja, edustajanaan asianajaja F. Fazzi-De Clercq, Gent,

- Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaispäällikkö P. Pouzoulet ja ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston johtava hallinnollinen avustaja C. Chavance,

- Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat E. Röder ja liittovaltion talousministeriön Regierungsrat C.-D. Quassowski,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään J. D. Colahan, Treasury Solicitor's Department ja R. Plender, QC,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja M.-J. Jonczy,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Ranskan hallituksen, Saksan hallituksen, edustajanaan liittovaltion talousministeriön Regierungsrat B. Kloke, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission esittämät suulliset huomautukset 19.4.1994 pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen 1.6.1994 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne on esittänyt 22.12.1992 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 15.2.1993, yhteisöjen tuomioistuimelle ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan tulkinnasta.

2 Kysymykset on esitetty asiassa, jossa kantajana on Vander Elst, työntekijä, joka on Belgian kansalainen ja sijoittautunut Belgiaan, ja vastaajana Office

des migrations internationales (jäljempänä OMI), ranskalainen työministeriön alaisuuteen kuuluva elin, jonka toimivaltaan kuuluu erityisesti ulkomaisen työvoiman palvelukseen ottamiseen liittyvä toiminta Ranskan alueella.

3 Vander Elstillä on Brysselissä purkutöihin erikoistunut yritys. Belgian kansalaisten lisäksi yritys on palkannut jo useiden vuosien ajan Marokon kansalaisia. Viimeksi mainitut asuvat Belgiassa laillisesti, heillä on belgialainen työlupa, he kuuluvat Belgian sosiaaliturvajärjestelmän piiriin ja heidän palkkansa maksetaan kyseisessä maassa.

4 Vuonna 1989 Vander Elst suoritti purkutöitä ja otti talteen käytettyjä rakennustarvikkeita "Château Lanson" -nimisessä rakennuksessa Reimsissä. Työ kesti kuukauden ajan. Työtä suorittamaan Vander Elst lähetti kahdeksan henkilöä, jotka kuuluivat hänen vakituiseen henkilökuntaansa ja joista neljä oli belgialaisia ja neljä marokkolaisia. Viimeksi mainittuja varten hän oli jo aiemmin saanut Brysselissä olevasta Ranskan konsulaatista lyhytaikaisen oleskeluluvan kuukaudeksi.

5 Reinin rakennustyömaalla 12. ja 18.4.1989 suoritetun tarkastuksen aikana ranskalaiset työvoiman tarkastusviranomaiset totesivat, että Vander Elstin palkkaamilla, rakennuksella työskentelevillä marokkolaisilla ei ollut Ranskan viranomaisten antamaa työlupaa. Mainittujen viranomaisten mukaan lyhytaikainen oleskelulupa ei ollut riittävä palkkatyön tekemiseen Ranskassa.

6 Ranskan *Code du travail*'n L. 341-2 pykälässä säädetään, että jokaisen ulkomaalaisen, joka haluaa tehdä palkkatyötä Ranskassa, on esitettävä "hallintoviranomaisen allekirjoittama työsopimus tai työlupa sekä lääkärintodistus" vastaavien asiakirjojen ja oleskelulupien lisäksi. Mainitun lain L. 341-6 pykälän ensimmäisessä momentissa kielletään "ottamasta palvelukseen tai pitämästä edelleen palveluksessa ulkomaalaista, jolla ei ole lupaa tehdä palkkatyötä Ranskassa". Kyseisten säännösten noudattamatta jättämisestä rangaistaan saman lain L. 341-7 pykälän mukaan OMI:n hyväksi maksettavalla erityismaksulla, joka ei määrältään saa olla pienempi kuin lain L. 141-8 pykälässä säädetty taattu vähimmäistuntipalkka 500-kertaisena. Lisäksi *Code du travail*'n mukaan ulkomaisten työntekijöiden työhön otto Ranskassa ja heidän tuomisensa sinne kuuluu yksinomaisesti OMI:lle.

7 Ranskan työvoiman valvontaviranomaiset totesivat, että käyttäessään Ranskan alueella kolmansien maiden kansalaisia työntekijöinään ilmoittamatta siitä OMI:lle ja hankkimatta tarvittavia työlupia Vander Elst oli rikkonut Ranskan *Code du travail*'n L. 341-6 ja L. 341-9 pykälää. Mainittujen viranomaisten

laatiman pöytäkirjan perusteella OMI määräsi sen vuoksi kantajan maksettavaksi 121 520 Ranskan frangin suuruisen erityismaksun lain L. 341-7 pykälän mukaisesti. Directeur départemental du travail et de l'emploin kuulemisen jälkeen erityismaksun määrä alennettiin 30 380 Ranskan frangiin.

8 Vander Elst valitti kyseisestä päätöksestä Directeur de l'OMI:lle, joka hylkäsi sen 9.3.1990 antamallaan päätöksellä. Sen jälkeen, 28.4.1990, Vander Elst saattoi asian Tribunal administratif de Châlons-sur-Marnen käsiteltäväksi vaatien edellä mainitun, erityismaksua koskevan päätöksen kumoamista ja toissijaisesti maksun alentamista sen vuoksi, että hän oli toiminut hyvässä uskossa ja että hän oli ryhtynyt välittömästi toimenpiteisiin vaadittujen tilapäisten työlupien saamiseksi ja oli ne myös saanut.

9 Kanteensa tueksi kantaja on nimenomaisesti väittänyt, että Ranskan *Code du travail*'n kiistanalaiset säännökset ovat este palvelujen tarjoamisen vapaudelle, mikä on yhteensoveltumatonta perustamissopimuksen 59 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa.

10 Kyseiset väitteet huomioon ottaen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä ja erityisesti perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että yhteisön jäsenvaltio vaatii lupaa tai maahanmuuttoviranomaiselle suoritettavaa maksua edellytyksenä sellaisten ulkomaalaisten työntekijöiden työhön otolle sen alueella, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja muuhun yhteisön jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen sääntöjen mukaisesti ja vakinaisesti palkkaamia, tämän yrityksen suorittaessa palveluja sen alueella?

2) Onko Ranskan lainsäädäntö, jossa vaaditaan sellaisia ranskalaisia yrityksiä, jotka ottavat palvelukseensa kolmansien maiden työntekijöitä, hankkimaan työlupa tai maksamaan erityismaksu OMI:lle, syrjivä näiden samojen säännösten osalta suhteessa muiden yhteisön jäsenvaltioiden yrityksiin ja erityisesti Belgian yrityksiin?"

11 Näillä kysymyksillä kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklaa tulkittava siten, että niissä estetään se, että jäsenvaltio vaatii sakon uhalla yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet muuhun jäsenvaltioon ja tulevat ensin mainitun jäsenvaltion alueelle suorittamaan

palveluja ja pitävät sääntöjen mukaisesti ja vakinaisesti palveluksessaan kolmansien maiden kansalaisia, hankkimaan kansalliselta maahanmuuttoviranomaiselta työluvan mainittuja työntekijöitä varten ja maksamaan siihen liittyvät kulut.

12 Aivan ensiksi on korostettava, että Ranskassa yrityksille asetettu vaatimus hankkia työlupa kolmansien maiden kansalaisten palkkaamiseksi edellyttää sellaisen maksun suorittamista, joka, kuten kyseisen vaatimuksen noudattamatta jättämisestä säädetty suuri hallinnollinen sakko, voi muodostua huomattavaksi taloudelliseksi rasitukseksi työnantajille.

13 Edelleen on syytä muistuttaa, että yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus siirtyä muiden jäsenvaltioiden alueelle käyttäessään perustamissopimuksessa annettuja vapauksia ja erityisesti palvelujen tarjoamisen vapautta, jota vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voivat käyttää sekä palvelujen tarjoajat että niiden vastaanottajat (ks. asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989, Kok. 1989, s. 195 ja asia C-68/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991, s. I-2637, 10 kohta).

14 Siten perustamissopimuksen 59 artiklassa ei ainoastaan kielletä syrjimästä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa tämän kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka rajoituksia sovellettaisiin tekemättä eroa sen mukaan, onko palvelujen tarjoaja jäsenvaltion oma kansalainen vai jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, mikäli rajoitukset ovat omiaan estämään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen ja siellä laillisesti vastaavia palveluja tarjoavan palvelujen tarjoajan toiminnan tai vaikeuttamaan tämän toimintaa (ks. asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4221, 12 kohta).

15 Samoin yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että kansallista lainsäädäntöä, jossa muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palvelujen tarjoamisen ehdoksi valtion alueella asetetaan hallinnollinen lupa, on pidettävä perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena (ks. edellä mainittu tuomio asiassa Säger, 14 kohta). Edelleen yhdistetyissä asioissa 62/81 ja 63/81, Seco ja Desquenne & Giral, 3.2.1982 annetusta tuomiosta (Kok. 1982, s. 223) käy ilmi, että jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita yrityksiä vaaditaan suorittamaan maksuja, jotta nämä voivat sen alueella käyttää työntekijöitä, jotka samojen työntekokausien osalta jo ovat aiheuttaneet vastaavanlaiset taloudelliset kustannukset asuinvaltiossaan, merkitsee taloudellisia lisäkustannuksia

näille työnantajille, joihin kohdistuva rasitus on suurempi kuin kysymyksessä olevan jäsenvaltion alueelle sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin.

16 Lopuksi on muistutettava, että koska palvelujen tarjoamisen vapaus on yksi perustamissopimuksen perusperiaatteista, sitä voidaan rajoittaa vain sääntelyillä, jotka ovat perusteltuja yleisen edun mukaisten pakottavien syiden perusteella ja joita sovelletaan kaikkiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimiviin henkilöihin tai yrityksiin, siltä osin kuin kyseistä etua ei jo ole turvattu oikeussäännöillä, joita palvelujen tarjoajaan sovelletaan tämän kotivaltiossa (ks. erityisesti 26.2.1991 annetut tuomiot, asia C-180/89, komissio v. Italia, Kok. 1991, s. I-709, 17 kohta, ja C-198/89, komissio v. Kreikka, Kok. 1991, s. I-727, 18 kohta).

17 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useita kertoja korostanut, jäsenvaltio ei kuitenkaan voi asettaa kaikkien sijoittautumiselle asetettujen vaatimusten noudattamista edellytykseksi palvelujen tarjoamiselle sen alueella, sillä muussa tapauksessa määräykset, joiden tarkoituksena on taata palvelujen tarjoamisen vapaus, menettäisivät kokonaan tehokkaan vaikutuksensa (ks. asia C-154/89, komissio v. Ranska, tuomio 26.2.1991, Kok. 1991, s. I-659, 12 kohta, sekä edellä mainittu tuomio asiassa Säger, 13 kohta).

18 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on ensiksi korostettava, että Vander Elstin palkkaamat marokkolaiset työntekijät asuivat sääntöjen mukaisesti Belgiassa, työnantajan sijoittautumisjäsenvaltiossa, jossa heille oli myönnetty työlupa.

19 Toiseksi, oikeudenkäyntiasiakirjoista ja yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyistä lausunnoista käy ilmi, että lyhytaikaiset oleskeluluvat, jotka asianomaisilla oli käytössään ja jotka Ranskan konsulaatti oli heille heidän hakemuksestaan myöntänyt, olivat oleskeluun Ranskan alueella työn suorittamiseksi tarvittavan ajan oikeuttavia lupia. Näin ollen vastaanottajajäsenvaltiossa sovellettavaa maahanmuuttoa ja ulkomaalaisten oleskelua koskevaa kansallista lainsäädäntöä oli noudatettu.

20 Pääasiana olevan riita-asian ydinkysymyksenä olevan työluvan osalta on lopuksi todettava, että työlupa vaaditaan kolmannen maan kansalaiselta, jotta hän voisi tehdä palkkatyötä Ranskaan sijoittautuneessa yrityksessä, eikä tältä osin merkitystä ole hänen työnantajansa kansalaisuudella tai kansallisuudella; tältä osin lyhytaikainen oleskelulupa ei ole työluvan kanssa samanarvoinen. Tällaisen järjestelmän tarkoituksena on säännellä kolmansien maiden työntekijöiden pääsyä Ranskan työmarkkinoille.

21 Jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palveluksessa olevat työntekijät, jotka on lähetetty tilapäisesti toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamista varten, eivät millään tavoin aio hakeutua tämän toisen jäsenvaltion työmarkkinoille, koska he tehtävänsä suoritettuaan palaavat maahan, josta he ovat lähtöisin tai jossa on heidän asuinpaikkansa (ks. asia C-113/89, Rush Portuguesa, tuomio 27.3.1990, Kok. 1990, s. I-1417). Nämä edellytykset täyttyivät käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

22 Näin ollen on katsottava, että riidanalaiset vaatimukset ylittävät sen, mitä voidaan pitää tarpeellisena palvelujen tarjoamiselle. Tämän vuoksi mainitut vaatimukset ovat perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan vastaisia.

23 Lisäksi on todettava, kuten yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että yhteisön oikeus ei ole esteenä sille, että jäsenvaltiot ulottavat lainsäädäntönsä tai työmarkkinaosapuolten työehtosopimukset koskemaan vähimmäispalkkojen osalta kaikkia palkkatyössä alueellaan toimivia henkilöitä, vaikka nämä työskentelisivät siellä vain tilapäisesti, tekemättä eroa sen perusteella, missä valtiossa on työnantajan kotipaikka; yhteisön oikeudessa ei myöskään kielletä jäsenvaltioita käyttämästä asianmukaisia keinoja, joilla taataan kyseisten sääntöjen noudattaminen (ks. erityisesti edellä mainittu tuomio Rush Portuguesa, 18 kohta).

24 On myös todettava, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa marokkolaisilla työntekijöillä on toisaalta Belgian oikeuden mukainen voimassa oleva työsopimus ja toisaalta Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välillä tehdyn ja 27.4.1976 Rabatissa allekirjoitetun ja yhteisön puolesta 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1) hyväksytyn yhteistyösopimuksen 40 ja 41 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä yhteisön työntekijöiden ja Marokon työntekijöiden välillä on poistettava työehtojen ja palkkauksen osalta sekä sosiaaliturvan alalla.

25 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa perustellusti todennut, asiaan sovellettava Belgian järjestelmä on – riippumatta mahdollisuudesta soveltaa tilapäisesti Ranskaan lähetettyihin työntekijöihin pakottavia kansallisia säännöksiä, joilla säädellään työsuhteen eri näkökohtia – joka tapauksessa omiaan estämään merkittävät työntekijöiden hyväksikäyttöön ja yritysten välisen kilpailun vääristymiseen liittyvät vaaratekijät.

26 Perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklaa on näin ollen tulkittava siten, että niissä estetään se, että jäsenvaltio vaatii sakon uhalla yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet muuhun jäsenvaltioon ja tulevat ensin mainitun jäsenvaltion alueelle suorittamaan palveluja ja pitävät sääntöjen mukaisesti ja vakinaisesti palveluksessaan kolmansien maiden kansalaisia, hankkimaan kansalliselta maahanmuuttoviranomaiselta työluvan mainittuja työntekijöitä varten ja maksamaan siihen liittyvät kulut.

Oikeudenkäyntikulut

27 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ranskan, Saksan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Tribunal administratif de Châlons-sur-Marnen 22.12.1992 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklaa on tulkittava siten, että niissä estetään se, että jäsenvaltio vaatii sakon uhalla yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet muuhun jäsenvaltioon ja tulevat ensin mainitun jäsenvaltion alueelle suorittamaan palveluja ja pitävät sääntöjen mukaisesti ja vakinaisesti palveluksessaan kolmansien maiden kansalaisia, hankkimaan kansalliselta maahanmuuttoviranomaiselta työluvan mainittuja työntekijöitä varten ja maksamaan siihen liittyvät kulut.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä elokuuta 1994.

R. Grass
kirjaaja

O. Due
presidentti