Europos Sąjungos
oficialusis leidinys

LT
C serija

C/2026/5094

2026 10 20

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė

Aiškios trečiųjų šalių piliečių komandiravimo teisinės sistemos kūrimas: tikrojo komandiravimo, teisinio tikrumo ir sąžiningos konkurencijos užtikrinimas

(nuomonė savo iniciatyva)

(C/2026/5094)

Pranešėjas **David HAFNER**

Patarėjai:	Herwig VERSCHUEREN (II grupės pranešėjo) Jukka AHTELA (I grupės)
Plenarinės asamblėjos sprendimas	2026 2 19
Teisinis pagrindas	Darbo tvarkos taisyklių 52 straipsnio 2 dalis
Atsakingas skyrius	Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės skyrius
Priimta skyriuje	2026 6 25
Priimta plenarinėje sesijoje	2026 7 15
Plenarinė sesija Nr.	607
Balsavimo rezultatai (už / prieš / susilaikė)	196 / 6/ 13

1. Išvados ir rekomendacijos

EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETAS (EESRK)

1.1. pažymi, kad trečiųjų šalių piliečių komandiravimas pagal Sutartyje įtvirtintą laisvės teikti paslaugas sistemą (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 56 straipsnis) reglamentuojamas bendraisiais ES teisės aktais, taikytinais darbuotojų komandiravimui, ir taip pat apibrėžiamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) praktikoje. Dėl skirtingo aiškinimo ir įgyvendinimo įvairiose valstybėse narėse gali atsirasti teisinis netikrumas, kyla piktnaudžiavimo rizika ir iškraipoma sąžininga konkurencija, o tai gali pakenkti pasitikėjimui vidaus rinka ir jos legitimumui;

1.2. ragina suteikti daugiau aiškumo aiškinimo ir įgyvendinimo klausimais, taip pat nuosekliau taikyti galiojančią ES sistemą, įskaitant aiškesnes ir lengviau suprantamas gaires dėl atitinkamos teismo praktikos, siekiant užtikrinti teisinį tikrumą, vienodas sąlygas ir veiksmingą darbuotojų bei įmonių apsaugą;

1.3. pabrėžia, kad komandiravus trečiųjų šalių piliečius turi būti realiai teikiamos tarpvalstybinės paslaugos ir komandiravimas jokiu būdu negali būti pagrindas juos įdarbinti priimančiosios valstybės narės darbo rinkoje ar perduoti kitai įmonei;

1.4. pažymi, kad pagal SESV 79 straipsnio 5 dalį valstybės narės ir toliau yra kompetentingos nustatyti atvykimo ir įsidarbinimo savo darbo rinkoje sąlygas, ir pabrėžia, kad komandiravimo tvarka neturi būti piktnaudžiaujama siekiant šią kompetenciją apeiti;

1.5. pabrėžia, kad reikia išsamiau paaiškinti tikrąjį trečiųjų šalių piliečių komandiravimą reglamentuojančias pagrindines sąlygas – jų praktinį taikymą, įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą – ypač dėl teisėto buvimo šalyje, nuolatinės darbo vietos siunčiančiojoje valstybėje narėje ir reikalavimo nesiekti įsidarbinti priimančiosios valstybės narės darbo rinkoje;

1.6. palankiai vertina neseniai pasiektą politinį susitarimą dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo reglamentų peržiūros, iškeliant reikalavimą prieš komandiravimą tris mėnesius darbuotojui būti apdraustam pagal siunčiančiosios valstybės narės socialinę apsaugos sistemą;

1.7. pabrėžia, kad esant tikram komandiravimui turi būti realus ir patikrinamas ryšys tarp darbuotojo ir siunčiančiosios valstybės narės darbo rinkos, ir ragina nustatyti aiškius ir lengvai taikomus šio ryšio vertinimo kriterijus, įskaitant tokius elementus kaip faktinis įdarbinimas, socialinės apsaugos sistemos draudimas ir, kai taikytina, mokestinių prievolių laikymasis, taip pat darbdavio realiai vykdoma ekonominė veikla siunčiančiojoje valstybėje narėje, kad nebūtų steigiamos priedangos įmonės. Socialinės apsaugos koordinavimo reglamentų pakeitimai, dėl kurių neseniai buvo susitarta, yra svarbus atskaitos taškas nustatant ryšį su siunčiančiosios valstybės narės darbo rinka;

1.8. atkreipia dėmesį į įrodytus atvejus, kai darbuotojai įdarbinami vienoje valstybėje narėje iš esmės tam, kad būtų komandiruoti į kitą valstybę narę, todėl gali kilti abejonių dėl atitikties nuolatinės darbo vietos reikalavimui;

1.9. pabrėžia stiprėjantį tarpininkų, įdarbinimo grandinių ir laikinojo įdarbinimo agentūrų vaidmenį komandiruojant trečiųjų šalių piliečius ir ragina veiksmingiau užtikrinti taisyklių vykdymą, kad pagal tokius modelius būtų iš tiesų teikiamos paslaugos, o ne piktnaudžiaujama siekiant sudaryti sąlygas neteisėtai migracijai ir pridengti vien darbuotojų teikimą, be kita ko, griežčiau taikant kriterijus dėl didelės veiklos dalies ir neleidžiant steigti priedangos įmonių;

1.10. pažymi, kad nesilaikant trečiųjų šalių piliečių komandiravimą reguliuojančių sąlygų gali atsirasti nelegalaus darbo ir neteisėto buvimo šalyje atvejų ir kilti teisinė rizika tiek darbuotojams, tiek darbdaviams, ir pabrėžia, kad valstybės narės turi siekti veiksmingo sąlygų vykdymo užtikrinimo;

1.11. akcentuoja, kad svarbu suteikti Europos darbo institucijai (EDI) didesnį vaidmenį, be kita ko, sustiprinant jos įgaliojimus ir užtikrinant pakankamus išteklius, ypač suderintų ir bendrų patikrinimų koordinavimui, tarpininkavimui, valstybių narių keitimuisi informacija ir komandiravimo modelių, susijusių su trečiųjų šalių piliečiais, stebėsenai, be kita ko, naudojant bendras skaitmenines priemones ir aktyviau dalyvaujant socialiniams partneriams. Atsižvelgdamas į tai, palankiai vertina būsimą Sąžiningo darbo jėgos judumo dokumentų rinkinį kaip galimybę toliau stiprinti sąžiningą darbo jėgos judumą, be kita ko, plėtojant Europos socialinės apsaugos pasą (ESSPASS), kad būtų paprasčiau skaitmeniniu būdu išduoti ir tarpvalstybiniu mastu tikrinti socialinio draudimo pažymas, ypač perkeliamojo dokumento A1 sertifikatus;

1.12. atkreipia dėmesį į tai, kad komandiruoti darbuotojai iš trečiųjų šalių yra ypač pažeidžiami ir šią padėtį dar labiau pablogina problemos, susijusios su teisinės sistemos aiškinimu bei įgyvendinimu, taip pat nepakankamas vykdymo užtikrinimas, ir ragina gerinti informacijos apie teises ir pareigas prieinamumą, be kita ko, taikant tikslines informavimo priemones ir bendradarbiaujant su socialiniais partneriais; taip pat ragina teikti deramą ES paramą, įskaitant finansavimą ir programas, kad komandiruotiems darbuotojams, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, būtų užtikrinta naudinga ir prieinama informacija ir gairės, aktyviai dalyvaujant socialiniams partneriams, ir imtis tinkamų paramos priemonių, kad šiems darbuotojams būtų lengviau veiksmingai naudotis savo teisėmis.

2. **Bendrosios pastabos**

Darbuotojų judumas ir laisvė teikti paslaugas vidaus rinkoje: teisinis pagrindas

2.1. E. Lettos pranešime teisingai pabrėžiama, kad Europos bendroji rinka „padėjo pagrindą precedento neturinčiam ekonomikos augimui, konvergencijai, socialinei pažangai ir gyvenimo lygio kilimui visame žemyne“ ([1]). Darbuotojų judumas ES viduje yra esminis bendrosios rinkos sėkmės elementas. Tai apima fizinių asmenų judėjimą ES viduje iš vienos valstybės narės į kitą darbo arba paslaugų teikimo tikslais. Tai galimybė dirbti kitoje valstybėje narėje remiantis laisvu darbuotojų judėjimu (SESV 45 straipsnis) ir laisve teikti paslaugas (SESV 56 straipsnis). Pastaroji suteikia įmonėms galimybę ribotam laikotarpiui siųsti (t. y. komandiruoti) darbuotojus iš vienos valstybės narės į kitą.

([1]) E. Letta (2024 m.), *Much more than a market* („Daug daugiau nei rinka“), p. 14.

2.2. Darbuotojai, kurie naudojasi laisvo darbuotojų judėjimo teise, įsilieja į priimančiosios valstybės narės darbo rinką, tačiau komandiruotų darbuotojų judumas grindžiamas darbdavio laisve laikinai teikti savo paslaugas, todėl jie lieka integruoti į siunčiančiosios valstybės darbo rinką. Valstybėje narėje teisėtai dirbantys ir gyvenantys trečiųjų šalių piliečiai (išskyrus ilgalaikius gyventojus tam tikromis sąlygomis) neturi teisės laisvai judėti kaip darbuotojai, tačiau juos gali komandiruoti jų darbdavys.

2.3. Vystantis bendrajai rinkai, vis daugiau įmonių teisėtai naudojasi darbuotojų, įskaitant įdarbintus trečiųjų šalių piliečius, komandiravimu, kad galėtų teikti paslaugas tarpvalstybiniu mastu, taip prisidėdamos prie bendrosios rinkos veikimo ir Europos ekonomikos konkurencingumo. Komandiruotų darbuotojų darbo teisės garantuojamos Darbuotojų komandiravimo direktyva 96/71/EB ([2]) [su pakeitimais, padarytais Direktyva (ES) Nr. 2018/957 ([3])], Vykdymo užtikrinimo direktyva 2014/67/ES ([4]) ir Direktyva (ES) Nr. 2020/1057 ([5]) dėl komandiravimo kelių transporto sektoriuje. Komandiruotų darbuotojų socialinės apsaugos teisės nustatytos Reglamente (EB) Nr. 883/2004 ([6]) ir Reglamente (EB) Nr. 987/2009 ([7]) dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo. Šios priemonės taikomos neatsižvelgiant į komandiruoto darbuotojo pilietybę, taigi – ir trečiųjų šalių piliečiams ([8]). Prireikus, ši teisinė sistema tam tikru mastu aiškinama ir papildoma ESTT praktika, be kita ko, trečiųjų šalių piliečių komandiravimo klausimais.

2.4. Trečiųjų šalių piliečių komandiravimas tarpvalstybinėms paslaugoms teikti reglamentuojamas bendraisiais ES teisės aktais dėl komandiravimo, nes šioje srityje nėra priimta specialių ES teisės aktų. Vis dėlto šią sritį struktūruoja ESTT praktika pagal priimtą sprendimą vadinamojoje *Vander Elst* byloje, remiantis darbdavio laisve teikti paslaugas ([9]). ESTT išaiškino, kad priimančioji valstybė narė negali reikalauti komandiruotų trečiųjų šalių piliečių turėti išankstinį leidimą, pavyzdžiui, leidimą dirbti, nes šie darbuotojai jau yra teisėtai įdarbinti siunčiančiojoje valstybėje narėje. ESTT laikosi nuostatos, kad šie darbuotojai neketina įsilieti į priimančiosios valstybės narės darbo rinką, nes atlikę savo užduotis jie grįš į savo kilmės arba gyvenamosios vietos šalį. Tačiau priimančioji valstybė narė gali prašyti paslaugų teikėjo įrodyti, kad komandiruoto trečiosios šalies piliečio padėtis, t. y. buvimas šalyje, leidimas dirbti ir socialinė apsauga, siunčiančiojoje valstybėje narėje yra teisėta, taip pat kad šie darbuotojai vykdo pagrindinę veiklą valstybėje narėje, kurioje yra įsisteigęs paslaugų teikėjas. Jie neturi siekti įsilieti į priimančiosios valstybės narės darbo rinką.

2.5. Be to, ESTT nusprendė, kad laisve teikti paslaugas negalima naudotis kitais tikslais nei teikti atitinkamas konkrečias paslaugas ([10]). Tai taikoma tais atvejais, kai tokie darbuotojai dirba prižiūrimi priimančioje valstybėje narėje įsisteigusios įmonės ir yra jai pavaldūs. Priimančioji valstybė narė taip pat gali reikalauti, kad tokie darbuotojai po pirmųjų trijų

([2]) 1996 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL L 18, 1997 1 21, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) 2018 m. birželio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/957, kuria iš dalies keičiama Direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL L 173, 2018 7 9, p. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/67/ES dėl Direktyvos 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje vykdymo užtikrinimo ir kuria iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1024/2012 dėl administracinio bendradarbiavimo per Vidaus rinkos informacinę sistemą (IMI reglamentas) (OL L, 2024/159, 2024 5 28, p. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) 2020 m. liepos 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2020/1057, kuria nustatomos konkrečios su Direktyva 96/71/EB ir Direktyva 2014/67/ES susijusios kelių transporto vairuotojų komandiravimo taisyklės ir iš dalies keičiami Direktyva 2006/22/EB, kiek tai susiję su vykdymo užtikrinimo reikalavimais, ir Reglamentas (ES) Nr. 1024/2012 (OL L 249, 2020 7 31, p. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo (OL L 166, 2004 4 30, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 987/2009, nustatantis Reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo įgyvendinimo tvarką (OL L 284, 2009 10 30, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Reglamentu (ES) Nr. 1231/2010 (OL L 344, 2010 12 29, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) išplėsta reglamentų dėl socialinės apsaugos koordinavimo taikymo sritis, į ją įtraukiant teisėtai valstybėje narėje gyvenančius trečiųjų šalių piliečius, kurių padėtis neapsiriboja viena valstybe nare. ESTT yra plačiai išaiškinęs teisėto buvimo valstybėje narėje sąlygas, įskaitant padėtį, kai trečiųjų šalių piliečiai laikinai gyvena valstybėje narėje turėdami laikinąją vizą (ESTT C-477/17 *Balandin*).

([9]) Žr. ESTT praktiką, nustatytą bylose C-43/93 *Vander Elst*, C-445/03 *Komisija prieš Liuksemburgą*, C-244/04 *Komisija prieš Vokietiją*; C-168/04 *Komisija prieš Austriją;* C-91/13 *Essent*; C-18/17 *Danieli*; C-540/22 *SN ir kt.*

([10]) Žr. ESTT praktiką bylose C-445/03 *Komisija prieš Liuksemburgą*; C-244/04 *Komisija prieš Vokietiją*; C-540/22 *SN ir kt.*

mėnesių, kuriems išduota Šengeno viza, gautų leidimą gyventi šalyje tam, kad ji galėtų patikrinti, ar jų padėtis yra teisėta, visų pirma įvertinant ar laikomasi buvimo šalyje sąlygų, ar jie turi leidimą dirbti ir socialinę apsaugą valstybėje narėje, kurioje atitinkama įmonė įdarbina tuos darbuotojus, ir įsitikinti, kad jie nekelia grėsmės viešajai tvarkai.

Vienodų sąlygų poreikis vidaus rinkoje

2.6. Vis dėlto, šios teismo praktikos ir taikytinų ES bei nacionalinės teisės aktų įgyvendinimas priklauso nuo to, kaip valstybės narės juos taiko. Remiantis 2023 m. EDI išvadomis, daugelyje valstybių narių kompetentingos institucijos skirtingai taiko ir aiškina trečiųjų šalių piliečių komandiravimą reguliuojančias taisykles, įskaitant atitinkamą ESTT praktiką dėl laisvės teikti paslaugas, komandiravimo taisyklių ir nacionalinių darbuotojų migracijos teisės aktų sąveikos ([11]). Todėl dėl nevienodo kriterijų, pagal kuriuos trečiųjų šalių piliečių komandiravimas remiantis laisve teikti paslaugas laikomas teisėtu, įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo vis dar išlieka tam tikras neapibrėžtumas. Taigi, siekiant užtikrinti sąžiningą konkurenciją, veiksmingą darbo standartų laikymąsi ir tinkamą vidaus rinkos veikimą, svarbu šiuos kriterijus išaiškinti ir sudaryti sąlygas tinkamai juos įgyvendinti ir užtikrinti jų vykdymą. Neapibrėžtumas darbdaviams, norintiems laikytis teisės aktų, gali pakenkti vienodoms sąlygoms bendrojoje rinkoje ir padidinti riziką, kad darbuotojai susidurs su piktnaudžiavimo atvejais.

2.7. Šis neaiškumas, susijęs su taisyklių taikymu ir ESTT praktika, gali tapti ypač problemiškas dėl komandiravimo tikslais vykdomo įdarbinimo modelių ir sudėtingų subrangos struktūrų, kuriose dalyvauja įdarbinimo tarpininkai arba laikinojo įdarbinimo agentūros. Tokiais atvejais vykdymo užtikrinimo institucijoms ir darbo rinkos dalyviams gali būti sunku atskirti tikrą tarpvalstybinį paslaugų teikimą nuo piktnaudžiaujamojo pobūdžio modelių, kuriais apeinamos nacionalinės darbo jėgos migracijos taisyklės.

2.8. Kartu konstatuojama, kad valstybėse narėse, apie kurias yra duomenų ([12]), komandiruotų trečiųjų šalių piliečių daugėja ir, remiantis EDI koordinuojamų suderintų ir bendrų patikrinimų vidaus išvadomis, yra požymių, kad trečiųjų šalių piliečių komandiravimo atvejai dažnai siejami su reikšmingesniais ir sunkesniais pažeidimais, įskaitant komandiravimo taisyklių pažeidimus. Taip galėtų būti dėl to, kad darbuotojai, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, komandiruojami pagal scenarijus, kurie nepatenka į minėtos teismo praktikos ar Sutarties nuostatų dėl laisvės teikti paslaugas taikymo sritį. Tokiais atvejais šių darbuotojų įdarbinimas ir buvimas priimančiojoje valstybėje narėje gali būti neteisėtas. Todėl kyla pavojus, kad darbdavys bus nubaustas už trečiųjų šalių piliečių įdarbinimą neturint reikiamo leidimo ([13]), o tokie darbuotojai gali būti nuteisti už nelegalų darbą ir neteisėtą buvimą šalyje ([14]). Dėl tokios padėties visoms susijusioms šalims kyla didelių teisinių sunkumų, todėl šiai problemai reikia rasti tinkamus sprendimus. Kai kuriais atvejais gali būti laikoma, kad tai pažeidžia valstybių narių kompetenciją, pripažintą SESV 79 straipsnio 5 dalyje, t. y. nustatyti trečiųjų šalių piliečių, įleidžiamų į jų teritoriją darbo paieškos tikslais, skaičių.

2.9. Todėl tikslinis taikytinos teisinės sistemos įgyvendinimo išaiškinimas padėtų užtikrinti sąžiningą konkurenciją, didinti pasitikėjimą komandiravimo sistema ir sudaryti sąlygas valdžios institucijoms nuosekliau ir su didesniu teisiniu tikrumu įvertinti, ar trečiųjų šalių piliečio komandiravimas yra susijęs su tikru tarpvalstybiniu paslaugų teikimu, ar atvirkščiai – tai yra nesąžininga konkurencija piktnaudžiaujant bendrosios rinkos taisyklėmis. Patikslinus komandiravimui taikomas sąlygas ir pateikus vykdymo užtikrinimo ir taikymo gaires, darbuotojai būtų apsaugoti, o įmonėms būtų suteiktas nuspėjamumas, kurio joms reikia, kad galėtų užtikrintai veikti bendrojoje rinkoje nesusidurdamos su nesąžininga konkurencija.

([11]) EDI (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*, Europos Sąjungos leidinių biuras.

([13]) 2009 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/52/EB, kuria numatomi sankcijų ir priemonių nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams būtiniausi standartai (OL L 168, 2009 6 30, p. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008 12 24, p. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Komandiruotų darbuotojų, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, pažeidžiamumas

2.10. Trečiųjų šalių piliečiai neproporcingai dažnai nukenčia nuo piktnaudžiavimo komandiravimo tvarka ([15]). Kai kada jų pažeidžiamumą lemia teisinė ir ekonominė priklausomybė nuo darbdavių. Šią priklausomybę dar labiau sustiprinti gali ribotos žinios apie savo teises, kalbos barjeras ir nesaugios gyvenimo sąlygos, dėl ko darbuotojams gali būti sunku ginti savo teises arba pranešti apie piktnaudžiavimą. Įtraukiant valstybių narių socialinius partnerius, žinių apie komandiruotų darbuotojų teises trūkumą galima šalinti teikiant tinkamą informaciją, didinant informuotumą apie darbuotojų teises ir rengiant tikslines informavimo kampanijas darbdaviams apie jų pareigas. Piktnaudžiavimas yra ypač paplitęs didelės rizikos sektoriuose, pavyzdžiui, statybos, žemės ūkio ir transporto ([16]). Dėl to iškraipoma konkurencija, o sąžiningai veikiančios įmonės atsiduria blogesnėje padėtyje.

Mastas ir modeliai

2.11. Darbuotojų komandiravimas vis dažniau tampa paslaugų teikimo vidaus rinkoje sudedamąja dalimi. Iš naujausių tyrimų, atliktų remiantis valstybių narių administraciniais duomenimis, matyti, kad šiam reiškiniui būdingi aiškūs dėsningumai, o ne pavieniai atvejai ([17]). Vidaus rinkoje kasmet komandiruojama apie du milijonus darbuotojų. Šio platesnio reiškinio kontekste komandiruojama vis daugiau trečiųjų šalių piliečių. Per pastarąjį dešimtmetį gerokai išaugo komandiruotiems darbuotojams išduodamų perkeliamojo dokumento A1 sertifikatų skaičius; be to, keletas valstybių narių praneša, kad vis didesnę komandiruotų darbuotojų dalį sudaro trečiųjų šalių piliečiai ([18]).

2.12. Nacionalinių administracinių šaltinių ir EDI analitinių tyrimų duomenys taip pat rodo, kad darbuotojų, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, komandiravimas ES teritorijoje yra pasiskirstęs netolygiai ([19]). Tai yra glaudžiai susiję su konkrečiomis įdarbinimo ir migracijos grandinėmis, kurios jungia trečiąsias šalis, siunčiančiąsias valstybes nares ir priimančiųjų ES šalių darbo rinkas.

2.13. Komandiravimo pasiskirstymas pagal sektorius taip pat rodo aiškias tendencijas. Komandiruotų darbuotojų, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, yra ypač daug darbo jėgai imliuose sektoriuose, kuriuose trūksta darbuotojų ir kuriems būdingos subrangos grandinės bei sudėtingos darbuotojų teikimo schemos, ypač statybos, žemės ūkio, logistikos sektoriuose ir tam tikruose gamybos ir paslaugų sektorių segmentuose ([20]).

2.14. Vertinant visus turimus įrodymus, matyti, kad trečiųjų šalių piliečių komandiravimas nėra nereikšmingas ar pavienis reiškinys – tai vidaus rinkos veikimo sudedamoji dalis. Jis dažnai apima įdarbinimą už ES ribų į siunčiančiąją valstybę narę, leidimų būti šalyje ir dirbti išdavimą siunčiančiojoje valstybėje narėje, o vėliau – darbuotojų komandiravimą į kitą (priimančiąją) valstybę narę. Todėl darbuotojų, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, komandiravimas gali būti susijęs su neteisėta darbo jėgos iš trečiųjų šalių migracija į priimančiąją valstybę narę ir kelti platesnių klausimų dėl to, ar veiksmingai taikomos ES taisyklės, kuriomis reglamentuojamas darbuotojų komandiravimas, ir taisyklės dėl darbuotojų migracijos iš ES nepriklausančių šalių.

3. **Konkrečios pastabos**

Darbuotojo ir siunčiančiosios valstybės narės ryšys

3.1. Praktikoje dažnai gali būti sunku nustatyti, ar darbuotojas gali būti laikomas turinčiu nuolatinę darbo vietą siunčiančiojoje valstybėje narėje. Gali susidaryti situacijos, kai trečiųjų šalių piliečiai įdarbinami vienoje valstybėje narėje ir netrukus po to komandiruojami į kitą valstybę narę, pavyzdžiui, kai su siunčiančiąja įmone sudaroma sutartis laimėjus viešųjų pirkimų konkursą. Tokiais atvejais darbo santykiai siunčiančioje valstybėje narėje iki darbuotojo komandiravimo gali būti tik trumpalaikiai, todėl gali kilti abejonių, ar darbuotojas iš tikrųjų gali būti laikomas tos valstybės narės darbo rinkos dalyviu. Daugiau gairių galima rasti Vykdymo užtikrinimo direktyvos (ES) 2014/67 4 straipsnio 3 dalyje, kurioje

([15]) Letta E. (2024), p. 104; Europos Komisijos ataskaita dėl 2018 m. birželio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2018/957, kuria iš dalies keičiama Direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje, taikymo ir įgyvendinimo, COM(2024) 320; Europos darbo institucija (2023); Europos darbo institucija (2025).
([16]) EDI (2023).
([17]) De Wispelaere et al. (2025).
([18]) Ten pat.
([19]) EDI (2025).
([20]) EDI (2023), EDI (2025).

išdėstyti kriterijai, kaip nustatyti, ar darbuotojas laikinai atlieka savo darbą kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje jis paprastai dirba. Be to, pagal socialinės apsaugos koordinavimo reglamentų pakeitimus, dėl kurių neseniai buvo susitarta, reikalaujama darbuotojui prieš komandiravimą tris mėnesius būti apdraustam siunčiančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje. Vykdymo užtikrinimo direktyvos (ES) 2014/67 4 straipsnio 2 dalyje taip pat nurodomi kriterijai, pagal kuriuos nustatoma, ar komandiruojanti įmonė iš tiesų atlieka didelę dalį veiklos, nepriskiriamos vien vidaus valdymo ir (arba) administracinei veiklai, siunčiančiojoje valstybėje narėje ([21]).

3.2. Aiškesnės gairės dėl teismo praktikos, susijusios su trečiųjų šalių piliečių komandiravimu, taikymo ir jos sąveikos su galiojančiomis taisyklėmis, kaip nustatyti nuolatinės darbo vietos turėjimą siunčiančiojoje valstybėje narėje, galėtų padėti nuosekliau įvertinti, ar trečiųjų šalių piliečių komandiravimo atvejai yra tikri, ir sudaryti sąlygas tinkamam komandiravimo sistemos taikymui bei vykdymo užtikrinimui pagal jos numatytą paskirtį. Pagal Vykdymo užtikrinimo direktyvos (ES) 2014/67 4 straipsnio 4 dalį tų elementų vertinimas turi būti pritaikytas kiekvienam konkrečiam atvejui ir būtina atsižvelgti į padėties ypatumus.

Laikinojo įdarbinimo įmonės ir darbuotojų teikimo grandinės

3.3. Neseniai EDI atliktoje analizėje pabrėžiamas didėjantis struktūrizuotų įdarbinimo grandinių vaidmuo komandiruojant trečiųjų šalių piliečius visoje ES ([22]). Dažnai trečiųjų šalių piliečiai komandiruojami pagal sudėtingas tarpvalstybines darbo jėgos teikimo schemas, kuriose dalyvauja įvairūs tarpininkai ir subrangovai.

3.4. Daugeliu atvejų darbuotojai pirmiausia įsidarbina vienos valstybės narės darbo rinkoje, o vėliau yra komandiruojami į kitas valstybes nares. Šie judumo modeliai gali apimti įdarbinimo agentūras, įdarbinimo tarpininkus arba subrangos įmones, koordinuojančias tarpvalstybinį darbuotojų išsiuntimą.

3.5. Įdarbinimo komandiravimo tikslais grandinės dažnai apima keletą sutartinių santykių lygmenų tarp įmonės priimančiojoje valstybėje narėje, darbuotojų teikimą organizuojančių tarpininkų ir įmonės, kuri siunčiančiojoje valstybėje narėje formaliai veikia kaip komandiruojantysis darbdavys. Tokiais atvejais siunčiančiojoje valstybėje narėje įsisteigęs darbdavys pirmiausia gali veikti kaip organizacinė grandis platesnėje darbo jėgos tiekimo grandinėje, o ne kaip įmonė, kuri įdarbina darbuotojus veiklai toje valstybėje narėje vykdyti. Dėl to kai kuriais atvejais gali kilti klausimų, ar siunčiančioji įmonė vis dar gali būti laikoma atliekančia didžiąją dalį veiklos siunčiančiosios valstybės narės teritorijoje.

3.6. Be to, laikinojo įdarbinimo agentūrų ir kitų tarpininkų vaidmuo šiuose modeliuose tampa vis svarbesnis, todėl gali kilti esminių klausimų dėl tarpvalstybinio paslaugų teikimo ir nacionalinės darbuotojų migracijos politikos ryšio. Kai agentūros įdarbina trečiųjų šalių piliečius už ES ribų, organizuoja jų atvykimą per vieną valstybę narę ir vėliau siunčia juos į kitą valstybę narę, susidaro įspūdis, kad privatūs tarpininkai reguliuoja patekimą į priimančiosios valstybės narės nacionalinę darbo rinką. Kaip nurodė keletas valstybių narių, tai pažeidžia SESV 79 straipsnio 5 dalyje pripažintą jų teisę nustatyti trečiųjų šalių piliečių, įleidžiamų į jų teritoriją darbo paieškos tikslais, skaičių ([23]). (Neteisėtai) naudojantis laisve teikti paslaugas gali būti apeinamos priimančiosios valstybės narės darbuotojų migracijos politikos nuostatos.

Briuselis, 2026 m. liepos 15 d.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Séamus BOLAND

([21]) Taip pat žr. ESTT sprendimą byloje C-784/19 *Team Power Europe* dėl Reglamente 883/2004 nustatytų komandiravimo taisyklių taikymo.
([22]) EDI (2025).
([23]) Nyderlandų, Belgijos, Danijos, Vokietijos, Italijos, Latvijos ir Liuksemburgo pozicijos dokumentas *EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs).*