



Brüssel, 20.7.2016
COM(2016) 505 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA
LIIKMESRIIKIDE PARLAMENTIDELE**

**töötajate lähetamise direktiivi muutmise direktiivi käsitleva ettepaneku kohta seoses
subsidiarsuse põhimõttega vastavalt protokollile nr 2**

1. SISSEJUHATUS

Komisjon on oma poliitilistes suunistes¹ võtnud eesmärgiks süvendatud ja õiglasema siseturu edendamise. Liit on rajanud siseturu, mis põhineb suure konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, ning tagab selle toimimise.

Selles kontekstis ja kooskõlas oma 2016. aasta tööprogrammiga võttis komisjon 8. märtsil 2016 vastu töötajate lähetamist käsitleva direktiivi 96/71/EÜ² sihipärase läbivaatamise ettepaneku³. Ettepanekus esitatud meetmeid ja poliitilisi valikuid on põhjendatud seletuskirjas, kavandatava direktiivi põhjendustes ja ettepanekule lisatud mõjuhindamisaruandes⁴.

Ettepaneku põhieesmärk on tagada, et teenuste osutamise vabaduse rakendamine liidus toimuks tingimustel, millega on tagatud võrdsed võimalused ettevõtjaile ja töötajate õiguste austamine. Komisjon leiab, et liikmesriikides praegu valitsevas majanduslikus ja sotsiaalses olukorras ei ole sellised tingimused 20 aastat pärast direktiivi 96/71/EÜ vastuvõtmist kõnealuse direktiiviga enam tagatud. Seepärast esitas komisjon õigusakti ettepaneku. Komisjoni ettepanekuga soovitakse lahendada konkreetseid probleeme, mille on esile toonud piiratud arv direktiivi 96/71/EÜ sihipäraseid muudatusi.

Aluslepingute protokolliga nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise kohta on liikmesriikide parlamentidele antud õigus esitada põhjendatud arvamusi, kui nende hinnangul ei ole õigusakti ettepanek kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega⁵. Kui liikmesriikide parlamentide esitatud põhjendatud arvamuste puhul on esindatud vähemalt üks kolmandik kõikidest neile määratud häältest⁶, peab komisjon ettepaneku uuesti läbi vaatama. Pärast läbivaatamist võib komisjon otsustada eelnõu muutmata jätta, seda muuta või selle tagasi võtta ning peab oma otsust põhjendama.

Protokolli nr 2 artiklis 6 sätestatud tähtaja jooksul esitasid liikmesriikide neliteist parlamendikoda komisjonile põhjendatud arvamuse, mille kohaselt komisjoni 8. märtsil 2016 esitatud ettepanek ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, ning sellest tulenevalt algatati nimetatud protokollis artikli 7 lõikes 2 sätestatud menetlus. Käesoleva teatise eesmärk on vastata tõstatatud küsimustele, mis on seotud subsidiaarsuse põhimõttega.

Sellela seoses soovib komisjon meelde tuletada, et liikmesriikide parlamentidega sidemete tugevdamine ja nendega uute partnerlussuhete loomine liidu lähemaletoomiseks kodanikele on üks komisjoni prioriteete⁷. Komisjon omistab suurt tähtsust

¹ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

² 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).

³ Dokument COM(2016) 128 (final), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=ET>.

⁴ Dokument SWD(2016) 52 (final).

⁵ Liikmesriikide parlamentidel on õigusakti eelnõu kohta põhjendatud arvamuse esitamiseks aega kaheksa nädalat alates eelnõu liidu ametlikes keeltes edastamise kuupäevast.

⁶ Iga liikmesriigi parlamendil on kaks häält. Kahekojalise parlamendi puhul on kummalgi kool üks hääl.

⁷ Komisjoni poliitiliste suuniste punkt 10 „Demokraatlike muutuste liit“, viimane lõik: „Suhted liikmesriikide parlamentidega on minu jaoks väga olulisel kohal, eeskätt siis, kui on tegemist

riigispetsiifiliste teadmiste süvendamisele komisjonis ning ühelt poolt liikmesriikide tasandit ja teiselt poolt Euroopa tasandit hõlmava vastastikuse mõistmise edendamisele ja tõhusate suhtluskanalite loomisele⁸.

2. MENETLUS

Protokolli nr 2 artikli 7 lõike 2 kohases menetluses keskendutakse üksnes Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 määratletud subsidiaarsuse põhimõttele⁹. Seepärast peavad liikmesriikide parlamendid protokollis nr 2 artikli 6 kohases põhjendatud arvamuses välja tooma, miks õigusakti eelnõu ei ole nende hinnangul selle põhimõttega kooskõlas.

Protokolli nr 2 artiklis 6 sätestatud tähtaja jooksul esitasid üheteistkümne liikmesriigi neliteist parlamendikoda põhjendatud arvamuse, käivitades sellega protokollis nr 2 artikli 7 lõikes 2 sätestatud menetluse. Kõnealused parlamendikodad on järgmised (sulgudes on häälte arv): Rumeenia saadikutekoda (1), Rumeenia senat (1), Tšehhi Vabariigi esindajatekoda (1), Tšehhi Vabariigi senat (1), Poola Sejm (1), Poola senat (1), Leedu Vabariigi Seimas (2), Taani parlament (2), Horvaatia parlament (2), Läti Saeima (2), Bulgaaria rahvuskogu (2), Ungari rahvuskogu (2), Eesti parlament (2) ja Slovaki Vabariigi rahvuskogu (2). Asjaomaste põhjendatud arvamuste puhul on esindatud 22 häält¹⁰.

Peale selle esitasid kuus liikmesriikide parlamendikoda (Hispaania Cortes Generales, Itaalia Camera dei Deputati, Portugali Assembleia da República, Ühendkuningriigi House of Commons, Prantsusmaa Sénat ja Itaalia Senato della Repubblica) poliitilise dialoogi raames oma arvamuse, mille kohaselt kõnealust ettepanekut peeti enamjaolt subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas olevaks.

Komisjon kinnitas 11. mail 2016, üks päev pärast protokollis nr 2 artiklis 6 sätestatud tähtaja möödumist avalikult, et on alatatud protokollis nr 2 artikli 7 lõikes 2 sätestatud menetlus.

Kooskõlas oma kindla otsusega tagada, et liikmesriikide parlamendid saavad Euroopa otsustusprotsessides jõuliselt kaasa rääkida, analüüsis komisjon esitatud põhjendatud arvamusi hoolega. Enne järelduste tegemist suhtles komisjon tõstatatud küsimustes otse liikmesriikide parlamentidega, eeskätt Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi (COSAC) istungitel 13. juunil 2016, mil esmase teabevahetuse

subsidiaarsuse põhimõtte rakendamisega. Kavatsen otsida võimalusi koostöö parandamiseks liikmesriikide parlamentidega, mis oleks ka võimalus tuua Euroopa Liit kodanikele lähemale.“

⁸ Kõikidele komisjoni liikmetele saadetud tööülesannete kirjelduses märkis komisjoni president: „Ma soovin, et kõik volinikud pühenduksid uute partnerlussuhete loomisele liikmesriikide parlamentidega: nad on ära teeninud eraldi tähelepanu ja ma soovin, et [...] olulisi ettepanekuid ja algatusi esitaksid ja selgitaksid liikmesriikide parlamentidele komisjoni liikmed. See peaks meil ühtlasi võimaldama süvendada komisjonis riigispetsiifilisi teadmisi ning edendada vastastikust mõistmist ja luua tõhusaid suhtluskanaleid liikmesriikide ja Euroopa tasandi vahel.“

⁹ Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 on sätestatud: „Valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.“

¹⁰ Protokolli nr 2 artikli 7 lõikes 2 sätestatud menetluse algatamiseks on vaja minimaalselt 19 häält.

käigus keskenduti menetluslikele aspektidele, ja 11. juulil 2016, mil toimus sisuline arutelu ELi sotsiaalsel mõõdet käsitleva laiemal arutelu kontekstis.

3. KOMISJONI ETTEPANEK TÖÖTAJATE LÄHETAMIST KÄSITLEVA DIREKTIIVI MUUTMISE DIREKTIIVI KOHTA

Komisjoni 8. märtsil 2016 esitatud ettepanek töötajate lähetamist käsitleva 1996. aasta direktiivi muutmise direktiivi kohta põhineb siseturuga seotud õiguslikul alusel, täpsemalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 53 lõikel 1 ja artiklil 62. Lähetamine on määratluse kohaselt piiriülene tegevus. Igasugusel lähetamisega seotud tegevusel on mõju vähemalt kahes liikmesriigis. Lähetamist käsitlevate eeskirjadega nähakse ette eri liikmesriikides olevate isikute, see tähendab päritoluliikmesriigis asuva tööandja ja ajutiselt teises liikmesriigis elava töötaja vahelised õigused ja kohustused. Peale selle võidakse viimati osutatud liikmesriigis asuv teenuse saaja lugeda teatavatel juhtudel solidaarselt vastutavaks.

Seega on töötajate lähetamisel siseturul, eelkõige teenuste piiriülesel osutamisel, väga tähtis roll. Komisjon on pühendunud siseturu tugevdamisele, mis muu hulgas tähendab seda, et teenuste osutamise vabadust tervikuna ja eriti töötajaid lähetavate ettevõtjate vabadust teenuseid osutada tuleb edendada. See on võimalik üksnes juhul, kui lähetamist reguleeriva õigusraamistikuga ette nähtud eeskirjad on selged, õiglased ja jõustatavad.

Komisjoni ettepaneku kohaselt tehakse 1996. aasta direktiivis kolm põhimuudatust.

- Esiteks nähakse ettepanekuga ette, et vastuvõtvasse liikmesriiki lähetatud töötajate suhtes kohaldatakse kõiki selles liikmesriigis kehtivaid kohustuslikke tasustamiseseskirju. Õigusnormides või üldiselt kohaldatavates kollektiivlepingutes sätestatud eeskirjad muutuvad lähetatud töötajate puhul kohustuslikuks kõikides majandussektorites. Ettepaneku kohaselt võimaldatakse liikmesriikidel, kus siseriiklike eeskirjade ja tavade kohaselt nõutakse ettevõtjalt allhankelepingute sõlmimist üksnes selliste ettevõtjatega, kelle töötajate tasustamise tingimused on samad kui töövõtjal, kohaldada kõnealuseid eeskirju ka nende territooriumile töötajaid lähetavate ettevõtjate suhtes.

- Teiseks sätestatakse ettepanekus, et töötajaid vahendavate piiriüleste agentuuride suhtes tuleb kohaldada tingimusi, mida vastavalt direktiivi 2008/104/EÜ artiklile 5 kohaldatakse töötajaid vahendavate riigisiseste agentuuride suhtes.

- Kolmandaks nähakse ettepanekuga ette, et kui lähetuse eeldatav või tegelik kestus on pikem kui 24 kuud, loetakse vastuvõtvat liikmesriiki riigiks, kus töötaja harilikult töötab. Seepärast kohaldatakse Rooma I määruse¹¹ eeskirjade järgimisel selliste lähetatud töötajate töölepingute suhtes vastuvõtva liikmesriigi tööõigust, kui pooled ei ole valinud muud õigust.

Ettepanek ei hõlma ühtki küsimust, mida on käsitletud 2014. aasta jõustamisdirektiivis, mille eesmärk on tugevdada meetmeid töötajate lähetamisega seotud kõrvalehoidumiste ja pettuse vastu võitlemiseks ning nende eest karistamiseks. Selle asemel on ettepanek keskendunud küsimustele, mis on seotud algselt 1996. aasta direktiiviga kehtestatud liidu õigusraamistikuga. Seega täiendavad ja tugevdavad 1996. aasta direktiivi sihipäraselt läbivaatamist käsitlev ettepanek ja jõustamisdirektiiv teineteist.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta määrus (EÜ) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma I“) (ELT L 177, 4.7.2008, lk 6).

4. LÄBIVAATAMINE SEOSSES SUBSIDIAARSUSEGA

4.1. Subsidiaarsuse põhimõtte ja protokoll nr 2

Vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktikale¹² on subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kohtulikuks kontrollimiseks vaja kindlaks teha, kas liidu seadusandjal oli õigus jõuda üksikasjalike andmete alusel järeldusele, et seatud eesmärki saab paremini saavutada liidu tasandil võetava meetmega. Seega tunnistab kohus, et liidu institutsioonidel on subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse hindamisel teatav kaalutusõigus. Protokolli nr 2 kohasel komisjoni õigusakti ettepaneku läbivaatamisel tuleb kohaldada sama õiguslikku kontrolli.

Liikmesriikide parlamendid peavad protokolli nr 2 artikli 6 kohaselt oma põhjendatud arvamuses välja tooma, miks õigusakti eelnõu ei ole nende hinnangul subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas. Seepärast tehakse käesoleva läbivaatamise puhul üksnes kindlaks, kas kavandatava muutva direktiivi eesmärki saab paremini saavutada liidu tasandil.

Kuna kõik liikmesriikide tõstatatud küsimused on õigusloomeprotsessis olulised, kavatseb komisjon käsitleda neid üksikasjalikult ja ükshaaval poliitilise dialoogi raames asjaomastele parlamentidele saadetavates kirjades.

4.2. Liikmesriikide parlamentide tõstatatud küsimused seoses subsidiaarsusega

Liikmesriikide parlamentide põhjendatud arvamustes esitatud väited seoses subsidiaarsusega on järgmised:

- kehtivad eeskirjad on piisavad ja asjakohased (punkt 4.2.1);
- liidu tasand ei ole kõnealuse meetme puhul asjakohane (punkt 4.2.2);
- ettepanekus ei tunnustata sõnaselgelt liikmesriikide pädevust seoses töötasu ja teenistustingimustega (punkt 4.2.3);
- ettepanekus esitatud põhjendus seoses subsidiaarsuse põhimõttega on liiga lühike (punkt 4.2.4).

4.2.1. Kehtivad eeskirjad on piisavad ja asjakohased

Mitme liikmesriigi parlamendid on seisukohal, et praegu kehtivad eeskirjad on piisavad, vähemalt juhtudel, mil kehtiva direktiiviga antakse liikmesriikidele võimalus mitte piirduda üldiste eeskirjadega (kollektiivlepingute kasutamine mujal kui ehitussektoris, renditöötajad). Eesti parlament on esitanud sarnase väite seoses lähetatud töötajate töötingimustega.

Ettepaneku eesmärk on luua riigisisestele ja piiriülestele teenusepakkujatele võrdsemad võimalused ning tagada, et samas asukohas töötavad töötajad oleksid kõikides majandussektorites kaitstud samade kohustuslike eeskirjade alusel, sõltumata sellest, kas tegemist on kohalike või lähetatud töötajatega. Liikmesriikide õigus, ent mitte kohustus kohaldada selliseid eeskirju muudes sektorites peale ehitussektori ei vasta täielikult sellele eesmärgile. Liikmesriigid võivad sellises olukorras otsustada jätta need eeskirjad kõnealustes muudes sektorites kohaldamata, loomata seeläbi võrdseid võimalusi ja tagamata lähetatud töötajate piisavat kaitset. Kõikidele liikmesriikidele laienevat

¹² Kohtuasi C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, punkt 218.

kohustust kohaldada nimetatud eeskirju kõikides majandussektorites ei saa kehtestada riiklikul tasandil, vaid seda tuleb teha liidu tasandil. Seepärast leiab komisjon, et ettepaneku eesmärk selles küsimuses on paremini saavutatav liidu tasandil.

Sama kehtib ka liikmesriikide kohustuse kohta kohaldada piiriüleste ja riigisiseste renditöötajate puhul ühesuguseid tingimusi.

Bulgaaria rahvuskogu, Tšehhi Vabariigi senat, Eesti parlament, Ungari rahvuskogu, Leedu Vabariigi Seimas, Läti Saeima, Rumeenia saadikutekoda ja Slovaki Vabariigi rahvuskogu on seisukohal, et palkade ühtlustamine liikmesriikide lõikes peaks toimuma edasise majandusarengu tulemusena, mitte liidu seadusandliku tegevuse tagajärjel. Sellega seoses tuleks märkida, et ettepaneku eesmärk ei ole palkade ühtlustamine liikmesriikide lõikes. Ettepanekuga soovitakse üksnes tagada, et vastuvõttvas liikmesriigis kehtivaid kohustuslikke tasustamiseeskirju kohaldatakse ka sellesse liikmesriiki lähetatud töötajate suhtes. Peale selle ei võimalda asjaolu, et majandusareng võib aja jooksul kaasa tuua ühtlasema palgataseme, välistada vajadust tagada ka vahepealsel ajal võrdsed võimalused ettevõtjatele ja asjakohane kaitse lähetatud töötajatele.

4.2.2. Meetme tasandi asjakohasus

Kõikides põhjendatud arvamustes peale Taani parlamendi arvamuse ollakse seisukohal, et kavandatava meetme eesmärk oleks paremini saavutatav liikmesriikide tasandil või et komisjon ei ole piisaval määral tõendanud, et see tuleks saavutada liidu tasandil.

Mõni põhjendatud arvamuse esitanud liikmesriigi parlament on seisukohal, et see on eriti selgelt täheldatav mõne konkreetse kavandatava eeskirja puhul: üldiselt kehtivate kollektiivlepingute kohaldamisala laiendamine ehitussektorist väljapoole (Bulgaaria rahvuskogu, Tšehhi Vabariigi esindajatekoda ja senat) ning alltöövõtuahelaid ja renditöötajaid käsitlevad eeskirjad (Poola Sejm ja senat). Ungari rahvuskogu leiab, et mõiste „tasu“ kasutuselevõtuga praegu kasutatava mõiste „töötasu miinimummäär“ asemel ei paku ettepanek mingit lisaväärtust, kuna tasu ei ole väidetavalt selgelt määratletud.

Nagu on märgitud punktis 3, on ettepaneku eesmärk edendada siseturu tõhusat toimimist, eelkõige teenuste osutamise vabadust, ning samal ajal tagada võrdsemad võimalused riigisisestele ja piiriülestele teenusepakkujatele, lähetatud töötajate piisav kaitse ning lähetatud töötajate suhtes kohaldatava õigusraamistiku selgus ja prognoositavus. Komisjon leiab, et need eesmärgid on üksteisest sõltuvad ja liidu tasandil paremini saavutatavad. Kui liikmesriigid võtaksid riiklikul tasandil ühepoolseid meetmeid kõnealuse õigusakti eelnõuga kavandatavate sihivõtte muudatuste elluviimiseks, võiks see kaasa tuua siseturu killustumise seoses teenuste osutamise vabadusega.

Liidu seadusandja otsustas juba 1996. aasta direktiivi vastuvõtmisel ja taas 2014. aastal jõustamisdirektiivi vastu võttes, et teenuste osutamise vabaduse edendamine ning samal ajal võrdsemate võimaluste tagamine riigisisestele ja piiriülestele teenusepakkujatele ning lähetatud töötajate piisava kaitse tagamine on paremini saavutatav liidu tasandil. Kehtestati töötajate lähetamise õigusraamistik liidu tasandil; seejuures võeti arvesse, et töötajate lähetamine on oma olemuselt piiriülene tegevus ja et kui liikmesriigid võtaksid riiklikul tasandil ühepoolseid meetmeid, võiks see kaasa tuua siseturu killustumise seoses teenuste osutamise vabadusega.

Oma ettepaneku esitamisega hõlbustab komisjon Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 57 sätestatud õiguste kasutamist, mille kohaselt võib iga teenust osutav isik

pakkuda liikmesriigis ajutiselt oma teenust tingimustel, mis on selles liikmesriigis kehtestatud riigi oma kodanike suhtes.

Liikmesriikides eraldi võetavate meetmete puhul jääks saavutamata veel üks oluline kavandatav eesmärk, nimelt lähetatud töötajaid käsitleva õigusraamistiku õigusliku järjepidevuse ja selguse tagamine kogu siseturul, kuna nende suhtes kohaldatav kaitse varieeruks sõltuvalt vastuvõtva liikmesriigi lähenemisviisist. Asjaolu, et kõnealune õigusraamistik ei ole liidu tasandil piisavalt ühtlustatud, toob tegelikult kaasa asjaomaste õigustega seotud teadmiste vähesuse nii töötajate ja kasutajaettevõtjate hulgas kui ka töötajaid vahendavates agentuurides.

Eespool nimetatud põhjustel leiab komisjon, et ettepaneku eesmärgid on kõige paremini saavutatavad liidu tasandil.

4.2.3. Liikmesriikide pädevuse sõnaselge tunnustamise puudumine

Taani parlamendi väljendatud mure seoses subsidiaarsusega seisneb selles, et erinevalt direktiivist 96/71/EÜ ei osutata ettepanekus sõnaselgelt liikmesriikide pädevusele tasu ja töötingimuste määratlemisel.

Komisjoni ettepanekus on siiski täiel määral ja ühemõtteliselt tunnustatud liikmesriikide pädevust tasu ja muude töötingimuste määratlemisel vastavalt siseriiklikele õigusnormidele ja tavadele ning see on ka sõnaselgelt välja toodud. Põhjenduses nr 12 kinnitatakse: „*Liikmesriikide pädevusse kuulub tasustamiseeskirjade kehtestamine vastavalt riigi õigusele ja tavadele.*“ Peale selle on kavandatavas tekstis, millega soovitakse muuta artikli 3 lõiget 1, esimeses lõigus selgelt välja toodud, et lähetatud töötajate puhul tuleb kohaldada töötingimusi, mis on selles liikmesriigis, kus asjaomast tööd tehakse, sätestatud õigusnormide või üldiselt kohaldatavate kollektiivlepingutega. Kavandatava muudatuse kohaselt mõistetakse tasu all „*kõiki tasu elemente, mis on muudetud kohustuslikuks selle liikmesriigi, kelle territooriumile töötaja lähetatakse, õigus- ja haldusnormide, üldiselt kohaldatavaks tunnistatud kollektiivlepingute või vahekohtu otsustega ja/või juhul, kui puudub süsteem, mille alusel tunnistatakse kollektiivlepingud või vahekohtu otsused üldiselt kohaldatavaks, muude kollektiivlepingute või vahekohtu otsustega lõike 8 teise lõigu tähenduses*“.

Seega ei nähta ettepanekus ette liidu tasandil tasu reguleerimist ega tasu või selle oluliste elementide määratlemist. Sellega nähakse üksnes ette, et liikmesriikide kehtestatud kohustuslikke tasustamiseeskirju tuleks mittediskrimineerival viisil kohaldada nii kohalike kui ka piiriüleste teenusepakkujate ja nii kohalike kui ka lähetatud töötajate suhtes.

Taani parlament on ka seisukohal, et ettepanekus on väljendatud kahtlusi liikmesriikide pädevuse suhtes määrata kindlaks renditöötajate puhul kohaldatavad tingimused. Taani parlament ei vaidlusta liidule ette nähtud võimalust võtta sellekohaseid meetmeid ega asjaolu, et ettepaneku kohaselt muudetakse 1996. aasta direktiivis praegu sätestatud sellekohane võimalus kohustuseks. Taani parlamendi hinnangul võib liikmesriikide pädevuse kahtluse alla seada otsene viide direktiivi 2008/104/EÜ artiklile 5.

Selleks, et tööjõudu vahendavatel agentuuridel oleks hõlpsam piiriüleselt teenuseid osutada ning samal ajal oleksid renditöötajatele tagatud võrdsed võimalused ja piisav kaitse, on asjakohane ette näha, et riigisiseste renditöötajate puhul direktiivis 2008/104/EÜ sätestatud õigused kehtiksid ka piiriüleste renditöötajate suhtes. Selle põhimõttega jäetakse nimetatud õiguste määratlemine iga liikmesriigi pädevusse.

4.2.4. Põhjenduse puudumine

Mitme liikmesriigi parlamendid on seisukohal, et kuna ettepaneku seletuskirjas esitatud põhjendus on liiga lühike, ei ole komisjon järginud aluslepingute protokoll nr 2 artiklis 5 sätestatud nõuet¹³, mille kohaselt peab õigusakti eelnõu olema subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest lähtuvalt põhjendatud.

Sellele on tähelepanu juhtinud Bulgaaria rahvuskogu, Tšehhi Vabariigi esindajatekoda, Tšehhi Vabariigi senat, Horvaatia parlament, Ungari rahvuskogu, Läti Saeima, Poola Sejm, Rumeenia senat ja Slovaki Vabariigi rahvuskogu.

Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale¹⁴ tähendab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 296 teises lõigus sätestatud kohustus esitada õigusaktides nende vastuvõtmise põhjused, et asjaomased õigusaktid peaksid sisaldama selgitust põhjuste kohta, millest lähtuvalt institutsioon õigusakti vastu on võtnud, selleks et Euroopa Kohus saaks teostada kohtulikku kontrolli ning liikmesriigid ja kodanikud, keda õigusakt mõjutab, saaksid teada, mil viisil liidu institutsioonid on aluslepingut kohaldanud. Samas otsuses leidis Euroopa Kohus, et kaudne ja üsna piiratud põhjendus on piisav, et pidada õigusakti subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas olevaks. Ühes hilisemas kohtuotsuses on Euroopa Kohus selgitanud, et põhjuste esitamise kohustuse täitmist seoses subsidiaarsuse põhimõtte järgimisega tuleb hinnata mitte üksnes vaidlusaluse õigusakti sõnastuse, vaid ka selle konteksti ja konkreetse juhtumi asjaolude alusel¹⁵. Eelkõige analüüsib Euroopa Kohus seda, kas komisjoni ettepanek ja selle mõju hinnang sisaldavad piisavalt teavet, millest nähtuvad selgelt ja ühemõtteliselt eelised, mida annab meetmete võtmine liikmesriikide tasandi asemel liidu tasandil¹⁶.

Käesoleval juhul on seletuskirjas seoses subsidiaarsusega märgitud: „Kehtivat direktiivi on võimalik muuta vaid uue direktiivi vastuvõtmisega.“ See selgitus on lühike, ent seda täiendavad sellele lisatud direktiivi eelnõus esitatud põhjendused ja mõjuhindamisaruanne.

Direktiivi eelnõus esitatud põhjendustest nähtub selgelt, miks töötajate lähetamist käsitleva liidu õigusraamistiku täiustamiseks teatavates aspektides on vaja võtta meetmeid liidu tasandil.

Nagu eespool märgitud, selgitatakse põhjenduses nr 12, et „liikmesriikide pädevusse kuulub tasustamiseeskirjade kehtestamine vastavalt riigi õigusele ja tavadele“.

¹³ Protokoll nr 2 artiklis 5 on sätestatud: „Seadusandlike aktide eelnõusid põhjendatakse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast. Iga seadusandliku akti eelnõu peaks sisaldama üksikasjaliku seletuse, mis võimaldab hinnata subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimist. Seletus peaks sisaldama hinnangut ettepaneku finantsmõju ning direktiivi puhul selle tagajärgede kohta liikmesriikide kehtestatavatele sätetele, vajaduse korral ka piirkondlikele õigusaktidele.“

¹⁴ Kohtuasi C-233/94, Saksamaa versus Euroopa Parlament ja nõukogu, EU:C:1997:231, punkt 25.

¹⁵ Kohtuasi C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, punkt 225. Vt ka kohtuotsus kohtuasjas C-508/13, Eesti versus Euroopa Parlament ja nõukogu, EU:C:2015:403, punkt 61.

¹⁶ Kohtuasi C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, punkt 226.

Peale selle esitatakse ettepanekule lisatud mõjuhindamisaruandes üksikasjalikum hinnang subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimise kohta kõnealuses ettepanekus¹⁷.

Komisjon leiab, et see teave on piisav, et võimaldada nii liidu seadusandjal kui ka liikmesriikide parlamentidel kindlaks teha, kas vaidlusalune õigusakti eelnõu on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

5. KOKKUVÕTE

Eespool esitatut arvesse võttes on komisjon jõudnud seisukohale, et tema 8. märtsil 2016 esitatud ettepanek töötajate lähetamist käsitleva direktiivi 96/71/EÜ sihipäraseks läbivaatamiseks on kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega ja ettepaneku tagasivõtmine või muutmine ei ole vajalik. Seega jätab komisjon oma ettepaneku muutmata.

Komisjon jätkab muudes kui subsidiaarsuse põhimõtte järgimisega seotud küsimustes poliitilist dialoogi kõikide liikmesriikide parlamentidega ning on valmis kavandatava direktiivi vastuvõtmiseks alustama nendes küsimustes arutelu Euroopa Parlamendi ja nõukoguga.

¹⁷ Selle aruande punkti 2.6 tekst on järgmine: „Õigusraamistiku töötajate lähetamiseks ühest liikmesriigist teise saab kehtestada vaid ELi tasandil. Eesmärk on hõlbustada töötajate lähetamisel põhinevat piiriülest teenuste osutamist lähetatud töötajaid vastu võtvas liikmesriigis või vastu võtvates liikmesriikides kohaldatavate tööturu eeskirjade selguse ja läbipaistvuse suurendamise kaudu ning luua vastuvõtvas liikmesriigis võrdsed võimalused töötajaid lähetavatele ja kohalikele ettevõtjatele konkurentsipõhiseks teenuste osutamiseks ning samal ajal tagada lähetatud töötajatele piisaval tasemel kaitse vastuvõtvas liikmesriigis töötamise perioodil. ELi tasandi meede direktiivi kujul on vajalik, et edendada teenuste piiriülese osutamise vabadust kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 56. Direktiivis on praegu sätestatud ühetaoline kogu ELi hõlmav õigusraamistik, mis moodustab nende kaitse-eeskirjade tuuma, mida tuleb vastuvõtvas liikmesriigis kohaldada lähetatud töötajate suhtes nende tegevusvaldkonnast sõltumata. Seega peetakse täielikult kinni subsidiaarsuse põhimõttest ning jäetakse liikmesriikidele ja sotsiaalpartneritele asjakohasel tasandil endiselt vastutus kehtestada tööõiguse alaseid akte, töötada välja palgakujundussüsteeme ja määrata kindlaks tasu või selle oluliste elementide määrasid kooskõlas siseriiklike õigusnormide ja tavadega. Kavandatava algatusega ei muudeta seda lähenemisviisi. Seega järgitakse selles subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid ning sellega ei piirata liikmesriikide asutuste ega sotsiaalpartnerite pädevust.“