C/2026/5094

20.10.2026

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus

Selge ELi raamistiku loomine kolmandate riikide kodanike lähetamiseks: tegeliku lähetamise, õiguskindluse ja ausa konkurentsi tagamine

(omaalgatuslik arvamus)

(C/2026/5094)

Raportöör: **David HAFNER**

Nõustajad	Herwig VERSCHUEREN (II rühma raportööri nõustaja) Juka AHTELA (I rühma nõustaja)
Täiskogu otsus	19.2.2026
Õiguslik alus	kodukorra artikli 52 lõige 2
Vastutav sektsioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	25.6.2026
Vastuvõtmine täiskogus	15.7.2026
Täiskogu istungjärk nr	607
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	196/6/13

1. Järeldused ja soovitused

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE (EDASPIDI „KOMITEE“)

1.1. märgib, et kolmandate riikide kodanike lähetamist aluslepingul põhinevas teenuste osutamise vabaduse raamistikus (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 56) reguleeritakse töötajate lähetamise suhtes kohaldatavate üldiste ELi õigusaktidega ning seda kujundab ka Euroopa Liidu Kohtu praktika. Tõlgendamise ja rakendamise erinevused liikmesriikides võivad põhjustada õiguskindlusetust, kuritarvituste ohtu ja ausa konkurentsi moonutusi, mis võivad õõnestada usaldust siseturu vastu ja selle legitiimsust;

1.2. nõuab suuremat selgust kehtiva ELi raamistiku tõlgendamisel ja rakendamisel ning selle senisest järjepidevamat kohaldamist, sealhulgas selgemaid ja kättesaadavamaid suuniseid asjakohase kohtupraktika kohta, et tagada õiguskindlus, võrdsed tingimused ning töötajate ja ettevõtete tõhus kaitse;

1.3. rõhutab, et kolmandate riikide kodanike lähetamine peab vastama tegelikule piiriülesele teenuste osutamisele ning seeläbi ei tohi mingil juhul võimaldada juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi tööturule ega anda töötajaid teise ettevõtja käsutusse;

1.4. märgib, et ELi toimimise lepingu artikli 79 lõike 5 kohaselt jääb liikmesriikidele pädevus määrata kindlaks oma tööturule sisenemise ja juurdepääsu tingimused, ning rõhutab, et kuritahtlikku lähetamiskorraldust ei tohi kasutada kõnealusest pädevusest kõrvalehoidmiseks;

1.5. toonitab, et kolmandate riikide kodanike seaduslikku lähetamist reguleerivad põhitingimused, eelkõige mis puudutab seaduslikku riigis elamist, tavapärast töösuhet lähetavas liikmesriigis ja nõuet mitte taotleda juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi tööturule, vajavad asjakohast selgitamist seoses nende praktilise kohaldamise, rakendamise ja jõustamisega;

1.6. väljendab heameelt hiljutise poliitilise kokkuleppe üle vaadata läbi sotsiaalkindlustuse koordineerimise määrused. Kokkuleppe kohaselt peab töötaja enne tema lähetamist olema kuulunud vähemalt kolm kuud lähetava liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemi;

1.7. rõhutab, et tegelik lähetamine eeldab reaalset ja kontrollitavat seost töötaja ja lähetava liikmesriigi tööturu vahel, ning nõuab sellise seose hindamiseks selgete ja operatiivsete kriteeriumide tagamist, sealhulgas selliseid elemente nagu tegelik tööhõive, sotsiaalkindlustussüsteemidega kaetus ja asjakohasel juhul maksukohustuste täitmine ning tööandja reaalse majandustegevuse olemasolu lähetavas liikmesriigis, et vältida varifirmasid. Hiljuti kokkulepitud muudatused sotsiaalkindlustuse koordineerimise määrustes on oluline lähtepunkt, mille põhjal hinnata seost lähetava liikmesriigi tööturuga;

1.8. võtab teadmiseks tõendid olukordade kohta, kus töötajad võetakse ühes liikmesriigis tööle peamiselt teise liikmesriiki lähetamise eesmärgil, mis tõstatab küsimuse, kas tavapärase töösuhte nõue on täidetud;

1.9. rõhutab vahendajate, värbamisahelate ja ajutist tööd vahendavate asutuste kasvavat tähtsust kolmandate riikide kodanike lähetamisel ning nõuab eeskirjade täitmise paremat tagamist. Eesmärk on kindlustada, et selline kord vastab tegelikule teenuste osutamisele, seda ei kuritarvitata ebaseadusliku rände hõlbustamiseks ning see ei kujuta endast üksnes tööjõu pakkumist, muu hulgas kohaldades rangemalt sisulise tegevusega seotud kriteeriume ja ennetades varifirmade tegevust;

1.10. märgib, et kolmandate riikide kodanike lähetamist reguleerivate tingimuste täitmata jätmine võib põhjustada ebaseaduslikku töötamist ja seadusliku aluseta riigis viibimist, mis tekitab õiguslikke riske nii töötajatele kui ka tööandjatele. Seepärast peavad liikmesriigid tagama tingimuste tulemusliku täitmise;

1.11. toonitab, et oluline on tugevdada Euroopa Tööjõuameti (ELA) rolli, muu hulgas suurendades selle volitusi ja tagades, et sellel on piisavad vahendid, eelkõige kooskõlastatud ja ühiste kontrollide koordineerimiseks, vahendamiseks, liikmesriikidevaheliseks teabevahetuseks ning kolmandate riikide kodanike lähetamismustrite jälgimiseks, sealhulgas ühiste digivahendite kaudu, kaasates senisest rohkem sotsiaalpartnereid. Sellega seoses väljendab komitee heameelt tulevase tööjõu õiglase liikuvuse paketi üle, mis on võimalus veelgi tugevdada tööjõu õiglast liikuvust, sealhulgas töötades välja Euroopa sotsiaalkindlustuspassi, et toetada sotsiaalkindlustustõendite, eelkõige porditava dokumendi A1 sertifikaatide digiteerimist ja piiriülest kontrollimist;

1.12. rõhutab lähetatud kolmandate riikide kodanike erilist kaitsetust, mida süvendavad veelgi õigusraamistiku tõlgendamise ja rakendamisega seotud probleemid ning ebapiisav tingimuste täitmise tagamine. Komitee nõuab paremat juurdepääsu õigusi ja kohustusi puudutavale teabele, sealhulgas sihipäraste teavitamismeetmete ja sotsiaalpartneritega tehtava koostöö kaudu. Samuti nõuab komitee asjakohast ELi toetust, sealhulgas rahastamist ja programme, et tagada lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajatele sotsiaalpartnerite aktiivsel kaasabil tõhus ja kättesaadav teave ning vastavad suunised. Samuti on vaja asjakohaseid toetusmeetmeid, et hõlbustada nende töötajate õiguste tõhusat kasutamist.

2. **Üldised märkused**

Tööjõu liikuvus ja teenuste osutamise vabadus siseturul: õigusraamistik

2.1. Letta aruandes rõhutatakse õigustatult, et Euroopa ühtne turg on olnud kogu mandri enneolematu majanduskasvu, lähenemise, sotsiaalse progressi ja elatustaseme tõstmise nurgakivi ([1]). ELi-sisene tööjõu liikuvus on ühtse turu edu oluline osa. See hõlmab füüsiliste isikute liikumist ELi piires ühest liikmesriigist teise töötamise või teenuste osutamise eesmärgil. See kajastab võimalust töötada teises liikmesriigis, tuginedes töötajate liikumisvabadusele (ELi toimimise lepingu artikkel 45) ja teenuste osutamise vabadusele (ELi toimimise lepingu artikkel 56). Viimane viitab sellise äriühingu tegevusele, kes saadab (st lähetab) töötajaid piiratud ajaks ühest liikmesriigist teise.

([1]) Letta E. (2024), „Much More Than a Market“, lk 14.

2.2. Töötajate liikumisvabadust kasutavad töötajad on integreeritud vastuvõtva liikmesriigi tööturule, samas kui lähetatud töötajad liiguvad oma tööandja teenuste ajutise osutamise vabaduse raames ja jäävad integreerituks lähetava riigi tööturule. Liikmesriigis seaduslikult töötavatel ja elavatel kolmandate riikide kodanikel ei ole sellist liikumisvabadust nagu töötajatel – välja arvatud teatavatel tingimustel pikaajaliste elanike puhul –, kuid nende tööandja võib neid lähetada.

2.3. Ühtse turu arenedes on üha rohkem ettevõtjaid kasutanud õiguspäraselt töötajate, sealhulgas kolmandate riikide kodanike lähetamist piiriüleste teenuste osutamiseks, aidates nii kaasa ühtse turu toimimisele ja Euroopa majanduse konkurentsivõimele. Lähetatud töötajate tööalased õigused on tagatud töötajate lähetamise direktiiviga 96/71/EÜ ([2]) [mida on muudetud direktiiviga (EL) nr 2018/957 ([3])], jõustamisdirektiiviga 2014/67/EL ([4]) ja direktiiviga (EL) nr 2020/1057 ([5]) autoveosektori töötajate lähetamise kohta. Lähetatud töötajate sotsiaalkindlustusõigusi käsitletakse määrustes (EÜ) nr 883/2004 ([6]) ja (EÜ) nr 987/2009 ([7]) sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta. Neid õigusakte kohaldatakse sõltumata lähetatud töötaja kodakondsusest ja seega hõlmavad need ka kolmandate riikide kodanikke ([8]). Vajaduse korral on seda õigusraamistikku teataval määral selgitatud ja täiendatud Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, sealhulgas kolmandate riikide kodanike lähetamise kontekstis.

2.4. Kolmandate riikide kodanike lähetamine teenuste piiriülese osutamise eesmärgil on hõlmatud lähetamist käsitlevate üldiste ELi õigusaktidega, kuna seda ei reguleerita konkreetse ELi õigusaktiga. Euroopa Liidu Kohus on seda siiski kujundanud nn Vander Elsti kohtupraktika raames, mis põhineb tööandja teenuste osutamise vabadusel ([9]). Euroopa Liidu Kohus on selgitanud, et vastuvõttev liikmesriik ei tohi kohustada lähetatud kolmandate riikide kodanikke omama eelnevat luba, näiteks tööluba, kuna need töötajad töötavad juba lähetavas liikmesriigis seaduslikult. Euroopa Liidu Kohtu hinnangul ei ole neil töötajatel kavatsust siseneda vastuvõtva liikmesriigi tööturule, kuna nad naasevad pärast oma töökohustuste täitmist oma päritolu- või elukohariiki. Vastuvõttev liikmesriik võib siiski paluda teenuseosutajal tõendada, et lähetatud kolmanda riigi kodaniku elukoha, tööloa ja sotsiaalse kaitsega seotud olukord lähetavas liikmesriigis on õiguspärane ning et sellised töötajad tegutsevad teenuseid osutava ettevõtja asukohaliikmesriigis oma põhitegevusalal. Nad ei peaks taotlema juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi tööturule.

2.5. Lisaks leidis Euroopa Liidu Kohus, et teenuste osutamise vabadust ei saa kasutada muul eesmärgil kui asjaomase teenuse osutamiseks ([10]). See kehtib juhul, kui need töötajad täidavad ülesandeid vastuvõtvas liikmesriigis asuva ettevõtja kontrolli all ja alluvuses. Vastuvõttev liikmesriik võib samuti nõuda, et need töötajad omandaksid elamisloa pärast esimest

([2]) Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 96/71/EÜ, 16. detsember 1996, töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT L 18, 21.1.1997, lk 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/957, 28. juuni 2018, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (ELT L 173, 9.7.2018, lk 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/67/EL, 15. mai 2014, 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, 2024/159, 28.5.2024, lk 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2020/1057, 15. juuli 2020, millega kehtestatakse seoses direktiividega 96/71/EÜ ja 2014/67/EL sõidukijuhtide lähetamist autovedude sektoris reguleerivad erinormid ning muudetakse direktiivi 2006/22/EÜ seoses täitmise tagamise nõuetega ja määrust (EL) nr 1024/2012 (ELT L 249, 31.7.2020, lk 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004, 29. aprill 2004, sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, 30.4.2004, lk 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, 16. september 2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (ELT L 284, 30.10.2009, lk 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Määrusega (EL) nr 1231/2010 (ELT L 344, 29.12.2010, lk 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) laiendati sotsiaalkindlustuse koordineerimise määruste kohaldamisala, et hõlmata kolmandate riikide kodanikud, kes elavad seaduslikult ühes liikmesriigis ja on liikmesriikidevahelises piiriüleses olukorras. Euroopa Liidu Kohus on tõlgendanud liikmesriigis seaduslikult elamise tingimusi laialt, sealhulgas kolmandate riikide kodanike puhul, kes elavad liikmesriigis ajutiselt ajutise viisa alusel: Euroopa Liidu Kohtu otsus C-477/17 Balandin.

([9]) Vt Euroopa Liidu Kohtu praktikat kohtuasjades C-43/93 Vander Elst; C-445/03 komisjon *vs.* Luksemburg; C-244/04 komisjon *vs.* Saksamaa; C-168/04 komisjon *vs.* Austria; C-91/13 Essent; C-18/17 Danieli; C-540/22 SN jt.

([10]) Vt Euroopa Liidu Kohtu praktikat kohtuasjades C-445/03 komisjon *vs.* Luksemburg; C-244/04 komisjon *vs.* Saksamaa; C-540/22 SN jt.

kolme kuud, mis on hõlmatud Schengeni viisaga, et ta saaks kontrollida, kas nad on seal seaduslikult, eeskätt seoses elukoha, tööloa ja sotsiaalkindlustuse nõuetega tööandja asukohaliikmesriigis, ning et nad ei kujuta endast ohtu avalikule korrale.

Võrdsete võimaluste vajadus siseturul

2.6. Selle kohtupraktika ning kehtivate ELi ja riiklike õigusaktide rakendamine sõltub siiski sellest, kuidas liikmesriigid seda kohaldavad. ELA 2023. aasta järelduste kohaselt kohaldavad ja tõlgendavad pädevad asutused märkimisväärses arvus liikmesriikides erinevalt kolmandate riikide kodanike lähetamist reguleerivaid norme, sealhulgas Euroopa Liidu Kohtu asjakohast kohtupraktikat teenuste osutamise vabaduse, lähetamisnormide ja riiklike tööjõurände alaste õigusaktide koostoime kohta ([11]). Sellest tulenevalt püsib teatav ebakindlus nende kriteeriumide ebaühtlase rakendamise ja täitmise osas, mille alusel kolmandate riikide kodanike lähetamine on teenuste osutamise vabadusele tuginedes seaduslik. Nende kriteeriumide selguse tagamine ning nende nõuetekohase rakendamise ja jõustamise hõlbustamine on seetõttu muutunud oluliseks, et tagada aus konkurents, tööstandardite tegelik järgimine ja siseturu nõuetekohane toimimine. Ebakindlus tööandjate jaoks, kes soovivad seadust järgida, võib kahjustada võrdseid tingimusi ühtsel turul ja suurendada ohtu, et töötajad puutuvad kokku kuritarvitustega.

2.7. Selline ebaselgus seoses normide kohaldamise ja Euroopa Liidu Kohtu praktikaga võib muutuda eriti probleemseks värbamispõhise lähetamiskorra ja keerukate alltöövõtustruktuuride puhul, millesse on kaasatud töövahendajad või ajutist tööd vahendavad asutused. Sellistes olukordades võib järelevalveasutustel ja tööturul osalejatel olla raske eristada tegelikku piiriülest teenuste osutamist ja kuritahtlikke kokkuleppeid, mille abil hoitakse kõrvale riiklikest tööjõurände normidest.

2.8. Samal ajal suureneb lähetatud kolmandate riikide kodanike arv liikmesriikides, mille kohta on olemas andmed ([12]), ning ELA koordineeritud kooskõlastatud ja ühiste kontrollide tulemuste kohaselt on märke sellest, et lähetatud kolmandate riikide kodanikega seotud juhtumeid seostatakse sageli olulisemate ja tõsisemate rikkumistega, sealhulgas lähetamisnormide rikkumisega. See võib tähendada, et kolmandate riikide kodanikest töötajaid lähetatakse olukordades, mis ei ole hõlmatud selle kohtupraktikaga ega aluslepingu teenuste osutamise vabadust käsitlevate sätetega. Sellistel juhtudel on oht, et nende töötajate töötamine ja elamine vastuvõtvas liikmesriigis on ebaseaduslik. See aga tähendab, et tööandjat võidakse karistada kolmandate riikide kodanike töölevõtmise eest ilma vajaliku loata ([13]), samas kui asjaomane töötaja võidakse süüdi mõista ebaseadusliku töötamise ja riigis elamise eest ([14]). Selline olukord tekitab kõigile asjaosalistele märkimisväärseid õiguslikke probleeme ja sellega tuleks tegeleda, et leida sobivad lahendused. Mõnel juhul võib seda pidada ohuks ELi toimimise lepingu artikli 79 lõikes 5 tunnustatud liikmesriikide õigusele otsustada, kui palju lubada oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saabuvad riiki töö otsimise eesmärgil.

2.9. Kohaldatava õigusraamistiku rakendamise sihipärane selgitamine toetaks seega ausat konkurentsi, suurendaks usaldust lähetamissüsteemi vastu ning võimaldaks ametiasutustel järjepidevamalt ja suurema õiguskindlusega hinnata, kas kolmanda riigi kodaniku lähetamine kujutab endast tegelikku piiriülest teenuste osutamist või ebaausat konkurentsi, millega kuritarvitatakse ühtse turu eeskirju. Lähetamise suhtes kohaldatavate tingimuste selgitamine ning täitmise tagamise ja kohaldamise suunised kaitseksid töötajaid, tagades samal ajal ettevõtetele prognoositavuse, mida nad vajavad, et ühtsel turul enesekindlalt tegutseda, seismata silmitsi ebaausa konkurentsiga.

([11]) ELA (2023), „Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals".

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2025), „Posting of workers – Collection of data from the prior declaration tools – Reference year 2023", Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

([13]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded (ELT L 168, 30.6.2009, lk 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, 24.12.2008, lk 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate loomupärane kaitsetus

2.10. Kuritarvituslik lähetamiskord mõjutab kolmandate riikide kodanikke ebaproportsionaalselt ([15]). Mõnel juhul võib nende kaitsetus olla seotud nende õigusliku ja majandusliku sõltuvusega tööandjatest. Seda sõltuvust võivad veelgi suurendada nende piiratud teadmised oma õigustest, keelebarjäär ja ebakindlad elamistingimused, mistõttu võib töötajatel olla raske oma õigusi maksma panna või kuritarvitustest teada anda. Liikmesriike ja sotsiaalpartnereid kaasates saab tegeleda lähetatud töötajate õiguste vähese tundmise probleemiga, tagades piisava teabe andmise ja suurendades teadlikkust töötajate õigustest ning korraldades tööandjatele sihipäraseid teavituskampaaniaid nende kohustuste kohta. Kuritarvitused on eriti levinud suure riskiga sektorites, nagu ehitus, põllumajandus ja transport ([16]). See moonutab konkurentsi ja seab ausad äriühingud ebasoodsasse olukorda.

Ulatus ja mustrid

2.11. Töötajate lähetamine on üha enam muutunud siseturul teenuste osutamise osaks. Liikmesriikide haldusandmetele tuginevatest hiljutistest uuringutest selgub, et see nähtus põhineb pigem selgetel mustritel kui üksikjuhtumitel ([17]). Igal aastal töötab siseturul ligikaudu kaks miljonit lähetatud töötajat. Selle laiema nähtuse raames on üha enam lähetatud kolmandate riikide kodanikke. Lähetatud töötajatele väljastatud porditava dokumendi A1 sertifikaatide arv on viimase kümne aasta jooksul märkimisväärselt suurenenud ning mitu liikmesriiki on teatanud kolmandate riikide kodanikest lähetatud töötajate osakaalu suurenemisest ([18]).

2.12. Riiklikest haldusallikatest ja ELA analüütilistest uuringutest saadud tõenditest nähtub lisaks, et kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamine jaotu ELis ühtlaselt ([19]). Selle asemel on see tihedalt seotud konkreetsete värbamis- ja rändeahelatega, mis ühendavad kolmandaid riike, lähetavaid liikmesriike ja vastuvõtvaid tööturge Euroopa Liidus.

2.13. Lähetuste sektoripõhisest jaotusest ilmnevad samuti selged mustrid. Lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate arv on eriti suur tööjõumahukates sektorites, mida mõjutab tööjõupuudus ning mida iseloomustavad alltöövõtuahelad ja keerukas tööjõu pakkumise kord, eelkõige ehitus-, põllumajandus- ja logistikasektoris ning tootmis- ja teenindussektori teatavates segmentides ([20]).

2.14. Kokkuvõttes nähtub olemasolevatest tõenditest, et kolmandate riikide kodanike lähetamine ei ole marginaalne või isoleeritud nähtus, vaid osa siseturu toimimisest. See hõlmab sageli värbamist väljastpoolt ELi lähetavasse liikmesriiki, elamis- ja töölubade andmist lähetavas liikmesriigis ning sellele järgnevat töötajate lähetamist teise (vastuvõtvasse) liikmesriiki. Sellest tulenevalt võib kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamine hõlmata kolmandate riikide kodanike ebaseaduslikku tööjõurännet vastuvõtvasse liikmesriiki. See võib tõstatada laiemaid küsimusi töötajate lähetamist reguleerivate ELi õigusnormide ja väljastpoolt ELi pärit tööjõurännet käsitlevate õigusnormide tulemusliku kohaldamise kohta.

3. **Konkreetsed märkused**

Seos töötaja ja lähetava liikmesriigi vahel

3.1. Praktikas võib sageli olla keeruline kindlaks teha, kas töötajat saab pidada lähetavas liikmesriigis tavapäraselt töötavaks töötajaks. Võib tekkida olukordi, kus kolmandate riikide kodanikud võetakse tööle ühte liikmesriiki ja lähetatakse varsti pärast seda teise liikmesriiki, näiteks kui lähetava ettevõtjaga sõlmitakse hankemenetluse raames leping. Sellistel juhtudel võib töösuhe lähetavas liikmesriigis eksisteerida vaid piiratud aja jooksul enne lähetamist ja see võib tekitada küsimuse, kas töötajat saab tegelikult pidada selle liikmesriigi tööturu osaks. Täiendavad suunised on esitatud jõustamisdirektiivi 2014/67/EL artikli 4 lõikes 3, milles on sätestatud kriteeriumid selle kindlakstegemiseks, kas töötaja

([15]) Letta, E. (2024), lk 104; Euroopa Komisjon, aruanne direktiivi (EL) 2018/957 (millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) kohaldamise ja rakendamise kohta, COM(2024) 320 final; Euroopa Tööjõuamet (2023); Euroopa Tööjõuamet (2025).
([16]) ELA (2023).
([17]) De Wispelaere jt. (2025).
([18]) Samas.
([19]) ELA (2025).
([20]) ELA (2023); ELA (2025).

töötab ajutiselt muus liikmesriigis kui see, kus ta tavaliselt töötab. Lisaks nõutakse hiljuti kokku lepitud muudatustega sotsiaalkindlustuse koordineerimise määrustes, et töötaja peab enne lähetamist olema kuulunud lähetavasse liikmesriiki sotsiaalkindlustussüsteemi vähemalt kolm kuud. Jõustamisdirektiivi 2014/67/EL artikli 4 lõikes 2 on sätestatud ka kriteeriumid, mille alusel määratakse kindlaks, kas lähetaval ettevõtjal on lähetavas liikmesriigis tegelikult sisulist tegevust peale üksnes sisemise juhtimis- ja/või haldustegevuse ([21]).

3.2. Selgemad suunised kolmandate riikide kodanike lähetamist käsitleva kohtupraktika kohaldamise kohta ja selle koostoime kohta kehtivate normidega, millega määratakse kindlaks tavapärane töötamine lähetavas liikmesriigis, võivad aidata parandada järjepidevust selle hindamisel, kas kolmandate riikide kodanike lähetamise olukorrad on tegelikud, ning tagada, et lähetamise raamistikku kohaldatakse ja jõustatakse nõuetekohaselt kooskõlas selle kavandatud eesmärgiga. Jõustamisdirektiivi 2014/67/EL artikli 4 lõike 4 kohaselt tuleb kõnealuste elementide hindamist kohandada iga konkreetse juhtumiga ja hindamisel tuleb arvesse võtta olukorra iseärasusi.

Ajutist tööd vahendavad asutused ja tööjõu pakkumise ahelad

3.3. ELA hiljutises analüüsis rõhutatakse struktureeritud värbamisahelate kasvavat rolli kolmandate riikide kodanike lähetamisel kogu ELis ([22]). Sageli lähetatakse kolmandate riikide kodanikke osana keerukatest riikidevahelistest tööjõu pakkumise struktuuridest, mis hõlmavad mitut vahendajat ja alltöövõtjat.

3.4. Paljudel juhtudel sisenevad töötajad kõigepealt ühe liikmesriigi tööturule ja lähetatakse seejärel teise liikmesriiki. Need liikuvusvõimalused võivad hõlmata värbamisasutusi, töövahendajaid või alltöövõtjatest ettevõtjaid, kes koordineerivad töötajate piiriülest lähetamist.

3.5. Lähetamise pakkumisahelad hõlmavad sageli mitut lepinguliste suhete tasandit vastuvõtva liikmesriigi vastuvõtva ettevõtja, tööjõu pakkumist korraldava vahendaja ja lähetavas liikmesriigis ametlikult lähetava tööandjana tegutseva ettevõtja vahel. Sellistes olukordades võib lähetavas liikmesriigis asuv tööandja tegutseda peamiselt korraldusliku sõlmpunktina laiemas tööjõu tarneahelas, mitte ettevõtjana, kes võtab töötajaid tööle selles liikmesriigis toimuva tegevuse jaoks. See võib mõnel juhul tekitada küsimusi selle kohta, kas lähetavat ettevõtjat võib endiselt pidada ettevõtjaks, kelle sisuline tegevus toimub lähetava liikmesriigi territooriumil.

3.6. Lisaks võib ajutist tööd vahendavate asutuste ja muude vahendajate kasvav roll nendes kokkulepetes tekitada põhimõttelisi küsimusi piiriülese teenuste osutamise ja riikliku tööjõurände poliitika vahelise seose kohta. Kui asutused värbavad kolmandate riikide kodanikke väljastpoolt ELi, korraldavad nende riiki sisenemise ühe liikmesriigi kaudu ja lähetavad nad seejärel teise liikmesriiki, näivad eraõiguslikud vahendajad kujundavat juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi tööturule. Nagu mitu liikmesriiki on märkinud, kahjustab see nende ELi toimimise lepingu artikli 79 lõikes 5 tunnustatud õigust otsustada, kui palju lubada oma territooriumile kolmandate riikide kodanikke, kes saabuvad riiki töö otsimise eesmärgil ([23]). Teenuste osutamise vabaduse (ära)kasutamise tõttu on oht, et vastuvõtva liikmesriigi tööjõurände poliitikast hoitakse kõrvale.

Brüssel, 15. juuli 2026

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Séamus BOLAND

([21]) Vt ka Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-784/19 Team Power Europe määruses 883/2004 sätestatud lähetamisnormide kohaldamise kohta.
([22]) ELA (2025).
([23]) Position paper from the Netherlands, Belgium, Denmark, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg – EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs).