

## TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMINEN

Lähetetyillä työntekijöillä tarkoitetaan työntekijöitä, jotka heidän työnantajansa lähettää tilapäiseen työhön johonkin toiseen EU:n jäsenvaltioon. Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) vahvistettuja perusvapauksia. Lähetettyjen työntekijöiden asemaa sääntelee ”sama palkka samasta työstä samassa paikassa” -periaate.

### OIKEUSPERUSTA

SEUT-sopimuksen 54 artikla ja 56–62 artikla.

### TAVOITTEET

Lähetetyillä työntekijöillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka heidän työnantajansa lähettää tilapäisesti palvelukseen johonkin toiseen EU:n jäsenvaltioon. Lähetettyjä työntekijöitä koskevaa EU:n lainsäädäntöä pidetään yleisesti kohdennettuna sääntelytoimena, jolla työntekijöiden lähettämisessä pyritään tasapainoon kahden eri periaatteen välillä eli

- luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset palvelujen rajatylittävälle tarjonnalle mahdollisimman vähin rajoituksin ja
- suojelemaan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia takaamalla yhteiset sosiaaliset oikeudet, jotta voidaan välttää epäoikeudenmukainen kohtelu ja estää halpatyövoiman syntyminen.

### SAAVUTUKSET

**A.** Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin historia

[Työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi](#) juontaa juurensa palvelujen tarjoamisen vapaudesta (SEUT:n 56 artikla) sekä unionin sitoumuksesta purkaa esteitä palvelujen liikkumiselta vapaasti yli rajojen sisämarkkinoilla. Kun Euroopan unioni laajeni vuonna 1986 Espanjan ja Portugalin liittyessä siihen, palvelujen rajatylittävä tarjonta nousi sisämarkkinakeskustelun kärkeen. Lähetettyjen työntekijöiden tilannetta sääntelevä direktiivi saatiin lopulta hyväksytyä kymmenen vuotta kestäneen lainsäädäntötyön pattitilanteen jälkeen, kun Euroopan unionin tuomioistuin antoi tuomion asiassa C-113/89 ja kun Itävalta, Suomi ja Ruotsi liittyivät unioniin.

Ensimmäinen direktiivi annettiin 16. joulukuuta 1996. Siinä vahvistettiin keskeiset työehtoja ja -oloja koskevat vähimmäisvaatimukset (kuten enimmäistyöajat, palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto, vähimmäispalkat, työterveys- ja työturvallisuussäännökset jne.). Muilta osin työsuhteeseen sovelletaan edelleen lähettävän jäsenvaltion työlainsäädäntöä. Sosiaaliturvasta säädettiin, että lähetetyt työntekijät kuuluvat kotimaansa sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, jos lähettämisen kesto on – yleissääntönä – alle kaksi vuotta. Verotuksesta puolestaan säädettiin, että

oikeus periä tuloveroja säilyy 183 päivän ajan lähettävällä jäsenvaltiolla ja siirtyy vasta sen jälkeen vastaanottavalle jäsenvaltiolle.

Tästä syystä paikallisten ja lähetettyjen työntekijöiden työvoimakustannusten erot saattavat olla huomattavat palkkatasosta, sosiaaliturvamaksuista ja maksettavista tuloveroista riippuen.

Työntekijöiden lähettämistä koskevan ensimmäisen direktiivin hyväksymistä seuranneina vuosina näiden työntekijöiden erityistilanteen täytäntöönpanossa, oikeudellisessa tulkinnassa ja sääntelyssä ilmeni kolmenlaisia haasteita:

- kasvavat palkkaerot ja työvoimakustannusten eroavaisuudet, jotka tekivät lähetettyjen työntekijöiden käyttämisestä yrityksille houkuttelevampaa; tämän seurauksena vuosina 2010–2014 työntekijöiden lähettäminen lisääntyi 44,4 prosenttia
- väärinkäytöksille otolliset olosuhteet, kuten kiertävä työntekijöiden lähettäminen sekä postilaatikkoyhtiöt, jotka käyttivät direktiivin aukkoja työ- ja sosiaaliturvalainsäädännön kiertämiseen
- selkeiden normien puuttuminen ja viranomaisten välisen yhteistyön puutteet sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden kesken, mikä aiheutti ongelmia sääntöjen täytäntöönpanon valvonnasta vastaaville elimille.

Vuoden 2007 Lissabonin sopimuksella perussopimukseen sisällytettyjen sosiaalipolitiikkaa koskevien määräysten valossa on kyseenalaista, oliko vuonna 1996 hyväksytty työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi asianmukainen oikeudellinen väline, jolla voidaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset rajatylittävälle palvelujen tarjonnalle ja samalla luoda asianmukainen perusta työntekijöiden sosiaalisille oikeuksille. Tapauksissa, joissa vähimmäistyönormien toteuttaminen ja täytäntöönpanon valvonta jätettiin direktiivissä jäsenvaltioille, ne tukeutuivat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön direktiivin terminologian tulkinnassa. Unionin tuomioistuimen direktiivin hyväksymisen jälkeen tekemät ratkaisut eivät kuitenkaan ole tuoneet tarvittavaa oikeudellista selkeyttä. Kuten komissio on aivan oikein todennut, selkeiden normien puuttuminen on luonut epävarmuutta säännöistä ja aiheuttanut käytännön vaikeuksia elimille, jotka vastaavat sääntöjen täytäntöönpanon valvonnasta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, palvelujen tarjoajille niiden määrittäessä lähetetyn työntekijän palkkaa sekä lähetetyille työntekijöille itselleen, kun he eivät ole tietoisia oikeuksistaan. Lisäksi neljässä vuosina 2007 ja 2008 antamassaan tuomiossa asioissa Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) ja Commission vs. Luxembourg (C-319/06) unionin tuomioistuin on kääntänyt direktiivissä alun perin vähimmäisvaatimuksina pidetyt työelämän normit työehtoja ja -oloja koskeviksi "enimmäistasoiksi". Tämän jälkeen unionin tuomioistuin on kuitenkin antanut kaksi lähetettyjä työntekijöitä paremmin suojelevaa tuomiota: Asiassa Sähköalojen ammattiliitto ry (C-396/13) antamassaan tuomiossa tuomioistuin totesi, että myös lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan työehtosopimusten mukaista työntekijöiden palkkaryhmiin sijoittamista, kunhan tämä palkkaryhmiin sijoittaminen suoritetaan pakottavien ja läpinäkyvien sääntöjen mukaisesti. Tämän jälkeen asiassa Regio-Post (C-115/14) antamassaan tuomiossa se totesi, että jäsenvaltiot voivat vaatia

julkisten hankintojen tarjouskilpailujen tarjoajia ja niiden alihankkijoita maksamaan työntekijöilleen asetetun vähimmäispalkan.

## B. Uudistukset tuloksellisuuden parantamiseksi

Mainittujen puutteiden vuoksi komissio jatkoi uudistustyötä pyrkien ajantasaistamaan työntekijöiden lähettämistä koskevaa alkuperäistä direktiiviä ja tehostamaan sen noudattamisen valvontaa. Uudistuksissa otettiin huomioon perussopimuksiin tehdyt muutokset sekä se, että työntekijöiden lähettäminen on lisääntynyt voimakkaasti.

Kaksi keskeistä lainsäädäntöehdotusta:

### 1. Täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU

[Täytäntöönpanodirektiivillä 2014/67/EU](#) luodaan yhteinen oikeudellinen kehys työntekijöiden aidon lähettämisen tunnistamiseksi, ja se mahdollistaa yhteisten normien yhdenmukaisemman täytäntöönpanon, soveltamisen ja täytäntöönpanon valvonnan. Siinä selvennetään lähettämisen määritelmää ja määritellään jäsenvaltioiden velvollisuus varmistua työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin noudattamisesta etenkin aloilla, joilla väärinkäytösten riski on muita suurempi, kuten rakennusalalla ja maanteiden rahtiliikenteen alalla. Direktiivillä pyritään parantamaan työntekijöiden lähettämistä vastaavien kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä asettamalla niille velvoite vastata avunantopyyntöihin ja vahvistamalla määräajat tietopyyntöihin vastaamiselle. Lisäksi siinä säädetään, että jonkin jäsenvaltion palveluntarjoajille määräämät hallinnolliset seuraamukset ja sakot voidaan panna täytäntöön ja periä toisessa jäsenvaltiossa.

### 2. Työntekijöiden lähettämistä koskeva tarkistettu direktiivi.

Komissio ehdotti maaliskuussa 2016 työntekijöiden lähettämistä koskevan alkuperäisen direktiivin tarkistamista, jotta voidaan varmistaa vastaanottavan jäsenvaltion työlainsäädännön soveltaminen, kun kyseessä on pitkäaikainen lähettäminen, sekä puuttua esimerkiksi samapalkkaisuuden, työehtosopimusten sovellettavuuden ja vuokratyöntekijöiden kohtelun kysymyksiin.

Ehdotusta vastustettiin laajasti: Kun ehdotus julkaistiin, kaikkiaan 11 jäsenvaltion parlamentit antoivat perustellun lausunnon ja käynnistivät näin toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin eli ns. keltaisen kortin menettelyn. Useimmissa lausunnoista pidettiin valitettavana sitä, että ehdotus asettaisi niiden työntekijät heikompaan kilpailuasemaan ja että jäsenvaltiot menettäisivät oikeutensa päättää lähetettyjen vuokratyöntekijöiden keskeisistä työoloista ja -ehdoista, kuten vuokratyöstä annetussa vuoden 2008 direktiivissä säädetään.

Komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin välisten tiiviiden neuvottelujen jälkeen neuvosto hyväksyi tarkistetun direktiivin 21. kesäkuuta 2018. Tämä lähetettyjä työntekijöitä koskeva tarkistettu direktiivi ([direktiivi \(EU\) 2018/957](#)) tuli voimaan 30. heinäkuuta 2020, ja se vaikuttaa seuraaviin aloihin:

- Pitkäaikainen lähettäminen: Lähettäminen voi kestää enintään 12 kuukautta, mutta sitä voidaan jatkaa kuudella kuukaudella (komissio ehdotti alun perin 24:ää kuukautta). Sen jälkeen sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion työlainsäädäntöä.

- Korvaus: Kaikkia paikallisiin työntekijöihin sovellettavia vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjä sovelletaan ensimmäisestä päivästä alkaen myös kaikkiin lähetettyihin työntekijöihin. Heihin sovelletaan siis esimerkiksi sama palkka samasta työstä -periaatetta. Direktiiviin sisällytettiin tarkistamisen yhteydessä myös selkeämmät lisiä koskevat säännöt, ja siinä säädetään, ettei matka-, ruokailu- ja majoituskustannuksia saa vähentää työntekijöiden palkoista. Täytäntöönpanodirektiivin säännösten mukaisesti tietojen jäsenvaltiossa käytössä olevien korvauksen keskeisistä osatekijöistä on oltava saatavilla kootusti yhdellä kansallisella verkkosivustolla.
- Työolot: Jäsenvaltiot voivat soveltaa laajoja edustavia alueellisia tai alakohtaisia työehtosopimuksia. Aiemmin tämä koski vain rakennusalalla yleisesti sovellettavia työehtosopimuksia. Majoitusoloihin vastaanottavassa valtiossa on sovellettava voimassa olevia, poissa kotoa työskenteleviin paikallisiin työntekijöihin sovellettavia kansallisia sääntöjä.
- Vuokratyöntekijät: Työntekijöiden lähettämistä koskevalla tarkistetulla direktiivillä varmistetaan lähetettyjen vuokratyöntekijöiden tasavertainen kohtelu. Rajatylittävää toimintaa harjoittaviin työvoimaa vuokraaviin yrityksiin sovelletaan samoja ehtoja kuin kansallisiin vuokratyöyrityksiin.
- Kuljetusala: [Direktiivissä \(EU\) 2020/1057](#) vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon. Unionin tuomioistuimien jätti 19. joulukuuta 2019 asiassa *Dobersberger* (C-16/18) antamassaan tuomiossa työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle työntekijät, jotka suorittavat matkustajapalveluja kansainvälisissä junissa.

## C. Muut aloitteet

Komissio perusti vuonna 2019 Euroopan työviranomaisen (ELA) takaamaan työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvaa koskevien sääntöjen asianmukaisen soveltamisen. Euroopan työviranomainen käynnisti vuonna 2023 yhdessä komission kanssa työntekijöiden lähettämistä koskevan 360-ohjelman, joka muodostaa puitteet asiaankuuluvien sidosryhmien väliselle yhteistyölle. Ohjelman tavoitteena on parantaa tietojenvaihtoa, tehostaa hallinnollista yhteistyötä ja lisätä tietämystä työntekijöiden lähettämistä koskevista EU:n ja kansallisista säännöistä.

## EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on ollut liikkeellepaneva voima ihmisten ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan lainsäädännön hyväksymisessä.

Vuodesta 2014 lähtien parlamentti on useissa päätöslauselmissaan muistuttanut tarpeesta tehdä parannuksia työntekijöiden lähettämistä koskevaan direktiiviin. Direktiivin tarkistamisesta käytyjen neuvottelujen aikana parlamentti kannatti erityisesti sama palkka samasta työstä -periaatetta ja sitä, että jäsenvaltioiden on voitava soveltaa alueellisia tai ala- tai toimialakohtaisia sopimuksia. Se halusi antaa jäsenvaltioille uudelleentarkastelulausekkeen avulla mahdollisuuden velvoittaa alihankintatilanteessa myös ulkomaalaiset yritykset noudattamaan kansallisia vaatimuksia.

Maaliskuussa 2021 parlamentti ilmaisi huolensa siitä, että työntekijöiden lähettämistä koskevaa tarkistettua direktiiviä ei tulkita tällä hetkellä yhdenmukaisesti, ja kehotti komissiota avustamaan jäsenvaltioita suoraan koko prosessin ajan, jotta varmistetaan unionin oikeuden yhdenmukainen tulkinta. Aiheesta ["EU:n sääntöjen vaikutukset työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen: EU:n sisäinen työvoiman liikkuvuus työmarkkinatarpeiden ja taitojen yhteensovittamisen välineenä" 20. toukokuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti kiinnitti huomiota liikkuvien työntekijöiden, mukaan lukien lähetetyt työntekijät, erityisen haavoittuvaan asemaan covid-19-pandemian aikana ja kehotti korjaamaan rakenteelliset puutteet EU:n ja kansallisissa sääntelykehyksissä. Tätä varten parlamentti kehotti parantamaan työntekijöiden lähettämistä koskevan tarkistetun direktiivin täytäntöönpanoa, valvontaa ja seurantaa sekä perustamaan keskitetyn pisteen, josta työntekijät ja työnantajat voisivat saada työvoiman liikkuvuutta ja lähettämistä koskevia digitaalisia palveluja.

Vuonna 2016 komissio teki ehdotuksen [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen \(EY\) N:o 883/2004 ja asetuksen \(EY\) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen \(EY\) N:o 987/2009 muuttamisesta](#). Yksi ehdotuksen tavoitteista oli selkeyttää sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia lainvalintasääntöjä sekä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan asetuksen ja lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin välistä suhdetta. Ehdotuksesta käytävät neuvottelut ovat yhä käynnissä.

Parlamentti antoi [25. marraskuuta 2021 päätöslauselman](#) eurooppalaisen sosiaaliturvapassin käyttöönotosta sosiaaliturvaoikeuksien ja oikeudenmukaisen liikkuvuuden täytäntöönpanon parantamiseksi sähköisessä ympäristössä. Siinä se korosti, että tarvitaan EU:n laajuinen digitaalinen väline kaikille liikkuville työntekijöille, mukaan lukien lähetetyt työntekijät. Tällaisella välineellä varmistettaisiin sosiaaliturvaoikeuksien tehokas yksilöinti, jäljitettävyyden, kasaantuminen ja siirrettävyys ja parannettaisiin työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien EU-sääntöjen täytäntöönpanoa työmarkkinoilla oikeudenmukaisesti ja vaikuttavasti. Komissio esitti 6. syyskuuta 2023 tiedonannon [sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvästä digitalisaatiosta](#). Tiedonannossa esitellään digitalisaation alalla kehitteillä olevia erilaisia hankkeita, esimerkiksi eurooppalaista sosiaaliturvapassia (ESSPASS) koskevaa hanketta. ESSPASS-hankkeessa keskitytään etuuteen oikeuttavien asiakirjojen pyytämisen ja vastaanottamisen digitalisointiin sekä asiakirjojen reaaliaikaiseen todentamiseen, jotta sosiaaliturvalaitokset, työsuojeluviranomaiset, terveydenhuollon tarjoajat ja muut asiaankuuluvat elimet voivat tarkistaa nämä asiakirjat välittömästi kaikkialla Euroopassa.

Työntekijöiden lähettäminen mainitaan myös [Euroopan työviranomaisen toimeksiannon tarkistamisesta 18. tammikuuta 2024 annetussa parlamentin päätöslauselmassa](#), jossa se kehotti laajentamaan Euroopan työviranomaisen toimeksiantoa kattamaan työvoiman liikkuvuuden EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten osalta kiinnittäen erityistä huomiota näennäisen lähettämisen ja näennäisen itsenäisen ammatinharjoittamisen lopettamiseen.

Lisätietoja tästä aiheesta on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan [verkkosivustolla](#).

Aoife Kennedy  
03/2024