



## TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMINEN

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus takaavat yritysten ja ammattihenkilöiden liikkuvuuden EU:ssa. Terveen liikkuvuuden ja kilpailun varmistamiseksi on kuitenkin olemassa myös EU:n lainsäädäntöä, jolla säännellään lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia.

### OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 54 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: palvelujen vapaan liikkuvuuden tukeminen

Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin historia ja oikeusperusta juontavat 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.), joita on noudatettava vastaanottavan jäsenvaltion periaatteen mukaisesti. Muuten työsuhteeseen sovelletaan edelleen lähettävän jäsenvaltion työolainsäädäntöä. 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 keskimäärin 3–4 kuukautta komennuksella olevien 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 hyväkseen direktiivin aukkokohtia työ- ja sosiaaliturvalainsäädännön kiertämiseen ja muissa jäsenvaltioissa toimimiseen,
- selkeiden normien puuttuminen ja viranomaisten välisen yhteistyön puutteet sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden kesken, mikä aiheutti ongelmia sääntöjen täytäntöönpanon valvonnasta vastaaville elimille.

Kun otetaan huomioon vuoden 2007 Lissabonin sopimuksella perussopimukseen sisällytetyt sosiaalipolitiikkaa koskevat määräykset, 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 vähimmäistönormien toteuttaminen ja täytäntöönpanon valvonta jätetään direktiivissä jäsenvaltioille, tukeudutaan 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 määrätessä 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 perussopimukseen tehdyt muutokset sekä muutokset

työntekijöiden liikkuvuudessa. Vuonna 2016 EU:ssa oli 2,3 miljoonaa lähetettyä työntekijää, ja kuuden edeltävän vuoden aikana määrä oli kasvanut 69 prosentilla.

Kaksi keskeistä lainsäädäntöehdotusta:

#### 1. Täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU

Tällä direktiivillä 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 lähettämisestä 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.

#### 1. Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tarkistaminen (kesäkuu 2018)

Komissio ehdotti maaliskuussa 2016 työntekijöiden lähettämistä koskevan alkuperäisen direktiivin (96/71/EY) tarkistamista, jotta voidaan varmistaa vastaanottavan jäsenvaltion työlainsäädännön soveltaminen, kun kyseessä on pitkäaikainen lähettäminen, sekä puuttua esimerkiksi samapalkkaisuuden, työehtosopimusten sovellettavuuden ja vuokratyöntekijöiden kohtelun kysymyksiin.

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 sama palkka samasta työstä -periaate asettaisi niiden työntekijät heikompaan kilpailuasemaan ja että jäsenvaltiot menettäisivät oikeutensa päättää lähetettyjen vuokratyöntekijöiden keskeisistä työoloista ja -ehtoista, kuten vuokratyöstä annetussa vuoden 2008 direktiivissä säädetään.

Komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin välisten tiiviiden neuvottelujen jälkeen neuvosto hyväksyi tarkistetun direktiivin 21. kesäkuuta 2018. Lopulliseen versioon sisältyy useita komission ehdottamia keskeisiä elementtejä, mutta niihin on tehty muutoksia. Näitä ovat seuraavat:

- 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 jäsenvaltiossa käytössä olevien korvauksen keskeisten osatekijöiden 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: Tarkistetulla työntekijöiden lähettämistä koskevalla direktiivillä varmistetaan lähetettyjen vuokratyöntekijöiden tasavertainen kohtelu. Rajatylittävää toimintaa harjoittaviin työvoimaa vuokraaviin yrityksiin sovelletaan samoja ehtoja kuin kansallisiin vuokratyöryhtiöihin.
- Kuljetusala: Direktiivin uusia säännöksiä sovelletaan kuljetusalaan sitten, kun alaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä aletaan soveltaa (neuvottelut ovat parhaillaan käynnissä).

## **EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI**

Euroopan parlamentti on ollut liikkeellepaneva voima ihmisten ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan lainsäädännön hyväksymisessä. Se on ollut keskeisessä asemassa työntekijöiden lähettämistä koskevasta sääntelystä ja säännöistä käytävissä keskusteluissa. Parlamentti on vuoden 2004 jälkeen käsitellyt tarvetta parantaa työntekijöiden lähettämistä koskevaa direktiiviä (ks. parlamentin [tutkimus](#) kesäkuulta 2016).

Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tarkistamisesta käytävien neuvottelujen aikana parlamentti kannatti 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 myös ulkomaalaiset yritykset noudattamaan kansallisia vaatimuksia, kun on kyse alihankinnasta. Parlamentti sai myös läpi haluamansa kahden vuoden määräajan direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamiselle.

Susanne Kraatz  
10/2018