

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Füüsilisest isikust ettevõtja staatuse kuritarvitamine” (omaalgatuslik arvamus)

(2013/C 161/03)

Raportöör: **Martin SIECKER**

19. jaanuaril 2012 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt oma kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse teemal

„Füüsilisest isikust ettevõtja staatuse kuritarvitamine”

(omaalgatuslik arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 7. märtsil 2013.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 488. istungjärgul 20.–21. märtsil 2013 (21. märtsi istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 157, vastu hääletas 17, erapooletuks jäi 35.

1. Järeldused ja soovitusused

1.1 Praegu puudub kogu ELi hõlmav üheselt mõistetav määratlus, mis teeks selget vahet enda arvelt töötavate heausksete füüsilisest isikust ettevõtjate ja fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjate vahel. Iga pädev ametiasutus ja üksikisik lähtub oma õigus- või regulatiivsest raamistikust, mis võib sõltuvalt nende jurisdiktsioonist või poliitikavaldkonnast (maksuõigus, sotsiaalkindlustus, äriõigus, tööturg, kindlustus) olla erinev. Need kuritarvitused ulatuvad sotsiaalkindlustusmaksetest ja maksudest kõrvalehoidmisest tööõiguste õõnestamise ja mitteametliku tööni. Tõeliste füüsilisest isikust ettevõtjate, mikroettevõtete ja VKEde jaoks tähendab see olulist konkurentsimoonutust.

1.2 Euroopa Komisjon tõstatas oma 2006. aasta rohelises raamatus „Tööõiguse ajakohastamine 21. sajandi sõlmküsimuste lahendamisel” küsimuse, kas liikmesriikide õiguslikud määratlused töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja staatuse kohta peaksid olema selgemad, et lihtsustada heauskseid üleminekuid töötaja staatusest füüsilisest isikust ettevõtja staatusesse ja vastupidi. Rohelisele raamatule järgnenud konsultatsiooni käigus selgus, et kogu ELi hõlmava määratluse puudumine võib tekitada probleeme, eelkõige olukordades, mis on seotud piiriülese tööga (ja teenuste osutamisega).

1.3 Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 2006. aasta soovitus on mõistele „töösuhe” valitud laiem lähenemisviis, et võimaldada meetmeid fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjate vastu. Selleks et kindlaks määrata, kas tegemist on töösuhtega või mitte, tuleks esmast tähelepanu pöörata töötaja tegevuse ja tasustamisega seotud faktidele, olenemata suhte kirjeldusest näiteks lepingutingimustes. Peidetud töösuhe eksisteerib juhul, kui tööandja kohtleb töötajat sel moel, nagu ta tahaks tema tegelikku õiguslikku seisundit töötajana varjata, ning kui lepingutingimused võivad töötaja ilma jätta kaitsest, millele töötajatel on õigus.

1.4 Mitmed liikmesriigid on juba proovinud jõuda lõpliku määratluseni, et teha vahet füüsilisest isikust ettevõtja ja töötaja vahel, võttes aluseks rea eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumid. Erinevate tegelike olukordade keerukuse tõttu seisavad nad praktikas tihti silmitsi probleemidega, kuidas jõuda lõpliku määratluseni ja langetada otsus. Komitee on sellest teadlik ja teeb seepärast ettepaneku anda hinnang liikmesriikides kogutud erinevatele kogemustele, et teha nende põhjal järeldusi ning sõnastada soovitusi tõhusamaks lähenemisviisiks.

1.5 Heausksetel füüsilisest isikust ettevõtjatel ja mikroettevõtetel võiks abi olla usaldusväärsest reguleerimisest ning fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtja määratlusest. Fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjate vastu saaks võidelda seeläbi, et tegelikku staatust tööturul registreeritakse ja kontrollitakse senisest paremini. Majanduslik sõltuvus kliendist (sageli endisest tööandjast) viitab töösuhte jätkumisele.

1.6 Võimalikke kuritarvitusi aitaks vältida ja ennetada toimiva sotsiaalkindlustusskeemi loomine füüsilisest isikust ettevõtjatele kõigis liikmesriikides, võttes seejuures arvesse füüsilisest isikust ettevõtja staatuse iseärasusi.

1.7 Tõelisteks füüsilisest isikust ettevõtjateks saanud töötajad on tööturu ja majanduse loomulik osa. Seepärast tuleks kaaluda, kuidas nad võiksid kasu saada sellistest ühismehhanismidest nagu integreerimine olemasolevatesse VKEde organisatsioonidesse, äriorganisatsioonidesse, kodadesse ja tööturu organisatsioonidesse ning kaasamine sotsiaalkindlustus- ja pensionisüsteemide eri osadesse. Täielikult tuleks kohaldada ka töötervishoiu ja tööohutuse eeskirju ning võimaldada ligipääs kutseõppeasutustele.

1.8 Komitee rõhutab füüsilisest isikust ettevõtja staatuse ühiskondlikku ja sotsiaal-majanduslikku väärtust ja tähtsust. Samas on oluline, et kodanikud saaksid teha vabatahtlikult otsuse füüsilisest isikust ettevõtja staatuse valimiseks või mitte valimiseks, olles teadlikud kõigist asjaoludest.

1.9 Mõned liikmesriikides kehtestatud ettevõtluse arenduskavad võivad tekitada konkurentsimoonusi tõeliste füüsilisest isikust ettevõtjate, mikroettevõtete ja VKEdes jaoks. On väga oluline uurida mõju kõigile neile kategooriatele. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee teeb ettepaneku, et liikmesriikidel soovitataks teha kindlaks eriti probleemseid sektoreid ja kehtestada sotsiaaldialoogi kaudu töötunni miinimumtasu, mis võib ühe liikmesriigi piires regiooni tasemel varieeruda.

On oluline, et liikmesriigi tasandi riigihangete puhul austataks sellist sammu, et anda eeskujuga jätkata kõlvatute olukordade käsitlemist.

2. Tööturu areng

2.1 Füüsilisest isikust ettevõtjal on õiguslik staatus tööturul ning igal juhul on õigus olla füüsilisest isikust ettevõtja. Komitee on asunud sellele seisukohale mitmes füüsilisest isikust ettevõtjaid käsitlevas arvamuses. Ent sellel nähtusel on alati pahupool, mida komitee ei ole seni käsitleanud. Viimases arvamuses on selgesõnaliselt öeldud: „Me ei püüa käsitleda mitteametliku töö või näilise füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsejate probleematikat, isegi kui neil kahel nähtusel võivad teatud juhtudel olla näilised või tegelikud sarnasused majanduslikult sõltuvate füüsilisest isikust ettevõtjatega.”⁽¹⁾ Käesolevas arvamuses käsitletakse viimaks neid küsimusi.

2.2 Viimastel aastakümnetel on sõltumatute ja väikeettevõtjate „klassikaliste” tüüpide kõrval toimunud suured nihked füüsilisest isikust ettevõtjate kategooria koosseisus. Praegusel ajal on tekkinud vajadus hinnata, kas töökeskkond pakub piisavat kaitset füüsilisest isikust ettevõtjale. Komitee meenutab oma varasemat arvamust⁽²⁾, milles soovitati järgmist:

— koguda andmeid „majanduslikult sõltuvate füüsilisest isikust ettevõtjate töö” kohta ELis;

— määratleda palgatöötajate määratluse ühised koostisosad ELi eri liikmesriikides ja

— edendada uuringuid, mis võimaldaksid üksikasjalikult hinnata liikmesriikide kogemusi, eelkõige piirialadel.

2.3 Füüsilisest isikust ettevõtja staatus on liikmesriigiti erinev. Mõnes riigis (Madalmaad) määratletakse teda kui isikut, kes töötab enda arvelt, olles peamiselt mõne teise ettevõtte alltöövõtja. Teistes liikmesriikides (Prantsusmaa) mõistetakse selle all ettevõtjat, kes ei ole ise oma ettevõtte töötaja, kuid kellel võib, kuid ei pruugi olla töötajaid. Füüsilisest isikust ettevõtja tegevus ei ole piiratud alltöövõtuga, vaid tema klientideks võivad olla ka tarbijad. Töösuhte ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise eri määratlustel on suur tähtsus mitte ainult tööõiguse, vaid ka sotsiaalkindlustuse ja maksuõiguse seisukohalt.

2.4 Ühtse turu ja sellega seotud vaba liikumise sisseviimine on andnud oma panuse punktis 2.2 osutatud arengusse ning toonud füüsilisest isikust ettevõtjate kasutamise meie tööturgude kõige tundlikumatesse osadesse. Paljud töötajad on tänapäeval värvatud (igasuguste agentuuride vahendusel) mitte kui töötajad, vaid kui „füüsilisest isikust ettevõtjatest teenuseosutaja”. Värvatud isik ei tööta lepingu alusel, sest ta osutab oma sõltumatu tööga konkreetset teenust enda arvelt. Odavat tööjõudu saab rakendada arve alusel, pidamata kinni riiklikest töönormidest⁽³⁾. Õigustatult võib küsida, kas selline uut tüüpi füüsilisest isikust ettevõtja staatus on tõeline.

⁽³⁾ Hiljutises väljaandes tõendatakse, et füüsilisest isikust ettevõtja staatust kasutatakse ka laienemisprotsessiga seotud tööturupiirangutest kõrvalhoidmiseks. Béla Galgóczi tsiteerides on üks kõige vastuolulisemaid küsimusi ELi tööjõu liikuvuse arutelus ning mitte vähem ka mõne liikmesriigi kehtestatud üleminekumeetme puhul on olnud töötajate asendumine füüsilisest isikust ettevõtjatega, kasutades ära teenuste osutamise vabadust, et hoida kõrvale palgatöötajate üleminekumeetmena seatud piirangutest (lk 23). Koondtasandil (näiliste) füüsilisest isikust ettevõtjate ülemäärase kasutamist ei toimu, kuid üleminekumeetmetega kehtestatud piirangutega riikides kasutatakse seda selgelt kohanemisstrateegiana (lk 25). EL 2 riikidest pärit füüsilisest isikust ettevõtjate määr on 2008. aastast alates tõusnud ning erineb 2011. aastal Saksamaal, Belgias ja Austrias märkimisväärselt, võrreldes kohalike ja EL 8 füüsilisest isikust ettevõtjate hulga. Ühendkuningriiki, kus kohaldatakse endiselt piiranguid Rumeenia töötajatele, siseneb neist suur osa (peaaegu 45 %) füüsilisest isikust ettevõtja staatust kasutades. EL 8 riikide töötajate hulgas, kellele üldiselt ei ole enam tööloa enam tarvis, on füüsilisest isikust ettevõtjate osakaal nüüdseks langenud Ühendkuningriigi keskmiseni. Tõendusi sellise piirangutest möödahiilimise kohta võib leida Itaaliast, kus hooldus- ja ehitussektoris ei ole EL 2 riikidest (peamiselt Rumeeniast) pärit võrreldes töötajate piiranguid kehtestatud; kõnealustes sektorites on nende osakaal füüsilisest isikust ettevõtjana keskmiselt madalam kui kohalikel töötajatel või teistest ELi riikidest ja kolmandatest riikidest sisseerandajatel (*EU Labour Migration in Troubled Times - Skills Mismatch, Return and Policy Responses*. Béla Galgóczi, Janine Leschke, Andrew Watt (Eds.), Ashgate, 2012).

⁽¹⁾ ELT C 18, 19.1.2011, lk 44.

⁽²⁾ ELT C 18, 19.1.2011, lk 44.

2.5 Hulgaliselt võib tuvastada probleeme seoses töösuhetega, eriti piiriülestel juhtudel⁽⁴⁾. Niisugused töösuhted sarnanevad traditsioonilise juhu- või päevatöölise staatusega; seda tüüpi töö puhul kasutatakse vahendajaid, keda arvati olevat mineviku igand⁽⁵⁾. Siiski võib juhtuda, et mõnes riigis võtab enda arvelt tegutsev füüsilisest isikust ettevõtja üleöö vastu töö, mis tavaliselt nõuab alaliselt töötajalt aastatepikkust erialast koolitust. On tekkinud spetsiaalsed vahendajad ja värbamisagentuurid, kes pakuvad füüsilisest isikust ettevõtjate teenuseid. See võimaldab ettevõtetel kergesti üle minna lepingutele, mille alusel füüsilisest isikust ettevõtjad teevad ära sama töö, mida enne tegid palgatöötajad. Vaja on usaldusäärsemaid tõendusmaterjale, et hinnata asjaomaste töötajate arvu ja kõige kriitilisemaid piirialasid. Seetõttu on vajalik ulatuslikum erialane uurimistöö.

2.6 Sarnaselt erasektori tellijatele kasutab ka järjest enam suurettevõtteid ja avalik sektor regulaarselt füüsilisest isikust ettevõtjate teenuseid. Veerand ettevõtetest, kes palkavad füüsilisest isikust ettevõtjaid, nimetavad nende töölevõtmise tähtsaimaks põhjuseks teadmisi ja kogemusi. Neid kasutatakse selleks, et toime tulla tootmisprotsessi tipaegade ja kvalifitseeritud töötajate puudumisega. Teine oluline põhjus on tööandjate sõnul paindlikkus personalikorralduses.

2.7 Senikaua, kui füüsilisest isikust ettevõtjad ise tahavad enda kulul ettevõtteid juhtida, ei ole mingit probleemi. Kui aga staatuse muutmine füüsilisest isikust ettevõtjaks ei põhine tõelisel vabal valikul, kantakse sotsiaalsed riskid tegelikult ettevõttelt üle üksikutele töötajatele. See viib kuritarvitusteni, mis

ulatuva sotsiaalkindlustusmaksetest ja maksude kõrvalehoidmisest tööõiguste õonestamise ja mitteametliku tööni⁽⁶⁾. Tõeliste füüsilisest isikust ettevõtjate, mikroettevõtete ja VKEde jaoks tähendab see olulist konkurentsimoontust. Peale selle võivad mõned liikmesriikides kehtestatud ettevõtluse arenduskavad (näiteks Prantsusmaa *auto-entrepreneurs*) tekitada konkurentsimoontusi tõeliste füüsilisest isikust ettevõtjate ja füüsilisest isikust ettevõtjate uue kategooria vahel.

2.7.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee teeb ettepaneku, et liikmesriikidel soovitaks teha kindlaks eriti probleemseid sektoreid ja kehtestada sotsiaaldialoogi kaudu töötunni miinimumtasu, mis võib ühe liikmesriigi piires regiooni variatsioonideks.

On oluline, et liikmesriigi tasandi riigihangete puhul austatakse sellist sammu, et anda eeskuju ja jätkata kõlvatute olukordade käsitlemist.

2.8 Füüsilisest isikust ettevõtjate osakaal tõusis kõikjal Euroopas 1980. aastatel ja langes pisut 1990. aastatel. Viimastel aastakümnetel on olukord liikmesriigiti erinev. Mõnedes riikides on füüsilisest isikust ettevõtjate hulk jälle suurenenud, samas on see teistes jäänud stabiilseks või näidanud langustrendi (OECD Employment Outlook 2005 ja OECD Factbook 2006). Finantskriisi algusest saadik ei ole füüsilisest isikust ettevõtjate osakaal üldiselt kasvanud. Osa füüsilisest isikust ettevõtjaid kuulub nüüd tööjõu nn „pindlikku kihti”: töösuhted ei ole stabiilsed ja neid saab majanduslanguse ajal kiiresti lõpetada, et uuesti taastada, kui majanduskasvu väljavaated taas ettevaatlikult ilmuvad.

2.9 Tööohutuse ja töötervishoiu nõuete ning keskkonnamaitse eeskirjade järgmise tase on füüsilisest isikust ettevõtjate seas üldjuhul madalam kui palgatöötajate hulgas. Üks võimalus selle puudujäägi korrigeerimiseks oleks luua füüsilisest isikust ettevõtjaid teenindavad teenuskeskused, mis teostaksid nende eest kõnealuseid ülesandeid ja toiminguid.

⁽⁴⁾ 1999. aasta Supiot' aruandes täheldati juba „uute” füüsilisest isikust ettevõtjate ilmumist eri liikmesriikides ja seda nimetati probleemataoliseks kahel põhjusel: füüsilisest isikust ettevõtjaid saab kasutada tööandja kohustustest kõrvalehüülmise vahendina, ning ettevõtluse valimisega ei osale hea haridusega nooremad töötajad solidaarsusel põhinevates töötajate sotsiaalkindlustusskeemides. Samas on „uute” füüsilisest isikust ettevõtjate nähtusel ka positiivne külg. Füüsilisest isikust ettevõtja staatus jätab rohkem ruumi tõeliselt sõltumatute, tavaliselt kõrge kvalifikatsiooniga töötajate võimetele ning võib seega kaasa aidata töö kvaliteedi tõstmisele ja töökorralduse uuendamisele. Määratlusi „näiline” ja „sõltuv” on kasutatud, et rõhutada seda tüüpi füüsilisest isikust ettevõtjate tegevuse varjatud külge. „Näiline” viitab sellele, et siin kasutatud terminit „füüsilisest isikust ettevõtja” ei saa tõesena võtta, „sõltuv” näitab, et need nõndanimetatud füüsilisest isikust ettevõtjad ei ole majanduslikult sõltumatud ega saa kaasa rääkida oma töösuhete tingimustes (M. Westerveld, http://www.uva-aiaas.net/news_agenda/agenda/522).

⁽⁵⁾ Prantsusmaal nimetatakse neid arhailisi vahendajaid „marchandage de main-d'œuvre”. Esimene õigusakt seda tüüpi tööjõu värbamise keelamiseks sõnastati Prantsusmaal juba 19. sajandi keskel.

⁽⁶⁾ Euroopa Komisjon kirjeldab mõningaid kuritarvituste liike. Prantsusmaal on mõned tööandjad kuritarvitanud uute füüsilisest isikust ettevõtjate (*auto-entrepreneur*) staatust, et maksta vähem makse töötajate eest, keda sunnitakse uut staatust aktsepteerima. Mitmes liikmesriigis, sealhulgas Madalmaades ja Belgias, esineb fiktiivseid füüsilisest isikust ettevõtjaid; see käib oletatavate füüsilisest isikust ettevõtjate kohta, kelle staatus (füüsilisest isikust ettevõtja või palgatöötaja) on ebaselge. Teoorias on nad füüsilisest isikust ettevõtjad (tööandja maksab ainult ühekorse summa, millest peab töötaja ise tasuma kindlustuse ja muud kulud), kuid tegelikult puudub nende ja muude sama tööd tegevate töötajate vahel igasugune erinevus. (Euroopa Komisjon, *European Employment Observatory Review, Self-employment in Europe 2010*, lk 29).

3. Füüsilisest isikust ettevõtja määratlus

3.1 Õigusaktides puudub füüsilisest isikust ettevõtja ühtne määratlus⁽⁷⁾. Terminiga viidatakse mõnikord vabakutselistele ja teinekord kõigile iseseisvalt töötavatele füüsilisest isikust ettevõtjatele. Staatus eeldab, et neil ei ole töölepingut, vaid nad osutavad klientidele või tellijatele teenuseid ärirepingu alusel.

3.2 Füüsilisest isikust ettevõtjate kategooria ulatub sageli ühest äärmusest teise (European Foundation, 1996). Ühes servas on kõrge kvalifikatsiooniga ja kogenud professionaalid, kes on vägagi teadlikud oma positsioonist turul, teavad oma väärtust ja soovivad tegutseda enda kulul. See esimene rühm koosneb peamiselt eakamatest, hästi tasustatud isikutest, kes ise oma tööd planeerivad ja organiseerivad. Teise äärmuse moodustavad füüsilisest isikust ettevõtjad, kelle staatusel pole muud otstarvet, kui vähendada kliendi haldus- ja finantskoormust. Sellises olukorras inimesed on näilised füüsilisest isikust ettevõtjad, kellel on vähe valikuvabadust või ei ole seda üldse ning kes sõltuvad majanduslikult täielikult oma kliendist. Kirjanduse andmetel puudutab see kaht hiljutises uurimuses määratletud viiest füüsilisest isikust ettevõtjate kategooriast uurimuses⁽⁸⁾.

3.3 Juriidilisest seisukohast ei ole kõik füüsilisest isikust ettevõtjad palgatöötajatega võrreldes sama heas olukorras. EIMI 2010. aastal Madalmaade sotsiaalküsimuste ja tööhõive ministeeriumi tellimisel läbiviidud uurimusest nähtus, kuidas füüsilisest isikust ettevõtjad ohtusid ohjavad. Neil puudub töötajate kollektiivne kindlustus ja seetõttu peavad nad ennast ise ohtude vastu kindlustama. Paljudel juhtudel seda ei tehta. Enamasti on neil küll olemas vastutuskindlustus (72 %), kuid harvem on nad kindlustatud haiguse (20 %) või töövõimetuse vastu (36 %). Ainult iga teine füüsilisest isikust ettevõtja kogub endale pensioniajaks reserve. Seetõttu riskivad nad pensionile jäädes vaesusse sattumisega. Põllumajandus- ja ehitussektoris on füüsilisest isikust ettevõtjad on keskmisest sagedamini kindlustatud õnnetusjuhtumite vastu ning ehitus- ja ettevõtlusteenustega tegelejad omavad tõenäolisemalt pensionikindlustust. Komitee soovitab, et füüsilisest isikust ettevõtja staatuse taotlejaid teavitataks asjakohasel viisil madalate sotsiaal- ja ravikindlustusmaksetega kaasnevatest tagajärgedest ning teistest ettevõtte käivitamisega seonduvatest tingimustest ja kohustustest.

4. Staatuse vastuolud ja kuritarvitamine

4.1 Viimastel aastatel on Euroopa eri riikides tärganud taas huvi selle vastu, kas füüsilisest isikust ettevõtja on töösuhtes või

mitte, ning millised on selle staatusega seotud õigused ja kaitse. See tuleneb märkimisväärtetest muudatustest ettevõtete toimimisviisis, mis hõlmab allhanke ja pakkumismenetluste sagedamist. Samas arvestavad seadusandjad üleskutset paindlikkuse suurendamiseks ja halduskoormuse vähenemiseks, mis toob kaasa õigusliku reguleerimise vähenemise ja poliitika, millega piüüakse kaotada töökohakindluse „traditsioonilised“ vormid.

4.2 Juriidilisest seisukohast püüdsid mitmed Euroopa riigid piiri tõmmata, arendades mitmesuguste kriteeriumide põhjal edasi „töösuhte“ määratlust. Sellist suhet iseloomustab palga eest tehtav tasuline tegevus, kusjuures kogu sellest tasulisest tegevusest saadav kasum kuulub kliendile. Sellekohased olulised näitad hõlmavad asjaolu, et töö teostatakse teise osapoole järelevalve all ning et töötaja peab olema kättesaadav. Oluline on ka asjaolu, et töötaasu on töötaja ainus või peamine sissetulekuallikas ning et majanduslik oht tema jaoks puudub.

4.3 Komitee piirdub liikmesriikide juhendamise, pakkudes välja parimate tavade mudelid. Heaks näiteks on Malta mudel, mis on osutunud väga edukaks.

Käsitledes sellise isiku tööhõive staatust, kes on nime poolest füüsilisest isikust ettevõtja ja keda esmapilgul ei käsitleta töötajana, tuleb/võib oletada, et olemas töösuhe ja et isik, kellele teenust osutatakse, on tööandja, kui tööd teostav isik täidab vähemalt viis järgmist kriteeriumi:

- a) ta sõltub ühest ainukesest isikust, kellele teenust osutatakse, vähemalt 75 % osas oma sissetulekust üheaastase perioodi vältel;
- b) ta sõltub isikust, kellele teenust osutatakse, kes määratleb, millist tööd tuleb teha ja millal ja kuidas määratud tööd teostatakse;
- c) ta teeb tööd, kasutades seadmeid, vahendeid või materjale, mille annab tema käsutusse isik, kellele teenust osutatakse;
- d) ta töötab töögraafiku või minimaalse tööaja alusel, mille kehtestab isik, kellele teenust osutatakse;
- e) tal puudub õigus edastada oma tööd alltöövõtu korras teistele isikutele, et need teda töö teostamisel asendaksid;

⁽⁷⁾ Euroopa Komisjon märgib (ibid, lk 6), et eri riikides mõistetakse ja määratletakse erinevalt füüsilisest isikust ettevõtja terminit, millel on ka palju alakategooriaid: näiteks võetakse arvesse ettevõtte õiguslikku seisundit või seda, kas ettevõttes on palgatöötajaid või mitte, (tööandja vastandatakse oma kulul töötajale) ja/või ettevõtte tegevusvaldkonda (nt põllumajandus). Mõnes riigis (nt Hispaanias, Itaalias) tehakse vahet ka füüsilisest isikust ettevõtja ja „majanduslikult sõltuva füüsilisest isikust ettevõtja“ staatuse vahel), kus füüsilisest isikust ettevõtja töötab ainult ühe kliendi heaks. Teistes riikides eristatakse füüsilisest isikust ettevõtjaid, kes töötavad lisaks palgatööle (nt Belgias).

⁽⁸⁾ *Self employed workers: industrial relations and working conditions*. EIRO, 2009.

- f) ta on integreeritud tootmisprotsessi, töökorraldusse või ettevõtte või muu organisatsiooni hierarhiasse;
- g) töö teostaja tegevus on organisatsiooni keskne element ja tegevusega järgitakse selle isiku eesmärke, kellele teenust osutatakse, ja
- h) ta täidab olemasolevate töötajatega sarnaseid tööülesandeid, või, juhul, kui tööd teostatakse allhanke korras, täitab töötajate poolt varem tehtuga sarnaseid ülesandeid.

4.4 Erinevad määratlused esinevad mitte ainult Euroopa eri riikides,⁽⁹⁾ vaid ka ELi õigusaktides. Selline ebaselgus tekitab piiriülestes olukordades suuri probleeme. Riiklike ja ELi õigusraamistike vahelise seose puudumine töövõtu ja teenuste osutamise eristamisel muudab füüsilisest isikust ettevõtja kontseptsiooni problemaatiliseks teemaks, eriti seoses piiriülese tööga.

4.5 Rahvusvahelisest seisukohast muutub aina raskemaks määratleda, kas tegemist on töösuhtega või mitte. See probleem tekib olukordades, kus lepinguosaliste õigused ja kohustused ei ole selged ja üheselt mõistetavad või kus suurem paindlikkus ja reguleerimise vähendamine muudavad keeruliseks töösuhete kontrollimise võimaluse. Probleem tekib ka juhul, kui seadusandjad loovad mitmesuguseid vahevorme või lihtsalt käsitlevad võimalust alustada üleöö tegevust füüsilisest isikust ettevõtjana nii, nagu oleks see üks uus ettevõtlustegevuse liik.

4.6 Rahvusvaheline tööorganisatsioon (ILO) hoiatas aegsasti füüsilisest isikust ettevõtja staatuse võimaliku kuritarvitamise eest, mis viib möödahiilimiseni töötaja õigustest ja õiguslikust kaitsest, mis on tavaliselt seotud töösuhtega. ILO viitas võimalikule kuritarvitamisele, mis tuleneb mitme teguri koosmõjust:

õigusaktid on kas liiga kitsalt piiritletud või neid saab liiga kitsalt tõlgendada; õigusaktid on sõnastatud nii, et nende kohaldamisala ja mõju on minimaalne; kuigi töösuhe on kahtlemata olemas, jääb ebaselgeks, kes on tööandja; eeskirjad ei hõlma fiktiivse füüsilisest isikust ettevõtja eri vorme ning eeskirjade täitmist ei suudeta üldiselt kontrollida.

4.7 Tööhõiveseisundi rahvusvahelises klassifikatsioonis määratletakse füüsilisest isikust ettevõtja töö niisuguse tööna, mille puhul töötasu on otseses sõltuvuses toodetud kaupade ja osutatud teenuste eest saadud tulust. Ajaloolises lõikes eristatakse seega kolme peamist füüsilisest isikust ettevõtjate rühma: mikroettevõtted, väikesed ettevõtted ja vabakutselised töötajad. ÜRO peaassamblee võttis 2006. aasta juunis vastu soovitusetöösuhete kohta (soovitus 198)⁽¹⁰⁾. Selle soovitusetöösuhete peamine eesmärk oli parandada riiklikku poliitikat töösuhetes olevate töötajate õiguste kaitseks (artikkel 1, lõige 4).

4.8 Samal ajal jätkas ILO aastatel 2005–2007 tööd kasutatud käsituste edasiarendamiseks. Juba nimetatud soovitusetöösuhete kõrval koostati mitu dokumenti, mis muu hulgas andsid ülevaate liikmesriikides kehtivatest eeskirjadest. Selle ülevaate põhjal on selge, et üha kasvav vajadus selgete määratluste järele, mis võimaldaksid eristada füüsilisest isikust ettevõtjate töö õiguspäraseid vorme ja petturlikku tegevust, mille ainus eesmärk on hoiduda tööõiguse ja muude õigussätete täitmisest või neist kõrvale hiilida.

4.9 Komitee soovitab, et füüsilisest isikust ettevõtjate eriprobleemide lahendamist käsitletaks sotsiaaldialoogi raames nii ELi kui ka riigi tasandil ning et nende huve esindavatele organisatsioonidele antaks võimalus sotsiaaldialoogis osaleda.

Brüssel, 21. märts 2013

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Juriidilisest seisukohast on ELi liikmesriikides sõnastatud mitmeid kriteeriume töösuhete määratlemiseks: alluvus kasutajaettevõtjale, käskude ja juhiste täitmine töö teostamisel, integreerumine (kollektiivsesse) planeerimisskeemi, teiste poolt kavandatud töö teostamine ja järelevalve, töötaja on majanduslikus ja sotsiaalses sõltuvuses tööst, mida tehakse kellelegi teisele kuuluva ettevõtte heaks, rahanduslik sõltuvus (ühest) tööandjast (<http://www.clr-news.org/CLR-News/CLR%20News%202-2007%20ISSN.pdf>, lk 35).

⁽¹⁰⁾ Soovitus võeti vastu 71 %ga antud hääletest. Olgu märgitud, et tööandjate delegatsioon osales soovitusetöösuhete ettevalmistamisel ja otsustas lõpuks jääda hääletusel erapooletuks.

LISA

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusele

Arvamuse käsitlemisel lükati tagasi järgmised muudatusettepanekud, kuigi nende poolt anti vähemalt veerand häältest (kodukorra artikli 54 lõige 3).

Punkt 1.3

Muuta järgmiselt:

- 1.3 Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 2006. aasta soovitus on mõistele „töösuhe” valitud laiem lähenemisviis, et võimaldada meetmeid fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjate vastu. Selleks et kindlaks määrata, kas tegemist on töösuhtega või mitte, tuleks esmast tähelepanu pöörata töötaja tegevuse ja tasustamisega seotud faktidele, olenemata suhte kirjeldusest näiteks lepingutingimustes. Peidetud töösuhe eksisteerib juhul, kui tööandja kohtleb töötajat sel moel, nagu ta tahaks tema tegelikku õiguslikku seisundit töötajana varjata, ning kui lepingutingimused võivad töötaja ilma jätta kaitsest, millele töötajatel on õigus. Tuleb aga märkida, et ILO soovitus on suunatud riikide valitsustele ja mitte ELile.

Punkt 4.6

Muuta järgmiselt:

- 4.6 Rahvusvaheline tööorganisatsioon (ILO) hoiatas riikide valitsusi aegsasti füüsilisest isikust ettevõtja staatuse võimaliku kuritarvitamise eest, mis viib möödahiilimiseni töötaja õigustest ja õiguslikust kaitsest, mis on tavaliselt seotud töösuhtega. ILO viitas võimalikule kuritarvitamisele, mis tuleneb mitme teguri koosmõjust: õigusaktid on kas liiga kitsalt piiritletud või neid saab liiga kitsalt tõlgendada; õigusaktid on sõnastatud nii, et nende kohaldamisala ja mõju on minimaalne; kuigi töösuhe on kahtlemata olemas, jääb ebaselgeks, kes on tööandja; eeskirjad ei hõlma fiktiivse füüsilisest isikust ettevõtja eri vorme ning eeskirjade täitmist ei suudeta üldiselt kontrollida.

Motivatsioon

Raportöör rajab osa oma ELi tasandil tegutsemise argumentidest ILO 2006. aasta soovitusele töösuhte kohta. Ent ILO piirab oma soovituse tegevusulatuse selgelt riikliku poliitika ja riiklike õigusaktidega. Lisaks tuleks märkida, et seda soovitust ei võetud kaugeltki vastu üksmeelselt (mis on ILO puhul üsna tavapärane) – vastupidi: vaid 71 % antud häältest toetas ettepanekut, kogu tööandjate rühm oli selle vastu.

Vastavalt kodukorra artikli 51 lõikele 4 käsitleti neid muudatusettepanekuid korraga.

Hääletustulemus:

Poolt: 73

Vastu: 122

Erapooletuid: 12