

## TÖÖTAJATE LÄHETAMINE

Lähetatud töötaja on töötaja, kelle tööandja on saatnud ajutiselt osutama teenust teises ELi liikmesriigis. Asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus on põhivabadused, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELi toimimise leping). Lähetatud töötajate staatuse kohta kehtib samal töökohal võrdse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõte.

### ÕIGUSLIK ALUS

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

### SAAVUTUSED

#### A. Töötajate lähetamise direktiivi ajalugu

[Töötajate lähetamise direktiiv](#) tuleneb 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 tänu Euroopa Liidu Kohtu otsusele (kohtuasi C-113/89) ning Austria, Soome ja Rootsi ühinemisele ELiga lähetatud töötajate olukorda reguleeriva direktiivi vastuvõtmiseni.

Esimene direktiiv võeti vastu 16. detsembril 1996. Selles määrati kindlaks ranged minimaalsed tööhõive- ja töötingimused (nt maksimaalne tööaeg, tasustatud põhipuhkuse minimaalne pikkus, töötasu miinimummäärad, töötervishoiu ja -ohutuse nõuded jne). Ülejäänud töösuhte otsustati jätkuvalt kohaldada lähetava riigi tööõigust. Sotsiaalkindlustuse vallas jäi lähetatud töötajatele kehtima nende päritoluriigi sotsiaalkindlustussüsteem, tingimusel et lähetus kestab vähem kui kaks aastat (nii üldjuhul ka on). Maksustamise küsimuses jäi lähetavale riigile õigus nõuda tulumaksu esimese 183 päeva eest ning seejärel läheb see õigus üle vastuvõtvale riigile.

Sellest tulenevalt võib aga kohalike ja lähetatud töötajate tööjõukulude erinevus olla märkimisväärne, sõltuvalt palgatasemetest, sotsiaalkindlustusmaksete suuruselt ja makstavast tulumaksust.

Pärast esimese töötajate lähetamise direktiivi vastuvõtmist ilmnis lähetatud töötajate erijuhtumi rakendamisel, õiguslikul tõlgendamisel ja reguleerimisel kolm spetsiifilist probleemi:

- üha suuremad palgalõhed ja erinevused tööjõukuludes, mis muutsid lähetatud töötajate kasutamise ettevõtjate jaoks atraktiivsemaks; sellest tulenevalt kasvas aastail 2010–2014 lähetuste arv 44,4%;
- kuritarvitamist soodustav keskkond, näiteks roteeruv lähetamine ja riulifirmad, millega kasutati direktiivi lünki ära tööhõive- ja sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide täitmisest kõrvalehoidmiseks;
- selguse puudumine kehtivates normides ja ametiasutuste vähene koostöö nii liikmesriikides kui ka piiriüleselt, mis takistas täitevasutuste tööd.

Võttes arvesse sotsiaalpoliitikat käsitlevaid sätteid, mis lisati aluslepingutesse alates 2007. aasta Lissaboni lepingust, muutus küsitavaks, kas 1996. aasta töötajate lähetamise direktiiv 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 töötajate lähetamise direktiiv jättis tööhõive miinimumstandardite rakendamise ja täitmise tagamise liikmesriikidele, tugineti direktiivi terminite tõlgendamisel üldiselt Euroopa Liidu Kohtu otsustele. Pärast töötajate lähetamise direktiivi vastuvõtmist tehtud Euroopa Liidu Kohtu otsused ei taganud aga vajalikku õiguselgust. Nagu komisjon õigustatult märkis, tekitas selge standardi puudumine õigusnormide suhtes ebakindlust ning praktilisi probleeme nii vastuvõtvas liikmesriigis õigusnormide täitmise eest vastutavatele asutustele, teenuseosutajatele, kes peavad määrama lähetatud töötajatele makstava palga, kui ka lähetatud töötajatele endile seoses teadlikkusega oma õigustest. 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. Luksemburg (C-319/06)) töötajate lähetamise direktiivis algselt miinimumnormidena kavandatud tööhõivestandardid töötingimuste maksimumstandarditeks. Alates sellest ajast on Euroopa Liidu Kohus teinud aga kaks otsust, millel on lähetatud töötajatele kaitsvam mõju: kohtuasjas Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13) otsustati, et töötajate kollektiivlepingute kohast liigitamist eri palgagruppidesse, mis on üldiselt siduvad ja läbipaistvad, tuleb kohaldada ka lähetatud töötajate suhtes; hiljem kohtuasjas Regio-Post (C-115/14) 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 tugevdada selle täitmise tagamist. Reformides võeti arvesse Euroopa Liidu aluslepingute ajakohastamist ja töötajate lähetamise kasutamise tugevat kasvutendentsi.

Kaks peamist seadusandlikku ettepanekut:

## 1. Jõustamisdirektiiv 2014/67/EL

[Jõustamisdirektiiviga 2014/67/EL](#) loodi ühine õigusraamistik tegeliku lähetamise kindlakstegemiseks ning see võimaldab ühiseid standardeid ühtsemalt rakendada ja kohaldada ning tagada nende täitmine. Täpsustati ka lähetamise mõistet ja määrati kindlaks liikmesriikide kohustused töötajate lähetamise direktiivi täitmise kontrollimisel, eriti suurema kuritarvitamise ohuga sektorites, nagu ehitus ja autovedu. Direktiivi eesmärk on saavutada parem koostöö lähetamise eest vastutavate riiklike ametiasutuste vahel, tagades abitaotlustele reageerimise kohustuse täitmise ja kehtestades tähtajad teabenõuetele vastamiseks. Ühtlasi võib ühes liikmesriigis teenuseosutajatele määratud halduskaristusi ja trahve tänu sellele direktiivile täitmisele pöörata ja sisse nõuda ka teistes liikmesriikides.

## 2. Läbivaadatud töötajate lähetamise direktiiv

Märtsis 2016 tegi komisjon ettepaneku vaadata algne töötajate lähetamise direktiiv läbi, et tagada vastuvõtva liikmesriigi tööõiguse kohaldamine pikaajalise lähetuse puhul ja tegeleda võrdse tasustamise, kollektiivlepingute kohaldatavuse ja renditöötajate kohtlemise küsimustega.

Ettepanek pälvis märkimisväärse vastuseisu – 11 liikmesriigi parlamendikojad esitasid põhjendatud arvamuse, mis tõi kaasa subsidiaarsuse kontrolli ehk nn kollase kaardi menetluse. Enamikus põhjendatud arvamustest tauniti asjaolu, et ettepanek asetaks 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 21. juunil 2018 läbivaadatud direktiivi vastu. Läbivaadatud töötajate lähetamise [direktiiv \(EL\) 2018/957](#) jõustus 30. juulil 2020 ning eelkõige reguleeriti sellega järgmisi valdkondi:

- 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 reeglid kehtivad lähetuse esimesest päevast ka lähetatud töötajatele, st et võrdse töö eest samas kohas makstakse ka võrdset tasu. Töötasu teiste osade puhul kehtestati läbivaatamisel selgemad õigusnormid hüvitiste kohta ning keeld arvata töötajate palkadest maha reisi-, elamis- ja majutuskulud. Jõustamisdirektiivis sätestatakse, et teave igas liikmesriigis töötasu sekka arvatavate kohustuslike osade kohta peab olema kättesaadav ühtsel 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 õigusnorme, mis kehtivad kohalikele kodust eemal töötavatele töötajatele;
- lähetatud renditöötajad: töötajate lähetamise läbivaadatud direktiiviga tagatakse ka lähetatud renditöötajate võrdne kohtlemine. Ajutist tööjõudu vahendavatele

riikide asutustele ja piiriülestele töajõudu vahendavatele asutustele kehtivad nüüd samad tingimused;

- transpordisektor: sõidukijuhtide lähetamist autovedude sektoris reguleerivad erinormid on sätestatud [direktiivis \(EL\) 2020/1057](#). Euroopa Liidu Kohus otsustas 19. detsembril 2019 Dobersbergeri kohtuasjas (C-16/18), et töötajate lähetamise direktiivi ei kohaldata rahvusvahelistel rongiliinidel teenuseid osutavate töötajate suhtes.

## C. Muud algatused

2019. aastal asutas komisjon Euroopa Tööjõuameti (ELA), et tagada töötajate liikuvuse ja sotsiaalkindlustuse reeglite korrektne kohaldamine. 2023. aastal lõi ELA koos komisjoniga programmi „Posting 360“, mis on asjaomaste sidusrühmade vahelise koostöö raamistik, et parandada teabevahetust, tõhustada halduskoostööd ning suurendada teadmisi töötajate lähetamist käsitlevate ELi ja riiklike õigusnormide kohta.

## EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on olnud inimeste ja teenuste vaba liikumise õiguslikul reguleerimisel liikumapanev jõud.

Alates 2014. aastast on Euroopa Parlament juhtinud mitmes resolutsioonis tähelepanu töötajate lähetamise direktiivi täiendamise vajadusele. Töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamise üle toimunud läbirääkimistel nõudis Euroopa Parlament eelkõige, et võrdse töö eest tagataks võrdne tasu 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.

Märtsis 2021 väljendas Euroopa Parlament muret selle pärast, et läbi vaadatud töötajate lähetamise direktiivi suhtes puudub ühtne tõlgendus, ja kutsus komisjoni üles liikmesriike kogu õigusakti ülevõtmise protsessis vahetult abistama, et tagada Euroopa Liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine. [20. mai 2021. aasta resolutsioonis ELi õigusnormide mõju kohta töötajate ja teenuste vabale liikumisele ning ELi-sisese töajõu liikuvuse kui vahendi kohta, mis aitab töajõuturu vajadusi ja oskusi vastavusse viia](#), juhtis Euroopa Parlament tähelepanu liikuvate töötajate, sealhulgas lähetatud töötajate eriti haavatavale olukorrale COVID-19 pandeemia ajal, ja nõudis struktuursete puuduste kõrvaldamist Euroopa ja liikmesriikide õigusraamistik. Selleks nõudis ta töötajate lähetamise läbivaadatud direktiivi paremat rakendamist, täitmise tagamist ja järelevalvet ning sellise ühtse kontaktpunkti loomist, kus töötajatel ja tööandjatel oleks juurdepääs töajõu liikuvuse ja töötajate lähetamisega seotud digiteenustele.

2016. aastal tegi komisjon ettepaneku võtta vastu [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust \(EÜ\) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust \(EÜ\) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse \(EÜ\) nr 883/2004 rakendamise kord](#). Üks ettepaneku eesmärke oli selgitada kollisiooninorme kohaldatavate õigusaktide puhul ning sotsiaalkindlustussüsteemide

koordineerimist käsitleva määruse ja töötajate lähetamise direktiivi vahelist suhet. Läbirääkimised ettepaneku üle veel käivad.

Euroopa Parlament rõhutas oma [25. novembri 2021. aasta resolutsioonis](#) Euroopa sotsiaalkindlustuspassi kasutuselevõtu kohta sotsiaalkindlustusõiguste digitaalse jõustamise ja õiglase liikuvuse parandamiseks, et vaja on kogu ELi hõlmavat digivahendit kõigi liikuvate töötajate, sealhulgas lähetatud töötajate jaoks. Selline vahend tagaks sotsiaalkindlustusõiguste tulemusliku tuvastamise, jälgitavuse, koondamise ja ülekantavuse ning parandaks õiglasel ja tulemuslikul viisil selliste ELi normide täitmise tagamist, milles käsitletakse tööjõu liikuvust ja sotsiaalkindlustuse koordineerimist tööturul. 6. septembril 2023 esitas komisjon [teatise sotsiaalkindlustuse koordineerimise digiülemineku kohta](#). Teatises tuuakse välja digiülemineku valdkonnas arendatavad projektid, sealhulgas Euroopa sotsiaalkindlustuspassi (ESSPASS) projekt. ESSPASSi projektis keskendutakse õigusi tõendavate dokumentide taotlemise ja saamise protsessi digitaliseerimisele ning reaalajas kontrollimisele, et võimaldada sotsiaalkindlustusasutustel, tööinspeksioonidel, tervishoiuteenuste osutajatel ja muudel asjaomastel üksustel neid dokumente kogu Euroopas kohehelt kontrollida.

Lähetust käsitleti ka Euroopa Parlamendi [18. jaanuari 2024. aasta resolutsioonis](#) [Euroopa Tööjõuameti volituste läbivaatamise kohta](#), milles parlament nõudis, et ELA volitusi laiendataks nii, et need hõlmaksid kolmandate riikide kodanike tööjõu liikuvust, pöörates erilist tähelepanu fiktiivsete lähetuste ja näilise füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise lõpetamisele.

Lisateavet selle teema kohta võib leida tööhõive- ja sotsiaalkomisjoni [veebisaidilt](#).

Aoife Kennedy  
03/2024