



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 21.3.2012  
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Ettepanek:

### **NÕUKOGU MÄÄRUS**

**kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisvabaduse ja teenuste  
osutamise vabaduse kontekstis**

(EMPs kohaldatav tekst)

{SWD(2012) 63}  
{SWD(2012) 64}

## SELETUSKIRI

### 1. ETTEPANEKU TAUST

#### *Üldine taust*

Euroopa Kohus tunnistas Viking-Line'i<sup>1</sup> ja Laval<sup>2</sup> kohtuasjades tehtud otsustes esimest korda, et kollektiivse tegutsemise õigus, sealhulgas streigiõigus, moodustab põhiõigusena lahutamatu osa ELi õiguse üldpõhimõtetest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus<sup>3</sup>. Kohus märkis ka selgesõnaliselt, et kuna Euroopa Liidul ei ole mitte üksnes majanduslik, vaid ka sotsiaalne eesmärk, peavad aluslepinguga tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise õigused olema tasakaalus sotsiaalpoliitiliste eesmärkidega, mis hõlmavad elamis- ja töötingimuste parandamist, piisavat sotsiaalkaitset ning tööturu osapoolte dialoogi<sup>4</sup>. Lisaks tunnistas Euroopa Kohus, et õigus tegutseda kollektiivselt töötajate kaitseks kujutab endast õigustatud huvi, mis põhimõtteliselt õigustab lepinguga tagatud põhivabaduste piiramist. Töötajate kaitse on seega üks avaliku huvi kaalukaid põhjusi, mida Euroopa Kohus tunnustab<sup>5</sup>.

Sellest selgitusest hoolimata tõid kohtuotsused kaasa laialdase ja intensiivse arutelu nende mõju kohta lähetatud töötajate kaitsele ja eelkõige selle üle, mis ulatuses saavad ametiühingud edaspidi kaitsta töötajate õigusi piiriülestes olukordades. Eelkõige tõid need esile vastolu seoses olemasolevate ELi eeskirjade adekvaatsusega töötajate õiguse kaitsmisel teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse kontekstis<sup>6</sup>.

See vaidlus on kokku toonud mitmesuguseid sidusrühmi, sealhulgas tööturu osapooli, poliitikuid, õigusteadasi ja juriste. Kui mõned arutelude osapooled tervitasid otsuseid kui siseturu eeskirjade vajalikke selgitusi, leidsid teised, et Euroopa Kohtu otsused tunnistavad majandusvabaduste ülimuslikkust põhiõiguste teostamise suhtes ja sisaldavad endas sotsiaalse dumpingu või kõlvatu konkurentsi ohtu või lausa annavad selleks loa. Eelkõige on kritiseeritud asjaolu, et ehkki kohus tunnistas, et kollektiivse tegutsemise õigus, sealhulgas streigiõigus, moodustab põhiõigusena lahutamatu osa ELi õiguse üldpõhimõtetest, rõhutas ta selgesõnaliselt, et „võib selle õiguse kasutamisele siiski seada piiranguid”<sup>7</sup>. See võib takistada ametiühingute võimet võtta töötajate õiguste kaitseks meetmeid.

Professor Monti<sup>8</sup> märkis, et Euroopa Kohtu 2007. ja 2008. aasta otsused<sup>9</sup> on tähelepanu juhtinud lõhedele ühtse turu ja riiklikul tasandil toimiva sotsiaalkaitse vahel. Nad „rebisid lahti vana haava, mis ei olnud kunagi korralikult armistunudki: veelahe turgude suurema integreerimise pooldajate ja nende vahel, kes arvavad, et üleskutsed majandusvabaduste tagamiseks ja õiguslike tõkete kaotamiseks on vaid eufemism, mida kasutatakse riiklikul

---

<sup>1</sup> 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-438/05.

<sup>2</sup> 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-341/05.

<sup>3</sup> Punktid 44 (Viking-Line) ja 91 (Laval).

<sup>4</sup> Punktid 79 (Viking-Line) ja 105 (Laval).

<sup>5</sup> Punkt 77 (Viking-Line); vt punkt 103 (Laval).

<sup>6</sup> Aruanne Euroopa sotsiaalpartnerite ühisest tööst seoses Euroopa Kohtu otsustega Vikingi, Laval, Rüfferti ja Luksemburgi kohtuasjades, 19. märts 2010.

<sup>7</sup> Punkti 44 (Viking-Line) ja 91 (Laval) esimese lause viimane osa.

<sup>8</sup> Monti aruanne Euroopa Komisjoni presidendile „Ühtse turu uus strateegia” 9. mai 2010, lk 68.

<sup>9</sup> Lisaks juba nimetatud Viking-Line'i ja Laval otsustele, vt ka kohtulahendeid Rüffert ja komisjon vs. Luksemburg.

tasandil kaitstavate sotsiaalõiguste lammutamise asemel.” Ta rõhutas ka, et „selle lõhe taas esilekerkimine võib ühtsest turust ja EList eemale peletada selle osa üldsusest, tööliskeskkonnast ja ametiühingutest, kes aja jooksul on olnud peamised majandusintegratsiooni toetajad.”

### *Lissaboni leping*

Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõike 3 kohaselt peaks siseturg põhinema kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress. Oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel peab liit võtma arvesse kõrge tööhõive edendamise, piisava sotsiaalse kaitse tagamise ja sotsiaalse tõrjutuse vastase võitlusega seotud nõudeid<sup>10</sup>. Lisaks on Lissaboni lepinguga tugevnenud põhiõiguste tunnustamine esmases õiguses tänu asjaolule, et Euroopa Liidu põhiõiguste hartal on nüüd samasugune õigusjõud nagu aluslepingulgi<sup>11</sup>.

Sotsiaalne mõõde on seega siseturu keskne komponent, mis ei saa nõuetekohaselt toimida ilma tugeva sotsiaalse mõõtme ja kodanike toetuseta<sup>12</sup>.

Euroopa Kohus on samuti tunnistanud, et liidul on lisaks majanduslikule eesmärgile ka sotsiaalne eesmärk. Seega tuleb ELi toimimislepinguga tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise õigused rakendada kooskõlas sotsiaalpoliitika eesmärkidega, mis ELi toimimise lepingu artikli 151 esimese lõigu kohaselt hõlmavad muu hulgas elamis- ja töötingimuste parandamist, piisavat sotsiaalkaitset ning tööturu osapoolte dialoogi.

Lisaks on ELi toimimise lepingu artikli 152 kohaselt ELi eesmärk tunnustada, edendada ja tugevdada tööturu osapoolte rolli ELi tasandil ning hõlbustada sotsiaaldialoogi, võttes arvesse riiklike süsteemide erisust ja austades tööturu osapoolte autonoomiat.

Euroopa Ülemkogu kordas oma 18.–19. juuni 2009. aasta pidulikus avalduses töötajate õiguste, sotsiaalpoliitika ja muude küsimuste kohta, et Lissaboni lepinguga muudetud aluslepingutes on ette nähtud, et Euroopa Liit peab tööturu osapoolte rolli tunnustama ja edendama.

### *Kollektiivlääbirääkimiste õigus — kollektiivse tegutsemise õigus —streigiõigus või -vabadus*

Isegi kui asjakohastes õigusaktides ei viidata alati selgesõnaliselt streigiõigusele või -vabadusele, tunnustakse mitmes rahvusvahelises õigusaktis, millele liikmesriigid on alla kirjutanud või mille väljatöötamises nad on osalenud,<sup>13</sup> kollektiivse tegutsemise õigust, millega kaasneb kollektiivlääbirääkimiste õigus. See sisaldub kõnealuste liikmesriikide poolt ELi tasandil väljatöötatud aktides<sup>14</sup> ja Nice's 7. detsembril 2000 väljakuulutatud Euroopa

---

<sup>10</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 9.

<sup>11</sup> ELi lepingu artikkel 6.

<sup>12</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Siseturu sotsiaalne mõõde” (omalgatuslik arvamus), Thomas Janson, ELT 2011 C44/90.

<sup>13</sup> Näiteks Torinos 18. oktoobril 1961 allakirjutatud Euroopa Sotsiaalharta, millele on lisaks selgesõnaliselt viidatud ELi toimimise lepingu artiklis 151, ning Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 9. juuli 1948 aasta konventsioon nr 87 ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse kohta.

<sup>14</sup> Näiteks ühenduse harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta, mis võeti vastu 9. detsembril 1989 Strasbourgis toimunud Euroopa Ülemkogu istungil ja millele on samuti osutatud ELi toimimise lepingu artiklis 151.

Liidu põhiõiguste hartas,<sup>15</sup> mis võeti vastu Strasbourgis 12. detsembril 2008<sup>16</sup>. Seda kaitsevad ka mitme liikmesriigi põhiseadused.

Selles kontekstis tunnistatakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 28 selgesõnaliselt kollektiivlääbirääkimiste õigust, mis huvide konflikti korral hõlmab õigust oma õigusi kollektiivselt kaitsta, sealhulgas streikida<sup>17</sup>.

Vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu arvamusele moodustab kollektiivlääbirääkimiste ja läbirääkimiste ning kollektiivlepingute sõlmimise õigus lahutamatu osa ühinemisõigusest, st õigusest moodustada ametiühinguid ja nendega liituda oma huvide kaitseks, nagu sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>18</sup> artiklis 11.

Euroopa Inimõiguste Kohus<sup>19</sup> on samuti tunnistanud, et ametiühinguvabaduse valdkonnas on osalevatel riikidel tööturu osapoolte huvide vahel õige tasakaalu saavutamise seonduvate sotsiaalsete ja poliitiliste küsimuste tundlikku laadi silmas pidades ja selle valdkonna riiklike süsteemide suure erinevuse tõttu piisavalt kaalutlusruumi otsustamiseks, kui suures ulatuses võib tagada ametiühingute vabaduse kaitsta oma liikmete kutsealaseid huvisid. Samas märgib kohus, et see kaalutlusruum ei ole määratu, vaid selle suhtes kohaldatakse Euroopa järelevalvekorraldust, mille puhul on kohtu ülesandeks teha lõplik otsus selle kohta, kas piirang sobib kokku asutamisvabadusega, mida kaitstakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 11 alusel.

Samas tunnistavad Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus,<sup>20</sup> et streigiõigus ei ole absoluutne ja selle kasutamisel on siiski piirangud, mis võivad tuleneda riikide põhiseadustest, õigusaktidest ja tavadest. Nagu on kinnitatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 28, tuleb seda õigust kasutada kooskõlas Euroopa Liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega.

Seega on ametiühingutel selles osas tähtis roll ning Euroopa Kohtu kinnitusel peaks neil olema võimalik võtta töötajate õiguste kaitseks meetmeid, samuti kutsuda oma liikmeid streikima ja korraldada boikotte ja blokaade töötajate huvide ja õiguste kaitsmiseks ning töökohtade ja töötingimuste kaitse tagamiseks, tingimusel et see toimub kooskõlas Euroopa Liidu ja riikide õigusaktide ja tavadega.

### *Majandusvabadused — piirangud — töötajate õiguste kaitse*

Asutamisevabadus ja teenuste osutamise vabadus on osa ELi õiguse aluspõhimõtetest. Neid vabadusi võib Euroopa Kohtu praktika kohaselt piirata üksnes siis, kui sel on aluslepinguga kokkusobiv õiguspärane eesmärk ja see on põhjendatud olulise avaliku huviga. Sel juhul peab piirang olema sobiv taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna asjaomase eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

---

<sup>15</sup> EÜT C 364, 2000, lk 1.

<sup>16</sup> Vt Euroopa Liidu lepingu artikkel 6.

<sup>17</sup> Euroopa Liidu lepingu artiklis 6 esitatud üldviitega on kollektiivlääbirääkimised selgelt inkorporeeritud esmasesse õigusesse (vt kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas C-271/08: komisjon vs Saksamaa, punkt 80).

<sup>18</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. novembri 2008. aasta otsus (Demir) punktid 153/154 koos punktiga 145.

<sup>19</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 27. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas Vördur Olafsson vs. Island, punkt 74/75.

<sup>20</sup> Vt näiteks 21. aprilli 2009. aasta otsust Enerji Yapi-Yol Sen vs. Türki (68959/01), punkt 32.

Tunnistatakse, et töötajate kaitsmine, eelkõige nende sotsiaalne kaitse ja nende õiguste kaitse, ning soov vältida häireid tööturul kujutab endast olulist üldist huvi, mis õigustab liidu õigusega tagatud põhivabaduste kasutamise piiramist.

Lisaks on Euroopa Kohus tunnistanud, et erasektori osalejate käitumisest tuleneva liikumisvabaduse takistamise vältimise puhul on liikmesriikidel kaalutusõigus ja otsustamisvabadus.

Kokkuvõtteks võib öelda, et nii majandusvabaduste ja põhiõiguste kui ka nende tegeliku kasutamise suhtes võib kohaldada piiranguid.

## **2. HUVITATUD ISIKUTEGA TOIMUNUD KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED**

### **2.1. Konsulteerimine huvitatud isikutega**

Nagu eespool osutatud, on otsused Viking-Line'i, Laval, Rüfferti ja komisjon vs Luksemburgi kohtuasjades aastatel 2007–2008 põhjustanud tuliseid arutelusid eelkõige seoses teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabadusega mõjuga töötajate õiguste kaitsele ning ametiühingute rolliga töötajate õiguste kaitasel piiriülestes olukordades.

Euroopa ametiühingud leiavad, et need otsused on antisotsiaalsed. Nad tahavad, et õigusakte muudetaks, et selgitada õiguslikku olukorda ja takistada kohtunikel tegemast otsuseid, mis nende sõnul tulevikus kahjustaksid töötajate õigusi. Sellega seose on nad esitanud kaks nõuet:

- töötajate lähetamise direktiivi (direktiivi 96/71/EÜ) läbivaatamine, et lisada viide võrdse töö eest võrdse tasu saamise põhimõttele ja võimaldada vastuvõtval liikmesriigil kohaldada soodsamaid tingimusi kui direktiivi artikli 3 lõike 1 kohased põhilised töötingimused;
- sotsiaalse arengu protokollide lisamine aluslepingusse, et muuta sotsiaalsed põhiõigused ülimuslikuks majandusvabaduste ees.

Teised sidusrühmad on erineval arvamusel. BusinessEurope on tervitanud kohtuotsustega toodud selgust ning ta ei leia, et direktiivi oleks vaja läbi vaadata. Mitu liikmesriiki on väljendanud sarnast seisukohta. Mõni liikmesriik (Rootsi, Saksamaa, Luksemburg ja Taani) on muutnud oma õigusakte, et järgida kõnealuseid otsuseid.

2008. aasta oktoobris võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, millega kutsuti kõiki liikmesriike üles nõuetekohaselt jõustama töötajate lähetamise direktiivi ja millega komisjonil paluti mitte välistada direktiivi osalist läbivaatamist pärast seda, kui ta on probleeme ja väljakutseid põhjalikult hinnanud<sup>21</sup>. Samas rõhutas Euroopa Parlament, et teenuste osutamise vabadus on „üks Euroopa projekti nurgakividest, mida tuleb tasakaalustada ühest küljest asutamislepingutes sätestatud põhiõiguste ja sotsiaalsete eesmärkidega ning teisest küljest üldsuse ja tööturu osapoolte õigusega tagada mittediskrimineeriv ja võrdne kohtlemine ning

---

<sup>21</sup> 22. oktoobri 2008. aasta resolutsioon kollektiivlepingutega seotud väljakutsete kohta ELis (2008/2085(INI)), punktid 25 ja 30.

elu- ja töötingimuste parandamine”<sup>22</sup>. 2. juunil 2010 organiseeris tööhõive- ja sotsiaalkomisjon komisjoni, Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC) ja BusinessEurope'i esindavate ekspertide ärakuulamise, mille käigus kutsusid sotsiaaldemokraatide, vasakpoolsete ja roheliste fraktsiooni liikmed komisjoni üles võtma meetmeid kooskõlas ETUCi ettepanekuga.

2008. aasta oktoobri foorumil volinik Špidla ja minister Bertrandi (kes tegutses nõukogu eesistujana) esitatud ühiskutse alusel nõustasid Euroopa tööturu osapooled läbi viima ühisanalüüsi Euroopa Kohtu otsuste tagajärgede kohta liikuvuse ja üleilmastumise kontekstis. 2010. aasta märtsis<sup>23</sup> esitasid Euroopa tööturu osapooled aruande Euroopa Kohtu otsuste tagajärgede kohta. Dokumendist ilmnesevad nende suured lahkavõtmused. Samal ajal kui BusinessEurope on direktiivi läbivaatamise vastu (kuid nõustub, et teatavaid jõustamisega seotud aspekte on vaja selgitada), soovib ETUC selle põhjalikku muutmist.

2010. aastal võttis Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastu arvamuse „Ühtse turu sotsiaalne mõõde”,<sup>24</sup> milles ta taotles direktiivi 96/71 tõhusamat rakendamist ja väljendas toetust komisjoni algatusele liikmesriikide ametiasutuste, ettevõtete ja töötajate õiguslike kohustuste selgitamiseks, mis hõlmas ka direktiivi osalist läbivaatamist. Selles arvamuses julgustatakse komisjoni vabastama ühtsel turul streikimise õiguse ja kaaluma Euroopa sotsiaalvaldkonna Interpoli loomist, et toetada tööinspeksioonide tegevust mitmes liikmesriigis.

Euroopa Kohtu otsustega paisutatud vastuolusid tunnistades soovitas professor Monti oma aruandes „Ühtse turu uus strateegia” järgmist:

- selgitada töötajate lähetamise direktiivi rakendamist ning parandada teabe andmist töötajate ja ettevõtjate õiguste ja kohustuste kohta ning halduskoostööd ja karistusi inimeste vaba liikumise ja piiriüleste teenuste osutamise kontekstis;
- lisada säte streigiõiguse tagamise kohta nõukogu määruse (EÜ) nr 2679/98 (nn Monti määrus) artikli 2 eeskujul ning luua direktiivi kohaldamisest tulenevate töövaidluste mitteametliku lahendamise süsteem.

2010. aasta oktoobris algatas komisjon oma teatisega „Ühtse turu akt. Kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus. 50 ettepanekut ühise tööturu ja ettevõtlusmaastiku ning omavahelise kaubavahetuse parendamiseks”<sup>25</sup> avaliku arutelu ühtse turu taaselavdamise teemal. Selles esitati kaks ettepanekut (nr 29 ja 30), mille eesmärk oli taastada kodanike usaldus ja toetus ja millest üks käsitles sotsiaalsete põhiõiguste ja majandusvabaduste vahelist tasakaalu ja teine töötajate lähetamist.

- Ettepanek 29: „Lähtudes oma uuest Euroopa Liidu põhiõiguste harta tõhusa rakendamise strateegiast, tagab komisjon, et hartas sätestatud õigusi, sealhulgas õigust korraldada ühistegevust, võetaks arvesse.”

---

<sup>22</sup> Punkt 1; vt ka punkte 17 ja 31.

<sup>23</sup> Tekst esitati 2010. aasta märtsis Oviedos toimunud konverentsil, mille korraldas eesistujariik Hispaania. Arutelud näitasid taas sidusrühmade vastakaid arvamusi.

<sup>24</sup> Arvamus 2011/C 44/15.

<sup>25</sup> KOM(2010) 608 (lõplik)/2, 11.11.2010.

- Ettepanek 30: „Komisjon teeb 2011. aastal õigusakti ettepaneku, millega parandada töötajate lähetamist käsitleva direktiivi rakendamist, et lisada sellesse või selle juurde täpsustused, kuidas tagatakse ühtse turu pakutavate majandusvabaduste kontekstis sotsiaalsete põhiõiguste kaitse.”

Üldsusega konsulteerimisest ilmnes, et liidud, üksikkodanikud ja valitsusvälised organisatsioonid on neist meetmetest väga huvitatud ja toetavad neid.

740 vastajat (rohkem kui 800 hulgast) leidis, et ettepanek 29, mis käsitleb põhiõiguste harta tõhusat rakendamist ja sotsiaalselt mõjuhinnangut, on üks kõige tähtsamaid teemasid.

Euroopa tööturu osapooled vastasid arutelule oma väljakujunenud põhimõtete alusel. ETUC kordas oma nõuet aluslepingut muutva sotsiaalse arengu protokolliga kohta ja oli jätkuvalt seisukohal, et komisjon ei peaks mitte ainult selgitama ja parandama töötajate lähetamise direktiivi rakendamist, vaid ka selle põhjalikult läbi vaatama. BusinessEurope toetas komisjoni lähenemisviisi olemasoleva direktiivi parema rakendamise ja jõustamise kohta.

ETUC toetas lisaks sotsiaalarengu protokollile ka nn Monti II määruse ideed (seda rõhutati spetsiaalselt mitmes ametiühingute vastuses). BusinessEurope vastusest ei ilmne selget seisukohta, kuid näib, et nad seavad kahtluse alla selle lisaväärtuse, märkides, et ELi pädevustest streigiõiguse väljajätmist ei tohiks kahtluse alla seada.

Pärast laiaulatuslikku avalikku arutelu võttis komisjon selle käigus saadud vastuste põhjal 13. aprillil 2011 vastu teatise „Ühtse turu akt – kaksteist vahendit majanduskasvu edendamiseks ja usalduse suurendamiseks”<sup>26</sup>. Töötajate lähetamist käsitlevad seadusandlikud algatused on esitatud sotsiaalse ühtekuuluvuse peatükis 12 põhimeetme seas: **„õigusakt, millega parandatakse ja tõhustatakse töötajate lähetamist käsitleva direktiivi ülevõtmist, kohaldamist ja rakendamist**. See hõlmab meetmeid kehtivate eeskirjade mis tahes kuritarvitamise või täitmata jätmise vältimiseks ja selle eest karistamiseks, samuti **õigusakti, millega täpsustatakse asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kasutamist koos sotsiaalsete põhiõigustega**.”

Pärast ühtse turu akti vastuvõtmist võttis Euroopa Parlament 6. aprillil 2011 vastu kolm resolutsiooni<sup>27</sup>. Töötajate lähetamine ei olnud siiski kindlakstehtud prioriteetsete teemade hulgas (samas olid nende hulgas üldisem liikuvuse teema ja pensioniõiguste ülekantavus).

Kontrastina kuuluvad töötajate lähetamine ja majandusvabadused Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kindlaksmääratud prioriteetide<sup>28</sup> hulka.

Oma järeldustes ühtse turu taaskäivitamise prioriteetide kohta nõukogu:

„14. LEIAB, et töötajate lähetamist käsitleva direktiivi nõuetekohane rakendamine ja jõustamine saab parandada lähetatud töötajate õiguste paremat kaitsmist, tagada teenuseid osutavate ettevõtjate ja samuti riiklike asutuste õiguste ja kohustuste suurema selguse ning aidata ennetada kohaldatavate eeskirjade eiramist; lisaks sellele LEIAB, et on vaja suurendada

<sup>26</sup> KOM(2011) 206 (lõplik).

<sup>27</sup> „Ühtne turg ettevõtluse ja majanduskasvu edendajana” [2010/2277(INI)], „Ühtne turg Euroopa kodanikele” [2010/2278(INI)], „Juhtimine ja partnerlus ühtsel turul” [2010/2289(INI)].

<sup>28</sup> Pr Federspieli, hr Sieckeri ja hr Volesi ettepanekud, INT 548, 15. märts 2011.

selgust asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kasutamisel koos põhiliste sotsiaalsete õigustega;<sup>29</sup>”.

Sotsiaalseid põhiõigusi ja töötajate lähetamist käsitleval konverentsil (27.–28. juuni 2011) osalesid ministrid, tööturu osapooled, ELi institutsioonide esindajad ja akadeemikud, et arutleda reguleerimisvõimaluste ja seadusandlike algatuste võimaliku sisu üle ning aidata kindlaks teha teostatavad lahendused<sup>30</sup>. Konverentsi eesmärk oli aidata avaliku sisuka arutelu abil kaasa ühisema arusaama kujundamisele ja esitleda hiljutiste uuringute tulemusi.

Lisaks sellele rõhutatakse Krakowi deklaratsioonis<sup>31</sup> veel kord, et teenuste piiriülene osutamine ja lähetatud töötajate liikuvus on ühtse turu väga olulised elemendid. Teenuste ajutise piiriülese osutamise lihtsustamine peaks käima käsikäes kõnealuste teenuste osutamiseks teise liikmesriiki lähetatud töötajatele nõuetekohase ja piisava kaitse tagamisega.

## 2.2 Mõju hindamine

Kooskõlas parema õigusloome poliitikaga koostas komisjon poliitikavalikute mõjuhindangu, mis põhines välisuuringul<sup>32</sup>.

Kindlakstehtud probleemiallikad on jagatud nelja rühma, kusjuures probleem nr 4 („pinged teenuste osutamise ja asutamisvabaduse ning riiklike töösuhete vahel”) on otseselt seotud käesoleva ettepanekuga. Euroopa Kohtu otsused, milles tõlgendatakse direktiivi ja aluslepingu sätteid kohtuasjades Viking ja Laval, tõid esile pinged teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse ning põhiõiguste (kollektiivlääbirääkimiste ja streigiõigus) kasutamise vahel. Ametiühingud nägid nendes otsustes Euroopa Liidu või riiklike kohtute kontrolli kehtestamist streikidele juhtudel, kus need võiksid mõjutada või halvendada teenuste osutamise vabadust või asutamisvabadust. Selline arusaam on põhjustanud lähiminevikus negatiivse lumepalliefekti, mille näideteks on mõned piiriülesed tööandjate ja töövõtjate vahelised vaidlused. Selle probleemi olulisust rõhutati rahvusvahelise tööorganisatsiooni ILO konventsioonide ja soovitude kohaldamise eksperdikomisjoni 2010. aasta aruandes, milles väljendati tõsist muret streigiõiguse piiramise üle Euroopa Kohtu otsuste tulemusena. Streigiõigus on sätestatud ILO konventsioonis nr 87, millele on alla kirjutanud kõik liikmesriigid.

Kõnealuse probleemi allikaga seotud poliitikavalikud hõlmavad alusstsenaariumi (valik nr 5), mittereguleerivat sekkumist (valik nr 6) ja reguleerivat sekkumist ELi tasandil (valik nr 7).

Valikuid nr 6 ja 7 hinnati alusstsenaariumi põhjal, pidades silmas, kas nad võimaldavad tegeleda probleemi nr 4 allikatega ja saavutada üldisi eesmärke, eelkõige ühtse turu jätkusuutlikku arengut, mis põhineb kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, teenuste osutamise vabadust ja võrdsete võimaluste edendamist, elu- ja töötingimuste parandamist, liikmesriikide töösuhete süsteemide mitmekesisuse arvessevõtmisel ja tööturu osapoolte dialoogi soodustamist. Lisaks uuriti neid erieesmärkide ja seotud

<sup>29</sup> 3094. konkurentsivõime nõukogu istung, 30. mai 2011.

<sup>30</sup> Lisateave, peamised sõnavõttud ja seonduvad dokumendid veebiaadressil: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

<sup>31</sup> Ühtse turu foorum, Krakow, 3–4. oktoober 2011, eelkõige deklaratsiooni viies lõik ja tegevusega seotud järelduste punkt 5.

<sup>32</sup> Mitme töövõtjaga raamleping, VT 2008/87, ettevalmistav uuring mõjuhindangu koostamiseks teenuste osutamise seotud töötajate lähetamise õigusliku raamistiku võimaliku läbivaatamise kohta, (VT/2010/126).

tegevuseesmärkide taustal, sealhulgas eelkõige õiguskindluse suurendamine seoses sotsiaalsete õiguste ja majandusvabaduste tasakaaluga, seda eriti töötajate lähetamise kontekstis. Lähtudes Euroopa Liidu põhiõiguste harta tõhusa rakendamise strateegiast, kasutati mõjuhinnangut, et teha kindlaks võimalikud mõjutatavad põhiõigused, konkreetse õiguse piirangu ulatus ning selle vajalikkus ja proportsionaalsus poliitikavalikute ja seatud eesmärgi seisukohast<sup>33</sup>.

Mõjuhinnang tõi esile alusstsenaariumi negatiivse majandusliku ja sotsiaalse mõju. Jätkuv õiguslik ebakindlus võib viia olukorrani, kus suur osa sidusrühmadest lõpetab ühtse turu toetamise, ja luua proteksionistliku hoiakuga ebasõbraliku ettevõtluskeskkonna. Kahjunõuete oht ja riiklike kohtute rolliga seotud kahtlused võivad ametiühingutel takistada oma streigiõiguse kasutamist. Sel oleks kahjulik mõju töötajate õiguste kaitsele ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 28. Valikutel nr 6 ja 7 oleks positiivne majanduslik ja sotsiaalne mõju, kuna need vähendavad õiguslikku ebakindlust. Valiku nr 7 positiivne mõju peaks aga olema suurem, kuna õiguslik sekkumine (määrus) annab suurema õiguskindluse kui mittesiduva õigusakti kasutamine (valik nr 6). Hoiatusmehhanism suurendaks positiivset mõju veelgi. Lisaks sellele saadaks seadusandlik sekkumine selgema poliitilise signaali sellest, et komisjon tegeleb pühendunult probleemiga, mis on ametiühingute ja teatava osa Euroopa Parlamendi jaoks väga tähtis.

Eelistatud valik probleemi nr 4 põhjustega tegelemiseks on valik nr 7. Seda peetakse kõige tõhusamaks ja toimivamaks lahenduseks erieesmärgi „vähendada pingeid riiklike töösuhete süsteemide ja teenuste osutamise vabaduse vahel” jaoks ja kõige sidusamaks viisiks üldiste eesmärkide saavutamiseks. Seega on kõnealune valik käesoleva ettepaneku aluseks.

Mõju hindamise komitee vaatas mõju hindamise kavandi kaks korda läbi ning tema parandusettepanekud lisati lõpparuandesse. Mõju hindamise komitee arvamus, lõplik mõjuhinnang ja selle kommenteeritud kokkuvõte avaldatakse koos käesoleva ettepanekuga.

### **3. ETTEPANEKU ÕIGUSLIK KÜLG**

#### **3.1. Üldine taust — kavandatud meetmete kokkuvõte**

Eespool osutatud Euroopa Kohtu lahendid on juhtinud tähelepanu erinevustele ühtse turu ja sotsiaalse mõõtme vahel kahel viisil. Esiteks tõid kohtulahendid esile vajaduse tagada õige tasakaal ametiühingute kollektiivse tegutsemise õiguse, sealhulgas streigiõiguse kasutamise ning aluslepingus sätestatud majandusvabaduste, nimelt asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse vahel. Teiseks tõstatasid kohtulahendid taas küsimuse, kas töötajate lähetamise direktiiv ikka on piisav, et kaitsta töötajate õigusi liikmesriikides valitsevate erinevate sotsiaalsete ja töötingimuste kontekstis. Eelkõige seati kahtluse alla selle kohaldamine ja tegelik jõustamine.

Nagu eespool osutatud professor Monti aruandes juba tunnistati, on need kaks küsimust tihedalt seotud, kuid nende jaoks on vaja eri strateegiaid, et leida tasakaal ühtset turu ja sotsiaalsete nõudmiste vahel. Nagu rõhutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta tõhusa rakendamise strateegias, peavad inimesed saama hartas sätestatud õigusi tõhusalt kasutada, kui nende küsimus kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse<sup>34</sup>. Nendes teemades selguse loomist

<sup>33</sup> KOM(2010) 573 (lõplik), lk 6–7.

<sup>34</sup> KOM(2010) 573 (lõplik).

ei tohiks jätta Euroopa Kohtu või riiklike kohtute tulevaste kohtuvaidluste lahendada<sup>35</sup>. Lisaks ei peaks streigiõigus ega -vabadus olema pelgalt loosung või õiguslik metafoor.

Seega moodustab käesolev ettepanek osa paketist. Koos jõustamisdirektiivi ettepanekuga kujutab see endast sihipärast sekkumist, et selgitada sotsiaalõiguste kasutamise ja aluslepinguga ettenähtud asutamisõiguse ja teenuste osutamise õiguse kasutamise koostoimet ELis kooskõlas aluslepingu ühe peamise eesmärgiga („kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus”), ilma et see tooks kaasa Euroopa Kohtu lahendite tühistamist.

Käesoleva ettepaneku eesmärk on selgitada liidu tasandil kohaldatavaid üldpõhimõtteid ja eeskirju seoses kollektiivse tegutsemise põhiõiguse kasutamisega asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis, mis hõlmab ka kõnealuste vabaduste tegelikku ühildamist piiriülestes olukordades. Selle reguleerimisala hõlmab nii töötajate lähetamist teise liikmesriiki teenuste osutamise eesmärgil kui ka rohkem kui üht liikmesriiki hõlmavat kavandatud ümberkorraldamist ja/või ümberasumist.

### **3.2. Õiguslik alus**

ELi toimimise lepingu artikkel 352 (mis on kohaldatav olukorras, mil aluslepingutega ei ole neis määratletud põhimõtete raames ette nähtud vajalike meetmete rakendamiseks vajalikke volitusi, et saavutada ühte aluslepingu eesmärkidest) on kavandatud meetme jaoks asjakohane õiguslik alus.

Määrust peetakse kõige asjakohasemaks õigusaktiks, et selgitada liidu tasandil kohaldatavaid üldpõhimõtteid ja eeskirju eesmärgiga ühildada põhiõiguste kasutamist ja majandusvabadusi piiriülestes olukordades. Määruse vahetu kohaldatavus vähendab õiguslikku keerukust ja pakub suuremat õiguskindlust neile, kelle suhtes asjaomaseid õigusakte terve ELi piires kohaldatakse, sest määruks selgitatakse kohaldatavaid eeskirju ühtsemal viisil. Õiguslik selgus ja lihtsus on eriti olulised VKEdes jaoks. Seda ei ole võimalik saavutada direktiiviga, mis on oma olemuselt siduv üksnes saavutatava tulemuse suhtes, kuid jätab liikmesriikide asutustele võimaluse valida vorm ja meetodid.

### **3.3. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte**

Kuna aluslepingus puudub selgesõnaline säte vajalike volituste kohta, põhineb käesolev määrus Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 352.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 135 lõikega 5 on streigiõigus välja jäetud mitmest küsimusest, mida saab üle kogu ELi reguleerida direktiivide kaudu miinimumstandardite abil. Samas on Euroopa Kohtu otsused selgelt näidanud, et kuigi et artikkel 153 ei kehti streigiõiguse suhtes, ei jäta see kollektiivset tegutsemist ELi õiguse reguleerimisalast välja.

Käesoleva määruse eesmärk – selgitada streigiõiguse kasutamise suhtes kohaldatavaid üldpõhimõtteid ja ELi eeskirju teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse kontekstis, mis hõlmab ka kõnealuste vabaduste tegeliku ühildamise vajadust piiriülestes olukordades – eeldab Euroopa Liidu tasandil võetavaid meetmeid ja seega ei saa liikmesriigid seda üksinda saavutada.

---

<sup>35</sup> Eespool osutatud Monti aruanne, lk 69.

Lisaks tuleb aluslepingu kohaselt iga kõnealuse valdkonna algatuse puhul austada nii tööturu osapoolte autonoomiat kui ka erinevaid sotsiaalmudeleid ja liikmesriikide töösuhete süsteemide mitmekesisust.

Ettepaneku sisu osas tagatakse subsidiaarsuse põhimõtte järgimine sellega, et tunnustatakse riikide kohtute rolli, tehes kindlaks faktid ja kontrollides, kas meetmetega saavutatav eesmärk kujutab endast õiguslikku huvi, kas meetmed on kõnealuste eesmärkide saavutamiseks sobilikud ja kas need ei lähe kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik. Samuti tunnustatakse streigiõiguse kasutamisel juba olemasolevate siseriiklike õigusaktide ja menetluste tähtsust, sealhulgas olemasolevaid alternatiivseid vaidluste lahendamise mehhanisme, mida käesoleva ettepanekuga ei muudeta ega mõjutata. Käesoleva ettepanekuga ei looda mehhanismi töövaidluste mitteametlikuks lahendamiseks riigi tasandil, eesmärgiga kehtestada ametiühingute tegevuste suhtes kohtueelne kontroll (nagu oli soovitatud Monti 2010. aasta aruandes), vaid selles piirduakse mitmes liikmesriigis juba eksisteerivate alternatiivsete mitteametlike vaidluste lahendamise mehhanismide rollile osutamisega.

Käesolev ettepanek ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik kavandatud eesmärkide saavutamiseks.

### **3.4. Ettepaneku üksikasjalik selgitus**

#### *3.4.1. Reguleerimisese ja nn Monti klausel*

Lisaks määruse eesmärkide kirjeldamisele sisaldab artikkel 1 ka nn Monti klauslit. Selles on kombineeritud tekst nõukogu määruse nr 2679/98<sup>36</sup> artiklist 2 ja teenuste direktiivi<sup>37</sup> artikli 1 lõikest 7. Sõnastus järgib sarnaste sätete teksti hiljutises määruse ettepanekus kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud Brüssel I määrus)<sup>38</sup> ning hiljuti vastu võetud määruses makromajandusliku tasakaalustamatuse kohta<sup>39</sup>.

#### *3.4.2. Põhiõiguste ja majandusvabaduste vaheline seos — üldpõhimõtted*

Kuigi artiklis 2 korratakse, et aluslepinguga ettenähtud ja kaitstud kollektiivse tegutsemise põhiõiguse kasutamise ning asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse vahel ei ole loomupärast konflikti ega ülimuslikkust üksteise üle, tunnustatakse kõnealuses artiklis, et võib tekkida olukordi, kus nende õiguste kasutamist tuleb konflikti korral ühildada vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele kooskõlas üldiste kohtutavade ja ELi kohtupraktikaga<sup>40</sup>.

Põhiõiguste ning asutamisvabaduste ja teenuste osutamise vabaduse üldine võrdväarsus tähendab, et selliste vabaduste piiramine võib osutada vajalikuks põhiõiguste kaitse huvides.

---

<sup>36</sup> Nõukogu 7. detsembri 1998. aasta määrus siseturu toimimise kohta liikmesriikidevahelise kaupade vaba liikumise osas (EÜT L 337/8, 12.12.1998).

<sup>37</sup> Direktiiv 2006/123/EÜ, ELT L 376/36, 27.12.2006; vt direktiivi 96/71/EÜ põhjendus 22.

<sup>38</sup> KOM(2010) 748 (lõplik), 14.12.2010, artikkel 85.

<sup>39</sup> 16. novembri 2011. aasta määruse (EL) nr 1176/2011 (makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta, ELT L 306/25, 23.11.2011) artikli 1 lõike 3 viimane lause.

<sup>40</sup> Kohtujurist Cruz Villaloni ettepanek kohtuasjas C-515/08: dos Santos Palhota e.a., punkt 53. Vt Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas C-438/05 Viking-Line, punkt 46, kohtuasjas C-341/05: Laval, punkt 94 ja kohtuasjas C-271/08: komisjon vs. Saksamaa, punkt 44. Vt ka professor M. Schlachter'i sõnavõttu sotsiaalsete põhiõiguste ja majandusvabaduste ühildamise teemal veebiaadressil <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

Samas tähendab see ka seda, et selliste vabaduse kasutamine võib õigustada põhiõiguste tegeliku kasutamise piiramist.

Et välistada olukorda, kus ametiühingutel takistatakse või isegi *de facto* keelatakse kasutada oma kollektiivseid õigusi selliste kahjunõuete ohu tõttu, mida tööandjad võivad esitada piiriüleste asjaolude korral<sup>41</sup> Viking-Line'i otsuse põhjal, tuleks meenutada, et olukordades, kus sellised piiriüleised elemendid on puudulikud või hüpoteetilised, eeldatakse, et kollektiivne tegutsemine ei kahjusta asutamisvabadust ega teenuste osutamise vabadust. Viimane ei piira kollektiivse tegutsemise vastavust siseriiklikele õigusaktidele ja tavadele.

Tõepoolest teeks risk olla kahjunõuete eest nii suures ulatuses vastutav suhteliselt hüpoteetilise olukorra alusel või olukorra alusel, mis ei hõlma piiriüleste asjaolusid, ametiühingute jaoks streigiõiguse kasutamise üsna raskeks kui mitte võimatuks olukordades, kus asutamisvabadust või teenuste osutamise vabadust isegi ei kohaldata.

### 3.4.3. Vaidluste lahendamise mehhanism

Artiklis 3 tunnustatakse streigiõiguse tegeliku kasutamisega seotud olemasolevate riiklike tavade rolli ja tähtsust, samuti olemasolevaid vaidluste lahendamise mehhanisme, näiteks vahendust, lepitust ja/või vahekohust. Käesoleva ettepanekuga ei tehta muudatusi sellistesse alternatiivsetesse vaidluste lahendamise mehhanismidesse riiklikul tasandil, samuti ei sisalda see kohustust kehtestada sellised mehhanismid liikmesriikides, kus need puuduvad. Küll aga kehtestatakse käesoleva ettepanekuga liikmesriikide jaoks, kus sellised mehhanismid on olemas, võrdse juurdepääsu põhimõtte piiriülestel juhtudel ja nähakse ette liikmesriikidepoolsed kohandused, et tagada selle põhimõtte kohaldamine.

Käesoleva ettepanekuga ei nähta ette mehhanismi töötajate lähetamise direktiivi rakendamist käsitlevate töövaidluste mitteametlikuks lahendamiseks riigi tasandil<sup>42</sup>. Selline mehhanism tooks ametiühingute tegevuste suhtes kaasa kohtueelse kontrolli, mis mitte ainult ei looks ega kujutaks endast täiendavat takistust streigiõiguse tõhusale kasutamisele, vaid oleks lisaks vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 153 lõikega 5, milles selgesõnaliselt välistatakse selle valdkonna õigusloomealane pädevus ELi tasandil.

Lisaks tunnustatakse käesolevas ettepanekus vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 155 tööturu osapoolte erilist rolli ja neid kutsutakse üles soovi korral koostama juhiseid selliste alternatiivsete vaidluste lahendamise mehhanismidega seonduvate meetmete ja menetluste kohta.

### 3.4.4. Riiklike kohtute roll

Artikli 3 lõikes 4 selgitatakse veelgi riikide kohtute rolli: kui põhiõiguse kasutamise tulemusena piiratakse konkreetsel üksikjuhtumil majandusvabadust, peavad kohtud leidma õiglase tasakaalu asjaomaste õiguste ja vabaduste<sup>43</sup> vahel ning need ühildama. Euroopa Liidu

---

<sup>41</sup> Vt täiendavaid üksikasju Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni ekspertide komitee aruandest [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_123424.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf), samuti artiklit „The dramatic implications of Demir and Baykara”, K. Ewing ja J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, kd 39, nr 1, märts 2010, lk 2–51, eelkõige lk 44–47.

<sup>42</sup> Nagu soovitatud Monti aruandes.

<sup>43</sup> Vt kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas C-271/08: komisjon vs Saksamaa, punktid 188–190. Vaata ka üldisemalt „Proportionality and collective action”, C. Barnard, *ELR* 2011

põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 1 on sätestatud, et hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamise piiramisel tuleb arvesse võtta nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi<sup>44</sup>. Euroopa Kohus on ka tunnistanud, et pädevatel riigiasutustel on selles osas suur otsustamisvabadus. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on vaja teha kolmeastmeline test, mille käigus hinnatakse asjaomase meetme asjakohasust, vajalikkust ja kohasust. Põhiõiguste ja põhivabaduste vaheline sobiv tasakaal on konflikti korral tagatud üksnes siis, „kui põhivabaduse piiramine põhiõigusega ei tohi minna kaugemale sellest, mis on põhiõiguse teostamiseks sobiv, vajalik ja kohane. Ümberpöörduvalt ei tohi siiski ka põhiõiguse piiramine põhivabadusega minna kaugemale sellest, mis on sobiv, vajalik ja kohane põhivabaduse teostamiseks<sup>45</sup>.”

Sellega ei piirata võimalust, et Euroopa Kohus võib ise vajaduse korral anda riigi kohtule selgitusi asjaolude kohta, mida tuleb arvesse võtta<sup>46</sup>.

#### 3.4.5. Hoiatusmehhanism

Artikliga 4 kehtestatakse varajase hoiatuse süsteem, millega nõutakse, et liikmesriigid teavitaksid võimalike kahjude vältimise ja piiramise eesmärgil asjaomaseid liikmesriike ja komisjoni viivitama tõsistest juhtumitest või asjaoludest, mis võivad tõsiselt häirida ühtse turu nõuetekohast toimimist või põhjustada ohtlikke sotsiaalseid rahutusi.

## 4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta ELi eelarvet.

---

<sup>44</sup> Kohtujurist Cruz Villaloni ettepanek kohtuasjas C-515/08: dos Santos Palhota e.a., punkt 53. Vt Euroopa Kohtu 12. oktoobri 2004. aasta otsust kohtuasjas C-60/03: Wolff & Müller, punkt 44.

<sup>45</sup> Kohtujurist Trstenjaki ettepanek kohtuasjas C-271/08, punkt 190.

<sup>46</sup> Vt 11. detsembri 2007. aasta otsust kohtuasjas C-438/05: Viking-Line, punkt 80 jj.

Ettepanek:

## NÕUKOGU MÄÄRUS

### **kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis**

(EMPs kohaldatav tekst)

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 352,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu riikide parlamentidele,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi nõusolekut<sup>47</sup>,

toimides seadusandliku erimenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- (1) Kollektiivse tegutsemise õigust, millega kaasneb kollektiivlääbirääkimiste õigus, tunnustatakse mitmes rahvusvahelises õigusaktis, millele liikmesriigid on alla kirjutanud või milles nad on koostööd teinud – nagu 18. oktoobril 1961 Torinos alla kirjutatud Euroopa sotsiaalharta, Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonid nr 87 ja nr 98 ühinemisvabaduse ja organiseerumis- ja kollektiivlääbirääkimiste õiguse kaitse kohta – ning samuti tunnustatakse seda aktides, mille kõnealused liikmesriigid on välja töötanud ELi tasandil, näiteks ühenduse harta töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta, mis võeti vastu 9. detsembril 1989 Strasbourgis toimunud Euroopa Ülemkogu istungil, ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta, mis kuulutati välja 7. detsembril 2000 Nice'is ja mis võeti vastu 12. detsembril 2008 Strasbourgis ning millel on samasugune õigusjõud nagu aluslepingutelgi. Seda kaitsevad ka mitme liikmesriigi põhiseadused.
- (2) Kollektiivlääbirääkimiste ja läbirääkimiste ning kollektiivlepingute sõlmimise õigus moodustab lahutamatu osa ühinemisõigusest, nagu on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „konventsioon”)<sup>48</sup> artiklis 11.

---

<sup>47</sup> ELT C , , lk .

<sup>48</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. novembri 2008. aasta otsus, Demir.

- (3) Euroopa Kohus on tunnistanud, et kollektiivse tegutsemise õigus moodustab põhiõigusena lahtumatu osa liidu õiguse üldpõhimõtetest, mille järgimise kohus tagab<sup>49</sup>. Streigiõigus ei ole siiski absoluutne ja selle kasutamisel võivad olla piirangud, mis võivad tuleneda riikide põhiseadustest, õigusaktidest ja tavadest.
- (4) Nagu on kinnitatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 28, tuleb kollektiivse tegutsemise õigust kaitsta kooskõlas liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega.
- (5) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 152 kohaselt tuleb tunnustada ja edendada liidu tasandi tööturu osapoolte rolli ning hõlbustada sotsiaaldialoogi, võttes arvesse riiklike süsteemide erisust ja austades tööturu osapoolte autonoomiat.
- (6) Liikmesriikidel on lubatud sätestada tingimused asjaomase sotsiaalse õiguse olemasolu ja kasutamise kohta. Selle volituse kasutamisel peavad liikmesriigid siiski järgima liidu õigust, eelkõige aluslepingu sätteid asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kohta, mis on aluslepingus talletatud liidu aluspõhimõtted.
- (7) Neid vabadusi võib piirata üksnes siis, kui sel on aluslepinguga kokkusobiv õiguspärane eesmärk ja see on põhjendatud olulise avaliku huviga. Sel juhul peab piirang olema sobiv taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna asjaomase eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.
- (8) Tunnistatakse, et töötajate kaitsmine, eelkõige nende sotsiaalne kaitse ja nende õiguste kaitse sotsiaalse dumpingu vastu, ning soov vältida häireid tööturul kujutab endast olulist üldist huvi, mis õigustab liidu õiguse ühe põhivabaduste kasutamise piiramist.
- (9) Ametiühingutel peaks olema jätkuvalt õigus võtta töötajate huvide, töötingimuste ja õiguste tagamiseks ja kaitseks kollektiivmeetmeid, kui see toimub kooskõlas liidu ja siseriiklike õigusaktide ja tavadega.
- (10) Nii peamiste majandusvabaduste ja põhiõiguste kui ka nende tegeliku kasutamise suhtes võib seega kohaldada piiranguid.
- (11) Seega võib osutada vajalikuks ühildada kollektiivse tegutsemise õigust, sealhulgas streigiõigust või -vabadust, ja asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabadusega kaasnevaid tingimusi kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, mis tihti eeldab, et riigiasutused peavad olukorda põhjalikult hindama.
- (12) Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.
- (13) Põhiõiguste ja põhivabaduste vaheline õiglane tasakaal on konflikti korral tagatud üksnes siis, kui põhivabaduse piiramine põhiõigusega ei tohi minna kaugemale sellest, mis on põhiõiguse teostamiseks sobiv, vajalik ja kohane. Samas ei tohi ka põhiõiguse

---

<sup>49</sup> 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-438/05: Viking-Lane, punkt 44 ning 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-341/05: Laval, punkt 91.

piiramine põhivabadusega minna kaugemale sellest, mis on sobiv, vajalik ja kohane põhivabaduse teostamiseks. Vajaliku õiguskindluse tagamiseks, mitmetähenduslikkuse ja sellise olukorra vältimiseks, kus lahendusi otsitakse ühepoolsetl riigi tasandil, on vaja selgitada teatavaid aspekte, mis on eelkõige seotud kollektiivse tegutsemise õiguse, sealhulgas streigiõiguse või -vabaduse kasutamisega, ning samuti seda, millises ulatuses võivad ametiühingud kaitsta töötajate õigusi piiriülestes olukordades.

- (14) Sotsiaalpartnerite kui tööandja ja töötaja vaheliste vaidluste peamiste osapoolte määrav roll on ammu välja kujunenud ja seda tuleks tunnustada. Lisaks tuleks tunnustada ja kaitsta selliseid kohtuväliseid vaidluste lahendamise mehhanisme nagu vahendus, lepitus ja/või vahekohus, mis on mitmes liikmesriigis kasutusel.
- (15) Teavitus- ja hoiatusmehhanismid peaksid võimaldama sobivat ja kiiret teabevahetust liikmesriikide ja komisjoni vahel olukordades, mis võivad tõsiselt häirida siseturu nõuetekohast toimimist ja/või tekitada asjaomastele isikutele või organisatsioonidele märkimisväärset kahju.
- (16) Käesolevas määruses austatakse põhiõigusi ja järgitakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid, eelkõige kogunemis- ja ühinemisvabadust (artikkel 12), kutsevabadust ja õigust teha tööd (artikkel 15), ettevõtlusvabadust (artikkel 16), kollektiivlääbirääkimiste ja kollektiivse tegutsemise õigust (artikkel 28), õigust headele ja õiglasele töötingimustele (artikkel 31) ning õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (artikkel 47), ning seda tuleb kohaldada kooskõlas kõnealuste õiguste ja põhimõtetega,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE:

#### *Artikkel 1*

#### **Reguleerimisese**

- 1. Käesolevas määruses sätestatakse liidu tasandil kohaldatavad üldpõhimõtted ja eeskirjad seoses kollektiivse tegutsemise põhiõiguse kasutamisega asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis.
- 2. Käesolev määrus ei tohi mingil viisil mõjutada liikmesriikides tunnustatud põhiõiguste, sealhulgas streigiõiguse või -vabaduse kasutamist või õigust või vabadust võtta muid liikmesriikide töösuhete erisüsteemidega hõlmatud meetmeid, mis on kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja tavadega. Samuti ei mõjuta määrus õigust pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle, neid sõlmida ja rakendada ning õigust tegutseda kollektiivselt vastavalt siseriiklikele õigusaktidele ja tavadele.

#### *Artikkel 2*

#### **Üldpõhimõtted**

Aluslepinguga ettenähtud asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kasutamise korral tuleb kinni pidada kollektiivse tegutsemise põhiõigusest, sealhulgas streigiõigusest või -vabadusest, ning kollektiivse tegutsemise põhiõiguse, sealhulgas streigiõiguse või -vabaduse kasutamise korral tuleb aga kinni pidada kõnealustest majandusvabadustest.

### Artikkel 3

#### Vaidluste lahendamise mehhanism

1. Liikmesriikides, kes kooskõlas oma õigusaktide või tavadega kehtestavad töövaidluste lahendamiseks alternatiivsed kohtuvälised mehhanismid, näevad ette võrdse juurdepääsu kõnealustele alternatiivsetele vaidluste lahendamise mehhanismidele olukordades, kus sellised vaidlused tulenevad kollektiivse tegutsemise õiguse (sealhulgas streigiõiguse või -vabaduse) kasutamisest riikidevahelistes olukordades või olukordades, millel on piiriülene iseloom asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse kasutamise kontekstis, sealhulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega)<sup>50</sup> kohaldamise kontekstis.
2. Ilma et see piiraks lõike 1 kohaldamist, võivad tööturu osapooled Euroopa tasandil aluslepinguga sätestatud õiguste, pädevuste ja rollide piires tegutsedes sõlmida liidu tasandil lepinguid või kehtestada suuniseid meetmete ja menetluste kohta, mis on seotud vahenduse, lepituse või muude kohtuväliste mehhanismidega selliste vaidluste lahendamiseks, mis tulenevad kollektiivse tegutsemise õiguse, sealhulgas streigiõiguse või -vabaduse kasutamisest riikidevahelistes olukordades või piiriülese iseloomuga olukordades.
3. Kohtuväliste mehhanismidega seonduvate meetmete ja menetlustega ei või piirata huvitatud isikute õigust kasutada oma vaidluste või konfliktide lahendamiseks õiguskaitsevahendeid, kui lõikes 1 osutatud mehhanismid ei too mõistliku aja möödudes lahendust.
4. Alternatiivsete kohtuväliste vaidluste lahendamise mehhanismide kasutamisega ei piirata töövaidluste puhul lõikes 1 osutatud olukordades riiklike kohtute rolli, et eelkõige hinnata fakte ja tõlgendada siseriiklikke õigusakte ning teha käesoleva määruse reguleerimisala piires kindlaks, kas sellise kollektiivse tegutsemise suhtes kohaldatava siseriikliku õiguse ja kollektiivlepingu kohaselt ei lähe kõnealune tegevus taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale, ilma et see piiraks Euroopa Kohtu rolli ja pädevust.

### Artikkel 4

#### Hoiatusmehhanism

1. Kui ilmnevad asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse tegelikku kasutamist mõjutavad rasked juhtumid või asjaolud, mis võivad põhjustada tõsiseid häireid siseturu nõuetekohases toimimises ja/või tõsist kahju siseturu töösuhetele või ohtlikke sotsiaalseid rahutusi asjaomase liikmesriigi või teiste liikmesriikide territooriumil, peab asjaomane liikmesriik sellest viivitamata teavitama seda liikmesriiki, kus teenuseosutaja on asutatud, ja/või teisi asjaomaseid liikmesriike ning komisjoni.

---

<sup>50</sup> EÜT L 18, 21.1.1997.

2. Asjaomane liikmesriik vastab komisjoni ja teiste liikmesriikide taotlustele saada teavet takistuse või selle ohu laadi kohta niipea kui võimalik. Liikmesriikidevaheline teabevahetus edastatakse ka komisjonile.

#### *Artikkel 5*

#### **Jõustumine**

Käesolev määrus jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Käesolev määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Brüssel, 21.3.2012

*Nõukogu nimel  
eesistuja*