C/2026/5094

20.10.2026

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto

Kohti kolmansien maiden kansalaisten työhön lähettämistä koskevaa selkeää EU:n kehystä: työntekijän aidon lähettämisen, oikeusvarmuuden ja tasapuolisen kilpailun varmistaminen

(oma-aloitteinen lausunto)

(C/2026/5094)

Esittelijä: **David HAFNER**

Neuvonantajat	Herwig VERSCHUEREN (esittelijän neuvonantaja, ryhmä II) Jukka AHTELA (ryhmä I:n neuvonantaja)
Komitean täysistunnon päätös	19.2.2026
Oikeusperusta	työjärjestyksen 52 artiklan 2 kohta
Vastaava jaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen jaostossa	25.6.2026
Hyväksyminen täysistunnossa	15.7.2026
Täysistunnon numero	607
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	196/6/13

1. Päätelmät ja suositukset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA (ETSK)

1.1 toteaa, että kolmansien maiden kansalaisten lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon perussopimukseen perustuvan palvelujen tarjoamisen vapauden puitteissa (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT’, 56 artikla) säännellään työntekijöiden lähettämistä koskevalla EU:n yleisellä lainsäädännöllä ja se on muotoutunut myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehityksen mukaan. Jäsenvaltioiden väliset tulkinta- ja täytäntöönpanoerot voivat aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, väärinkäytön riskejä ja tasapuolisen kilpailun vääristymistä, jotka toteutuessaan voisivat heikentää sisämarkkinoiden legitiimiyttä ja luottamusta niihin.

1.2 kehottaa selkeyttämään tulkintaa ja täytäntöönpanoa ja soveltamaan nykyistä EU:n kehystä johdonmukaisemmin, muun muassa antamalla yksiselitteisempiä ja helpommin saatavilla olevia ohjeita asiaankuuluvasta oikeuskäytännöstä, jotta voidaan varmistaa oikeusvarmuuden ja tasapuolisten toimintaedellytysten toteutuminen sekä työntekijöiden ja yritysten tosiasiallinen suojelu.

1.3 korostaa, että kolmansien maiden kansalaisten lähettämisen on vastattava aitoa rajatylittävää palveluntarjontaa eikä se saa missään tilanteessa toimia käytäntönä, jonka kautta työntekijöille annetaan pääsy vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille tai jonka kautta heitä voitaisiin asettaa toisen yrityksen käyttöön.

1.4 toteaa, että jäsenvaltioilla on SEUT:n 79 artiklan 5 kohdan nojalla edelleen toimivalta päättää työmarkkinoilleen pääsystä ja sen edellytyksistä, eikä työntekijöiden lähettämistä koskevia järjestelyjä saa käyttää väärin tämän toimivallan kiertämiseen.

1.5 korostaa, että kolmansien maiden kansalaisten laillista lähettämistä koskevien keskeisten edellytysten käytännön soveltamista, täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa on selvennettävä asianmukaisesti, erityisesti kun on kyse laillisesta oleskelusta, vakituisesta työpaikasta lähettävässä jäsenvaltiossa ja vaatimuksesta olla hakematta pääsyä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille.

1.6 on tyytyväinen poliittiseen yhteisymmärrykseen, joka saavutettiin hiljattain sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien asetusten tarkistamisesta, sillä siihen sisältyy vaatimus, jonka mukaan työntekijän on täytynyt kuulua kolmen kuukauden ajan lähtömaansa sosiaaliturvajärjestelmän piiriin ennen kuin hänet voidaan lähettää töihin toiseen jäsenvaltioon.

1.7 tähdentää, että aidon lähettämisen edellytyksenä on, että työntekijän ja lähettävän jäsenvaltion työmarkkinoiden välillä on todellinen ja todennettavissa oleva yhteys, ja kehottaa laatimaan selkeät ja toimivat kriteerit tällaisen yhteyden arvioimiseksi ja ottamaan huomioon muun muassa sellaiset seikat kuin tosiasiallinen työsuhde, sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuuluminen ja tarpeen mukaan verovelvoitteiden noudattaminen sekä varmistamaan postilaatikkoyhtiöiden torjumiseksi, että työnantajalla on todellista taloudellista toimintaa lähettävässä jäsenvaltiossa. Sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeviin asetuksiin äskettäin hyväksytyt muutokset toimivat tärkeänä vertailukohtana arvioitaessa yhteyttä lähettävän jäsenvaltion työmarkkinoihin.

1.8 panee merkille todisteet tilanteista, joissa työntekijöitä on palkattu yhdessä jäsenvaltiossa ensisijaisesti sitä varten, että heidät voidaan lähettää toiseen jäsenvaltioon, mikä voi herättää kysymyksiä sen suhteen, täyttyykö vakituista työpaikkaa koskeva vaatimus.

1.9 korostaa välittäjien, rekrytointiketjujen ja työvoiman vuokrausyritysten kasvavaa roolia kolmansien maiden kansalaisten lähettämisessä ja kehottaa parantamaan sääntöjen täytäntöönpanoa, jotta voidaan varmistaa, että tällaisissa järjestelyissä on kyse aidosta palveluntarjonnasta eikä niitä käytetä väärin laittoman muuttoliikkeen helpottamiseen, sekä huolehtia siitä, että kyse ei ole pelkästä työvoiman tarjonnasta, muun muassa soveltamalla tiukemmin merkittävään toimintaan liittyviä kriteerejä ja estämällä postilaatikkoyritysten toiminnan.

1.10 toteaa, että kolmansien maiden kansalaisten lähettämistä koskevien ehtojen noudattamatta jättäminen voi johtaa laittomaan työntekoon ja oleskeluun, mikä aiheuttaa oikeudellisia riskejä sekä työntekijöille että työnantajille, ja siksi jäsenvaltioiden on valvottava täytäntöönpanoa tehokkaasti.

1.11 korostaa, että on tärkeää lujittaa Euroopan työviranomaisen (ELA) asemaa muun muassa vahvistamalla sen toimeksiantoa ja varmistamalla, että sillä on riittävät resurssit erityisesti samanaikaisten ja yhteisten tarkastusten koordinointiin, sovitteluun, jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon ja kolmansien maiden kansalaisia koskevien lähettämismallien seurantaan, myös yhteisten digitaalisten välineiden avulla, ja niin, että työmarkkinaosapuolet otetaan tiiviimmin mukaan näihin toimiin. ETSK suhtautuukin myönteisesti tulevaan oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta koskevaan pakettiin ja pitää sitä mahdollisuutena vahvistaa edelleen työvoiman oikeudenmukaista liikkuvuutta muun muassa kehittämällä eurooppalainen sosiaaliturvapassi (ESSPASS), jolla voidaan tukea sosiaaliturvatodistusten, erityisesti A1-asiakirjojen, digitalisointia ja rajatylittävää todentamista.

1.12 korostaa, että lähetetyt kolmansien maiden kansalaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, jota heikentävät entisestään oikeudellisen kehyksen tulkintaan ja täytäntöönpanoon ja sen noudattamisen riittämättömään valvontaan liittyvät ongelmat, ja kehottaa parantamaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tietojen saatavuutta kohdennettujen tiedotustoimenpiteiden avulla ja yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa. Se kehottaa myös antamaan asianmukaista EU:n tukea, muun muassa rahoituksen ja ohjelmien muodossa, ja varmistamaan näin työmarkkina-osapuolten aktiivisella myötävaikutuksella, että lähetetyille kolmansien maiden kansalaisille on tarjolla tehokasta ja helposti saatavilla olevaa tietoa ja ohjausta, ja toteuttamaan asianmukaisia tukitoimenpiteitä, joilla helpotetaan näiden työntekijöiden mahdollisuuksia harjoittaa oikeuksiaan käytännössä.

2. **Yleistä**

Työvoiman liikkuvuus ja vapaus tarjota palveluita sisämarkkinoilla: oikeudellinen kehys

2.1 Enrico Lettan raportissa korostetaan aivan oikeutetusti, että Euroopan sisämarkkinat ovat luoneet perustan ennennäkemättömälle talouskasvulle, lähentymiselle, sosiaaliselle edistykselle ja elintason parantamiselle kaikkialla Euroopassa ([1]). EU:n sisäinen työvoiman liikkuvuus on olennainen osa sisämarkkinoiden menestystä. Se kattaa luonnollisten henkilöiden liikkumisen EU:n sisällä jäsenvaltiosta toiseen työntekoa tai palvelujen tarjoamista varten. Liikkuvuudessa on kyse mahdollisuudesta työskennellä toisessa jäsenvaltiossa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden (SEUT:n 45 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapauden (SEUT:n 56 artikla) perusteella. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan sellaisen yrityksen toimintaa, joka lähettää työntekijöitä jäsenvaltiosta toiseen rajoitetuksi ajaksi.

([1]) Letta (2024), *Much more than a market*, s. 14.

2.2 Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta hyödyntävät työntekijät integroituvat vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, kun taas lähetettyjen työntekijöiden liikkuvuudessa on kyse työntekijöistä, jotka siirtyvät työskentelemään toiseen jäsenvaltioon työnantajansa palvelujen väliaikaisen tarjoamisen vapauden puitteissa ja pysyvät integrituneina lähettävän valtion työmarkkinoihin. Jäsenvaltiossa laillisesti työskentelevillä ja asuvilla kolmansien maiden kansalaisilla ei ole työntekijöinä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen – poikkeuksen tähän muodostavat maassa pitkään oleskelleet henkilöt, tiettyjen edellytysten täyttyessä – mutta työnantaja voi lähettää heidät työhön toiseen jäsenvaltioon.

2.3 Sisämarkkinoiden kehittymisen myötä yhä useammat yritykset ovat hyödyntäneet laillisesti työntekijöiden, näiden joukossa myös kolmansien maiden kansalaisten, lähettämistä tarjotakseen palveluja rajojen yli ja edistäneet siten sisämarkkinoiden toimintaa ja Euroopan talouden kilpailukykyä. Lähetettyjen työntekijöiden oikeudet taataan työntekijöiden lähettämistä koskevassa direktiivissä 96/71/EY ([2]) [sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) N:o 2018/957 ([3])], täytäntöönpanodirektiivissä 2014/67/EU ([4]) ja direktiivissä (EU) N:o 2020/1057 ([5]) (työntekijöiden lähettämisestä maantieliikenteen alalla). Lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvaoikeuksia käsitellään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetuissa asetuksissa (EY) N:o 883/2004 ([6]) ja (EY) N:o 987/2009 ([7]). Näitä säädöksiä sovelletaan lähetetyn työntekijän kansalaisuudesta riippumatta, ja ne kattavat näin ollen myös kolmansien maiden kansalaiset ([8]). Tarpeen vaatiessa tätä oikeudellista kehystä on selvennetty jossain määrin ja täydennetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, myös kolmansien maiden kansalaisten lähettämisen osalta.

2.4 Koska kolmansien maiden kansalaisten lähettämistä ei säännellä erityisellä EU:n lainsäädännöllä, kolmansien maiden kansalaisten lähettämiseen toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamista varten sovelletaan työntekijöiden lähettämistä koskevaa EU:n yleistä lainsäädäntöä. Unionin tuomioistuin on kuitenkin vaikuttanut sovelletun lainsäädännön muotoutumiseen niin kutsutulla *Vander Elst* -oikeuskäytännöllä, joka perustuu työnantajan vapauteen tarjota palveluita ([9]). Tuomioistuin on selventänyt, että vastaanottava jäsenvaltio ei voi velvoittaa lähetettyjä kolmansien maiden kansalaisia hankkimaan työluvan kaltaista ennakkolupaa, koska kyseiset työntekijät työskentelevät jo laillisesti lähettävässä jäsenvaltiossa. Unionin tuomioistuin katsoo, että kyseisillä työntekijöillä ei ole aikomusta siirtyä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, koska he palaavat lähtö- tai asuinmaahansa työtehtäviensä päätyttyä. Vastaanottava jäsenvaltio voi kuitenkin pyytää palveluntarjoajaa osoittamaan, että lähetetyn kolmannen maan kansalaisen tilanne on lainmukainen lähettävässä jäsenvaltiossa, esimerkiksi oleskeluoikeuden, työluvan ja sosiaaliturvan osalta, ja että nämä työntekijät harjoittavat pääasiallista toimintaansa siinä jäsenvaltiossa, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut – tässä asemassa olevien työntekijöiden ei pitäisi hakeutua vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille.

2.5 Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei voida käyttää muihin tarkoituksiin kuin kyseisen palvelun suorittamiseen ([10]). Tätä periaatetta sovelletaan, kun kyseiset työntekijät suorittavat tehtäviä vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen valvonnassa ja sen alaisuudessa. Vastaanottava jäsenvaltio voi myös vaatia näitä työntekijöitä hankkimaan oleskeluluvan Schengen-viisumin kattamien kolmen ensimmäisen kuukauden

([2]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/957, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2018, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta (EUVL L 173, 9.7.2018, s. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/67/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, 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) (EUVL L, 2024/159, 28.5.2024, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2020/1057, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2020, direktiiviä 96/71/EY ja direktiiviä 2014/67/EU koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon ja direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (EUVL L 249, 31.7.2020, s. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (EUVL L 284, 30.10.2009, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Asetuksella (EU) N:o 1231/2010 (EUVL L 344, 29.12.2010, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien asetusten soveltamisala laajennettiin koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, jotka oleskelevat laillisesti jossakin jäsenvaltiossa ja ovat rajatylittävässä tilanteessa jäsenvaltioiden välillä. Unionin tuomioistuin on tulkinnut laajasti jäsenvaltioissa tapahtuvan laillisen oleskelun edellytyksiä, myös sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ollessa kyseessä, jotka oleskelevat tilapäisesti jäsenvaltiossa väliaikaisen viisumin perusteella: unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-477/17 *Balandin ym.*

([9]) Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö seuraavissa asioissa: C-43/93 *Vander Elst*, C-445/03 *komissio v. Luxemburg*, C-244/04 *komissio v. Saksa*, C-168/04 *komissio v. Itävalta*, C-91/13 *Essent*, C-18/17 *Danieli* ja C-540/22 *SN ym.*

([10]) Ks. C-445/03 *komissio v. Luxemburg*, C-244/04 *komissio v. Saksa* ja C-540/22 *SN ym.*

jälkeen, jotta se voi tarkistaa, että heidän tilanteensa on lainmukainen erityisesti siltä osin kuin on kyse oleskelun edellytyksistä, työluvasta ja sosiaaliturvasta siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseinen yritys työllistää kyseiset työntekijät, ja varmistaa, että he eivät muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle.

Tasapuolisten toimintaedellytysten tarve sisämarkkinoilla

2.6 Edellä kuvatun oikeuskäytännön sekä sovellettavan EU:n ja kansallisen lainsäädännön täytäntöönpano riippuu kuitenkin siitä, miten jäsenvaltiot soveltavat sitä. ELAn vuonna 2023 tekemien havaintojen mukaan eri jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset soveltavat ja tulkitsevat eri tavoin sääntöjä, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon, ja sama pätee myös asiaankuuluvaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee palvelujen tarjoamisen vapauden, työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen ja työvoiman muuttoliikettä koskevan kansallisen lainsäädännön välistä vuorovaikutusta ([11]). Tästä johtuu, että niiden kriteerien soveltamiseen, joiden perusteella kolmansien maiden kansalaisten lähettäminen on oikeutettua palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, liittyy edelleen jonkin verran epäyhtenäisyyttä ja epävarmuutta. Siksi onkin tärkeää, että varmistetaan näiden kriteerien selkeys ja asianmukainen täytäntöönpano, sillä se on edellytys sille, että voidaan varmistaa tasapuolinen kilpailu, työnormien tosiasiallinen täytäntöönpano ja sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. On huomattava, että epävarmuustekijät lainsäädännön mukaisesti toimimaan pyrkiville työnantajille voivat heikentää sisämarkkinoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja lisätä työntekijöiden riskiä altistua väärinkäytöksille.

2.7 Sääntöjen soveltamiseen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön liittyvä epäselvyys voi muodostua erityisen ongelmalliseksi rekrytointiin perustuvissa lähettämisjärjestelyissä sekä monimutkaisissa alihankintarakenteissa, joissa on mukana työvoiman välittäjiä tai työvoiman vuokrausyrityksiä. Tällaisissa tilanteissa valvontaviranomaisten ja työmarkkinatoimijoiden voi myös olla vaikea erottaa, milloin on kyse aidosta rajatylittävästä palvelujen tarjoamisesta ja milloin taas väärinkäyttöön perustuvista järjestelyistä, joilla kierretään työvoiman muuttoliikettä koskevia kansallisia sääntöjä.

2.8 Samaan aikaan lähetettyjen kolmansien maiden kansalaisten määrä kasvaa niissä jäsenvaltioissa, joista tietoja on saatavilla ([12]), ja ELAn koordinoimien samanaikaisten ja yhteisten tarkastusten perusteella on havaittavissa viitteitä siitä, että lähetettyjä kolmansien maiden kansalaisia koskeviin tapauksiin liittyy usein mm. työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen merkittävämpiä ja vakavampia rikkomuksia. Havainnot voivat kieliä siitä, että kolmansien maiden kansalaisia lähetetään työhön tilanteissa, jotka eivät kuulu mainitun oikeuskäytännön tai palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perussopimuksen määräysten soveltamisalaan, jolloin vaarana on, että näiden työntekijöiden työskentely ja oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa on laitonta, mistä seuraa, että työnantajaa voidaan rangaista kolmansien maiden kansalaisten palkkaamisesta ilman tarvittavaa lupaa ([13]). Kyseinen työntekijä puolestaan saatetaan tuomita laittomasta työnteosta ja oleskelusta ([14]). Kyseessä on siis tilanne, josta voi aiheutua merkittäviä oikeudellisia haasteita kaikille osapuolille ja johon olisi puututtava sopivien ratkaisujen löytämiseksi. Joissakin tapauksissa tällaisen toiminnan voitaisiin katsoa myös vaarantavan SEUT:n 79 artiklan 5 kohdassa tunnustetun jäsenvaltioiden toimivallan määrittää, kuinka paljon kolmansien maiden kansalaisia päästetään niiden alueelle työnhakuun.

2.9 Selkeyttämällä sovellettavan oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanoa kohdennetusti tuettaisiin tasapuolista kilpailua, lisättäisiin luottamusta työntekijöiden lähettämisjärjestelmään ja annettaisiin viranomaisille mahdollisuus arvioida johdonmukaisemmin ja suuremmalla oikeusvarmuudella, onko kolmannen maan kansalaisen lähettämisessä kyse aidosta rajatylittävästä palvelujen tarjoamisesta vai vilpillisestä kilpailusta, jossa käytetään väärin sisämarkkinasääntöjä. Työntekijöiden lähettämiseen sovellettavien ehtojen selkeyttämisellä sekä täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevilla ohjeilla suojeltaisiin puolestaan työntekijöitä ja tarjottaisiin samalla yrityksille ennakoitavuutta, jota ne tarvitsevat voidakseen toimia luottavaisin mielin sisämarkkinoilla ja välttyä vilpilliseltä kilpailulta.

([11]) ELA (2023), *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*.

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2025), *Posting of workers – Collection of data from the prior declaration tools – Reference year 2023*, Euroopan unionin julkaisutoimisto.

([13]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2009, maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista (EUVL L 168, 30.6.2009, s. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Lähetettyjen kolmansien maiden kansalaisten haavoittuva asema

2.10 Kolmansien maiden kansalaiset ovat suhteettoman runsaslukuisesti edustettuina työntekijöiden lähettämiseen liittyvien väärinkäytösten uhrien keskuudessa ([15]). Heidän haavoittuvuutensa voi joissakin tapauksissa liittyä siihen, että he ovat oikeudellisesti ja taloudellisesti riippuvaisia työnantajastaan. Tätä riippuvuutta voivat pahentaa entisestään työntekijöiden epävarmat elinolot ja se, että heillä on vain vähän tietoa oikeuksistaan sekä puutteita kielitaidossa, minkä vuoksi heidän voi olla vaikea puolustaa oikeuksiaan tai ilmoittaa väärinkäytöksistä. Lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien vähäiseen tuntemukseen voidaan puuttua jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten myötävaikutuksella varmistamalla riittävä tiedottaminen ja lisäämällä tietämystä työntekijöiden oikeuksista sekä järjestämällä työnantajille kohdennettuja tiedotuskampanjoita heitä koskevista velvollisuuksista. Väärinkäytökset ovat erityisen yleisiä riskialttiilla aloilla, kuten rakennusalalla, maataloudessa ja liikenteessä ([16]), ja niistä seuraa kilpailun vääristymistä, mikä ajaa oikeudenmukaisesti toimivat yritykset helposti epäedulliseen asemaan.

Laajuus ja toimintamallit

2.11 Työntekijöiden lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon on muodostunut yhä kiinteämmäksi osaksi sisämarkkinoilla harjoitettavaa palveluntarjontaa. Jäsenvaltioista saatuihin hallinnollisiin tietoihin perustuvista viimeaikaisista tutkimuksista käy ilmi, että kyseessä on ilmiö, joka perustuu selkeisiin malleihin eikä yksittäisiin tapauksiin ([17]). Sisämarkkinoilla työskentelee vuosittain noin kaksi miljoonaa lähetettyä työntekijää. Tässä laajemmassa kuviossa lähetettyjä kolmansien maiden kansalaisia on yhä enemmän. Lähetetyille työntekijöille myönnettyjen A1-todistusten määrä on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmenen aikana, ja useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että yhä suurempi osa lähetetyistä työntekijöistä on kolmansien maiden kansalaisia ([18]).

2.12 Kansallisista hallinnollisista lähteistä ja ELAn analyyttisistä tutkimuksista saadun näytön perusteella ilmenee, että kolmansista maista tulleiden työntekijöiden lähettäminen ei jakaudu tasaisesti EU:ssa ([19]). Sen sijaan ilmiö liittyy vahvasti tiettyihin rekrytointi- ja muuttoliikeketjuihin, joissa kolmannet maat, lähettävät jäsenvaltiot ja työntekijöitä vastaanottavat työmarkkinat Euroopan unionissa kytkeytyvät toisiinsa.

2.13 Lähettämisten jakautumisessa aloittain on myös erotettavissa selkeitä malleja. Lähetettyjen kolmansien maiden kansalaisten määrä on erityisen suuri työvoimapulasta kärsivillä työvoimavaltaisilla aloilla, erityisesti rakennusalalla, maataloudessa, logistiikassa sekä tietyillä valmistusteollisuuden ja palvelualojen segmenteillä, joille ovat ominaisia alihankintaketjut ja mutkikkaat työvoiman tarjontaan liittyvät järjestelyt ([20]).

2.14 Kaiken kaikkiaan saatavilla olevan näytön perusteella voidaan osoittaa, että kolmansien maiden kansalaisten lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon ei ole marginaalinen tai yksittäinen ilmiö vaan osa sisämarkkinoiden toimintatapaa, johon liittyy usein rekrytointi EU:n ulkopuolelta lähettävään jäsenvaltioon, oleskelu- ja työlupien myöntäminen lähettävässä jäsenvaltiossa ja työntekijöiden lähettäminen sen jälkeen toiseen (vastaanottavaan) jäsenvaltioon. Kolmansien maiden kansalaisten lähettämisessä voi siis olla kyse myös vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvasta kolmansien maiden kansalaisten laittomasta työperusteisesta muuttoliikkeestä, mikä voi puolestaan herättää laajempia kysymyksiä siitä, kuinka tehokkaasti työntekijöiden lähettämistä koskevia EU:n sääntöjä sekä EU:n ulkopuolelta tulevaa työvoiman muuttoliikettä koskevia sääntöjä lopulta sovelleta

3. **Erityishuomiot**

Työntekijän ja lähettävän jäsenvaltion välinen kytkös

3.1 Käytännössä voi usein olla vaikeaa määrittää, voidaanko työntekijän katsoa työskentelevän vakituisessa työsuhteessa lähettävässä jäsenvaltiossa. Eteen voi tulla tilanteita, joissa kolmansien maiden kansalaisia otetaan palvelukseen yhdessä jäsenvaltiossa ja lähetetään pian sen jälkeen komennukselle toiseen jäsenvaltioon, esimerkiksi kun lähettävän yrityksen kanssa tehdään sopimus hankintamenettelyn puitteissa. Tällaisissa tapauksissa työsuhde lähettävässä jäsenvaltiossa on voinut jatkua vain lyhyen ajan ennen lähettämistä, mistä herää kysymys, voidaanko työntekijän todella katsoa olevan osa kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoita. Joitakin ohjeita on täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU 4 artiklan 3 kohdassa,

([15]) Letta E. (2024), p. 104; Euroopan komissio, *Report on the application and implementation of Directive (EU) 2018/957 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*, COM(2024) 320; European Labour Authority (2023); European Labour Authority (2025).
([16]) ELA (2023).
([17]) De Wispelaere et al. (2025).
([18]) Ks. edellinen alaviite.
([19]) ELA (2025).
([20]) ELA (2023); ELA (2025).

jossa vahvistetaan perusteet sen määrittämiseksi, tekeekö työntekijä tilapäisesti työtä muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa hän tavallisesti työskentelee. Lisäksi sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeviin asetuksiin äskettäin hyväksytyissä muutoksissa edellytetään, että työntekijän on ennen lähettämistä pitänyt kuulua kolmen kuukauden ajan lähtömaansa sosiaaliturvajärjestelmään. Täytäntöönpanodirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan myös perusteet sen määrittämiseksi, harjoittaako lähettävä yritys lähettävässä jäsenvaltiossa aidosti merkittävää toimintaa, joka on muuta kuin puhtaasti sisäiseen hallintoon liittyvää ja/tai muuta hallinnollista toimintaa ([21]).

3.2 Selkeämpi ohjeistus kolmansien maiden kansalaisten lähettämistä koskevan oikeuskäytännön soveltamisesta ja sen vuorovaikutuksesta sellaisten voimassa olevien sääntöjen kanssa, joissa annetaan määritelmä vakituisesta työpaikasta lähettävässä jäsenvaltiossa, voisi auttaa tekemään johdonmukaisempaa arviota siitä, ovatko kolmansien maiden kansalaisia koskevat lähettämistilanteet aitoja, ja varmistamaan, että lähettämiskehystä sovelletaan ja sen täytäntöönpanoa valvotaan asianmukaisesti sille määritellyn tarkoituksen mukaisesti. Täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU 4 artiklan 4 kohdan mukaan näiden tosiseikkojen arviointi on mukautettava kuhunkin tapaukseen ja arvioinnissa on otettava huomioon tilanteen erityispiirteet.

Työvoiman vuokrausyritykset ja työvoiman toimitusketjut

3.3 ELAn hiljattain tekemässä analyysissa tuodaan esiin jäsenneltyjen rekrytointiketjujen kasvavaa merkitystä kolmansien maiden kansalaisten lähettämisessä työhön toiseen jäsenvaltioon kaikkialla EU:ssa ([22]). Kolmansien maiden kansalaisten lähettäminen on usein yksi osatekijä monimutkaisissa kansainvälisissä työvoiman tarjontaan liittyvissä rakenteissa, joissa on mukana useita välittäjiä ja alihankkijoita.

3.4 Monissa tapauksissa työntekijät siirtyvät ensin yhden jäsenvaltion työmarkkinoille, minkä jälkeen heidät lähetetään toiseen jäsenvaltioon. Näissä työvoiman siirroissa voi olla mukana rekrytointitoimistoja, työvoiman välittäjiä tai alihankintayrityksiä, jotka koordinoivat työntekijöiden rajatylittävää lähettämistä.

3.5 Työntekijöiden lähettämisestä vastaaviin toimitusketjuihin liittyy usein monia sopimussuhteiden kerroksia, jotka muodostuvat vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimivan yrityksen, työvoiman tarjontaa järjestävien välittäjien ja lähettävässä jäsenvaltiossa virallisesti lähettävänä työnantajana toimivan yrityksen välille. Tällaisissa tilanteissa lähettävään jäsenvaltioon sijoittautunut työnantaja voi toimia ensisijaisesti organisatorisena solmukohtana laajemmassa työvoiman toimitusketjussa eikä yrityksenä, joka työllistää työntekijöitä kyseisessä jäsenvaltiossa harjoitettavaa toimintaa varten. Tällainen toiminta voi joissakin tapauksissa nostaa esiin kysymyksiä siitä, voidaanko lähettävän yrityksen edelleen katsoa harjoittavan aidosti merkittävää toimintaa lähettävän jäsenvaltion alueella.

3.6 Työvoiman vuokrausyritysten ja muiden välittäjien kasvava rooli näissä järjestelyissä voi myös herättää perustavanlaatuisia kysymyksiä rajatylittävän palvelujen tarjoamisen ja työvoiman muuttoliikettä koskevien kansallisten politiikkojen välisestä suhteesta. Näyttää siltä, että yksityiset välittäjät – toisin sanoen työvoiman vuokrausyritykset, jotka rekrytoivat kolmansien maiden kansalaisia EU:n ulkopuolelta, järjestävät heidän maahantulonsa yhden jäsenvaltion kautta ja lähettävät heidät sen jälkeen toiseen jäsenvaltioon – ovat vaikuttamassa siihen, miten työvoimaa siirtyy vastaanottavan jäsenvaltion kansallisille työmarkkinoille. Kuten useat jäsenvaltiot ovat todenneet, tällainen toiminta vaarantaa SEUT:n 79 artiklan 5 kohdassa niille vahvistetun oikeuden päättää, kuinka paljon kolmansien maiden kansalaisia päästetään niiden alueelle työnhakuun ([23]). Vastaanottavan jäsenvaltion työvoiman muuttoliikettä koskevaa politiikkaa saatetaan siis kiertää käyttämällä (väärin) palvelujen tarjoamisen vapautta.

Bryssel 15. heinäkuuta 2026.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Séamus BOLAND

([21]) Ks. myös CJEU C-784/19 *Team Power Europe* on the application of the posting rules in Regulation 883/2004.
([22]) ELA (2025).
([23]) Alankomaiden, Belgian, Italian, Latvian, Luxemburgin, Saksan ja Tanskan lausunto – EU:n politiikan painopisteet komission kaudelle 2024–2029: Edistetään kolmansien maiden kansalaisten aitoa ja oikeudenmukaista lähettämistä.