EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 25.9.2019
COM(2019) 426 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd („IMI määrus”), kohaldamise ja rakendamise kohta

{SWD(2019) 337 final}

1. SISSEJUHATUS

1.1. Direktiiv

Töötajate vaba liikumine, asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus on Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELi toimimise leping) sätestatud Euroopa Liidu siseturu aluspõhimõtted. Need põhimõtted rakendatakse töötajate lähetamise direktiiviga 96/71/EÜ[1] (mida on muudetud direktiiviga (EL) 2018/957[2],[3]) (*edaspidi „töötajate lähetamise direktiiv“*) eesmärgiga tagada võrdsed võimalused ettevõtjatele ja töötajate õiguste austamine.

Täitmise tagamise direktiiviga 2014/67/EL[4] (*edaspidi „direktiiv“*) luuakse ühine raamistik selliste asjakohaste sätete, meetmete ja kontrollimehhanismide jaoks, mis on vajalikud direktiivi 96/71/EÜ paremaks ja ühtsemaks rakendamiseks, kohaldamiseks ja täitmise tagamiseks.

1.2. Aruanne

Direktiivi artikli 24 kohaselt peab komisjon selle direktiivi kohaldamise ja rakendamise läbi vaatama, et esitada hiljemalt 18. juuniks 2019 aruanne ja vajaduse korral vajalikud muudatusettepanekud. Artiklis täpsustatakse direktiivi teatavad sätted, mida tuleb eelkõige hinnata, nimelt sätted, mida käsitletakse artiklis 4 („Tegeliku lähetamise kindlakstegemine ning eeskirjade kuritarvitamise ja nendest kõrvalehoidmise ennetamine“), artiklis 6 („Vastastikune abi“), artiklis 9 („Haldusnõuded ja kontrollimeetmed“), artiklis 12 („Vastutus alltöövõtu korral“) ja VI peatükis („Rahaliste halduskaristuste ja/või -trahvide piiriülene jõustamine“), ning olemasolevate andmete piisavus ja siseturu infosüsteemiga seotud kahepoolsete kokkulepete või korra kasutamine. Lisaks nendele küsimustele käsitletakse aruandes ka direktiivi muid sätteid. Nii nagu kättesaadav teave võimaldab, käsitletakse aruandes ka liikmesriikide võetud meetmete rakendamise tulemuslikkust. Peale selle analüüsitakse aruandes, kas direktiivis on vaja teha muudatusi.

Aruanne põhineb teabel riiklike direktiivi siseriiklikku õigusse ülevõtmise meetmete kohta, millest liikmesriigid on komisjoni direktiivi artikli 23 lõike 2 kohaselt teavitanud[5]. Komisjon on konsulteerinud ka töötajate lähetamise eksperdikomitee[6] liikmete (riiklikud eksperdid) ja vaatlejatega (Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikide eksperdid ja Euroopa sotsiaalpartnerid), kellele ta saatis küsimustiku (*edaspidi „küsimustik“)* ja aruande esialgse kavandi. Komisjon kasutas ka teavet, mida on

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT L 18, 21.1.1997, lk 1).
[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. juuni 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/957, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (ELT L 173, 9.7.2018, lk 16).
[3] Direktiiviga (EL) 2018/957 tehtud muudatusi kohaldatakse alates 30. juulist 2020.
[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd („IMI määrus“) (ELT L 159, 28.5.2014, lk 11).
[5] Viited direktiivi üle võtvate siseriiklike õigusaktide kohta on esitatud EUR-Lexi veebisaidil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32014L0067&qid=1547558891458
[6] Asutatud komisjoni 19. detsembri 2008. aasta otsusega, millega luuakse töötajate lähetamise eksperdikomitee (ELT L 8, 13.1.2009, lk 26).

ülevõtmismeetmete kohta kogunud Euroopa eksperdikeskus tööõiguse, tööhõive ja tööturupoliitika valdkonnas. Lisaks võeti arvesse teavet, mida komisjon sai Euroopa Parlamendi liikmetelt, kodanike kaebustest ja kirjadest ning eri sidusrühmadelt.

Aruandele on lisatud komisjoni talituste töödokument, millel on mitu lisa. I ja II lisas käsitletakse vastavalt liikmesriikide artiklite 9 ja 12 ülevõtmise meetmeid. III lisa sisaldab siseturu infosüsteemi statistikat lähetusmooduli kasutamise kohta ning karistuste piiriülese täideviimise ja trahvide piiriülese sissenõudmise valdkonnas tehtava halduskoostööga seotud mooduli kasutamise kohta. IV lisa sisaldab aruannet, milles käsitletakse riiklikest deklareerimisvahenditest 2017. aasta kohta andmete kogumist ja mille on koostanud Network Statistics FMSSFE – organisatsioon, kes teeb statistikat töötajate vaba liikumise, sotsiaalkindlustuse koordineerimise ning pettuste ja vigade kohta.

2. ÜLEVÕTMINE

Artikli 23 lõike 1 kohaselt pidid liikmesriigid direktiivi üle võtma 18. juuniks 2016.

Selleks et liikmesriike ülevõtmisel abistada, lõi komisjon töötajate lähetamise direktiivi 2014/67/EL täitmise tagamise direktiivi ülevõtmise eksperdirühma, kes kohtus 2014. aasta detsembrist 2016. aasta maini üheksal korral. Peale selle on direktiivi praktilist rakendamist ja kohaldamist arutatud mitmel töötajate lähetamise eksperdikomitee koosolekul.

Praeguseks on kõik liikmesriigid direktiivi üle võtnud.

Selleks võtsid kõik liikmesriigid, välja arvatud Saksamaa, kes leidis, et tema õigusaktid on direktiiviga kooskõlas, vastu uusi seadusi või haldusakte või muutsid olemasolevaid õigusakte. Tähtajaks, s.o 18. juuniks 2016 jõustusid direktiivi ülevõtvad õigusaktid kümnes liikmesriigis (Madalmaad, Malta, Poola, Prantsusmaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani, Ungari ja Ühendkuningriik). Pärast tähtaega jõustusid 2016. aastal asjaomased õigusaktid veel kuues liikmesriigis (Belgia, Eesti, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Läti). 2017. aastal jõustusid uued õigusaktid Austrias, Bulgaarias, Hispaanias, Horvaatias, Küproses, Leedus, Luksemburgis, Portugalis, Rootsis, Rumeenias ja Tšehhi Vabariigis.

3. DIREKTIIVI RAKENDAMINE

3.1. Reguleerimisese ja mõisted (artiklid 1 ja 2)

Artiklis 1 on sätestatud direktiivi kohaldamisala ja eesmärgid ning selle seos töötajate lähetamise direktiiviga. Kuigi seda sätet ei ole vaja otseselt üle võtta, peavad siseriiklikud õigusaktid tagama, et rakendussätete kohaldamisala hõlmaks lähetamise juhtumeid, mis on kindlaks määratud kõnealuses direktiivis, eriti artiklites 1–3.

Seepärast ei ole paljud liikmesriigid rakendusaktide kohaldamisala sõnaselgelt kindlaks määranud, vaid täpsustavad seda konteksti kaudu ja viidetega muudele siseriikliku õiguse sätetele. Liikmesriigid, kes on määranud kohaldamisala kindlaks, viidates sõnaselgelt töötajate lähetamise direktiivile, on Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Küpros, Läti, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Soome.

Kõik liikmesriigid kohaldavad lähetatud töötajate suhtes direktiivi ülevõtmisest tulenevaid siseriiklikke õigusnorme. Mõni liikmesriik kohaldab neid sätteid siiski ulatuslikumalt, nimelt isikute suhtes, kes ei ole lähetatud töötajad töötajate lähetamise direktiivi tähenduses, või tegevuste suhtes, mis ei hõlma teenuse osutamist. See kehtib Austria puhul, kus asjaomane seadus hõlmab kõiki nende töötajate juhtumeid, kelle tööandja saadab tööle Austriasse. Kuigi seda ei ole sõnaselgelt öeldud, osutavad sellisele ulatuslikule kohaldamisele ka Ungari tööseadustiku sätted. Madalmaade ja Sloveenia eeskirjadega kohaldatakse seda õigusakti osaliselt ka füüsilisest isikust ettevõtjatest piiriüleste teenuste osutajate suhtes.

Kahe liikmesriigi (Austria ja Prantsusmaa) tööandjate organisatsioonid on juhtinud tähelepanu sellele, et direktiivi ülevõtmise meetmeid tuleks kohaldada ainult olukordades, mida võib pidada lähetamiseks töötajate lähetamise direktiivi kohaselt. Ametiühingud leidsid üldiselt, et on võimalik ja liikmesriikide pädevusega täielikult kooskõlas kohaldada direktiivi sätteid ka muudesse kategooriatesse kuuluvate töötajate suhtes, keda ei peeta töötajate lähetamise direktiivi kohaselt lähetatuks.

3.2. Pädevad asutused ja kontaktasutused (artikkel 3)

Direktiivi artiklis 3 käsitletakse pädevate asutuste ja kontaktasutuste määramist liikmesriikide poolt direktiivi kohaldamise jaoks.

Kohustus nimetada pädevad asutused ja kontaktasutused, mille kaudu toimub halduskoostöö ja/või teabevahetus töötajate lähetamise valdkonnas, pärineb töötajate lähetamise direktiivi artikli 4 ülevõtmise ajast. Seepärast on kõik liikmesriigid määranud ametiasutused ja kontaktametnikud, kes vastutavad töötajate lähetamist puudutavate küsimuste eest.

Enamik liikmesriike on valinud direktiivi artikli 3 otsese ülevõtmise. Ametiasutused on määratud kas otse seadusega või need on määranud valitsus või mõni muu võimuorgan.

Pädevate asutuste ja kontaktasutuste loetelu on esitatud veebisaidil Teie Euroopa[7].

3.3. Tegeliku lähetamise kindlakstegemine ning eeskirjade kuritarvitamise ja nendest kõrvalehoidmise ennetamine (artikkel 4)

Direktiivi artiklis 4 on esitatud kaks mittetäielikku loetelu asjaoludest, mida liikmesriigid võivad eelkõige kasutada, kui nad teevad üldhinnangu selle kindlakstegemiseks, kas ettevõtja sisuline tegevus toimub ka tegelikult asutamiskoha liikmesriigis (artikli 4 lõige 2) ja kas lähetatud töötaja töötab ajutiselt muus liikmesriigis kui see, kus ta tavaliselt töötab (artikli 4 lõige 3). Pädevatel asutustel peaks neist asjaoludest abi olema kontrollide tegemisel ja siis, kui neil on alust arvata, et töötajat ei saa pidada lähetatud töötajaks. Meeles tuleks pidada seda, et ühe või mitme sellise asjaolu täitmata jätmine ei välista olukorra iseloomustamist lähetamisena (artikli 4 lõige 4), mis tähendab, et ei tohiks esitada nõuet, et iga lähetamise korral peavad olema täidetud kõik asjaolud.

[7] https://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/index_et.htm

3.3.1. Asjaolud, mille abil tehakse kindlaks, kas ettevõtja sisuline tegevus toimub ka tegelikult

Enamik liikmesriike on esitanud loetelu asjaoludest, mis on identsed direktiivis esitatutega. Austria, Iirimaa, Madalmaad, Rootsi, Saksamaa ja Ühendkuningriik ei ole artikli seda osa sõnaselgelt üle võtnud. Kaheksa liikmesriiki (Austria, Bulgaaria, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Rumeenia ja Sloveenia) on võtnud kasutusele uued või säilitanud muud olemasolevad asjaolud, nagu:

– tegeliku lähetuse kestus (Bulgaaria);

– tööandja tegevuse kestus ja sagedus riigi territooriumil ning kas tegevus toimub aeg-ajalt või pidevalt (Horvaatia);

– kõik muud üldhinnangu jaoks kasulikud asjaolud (Itaalia);

– ettevõtja põhitegevus seal, kus tal on tegevusluba, ja teenuslepingu ese; töölepingud / muus vormis töösuhted, mille ettevõtja on oma töötajatega sõlminud (Rumeenia);

– kas tööandjal on sobivad ruumid, kus teenust osutatakse; tööandja peakontoris või ruumides töötavate haldustöötajate töölevõtmine; kas tööandja reklaamib tegevust ja kas viimase kuue kuu jooksul on tööandja tegevus muutunud (Sloveenia);

– töösuhte, töötajate piiriülese lähetamise või töötajate rentimise olemasolu kontrollimisel on oluline tegevuse tegelik majanduslik laad, mitte see, kuidas asjaolud välja paistavad (Austria), ning lähetamine ei eelda teenuslepingu sõlmimist mujal kui Austrias asutatud tööandja ja Austrias tegutseva teenusesaaja vahel;

– töötajaid lähetava ettevõtja isik (Hispaania);

– ettevõtja asutamise aeg ja lähetatud töötajatele tegelikult töötasu maksev ettevõtja (Kreeka).

3.3.2. Asjaolud, mille abil hinnatakse, kas lähetatud töötaja töötab ajutiselt muus liikmesriigis kui see, kus ta tavaliselt töötab

Enamik liikmesriike, välja arvatud Austria, Iirimaa, Rootsi, Saksamaa, Taani ja Ühendkuningriik, on artikli 4 lõikes 3 esitatud asjaolude loetelu üle võtnud peamiselt direktiivis esitatutega identsete asjaolude loetelu esitamise teel. Horvaatias, Itaalias, Kreekas, Luksemburgis, Lätis ja Sloveenias on sätestatud lisaasjaolud:

– töölevõtmise kuupäev, porditavas dokumendivormingus A1 tõendi omamine (või selle tõendi taotlemine), kas tööandja on saatnud töötajaid liikmesriiki eelneva 12 kuu jooksul ning milliseid tööülesandeid töötaja täitis ja kus ta neid täitis kuu aega enne lähetamist liikmesriiki (Horvaatia);

– kõik muud asjaolud, mis on kasulikud üldhinnangu ja kohaldatavaid sotsiaalkindlustusalaseid õigusakte käsitleva tõendi andmiseks (Itaalia);

– selleks et hinnata, kas lähetatud töötaja töötab muus liikmesriigis kui see, kus ta tavaliselt töötab, peaks riiklik tööinspektsioon eelnevalt kontrollima, kas töösuhe on tegelik (Läti);

– töötaja kavatsus naasta päritoluriiki (Luksemburg, kohtupraktikast tulenevalt);

– lähetatud töötaja eelnevad kindlustusperioodid töötamise või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise alusel (Sloveenia);

– lähetuse lõppkuupäev ja kas tööleping või lähetatud töötaja ja teenuseosutaja töösuhe jätkub ka pärast lähetuse lõppu (Kreeka).

Enamik liikmesriike on artikli 4 lõike 4 sõnaselgelt üle võtnud ja ka selgitanud, et eespool nimetatud kriteeriumide loetelu ei ole mittetäielik.

3.4. **Parem juurdepääs teabele (artikkel 5)**

Artiklis 5 on kehtestatud liikmesriikidele teabele juurdepääsu ja ühtse ametliku riikliku veebisaidi (*edaspidi „veebisait“ või „veebisaidid“*) loomise kohustused.

Mis puudutab artikli 5 lõike 2 ülevõtmist, siis enamiku liikmesriikide (Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Saksamaa, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik) siseriiklikes õigusaktides ei ole veebisaidil esitatava teabe suhtes kohaldatavaid kriteeriume täpselt sätestatud.

Sellegipoolest on kõik liikmesriigid loonud asjaomased veebisaidid ja need vastavad üldjoontes direktiivis sätestatud tingimustele, sealhulgas keelenõuetele, st enamik veebisaite ei ole kättesaadavad mitte ainult vastuvõtva liikmesriigi riigikeel(t)es, vaid ka inglise keeles ning paljudes riikides ka muudes asjakohastes keeltes.

Mis puudutab teabe esitamist õigusaktidest tulenevate töötingimuste kohta, on liikmesriigid teinud erinevaid valikuid. Nad kas esitavad uuesti riiklikud õigus- või haldusdokumendid või pakuvad kokkuvõtteid või ülevaateid lihtsas keeles ja/või küsimusi ja vastuseid.

Teavet lähetatud töötajate töötingimuste kohta, mis tulenevad kollektiivlepingutest, mida kohaldatakse töötajate lähetamise direktiivi artikli 3 lõike 8 kohaselt (artikli 5 lõige 4), esitavad liikmesriigid, kus sellised lepingud on olemas, veebisaidil eri vormides. Teave võib olla esitatud järgmisel kujul: 1) kollektiivlepingu täistekst (Austria, Horvaatia, Luksemburg, Läti ja Rootsi); 2) veebisaidil esitatud kokkuvõte kollektiivlepingust (Austria, Belgia, Eesti, Luksemburg ja Saksamaa); 3) veebisaidil esitatud link kollektiivlepingu juurde (Belgia, Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Madalmaad ja Soome) ning 4) Belgia, Hispaania, Itaalia, Madalmaade, Portugali, Slovakkia, Sloveenia, Soome ja Ungari riiklikul veebisaidil on esitatud link kollektiivlepingute andmebaasi juurde.

Töötajate lähetamise eksperdikomitee on korraldanud hindamise, mille käigus komisjon, liikmesriigid ja Euroopa tasandi sotsiaalpartnerid vaatavad veebisaidid üle ning esitavad oma seisukohad ja järeldused, sealhulgas parimad tavad, ning teevad parandusettepanekuid. See hindamine on veel pooleli. Esialgsed tulemused näitavad, et kuigi enamik veebisaite on loodud direktiivi artikli 5 kohaselt, esitatakse paljudel veebisaitidel ulatuslikumat teavet ja suuremal arvul keeltes.

Euroopa tasandi sotsiaalpartnerid on rõhutanud juurdepääsu teabele kui üht olulisimat asjaolu lähetatud töötajate õiguste ja ettevõtjatele õiguskindluse tagamisel. Tööandjad on märkinud, et ühtse veebisaidi näidis oleks teabe selguse ja juurdepääsetavuse mõttes märkimisväärne edasiminek. Ametiühingud on rõhutanud ka asjaomaste sotsiaalpartnerite kontaktandmete veebisaidil esitamise tähtsust.

Kõikide liikmesriikide ühtsetele ametlikele veebisaitidele pääseb veebisaidilt Teie Euroopa[8].

3.5. **Halduskoostöö (artiklid 6 ja 7)**

Direktiivi artiklites 6 ja 7 käsitletakse liikmesriikidevahelist halduskoostööd, mida tuleks teha põhjendamatu viivituseta, et hõlbustada direktiivi ja töötajate lähetamise direktiivi praktilist rakendamist, kohaldamist ja täitmise tagamist. Artiklis 6 on kehtestatud ka taotlustele vastamise tähtajad: kaks tööpäeva kiireloomulistel juhtudel ja 25 tööpäeva muude taotluste puhul. Artiklis 7 on täpsustatud vastuvõtva ja päritoluliikmesriigi ülesandeid halduskoostöös.

Enamik liikmesriike on artiklid 6 ja 7 sõnaselgelt üle võtnud või saavad kohaldada juba olemasolevaid õigusakte. Belgia, Luksemburg, Madalmaad, Prantsusmaa ja Ühendkuningriik järgivad artiklite 6 ja 7 kõiki või mõningaid aspekte haldustava kohaselt ning vastavad õigusaktid puuduvad.

Artikli 6 lõikega 3 lubatakse liikmesriikidel dokumente ka saata ja kätte toimetada. See säte ei ole kohustuslik, kuid enamikus liikmesriikides kasutavad seda praktikas vastuvõtvate liikmesriikide kontaktasutused dokumentide edastamiseks päritoluliikmesriigi teenuseosutajatele ja see toimib üldiselt hästi ka liikmesriikides, kes ei ole seda üle võtnud.

Kuna töötajate lähetamisega seotud halduskoostöö toimub peamiselt siseturu infosüsteemi kaudu pädevate asutuste põhjendatud teabetaotluste saatmise ja neile vastamise vormis, annab selle kasutamise statistika kvantitatiivse ülevaate sellest, kuidas seda praktikas kohaldatakse.

Liikmesriigid on osutanud mõningatele raskustele teabe taotlemisel halduskoostöö kaudu. Mõnel juhul väidavad taotluse saanud liikmesriikide ametiasutused, et nad ei ole pädevad teatavatele küsimustele vastama, ja/või ei anna vastust või annavad ebatäieliku vastuse. Mõnel juhul ei suuda ametiasutused lühikeste tähtaegade tõttu kontrolli teha. Selle tulemuseks on vastamata või osaliselt vastatud taotlused.

Artikli 6 lõikes 6 sätestatud tähtaegu peab enamik liikmesriike piisavaks, kuid mõnel juhul siiski liiga lühikeseks, näiteks juhul, kui vajaliku teabe saamiseks on vaja saada dokumente teistelt ametiasutustelt või on vaja teha kontrolle. Siseturu infosüsteemi statistika (vt komisjoni talituste töödokumendi III lisa) näitab, et tähtajaks ei vastata umbes ühele kolmandikule taotlustest.

Oma vastustes töötajate lähetamise eksperdikomitee küsimustikule rõhutasid ametiühingud artikli 6 lõikes 6 sätestatud tähtaegadest kinnipidamise tagamise tähtsust. Nad toonitasid, et kuritarvituste vastu võitlemiseks on oluline saada usaldusväärne ja põhjalik teave kiiresti kätte. Lisaks rõhutasid nad, et liikmesriikidel tuleb tagada piisavad ressursid halduskoostöö tegemiseks.

[8] https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index_et.htm#national-websites

Siseturu infosüsteemi statistika taotluste saatmise ja vastuvõtmise kohta

2018. aastal vahetati siseturu infosüsteemis töötajate lähetamise kohta teavet kokku 4 789 korral. Suurem osa neist taotlustest olid teabetaotlused (2 785 teabevahetust) ja dokumentide saatmise taotlused (1 089). Muud liiki teabevahetusi tehti harvemini: halduskaristuse või trahvi määramise otsusest teatamise taotlused (568), karistuse täideviimise või trahvi sissenõudmise taotlused (201), kiireloomulised taotlused (130) ja eeskirjade eiramisest teatamised (16).

Koostöö on pidevalt suurenenud alates 2017. aastast, arvestades et teabevahetuste koguarv suurenes 873 teabevahetusest 2017. aasta neljandas kvartalis 1 214 teabevahetuseni 2018. aasta neljandas kvartalis. Kõige märkimisväärsem on see, et kiireloomuliste taotluste arv suurenes 22 taotlusest 2017. aasta neljandas kvartalis 50 taotluseni 2018. aasta neljandas kvartalis.

2018. aastal oli kõige aktiivsem teabetaotluste saatja Belgia, tema järel Austria ja Prantsusmaa. Belgia saatis ka enamiku kiireloomulistest taotlustest, samal ajal kui Austria saatis kõige rohkem dokumentide saatmise, otsusest teatamise ja karistuse täideviimise või trahvi sissenõudmise taotlusi. Kõige rohkem teateid eeskirjade eiramise kohta saatis Slovakkia.

Kokku sai 2018. aastal kõige rohkem taotlusi Sloveenia, ehkki kõige rohkem *teabetaotlusi* saadeti Poolale, siis Portugalile ja Sloveeniale. Kõige rohkem *kiireloomulisi* taotlusi sai Rumeenia, järgnesid Poola ja Portugal. Sloveenia sai kõige rohkem dokumentide saatmise taotlusi, teateid otsuse tegemise kohta ja karistuse täideviimise või trahvi sissenõudmise taotlusi, samal ajal kui kõige rohkem teateid eeskirjade eiramise kohta sai Saksamaa.

Kiireloomulistele taotlustele vastamiseks kulunud keskmine aeg, kui nõutav teave peaks olema registris kättesaadav, oli 2018. aastal kümme kalendripäeva, samal ajal kui direktiivis on tähtajaks määratud vaid kaks tööpäeva.

Keskmiselt kulus 2018. aastal (mittekiireloomulistele) teabetaotlustele vastamiseks 43 päeva, samal ajal kui nendele taotlustele vastamise õiguslik tähtaeg on 35 päeva (25 tööpäeva). Mõnel juhul annavad suurel hulgal taotlusi saavad liikmesriigid vastuseid kiiremini kui vähem taotlusi saavad liikmesriigid.

Vt statistika ülevaade talituste töödokumendi III lisas.

3.6. Haldusnõuded ja kontrollimeetmed (artikkel 9)

Direktiiv võimaldab liikmesriikidel kehtestada haldusnõudeid ja kontrollimeetmeid, et tagada direktiivi ja töötajate lähetamise direktiivi järgimise tulemuslik järelevalve, tingimusel et need on põhjendatud ja proportsionaalsed ning kooskõlas liidu õigusega. Liikmesriikidel ei ole kohustust neid meetmeid võtta. Esitatud võimalike meetmete loetelu ei ole lõplik. Muid haldusnõudeid ja kontrollimeetmeid võib aga kehtestada üksnes juhul, kui need on põhjendatud ja proportsionaalsed.

Ülevaade liikmesriikides artikli 9 alusel võetud meetmetest on esitatud komisjoni talituste töödokumendi I lisas.

3.6.1. Artikli 9 lõike 1 punkt a – lihtne teade

See säte võimaldab liikmesriikidel nõuda, et teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja esitaks nn lihtsa teate, mis sisaldab asjaomast, töökohal kontrollide tegemist võimaldavat teavet, sealhulgas järgmist: i) teenuseosutaja andmed; ii) selgelt identifitseeritavate lähetatud töötajate eeldatav arv; iii) artikli 9 lõike 1 punktides e ja f osutatud kontaktisikud; iv) lähetuse eeldatav kestus ning kavandatav algus- ja lõppkuupäev; v) töökoha aadress(id) ning vi) lähetust õigustavate teenuste olemus.

Kõik liikmesriigid peale Ühendkuningriigi (välja arvatud Gibraltar) nõuavad, et teenuseosutaja esitaks sellise teate enne tegevuse alustamist nende territooriumil. Enamikus liikmesriikides tuleb see teade esitada mis tahes ajal enne teenuse osutamise algust, sealhulgas samal päeval (Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik ja Ungari). Mõnes liikmesriigis (Itaalia, Leedu ja Rumeenia) tuleb teade esitada siiski eelmisel päeval (st teenuse osutamise alguspäevale eelneval päeval). Kuna seda teadet võib nõuda „hiljemalt teenuseosutamist alustades“, ületab nõue esitada teade teatava tähtaja jooksul (näiteks mõne tunni või paari päeva jooksul) enne lähetamist, direktiivis sõnaselgelt lubatut.

Teates esitatud teabe muutmise korral nõutakse Austria, Saksamaa ja Soome õigusaktides, et sellistest muudatustest teavitataks viivitamata, ning muud liikmesriigid on kindlaks määranud muudatustest teavitamise täpse tähtaja: Taanis esimesel tööpäeval pärast muudatuse tegemist, Horvaatias ja Rootsis kolm päeva, Itaalias ja Rumeenias viis päeva, Poolas seitse päeva, Tšehhi Vabariigis kümme päeva ning Kreekas ja Küproses viisteist päeva pärast muudatuste tegemist. Itaalias ei ole lubatud muuta „olulist teavet“ (teenuseosutaja tunnuskood ja asutamiskoha riik, lähetatud töötajate isikukoodid jne), sellistel juhtudel tuleb teade teenuse osutamise alustamise ajaks uuesti esitada. Kreekas tuleb tööaja muutmise korral esitada teave hiljemalt muudatuse tegemise päeval.

3.6.1.1.Teave teenuseosutaja/tööandja kohta

Liikmesriigid nõuavad vähemalt teenuseosutaja nime ja aadressi esitamist, tavaliselt ka täpsemaid kontaktandmeid, nagu telefoninumber ja/või e-posti aadress. Lisaks nendele nõuetele nõuavad kaksteist liikmesriiki (Austria, Eesti, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Läti, Poola, Slovakkia, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik ja Ungari), et lähetav tööandja teataks oma käibemaksukohustuslasena registreerimise numbri, ettevõtte registreerimisnumbri või muu sarnase numbri, ning Küpros nõuab, et ettevõtja teataks oma õigusliku vormi. Üheksa liikmesriiki (Austria, Eesti, Horvaatia, Kreeka, Küpros, Leedu, Saksamaa, Soome ja Ungari) näevad ette teabe esitamise äritegevuse liigi, st ettevõtlussektori kohta, milles ettevõtja tegutseb.

3.6.1.2.Teave lähetatud töötajate kohta

Põhiteave töötajate kohta sisaldab tavaliselt töötajate nimesid ja aadresse, Saksamaal ja Tšehhi Vabariigis ka nende sünniaega ning kolmeteistkümnes liikmesriigis (Austria, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Prantsusmaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome ja Taani) nii sünnikuupäeva kui ka kodakondsust. Hispaanias nõutakse isiku- ja ametialaseid andmeid. Soome ja Ungari paluvad esitada lähetatud töötajate arvu ning Ungari küsib ka lähetatud töötajate nimesid.

Lisanõuded on kehtestatud kolmeteistkümnes liikmesriigis: kaheksa liikmesriiki (Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Leedu, Portugal, Soome, Taani ja Tšehhi Vabariik) nõuavad passinumbrit või isikukoodi; Kreeka, Taani ja Tšehhi Vabariik töötajate sugu; Austria, Rootsi ja Soome nende sotsiaalkindlustuse numbrit; Sloveenia ajutise elukoha aadressi Sloveenias; Prantsusmaa andmeid sotsiaalkindlustuse olemasolu kohta, Taani teavet sotsiaalkindlustuse kohta ning Madalmaad nõuavad dokumentide esitamist sotsiaalkindlustusmaksete tasumise kohta päritoluriigis. Austria, Horvaatia, Läti ja Soome nõuavad oma territooriumile lähetatud kolmandate riikide kodanike töö- ja/või elamislubasid. Luksemburg ja Leedu soovivad teada ka töötaja elukutset.

3.6.1.3.Teave kontaktisikute kohta

Artikli 9 lõikes 1 on märgitud, et liikmesriigid võivad nõuda, et teenuseosutaja teataks vastuvõtva riigi ametiasutustega suhtleva isiku. Olgugi et liikmesriigid võivad nõuda, et see kontaktisik viibiks vastuvõtvas liikmesriigis, ei tohi kehtestada ebaproportsionaalseid nõudeid. Lisaks võivad liikmesriigid nõuda veel ühe kontaktisiku määramist, kes tegutseks esindajana, kelle poole võivad sotsiaalpartnerid pöörduda, et püüda kaasata teenuseosutaja kollektiivläbirääkimistesse. Erinevalt ametiasutustega suhtlevast kontaktisikust ei saa sellelt kontaktisikult nõuda, et ta viibiks vastuvõtvas liikmesriigis, kuid ta peab olema kättesaadav mõistliku ja põhjendatud taotluse korral.

Kõik liikmesriigid, kes on kasutanud artikli 9 lõike 1 punkti e ja/või f sätet, nõuavad ka nende isikute märkimist lihtsas teates. Seega nõuavad kõik liikmesriigid, välja arvatud Leedu, Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik, et kõnealune teade sisaldaks teavet kontaktisiku kohta, kes suhtleb pädevate asutustega. Bulgaarias, Hispaanias, Itaalias, Küproses, Lätis, Maltas, Portugalis, Taanis ja Ungaris tuleb teates esitada teave isiku kohta, kellega tuleb ühendust võtta kollektiivläbirääkimiste asjus.

Lisaks küsivad üksteist liikmesriiki (Austria, Eesti, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Rootsi, Sloveenia, Soome ja Ungari) teavet kontaktisiku kohta, kellel on üldiselt õigus tööandjat esindada; Madalmaade eeskirjade kohaselt tuleb teatada töötasu maksmise eest vastutav isik. Kõigi nende kolme tüüpi kontaktisiku kohta tuleb tavaliselt esitada nende nimi ja aadress, mõnikord ka täiendavad kontaktandmed.

3.6.1.4.Teave tehtud töö kohta

Teavet artikli 9 lõike 1 punkti a alapunktide iv ja v kohta, st lähetuse eeldatav kestus ning kavandatav algus- ja lõppkuupäev ning töökoha aadress(id), küsivad peaaegu kõik liikmesriigid, kes nõuavad teate esitamist. Samamoodi vastab kohustus teatada töö määratud liik või laad, st teenuste olemus, direktiivi artikli 9 lõike 1 punkti a alapunktile vi. Seda teavet nõuavad ka kõik teate esitamist nõudvad riigid, välja arvatud Iirimaa ja Kreeka. Hispaania puhul võib töö/teenuste liigi teatamise kohustus tuleneda seaduses sisalduvast viitest „ametialastele andmetele“.

Lisaks nendele nõuetele nõuavad liikmesriigid, et teates esitataks lisateavet, mis ei ole seotud artikli 9 lõike 1 punktiga a, vaid selle artikli muude sätetega. Sellised nõuded on lubatud tingimusel, et need on põhjendatud ja proportsionaalsed. Seitsme liikmesriigi (Austria, Horvaatia, Leedu, Poola, Saksamaa, Sloveenia ja Ungari) õigusaktidega on ette nähtud nende dokumentide asukoha teatamine, mida tuleb säilitada ja ametiasutustele nende nõudmisel esitada. Viis liikmesriiki (Austria, Bulgaaria, Horvaatia, Kreeka ja Prantsusmaa) nõuavad teavet tööaja ja töötasu kohta; Belgia nõuab vähemalt töögraafiku lisamist ja märget selle

kohta, kas lepingud on tähtajalised, ning Itaalia nõuab üksikasjalikku teavet töötasu kohta, kui lähetamine toimub transpordisektoris. Leedu õiguse kohaselt on töötajatele ette nähtud tagatised mitmes valdkonnas, sealhulgas nt tervise- ja ohutusküsimuste puhul.

3.6.1.5.Teave teenusesaaja kohta

Mitu liikmesriiki nõuavad, et lihtsas teates esitataks teavet ka teenusesaaja kohta, mida ei nõuta artikli 9 lõike 1 punktiga a. Enamasti nõuavad nad, et teates esitataks põhiteave lähetava tööandja lepingupartneri kohta (nimi, aadress, kontaktandmed). Poolas ja Saksamaal on see kohustuslik ainult siis, kui lähetamine toimub renditöö lepingu alusel, sel juhul tuleb teatada kasutajaettevõtja. Seevastu nõuavad ühtekokku viisteist liikmesriiki (Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Leedu, Läti, Madalmaad, Malta, Prantsusmaa, Sloveenia, Soome ja Taani (mitte eraisiku puhul) teenusesaaja märkimist kõigil lähetamise juhtudel. Neist riikidest kaheksa (Eesti, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Prantsusmaa, Sloveenia ja Soome) nõuavad teavet ka teenusesaaja äritegevuse liigi kohta, Austrias tuleb märkida kohaldatav kollektiivleping. Austria, Itaalia ja Kreeka näevad ette ka teenusesaaja käibemaksukohustuslasena registreerimise numbri teatamise, Austria ka kauplemisloa ja Eesti teenusesaaja registrikoodi esitamise. Itaalia küsib teavet ka teenusesaaja esindaja kohta.

Mõnes liikmesriigis pannakse lähetatud töötajaid puudutava teatega seotud kohustused teenusesaajale. Nii on see Tšehhi Vabariigis, kus teate peab esitama teenusesaaja. Taanis on teenuse saaja kohustatud teavitama Taani pädevat asutust, kui ta ei ole saanud dokumente, mis tõendavad, et teenuse osutaja on Taani pädevale asutusele teabe edastanud, või kui teave on puudulik või vale.

3.6.2. Artikli 9 lõike 1 punktid b–d – dokumentidele esitatavad nõuded

Artikli 9 lõike 1 punktiga b on lubatud liikmesriikidel nõuda, et teatavaid töölepinguga seotud dokumente säilitataks või need tehtaks kättesaadavaks paberil või elektrooniliselt. See ei tähenda, et selliseid dokumente võib nõuda lihtsa teate esitamise korral.

Kõik liikmesriigid (välja arvatud Ühendkuningriik) küsivad dokumente, mis vastavad üldjoontes artikli 9 lõike 1 punktis b konkreetselt nimetatud dokumentidele („paber- või digikoopia töölepingust või sellega samaväärsest dokumendist [...], töötasu tõenditest ja töögraafikutest, milles on märgitud töö algus- ja lõppaeg ja kestus iga päeva kohta, ning töötasu maksmist tõendavatest dokumentidest“).

Lisaks nõuavad kuus liikmesriiki, et töötajate isikut ja/või staatust käsitlevate dokumentide koopiad oleksid töökohal kättesaadavad: sellised dokumendid on tavaliselt pass või isikutunnistus (Austria, Horvaatia, Luksemburg, Läti), porditavas dokumendivormingus A1 tõendid (Austria, Itaalia, Luksemburg, Sloveenia), kolmandate riikide kodanike töö- ja/või elamisload (Austria, Hispaania, Horvaatia, Luksemburg ja Läti).

Luksemburg nõuab töövõimet tõendavate arstitõendite koopiat ja osalise tööajaga töö või tähtajalise töölepingu korral pädeva kontrolliasutuse väljastatud vastavustunnistust. Horvaatia ja Leedu nõuavad muid kontrollimiseks ja järelevalveks vajalikke tõendeid.

Enamik liikmesriike on artikli 9 lõike 1 punkti b siseriiklikku õigusesse üle võtnud, sätestades, et dokumendid peavad olema töökohal, kuhu töötajad on lähetatud, paberil või elektrooniliselt kättesaadavad.

Üheksas riigis (Austria, Küpros, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Slovakkia, Soome, Taani ja Tšehhi Vabariik) lõpeb dokumentide säilitamise kohustus ametlikult lähetusperioodi lõppemisega.

Luksemburgis tuleb kõik dokumendid esitada enne lähetamist elektrooniliselt, mitte neid säilitada või teha kättesaadavaks Luksemburgi territooriumil juurdepääsetavas ja selgelt määratud kohas.

Direktiivi kohaselt võib nõuda, et dokumendid esitataks pärast lähetusperioodi lõppu vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste taotluse korral mõistliku aja jooksul (artikli 9 lõike 1 punkt c). Enamik liikmesriike nõuab dokumentide kättesaadavust kindla aja jooksul pärast lähetusperioodi lõppu, välja arvatud Malta, kus selle aja kestust ei ole täpsustatud, ja Leedu, kus dokumendid peavad olema kättesaadavad, kuid neid võib hoida saatvas liikmesriigis. See ajavahemik ulatub ühest aastast Belgias, Bulgaarias ja Portugalis kahe aastani kaheksas liikmesriigis (Itaalia, Kreeka, Läti, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Sloveenia ja Soome); kolme aastani Iirimaal, Rumeenias ja Ungaris, viie aastani Horvaatias ja seitsme aastani Eestis.

3.6.3. Keele- ja tõlkenõuded

Artikli 9 lõike 1 punktide a ja d sõnastus võimaldab liikmesriikidel ette näha nii teadete kui ka dokumentide esitamise kohustuse täitmiseks keele – mõlemat võib nõuda vastuvõtjariigi ametlikus keeles või vastuvõtvas liikmesriigis aktsepteeritava(te)s muu(de)s keel(t)es.

Enamik liikmesriike nõuab, et teade esitataks (ühes) nende ametlikus keeles. Austrias, Eestis, Horvaatias, Poolas, Rootsis, Taanis ja Ungaris võib teate esitada lisaks ametlikule keelele ka inglise keeles. Austrias võib teate esitada hispaania, horvaadi, inglise, itaalia, poola, rumeenia, slovaki, sloveenia, tšehhi ja ungari keeles. Rootsis võib seda teha inglise, poola, prantsuse, rumeenia ja saksa keeles. Taanis saab lähetatud töötajaid registreerida inglise, poola ja saksa keeles. Võimalus esitada teade ka muudes keeltes on olemas paljudes liikmesriikides, kus teate esitamiseks on loodud elektroonilised süsteemid.

Tõlkimata dokumentide hoidmist aktsepteeritakse 12 liikmesriigis, millest üheksas (Belgia, Eesti, Horvaatia, Leedu, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Taani ja Ungari) võivad ametiasutused nõuda üksikjuhtudel tõlget oma ametlikku keelde (või inglise keelde Belgia ja Soome puhul). Inglise keel on võimalik töölepingu keel Austrias ning Küproses ja Rootsis võib dokumente hoida ametlikus keeles või inglise keeles. Madalmaades ei ole kehtestatud dokumentide tõlkimist nõudvaid eeskirju.

3.6.4. Muud haldusnõuded ja kontrollimeetmed

Mõni liikmesriik on kehtestanud lähetatud töötajate isiku kindlakstegemise meetmed, näiteks ehitajakaart (Carte d'identification professionnelle du BTP) Prantsusmaal, ConstruBadge Belgias ja sotsiaalkindlustuskaart Luksemburgis.

Üldhinnang

Suurem osa liikmesriike rakendab enamikku või kõiki artikli 9 lõikes 1 loetletud haldusmeetmeid. Kuigi see võib jätta mulje, et kõigis liikmesriikides kehtivad teenuseosutajatele väga sarnased kohustused, on liikmesriikides kehtestatud konkreetsed nõuded, eriti seoses teavitamisprotsessi ning dokumenteerimis- ja tõlkimisnõuetega, üsna erinevad.

Kõik liikmesriigid peavad kehtestatud haldusnõudeid ja kontrollimeetmeid kasulikuks direktiivis ja töötajate lähetamise direktiivis sätestatud kohustuste täitmise jälgimise hõlbustamiseks.

Eriti kasulikuks peavad liikmesriigid lihtsat teadet, sest see muudab lähetatud töötaja järelevalvetalitustele nähtavaks ja hõlbustab seega nende töötingimuste jälgimist ning pettuste avastamist. Lisaks annab teade vajaliku teabe kontrollide tegemiseks kõige enam mõjutatud sektorites/piirkondades/ettevõtetes, toetudes riskihindamisele. Sama eesmärki teenivad dokumendid, mida järelevalvetalitused võivad nõuda. Kontaktisiku määramisel on olnud positiivne mõju nimetatud dokumentide saamisele ja tööandja esindajaga ühenduse võtmisele.

Paljud liikmesriigid on võtnud ka meetmeid, et piirata halduskoormust, mida eespool nimetatud meetmed võivad põhjustada. Tavaliselt puudutavad need meetmed lühiajalisi lähetusi või lähetusi teatavates sektorites või kutsealadel. Austria, Belgia, Itaalia, Luksemburg, Malta, Poola, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani ja Ungari on kasutusele võtnud veebipõhise/elektroonilise lähetusteadete vahendi.

Belgias vabastatakse nende masinate või seadmete kiirete remondi- ja hooldustööde puhul, mille sama tööandja on tarninud ettevõttele, kus remondi-/hooldustöid tehakse, Limosa deklaratsiooni (kohustuslik deklaratsioon töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks, kes on saadetakse tööle Belgiasse / kes töötavad Belgias) esitamise nõudest, kui selline töö ei ületa viit päeva kuus.

Saksamaal on teatamine kohustuslik ainult ehitussektoris ja ehitusega seotud tööstusharudes ning hoonete puhastusteenuste ja hooldusteenuste osutamise puhul.

Ametiühingud leiavad, et töötajate lähetamise direktiiviga kehtestatud kohustuste täitmise kontrollimiseks on piisavad ja tõhusad haldusnõuded ja kontrollimeetmed üliolulised. Nad peavad ka tähtsaks määrata ELi tasandil kindlaks teatavad kohustuslikud haldusnõuded ja kontrollimeetmed, sealhulgas kohustus teatada lähetamisest enne selle algust ja võtta kasutusele lähetatud töötajate elektrooniline register, mis aitaks parandada järelevalvet kohaldatavate eeskirjade täitmise üle. Mis puudutab konkreetseid võetud meetmeid, on ametiühingud juhtinud tähelepanu asjaolule, et kui kollektiivläbirääkimisi pidav kontaktisik tuleb määrata direktiivi ülevõtva siseriikliku õiguse alusel, tuleks see teave edastada ka ametiühingutele.

Teisalt on tööandjad väljendanud muret, et artikli 9 kohaste meetmete võtmine on põhjustanud töötajate lähetamisel praktilisi probleeme, eriti suurenenud halduskoormuse tõttu.

Direktiivi artikli 9 lõike 2 kohaselt on lubatud liikmesriikidel kehtestada muid haldusnõudeid ja võtta muid kontrollimeetmeid, kui need on põhjendatud ja proportsionaalsed. Eespool kirjeldatud ülevõtmismeetmete põhjal on selge, et enamik liikmesriike on võtnud hulga kõnealuse artikli alla kuuluvaid meetmeid.

3.7. **Kontrollimised (artikkel 10)**

Artiklis 10 käsitletakse lähetamisolukordades tehtavaid kontrolle ja selles on sätestatud, et need peaksid põhinema riskihindamisel ega tohi olla diskrimineerivad ja/või ebaproportsionaalsed.

Enamik liikmesriike on valinud artikli 10 otsese ülevõtmise. Mitu liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Eesti, Luksemburg, Madalmaad, Rootsi ja Tšehhi Vabariik) leiavad aga, et kehtivad õigusaktid on artikliga 10 kooskõlas nende üldsätete kaudu, millega kehtestatakse tööinspektsioonide pädevusvaldkonnad. Ühendkuningriik on märkinud, et nõuete täitmine põhineb ametiasutuste taval.

Mis puudutab viitamist riskihindamisele artikli 10 lõike 1 tähenduses, on mitu liikmesriiki (Bulgaaria, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Läti, Malta, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Taani ja Ungari) kehtestanud eeskirjad, mis nõuavad sellise riskihindamise tegemist kontrollitavate üksuste valimisel. Sellistes eeskirjades, välja arvatud Iirimaa, Küprose ja Taani omades, on sätestatud ka riskihindamise tegemisel kasutatavad kriteeriumid, millest paljudes järgitakse täpselt artikli 10 lõikes 1 soovitatud kriteeriume.

Mõni riik on märkinud, et selline riskihindamine ei ole nende riiklikus süsteemis õiguslik nõue, vaid kontrolli eest vastutavate ametiasutuste üldine tava. Nii on see Hispaanias, Rootsis, Saksamaal ja Tšehhi Vabariigis.

Ametiühingud leiavad, et kuigi olukord on liikmesriigiti erinev, on kontrollimised ja inspekteerimised endiselt ebapiisavad. Nad rõhutavad, et liikmesriikide jaoks on tähtis kehtestada piisavad mehhanismid, kontrollid ja inspekteerimised, et tagada eeskirjade järgimine ja vältida piiriüleseid kuritarvitusi.

Ehkki tõhusad järelevalvemenetlused on direktiivi ja töötajate lähetamise direktiivi täitmise tagamiseks hädavajalikud, leiab komisjon, et kontrollid peavad põhinema peamiselt pädevate asutuste tehtud riskihindamisel. Lisaks peavad liikmesriigid tagama, et nõuete täitmise inspekteerimised ja kontrollimised ei ole diskrimineerivad ja/või ebaproportsionaalsed. See tähendab, et need peavad olema taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad, piiramata teenuste piiriülest osutamist rohkem kui vajalik[9].

3.8. **Õiguste kaitse – kaebuste esitamise lihtsustamine – maksmata jäänud töötasu väljamaksmine (artikkel 11)**

Artikli 11 kohaselt peavad liikmesriigid tagama lähetatud töötajate jaoks mehhanismid, mille kaudu nad saavad esitada otse kaebuse oma tööandjate vastu, algatada kohtu- või haldusmenetlusi, ning sellega on kehtestatud täitmise tagamise standardid, nõudes eeskätt

[9] Vt kohtuotsused, Euroopa Kohus, 27. märts 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, punkt 17, ning 21. oktoober 2004, komisjon *vs*. Luksemburg, C-445/03, punkt 40, ja 19. jaanuar 2006, komisjon *vs*. Saksamaa, C-244/04, punkt 36.

töötajatele, aga ka ametiühingutele ja kolmandatele isikutele menetluste kehtestamist lähetatud töötajate õiguste kaitseks vastuvõtva riigi kohtu- ja haldusasutustes.

Kõik liikmesriigid[10] näevad lähetatud töötajatele ette võimaluse pöörduda kaebusega pädeva tööinspektsiooni poole, kui tööandja rikub nende õigusi.

Kõik liikmesriigid tagavad lähetatud töötajatele õiguse pöörduda nende kohtusüsteemi poole seoses lähetuse ajal tekkivate nõuetega ning üheski riigis ei välista lähetuse lõpp ega päritoluriiki naasmine lähetatud töötajate nõuete esitamist vastuvõtvas liikmesriigis.

Ametiühingute ja kolmandate isikute võimalus osaleda kohtumenetlustes on põhimõtteliselt ette nähtud enamikus, kuid mitte kõigis liikmesriikides. Eelkõige ei näe nende poolte otsest kaasamist kohtumenetlustesse ette Sloveenia ning viis liikmesriiki (Bulgaaria, Leedu, Luksemburg, Soome ja Ungari) näevad selle võimaluse ette ainult ametiühingutele, kuid mitte teistele organisatsioonidele. Ehkki Malta õiguses ei viidata otseselt ametiühingutele, on sellistel organisatsioonidel või muudel juriidilistel isikutel võimalus esitada kaebusi, kellel on õigustatud huvi tagada nende eeskirjade järgimine õiguse raames. Itaalias võivad ametiühingud, kuigi neil puudub õigus esindada konkreetset töötajat otse kohtus, tegutseda lähetatud töötajate toetuseks.

Lisaks peavad paljudes liikmesriikides, välja arvatud Austrias, Eestis, Hispaanias, Kreekas, Slovakkias ja Ühendkuningriigis, olema ametiühingute ja kolmandate isikute kaasamiseks täidetud lisatingimused, näiteks peab töötaja olema asjaomase organisatsiooni liige või asjaomane rikkumine peab olema seotud kollektiivlepinguga, milles ametiühing on osaline.

Kolmandate isikute menetlusse kaasamiseks nõuavad liikmesriigid enamasti õigustatud huvi tõendamist asjaomasel juhul, nt viitega organisatsiooni põhikirjakohasele eesmärgile. See on sätestatud Horvaatia, Läti, Malta, Poola, Portugali, Rumeenia ja Tšehhi Vabariigi õiguses.

Praktikas kasutatakse võimalust, et ametiühingud algatavad kohtumenetluse lähetatud töötajate nimel, sageli Madalmaades, Rootsis, Soomes ja Taanis.

Üksteist liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Kreeka, Küpros, Malta, Poola, Portugal, Rootsi, Rumeenia ja Taani) on artikli 11 lõike 5 otseselt üle võtnud, kehtestades oma siseriiklikus õiguses lähetatud töötajatele sõnaselge kaitse tööandjapoolsete survemeetmete eest. Kaheteistkümnes liikmesriigis (Austria, Eesti, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Läti, Prantsusmaa, Saksamaa, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik) ei olnud selleks vajadust, sest ohvristamisvastase kaitse üldpõhimõtete kohaldamine laieneb ka lähetatud töötajatele.

Iirimaal, Slovakkias ja Soomes kohaldatakse seda põhimõtet ainult nendes valdkondades, kus see on sõnaselgelt kohaldatavaks muudetud. Madalmaades puuduvad sätted, millega nähakse ette kaitse survemeetmete eest, välja arvatud valdkonnad, kus ohvristamisvastane kaitse on ette nähtud ELi õigusega ja see on inkorporeeritud seda üle võtvatesse sätetesse. Leedus on töötajad sõnaselgelt kaitstud „survemeetmete“ vastu seoses hüvitisnõuetega tööandja majandushuvide rikkumise eest.

[10] Välja arvatud Ühendkuningriik, kus ei ole tööinspektsiooni ega sarnast asutust.

3.9. **Vastutus alltöövõtu korral (artikkel 12)**

Pettuste ja kuritarvituste vältimiseks lubatakse artikliga 12 liikmesriikidel võtta meetmeid tagamaks, et alltöövõtuahelates saab lähetatud töötaja pidada lisaks tööandjale või tööandja asemel vastutavaks töövõtjat, kelle otseseks alltöövõtjaks on tööandja. Ehkki liikmesriigid peavad kehtestama sellise alltöövõtjate vastutuse ehitussektoris ja hõlmama vähemalt maksmata minimaalse netotöötasu (artikli 12 lõige 1), võivad nad selle ette näha igas valdkonnas, sealhulgas ka enamate osaliste suhtes kui ainult otsene töövõtja ja laiema ulatusega kui töötasu miinimummäärad (artikli 12 lõiked 2 ja 4). Selliste alltöövõtu korral kehtiva vastutuse eeskirjade asemel võivad liikmesriigid võtta muid asjakohaseid nõuete täitmise tagamise meetmeid (artikli 12 lõige 6). Kõiki neid meetmeid tuleb võtta mittediskrimineerivalt ja proportsionaalselt.

Ülevaade liikmesriikides artikli 12 alusel võetud meetmetest on esitatud komisjoni talituste töödokumendi II lisas. Töötajate lähetamise eksperdikomiteele saadetud küsimustikule antud vastuste kohaselt ei ole paljudes liikmesriikides veel vastutuseeskirju praktikas sageli kohaldatud, sest puuduvad asjakohased juhtumid. Siiski osutas mitu liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Prantsusmaa, Saksamaa, Soome ja Taani), et selliste eeskirjade kehtestamise korral on suurenenud töötajate õiguste tõhus kaitse alltöövõtuahelates. Tööandjad leiavad üldiselt, et alltöövõtu korral kehtiva vastutuse või alternatiivsete meetmete kehtestamisega ei ole suurendatud töötajate õiguste tõhusat kaitset alltöövõtuahelates. Ametiühingud leiavad, et kui liikmesriigid on säilitanud või kehtestanud täieliku alltöövõtu korral kehtiva vastutuse ja alltöövõtuahela võimaliku pikkuse piirangu, on see mõjutanud hästi alltöövõtuahelas tegutsevate lähetatud töötajate kaitset.

3.9.1. Ehitussektori suhtes kehtestatud miinimumnõue

Kõik liikmesriigid (välja arvatud Soome ja Taani, kes on võtnud artikli 12 lõike 6 kohaselt „muid sobivaid jõustamismeetmeid“) on kehtestanud miinimumnõude, mille kohaselt peavad ehitussektoris otsesed (esimese taseme) töövõtjad vastutama üldiselt juhul, kui tööandja (alltöövõtja) jätab maksmata kohaldatavale miinimummäärale vastava töötasu ja sotsiaalkindlustusmaksed.

Üheksa liikmesriiki (Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Leedu, Poola, Rootsi, Rumeenia, Soome ja Ühendkuningriik) piiravad seda vastutust ehitussektoriga. Kõik teised liikmesriigid laiendavad alltöövõtu korral kehtiva vastutuse eeskirju muudele sektoritele. Üksteist liikmesriiki (Hispaania, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia ja Ungari) on otsustanud laiendada kõnealuseid eeskirju kõigile majandussektoritele.

3.9.2. Ulatuslikum kohaldamine kohaldamisala ja ulatuse seisukohast

Kui enamik liikmesriike piirab vastutuse otsese töövõtjaga, näevad kümme liikmesriiki (Austria, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Rootsi, Saksamaa ja Sloveenia) ette võimaluse nõuda tasumata makseid ka osalistelt, kes ei ole lähetava tööandjaga otseses lepingulises suhtes. Austrias kohaldatakse seda aga ainult juhul, kui mitme taseme kasutamise eesmärk oli õiguslikest kohustustest kõrvalehoidmine, ning Leedus ja Rootsis on vastutus piiratud ehitusprojekti peatöövõtjaga.

Tavaliselt on töötajatel õigus nõuda töövõtjalt kogu töötasu (st ka lepingus ettenähtud töötasu, mis on suurem kui miinimumtöötasu) või vähemalt hüvitist ületunnitöö eest. Esimene kehtib kolmeteistkümne liikmesriigi (Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Poola, Prantsusmaa, Rootsi ja Sloveenia), teine kolme liikmesriigi (Horvaatia, Slovakkia ja Tšehhi Vabariik) kohta. Prantsusmaa on lisanud ka eluaseme pakkumise tööandja poolt ja Luksemburg on laiendanud vastutuse kõigile töösuhtest tulenevatele rahalistele nõuetele, kui need puudutavad tööd, mida tehakse tööandja poolt töövõtjale teenuste osutamise raames.

Samal ajal piiravad kõik riigid, välja arvatud Austria, töövõtja vastutuse summaga, mis on sätestatud alltöövõtjaga sõlmitud lepingus.

3.9.3. Hoolsuskohustus

Direktiiviga lubatakse kehtestada erand, mille kohaselt ei võeta töövõtjaid, kes täidavad oma alltöövõtjate suhtes nn hoolsuskohustuse erinõudeid, vastutusele (artikli 12 lõige 5).

Kuusteist liikmesriiki on kehtestanud hoolsuskohustusel põhineva kaitseväite esitamise võimaluse. Enamasti hõlmab see töövõtja hoolsuse üldist hindamist igal konkreetsel juhul (Eesti, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Madalmaad, Poola, Tšehhi Vabariik ja Ühendkuningriik).

Kaksteist liikmesriiki (Austria, Belgia, Hispaania, Horvaatia, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Rumeenia, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Ungari) on kehtestanud konkreetsed kriteeriumid, mille alusel töövõtja kontrollib ja/või edendab õigusaktidega kehtestatud nõuete täitmist alltöövõtja poolt, kusjuures nende üksikasjalikkus ulatub väga üldisest sõnastusest Poolas kriteeriumide põhjaliku loeteluni Horvaatias. Itaalia õiguses nähakse hoolsuskohustuse täitmine ette ainult maanteetranspordi valdkonnas.

3.9.4. Muud sobivad nõuete täitmise tagamise meetmed artikli 12 lõike 6 kohaselt

Nagu eespool mainitud, on Soome ja Taani ainsad riigid, kes ei ole kehtestanud alltöövõtu korral kehtiva vastutuse eeskirju. Taanis põhineb artikli 12 lõike 6 ülevõtmise alternatiivne kord lähetatud töötajate tööturufondi loomisel, mille korral juhul kui töötajatel, kes on lähetatud Taani ja hõlmatud Taani kollektiivlepinguga, on probleeme tööandjalt töötasu saamisega, võib töötaja saada maksmata jäänud töötasu nimetatud fondist. Kui fond on maksnud eelmainitud lähetatud töötajatele palka, kohustatakse tööandjat ja Taanis teenuse saajat tegema fondi erakorralise sissemakse. Fond püüab saada töötasu, mille fond maksis töötajatele, tagasi nende tööandjalt tema päritoluriigis. Fondi rahastatakse kõigi Taanis teenuseid osutavate tööandjate (nii Taani kui ka välisriigi tööandjad) sissemaksetest.

Soomes võib lähetatud töötaja, kellele ei ole makstud töötasu miinimummäära, teatada sellest ehitusfirmale või peatöövõtjale. Pärast teate saamist peab ehitusfirma või peatöövõtja kohe paluma lähetavalt ettevõtjalt aruannet sellele lähetatud töötajale maksud palga kohta. Ehitusfirma või peatöövõtja saadab teabetaotluse ja lähetavalt ettevõtjalt saadud aruande viivitamata töötajale. Töötaja taotlusel esitatakse teabetaotlus ja aruanne viivitamata töötervishoiu ja tööohutuse ametile. Ehitusfirma või peatöövõtja säilitab teabetaotluse ja aruande kaheks aastaks pärast töö lõppu. Nende kohustuste täitmata jätmine võib kaasa tuua karistuse, kuid mitte töövõtja vastutusele võtmise rahuldamata töötasunõuete eest.

3.9.5. Vastutust käsitlevate sätete kohaldamine ainult piiriüleste teenuste osutajate suhtes

Liikmesriigid ei või võtta kasutusele alltöövõtu korral kehtiva vastutuse süsteemi, mis kehtib vaid piiriüleste teenuste osutajatele, sest sellega diskrimineeritaks otseselt neid teenuseosutajaid. Selline süsteem võib heidutada klientide lõppkliente ja töövõtjaid sõlmimast lepinguid või alltöövõtulepinguid muudes liikmesriikides asutatud ettevõtetega.

Kuusteist liikmesriiki (Austria, Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Leedu, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik) näib kohaldavat alltöövõtu korral kehtiva vastutuse sätteid ainult välismaiste teenuseosutajate suhtes, samas kui ülejäänud liikmesriigid kohaldavad neid või võrreldavaid sätteid ühtmoodi nii oma- kui ka välismaiste teenuseosutajate suhtes.

Lisaks näib, et Austrias, Eestis, Itaalias ja Ungaris kehtivad vastutuseeskirju käsitlevad siseriiklikud õigusaktid igas olukorras (mitte ainult alltöövõtu korral), kui tööandja sõlmib lepingu muus liikmesriigis asutatud teenuseosutajaga.

3.10. Rahaliste halduskaristuste piiriülene täideviimine ja/või trahvide piiriülene sissenõudmine (VI peatükk)

Direktiivi artiklites 13–19 käsitletakse rahaliste halduskaristuste piiriülest täideviimist ja (või) trahvide piiriülest sissenõudmist. Nimelt nähakse nende sätetega ette, et ühe liikmesriigi pädeva asutuse otsusest teenuseosutajat karistada tuleb teatada adressaadile ja karistuse peab täide viima selle liikmesriigi pädev asutus, kus teenuseosutaja hetkel asub.

Enamik riike on artiklid 13–19 sõnaselgelt üle võtnud. Erandina teatavad Iirimaa, Saksamaa, Taani ja Ühendkuningriik nõuete täitmisest ametiasutuste tava, mitte uute õigusnormide kaudu. Osaline ülevõtmine on toimunud Madalmaades (artikleid 13, 14 ja 18 ei ole üle võetud) ja Sloveenias (artiklit 18 ei ole üle võetud).

Siseturu infosüsteemi statistika VI peatüki kasutamise kohta

Ainult mõni liikmesriik (Austria, Belgia, Itaalia, Madalmaad, Rootsi, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Soome) on kasutanud taotleva asutusena halduskoostööd rahaliste halduskaristuste piiriülesel täideviimisel ja/või trahvide piiriülesel sissenõudmisel, mis tähendab taotluse saatmist teisele liikmesriigile, et teatada karistusest või trahvist või karistus täide viia või trahv sisse nõuda.

Kui vaadata, kui paljude liikmesriikide (Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Leedu, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik) poole on pöördutud kui taotluse saanud asutuse poole, st neile on saadetud taotlus karistusest või trahvist teatamiseks või karistuse täideviimiseks või trahvi sissenõudmiseks, on olukord erinev.

Üldiselt peavad liikmesriigid, kes vastasid töötajate lähetamise eksperdikomitee küsimustikule, siseturu infosüsteemi kaudu nendes küsimustes tehtavat halduskoostööd tulemuslikuks. Tähelepanu on juhitud mõningatele praktilistele probleemidele seoses trahvide ja karistuste tunnustamisega teistes liikmesriikides ja karistuse või trahvi määramisest

keeldumise põhjustega. Neid küsimusi arutavad liikmesriikide eksperdid töötajate lähetamise eksperdikomitees. Mõni liikmesriik osutas taotluste tõttu suurenenud töökoormusele.

Siseturu infosüsteemi statistika näitab, et halduskoostööd kasutatakse rahaliste ja halduskaristuste piiriüleseks täideviimiseks ja/või trahvide piiriüleseks sissenõudmiseks vähe.

2018. aastal saadeti siseturu infosüsteemi kaudu 568 taotlust halduskaristuse või trahvi otsusest teatamiseks ja 201 taotlust sellise karistuse täideviimiseks või trahvi sissenõudmiseks. Kõige rohkem otsuse teatavaks tegemise taotlusi saatis Austria (550), samuti kõige rohkem karistuse täideviimise või trahvi sissenõudmise taotlusi (192).

Kõige rohkem otsuse teatavaks tegemise taotlusi sai Sloveenia (190), järgnesid Tšehhi Vabariik (90), Rumeenia (67) ja Ungari (51). Sloveeniale saadeti ka kõige rohkem taotlusi karistuse täideviimiseks või trahvi sissenõudmiseks (69), järgnesid Ungari (44) ja Tšehhi Vabariik (21).

Vt statistika ülevaade talituste töödokumendi III lisas.

3.11. **Karistused**

Direktiivi artikli 20 kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama karistused direktiivi alusel vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral. Nimetatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

3.11.1. Karistused töötajate lähetamisega seotud halduskohustuste rikkumise eest

Kõik liikmesriigid on rakendanud haldusõigusrikkumiste korral kohaldatavate karistuste süsteemi.

Austria, Belgia, Bulgaaria, Itaalia, Luksemburg, Malta, Prantsusmaa ja Soome on määranud kindlaks rahalise karistuse võimaliku suurusvahemiku töötaja kohta. Töötaja kohta määratud maksimaalse trahvi võrdlus näitab, et see ulatub 1 165 eurost Maltas 10 000 euroni Austrias ja Soomes.

Alternatiivina või lisaks on Belgia, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik määranud kindlaks karistuse suurusvahemiku või vähemalt ülempiiri, mida kohaldatakse ühe tööandja kohta, olenemata asjaomaste töötajate arvust. Nende trahvide maksimumsumma ulatub 240 eurost Leedus 48 000 euroni Belgias.

Austrias, Bulgaarias, Hispaanias, Leedus, Luksemburgis, Lätis, Madalmaades, Prantsusmaal ja Taanis rakendatakse korduva rikkumise eest lisakaristusi. Selle tulemusena võidakse trahvi töötaja kohta suurendada Austrias kuni 20 000 euroni ning Austrias ja Hispaanias (renditöö agentuuride puhul) on ette nähtud ka tegevuse peatamine. Samuti on kindlaks määratud asjaolud, mille korral võib kohaldatavat ülemmäära veelgi tõsta, ja Austrias ulatub see 40 000 euroni töötaja kohta korduvate rikkumiste korral, mis puudutavad rohkem kui kolme töötajat.

Kõigele lisaks näevad kolm riiki (Austria, Bulgaaria ja Horvaatia) ette karistuse rikkumisega seotud isikule (juhile).

3.11.2. Karistused lähetatud töötajate õiguste rikkumise eest

Enamik liikmesriike näeb ette karistused, mida kohaldatakse juhul, kui tööandja ei täida oma töötajate suhtes töötajate lähetamise direktiiviga pandud kohustusi.

Austria, Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Kreeka, Luksemburg, Läti, Malta, Prantsusmaa ja Ungari võtavad seejuures arvesse asjassepuutuvate töötajate arvu. Suurim trahv ulatub 1 165 eurost Maltas 50 000 euroni (puhkuseaegse töö eest lisatasu maksmisest keeldumise eest) Luksemburgis.

Belgia, Horvaatia, Küpros, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Leedu, Läti, Poola, Portugal (välja arvatud mõnel juhul), Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik on kehtestanud süsteemi, mille puhul tööandjale määratav karistus ei olene asjassepuutuvate töötajate arvust. Suurimad nendes süsteemides ette nähtud trahvid ulatuvad 300 eurost Leedus 500 000 euroni Saksamaal.

Korduv rikkumine ja muud olulised asjaolud toovad kaasa suuremad karistused Austrias, Belgias, Bulgaarias, Kreekas, Küproses, Leedus, Lätis, Prantsusmaal, Slovakkias, Ungaris ja Ühendkuningriigis või neid tuleb konkreetse karistuse suuruse määramisel arvesse võtta, nagu tehakse Saksamaal. Selliste asjaolude korral võib maksimaalne trahv töötaja kohta ulatuda Austrias 40 000 euroni ja Belgias on suurim ettevõtjale määratav trahvisumma 96 000 eurot. Sellistel tõsistel juhtudel hõlmavad mitterahalised karistused vangistust Kreekas ja Küproses, tegevuse peatamist Prantsusmaal ning tööandja lisamist rikkujate avalikku nimekirja (naming and shaming) Ühendkuningriigis. Kõigele lisaks määravad Austria, Bulgaaria, Horvaatia, Slovakkia ja Sloveenia trahve ka rikkumisega seotud isikutele, näiteks juhtidele.

Trahvisumma määramise kriteeriumid on tavaliselt samad, mida on nimetatud punktis 3.11.1.

3.11.3. Muud meetmed

Austria siseriiklik õigus näeb ette võimaluse keelata tööandjal töö tegemise. Lisaks näeb siseriiklik õigus ette nn tagatisraha ja maksete külmutamise, mida võidakse kohaldada juhul, kui tööandjat kahtlustatakse mõne asjakohase eeskirja rikkumises.

Üldhinnang

Tööandjate esindajad on märkinud, et mõnes liikmesriigis ei ole karistused ja trahvide suurus haldusnõuete täitmata jätmise eest proportsionaalsed. Lisaks trahvidele kasutatakse ka ettekirjutusi, millega keelatakse lähetatud töötajatel oma töökohale minna ja sellega on teenuse osutamine takistatud. Ametiühingute sõnul ei ole sanktsioonid, karistused ja trahvid sageli piisavalt tõhusad ega hoiatavad. Nad väidavad, et eeskirjade eiramisest tulenev eelis võib olla ettevõtja jaoks väga suur ning oht vahele jääda ja trahvi saada on tavaliselt väike.

Teadetesüsteemi kasutuselevõtmisega kehtestasid paljud liikmesriigid karistused selle haldusnõude rikkumise eest. Trahvid on mõnikord sama suured kui trahvid töötajate õiguste rikkumise eest. Mõnel juhul arvutatakse trahvid asjassepuutuvate lähetatud töötajate arvu põhjal ja võttes arvesse varasemaid rikkumisi, mis võib anda tulemuseks suure trahvi.

Kuigi direktiiv ei olnud selle juhtumi suhtes veel ajaliselt kohaldatav, tasub mainida 13. novembril 2018 kohtuasjas C-33/17: *Čepelnik*[11] tehtud otsust, milles Euroopa Liidu Kohus leidis, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusaktid, mille kohaselt võivad pädevad asutused kohustada selles liikmesriigis asuvat tellijat peatama maksete tegemise tema teises liikmesriigis asuvale lepingupartnerile. Lisaks on sellega vastuolus ka kohustus maksta tööde eest veel tasumata summale vastava tagatise, et tagada võimaliku trahvi maksmist juhul, kui kõnealusele lepingupartnerile peaks määratama trahv esimese liikmesriigi tööõiguse tõendatud rikkumise eest.

Austria õiguses ette nähtud karistuste proportsionaalsus on keskne teema ka kohtuasjas C-64/18: *Maksimovic*[12].

4. TEAVE LÄHETUSPROTSESSI KOHTA

Lähetusprotsessi kohta põhjalike ja usaldusväärsete andmete kättesaadavusega on mõningaid probleeme, ehkki direktiivi rakendamisega olukord paraneb.

Lähetuste ja lähetatud töötajate arvu käsitleva võrreldava teabe peamine allikas on nn porditavas dokumendivormingus A1 tõend sotsiaalkindlustuse koordineerimise valdkonnas. Selle vormi annab pädev liikmesriik tööandja või asjaomase isiku taotlusel ja see loob eelduse, et selle omanik on nõuetekohaselt liitunud tõendi väljastanud liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga. Riiklike sotsiaalkindlustusametite ülesanne on koguda välja antud ja saadud dokumentide kohta riigisiseseid andmeid ning edastada need komisjonile, kes koostab iga-aastase võrdlusaruande sotsiaalkindlustuse koordineerimise halduskomisjoni raames.

Selle protsessi käigus kogutud andmete eelis on usaldusväärsus ja võrreldavus kõigis liikmesriikides. Siiski on sellel mõned piirangud. Esiteks põhjustab asjaolu, et andmed põhinevad sotsiaalkindlustuse koordineerimise eeskirjade kohasel lähetuse määratlusel, teatavaid vastuolusid töötajate lähetamise direktiivis sätestatud määratlustega. See puudutab eriti füüsilisest isikust ettevõtjate ja kahes või enamas liikmesriigis tegutsevate isikute arvestamist koguarvus ning andmete puudumist pikemate kui kaheaastaste lähetuste kohta (mida hõlmavad porditava dokumendi A1 andmed). Teiseks võib sotsiaalkindlustuse koordineerimise eeskirjade tegelik järgimine mõjutada lühiajalisi, erakorralisi ja korduvaid lähetusi käsitlevate andmete piisavust. Kõigele lisaks ei ole vastuvõetud lähetatud töötajate kohta saadud andmed alati täielikud, eriti kahte või enamasse liikmesriiki lähetatud töötajate sihtriigi andmed, mida liikmesriigid ei pea koguma sotsiaalkindlustuse koordineerimise valdkonnas andmete kogumise protsessi raames.

Nagu nähtub punktist 3.6.1, on kõik liikmesriigid (välja arvatud Ühendkuningriik) kehtestanud lihtsa teate esitamise kohustuse ja seega on porditavas dokumendivormingus A1 tõendil põhinevaid andmeid nüüd võimalik täiendada lähetamisteateid käsitlevate andmetega.

2018. aastal koguti neid andmeid esimest korda küsimustikuga, mis saadeti töötajate lähetamise eksperdikomiteele. Aruandes on esitatud andmete kogumise tulemused nende

[11] Kohtuotsus, Euroopa Kohus (suurkoda), 13. november 2018, Čepelnik d.o.o. *vs.* Michael Vavti, C-33/17, ECLI:EU:C:2018:896.

[12] Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 12. september 2019, Maksimovic, C-64/18 (liidetud kohtuasjad C-64/18, C-140/18, C-146/18, C-148/18), ECLI:EU:C:2019:723.

lähetatud töötajate arvu kohta, kes olid registreeritud vastuvõtvate liikmesriikide teadetesüsteemides 2017. aastal. See aruanne on esitatud komisjoni talituste töödokumendi IV lisas.

Need kaks andmete kogumise allikat võivad üksteist täiendada ja võimaldavad saada täpsemat teavet, eelkõige lähetatud töötajate ja lähetuste arvu kohta vastuvõtvates liikmesriikides, tegevusalade kohta, kus töötajad töötavad, ning lähetuse keskmise kestuse kohta.

5. KAHEPOOLSED KOKKULEPPED

Töötajate lähetamise eksperdikomiteele saadetud küsimustikule antud vastuste kohaselt on enamikul liikmesriikidel (Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Soome, Taani ja Tšehhi Vabariik) teiste liikmesriikidega kahepoolsed kokkulepped või ühisavaldused, mis hõlmavad eri ametiasutuste halduskoostööd töötajate lähetamise valdkonnas. Enamik neid liikmesriike on teatanud, et nad on kasutanud neid kokkuleppeid siseturu infosüsteemi asemel või sellele lisaks, ja seda mitmesugustel põhjustel. Liikmesriikide vastuste kohaselt võetakse Horvaatias ja Madalmaades kõigepealt ühendust kahepoolselt, et koguda rohkem teavet, ja seejärel kasutatakse teabe vahetamiseks siseturu infosüsteemi. Eestis leitakse, et teabevahetus on kiirem telefoni ja e-posti teel.

Siiski on palju ka selliseid liikmesriike (Iirimaa, Itaalia, Küpros, Leedu, Läti, Madalmaad, Malta, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Ungari), kus kasutatakse halduskoostöös ainult siseturu infosüsteemi, sest seda peetakse mugavamaks või kohaldatavad kahepoolsed kokkulepped puuduvad.

6. VÕIMALIKUD MUUDATUSED JA MUUD PARANDUSED

Direktiivi artikli 24 lõikes 1 on sätestatud, et kui komisjon vaatab läbi direktiivi kohaldamise ja rakendamise, esitab ta vajaduse korral ka vajalikud muudatus- ja parandusettepanekud. Lisaks osutatakse direktiivi artikli 24 lõikes 2 kahel juhul sõnaselgelt muudatuste tegemise võimalusele. Esiteks seoses artikli 4 lõigete 2 ja 3 loeteludega faktilistest asjaoludest, mille abil teha üldhinnang selle kindlakstegemiseks, kas ettevõtja sisuline tegevus toimub ka tegelikult asutamiskoha liikmesriigis ja kas lähetatud töötaja teeb oma tööd ajutiselt muus liikmesriigis kui see, kus ta tavaliselt töötab. Nende kahe loetelu puhul võib kindlaks määrata uusi asjaolusid. Teiseks seoses artikli 6 lõikes 6 sätestatud tähtaegade kohandamisega, et neid lühendada.

Artikli 4 lõigetes 2 ja 3 esitatud faktiliste asjaolude loetelude kohta märkis mõni liikmesriik küsimustikule antud vastustes üldiselt, et neid loetelusid peetakse piisavaks, kusjuures mõni liikmesriik tegi ettepaneku lisada artikli 4 lõikesse 2 näiteks teabe käibe kohta, ettevõtja registrijärgse asukoha või isikliku halduri aadressi, teabe sotsiaalkindlustusmaksete ja äriühingu tulumaksu tasumise, kehtiva õiguse ja/või kohaldatava kollektiivlepingu kohta ja ettevõtja kohta, kes töötajat juhendab ja kontrollib ning määrab kindlaks ületunnitöö ja töögraafiku. Need küsimused on aga juba hõlmatud artikliga 4 (või artikliga 4 seotud küsimustega siseturu infosüsteemis), artikli 9 lõikega 1 või võivad kuuluda artikli 9 lõike 2 kohaldamisalasse, kui liikmesriigid soovivad neid kasutada. Lisaks tuleb märkida, et artiklis 4 esitatud asjaolude loetelud ei ole ammendavad. Liikmesriigid võivad määrata direktiivi ülevõtvates siseriiklikes õigusnormides kindlaks muud/täiendavad asjaolud.

Seepärast ei pea komisjon praeguses etapis artikli 4 muutmise ettepaneku tegemist vajalikuks.

Mis puudutab siseturu infosüsteemis nõutud teabe esitamiseks artikli 6 lõikes 6 sätestatud tähtaegu, ei soovitanud ükski liikmesriik küsimustikule antud vastustes neid lühendada. Siseturu infosüsteemi statistika järgi vastatakse umbes kahele kolmandikule taotlustest tähtaja jooksul.

Eespool toodud põhjustel ei pea komisjon artikli 6 lõike 6 muutmist praeguses etapis kasulikuks. Et töötajate lähetamise direktiivi täitmise tagamist veelgi parandada, astub komisjon selle asemel samme halduskoostöö edendamiseks ja hõlbustamiseks, eriti Euroopa Tööjõuameti kaudu.

On mõni valdkond, millele eri sidusrühmad on komisjoni tähelepanu juhtinud ja kus parandused võivad olla vajalikud. Nende hulka kuulub halduskontrollisüsteemide lihtsustamine, kehtestades näiteks kogu ELis kehtiva teadetesüsteemi või veebisaitide ühise näidise. Neid küsimusi saab lahendada töötajate lähetamise eksperdikomitees või Euroopa Tööjõuameti raames, kui amet alustab tööd, ja seega ei ole direktiivis vaja muudatusi teha.

Eelöeldut silmas pidades ning võttes arvesse seda, et direktiiv on olnud jõus alles lühikest aega ja seda, et ei nimetatud muid probleeme, mis nõuaksid direktiivi muutmist, ei pea komisjon praeguses etapis direktiivi muudatusettepanekute esitamist vajalikuks.

7. JÄRELDUSED

Viimasel viiel aastal on lähetamise suhtes kohaldatavaid eeskirju arutatud ELi tasandil. 2014. aasta mais leppisid Euroopa Parlament ja nõukogu kokku täitmise tagamise direktiivis 2014/67/EL („direktiiv“), mis sisaldab ühist raamistikku selliste sätete, meetmete ja kontrollimehhanismide jaoks, mis on vajalikud direktiivi 96/71/EÜ paremaks ja ühtseks rakendamiseks, kohaldamiseks ja täitmise tagamiseks.

Pärast komisjoni 2016. aasta märtsis tehtud ettepanekut leppisid Euroopa Parlament ja nõukogu 2018. aasta juulis kokku direktiivis (EL) 2018/957, millega muudetakse töötajate lähetamise direktiivi 96/71/EÜ, et tagada paremini töötajate õigused ja kindlustada teenuseosutajatele aus konkurents. Direktiiviga (EL) 2018/957 kehtestatud muudatusi hakatakse kohaldama alates 30. juulist 2020.

Uute eeskirjade rakendamise ettevalmistamisel tegi komisjon tihedat koostööd kõigi liikmesriikidest pärit asjakohaste osalistega ja sotsiaalpartneritega. Direktiiviga (EL) 2018/957 seotud töö ei ole veel lõppenud.

Tänase seisuga on komisjon arvamusel, et direktiivi ülevõtmine kõigis liikmesriikides on parandanud töötajate lähetamise direktiivi täitmise tagamist liikmesriikides, eriti siseturu infosüsteemi kaudu tehtava halduskoostöö abil. Haldusnõuete ja kontrollimeetmete kehtestamisega on liikmesriikidel paremad võimalused jälgida eeskirjade järgimist ja tagada lähetatud töötajate õigused.

Komisjon jätkab koostööd liikmesriikidega, et tagada direktiivi jätkuv korrektne ülevõtmine ja kohaldamine, eelkõige seoses haldusnõuete ja kontrollimeetmetega ning vastutusega alltöövõtu korral.

Et tagada lähetuseeskirjade tõlgendamise ja kohaldamise suurem ühtsus kogu ELis, on komisjon pärast konsulteerimist liikmesriikide esindajate ja Euroopa tasandi sotsiaalpartnerite organisatsioonidega avaldanud lisaks ka lähetamist käsitleva praktilise suunise. Selle dokumendi eesmärk on aidata tööandjatel, töötajatel ja riigi ametiasutustel töötajate lähetamise eeskirju mõista. Uute suundumuste arvessevõtmiseks ajakohastatakse seda korrapäraselt. See kehtib eelkõige lähetuseeskirjade kohaldamise kohta rahvusvahelise transpordi sektori liikuvate töötajate suhtes, et lõimida Euroopa Kohtu praktika[13] ja õigusraamistiku muudatused[14].

Komisjon jätkab ka kõigi asjaosaliste toetamist koos Euroopa Tööjõuametiga, niipea kui amet oma tööd alustab. Komisjon edendab eelkõige halduskoostöö ja vastastikuse abistamise eest vastutavate ametiasutuste koostööd, et tagada kõigi teabe- ja abiteenuste koostoime ning hõlbustada haldusnõuete järgimist ja toetada karistuste piiriüleste täideviimist ja trahvide piiriülest sissenõudmist.

[13] Eelkõige kohtuotsused liidetud kohtuasjades C-370/17 ja C-37/18 ning kohtuasjades C-16/18 ja C-815/18.

[14] Vt ettepanek rahvusvahelise maanteetranspordi töötajate suhtes kehtestatud *lex specialis*'e kohta (dokument COM(2017) 278) ja ettepanek määruse kohta, millega ajakohastatakse ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimise eeskirju (COM(2016) 815).