

**Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen EU:ssa: Lähetettyjen  
työntekijöiden suojele EUT:n ratkaisukäytännön ja  
direktiivin (EU) 2018/957 tavoitteiden valossa**

Sylvia Laulaja  
Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen EU:ssa: Lähetettyjen työntekijöiden suojele  
EUT:n ratkaisukäytännön ja direktiivin (EU) 2018/957 tavoitteiden valossa  
Pro gradu -tutkielma  
Oikeustieteiden tiedekunta, Eurooppaoikeus  
Kevät 2025

## **Lapin yliopisto**

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen EU:ssa: Lähetettyjen työntekijöiden suojele EUT:n ratkaisukäytännön ja direktiivin (EU) 2018/957 tavoitteiden valossa

Tekijä: Sylvia Laulaja

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, Eurooppaoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: 75 + XVI

Vuosi: 2025

## **Tiivistelmä**

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö ja lähetettyjä työntekijöitä koskeva muutosdirektiivi (EU) 2018/957 ovat vaikuttaneet lähetettyjen työntekijöiden suojelele kehitykseen. Tutkielmassa käydään läpi lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY syntytausta sekä EUT:n keskeisen ratkaisukäytännön, niin sanotun Laval-kvartetin muodostamat tapaukset (Laval, Viking, Ruffert ja Komissio v. Luxemburg). Ne toivat esiin direktiivin rakenteelliset jännitteet sen soveltamiskäytännössä, kun direktiivi pyrkii keskittymään samanaikaisesti sekä palvelujen tarjoamisen vapauteen että työntekijöiden suojeleluun.

Tutkielma osoittaa, että lähettämässä ilmenneet epäkohdat ja direktiiviä koskeva EUT:n ratkaisukäytäntö mahdollistivat direktiivin muutostarpeiden huomaamisen. Siitä huolimatta, että vuonna 2014 annettu täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU oli osittain vastaus lähettämässä esiintyneisiin ongelmiin, muutosdirektiivin säätäminen katsottiin välttämättömäksi, jotta lähettäminen pystytään taata oikeudenmukaisemmin edellytyksin. Muutosdirektiivillä alkuperäistä direktiiviä mukautettiin vastaamaan nykypäivän olosuhteita ja tunnistamaan entistä paremmin työntekijöiden suojelelutarpeet. Direktiivin keskeisimmät muutokset liittyivät sen 3(1) artiklan ydintyöehtojen asettaman vähimmäispalkan käsitteen muuttamiseen korvaukseksi, yhdenvertaisen kohtelun parantamiseen ja pitkäaikaiseen lähettämiseen. Samalla muutosdirektiivi liittyy EU:n laajempaan sosiaalisten oikeuksien kehitykseen, kuten sosiaalisten oikeuksien pilariin.

Muutosdirektiivi edustaa kehitystä kohti vahvempaa sosiaalista unionia ja työntekijöiden suojeleluu, mutta sen tosiasiallinen vaikutus jää EUT:n tulevan ratkaisukäytännön ja jäsenvaltioiden täytäntöönpanon varaan. Sosiaalinen ulottuvuus lähetettyjen työntekijöiden lainsäädäntökehelyksessä ei ole saavuttanut EU-oikeudessa itsenäistä asemaa. Muutosdirektiivi nojaa edelleen taloudellisiin oikeusperustoihin. Vastaavasti lähetetyt työntekijät muodostavat edelleen oman erityisen työntekijäryhmänsä, jolle ei voida taata täyttä yhdenvertaisuutta paikallisten työntekijöiden kanssa vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tätä voidaan pitää muutosdirektiivin säilyttämänä epäkohtana, sillä käytännön tasolla tärkeimmässä osassa lähettämässä ovat työntekijät sen takana.

Tutkielmassa asetetaan lähetettyjä työntekijöitä koskeva sääntelykehys tarkasteluun alkuperäisen direktiivin soveltamisessa syntyneiden epäkohtien näkökulmasta. Lähetetyt työntekijät ovat heikommassa asemassa jo työntekijäasemansa mutta myös työskentelynsä poikkeuksellisen luonteen johdosta. He sijoittuvat vastaanottavaan jäsenvaltioon tilapäisesti etäällä kotiympäristöstään ja mahdollisesti tietämättöminä heille kuuluvista oikeuksistaan lähettämisen aikana. Tutkielmassa tuodaan esiin sekä

lisääntyneen sääntelyn tärkeys että haasteet työntekijöiden lähettämiseksi. EUT:n linja muutosdirektiivin tulkinnassa on jo näyttänyt suuntaa vahvempaan työntekijöiden suojeluun, mutta tulevaisuuden soveltamistilanteet tulevat näyttämään muutosdirektiivin konkreettiset vaikutukset käytännössä.

Avainsanat: Eurooppaoikeus, lähetetyt työntekijät, lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi, työntekijöiden suojelu, palvelujen tarjoamisen vapaus

Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

# Sisällys

<b>1. Johdanto .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkielman tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus .....	2
1.3 Menetelmä ja lähteet .....	4
1.4 Tutkielman rakenne .....	6
<b>2. Lähetettyjen työntekijöiden sääntelykehys EU:ssa .....</b>	<b>9</b>
2.1 Lähetetyn työntekijän määritelmä.....	9
2.2 Palvelujen tarjoamisen vapaus ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus.....	10
2.3 Direktiivin 96/71/EY syntytausta .....	12
2.3.1 Direktiivin sisältö ja soveltamisala .....	14
2.3.2 Keskeisimmät sääntelyalueet .....	16
2.4 Laval-kvartetti.....	18
2.4.1 Asia C-341/05 – Laval un Partneri.....	19
2.4.2 Asia C-438/05 – Viking .....	22
2.4.3 Asia C-346/06 – Rüffert.....	24
2.4.4 Asia C-319/06 – Komissio v. Luxemburg .....	26
2.5 Direktiivin tulkinta ratkaisukäytännön valossa.....	28
2.5.1 Vähimmäissuojan ja enimmäissuojan määrittely .....	28
2.5.2 Suhteellisuusperiaate.....	30
2.5.3 Ratkaisuihin kohdistunut kritiikki.....	31
2.6 Täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU ja taustalla vaikuttaneet epäkohdat .....	32
<b>3. Muutosdirektiivin synty .....</b>	<b>35</b>
3.1 Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto – askel kohti direktiivin tarkistamista	35
3.2 Direktiivin (EU) 2018/957 sisältö ja tavoitteet.....	37
3.2.1 Muutoskohteet – ydintyöehdot.....	38
3.2.2 Muut keskeiset muutokset.....	40
<b>4. Unionin sosiaalisten oikeuksien kehys .....</b>	<b>42</b>
4.1 Ongelmakohtien tunnistaminen työntekijöiden lähettämisessä .....	42
4.2 Taloudellisten vapauksien ja sosiaalisten oikeuksien jännite .....	42
4.3 EU:n perusoikeuskirjan merkitys.....	44
4.4 Sosiaalisten oikeuksien pilari.....	46
4.5 Vähimmäispalkkadirektiivi (EU) 2022/2041 .....	48
<b>5. Muutosdirektiivin soveltamiskäytäntö ja vaikutukset.....</b>	<b>52</b>

5.1 Asiat C-620/18 ja C-626/18 – uudistetun direktiivin haastaminen.....	52
5.1.1 Oikeusperustan arviointi .....	52
5.1.2 SEUT 56 artiklan tulkinta .....	55
5.2 Muutosdirektiivin vaikutus erityisesti korvauksen käsitteen muuttamisen kannalta .....	57
5.3 Muutosdirektiivi ja aiemman ratkaisukäytännön kehityskaari .....	59
<b>6. Lähetettyjen työntekijöiden sääntelyn oikeudellinen nykytila ja kehityssuunta</b>	<b>63</b>
6.1 Lähetettyjen työntekijöiden erityisasema ja sääntelyn tulevaisuuden haasteet ....	63
6.2 Sääntelyvastuu ja läpinäkyvyyden lisääminen työntekijöiden lähettämässä .....	65
6.3 Lähetettyjen työntekijöiden sääntely Suomessa .....	66
<b>7. Johtopäätökset .....</b>	<b>68</b>
7.1 Keskeiset havainnot .....	68
7.2 Tutkimuskysymykseen saadut vastaukset.....	69
7.3 Tulevaisuuden näkymät unionin työoikeudessa .....	73

## Lähteet

### Kirjallisuus

*Andrikopoulos, Christos*: Robotics Technology in Agro-food SME Clustering After the COVID-19 Crisis in Europe: Legal Aspects and Socio-Economic Implications. *European Journal of Law and Technology*. Vol 12 No. 2, 2021.

*Barnard, Catherine*: EU Employment Law and the European Social Model: The Past, the Present and the Future. *Current Legal Problems*, Vol. 67. Oxford University Press 2014.

*Barnard, Catherine*: EU Employment Law, 4th Edition. Oxford University Press 2012.

*Barnard, Catherine*: The Calm After the Storm: Time to Reflect on EU (labour) Law Scholarship Following the Decisions in Viking and Laval. *University of Cambridge Paper No. 55/2015*. September 2015.

*Bercusson, Brian*: European Labour Law, 2nd Edition. Cambridge University Press 2009.

*Bjelinski, Filip – Žeravčić, Karla*: Posted Workers in the EU: Lost Between Conflicting Interests and Single Market Objectives. *Croatian Yearbook of European Law and Policy (6 CYELP 95) 2020*.

*Blanpain, Roger*: European Labour Law, 14th Edition. Kluwer Law International 2014.

*Bogg, Alan – Costello, Cathryn – Davies, A.C.L*: Research Handbook on EU Labour Law. Edward Elgar Publishing 2016.

*Bottero, Matteo*: Posting of Workers in EU Law. Challenges of Equality, Solidarity and Fair Competition. Kluwer Law International. Alphen aan de Rijn 2021.

*Bruun, Niklas*: Lähetetyt työntekijät ja palveluiden tarjoamisen vapaus Euroopan unionissa. *Lakimies s. 222–236*, 1998.

*Carter, Daniel*: Equal Pay for Equal Work in the Same Place? Assessing the Revision to the Posted Workers Directive. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 14 No. 1, 2018.

*Cremers, Jan – Dølvik, Jon Erik – Bosch, Gerhard*: Posting of Workers in the Single Market: Attempts to Prevent Social Dumping and Regime Competition in the EU. *Industrial Relations Journal* 38:6, 524–541. Blackwell Publishing Ltd 2007.

*Cremers, Jan*: In Search of Cheap Labour in Europe: Working and Living Conditions of Posted Workers. European Institute for Construction Labour Research. CLR Studies 6. Project VS/2009/0475, 2009.

*Davies, A.C.L.*: One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ. *Industrial Law Journal*, Vol 37, No 2, Industrial Law Society June 2008.

*Hellsten, Jari*: On the Social Dimension in Posting of Workers. Reasoning on Posted Workers Directive, Wage Liability, Minimum Wages and Right to Industrial Action. Publication of Labour Administration. Hakapaino Oy Helsinki 2006.

*Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

*Jaspers, Teun – Pennings, Frans – Peters, Saskia*: European Labour Law. Intersentia Ltd 2019.

*Kilpatrick, Claire*: Laval's Regulatory Conundrum: Collective Standard-Setting and the Court's New Approach to Posted Workers. *European Law Review* 2009.

*Kilpatrick, Claire*: The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and Burgeoning EU legislation. *European Review of Labour and Research* Volume 29, Issue 2, Pages 203-217. May 2023.

*Lasek-Markey, Marta*: Effective Enforcement of the EU Framework on the Posting of Workers: Empirical evidence. *European Labour Law Journal* Vol. 15(4) 740–754, 2024. (Lasek-Markey 2024a)

*Leczykiewicz, Dorota*: Conceptualising Conflict Between the Economic and the Social in EU Law after Viking and Laval, Viking, Laval and beyond. Hart Publishing 2014.

*Liukkunen, Ulla*: Lainvalinta kansainvälisissä työ sopimuksissa. Kauppakamari/Talentum Media Oy. Vantaa 2002.

*Liukkunen, Ulla*: Sopimussuhteita koskeva lainvalinta. Talentum Media Oy. Helsinki 2012.

*Louis, Julien*: Constructing the Viking and Laval Cases as a Major Defeat for Social Europe: A Contextual and Processual Analysis. *European Law Open* 2, 724–752, 2023.

*Pecinovsky, Pieter*: Evolutions in the Social Case Law of the Court of Justice: The Follow-up Cases of the Laval Quartet: ESA and Regiopost. *European Labour Law Journal*, 7(2), 294-309, 2016.

*Pedersini, Roberto – Pallini, Massimo*: Posted workers in the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2010.

*Raitio, Juha*: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy ja tekijä 2013.

*Raitio, Juha – Tuominen, Tomi*: Euroopan unionin oikeus, 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy ja tekijät 2020.

*Robin-Oliver, Sophie*: Posting of Workers in the European Union: An Exploitative Labour System. *European Law Open* 1, 679–689. Cambridge University Press 2022.

*Rocca, Marco*: Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights. Intersentia Ltd. Cambridge – Antwerp – Portland 2015.

*Saarinen, Mauri*: Ulkomaankomennus – työ-, sosiaali- ja vero-oikeudelliset näkökohdat. Alma Talent Oy 2018.

*Sajama, Seppo – Soininen, Niko – Voutilainen, Tomi – Kolehmainen, Antti – Määttä, Tapio – Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena – Keinänen, Anssi – Väättä, Ulla – Tolvanen, Matti – Hoffrén, Mia – Miettinen, Tarmo*: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte: Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta, toim. Tarmo Miettinen. Edilex kirjat kokoomateos 16.2.2016.

*Skrbic, Aristel*: Pushing the Debate on Posted Workers beyond the EU's Status Quo. Cambridge University Press. *European Law Open* 2, 162–172, 2023.

*Suokko, Elisa*: Palkkaharmonisaatio Euroopassa ECJ:n ratkaisun C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto ry v. Elektrobudowa Spółka Akcyjna valossa. Edilex 2016.

*Van Peijpe, Taco*: Collective Labour Law after Viking, Laval, Rüffert, and Commission v. Luxembourg. Kluwer Law International BV, the Netherlands 2009.

*Verschueren, Herwig*: The CJEU Endorses the Revision of the Posting of Workers Directive. ERA Forum, Journal of the Academy of European Law. Volume 22, pages 557–567, 2021.

*Wagner, Ines*: Workers Without Borders: Posted Work and Precarity in the EU. Cornell University Press 2018.

*Zahn, Rebecca*: Revision of the Posted Workers Directive: A Europeanisation Perspective. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 19, pp. 187–210, 2017.

*Äimälä, Markus – Nyysölä, Mikko – Åström, Johan*: Työoikeus. Alma Talent Oy (viimeisin päivitys 4.3.2025).

### **Viranomaisjulkaisut**

*Bruun, Niklas – Bücker, Andreas*: Critical Assessment of the proposed Monti II regulation – More courage and strength needed to remedy the social imbalances, ETUI Policy Brief. European Economic, Employment and Social Policy No. 4/2012.

Euroopan komissio: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Andriescu, Monica – Buckingham, Sophie – Broughton, Andrea – De Wispelaere, Frederic – De Smedt, Lynn – Gascon, Oriana – Ongono, Pomme – Voss, Eckhard – Vitols, Katrin* (ECORYS, HIVA-KU Leuven, Spark Legal and Policy Consulting, wmp consult), Study supporting the Monitoring of the Posting of Workers Directive 2018/957/EU and of the Enforcement Directive 2014/67/EU – The situation of temporary cross-border mobile workers and workers in subcontracting chains. Publications Office of the European Union 2024. (Euroopan komissio 2024)

Euroopan komissio: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *De Wispelaere, Frederic – De Smedt, Lynn – Pacolet, Jozef* (HIVA-KU Leuven), Report on A1 Portable documents issued in 2023 – infographic. Publications Office of the European Union 2025. (Euroopan komissio 2025a)

Euroopan komissio: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Gasperini, Michela – Cinova, Daniela – Petracco, Carly – Geraci, Matthew – Truc, Margaux – Carletti, Giovanni*, Annual report on intra-EU labour mobility – 2024 edition. Publications Office of the European Union 2025. (Euroopan komissio 2025b)

Euroopan komissio: Työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskeva käytännön opas. Euroopan unionin julkaisutoimisto. Luxemburg 2019. (Euroopan komissio 2019)

*Kiss, Monika*: Understanding Social Dumping in the European Union. European Parliamentary Research Service, Briefing 2017.

*Malmberg, Jonas*: The Impact of the ECJ Judgments on Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg on the Practice of Collective Bargaining and the Effectiveness of Social Action. European Parliament, Directorate-general for internal policies 2010.

Työsuojeluhallinto: Raportti: Työntekijöiden lähettämiseen liittyvä valvonta ja lähettämislmoitukset vuonna 2024. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2025.

*Vancauwenbergh, Sophie – De Keyser, Linda – Lhernould, Jean-Philippe – Homem, Filipa – Dorval, Julie – Akbaba, Berkay*: Report on the Cooperation Practices, Possibilities and Challenges Between Member States – Specifically in Relation to the Posting of Third-country Nationals. European Labour Authority, Final Report. February 2023.

*Voss, Eckhard – Faioli, Michele – Lhernould, Jean-Philippe – Iudicone, Feliciano*: Posting of Workers Directive – Current Situation and Challenges. Study for the EMPL Committee 2016.

## **Virallislähteet**

### **Euroopan komissio**

Commission staff working document: Impact assessment: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD(2016) 52 final. Strasbourg 8.3.2016.

Commission staff working document: Impact assessment: Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services, SWD(2012) 63 final. Brussels 21.3.2012.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers

Directive, with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2., COM(2016) 505 final. Brussels 20.7.2016.

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään liitetystä työntekijöiden lähettämistä koskevan ilmoituksen tekemiseen tarkoitettua julkisesta käyttöliittymästä ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta, COM(2024) 531 final. Bryssel 13.11.2024.

Ehdotus: Neuvoston asetus työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen, COM(2012) 130 final. Bryssel 21.3.2012.

Ehdotus palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16 päivänä joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta, COM(2016) 128 final. Strasbourg 8.3.2016.

Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta 28 päivänä kesäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/957 soveltamisesta ja täytäntöönpanosta, COM(2024) 320 final. Bryssel 30.4.2024.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevasta toimintasuunnitelmasta, COM(2021) 102 final. Bryssel 4.3.2021.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustamisesta, COM(2017) 250 final. Bryssel 26.4.2017.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Strategia perusoikeuskirjan soveltamisen vahvistamiseksi Euroopan unionissa, COM(2020) 711 final. Bryssel 2.12.2020.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Tiivistelmä vaikutustenarvioinnista. Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa, SWD(2020) 246 final. Bryssel 28.10.2020.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Adequate Minimum Wages in the European Union, COM(2020) 682 final. Brussels 28.10.2020.

## **Euroopan parlamentti**

Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. toukokuuta 2021 EU:n sääntöjen vaikutuksista työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen: EU:n sisäinen työvoiman liikkuvuus työmarkkinatarpeiden ja taitojen yhteensovittamisen välineenä 2020/2007(INI).

## **Suomi**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta, HE 101/2023 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain muuttamisesta, HE 71/2020 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijöiden lähettämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 39/2016 vp.

## **Verkkolähteet**

Eläketurvakeskus: Tilasto ulkomaantyön vakuuttamisesta ja lähetetyistä työntekijöistä (päivitetty 31.1.2025). Osoitteessa: <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/tilastot/lahetetyt-tyontekijat/>. (viitattu 14.5.2025)

Eurofound: European Industrial Relations Dictionary: Monti Regulation, 19.12.2016. Osoitteessa: <https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/monti-regulation>. (viitattu 8.3.2025)

Euroopan ammattiyhdistysliittojen keskusjärjestö (ETUC): The Conference on the Future of Europe calls for social progress, including through Treaty changes. 6.5.2022. Osoitteessa: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/conference-future-europe-calls-social-progress-including-through-treaty-changes>. (viitattu 14.1.2025)

Euroopan komission julkaisuja: Tekoälysäädös, 18.2.2025. Osoitteessa: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fi/policies/regulatory-framework-ai>. (viitattu 3.5.2025)

Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedote: Alustatyö: neuvostolta vahvistus uusille säännöille alustatyöntekijöiden työolojen parantamisesta, 11.3.2024. Osoitteessa:

<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2024/03/11/platform-workers-council-confirms-agreement-on-new-rules-to-improve-their-working-conditions/>.

(viitattu 3.5.2025)

Eurostat: Statistical themes: Hourly labour costs. 3/2025. Osoitteessa: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly\\_labour\\_costs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Hourly_labour_costs).

(viitattu 25.4.2025)

KPMG Law LLP: Posted workers surge across the EU, Insights & a new e-declaration proposal. 26 November 2024. Osoitteessa: <https://kpmglaw.ie/insight-posted-workers.html>. (viitattu 15.5.2025)

*Lasek-Markey, Marta*: The EU Court of Justice rules on the controversial issue of posting third-country nationals in the Union. Wolters Kluwer, Trinity College Dublin (Ireland) /21/08/2024. Osoitteessa: <https://global-workplace-law-and-policy.kluwerlawonline.com/2024/08/21/the-eu-court-of-justice-rules-on-the-controversial-issue-of-posting-third-country-nationals-in-the-union/>.

(viitattu 4.3.2025)

(Lasek-Markey 2024b)

Query AS: Minimum Wage Levels in the EU 2025. Osoitteessa: <https://qery.no/minimum-wage-levels-in-the-eu/>. (viitattu 13.3.2025)

## **Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö**

Asia C-201/15 Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) v. Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis, ECLI:EU:C:2016:972.

Asia C-346/06 Dirk Ruffert v. Land Niedersachsen, ECLI:EU:C:2008:189.

Asia C-319/06 Euroopan yhteisöjen komissio v. Luxemburgin suurherttuakunta, ECLI:EU:C:2008:350.

Asia C-429/09 Günter Fuß v. Stadt Halle, ECLI:EU:C:2010:717.

Asia 279/80 Hoge Raad der Nederlanden v. Alfred John Webb, ECLI:EU:C:1981:314.

Asia C-438/05 International Transport Workers' Federation ja Suomen Merimies-Unioni v. Viking Line ABP ja OÜ Viking Line Eesti, ECLI:EU:C:2007:772.

Asia C-341/05 Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet ym., ECLI:EU:C:2007:809.

Asia C-456/02 Michel Trojani v. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS),  
ECLI:EU:C:2004:488.

Asia C-626/18 Puolan tasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto,  
ECLI:EU:C:2020:1000.

Asia C-43/93 Raymond Vander Elst v. Office des migrations internationales,  
ECLI:EU:C:1994:310.

Asia C-515/08 Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen v. Vítor Manuel dos Santos  
Palhota ym., ECLI:EU:C:2010:589.

Asia C-115/14 RegioPost GmbH & Co. KG v. Stadt Landau in der Pfalz,  
ECLI:EU:C:2015:760.

Asia C-113/89 Rush Portuguesa Lda v. Office national d'immigration,  
ECLI:EU:C:1990:142.

Asia C-619/16 Sebastian W. Kreuziger v. Land Berlin, ECLI:EU:C:2018:872.

Asia C-540/22 SN ym. v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
ECLI:EU:C:2024:530.

Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto ry v. Elektrobudowa Spółka Akcyjna,  
ECLI:EU:C:2015:86.

Asia C-522/12 Tevfik Isbir v. DB Services GmbH, ECLI:EU:C:2013:711.

Asia C-620/18 Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto,  
ECLI:EU:C:2020:1001.

Asia C-60/03 Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Filipe Pereira Félix,  
ECLI:EU:C:2004:610.

Yhdistetyt asiat 62/81 ja 63/81 Société anonyme de droit français Seco ja Société  
anonyme de droit français Desquenne & Giral v. Etablissement d'assurance contre la  
vieillesse et l'invalidité, ECLI:EU:C:1982:34.

Yhdistetyt asiat C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18 Zoran Maksimovic ym. v.  
Bezirkshauptmannschaft Murtal ja Finanzpolizei, ECLI:EU:C:2019:723.

## **Julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset**

Asia C-341/05 Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet ym., julkisasiamies Paolo Mengozzin ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2007:291.

Asia C-626/18 Puolan tasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, julkisasiamies Manuel Campos Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2020:394.

Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto ry v. Elektrobudowa Spółka Akcyjna, julkisasiamies Nils Wahl:n ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2014:2236.

Asia C-19/23 Tanskan kuningaskunta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, julkisasiamies Nicholas Emilioun ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2025:11.

Asia C-620/18 Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, julkisasiamies Manuel Campos Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2020:392.

## **Lyhenteet**

EU – Euroopan unioni

EUT – Euroopan unionin tuomioistuin

SEU – Sopimus Euroopan unionista

SEUT – Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

# 1. Johdanto

## 1.1 Tutkielman tausta

Euroopan unionin (EU) alueelle sijoittuu lukuisia liikkuvia työntekijöitä. Unionin kansalaisia suojaa unionin perusperiaate työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta (SEUT<sup>1</sup> 45 artikla). Omaksi ryhmäkseen unionissa liikkuvista työntekijöistä erottuvat kuitenkin lähetetyt työntekijät. Lähetetyt työntekijät ovat erityisessä asemassa verrattuna muihin EU:n jäsenvaltioiden välillä rajat ylittävästi työskenteleviin työntekijöihin jo siitä lähtökohdasta, että lähetettyjä työntekijöitä koskeva sääntely perustuu lähtökohdiltaan palvelujen tarjoamisen vapauteen yritysten välillä (SEUT 56 artikla) työsuojelullisten näkökohtien ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden sijaan. Lähetetty työntekijä lähetetään työnantajansa toimesta työskentelemään tilapäisesti toiseen jäsenvaltioon oman kotimaansa ulkopuolelle, mutta työntekijä pysyy edelleen lähettävän työnantajansa palveluksessa.<sup>2</sup>

Lähetettyjen työntekijöiden suojeleminen ja oikeuksien toteutuminen ovat nousseet korostuneeseen asemaan rajat ylittävän työnteon lisääntyessä sekä sosiaalisten oikeuksien korostuneemmassa huomioimisessa EU:ssa. Tästä kehityksestä huolimatta sosiaaliset arvot joutuvat yhä vastakkainasettelun kohteeksi tiettyjen taloudellisten vapauksien, kuten palvelujen tarjoamisen vapauden, kanssa. Lähetettyjen työntekijöiden sääntely on yksi keskeisimmistä esimerkeistä, jossa sekä taloudellisten että sosiaalisten oikeuksien huomioiminen on johtanut huomiota herättäviin ratkaisuihin Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytännössä.<sup>3</sup>

Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi 96/71/EY<sup>4</sup> toimii ensisijaisena lähteenä lähetettyjä työntekijöitä koskevalle sääntelylle Euroopan unionissa. Direktiivi pyrkii tasapainottamaan tavoitteeltaan eriäviä intressejä. Yhtäältä direktiivi edistää rajat ylittävää palvelujen tarjoamisen vapautta ja tasapuolisia kilpailuolosuhteita unionin jäsenvaltioiden välillä. Toisaalta sen tavoitteena on suojata lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia vastaanottavassa jäsenvaltiossa tilapäisen työskentelyn ajan. Direktiiviä

---

<sup>1</sup> Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

<sup>2</sup> *Voss ym.* 2016, s. 14 ja 21 sekä asia C-620/18 *Unkari v. parlamentti ja neuvosto*, kohta 50.

<sup>3</sup> *Blanpain* 2014, s. 482.

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon. Tutkielmassa käytetään kyseisestä direktiivistä puhuttaessa myös nimitystä *alkuperäinen direktiivi*.

muutettiin sitä tarkistavalla direktiivillä (EU) 2018/957<sup>5</sup>, jolla pyrittiin vahvistamaan lähetettyjen työntekijöiden suojelua alkuperäisen, yli 20 vuotta vanhan direktiivin nykyaikaistamiseksi. Unionin tuomioistuimen linjaukset ovat myös olleet omiaan vaikuttamaan tähän kehityskulkuun. EUT on antanut läpi direktiivin elinkaaren merkittäviä ratkaisuja sen tulkinnasta, joissa se on joutunut tasapainottelemaan sosiaalisten oikeuksien ja taloudellisten vapauksien välistä suhdetta unionissa – samalla aiheuttaen laajalti keskustelua direktiivistä ja sen soveltamisesta.<sup>6</sup>

Työntekijöiden lähettäminen on vuosien saatossa leimautunut jännitteeksi edistää samanaikaisesti palvelujen tarjoamisen vapautta ja työntekijöiden oikeuksien suojelua. Lähetettyjä työntekijöitä koskeva sääntely asettuu yhä ristiriitaisuuksien kohteeksi pohdittaessa, tuleeko työntekijöiden lähettämistä pitää ennen kaikkea työnantajien palvelujen tarjoamisen vapauden ilmentymänä vai ennemmin lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien tunnustamisena.<sup>7</sup>

## 1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö ja lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi (EU) 2018/957 ovat vaikuttaneet lähetettyjen työntekijöiden suojelun kehitykseen. Tutkielmassa tarkastellaan lähetettyjä työntekijöitä koskevan sääntelyn kehitystä Euroopan unionin oikeudessa. Tarkasteltavaan kokonaisuuteen kuuluvat pääosin unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö ja EU:n lainsäädäntö.

Lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien ja taloudellisten vapauksien välinen jännite on keskeinen tutkimuskohde, sillä se on ollut kestävästi esillä erityisesti EUT:n käytännössä alkuperäisen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 96/71/EY aikaan. Muutosdirektiivi on kuitenkin luonut uuden oikeudellisen kehyksen aikana, jolloin unionin sosiaaliset oikeudet huomioidaan entistä korostuneemmin, ei ainoastaan lähetettyjen työntekijöiden osalta, vaan laajemminkin EU:n tavoitteiden kannalta työntekijöiden suojelemiseksi. Tämä on näkynyt muun muassa unionin perusoikeuskirjan merkityksen sekä sosiaalisten oikeuksien pilarin voimaantumisen myötä. Sosiaalisiin

---

<sup>5</sup> 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. Tutkielmassa käytetään kyseisestä direktiivistä puhuttaessa myös nimitystä *muutosdirektiivi*.

<sup>6</sup> *Liukkunen* 2012, s. 191.

<sup>7</sup> *Voss ym.* 2016, s. 12.

oikeuksiin painottuva kehitys on omiaan kyseenalaistamaan alkuperäisen lähetettyjen työntekijöiden direktiivin aikaan annetut tulkintakannanotot, jossa unionin taloudellisia vapauksia edistävä näkökulma on ollut etusijalla. Tämän tulkintalinjan kestävyys lähempi tarkastelu suhteessa edellä mainittuun työntekijöiden suojelua huomioivaan kehitykseen on siksi ajankohtainen.

Lähetettyjen työntekijöiden suojelu ei asetu ainoastaan oikeudellisten säännösten soveltamisen alaan, vaan se ulottuu myös siihen, miten sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet voivat olla vuorovaikutuksessa EU:ssa. Lähetettyjen työntekijöiden sääntely on unionin tasolla säännelty taloudelliseen vapauteen perustuvaan palvelujen tarjoamisen vapauteen nojautuen. Työntekijöiden suojelua korostava aspekti on vuosien saatossa asettunut vaillinaiseksi EUT:n omaksuman ratkaisukäytännön myötä direktiiviä tulkittaessa. Tutkielmassa tarkastellaan siten myös sitä ristiriitaa, joka on syntynyt Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön, erityisesti niin sanotun Laval-kvartetin<sup>8</sup> seurauksena. Ratkaisujen lähempi tarkastelu on olennainen tutkielman kannalta pohdittaessa sitä, miten kyseinen ratkaisukäytäntö osaltaan johti lähetettyjä työntekijöitä koskevan sääntelyn muutostarpeiden huomaamiseen. Vaikka myöhempi oikeuskäytäntö on jossain määrin tarkentanut tätä linjaa, Laval-kvartetti edustaa sellaista oikeudellista käännekohtaa, jonka ymmärtäminen on välttämätöntä annetun muutosdirektiivin taustan ja tavoitteiden ymmärtämiseksi. Tutkielmassa analysoidaan tätä siirtymää oikeudellisena ilmiönä, jossa sääntelyä on kehitetty osaltaan unionin tuomioistuimen ratkaisujen keskustelusta syntyneeseen paineeseen vastaten. Samalla huomioidaan lähettämässä käytännössä syntyneet väärinkäytökset, jotka myös vaikuttivat keskeisesti direktiivin uudistamiseen.<sup>9</sup>

SEUT 267 artikla valtuuttaa Euroopan unionin tuomioistuimen antamaan kansallisille jäsenvaltioiden tuomioistuimille ennakkoratkaisuja epäselvästä tai tulkinnanvaraisesta EU-oikeuden tulkinnasta. EUT:n ennakkoratkaisumenettely ja sen tuomat ratkaisut toimivat tärkeänä lähteenä unionin oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö ei kuitenkaan toimi ainoastaan vastauksena jäsenvaltioiden ennakkoratkaisupyyntöihin. EUT:lla on merkittävä rooli myös unionin oikeuden muodostumisessa yli jäsenvaltioiden esittämien ennakkoratkaisukysymysten.

---

<sup>8</sup> Tutkielmassa hyödynnetään Euroopan unionin tuomioistuimen niin sanottua Laval-kvartettia, joka viittaa keskeisiin lähetettyä työntekijöitä koskeviin EUT:n ratkaisuihin Viking, Laval, Rüffert ja Komissio v. Luxemburg.

<sup>9</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohdat 38–40 sekä *Malmberg* 2010, s. 3. Ks. myös *Blanpain* 2014, s. 481.

Tämä tarkoittaa unionin tuomioistuimen toimivallan ulottumista laajemmalle EU-oikeuden kehittämisen roolissa.

Unionin tuomioistuimen tulee välttämättä ottaa huomioon kansalliset erityispiirteet sen soveltaessa unionin työoikeuslainsäädäntöä. Kullakin jäsenvaltiolla on omat työoikeudelliset perinteensä, mikä on omiaan korostamaan lähetetyn työntekijän työsuhteen sääntelyn monimutkaisuutta. Tämä monimutkaisuus yhdistyy myös unionin toimivallan rajoituksiin, sillä sosiaalipolitiikan toteuttaminen kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tämä heijastuu merkittävinäkin eroina työsuhteen ja palkkauksen ehdoissa jäsenvaltioiden välillä. Tilannetta vaikeuttaa edelleen se, että työntekijöiden lähettäminen kuuluu unionin monen muunkin oikeudenalan, kuten sosiaaliturvalainsäädännön piiriin.<sup>10</sup>

Lähetettyjä työntekijöitä koskeva sääntelykehys on laaja kokonaisuus, jota on käsitelty läpi direktiivin voimassaoloajan. Tutkielmassa ei tarkastella lähetettyjä työntekijöitä koskevaa EU-sääntelyä kokonaisuudessaan, vaan tarkastelu on rajattu direktiivistä 96/71/EY syntyneisiin edellä mainittuihin tulkinnallisiin jännitteisiin ja epäkohtiin sen soveltamisessa. Rajauksen ulkopuolelle on myös jätetty jäsenvaltioiden lähetettyjä työntekijöitä koskevien kansallisten sääntelyjen lähempi tarkastelu, vaikka ne liittyvätkin keskeisesti unionin työoikeuden toteuttamiseen. Lyhyt katsaus Suomen lähetettyjä työntekijöitä koskevaan sääntelyyn on kuitenkin otettu mukaan.

### **1.3 Menetelmä ja lähteet**

Tiedonintressi oikeustieteessä tarkoittaa sitä, mitä tai millaista tietoa tutkimuksella pyritään saavuttamaan. Tämä tutkielma on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, jonka tiedonintressinä toimii perusteltujen näkemysten tuottaminen siitä, mitä voimassa oleva oikeus on. Lainoppi selvittää voimassa olevan oikeuden tietynhetkistä sisältöä tulkinnan, systematisoinnin sekä punninnan kannanottojen kautta. Tulkintakannanottojen kautta lainopin tehtävänä on selvittää oikeusnormilauseiden sisältöä. Systematisoinnilla lainoppi jäsentää oikeusnormien muodostamaa materiaalia yhtenäisen oikeusjärjestelmän rakentamiseksi. Punnintakannanottojen kautta lainoppi vuorostaan punnitsee ja yhteensovittaa oikeusperiaatteita. Lainopissa huomio kohdistuu voimassa olevasta

---

<sup>10</sup> Bogg ym. 2016, s. 42, Euroopan komissio 2024, s. 50 sekä asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 59–60 ja 68.

oikeudesta muodostettujen tulkintakannanottojen lisäksi myös siihen, miten oikeus todennäköisesti tulee toteutumaan myös tulevaisuudessa.<sup>11</sup>

Perusaineistona oikeustieteellisessä tutkimuksessa ovat lainsäädännön lisäksi esityöt, lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä syntyneet aineistot sekä oikeuskäytäntö. Tämän tutkielman keskeisenä kohteena toimii Euroopan unionin lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin kehitys sekä aihetta koskeva oikeuskäytäntö. Täten aineistona tutkielmassa hyödynnetään erityisesti Euroopan unionin lainsäädäntöä, sen valmistelussa syntyneitä aineistoja sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.<sup>12</sup> Koska tutkielma on eurooppaoikeudellinen, on tärkeää kiinnittää huomiota myös Euroopan unionin erityiseen asemaan.

Euroopan unionin oikeusjärjestelmää kuvataan usein erityislaatuiseksi eli *sui generis* -tyyppiseksi järjestelmäksi. Se sisältää piirteitä sekä unionin jäsenvaltioiden että kansallisten organisaatioidenkin oikeusjärjestelmistä. Euroopan unionin oikeuslähteet jaotellaan lähtökohtaisesti primaari- ja sekundaarioikeuteen. Primaarioikeuteen kuuluvat keskeisimmin Euroopan unionin perussopimukset<sup>13</sup> ja niihin rinnastettavat sopimukset, jotka muodostavat perustan EU:n oikeusjärjestykselle. Sekundaarioikeus vuorostaan muodostuu perussopimusten nojalla annetuista johdetun oikeuden säädöksistä, kuten asetuksista ja direktiiveistä. Merkittävänä unionin oikeuslähteenä toimii myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Kun unionin oikeuden säännöksiä tulkittaessa tulee ottaa huomioon tulkittavan normin asiayhteys sekä EU-oikeus kokonaisuudessaan, unionin oikeuden tulkinta eroaa puhtaasti kansallisen lainsäädännön tulkinnasta. Unionin oikeuden tulkinta edellyttää laajaa unionin oikeuden omaksumista sen tavoitteiden valossa.<sup>14</sup>

Tutkielmassa hyödynnetään myös oikeushistoriallista näkökulmaa. Oikeushistoriassa oikeutta tarkastellaan osana oman aikansa ja paikkansa kontekstia. Se tutkii oikeustieteen ja oikeudellisten käytäntöjen historiallista muutossuuntaa sekä kehitystä.<sup>15</sup> Oikeushistoriallisen näkökulman hyödyntäminen tutkielmassa liittyy lähetettyjä työntekijöitä koskevan alkuperäisen, vuodelta 1996 peräisin olevan sääntelyn tarkasteluun. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tulkinta edellyttää katsausta

---

<sup>11</sup> Hirvonen 2011, s. 21–25 sekä Sajama ym. 2016, s. 79, 107 ja 114.

<sup>12</sup> Hirvonen 2011, s. 21–25 sekä Sajama ym. 2016, s. 79 ja 107.

<sup>13</sup> SEU ja SEUT.

<sup>14</sup> Sajama ym. 2016, s. 223–225, 229 ja 245.

<sup>15</sup> Hirvonen 2011, s. 28.

aiemman oikeustilan suhtautumisesta nykypäivän tuomiin työelämän murroksen vaikutuksiin. Tämä mahdollistaa syvällisemmän analyysin ratkaisukäytännön ja lainsäädännön vuorovaikutuksesta sekä työntekijöiden suojelun kehityksestä unionin tasolla.

Oikeustieteessä käytettävät tutkimusmenetelmät määräytyvät tarkasteltavan oikeustieteen osa-alueen mukaan. Oikeustieteellisen tutkimuksen perinteisinä pääsuuntauksina pidetään muun muassa edellä mainittuja menetelmiä. Nämä perinteisinä pidetyt menetelmät ja lähestymistapojen luokittelut ovat kuitenkin monipuolistuneet. Kyseinen ilmiö viittaa oikeustieteessä vallitsevaan metodiseen pluralismiin, joka merkitsee tutkielman menetelmän avoimuutta, moninaisuutta sekä moniarvoisuutta.<sup>16</sup> Metodinen pluralismi näkyy myös tässä tutkielmassa, sillä se yhdistää lainopin, eurooppaoikeudellisen näkökulman sekä oikeushistorian.

#### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielman rakenne jakautuu seitsemään päälukuun. Luvussa 1 eli johdannossa on käyty läpi tutkielman tausta, tutkimuskysymys sekä aiheen rajausta ja menetelmät rakenteen käsittelyn lisäksi.

Luvussa 2 käsitellään lähetettyjen työntekijöiden sääntelykehystä EU:ssa. Aluksi käsitellään lähetetyn työntekijän määritelmää direktiivin tarkoittamassa merkityksessä. Lisäksi käsitellään palvelujen tarjoamisen vapautta ja sen suhdetta työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, jotta voidaan luoda käsitys siitä, miten lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi luo oman erityislaatuisen sääntelynsä muuhun EU:n liikkuvaan työvoimaan verrattuna. Tämän jälkeen käsitellään lähetettyjen työntekijöiden direktiivin syntyä ja sen tulkinnasta syntyneitä ongelmakohtia Laval-kvartetin näkökulmasta. Lavalin ja sitä koskevan ratkaisukäytännön analyysi yhdistyy direktiivistä heränneeseen keskusteluun EUT:n luoman tulkintalinjan myötä. Ratkaisukäytännön käsittely jakautuu keskeisimpiin ilmiöihin, joita EUT:n tulkinnosta on noussut esiin lähetettyjen työntekijöiden suojelun laajemmassa kehyksessä. Muutosdirektiivin jäljempää tarkastelua varten katsaus alkuperäiseen direktiiviin ja tätä koskevaan ratkaisukäytäntöön on olennaista sääntelyn muutostarpeiden ymmärtämiseksi. Koska lähetettyjä työntekijöitä koskeva muutosdirektiivi on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, EUT:n tarkasteltava oikeuskäytäntö keskittyy pääasiassa alkuperäisen direktiivin

---

<sup>16</sup> Hirvonen 2011, s. 5 ja 56 sekä Sajama ym. 2016, s. 135.

voimassaoloaikana annettuihin tulkintoihin Laval-kvartetissa. Luvun 2 lopussa käsitellään lyhyesti myös ennen muutosdirektiiviä annettua täytäntöönpanodirektiiviä 2014/67/EU, jolla pyrittiin puuttumaan alkuperäisen direktiivin soveltamisessa esiintyneisiin epäkohtiin.

Luvussa 3 tarkastellaan muutosdirektiivin syntyä. Aluksi keskitytään muutosdirektiiviin ja sen säätämisen taustalla vaikuttaneisiin tekijöihin. Laval-kvartetin ja täytäntöönpanodirektiivin käsittelyn yhteydessä esitettyjen tekijöiden lisäksi muutosdirektiivin säätämiseen vaikutti erityisesti EUT:n Sähköalojen ammattiliittoa koskeva ennakkoratkaisu koskien vähimmäispalkkojen määrittämistä. Tämän jälkeen käsitellään tarkemmin muutosdirektiivillä tehtyjä keskeisimpiä lainsäädännöllisiä muutoksia verraten sitä samalla alkuperäisen direktiivin sisältöön. Tarkoituksena on luoda käsitys siitä, miten alkuperäisen direktiivin soveltaminen oli johtanut tilanteeseen, jossa direktiivin toimivuutta jouduttiin arvioimaan erityisesti lähetettyjen työntekijöiden suojelun merkityksessä.

Luvussa 4 siirrytään tarkastelemaan laajemmin unionin sosiaalisten oikeuksien kehystä. Luvussa käsitellään EU:n taloudellisten vapauksien ja sosiaalisten oikeuksien suojelun välistä jännitettä, jonka alaiseksi myös lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi on sen alkuperäisestä voimaantulosta lähtien joutunut. Sosiaalisten oikeuksien kehitykseen liittyvät keskeisesti EU:n perusoikeuskirja sekä sosiaalisten oikeuksien pilari, joita käsitellään myös omina kokonaisuuksinaan. Näiden kokonaisuuksien käsittely antaa mahdollisuuden syventää ymmärrystä sosiaalisen unionin tavoitteista, jotka muutosdirektiivikin pyrkii huomioimaan. Luvun 4 lopussa käsitellään EU:n vähimmäispalkkadirektiiviä, joka on yksi sosiaalisten oikeuksien pilarin taustalla olevista keskeisistä lainsäädäntötoimista. Vähimmäispalkkadirektiivi on huomionarvoinen myös muutosdirektiivin kannalta, sillä yksi muutosdirektiivillä tehdyistä tärkeimmistä muutoksista liittyy juuri vähimmäispalkan käsitteeseen ja sen muuttamiseen.

Luvussa 5 käsitellään muutosdirektiivin varhaista soveltamiskäytäntöä. Tarkastelu keskittyy muutosdirektiivin aikaan annettuun kahteen kumoamiskanteeseen, joissa EUT käsittelee muutosdirektiivin tavoitteita perusteellisella tavalla ensimmäistä kertaa. Ratkaisujen käsittelystä saadaan arvokasta näkemystä siitä, mihin muutosdirektiivillä on pyritty ja kuinka sen käytännön soveltaminen tulee tulevaisuudessa todennäköisesti muotoutumaan. Luvun 5 lopussa muutosdirektiivin luomaan uuteen kehukseen peilataan vielä Laval-kvartetia ja siinä annettujen tulkintojen kestävyyttä.

Luku 6 käsittelee nykytilaa lähetettyjen työntekijöiden sääntelyssä sekä kehityssuuntaa, jota muutosdirektiivin myötä voidaan odottaa. Huomiota kiinnitetään myös mahdollisiin haasteisiin, joita jäsenvaltioissa saattaa esiintyä uuden oikeudellisen kehyksen ja lisääntyvän sääntelyn piirissä. Siitä huolimatta, että jäsenvaltioiden kansalliset toimet direktiivin täytäntöönpanossa on jätetty tutkielman rajauksen ulkopuolelle, luvun 6 lopussa tehdään lyhyt katsaus lähetettyjen työntekijöiden kansalliseen sääntelyyn Suomessa.

Tutkielman viimeinen luku 7 kokoaa yhteen johtopäätökset. Luku käsittelee tutkielman keskeisimpiä havaintoja sekä tutkimuskysymykseen saatuja vastauksia. Lisäksi pohditaan muutosdirektiivin käytännön vaikutuksia ja mahdollisia tulevaisuuden kehitysaskelaita. Lopuksi luodaan katsaus tulevaisuuden näkymiin, jossa otetaan huomioon nykypäivän työelämän murros. Tähän on vaikuttanut erityisesti COVID-19-pandemian tuoman paikkariippumattoman työn enenevä hyödyntäminen, tekoälyn kehitys sekä erilaisten työntekomuotojen, kuten alustatyön sääntelyn merkityksen nousu. Nämä kaikki ilmiöt ovat esimerkkejä siitä, miten unionin työoikeudellisen sääntelyn tulee entistä korostuneemmin huomioida työntekijöiden oikeudet nykypäivän modernissa ja muuttuvassa työelämässä.

## 2. Lähetettyjen työntekijöiden sääntelykehys EU:ssa

### 2.1 Lähetetyn työntekijän määritelmä

Lähetetty työntekijä tekee rajoitetun ajan työtä muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee. Edellytyksenä sille, että henkilö katsotaan lähetetyksi työntekijäksi EU:n sääntelyn alalla on, että työntekijä i) on lähetetty työnantajansa toimesta työskentelemään toiseen EU-jäsenvaltioon ja ii) lähettämisen luonne on tilapäistä, jolloin työntekijä palaa vastaanottavasta jäsenvaltiosta takaisin kotijäsenvaltioonsa palvelujen tai tehtävien suorittamisen jälkeen.<sup>17</sup>

Lähetetyn työntekijän työnantajana toimii palveluita tarjoava yritys, joka lähettää työntekijänsä toiseen jäsenvaltioon suorittamaan sopimukseen kuuluvia tehtäviä vastaanottavaan jäsenvaltioon. Työntekijän lähettäminen voi siten syntyä esimerkiksi työnantajan lähettäessä työntekijänsä toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan toimipisteeseensä, työvoiman vuokrauksen yhteydessä tai alihankintasopimuksen perusteella. Vaikka työntekijän työpanos hyödyttää palvelun käyttäjää eli vastaanottavaa yritystä, tällä ei ole sopimussuhdetta lähetettyihin työntekijöihin. Sen sijaan lähettävä yritys ja vastaanottava yritys ovat oikeussuhteen osapuolia. Työsopimus on kuitenkin solmittu lähettävän yrityksen ja lähetetyn työntekijän välillä.<sup>18</sup>

Käytännössä lähetetyn työntekijän työsuhde on useamman kuin yhden oikeusjärjestelmän piirissä: työsopimus on solmittu lähettävän jäsenvaltion työlainsäädännön alaisuudessa, kun taas itse työn tekeminen tapahtuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Lähetettyjen työntekijöiden työsuhdeturva perustuukin siihen, että työntekijät säilyvät lähettävän työnantajansa palveluksessa ja heidän työsopimukseensa sovelletaan pääsääntöisesti lähettävän jäsenvaltion, eli heidän kotimaansa lainsäädäntöä. Työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi kuitenkin edellyttää, että työsuhteeseen sovelletaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa keskeisiä ydintyöehtoja, mikäli ne tarjoavat lähetetyille työntekijälle paremman suojan kuin kotimaan työlainsäädäntö taikka työsopimukseen sovellettava

---

<sup>17</sup> Määritelmä direktiivin 96/71/EY 2(1) artiklan mukaan.

<sup>18</sup> Direktiivin 96/71/EY 1(1) ja 1(3) artiklat sekä COM(2016) 128 final, s. 2. Tutkielmassa käytetään ensisijaisesti nimitystä *lähettävä jäsenvaltio* tai *lähettävä yritys* puhuttaessa työntekijöitä lähettävästä osapuolesta eli lähetetyn työntekijän työnantajasta. Lähetettyjä työntekijöitä vastaanottavasta osapuolesta puhuttaessa käytetään ensisijaisesti nimitystä *vastaanottava jäsenvaltio* tai *vastaanottava yritys*.

lainsäädäntö<sup>19</sup>. Siten työntekijöiden lähettäminen asettuu sekä lähettävän että vastaanottavan jäsenvaltion sääntelyjen alaan.<sup>20</sup>

Lähetettyjen työntekijöiden määrästä ei ole saatavilla tarkkoja tilastotietoja. Tutkimuksia on kuitenkin tehty unionissa liikkuvien työntekijöiden määristä sekä myönnettyistä A1-todistuksista. A1-todistuksella osoitetaan, minkä maan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin työntekijä kuuluu ulkomailla työskentelynsä ajan. Myönnettyistä A1-todistuksista voidaan saada suuntaa myös lähetettyjen työntekijöiden lukumääristä. Euroopan komission teettämän tutkimuksen mukaan vuonna 2023 A1-todistuksia myönnettiin yhteensä noin 5,5 miljoonaa. Saksa ja Puola erottuivat selvästi merkittävimpinä lähettäjävaltioina: Saksa myönsi yli kaksi miljoonaa A1-todistusta, Puolan osuus taas oli 850 000 todistusta. Tutkimuksen perustella jäsenvaltioissa voitiin nähdä nousua tutkimusta edeltävään vuoteen 2022 verrattuna. Kaiken kaikkiaan luvuista voidaan todeta työntekijöiden lähettämisen olevan vakiintunut ja kasvava osa EU:ssa tapahtuvaa työvoiman liikkuvuutta. Tämä on omiaan korostamaan tutkielman aiheen merkittävyyttä sekä lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien että lähettävien ja vastaanottavien yritysten velvoitteiden valossa.<sup>21</sup>

## **2.2 Palvelujen tarjoamisen vapaus ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus**

EU:n neljään perusvapauteen kuuluvat tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääoman vapaa liikkuvuus unionin sisämarkkinoilla. Näiden vapauksien merkitys heijastuu niiden kirjauksesta SEUT määräyksiin.<sup>22</sup> Vapaus tarjota palveluja kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sekä sijoittautumisvapaus ovat EU:n sisämarkkinoiden kulmakiviä, jotka kuuluvat perussopimuksin taattuihin taloudellisen luonteeseen omaaviin perusvapauksiin. Sijoittautumisvapaudesta säädetään SEUT 49 artiklassa. Artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat yritysten vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle harjoittamaan taloudellista toimintaa. Tutkielman kannalta keskeisellä palvelujen tarjoamisen vapaudella<sup>23</sup> taas pyritään siihen, että unionin jäsenvaltioiden yritykset voivat tarjota

---

<sup>19</sup> Tätä kutsutaan myös ns. edullisemmuussäännöksi. Vastaavasti jos lähettävän jäsenvaltion työehdot ovat paremmat kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa, työnantajan tulee pitää kyseiset ehdot voimassa lähettämisen ajan.

<sup>20</sup> *Jaspers ym.* 2019, s. 82 ja 95.

<sup>21</sup> Euroopan komissio 2025b, s. 48–49, Euroopan komissio 2025a, s. 18 sekä KPMG 2024. Suomessa raportoitiin 143 prosentin nousu vuonna 2023 myönnettyissä A1-todistuksissa edellisvuoteen verrattuna, mikä pääosin kuitenkin selittyi silloisilla annetuilla tarkennetuilla ohjeistuksilla todistuksen hakemiseksi, ks. Eläketurvakeskus 2025.

<sup>22</sup> SEUT 26 artikla.

<sup>23</sup> Tai palvelujen vapaa liikkuvuus.

palveluja toisessa jäsenvaltiossa ilman, että niiden tarvitsee sijoittautua kyseiseen jäsenvaltioon. Tätä varten yritysten on voitava lähettää työntekijöitensä toiseen jäsenvaltioon suorittamaan näitä tehtäviä tai palveluita. Palvelujen tarjoamisen vapaus liittyy siten toimintaan, jolla on rajat ylittävä ulottuvuus kahden tai useamman jäsenvaltion välillä. SEUT 56 artiklalla kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan jäsenvaltioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.<sup>24</sup>

EU:ssa rajat ylittävästi liikkuvat työntekijät muuttavat toiseen jäsenvaltioon lähtökohtaisesti integroitumaan työmarkkinoille pitkäaikaisesti tai pysyvästi. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus turvataan unionin kansalaisille SEUT 45 artiklan nojalla, jolla kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä, palkkauksessa ja muissa työehdoissa. Kyseinen artikla säätelee myös työntekijän oikeuden turvaamisesta vapaasti liikkumiseen jäsenvaltioiden alueella työn hakemiseksi sekä oleskelusta jäsenvaltiossa työn tekemiseksi. Edellä mainitun perusteella olisi luontevaa ajatella, että myös lähetetyt työntekijät kuuluvat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alaan, sillä he työskentelevät rajat ylittävästi jäsenvaltioiden välillä.<sup>25</sup>

Lähetettyjen työntekijöiden oleskelu toisessa jäsenvaltiossa liittyy kuitenkin ennen kaikkea tilapäiseen palvelujen suorittamiseen rajat ylittävästi toisessa jäsenvaltiossa. Lähetetyt työntekijät pysyvät lähettävän yrityksen palveluksessa ja heidän oleskelunsa vastaanottavassa jäsenvaltiossa on luonteeltaan tilapäistä. Koska kyseessä on EU:n sisäisen työvoiman liikkuvuuden erityinen muoto, lähetetyt työntekijät eivät voi käytännössä hyötyä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 45 artiklan tarjoamasta suojasta, vaikka he lähtökohtaisesti suorittavat samankaltaisia työtehtäviä muiden liikkuvien työntekijöiden sekä vastaanottavan jäsenvaltion paikallisten työntekijöiden kanssa. Se, että työntekijöiden lähettäminen kuuluu ennen kaikkea palvelujen vapaan liikkuvuuden piiriin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden sijaan, on omiaan tekemään lähetettyjen työntekijöiden asemasta epävarmemman. Lähettäminen ei yleensä tapahdu työntekijän aloitteesta pyrkiä toisen jäsenvaltion työmarkkinoille, mikä korostaa lähettämisen luonnetta pääosin työnantajalähtöisenä. Huomionarvoista on, ettei työntekijöiden vapaa liikkuvuus SEUT 45 artiklan nojalla ulotu suoraan kolmansien

---

<sup>24</sup> Direktiivin (EU) 2018/957 perustelujen kohta 2 sekä asia C-115/14 RegioPost, kohta 67.

<sup>25</sup> *Bjelinski – Žeravčić* 2020, s. 95–97.

maiden<sup>26</sup> kansalaisiin, mutta palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla yrityksillä on mahdollisuus lähettää myös työvoimaansa kuuluvia kolmansien maiden kansalaisia palvelujen tarjoamiseksi toiseen jäsenvaltioon.<sup>27</sup>

Työntekijöiden lähettäminen on jo pitkään herättänyt unionissa jännitteitä sen arkaluontoisuuden vuoksi.<sup>28</sup> Tämä on ymmärrettävää, sillä lähetettyjen työntekijöiden aseman sääntely yhdistää keskenään käytännössä vastakkaisia tavoitteita. Yhtäältä sillä pyritään edistämään unionin taloudellisten vapauksen edistämistä, mikä edellyttää esteiden poistamista yrityksiltä palvelujen tarjoamisen toteuttamiseksi. Lähetettyjen työntekijöiden asemaan liittyvä lähettävän jäsenvaltion näkökulma suosii sitä, että kyseisiin työntekijöihin sovelletaan pääosin tämän jäsenvaltion lainsäädäntöä ja ainoastaan rajoitetusti vastaanottavan jäsenvaltion sääntelyä. Toisaalta lähetettyjen työntekijöiden aseman sääntelyllä tavoitellaan heidän työolojensa ja sosiaalisen asemansa suojelua, mikä edellyttää myös vastaanottavan jäsenvaltion työoikeudellisten sääntöjen huomioimista.<sup>29</sup>

### 2.3 Direktiivin 96/71/EY syntytausta

Aikaa ennen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin voimaantuloa, ennakkoratkaisu *Rush Portuguesa* (asia C-113/89) vuodelta 1990 toimi suunnannäyttäjänä lähetettyjen työntekijöiden aseman tulkinnassa sekä lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin hyväksymisessä. *Rush Portuguesa* esitetäänkin usein tapauksena, joka asetti lähetettyjä työntekijöitä koskevan sääntelykehyksen alulle. Myös *Rush Portuguesa* edeltävä tuomio *Seco ja Desquenne*<sup>30</sup> edustaa ensimmäistä askelta sääntelykehyksen luomisella lähetettyjen työntekijöiden sekä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta edustavien työntekijöiden välille.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Unionin jäsenvaltioiden ulkopuoliset kansalaiset.

<sup>27</sup> *Lasek-Markey* 2024a, s. 1, Euroopan komissio 2024, s. 40, *Liukkunen* 2002, s. 86 sekä asia 279/80 *Webb*, kohdat 16 ja 18.

<sup>28</sup> Asia C-620/18 *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohdat 17–19.

<sup>29</sup> Asia C-620/18 *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 17.

<sup>30</sup> Yhdistetyt asiat 62/81 ja 63/81 *Seco ja Desquenne*. Tapaus koski kahden ranskalaisen yrityksen työntekijöidensä lähettämistä Luxemburgiin. EUT totesi tapauksessa, ettei unionin oikeus estä jäsenvaltioita ulottamasta vähimmäispalkkaa koskevaa lainsäädäntöänsä tai vähimmäispalkkaa koskevia työehtosopimuksiaan koskemaan kaikkea jäsenvaltion alueella tapahtuvaa palkkatyötä, riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon työnantaja on sijoittautunut. Ks. myös *Raitio* 2013, s. 621.

<sup>31</sup> *Rocca* 2015, s. 145–147 sekä *Bottero* 2021, s. 128.

Rush Portuguesassa Portugaliin sijoittautunut julkisia rakennusurakoita toteuttava yritys eli *Rush Portuguesa* oli tehnyt alihankintasopimuksen ranskalaisen yrityksen kanssa Ranskaan rakennettavasta rautatielinjasta. Rush Portuguesa lähetti portugalilaisia työntekijöitään Ranskaan aikana, jolloin siirtymäaika Portugalin liittymisessä unioniin (silloiseen Euroopan yhteisöön)<sup>32</sup> oli vielä käynnissä. Työntekijät katsottiin kolmansien maiden kansalaisiksi, jotka olisivat tarvinneet työluvan Ranskassa työskentelemistä varten – siten he eivät voineet hyötyä unionin kansalaisia koskevasta työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeuksista. Ranskan mukaan Rush Portuguesa ei ollut noudattanut silloisen Ranskan työläinsäädännön vaatimuksia, jotka koskivat kolmansien maiden kansalaisten toimimista työntekijöinä Ranskassa. Rush Portuguesa kuitenkin esitti, että sillä oli oikeus palvelujen tarjoamisen vapauteen, minkä vuoksi unionin silloiset määräykset estivät sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamisen, jonka vaikutuksesta se ei olisi voinut siirtää henkilöstöään Ranskaan.<sup>33</sup>

Portugalilaisia työntekijöitä ei katsottu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden määräysten nojalla liikkuviksi työntekijöiksi. Siten EUT joutui ratkaisua antaessaan tukeutumaan palvelujen vapaan liikkuvuuden soveltamiseen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden sijaan, sillä tämä mahdollisti Ranskalle kansallisen työläinsäädäntönsä soveltamisen myös portugalilaisiin lähetettyihin työntekijöihin.<sup>34</sup>

Unionin tuomioistuin katsoi, ettei unionin lainsäädäntö ollut esteenä jäsenvaltioille ulottaa lainsäädäntöään tai työehtosopimuksiaan kaikkiin sen alueella palkkatyössä toimiviin henkilöihin eikä käyttämästä asianmukaisia keinoja, joilla taataan näiden sääntöjen noudattaminen, vaikka työntekijät työskentelisivät siellä ainoastaan tilapäisesti riippumatta työnantajan kotipaikan sijainnista. Täten vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön katsottiin voivan myös ulottuvan lähetettyihin työntekijöihin. Vaikka kyseinen näkökulma korosti EUT:n näkemystä siitä, että vastaanottava jäsenvaltio voi halutessaan ulottaa työläinsäädäntönsä myös lähetettyihin työntekijöihin, se ei kuitenkaan taannut heille yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion paikallisiin työntekijöihin nähden.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Euroopan yhteisö muuttui Euroopan unioniksi Maastrichtin sopimuksen allekirjoittamisen myötä vuonna 1993 ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin taas Euroopan unionin tuomioistuimeksi Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä vuonna 2009. Tutkielmassa viitataan selkeyden vuoksi Euroopan unioniin tai Euroopan unionin tuomioistuimeen puhuttaessa sekä Euroopan yhteisön että Euroopan unionin ajasta, ellei asiayhteyden vuoksi edellytettäisi tarkempaa erottelua.

<sup>33</sup> Asia C-113/89 *Rush Portuguesa*, kohdat 2–4 sekä *Bruun* 1998, s. 234.

<sup>34</sup> Asia C-113/89 *Rush Portuguesa*, kohta 12 sekä *Jaspers ym.* 2019, s. 78 ja 503.

<sup>35</sup> Asia C-113/89 *Rush Portuguesa*, kohdat 15 ja 17–19 sekä *Bjelinski – Žeravčić* 2020, s. 101.

Rush Portuguesa edustaa merkittävää askelta lähetettyjen työntekijöiden sääntelyn muodostumisen osalta. EUT katsoi tilanteen, jossa työntekijät matkustavat toiseen jäsenvaltioon suorittaakseen palveluja siellä tilapäisesti, asettuvan palvelujen vapaan liikkuvuuden alaan. Tapauksessa tunnistettiin siten ero lähetettyjen työntekijöiden ja tavanomaisten liikkuvien työntekijöiden välillä sillä perusteella, että lähetetyt työntekijät palaavat kotimaahansa työnsä suoritettuaan, siirtymättä missään vaiheessa vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille. Samalla unionin tuomioistuin joutui tapauksen olosuhteiden<sup>36</sup> vuoksi asettamaan lähetetyn työn sääntelyn ensisijaisesti palvelujen vapaan liikkuvuuden piiriin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden sijasta. Tätä kautta EUT:n ratkaisukäytäntö kehittyi lähetettyjä työntekijöitä koskeväksi direktiiviksi ja loi suunnan direktiivin oikeusperustan valikoitumisessa palvelujen tarjoamisen vapauteen.<sup>37</sup>

### 2.3.1 Direktiivin sisältö ja soveltamisala

Unionin lainsäädäntö työoikeuden alalla on ensisijaisesti säännelty asetuksin tai direktiivein. Verrattuna asetuksiin, jotka ovat sellaisenaan sovellettavaa sääntelyä jäsenvaltioissa, direktiivit toimivat harmonisaatiovälineenä jäsenvaltioiden välisen lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioilla on vapaus valita muoto ja keinot, joilla direktiivi implementoidaan osaksi jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä.<sup>38</sup>

Kuten edellä todettua, lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi pohjautuu palvelujen tarjoamisen vapauteen sisämarkkinoilla. Direktiivi annettiin 16 joulukuuta vuonna 1996.<sup>39</sup> Direktiivin oikeusperusta löytyy SEUT 53(1) ja 62 artikloista, joilla pyritään siihen, että muun muassa direktiivien keinoin voidaan sovittaa yhteen kansallisia lainsäädäntöjä unionin tasolla, jotka saattaisivat eroavaisuuksiensa vuoksi muodostua esteeksi palvelujen tarjoamisen vapaudelle jäsenvaltioiden välillä. Johtuen jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyiden eroista työoikeuden saralla, myös unionin sosiaalipolitiikan toteuttamisen keinot ensisijaisesti direktiivein sopivat paremmin jäsenvaltioiden autonomian säilyttämiseksi erityisesti työoikeuden kontekstissa. Tällöin EU:n esittämät standardit saadaan toteutettua keinoin, jotka jättävät jäsenvaltioille tilaa

---

<sup>36</sup> Tapauksen lähetetyt työntekijät katsottiin ratkaisun aikaan kolmansien maiden kansalaisiksi.

<sup>37</sup> *Jaspers ym.* 2019, s. 79–80 sekä *Hellsten* 2006, s. 20.

<sup>38</sup> *Raitio – Tuominen* 2020, s. 81–82.

<sup>39</sup> Direktiivi on alkuperäisessä muodossaan ollut sovellettavissa helmikuusta 1997 alkaen, ja se on saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä 16 joulukuuta 1999 mennessä.

täytäntöönpanna ne omiin oikeusjärjestelmiinsä sopivimmilla tavoilla. Samalla tämän voidaan nähdä heikentävän sosiaalisten oikeuksien täytäntöönpanoa verrattuna taloudellisten vapauksien täytäntöönpanoon unionissa, sillä jälkimmäiseksi mainitut ovat ensisijaisesti unionin oikeuden toimivaltaan kuuluvaa sääntelyä verrattuna sosiaalisten oikeuksien joustavampaan toteuttamiseen. Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi eroaa luonteeltaan myös perinteisistä harmonisaatiodirektiiveistä, sillä sen tavoite on harmonisoinnin sijaan toimia koordinoivana instrumenttina jäsenvaltioiden toteuttamien käytäntöjen alalla. Direktiivillä ei siten ole pyritty jäsenvaltioiden aineellisen työoikeuslainsäädännön yhdenmukaistamiseen.<sup>40</sup>

Työntekijöiden suojeleminen perustuu heidän asemaansa heikompana sopimussuhteen osapuolena työnantajaansa nähden. Tällöin sääntely työoikeuden alalla perustuu lähtökohtaisesti tämän epätasapainon huomioimiseen. Lähetetyt työntekijät ovat heikommassa asemassa paitsi työntekijäasemansa vuoksi myös siksi, että he työskentelevät tilapäisesti vieraassa jäsenvaltiossa usein vailla kielellistä ja sosiaalista turvaa. Siksi on mielenkiintoista ja samalla oikeudellisesti ristiriitaista, että lähetettyjen työntekijöiden aseman sääntely käytännössä liittyy lähettämisen pääosapuolten (lähettävä ja vastaanottava yritys) väliseen sopimussuhteeseen.<sup>41</sup>

Lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä sovelletaan unionin jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka tarjotessaan jäsenvaltioiden välillä palveluja lähettävät työntekijöitensä työhön toiseen jäsenvaltioon.<sup>42</sup> Direktiivin 1(3) artikla listaa kolme luokkaa, jotka muodostavat lähettämistilanteen direktiivin soveltamisalan merkityksessä: a) yritys toimittaa palveluita suoraan toiseen jäsenvaltioon tehdyn palvelusopimuksen nojalla; b) yritys lähettää yrityksen sisäisesti työntekijän työkomennukselle toiseen jäsenvaltioon yritysryhmään kuuluvaan toimipaikkaan tai yritykseen ja; c) yritys lähettää työntekijänsä toiseen jäsenvaltioon työskentelemään siellä toimivan käyttäjäyrityksen lukuun työvoiman vuokrauksen kautta.<sup>43</sup>

Käytännössä ilman lähetettyjä työntekijöitä koskevaa sääntelykehystä vastaanottava jäsenvaltio voisi velvoittaa lähettävän jäsenvaltion noudattamaan kansallista työoikeussääntelyään rajoittamattomasti, mikä voisi olla omiaan vaikuttamaan yritysten

---

<sup>40</sup> Zahn 2017, s. 192, Barnard 2012, s. 175 ja SEUT 288(3) artikla.

<sup>41</sup> Bogg ym. 2016, s. 25, asia C-429/09 Fuß, kohta 80 sekä asia C-619/16 Kreuziger, kohta 48.

<sup>42</sup> Direktiivin 96/71/EY 1(1) artikla.

<sup>43</sup> Ks. asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 32.

väliseen palvelujen tarjoamisen vapauden kynnyksen nousemiseen. Tässä yhteydessä on syytä myös huomata, että vaikka direktiivi muodostaakin perustan lähetettyjen työntekijöiden suojelulle, sen oikeusperusta ei mahdollista suorita johtopäätöksiä työntekijöiden suojaamista koskevasta ulottuvuudesta.<sup>44</sup>

### 2.3.2 Keskeisimmät sääntelyalueet

Kuten edellä jo sivuttu, direktiivin perustuminen palvelujen tarjoamisen vapauteen tarkoittaa myös sitä, että unionin jäsenvaltioissa toimivat yritykset voivat lähettää myös unionin jäsenvaltioiden ulkopuolisia (laillisesti unionin alueella oleskelevia kolmansien maiden) kansalaisia kyseisen vapauden nojalla. Lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä sovelletaan siten sekä unionin kansalaisiin että niihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka työskentelevät säännöllisesti EU:n alueelle sijoittautuneen yrityksen palveluksessa.<sup>45</sup>

Lähetettyjen työntekijöiden sääntelyn liittyminen SEUT 56 artiklaan sekä lähetettyjen työntekijöiden niin sanottu erityisasema, jossa he pysyvät työsuhteessa lähettävän jäsenvaltion työnantajaan merkitsevät sitä, että he ovat vastaanottavan jäsenvaltion sääntelyn piirissä ainoastaan osittain. Tämä heijastuu direktiivin 3(1) artiklassa, jossa lähetetyille työntekijöille taataan samat keskeiset työelämän oikeudet ja työehdot kuin mitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa muillekin työntekijöille. Tämä ei kuitenkaan tarkoita vastaanottavan jäsenvaltion työlainsäädännön soveltamista kokonaisuudessaan, mutta niin sanottujen ydintyöehtojen, eli direktiivin 3(1) artiklassa taattujen työehtojen ja -olojen soveltamista. Kyseessä on tietyt pakolliset vähimmäisvaatimukset lähetettyjen työntekijöiden työoloille ja -ehdoille, sisältäen:

- a) *enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat;*
- b) *palkallisten vuosilomien vähimmäiskeston;*
- c) *vähimmäispalkat, mukaan lukien ylityökorvaukset;*
- d) *erityisesti tilapäistä työvoimaa välittävien yritysten käyttöön asettamat työntekijöitä koskevat ehdot;*
- e) *työturvallisuuden, työterveyden ja työhygienian;*

---

<sup>44</sup> COM(2016) 128 final, s. 2 ja 4, *Jaspers ym.* 2019, s. 81, asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 44–45 sekä asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 20. On syytä mainita jo tässä vaiheessa, että direktiivin oikeusperusta muutosdirektiivin antamisen jälkeen on kyseenalaistettu jäljempänä tutkielmassa käsiteltävässä ratkaisukäytännössä luvussa 5.1.

<sup>45</sup> *Liukkunen* 2012, s. 178 ja COM(2024) 320 final, s. 11 sekä asia C-43/93 Vander Elst, kohta 26.

- f) *raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin ja -oloihin sovellettavat suojatoimenpiteet; sekä*
- g) *miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun sekä muut syrjäntäkieltoa koskevat säännökset.*

Direktiivi määrittelee ydintyöehdot ja tietyt tiedot niiden aineellisesta sisällöstä.<sup>46</sup> Jäsenvaltioille on jätetty kuitenkin laajalti harkintavaltaa ydintyöehtojen tarkemman sisällön määrittämisessä. Kuten edellä mainittua, direktiiviä ei ole annettu tarkoituksena yhdenmukaistaa vähimmäisvaatimuksia koskevien pakottavien sääntöjen aineellista sisältöä jäsenvaltioiden välillä. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi 3(1) artiklan c -kohdan vähimmäispalkan määrittely on jätetty vastaanottavan jäsenvaltion sääntelyn varaan, jonka alueelle työntekijä on lähetetty työhön. Direktiivin 3(1) artiklassa säädetään vielä erikseen, että vähimmäispalkkojen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön. Erityisesti vähimmäispalkan käsitteen epäselvät tulkintatilanteet vaikuttivat myös muutosdirektiivin säätämiseen.<sup>47</sup>

Direktiivin 3(1) sanamuodon mukaisesti työehdot ja -olot, jotka vastaanottavassa jäsenvaltiossa tulee tarjota, vahvistetaan joko i) laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin ja/tai ii) 8 kohdassa tarkoitettulla tavalla yleisesti sovellettaviksi julistetuin työehtosopimuksin<sup>48</sup> tai välitystuomioin siltä osin kuin ne koskevat jotain liitteessä tarkoitettua toimintaa. Liitteessä tarkoitettu toiminta kattaa ainoastaan rakennusalan työt. Tämä tarkoittaa, että direktiivin mukaan ydintyöehdoista voidaan sopia rakennusallalla yleissitovaksi julistetulla työehtosopimuksella tai tällaisen järjestelmän puuttuessa työehtosopimuksella, joka kattaa laajasti saman toimialan yritykset tai on työmarkkinaosapuolten kansallisella tasolla tekemä ja koko jäsenvaltiossa sovellettava.<sup>49</sup>

Ydintyöehtojen vähimmäisvaatimusten tunnustamisesta seuraa, että mikäli työntekijälle lähettävässä jäsenvaltiossa myönnetty työehdoista ja -oloista ilmenevä suojan taso on matalampi kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa tunnustettu vähimmäissuoja, työntekijät

---

<sup>46</sup> *Voss ym.* 2016, s. 14.

<sup>47</sup> Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, kohta 31, asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, julkiasiamies Wahl, kohta 65 sekä asia C-341/05 Laval un Partneri, julkiasiamies Mengozzi, kohta 58. Ks. myös *Bruun* 1998, s. 235.

<sup>48</sup> Direktiivin 96/71/EY 8 -kohdan mukaisesti yleisesti sovellettaviksi julistetuilla työehtosopimuksilla tarkoitetaan *'työehtosopimuksia, joita kaikkien asianomaista toimialaa tai elinkeinoa edustavien tai kaikkien kyseisten työehtosopimusten tai tuomioiden alueelliseen soveltamisalaan kuuluvien yritysten on noudatettava'*.

<sup>49</sup> Rakennusala onkin yksi keskeisimmistä aloista, jolla työntekijöiden lähettämistä hyödynnetään.

saavat tällöin edukseen paremmat työehdot ja -olot vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Halutessaan jäsenvaltiot pystyvät direktiivin 3(7) artiklan mukaisesti taata lähetetyille työntekijöille suotuisimmat työehdot ja -olot, kuin mitä direktiivin 3(1) artiklan ydintyöehdoissa edellytetään. Vastaavasti direktiivin 3(10) artiklan mukaan direktiivi ei estä jäsenvaltioita määräämästä tai säätämästä muiden kuin 3(1) artiklassa mainittujen seikkojen noudattamista ydintyöehtojen osalta, jos ne liittyvät yleiseen järjestykseen<sup>50</sup>. EUT:n linja suotuisampien ydintyöehtojen soveltamisesta on kuitenkin ollut tiukka, etenkin jos se on nähty palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisena.<sup>51</sup>

Direktiivin tarjoaman suojelun ulottuvuudesta lähetetyille työntekijöille on vuosien saatossa syntynyt epäselvyyksiä sen kannalta, mitä lähetetyille työntekijöille taatulta ydintyöehtojen tasolta voidaan käytännössä edellyttää, ottaen erityisesti huomioon jäsenvaltioiden erot kansallisten työoikeusjärjestelmien välillä. Kysymykseen on saatu vastauksia EUT:n omaksuman linjan kannalta, jossa se on tulkinnut työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tarjoamaa suojaa enemmän enimmäissuojana kuin vähimmäissuojana. Tämä tarkoittaa sitä, että EUT:n ratkaisut ovat direktiiviä tulkittaessa osoittaneet, ettei vastaanottavien yritysten tulisi edellyttää lähettäviltä yrityksiltä työntekijöille direktiivin ydintyöehtojen asettamaa korkeampaa suojaa, sillä tämä voisi muodostua liialliseksi esteeksi palvelujen tarjoamisen vapaudelle. EUT on siten korostanut direktiivin tarkoitusta ennen kaikkea palvelujen vapaan tarjoamisen turvaajana.<sup>52</sup>

## 2.4 Laval-kvartetti

EUT:n tunnetut ratkaisut vuosilta 2007 ja 2008 *Viking*, *Laval*, *Rüffert* sekä *Komissio v. Luxemburg* loivat kukin tavoillaan tulkintalinjan taloudellisten vapauksien etusijasta sosiaaliin oikeuksiin tai sosiaalisten oikeuksien suojelun toteuttamiseksi kohdistuneisiin mekanismeihin verrattuna. EUT on läpi direktiivin voimassaoloajan antanut ennakkoratkaisuja sen soveltamisesta, ja sen tulkintalinja palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamisen näkökulmasta käy erityisesti ilmi paljolti huomiota ja osaltaan

---

<sup>50</sup> Yleinen järjestys eli *ordre public* viittaa jäsenvaltion oikeusjärjestyksen perusteisiin. Käsite on määritelty mm. Rooman yleissopimuksen 80/934/ETY 16 artiklassa, jonka mukaisesti määrätyn lain säännöstä voidaan olla soveltamatta ainoastaan, mikäli sen soveltaminen on selvästi vastoin tuomioistuinvaltion (lähetettyjen työntekijöiden kehyksessä vastaanottavan jäsenvaltion) oikeusjärjestyksen perusteita.

<sup>51</sup> Direktiivin 96/71/EY 3(7) artikla, asia C-341/05 *Laval un Partneri*, kohdat 80–81 sekä asia C-346/06 *Rüffert*, kohta 34.

<sup>52</sup> *Verschueren* 2021, s. 558, asia C-341/05 *Laval un Partneri*, kohdat 77 ja 79, asia C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto*, kohdat 31–32 sekä *Liukkunen* 2012, s. 182.

myös kritiikkiä saaneista edellä mainituista ratkaisuista, niin sanotusta *Laval-kvartetista*.<sup>53</sup>

Unionin tuomioistuin on direktiivin tukinnassa joutunut ensin määrittämään, mikäli vastaanottavan jäsenvaltion kansallinen sääntely ydintyöehtoja koskien voisi vaikeuttaa rajat ylittävää palvelujen tarjoamista. Mikäli kyllä, se on joutunut myös arvioimaan, voiko tällainen rajoitus olla perusteltu sellaisen yleisen edun mukaisen syyn perusteella, jota on suojeltava.<sup>54</sup>

#### **2.4.1 Asia C-341/05 – Laval un Partneri**

Vuonna 2007 annetussa ennakkoratkaisussa *Laval un Partneri* keskeinen kysymys oli ammattiliittojen toteuttaman työtaistelutoimen yhteensopivuus EU:n palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan SEUT 56 artiklan<sup>55</sup> kanssa. Latvialainen yhtiö Laval lähetti noin 35 työntekijäänsä työskentelemään rakennustyömaille Ruotsiin, sisältäen koulun rakentamisen Vaxholmin kuntaan. Laval ei ollut solminut työehtosopimuksia ruotsalaisten ammattiliittojen kanssa, mutta sen työntekijöistä suurin osa kuului Latvian rakennusalan työntekijäliittoon. Myöhemmin Laval ja ruotsalainen ammattiliitto Byggettan aloittivat neuvottelut Lavalin liittymisestä rakennusalan työehtosopimukseen. Byggettan vaati Lavalia liittymään rakennusalan työehtosopimukseensa Vaxholmin työmaan työntekijöiden osalta sekä takaamaan lähetetyille työntekijöille vähintään noin 16 euron tuntipalkan, joka perustui Tukholman alueen rakennusalan palkkatilastoihin. Byggettan uhkasi työtaistelutoimilla, mikäli sopimukseen ei päästäisi.<sup>56</sup>

Neuvottelujen kariuduttua Byggettan käynnisti marraskuussa 2004 työtaistelutoimenpiteet, jotka estivät Lavalin toiminnan Vaxholmin työmaalla. Laval kieltäytyi liittymistä työehtosopimukseen, vedoten epäselvyyksiin lähetettyjen työntekijöiden työehdoissa ja Ruotsin vähimmäispalkassa. Joulukuussa 2004 työtaistelut laajenivat ja Lavalin lähettämät työntekijät palasivat Latviaan. Tammikuussa 2005 kaikki Lavalin työmaat Ruotsissa boikotoitiin.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, julkiasiamies Wahl, kohdat 31–32 ja *Pecinovsky* 2016, s. 295 sekä *Raitio* 2013, s. 626. Mainittakoon, että EUT:n ratkaisua Lavalissa edelsi Viking, mutta Lavalin erityisesti saama huomio on nimenomaisesti vaikuttanut termin Laval-kvartetti käyttämiseen.

<sup>54</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkiasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 21.

<sup>55</sup> Aiempi EY-sopimuksen 49 artikla.

<sup>56</sup> Asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 27–30.

<sup>57</sup> Asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 31–38.

EUT:n tuli arvioida, olivatko Ruotsin työtaistelutoimenpiteet oikeutettavissa sen perusteella, että toimilla tavoiteltiin ulkomaista palveluntarjoajaa (Lavalia) myöntämään työntekijöilleen direktiivissä säädettyä suotuisammat työehdot ja -olot heidän työskennellessään Ruotsissa. Tuomioistuin arvioi lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3(1) artiklan eli ydintyöehtojen säännöksiä. Ruotsin järjestelmässä työehtosopimukset neuvoteltiin tapauskohtaisesti ilman yleissitovaksi julistamista, minkä vuoksi EUT kyseenalaisti niiden soveltamisen lähetettyihin työntekijöihin. Ruotsissa ei toisin sanoen ollut EUT:n mukaan direktiivissä edellytettyä järjestelmää vähimmäispalkkojen määrittämiseen. Ruotsin mukainen määrittely olisi edellyttänyt tapauskohtaisia neuvotteluja työpaikalla, jossa huomioidaan myös työntekijöiden pätevyys ja tehtävät. Tätä ei EUT:n mukaan voitu edellyttää palvelujen tarjoamisen vapauden kehyksessä.<sup>58</sup>

EUT totesi, että vaikka direktiivin 3(7) artikla sallii direktiivin asettamaa tasoa korkeampien työehtojen ja -olojen takaamisen lähetetyille työntekijöille, kyseistä säännöstä ei kuitenkaan voida tulkita siten, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus edellyttää ydintyöehtojen pakottavia sääntöjä korkeampien työehtojen ja -olojen noudattamista, jotta sen alueella saataisiin tarjota palveluja. Unionin tuomioistuin katsoi, että ydintyöehtojen osalta direktiivissä säädetään nimenomaisesti *siitä suojan asteesta*, jonka noudattamista vastaanottavan jäsenvaltion yrityksellä on oikeus edellyttää lähettävältä yritykseltä lähetettyjen työntekijöiden hyväksi.<sup>59</sup>

Tapauksessa ammattiliiton työtaistelutoimien arvioitiin pakottaneen Lavalia solmimaan sopimuksen, joka ylitti lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin ydintyöehtojen vähimmäisvaatimukset. Tuomioistuin vahvisti, että palvelujen tarjoamisen vapautta voidaan rajoittaa vain, jos rajoitus palvelee yleisen edun mukaista sekä perusteltua tavoitetta ja jos rajoitus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, eli rajoitus voi olla oikeutettavissa sillä tavoiteltavien päämäärien valossa. Byggettan perusteli toimiaan lakko-oikeudella ja työntekijöiden suojelulla. Vaikka EUT hyväksyi, että tämä voi periaatteessa oikeuttaa palvelujen vapauden tarjoamisen rajoituksen koska työntekijöiden suojelu voidaan nähdä yleistä etua koskevana pakottavana syynä, tapauksen

---

<sup>58</sup> SWD(2016) 52 final, s. 11–12.

<sup>59</sup> Asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 79–80.

työtaistelutoimet eivät olleet oikeutettuja, sillä niitä pidettiin palvelujen tarjoamisen vapautta perusteettomasti rajoittavina toimenpiteinä.<sup>60</sup>

EUT kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että Ruotsin tapa direktiivin täytäntöönpanossa teki käytännössä vaikeaksi lähettävälle jäsenvaltiolle määritellä ne vaatimukset, joita se on velvollinen noudattamaan vähimmäispalkan osalta (kun sopimukset neuvoteltiin tapauskohtaisesti). Linjauksellaan Lavalissa EUT valitsi tulkinnan, jossa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen tulee olla mahdollisimman vähäistä ja sitä on tulkittava tiukasti sen sijaan, että vastaanottavalle jäsenvaltiolle olisi annettu enemmän vapauksia asettaa lähettävälle yritykselle vaatimuksia korkeammista työskentelystandardeista kuin direktiivin tarjoama taso. Kyseistä EUT:n linjausta voidaan pitää epäjohdonmukaisena unionin lainsäätäjän tarkoituksen kanssa, mikä on ollut asettaa direktiivi nimenomaisesti vähimmäissuojan takaamisen välineeksi.<sup>61</sup>

Laval vaikutti direktiivin tulkintaan kahdella keskeisellä tavalla. Yhtäältä EUT vahvisti, että jäsenvaltioiden on ulotettava vastaanottavassa jäsenvaltiossa kansallisesti määritelty ydintyöehtojen vähimmäissuojan taso myös lähetettyihin työntekijöihin. Toisaalta se katsoi, että ellei lähettävä työnantaja vapaaehtoisesti sitoudu suotuisampaan työehtosopimukseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lähetetyille työntekijöille taattava suojan taso on lähtökohtaisesti rajattu direktiivin ydintyöehdoissa säädettyyn suojan tasoon. Tällä EUT muutti lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin luonnetta katsomalla, että direktiivissä taattu vähimmäissuoja ei voisi olla direktiivissä säädettyä korkeampi, mikä rajoitti jäsenvaltioiden mahdollisuuksia soveltaa omia kansallisia määräyksiään lähetettyihin työntekijöihin. Tulkinta, jossa vastaanottava jäsenvaltio voisi asettaa enemmän vaatimuksia lähettävälle yritykselle kuin direktiivin tarjoamat ydintyöehdot, voisi EUT:n mukaan johtaa direktiivin tehokkuuden supistumiseen. Täten Lavalissa rajoitettiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia pitää kiinni omista palkanmuodostusta koskevista lähestymistavoistaan, ja EUT suojeli direktiivin tehokkuutta jäsenvaltioiden mahdollisilta lisävaatimuksilta.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Asia C-341/05 *Laval un Partneri*, kohdat 99–103 sekä *Pecinovsky* 2016, s. 295–297.

<sup>61</sup> *Bercusson* 2009, s. 691–692, *Jaspers ym.* 2019, s. 84 ja 505, asia C-341/05 *Laval un Partneri*, kohdat 7–8 ja 69–71 sekä *Pecinovsky* 2016, s. 296–297.

<sup>62</sup> Asia C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto, julkiasiamies Wahl*, kohdat 33 ja 66.

## 2.4.2 Asia C-438/05 – Viking

Lavalin rinnalla vain hieman aiemmin annettu ennakkoratkaisu *Viking* oli keskeinen taloudellisten vapauksien ja työntekijöiden oikeuksien välisen suhteen määrittelyssä. Vaikka tapaus ei koskenut lähetettyjä työntekijöitä, se korostaa myös vastaavan taloudellisen vapauden rajoittamisen edellytyksiä kuin Lavalissa, tarkemmin sijoittautumisvapauden rajoittamista.

Tapauksessa suomalainen laivaliikennöitsijä Viking Line ABP (Viking) halusi siirtää Rosella-aluksensa Suomen lipun alaisuudesta Viron lipun alaisuuteen. Rosellan purjehtiessa Suomen lipun alla, Vikingin tuli maksaa miehistölleen Suomen palkkatason mukaista palkkaa, kun taas virolaisten palkkatasot olivat tätä tasoa alhaisemmat. Rosellan miehistö kuului merimiesten suomalaiseen ammattiliittoon (SM-U). SM-U oli ITF:n<sup>63</sup>, jäsen, jonka yhteen tärkeimmistä politiikoista liittyi kampanja mukavuuslippujen<sup>64</sup> poistamiseksi, tavoitteenaan muun muassa miehistöjen työehtojen ja -olojen parantaminen. Vikingin edellä mainitut toimet johtivat ammattiliiton toimesta työtaisteluihin.<sup>65</sup>

EUT joutui arvioimaan, mikäli työtaistelutoimet tarkoittivat SEUT 49 artiklan<sup>66</sup> sijoittautumisvapauden rajoituksia ja mikäli kyllä, missä määrin kyseiset rajoitukset voitiin katsoa oikeutetuiksi. EUT katsoi, että työtaistelutoimen seurauksena Vikingin sijoittautumisvapauden käyttäminen olisi vähemmän houkuttelevaa tai jopa hyödytöntä, työtaistelutoimien estäessä Vikingiä saamasta vastaanottavassa jäsenvaltiossa samanlaista kohtelua kuin muut kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat. Siten EUT totesi, että aloitettu työtaistelutoimi oli katsottava Vikingin sijoittautumisvapauden käyttämisen rajoittamiseksi.<sup>67</sup>

EUT totesi perusteluissaan muun muassa, että työntekijöitä suojelemaan pyrkivä työtaistelutoimi on periaatteessa oikeutettu peruste, jonka vuoksi sijoittautumisvapauden rajoitus voitaisiin perustella, vastaavalla tavalla kuin Lavalissa palvelujen tarjoamisen vapauden osalta. Unionillahan on taloudellisen päämääränsä lisäksi myös sosiaalinen

---

<sup>63</sup> Kansainvälinen kuljetustyöntekijöiden liitto.

<sup>64</sup> ITF:n määritelmän mukaan mukavuuslipun alla purjehtiminen tässä yhteydessä viittaa siihen, että aluksen tosiasiallinen omistajuus ja sitä koskeva määräysvalta eivät ole siinä valtiossa, jonka alusrekisteriin se on merkitty. Mukavuuslipulla tarkoitetaan sellaisten valtioiden alusrekisteriä, jotka muun muassa sallivat aluksille heikommat työehdot. Täten mukavuuslipun alla purjehtivissa aluksissa maksetaan usein alempia palkkoja ja työntekijöiden olosuhteet ovat huonommat.

<sup>65</sup> Asia C-438/05 Viking, kohdat 6–8 ja 13.

<sup>66</sup> Silloinen EY 43 artikla.

<sup>67</sup> Asia C-438/05 Viking, kohdat 67 ja 72–74. Ks. myös asia C-341/05 Laval un Partneri, kohta 99.

päämäärä, johon kuuluu muun muassa elin- ja työolojen kohentaminen sekä riittävä sosiaalinen suojele.<sup>68</sup> EUT totesi aiemmin luomaa linjaansa korostaen, että sijoittautumisvapauden rajoittaminen voi olla sallittua, mikäli sillä pyritään oikeutettuun päämäärään ja se voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Tällaisessa tapauksessa rajoituksen on siten oltava omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutuminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, viitaten unionin oikeuden keskeiseen suhteellisuusperiaatteeseen.<sup>69</sup>

Sekä Lavalissa että Vikingissä tuomioistuimen arviointi johti käytännössä siihen, että mitä suurempi vaikutus työtaistelutoimenpiteellä voi olla taloudellisten vapauksien rajoittamisen merkityksessä, sitä vaikeammin se voi olla oikeutettavissa unionin oikeuden näkökulmasta, kahden perustavanlaatuisen intressin joutuessa vastakkainasettelun kohteeksi.<sup>70</sup>

Kuitenkin toisin kuin Lavalissa, EUT jätti Vikingissä työtaistelutoimen suhteellisuuden lopullisen arvioinnin selkeämmin kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi muun muassa sen osalta olisiko ammattiliitolla tapauksessa ollut muita keinoja, jotka olisivat voineet rajoittaa vähemmän sijoittautumisvapautta. Lavalissa EUT totesi suoranaisesti, ettei tapauksessa kyseessä ollut työtaistelutoimi ollut perusteltavissa, vaikkakin sillä tavoiteltiin työntekijöiden suojelela vastaavasti kuin Vikingissä.<sup>71</sup> Joka tapauksessa ratkaisuisa on keskeistä se, että vaikka EUT tunnisti työtaisteluoikeuden merkityksen työntekijöiden suojelelun edistämiseksi, jota voidaan pitää taloudellisia vapauksia rajoittavana perusteena, se ei käytännössä katsonut kummassakaan ratkaisussa tätä riittäväksi perusteeksi, etenkin Lavalissa. EUT totesi, että ammattiliittojen toimet työntekijöiden suojelelun edistämiseksi palkkauksen kannalta olisivat lähtökohtaisesti menneet kohtuullista pidemmälle, jolloin ne eivät myöskään voineet olla hyväksyttävissä taloudellisten vapauksien rajoitukseksi.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Asia C-438/05 Viking, kohdat 77–79. Ks. myös asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 104–105 ja 107.

<sup>69</sup> Asia C-438/05 Viking, kohdat 75 ja 77. Ks. myöhemmästä käytännöstä asia C-515/08 dos Santos Palhota ym., kohdat 45 ja 47.

<sup>70</sup> Asia C-438/05 Viking, kohdat 81 ja 84 sekä asia C-341/05 Laval un Partneri, kohta 57.

<sup>71</sup> Asia C-438/05 Viking, kohdat 84, 87 ja 90 sekä asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 107–108.

<sup>72</sup> Davies 2008, s. 142–143, asia C-438/05 Viking, kohdat 80, 86–87 ja 90 sekä asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 101 ja 107–110.

### 2.4.3 Asia C-346/06 – Rüffert

Lähetettyjä työntekijöitä koskevassa tapauksessa *Rüffert*, Ala-Saksin osavaltio oli tehnyt saksalaisen Objekt und Bauregien kanssa sopimuksen runkorakennustöistä vankilan rakennustyömaalla. Tähän sisältyi sitoutuminen työehtosopimuksen määräysten noudattamiseen ja erityisemmin sitoutuminen maksamaan urakassa työskenteleville työntekijöille vähintään rakennusammatteja koskevan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Objekt und Bauregie käytti Puolaan sijoittautunutta yritystä aliurakoitsijana. Kesällä 2004 heräsi epäilyksiä siitä, että rakennushankkeessa työskentelisi lähetettyjä työntekijöitä rakennusammatteja koskevaa työehtosopimusta heikommin ehdoin. Objekt und Bauregie ja Ala-Saksin osavaltio päätyivät irtisanomaan keskinäisen urakkasopimuksensa perustuen muun muassa siihen, että Objekt und Bauregie oli laiminlyönyt työehtosopimuksen noudattamisveloitteen. Rakennustyömaalla työskennelleille 53 työntekijälle oli maksettu ainoastaan noin 50 prosenttia säädetystä vähimmäispalkasta.<sup>73</sup>

EUT joutui jälleen arvioimaan lähetettyjen työntekijöiden sääntelyn kehyksessä sitä, mikäli palvelujen tarjoamisen vapaus oli esteenä jäsenvaltion toimenpiteille työntekijöiden paremmaksi suojelemiseksi. Tapauksessa oli kyse oikeutuksesta, jonka mukaisesti hankintaviranomainen voisi tehdä sopimuksia rakennusalan palvelujen suorittamisesta ainoastaan sellaisten yritysten kanssa, jotka sitoutuvat maksamaan työntekijöilleen vähintään vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevassa työehtosopimuksessa määrätyn palkan.<sup>74</sup>

Tapauksessa rakennusalan työehtosopimusta ei ollut julistettu yleisesti sovellettavaksi eikä sitä voitu katsoa sellaiseksi työehtosopimukseksi, jolla olisi yleinen vaikutus toimialalla. Työehtosopimus ei siten ollut määrännyt vähimmäispalkkaa sellaisten menettelyjen mukaisesti, joista säädetään lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3(1) sekä 3(8) mukaisesti. Tällaista palkkaa ei voitu pitää direktiivin tarkoittamana vähimmäispalkkana, jota vastaanottavalla jäsenvaltiolla olisi sen nojalla oikeus edellyttää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilta yrityksiltä.<sup>75</sup>

EUT päätyi siihen, että Saksan lainsäädäntö rikkoi palvelujen tarjoamisen vapautta, sillä se asetti ulkomaisille palveluntarjoajille lisärasitteita, joita ei kohdistettu samalla tavalla

---

<sup>73</sup> Asia C-346/06 Rüffert, kohdat 10–11.

<sup>74</sup> Asia C-346/06 Rüffert, kohta 17.

<sup>75</sup> Asia C-346/06 Rüffert, kohdat 28–31 ja *Pecinovsky* 2016, s. 297.

paikallisiin yrityksiin rakennusalan työehtosopimuksen palkan noudattamisvaatimuksellaan. Tuomioistuin korosti, että lähetettyjen työntekijöiden suojan on perustuttava direktiivin mukaisiin vähimmäisehtoihin, kuten yleisesti sovellettavaksi julistettuihin työehtosopimuksiin tai lakiin, jonka ei tapauksessa kyseessä olleen työehtosopimuksen osalta katsottu olleen kyseessä. Se katsoi, ettei Saksan edellyttämää vähimmäispalkkaa voitu myöskään pitää työntekijöille tarkoitettuna suotuisampana työehtona, joka voitaisiin taata direktiivin 3(7) artiklan mukaisesti. Tuomioistuin viittasi tulkintaansa Lavalissa ja korosti edelleen, että suojan taso, joka vastaanottavaan jäsenvaltioon lähetetyille työntekijöille on taattava, on rajattu lähtökohtaisesti direktiivissä säädetyyn suojan tasoon. Täten Saksalla vastaanottavana jäsenvaltiona ei ollut direktiivin nojalla oikeutta edellyttää Puolaan sijoittautunutta lähettävää yritystä maksamaan sen lähetetyille työntekijöille rakennusammatteja koskevan työehtosopimuksen mukaista palkkaa.<sup>76</sup>

EUT vahvisti Lavalissa ja Vikingissä luomaansa linjaa. Se katsoi, että tapauksessa kyseessä oleva vaatimus rakennusammatteja koskevan työehtosopimuksessa määrätyn palkan maksamiseksi olisi voinut estää tai haitata palvelujen tarjoamisen vapautta tai tehdä sen vähemmän houkuttelevaksi. Lisäksi EUT totesi, ettei tällaista toimenpidettä voida perustella työntekijöiden suojelun tavoitteella.<sup>77</sup> Rüffert korosti edelleen jäsenvaltioiden rajoitettua liikkumavaraa asettaa kansallisia lisäedellytyksiä lähetettyjen työntekijöiden työsuhteisiin vastaavasti kuin Lavalissa. Keskeistä ratkaisussa on edelleen EUT:n toteamus siitä, ettei kansallisia toimenpiteitä, joilla asetetaan lähetetyille työntekijöille direktiivin vähimmäisvaatimukset ylittäviä työsuhteen ehtoja, voida lähtökohtaisesti perustella SEUT 56 artiklan rajoittamisen kustannuksella, sillä työntekijöille taattavan suojan taso on nimenomaisesti säädetty direktiivissä.<sup>78</sup>

Vaikka työtaisteluoikeutta ei niin sanotusti uhrattu kuten Vikingissä ja Lavalissa, EUT ei hyväksynyt työntekijöille tarjottavaa jäsenvaltion asettamaa korkeampaa suojaa lähetetyille työntekijöille.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Asia C-346/06 Rüffert, kohdat 32–35 sekä asia C-341/05 Laval un Partneri, kohta 80.

<sup>77</sup> Asia C-346/06 Rüffert, kohdat 37–38, asia C-341/05 Laval un Partneri, kohta 99 sekä asia C-438/05 Viking, kohdat 72–73.

<sup>78</sup> Asia C-346/06 Rüffert, kohdat 33–35 sekä asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 80–81.

<sup>79</sup> Asia C-346/06 Rüffert, kohdat 38 ja 43 sekä *Pecinovsky* 2016, s. 297.

#### 2.4.4 Asia C-319/06 – Komissio v. Luxemburg

Viimeisenä Laval-kvartetin käsittelyssä on ratkaisu *Komissio v. Luxemburg*. Tapauksen taustalla oli direktiivin 3(10) artiklassa säädetty jäsenvaltioiden mahdollisuus määrätä tai säätää siitä, että jäsenvaltioiden on noudatettava muita kuin 3(1) artiklassa mainittuja seikkoja työehdoista ja -oloista siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen liittyvistä säännöksistä.<sup>80</sup>

Tapauksessa komissio nosti kanteen Luxemburgia vastaan väittäen, että maan kansallinen lainsäädäntö rikkoi unionin oikeutta ja lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä asettamalla ulkomaisille yrityksille lisävaatimuksia, jotka ylittivät direktiivin mukaisen vähimmäissuojan lähetetyille työntekijöille. Luxemburgin kansallisessa säännöstössä edellytettiin yleiseen järjestykseen liittyvien tiettyjen pakottavien säännöksen soveltamista kaikkiin sellaisiin työntekijöihin, jotka työskentelivät Luxemburgin alueella (mukaan lukien lähetettyihin työntekijöihin). Nämä säännökset koskivat muun muassa kirjallisen työsopimuksen vaatimusta, vähimmäispalkan ja palkkauksen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehityksen mukaisesti sekä osa-aikatyön ja määräaikaisten työsopimusten yhdenvertaista sääntelyä.<sup>81</sup>

Luxemburg oli perustellut vähimmäispalkan ja palkkauksen automaattisen mukauttamisen elinkustannusten kehitykseen muun muassa sillä, että direktiivin nojalla vastaanottava jäsenvaltio voi velvoittaa lähettäviä yrityksiä noudattamaan kansallista järjestelmäänsä, jota sovelletaan kaikkia palkkoja vahvistettaessa. Luxemburgin mukaan kyseinen sääntely voitiin myös katsoa yleiseen järjestykseen liittyväksi pakottavaksi syyksi, koska sillä pyrittiin suojelemaan työntekijöitä inflaation vaikutuksilta ja edistämään sosiaalista rauhaa. EUT ei kuitenkaan hyväksynyt tätä, sillä direktiivillä on haluttu palkkojen osalta rajoittaa jäsenvaltioiden toimintamahdollisuuksia vähimmäispalkkojen määrään. EUT katsoi, että vaikka jäsenvaltiot ovat vapaita päättämään yleisen järjestyksen asettamista vaatimuksista kansallisesti, yleisen järjestyksen käsitettä on unionin oikeudessa ja erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvan poikkeuksen perusteena tulkittava suppeasti. Täten Luxemburg ei voinut velvoittaa lähettävää yritystä noudattamaan säännöstä, joka koski muiden kuin

---

<sup>80</sup> Asia C-319/06 Komissio v. Luxemburg, kohta 27.

<sup>81</sup> Asia C-319/06 Komissio v. Luxemburg, kohta 4.

vähimmäispalkkojen automaattista mukauttamista elinkustannusten kehitykseen lähetetyille työntekijöille.<sup>82</sup>

Ratkaisu jatkoi EUT:n tiukkaa linjaa lähetetyille työntekijöille taattavien ydintyöehtojen osalta. EUT totesi perusteluissaan nimenomaisesti, että 3(1) artiklan ydintyöehdoissa luetellaan tyhjentävästi ne alat, joilla jäsenvaltiot voivat antaa etusijan vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa oleville säännöille.<sup>83</sup> EUT totesi arvioinnissaan, ettei Luxemburgin kansallisen säännösten asettamia määräyksiä ollut säännelty lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3(1) artiklan ydintyöehdoissa. Luxemburg oli vedonnut kirjallisen työsopimuksen vaatimuksen sekä osa-aika- ja määräaikaisen työn sääntelyssä puolustuksenaan yhdenvertaiseen kohteluun, työntekijöiden suojelun pyrkimiseen ja samapalkkaisuutta koskevan periaatteen soveltamiseen. EUT kuitenkin katsoi, että esimerkiksi kirjallisen työsopimuksen vaatimus oli jo olemassa lähetävillä jäsenvaltioilla, joten Luxemburgin valinta sisällyttää tästä edellytys kansalliseen sääntelynsä katsottiin lisävelvollisuudeksi, joka voisi vaikuttaa negatiivisesti lähetävien yritysten halukkuuteen hyödyntää palvelujen tarjoamisen vapautta. EUT vahvisti, että koska 3(10) artikla on poikkeus 3(1) artiklan tyhjentävästä luettelosta, yleisen järjestyksen säännöksiä on tulkittava suppeasti.<sup>84</sup>

EUT painotti, että direktiivin tavoitteena on taata vähimmäisehdot työntekijöiden suojelussa, mutta se ei salli jäsenvaltioiden laajentaa tätä suojelua suhteettomasti ja palvelujen tarjoamisen vapautta liiallisesti rajoittavasti.<sup>85</sup> Tapaus vahvisti, etteivät jäsenvaltiot voi yksipuolisesti laajentaa direktiivin soveltamisalaa tai asettaa lähetäville yrityksille edellä mainitun kaltaisia edellytyksiä, jotka EUT:n mukaan voidaan katsoa lisärasitteiksi. Komissio v. Luxemburg -ratkaisun linja korosti entisestään unionin sisämarkkinoiden taloudellisen tehokkuuden toimintaa tukevan oikeuskehyksen ensisijaisuutta. Linja oli omiaan rajoittamaan vastaanottavan jäsenvaltion mahdollisuuksia kansallisten, työntekijöille parempia oikeuksia takaavien, sääntelyjen soveltamisessa.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Asia C-319/06 Komissio v. Luxemburg, kohdat 41, 45–48 ja 50–55. Ks. tästä jäljempänä myös luku 4.5.

<sup>83</sup> Asia C-319/06 Komissio v. Luxemburg, kohta 26.

<sup>84</sup> Asia C-319/06 Komissio v. Luxemburg, kohdat 31, 36, 41 ja 56–57 sekä *Pecinovsky* 2016, s. 298.

<sup>85</sup> Asia C-319/06 Komissio v. Luxemburg, kohdat 49–52.

<sup>86</sup> *Cremers* 2009, s. 6 sekä *Pecinovsky* 2016, s. 298.

## 2.5 Direktiivin tulkinta ratkaisukäytännön valossa

EUT:n tulkintalinja on ollut omiaan luomaan haastetta EU:n sosiaalisille tavoitteille. Siitä huolimatta, että EUT on todennut unionin toimivan myös sosiaalisten intressien edistämiseksi, lähetettyjen työntekijöiden suojelua ei käytännössä ole nähty riittäväksi oikeutukseksi, jotta sillä voitaisiin rajoittaa taloudellisia intressejä. Jäsenvaltioilta on voitu helposti poissulkea kansallisten korkeampien ydintyöehtojen soveltamisen mahdollistaminen, mikäli ne ylittäisivät unionin omaksuman tason siitä, mitä ydintyöehtojen tulisi kattaa.<sup>87</sup>

Erityisesti Lavalissa olennaista on huomata, että EUT käytännössä tunnisti työntekijöiden suojeluun tähtäävän työtaisteluoikeuden käytön yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi, joka voi oikeuttaa jonkin perusvapauden (tässä yhteydessä palvelujen tarjoamisen vapauden) rajoittamisen. Tästä huolimatta työtaisteluoikeuden käyttöön kohdistuu rajoituksia palvelujen tarjoamisen vapauden valossa: rajoitus on sallittu ainoastaan, jos sillä katsotaan olevan oikeutettu tavoite unionin perussopimusten kanssa ja se voidaan perustella yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä. Kyseessä on punninta erinäisten intressien välillä, johon myös lähetettyjä työntekijöitä koskeva sääntely pohjimmiltaan liittyy. Punninta yhdistyy keskeisesti myös suhteellisuusperiaatteen käyttöön, jota käsitellään tarkemmin alaluvussa 2.5.2. Direktiivin rakenteellinen jännite taloudellisten ja sosiaalisten intressien välillä heijastuu selvästi myös EUT:n soveltamiskäytännössä, mikä taas voi olla omiaan kyseenalaistamaan direktiivin oikeusperustan kestävyuden.<sup>88</sup>

### 2.5.1 Vähimmäissuojan ja enimmäissuojan määrittely

EUT:n ratkaisukäytännössä korostuneet seikat direktiivin tulkinnasta vähimmäissuojan ja enimmäissuojan välineenä on syytä määrittellä tarkemmin. Jäsenvaltioilla on vapaus valita muoto ja keinot, joilla EU:n antamat direktiivit saatetaan osaksi jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, sillä ne toimivat lähtökohtaisesti yhdenmukaistamisvälineenä EU:ssa.<sup>89</sup> Johdetun oikeuden luonteensa nojalla direktiiveillä konkretisoidaan unionin primaarinormeissa esitettyjä periaatteita, arvoja ja tavoitteita.<sup>90</sup> Kuten edellä mainittua, lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi ei ole luonteeltaan perinteinen yhdenmukaistamisdirektiivi. Tästä huolimatta se toimii silti välineenä koordinoita

---

<sup>87</sup> Carter 2018, s. 51.

<sup>88</sup> Ks. *Blanpain* 2014, s. 478–479.

<sup>89</sup> SEUT 288(3) artiklan mukaisesti direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.

<sup>90</sup> *Raitio – Tuominen* 2020, s. 80.

lähettämisen oikeudellista kehystä jäsenvaltioiden sääntelyyn ja kansallisiin käytäntöihin sopivalla tavalla. Direktiivi jättää siten tarkoituksellisesti tilaa jäsenvaltioiden omien työoikeussääntelyjen huomioimiselle.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin ydintyöehdot tarjoavat sanamuotonsa mukaan ne työehdot ja -olot, jotka lähetävien jäsenvaltioiden tulee vähintään taata lähetetyille työntekijöilleen vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämä on luonut käsityksen siitä, että kyseessä on nimenomaisesti vähimmäistaso niistä työehdoista ja -oloista, jotka lähetetyille työntekijöille tulee direktiivin mukaisesti antaa. Tästä johtuen EUT:n luoma ratkaisulinja siitä, mikäli vastaanottava jäsenvaltio on edellyttänyt korkeampaa suojan tasoa lähetetyille työntekijöille kuin mitä direktiivissä on taattu, on ristiriitainen. Kyseinen linja on luonut käsityksen siitä, että direktiiviä tulee sen sanamuodosta poiketen tulkita niin sanottuna enimmäistasona eikä vähimmäistasona, sillä EUT on tulkinnut korkeampaa suojaa lähtökohtaisesti liiallisena rajoituksena palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Mainittakoon tässä yhteydessä myös, että jo direktiivin perusteluissa todetaan nimenomaisesti, etteivät vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevat vähimmäissuojaa koskevat pakottavat säännöt saa estää työntekijöille edullisempien työehtojen ja -olojen soveltamista.<sup>91</sup>

Yhtäältä EUT:n linja on ollut ymmärrettävä, sillä direktiivihän nojautuu yritysten välisen rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamiseen, minkä vuoksi kyseisen vapauden rajoituksia on syytä tulkita suppeasti. Koska unionin oikeuden tulkinta on vahvasti sidonnainen sen asiayhteyteen ja tavoitteisiin laajemmin, myös direktiivin oikeusperusta edellyttää taloudellisten vapauksien ensisijaisuutta sinänsä. Toisaalta epäselvyyttä on aiheuttanut se, että EUT on korostanut myös unionin sosiaalisten näkökohtien huomioimista, mutta se ei ole käytännössä nähnyt työntekijöiden suojelua riittävänä oikeutuksena taloudellisten vapauksien rajoittamiselle, vaikka direktiivi pyrkii myös lähetettyjen työntekijöiden suojeluun takaamalla ainakin vähimmäissuojan ydintyöehtojen puolesta. Direktiivin 3(7) artikla nimenomaisesti vielä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden työntekijöille suotuisempien työehtojen soveltamiseen ja 3(10) artikla (suppeasti sovellettavan) mahdollisuuden yleisen järjestyksen perusteella tehtäviin poikkeuksiin tässä yhteydessä.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Asia C-341/05 *Laval un Partneri*, kohta 80 sekä direktiivin 96/71/EY perustelujen kohta 17.

<sup>92</sup> *Liukkunen* 2012, s. 200.

## 2.5.2 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen<sup>93</sup> mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteella on monitahoinen merkitys. Yhtäältä periaate ohjaa unionin toimivallan käyttöä rinnakkain toissijaisuusperiaatteen<sup>94</sup> kanssa. Samalla suhteellisuusperiaate toimii yleisenä oikeusperiaatteena, joka asettaa sisällöllisiä rajoja unionin toimenpiteille. Lisäksi periaatetta voidaan käyttää arvioitaessa jäsenvaltioiden kansallisten toimien yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa. Suhteellisuusperiaate liittyy keskeisesti myös lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tulkintaan, kun EUT on joutunut arvioimaan jäsenvaltioiden toimien oikeutusta palvelujen tarjoamisen vapauden valossa.<sup>95</sup>

Suhteellisuusperiaate on alun perin muotoutunut taloudellista toimintaa rajoittavien säädösten yhteydessä, osana oikeuskäytäntöä sisämarkkinoiden toimivuutta koskien. Periaate on noussut olennaiseen asemaan myös lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisessa, sillä EUT on joutunut arvioimaan, aiheuttaako jäsenvaltion toimenpide suhteetonta haittaa palvelujen vapaalle liikkuvuudelle. Unionin oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta voidaan rajoittaa, mikäli rajoitukselle on hyväksyttävä tavoite (kuten työntekijöiden suojele) ja jos keino on oikeasuhtainen eli tehokas ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>96</sup>

Erityisesti Lavalista voidaan tunnistaa suhteellisuusperiaatteen edellyttämä punninta, jota EUT joutui hyödyntämään kahdella tavalla: arvioitaessa sekä palvelujen tarjoamisen vapauden oikeutusta että työntekijöille kuuluvan perustavanlaatuisen oikeuden (tapauksessa työtaisteluoikeuden) rajoittamista, jonka perimmäinen pyrkimys oli työntekijöiden suojele. EUT:n ratkaisukäytäntö on muodostanut viestin siitä, että jäsenvaltioiden sääntely ei tulisi ylittää unionin lainsäädännön vähimmäisvaatimuksia,

---

<sup>93</sup> SEU 5(4) artikla.

<sup>94</sup> SEU 5(3) artiklan mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

<sup>95</sup> *Raitio – Tuominen 2020*, s. 274 sekä asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 144.

<sup>96</sup> *Raitio – Tuominen 2020*, s. 275, asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 109 sekä Euroopan komissio 2019, s. 6.

sillä liialliset kansalliset toimet voivat heikentää lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tehokkuutta palvelujen rajat ylittävän tarjoamisen edistämiseksi.<sup>97</sup>

### 2.5.3 Ratkaisuihin kohdistunut kritiikki

EUT:n tulkintalinja herättää useita kysymyksiä lähetetyille työntekijöille tosiasiallisesti tarjottavan suojan ulottuvuudesta samoin kuin työntekijöiden ja ammattiliittojen kollektiivisten oikeuksien hyödyntämisestä. Laval-kvartetin ratkaisujen lähestymistapa on huomionarvoinen tutkimuksen kannalta, sillä vaikka EUT ei ole ratkaisuisaan sivuuttanut sosiaalisten oikeuksien suojelua sinänsä, se on kuitenkin asettanut sisämarkkinoiden tehokkuuden edistämisen etusijalle työntekijöiden suojelun kustannuksella.<sup>98</sup>

Lavalissa ja Rüffertissa unionin tuomioistuin tulkitsi direktiivin 3(7) artiklan tarkoittavan, että ainoastaan lähettävä jäsenvaltio voisi asettaa lähetetyille työntekijöille korkeampia työehtoja, ei vastaanottava jäsenvaltio, ellei vastaanottava jäsenvaltio vapaaehtoisesti suostuisi tähän. Vastaavasti Komissio v. Luxemburgissa tuomioistuin tulkitsi myös direktiivin 3(10) artiklaa lähes käyttökelvottomaksi asti, kun Luxemburg ei saanut ulottaa kansallista sääntelyään esimerkiksi palkkauksen osalta yli vähimmäispalkkojen.<sup>99</sup>

Laval-kvartetin kritiikki sekä EU-oikeuden asiantuntijoilta että poliittisilta toimijoilta yhdistyy ammattiliittojen toiminnan laajuuden rajoittamiseen työntekijöiden suojelun merkityksessä. Tämä on nähty myös jäsenvaltioiden työ- ja sosiaaioikeudellisen itsensä määräämisoikeuden heikentämisenä, sillä ratkaisut ilmensivät sisämarkkinoiden taloudellisten vapauksien ylivertaisuutta suhteessa sosiaalisiin oikeuksiin.<sup>100</sup> Kyseinen EUT:n tulkintalinja toimi välttämättä myös yhtenä vaikuttimena direktiivin muutostarpeiden huomaamiseksi, kun EUT oli pystynyt luomaan direktiivistä enimmäissuojan välineen tulkitsemalla lähetetyille työntekijöille parempien työehtojen ja -olojen soveltamisen herkästi taloudellisia vapauksia rajoittavaksi toimeksi.

Etenkin Viking ja Laval herättivät keskustelua palvelujen tarjoamisen ja sijoittautumisvapauden seurauksista työntekijöiden oikeuksien suojelulle sekä

---

<sup>97</sup> Hellsten 2006, s. 119–120 sekä Pedersini – Pallini 2010, s. 1.

<sup>98</sup> Verschueren 2021, s. 558 sekä Kilpatrick 2009, s. 3. EUT myös viittasi sekä Vikingissä että Lavalissa EU:n perusoikeuskirjaan, ks. asia C-341/05 Laval un Partneri, kohdat 90–91 sekä asia C-438/05 Viking, kohdat 43–44, joka mm. säättää oikeudesta ryhtyä työtaistelutoimiin. Perusoikeuskirjaa käsitellään jäljempänä luvussa 4.3.

<sup>99</sup> Barnard 2015, s. 4.

<sup>100</sup> Skrbic 2023, s. 164.

ammattiliittojen roolille näiden oikeuksien suojaamisessa. Vikingissä ei ollut kyse lähetetyistä työntekijöistä mutta kuitenkin samanlaisen perustavalaatuksen oikeuden suhteesta taloudellisiin vapauksiin kuin Lavalissa. Monien ammattiliittojen näkemysten mukaan kyseiset tuomiot olivat epäsosiaalisia ja vaativat lainsäädännön muuttamista siten, ettei vastaavanlaisia työntekijöiden oikeuksia vastaan puhuvia tuomioita enää annettaisi. Vastaavasti työoikeuden asiantuntijoiden keskuudessa kyseisten ratkaisujen vastaanotto oli vastustava, näiden katsoessa EUT:n asettavan taloudelliset vapaudet työntekijöiden etujen edelle. Myös kansainvälinen työjärjestö ILO oli ilmaissut huolensa EUT:n linjauksista: oikeus ammatilliseen järjestäytymisvapauteen ja ammatilliseen järjestäytymisoikeuden suojeluun on vielä nimenomaisesti turvattu ILO:n yleissopimuksessa 87.<sup>101</sup>

Ratkaisut aiheuttivat ristiriitaisen näkemyksen siitä, voitiinko silloisella EU:n sääntelykehyksellä suojata riittävällä tavalla työntekijöiden oikeudet sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä. Muun muassa Euroopan komissio reagoi tilanteeseen esittämällä niin sanotun Monti II -asetusehdotuksen<sup>102</sup> maaliskuussa 2012, jonka tavoitteena oli selventää, ettei taloudellisilla vapauksilla olisi ensisijaisuutta suhteessa lakko-oikeuteen. Komissio veti asetusehdotuksen kuitenkin takaisin sen riittämättömän poliittisen kannatuksen myötä. Tästä huolimatta ehdotuksen yhteydessä oli tarkoitus samanaikaisesti edistää lähetettyjä työntekijöitä koskevan täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU käsittelyä.<sup>103</sup>

## **2.6 Täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU ja taustalla vaikuttaneet epäkohdat**

Vaikka vuoden 1996 lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi hyväksyttiin alkujaan myös työntekijöiden oikeuksien suojelemiseksi, sen ensisijainen tavoite on ollut yritysten rajat ylittävän palvelujen tarjonnan helpottaminen sisämarkkinoiden valossa – jota myös EUT:n ratkaisulinja on ollut omiaan vahvistamaan. Sittenkin direktiivi on käynyt läpi

---

<sup>101</sup> ETUC 2022, asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 38–41, COM(2012) 130 final, s. 5 ja 9 sekä *Kiss* 2017, s. 2. Tässä yhteydessä nousivat esiin myös ammattiliittojen vaatimukset direktiivin tarkistukseen siten, että direktiiviin sisällytettäisiin viittaus ”sama palkka samasta työstä” -periaatteeseen ja annettaisiin vastaanottavalle jäsenvaltiolle mahdollisuus soveltaa suotuisampia ehtoja kuin direktiivin 3(1) artiklan mukaisesti noudatettavat ydintyöehdot. Lisäksi vaatimus ”sosiaalisen kehityksen pöytäkirjan” sisällyttämisestä unionin perussopimukseen nostettiin esille, jossa asetettaisiin sosiaaliset perusoikeudet etusijalle taloudellisiin vapauksiin nähden.

<sup>102</sup> *Bruun – Bucker* 2012, s. 1. Ns. *Monti-asetus* (neuvoston asetus (EY) N:o 2679/98, annettu 7 päivänä joulukuuta 1998, sisämarkkinoiden toimivuudesta jäsenvaltioiden välisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta) koskee tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistamista. Asetuksen 2 artiklan mukaisesti asetusta ei tule tulkita siten, että sillä olisi vaikutuksia perusoikeuksien, mukaan lukien lakko-oikeuden, käyttämiseen sellaisina kuin ne jäsenvaltioissa tunnustetaan.

<sup>103</sup> COM(2012) 130 final, s. 2 ja 7 sekä Eurofound 2016.

muutoksia sen osoittautuessa riittämättömäksi työntekijöille tarjoaman suojan osalta, keskeisenä esimerkkinä täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU<sup>104</sup> säätäminen. Täytäntöönpanodirektiivillä pyrittiin parantamaan alkuperäisen direktiivin täytäntöönpanoa ja valvontaa sekä luomaan perusteita lähettämisen yhtenäisen tulkinnan edistämiseksi. Täytäntöönpanodirektiivillä ei siten muutettu alkuperäistä direktiiviä, mutta se annettiin tarkoituksena varmistaa, että lähetetyt työntekijät ovat tosiasiallisesti direktiivin tarjoaman suojan piirissä palvelujen vapaan tarjoamisen rinnalla. Alkuperäinen direktiivi ei taannut riittävää suojelua loukkaavia ja hyväksikäyttäviä käytäntöjä tai direktiiviä kiertäviä toimia vastaan, joita sen soveltamisessa oli esiintynyt. Tähän myös täytäntöönpanodirektiivi pyrki puuttumaan muun muassa asettamalla vaatimuksia aidon lähettämisen tunnistamiseksi sekä väärinkäytösten ja säännösten kiertämisen estämiseksi.<sup>105</sup>

Epäkohdat direktiivissä liittyivät ilmiöön sosiaalisesta polkumyynnistä<sup>106</sup>, joka ilmeni lähettämisen kasvamisen myötä lähetettäessä työntekijöitä matalan työvoimakustannusten omaavista jäsenvaltioista korkeampien työvoimakustannusten omaaviin jäsenvaltioihin erityisesti EU:n itälaajentumisen<sup>107</sup> myötä vuonna 2004. Lähettävien ja vastaanottavien jäsenvaltioiden väliset eturistiriidat erityisesti itäisten ja läntisten EU-maiden välillä nousivat esiin palvelujen liikkuvuuden ja työntekijöiden lähettämisen lisääntyessä. Tämä oli omiaan heijastamaan laajempia jännitteitä unionin integraation sekä yhdenvertaisen kohtelun säilyttämisen välillä. Työntekijöiden lähettamisestä oli tullut yksi sosiaalipoliittisesti herkimmistä kysymyksistä unionin sisämarkkinoilla, mikä korosti jäsenvaltioiden välistä taloudellista ja sosiaalista epätasapainoa.<sup>108</sup>

Tällä hetkellä EU:n matalan työvoimakustannustason omaaviksi maiksi voidaan lukea esimerkiksi Bulgaria, Romania ja Unkari, joissa sekä tuntikohtaiset

---

<sup>104</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/67/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta. Täytäntöönpanodirektiivi tuli saattaa voimaan jäsenvaltioissa kesäkuuhun 2016 mennessä.

<sup>105</sup> Direktiivin 2014/67/EU perustelujen kohta 7, *Jaspers ym.* 2019, s. 94 sekä SWD(2012) 63 final, s. 118. Ks. myös direktiivin 2014/67/EU 4 artikla ja HE 71/2020 vp, s. 3.

<sup>106</sup> Eng. 'social dumping'. Ks. asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohdat 17 ja 43. Ilmiö tunnistettiin myös jo Lavalin aikaan, ks. asia C-341/05 Laval un Partneri, kohta 103.

<sup>107</sup> Kun Tšekki, Viro, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Slovenia ja Slovakia liittyivät EU:hun.

<sup>108</sup> *Cremers ym.* 2007, s. 525.

työvoimakustannukset että vähimmäispalkat ovat EU:n alhaisimpia. Korkean kustannustason maiksi puolestaan lukeutuvat esimerkiksi Luxemburg, Alankomaat ja Belgia, joissa sekä työvoimakustannukset että vähimmäispalkat ovat selvästi keskiarvon yläpuolella.<sup>109</sup>

EU-oikeudessa ei ole omaksuttu yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää sosiaaliselle polkumyynnille. Sitä käytetään yleisesti kuitenkin viitatessa epäreiluun kilpailuun, joka johtuu eri työntekijäryhmiin sovellettavista eriävistä palkka- ja sosiaaliturvasäännöistä. Euroopan komissio on kuvaillut ilmiötä tilanteeksi, jossa ulkomaiset yritykset voivat tarjota paikallisia eli vastaanottavan jäsenvaltion yrityksiä halvempia palveluja työntekijöitä lähettämällä. Kun lähetetyt työntekijät tekevät työtään vastaanottavan jäsenvaltion alueella, mutta noudattaen pääasiassa lähettävän jäsenvaltion (mahdollisesti matalampia) työstandardeja, lähettävät yritykset pystyvät tarjoamaan palveluitaan halvemmalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion paikalliset yritykset. Paikalliset yritykset kun ovat sidottuja tiukempiin paikallisiin vaatimuksiin muun muassa työehtojen osalta. Tämä käytäntö puhuu myös direktiivin tavoitteita vastaan, sillä lähetetyille työntekijälleen tulisi taata ne työehdot ja -olot, jotka ovat tälle edullisemmat. Kyseinen käytäntö lähetettyjen työntekijöiden direktiivin soveltamisessa on siten aiheuttanut myös sääntelyn kiertämistä. Tietty toimialat ovat erityisen alttiita sosiaaliselle polkumyynnille, kuten rakennusala, jota myös Laval-kvartetin ratkaisut valtaosin koskettivat.<sup>110</sup>

Jäsenvaltioiden välillä on väistämättä eroja työvoimakustannusten osalta. Laajempaan käsitteenä sosiaalinen polkumyynti oli pitkään nähty unionissa ilmiönä, jossa yritykset saattoivat sijoittautua matalapalkkaisiin sekä alhaisempiin sosiaalisiin standardeihin omaaviin jäsenvaltioihin uusilla toimipaikoillaan.<sup>111</sup> Lähetettyjä työntekijöitä koskevan oikeudellisen kehyksen oli katsottu luoneen uudenlaisen palvelujen tarjoamisen muodon. Tämä oli ensisijaisesti suunnattu unionissa toimivien yritysten taloudellisen toiminnan laajentamiseen sekä rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamiseen, jota unionin oikeuskäytäntökin osaltaan vahvisti. Lähettämisen tavoitteeksi oli muodostunut kilpailuedun savuttaminen vastaanottavan jäsenvaltion mahdollisesti korkeampia työskentelystandardeja noudattamatta jättämisellä.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Eurostat 2025 sekä Query AS 2025 raportit.

<sup>110</sup> Kiss 2017, s. 2–5 sekä Wagner 2018, s. 66.

<sup>111</sup> Ilmiö liittyy myös niin sanottuihin postilaatikkoyrityksiin (eng. 'letterbox companies'), joissa yrityksellä on tiettyssä jäsenvaltiossa rekisteröity toimipaikka, mutta varsinaista liiketoimintaa tosiasiallisesti harjoitetaan toisessa jäsenvaltiossa.

<sup>112</sup> Kiss 2017, s. 2, Jaspers ym. 2019, s. 77 ja s. 682 ja Bercusson 2009, s. 134.

### 3. Muutosdirektiivin synty

#### 3.1 Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto – askel kohti direktiivin tarkistamista

Laval-kvartetin jälkeen EUT:n on antanut tilaa lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia paremmin tunnistaville ratkaisuille.<sup>113</sup> Etenkin lähetettyjä työntekijöitä koskevassa direktiivissä viitatus vähimmäispalkan käsitteen määrittely oli aiheuttanut tulkintaongelmia jäsenvaltioiden välillä – mitä direktiivin ydintyöehtojen tarjoama vähimmäispalkka käytännössä voi sisältää ja mitkä ovat vähimmäispalkalle asetetut rajat. EUT omaksui vähimmäispalkan käsitteestä laajan tulkinnan vuonna 2015 antamassaan ennakkoratkaisussa *Sähköalojen ammattiliitto*. Tapauksessa oli kyse puolalaisen yrityksen ESA lähettämistä työntekijöistä Olkiluodon työmaalle Suomeen. ESA:n lähettämille työntekijöille maksettu palkka jäi alle lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin mukaisen vähimmäispalkan tason, ja näiden Sähköalojen ammattiliiton edustamien työntekijöiden mukaisesti vähimmäispalkan olisi tullut määräytyä Suomen sähköistys- ja talotekniikka-alaa koskevien työehtosopimusten perusteella. Kyseisissä työehtosopimuksissa määrättiin vähimmäispalkan laskemisesta, mikä perustui työntekijöiden kannalta edullisempiin kriteereihin verrattuna ESA:n soveltamiin kriteereihin.<sup>114</sup>

EUT totesi ensinnäkin direktiivin 3(1) artiklan sanamuodosta ilmenevän nimenomaisesti vähimmäispalkkojen määrittelyn kuuluvan sen jäsenvaltion lainsäädännön ja/tai kansallisen käytännön alaan, jonka alueelle työntekijä on lähetetty työhön. Tällöin myös vastaanottavan jäsenvaltion vastuulla on määrittellä vähimmäispalkkojen laskentatapa sekä kriteerit.<sup>115</sup> Tätä linjausta ei ollut yhtä selkeästi tunnistettu Laval-kvartetin ratkaisuisissa. Vaikka Laval-kvartetissa painopiste oli enemmän siinä, saiko lähetetyille työntekijöille tarjota kansallisella tasolla korkeampia ehtoja laajemminkin, jäsenvaltioiden määrittelyvaltaa vähimmäispalkan sisällöstä ei tuotu yhtä selvästi esiin.

---

<sup>113</sup> Mainittakoon myös asia C-115/14 RegioPost vuodelta 2015, jossa voitiin vastaavasti nähdä edistysaskeleita Laval-kvartetin jälkeen.

<sup>114</sup> Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, kohdat 11–14 sekä *Suokko* 2016, s. 3. Direktiivin 96/71/EY 3(8) artiklan mukaan rakennusala kuuluu aloihin, joiden osalta ydintyöehdoista voidaan sopia lähetettävää työnantajaa sitovasti esimerkiksi yleisesti sovellettavien työehtosopimusten. Nyt kyseessä oleva tapaus koski rakennusalaa, joten tapauksessa voitiin soveltaa työehtosopimuksen määräyksiä vähimmäispalkoista.

<sup>115</sup> Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, kohta 39 sekä asia C-522/12 Isbir, kohta 36.

EUT otti perusteluissaan huomioon useita työntekijän suojaa korostavia seikkoja. Se muun muassa katsoi, ettei työehtosopimusten perusteella laskettava vähimmäispalkka voi olla riippuvainen sellaisen lähettävän työnantajan valinnan vapaudesta, kuka lähettää työntekijöitä työhön pelkästään siinä tarkoituksessa, että työvoimakustannukset olisivat alhaisemmat verrattuna paikallisten työntekijöiden työstä aiheutuviin työvoimakustannuksiin. EUT toi myös esiin, että lähetettyjen työntekijöiden suojelun takaaminen tulisi huomioida siten, että heille korvataan työhön lähettämisestä aiheutuvat haitat, jotka heille muodostuvat työskentelystä tavanomaisen ympäristönsä ulkopuolella.<sup>116</sup>

Ratkaisussa vähimmäispalkkaan katsottiin kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisen vähimmäispalkan lisäksi tietyt muut osatekijät. Näihin kuuluivat tunti- tai urakkapalkan laskeminen vastaanottavan jäsenvaltion työehtosopimusten mukaisten palkkaryhmien perusteella, päiväraha, päivittäisen matkustamisen korvaus sekä loma-ajan palkka. Siten EUT katsoi, että työntekijöiden luokittelua eri palkkaryhmiin työehtosopimuksen pakottavien ja läpinäkyvien säännösten perusteella sovelletaan myös lähetettyihin työntekijöihin.<sup>117</sup>

Tarkemmin sanottuna EUT korosti linjauksellaan vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja yleissitovien työehtosopimusten keskeistä roolia vähimmäispalkkojen käsitteen sekä sen muodostavien osatekijöiden määrittelyssä. Edellytyksenä tällekin on kuitenkin se, ettei palvelujen vapaata tarjoamista estetä.<sup>118</sup>

Ratkaisu antoi vaikutelman siitä, että taloudellisten vapauksien ja sosiaalisen ulottuvuuden välinen jännite sai helpotusta, antaen tilaa tasapainoisemmalle lähestymistavalle näiden intressien välillä. Lähetettyjen työntekijöiden oikeudet palkkaukseen tunnistettiin konkreettisemmin ja samalla myös lähettämisen myötä tapahtuva alttius haitoille tavanomaisen työskentelymaan ulkopuolelle matkustaessa. Lähetetyt työntekijäthän eivät asetu muutoin kuin tilapäisesti ulkomaisille työmarkkinoille. Samalla ratkaisu toimi yhtenä suunnannäyttäjänä alkuperäisen direktiivin tarkistamiseen sekä ydintyöehtojen laajentamiseen yhdenvertaisen kohtelun nojalla.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, kohdat 41, 48–52 sekä 54–56.

<sup>117</sup> Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, kohdat 44–45 ja 70 sekä asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 144.

<sup>118</sup> Asia C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto, kohdat 32 ja 34 sekä asia C-522/12 Isbir, kohta 37.

<sup>119</sup> *Jaspers ym.* 2019, s. 101, *Pecinovsky* 2016, s. 308 sekä SWD(2016) 52 final, s. 19.

### 3.2 Direktiivin (EU) 2018/957 sisältö ja tavoitteet

Siitä huolimatta, että täytäntöönpanodirektiivillä pyrittiin vastaamaan lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisessa esiintyneisiin ongelmiin, lukuisia pitkään jatkuneita ongelmia jätettiin käsittelemättä. Euroopan komission vaikutustenarviointi vuodelta 2016<sup>120</sup> arvioi alkuperäistä lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä erityisesti palkkaukseen kohdistuvan sääntelyn osalta. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota eriäviin palkkausta koskeviin sääntöihin, joiden todettiin tarjonnan epäreilua kilpailuetua lähettävälle yrityksille. Kuten edellä mainittua sosiaalisen polkumyynnin osalta, direktiivin kautta lähettävät yritykset saattoivat noudattaa matalampaa palkkatasoa verrattuna vastaanottavan jäsenvaltion yrityksiin, vaikka kyseiset toimijat kilpailevatkin samoista toimeksiannoista samassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.<sup>121</sup>

Myös Laval-kvartetin seuraukset unionin lainsäädäntöön ovat olleet huomattavia, joista yhtenä esimerkkinä voidaan pitää muutosdirektiivin hyväksymistä.<sup>122</sup> Täytäntöönpanodirektiiviä seurasikin lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tarkistava muutosdirektiivi (EU) 2018/957, joka oli askel eteenpäin lähetettyjä työntekijöitä suojelevan näkökulman vahvistamiseksi. Muutosdirektiivin taustalla oli ennen kaikkea arvioida, taattiinko yli 20 vuotta vanhalla lähetettyjä työntekijöitä koskevalla direktiivillä edelleen asianmukainen tasapaino direktiivin keskeisesti koskettamien osa-alueiden kanssa, eli palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen, yrityksen tasapuolisten toimintaedellytysten takaamisen ja lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelun kannalta.<sup>123</sup>

Euroopan komissio on säännöllisesti valvonut lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa arvioidakseen direktiivillä asetettujen tavoitteiden saavuttamista unionissa sekä jäsenvaltioissa. Komissio julkaisi vuonna 2016 ehdotuksen tarkistaa direktiiviä, tarkoituksenaan muuttaa erityisesti lähetettyjen työntekijöiden palkkausta, pitkäaikaisesti lähetettyjen työntekijöiden suojelua sekä lähetettyihin

---

<sup>120</sup> SWD(2016) 52 final.

<sup>121</sup> SWD(2016) 52 final, s. 10 ja 13 sekä HE 71/2020 vp, s. 3–4.

<sup>122</sup> *Louis* 2023, s. 724–725.

<sup>123</sup> Direktiivin (EU) 2018/957 perustelujen kohta 4 sekä *Voss ym.* 2016, s. 12. Käsittelemättömät ongelmat liittyivät erityisesti lähetettyjen ja vastaanottavan jäsenvaltion paikallisten työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun puutteisiin, EUT:n lähetettyjen työntekijöiden ydintyöehtojen vähimmäisvaatimusten tulkintaan ns. 'enimmäissuojana' Laval-kvartetissa sekä työvoiman hyväksikäyttöön.

vuokratyöntekijöihin kohdistuvaa sääntelyä.<sup>124</sup> Muutosdirektiivi tuli voimaan kesällä 2018 ja sitä tuli soveltaa jäsenvaltioissa 30.7.2020 mennessä. Muutosdirektiivin tarkoituksena on toimia täydentävässä ja vahvistavassa roolissa alkuperäisen direktiivin ja täytäntöönpanodirektiivin kanssa.<sup>125</sup>

Muutosdirektiivi toimii esimerkkinä lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin muutossuunnasta, jonka tarkoituksena on ollut löytää parempi tasapaino taloudellisten vapauksien ja sosiaalisten oikeuksien varjelussa. Kuten seuraavassa luvussa käy ilmi, alkuperäiseen direktiiviin verrattuna muutosdirektiivi tunnistaa paremmin työntekijöiden suojelullisen näkökohdan. Direktiivin oikeusperusta on kuitenkin pysynyt samana.<sup>126</sup>

### 3.2.1 Muutoskohteet – ydintyöehdot

Lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä oli tarkoitus nykyaikaistaa 'sama palkka samassa työstä samassa paikassa' -periaatetta noudattaen, kun ongelmana alkuperäistä direktiiviä sovellettaessa oli erityisesti sen luomat rakenteelliset palkkaerot lähetettyjen ja vastaanottavan jäsenvaltion paikallisten työntekijöiden välillä.<sup>127</sup>

Yksi merkittävimmistä muutoksista liittyikin direktiivin 3(1) artiklaan ydintyöehdoista. Muutosdirektiivillä lähetetyille työntekijöille taattavien työehtojen ja -olojen ulottuvuutta laajennettiin, mainiten erikseen niiden takaaminen *yhdenvertaisen kohtelun nojalla*. Ennen kaikkea 3(1) artiklan c -alakohdan viittaus muutettiin lähetetyille työntekijöille tarjottavasta 'vähimmäispalkasta', 'korvaukseen'. Muutosdirektiivin myötä lähetetyille työntekijöille taataan nykyään kaikki pakolliset korvauksen<sup>128</sup> muodostavat tekijät vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämä tarkoittaa, että paikallisiin vastaanottavan jäsenvaltion työntekijöihin sovellettavia korvauksia koskevia sääntöjä sovelletaan myös

---

<sup>124</sup> Kaiken kaikkiaan muutosdirektiivi toi mukanaan useita muutoksia. Nyt käsiteltävän aiheen valossa erityisesti palkkaukseen kohdistuvat näkökohdat ovat yksityiskohtaisemman tarkastelun kohteena, ottaen huomioon myös jäljempänä käsiteltävä EUT:n oikeuskäytäntö ja sen vaikutus muutosdirektiivin sisältöön.

<sup>125</sup> COM(2024) 320 final, s. 2 ja COM(2016) 128 final, s. 3. Ks. myös COM(2016) 505 final, s. 4.

<sup>126</sup> Direktiivin (EU) 2018/957 1(1) artikla.

<sup>127</sup> SWD(2016) 52 final, s. 9–12. Palkkaerot korostuivat erityisesti niiden lähetettyjen työntekijöiden kohdalla, jotka lähetetään matalapalkkaisesta jäsenvaltiosta korkeamman palkkatason omaavaan vastaanottavaan jäsenvaltioon.

<sup>128</sup> Direktiivin (EU) 2018/957 mukaisesti käsite "korvaus" määritellään vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti. Sillä tarkoitetaan kaikkia kansallisen lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen taikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa yleisesti sovellettaviksi julistettujen tai muuten 8 kohdan mukaisesti sovellettavien työehtosopimusten tai välitystuomioiden mukaisesti pakollisia korvauksen muodostavia tekijöitä. Tämä viittaa kaikkiin korvauksen osiin, johon luetaan kaikki siihen liittyvät lisät, kuten ylityökorvaukset, yötyöstä, sunnuntaityöstä tai pyhäpäivistä maksettavat lisät, lomarahat sekä bonukset.

lähetettyihin työntekijöihin.<sup>129</sup> Korvauksen käsite sisältää edelleen aiemmin säädetyn vähimmäispalkan, mutta sitä kuitenkin laajentaen.<sup>130</sup>

Muutos nähtiin tarpeellisena ottaen myös huomioon muutodirektiivin taustalla oleva 'sama palkka samasta työstä samassa paikassa' -periaate. Vähimmäispalkan viittauksen muutoksella pyritään mainitun periaatteen nojalla lähentämään lähetettyjen työntekijöiden palkkoja niihin muihin liikkuviin työntekijäryhmiin, jotka ovat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden piirissä sekä erityisesti paikallisiin vastaanottavan jäsenvaltion työntekijöihin sovellettaviin palkkoihin. Tarkoituksena on siten kaventaa palkkaeroja edellä mainittujen työntekijäryhmien kesken. Käytännössä muutoksella on katsottu olevan vaikutusta palkkojen nousemiseen erityisesti niille lähetetyille työntekijöille, jotka lähetetään matalapalkkaisesta jäsenvaltiosta korkeamman palkkatason jäsenvaltioon.<sup>131</sup>

Alkuperäisen direktiivin sisältänyt 3(1) artiklan sisältö muutodirektiivin jälkeen näyttäytyy seuraavana<sup>132</sup>, sisältäen lähetetyille työntekijöille

- a) *enimmäistyöajat ja vähimmäislepoajat;*
- b) *palkallisten vuosilomien vähimmäiskeston;*
- c) ***korvauksen**, mukaan lukien ylityökorvaukset;*
- d) ***työntekijöiden vuokraamista koskevat ehdot**<sup>133</sup>, erityisesti kun kyseessä on tilapäistyövoimaa välittävien yritysten suorittama työntekijöiden vuokraaminen;*
- e) *työturvallisuuden, työterveyden ja työhygienian;*
- f) *raskaana olevien naisten ja äskettäin synnyttäneiden naisten sekä lasten ja nuorten työehtoihin ja -oloihin sovellettavat suojatoimenpiteet; sekä*
- g) *miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun sekä muut syrjintäkieltoa koskevat säännökset;*
- h) ***työntekijöiden majoitusolosuhteet, kun työnantaja järjestää majoituksen muualla kuin tavanomaisessa työpaikassaan työskenteleville työntekijöille; sekä***

---

<sup>129</sup> Toisin sanoen muutodirektiivillä ydintyöehdot laajennettiin vähimmäistasosta yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen nojautuvaan korvaukseen. Taustalla vaikutti EUT:n ratkaisu vuodelta 2015 asiassa C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto.

<sup>130</sup> COM(2024) 320 final, s. 4-5 sekä *Jaspers ym.* 2019, s. 101.

<sup>131</sup> Euroopan komissio 2024, s. 144.

<sup>132</sup> Muutodirektiivin vaikutukset lihavoituna.

<sup>133</sup> Myös vuokratyöntekijöiden suojelua pyrittiin parantamaan muutodirektiivillä yhdenvertaisen kohtelun nojalla. Direktiivi velvoittaa varmistamaan, että vuokratyövoimaa tarjoavat yritykset noudattavat samoja työehtoja lähetettyjen työntekijöiden osalta kuin paikallistenkin vuokratyöntekijöiden osalta EU:n vuokratyödirektiivin 2008/104/EY 5 artiklan mukaisesti.

*i) lisät tai korvaukset, joilla katetaan ammatillisista syistä poissa kotoa työskentelevien työntekijöiden matka-, ruokailu- ja majoituskustannukset.<sup>134</sup>*

Lisäksi muutosdirektiivillä laajennettiin lähetettyihin työntekijöihin sovellettavan työehtosopimuksen määritelmää (3(8) artikla). Nykyään ydintyöehdot voidaan turvata myös muiden kuin yleissitovaksi julistettujen työehtosopimusten kautta, mikäli vastaavia velvoitteita sovelletaan yleisesti saman toimialan yrityksiin tietyllä alueella tai kyseessä on työmarkkinaosapuolten kansallisella tasolla tekemä sopimus, jota sovelletaan koko jäsenvaltiossa. Alkuperäisen direktiivin mukaan tämä oli mahdollista vain silloin, kun yleissitovaksi julistamista koskevaa järjestelmää ei ollut olemassa. Muutosdirektiivillä myös laajennettiin yleissitovaksi julistettujen työehtosopimusten soveltamisalaa kaikkiin talouden aloihin, kun alkuperäinen direktiivi salli tämän vain rakennusosalalla. Muutoksen myötä esimerkiksi korvaus voidaan määritellä vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön lisäksi entistä laajemmin myös työehtosopimuksin eri sektoreilla. Direktiivin 3(7) artikla mahdollistaa edelleen suotuisampien työehtojen ja -olojen soveltamisen lähetettyihin työntekijöihin.<sup>135</sup>

### **3.2.2 Muut keskeiset muutokset**

Alkuperäinen direktiivi ei ottanut kantaa lähettämisen kestoon muuten kuin 'rajoitetun ajan' määritelmällä.<sup>136</sup> Muutosdirektiivikään ei täsmennä lähettämisen keston konkreettista määrittelyä. Joka tapauksessa on selvää, että lähettämisen tulee olla tilapäistä, eli työntekijän on tarkoitus palata kotijäsenvaltioonsa työnsä suorittuaan. EUT:n ratkaisukäytännössä on myös nimenomaisesti todettu, ettei pysyvästi tai ilman kestolle ennalta asetettua rajoitusta harjoitettua toimintaa voida pitää unionin palvelujen tarjoamista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvana.<sup>137</sup> Kuitenkin vastatakseen pidennetyistä lähettämistä aiheutuneisiin väärinkäyttöihin alkuperäiseen direktiiviin lisättiin uusi kohta pitkäkestoisesti lähetettyjen työntekijöiden suojelun parantamiseksi.

---

<sup>134</sup> HE 71/2020 vp, s. 6. Muutosdirektiivissä uutena säädetään myös majoitusolosuhteita koskevien vaatimusten soveltamisesta lähetettyihin ja paikallisiin työntekijöihin sekä velvoitteesta työnantajille kattaa lähetetyille työntekijälle vastaanottavassa jäsenvaltiossa tiettyjä matkustamiseen, majoitukseen ja ruokailuun liittyviä kustannuksia (3(1) artiklan h-i -kohdat).

<sup>135</sup> Direktiivin 3(7) artikla on siten pysynyt entisellään muutosdirektiivissä lukuun ottamatta mainintoja maksettavia lisiä koskien.

<sup>136</sup> Direktiivin 96/71/EY 2 artikla. Kuitenkin jo ratkaisussa C-113/89 Rush Portuguesa, EUT sivusi lähettämisen kestoa maininnallaan siitä, että 'Portugaliin sijoittautunut yritys, joka tarjoaa palveluja toisessa jäsenvaltiossa, voi töiden ajaksi siirtyä kyseiseen jäsenvaltioon Portugalista tuomansa henkilökunnan kanssa'. Tällöin lähettämisen kesto voidaan tulkita rajatuksi suoritettavien töiden ajaksi. Ks. kyseisen ratkaisun kohdat 17 ja 19.

<sup>137</sup> Asia C-456/02 Trojani, kohta 28.

Mikäli lähettämiskauden tosiasiallinen kesto ylittää 12 kuukautta<sup>138</sup>, lähetetyille työntekijälle tulee taata yhdenvertaisen kohtelun nojalla kaikki sovellettavat työehdot vastaanottavassa jäsenvaltiossa, eli ydintyöehtojen lisäksi kaikki muutkin vastaanottavan jäsenvaltion pakollisesti sovellettavat työehdot.<sup>139</sup>

Huomionarvoista muutosdirektiivissä on myös 1 artiklaan tehdyt muutokset soveltamisalasta ja kohteesta. Erityisesti Lavalin osalta mainitsemisen arvoinen on muutosdirektiiviin tehty lisäys, jonka mukaisesti direktiivi ei vaikuta millään tavoin jäsenvaltioissa ja unionin tasolla tunnustettujen perusoikeuksien käyttämiseen, kuten oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimenpiteisiin tai oikeuteen neuvotella ja panna täytäntöön työehtosopimuksia kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti. Tämän muutoksen voitaisiin periaatteessa nähdä muuttavan Lavalissa annettua linjausta, sillä sanamuotonsa mukaisesti sen voisi tulkita rajaavan työtaistelutoimenpiteiden käytön direktiivin vaikutuksen ulkopuolelle.<sup>140</sup>

Muutosdirektiivin tavoitteena on parantaa lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion paikallisten työntekijöiden kanssa sekä turvata yrityksille tasapuolisemmat kilpailuolosuhteet. Uusi direktiivi tuo korostetusti esiin myös yhdenvertaisen kohtelun soveltamisen lähetettyjen työntekijöiden ja vastaanottavan jäsenvaltion työntekijöiden välillä ensimmäistä kertaa. Tämä on omiaan vahvistamaan sosiaalisten oikeuksien suojelun tärkeyttä vastauksena niihin haasteisiin, joita lähetettyjen työntekijöiden kohdalla aikaisempi direktiivi oli tuonut mukanaan.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Direktiivin (EU) 2018/957 3(1a)(b) artiklan mukaisesti ajanjaksoa voidaan pidentää 18 kuukauteen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, mikäli lähettävä yritys toimittaa tästä perustellun ilmoituksen.

<sup>139</sup> HE 71/2020 vp, s. 16. Sanottu ei kuitenkaan sovellu tilanteisiin, kun kyseessä on muodollisuudet ja ehdot koskien työsopimuksen tekemistä ja päättämistä, kilpailukieltolausekkeita sekä ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä.

<sup>140</sup> Direktiivin (EU) 2018/957 1(a)(b) artikla. Kuitenkin Lavalissa annettu linjaus näyttäisi säilyttävän merkityksensä, kuten jäljempänä luvussa 5.3 käsitellään.

<sup>141</sup> Direktiivin (EU) 2018/957 perustelujen kohta 10, asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 107 sekä HE 71/2020 vp, s. 5.

## **4. Unionin sosiaalisten oikeuksien kehys**

### **4.1 Ongelmakohtien tunnistaminen työntekijöiden lähettämisessä**

Muutosdirektiivi tuo täytäntöönpanodirektiivin rinnalla lähetettyjä työntekijöitä koskevaan direktiiviin jopa odotettua sisältöä. Muutosdirektiivi on ainakin osaltaan toiminut vastauksena siihen epäselvyyteen, jota direktiivin tulkinnasta oli syntynyt erityisesti sillä taattavien ydintyöehtojen tason osalta. Tämä on omiaan korostamaan myös sitä, että unionin työoikeudellisen lainsäädännön kehityskulun tarkastelussa on välttämätöntä kiinnittää huomiota EUT:n keskeiseen asemaan. Siitä huolimatta, ettei EUT voi ratkaisullaan suoranaisesti muuttaa voimassa olevaa unionin lainsäädäntöä, se selkeyttää sitä tulkintojensa kautta ja luo tilaa uusille suuntaviivoille unionin lainsäädännössä.

Muutosdirektiivi voidaan nähdä osoituksena siitä, miten EU on lainsäädäntötoimillaan pyrkinyt lujittamaan sisämarkkinoiden taloudellisten vapauksien ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden välistä jännitettä. Vaikka palvelujen tarjoamisen vapaus on ollut ja tulee olemaan unionin keskeisiä tavoitteita, tarve vahvistaa samanaikaisesti työmarkkinoiden reiluutta ja työntekijöiden oikeuksia on nykytilassa tunnistettu paremmin. Tämä muutos heijastaa laajempaa kehitystä kohti sosiaalisempaa Eurooppaa, jossa taloudellisten oikeuksien edistämisen ei tulisi johtaa työehtojen heikentymiseen taikka epäoikeudenmukaiseen kilpailuun.

### **4.2 Taloudellisten vapauksien ja sosiaalisten oikeuksien jännite**

Euroopan talousyhteisön perustaminen Rooman sopimuksella vuonna 1957 keskittyi ensisijaisesti edistämään taloudellista integraatiota sosiaalisen suojelun sijaan. Tavaroiden, henkilöiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden lisäksi myös palvelujen vapaa liikkuvuus on ollut olemassa jo vuodesta 1957 lähtien. Sosiaalinen ulottuvuus taas on tullut enenevästi mukaan EU:n sääntelyyn asteittain ja osaltaan poliittisten paineiden seurauksena.<sup>142</sup> EU:n sosiaalipolitiikka rakentui pitkään perussopimusten oheisilmiönä unionin laajuisen taloudellisen integraation alaisena. Keskeinen sosiaalipolitiikkaa koskeva edistysaskel liittyi vuonna 1997 allekirjoitettuun Amsterdamin sopimukseen, jolla sosiaalipolitiikasta tehty sopimus liitettiin silloiseen Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Sosiaalipolitiikasta tehty sopimus liittyi silloisen yhteisön

---

<sup>142</sup> *Bercusson* 2009, s. 5 sekä *Blanpain* 2014, s. 482.

mahdollisuuksiin toimia tai tehostaa toimintaansa muun muassa työympäristön parantamisessa työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi, työoloissa, työntekijöiden tiedottamisessa ja kuulemisessa sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisessä. Lisäksi sopimus mahdollisti kannustavien toimenpiteiden toteuttamisen erityisesti sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi.<sup>143</sup>

EU ei nykypäivänä ole enää vain taloudellisiin näkökulmiin keskittyvä toimija. Merkittäviä askeleita onkin otettu eteenpäin unionin edustamien sosiaalisten näkökohtien edistämiseksi, esimerkkeinä seuraavaksi käsiteltävät EU:n perusoikeuskirja<sup>144</sup> sekä sosiaalisten oikeuksien pilari<sup>145</sup>. Lukuisia muitakin kehitysaskeleita on otettu lainsäädännön tasolla työntekijöiden suojelun ja oikeuksien korostamiseksi, joista lähetettyjä työntekijöitä koskeva muutosdirektiivi toimii ainoastaan yhtenä esimerkkinä. Sosiaalisten oikeuksien edistäminen on kuitenkin omiaan haastamaan EU:n perinteistä taloudellisia ulottuvuuksia edustavaa näkökulmaa. Tämä näkyy erityisesti lähetettyjen työntekijöiden sääntelykehyksen haastavuudessa, jossa taloudellisia ja sosiaalisia intressejä pyritään edistämään samanaikaisesti.<sup>146</sup>

Unionin laajuinen työoikeus on keskeisessä osassa puhuttaessa unionin sosiaalisten ulottuvuuksien edistämisestä. Esimerkkeinä unionin sosiaalisten ulottuvuuksien edistämisestä toimii SEU 3 artikla, jonka mukaisesti yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja sosiaalinen suojelu lukeutuvat unionin edistämiin tavoitteisiin. SEUT 9 artikla taas edellyttää unionia ottamaan politiikassaan ja toiminnassaan huomioon korkean työllisyystason edistämisen, riittävän sosiaalisen suojelun vahvistamisen, syrjäytymisen torjumisen, koulutuksen laadun parantamisen sekä kansanterveyden korkean tason turvaamisen.<sup>147</sup>

Sosiaaliset oikeudet edellyttävät kuitenkin toimeenpanoa kansallisella tasolla ja sosiaalipolitiikan toteuttaminen onkin ensisijaisesti unionin jäsenvaltioiden vastuulla. Tästä johtuu myös unionin sosiaalipolitiikan altis asema unionin taloudellisiin vapauksiin ja kilpailusääntöihin. Kun unionin sosiaalisten oikeuksien ja tässä yhteydessä erityisesti

---

<sup>143</sup> Asia C-19/23 Tanska v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Emiliou, kohta 28 sekä Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, 117 artikla.

<sup>144</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja ((2000/C 364/01) tuli virallisesti sitovaksi joulukuussa 2000.

<sup>145</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustamisesta, COM(2017) 250 final.

<sup>146</sup> *Bercusson* 2009, s. 5–7 sekä *Jaspers ym.* 2019, s. 2. Lainsäädännöllisiä edistysaskeleita työoikeuden saralla käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 7.3.

<sup>147</sup> Direktiivin (EU) 2018/957 perustelujen kohta 3.

työoikeuden sääntely on jäänyt kansallisten toimenpiteiden varaan puhtaasti unionin tasoisen toteuttamisen sijaan, se on myös irtaantunut talouspolitiikasta, jonka alalla unionin toimivallan käyttö on suuremmissa asemassa. Täten taloudelliset vapaudet saavat lähtökohtaisesti myös etusijan, kun sosiaalisten oikeuksien sitovuuden ulottuvuus on usein rajattua ja riippuvainen jäsenvaltion konkreettisista toimista.<sup>148</sup>

Edellä mainitusta huolimatta on syytä kiinnittää huomiota myös palvelujen vapaan liikkuvuuden sosiaalisiin hyötyihin. Vaikka itse vapaus tarjota palveluita kuuluukin keskeisesti taloudellista tehokkuutta edistäviin tavoitteisiin, sillä on välttämättä myös sosiaalinen ulottuvuus. Kun jäsenvaltiot voivat tarjota palveluitaan vapaasti ja rajat ylittävästi, myös työllistymismahdollisuudet jäsenvaltiossa vuorostaan kasvavat. Tämä on omiaan lisäämään sekä työpaikkoja että niitä hyödyntävän työvoiman laajuutta, millä taas on positiivinen vaikutus unionin kansalaisten elintasoon laajemminkin.<sup>149</sup> Tässä yhteydessä on syytä palata myös tutkielman alussa käsiteltyyn ennakkoratkaisuun *Rush Portuguesa*, jossa palvelujen tarjoamisen vapaus mahdollisti Ranskalle oikeuden soveltaa kansallista työlainsäädäntöään myös portugalilaisiin lähetettyihin työntekijöihin, kun työntekijöiden vapaa liikkuvuus ei voinut tulla tapauksessa sovellettavaksi. Palvelujen tarjoamisen vapaus on siten tärkeää tunnistaa myös työvoiman liikkuvuuden ja työllistymismahdollisuuksia luovana tekijänä unionissa.

### **4.3 EU:n perusoikeuskirjan merkitys**

EU:n vuonna 2000 julistamasta perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova vuodesta 2009 lähtien Lissabonin sopimuksen<sup>150</sup> voimaantulon yhteydessä. Perusoikeuskirja merkitsi suurta askelta eteenpäin sen pyrkimyksen kautta suojella ja edistää sosiaalisia oikeuksia ja vapauksia. Samanaikaisesti sillä otetaan huomioon yhteiskunnan kehittyminen muun muassa teknologian ja sosiaalisen edistyksen myötä sekä unionin tasoisen lainsäädännön antamisen mahdollistaminen työntekijöiden suojeluksi. SEU 6 artiklan mukaisesti unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään

---

<sup>148</sup> *Barnard* 2014, s. 206.

<sup>149</sup> *Blanpain* 2014, s. 482.

<sup>150</sup> Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 ((EUVL C 306, 17.12.2007). Sopimus tuli voimaan joulukuussa 2009.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, ja joilla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Perusoikeuskirja toimii siten unionin primaarioikeuden välineenä.<sup>151</sup>

Perusoikeuskirjan rooli työntekijöiden oikeuksien edistämiseksi käy ilmi erityisesti sen yhteisvastuuta käsittelevästä IV luvusta, jonka 31 artiklassa säädetään oikeudenmukaisista sekä kohtuullisista työoloista ja -ehdoista. Artiklan mukaisesti jokaisella työntekijällä on oikeus terveytensä, turvallisuutensa sekä ihmisarvonsa mukaisiin työoloihin. Samassa artiklassa tunnustetaan työntekijöiden oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen, päivittäisiin ja viikoittaisiin lepojaksoihin sekä palkalliseen vuosilomakauteen. Kyseinen artikla on myös huomioitu lähetettyjä työntekijöitä koskevassa muutosdirektiivissä, jonka tarkoituksena on erityisesti perusoikeuskirjan 31 artiklan noudattamisen varmistaminen.<sup>152</sup> Euroopan komissio antoi vuonna 2020 tiedonannon<sup>153</sup> strategiasta perusoikeuskirjan soveltamisen vahvistamiseksi unionissa, pyrkimyksenään parantaa sekä perusoikeuskirjan soveltamisen valvontaa jäsenvaltioissa että tapoja sen soveltamiseen. Samanaikaisesti ihmisten vaillinaiseen tietoisuuteen perusoikeuskirjan mukaisista oikeuksistaan kiinnitettiin huomiota.<sup>154</sup>

Perusoikeuskirjan vaikutukset ovat merkityksellisiä unionin työoikeuteen ja tätä kautta jäsenvaltioiden sääntelykeinoihin työoikeuden saralla. Jäsenvaltioiden perusoikeuskirjan soveltaminen kansallisiin sääntelyihinsä mahdollistaa perusoikeuskirjan sääntelemien kokonaisuuksien korkeamman asteen kansallisissa oikeusjärjestelmissä. Samalla perusoikeuskirja sisältää useita sosiaalisia oikeuksia, mikä mahdollistaa sen artiklojen laajan keskinäisen tulkinnan ja rinnakkaisen soveltamisen. Perusoikeuskirja on myös asettanut painetta unionin instituutioille edistää sosiaalista unionia entisestään.<sup>155</sup> Perusoikeuskirjan unioniin tuomien vaikutusten voidaan siten katsoa edistäneen myös tasapainon määrittelyä niiden intressien välillä, joihin lähetettyjä työntekijöitä koskeva sääntely keskittyy – sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien keskinäinen suhde. Näiden intressien tasapainottelussa on tärkeää edelleen ottaa huomioon perusoikeuskirjan sosiaalisten oikeuksien sääntelyt primaarioikeuden tasolla. Huomionarvoista on myös, että vaikka EUT oli ratkaisukäytännössään huomioinut perusoikeuskirjan merkityksen jo

---

<sup>151</sup> COM(2020) 711 final, s. 1 sekä *Pecinovsky* 2016, s. 298. Ks. myös asia C-201/15 AGET Iraklis, kohta 62.

<sup>152</sup> COM(2016) 128 final, s. 7.

<sup>153</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Strategia perusoikeuskirjan soveltamisen vahvistamiseksi Euroopan unionissa, COM(2020) 711 final.

<sup>154</sup> COM(2020) 711 final, s. 2–3.

<sup>155</sup> *Bercusson* 2009, s. 214–215.

ennen muutodirektiiviä, muutodirektiivin nimenomaiseksi tavoitteeksi on huomioitu perusoikeuskirjassa mainittujen tavoitteiden ja oikeuksien edistäminen.<sup>156</sup>

#### 4.4 Sosiaalisten oikeuksien pilari

*''The Pillar is a major step forward. It contains rights and principles which are essential for the world of work in the 21st century: From fair wages to health care; from lifelong learning to a better worklife balance; from equality between women and men to the right to a minimum income.''*<sup>157</sup>

Komissio antoi tiedonannon Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustamisesta vuonna 2017. Pilari annettiin tavoitteena parantaa työ- ja elinoloja EU:ssa 20:n periaatteen ja oikeuden muodossa, jotka keskittyvät kolmeen osa-alueeseen; oikeuteen yhtäläisiin mahdollisuuksiin ja pääsyyn työmarkkinoille, oikeudenmukaisiin työoloihin sekä sosiaaliseen suojeluun ja osallisuuteen. Kyse on niin sanotusta sosiaalialan sääntökirjasta, jonka säännökset toimivat oikeudenmukaisten ja toimivien työmarkkinoiden sekä hyvinvointijärjestelmien varmistamiseksi. Pilari ei toimi sitovana oikeudellisena lähteenä, mutta se asettaa konkreettisen kehyksen sosiaalisten oikeuksien edistämiseksi. Lisäksi se kannustaa jäsenvaltioita huomioimaan pilarissa asetettuja tavoitteita kansallisissa työ- ja sosiaalioikeudellisissa standardeissaan.<sup>158</sup>

Pilarin oikeudellinen merkitys heijastuu paitsi sen sosiaalisten oikeuksien vahvistamisessa myös niiden täytäntöönpanossa. Pilarin asettamat periaatteet ja oikeudet täytäntöönpannaan säädöksiin tai muiden hyväksyttävien toimien kautta samalla vastaten muuttuviin tarpeisiin nykypäivän työelämässä ja yhteiskunnassa. Tämä vaikuttaa myös joustavuuteen pilarin konkreettisissa toteuttamistavoissa, mikä mahdollistaa jäsenvaltioille moninaisten toimien käyttämisen sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa. Pilarin kautta jäsenvaltioilla on mahdollisuus myös vahvistaa pilarissa asetettuja korkeampiakin sosiaalisia normeja. Täten se toimii sekä unionin että jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikan edistämiseksi, kun jäsenvaltioiden korkeammat sosiaaliset standardit edistävät tätä kehitystä myös unionin tasolla yleisesti. Nimenomaisesti pilarin johdanto-osan 16 kohdan mukaisesti se ei estä jäsenvaltioita eikä niiden työmarkkinaosapuolia vahvistamasta pilarin asettamia kunnianhimoisempiakin sosiaalisia normeja, mikä on

---

<sup>156</sup> COM(2016) 128 final, s. 7.

<sup>157</sup> Komission silloisen puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin puhe Euroopan työviranomaisen avajaisjuhlassa 16.10.2019.

<sup>158</sup> *Andrikopoulos* 2021, s. 23, COM(2017) 250 final, s. 2–3 sekä COM(2021) 102 final, s. 4.

omiaan korostamaan jäsenvaltioiden kansallisten toimien merkitystä. Tässä yhteydessä myös työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu on tunnustettu keskeiseksi tekijäksi pilarin tavoitteiden edistämiseksi ja täytäntöönpanossa. Työmarkkinaosapuolten itsenäinen sopimusten neuvottelu ja tekeminen sekä kollektiivisen työtaisteluoikeuden tärkeys tunnustetaan vastaavasti omana osanaan. Myös SEUT 151 artiklassa määritellään EU:n sosiaalipolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistaminen.<sup>159</sup>

Työntekijöiden ja tutkielman kannalta erityisesti lähetettyjen työntekijöiden osalta huomiota tulee kiinnittää pilarin II lukuun. Kyseisen luvun 5 periaate korostaa työntekijöiden oikeuksia yhdenvertaiseen ja oikeudenmukaiseen kohteluun työolojen sekä sosiaalisen suojelun saatavuuden osalta, riippumatta työsuhteen muodosta ja kestosta. Edelleen saman luvun 6 periaatteen mukaisesti työntekijöillä on oikeus oikeudenmukaiseen ja kohtuullisen elintason mahdollistavaan palkkaan sekä riittävään vähimmäispalkkaan. Mainittakoon vielä III luvun 12 periaate, joka sisältää oman kohtansa työntekijöiden oikeuksista riittävään sosiaaliseen suojeluun työsuhteen muodosta ja kestosta riippumatta. Edellä mainituista periaatteista voidaan selvästi tunnistaa lähetettyjä työntekijöitä koskevan uudistetun direktiivin keskeisiä tavoitteita – yhdenvertainen kohtelu, sosiaalinen suojelu sekä oikeudenmukainen ja riittävä palkkaus. Erityisesti viimeksi mainittu tavoite antaa tukea muutospäätöksissä käyttöön otettuun korvauksen käsitteeseen, mikä on omiaan edistämään oikeudenmukaisempaa palkanmuodostusta lähetettyjen työntekijöiden osalta.

Sekä perusoikeuskirja että sosiaalisten oikeuksien pilari ovat keskeisiä pohdittaessa lähetettyjen työntekijöiden aseman ja laajemmin sosiaalisen unionin kehitystä. Kyseiset kehitysskeleettit toimivat osoituksena myös niiden tarpeiden huomioimisesta, joihin unionin on ollut välttämätöntä vastata edistääkseen sekä unionin päämääriä taloudellisten vapauksien yli että työntekijöiden parempaa suojelua.

Euroopan työvoimaviranomainen (ELA)<sup>160</sup> perustettiin vuonna 2019 asetuksella (EU) 2019/1149,<sup>161</sup> tehtävänäan toimia sisämarkkinoiden oikeudenmukaisuutta ja luottamusta vahvistavana EU:n toimielimenä. Perustamisen taustalla vaikuttivat unionin sosiaalisten

---

<sup>159</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustelujen kohdat 8, 12, 14–17 ja 20 sekä *Kilpatrick* 2023, s. 206.

<sup>160</sup> Eng. European Labour Authority.

<sup>161</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/1149, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, Euroopan työviranomaisen perustamisesta, asetusten (EY) N:o 883/2004, (EU) N:o 492/2011 ja (EU) 2016/589 muuttamisesta ja päätöksen (EU) 2016/344 kumoamisesta.

oikeuksien edistämisen pyrkimykset, sosiaalisten oikeuksien pilarin hyväksyminen sekä lähetettyjä työntekijöitä koskevan sääntelyn uudistaminen. ELA:n keskeisiksi tavoitteiksi ja rooliksi on vahvistettu jäsenvaltioiden ja Euroopan komission tukeminen. Tämä viittaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseen sekä työvoiman liikkuvuutta koskevan unionin lainsäädännön tehokkaaseen ja yhtenäiseen soveltamiseen sekä täytäntöönpanon varmistamiseen.<sup>162</sup>

Pilari toimii kehyksenä suuntaviivojen luomiselle unionin työoikeussääntelyn kontekstissa. Sen tavoitteet ulottuvat myös laajemmalle unionin kansalaisten asemaan muun muassa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ja tunnistamalla työttömyyden, syrjinnän ja köyhyyden torjumisen sekä monikulttuurisuuden edistämisen. Nämä elementit muodostavat keskeisimpiä sosiaalisen unionin tavoitteita. Pilarin jatkeena komissio hyväksyikin sitä koskevan toimintasuunnitelman<sup>163</sup> vuonna 2021, jonka tavoitteiksi vuoteen 2030 mennessä on esitetty i) vähintään 78 prosentilla 20–64-vuotiaista olevan työpaikka, ii) kaikista aikuisista vähintään 60 prosentin osallistuminen koulutukseen vuosittain ja iii) köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien määrän pienentäminen vähintään 15 miljoonalla.<sup>164</sup>

#### **4.5 Vähimmäispalkkadirektiivi (EU) 2022/2041**

Tutkielman kannalta huomionarvoinen pilarin taustalla olevista lainsäädäntömuutoksista<sup>165</sup> koskee erityisesti direktiiviä riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa.<sup>166</sup> Direktiivi annettiin lokakuussa 2022 ja se on ollut sovellettavissa jäsenvaltioissa marraskuusta 2024 lähtien. Taustalla toimii edellä mainittu sosiaalisten oikeuksien pilarin 6 periaate, joka takaa työntekijöille oikeuden riittävään vähimmäispalkkaan. Vähimmäispalkkadirektiiviä sovelletaan unionin työntekijöihin<sup>167</sup> ja sillä pyritään elin- ja työolojen ja erityisesti työntekijöiden palkkojen riittävyyden

---

<sup>162</sup> Asetuksen (EU) 2019/1149 perustelujen kohdat 1–6.

<sup>163</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevasta toimintasuunnitelmasta, COM/2021/102 final.

<sup>164</sup> COM/2021/102 final, s. 6–8.

<sup>165</sup> Lainsäädäntömuutoksista mainittakoon myös mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta (EUVL L 188, 12.7.2019), ns. työelämän tasapainodirektiivi.

<sup>166</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa (EUVL L 275, 25.10.2022).

<sup>167</sup> Tarkemmin EU:n työntekijöihin, joilla on kunkin jäsenvaltion voimassa olevissa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännöissä määritelty työsopimus tai työsuhde, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen.

parantamiseen, sosiaalisen lähentymisen edistämiseen sekä palkkoihin liittyvän eriarvoisuuden vähentämiseen.<sup>168</sup> Kyseiset tavoitteet voidaan yhdistää myös lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin muutoksiin.

Vähimmäispalkkadirektiivi ei suoranaisesti sääntele lähetettyjä työntekijöitä. Tästä huolimatta sillä voidaan katsoa olevan ainakin välillinen vaikutus lähetettyjen työntekijöiden aseman parantumiseen tulevaisuudessa. Kuten aiemmin mainittua, muutospäätöksen säätämä korvauksen käsite ei ole poissulkenut vähimmäispalkan tarjoamista lähetetyille työntekijöille. Korvaus on vähimmäispalkan sisältävä käsite, mutta ulottuu sitä laajemmalle. Vähimmäispalkkadirektiivin muutospäätöksiä tukevaa asemaa korostaa se, ettei vähimmäispalkkaa voida katsoa enää riittäväksi suojaksi lähetetyille työntekijöille, mikä pakotti tarkastelemaan ja lopulta muuttamaan käsitettä korvaukseksi. Nyt vähimmäispalkan käsite on saanut oman konkreettisen sääntelynsä, mikä on omiaan korostamaan entisestään työntekijöiden turvaa palkkauksen osalta.<sup>169</sup>

Tässä yhteydessä on syytä palata myös edellä käsiteltyyn Laval-kvartetin Komissio v. Luxemburg -ratkaisuun, jossa Luxemburg oli kansallisessa lainsäädännössään edellyttänyt, että vähimmäispalkka sekä palkkojen automaattinen elinkustannuksiin sidottu tarkistuskäytäntö soveltuivat myös lähetettyihin työntekijöihin. Komissio haastoi Luxemburgin EUT:ssa väittäen, että tämä ylitti lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin ydintä koskevien vähimmäissuojan tason.<sup>170</sup>

Vähimmäispalkkadirektiivin 5(1) artiklan mukaan lakisäätöisen vähimmäispalkan omaavien jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tarvittavat menettelyt vähimmäispalkkojen määrittämistä sekä päivittämistä varten, joita tulee ohjata riittävyys edistämiseksi vahvistetuilla kriteereillä. Jäsenvaltiot voivat päättää kyseisten kriteereiden suhteellisesta painoarvosta ottaen huomioon kansalliset sosioekonomiset olosuhteensa. Edelleen 5(2)(a) artiklan mukaisesti edellä tarkoitettuihin kansallisiin

---

<sup>168</sup> Direktiivin (EU) 2022/2041 1 ja 2 artikla. Direktiiviin liittyvässä komission vaikutustenarvioinnissa SWD(2020) 246 final, s. 1, todettiin muun ohella, että vaikka vähimmäispalkkojen määrittäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, unionin tason kehyksellä on tarkoitus varmistaa, ettei edistys olisi osittaista tai epätasaista. Tarkoituksena on varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset ja siten oikeudenmukainen kilpailu yrityksille ja työntekijöille sisämarkkinoilla.

<sup>169</sup> COM(2020) 682 final, s. 4 sekä direktiivin 2014/67/EU perustelujen kohta 15 ja 5(4) artikla. Komission ehdotuksessa vähimmäispalkkadirektiiviksi todettiin myös nimenomaisesti ehdotetun direktiivin vaikutus lähetettyjä työntekijöitä koskevaan täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU tavoitteiden vahvistamisessa, muun muassa lakisäätöisten vähimmäispalkkajärjestelmien täytäntöönpanon osalta.

<sup>170</sup> Asia C-319/06 Komissio v. Luxemburg, kohta 45.

kriteereihin tulee sisältyä osatekijöinä ainakin muun muassa lakisääteisen vähimmäispalkan ostovoima ottaen huomioon elinkustannukset.

Tapauksessa katsottiin, että Luxemburgin kansallinen sääntely vähimmäispalkan osalta oli sinänsä sallittua, mutta automaattinen elinkustannusindeksisidonnaisuus ei kuulunut lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisalaan muiden kuin vähimmäispalkkojen osalta. Tässä yhteydessä EUT ei myöskään hyväksynyt Luxemburgin vetoamista alkuperäisen direktiivin 3(10) poikkeukseen, jonka mukaisesti jäsenvaltioilla oli oikeus säätää tai määrätä, että kansallisten yritysten ja muiden valtioiden yritysten on noudatettava muita kuin 3(1) kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja seikkoja koskevia työehtoja ja -oloja (kuten vähimmäispalkkaa) siltä osin kuin kyse on yleiseen järjestykseen liittyvistä säännöksistä. Luxemburg perusteli yleisen järjestyksen poikkeuksensa työntekijöiden suojelemiseksi inflaation vaikutuksilta sekä sosiaalisen rauhan edistämiseksi. Jäsenvaltiot pystyvät (edelleen) käytännössä vapaasti määrittelemään yleiseen järjestykseen liittyvät vaatimukset kansallisten tarpeidensa valossa, mutta unionin toimielinten valvonnan alaisina.<sup>171</sup>

Vaikka EUT:n kanta ratkaisussa oli, että elinkustannusindeksointi ei ole osa suojattavaa direktiivin tarkoittamaa vähimmäispalkkaa lähetetyille työntekijöille, uusi vähimmäispalkkadirektiivi tuo tämän näkökohdan konkreettisesti osaksi unionin sääntelyä. EUT oli vedonnut ratkaisun perusteluissaan muun muassa siihen, että direktiivin 3(10) artiklalla säädetyllä mahdollisuudella poiketaan direktiivin perustana olevasta palvelujen tarjoamisen vapaudesta koskevasta peruseriaatteesta, jolloin sitä on tulkittava suppeasti.<sup>172</sup> Suppea tulkinta voidaan edelleen katsoa relevantiksi, ottaen huomioon muutosdirektiivin muuttumaton oikeusperusta ja edelleen tavoite palvella sekä taloudellisia että sosiaalisia intressejä. Yleisen järjestyksen soveltamisen kynnyksellä jäsenvaltioissa on lähtökohtaisesti muutenkin varsin korkealla kynnyksellä sovellettava poikkeus. Vähimmäispalkan sitomista elinkustannusindeksiin ei ollut alun perinkään riitautettu tapauksessa, vaan nimenomaisesti sen ulottaminen myös vähimmäispalkkojen yli. Kuitenkin nyt i) muutosdirektiivissä on laajennettu vähimmäispalkan käsite korvauksen käsitteeseen ja ii) lakisääteisen vähimmäispalkan ostovoima huomioiden elinkustannukset toimii yhtenä kriteerinä riittävien lakisääteisten vähimmäispalkkojen määrittämiseksi. Tämä voisi tukea näkökulmaa siitä, että elinkustannusten huomioon

---

<sup>171</sup> *Van Peijpe* 2009, s. 100. Muutosdirektiivin myötä yleisen järjestyksen 3(10) artikla pysyi pääosin muuttumattomana.

<sup>172</sup> Asia C-319/06 Komissio v. Luxemburg, kohdat 49–50.

ottaminen lähetettyjen työntekijöiden korvausta säädettäessä ei nykytilassa olisi yhtä oikeudellisesti vieras tai vaikeasti perusteltavissa oleva yleiseen järjestykseen liittyvä tavoite, vaan pikemminkin unionin lainsäädännössä hyväksyttävä ja suositeltava korvauksen määrittelyn osa. Tätä näkökulmaa tukee vielä se, että sosiaalisten oikeuksien pilarissa ja sen taustalla olevassa vähimmäispalkkadirektiivissä sekä muutospäätöksissä pyritään edistämään työntekijöiden parempaa suojelua, mikä yhdistyy työntekijöitä paremmin huomioiviin toimiin palkkauksen osalta.<sup>173</sup>

Yhtäältä vähimmäispalkan lisääntynyt sääntely voidaan nähdä vahvistavana elementtinä työntekijöiden, myös lähetettyjen sellaisten, osalta. Toisaalta nähtäväksi jää, miten lisääntynyt sääntely vaikuttaa tosiasiallisesti oikeusvarmuuteen lähetettyjen työntekijöiden ja täten palvelujen tarjoamisen vapautta hyödyntävien osapuolten näkökulmasta.<sup>174</sup> Lähetettyjen työntekijöiden osalta korvauksen käsite voidaan ymmärtää jäsenvaltioittain varsin eriävin tavoin, mikä tarkoittaa tulevan oikeustilan epävarmuutta korvauksen konkreettisessa toteuttamisessa. Selvää kuitenkin on, että lähetetyn työntekijän palkan määrittely tulee jatkossa olemaan joustavammin tulkittava ilmiö uuden korvauksen käsitteen kehityksessä, mikä mahdollistaa myös korkeampien palkkauksen ehtojen soveltamisen.

---

<sup>173</sup> Luxemburghan vetosi toimillaan sosiaalisen rauhan edistämiseen ja pilarin periaatteessa 12 säädetään nimenomaisesti sosiaalisesta suojelusta, jonka mukaisesti työntekijöillä on työsuhteen tyypistä ja kestosta riippumatta oikeus riittävään sosiaaliseen suojeluun. Tämän voidaan katsoa kuuluvan sosiaalisen rauhan edistämiseen, johon Luxemburg toimillaan oli pyrkinyt.

<sup>174</sup> Mainittakoon tässä yhteydessä tällä hetkellä vireillä oleva asia C-19/23 Tanska v. parlamentti ja neuvosto, josta julkisasiamies Emiliou antoi ratkaisuehdotuksensa 14.1.2025, ja jossa on kyse Tanskan vaatimuksesta vähimmäispalkkadirektiivin kumoamiseksi.

## 5. Muutosdirektiivin soveltamiskäytäntö ja vaikutukset

### 5.1 Asiat C-620/18 ja C-626/18 – uudistetun direktiivin haastaminen

Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivin tarkistus herätti myös vastarintaa, sillä osa jäsenvaltioista koki muutosdirektiiviin toimenpiteet liian rajoittaviksi palvelujen tarjoamisen vapauden osalta. Muun muassa Unkari ja Puola<sup>175</sup> äänestivät muutosdirektiiviä vastaan. Sittenkin kyseiset jäsenvaltiot vaativat muutosdirektiivin kumoamista rinnakkaisissa asioissa C-620/18<sup>176</sup> ja C-626/18<sup>177</sup> Euroopan parlamenttia ja EU:n neuvostoa vastaan. EUT päätyi hylkäämään sekä Unkarin että Puolan kanteet joulukuussa 2020.<sup>178</sup> Ratkaisuissaan EUT käsittelee muutosdirektiivin säätämisen taustalla olevia tavoitteita perusteellisella tavalla ensimmäistä kertaa, mikä antaa muutosdirektiiviä koskevalle tulkinnalle tärkeää suuntaa tulevaisuuden kannalta.

Sekä Unkari että Puola esittivät rinnakkaisia väitteitä, vaatiin muutosdirektiivin kumoamista joko kokonaisuudessaan tai useita sen säännöksiä.<sup>179</sup> Väitteet koskivat muun ohella muutosdirektiivin väärän oikeusperustan valitsemista ja SEUT 56 artiklan rikkomista, jotka ovat myös tutkielman kannalta olennaisimpia tarkastellessa muutosdirektiivin tuomia eroja verrattuna alkuperäiseen sääntelyyn.

#### 5.1.1 Oikeusperustan arviointi

Muutosdirektiivi nojautuu alkuperäisen direktiivin tavoin SEUT 53(1) ja SEUT 62 artikloihin. Yksi Unkarin ja Puolan kanteista liittyi muutosdirektiivin väitettyyn väärän oikeusperustan valitsemiseen siksi, ettei muutosdirektiivin tarkoituksena ole palvelujen tarjoamisen vapauden esteiden poistaminen vaan nimenomaisesti tähtääminen työntekijöiden suojeluun ja täten palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen. Unkari perusti väärän oikeusperustan väitteensä myös siihen, että samalla kun muutosdirektiivin päämääränä on turvata työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu

---

<sup>175</sup> Kyseiset jäsenvaltiot vastustivat jo muutosdirektiivin säätämistä katsoen muun muassa, että 'sama palkka samasta työstä samassa paikassa' -periaate olisi ristiriidassa sisämarkkinoiden kanssa, sillä palkkaerot ovat osa palveluntarjoajien kilpailuetua.

<sup>176</sup> Unkari v. parlamentti ja neuvosto.

<sup>177</sup> Puola v. parlamentti ja neuvosto.

<sup>178</sup> *Verschueren* 2021, s. 560. Saksa, Ranska, Alankomaat, Ruotsi ja komissio toimivat tapauksissa väliintulijoina.

<sup>179</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 22 ja asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohta 22. Unkari vaati ensisijaisesti direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan, Puola vaati tätä toissijaisesti.

samapalkkaisuusperiaatteen<sup>180</sup> soveltamisen kautta, se on ristiriidassa unionin kilpailukykyyn liittyvien tavoitteiden kanssa. Molempien jäsenvaltioiden mukaisesti muutosdirektiivi olisi tullut antaa unionin sosiaalipolitiikkaa koskevien säännösten nojalla, Unkarin mukaisesti SEUT 153 artiklaan nojautuen.<sup>181</sup>

Unionin tuomioistuin hylkäsi esitetyt väitteet ensinnäkin perustellen, että oikeus mukauttaa unionissa aiemmin annettuja säädöksiä uusiin olosuhteisiin tai lisääntyneeseen tietämykseen on täysin perusteltua sekä oikeutettua. Tässä yhteydessä se huomioi SEUT 9 artiklan tavoitteet, joihin kuuluvat korkean työllisyystason ja riittävän sosiaaliturvan edistäminen, joita Lissabonin sopimus vahvisti unionin päämäärinä ja jotka unionin lakeja säädettäessä tulee huomioida. Työsuojellisten näkökohtien korostamisesta huolimatta muutosdirektiivin tavoite on EUT:n mukaan alkuperäisen direktiivin tavoin edelleen pyrkiä luomaan tasapaino kahden eri intressin välille: jäsenvaltioiden mahdollisuus tarjota palveluja sisämarkkinoilla työntekijöiden lähettämisen kautta ja samalla lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojeleminen. EUT on perusteluissaan myös kiinnittänyt huomioita haasteisiin, joita jäsenvaltioiden eriävät työehdot olivat aiheuttaneet lähetettyjen työntekijöiden asemalle.<sup>182</sup>

Unionin tuomioistuin torjui väitteen SEUT 153 artiklan sopivuudesta oikeusperustaksi perusteinaan, että kyseinen artikla käsittelee ainoastaan työntekijöiden suojeleminen eikä palvelujen tarjoamisen vapautta. Vastaavasti kyseisen artiklan 2(a) kohta koskee jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sosiaali- ja työoikeudellisissa kysymyksissä, mikä ei vastaa muutosdirektiivin tavoitetta tai sisältöä yhä palvelujen tarjoamisen vapauden edellytyksiin kohdistuvana. Samalla EUT muistutti, ettei muutosdirektiivikään toimi perinteisenä harmonisaatiodirektiivinä, vaan se velvoittaa vain tiettyjen vastaanottavan jäsenvaltion oikeussääntöjen soveltamiseen.<sup>183</sup> Täten vaikkakin itse direktiivin sisältö ottaakin korostuneemmin huomioon jäsenvaltioiden nyanssierot työlaainsäädännöissään ja tarjottavissa ydintyöehdoissa, direktiivin tavoite ja oikeusperusta ovat pysyneet muuttumattomina uudistetussa sääntelyssä.

---

<sup>180</sup> Eli muutosdirektiivin taustalla oleva sama palkka samasta työstä -periaate.

<sup>181</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 28–30 ja 36 sekä asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 39–40. SEUT 153 artikla säättää mahdollisuudesta sääntelyn antamiseksi unionin sosiaalipolitiikan aloilla, muun muassa työntekijöiden suojelemiseksi.

<sup>182</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 41, 46, 50 ja 57 sekä asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 46 ja 54–55.

<sup>183</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 65 ja 67–69.

EUT:n mukaisesti muutosdirektiivissä painotetaan työntekijöiden suojelua mukauttamalla alkuperäisen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tasapainoa vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Muuttuneiden olosuhteiden huomioimisessa EUT viittasi komission vuoden 2016<sup>184</sup> vaikutustenarviointiin, jossa todettiin alkuperäisen direktiivin johtaneen epäoikeudenmukaisiin toimintaedellytyksiin sekä lähetettävien että vastaanottavien jäsenvaltioiden välillä, samoin kuin työmarkkinoiden jakautumiseen työntekijöihin sovellettujen palkkausta koskevien sääntöjen eroavaisuuksien johdosta. Kyseiset havainnot vaikuttivat myös siihen, että tasapainoa taloudellisten ja sosiaalisten intressien suojaamisen välillä tuli lujittaa niin, että kilpailu jäsenvaltioiden välillä palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä kehittyisi oikeudenmukaisemmin edellytyksin.<sup>185</sup>

Heti alussa on syytä kiinnittää huomiota ensimmäisiin kanneperusteisiin. Perusteet väärän oikeusperustan valitsemisesta korostavat niitä seikkoja, joiden tuominen lähetettyjä työntekijöitä koskevaan direktiivin on ollut toivottavaa työntekijöiden suojelun näkökulmasta. Yhtäältä sekä Unkarin että Puolan kanteet voisivat olla perusteltuja sen kannalta, että muutosdirektiivi selkeästi pyrkii enemmän työntekijöiden suojeluun, mikä voisi selittää oikeusperustan valikoitumisen unionin sosiaalipolitiikan alalle. Toisaalta direktiivin oikeusperusta ei ole muutosdirektiivin myötä muuttunut, vaan sen tarkoituksena on edelleen helpottaa palvelujen tarjoamisen vapautta. Huomionarvoista on, että edellä mainituista väärän oikeusperustan väitteistä voidaan tunnistaa se käsitys taloudellisten vapauksien ensisijaisuudesta yli työntekijöiden suojelun, mikä alkuperäisen direktiivin tulkinnasta on syntynyt osalle jäsenvaltioista – ja jota nyt pyritään uudistetulla direktiivillä muuttamaan.

EUT:n perusteluissa huomionarvoista on myös se, että palvelujen tarjoamisen vapauden takaaminen muutosdirektiivin myötä tapahtuu nykyään ennen kaikkea oikeudenmukaisista lähtökohdista. Tällä on pyritty siihen, ettei kilpailu jäsenvaltioiden välillä perustu jäsenvaltiossa sovellettavien työehtojen eritasoisuuden hyödyntämiseen. Uudistetulla sääntelyllä pyritään siten lähentämään lähetettyjen työntekijöiden työehtoja mahdollisimman lähelle vastaanottavan jäsenvaltion paikallisten työntekijöiden työehtoja, johon uudistetun direktiivin 3(1) artiklan yhdenvertaisen kohtelun mainitsemisellakin on pyritty. EUT korostaa perusteluissaan nimenomaisesti Unkarin ja

---

<sup>184</sup> SWD(2016) 52 final. Kyseistä vaikutustenarviointia käsiteltiin myös lyhyesti jo edellä luvussa 3.2.

<sup>185</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 63 sekä asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohta 69.

Puolan riitauttamien säännösten heijastavan muutosdirektiivin tavoitetta vahvistaa lähetettyjen työntekijöiden suojelua sekä rakentaa kyseiseen työntekijäryhmään kohdistuvaa sääntelyä oikeudenmukaisemmalle perustalle.<sup>186</sup>

EUT:n perustelut ovat omiaan luomaan lähetettyjä työntekijöitä koskevalle sääntelylle tulkintaa, jossa edelleen palvelujen tarjoamisen vapauteen perustuva direktiivi tunnistaa paremmin myös toisen direktiivillä suojatun intressin työntekijöiden suojelusta. Muutosdirektiivi sitoo työntekijöiden lähettämistä koskevan sääntelyn aiempaa tiiviimmin myös vastaanottavan jäsenvaltion työläinsäädännön huomioimiseen. Tällöin direktiivin avulla voidaan paremmin varmistua siitä, ettei lähetettyjen työntekijöiden asema olisi heikompi kuin paikallisten työntekijöiden vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämä kehitys on erityisen merkittävä niille lähetetyille työntekijöille, jotka ovat olleet sosiaalisen polkumyynnin kohteena: muutosdirektiivi rajoittaa kyseisiä toimia mahdollistamalla paremman suojelun ja estämällä sen, että lähetetyn työntekijän asema voitaisiin säilyttää heikompana rajat ylittävän palvelun tarjoamisen perusteella.<sup>187</sup>

### **5.1.2 SEUT 56 artiklan tulkinta**

Toinen tutkielman kannalta korostuneen huomion ansaitseva kanneperuste liittyy SEUT 56 artiklan väitettyyn rikkomiseen. Unkari vetosi muun ohella siihen, että jo alkuperäisen direktiivin vähimmäispalkan käsitteellä annettiin lähetetyille työntekijöille asianmukainen suoja. Täten muutos vähimmäispalkan käsitteestä korvauksen käsitteeseen on sen mukaisesti välitön puuttuminen taloudellisiin suhteisiin palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen sijaan, jolla mitätöidään alhaisempien palkkakustannuksien omaavien jäsenvaltioiden laillinen kilpailuetu. Puola jatkoi Unkarin kanssa yhtenevää linjaa esittäen, että vähimmäispalkan muutoksella puututaan kilpailuun ja täten asetetaan palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuva syrjivä rajoitus. Unkarin ja Puolan mukaisesti myöskään sitä, että pääsääntöisesti yli 12 kuukautta kestäväään lähetykseen sovelletaan lähes kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion työoikeuden säännöksiä, ei voida oikeuttaa työntekijöiden intressien suojaamisella saatikka pitää tarpeellisenä eikä oikeasuhteisena.<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 51–53 sekä asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 56, 62 ja 69.

<sup>187</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 64.

<sup>188</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 88–89 ja 152–153 sekä asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 72–74 ja 84.

EUT:n mukaan vähimmäispalkan käsitteellä ei enää kyetty tarjoamaan riittävää suojaa lähetetyille työntekijöille vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Muutosdirektiiviä annettaessa on huomioitu erityisesti tarve työntekijöille paremman suojan tarjoamisesta luomalla uusi tasapaino sellaisten tekijöiden välille, joiden osalta eri jäsenvaltioihin sijoittuneet yritykset pystyvät kilpailla keskenään. Muutoksella ei silti EUT:n mukaan poisteta kaikkea kustannuksiin perustuvaa kilpailua, koska lähetetyille työntekijöille tarjotaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa sellaisen työehtokokonaisuuden soveltaminen, johon kuuluvat siellä pakollisiksi tehdyt korvauksen muodostavat tekijät.<sup>189</sup> Tässä kohtaa on olennaista huomata, ettei lähetetyille työntekijöille ole edelleenkään tarkoitus taata kaikkia palkkauksen muodostavia tekijöitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa kuten ei vähimmäispalkkankaan osalta ollut tarkoitus. Edelleen muutosdirektiivinkin myötä tarkoituksena on tarjota ainoastaan pakolliset tekijät, joista lähetetyn työntekijän palkka voi muodostua.

Kuten edellä käsitelty muutosdirektiivin tuomien muutosten läpikäynnin yhteydessä, muutosdirektiivin avulla haluttiin puuttua myös pitkäaikaiseen lähettämiseen. Uudistetun sääntelyn mukaan, mikäli lähettäminen kestää yli 12 kuukautta<sup>190</sup>, muutosdirektiivi edellyttää, että yhdenvertaisen kohtelun nojalla kyseisille työntekijöille tulee taata kaikki<sup>191</sup> vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavat työehdot direktiivin 3(1) artiklan ydintyöehtojen lisäksi. Täten vaikka muutosdirektiivissä on edelleen tunnistettu se, ettei lähetettyjen työntekijöiden tilapäinen sijoittuminen vastaanottavaan jäsenvaltioon voi taata heille täysin samoja työehtoja ja -oloja kuin paikallisille työntekijöille, pitkäaikaisessa lähettämässä on huomioitu lähetettyjen työntekijöiden aseman irtaantuminen direktiivin tarkoittamasta tilapäisestä työskentelystä vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Pitkäaikaisen lähettämisen tapauksessa lähetetyn työntekijän asema ainoastaan tilapäisenä sijoittautumisena vastaanottavaan jäsenvaltioon etäännyy, jolloin on perustellumpaanakin huomioida vielä korostuneemmin yhdenvertainen kohtelu työehdoissa ja -oloissa.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 122–123 ja 128, asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 106 ja 121–122 sekä asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohdat 79 ja 108.

<sup>190</sup> Tai perustellun ilmoituksen johdosta yli 18 kuukautta.

<sup>191</sup> Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan työsopimuksen tekemistä ja päättämistä koskevat menettelyt sekä ammatilliset lisäeläkejärjestelmät.

<sup>192</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 153–156, asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 125–126 sekä direktiivin (EU) 2018/957 3(1a) artikla.

## 5.2 Muutosdirektiivin vaikutus erityisesti korvauksen käsitteen muuttamisen kannalta

Unkarin ja Puolan kanteet antoivat unionin tuomioistuimelle sekä mahdollisuuden arvioida muutosdirektiivin käytännön soveltamista että korostaa unionin sosiaalisten tavoitteiden ulottumista vahvemmin myös palvelujen tarjoamisen alaan. Huomionarvoista on EUT:n vetoaminen korkean työllisyystason ja riittävän sosiaalisen suojelun takaavaan SEUT 9 artiklaan. Tällä se korosti muutosdirektiivin säätämisen yhteydessä syntyneitä tarvetta huomioida entisestään myös unionin sosiaalipoliittiset päämäärät. Tätä EUT piti uutena elementtinä, joka on otettava huomioon nimenomaisesti oikeudenmukaisen palvelujen tarjoamisen edellytyksenä, jota muutosdirektiivi pyrkii edistämään. Kyseessä on myös ensimmäinen kerta, kun SEUT 9 artiklalla on ollut näin keskeinen rooli tuomioistuimen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin perusteluissa.<sup>193</sup>

Erityisesti palkkaukseen liittyvät ongelmat oli pitkään tunnistettu kasvavaksi ilmiöksi työntekijöiden lähettämisessä. Voidaan pitää selvänä, että työntekijöille paremman suojelun takaamisella EUT:n perusteluissa tarkoitetaan myös korvauksen käsitteen käyttöönoton tärkeyttä.<sup>194</sup> Ydintyöehtojen vähimmäispalkan käsitteen katsottiin etäännyneen suurelta osin lähetettävien yritysten käytännöistä etenkin Sähköalojen ammattiliiton ratkaisun jälkeen, jossa EUT omaksui vähimmäispalkan käsitteestä laajan tulkinnan. Kun lähetetyille työntekijöille tuli maksaa alkuperäisen direktiivin mukaisesti ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä tai työehtosopimuksissa vahvistettu vähimmäispalkka, tilanne ei ollut enää kestävä annetun laajentavan tulkinnan kehyksessä. Keskeisenä ongelmana oli se, että lähetetyille työntekijöille saatettiin maksaa vain vähimmäispalkka ilman paikallisille työntekijöille kuuluvia mahdollisia lisäetuksia (kuten lomarahat sekä bonukset). Tämän seurauksena lähetettyjen työntekijöiden kokonaispalkka jäi selvästi matalammaksi siitä huolimatta, että työ sisällöltään olikin samanlaista ja tehtiin samassa paikassa. Palkkaerot lähetettyjen työntekijöiden ja vastaanottavan jäsenvaltion paikallisten työntekijöiden välillä olivat muodostuneet huomattaviksi, mikä osoitti sääntelyn uudelleenarvioinnin välttämättömyyden ja loi paineen muutosdirektiiville korjata kyseistä rakenteellista epätasapainoa.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 46, asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohta 51 sekä *Verschueren* 2021, s. 565.

<sup>194</sup> Ks. asia C-60/03 Wolff & Müller, kohta 37.

<sup>195</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 144–146.

Muutosdirektiiviä tulkittaessa ei kuitenkaan tule poissulkea alkuperäisen direktiivin tarkoitusta. Jo muutosdirektiivin perusteluissakin viitataan edelleen siihen lähtökohtaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti palvelujen tarjoamisen vapautta saadaan rajoittaa ainoastaan, jos rajoittamista voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja jos rajoitukset ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia. Työntekijöiden suojeleminen oli jo aiemmassakin oikeuskäytännössä tunnustettu tällaiseksi pakottavaksi yleiseksi eduksi.<sup>196</sup> Laval-kvartetti oli kuitenkin johtanut tilanteeseen, jossa työntekijöiden suojeleminen pidettiin varsin matalalla kynnyksellä perusteettomana rajoituksena palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Nyt EUT:n linja näyttäisi korostavan sitä, että muutosdirektiivillä on pyritty vastaamaan kyseiseen tilanteeseen työntekijöiden suojeleminen paremmalla huomioimisella. Kun muutosdirektiivillä on pyritty parantamaan sitä tasapainoa, jota alkuperäinen direktiivi ei ollut pystynyt takaamaan, voitaisiin työntekijöiden suojeleminen todennäköisemmin nähdä oikeasuhteisempaan rajoituksena palvelujen tarjoamisen vapaudelle näiden intressien keskinäisessä punninnassa.<sup>197</sup>

Samalla EUT on kuitenkin muistuttanut, ettei korvauksen käsite vähimmäispalkan sijaan siltikään johda siihen, että lähetettyjen työntekijöiden katsottaisiin olevan samassa tai edes samankaltaisessa tilanteessa kuin vastaanottavaan jäsenvaltion paikallisten työntekijöiden kanssa. Huomionarvoista onkin, että lähetetyt työntekijät tunnustetaan yhdenvertaisen kohtelun korostamisesta huolimatta edelleen olevan eri asemassa vastaanottavan jäsenvaltion paikallisiin työntekijöihin verrattuna, johtuen ennen kaikkea työskentelyn tilapäisyydestä vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Myös komission vuoden 2016 vaikutustenarvioinnista ilmenee, että täysin yhdenvertainen kohtelu lähetettyjen ja paikallisten työntekijöiden välillä päätettiin sivuuttaa muutosdirektiiviä säädettäessä.<sup>198</sup> Muutosdirektiivin tarkoittamassa korvauksessa on kyse siitä korvauksesta, joka riittää (ainoastaan) kattamaan elinkustannukset vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tarkoituksena ei ole, että lähetetty työntekijä pystyisi korvauksen avulla kattamaan elinkustannuksensa vastaavanlaisesti kuin kotijäsenvaltiossaan, josta hänet on lähetetty.<sup>199</sup> Siten lähetettyjen

---

<sup>196</sup> Laval-kvartetin lisäksi myös mm. asia C-60/03 Wolff & Müller, kohta 35.

<sup>197</sup> Asia C-346/06 Rüffert, kohta 33 sekä *Verschueren* 2021, s. 565 ja direktiivi (EU) 2018/957, perustelujen kohta 10. Ks. myös yhdistetyt asiat C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18 Zoran Maksimovic ym., kohta 35.

<sup>198</sup> SWD(2016) 52 final, s. 13 ja 27, Euroopan komissio 2024, s. 145, asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 106 ja 110–111 sekä asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 47.

<sup>199</sup> Asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, kohta 118.

työntekijöiden erityisasema on edelleen relevantti kyseiselle työntekijäryhmälle säädettyjen oikeuksien arvioinnissa.

### **5.3 Muutosdirektiivi ja aiemman ratkaisukäytännön kehityskaari**

On syytä kiinnittää lyhyesti huomiota vielä asiaan C-620/18 koskien Unkarin väitettä Laval-ratkaisun yhteensopivuudesta muutosdirektiiviin. Unkarin mukaisesti muutosdirektiivin 1(1) b artikla olisi ristiriidassa EUT:n Lavalissa antaman ratkaisun kanssa. Kyseisessä muutosdirektiivin artiklassa säädetään, ettei se vaikuta millään tavoin jäsenvaltioissa ja unionin tasolla tunnustettujen perusoikeuksien käyttämiseen, kuten oikeuteen ryhtyä lakkoon tai muihin työtaistelutoimiin kansallisen lain ja/tai käytännön mukaisesti. Unkarin mukaan kyseinen säännös aiheuttaa sen, että lakko-oikeuden tai muiden työtaistelutoimien käyttäminen voisi muodostua esteeksi palvelujen tarjoamisen vapauden toteutumiselle.<sup>200</sup>

EUT:n perustelut väitteeseen ovat mielenkiintoisia. Ensilukemalta voisi olettaa, että muutoksella voitaisiin rajata työtaistelutoimenpiteiden käyttö direktiivin vaikutuksen ulkopuolelle ja Lavalissa asetettu oikeustila olisi muuttunut. Lavalissahan pyrittiin työtaistelutoimin painostamaan Lavalia, lähettävää yritystä, liittymään Ruotsin parempia palkkoja tarjoavaan työehtosopimukseen. Unkarin väitteeseen vastaten EUT kuitenkin totesi, että siltä osin kun muutosdirektiivissä viitataan EU:n tunnustamiin perusoikeuksiin, siinä edellytetään, että työtaistelutoimenpiteiden käyttämistä direktiivin alaan kuuluvissa tilanteissa on arvioitava unionin oikeuden kannalta, kuten EUT on sitä tulkinnut. Lisäys direktiiviin ei siten EUT:n mukaan mitenkään johda siihen, ettei näiden oikeuksien käyttämiseen sovellettaisi unionin oikeutta.<sup>201</sup> Tämä osoittaa myös sen, ettei muutosdirektiivillä ole tarkoitus muuttaa aikaisempaa oikeustilaa tulkittaessa oikeutta työtaistelutoimiin tai työehtosopimusten määräysten hyödyntämiseen kansallisesti. EUT on nostanut esiin, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa myös työtaistelutoimenpiteiden sekä työehtosopimusneuvotteluiden harjoittamista tulee arvioida unionin oikeuden mukaisesti.

EUT ei Unkarin ja Puolan kanteissa ota laajemmin kantaa Laval-kvartetin aikaiseen oikeuskäytäntöön, mutta sen linjaukset tuovat selkeämmin esiin työsuojellisia näkökohtia. Aiempaa tuomioistuimen oikeuskäytäntöä Laval-kvartetin osalta ei siten suljeta pois, mutta kyseessä on poikkeuksellisen joustava lähestymistapa EUT:n

---

<sup>200</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 164–165.

<sup>201</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 168.

perusteluihin direktiivin tulkinnassa. Muuttuneen oikeustilan myötä vaatimus ammattiliiton asettamasta palkasta Lavalissa asettuisi mitä todennäköisimmin uuden korvauksen käsitteen alaan, jota tulee välttämättä tulkita laajemmin kuin vähimmäispalkan käsitettä. Joka tapauksessa muutosdirektiivi ja siitä tähän mennessä jo syntynyt ratkaisukäytäntö antavat EUT:lle tilaa irtaantua alkuperäisen direktiivin tulkinnasta, sillä unionin sosiaalinen ulottuvuus on vain vahvistunut. Tätähän alkuperäinen direktiivi ei vielä tunnistanut.<sup>202</sup>

Rüffertissa Saksan sovellettavaksi edellyttämä työehtosopimus ei ollut määrännyt vähimmäispalkkaa lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin mukaisesti. Vastaavasti kuin Lavalissa, Rüffertissakaan palkkausta koskevaa parempaa työehtosopimussääntelyä ei katsottu voitavan asettaa lähetetyille työntekijöille vastaanottavassa jäsenvaltiossa edes direktiivin 3(7) artiklan suotuisampien ydintyöehtojen mahdollistamisen kautta. Kuten Lavalissa, EUT korosti direktiivin ydintyöehtojen asettamaa tasoa vähimmäistasona. Nyt on todennäköistä, että suotuisampien työehtojen mahdollistaminen olisi joustavampaa ja linjassa myös edellä käsiteltyjen sosiaalisen unionin tavoitteiden, kuten sosiaalisten oikeuksien pilarin, valossa. Tämä mahdollistaa myös direktiivin tulkinnan etäämmäksi sen toimimisesta enimmäissuojan tason välineenä.

Komissio v. Luxemburgissa unionin tuomioistuin katsoi, ettei Luxemburgin kansallisesti asettamia määräyksiä ollut sisällytetty lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3(1) artiklan ydintyöehtoihin. Tällöin niiden asettaminen ulkomaisille palveluntarjoajille muodosti EUT:n mukaisesti lisävelvollisuuden, mikä voitiin katsoa suhteettomaksi rajoitukseksi palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Luxemburg perusteli toimiaan yhdenvertaisen kohtelun, työntekijöiden suojelun ja samapalkkaisuuden periaatteilla, mutta EUT ei tuolloin antanut niille ratkaisevaa painoarvoa. Muutosdirektiivin myötä oikeustila on kuitenkin muuttunut. Direktiivin taustalla on nykyään nimenomaisesti yhdenvertaisen kohtelun vahvistaminen, palkkaerojen kaventaminen 'sama palkka samasta työstä samassa paikassa' -periaatteen myötä sekä lähetettyjen työntekijöiden suojelun parantaminen vastaamaan muuttuneita olosuhteita, joita myös sosiaalisten oikeuksien pilari tukee. Siten vastaavanlaisissa tilanteissa unionin tuomioistuimella on jatkossa entistä vahvempi velvollisuus punnita jäsenvaltioiden toimia työntekijöiden suojelun näkökulmasta. Tämä voi johtaa sallivampaan suhtautumiseen myös laajempiin

---

<sup>202</sup> Ks. *Raitio* 2013, s. 631 sekä *Carter* 2018, s. 61.

kansallisiin työehtovaatimuksiin, kunhan ne ovat direktiivin kehyksessä suhteellisia taloudellisiin vapauksiin.

Vikingissä ei ollut kyse lähetetyistä työntekijöistä, mutta ratkaisu heijasti samoja jännitteitä taloudellisten vapauksien ja työntekijöiden oikeuksien välillä kuin muu Laval-kvartetti. EUT katsoi Vikingissä, että vaikka työtaistelutoimi voi periaatteessa olla oikeutettu keino työntekijöiden suojeluun, se ei saa suhteettomasti rajoittaa sijoittautumisvapautta. Tämä periaate on sittemmin vaikuttanut myös siihen, miten työntekijöiden kollektiivista suojaa arvioidaan tilanteissa, joissa yritykset hyödyntävät työvoimakustannusten eroja rajat ylittävässä toiminnassa. Lavalin ja Vikingin voidaan kuitenkin katsoa vaikuttaneen myös positiivisella tavalla sosiaalisempaan unioniin käytännössä – ilman näiden ratkaisujen herättämää kritiikkiä sosiaalisten oikeuksien tärkeyttä ei välttämättä olisi samalla tavalla tunnistettu.<sup>203</sup> Sekä Lavalissa että Vikingissä EUT oli myös katsonut ammattiliittojen toimet lähtökohtaisesti liiallisiksi rajoituksiksi palvelujen tarjoamisen vapaudelle. On kuitenkin odotettavissa, että EUT joutuu muutosdirektiivin myötä ottamaan enenevässä määrin huomioon työmarkkinaosapuolten roolin palkanmäärityksessä, jota myös sosiaalisten oikeuksien pilarilla pyritään korostamaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun merkityksen tärkeyden tunnistamisella.

Muutosdirektiivin pyrkimys vahvistaa unionin sosiaalista ulottuvuutta yhdenvertaisemmin keinoin sekä työntekijöiden paremman suojelun merkityksessä ovat huomattavia edistysaskeleita jäsenvaltioille toteuttaa laajemmin työntekijöiden oikeuksia. Laval-kvartetissa EUT suhtautui varauksellisemmin kansallisiin toimiin ja niiden soveltamiseen työntekijöiden suojeluksi. Uusi tulkinta, jossa EUT korostaa oikeudenmukaista palvelujen tarjoamisen vapautta mahdollistaa välttämättä jäsenvaltioiden asettamat korkeammat vaatimukset kansallisella tasolla hyväksyttävimmiksi.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että lähetettyjen työntekijöiden asemaan olisi tulossa suunnanmuutos, jota myös EUT:n tulkinta muutosdirektiivistä on omiaan vahvistamaan. Ottaen huomioon myös edellä käsitellyt EU:n tavoitteet sosiaalisen suojelun ja oikeudenmukaisen palvelujen tarjoamisen edistämiseksi laajemminkin, vaikuttaisi siltä, että Laval-kvartetin tuoma lähestymistapa ei voi sellaisenaan olla enää kestävä. Myös suotuisampien ydintyöehtojen tarjoaminen voidaan perustellusti katsoa helpommin

---

<sup>203</sup> *Leczykiewicz* 2014, s. 316.

hyväksyttäväksi lähetetyille työntekijöille, sillä EUT:n on tulevassa ratkaisukäytännössään huomioitava muutosdirektiivillä taattujen intressien tasapainottaminen entistä sosiaalisemman unionin tavoitteiden valossa. Tästä huolimatta direktiivi toimii edelleen taloudellisten vapauksien ehdoilla. Muutosdirektiivi mahdollistaa työntekijöiden korostuneemman suojelun, mutta sitä ei ole annettu toimiakseen puhtaasti sosiaalisten oikeuksien tavoittelun merkityksessä, mikä voi olla omiaan vähentämään muutosdirektiivin konkreettisia vaikutuksia.

## 6. Lähetettyjen työntekijöiden sääntelyn oikeudellinen nykytila ja kehityssuunta

### 6.1 Lähetettyjen työntekijöiden erityisasema ja sääntelyn tulevaisuuden haasteet

Edellä mainituista kehitysaskelista huolimatta kysymys siitä, onko EU:n ja unionin tuomioistuimen oikeudellinen kehys riittävä lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien turvaamiseen, on edelleen ajankohtainen. EUT oli aikaisemmin ottanut linjan, jolla lähetettyjen työntekijöiden oikeudet olivat jääneet toissijaiseksi, kun sisämarkkinoiden tehokkuuden nimissä tehtiin päätöksiä lähetettyjen työntekijöiden suojelua koskevan sääntelykehityksen yhteydessä.

Aihetta läheisesti koskien Euroopan parlamentti laati vuonna 2021 päätöslauselman<sup>204</sup>, jossa tarkasteltiin unionin sääntöjen vaikutuksia työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen. Parlamentti tunnisti sekä myönteisiä että kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia, joita palvelujen vapaa liikkuvuus aiheuttaa lähetettävien ja vastaanottavien jäsenvaltioiden välillä. Erityisesti tuotiin esiin työvoimakustannuskilpailun haitallisuus jäsenvaltioiden yhteenkuuluvuudelle sekä tarve yhteisiin sääntelylinjoihin ja sosiaalisen lähentymisen edistämiseen. Haitallinen työvoimakustannuskilpailu olikin todettu yhtenä täytäntöönpanodirektiivin ja muutosdirektiivin vaikuttimina. Päätöslauselmassa painotettiin tehokkaan sääntelyn sekä työehtosopimusten merkitystä ihmisarvoisten työehtojen ja reilun kilpailun varmistamisessa. Lisäksi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta korostettiin vastaavasti kuin vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön ja työehtosopimusten noudattamisen tärkeyttä, joilla pyritään turvaamaan tasapuoliset toimintaedellytykset niin paikallisille kuin ulkomaisille työntekijöille ja palveluntarjoajille.<sup>205</sup>

Huomiota on annettu myös COVID-19-pandemian vaikutuksille, jotka kohdistuivat erityisesti liikkuviin työntekijöihin. Pandemia paljasti ja pahensi entisestään liikkuvien työntekijöiden ongelmia työmarkkinoilla esiintyvän rakenteellisen syrjinnän sekä

---

<sup>204</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. toukokuuta 2021 EU:n sääntöjen vaikutuksista työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen: EU:n sisäinen työvoiman liikkuvuus työmarkkinatarpeiden ja taitojen yhteensovittamisen välineenä 2020/2007(INI).

<sup>205</sup> Euroopan parlamentti (2020/2007(INI), päätöslauselman kohdat H, I ja U.

puutteellisen valvonnan osalta työelämää koskevien lakien ja sääntöjen noudattamisessa.<sup>206</sup>

Päätöslauselmassaan parlamentti painotti lisäksi, ettei työntekijöiden lähettäminen saisi johtaa kilpailuun, joka perustuu epävarmoihin työehtoihin tai siihen, että työnantajat kiertävät vastaanottavien jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja työehtosopimuksia. Kyseiset väärinkäytökset luovat jännitteitä jäsenvaltioiden välille, vääristävät kilpailua ja heikentävät työntekijöiden luottamusta. Tämä puhuu entisestään sen puolesta, että lähetettyjen työntekijöiden eriävä asema paikallisista työntekijöistä altistaa tämän työntekijäryhmän haavoittuaiseksi epätasapuolisille käytännöille, joihin tulee puuttua laajemminkin. Parlamentin mukaan edellä mainittuihin kielteisiin ilmiöihin vaikuttaa myös se, ettei sosiaalista lähentymistä ole edistetty riittävästi. Huomiota kiinnitettiin myös lähetettyihin työntekijöihin omana työntekijäryhmänään keskeisimmin haavoittuvan aseman omaavina, keitä kansallisten työsuojeluviranomaisten ja ELA:n tulee aktiivisesti suojella.<sup>207</sup>

Edellä mainitut seikat korostavat lähetettyjen työntekijöiden edelleen heikkoa asemaa. Unionissa on tunnistettu sosiaalisen lähentymisen riittämättömyys ja se, että direktiivin sääntelyn kiertäminen on todellinen ilmiö, jonka kohteeksi lähetetyt työntekijät ovat joutuneet. Tulevaisuuden kannalta EUT:n soveltamiskäytäntö sekä unionin lainsäädäntötoimet direktiivin sääntelykehyksessä joutuvat välttämättä huomioimaan lähetettyjen työntekijöiden alttiin aseman palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista arvioitaessa.

Palvelujen vapaa tarjoaminen voi muutosdirektiivin kehyksessä toteutua enenevässä määrin oikeudenmukaisella tavalla. On kuitenkin tärkeää muistaa, että kyseessä on monimutkainen työnteon muoto, johon liittyy jäsenvaltioiden eriävien lainsäädäntöjen samanaikainen soveltaminen ja yhteensovittaminen joustavassa kehyksessä. Tämä lisää sääntelyn toteuttamisen haasteita ja ilmentää, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen ei käytännössä ole mahdollista. Edellä mainittu johtuu siitä, ettei muutosdirektiivillä ole pyrittykään täydelliseen yhdenvertaisuuden toteuttamiseen, vaan ainoastaan sen parantamiseen. Lähetetyt työntekijät ovat edelleen oma työntekijäryhmänsä, eikä yhdenvertaisuus sen täydessä muodossaan olisi edes mahdollista eikä tarkoituksenmukaista, sillä se voisi muodostaa liiallisen rajoituksen

---

<sup>206</sup> Euroopan parlamentti (2020/2007(INI), päätöslauselman kohdat Y, Z ja AA.

<sup>207</sup> Euroopan parlamentti (2020/2007(INI), päätöslauselman kohta AB.

yrittäjille tarjota palveluitaan rajat ylittävästi. Tällöin direktiivi myös menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.

## **6.2 Sääntelyvastuu ja läpinäkyvyyden lisääminen työntekijöiden lähettämisessä**

Unionin työlainsäädännön kehitys edellä mainituin toimin on tuonut lisääntyviä edellytyksiä ja painetta myös jäsenvaltioiden toteuttamiin toimenpiteisiin työoikeuden saralla. Nykytilassa palvelujen tarjoamisen vapautta olisi tulkittava näkökulmasta, jossa EUT voisi tunnistaa, ettei korkeampien työolojen ja -ehtojen tarjoamisen lähetetyille työntekijöille voida katsoa ainakaan helposti syrjäytyvän palvelujen tarjoamisen vapauden tieltä. Tätä vahvistaa myös se, että työehtosopimuksien tärkeys työolojen ja -ehtojen sekä reilun kilpailun edistämiseksi jäsenvaltioissa kansallisesti on tunnistettu paremmin.<sup>208</sup>

Tässä yhteydessä tulisi silti huomioida suojelun yhteys yritysten harjoittamaan rajat ylittävään palvelujen tarjontaan. Työntekijöiden suojeleminen ei edelleenkään ole ainoa intressi, jota direktiivillä pyritään edistämään. Uudistetulla sääntelyllä on myös otettu riski siitä, että palvelujen tarjoaminen ja tässä yhteydessä työntekijöiden lähettäminen nähdään aiempaa hankalana kokonaisuutena toteuttaa oikein. Lisääntyvä sääntely on omiaan luomaan oikeusvarmuutta mutta samanaikaisesti muutosdirektiivin ja tätä edeltävän täytäntöönpanodirektiivin vaatimukset työntekijöiden lähettämisen edellytyksistä luovat jäsenvaltioille monimutkaisen sääntelykentän. Tätä monimutkaisuutta ei vähennä unionin jatkuvasti lisääntyvä ja samalla sosiaalista unionia edistävä sääntely työntekijöiden oikeuksien suojelemiseksi.

Toimia on kuitenkin tehty lisääntyvän sääntelyn ohella myös lähettämisen helpottamiseksi. Ajankohtaisena esimerkkinä toimii lainsäädäntökehitys lähettämisen sujuvoittamiseksi unionin julkisen käyttöliittymän perustamisen kautta. Keskeiseksi hallinnolliseksi esteeksi työnantajille lähettämisessä on osoittautunut suuri määrä lähettämisen yhteydessä edellytettävää dokumentaatiota. Tähän kuuluu keskeisesti ilmoitus lähetetystä työntekijästä vastaanottavalle jäsenvaltiolle, jonka edellytyksistä aiemmin käsitelty täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU säätää muun muassa tiedonsaannin parantamisen edellytyksien kautta. Julkisen käyttöliittymän tarkoituksena on yritysten hallinnollisen taakan keventäminen niiden lähettäessä työntekijöitään toiseen

---

<sup>208</sup> *Bercusson* 2009, s. 11.

jäsenvaltioon. Käyttöliittymä mahdollistaa ilmoituksen tekemisen lähetetystä työntekijästä jäsenvaltioiden yhteisen portaalin kautta sähköisessä muodossa. Käyttöliittymän on esitetty parantavan lähetettyjen työntekijöiden suojelua sen mahdollistaessa yhdenmukaisemman lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisen. Tällöin myös lähettämisen läpinäkyvyys parantuu ja väärinkäytösten mahdollisuudet pienenevät. Käyttöliittymän kautta toimitettu lähetysohje mahdollistaa siitä annettavan jäljennöksen lähetetyille työntekijälle, minkä taas odotetaan parantavan työntekijän tietoisuutta oikeuksistaan ja niiden käyttämisestä. Direktiivin sujuvamman ja tehokkaamman noudattamisen lisäksi käyttöliittymällä on siten arvioitu olevan selkeä työntekijöiden suojelua koskeva ulottuvuus.<sup>209</sup>

### 6.3 Lähetettyjen työntekijöiden sääntely Suomessa

Suomessa lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi on saatettu voimaan lailla työntekijöiden lähettamisestä (447/2016), jolla täytäntöönpanodirektiivi täytäntöönpantiin kansallisesti. Laki tuli voimaan kesäkuussa 2016 ja sillä kumottiin aikaisempi laki lähetetyistä työntekijöistä (1146/1999).<sup>210</sup>

Muutosdirektiivi täytäntöönpantiin lailla työntekijöiden lähettamisestä annetun lain muuttamisesta (743/2020), joka astui pääosin voimaan joulukuussa 2020. Muutosdirektiivin toimeenpano ei kuitenkaan merkinnyt suurta muutosta kansalliseen sääntelyyn, sillä Suomi oli jo ennen muutosdirektiiviä toteuttanut keskeiset veloitteet työntekijöiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja työehtojen määräytymisestä. Lähetetyn työntekijän työehdot määräytyvät siten edelleen pääsääntöisesti työsopimuslain (55/2001), työturvallisuuslain (738/2002) ja muun lainsäädännön ohella työehtosopimusten perusteella. Tältä osin Suomi kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joissa sääntelykehys oli jo valmiiksi suhteellisen linjassa muutosdirektiivin tavoitteiden kanssa.<sup>211</sup>

Suomi uudisti lähetettyjä työntekijöitä koskevaa lainsäädäntöään vuonna 2024. Muutoksen taustalla olivat Euroopan komission käynnistämät rikkomusmenettelyt

---

<sup>209</sup> COM(2024) 531 final, s. 2–4. Käyttöliittymä on tarkoitus liittää unionin sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään (IMI), joka on perustettu asetuksella (EU) 1024/2012, eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä ja komission päätöksen 2008/49/EY kumoamisesta (IMI-asetus) (EUVL L 316, 14.11.2012). Käyttöliittymää koskevat menettelytavat on tarkoitus sisällyttää kyseiseen asetukseen sitä muuttamalla. Ehdotus on tutkielman kirjoittamisen aikana vielä käsitellyssä EU:n neuvostossa.

<sup>210</sup> Saarinen 2018, s. 150 sekä HE 39/2016 vp, s. 5.

<sup>211</sup> Saarinen 2018, s. 162 sekä HE 71/2020 vp, s. 13–14 ja 24.

täytäntöönpanodirektiivissä asetettujen vaatimusten puutteellisesta noudattamisesta. Työntekijöiden suojelun näkökohdasta keskeinen muutos liittyi lähettävälle yritykselle asetettuun vastatoimien kieltoon, josta säädetään työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 12 a §:ssä. Pykälän mukaisesti lähettävä yritys ei saa kohdistaa lähetettyyn työntekijään kielteisiä seuraamuksia vastatoimina tai kohdella tätä muutoin epäedullisesti sen johdosta, että lähetetty työntekijä on käynnistänyt oikeudellisia tai hallinnollisia menettelyitä taikka ottanut yhteyttä viranomaiseen tämän lain mukaisten oikeuksiensa vaatimiseksi. Kyseisellä lisäyksellä pyritään niiden lähetettyjen työntekijöiden suojeluun, jotka ovat käynnistäneet oikeudellisia tai hallinnollisia menettelyjä työnantajaansa eli lähettävää yritystä vastaan. Lakimuutos on yksi esimerkki lähetettyjen työntekijöiden suojelemisen ja yhdenvertaisen kohtelun edistämisestä suomalaisessa lainsäädäntökehyksessä.<sup>212</sup>

Suomi on tunnettu vahvasta järjestäytymisestään, mikä takaa myös lähetetyille työntekijöille helpommin samoihin vähimmäisehtoihin sitoutumisen paikallisten työntekijöiden kanssa. Vastaavasti laki lähetetyistä työntekijöistä säätää konkreettisesti (direktiivin edellyttämin tavoin) muun muassa vähimmäistyöhdoista sekä erinäisistä ilmoitusvelvollisuuksista. Suomeen työntekijöitään lähettävän työnantajan tulee tehdä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle ennen työn aloittamista. Ilmoituksessa tulee käydä ilmi lähettämisen keskeiset tiedot, kuten tiedot lähettävästä ja vastaanottavasta yrityksestä, työntekijän henkilötiedot, lähettävän yrityksen edustaja, työntekopaikka ja toimiala. Työsuojeluhallinnon vuonna 2024 toteuttaman raportin mukaan erityisesti lähetettävien yritysten ilmoittamisvelvollisuuksissa havaittiin puutteita, joista määrättiin myös eniten laiminlyöntimaksuja vuoden 2024 osalta. Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti viittaa siihen, että ilmoitus lähetetystä työntekijästä on jätetty tekemättä kokonaisuudessaan tai ilmoitus on puutteellinen. Laiminlyöntimaksut keskittyivät raportin mukaan erityisesti rakennusalaan ja teollisuuteen, joille myös lähetetyt työntekijät keskeisesti asettuvat. Suomessa sääntely on muodollisesti vahvaa, mutta sen tehokas toimeenpano jää edelleen keskeiseksi tekijäksi työntekijöiden todellisen suojelun varmistamisessa. Lähetettyjen työntekijöiden oikeusturvan toteutuminen edellyttää jatkossakin viranomaisten valvonnan resursointia ja toimivaa yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> HE 101/2023 vp, s. 3 ja 30–31.

<sup>213</sup> *Aimälä ym.* 2025, kappale 16. Ulkomaantyö>Ulkomainen työntekijä Suomessa>Työskentelyoikeuden ja työehtojen valvonta>Ilmoitus työntekijän lähettämisestä sekä Työsuojeluhallinto 2025, s. 2 ja 14–16.

## 7. Johtopäätökset

### 7.1 Keskeiset havainnot

Tutkielmassa on käsitelty lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin perustaa, siitä syntyneitä EUT:n ratkaisukäytäntöä sekä direktiiviin tehtyjä muutoksia. Lisäksi on tarkasteltu muutosdirektiivin taustalla olleita toimia sekä varhaista muutosdirektiiviä koskevaa EUT:n uutta tulkintalinjaa.

EUT:n perustelut Puolan ja Unkarin kanteissa osoittavat siirtymää sosiaalisten oikeuksien vahvempaan huomioimiseen. Tässä tulkinnassaan EUT on tuonut korostuneesti esiin työntekijöiden suojelua korostavamman näkökulman – mitä jo muutosdirektiivin perusteluita lukemalla voidaan pitää johdonmukaisena. Siirtymää ei kuitenkaan voida pitää radikaalina suunnanmuutoksena aiempaan käytäntöön. Keskeistä on se, että direktiivi toimii edelleen kompromissina eriävien intressien välillä ja jättää avoimeksi tutkielman alussa esitetyn pohdinnan siitä, toimiiko työntekijöiden lähettäminen työnantajien palvelujen tarjoamisen vapauden ilmentymänä vai lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien tunnustamisena.

Yhtäältä edellä mainittuun voidaan antaa yksinkertainen vastaus: lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien tunnustamista on jatkuvasti tuotu enenevässä määrin esiin, mistä direktiiviin tehdyt muutokset toimivat keskeisimpinä osoituksina. Sekä täytäntöönpanodirektiivi että muutosdirektiivi ovat edistäneet sitä näkökulmaa, että direktiivi toimii työntekijöiden oikeuksien tunnustamisena. Toisaalta täytäntöönpanodirektiivi ei ole muuttanut alkuperäistä direktiiviä, vaan ainoastaan pyrkinyt tehostamaan sen täytäntöönpanoa ja valvontaa. Muutosdirektiivi taas on muuttanut itse direktiiviä, mutta sen voidaan nähdä vain mahdollistaneen entistä joustavamman ja sosiaalista unionina edistävemmän tulkinnan. Muutosdirektiivi ei siten tarjoa konkreettista ratkaisua niihin ristiriitoihin, joita EUT:n käytäntö on aiheuttanut, vaan se toimii reaktiona oikeuskäytännön esiin nostamiin puutteisiin. Samalla se on vastannut täytäntöönpanodirektiivin kanssa niihin epäkohtiin, joita direktiivin soveltamisessa oli ilmennyt esimerkiksi sosiaalisen polkumyynnin osalta. Taustalla olevat rakenteelliset ristiriidat eivät kuitenkaan ole poistuneet. Jo alkuperäisen direktiivin aiheuttamat jännitteet ovat siirtyneet muutosdirektiiviin joustavamman tulkintakehyksen sisälle. Tässä kehyksessä työntekijöiden suojelu voidaan kuitenkin helpommin nähdä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen oikeuttavaksi ilmiöksi.

Muutosdirektiivinkään tarkoitus ei kuitenkaan ole estää tai käytännössä luoda lisää rajoitteita palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Tämähän ei olisi edes tarkoituksenmukaista unionin tehokkaiden sisämarkkinoiden toimimisen valossa. Yritysten tulee voida tarjota palveluita rajat ylittävästi ja täten myös luoda työllistymismahdollisuuksia jäsenvaltioissa. Ydinongelma on kuitenkin siinä, että EUT on nähnyt aiemmassa oikeuskäytännössään direktiivin edellyttämää työntekijöiden suojaa korkeamman suojan rajoitukseksi sille, että yritykset voisivat tarjota palveluitaan. Tämä on osoitus siitä, ettei direktiivi pysty täysimääräisesti turvaamaan sekä palvelujen tarjoamisen vapautta että työntekijöiden oikeuksien toteutumista. Näiden intressien toteuttaminen on hankalaa tai jopa mahdotonta toteuttaa samanaikaisesti, sillä toisesta on välttämätöntä joustaa, mikä on osoitus direktiivin oikeusperustan kestättömyydestä. Kuten tutkielmassa aiemmin todettua, työntekijä on työsuhteen heikompi osapuoli, mikä korostuu erityisesti lähetetyn työntekijän asemassa. Tämä kyseenalaistaa lähetetyn työntekijän oikeuksien sääntelyn direktiivin tarkoittamassa yritysten välisessä sopimussuhteessa, jossa lähetetty työntekijä saattaa jäädä sivurooliin näiden yritysten välisessä sopimusjärjestelyssä.

Käytännössä lähetettyjen työntekijöiden suojelua koskevat tavoitteet nähdään edelleen toissijaisina suhteessa sisämarkkinoiden tehokkuutta edistäviin taloudellisiin pyrkimyksiin. Tämä kyseenalaistaa sen, missä määrin EU-oikeus kykenee rakentamaan aidosti sosiaalista ulottuvuutta, kun sen institutionaalinen ja oikeudellinen perusta nojaa ensisijaisesti taloudellisiin vapauksiin. Toisin sanoen, voiko EU tosiasiallisesti toimia myös sosiaalisia oikeuksia edistävä toimijana?

Siitä huolimatta, että EU pyrkii yhä selkeämmin edistämään sosiaalisia oikeuksia muun muassa edellä käsiteltyjen sosiaalisten oikeuksien pilarin, vähimmäispalkkadirektiivin ja muutosdirektiivin avulla, näiden oikeuksien edistäminen tapahtuu yhä taloudellisten vapauksien ehdoilla lähetettyjen työntekijöiden osalta. Tämä on omiaan osoittamaan, ettei unionin sosiaalinen ulottuvuus työntekijöiden lähettämisen ole saanut itsenäistä asemaa vaan sen on pikemminkin sopeuduttava sisämarkkinoiden taloudellisiin edellytyksiin.

## **7.2 Tutkimuskysymykseen saadut vastaukset**

Tutkielman tavoitteena on ollut selvittää, miten Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö ja lähetettyjä työntekijöitä koskeva muutosdirektiivi (EU) 2018/957 ovat vaikuttaneet lähetettyjen työntekijöiden suojelun kehitykseen.

Sekä muutosdirektiivi että EUT:n sitä koskeva aikainen ratkaisukäytäntö Unkarin ja Puolan kumoamiskanteissa pyrkivät tarjoamaan paremman suojan lähetetyille työntekijöille verrattuna aiempaan oikeustilaan. Tämä jo itsessään on selkeä viesti alkuperäisen direktiivin riittämättömyydestä työntekijöiden suojeluksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta pystyttiin rajoittamaan ainoastaan, mikäli rajoittamista voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja jos rajoitukset ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia.<sup>214</sup> Vaikka työntekijöiden suojelu oli jo Laval-kvartetin aikaan tunnustettu sellaiseksi yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi, jolla palvelujen tarjoamisen vapautta voidaan perustella, sitä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ollut katsottu riittävällä tavalla hyväksyttäväksi rajoitukseksi.<sup>215</sup>

On perusteltua todeta muutosdirektiivin siirtyneen kauemmas Laval-kvartetin tiukasta tulkinnasta taloudellisten vapauksien ylivoimaisesta vaikutuksesta sosiaalisiin oikeuksiin. Direktiivin uudistaminen herättää samalla kuitenkin useita kysymyksiä. Unkarin ja Puolan vastustukset osoittavat, että jäsenvaltioilla on välttämättä eriäviä näkemyksiä siitä, missä määrin työntekijöiden suojelua voidaan direktiivin myötä edellyttää.<sup>216</sup> Vaikka tavoite on lisätä oikeudenmukaista kilpailua ja parantaa lähetettyjen työntekijöiden asemaa, sääntelyn kiristäminen voi myös vaikuttaa yritysten toimintamuotoihin ja työvoiman liikkuvuuteen. On myös mahdollista, että yritykset saattavat jatkossa etsiä vaihtoehtoisia tapoja hyödyntää työvoimaansa kustannustehokkaasti, mikä voi johtaa uusiin sääntelytarpeisiin tulevaisuudessa. Muutosdirektiivin säännökset voivat vaikuttaa negatiivisesti myös lähettämisen hyödyntämisen laajuuteen. Jäsenvaltioiden tulee huomioida entistä paremmin työntekijöiden oikeudet laajassa sääntelykehyksessä, eikä lähettäminen välttämättä näyttäytyä ensisijaisena vaihtoehtona yrityksille tarjota palveluitaan. Direktiivin muutokset eivät siis toimi vain sosiaalisten oikeuksien edistämiseksi, mutta myös taloudelliset vaikutukset voivat olla huomattavia. Tämä ilmentää entisestään direktiivin tehottomuutta toimia eriävien intressien tasapainottelijana.<sup>217</sup>

Pyrkimys päivittää ja mukauttaa alkuperäistä direktiiviä muuttuneisiin olosuhteisiin on osoittautunut välttämättömäksi unionin työmarkkinoiden muutosten ja integraation

---

<sup>214</sup> COM(2016) 128 final, s. 4 sekä direktiivin (EU) 2018/957 perustelujen kohta 10.

<sup>215</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 52–53.

<sup>216</sup> Asia C-620/18 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 72.

<sup>217</sup> *Bjelinski – Žeravčić* 2020, s. 130 sekä asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 25.

syventymisen vuoksi. Täytäntöönpanodirektiivillä ei pystytty vastaamaan tunnistettuihin haasteisiin riittävästi, mikä pakotti puuttumaan niihin muutosdirektiivin kautta. Muutosdirektiivillä on pyritty hienosäätämään painopistettä kohti lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien vahvempaa huomioimista muuttuneessa toimintaympäristössä.<sup>218</sup>

Muutosdirektiivi on merkinnyt askelta kohti vahvempaa työntekijöiden suojelua erityisesti laajentamalla sen ydintyöehtoja. Tämä näkyy muun muassa siinä, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimus lisättiin nimenomaisesti osaksi muutosdirektiiviä ydintyöehtoja käsittelevään 3(1) artiklaan. Tämä kehitys on tuonut lähetettyjä työntekijöitä lähemmäs vastaanottavan jäsenvaltion paikallisia työoloja ja -ehtoja. Samalla kuitenkin selvä ero näiden työntekijöiden välillä on EUT:n mukaan säilynyt. Vaikka sosiaalisten oikeuksien pilarin mukaan kaikilla työntekijöillä on työsuhteen tyypistä ja kestosta riippumatta oikeus oikeudenmukaiseen kohteluun ja sosiaaliseen suojeluun, unionin tuomioistuin on korostanut, että lähetetyt työntekijät eivät edelleenkään ole samassa asemassa kuin vastaanottavan jäsenvaltion paikalliset työntekijät. Muutosdirektiivi ei ole kyennyt täysin tasapainottamaan työntekijöiden oikeuksien ja taloudellisten vapauksien välistä jännitettä. Direktiivi rajaa edelleen ainoastaan osan vastaanottavan jäsenvaltion soveltamista ydintyöehdoista lähetettyihin työntekijöihin. Tämän seurauksena lähetetyt työntekijät eivät edelleenkään ole täysivaltaisia työmarkkinatoimijoita vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Muutosdirektiivissä näyttää toisin sanoen olevan kyse hienosäädöstä, ei normatiivisesta murroksesta.

Tämä aiheuttaa lähetettyjen työntekijöiden suojelulle huolestuttavan näkökulman – ovatko muutosdirektiivinkään tuomat korostuneet suojelulliset näkökohdat riittäviä? Lähetetyt työntekijät ovat tilapäisesti itselleen ei-tavanomaisessa ympäristössä. Tämän lisäksi haasteina tulevat eteen mahdollinen kielimuuri, tietämättömyys lähettämisen aikana heille kuuluvista oikeuksista sekä asema erityisryhmänä verrattuna muihin liikkuviin työntekijöihin. Lähettämisen on mahdollista tapahtua oikeudenmukaisesti ja jäsenvaltioissa voidaan hyvinkin noudattaa vaatimuksia, jotta työntekijän tilapäinen työnteko ulkomailla toteutuisi tämän oikeudet huomioiden. Edellä mainitut haasteet ovat esimerkkejä tilanteista, joille lähetetyt työntekijät ovat yksittäistapauksellisten tilanteiden eroavaisuuksista huolimatta kuitenkin alttiita.

---

<sup>218</sup> Asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohdat 24–25 ja 27.

Lähetettyjä työntekijöitä koskeva sääntely nojaa edelleen taloudellisiin oikeusperustoihin, vaikka kyse on tavallista enemmän suojelua vaativasta ryhmästä, minkä myös Unkari ja Puola toivat esiin kumoamiskanteissaan. Vaikka direktiivissä asetetut intressit ovat edelleen samat, niiden välinen painotus on siirtynyt enemmän lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojan suuntaan. Tämä ei kuitenkaan ollut riittävä peruste muuttaa oikeusperustaa alkuperäisestä direktiivistä.<sup>219</sup> Oikeusperustan muuttumattomuus osoittaa muutospäätöksen riittämättömyyden odotuksiin, joita sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseen unionissa liittyy. Muutospäätöksen käytännön vaikutukset kohdistuvat keskeisesti sosiaalisen suojelun kysymyksiin. Tästä herääkin kysymys siitä, voisiko olla perusteltua luoda lähetetyille työntekijöille oma erillinen sääntelykehys, joka nojaa ensisijaisesti sosiaalipolitiikan tavoitteisiin ja jossa sosiaalipoliittiset tavoitteet eivät jää taloudellisen tehokkuuden varjoon?

Edellä mainittu yhdistyy myös työmarkkinaosapuolten keskeiseen rooliin jo Laval-kvartetin aikaan. Ammattiliitot nousivat keskeisiksi toimijoiksi työntekijöiden oikeuksien puolustamisessa, mikä korosti niiden asemaa lähettämisen oikeudenmukaisten ehtojen edistäjinä. Tapaukset toivat samalla esiin direktiivin rakenteelliset jännitteet. Työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun keskeinen asema sosiaalisten oikeuksien edistämässä on tunnustettu erikseen myös sosiaalisten oikeuksien pilarissa. Mainittakoon vuoropuhelun merkityksen nimenomainen tunnustaminen myös SEUT 151 artiklassa. Työmarkkinaosapuolilla tulee todennäköisesti olemaan aiempaa merkityksellisempi rooli lähetettyjen työntekijöiden kehityksessä sekä laajemmat vaikutusmahdollisuudet direktiivin soveltamistilanteissa ja suotuisampien ydintyöehtojen takaamisessa.

Muutospäätös ei muuta direktiivistä syntyneiden ongelmien lähtökohtaa, vaan lieventää sen vaikutuksia. Tämä tuo esiin rakenneongelman direktiivin kehityksessä, jossa lähetettyjen työntekijöiden suojelu voidaan edelleen perustella taloudellisen toiminnan reunaehtona. On perusteltua todeta, että lähetettyjen työntekijöiden suojelu jää edelleen sellaiseksi tavoitteeksi, jonka saavuttaminen direktiivin kehityksessä tulee olemaan haastavaa ja pääosin jäsenvaltioiden toteuttamistavoista riippuvaista. Lähettäminen oikeudellisena ilmiönä tulisi huomioida korostuneemmin omana, ennen kaikkea unionin sosiaalipolitiikka toteuttavana keinona. Yhtäältä tämä puhuisi osaltaan direktiivin

---

<sup>219</sup> Asia C-626/18 Puola v. parlamentti ja neuvosto, julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona, kohta 27.

tarkoitusta vastaan mahdollistaa palvelujen vapaa liikkuvuus, mutta toisaalta tämä osoittaisi työntekijöiden merkityksen lähettämisen toteutumisessa. Itse lähetetty työntekijä on lopulta se, joka tosiasiallisesti on lähettämisen kohteena. Sosiaalipolitiikkaan perustuva sääntely mahdollistaisi sen tunnistamisen, ettei lähettämässä käytännön tasolla ole kyse yritysten palvelujen tarjoamisen vapaudesta vaan ihmisistä sen takana.<sup>220</sup>

### 7.3 Tulevaisuuden näkymät unionin työoikeudessa

Työntekijöiden oikeuksien sääntely on murroskohdassa unionissa. Rajat ylittävä työskentely on kasvavassa asemassa sisämarkkinoilla muun muassa paikkariippumattoman työnteon (etätyö), tekoälyn käyttöönoton sekä uusien työnteon muotojen, kuten alustatyön, sääntelyn tarpeen tunnistamisessa.<sup>221</sup> Etätyön yleistymiseen on vaikuttanut maailmanlaajuisesti COVID-19-pandemia, joka pakotti työnantajia hyödyntämään vaihtoehtoisia tapoja työskentelylle perinteisen, paikan päällä tapahtuvan työnteon sijaan. Tämä vauhditti etätyön kehittymistä, ja siitä on tullut nykypäivänä entistä korostuneempi työnteon muoto myös digitalisaation edistymisen myötä. Digitalisaation myötä tapahtunut edistys on mahdollistanut etätyöskentelyn sujuvuuden ja kasvavamman hyödyntämisen. Edelleen etätyö tarjoaa työntekijöille mahdollisuuksia työskennellä joustavasti muualla kuin työnantajansa toimitiloissa. Lisääntynyt etätyöskentely tuo myös välttämättä esiin tarpeen sen tarkemmalle sääntelylle, sillä digitalisaation tuomista mahdollisuuksista huolimatta etätyöhön liittyy keskeisiä riskejä esimerkiksi työturvallisuuden ja tietoturvan osalta. Nähtäväksi jää, miten etätyön sääntely tulee tulevaisuudessa muotoutumaan sekä EU-tasolla että jäsenvaltioissa kansallisesti.

Myös tekoäly sekä alustatalouden kasvu ovat esimerkkejä nykypäivän keskeisistä ilmiöistä työelämässä. EU:n tekoälysäädös<sup>222</sup> tuli voimaan elokuussa 2024, ja asetuksen täysimääräinen soveltaminen on ajoitettu alkamaan 2.8.2026 jäsenvaltioissa (lukuun ottamatta tiettyjä poikkeuksia). Kyseessä on ensimmäinen tekoälyä koskeva oikeudellinen kehys maailmanlaajuisesti, jolla tavoitellaan luotettavan tekoälyn edistämistä Euroopassa sen riskiperusteisen lähestymistavan kautta.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Ks. *Bercusson* 2009, s. 5.

<sup>221</sup> Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedote 2024, alustatyö.

<sup>222</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1689, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja asetusten (EY) N:o 300/2008, (EU) N:o 167/2013, (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 ja (EU) 2019/2144 sekä direktiivien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta, ns. tekoälysäädös.

<sup>223</sup> Euroopan komission julkaisuja 2025, tekoälysäädös.

Alustatyödirektiivi<sup>224</sup> on omiaan parantamaan niiden työntekijöiden asemaa, jotka työskentelevät työtä välittävien digitaalisten alustojen kautta. Alustatyötä tehdään useilla eri aloilla, ja sille on ominaista toiminta-alojen, toiminnan tyyppien sekä alustatyötä tekevien henkilöiden profiilien laaja kirjo. Alustatyön sääntelyllä tavoitellaan etenkin alustatalouden työntekijöiden oikeuksien vahvistamista sekä parempien työolojen takaamista. Direktiivi tuli voimaan joulukuussa 2024 ja jäsenvaltioilta edellytetään sen implementointia kansalliseen lainsäädäntöön joulukuuhun 2026 mennessä.<sup>225</sup>

Mainittakoon myös EU:n pian jäsenvaltioissa sovellettava palkka-avoimuusdirektiivi.<sup>226</sup> Direktiivi pyrkii edistämään palkkauksen läpinäkyvyyttä sekä kaventamaan sukupuolten välisiä palkkaeroja asettamalla velvoitteita työnantajille muun muassa palkkaerojen raportoimisen sekä työntekijöiden tiedonsaannin varmistamisen osalta palkkauksen määrittelyssä. Direktiivin taustalla on myös samapalkkaisuusperiaatteen lujittaminen, jolla viitataan siihen, että miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Periaate ilmenee myös muutetussa lähetettyjä työntekijöitä koskevassa direktiivissä, jonka käyttöön otolla pyrittiin lähentämään lähetettyjen työntekijöiden palkkaa vastaanottavan jäsenvaltion kansallisiin työntekijöihin yhdenvertaista kohtelua korostamalla. Myös tämä periaate sitoo työntekijöiden sääntelyn, lähetettyjen tai ei, uudistamisen sosiaalisen unionin tavoitteiden edistämiseen laajemmalla tasolla. Palkka-avoimuusdirektiivi tuli voimaan EU:ssa 2023 ja jäsenvaltioiden on alettava soveltamaan sitä kesäkuuhun 2026 mennessä.<sup>227</sup>

Edellä mainitut toimet ovat esimerkkejä työntekijöiden suojelun korostuneemmasta huomioimisesta. Työelämän murroskohdissa vaaditaan toimenpiteitä myös sille, että työnteon eri muodot takaavat työntekijöille heille kuuluvat oikeudet, kun työnteko tapahtuu perinteisten toimintamuotojen ulkopuolella. Tämä murros ulottaa vaikutuksensa myös lähetettyihin työntekijöihin. Vaikka lähetetyt työntekijät tunnustetaan edelleen omaksi erityisryhmäkseen verrattuna muihin unionissa liikkuviin työntekijöihin, on kyseisen työntekijäryhmän suojelun tarpeet tunnustettu vuosien saatossa esiintyneiden epäkohtien vuoksi lähetettyjä työntekijöitä koskevassa sääntelyssä. Muutosdirektiivillä tehtyjen alkuperäisen direktiivin muutosten seuranta on olennaisessa asemassa sen

---

<sup>224</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/2831, annettu 23 päivänä lokakuuta 2024, työehtojen ja työolojen parantamisesta alustatyössä.

<sup>225</sup> Direktiivin (EU) 2024/2831 perustelujen kohta 5.

<sup>226</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/970, annettu 10 päivänä toukokuuta 2023, miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla.

<sup>227</sup> Ks. mm. direktiivin (EU) 2023/970 artiklat 1 ja 5.

varmistamiseksi, että jäsenvaltiot noudattavat uudistettuja direktiivin asettamia edellytyksiä. Tämä voi olla haastavaa, sillä kuten Unkarin ja Puolan tapauksissa nähtiin, direktiivin soveltaminen on aiheuttanut eriäviä näkemyksiä sen edellyttämästä suojan tasosta jäsenvaltioiden välillä. Myös EUT:lla on edessään merkittävä työ muutosdirektiivin tulevaisuuden soveltamisessa, jotta jäsenvaltioissa voidaan ymmärtää sääntelyn uudistetut tavoitteet.

Huomioon tulee ottaa myös lähetetyt kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat vielä alttiimpia väärinkäytöksille verrattuna unionin kansalaisiin. Tämä johtuu erityisesti heidän riippuvuudestaan työnantajaansa oleskelu- ja työlupien uusimisessa sekä mahdollisista kielimuureista. Näiden tekijöiden vuoksi he ovat myös alttiimpia väärinkäytöksille, kuten keinotekoiselle lähettämislle, työehtojen ja työoikeudellisten oikeuksien rikkomiselle laajemmin sekä sosiaaliturvamaksujen laiminlyönnille.<sup>228</sup>

Edellä mainittu huomioiden, lisääntyvä sääntely sekä unionin sosiaalisten oikeuksien ja erityisesti työoikeuden että palvelujen vapaan liikkuvuuden välisestä suhteesta on toivottava ja tarpeellinen ilmiö.<sup>229</sup> Erillinen asia on kuitenkin se, voiko unionin tasoinen työoikeudellinen sääntely koskaan tavoittaa sen pyrkimyksiä etenkin unionissa tilapäisesti liikkuvien työntekijöiden osalta. Taloudelliset perusvapaudet, kuten palvelujen tarjoamisen vapaus, ovat yhä erottamaton osa EU:n tehokasta sisämarkkinatoimintaa ja lähetettyjen työntekijöiden sääntelyä. Unionin oikeuden on kuitenkin kyettävä asettamaan rajoja taloudellisten intressien toteutumislle, jotta lähetettyjen työntekijöiden asema voidaan turvata riittävällä tavalla.<sup>230</sup> Ennen kaikkea EU:n tulee lainsäädännöllään pystyä mukautumaan muuttuviin tilanteisiin sekä pitämään sääntelynsä ajankohtaisena. Keskeinen riski muutosdirektiivissä on, että se voi nostaa kynnystä yrityksille tarjota palveluitaan, mutta tämä riski EU:n on täytynyt ottaa, jotta se voi toimia tosiasiallisesti sosiaalisena unionina.

---

<sup>228</sup> *Vancauwenbergh ym.* 2023, s. 7 sekä *Lasek-Markey* 2024b. Ks. aiheeseen liittyen mm. asia C-540/22 *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

<sup>229</sup> *Jaspers ym.* 2019, s. 505.

<sup>230</sup> *Robin-Oliver* 2022, s. 689.