



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 22.11.2006
KOM(2006) 708 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Tööõiguse ajakohastamine 21. sajandi sõlmküsimuste lahendamisel

SISUKORD

1.	Sissejuhatus – käesoleva rohelise raamatu eesmärk.....	3
2.	Tööõigus Euroopa Liidus – praegune olukord.....	5
	a. Areng liikmesriikides	5
	b. ELi tasandi meetmed.....	6
3.	Poliitika keskne küsimus – paindlik ja kaasav tööturg	7
4.	Tööõiguse ajakohastamine– aruteluteemad	9
	a. Töökohavahetused.....	9
	b. Õiguslik kindlusetus.....	10
	c. Kolmepoolsed töösuhted	12
	d. Tööaja korraldamine	13
	e. Töötajate liikuvus.....	13
	f. Tööõiguse jõustamise küsimused ja deklareerimata töö.....	14

1. SISSEJUHATUS – KÄESOLEVA ROHELISE RAAMATU EESMÄRK

Käesoleva roheline raamatu eesmärk on algatada ELis avalik arutelu selle üle, kuidas võiks tööõigus kujuneda, et see toetaks Lissaboni strateegia eesmärki saavutada jätkusuutlik kasv koos rohkemate ja paremate töökohtade loomisega. Tööõiguse ajakohastamine on keskse tähtsusega töötajate ja ettevõtete kohanemisvõime puhul. Selle eesmärgi poole tuleb pürgida, pidades silmas asjaomaseid ühenduse eesmärke, nagu täistööhõive, tööviljakus, ja sotsiaalne ühtekuuluvus. Nimetatud eesmärk on kooskõlas Euroopa Ülemkogu üleskutsetega mobiliseerida kõik asjakohased riiklikud ja ühenduse vahendid, et edendada kvalifitseeritud, koolitatud ja kohanemisvõimelist tööjõudu ning üleilmastumise ja Euroopa vananevate ühiskondade koosmõjust tulenevatele väljakutsetele reageerivaid tööturge. Komisjoni 2006. aasta arenguaruandes majanduskasvu ja töökohtade loomise kohta rõhutatakse järgmist: „Euroopa tööturgude kohanemisvõime suurendamisel on majandustegevuse ja kõrge tootlikkuse edendamise seisukohalt otsustav tähtsus”¹.

Euroopa tööturud seisavad ülesande ees ühendada suurenenud paindlikkus vajadusega võimalikult palju suurendada kõigi kaitstust². Püüe tööturgude paindlikkuse suurendamise poole on toonud kaasa üha mitmekesisemad töösuhet reguleerivad lepinguvormid, mis võivad töösuhete püsivuse ja sissetulekute kindluse ning töö- ja elutingimustega seotud suhtelise stabiilsuse poolest tavapäraest lepinguvormidest oluliselt erineda³.

2003. aastal leiti Wim Koki juhitud tööhõive töörühma aruandes, mis esitati Euroopa Ülemkogule, et tööturg võib muutuda kahekihiliseks, jagunedes tähtajatus töösuhetes olevateks „insaideriteks“ ning töötuid ja tööturult eemalviibijaid ning ebakindlas ja mitteformaalses töösuhetes olevaid töötajaid hõlmavateks „autsaideriteks“⁴. Viimased kuuluvad halli tsooni, kus peamised tööalased ja sotsiaalkaitseõigused võivad olla märkimisväärselt väiksemad, mis tekitab ebakindlust tulevaste tööalaste väljavaadete suhtes ning mõjutab ühtlasi negatiivselt töötajate eraelulisi otsuseid (nt eluaseme soetamine, pereplaneerimine, jne). Alternatiivsete töövormide kasutamine võib veelgi suurenedada, kui ei püüta standardset töölepingu vormi kohandada, selleks et suurendada paindlikkust nii töötajate kui ka ettevõtete jaoks. Seega soovitas töörühm tungivalt, et liikmesriigid hindaksid ja vajadusel muudaksid standardsete lepingutega tagatud paindlikkuse taset sellistes valdkondades nagu etteteatamistähtaeg, individuaalse või kollektiivse töölt vabastamise kulud ja menetlused või ebaõiglase töölt vabastamise mõiste⁵.

Majanduskasvu ja tööhõive koondsuunistes⁶ rõhutatakse vajadust kohandada tööhõivealaseid õigusakte, et edendada paindlikkust koos töösuhete püsivusega ning vähendada tööturu killustumist. Sotsiaaldialoogil on samuti oluline osa kollektiivsete ja/või ettevõtetasandi lahenduste väljatöötamisel, mis võimaldavad „insaideritel” ja ka „autsaideritel” edukalt tööhõivega seotud seisundit vahetada, aidates samal ajal ettevõtetel paindlikumalt reageerida

¹ “On aeg tõsta tempot”, Euroopa Komisjoni 2006. aasta eduaruande majanduskasvu ja tööhõive kohta, lk 6. Vaata ka nõukogu ja komisjoni ühist tööhõivearuannet aastateks 2005/2006, lk. 6, 12-13.

² ibid.

³ Uuringus "The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment" (B.Burchill S.Deakin S.Honey, UK Department of Trade and Industry (1999)) kirjeldatakse mittestandardseid töövorme kui töövorme, mis kalduvad kõrvale püsiva või tähtajatu töösuhete mudelist, mida iseloomustab täistööajaga katkestusteta tööñadal

⁴ Töö, töö, töö: tööhõive suurendamine Euroopas. Tööhõive töörühma aruanne, november 2003, lk.9.

⁵ ibid, peatükk 2, lk. 30.

⁶ 2005 Koondsuunistes aastateks 2005-2008 (vastu võetud 12.7.2005) - ELT L 205, 6.8.2005, lk. 21.

uuenduslikkusest juhitud majandusest tulevatele nõudmistele ja ümberstruktureerimisest tingitud muutustele konkurentsivõimeliselt.

Kaitstud paindlikkust ("*flexicurity*") käsitleva poliitika muudeks komponentideks on elukestev õpe, mis võimaldab inimestel sammu pidada uute kvalifikatsiooninõuetega; aktiivne tööturupoliitika, mis julgustab töötuid või mitteaktiivseid inimesi tööturule naasma, ning paindlikumad sotsiaalkaitsealased eeskirjad, mis arvestavad nende inimeste vajadustega, kes vahetavad töökohti või lahkuvad ajutiselt tööturult.

Käesolevas rohelises raamatus vaadeldakse, millist rolli võiks töödigus mängida kaitstud paindlikkuse kava edasiarendamises, et toetada õiglasemat, kohanemisvõimelisemat ja kaasavat tööturugu, mis aitab muuta Euroopat konkurentsivõimelisemaks⁷. Rohelises raamatus püütakse:

- määratleda peamisi probleeme, millele ei ole sobivalt reageeritud ning mis ühelt poolt peegeldavad selgeid puudujääke olemasolevas õiguslikus ja lepingulises raamistikus ning teiselt poolt tööturu reaalsel olukorda. Keskendutakse pigem individuaalsele töödigusele kui kollektiivsele töödigusega seotud küsimustele;
- kaasata liikmesriikide valitsusi, sotsiaalpartnereid ja teisi ajaomased huvirühmi avatud arutelu selle üle, kuidas töödiguse kaasabil saaks edendada paindlikkust koos töösuhete püsivusega, olenemata töölepingu vormist, ning seega kokkuvõttes aidata kaasa tööhõive suurendamisele ja töötuse vähendamisele;
- elavdada arutelu selle üle, kuidas lepinguliste suhete eri liigid koos kõigi töötajate suhtes kohaldatavate tööalaste õigustega võiksid hõlbustada töökohtade loomist ning aidata nii töötajaid kui ka ettevõtjaid, lihtsustades üleminekuid tööturul, toetades elukestvat õpet ning soodustades kogu tööjõu loovust;
- aidata kaasa parema õigusloome tegevuskava edendamisele, soodustades töödiguse ajakohastamist ning võttes arvesse sellega kaasnevat üldist kasu ja kulusid, et nii töötajad kui ka ettevõtted mõistaksid paremini oma õigusi ja kohustusi. Tähelepanu tuleb pöörata probleemidele, millega seisavad silmitsi eelkõige VKEd puutudes kokku nii ühenduse kui ka liikmesriikide õigusaktidest tulenevate halduskuludega.

Käesoleva rohelise raamatu üle toimub nelja kuu jooksul avalik arutelu⁸. Pärast avalikku arutelu kaalutakse liikmesriikide, sotsiaalpartnerite ja teiste huvirühmade vastustes tõstatatud peamisi poliitilisi teemasid ja variante komisjoni 2007. aasta järeletoetises. Seda tuleb vaadelda mitmete laiemate kaitstud paindlikkuse teemaliste algatuste raames, mida komisjon arendab koostöös liikmesriikidega. Komisjon esitab 2007. aasta juunis teatise kaitstud paindlikkuse kohta, milles tuuakse välja kaitstud paindlikkusel põhinevat lähenemist toetavad argumendid ning 2007. aasta lõpuks visandatakse ühised põhimõtted, mis aitaksid liikmesriikidel oma reformipüüdlusi juhtida.

⁷ Selles kontekstis ei ole töödigus ainus oluline tegur. Majanduskasvu ja töökohtade loomist käsitlevad koondsuunistes tõdetakse, et maksukoormuse läbivaatamine võib osutada vajalikuks, et hõlbustada töökohtade loomist, eelkõige madalalpalgalise töö puhul. Sellega seoses võib märkimisväärselt kaasa aidata ka maksustamise nihutamise töö maksustamiselt tarbimise ja/või saastamise maksustamisele. Käesolevas rohelises raamatus ei käsitleta majanduslikel põhjustel toimuvat sisserännet, millega tegeletakse ühise sisserändepoliitika raames.

⁸ Kaastööd palutakse esitada elektroonilisel vormil, mille võib leida Euroopa Komisjoni veebilehelt: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

2. TÖÖÕIGUS EUROOPA LIIDUS – PRAEGUNE OLUKORD

a. Areng liikmesriikides

Tööõiguse algne eesmärk oli tasakaalustada töösuhetele iseloomulikke majanduslikku ja sotsiaalset ebavõrdsust. Algusest peale on tööõigusega püütud kehtestada tööturuseisundit kui peamist tegurit, mille ümber luuakse seaduslikke õigusi. See traditsiooniline mudel peegeldab mitmeid olulisi eeldusi seoses tööturuseisundiga. Eeldati, et see hõlmab i) tähtajatut täisajaga tööd; ii) tööõigusega reguleeritud töösuheteid, mille keskmeks on tööleping; iii) ühe tööandja olemasolu, kes on vastutav tööandjatele pandud kohustuste eest. Tuleb meenutada, et riiklikud tavad on tööõiguse ja -poliitika kujundamise ja rakendamise puhul väga erinevad.

Kiire tehnoloogiline areng, globaliseerumise tagajärjel tihenunud konkurents, muutuv tarbimishõudlus ning märkimisväärne teenustesektori kasv on tõestanud vajadust paindlikkuse suurendamise järele. Täppisajastatud juhtimise esilekerkimine, ettevõtete lühenenud investeerimisperiodid, side- ja infotehnoloogiate levik ning nõudluses toimuvate nihete sagenemine on viinud ettevõtteid paindlikuma töökorralduseni. See kajastub tootmistsükli erinevates faasides toimuvates muutustes seoses töökorralduse, tööaja, palkade ja tööjõu hulgaga. Need muudatused on tekitanud nõudluse erinevate töölepingute järele, olgu need siis ELi ja liikmesriikide õigusega otseselt hõlmatud või mitte.

Traditsiooniline töösuhete mudel ei pruugi sobida kõigile tavalise tähtajatu töölepinguga töötajatele, kes peavad suutma kohaneda muudatustega ning kasutama ära globaliseerumisega kaasnevat võimalusi. Liiga kaitsvad tingimused võivad viia selleni, et tööandjad hoiduvad majandustõusu perioodidel töötajaid palkamast. Alternatiivsed lepinguliste suhete mudelid saavad suurendada ettevõtete võimet soodustada oma tööjõu kui terviku loovust, luues seega täiendavaid konkurentsieeliseid.

Alates 1990.-ndate algusest on töösuhete kaitset käsitlevate riiklike õigusaktide reform keskendunud olemasolevate õigusaktide pehmendamisele, et võimaldada enam lepingulist mitmekesisust⁹. Reformid kaldusid suurendama „äärealade” paindlikkust, st looma paindlikumaid töövorme, pakkudes samas väiksemat kaitset töökoha kaotamise eest, et soodustada uute töötajate ja riskirühmadesse kuuluvate töötajate sisenemist tööturule ning võimaldada neile, kes seda soovivad, oma töösuhete osas rohkem valikuvõimalusi. Selle tulemusel on kasvanud tööturgude killustatus¹⁰.

Riikliku, tööstusharu ja ettevõtte tasandi sotsiaaldialoogis toimunud areng, mis on suunatud sisemise paindlikkuse uute vormide kasutusele võtmisele, on samuti näidanud, kuidas tööga seotud norme on võimalik kohandada vastavalt muutuvatele majandusoludele. Õigusaktide ja kollektiivlepingute vaheline arenev seos peegeldub selles, kuidas nende lepingutega hõlmatakse uusi teemasid (nt ümberstruktureerimine, konkurentsivõime, koolituse kättesaadavus) ja kuidas neid kohaldatakse uute töötajate kategooriate suhtes (näiteks vahendatud töötajad). Kollektiivlepingud ei täida enam pelgalt täiendavat rolli juba seaduses määratletud töötingimuste täpsustamiseks. Kollektiivleping on oluline vahend õiguslike põhimõtete kohandamiseks konkreetsete majandusolukordade ning konkreetsetele sektoritele omaste oludega.

⁹ OECD Employment Outlook 2004, Chapter 2, "Employment Protection Regulation and Labour Market Performance".

¹⁰ Tööhõive ühisaruanne 2005/2006.

b. ELi tasandi meetmed

ELi tasandil on analüütiliste uuringute kõrval võetud mitmeid õiguslikke ja poliitilisi meetmeid, et teha kindlaks, kuidas oleks võimalik ühendada uusi paindlikumaid töövorme ning kõigi töötajate minimaalseid sotsiaalseid õigusi.

Elu- ja töötingimuste parandamise küsimust seoses tähtajaliste töölepingute, osalise tööaja, tähtajalise ja hooajalise tööga rõhutati esmakordselt 1989. aasta sotsiaalharta ning sellele järgnenud sotsiaalharta tegevusprogrammis¹¹. Pärast pingelisi arutelusid selle üle, kas ühenduse tasandi algatused töösuhete reguleerimiseks on sobivad, võeti vastu osalise tööaja¹² ja tähtajalise töö direktiivid¹³, millega muudeti siduvaks ELi sotsiaalpartnerite raamkokkulepped, milles sätestatakse osalise tööajaga töötajate ja tähtajaliste töötajate võrdne kohtlemine võrreldes samaväärsel tasemel täisajaga töötajatega.

2000. aastal alustas komisjon sotsiaalpartneritega esmatasandi konsultatsioone töösuhete kaasajastamise suhtes, mille tulemusena võeti 2002. aastal vastu kaugtöö raamkokkulepe¹⁴. 2002. aastal võttis komisjon vastu ettepaneku vahendatud töötajate miinimumstandardite direktiivi kohta¹⁵, mille suhtes ei ole nõukogu siiani suutnud ühisseisukohta saavutada.

Avaldati üksikasjalikud uuringud tööõiguse arengu kohta EL-15s ajavahemikus 1992–2003¹⁶. Nende uuringute tulemusi tutvustati 2004. aasta konverentsil *Labour Law in Europe: Steps towards 2010*, mille korraldajaks olid eesistujariigina Madalmaad ning mida toetas komisjon¹⁷. Käimas on täiendavad riikide uuringud, et uurida tööõiguse arengut EL-25s ning Bulgaarias ja Rumeenias.

Vastutus töötingimuste kaitsmise ja tööelu kvaliteedi parandamise eest liikmesriikides sõltub eelkõige riiklikust õigusest ning riiklikul tasandil rakendatavate jõustamis- ja kontrollmeetmete tõhususest. ELi tasandil toetab ja täiendab sotsiaalne õigustik liikmesriikide meetmeid selles valdkonnas.

Komisjon toimib ka katalüsaatorina, toetades erinevate poliitikavahendite, sealhulgas ELi sotsiaaldialoogi ja finantsmeetmete, näiteks Euroopa Sotsiaalfondi, programmi Progress ja soovitatud Euroopa üleilmastumisega kohanemise fondi kaudu liikmesriikide ja sotsiaalpartnerite meetmeid majanduskasvu ja töökohtade loomise alaste Lissaboni eesmärkide tugevdamiseks. Tööhõive poliitika koordineerimine majanduskasvu ja tööhõive partnerluse raames ja avatud koordinatsiooni meetod sotsiaalse kaasatuse valdkonnas aitavad samuti tagada töötajate täielikku liikuvust kogu Euroopas asutamislepingute raames. Avatud

¹¹ Euroopa Komisjon, sotsiaalharta tegevuskava, november 1989.

¹² Direktiiv 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta.

¹³ Direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta

¹⁴ Sotsiaalpartnerite palvel algatas komisjon uuringu „Majanduslikult sõltuv / kvaasi-sõltuv töösuhe: õiguslikud, sotsiaalsed ja majanduslikud aspektid” (Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects) (2002), mille viis läbi Adalberto Perulli.

¹⁵ KOM(2002) 149, 20.3.2002, mis esitati pärast seda, kui sotsiaalpartnerite püüdlused kokkuleppele jõuda, olid osutunud edutuks; hiljem muudetud KOM(2002) 701, 28.11.2002.

¹⁶ Tööõiguse arengud (1992-2003), I ja II köide. Koostati üldine aruanne, mis annab tervikliku ülevaate tööõiguse arengust EL-15s.

¹⁷ Vaata ka Madalmaade kui eesistujariigi konverentsi lõppjärelausi, Leiden, 2004, http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600

koordinatsioonimeetod ühendab endas konkreetseid sihte ja ELi tasandil seatud poliitilisi eesmärges, mis väljenduvad riiklikes tegevuskavades, võrdluste ja indikaatorite kasutamises arengute hindamiseks, kogemuste vahetamises ning vastastikkustes eksperdihinnangutest, et õppida headest tavadest.

3. POLIITIKA KESKNE KÜSIMUS – PAINDLIK JA KAASAV TÖÖTURG

Kuna tööõigust ja kollektiivlepinguid ei ole terviklikult kohandatud, et kiiresti muutuvate töökorralduslike ja ühiskondlike arengutega sammu pidada, on hakanud kiirelt levima erinevad lepinguvormid. Kasutades ära mittestandardseid lepinguvorme püüavad ettevõtted globaliseerunud majanduses oma konkurentsivõimet säilitada, vältides muu hulgas töösuhete kaitse eeskirjadega seotud kulusid, etteteatamistähtaegu ja sotsiaalkindlustusmaksetega seonduvaid kulusid. Tavaliste töötajate töösuhete seotud halduskoormus mõjutab tööhõive kasvu märkimisväärselt, eriti väikeettevõtetes¹⁸. Mittestandardised ning paindlikud standardised lepinguvormid on võimaldanud ettevõtetel reageerida kiiresti muutuvale tarbijanõudlusele, arendada tehnoloogiaid ning pakkunud uusi võimalusi mitmekesise tööjõu palkamiseks ja töö hoidmiseks, kasutades selleks paremat tööalase nõudluse ja pakkumise omavahelist sobitamist. Ka töötajatele pakutakse rohkem valikuvõimalusi, eriti tööajakorralduse osas, samuti rohkem karjääri võimalusi ja paremat pereelu, töö ja hariduse tasakaalustamist, samas ka rohkem isiklikku vastutust.

Tähtajalised lepingud, osalise tööajaga lepingud, *on-call* lepingud, töövõtulepingud, vahendatud töötajate agentuuride kaudu palgatud töötajate lepingud, koosisuvalised lepingud, jne on muutunud Euroopa tööturgudel laialtlevinud nähtuseks. Nende töötajate, kes töötavad standardlepingu mudelist erineva korra alusel, ning füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsejate osakaal on alates 2001. aastast suurenenud rohkem kui 36%-lt peaaegu 40%ni EL 25 tööjõust aastal 2005¹⁹. Osalise tööajaga töö protsendina kogu tööhõivest on viimase 15 aasta jooksul suurenenud 13%-lt kogu tööhõivest 18%ni. See on töökohtade loomisele pärast 2000. aastat rohkem kaasa aidanud (umbes 60%) kui täistööajaga tavatöökohad. Osalise tööajaga töö on endiselt iseloomulik peamiselt naiste tööhõivele – ligi kolmandik töötavatest naistest töötab osalise tööajaga, samas aga vaid 7% meestest. Tähtajalise lepinguga töö protsendimäär kogu tööhõivest on suurenenud 12%-lt 1998. aastal rohkem kui 14%-le 2005. aastal EL 25s. Erinevalt osalise tööajaga tööst ei ilmne tähtajalise lepinguga töö puhul märkimisväärselt soolisi erinevusi²⁰. Arvestades selliste töölepingute osatähtsuse suurenemist, tuleks ehk uurida tüüpiliste järgset paindlikkust, et lihtsustada töölevõtmist, tööturul püsimist ja seal edasijõudmist.

Tegutsemine füüsilisest isikust ettevõtjana pakub samuti võimalusi ümberstruktureerimisest tulenevate vajadustega toimetulekuks, otseste ja kaudsete tööjõukulude vähendamiseks ning vahendite paindlikumaks kasutamiseks ettenägematutes majanduslikes oludes. See kajastab ka teenustele orienteeritud ettevõtlusmudelit, mis pakub oma klientidele tervikprojekte. Paljudel

¹⁸ Euroopa VKEde vaatluskeskus nr 7, „Töötajate palkamine: VKEde halduskoormus Euroopas”, (Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe), 2002, lk. 11.

¹⁹ Tööhõivesuunised (2005-2008): näitaja kõigi töötajate kohta, kes töötavad osalise tööajaga ja/või tähtajalise lepinguga, pluss kõik füüsilisest isikust ettevõtjad protsendina töötavatest isikutest; põhineb ELi tööjõuuringul, 2005, ESTAT.

²⁰ Tööhõive Euroopas (Employment in Europe) 2006, Statistiline lisa. Osalise tööajaga lepingud võivad olla nii tähtajatud kui ka tähtajalised. Viimased andmed Euroopa fondi neljandas Euroopa töötingimuste uuringus selle kohta, kuidas töötajad tajuvad oma töötingimusi, näitavad, et 68% osalise tööajaga töötajatest on oma tööajaga rahul, samas kui 23% sooviks töötada kauem ja 9% sooviks töötada lühema ajaga.

juhtudel kajastab see vaba valikut töötada sõltumatult, hoolimata madalamast sotsiaalkaitse tasemest, saades vastukaaluks suurema kontrolli oma töö- ja tasustamistingimuste üle. 2005. aastal oli EL 25s üle 31 miljoni füüsilisest isikust ettevõtja, mis moodustas 15% kogu tööjõust²¹. Üksi ilma töötajateta tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjad moodustavad 10% kõigist EL 25 töötajatest. Kuigi see kategooria koosneb endiselt valdavalt osas põllumajanduses ja jaekaubanduses tegutsejatega, kasvab kõnealune trend ka ehitus- ja isikuteenustesektoris, mis on seotud alltöövõtu, allhanke ja projektipõhise tööga.

Siiski on tõendeid töökorralduse suurenenud mitmekesisusega kaasnevate teatavate negatiivsete mõjude kohta²². On olemas oht, et osa tööjõust jääb järjestikuste lühiajaliste, madalakvaliteediliste töökohtade lõksu, millega kaasneb ebapiisav sotsiaalkaitse, mis asetab need töötajad haavatavasse olukorda. Sellised töökohad võivad siiski olla erilistes raskustes isikute jaoks abivahendiks tööturule saamisel.

EL 15 andmed näitavad, et umbes 60% nendest, kellel oli 1997. aastal mittesandardne tööleping, oli 2003. aastal tüüpleping. Neist 16% oli siiski ikka samas olukorras ning 20% neist oli tööturult lahkunud²³. Nõrgema tööturupositsiooni riskiga seondub ka tugev sooline ja põlvkondadevaheline mõõde, sest naistel, vanemaealistel ja ka noortel mittesandardsete lepingutega töötajatel on vähem võimalusi oma tööturupositsiooni parandamiseks²⁴. Peab siiski arvestama, et erinevates liikmesriikides on erinevad tööalaste siirete määrad.

Hiljutises aruandes "Tööhõive Euroopas 2006"²⁵ viidatakse järeldustele, et ranged töökaitse õigusaktid kalduvad vähendama tööturu dünaamikat, halvendades naiste, noorte inimeste ja vanemate töötajate väljavaateid. Aruandes rõhutatakse, et õiguslike piirangute vähendamine „äärealal“, samas kui tavalepingute ranged eeskirjad jäävad suures jaos muutumatuks, kaldub soodustama killustatud tööturgude arengut, millel on negatiivne mõju tööviljakusele. Aruandes rõhutatakse ka seda, et töötajad tunnevad töötuse korral end turvalisemalt pigem tänu tugisüsteemile kui töökaitse õigusele. Hästi kavandatud töötushüvitise süsteemid, mis on kooskõlas aktiivse tööturupoliitikaga, näivad paremini toimivat kui tööturu riskide vastu kindlustamine

Üleilmastumise, pideva ümberstruktureerimise ja teadmispõhise majanduse poole liikumise tingimustes on vaja, et Euroopa tööturud muutuksid kaasavamaks ja ja reageeriks paremini uuendustegevusele ja muutustele. Haavatavad töötajad vajavad tuge, mille abil nad saaks parandada oma mobiilsust ja suutlikkust edukateks üleminekuteks tööturul. Õiguslikud raamistikud, mis toetavad standardset töösuhet, ei pruugi tavalises tähtajatus töösuhetes olevatele töötajatele pakkuda piisavat tegutsemisvabadust või motivatsiooniallikaid, et otsida suurema tööalase paindlikkuse võimalusi. Selleks, et uuendustegevust ja muutusi edukalt juhtida, tuleb tööturul tegeleda kolme põhiküsimusega: paindlikkuse, töösuhete püsivuse ja killustatusega. Käesoleva rohelise raamatu eesmärk on elavdada arutelu selle üle, kas oleks vaja kiiremat reageerimist võimaldavat õiguslikku raamistikku, et toetada töötajate suutlikkust

²¹ ibid, vaata ka „Tööstussuhted Euroopas“ (Industrial Relations in Europe), 2004. Uutest ELi liikmesriikides on tegutsemine füüsilisest isikust ettevõtjana eriti märkimisväärne Poolas, Ungaris, Leedus, Lätis ja Eestis, kuid ka Ühendkuningriigis, Iirimaal, Portugalis ja Madalmaades.

²² Ebakindel töö Euroopas: Võrdlev uuring tööturuga seotud riskide kohta paindlikes majanduskeskkondades (Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies). ESOPE lõpparuanne. Teadusuuringute peadirektoraat, 2004.

²³ Tööhõive Euroopas, 2004, lk. 15 ja 4. peatükk. Loomulikult tuleb tunnistada, et mitte kõiki mittesandardseid lepinguid ei saa pidada ebakindlaks.

²⁴ Tööhõive Euroopas, 2004, 4. peatükk, lk. 181.

²⁵ Tööhõive Euroopas, 2006, lk. 81 jj.

ennetada ja juhtida muutusi olenemata sellest, kas nad töötavad tähtajatute või mittestandardsete ajutiste lepingute alusel.

Küsimused

1. Millised on tööõiguse mõjusa reformikava prioriteedid?
2. Kas saaks tööõiguse ja kollektiivlepingute kohandamisega aidata kaasa paindlikkuse ja tööhõive tagamise parandamisele ning tööturgude killustatuse vähendamisele? Kui jah, siis kuidas?
3. Kas kehtivad õigusaktid ja/või kollektiivlepingud takistavad või kannustavad ettevõtteid ja töötajaid, kes tahavad kasutada võimalust tootlikkuse suurendamiseks ja kohaneda muutustega, mis on seotud uute tehnoloogiate kasutuselevõtmise ning rahvusvahelise konkurentsiga? Kuidas saaks VKEsid mõjutavaid õigusakte täiustada, samal ajal nende eesmärges säilitades?
4. Kuidas võiks lihtsustada tähtajatute ja tähtajaliste lepingute alusel tööle võtmist, kas seadusega või kollektiivlepingu abil, et võimaldada nende lepingute raames rohkem paindlikkust ning et samas oleks kõigile tagatud piisav töösuhte püsivus ja sotsiaalkaitse?

4. TÖÖÕIGUSE AJAKOHASTAMINE– ARUTELUTEEMAD

a. Töökohavahetused

Enamiku liikmesriikide töö- ja sotsiaalkindlustusalased seadused on koostatud nii, et need pakuvad kaitset teatavatel töökohtadel töötavatele sõltuvatele töötajatele. Need ei pruugi olla piisavad selleks, et aidata töötajatel tööhõivega seotud seisundit muuta, kas siis soovimatute katkestuste (nt töölt vabastamine ja töötuks jäämine) või soovitud katkestuste puhul (nt hariduse ja koolitusega seotud eemalolek, hoolduskohustused, karjääripuhkused ning lapsehoolduspuhkus). Lahendada tuleb ka töötavate naiste probleemid, kelle esindatus uut tüüpi töökorralduses on ebaproportsionaalselt kõrge ning kelle juurdepääs kõikidele õigustele ja sotsiaaltoetustele on endiselt takistatud.

Võimalused tööturule sisenemiseks, seal püsimiseks ja edenemiseks erinevad märkimisväärselt, seejuures on riiklikul tasandil nii töösuhete kaitset käsitlevatel õigusaktidel kui ka lepingute õiguslikul raamistikul suur mõju üleminekutele ühelt tööhõivega seotud seisundilt teisele, eriti pikaajaliste töötute ja ebakindlas töösuhtes olevate „autsaiderite” puhul. Head näited riikliku tasandi sotsiaaldialoogi käigus välja töötatud meetmete kohta, mis toetavad ühelt tööhõivega seotud seisundilt teisele üleminekut, on 1999. aastal vastu võetud Madalmaade kaitstud paindlikkuse seadus (*Flexibility & Security Act*), Austria 2002. aasta töölt lahkumise seadus (*Abfertigungsrecht*)²⁶ ja Hispaanias 2006. aasta juunis vastu võetud määrus, mis lihtsustab üleminekut tähtajalistelt töölepingutelt tähtajatutele töölepingutele koos koondamiskulude vähendamisega²⁷. Austria reform on huvitav näide traditsioonilise töötaja ja ettevõtte töösuhtel põhineva süsteemi radikaalsest muutmisest riiklikul tasandil toimivaks töötajate hüvitusfondil põhinevaks süsteemiks. Sellega kaotati seos töötaja vallandamise ning ühekordse vallandamistoetuse maksamise vahel. Uued reeglid võimaldavad töötajatel uue töökoha leidmise korral lahkuda, selle asemel, et jääda oma töökohale kartusest

²⁶ Vaata märkusi nende näidete kohta tööhõive töörühma aruande lk. 33 ja 35, samuti OECD Employment Outlook 2004, 2. peatükk.

²⁷ Vaata European Industrial Relations Observatory 2006. aasta augusti elektroonset aruannet, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

kaotada kaasnev lahkumistoetus. Selle reformiga kaotati oht, et ettevõtte lõpetab eksisteerimise seoses ootamatute koondamiskuludega, sest tööandja sissemakseid isikustatud hoiufondi on võimalik ajaliselt hajutada. Töötajate seisukohast vähendab uus süsteem tööalase liikuvusega seotud kulusid, sest töötajad ei kaota teisele tööle minnes enam kogu lahkumistoetust.

Elutsükliühise lähenemise järgimine töösuhetes võib viia konkreetsete töökohtade kaitsmiselt sellise raamistiku loomiseni, mis toetataks töösuhete püsivust, sealhulgas sotsiaalset kaitset ja aktiivseid meetmeid, mille kaudu aidata töötajaid perioodidel, mil nad lähevad ühelt tööhõive liigilt üle teisele. Selle saavutas 1990. aastal Taani, kombineerides "kergema" töökaitse õiguse, intensiivse toimega tööturu meetmed ja olulised koolitusinvesteeringud ning suured, kuid rangete tingimustega seotud töötushüvitised.

Küsimused

5. Kas oleks mõttekas kaaluda paindlikuma töökaitse õiguse ja töötutele antava hästi kavandatud abi kombinatsiooni, seda nii sissetuleku hüvitisena (st passiivne tööturupoliitika) kui ka aktiivse tööturupoliitika kujul.

6. Milline roll võiks olla seadustel ja/või sotsiaalpartnerite vahel sõlmitud kollektiivlepingutel koolituse kättesaadavuse ning ühelt lepinguvormilt teisele üleminekute soodustamisel, et võimaldada aktiivse tööelu kestel liikumist parematele töökohtadele?

b. Õiguslik kindlus

Erinevate mittestandardsete töövormide esilekerkimine on hägustanud tööõiguse ja äriõiguse vahelisi piire. Traditsiooniline kahene jaotus „töötajate” ja iseseisvate „füüsilisest isikust ettevõtjate” vahel ei ole enam sobiv kirjeldamiseks töösuhete majanduslikku ja sotsiaalset reaalsust. Töösuhete õiguslikku iseloomu käsitlevad vaidlused võivad tekkida olukordades, kus töösuhe on varjatud või kus tekkivad tõelised raskused uute ja dünaamiliste töökorralduste sobitamisel traditsioonilisse töösuhete raamistikku.

Varjatud töösuhe tekib juhul, kui isik, kes on töötaja, arvatakse mõnda teise kategooriasse, et varjata tema tegelikku õiguslikku staatust ning vältida kulusid, mis võivad hõlmata makse ja sotsiaalkindlustusmaksid. Selline ebaseaduslik tegevus on tsiviil- või äriõiguslike lepete kohatult kasutamisel võimalik.

Sageli koostöös sotsiaalpartneritega riiklikul tasandil välja töötatud varjatud töösuhete vastased meetmed ulatuvad õiguspäraste eelduste reeglitest²⁸ kuni täitemehhanismide tugevdamiseni, mis muu hulgas hõlmavad sihtrühmale suunatud kampaaniaid ning spetsiaalseid algatusi teavitamiseks ja teadlikkuse tõstmiseks²⁹. Füüsilisest isikust ettevõtja ebaselge määratlus riiklikus õigus- ja haldusraamistikus võib viia selleni, et isikud, kes peavad end füüsilisest isikust ettevõtjaks, leiavad tagantjärele, et sotsiaalkindlustusasustused või maksuasutused klassifitseerivad neid palgatöötajatena. Selle tulemusena võib juhtuda, et füüsilisest isikust ettevõtja/töötaja ning tema peamine klient/tööandja on kohustatud maksma täiendavaid sotsiaalkindlustusmaksid³⁰. Komisjon on rõhutanud, et isikute seadusevastane

²⁸ Hollandi 1999. aasta paindlikkuse ja kaitstuse seadus kehtestas õiguspärased eeldused, mille kohaselt on tööleping olemas, kui teise isiku heaks on tehtud tööd nädalapalga eest või vähemalt 20 tundi kuus kolme järjestikkuse kuu jooksul.

²⁹ Hiljutuste Iirimaal ja Hispaanias sõlmitud sotsiaalpartnerite kokkulepete tagajärjel on vastavate riikide valitsused nõustunud suurendama tööinspektori arvu.

³⁰ Teine karjäär: Takistuste ületamine, mida kogevad sõltuvad töötajad, kes tahavad saada füüsilisest isikust ettevõtjaks ja/või luua oma ettevõtet (Second Career: Overcoming the obstacles faced by

esinemine füüsilisest isikust ettevõtjana riiklikust õigusest kõrvalehiilimise eesmärgil³¹ on probleem, millega peaksid tegelema eelkõige liikmesriigid³².

„Majanduslikult sõltuva töö” mõiste hõlmab olukordi, mis jäävad kahe kindlaks kujunenud mõiste - sõltuva töötaja ja sõltumatu füüsilisest isikust ettevõtja - vahele. Neil töötajatel puudub tööleping. Nad ei pruugi olla tööõigusega kaetud, kuna nad jäävad tööõiguse ja äriõiguse vahelisse „halli tsooni”. Kuigi formaalselt „füüsilisest isikust ettevõtjad”, on nad majanduslikult sõltuvad ühest neile sissetulekuallikaks olevast tellijast või kliendist/tööandjast³³. Seda nähtust tuleb selgelt eristada tahtlikust füüsilisest isikust ettevõtja väärtõlgendusest. Mõned liikmesriigid on juba rakendanud seadusandlikke meetmeid majanduslikult sõltuvate ja haavatavate füüsilisest isikust ettevõtjate õigusliku staatuse kaitsmiseks³⁴.

Kuigi need lähenemised on olnud mõnevõrra algelised ja osalised, peegeldavad need seadusandjate, kohtute ja sotsiaalpartnerite püüdlusi lahendada probleeme selles keerulises valdkonnas. Ühendkuningriigis kasutusele võetud „sihtrühmale suunatud lähenemine”, mis annab tööõiguses erinevatele töötajate kategooriatele (”töövõtjad” ja ”töötajad”) erinevad õigused ja kohustused, on üks näide sellest, kuidas keerulistes töösuhetes olevatele haavatavatele töötajate kategooriatele on antud miinimumõigused ilma tööõigusest tulenevate standardse töölepinguga seotud õiguste reguleerimisala laiendamata³⁵. Mitmetes liikmesriikides on majanduslikult sõltuvatele töötajatele valikuliselt laiendatud võrdse kohtlemise õigusi, töötervishoiu ja tööohutuse kaitset, miinimumpalga garantiisid ning kollektiivsete läbirääkimiste õiguste kaitset. Muud õigused, eriti etteteatamistähtaja ja töölt vabastamisega seotud õigused on tagatud vaid tavalistele töötajatele, kes on läbinud ettenähtud järjestikkuse töötamise perioodi.

Ühenduse tasandil näitab füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate kaubandusagentide töötingimuste reguleerimine, kuidas siseturu eeskirjad võivad olla väga sarnased teatud tööõiguse aspektidega. Selleks, et tagada füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate

dependent employees who want to become self-employed and/or start their own business). Ettevõtjate peadirektoraat, Euroopa Komisjon (2004), lk. 8, 29 -31.

³¹ Sotsiaalpartnerite ühendused on märkinud, et fiktiivset füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemist, fiktiivset teenuste osutamist ja laiendatud alltöövõtu võrgustikke on kasutatud teatud riikide tööturgudele sisenemisele seatud ühinemistähtaegade üleminekupiirangutest mööda hiilimiseks. Vaata ühinemislepingus sätestatud üleminekukorra toimimise aruannet (Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty) - KOM(2006) 48, 8.2.2006.

³² Seega tervitab komisjon 2006. aasta juunis rahvusvahelise töökonverentsi 95. istungil vastu võetud soovitus töösuhete kohta, mis toetab õigusaktide reguleerimisala regulaarseks ülevaatamiseks ning vajadusel nende täpsustamiseks ja kohandamiseks mõeldud riikliku poliitika väljatöötamist ja vastuvõtmist liikmesriikide poolt pärast konsulteerimist sotsiaalpartneritega, et tagada nende töötajate tõhus kaitse, kes töötavad töösuhte alusel. See õiguslikult mittesiduv vahend on oma olemuselt strateegiline lähenemine, jättes töösuhetes olevate töötajate kaitse iseloomu ja ulatuse kindlaksmääramise riikliku õiguse ja tava hooleks.

³³ See ei tähenda, et need töötajad oleks ilmtingimata haavatavas olukorras.

³⁴ Näited hõlmavad „töötaja sarnaste” töötajate mõistet, mis vastab Itaalias ja Saksamaal tsiviilõiguse mõistele „parasõltuvus”(parasubordination). 2002. aastal muudeti Saksamaal 1999. aastal vastu võetud sotsiaalseadustikku, et reguleerida majanduslikult sõltuvate töötajate sotsiaalkindlustuse alast staatust (vaata „Tööõiguse areng” (The Evolution of Labour Law), 2. köide lk 151-153). Hispaanias on välja töötatud füüsilisest isikust ettevõtjate seadus, et anda seaduslik mõju 26. septembril 2006. aastal Hispaania valitsuse ja füüsilisest isikust ettevõtjate peamiste esindajate vahel sõlmitud kokkuleppele füüsilisest isikust ettevõtjate, sealhulgas majanduslikult sõltuvate töötajate, õiguste kohta.

³⁵ DTI Discussion Document on Employment Status, juuli 2002; vaata ka „Tööalane edukus: haavatavate töötajate kaitse, heade tööandjate toetamine” (Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers), Ühendkuningriigi kaubandus- ja tööstusamet, märts 2006.

kaubandusagentide baaskaitse nende suhetes tööandjatega, on direktiivis 86/653/EMÜ³⁶ kehtestatud muu hulgas sätteid, mis käsitlevad töötasu maksmist; tähtjaliste lepingute tähtajataks muutmise tingimusi ning ka hüvitisi lepingu lõpetamisega kaasnenud kahjude ilmnemisel.

On väidetud, et miinimumnõuded tuleks kehtestada kõigi individuaalsete töölepingute puhul, mille alusel majanduslikult sõltuvad füüsilisest isikust ettevõtjad teenuseid osutavad³⁷. Kuigi sellised nõuded suurendavad kindlust ja läbipaistvust ning tagavad füüsilisest isikust ettevõtjale miinimumtasemel kaitse, võivad need siiski piirata kõnealuste lepingute reguleerimisala

Küsimused

7. Kas liikmesriikide õiguslikud määratlused töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja staatuse kohta peaksid olema selgemad, et lihtsustada heauskseid üleminekuid töötaja staatusest füüsilisest isikust ettevõtja staatusesse ja vastupidi?

8. Kas kõigi töötajate töötingimusi käsitlevate õiguste baastaseme kindlaksmääramine on vajalik, sõltumata nende töölepingu vormist? Milline oleks Teie arvates selliste miinimumnõuete mõju töökohtade loomisele ja töötajate kaitsele?

c. Kolmepoolsed töösuhted

Ajutise vahendatud töö kasv on mõnedes liikmesriikides viinud muudatuste tegemiseni tööõiguses, et kehtestada töötajate õiguste kaitsmiseks vastavad agentuuri ja kasutajaettevõtte kohustused. „Kolmepoolne töösuhe” kasutajaettevõtte, töötaja ja agentuuri vahel tekitab tavaliselt siis, kui töötajaid vahendav agentuur palkab agentuuritöötaja ning saadab ta seejärel ärilepingu alusel tööülesannete täitmiseks tööle kasutajaettevõttesse. Sellega kaasnev olukord „kahe tööandjaga” suurendab töösuhte keerukust³⁸.

Vahendatud töö on enamikus liikmesriikidest reguleeritud õigusaktide, kollektiivlepingute ja iseregulatsiooni kombinatsioonina³⁹. Komisjoni ettepanekuga ajutiste vahendatud töötajate direktiivi kohta tahetakse kehtestada mitte-diskrimineerimise põhimõte, tagamaks, et vahendatud töötajaid ei kohelda ebasoodsamalt kui „kasutajaettevõtte” „tavalisi” töötajaid⁴⁰.

Sarnased probleemid võivad tekkida olukordades, kus töötajad on seotud ulatuslike alltöövõtu võrgustikega. Mitmed liikmesriigid on püüdnud neid probleeme lahendada, pannes vastutuse alltöövõtjate kohustuste eest peamistele lepingupooltele solidaarse vastutuse süsteemi alusel. Selline süsteem julgustab peamisi lepingupooli jälgima, et nende äripartnerid järgiksid tööseadusandlust. On siiski väidetud, et sellised reeglid võivad tõkestada välismaiste ettevõtete alltöövõttu ning takistada seega teenuste osutamise vabadust siseturul. Hiljutises vahendatud töötajate kohtuasjas peeti sellist süsteemi vastuvõetavaks menetlusvahendiks palga miinimummääraga seotud õiguste kaitseks olukordades, kus selline kaitse on vajalik ja proportsionaalne ning kooskõlas avaliku huviga⁴¹.

³⁶ Nõukogu 18. detsembri 1986. aasta direktiiv 86/653/EMÜ füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate kaubandusagentide tegevust käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta.

³⁷ Vaata eriti Perulli, op. viide, 3. peatükk.

³⁸ Temporary Agency work in an enlarged European Union, Euroopa Fond 2006, lk. 1.

³⁹ ibid

⁴⁰ Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu ajutiste vahendatud töötajate töötingimuste direktiivi kohta - KOM(2002) 701.

⁴¹ Tingimusel, et selline süsteem on vajalik ja proportsionaalne, otsustas Euroopa Kohus, et direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) artikkel 5 tõlgendatuna Euroopa

Küsimused

9. Kas mitmepoolsetes töösuhetes osalevate erinevate poolte kohustusi tuleks täpsustada, et määrata kindlaks, kes on vastutav tööõiguste järgimise eest? Kas jagatud vastutus oleks tõhus ja teostatav viis selle vastutuse kehtestamisel alltöövõtjate suhtes? Kui ei, siis kas oleks muid viise võimaldamaks töötajate asjakohast kaitset kolmepoolsete töösuhete puhul?

10. Kas vahendatud töötajate tööalast staatust on vaja täpsustada?

d. Tööaja korraldamine

Asjaolu, et 7. novembri 2006. aasta erakorralisel EPSCO nõukogul ei saavutatud kokkulepet, näitab et direktiivi 2003/88/EÜ sätteid ja asjaomane Euroopa Kohtu praktika⁴² on endiselt eriliseks väljakutseks teatavate sektorite puhul nagu tervishoid.

Komisjon kontrollib praegu olukorda seoses nõukogus tekkinud paigalseisuga.

Küsimus

11. Kuidas võiks muuta tööaja korraldamisega seotud miinimumnõudeid, et võimaldada nii tööandjatele kui ka töötajatele suuremat paindlikkust, tagades sama ajal töötaja tervise ja ohutuse kaitse kõrge standardi? Milliseid tööaja korraldamise küsimusi peaks ühendus lahendama eelisjärjekorras?

e. Töötajate liikuvus

ELi tööõiguse järjekindel kohaldamine võib muutuda küsitavaks erinevates direktiivides kasutatavate erinevate töötaja mõistete tõttu, eriti riikidevahelise ettevõtluse ja teenuste korral. Eriti problemaatiline on see piirialatöötajate olukorra puhul⁴³.

Väljaspool töötajate vaba liikumise spetsiifilist raamistikku jätab enamus ELi tööõigustest „töötaja” mõiste määratlemise liikmesriikidele. On väidetud, et liikmesriikidele peaks jääma erinevates direktiivides kasutatud „töötaja” mõiste ulatuse üle otsustamisel valikuvabadus. Jätkuvad viited pigem riiklikule ja mitte ühenduse õigusele võivad siiski kahjustada töötajate kaitset, eriti kui kõne all on töötajate vaba liikumine. Töötaja mõiste erinevusega seotud raskused on ilmnunud eriti seoses lähetatud töötajate ning äriühingute ülemineku direktiivide rakendamisega. Lahknevusi riiklikes „töötaja” mõistete ulatuses on neil asjaoludel raske ühitada ühenduse sotsiaalpoliitikaalaste eesmärkidega luua töötajatele tasakaal paindlikkuse ja kaitse vahel.

Küsimus

12. Kuidas tagada rahvusvaheliselt tegutsevatele töötajatele, sealhulgas eelkõige piiriala töötajatele, tööalased õigused kõikjal ühenduses? Kas ELi direktiivides vaja ühtlustada „töötaja” mõistet selle nimel, et tagada nendele töötajatele tööalased õigused, olenemata

Ühenduse asutamislepingu artiklit 49 silmas pidades ei välista sellise süsteemi kui asjakohase meetme kasutamist direktiivi mittetäitmise korral. Vaata Euroopa Kohtu 12. oktoobri 2004. aasta otsust, kohtuasi C-60/03 Wolff ja Müller [2004] ECR I-9553.

⁴² Eelkõige Euroopa Kohtu otsused: 3. oktoober 2000 kohtuasi C-303/98 (SIMAP) ECR I-7963, 9. oktoober 2003 kohtuasi C-151/02 (Jäger) ECR I-8389, ning 1. detsember 2005 kohtuasi C-14/04 (Dellas) ECR I-10253.

⁴³ Vt ka Euroopa Parlamendi resolutsiooni A5-0338/2000 - EÜT C 262, 18.9.2001, lk. 148.

liikmesriigist, kus nad töötavad? Või kas peaks liikmesriikidele endiselt jääma selles küsimuses valikuvabadus?

f. Tööõiguse jõustamise küsimused ja deklareerimata töö

Jõustamismehhanismid peaksid olema piisavad, et tagada hästitoimivad ja kohanemisvõimelised tööturud, et ennetada tööõiguse rikkumisi riiklikul tasandil ning kaitsta töötajate õigusi kujuneval Euroopa tööturul⁴⁴. Selle taustal on deklareerimata töö tänastel tööturgudel eriti murettekitav ja püsiv element, mis seostub sageli piiriüleste tööjõu liikumistega. Olles peamine sotsiaalset dumpingut soodustav tegur, põhjustab see nii töötajate ekspluateerimist kui ka konkurentsi moonutamist. 2003. aasta oktoobris võttis nõukogu vastu resolutsiooni, milles kutsuti liikmesriike üles sellele probleemile lahendust otsima⁴⁵. Soovitatud meetmed hõlmasid ennetavaid meetmeid ja sanktsioone ning ka riiklikul tasandil sotsiaalpartnerite ja riiklike asutuste vahelist koostööd deklareerimata töö vastu võitlemiseks. Need meetmed avalduvad hetkel stiimulites, mis innustavad üleminekut deklareerimata töölt seaduspärasele tööle; sanktsioonides ja karistustes; tihedamas seostes maksusüsteemi ja toetusega ning halduslikus või maksualastes lihtsustamistes.

Selle probleemi töid paindlikkuse ja kaitstuse vahelise tasakaalu olulise osana välja UNICE/UEAPME, CEEP, ETUC ühise analüüsi ühe teemana ELi sotsiaalpartnerite tööprogrammi 2006-2008 raames⁴⁶.

Tööministeeriumitel ja nende allasutustel on otsustav roll õigusaktide kohaldamise jälgimises, tööturu arengute ning muutuvate töökohtade ja töötamise mudelite kohta usaldusväärsete andmete kogumisel ning tõhusate ja hoiatavate sanktsioonide väljatöötamisel, et võidelda deklareerimata töö ja varjatud töösuhete vastu. Autovedude ja meretranspordialase liikuva tegevusega hõivatud isikute puhul muudab nende sektorite tegevuse riikidevaheline ja *offshore*-olemus jõustamise eriti keeruliseks⁴⁷.

Erinevate jõustamisega tegelevate valitsuseasutuste, näiteks tööinspektsioonide, sotsiaalkindlustusasutuste ja maksuasutuste vaheline koostöö riikliku tasandil peaks olema tõhusam. Nende õiguskaitseasutuste vahendite ja teadmiste suurendamine ning partneritega koostöö parandamine soodustab deklareerimata tööd soodustavate stiimulite vähendamist.

Tihenened halduskoostöö ELi tasandil võib aidata liikmesriikidel töönormide rikkumisi ja kõrvalekaldeid avastada ja lahendada, et tagada vastavus ühenduse õigusele. EÜ asutamislepingu artikliga 10 kehtestatakse üldine eeskiri, mis paneb liikmesriikidele ja ühenduse institutsioonidele vastastikused kohustused tõeliseks koostööks ja abiks ning nõuab asjakohaste meetmete kasutuselevõtmist ühenduse eesmärkide saavutamisele kaasa aitamiseks. Rahvusvaheliste mõõtmetega ebaseaduslikud tavad toovad veelgi enam esile vajaduse tihedamaks koostööks ELi tasandil, et täiustada strateegiaid ja inspekterimisevahendeid töötingimuste ja tööalaste tavade hindamiseks.

⁴⁴ Vaata ILO aruande V(1) „Töösuhted” (The Employment Relationship) (2005), lõiget 65. Vaata ka probleeme, mis on esitatud 2003. aasta ühinemislepingus sätestatud üleminekukorra toimimise aruandes. Vaata ka komisjoni teatist KOM(2006)159 töötajate lähetamist käsitlevate suuniste kohta seoses teenuste osutamisega.

⁴⁵ Nõukogu resolutsioon deklareerimata töö seaduspäraseks töösuhteks muutmise kohta - ELT C 260, 29.10.2003.

⁴⁶ Euroopa sotsiaalpartnerite tööprogramm, 2006-2008, 23. märts 2006.

⁴⁷ Direktiiv autovedude alase liikuva tegevusega hõivatud isikute tööaja korralduse kohta – füüsilisest isikutest ettevõtjate ja öötöö sätteid, peagi ilmuv uuringuaruanne Energia ja transpordi peadirektoraadile (DG TREN).

Küsimused

13. Kas on vaja tugevdada asjaomaste asutuste halduskoostööd, et suurendada nende tõhusust ühenduse õiguse jõustamisel? Kas sotsiaalpartneritel on oma osa selles koostöös?

14. Kas ELi tasandil on vaja täiendavaid algatusi, et toetada liikmesriike võitluses deklareerimata töö vastu?