



TÖÖTAJATE LÄHETAMINE

Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus tagavad ELis ettevõtjatele ja spetsialistidele liikuvuse. Õigluse ja konkurentsi tagamiseks on aga kehtestatud ka konkreetsed õigusaktid, millega reguleeritakse ELis 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 käsitlevate ELi õigusaktidega püütakse sihipäraselt reguleerida ja tasakaalustada kahte põhimõtet:

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

SAAVUTUSED

A. Töötajate lähetamise direktiivi ajalugu: teenuste vaba liikumise toetamine

Töötajate lähetamise direktiivi (TLD) kujunemine ja õiguslik alus tulenevad teenuste osutamise vabadusest (ELi toimimise lepingu artikkel 56) ja ELi võetud kohustusest kõrvaldada siseturul teenuste vaba piiriülest osutamist takistavad tõkked. 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. Selles määrati kindlaks ranged minimaalsed tööhõive- ja töötingimused (nt maksimaalne tööaeg, tasustatud põhipuhkuse minimaalne pikkus, töötasu miinimummäärad, töotervishoiu ja -ohutuse nõuded jne), mida tuleb järgida vastavalt vastuvõtva riigi tingimustele. Ülejäänud töösuhtele otsustati jätkuvalt kohaldada lähetava riigi tööõigust. Lähetatud töötajatele jäi jätkuvalt kehtima oma päritoluriigi sotsiaalkindlustussüsteem, tingimusel et lähetus



kestab vähem kui kaks aastat (nii üldjuhul ka on). Maksustamise küsimuses jäi lähetavale riigile õigus nõuda tulumaksu 183 päeva eest ning alles seejärel otsustati see õigus üle anda vastuvõtvale riigile.

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

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

- üha suuremad palgalõhed ja erinevused tööjõukuludes ajendasid ettevõtjaid kasutama töötajate lähetamist järjest rohkem: aastail 2010–2014 kasvas lähetuste arv 44,4 % võrra;
- keskkond soodustas kuritarvitusi: näiteks kasutati roteeruvat lähetamist ja riulifirmasid, mis võimaldasid direktiivi lünki ära kasutada ning hoiduda kõrvale tööhõive- ja sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide täitmisest ning teha teistes liikmesriikides tehinguid;
- selguse puudumine kehtivate normide osas ja nõrkused ametiasutuste koostöös nii liikmesriikide sees kui ka vahel takistasid täitevasutuste tööd.

Võttes arvesse sotsiaalpoliitikat käsitlevaid sätteid, mis lisati aluslepingutesse Lissaboni lepinguga 2007. aastal, muutus küsitavaks, kas 1996. aasta TLD on ikka sobiv õiguslik vahend, mis tagaks teenuste vabaks piiriüleseks osutamiseks võrdsed võimalused ja annaks samal ajal piisava aluse töötajate sotsiaalsetele õigustele. Nendel juhtudel, kus TLD jätab tööhõive miinimumstandardite rakendamise ja jõustamise liikmesriikidele, tuginetakse direktiivi terminite tõlgendamisel üldiselt Euroopa Liidu Kohtu otsustele. Pärast TLD vastuvõtmist tehtud Euroopa Liidu Kohtu otsused ei taganud aga vajalikku õiguselgust. Nagu komisjon õigustatult märkis, tekitas selge standardi puudumine eeskirjade suhtes ebakindlust ning praktilisi probleeme nii vastuvõtvas liikmesriigis eeskirjade täitmise eest vastutavatele asutustele, teenuseosutajatele, kes peavad määrama lähetatud töötajatele makstava palga, kui ka lähetatud töötajatele endile seoses oma õigustest arusaamisega. Lisaks muutis Euroopa Liidu Kohus aastatel 2007–2008 tehtud otsustega neljas kohtuasjas (Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) ja Komisjon vs. Luxembourg (C-319/06)) TLDs algselt miinimumnormidena kavandatud tööhõivestandardid töötingimuste maksimumstandarditeks. Hiljem tegi Euroopa Liidu Kohus siiski kaks otsust, millel on lähetatud töötajatele kaitsvam mõju: kohtuasjas Sähköalojen ammattiliitto ry (C-396/13) otsustati, 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 aga liikmesriigid nõuda, et riigihangetel osalevad pakkujad ja nende alltöövõtjad maksaksid töötajatele kindlaks määratud miinimumpalka.

B. Reformid toimimise tõhustamiseks

Nimetatud puudujääke arvesse võttes esitas komisjon reformiettepaneku, et ajakohastada algset direktiivi ja parandada selle jõustamist. Reformide kavandamisel



võeti arvesse Euroopa Liidu aluslepingute ajakohastamist ja muutusi liikuvusmuustrites. 2017. aastal oli ELis 2,8 miljonit lähetatud töötajat – 83 % võrra rohkem kui 2010. aastal.

Kaks peamist seadusandlikku ettepanekut:

1. Jõustamisdirektiiv 2014/67/EL

Selle direktiiviga loodi ühine õigusraamistik tõelise lähetamise kindlakstegemiseks ning võimaldati ühiseid standardeid ühtsemalt rakendada, kohaldada ja jõustada. Täpsustati ka lähetamise mõistet ja määrati kindlaks liikmesriikide kohustused TLD täitmise kontrollimisel, eriti suurema kuritarvitamise ohuga sektorites, nagu ehitus 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 tänu sellele jõustada ja sisse nõuda ka teistes liikmesriikides.

2. Töötajate lähetamise läbivaadatud direktiiv (28. juuni 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/957)

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 probleemid sellistes küsimustes nagu palkade võrdsus, 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 arvamus taunis asjaolu, et võrdse töö võrdse tasustamise põhimõtte paneks nende töötajad ebasoodsasse konkurentsiolukorda ning et liikmesriigid kaotaksid õiguse otsustada lähetatud renditöötajate töö- ja tööhõivetingimuste üle, mis on sätestatud 2008. aasta direktiivis renditöö kohta.

Pärast komisjoni, nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel peetud intensiivseid läbirääkimisi võttis nõukogu läbivaadatud direktiivi vastu 21. juunil 2018. aastal. See jõustus 30. juulil 2020 ning eelkõige muudeti sellega järgmisi valdkondi.

- Pikaajaline lähetus: lähetus võib kesta kuni 12 kuud ja seda on võimalik pikendada kuue kuu võrra (komisjoni algses ettepanekus oli ette nähtud 24 kuud). Edasi hakkavad lähetatud töötajale kehtima vastuvõtva liikmesriigi tööõiguse sätted.
- Töötasu: kõik vastuvõtva riigi kohalikele töötajatele kohaldatavad eeskirjad kehtivad lähetuse esimesest päevast ka lähetatud töötajatele, nii et võrdse töö eest samas kohas makstakse ka võrdset tasu. Töötasu teiste osade puhul kehtestati läbivaatamisel selgemad eeskirjad hüvitiste kohta ning töötajate palkadest ei tohi enam maha arvata reisi-, elamis- ja majutuskulusid. Jõustamisdirektiivis sätestatakse, et teave igas liikmesriigis töötasu sekka arvatavate kohustuslike osade kohta peab olema kättesaadav ühel riiklikul veebisaidil.
- Töötingimused: Liikmesriigid võivad kohaldada ulatuslikke ja kõikehõlmavaid piirkondlikke või valdkondlikke kollektiivlepinguid. Varem olid lubatud vaid ehitussektori üldiselt kohaldatavad kollektiivlepingud. Vastuvõtva riigi majutustingimuste osas tuleb kohaldada eeskirju, mis kehtivad kohalikele kodust eemal töötavatele töötajatele.



- Lähetatud renditöötajad: läbivaadatud TLDga tagatakse võrdne kohtlemine ka lähetatud renditöötajatele. Riiklikele ajutist tööjõudu vahendavatele asutustele ja piiriülestele tööjõudu vahendavatele asutustele kehtivad nüüd samad tingimused.
- Transport: 1. augustil 2020 jõustunud direktiiviga (EL) 2020/1057 kehtestati autovedude sektorile direktiivide 96/71/EÜ ja 2014/67/EL kohaldamist puudutavad erinormid. Täpsemalt muudeti sellega direktiivi 2006/22/EÜ seoses jõustamisnõuetega ning määrust (EL) nr 1024/2012. Liikmesriikidel tuleb uue direktiivi sätted oma siseriiklikusse õigusesse üle võtta 2. veebruariks 2022. Muudele sektoritele, mida samuti iseloomustab töötajate eriliselt suur liikuvus, on erinormid veel kehtestamata. 19. detsembril 2019 otsustas Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas C-16/18 (Dobersberger), et töötajate lähetamise direktiivi ei kohaldata rahvusvahelistel rongiliinidel teenuseid osutavatele töötajatele.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on olnud inimeste ja teenuste vaba liikumist käsitlevate õigusaktide üks peamisi edendajaid. Alates 2004. aastast on parlament juhtinud tähelepanu vajadusele TLDd parandada (vt nt parlamendi 2016. aasta juuni [uuringut](#)).

TLD läbivaatamise üle toimunud läbirääkimistel nõudis parlament eelkõige, et võrdse töö eest tagataks 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 riigi enda ettevõtjatele. Samuti nägi Euroopa Parlament direktiivi ülevõtmiseks ja kohaldamiseks ette üksnes kahe aasta pikkuse ülemineku perioodi.

[Regina Konle-Seidl / Zahra Boudalaoui-Buresi](#)
12/2020

