



SOTSIAALDIALOG

Sotsiaaldialog on Euroopa sotsiaalse mudeli oluline osa. See võimaldab sotsiaalpartneritel (tööturu osapoolte esindajatel) Euroopa sotsiaal- ja tööhõivepoliitika kujundamisele aktiivselt kaasa aidata, muu hulgas kokkulepete kaudu.

ÕIGUSLIK ALUS

[Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 151–156.

EESMÄRGID

ELi toimimise lepingu artikli 151 kohaselt tunnustatakse tööturu osapoolte dialoogi edendamist kui ELi ja liikmesriikide ühist eesmärki. Sotsiaaldialogi eesmärk on parandada Euroopa valitsemistava, kaasates sotsiaalpartnereid otsuste tegemisse ja rakendamisse.

SAAVUTUSED

A. (Kahepoolse) sotsiaaldialogi arendamine ELi tasandil

1957. aasta Rooma lepingu kohaselt on komisjoni üheks ülesandeks edendada liikmesriikide tihedat koostööd seoses ühinemisõiguse ning tööandjate ja töötajate vaheliste kollektiivläbirääkimistega. Selle sätte rakendamiseni kulus aga palju aastaid.

1985. aastal komisjoni presidendi Jacques Delors'i algatatud Val Duchesse'i sotsiaaldialogi **protsessi** eesmärk oli kaasata siseturu protsessi sotsiaalpartnerid, keda esindasid Euroopa Ametiühingute Keskliit (ETUC), Euroopa Tööstuse ja Tööandjate Keskliitude Ühendus (UNICE) ning Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus (CEEP). Selle protsessi tulemusena võeti vastu hulk ühisavaldusi tööhõive, hariduse ja koolituse ning muude sotsiaalküsimuste kohta.

[Ühtse Euroopa aktiga](#) (artikkel 118b) loodi 1986. aastal õiguslik alus kogu ühendust hõlmava sotsiaaldialogi väljakujundamiseks. Euroopa sotsiaaldialog hakkas arenema juhtkomitee asutamisega, millest 1992. aastal sai sotsiaaldialogi komitee – kahepoolse sotsiaaldialogi peamine foorum Euroopa tasandil. Sotsiaaldialogi komitee koguneb kolm või neli korda aastas.

1991. aastal võtsid UNICE, ETUC ja CEEP vastu ühise kokkuleppe, milles nõuti, et sotsiaalvaldkonna õigusaktide puhul oleks sotsiaalpartneritega konsulteerimine kohustuslik ning et sotsiaalpartneritel oleks võimalus pidada ühenduse tasandil läbirääkimisi raamkokkulepete üle. Seda nõuet tunnustati sotsiaalpoliitika kokkuleppes,



mis lisati Maastrichti lepingu sotsiaalpoliitika protokollile, millega nähti ette sotsiaalpartnerite põhiseaduslikult tunnustatud roll ühenduse õigusloomeprotsessis. Riigi tasandil anti sotsiaalpartneritele võimalus rakendada direktiive kollektiivlepingute kaudu.

[Amsterdami lepinguga](#) (1997) integreeriti sotsiaalpoliitika kokkulepe, mis tähendab, et lõpuks kehtestati ELis peetavale sotsiaaldialoogile ühtne raamistik. Valdkondadeüleselt olid selle protsessi tulemuseks raamkokkulepped lapsehoolduspuhkuse (1995), osalise tööajaga töö (1997) ja tähtajalise töö (1999) kohta ning neid kõiki rakendati nõukogu direktiividega.

[Lissaboni lepinguga](#) (2009) toodi sotsiaalpartnerite rolli veelgi esile (ELi toimimise lepingu artikkel 152) ning rõhutati vajadust aidata dialoogile kaasa, austades samas sotsiaalpartnerite sõltumatust ja mitmekesisust.

Kuid 2008. aasta majandus- ja finantskriis suurendas survet sotsiaaldialoogile, mida samal ajal nõrgendas detsentraliseerimine, läbirääkimise ulatuse vähenemine ning riigi sekkumine palgapoliitika valdkonda. Arvestades nimetatud sündmusi ja asjaolu, et kriisist tulid kõige edukamalt välja just kõige tugevama sotsiaalpartnerlusega liikmesriigid, kuulutas komisjoni president Juncker 2015. aasta märtsis toimunud kõrgetasemelisel konverentsil välja „sotsiaaldialoogi uue alguse“. Juunis 2016 kirjutasid sotsiaalpartnerid, komisjon ja Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariik alla neljapoolsele kokkuleppele, milles kinnitati Euroopa sotsiaaldialoogi põhjapanevat rolli ELi poliitika kujundamises, sealhulgas Euroopa poolaastas. 2017. aasta novembris Göteborgis toimunud õiglase töö ja majanduskasvu teemalisel sotsiaaltippkohtumisel kuulutasid Euroopa Parlament, komisjon ja nõukogu välja [Euroopa sotsiaalõiguste samba](#). Selles nähakse muu hulgas ette põhimõtte austada sotsiaalpartnerite sõltumatust ja kollektiivse tegutsemise õigust ning tunnustatakse nende õigust olla kaasatud tööhõive- ja sotsiaalpoliitika väljatöötamisse ja rakendamisse, kaasa arvatud kollektiivlepingute kaudu. Euroopa sotsiaalõiguste samba raames tehtud viimane seadusandlik algatus – [komisjoni ettepanek võtta vastu direktiiv piisava miinimumpalga kohta ELis](#) (COM(2020)0682) – on märkimisväärne, kuna see tugevdab kollektiivläbirääkimiste osa palgakujunduses ja kohustab liikmesriike, kelle kollektiivläbirääkimiste ulatus on väiksem kui 70%, koostama kollektiivläbirääkimiste edendamise tegevuskava.

B. Sotsiaaldialoogi tulemused ELi tasandil

ELi toimimise lepingu artikli 154 kohaselt peab komisjon sotsiaalpartneritega konsulteerima enne meetmete võtmist sotsiaalpoliitika valdkonnas. Sotsiaalpartnerid võivad seejärel otsustada pidada kokkuleppe üle läbirääkimisi hoopis omavahel. Neil on läbirääkimiste pidamiseks üheksa kuud, misjärel nad võivad

1. sõlmida kokkuleppe ja ühiselt paluda, et komisjon teeks ettepaneku võtta vastu nõukogu rakendusotsus, või
2. sõlmida kokkuleppe ja seda ise rakendada kooskõlas nende endi ja liikmesriikide konkreetsete menetluste ja tavadega („vabatahtlikud“ või hiljem „sõltumatud“ kokkulepped) või



3. otsustada, et neil ei õnnestu kokkulepet sõlmida – sellisel juhul jätkab komisjon tööd kõnealuse ettepanekuga.

ELi toimimise lepingu artikliga 153 antakse liikmesriikidele ühtlasi võimalus usaldada sotsiaalpartneritele Euroopa tasandil sõlmitud kollektiivlepingu kohta vastu võetud nõukogu otsuse rakendamine.

Alates 1998. aastast on pärast [komisjoni 20. mai 1998. aasta otsust 98/500/EÜ](#) jõuliselt arendatud ka valdkondlikku sotsiaaldialoogi. Peamistes majandusvaldkondades loodi mitu komiteed ja need saavutasid väärtuslikke tulemusi. Sõlmiti kolm Euroopa kokkulepet – meremeeste tööaja korralduse kohta (1998), tsiviillennunduse lennupersonali tööaja korralduse kohta (2000) ja raudteesektoris piiriüleseid koostalitlusteenuseid osutavate liikuvate töötajate töötingimuste teatavate aspektide kohta (2005), mida rakendati nõukogu otsustega. 2006. aasta aprillis allkirjastatud [kokkulepe töötajate tervise kaitse tagamiseks kristallilise ränidioksiidi ja seda sisaldavate toodete nõuetekohase käitlemise ning kasutamise kaudu](#) oli esimene mitut valdkonda hõlmav kokkulepe. Sellele järgnesid muud valdkondlikud kokkulepped, mida rakendati nõukogu direktiividega: kokkulepe, milles käsitletakse tööaja korralduse teatavaid aspekte siseveetranspordi sektoris ([nõukogu direktiiv 2014/112/EL](#)); kokkulepe, milles käsitletakse tervishoiutöötajate kaitsmist teravate meditsiiniinstrumentide põhjustatud vigastuste ja nakkuste eest ([nõukogu direktiiv 2010/32/EL](#)); kokkulepe merekalanduse sektoris ([nõukogu direktiiv \(EL\) 2017/159](#)); meretranspordi sektori sotsiaalpartnerite kokkulepe ([nõukogu direktiiv \(EL\) 2018/131](#)).

Teiste kokkulepete puhul otsustas komisjon ettepanekut nõukogu otsuse vastuvõtmiseks siiski mitte teha.

2012. aasta aprillis sõlmisid juuksuriteenuste sektori sotsiaalpartnerid kokkuleppe juuksurite töetervishoiu- ja tööohutusjuhendite kohta ning palusid nõukogul võtta vastu sellekohase rakendusotsuse. Osa liikmesriike oli sellele siiski vastu. 2016. aasta juunis allkirjastas juuksuriteenuste sektor uue töetervishoiu ja tööohutuse alase Euroopa raamkokkuleppe ning taotles taas selle rakendamist nõukogu otsuse alusel. Komisjon otsustas enne nõukogu otsust käsitleva ettepaneku esitamist viia läbi proportsionaalse mõjuhindamise, osutades parema õigusloome tegevuskavale. President Junckerile adresseeritud avalikus kirjas olid sotsiaalpartnerid vastu sellele, et mõjuhindamise protsessi põhjenduseks tuues ei esitata kokkulepet nõukogule. 2018. aasta alguses teavitas komisjon sotsiaalpartnereid, et ta ei tee ettepanekut võtta vastu nõukogu otsus ja tegi selle asemel ettepaneku toetada kokkuleppe iseseisvat rakendamist tegevuskava kaudu. Sotsiaalpartnerid nõustusid, kuid jätsid endale õiguse nõuda hilisemas etapis nõukogu otsust, kui tulemused ei ole rahuldavad. 2019. aasta detsembris leppisid juuksuriteenuste sotsiaalpartnerid ja komisjon kokku mitmes meetmes, et toetada kokkuleppe iseseisvat rakendamist.

5. märtsil 2018 teavitas komisjon keskvalitsuste sotsiaalpartnereid, et ei esita nõukogule ettepanekut rakendada direktiivina nende 2015. aasta kokkulepet õiguse kohta saada teavet ja olla ära kuulatud ([2.3.6](#)). Pärast Euroopa avaliku teenistuse liidu (EPSU) õiguslikke meetmeid otsustas Euroopa Kohus 24. oktoobril 2019, et komisjoni algatusõigus annab talle õiguse otsustada, kas muuta sotsiaalpartnerite kokkulepped



kõigis ELi liikmesriikides õiguslikult siduvaks või mitte. EPSU on praegu selle otsuse edasi kaevanud.

Kooskõlas eespool nimetatud teise variandiga oli kaugtööd käsitlev kokkulepe (2002) esimene sõltumatu kokkuleppena rakendatud kokkulepe. Sellele järgnesid muud sõltumatud kokkulepped järgmistes valdkondades: tööga seotud stress ja piiriüleseid koostalitlusteenuseid osutavate vedurijuhtide Euroopa litsents (mõlemad 2004), ahistamine ja vägivald töökohal (2007), kaasavad tööturud (2010) ning aktiivsena vananemine ja põlvkondadevaheline lähenemisviis (2017) ning digitaliseerimine (2020).

Kolmanda variandi korral ei jõudnud sotsiaalpartnerid mitmel juhul kokkuleppele. Näiteks läbirääkimised renditööd käsitleva raamkokkuleppe üle lõppesid 2001. aasta mais läbikukkumisega. Seepärast tegi komisjon 2002. aasta märtsis sotsiaalpartnerite saavutatud konsensuse alusel ettepaneku võtta vastu direktiiv ning renditöö direktiiv ([2008/104/EÜ](#)) võeti vastu 2008. aastal. Samuti esitas komisjon 2004. aastal pärast seda, kui sotsiaalpartnerid olid väljendanud soovimatust läbirääkimistel osaleda, ettepaneku vaadata läbi tööaja direktiiv ([2003/88/EÜ](#)). Parlament, komisjon ja nõukogu ei jõudnud selles küsimuses 2009. aastal kokkuleppele ning aasta väldanud läbirääkimised Euroopa sotsiaalpartnerite vahel lõppesid 2012. aasta detsembris samuti edutult suurte erimeelsuste tõttu valveaja käsitlemises. Komisjon jätkas 2013. aastal läbivaatamise ja mõjuhindamise protsessi, korraldas 2015. aastal avaliku konsultatsiooni ning avaldas 2017. aastal rakendamisaruande ja [tõlgendava teatise](#). Mõned tööaja jaoks olulised aspektid on hiljem lisatud muudesse direktiividesse, nagu töö- ja eraelu tasakaalustamise direktiiv, läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste direktiiv ning muudetud määrus sõiduaja kohta.

C. Kolmepoolne sotsiaaldialoog

Euroopa integratsiooni algusest saadik on peetud oluliseks kaasata ühenduse õigusaktide koostamisse majandus- ja sotsiaalvaldkonna sidusrühmi. Seda tõendab sõe ja terase nõuandekomitee ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee loomine. Alates 1960. aastatest on komisjoni toetanud hulk nõuandekomiteesid. Aastail 1970–2003 oli üks keskne kolmepoolse sotsiaaldialoogi foorum Euroopa tasandil alaline tööhõivekomitee. Alaline komitee asendati 2003. aastal majanduskasvu- ja tööhõivealase kolmepoolse sotsiaaltippkohtumisega. Tippkohtumine toob kokku ELi nõukogu ametisoleva eesistujariigi, kahe järgmise eesistujariigi, komisjoni ja sotsiaalpartnerite kõrgetasemelised esindajad, et hõlbustada käimasolevaid konsultatsioone. Tippkohtumine toimub vähemalt kaks korda aastas, enne Euroopa Ülemkogu kevadist ja sügisest kohtumist.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on võtnud seisukoha, et sotsiaaldialoog on oluline osa liikmesriikide traditsioonides. Euroopa Parlamendi tööhõive- ja sotsiaalkomisjon on sageli kutsunud ELi tasandi sotsiaalpartnereid üles oma seisukohti esitama. Samuti on parlament komisjonile korduvalt meelde tuletanud, et vaja on sidusat ELi tööstuspoliitikat, milles sotsiaalpartneritel peaks olema keskne roll. Lissaboni lepinguga nähti ette Euroopa Parlamendi õigus saada teavet liidu tasandil sõlmitud



kollektiivlepingute rakendamisest (ELi toimimise lepingu artikkel 155) ja algatustest, mida komisjon teeb liikmesriikide koostöö edendamiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 156), sealhulgas ühinemisõigust ning kollektiivlääbirääkimisi puudutavates küsimustes.

Majanduskriisi ajal juhtis parlament oma [6. juuli 2010. aasta resolutsioonis ebatüüpiliste lepingute, kaitstud töökarjääri, turvalise paindlikkuse ja sotsiaalse dialoogi uute vormide kohta](#) tähelepanu asjaolule, et sotsiaaldialoog on strateegia „Euroopa 2020“ tööhõive-eesmärkide saavutamiseks möödapääsmatu. 2012. aasta jaanuaris toonitas parlament, et kui iga-aastase majanduskasvu analüüsi soovitusel seatakse esikohale eelarve konsolideerimine, ei takista see mitte üksnes töökohtade loomist ja sotsiaalsel heaolu, vaid ka sotsiaaldialoogi. Parlament nõudis oma [13. märtsi 2014. aasta resolutsioonis troika rolli ja tegevuse tööhõivealaste ja sotsiaalsete aspektide kohta](#) ning uuesti oma [15. veebruari 2017. aasta resolutsioonis ühtse turu juhtimise kohta 2017. aasta Euroopa poolaasta raames](#) uues majanduse juhtimise protsessis sotsiaalpartnerite rolli tugevdamist.

Oma [19. aprilli 2018. aasta resolutsioonis, mis käsitleb ettepanekut võtta vastu nõukogu otsus liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta](#), kutsus parlament samuti komisjoni ja liikmesriike üles suurendama konkreetset toetust tõelisele sotsiaaldialoogile, mis ei piirduks vaid konsulteerimisega. Parlament kinnitas oma 16. aprilli 2019. aasta [resolutsioonis, mis käsitleb ettepanekut võtta vastu uus direktiiv läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste kohta](#), ning [resolutsioonis Euroopa Tööjõuameti loomise kohta](#), et sotsiaalpartnerite autonoomiat, suutlikkust tegutseda töötajate ja tööandjate esindajatena ning riiklike töösuhete süsteemide mitmekesisust tuleks alati austada.

Alates COVID-19 kriisi puhkemisest on parlament rõhutanud vajadust tõelise sotsiaaldialoogi järele kõigil tasanditel, et ELi majanduse taastamise kava ([22. oktoobri 2020. aasta resolutsioon euroala 2020. aasta tööhõive- ja sotsiaalpoliitika kohta](#)) saaks edukalt rakendada. Resolutsioonis rõhutati, et sotsiaaldialoog ja kollektiivlääbirääkimised on tööandjate ja ametiühingute jaoks tähtsad vahendid, et kehtestada õiglased palgad ja töötingimused, ning et tugev kollektiivlääbirääkimiste süsteem suurendab majanduskriisi ajal liikmesriikide vastupidavust. Parlament kordas ka varasemaid üleskutseid, et komisjon ja liikmesriigid toetaksid sotsiaalpartnerite suutlikkuse suurendamist ja tagaksid sotsiaalpartnerite täieliku kaasamise poliitiliste otsuste tegemisse, sealhulgas Euroopa poolaasta kohta, ning kindlustaksid kollektiivlepingute järgimise riigihangetes.

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi
11/2020

