



TÖÖTAJATE LÄHETAMINE

Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud asutamisevabadus ja teenuste osutamise vabadus tagavad ettevõtjate ja spetsialistide liikuvuse ELis. Kuid õiglase liikuvuse ja konkurentsi tagamiseks kehtivad ka konkreetset ELi õigusaktid, millega reguleeritakse lähetatud töötajate õigusi.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 54 ja artiklid 56–62.

EESMÄRGID

Lähetatud töötaja on töötaja, kelle tööandja on saatnud ajutiselt osutama teenust teises ELi liikmesriigis. Lähetatud töötajaid käsitlevaid ELi õigusakte peetakse üldiselt sihipäraseks püüdeks reguleerida ja tasakaalustada kahte põhimõtet:

- võrdsete võimaluse loomine teenuste piiriüleseks osutamiseks, nii et see oleks võimalikult vähe piiratud,
- lähetatud töötajate õiguste kaitsmine ühtsete sotsiaalsete õiguste tagamisega, et vältida ebaõiglast kohtlemist ja odava tööjõu loomist.

SAAVUTUSED

A. Töötajate lähetamise direktiivi ajalugu: teenuste vaba liikumise toetamine

Töötajate lähetamise direktiivi (TLD) ajalugu ja õiguslik alus tuleneb teenuste osutamise vabadusest (ELi toimimise lepingu artikkel 56) ja ELi võetud kohustusest kõrvaldada siseturul takistused vabale piiriülesele teenuste osutamisele. Kui Hispaania ja Portugal 1986. aastal Euroopa Liiduga ühinesid, tõusis teenuste piiriülese osutamise küsimus siseturu arutelu keskmesse. Pärast kümme aastat kestnud seadusandlikku ummikseisu jõuti lõpuks lähetatud töötajate olukorda reguleeriva direktiivi vastuvõtmiseni tänu Euroopa Kohtu otsusele (C-113/89) ning Austria, Soome ja Rootsi ühinemisele ELiga.

Esimene direktiiv võeti vastu 16. detsembril 1996. TLDs määrati kindlaks ranged minimaalsed tööhõive- ja töötingimused (nt maksimaalne tööaeg, tasulise põhipuhkuse minimaalne pikkus, töötasu miinimummäärad, töötervishoid ja -ohutus jne), mida tuleb järgida vastavalt vastuvõtva riigi tingimustele. Ülejäänud töösuhte kohaldatakse jätkuvalt lähetava riigi tööõigust. Seoses sotsiaalkindlustusega olid lähetatud töötajad jätkuvalt kindlustatud oma päritoluriigi sotsiaalkindlustussüsteemis, juhul kui lähetus kestis – üldjuhul – vähem kui kaks aastat. Maksustamise puhul oli lähetaval riigil õigus nõuda tulumaksu 183 päeva eest ning alles seejärel läks see õigus üle vastuvõtvale riigile.

Sellest tulenevalt võis kohalike ja lähetatud töötajate (keda lähetatakse keskmiselt 3–4 kuuks) tööjõukulude erinevus olla märkimisväärne, sõltuvalt palgatasemest, sotsiaalkindlustusmaksetest ja makstavast tulumaksust.

Pärast esimese TLD vastuvõtmist oli lähetatud töötajate erijuhtumi rakendamisel, õiguslikul tõlgendamisel ja reguleerimisel kolm konkreetset probleemi:

- üha suuremad palgalõhed ja erinevused tööjõukuludes, mis ajendas ettevõtjaid kasutama töötajate lähetamist: aastail 2010–2014 kasvas lähetuste arv 44,4 % võrra;
- kuritarvitamisi soodustav keskkond, näiteks roteeruv lähetamine ja riulifirmad, millega kasutati direktiivi lünki ära tööhõive- ja sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide täitmisest kõrvalehoidumiseks ja teistes liikmesriikides tehingute tegemiseks;
- selguse puudumine kehtivate normide osas ja nõrkused ametiasutuste koostöös nii liikmesriikide sees kui ka vahel, mis tekitas probleeme täitevasutustele.

Võttes arvesse sotsiaalpoliitikat käsitlevaid sätteid, mis lisati aluslepingutesse Lissaboni lepinguga 2007. aastal, oli küsitav, kas 1996. aasta TLD oli sobiv õiguslik vahend, mis tagaks võrdsed võimalused teenuste vabaks piiriüleseks osutamiseks, andes samal ajal piisava aluse töötajate sotsiaalsetele õigustele. Nendel juhtudel, kui TLD jätab tööhõive miinimumstandardite rakendamise ja jõustamise liikmesriikidele, tugineb see TLD terminite tõlgendamisel Euroopa Liidu Kohtu otsustele. Pärast TLD vastuvõtmist tehtud Euroopa Liidu Kohtu otsused ei ole aga taganud vajalikku õiguslikku selgust. Nagu komisjon õigustatult märkis, tekitas selge standardi puudumine eeskirjade suhtes ebakindlust ning praktilisi probleeme vastuvõttvas liikmesriigis eeskirjade täitmise eest vastutavatele asutustele, teenuseosutajale, kes peab määrama lähetatud töötajale makstava palga, ning lähetatud töötajatele endile seoses teadlikkusega nende õigustest. Vahepeal on Euroopa Liidu Kohus siiski teinud kaks otsust, millel on lähetatud töötajatele kaitsvam mõju: kohtuasjas Sähköalojen ammattiliitto ry (C-396/13) otsustas kohus, et töötajate kollektiivlepingute kohast liigitamist eri palgagruppidesse, mis on üldiselt siduvad ja läbipaistvad, tuleb kohaldada ka lähetatud töötajate suhtes. Kohtuasjas Regio-Post (C-115/14) hiljuti tehtud otsuse kohaselt võivad liikmesriigid nõuda, et riigihangete pakkujad ja nende alltöövõtjad maksaksid töötajatele kindlaks määratud miinimumpalka.

B. Reformid toimimise tõhustamiseks

Nimetatud puudujääke arvesse võttes tegi komisjon ettepaneku reformideks, et ajakohastada algset direktiivi ja parandada selle jõustamist. Reformide kavandamisel võeti arvesse Euroopa Liidu aluslepingute ajakohastamist ja muutusi liikuvusmuustrites. 2016. aastal oli ELis 2,3 miljonit lähetatud töötajat, kusjuures eelneval kuuel aastal oli töötajate lähetamine kasvanud 69 % võrra.

Kas peamist seadusandlikku ettepanekut:

1. Jõustamisdirektiiv 2014/67/EL

Selle direktiiviga luuakse ühine õigusraamistik tõelise lähetamise kindlakstegemiseks ning võimaldatakse ühiseid standardeid ühtsemalt rakendada, kohaldada ja jõustada. Täpsustatakse ka lähetamise mõistet ja määratakse kindlaks liikmesriikide kohustused TLD täitmisel, eriti suurema kuritarvitamise ohuga sektorites, nagu ehitustööstus ja kaupade autovedu. Direktiivi eesmärk on saavutada parem koostöö lähetamise eest vastutavate riiklike ametiasutuste vahel, jõustades kohustust reageerida abipalvetele ja kehtestades tähtajad teabenõuetele vastamiseks. Ühtlasi võib ühes liikmesriigis teenuseosutajatele määratud halduskaristusi ja trahve nüüd ka teistes liikmesriikides jõustada ja sisse nõuda.

1. Töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamine (juuni 2018)

2016. aasta märtsis tegi komisjon ettepaneku vaadata läbi algne töötajate lähetamise direktiiv (96/71/EÜ), et tagada vastuvõtva liikmesriigi tööõiguse jõustamine pikaajalise lähetuse puhul, ja lahendada sellised probleemid nagu võrdne palk, kollektiivlepingute kohaldatavus ja renditöötajate kohtlemine.

Pärast nimetatud ettepaneku avaldamist esitasid 11 liikmesriigi parlamendikojad põhjendatud arvamuse, mis tõi kaasa subsidiaarsuse kontrolli ehk nn kollase kaardi menetluse. Enamik põhjendatud arvamusi taunis asjaolu, et võrdse töö võrdse tasustamise põhimõtte põhjustaks nende töötajatele ebasoodsa konkurentsiolukorra ning et liikmesriigid kaotaksid õiguse otsustada lähetatud renditöötajate töö- ja tööhõivetingimuste üle, nagu on sätestatud 2008. aasta direktiivis renditöö kohta.

Pärast intensiivseid läbirääkimisi komisjoni, nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel võttis nõukogu läbivaadatud direktiivi 21. juunil 2018 vastu. Lõplikus versioonis on alles paljud komisjoni ettepaneku põhielemendid, kuid mitmete muudatustega:

- Pikaajaline lähetus: Lähetus võib kesta kuni 12 kuud ja seda on võimalik pikendada kuue kuu võrra (komisjoni alguses ettepanekus oli ette nähtud 24 kuud). Selle perioodi järel hakkavad kehtima vastuvõtva liikmesriigi tööõiguse sätted.
- Töötasu: Kõik vastuvõtva riigi kohalikele töötajatele kohaldatavad eeskirjad kehtivad lähetuse esimesest päevast ka lähetatud töötajatele, näiteks võrdse töö võrdse tasustamise põhimõtte. Töötasu teiste osade puhul kehtestati läbivaatamisel selgemad eeskirjad hüvitiste kohta ning töötajate palkadest ei arvata maha reisi-, elamis- ja majutuskulusid. Jõustamisdirektiivis sätestatakse, et teave liikmesriigis töötasu moodustavate kohustuslike osiste kohta peab olema kättesaadav ühel riiklikul veebisaidil.
- Töötingimused: Liikmesriigid võivad kohaldada suuri, esindavaid piirkondlikke või valdkondlikke kollektiivlepinguid. Varem kehtis see vaid üldiselt kohaldatavate kollektiivlepingute kohta ehitussektoris. Vastuvõtva riigi majutustingimuste osas tuleb kohaldada eeskirju, mis kehtivad kohalikele kodust eemal töötavatele töötajatele.
- Lähetatud renditöötajad: Läbivaadatud TLDga tagatakse lähetatud renditöötajate võrdne kohtlemine. Riiklikele ajutist tööjõudu vahendavatele asutustele ja piiriülestele tööjõudu vahendavatele asutustele kehtivad samad tingimused.
- Transport: Direktiivi uued osised hakkavad transpordisektorile kehtima siis, kui kohaldatakse konkreetseid sellele sektorile kehtivaid ELi õigusakte, mille üle käivad praegu läbirääkimised.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on olnud inimeste ja teenuste vaba liikumist käsitlevate õigusaktide üks peamisi edendajaid. Parlamendil oli lähetatud töötajaid käsitlevate määruste ja eeskirjade üle peetavates aruteludes otsustav roll ning alates 2004. aastast on parlament juhtinud tähelepanu vajadusele TLDd parandada (vt parlamendi 2016. aasta juuni [uuring](#)).

TLD läbivaatamise üle toimunud läbirääkimistel nõudis parlament eelkõige, et tagataks võrdse töö võrdne tasustamine ning et liikmesriigid saaksid kohaldada piirkondlikke, valdkondlikke või sektoripõhiseid kokkuleppeid. Lisaks soovis Euroopa Parlament anda liikmesriikidele läbivaatamisklausli kaudu võimaluse kehtestada välismaa ettevõtjatele alltöövõtu puhul samad kohustused nagu kehtivad riigi endi ettevõtjatele. Samuti on Euroopa Parlament saavutanud kaheaastase perioodi kehtestamise direktiivi ülevõtmiseks ja kohaldamiseks.

Susanne Kraatz
10/2018