Oikeustapauskokoelma

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

Asia C-626/18

Puolan tasavalta
vastaan
Euroopan parlamentti ja

Euroopan unionin neuvosto

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

1. Puolan tasavalta on vaatinut ensisijaisesti unionin tuomioistuinta kumoamaan joukon direktiivin (EU) 2018/957[2] – jolla muutetaan työntekijöiden lähettämistä palvelujen tarjoamisen yhteydessä koskevaa direktiiviä 96/71/EY[3] – säännöksiä. Toissijaisesti se on vaatinut, että Direktiivi 2018/957 kumotaan kokonaan.

2. Annan ratkaisuehdotuksen tänä samana päivänä rinnakkaisessa asiassa (C-620/18, Unkari v. parlamentti ja neuvosto),[4] jossa Unkari on riitauttanut saman direktiivin saman tyyppisillä perusteilla. Turhan toiston välttämiseksi viittaan tarvittaessa tähän ratkaisuehdotukseen tai lainaan sitä.

I Sovellettavat oikeussäännöt

3. Viittaan asian kannalta merkityksellisten direktiivin 2018/957 ja direktiivin 96/71 säännösten osalta niiden kuvaukseen asiassa C-620/18 antamassani ratkaisuehdotuksessa.

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

4. Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin toteaa direktiivin 2018/957 1 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan sekä 3 artiklan 3 kohdan pätemättömiksi. Lisäksi se vaatii, että Euroopan parlamentti ja neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta 28.8.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2018, L 173, s. 16; jäljempänä direktiivi 2018/957)

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

4 Jäljempänä ratkaisuehdotus asiassa C-620/18.

5. Toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoo, ettei näitä säännöksiä voida erottaa direktiivistä 2018/957 muuttamatta sen keskeistä sisältöä, Puolan tasavalta vaatii, että direktiivi 2018/957 kumotaan kokonaan.

6. Euroopan parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

7. Saksa, Ranska, Alankomaat, Ruotsi ja Euroopan komissio hyväksyttiin osallistumaan asian käsittelyyn väliintulijoina tukemaan Euroopan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia. Ne ovat kaikki esittäneet kirjallisia huomautuksia lukuun ottamatta Alankomaiden hallitusta, joka ilmoitti vain yhtyvänsä Euroopan parlamentin ja neuvoston lausumiin.

8. Asian C-620/18 ja nyt tarkasteltavana olevan asian C-626/18 osalta yhteisesti 3.3.2020 pidetyssä istunnossa asian käsittelyyn osallistuivat neuvosto, parlamentti, komissio sekä Puolan, Saksan, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset.

III Kanteen tutkittavaksi ottaminen

9. Euroopan parlamentti katsoo, että niitä direktiivin 2018/957 säännöksiä, jotka Puolan tasavalta on riitauttanut ensisijaisesti, ei voida erottaa direktiivin muista säännöksistä. Tämän johdosta se katsoo, ettei asiassa vaadittu osittainen kumoaminen ole mahdollista.

10. Koska Puolan tasavalta on toissijaisesti vaatinut unionin tuomioistuinta kumoamaan direktiivin kokonaan, Euroopan parlamentti katsoo, että kanne on otettava tutkittavaksi.

11. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista. Tämä erotettavuutta koskeva edellytys ei täyty, jos toimen osittaisella kumoamisella muutetaan sen pääsisältöä. Sen tarkistaminen, ovatko unionin toimen osat erotettavissa toisistaan, edellyttää niiden ulottuvuuden tutkimista, jotta voidaan arvioida, merkitsisikö niiden kumoaminen kyseisen toimen hengen ja pääsisällön muuttamista.[5]

12. Puolan tasavalta on käsitykseni mukaan riitauttanut kaksi säännöstä, joita voidaan pitää olennaisen tärkeinä direktiivin kannalta, niin ulottuvuutensa kuin tavoitteidensakin osalta.

13. Pätemättömäksi toteaminen, jota on ensisijaisesti vaadittu, vaikuttaisi kahteen tällä uudella säännöstöllä toteutettuun olennaiseen toimenpiteeseen: a) vähimmäispalkan käsitteen korvaamiseen korvauksen käsitteellä ja b) pitkäksi aikaa työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevaan säännöstöön.

14. Nämä kaksi uutta sääntöä ovat juuri ne pääasialliset muutokset, jotka direktiivillä 2018/957 tehtiin direktiiviin 96/71. Kummankin tarkoituksena on vaikuttaa direktiivillä 96/71 perustettuun intressien väliseen tasapainoon paremman suojan tarjoamiseksi lähetetyille työntekijöille tilanteissa, joissa on kyse rajatylittävästä palvelujen tarjoamisesta. Niiden kumoaminen erillään muusta direktiivistä muuttaisi direktiivin 2018/957 pääsisältöä.

15. Tästä huolimatta kanteen on katsottava täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset, kuten Euroopan parlamentti on todennut, koska siinä on esitetty toissijainen vaatimus direktiiviin 2018/957 kumoamisesta kokonaan.

5 Tuomio 29.3.2012, komissio v. Viro (C-505/09 P, EU:C:2012:179, 12 kohta); tuomio12.11.2015, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-121/14, EU:C:2015:749, 20 ja 21 kohta) ja tuomio 9.11.2017, SolarWorld v. neuvosto (C-204/16 P, EU:C:2017:838, 36 ja 37 kohta).

IV Alustavia huomioita

16. Tarkastelen pätemättömyysperusteita aloittamalla jälkimmäisestä, sillä tämä on mielestäni johdonmukaisempaa systemaattisen arvioinnin kannalta.

17. Unionin tuomioistuimen näitä kysymyksiä koskevan oikeuskäytännön tarkastelun, työntekijöiden työhön lähettämistä rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä koskevien direktiivien yhdenmukaistamisprosessin ja yleisemmin kyseisiä työntekijöitä koskevien unionin oikeussääntöjen kehityksen osalta viittaa ratkaisuehdotukseen asiassa C-620/18.[6]

V Toinen kanneperuste: virhe direktiivin 2018/957 oikeusperustan valinnassa

A Väitteet

18. Puolan hallitus torjuu SEUT 53 artiklan 1 kohdan ja SEUT 62 artiklan direktiivin 2018/957 oikeusperustana, sillä se katsoo, että – direktiivistä 96/71 poiketen – sillä luodaan rajoituksia työntekijöitä työhön lähettävien yritysten palvelujen tarjoamisen vapaudelle.

19. Se esittää tämän väitteen tueksi, että

– direktiivin 2018/957 päätavoitteena on työhön lähetettyjen työntekijöiden suojelu, minkä vuoksi sen oikeusperustan pitäisi olla jokin EUT-sopimuksen sosiaalipolitiikkaa koskevista määräyksistä (näitä kuitenkaan yksilöimättä).

– direktiivin 2018/957 1 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdalla ei pyritä helpottamaan itsenäistä ammatinharjoittamista (rajatylittävää palvelujen tarjoamista), joka pikemminkin kärsii näistä säännöksistä. Vähimmäispalkan käsitteen korvaaminen korvauksen käsitteellä ja uudella pitkäksi aikaa työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevalla säännöstöllä aiheuttavat perusteettomia ja suhteettomia rajoituksia palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Tämän liikkumisvapauden yhdenmukaistamiseen sovellettavan oikeusperustan käyttäminen on tästä syystä epäjohdonmukaista.

20. Neuvosto, Euroopan parlamentti sekä Saksan, Ranskan ja Ruotsin hallitukset katsovat, että direktiivin 2018/957 oikeusperusta (SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla) on oikea.

B Arviointi

21. Toiston välttämiseksi viittaan unionin toimien oikeusperustaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön[7] ja direktiivin 2018/957 tavoitteiden, sisällön ja oikeudellisen asiayhteyden[8] osalta ratkaisuehdotukseen asiassa C-620/18.

22. Tekemäni arvioinnin perusteella ei mielestäni ole syytä katsoa, että direktiivin 2018/957 oikeusperusta (SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla) olisi väärä.

6 Ratkaisuehdotuksen 17–51 kohta.

7 Ratkaisuehdotuksen 58–59 kohta.

8 Ratkaisuehdotuksen 60–72 kohta.

23. Direktiivillä 2018/957 on tehty direktiiviin 96/71 merkittäviä mutta kuitenkin rajallisia muutoksia. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan aikaisemman toimen muuttamisesta annetulla toimella on periaatteessa sama oikeusperusta,[9] mikä on mielestäni loogista. Tämän perusteella SEUT 53 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 62 artiklaa voidaan pitää asianmukaisena oikeusperustana direktiiville 2018/957, kun niitä kerran käytettiin aikanaan oikeusperustana direktiiville 96/71, jota ensin mainitulla direktiivillä muutetaan.

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

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

26. Unionin lainsäätäjältä ei voida yhdenmukaistamissäädöstä annettaessa evätä mahdollisuutta mukauttaa sitä kaikkiin olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, kun otetaan huomioon, että sen tehtävänä on huolehtia perussopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelusta.[10]

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

28. Lopuksi mainitsen vielä siitä, että Puolan tasavalta on näiden seikkojen perusteella katsonut, että direktiivin oikeusperustan olisi pitänyt olla sosiaalipoliittinen, tarkemmin sanoen SEUT 153 artikla. Syistä, jotka olen esittänyt ratkaisuehdotuksessa asiassa C-620/18,[11] en voi yhtyä tähänkään väitteeseen.

VI Ensimmäinen kanneperuste: direktiivillä 2018/957 käyttöön otetuilla työntekijöiden lähettämiselle asetetuilla rajoituksilla rikotaan SEUT 56 artiklaa

29. Puolan hallitus katsoo, että direktiivillä 2018/957 otetaan käyttöön SEUT 56 artiklan vastaisia rajoituksia palvelujen vapaalle tarjoamiselle unionissa. Sen mukaan rajoitukset johtuvat etenkin kahdesta sellaisesta direktiiviin 96/71 direktiivillä 2018/957 lisätystä uudesta vaatimuksesta, jotka velvoittavat jäsenvaltiot takaamaan lähetetyille työntekijöille

– sen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisen korvauksen (ylityötunneista maksettavine lisineen), jonka alueelle työntekijä lähetetään työhön (1 artiklan 2 kohdan a alakohta)

– kaikki sen jäsenvaltion lainsäädännön ja/tai käytäntöjen mukaiset työehdot, jonka alueelle työntekijä lähetetään silloin, kun työntekijän lähettämiskauden tosiasiallinen kesto tai sellaisten työntekijöiden lähettämiskausien yhteenlaskettu kesto, joilla lähetetyt työntekijät korvataan toisilla saman työtehtävän suorittamiseksi, ylittää 12 kuukautta tai 18 kuukautta, jos tästä annetaan perusteltu ilmoitus (1 artiklan 2 kohdan b alakohta).

9 Tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto (C-482/17, EU:C:2019:1035, 42 kohta).

10 Ibidem, 38 ja 39 kohta. Vastaavasti tuomio 8.6.2010, Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321 34 kohta) ja tuomio 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 77 kohta).

11 Ratkaisuehdotuksen 80–85 kohta.

30. Puolan hallitus on tämän ajatusrakennelman mukaisesti jaotellut ensimmäisen kanneperusteen kahteen osaan. Tarkastelen niitä esitettyäni ensin alustavia huomioita palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhdenmukaistamisdirektiivien tuomioistuinvalvonnasta.

A Alustava huomio: Direktiivin 2018/957 tuomioistuinvalvonta

31. Puolan tasavalta on arvioinut vaatimuksia, joita direktiivillä 2018/957 on asetettu työntekijöiden lähettämiselle (rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä), niiden kriteereiden kannalta, joita unionin tuomioistuin käyttää, kun se tutkii *kansallisia* toimenpiteitä, joilla asetetaan rajoituksia tämän tyyppisille oikeussuhteille.

32. Viittaan tämän oikeuskäytännön osalta asiassa C-620/18 antamassani ratkaisuehdotuksessa tehtyyn selvitykseen siitä, miten yhdenmukaistamisdirektiivien yhteensopivuutta palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa on arvioitu suhteellisuusperiaatetta soveltamalla. [12]

33. Tämän selvityksen perusteella katson, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä rajoittavia *kansallisia* toimenpiteitä, ei voida soveltaa sellaisenaan, kun kyse on sellaisen unionin oikeussäännön (kuten direktiivi 2018/957) yhteensopivuuden arvioinnista SEUT 56 artiklan kanssa, jolla tätä ilmiötä koskevia säännöksiä yhdenmukaistetaan.

34. Puolan hallituksen väitteistä poiketen on niin, että yhdenmukaistamisdirektiivillä voidaan ottaa käyttöön palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvia rajoituksia, jotka pitäisi katsoa SEUT 56 artiklan vastaisiksi, jos jokin jäsenvaltio olisi päättänyt hyväksyä ne yksin.

35. Tilanne on tämä, sillä mikä tahansa yhdenmukaistamistoimenpide, jolla suojataan jotakin perustavanlaatuista sosiaalista intressiä, kuten lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia, hankaloittaa tietyllä tavalla niiden yritysten palvelujen tarjoamisen vapautta, jotka käyttävät tällaista työvoimaa. Tällaisen rajoituksen vaikutus on kuitenkin huomattavasti pienempi sisämarkkinoilla kuin vastaavan kansallisen toimenpiteen vaikutus, koska ensin mainittua sovelletaan kaikkialla unionissa. Tällaisen toimenpiteen olemassaolo ja sen rajoittavat vaikutukset voivat hävitä vain, jos työehdot saadaan samalle tasolle kaikissa jäsenvaltioissa, minkä osalta unionilla ei kuitenkaan ole aloitetoimivaltaa.

36. Unionin lainsäätäjällä oli yhdenmukaistamissäädösten oikeasuhteisuuden valvonnasta muotoutuneen oikeuskäytännön perusteella laaja harkintavalta työntekijöiden rajatylittävää työhön lähettämistä koskevissa, hyvinkin monitahoisissa kysymyksissä. On siis selvitettävä, onko se käyttänyt harkintavaltaansa *ilmeisen* epäasianmukaisesti muuttaessaan sitä intressien välistä tasapainoa, joka direktiivillä 96/71 oli saavutettu, ottamalla käyttöön direktiivissä 2018/957 säädetyt muutokset.

B Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa: työhön lähetetyille työntekijöille maksettava korvaus

1. Väitteet

37. Direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 kohdassa vähimmäispalkan käsite on korvattu työntekijälle maksettavan korvauksen käsitteellä sellaisena vastaanottavan jäsenvaltion työehtona, jota on sovellettava lähetettyihin työntekijöihin.

12 Ratkaisuehdotuksen 105–110 kohta.

38. Puolan hallitus katsoo, että työntekijöitä työhön lähettävien yritysten on tämän uuden säännöksen nojalla maksettava lähetetyille työntekijöille sama korvaus kuin paikallisille työntekijöille. Vähimmäispalkan maksamista koskeva vaatimus on sen mukaan näin korvattu samapalkkaisuuden periaatteella.

39. Puolan hallituksen mukaan tällä velvoitteella rajoitetaan työntekijöitä lähettävien yritysten vapautta tarjota palveluja tällä tavoin. Niille asetetaan lisärasite, joka poistaa kilpailuedun, joka niillä on siinä jäsenvaltiossa maksettavien alhaisempien palkkojen perusteella, jonne ne ovat sijoittautuneet. Se katsoo, että kyse on SEUT 56 artiklan vastaisesta syrjinnästä, joka voidaan oikeuttaa ainoastaan SEUT 52 artiklassa tarkoitetuilla syillä.

40. Lisäksi Puolan hallitus väittää, että vaikkeivät kyseiset rajoitukset olisi syrjiviä, niillä luotaisiin esteitä palvelujen tarjoamisen vapaudelle ilman, että tätä voitaisiin perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, koska:

– ei ole perustetta katsoa, ettei vähimmäispalkan käsitteellä kyettäisi suojaamaan asianmukaisesti työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia ja pitämään yllä paikallisten yritysten ja työntekijöitä työhön lähettävien yritysten välistä reilua kilpailua.

– pätevänä oikeutusperusteena ei voida pitää myöskään väitettä, jonka mukaan vähimmäispalkkojen erot ovat suuret eri jäsenvaltioissa.

– se katsoo lopuksi, että työntekijälle maksettavan korvauksen käsitteen käyttäminen velvoittaa maksamaan vakuutusmaksuja, joiden suorittaminen ei ole perusteltua työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta.

41. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sekä asian käsittelyyn väliintulijoina osallistuneet jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että tämän kanneperusteen ensimmäinen osa on perusteeton.

2. Arviointi

a) Lähetettyjä työntekijöitä käyttäviin yrityksiin kohdistuva syrjintä

42. Puolan hallituksen mukaan direktiivillä 2018/957 toteutettu vähimmäispalkan käsitteen korvaaminen korvauksen käsitteellä syrjii edellä kuvatulla tavalla rajatylittävästi palveluja tarjoavia yrityksiä, jotka lähettävät työntekijöitä työhön.

43. Sen mukaan näihin palveluntarjoajiin kohdistuisi kaksinkertainen rasite (velvollisuus noudattaa sekä työntekijöiden lähtöjäsenvaltion että työntekijät vastaanottavan jäsenvaltion oikeussääntöjä), minkä lisäksi niiden kannettavaksi koituisi lisäkustannuksia esimerkiksi asiakirjojen kääntämisestä tai edustajan käyttämisestä kohdemaassa. Koska paikalliset yritykset ovat eri tilanteessa kuin työntekijöitä työhön lähettävät yritykset, yhdenvertaisen kohtelun edellyttäminen palkkauksen osalta johtaa syrjintään.

44. Nähdäkseni tämä päättely perustuu direktiivin 2018/957 virheelliseen tulkintaan.

45. Ensinnäkin työntekijälle maksettava korvaus on yksi niistä työehdoista, jotka luetellaan tyhjentävästi direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa. On selvää, että sitä on sovellettava työhön lähetettyihin työntekijöihin ja että se on yksi pakottavista vähimmäissuojan turvaavista oikeussäännöistä.[13] Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että työhön lähetettyjä ja paikallisia

13 Ks. direktiivin 96/71 johdanto-osan kolmas perustelukappale ja tuomio 18.12.2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, 74–81 kohta).

työntekijöitä kohdeltaisiin kaikilta osin yhdenvertaisesti, sillä ensin mainittuja koskevat sosiaalivakuutusmaksut ja verot eivät kuulu direktiivin 96/71 soveltamisalaan, vaan niihin sovelletaan lähtövaltion oikeussääntöjä. Tämä tilanne johtaa sellaisenaan eroihin työhön lähetetyille työntekijöille ja paikallisille työntekijöille maksettavissa korvauksissa.

46. Toiseksi direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan korvauksen käsite on velvoittava ainoastaan pakollisten osatekijöidensä osalta.[14] Siitä ei siis johdu velvollisuutta maksaa työhön lähetetyille työntekijöille palkan osia, jotka eivät ole kansallisen oikeuden mukaan pakollisia. Direktiivi 2018/957 ei velvoita siihen, että paikalliselle työntekijälle ja työhön lähetetylle työntekijälle maksettava korvaus on kokonaisuutena arvioiden ”sama”.

47. Kuten komission direktiivin 2018/957 antamista varten teettämästä vaikutustenarvioinnista kävi ilmi, pyrkimys paikallisten ja lähetettyjen työntekijöiden täysin yhdenvertaiseen kohteluun päätettiin nimenomaisesti sivuuttaa.[15]

48. Koska korvauksen käsitteen käyttöön ottaminen vähimmäispalkan käsitteen sijasta ei ole syrjivää, ei myöskään ole tarpeen, vaikka Puolan hallitus näin väittääkin, että sen osalta tukeuduttaisiin SEUT 52 artiklassa tarkoitettuihin syihin (yleinen järjestys, turvallisuus ja kansanterveys).

b) Syrjintäkiellon mukaisten rajoitusten oikeuttaminen yleisen edun mukaisilla pakottavilla vaatimuksilla

49. Kuten jo totesin, Puolan hallitus katsoo, että vaikka direktiivillä 2018/957 ei olisikaan otettu käyttöön syrjiviä säännöksiä, rajoituksia, joita uuden korvauksen käsitteen käyttöön ottamisesta aiheutuu työntekijöiden lähettämiselle, ei voida oikeuttaa millään yleisen edun mukaisella pakottavalla vaatimuksella.

50. Puolan hallituksen tämän osalta omaksuma näkökulma ei ole mielestäni oikea. Kuten olen esittänyt, direktiivin 2018/957 kaltaiseen *yhdenmukaistamistoimenpiteeseen* ei voida kohdistaa tuomioistuinvalvontaa soveltamalla arviointiperusteita, jotka ovat muotoutuneet sellaisia *kansallisia toimenpiteitä* koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, joilla rajoitetaan työntekijöiden lähettämistä ja jotka voivat olla oikeutettavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla vaatimuksilla.

51. Yhdenmukaistamisdirektiivien (kuten direktiivin 2018/957) arviointi primaarioikeuden, tässä tapauksessa SEUT 56 artiklan kannalta, on suoritettava suhteellisuusperiaatetta noudattaen sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, jonka käyn läpi asiassa C-620/18 antamassani ratkaisuehdotuksessa.[16]

52. Tämän tarkennuksen jälkeen käyn läpi perusteet, joihin Puolan hallitus on vedonnut sen tueksi, ettei vähimmäispalkan käsitettä ole tarpeen korvata työntekijöille maksettavan korvauksen käsitteellä. Ne voidaan koota yhteen seuraavalla tavalla:

– direktiivissä 96/71 käytetyllä vähimmäispalkan käsitteellä suojataan asianmukaisesti lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia

– erot vähimmäispalkoissa eri jäsenvaltioiden välillä ovat perusteltuja

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

15 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, s. 27.

16 Ratkaisuehdotuksen 144 ja 145 kohta.

– korvauksen käsitteen käyttäminen edellyttää vakuutusmaksujen maksamista, eikä niiden suorittaminen ole perusteltua, kun kyse on työhön lähetetyistä työntekijöistä.

53. Puolan hallituksen väitteistä huolimatta on niin, että vähimmäispalkan käsitteen käyttöä direktiivissä 96/71 ei pidetty riittävänä työhön lähetettyjen työntekijöiden suojelun ja paikallisten sekä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten välisen reilun kilpailun turvaamiseksi. Yhdyn tähän Euroopan parlamentin ja neuvoston esittämään kantaan.

54. Ensinnäkin vähimmäispalkan käsitteen tulkinnassa on törmätty käytännön vaikeuksiin,[17] kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja erityisesti tuomio Sähköalojen ammattiliitto[18] osoittavat. Unionin tuomioistuin hyväksyi mainitussa tuomiossa laajan tulkinnan direktiivissä 96/71 käytetystä vähimmäispalkan käsitteestä, mikä puolestaan on vaikuttanut direktiivillä 2018/957 toteutettuun uudistukseen.[19]

55. Unionin lainsäätäjä otti huomioon nämä käsitteiden tulkintaan liittyvät ongelmat sekä unionin tuomioistuimen omaksuman laajan tulkinnan antaessaan direktiiviä 2018/957 ja ottaessaan direktiivin 96/71 3 artiklan 1 ja 7 kohtaan korvauksen käsitteen.

56. Toisekseen vähimmäispalkka määritellään direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.[20] Vähimmäispalkkojen laskentatavan ja tätä varten valittujen kriteerien määritteleminen kuuluu myös kyseisen jäsenvaltion toimivaltaan.[21] Vähimmäispalkan laskennassa sovellettavat kansalliset oikeussäännöt ja käytännöt ovat unionin jäsenvaltioissa hyvin erilaisia (eivätkä aina läpinäkyviä), mikä vaikeuttaa työntekijöiden lähettämistä työhön oikeudenmukaisin ja paikallisten työntekijöiden työehtoja vastaavin työehdoin.[22]

57. Kolmanneksi todettakoon, että yritysten oli havaittu noudattavan epäasianmukaista käytäntöä, jonka mukaan niillä oli tapana työntekijöitä lähetettäessä maksaa heille vähimmäispalkka työntekijöiden palkkaluokasta, työtehtävistä, ammatillisesta pätevyydestä ja virkaiästä riippumatta, mikä johti palkkaeroihin samanlaisessa tilanteessa oleviin paikallisiin työntekijöihin nähden.[23]

17 Ranskan hallitus korosti istunnossa näitä käytännön vaikeuksia viitaten siihen, että Ranskassa erotetaan toisistaan kansallinen vähimmäispalkka (SMIC – salaire minimum interprofessionnel de croissance) ja direktiivissä 96/71 tarkoitettu vähimmäispalkka. Viimeksi mainittuun kuuluvat varsinaisen vähimmäispalkan lisäksi yötyöstä tai vaarallisesta työstä maksettavat lisät, jotka on maksettava myös työhön lähetetyille työntekijöille.

18 Tuomio 12.2.2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; jäljempänä tuomio Sähköalojen ammattiliitto).

19 Tuomion Sähköalojen ammattiliitto 38–70 kohdan mukaan vähimmäispalkkaan kuuluu:
– mahdollisuus laskea vähimmäistuntipalkka ja/tai vähimmäisurakkapalkka sijoittamalla työntekijät palkkaryhmiin, niin kuin tästä on määrätty vastaanottavan jäsenvaltion merkityksellisissä työehtosopimuksissa, kunhan tämä laskeminen ja tämä palkkaryhmiin sijoittaminen suoritetaan pakottavien ja läpinäkyvien sääntöjen mukaisesti, mikä kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa.
– päiväraha samoin edellytyksin kuin ne, jotka on asetettu kyseisen päivärahan maksamiselle osana työntekijöille maksettavaa palkkaa siinä tapauksessa, että heidät lähetetään työhön vastaanottavan jäsenvaltion sisällä.
– päivittäisen matka-ajan korvaus, jota maksetaan työntekijöille, jos päivittäinen edestakainen työmatka kestää yli tunnin.
– loma-ajan palkka, joka on myönnettävä lähetetyille työntekijöille palkallisten vuosilomien vähimmäiskeston osalta.

20 "Kyseisen direktiivin soveltamisen kannalta katsoen vähimmäispalkkojen käsitteen muodostavat osatekijät on näin ollen määriteltävä sen jäsenvaltion, johon työntekijät on lähetetty työhön, oikeudessa, kunhan tällä määritelmällä, sellaisena kuin se ilmenee lainsäädännöstä tai asian kannalta merkityksellisistä kansallisista työehtosopimuksista taikka kansallisten tuomioistuinten sitä koskevasta tulkinnasta, ei estetä palvelujen vapaata tarjoamista jäsenvaltioiden välillä (tuomion Sähköalojen ammattiliitto 34 kohta ja tuomio 7.11.2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, 37 kohta).

21 Tuomion Sähköalojen ammattiliitto 39 kohta.

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

23 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, s. 10 ja 11.

58. Komissio toisti istunnossa sen, mitä sen suorittamasta vaikutustenarvioinnista oli jo käynyt ilmi: direktiivissä 96/71 tarkoitetun vähimmäispalkan samastaminen vastaanottavan jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuun vähimmäispalkkaan oli käytännössä johtanut paikallisten työntekijöiden ja lähetettyjen työntekijöiden välillä palkkaeroihin, erityisesti rakennusalan kaltaisilla aloilla. [24]

59. Komissio tutki mahdollisia eri ratkaisuja ja niiden taloudellisia vaikutuksia korjatakseen tämän tilanteen. Se valitsi soveltuvimmaksi katsomansa ratkaisun ja päätti direktiivin 96/71 osittaisesta uudistamisesta, joka toteutettiin hyväksymällä direktiivi 2018/957, ja sulki pois mahdollisuuden antaa tulkintatiedonanto tai olla muuttamatta direktiiviä 96/71. [25]

60. Unionin toimielimillä on laaja valta harkintansa mukaan muuttaa oikeussääntöä, muun muassa silloin, kun sen soveltaminen on tuonut esiin sen, että sääntelyn kohteena olevalla alalla on tapahtunut muutoksia, tai sen toimeenpano on paljastanut epäkohtia. Tässä tapauksessa on asianmukaisesti osoitettu, että kyse on kummastakin tilanteesta, ja ne riittävät perusteeksi tarpeelle korvata vähimmäispalkan käsite korvauksen käsitteellä.

61. Edellä todetun perusteella voidaan katsoa, että unionin lainsäätäjä on noudattanut suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia ylittämättä ilmeisellä tavalla sille kuuluvan harkintavallan rajoja tällä hyvin teknisellä ja monimutkaisella alalla valitessaan toimenpiteen (korvauksen käsitteen käyttöön ottaminen), joka soveltuu tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen. Toimenpide helpottaa sellaisenaan lähetettyjen työntekijöiden parempaa suojelua ja yhdenvertaisten kilpailuedellytysten turvaamista paikallisille ja niille yrityksille, jotka lähettävät työntekijöitään työhön.

62. Puolan hallituksen mielestä pätevänä oikeutusperusteena ei voida pitää myöskään vähimmäispalkkojen välisiä suuria eroja eri jäsenvaltioissa. Tällaisen oikeutuksen hyväksyminen merkitsisi sen mukaan kilpailuedun epäämistä niiltä unionin jäsenvaltioilta, joissa palkat ovat pienemmät, ja sitä, ettei huomioon otettaisi, että työhön lähetetty työntekijä pysyy sidoksissa lähtövaltioonsa. [26]

63. Työntekijöille maksettavissa korvauksissa eri jäsenvaltioiden välillä vallitsevat erot johtuvat palkanmuodostuksesta, joka kuuluu jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten yksinomaiseen toimivaltaan. SEUT 153 artiklan 5 kohdassa oleva poikkeus vahvistaa tämän, kun siinä suljetaan palkat unionin toimielinten yhdenmukaistamistoimivallan ulkopuolelle.

64. Tästä syystä direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa korvauksen käsite kytketään edellä jo kuvatulla tavalla sen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön ja/tai käytäntöihin, jonka alueelle työntekijä lähetetään. [27]

65. Työhön lähetetyille työntekijöille maksettaviin korvauksiin sovellettavissa oikeussäännöissä on välttämättä eroja niin kauan, kun unionilla ei ole toimivaltaa yhdenmukaistaa niitä. Kuten jo totesin, tilanne oli tämä myös direktiivin 96/71 alkuperäisessä versiossa käytetyn vähimmäispalkkojen käsitteen osalta.

24 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, s. 11–14.

25 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, s. 23 ja sitä seuraavat sivut.

26 Viittauksella 18.9.2014 annettuun tuomioon Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235) ei ole merkitystä, koska siinä oli kyse palvelujen tarjoamisen vapaudesta tilanteessa, johon ei liittynyt työvoiman lähettämistä.

27 Ks. alaviite 14. Vastaavalla tavalla direktiivin 2018/957 17 perustelukappaleessa mainitaan siitä, että palkanmuodostus kuuluu jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten yksinomaiseen toimivaltaan, ja ne huolehtivat tästä kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.

66. Direktiivi 2018/957 selkeyttää tässä tilanteessa sen, mitä lähetetyille työntekijöille on maksettava: korvauksen käsite toimii ikään kuin lainvalintasääntönä, jonka nojalla lähetetylle työntekijälle taataan vastaanottavassa valtiossa korvauksen ne osatekijät, jotka ovat pakollisia paikallisten työntekijöiden osalta.

67. Tämä lainsäädäntöratkaisu on suhteellisuusperiaatteen ja SEUT 56 artiklassa asetettujen vaatimusten mukainen. Se ei velvoita siihen, kuten Puolan hallitus väittää, että lähetetyn työntekijän pitäisi saada vastaanottavassa valtiossa vähimmäispalkka, koska hänen elämänsä (ja taloutensa) pysyy lähtökohtaisesti lähtövaltiossa.

68. Direktiivillä 2018/957 ei ole poistettu palkkaukseen liittyvää epäyhdenvertaisuutta jäsenvaltioiden väliltä. Työhön lähetetyt työntekijät voivat saada erilaisia korvauksia kuin paikalliset työntekijät (korvauksen pakollisia osatekijöitä lukuun ottamatta) ja heidät palvelukseensa ottavan yrityksen vero- ja sosiaaliturvakulut saattavat tietyissä tapauksissa muodostua pienemmiksi. Unionin lainsäätäjä on kuitenkin onnistunut parantamaan lähetettyjen työntekijöiden suojelua suhteessa direktiivillä 96/71 alun perin luotuun tilanteeseen.

69. Puolan hallitus katsoo myös, että direktiivillä 2018/957 käyttöön otettu korvauksen käsite on perusteeton siksi, että se velvoittaa työnantajan maksamaan työhön lähetetyille työntekijöilleen suhteettomia korvauksia, koska niihin on sisällytettävä vakuutusmaksuja, joista he eivät hyödy.

70. Kuten jo totesin, direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa laajennetaan vaatimus paikallisille työntekijöille maksettavan korvauksen maksamisesta lähetettyihin työntekijöihin vain korvauksen *pakollisten* osatekijöiden osalta. Työntekijöitä työhön lähettävän työnantajan ei tarvitse ottaa huomioon eikä maksaa sellaisia muita sosiaalivakuutusmaksuja, joita paikalliset työnantajat maksavat työntekijöistään. Tällaiset sosiaalivakuutusmaksut maksetaan tapauksen mukaan lähetettyjen työntekijöiden osalta heidän lähtövaltionsa lainsäädännön mukaisesti.

71. Direktiivin 2018/957 johdanto-osan 18 perustelukappaleessa olevalla maininnalla korvauksen bruttomäärästä ei ole haluttu sisällyttää korvaukseen sosiaalivakuutusmaksuja, jotka eivät kuulu vastaanottavassa valtiossa työntekijöille maksettavan korvauksen pakollisiin osatekijöihin. Maininnan tarkoituksena on se, että huomioon otetaan kaikki työnantajan lähetetylle työntekijälle maksamat palkat, jotta mainittua summaa voitaisiin verrata vastaanottavassa valtiossa maksettavaan pakolliseen korvaukseen.[28]

3. Kokonaisvaltainen vastaus ensimmäisen kanneperusteen ensimmäiseen osaan

72. Yleisellä tasolla en katso, että lainsäätäjän päätös korvata vähimmäispalkan käsite korvauksen käsitteellä olisi työhön lähetettyjen työntekijöiden suojelupäämäärän kannalta tarkasteltuna perusteeton tai suhteeton. On selvää, että tämä ratkaisuvaihtoehto saattaa rajoittaa sellaisten jäsenvaltioiden yritysten kilpailuetuja – niitä kuitenkaan poistamatta – joissa työvoimakustannukset ovat alahaisemmat ja jotka lähettävät työntekijöitä jäsenvaltioihin, joissa työvoimakustannukset ovat korkeammat. Tällainen rajoittaminen on kuitenkin johdonmukaista direktiivin 2018/957 päämäärän eli direktiivillä 96/71 tavoitellun tasapainon muuttamisen kannalta tarkasteltuna, kun tarkoituksena on ollut antaa suurempi painoarvo lähetettyjen työntekijöiden suojelulle luopumatta kuitenkaan yritysten välisen reilun kilpailun turvaamista ja rajatylittävän palvelujen tarjoamisen vapauden helpottamista koskevista tavoitteista.

28 Tämän vuoksi kyseisen perustelukappaleen viimeisessä virkkeessä todetaan, että lähetetylle työntekijälle maksettuun korvaukseen kuuluvat matka-, ruokailu- ja majoituskustannukset, elleivät ne liity työhön lähettämisestä tosiasiallisesti aiheutuviin kustannuksiin.

C Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa: pitkäksi aikaa työhön lähetetyt työntekijät

1. Väitteet

73. Uuden 3 artiklan 1 a kohdassa säädetään pitkäksi aikaa työhön lähetetyistä työntekijöistä ja erotetaan heistä ”tavalliset” työhön lähetetyt työntekijät: ensin mainitut ovat niitä, joiden lähettämiskausi kestää yli 12 kuukautta (poikkeuksellisesti 18 kuukautta).

74. Puolan hallituksen mukaan pitkäksi aikaa työhön lähetettyjen työntekijöiden uudesta asemasta aiheutuu SEUT 56 artiklan vastaisia perusteettomia ja suhteettomia rajoituksia palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Se esittää tämän osalta, että

– direktiivillä 2018/957 rinnastetaan toisiinsa pitkäksi aikaa työhön lähetetyt työntekijät paikallisiin työntekijöihin ja sellaisiin muista jäsenvaltioista peräisin oleviin työntekijöihin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen SEUT 45 artiklan mukaisesti.

– uuden 3 artiklan 1 a kohdalla otetaan käyttöön työhön lähetettyjä työntekijöitä koskeva säännöstö, joka on ristiriidassa Rooma I -asetuksen [29] 9 artiklan kanssa.

– lähettämiskausien kumuloitumista koskeva uusi sääntö (sen jakson laskemisen osalta, jonka perusteella pitkäksi aikaa työhön lähetetyn työntekijän asema syntyy) on suhteeton.

2. Arviointi

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

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

77. Kuten direktiivin 2018/957 johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta käy ilmi, [30] sillä ei kuitenkaan ole pyritty rinnastamaan pitkäksi aikaa työhön lähetettyjä työntekijöitä kaikilta osin paikallisiin työntekijöihin (kotimaisiin tai muista jäsenvaltioista peräisin oleviin, liikkumisvapauttaan käyttäneisiin työntekijöihin).

78. Pitkäksi aikaa työhön lähetetyt työntekijät pysyvät oikeudellisesti palvelujen tarjoamisen vapauden piirissä (tai soveltamisalalla), kuten direktiivin 2018/957 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta käy ilmi. [31]

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

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

31

79. Puolan hallituksen näkemyksestä poiketen direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 a kohdassa ei rinnasteta pitkäksi aikaa työhön lähetettyjä työntekijöitä kaikilta osin paikallisiin työntekijöihin, sillä:

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

– 3 artiklan 1 a kohdan mukaan kaikkia sen jäsenvaltion työehtoja, jossa työ tehdään, sovelletaan pitkäksi aikaa työhön lähetettyihin työntekijöihin ”työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta”. Tämä merkitsee sitä, että kyseisellä lähetettyjen työntekijöiden ryhmän osalta ei ole muutettu, kuten Euroopan parlamentti on huomautuksissaan todennut, niitä kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä, jotka ovat näiden työntekijöiden oikeussuhteen taustalla. [32]

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

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

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

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

83. En myöskään yhdy Puolan hallituksen näkemykseen, jonka mukaan uusi pitkäksi aikaa työhön lähetettyjen työntekijöiden asema on ristiriidassa Rooma I -asetuksen 9 artiklan kanssa.

84. Mainitussa artiklassa on kyse tuomioistuinvaltion lain kansainvälisesti pakottavien säännösten soveltamisesta, eikä direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 a kohta ole tämän tyyppinen *säännös*.

85. Direktiivin suhde Rooma I -asetukseen on määritelty tämän asetuksen 8 artiklassa (Työsopimukset) ja 23 artiklassa (Suhde muihin yhteisön oikeuden säännöksiin). [33]

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

32 Komissio esitti työsopimuksia koskevien oikeussääntöjen muuttamista niiden tilanteiden osalta, joissa on kyse pitkäksi aikaa työhön lähetetyistä työntekijöistä esittäen suosituksenaan, että heihin sovellettaisiin vastaanottavan valtion työoikeutta. Ks. komission ehdotuksen 2 a artikla COM(2016) 128 ja vaikutustenarvioinnista laadittu komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 52 final, s. 25.

33 Ks. ratkaisuehdotus asiassa C-620/18, 191–200 kohta.

86. Lopuksi Puolan hallitus väittää, että direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 a kohdan kolmas alakohta aiheuttaa SEUT 56 artiklan vastaisen suhteettoman rajoituksen, koska ajanjaksoja yhteenlaskettaessa otetaan huomioon työtehtävä eikä työntekijän tilannetta. Siinä ei myöskään aseteta yhteenlaskemiselle minkäänlaista aikarajaa.

87. Kuten neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat esittäneet ja niin kuin direktiivin 2018/957 johdanto-osan 11 perustelukappaleesta käy ilmi, mainitulla säännöksellä pyritään välttämään pitkäksi aikaa työhön lähetetyn työntekijän aseman kiertäminen ja väärinkäyttö. Asema olisi muuten vältettävissä korvaamalla lähetetyt työntekijät toisilla samassa työtehtävässä.

88. Kuten Puolan hallitus toteaa, on totta, että direktiivin muotoilu on tietyssä määrin epätarkka, koska siinä ei vahvisteta aikarajaa niiden kausien yhteenlaskemiselle, jotka lähetetyt työntekijät suorittavat samassa työtehtävässä.

89. Puolan hallitus ei kuitenkaan ole huomautuksissaan osoittanut, että olemassa on vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joiden avulla vilpilliset menettelytavat voitaisiin välttää. Se toteaa vain, että riittäviä olisivat toimenpiteet, joiden avulla aito työhön lähettäminen kyetään tunnistamaan ja estämään direktiivin 2014/67 4 artiklassa tarkoitetut väärinkäytökset ja säännösten kiertäminen.[34] Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on kuitenkin vilpillisten menettelyjen torjuminen, kun kyse on yksittäisistä työhön lähettämisistä, eikä niinkään silloin, kun kyse on työntekijöiden lähettämisestä ketjussa samaan työtehtävään.

90. Ehdotan siis, että ensimmäinen kanneperuste hylätään kokonaisuudessaan.

VII Kolmas kanneperuste: SEUT 58 artiklan 1 kohdan rikkominen siltä osin kuin direktiiviä 2018/957 sovelletaan liikennealaan

91. Koska tämän kanneperusteen yhteydessä esitetyt väitteet ja niiden perustelut ovat samat kuin asiassa C-620/18, viittaan kyseisessä asiassa antamaani ratkaisuehdotukseen,[35] jonka mukaan tämä kanneperuste on hylättävä.

VIII Ratkaisuehdotus

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) hylkää Puolan tasavallan nostaman kanteen kokonaisuudessaan.

2) velvoittaa Puolan tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.

3) velvoittaa Euroopan komission, Ranskan, Saksan, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

34 Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 15.5.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/67/EU (EUVL 2014, L 159, s. 11).

35 Ratkaisuehdotuksen 172–180 kohta.