



*Oikeudellisten asioiden valiokunta
Puheenjohtaja*

15.6.2017

Thomas Händel
Puheenjohtaja
Työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta
Bryssel

Asia: Lausunto seuraavan ehdotuksen oikeusperustasta: komission ehdotus direktiiviksi työntekijöiden lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (COM(2016)0128 – C8-0114/2016 – 2016/0070(COD))

Arvoisa puheenjohtaja

Pyysitte 24. maaliskuuta 2017 päivätyllä kirjeellänne työjärjestyksen 39 artiklan 2 kohdan mukaisesti oikeudellisten asioiden valiokunnalta lausunnon edellä mainitun komission ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta.

Valiokunta käsitteli edellä mainittua asiaa 12. kesäkuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

Työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon säännellään direktiivillä 96/71/EY, joka hyväksyttiin EY-sopimuksen 57 ja 66 artiklan perusteella. Kyseisiä artikloita vastaavat nyt SEUT:n 53 artiklan 1 kohta ja 62 artikla, joihin komission ehdotus direktiivin muuttamiseksi perustuu.

Työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan yhteisesittelijöiden mietintöluonnoksen tarkoituksena on esittää toiseksi oikeusperustoiksi SEUT:n 151 artiklaa ja 153 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaa. Lisäksi on jätetty tarkistuksia, joiden tarkoituksena on lisätä oikeusperustaksi SEUT:n 46, 56 tai 153 artikla kokonaisuudessaan tai korvata 53 artiklan 1 kohta SEUT:n 54 ja 56 artiklalla.

Oikeudellisten asioiden valiokunta päätti näin ollen 12. kesäkuuta 2017 pitämässään kokouksessa äänin 13 puolesta, 11 vastaan ja 1 tyhjä¹ suosittaa, että komission ehdottamat

¹ Lopullisessa äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Pavel Svoboda (puheenjohtaja), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (varapuheenjohtaja), Jean-Marie Cavada (varapuheenjohtaja), Laura Ferrara

oikeusperustat, SEUT:n 53 ja 62 artikla, säilytetään, sillä ne ovat asianmukaisia oikeusperustoja ehdotetulle muutosdirektiiville. SEUT:n 153 artiklan 2 kohta olisi katsottava toiseksi oikeusperustaksi erityisesti, jos parlamentti vahvistaa entisestään lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien painottamista. Mikäli SEUT:n 153 artikla lisätään oikeusperustaksi, olisi suositeltavaa viitata SEUT:n 153 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaan yhdessä SEUT:n 153 artiklan 2 kohdan kanssa.

1. Tausta

Työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon säännellään direktiivillä 96/71/EY, joka hyväksyttiin EY-sopimuksen 57 ja 66 artiklan perusteella. Kyseisiä artikloita vastaavat nyt SEUT:n 53 artiklan 1 kohta ja 62 artikla eli artiklat, joihin komission ehdotus direktiivin muuttamiseksi perustuu.

Direktiivillä 96/71 vahvistetaan EU:n sääntelykehys, jolla edistetään ja helpotetaan rajatylittävää palvelujen tarjoamista työntekijöiden määräaikaisella lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon. Jokin aika sitten hyväksyttiin täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU, jotta voidaan tehostaa saatavilla olevia keinoja säännösten kiertämisen, petosten ja väärinkäytösten estämiseksi ja niistä rankaisemiseksi.

Nykyisten sääntöjen mukaan lähetettävien yritysten on noudatettava vastaanottavan maan keskeisiä perusoikeuksia, kuten *vähimmäispalkkaa*. Tämä säännös aiheuttaa lähetettyjen työntekijöiden ja vastaanottavan maan paikallisten työntekijöiden välille huomattavia palkkaeroja, joiden arvioidaan olevan 10–50 prosenttia riippuen maista ja aloista, mikä vääristää yritysten välisiä toimintaedellytyksiä antamalla työvoimakustannusedun lähettävälle yritykselle verrattuna vastaanottavan maan paikallisiin yrityksiin.

Ehdotuksen perustelujen mukaan direktiivin 96/71 tarkoituksena oli luoda tasapaino niiden tavoitteiden välille, joiden tarkoituksena on edistää ja helpottaa rajatylittävää palvelujen tarjontaa, suojella lähetettyjä työntekijöitä ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset ulkomaisille ja paikallisille kilpailijoille. Tätä tasapainoa ei ole tällä hetkellä saavutettu. Direktiivin ”tasapainottamiseksi” ehdotuksessa otettaisiin käyttöön periaate, jonka mukaan ”samat säännöt koskevat samasta työstä maksettua palkkaa”, eikä enää vaadittaisi pelkästään vähimmäispalkan maksamista, vaan yleisesti sitovat työehtosopimukset ulotettaisiin kaikille asiaankuuluville aloille.

Ehdotuksen mukaan vastaanottavan maan työnlainsäädäntöä sovellettaisiin pitkiin, yli 24 kuukautta kestäviin lähettämiskausiin olettaen, että kyseessä on paikka, jossa työ tavallisesti tehdään. Kyseinen 24 kuukauden kausi on perustelu, sillä se on yhdenmukainen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien sääntöjen kanssa. Ehdotuksella pyritään myös varmistamaan alihankintaketjuissa oleville lähetetyille työntekijöille ja pääurakoitsijan työntekijöille yhtäläinen korvaus soveltamalla pääurakoitsijan työntekijöiden työehtoja, jotka on tapauksesta riippuen voitu vahvistaa myös yrityskohtaisissa sopimuksissa, sekä yhtäläisten

(varapuheenjohtaja), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde (Marie-Christine Boutonnet'n puolesta työjärjestyksen 200 artiklan 2 kohdan mukaisesti), Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Danuta Jazłowiecka (Tadeusz Zwiefkan puolesta työjärjestyksen 200 artiklan 2 kohdan mukaisesti), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Katerina Konečná (Jiří Maštálkan puolesta työjärjestyksen 200 artiklan 2 kohdan mukaisesti), Merja Kyllönen (Kostas Chrysogonosin puolesta työjärjestyksen 200 artiklan 2 kohdan mukaisesti), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (Rosa Estaràs Ferragutin puolesta työjärjestyksen 200 artiklan 2 kohdan mukaisesti), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (Evelyn Regnerin puolesta työjärjestyksen 200 artiklan 2 kohdan mukaisesti), József Szájer, Axel Voss, Kosma Złotowski.

ehtojen pakollinen soveltaminen lähetettyihin vuokratyöntekijöihin sekä paikalta palkattuihin vuokratyöntekijöihin.

2. Asiaa koskevat perussopimusten artiklat

Komission ehdotus perustuu SEUT-sopimuksen 53 ja 62 artiklaan, jotka kuuluvat seuraavasti:

53 artikla

(aiempi EY-sopimuksen 47 artikla)

1. Helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen direktiivejä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

62 artikla

(aiempi EY-sopimuksen 55 artikla)

Mitä 51–54 artiklassa määrätään, sovelletaan tässä luvussa tarkoitettuihin kysymyksiin.

Mietintöluonnoksen tarkoituksena on lisätä oikeusperustoiksi 151 artikla ja 153 artiklan 1 kohta, jotka kuuluvat seuraavasti:

151 artikla

(aiempi EY-sopimuksen 136 artikla)

Unionin ja jäsenvaltioiden tavoitteena on, ottaen huomioon sosiaaliset perusoikeudet sellaisina kuin ne ovat Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 allekirjoitetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa yhteisön peruskirjassa, työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso, ja syrjäytymisen torjuminen.

Tätä varten unioni ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön toimenpiteet, joissa otetaan huomioon kansallisten käytäntöjen erot, erityisesti sopimussuhteissa, sekä tarve säilyttää unionin talouden kilpailukyky.

153 artikla

(aiempi EY-sopimuksen 137 artikla)

1. Edellä 151 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa seuraavilla aloilla:

a) erityisesti työympäristön parantaminen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi;

b) työhöhdot;

c) työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojeleminen;

- d) *työntekijöiden suojeleminen työsopimuksen päättymisen yhteydessä;*
- e) *työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen, mukaan lukien yhteistoiminta työpaikalla, jollei 5 kohdasta muuta johdu;*
- g) *sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot, jotka oleskelevat laillisesti unionin alueella;*
- h) *työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroiminen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 166 artiklan määräyksiä;*
- i) *miesten ja naisten välinen tasa-arvo asioissa, jotka koskevat heidän mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla sekä heidän kohteluaan työssä;*
- j) *sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen;*
- k) *sosiaalisen suojeleminen järjestelmien nykyaikaistaminen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta c alakohdan soveltamista.*

2. Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat:

- a) *toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi aloittein, joilla pyritään parantamaan tiedon saantia, kehittämään tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, edistämään innovatiivisia lähestymistapoja ja arvioimaan kokemuksia ja jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista;*
- b) *antaa 1 kohdan a–i alakohdassa tarkoitetuilla aloilla direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely. Näissä direktiiveissä vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.*

Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät ratkaisunsa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan.

Edellä 1 kohdan c, d, f ja g alakohdassa tarkoitetuilla aloilla neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä Euroopan parlamenttia ja mainittuja komiteoita kuultuaan.

Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan päättää tavallisen lainsäätämisyjärjestuksen soveltamisesta 1 kohdan d, f ja g alakohtiin.

3. Jäsenvaltio voi antaa 2 kohdan soveltamiseksi annettujen direktiivien täytäntöönpanon tai tarvittaessa 155 artiklan mukaisesti tehdyn neuvoston päätöksen täytäntöönpanon työmarkkinaosapuolten tehtäväksi niiden yhteisestä pyynnöstä.

Tällöin jäsenvaltio varmistaa, että viimeistään sinä päivänä, jona direktiivi tai päätös on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä tai pantava täytäntöön, työmarkkinaosapuolet ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet sopimuksin, ja jäsenvaltio, jota asia koskee, on toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta se voi milloin tahansa varmistaa kyseisessä direktiivissä tai päätöksessä asetettujen tulosten saavuttamisen.

Asian käsittelyä johtavassa valiokunnassa jätettyjen tarkistusten tarkoituksena on lisätä oikeusperustaksi tai niiden vaihtoehdoksi SEUT:n 46, 54 ja 56 artikla, joissa määrätään seuraavaa:

46 artikla

(aiempi EY-sopimuksen 40 artikla)

Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan direktiivein tai asetuksin ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen 45 artiklassa tarkoitetun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti:

a) varmistamalla kansallisten työvoimaviranomaisten kiinteän yhteistoiminnan;

b) poistamalla sellaiset kansallisesta lainsäädännöstä ja jäsenvaltioiden välisistä aikaisemmista sopimuksista johtuvat hallinnolliset menettelyt ja käytännöt sekä avoinna oleviin työpaikkoihin pääsyä koskevat määräajat, joiden voimassa pitäminen olisi esteenä työntekijöiden liikkuvuuden vapauttamiselle;

c) poistamalla kaikki sellaiset kansallisesta lainsäädännöstä ja jäsenvaltioiden välisistä aikaisemmista sopimuksista johtuvat määräajat ja muut rajoitukset, joilla asetetaan muiden jäsenvaltioiden työntekijöille erilaiset työpaikan vapaata valintaa koskevat ehdot kuin jäsenvaltion kotimaisille työntekijöille;

d) toteuttamalla järjestelmiä, joiden avulla työtä välitetään ja työvoiman kysynnän ja tarjonnan välinen tasapaino säilytetään siten, että eri alueilla ja teollisuudenaloilla vältetään elintasoa ja työllisyyttä uhkaavat vakavat vaarat.

54 artikla

(aiempi EY-sopimuksen 48 artikla)

Jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetut yhtiöt, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on unionin alueella, rinnastetaan tämän luvun määräyksiä sovellettaessa luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia.

Yhtiöillä tarkoitetaan siviili- ja kauppaoikeudellisia yhtiöitä, osuustoiminnallisia yhtiöitä sekä muita julkis- tai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, lukuun ottamatta niitä, jotka eivät tavoittele voittoa.

56 artikla

(aiempi EY-sopimuksen 49 artikla)

Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ulottaa tämän luvun määräykset koskemaan myös sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, mutta jotka ovat sijoittautuneet unioniin.

3. Oikeusperustaa koskeva oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”yhteisön (nykyään unionin) toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti

toimen tarkoitus ja sisältö”¹ Säädös voidaan näin ollen kumota sillä perusteella, että sille on valittu väärä oikeusperusta².

Tapauksissa, joissa on useampi oikeusperusta, ja jos toimenpiteen tarkastelusta ilmenee, että sillä on kaksi tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, joista toinen on yksilöitävissä pääasiallisesti tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää.³ Jos säädöksellä on kuitenkin useita samanaikaisia tavoitteita tai se koostuu erottamattomasti yhteen kuuluvista osista, joista yksikään ei ole toissijainen tai välillinen toisiin verrattuna, säädöksen on perustuttava asiaa koskeviin perussopimuksen määräyksiin.⁴

Kahden oikeusperustan käyttäminen ei ole kuitenkaan mahdollista, jos näiden oikeusperustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia tai jos oikeusperustojen kumuloituminen voi loukata parlamentin oikeuksia.⁵

4. Ehdotuksen tavoite ja sisältö

Direktiiviin 96/71/EY ei sisälly artiklaa, joka selkeyttäisi direktiivin tavoitetta ja tarkoitusta, eikä komissiokaan ehdota mitään muutoksia tämän osalta. Ehdotuksen johdanto-osan neljää ensimmäistä kappaletta voidaan kuitenkin käyttää osviittana. Niissä todetaan seuraavaa:

(1) *Työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', kirjattuja unionin sisämarkkinoiden peruseriaatteita. Unioni vie näiden periaatteiden toteuttamista eteenpäin tavoitteena taata tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja työntekijöiden oikeuksien kunnioittaminen.*

(2) *Palvelujen tarjoamisen vapauteen kuuluu yritysten oikeus tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa, jonne ne voivat lähettää omia työntekijöitään tilapäisesti kyseisten palvelujen tarjoamiseksi siellä.*

(3) *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaan unioni edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua. SEUT-sopimuksen 9 artiklassa unionille annetaan tehtäväksi edistää korkeaa työllisyystasoa, taata riittävä sosiaalinen suojele ja torjua sosiaalista syrjäytymistä.*

(4) *Lähes 20 vuotta työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevan direktiivin antamisen jälkeen on tarpeen arvioida, taataanko sillä edelleen asianmukainen*

¹ Asia C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto, Kok. 2009, I-7585, 45 kohta, ja asia C-130/10, parlamentti v. neuvosto, Kok. 2012, 42 kohta, sekä niissä mainittu oikeuskäytäntö.

² Lausunto 2/00, Cartagenan pöytäkirja, Kok. 2001, s. I-9713, 5 kohta.

³ Asia C-137/12, komissio v. neuvosto, EU:C:2013:675, 53 kohta; asia C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto, Kok. 2009, s. I-7585, 46 kohta, ja siinä mainittu oikeuskäytäntö; asia C-490/10, parlamentti v. neuvosto, EU:C:2012:525, 45 kohta; asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, Kok. 2008, s. I-08103, 34 kohta.

⁴ Asia C-211/01, komissio v. neuvosto, Kok. 2003, s. I-08913, 40 kohta; asia C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto, Kok. 2009, s. I-7585, 47 kohta; asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, Kok. 2006, s. I-107, 43–56 kohta.

⁵ Asia C-178/03, komissio v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, Kok. 2006, s. I-107, 57 kohta; yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, Euroopan parlamentti v. neuvosto, Kok. 1999, s. I-1139, 14 kohta; asia C-300/89, komissio v. neuvosto (titaanioksidit), Kok. 1991, s. I-2867, 17–25 kohta; asia C-338/01, komissio v. neuvosto (välittömien verojen kantaminen), Kok. 2004, s. I-4829, 57 kohta.

tasapaino palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen ja lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelun välillä.

Johdanto-osan 1 ja 2 kappaleessa korostetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, kun taas 3 ja 4 kappaleessa lisätään yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden näkökulma sekä tarve ”arvioida”, taataanko direktiivillä edelleen ”asianmukainen tasapaino palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen ja lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelun välillä”.

Ehdotuksen sisällön analyysi osoittaa, että ehdotuksen tavoitteeseen sisältyy ainakin käsite palvelun tarjoamisen vapauden edistämisen ”tasapainottamisesta” työntekijöiden oikeuksien suojelun kanssa.

Kuten edellä todettiin, ehdotuksen tarkoituksena on ottaa käyttöön pitkistä lähettämiskausista maksettavia korvauksia koskevat yhtäläiset säännöt ja ulottaa sitovat työehtosopimukset koskemaan kaikkia asiaankuuluvia aloja.

Korvauksia koskevat yhtäläiset säännöt nostavat lähetettyjen työntekijöiden palkkoja, pienentävät palkkaeroja paikallisiin työntekijöihin nähden ja luovat tasapuoliset toimintaedellytykset vastaanottavien maiden yrityksille.

Lisäksi yli 24 kuukauden lähettämiskausiin ja alihankintaketjuihin sovellettavat yhtäläistä kohtelua koskevat säännöt voivat pienentää työvoimakustannusten merkitystä kilpailutekijänä heikentämällä matalan palkkatason jäsenvaltioissa sijaitsevien yritysten kilpailukykyä erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla.

Direktiiviin 96/71/EY lisättävä uusi 2 a artikla – kuten ehdotuksessa todetaan – ”koskee lähetettyihin työntekijöihin sovellettavaa työlainsäädäntöä, kun oletettu tai tosiasiallinen lähettämiskausi kestää yli 24 kuukautta”, ja ehdotuksessa korostetaan lisäksi seuraavaa: ”Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että sijoittautumisvapauden ja palvelujen väliaikaisen tarjonnan vapauden välistä eroa on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Tässä yhteydessä on palvelujen tarjonnan keston lisäksi otettava huomioon sen säännöllisyys, jaksollisuus ja jatkuvuus.”

Koska direktiiviehdotuksen tavoitteena on myös se, että ”1 kohdan säännöstä ei kierrettäisi, 2 kohdassa selkeytetään, että jos lähetetty työntekijä korvataan toisella samaa työtä tekevällä työntekijällä, lähettämiskauden kesto laskettaessa on otettava huomioon asianomaisten työntekijöiden lähettämisen yhteenlaskettu kesto”. Näin ollen 1 kohtaa sovelletaan, kun lähettämiskauden yhteenlaskettu kesto ylittää 24 kuukautta, mutta koska suhteellisuusperiaatetta on noudatettava, sitä sovelletaan ainoastaan työntekijöihin, joiden lähettämiskausi on kestänyt vähintään kuusi kuukautta.

Ehdotuksessa esitetään myös useita muutoksia direktiivin 3 artiklan a alakohtaan, erityisesti kun on kyseessä ”velvoite julkaista tiedot korvauksen muodostavista eri tekijöistä”, ja b alakohtaan lisätään uusi säännös, jolla ”annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus määrätä, että yritykset voivat käyttää alihankkijoina ainoastaan sellaisia yrityksiä, jotka myöntävät työntekijöille tietyt urakoitsijaan sovellettavat korvausta koskevat ehdot, mukaan lukien ehdot, jotka johtuvat sellaisista työehtosopimuksista, jotka eivät ole yleisesti sovellettavia”.

Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan uudessa c alakohdassa puolestaan ”täsmennetään, että rajatylittävää toimintaa harjoittaviin vuokrayrityksiin on sovellettava samoja ehtoja kuin ne, joita sovelletaan kansallisiin vuokrayrityksiin direktiivin 2008/104/EY 5 artiklan nojalla. Direktiivin 3 artiklan 9 kohdasta poiketen tämä on nyt jäsenvaltioille asetettu oikeudellinen velvoite.”

5. Asianmukaisen oikeusperustan määrittäminen

Kuten edellä todetaan, EU:n toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuINVALVONNAN kohteena. Näihin seikkoihin kuuluvat muun muassa toimen tarkoitus ja sisältö. Kahden oikeusperustan käyttäminen ei ole mahdollista, jos näiden oikeusperustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia tai jos oikeusperustojen kumuloituminen voi loukata parlamentin oikeuksia.

Ennen tätä on tarkistettava, että ehdotettu perussopimuksen määräys todellakin soveltuu oikeusperustaksi. SEU:n 5 artiklaan sisältyvän annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa. Lisäksi SEUT:n 289 artiklaa on tulkittava edellyttävän, että perussopimuksen määräyksessä mainitaan nimenomaisesti, missä lainsäätämisyjärjestyksessä unioni hyväksyy tiettyä alaa koskevan säädöksen. Perussopimukseen sisältyvä määräys, jossa ei mainita lainsäätämisyjärjestystä, ei siksi voi olla direktiivin oikeusperusta. Lisäksi oikeusperustana käytetyn perussopimuksen määräyksen on tietenkin mahdollistettava sellaisen toimen hyväksyminen, jonka tarkoitus ja sisältö vastaavat säädöksen oikeusperustana käytetyllä määräyksellä annettua toimivaltaa.

Komission ehdottamat määräykset selvästikin vastaavat oikeusperustoja koskevia yleisiä vaatimuksia ja ovat lisäksi asianmukaisia ehdotuksen tarkoitukseen ja sisältöön nähden, sikäli kuin kyseessä on – kuten direktiivissä 96/71/EY – palvelujen tarjoamisen vapauden edistäminen lähettämällä työntekijöitä työhön toiseen jäsenvaltioon.

Tässä tapauksessa kaksinkertaisen oikeusperustan käyttäminen on puhtaasti tekninen kysymys, koska SEUT:n IV osaston palveluja käsittelevään 3 lukuun ei sisälly asianmukaista oikeusperustaa toimille, joita direktiivillä 96/71/EY säännellään ja joita ehdotetulla direktiivillä pyritään sääntelemään. SEUT:n 62 artiklassa kuitenkin laajennetaan SEUT:n 51–54 artiklan sovellettavuus palveluja käsittelevään lukuun, mikä mahdollistaa SEUT:n 53 artiklan määräysten käyttämisen oikeusperustana yhdessä SEUT:n 62 artiklan kanssa.

Koska työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan esittämässä oikeusperustaa koskevassa lausuntopyynnössä mainittiin mietintöluonnokseen ehdotetut, tätä koskevat tarkistukset ja lisäksi asian käsittelyä johtavassa valiokunnassa jätetyt tarkistukset, ne otetaan myös huomioon. Kahta oikeusperustaksi ehdotettua artiklaa, SEUT:n 54 ja 151 artiklaa, ei voida käyttää oikeusperustana, koska niissä ei viitata lainsäätämisyjärjestykseen, eikä niitä näin ollen tarvitse käsitellä enempää.

SEUT:n 46 ja 56 artiklassa viitataan tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen. Kun kuitenkin tutkitaan, mitä toimia unioni voi hyväksyä kyseisten artiklojen nojalla, käy ilmi, etteivät ne vastaa ehdotuksen tarkoitusta ja sisältöä. SEUT:n 46 artiklassa luetellaan useita toimia, joilla pyritään edistämään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta helpottamalla yhteisten työmarkkinoiden toimintaa ja joista yksikään ei vastaa voimassa olevan direktiivin eikä ehdotuksen tarkoituksen ja sisältöä. SEUT:n 56 artiklassa määrätään palvelujen tarjoamisen vapauden ulottamisesta koskemaan kolmannen maan kansalaisia, jotka ovat sijoittautuneet unioniin, mikä ei selvästikään ole ehdotuksen aihe. Jotta mainitut artiklat soveltuisivat oikeusperustaksi, olisi harkittava täysin erilaista säädöstä.

Jäljelle jää kysymys siitä, voidaanko oikeusperustaksi lisätä SEUT:n 153 artikla, jolloin siitä tulisi periaatteessa toinen oikeusperusta. Mainitun artiklan 2 kohta on oikeusperusta, jonka nojalla voidaan hyväksyä direktiivejä, joilla vahvistetaan 1 kohdassa lueteltuja sosiaalipolitiikan aloja koskevia ”vähimmäisvaatimuksia”. Toiseksi oikeusperustaksi

ehdotetuissa 1 kohdan a ja b alakohdassa mainitaan ”erityisesti työympäristön parantaminen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi” sekä ”työehdot”. Direktiivit, joilla pyritään edistämään a ja b alakohdassa määriteltyjä seikkoja, on hyväksyttävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kun otetaan huomioon ehdotuksen tavoite, joka on ilmaistu erityisesti johdanto-osan kappaleissa, sekä direktiivin 96/71/EY artikloihin ehdotettujen muutosten sisältö, voidaan tehdä se johtopäätös, että ehdotuksessa painotetaan työntekijöiden oikeuksia enemmän kuin voimassa olevassa direktiivissä, ja jos ehdotus hyväksytään, se muuttaisi tasapainoa ”palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen ja lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelun välillä”, mihin viitataan ehdotuksen johdanto-osan 4 kappaleessa lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelemiseksi.

Ehdotuksen johdanto-osan 4 kappaleessa mainitaan tarve ”arvioida, taataanko sillä edelleen asianmukainen tasapaino palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen ja lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelun välillä”, mikä myös antaa syyntä olettaa, että viimeksi mainittu tekijä on ollut yksi syy komission päätökseen ehdottaa muutoksia direktiiviin, vaikka myös johdanto-osan 1 kappaleessa mainitulla tavoitteella ”taata tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille” on todennäköisesti ollut merkitystä tässä suhteessa.

Näin ollen voidaan todeta, että vaikka palvelujen tarjoamisen vapauden edistäminen lähettämällä työntekijöitä työhön toiseen jäsenvaltioon on edelleen ehdotuksen tavoite, jonka vuoksi on perusteltua käyttää komission ehdottamia oikeusperustoja, voidaan väittää, että koska ehdotuksessa korostetaan aikaisempaa enemmän lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia, sen voidaan perustellusti katsoa olevan erillinen ja yhtä tärkeä tavoite, joka käy ilmi ehdotuksen sisällöstä, missä tapauksessa kaksinkertainen oikeusperusta voisi olla asianmukainen.

Arvioitaessa sitä, onko SEUT:n 153 artiklan lisääminen toiseksi tosiasialliseksi oikeusperustaksi asianmukaista, parlamentin hyväksymä kanta olisi kuitenkin otettava huomioon. Asian käsittelyä johtavan valiokunnan yhteisesittelijöiden mietintöluonnos antaa tietenkin osviittaa asiasta, ja siinä kiistatta pyritään siirtämään painopistettä kohti lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelua. Mietintöluonnokseen on kuitenkin jätetty lähes 500 tarkistusta, ja kaksi valiokuntaa antaa mietinnöstä lausunnon, minkä vuoksi lopullisessa lausunnossa olisi otettava huomioon myös hyväksyty mietintö.

Mitä tulee SEUT:n 153 artiklaan oikeusperustana, olisi huomattava, ettei ole mahdollista viitata pelkästään artiklan 1 kohtaan, koska lainsäätämisyjärjestystä käsitellään sen 2 kohdassa. Jos 153 artiklaa käytetään, olisi siksi viitattava sen 2 kohtaan.¹ Olisi myös pantava merkille, että 2 kohdassa viitataan kahteen eri menettelyyn, tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen ja erityiseen lainsäätämisyjärjestykseen, riippuen siitä, mihin artiklan 1 kohdan alakohdissa eritellyistä tavoitteista säädöksellä pyritään. Näin ollen ei ole suositeltavaa viitata SEUT:n 153 artiklaan kokonaisuudessaan, ja mikäli tavoitteet, joihin pyritään, on ilmaistu 1 kohdan a ja b alakohdassa, olisi oltava selvää, että kyseisiä määräyksiä olisi luettava yhdessä artiklan 2 kohdan kanssa.

¹ Komissio on perinteisesti viitannut pelkästään 2 kohtaan. Tuore esimerkki on muun muassa ehdotus työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille tai perimän muutoksia aiheuttaville aineille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta annetun direktiivin 2004/37/EY muuttamisesta (COM(2016) 248 final).

6. Päätelmä

Komission ehdottamat oikeusperustat, SEUT:n 53 ja 62 artikla, ovat asianmukaisia oikeusperustoja ehdotetulle muutosdirektiiville. SEUT:n 153 artiklan 2 kohta olisi katsottava toiseksi oikeusperustaksi erityisesti, jos parlamentti vahvistaa entisestään lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelun painottamista. Siinä tapauksessa, että SEUT:n 153 artikla lisätään oikeusperustaksi, olisi suositeltavaa viitata SEUT:n 153 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaan SEUT:n 153 artiklan 2 kohdan lisäksi.

Kunnioittavasti

Pavel Svoboda