

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu

“Eesti seisukohad töötajate lähetamise deklareerimiseks loodava avaliku liidese määruse” kohta

Euroopa Komisjon (edaspidi *komisjon*) esitas 13. novembril 2024. a määruse ettepaneku, Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) siseturu infosüsteemiga (ingl k *Internal Market Information System – IMI*) ühendatava avaliku liidese määruse kohta. Määruse ettepanekuga luuakse töötajate lähetamise deklareerimiseks mitmekeelne elektrooniline avalik liides (edaspidi *avalik liides*). Avalik liides on siseturu infosüsteemiga ühendatav veebiportaal töötajate lähetamise deklareerimise ühise elektroonilise vormi (edaspidi *ühine standardvorm*) kasutamiseks ja lähetatud töötajate andmete automaatseks edastamiseks osalevate liikmesriikide deklareerimissüsteemidesse, millega lähetatud töötajaid vastuvõtavad liikmesriigid saavad **vabatahtlikult** liituda. Avaliku liidesega liitumine võimaldab teenuseosutajatel esitada avaliku liidese kaudu lähetusdeklaratsioone liikmesriikidele, kes võtavad kasutusele avaliku liidese.

Avaliku liidese kasutuselevõtmine tähendaks Eestile täiendava ajalise ja rahalise ressursi panustamist seoses olemasoleva ja efektiivse riikliku infosüsteemi (Tööelu infosüsteemi, edaspidi *TEIS*) lähetatud töötajate mooduli edasiarendamisega, et tagada mooduli koostalitlusvõime avaliku liidesega. Samuti mõjutab avaliku liidesega liitumine riigisisest õiguslikku regulatsiooni. Liikmesriik peab enne teenuseosutajatelt avaliku liidese kaudu asjaomase teabe nõudmist tagama, et selline kohustus oleks sätestatud riigisisiseses õiguses. Lisaks tuleb liidesega liitumisel liikmesriigil enne selle kasutuselevõttu sätestada vajalikud õigusnormid, et teenuseosutajad saaksid kasutada liidest deklaratsioonide esitamiseks.

EL-i direktiividega on kehtestatud reeglid lähetatud töötajate töötingimuste minimaalseks kaitseks liidu territooriumil, mille tõhusaks järelevalveks võivad vastuvõtavad liikmesriigid nõuda, et teistes liikmesriikides asuvad tööandjad deklareeriks töötajate lähetamise nende territooriumile. Kõik liikmesriigid on kehtestanud oma liikmesriiki töötajaid lähetavatele teenuseosutajatele deklareerimiskohustuse, kuid riiklike süsteemide ülesehitus, nõutav teave ja funktsionaalsus erinevad üksteisest oluliselt. Seetõttu soovib komisjon luua IMI-süsteemiga ühendatava avaliku liidese, s.o ühtse lähetamise deklareerimise süsteemi, mis sisaldab endas töötaja lähetamise deklaratsiooni standardvormi, mille aluseks võetakse liikmesriikide ekspertide abil varem koostatud andmeväljade loetelu ja täpsed andmeväljad sätestatakse lõplikult komisjoni rakendusaktidega.

Eesti toetab määruse üldisi eesmärgi: siseturu toimimise edendamine, ettevõtjate jaoks töötajate lähetamise deklareerimise lihtsustamine, nii teenuseosutajate kui ka riiklike pädevate asutuste halduskoormuse vähendamine ning riiklike pädevate asutuste halduskoostöö tugevdamine, lähetatud töötajate töötingimuste täitmise üle järelevalve lihtsustamine. Tähtis on, et avaliku liidesega liitumine jääb liikmesriikidele vabatahtlikuks, säilitades võimaluse jätkata riigisiseste lähetamise deklareerimissüsteemide kasutamist. Peame oluliseks paindlikkust liidese kasutuselevõtmisel ja kasutamise lõpetamisel. Toetame põhimõtet, et liikmesriigid võivad otsustada mitte nõuda teenuseosutajatelt kogu ühisel standardvormil sisalduvat teavet. Eesti peab oluliseks selget, läbipaistvat ja liikmesriike kaasavat menetlust ühise standardvormi ajakohastamisel. Samuti peame oluliseks, et avalik liides ühilduks riigisiseste lähetamise deklareerimissüsteemidega ning et selle liidese ühendamiseks liikmesriikide deklareerimissüsteemidega nähakse ette rahastamisvõimalused EL-i vahenditest.

1. Sissejuhatus

Euroopa Komisjon esitas 13. novembril 2024. a liikmesriikidele määruse ettepaneku, milles käsitletakse IMI-süsteemiga tulevikus ühendatava mitmekeelse avaliku liidese loomist ja selle juurde kuuluva töötajate lähetusdeklaratsiooni ühise standardvormi kehtestamist. Teisisõnu, komisjonil on esiteks kavas arendada välja avalik liides, mis on kõigile liikmesriikidele ligipääsetav mitmekeelne veebiportaal lähetusdeklaratsioonide esitamiseks, ning teiseks julgustada võimalikult paljusid liikmesriike liituma avaliku liidese ja selle juurde kuuluva ühise standardvormiga.

Avaliku liidese loomise ja ühise standardvormi kehtestamise eesmärkidena on komisjon määruse ettepanekus toonud välja järgmise: edendada siseturu nõuetekohast toimimist (teenuste osutamise vabadust); lihtsustada lähetusdeklaratsioonide täitmist, esitamist ja ajakohastamist; vähendada teenuseosutajate¹ halduskoormust teenuste osutamisel piiriüleselt; vähendada liikmesriikide pädevate asutuste halduskoormust; hõlbustada lähetatud töötajate õiguste kaitset teenuste osutamisel piiriüleselt; tugevdada halduskoostööd liikmesriikide pädevate asutuste vahel; hõlbustada liikmesriikide tulemuslikku järelevalvet lähetatud töötajate õiguste kaitseks kehtestatud EL-i õigusaktide järgimise üle ning lihtsustada liikmesriikide jaoks tulemuslike ja piisavate kontrollide tegemist oma territooriumil, mis aitab kaasa lähetatud töötajate õiguste kaitsele.

IMI-süsteemiga ühendatud avalik liides on tehniline tööriist, mille komisjon teeb liikmesriikidele vabatahtlikuks kasutamiseks kättesaadavaks. Kui vastuvõttev liikmesriik otsustab võtta kasutusele avaliku liidese, siis sellega liitumisel peavad teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajad hakkama kasutama avalikku liidest lähetusdeklaratsioonide esitamiseks vastuvõtva liikmesriigi pädevatele asutustele (Eestis Tööinspeksioonile). Viimasel juhul tuleb liikmesriigi territooriumile töötajat lähetaval teenuseosutajal täita ühisel standardvormil põhinev lähetusdeklaratsioon avalikus liideses.

Ühisel standardvormil sisalduv teave on eelkõige vajalik liikmesriikide järelevalveasutustele lähetatud töötajate kaitseks kehtestatud töötingimuste ja nõuete täitmise üle kontrollide teostamiseks. Ühise standardvormi andmeväljade loendi loomisel arvestatakse ka liikmesriikide eksperttöörühma nõuandeid. Standardvormil sisalduma hakkavate andmeväljade lõpliku loetelu kehtestab komisjon eraldi rakendusaktidega. Kuivõrd lähetusdeklaratsiooni esitamiseks luuakse avalikku liidesesse liikmesriikidele mitmekeelne standardvorm, siis liidese ja standardvormi kasutamine võimaldab teenuseosutajatel esitada liikmesriikidele, kuhu nad oma töötajaid lähetavad ja mis on ühtlasi võtnud kasutusele avaliku liidese, lähetusdeklaratsioonid ühes e-keskkonnas ja oma emakeeles. Avaliku liidesega liitunud liikmesriik võib otsustada lähetatud töötajate deklareerimisel mitte küsida kogu ühisel standardvormil sisalduvat teavet. Seejuures on oluline, et pärast avaliku liidese kasutuselevõtmist ei tohi liikmesriik kohustada teenuseosutajaid täiendavate deklareerimisenõuete täitmiseks või lisateabe esitamiseks, st on välistatud nende andmete küsimine, mis ei sisaldu ühisel standardvormis. Samuti avaliku liidese kaudu esitatud lähetusdeklaratsioon asendab kõik muud liikmesriigi õiguse alusel nõutavad deklaratsioonid, mis

¹ Komisjon on kasutanud määruse ettepanekus ja oma töödokumendis termineid “teenuseosutaja”, “ettevõtte” ja “ettevõtja”.

tähendab, et riiklik pädev ametiasutus ei saa teenuseosutajalt täiendavalt küsida riigisisestelt välja töötatud lähetusdeklaratsiooni vormi täitmist.

Liikmesriik peab avaliku liidesega liitumisel sätestama riigisisese õiguse õigusnormid, mis kohustavad teenuseosutajaid esitama lähetusdeklaratsioone avaliku liidese kaudu. Enne, kui liikmesriik hakkab liidest kasutama, tuleb vastu võtta ka vajalikud õigusnormid, mis võimaldavad töötajaid Eestisse teenuse osutamiseks tööle lähetatavatel teenuseosutajatel liidest kasutada. Eestis avaliku liidese ja ühise standardvormi kasutuselevõtmine võib eelkõige kaasa tuua vajaduse muuta Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadust² (edaspidi *ELTTS*). Muudatused sõltuvad sellest, millised saavad olema tulevikus kehtestatava ühise standardvormi täpsed andmeväljad, mida teenuseosutajad hakkavad täitma lähetusdeklaratsioonide esitamisel. Näiteks kui ühisele standardvormile lisatakse andmeväli “lähetatava töötaja kodakondsus”, siis tuleb arvestada, et praegu ei küsi Tööinspeksioon teenuseosutajalt lähetusdeklaratsiooni esitamisel sellist teavet. Kui Eesti liituks avaliku liidesega ja otsustaks tulevikus hakata küsima ka kodakondsuse andmeid, siis tuleks muuta vastavalt ELTTS-i § 5¹, mis määratleb lähetusega seotud andmed, mis tuleb esitada Tööinspeksioonile Eestisse töötaja lähetamisel. Seejuures on riigisisese õigusliku regulatsiooni muutmisel oluline arvestada, et liikmesriik võib otsustada mitte küsida teenuseosutajalt kogu ühisel standardvormil sisalduvat teavet.

Komisjon toob määruse ettepanekus esile, et IMI-süsteemi kasutamine võimaldab taaskasutada olemasolevaid IT-lahendusi, mis aitab vähendada ühekordseid kulutusi IT-arenduse jaoks. Varasemalt on liikmesriigid ühise standardvormi teemalised eksperttöörühma kohtumistel välja toonud IMI-süsteemiga ühendatud avaliku liidese järgmiseid eeliseid: ühe EL-i ülese registreerimisportaaali kasutamine, madalamad kulud, digitaliseerimise kiirenemine, vähem bürokraatiat, paindlikkus, parem läbipaistvus ja statistika. Samuti, et tsentraliseeritud süsteem võimaldab loobuda riigisisestest lähetatud töötajate deklareerimise infosüsteemidest. Samas on eksperttöörühmas toimunud arutelud näidanud, et paljud liikmesriigid soovivad siiski ka tulevikus jätkata riiklike lähetatud töötajate deklareerimissüsteemide kasutamist.³

Määruse ettepaneku kohaselt hakkab avaliku liidese digitaalne platvorm põhinema autovedude sektoris sõidukijuhtide lähetamiseks kasutusel oleval IT-lahendusel⁴, mis on samuti ühendatud IMI-süsteemiga. Kõnealuse määrusega soovitakse muuta teistes sektorites lähetatud töötajate deklareerimise tehniline lahendus sarnaseks lähetatud sõidukijuhtide deklareerimise süsteemiga autovedude sektoris. Arvestades eelnevat, peab Eesti vajalikuks juhtida tähelepanu IMI-ga seotud senistele murekohtadele, mis võivad hakata takistama avaliku liidese sujuvat toimimist, mis omakorda tooks liikmesriikidele kaasa täiendavaid väljakutseid, näiteks järelevalve teostamisel. Nimelt Eesti järelevalveasutus, Tööinspeksioon, on praktikas kokku puutunud IMI-süsteemi ja lähetatud sõidukijuhtide mooduli tehniliste keerukustega, mis muudavad Eesti ettevaatlikuks komisjoni ettepaneku osas siduda avalik liides IMI-ga ja kõnealuse liidese

² Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus, RT I, 05.10.2022, 3.

³ Memo. 08.11.2023. Töötajate lähetamise ühtse e-deklaratsiooni vormi eksperttöörühma 2. kohtumine, lk 6.

⁴ IT-lahendus, millele on ligipääs autoettevõtjatel ja mida autoettevõtjad kasutavad liikmesriikidele, kuhu sõidukijuhte lähetatakse, lähetusdeklaratsioonide esitamiseks ja nende ajakohastamiseks ning vajadusel muude asjakohaste dokumentide esitamiseks IMI-süsteemis.

arendamisel võtta aluseks lähetatud sõidukijuhtide IT-lahendus. Sarnaseid tehnilisi takistusi on varem märkinud ka teiste liikmesriikide esindajad varasematel eksperttöörühma kohtumistel.

Tööinspeksiooni kogemuse põhjal ei konkureeri IMI-süsteem TEIS-i lähetatud töötajate mooduli kasutusmugavusega. Tööinspeksiooni järelevalveametnikule on oluline, et ta näeks kohapeal järelevalve teostamisel kogu ettevõtjat ja lähetatud töötajaid puudutavat teavet ühest e-keskkonnast. Tänu TEIS-i lähetatud töötajate moodulile on järelevalveametnikule loodud üks e-keskkond, millest saab teostada kõik lähetatud töötajat puudutavad toimingud, sh järelevalvetoimingud, suhelda ettevõtjaga, välja võtta statistikat ning ajalugu kogu ettevõtet puudutava teabe (varasemate kontrollide, töövaidluste, tööõnnetuste jms) kohta. Eelnev võimaldab Tööinspeksioonil teostada sihitatud ja tulemuslikku järelevalvet lähetatud töötajate töötingimuste üle. Seevastu Eesti liitumine avaliku liidesega tekitaks järelevalveametnikule oma ülesannete täitmiseks kaks e-keskkonda. Kohapeal (nt ehitusplatsil või ühisreidil) järelevalve tegemisel tuleb aga tegutseda kiiresti ja informatsioon peab olema reaajas kättesaadav. IMI-süsteemi sisselogimine kahe erineva parooliga ja kasutamine on selleks liiga aeganõudev. Lisaks seisab Tööinspeksioon jätkuvalt silmitsi probleemiga, et Eestis on alaregistreeritud lähetatud töötajate töötamine, mida on Tööinspeksioonil keeruline tuvastada.

Tööandja poolt lähetatud töötaja Eestis töötamise korral kohaldatakse ELTTS-i. Kui välisriigi⁵ ettevõtja lähetab töötaja Eestisse tööle teenuse osutamiseks kindlaksmääratud ajavahemikuks, siis on lähetatava töötaja tööandja kohustatud sellest teavitama Tööinspeksiooni ja registreerima Eestisse lähetatava töötaja Tööinspeksioonis enne töötaja faktilise töötamise algust Eestis (ELTTS § 5¹ lg 2). Registreerimine toimub läbi lähetusteate esitamise TEIS-i iseteeninduse keskkonnas. Lähetuse kohta andmete esitamiseks tuleb isikul kõigepealt sisestada oma e-posti aadress → Seejärel saadetakse isikule e-kiri koos juurdepääsu lingiga → Pärast juurdepääsu lingile vajutamist avaneb vaade „Lähetatud töötajate registreerimine“ → Lähetuse andmete sisestamiseks tuleb vajutada nupule „Lisa uus teade +“ → Edasi tuleb täita andmeväljad lähetaja, tellija ja lähetatud töötaja(te) kohta → Viimasel lehel avaneb kokkuvõtte esitatud andmetest ning → Lähetuse teate esitamiseks tuleb vajutada nupule „Esita teade“.

Kuivõrd komisjon toetab liikmesriigi digitaristu arendamist avaliku liidesega liitumiseks vaid osaliselt⁶, siis avaliku liidese kasutuselevõtmine tähendaks Eestile täiendava ajalise ja rahalise ressursi panustamist seoses juba olemasoleva ja hästi toimiva riigisisese infosüsteemi – TEIS-i lähetatud töötajate mooduli – kohandamise ja edasiarendamisega, et tagada selle koostalitlusvõime ja ühenduvus EL-i ülese avaliku liidesega. Hetkel ei ole Eestis riigieelarve planeerimisel selliste kulutustega arvestatud, sh ei ole Tööinspeksioonile ettenähtud täiendavat rahastust, ning kulude vajalikkust saab hinnata tulevikus, kui Eesti peaks otsustama avaliku liidesega liituda.

Määruse eelnõu õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi *ELTL*) artikkel 114. Määruse vastuvõtmiseks seadusandlikus tavamenetluses on vajalik EL-i nõukogu kvalifitseeritud häälteenus. Rahvusparlamentide subsidiaarsuse kontrolli tähtaeg on 5. veebruaril 2025. aastal.

⁵ Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiivi 96/71/EÜ tähenduses.

⁶ Teadaoleva info kohaselt toetab komisjon avaliku liidesega liitumiseks liikmesriigi digitaristu arendamist vaid 50 000 euroga, kuid Eesti esialgse hinnangu kohaselt läheb TEIS-i lähetatud töötajate mooduli sidumine avaliku liidesega oluliselt rohkem maksma.

Määruse eelnõu menetlemine toimub EL-i nõukogu siseturu töörühmas ja ühise standardvormi lõplik sisu kehtestatakse edasises menetluses komisjoni rakendusaktidega.

Käesoleva Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna nõunik Stella Vogt (5886 4172, stella.vogt@mkm.ee), sama osakonna töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets (5916 2680, maria-helena.rahumets@mkm.ee), töövaldkonna andmete nõunik Ingel Kadarik (5451 0226, ingel.kadarik@mkm.ee) ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna nõunik Triinu Nurmjõe (526 6860, triinu.nurmjoe@mkm.ee). Seisukohad ja seletuskiri koostati koostöös Justiitsministeeriumi ja Tööinspeksiooniga. Valdkonna eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööala asekanstler Ulla Saar (ulla.saar@mkm.ee).

2. Määruse ettepaneku sisukokkuvõte

2.1. Ettepaneku artiklite sisu

Määrusega sätestatakse normid järgmise kohta:

- a) IMI-ga ühendatud avalik liides;
- b) avaliku liidese funktsioonid;
- c) avaliku liidese kasutamine;
- d) standardvorm;
- e) isikuandmete töötlemine ja kaitse;
- f) esitatud teabe töötlemine IMI kaudu;
- g) määruse (EL) nr 1024/2012 muutmine;
- h) komiteemenetlus;
- i) hindamine.

Artikkel 1. Siseturu infosüsteemiga ühendatud avalik liides. Artikkel 1 sätestab IMI-ga ühendatud mitmekeelse avaliku liidese loomise töötajate lähetamise deklareerimiseks. Samuti tuuakse välja avaliku liidese peamiste eesmärkidena järgmine: aidata kaasa siseturu nõuetekohasele toimimisele (teenuste osutamise vabaduse edendamine); vähendada liikmesriikide ametiasutuste ja ettevõtete halduskoormust; hõlbustada liikmesriikide järelevalvet lähetatud töötajate õiguste kaitsmisele suunatud EL-i õigusaktide täitmise üle; toetada asjaomast halduskoostööd liikmesriikide pädevate asutuste vahel. Samuti antakse liikmesriikidele võimalus vabatahtlikkuse alusel otsustada, kas võtta kasutusele avalik liides. Lisaks võimaldatakse liikmesriigi õigusaktidega näha ette, et teenuseosutajad peavad deklareerima töötaja lähetamise avaliku liidese kaudu, esitades mitmekeelsel standardvormil põhineva deklaratsiooni. Kui liikmesriik võtab kasutusele avaliku liidese, siis asendab avalikus liideses koostatud lähetatud töötaja deklaratsioon kõik muud riigisisese õiguse alusel nõutud deklaratsioonid.

Artikkel 2. Avaliku liidese funktsioonid. Artiklis 2 loetletakse avaliku liidese peamised funktsioonid: teenuseosutajale konto loomisega juurdepääsu võimaldamine; kasutaja tegevustega seotud andmete nõuetekohase kogumise tagamine; lähetusdeklaratsioonide loomine, esitamine ja haldamine; lähetatud töötajale lähetusdeklaratsiooni koopia edastamine; IMI kaudu esitatud andmete kättesaadavaks tegemine vastuvõtva liikmesriigi pädevatele asutustele halduskoostöö eesmärgil kooskõlas määruse (EL) nr 1024/2012 lisa punktidega 6 ja 7;

vastuvõtva liikmesriigi pädevate asutuste taotlusel lähetusdeklaratsioonide otse vastuvõtmine siseriiklikus infosüsteemis, kui liikmesriik seda taotleb. Lisaks tuuakse välja, et komisjon vastutab avaliku liidese arendamise, hooldamise ja käitamise eest ning tagab puuetega inimestele juurdepääsu avalikule liidesele ja selle sisule.

Artikkel 3. Avaliku liidese kasutamine liikmesriikides. Artikkel 3 käsitleb avaliku liidese kasutamist liikmesriikides ja sätestab täpse korra, mille alusel liikmesriigid saavad kasutada avalikku liidest. Need liikmesriigid, kes otsustavad kasutada avalikku liidest või selle kasutamise lõpetada, peavad sellest komisjoni teavitama 6 kuud enne avaliku liidese kasutuselevõtmist või selle kasutamise lõpetamist. Kui liikmesriik otsustab kasutada avalikku liidest, tuleb liikmesriigil aegsasti enne selle kasutamise alustamist võtta vastu vajalikud õigus- ja haldusnormid, mis on vajalikud selleks, et töötajaid sellesse liikmesriiki lähetavad teenuseosutajad saaksid kasutada avalikku liidest ning täita avaliku liidese ja töötajate lähetamise deklaratsiooni standardvormi nõudeid. Liikmesriigid ei tohi kohustada teenuseosutajaid avaliku liidese kaudu täiendavate deklareerimismõnede või lisateabe esitamiseks, kui liikmesriik on juba võtnud kasutusele avaliku liidese. Peale selle teeb komisjon avalikku liidest kasutatavate liikmesriikide nimekirja avalikus liideses üldsusele kättesaadavaks.

Artikkel 4. Standardvorm. Artikkel 4 sätestab üldised andmekategooriad selle kohta, millist teavet hakkab loodav ühine standardvorm sisaldama. Ühine standardvorm hakkab sisaldama teavet teenuseosutaja, lähetatud töötaja, lähetusülesande, kontaktisiku ja teenusesaaja kohta. Samuti nähakse ette, et komisjon kehtestab standardvormil sisalduvate andmete loetelu eraldi rakendusaktidega, mis võetakse vastu artikli 8 lõikes 2 viidatud korras, st komisjonile antakse kõnealuse määрусega rakendamisolulused standardormi kehtestamiseks. Teisalt võib liikmesriik, kes otsustab võtta kasutusele avaliku liidese, mitte küsida teenuseosutajalt kogu standardvormil sisalduvat teavet, millest tuleb liikmesriigil komisjoni eraldi teavitada. Samuti nähakse ette eraldi menetlus standardvormi võimalikuks muutmiseks. Nimelt liikmesriik võib esitada komisjonile ettepanekuid standardvormi muutmiseks. Komisjon vaatab liikmesriigi ettepanekud läbi ja vastavalt vajadusele muudab standardvormi. Samuti võib komisjon esitada nii omal algatusel kui ka liikmesriigi ettepanekul standardvormi muutmise ettepaneku.

Artikkel 5. Isikuandmete töötlemine ja säilitamine. Avalikus liideses lähetatud töötajate deklaratsioonide koostamisel, esitamisel ja haldamisel töödeldakse isikuandmeid. Artikliga 5 luuakse EL-i õiguses õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks kooskõlas isikuandmete kaitse normidega, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes (EL) 2016/679 ja 2018/1725. Artiklis 5 määratletakse isikuandmete töötlemise eesmärk, andmekategooriad ja andmesubjektid. Lisaks selgitatakse avaliku liidese kaudu esitatud isikuandmete töötlemisega kaasnevaid kohustusi. Artikkel 5 võimaldab avalikus liideses töödelda sama artikli lõigetes 2 ja 3 nimetatud isikuandmeid. Samuti sätestatakse isikuandmete vastutavate töötlejatena komisjon ja teenuseosutaja erinevateks juhtudeks. Olukorras, kus liikmesriigile edastatakse täiendavalt avaliku liidese kaudu lähetusdeklaratsioonid siseriiklikku infosüsteemi, on isikuandmete vastutavaks töötlejaks liikmesriigi pädev asutus. Avalik liides peab automaatselt kustutama selle kaudu esitatud lähetamisega seotud andmed 36 kuud pärast lähetamise perioodi lõppkuupäeva. Samuti peab avalik liides võimaldama kustutada kõik avalikus liideses ja teenuseosutajate kontodel salvestatud isikuandmed pärast seda, kui neid ei ole enam vaja eesmärkidel, milleks

neid isikuandmeid koguti või töödeldi. Avalik liides peab võimaldama saata teenuseosutajatele meeldetuletusi, et nad vajadusel kontrolliks ja kustutaks isikuandmeid, mida nad neid enam ei vaja sel otstarbel, milleks neid koguti või töödeldi. Liikmesriik võib lubada riiklikul pädeval asutusel esitada riiklikele sotsiaalpartneritele muul viisil kui IMI kaudu asjakohast IMI-st kättesaadavat teavet niivõrd, kui see on vajalik ja üksnes lähetamise reeglite täitmise kontrollimiseks ning kooskõlas liikmesriigi õiguse ja tavadega, tingimusel et teave on seotud lähetusega asjaomase liikmesriigi territooriumile.

Artikkel 6. Esitatud teabe töötlemine IMI kaudu. Artiklis 6 sätestatakse, et liikmesriikide pädevate asutuste vahelise halduskoostöö hõlbustamiseks ja vastastikuse abi taotluste lihtsustamiseks tuleb avalikus liideses esitatud teave teha vastuvõtva liikmesriigi pädevatele asutustele kättesaadavaks otse IMI-süsteemis.

Artikkel 7. Määruse (EL) nr 1024/2012 muutmine. Artikliga 7 muudetakse IMI määruse lisa, lisades sinna punktiga 17 viite kõnealusele määrusele.

Artikkel 8. Komiteemenetlus. Artiklis 8 määratletakse komiteemenetlus, mida tuleb järgida standardvormi kehtestamisel.

Artikkel 9. Hindamine. Artiklis 9 pannakse komisjonile kohustus hinnata määrust viis aastat pärast selle jõustumist, esitades aruande määruse kohaldamisel saadud kogemuste ja eesmärkide saavutamise kohta. Eelkõige peaks hindamisaruandes kajastuma järgmine: mil määral on määrusega õnnestunud vähendada halduskoormust, et tagada teenuste vaba osutamist; hõlbustada liikmesriikide tulemuslikku järelevalvet lähetatud töötajate kaitseks kehtestatud EL-i õigusaktide järgimise üle; tugevdada liikmesriikide pädevate asutuste vahelist halduskoostööd.

Artikkel 10. Jõustumine. Artikli 10 kohaselt jõustub määrus kolm kuud pärast selle avaldamist Euroopa Liidu Teatajas. Määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

3. Määruse ettepaneku vastavus õigusliku aluse, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele

3.1. Õiguslik alus

Võib nõustuda, et valitud on asjakohane õiguslik alus. Sarnaselt IMI määrusele on kõnealuse määruse ettepaneku õiguslik alus ELTL-i artikkel 114, mille lõige 1 annab Euroopa Parlamendile ja nõukogule õiguse võtta liikmesriikides õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks meetmeid, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine. Määruse eesmärk on toetada siseturu toimimist ELTL-i artikli 26 mõttes. Samas ei tohi lõiget 1 kohaldada muuhulgas isikute vaba liikumise sätetele ega töötajate õigustele ja huvidele. ELTL-i artikli 4 lõike 2 punkti a kohaselt kuulub siseturgu puudutav EL-i ja liikmesriikide jagatud pädevuse valdkonda.

3.2. Subsidiaarsus

Võib nõustuda, et määruse ettepanek vastab subsidiaarsuse põhimõttele. Kuivõrd siseturu küsimused on jagatud pädevuses, siis tuleb kohaldada subsidiaarsuse põhimõtet, mis on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt võib EL meetmeid võtta ainult siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke ning neid on võimalik paremini saavutada EL-i tasandil. Määrusega luuakse IMI-süsteemiga ühendatav mitmekeelne avalik liides, et muuhulgas vähendada töötajaid teise liikmesriiki tööle teenuse osutamiseks lähetavate teenuseosutajate halduskoormust, hõlbustada direktiivi 96/71/EÜ paremat ja ühetaolisemat kohaldamist ning jõustamist, mida ei suuda liikmesriigid üksi piisavalt saavutada ning mille ulatuse ja mõju tõttu saab nimetatud eesmärke paremini saavutada EL-i tasandil.

Avalik liides EL-i veebiportaalina ja ühine standardvorm loovad liikmesriikide üleselt sarnase tehnilise lahenduse lähetusdeklaratsioonide esitamiseks liikmesriikidele, kes otsustavad võtta kasutusele avaliku liidese. Avaliku liidese ja ühise standardvormi loomise üks eesmärkidest on lähetatud töötajate õiguste kaitse tagamine. Eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks ning samuti teenuseosutajate ja liikmesriikide pädevate ametiasutuste halduskoormuse vähendamiseks on oluline liikmesriikide omavaheline tõhus koostöö, mida oleks oluliselt keerukam saavutada ilma EL-i tasandil loodava lähetamise deklareerimissüsteemita.

3.3. Proportsionaalsus

Määruse ettepanekut võib pidada proportsionaalseks. Avaliku liidese loomine on sobiv meede selleks, et saavutada õiguspärased eesmärgid. Meede muudab osalevate liikmesriikide pädevate asutuste vahelise koostöö sujuvamaks, kuivõrd lähetatud töötajate andmed on üheaegselt ja ühes EL-i üleses e-keskkonnas tehtud kättesaadavaks liikmesriikidele, kes otsustavad avaliku liidesega liituda.

Kuigi komisjoni ambitsioon on välja töötada kõiki liikmesriike hõlmav lähetatud töötajate deklareerimissüsteem, mille juurde kuulub lähetamise andmeid sisaldav ühine standardvorm, on avaliku liidesega liitumine liikmesriikidele vabatahtlik. See tähendab, et liikmesriigid (juhuul, kui nad ei võta kasutusele avalikku liidest) ei ole kohustatud oma riigisisestest lähetamise deklareerimise süsteemidest loobuma, mille läbi on sekkumine riigisisesse otsustusõigusesse liikmesriikide jaoks minimaalne. Samas looks avaliku liidese kasutuselevõtmine lisandväärtust neile liikmesriikidele, kellel täna ei ole veel välja arendatud hästi toimivat lähetamise deklareerimise tehnilist lahendust või kellel puuduvad ressursid oma riikliku IT-lahenduse arendamiseks.

Määruse ettepanek ei mõjuta riigisisest kaalutusõigust, kuivõrd avaliku liidese ja ühise standardvormi kasutuselevõtmine on liikmesriigi otsustada. Isikute vaba liikumise, sh töötajate vaba liikumise, toetamise seisukohalt aitaksid avalik liides ja ühine standardvorm vabatahtlike tööriistadena lihtsustada töötajate lähetamist teenuste osutamisel piiriüleselt. Seega nõustume, et arvestades määruse ettepaneku vabatahtlikku iseloomu, ei lähe ettepanek kaugemale sellest, mis on vajalik taotletavate eesmärkide saavutamiseks, ega mõjuta liikmesriikide pädevust töötajate lähetamisel teise liikmesriiki teenuste osutamiseks.

4. Määruse ettepaneku mõjud

4.1. Mõju majandusele ja ettevõtjatele

Lähetatud töötajate deklareerimiseks loodava avaliku liidese ja ühise standardvormi üheks eesmärgiks on vähendada töötajaid lähetavate teenuseosutajate (ettevõtjate) halduskoormust, ühtlustades EL-i üleselt lähetusdeklaratsioonide koostamist ja esitamist. Praegu on komisjoni hinnangul töötajaid lähetavatel ettevõtjatel liialt suur halduskoormus, kuna liikmesriikidel on lähetusdeklaratsioonide esitamiseks kasutusel erineva ülesehituse, nõuete ja funktsionaalsusega deklareerimissüsteemid. Komisjon usub, et liikmesriikide ülese ühtse deklareerimissüsteemi kasutuselevõtt säästaks ettevõtjate aega seeläbi, et nad ei peaks enam orienteeruma erinevate liikmesriikide süsteemides ning saaksid täita alati samasugust lähetusdeklaratsiooni vormi.

Komisjoni tellitud töötajate lähetamise aruande⁷ kohaselt lähetati 2022. aastal EL-is kokku hinnanguliselt 1,9 miljonit töötajat, kokku esitati 2,3 miljonit lähetusdeklaratsiooni ja lähetamiste hinnanguline koguarv oli 4,7 miljonit. Kui võrrelda hinnangulisi koguarvusi, siis on näha, et üks lähetatud töötaja oli keskmiselt 2,5 korda lähetatud. Eestile kui vastuvõtvale liikmesriigile esitati 2022. aastal kokku 688 lähetusdeklaratsiooni, mis sisaldas endas 1685 lähetamist, mis on teadaolevate andmete põhjal liikmesriikide võrdluses ühed madalaimad numbrid. Eestile esitatud lähetusdeklaratsioonid moodustasid kõikidest liikmesriikidele esitatud lähetusdeklaratsioonidest 0,03%, millega oleme esitatud lähetusdeklaratsioonide arvult Küprose ees eelviimasel kohal ning Eestisse lähetamised moodustavad kõikidest lähetamistest 0,05%, jäädes Küprose ja Malta ees tagantpoolt kolmandale kohale⁸. Seega kogu EL-i võrdluses lähetatakse Eestisse vähe töötajaid, millest tuleneb, et Eestisse töötajate lähetamisega seotud ettevõtjate arv on liikmesriikide võrdluses marginaalne.

Komisjon rõhutab, et ühine standardvorm vähendaks oluliselt ettevõtjate halduskoormust ning kiirendaks töötajate lähetamise protsessi. Samas saab märkida, et praeguse praktika kohaselt ettevõtjate halduskoormus Eestisse töötajate lähetamisel EL-i võrdluses on üks madalaimaid. Komisjon on analüüsinud lähetatud töötajate deklareerimisega seotud halduskoormust kõikides liikmesriikides, testides liikmesriikide lähetamise deklareerimise info süsteeme kontrollitud tingimustes ja sama stsenaariumi alusel⁹. Analüüsi tulemused näitasid, et EL-is keskmiselt on deklaratsiooni ühekordsete või *ad hoc* komponentide täitmise aeg 12 minutit ja 48 sekundit ning deklaratsiooni komponentide täitmise aeg 26 minutit ja 56 sekundit. Eestis kuluv aeg ühekordsete või *ad hoc* komponentide jaoks on 3 minutit ja 49 sekundit (riikide võrdluses kiireim aeg) ning deklaratsiooni komponentide täitmise aeg 17 minutit ja 30 sekundit (kiiruselt kolmas aeg). Seega kokku kulub ettevõtjal Eesti lähetusdeklaratsiooni vormi täitmiseks aega 21 minutit 19 sekundit, mis on kiireim tulemus EL-is. Eelnevast tulenevalt on liikmesriikide võrdluses Eesti välja töötatud lähetusdeklaratsiooni vormi täitmine juba praegu ettevõtjatele väga kiire ja lihtne.

⁷ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, De Wispelaere, F., Pacolet, J. and De Smedt, L., Posting of workers: collection of data from the prior declaration tools: reference year 2022, Publications Office of the European Union, 2024, <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/384d8554-4e1c-11ef-acbc-01aa75ed71a1>, lk 21–22.

⁸ Aruandes on puudu Kreeka, Hispaania, Läti, Leedu, Slovakkia ja Rootsi deklaratsioonide arv ning Belgia, Tšehhi, Kreeka, Hispaania, Läti, Leedu, Hollandi ja Sloveenia lähetamiste arv.

⁹ Commission Staff Working Document. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on a Public Interface Connected to the Internal Market Information System for the Declaration of Posting of Workers and Amending Regulation (EU) No 1024/2012, lk 6–7.

Komisjoni tehtud analüüsis hinnati ka seda, milline oleks ettevõtja jaoks ajaline kokkuvõtte lühendusdeklaratsiooni vormi täitmisel, kui kõik liikmesriigid liituvad avaliku liidesega. Eeldati, et kokkuvõtte tuleneb eelkõige avaliku liidese kiirest leidmisest, lühendusdeklaratsiooni vormi täitmise juhiste lugemiseks kuluva aja vähenemisest, lühenduse andmete taaskasutamise võimalusest mitmes liikmesriigis ning ühise standardvormi lihtsustatud infonõuetest võrreldes liikmesriikides kehtivate vormidega. Analüüs näitas, et Eestis oleks ajaline kokkuvõtte võrdluses teiste liikmesriikidega kõige väiksem. Kuigi ajaline kokkuvõtte näitab positiivset mõju, ei ole siiski avaliku liidese täpsemad toimimistingimused liikmesriikidele hetkel teada (näiteks see, milline hakkab olema avaliku liidese ülesehitus, funktsionaalsus, efektiivsus, kasutajamugavus ja ühise standardvormi lõplik andmeväljade loend), mistõttu ei saa lõplikult positiivset mõju Eestis kinnitada. Lisaks ei ole teada, millal komisjon eelmainitud analüüsi teostas. Kui see toimus enne 1. juulit 2023. aastal, siis võib eeldada, et Eestisse töötajaid lühendavate ettevõtjate halduskoormus on veelgi madalam, kuna Eesti võttis 1. juulil 2023. aastal kasutusele TEIS-i lühendatud töötajate mooduli. TEIS-i lühendatud moodul muutis ettevõtjatele lühendusdeklaratsiooni täitmise ja esitamise veelgi kiiremaks ja tõhusamaks ilma täiendavate dokumentide esitamise vajaduseta, mistõttu on kasutajate halduskoormus veel enam alanenud ning komisjoni esitatud potentsiaalse ajalise kokkuvõtte hinnangud Eesti lühendusdeklaratsiooni vormi täitmisel võivad olla veelgi väiksemad.

Peale selle on Eestis hetkel arendamisel Siseministeeriumi ühisakna rakendus, mis hakkab koondama kolmandate riikide kodanike ja lühendatud töötajate andmeid ühes e-keskkonnas. Selle rakenduse kaudu saadetakse automaatselt andmed huvitatud osapooltele: Tööinspeksioonile, Politsei- ja Piirivalveametile, Maksu- ja Tolliametile ning Töötukassale. Hetkel tuleb tööandjatel esitada sarnaseid andmekoosseise mitmele ametiasutusele eraldi. Ühisakna rakendusega on tulevikus kavas liidestada ka TEIS-i lühendatud töötajate moodul. Rakenduse käivitumisel väheneb ettevõtjate halduskoormus Eestisse töötajate lühendamisel veelgi. Ei ole teada, kas Eestis avaliku liidese kasutuselevõtmisel oleks võimalik tulevikus TEIS-i siduda ühisakna rakendusega. Seega näiteks ettevõtjatele, kes lühendavad kolmanda riigi kodanikke läbi EL-i liikmesriigi, tekiks avaliku liidesega liitumisel ikkagi eraldi kaks e-keskkonda: ühisaken (lühiajalise töötamise registreerimise andmete esitamiseks) ja avalik liides (lühendusdeklaratsiooni esitamiseks).

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kuigi komisjon on näidanud, et suures pildis võib EL-i tasandil avaliku liidese kasutuselevõtmisel olla keskmiselt märgatav mõju ettevõtjate halduskoormusele lühendusdeklaratsioonide täitmisel ja esitamisel, siis Eesti kontekstis on seda hetkel teadaoleva informatsiooni põhjal keeruline kinnitada. Eesti lühendatud töötajate deklareerimissüsteem on juba praegu EL-i kiireim ja efektiivseim ning tulevikus kavandavad arendustööd seoses TEIS-i lühendatud töötajate mooduli liidestamisega Siseministeeriumi eestvedamisel arendatava ühisakna rakendusega vähendavad ettevõtjate halduskoormust veelgi. Avaliku liidese kasutuselevõtmisel on küsitav, kas Eesti saab tulevikus TEIS-i moodulit liidestada ühisakna rakendusega. See tähendab, et avaliku liidese kasutuselevõtmisel ei pruugi ettevõtjate halduskoormus oluliselt väheneda, võrreldes olukorraga, kus Eesti kasutaks vaid enda riigisiseseid IT-lahendusi.

4.2. Mõju sotsiaalvaldkonnale

Määruse üks eesmärke on aidata tervikuna kaasa lähetatud töötajate õiguste kaitsel ja õiglasele liikuvusele. Komisjon on seisukohal, et avaliku liidese kaudu ühetaoliste lähetusdeklaratsioonide esitamine ning esitatud teabe töötlemine IMI-süsteemis muudab liikmesriikide jaoks lihtsamaks tulemuslike, piisavate ja sihipäraste kontrollide tegemise. Samuti leiab komisjon, et IMI-süsteem võimaldab koostada statistikat, mis toetab liikmesriikide poliitika kujundamist ja loob tugeva aluse järelevalveasutuse tööle, näiteks riskianalüüside tegemisele. Täiendavalt tänu võimalusele saata lähetusdeklaratsiooni koopia lähetatud töötajale, paraneb töötajate teadlikkus ja nad saavad oma õigustele suuremat tähelepanu pöörata.

Eesti on juba välja arendanud töötajate lähetamise deklareerimiseks TEIS-i lähetatud töötajate mooduli ja võtnud selle kasutusele alates 1. juulist 2023. aastal, mis oluliselt lihtsustab ettevõtjate jaoks lähetusdeklaratsioonide esitamist ning Tööinspeksiooni järelevalvet lähetatud töötajate töötingimuste üle, kuivõrd kõik järelevalvetoimingud, sh suhtlus ettevõtjatega ja statistika väljavõtmine, toimuvad ühes e-keskkonnas.

Tööinspeksioon teeb efektiivset halduskoostööd teiste riikidega, olles seejuures sõlminud ka koostöö- ja teabevahetuse kokkulepped mitmete liikmesriikidega. EL-i riikide ülene ühtne teabevahetuskeskond parandab potentsiaalselt piiriülest koostööd. IMI-süsteemi kaudu toimub lähetatud, sh kolmandatest riikidest pärit, töötajate kohta informatsiooni vahetamine, vajaduse korral võimalikest rikkumistest teavitamine, dokumentide ja otsuste kättetoimetamine ning riikidevaheline jõustamine. 2023. aastal oli Eestis IMI päringuid kokku 193, millest 79 saabus Tööinspeksioonile ning 105 päringut ja/või teadet saatis Tööinspeksioon ise. Eestil on väga hea koostöö Soomega, kellelt saabus 47 päringut, et välja selgitada, kas isik oli ikka Eestisse lähetatud.¹⁰

Lähtudes aga senisest kogemusest autovedude sektoris sõidukijuhtide lähetamiseks kasutusel oleva IT-lahendusega¹¹, mis on samuti ühendatud IMI-süsteemiga, ning millel hakkaks avaliku liidese platvorm põhinema, ei ole täna võimalik veendunult tõdeda, et avalik liides järelevalve efektiivsust ja seeläbi lähetatud töötajate õiguste kaitse tagatust suurendaks. Tööinspeksioon on esile toonud mitmeid tehnilisi probleeme senise lähetatud sõidukijuhtide IT-lahendusega ja IMI-süsteemiga, näiteks IMI-süsteemist on raskendatud statistika väljavõtmine, mis on vajalik Tööinspeksiooni järelevalve teostamiseks valimi koostamisel; Tööinspeksioonile ei kuvata esitatud lähetusdeklaratsiooni ajalugu ega muudetud andmeid ning lähetusdeklaratsioonid on kättesaadavad üksnes IMI-süsteemis, st andmed ei liigu TEIS-i lähetatud töötajate moodulisse.

Statistika on oluline osa Tööinspeksioonile järelevalvetegevuste planeerimiseks ning samuti riskianalüüside koostamiseks. Praegu on IMI-süsteemist statistika saamine raskendatud. IMI-süsteemist statistika väljavõtmine toimub üksnes Exceli baasil. Ühtlasi IMI ei võimalda järelevalveasutustel piisavalt lihtsalt ja tõhusalt välja võtta statistilisi andmeid. IMI-st on võimalik andmeid saada lähetatud sõidukijuhtide arvu kohta konkreetse perioodi jooksul (aastate

¹⁰ Tööinspeksiooni aastaraamat 2023.

<https://www.ti.ee/sites/default/files/documents/2024-04/TI%20aastaraamat%202024%20EST.pdf>, lk 45.

¹¹ Sõidukijuhtide lähetamine käib kogu EL-i üleselt IMI-süsteemi kaudu. Vt selle kohta sõidukijuhtide lähetamise nõudeid reguleerivat Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2020/1057, 15. juuli 2020, millega kehtestatakse seoses direktiividega 96/71/EÜ ja 2014/67/EL sõidukijuhtide lähetamist autovedude sektoris reguleerivad erinormid ning muudetakse direktiivi 2006/22/EÜ seoses täitmise tagamise nõuetega ja määrust (EL) nr 1024/2012.

ja kuude lõikes) ja lähetusdeklaratsiooni esitanud riikide lõikes. Kokkuvõttes pakub IMI-süsteem Tööinspeksioonile liialt vähe andmeid analüüsiks. Teisalt TEIS-ist saab Tööinspeksioon kõik vajalikud andmed kätte. Näiteks andmed töötaja lähetajariigi, töötaja ametikoha, Eestis töötamise ajalise kestvuse jm kohta. TEIS-i lähetatud töötajate moodulist liiguvad lähetuste andmed andmeaita, kust need automaatselt edastatakse analüüsiprogrammi *Tableau*, kust omakorda saab statistikaks ja aruandluseks aruandeid koostada ning välja võtta. Järelevalveks vajaliku valimi jaoks võetakse hiljem aruannetest välja ettevõtted, kellel on seos lähetatud töötajatega ja kellel on esinenud töölepingu seadusest või töötervishoiu ja tööohutuse seadusest tulenevaid rikkumisi.

Enim aga tunneb Tööinspeksioon täna puudust võimalusest tuvastada just neid ettevõtteid, kes jätaavad lähetusdeklaratsioonid esitamata. Tööinspeksioonil on huvi tõhustada järelevalvet ettevõtjate poolse lähetuste deklareerimiskohustuse täitmise üle, kuivõrd hetkel puudub Tööinspeksioonil sisuliselt ülevaade nendest ettevõtetest, kes süstemaatiliselt ei esita lähetusdeklaratsioone eesmärgiga mitte langeda järelevalve huviorbiiti. Eestis registreeritakse aastas ligikaudu 25 000 lühiajalist töötamist, kuid Tööinspeksioonil puudub teave, kui paljud neist lühiajalistest töötamise registreeringutest on lähetatud töötajad ning see informatsioon on olemas Politsei- ja Piirivalveametil. Siseministeeriumi arendatava ühisakna rakenduse abil saaks Tööinspeksioon edaspidi vajaliku info järelevalve tegemiseks. Eesti liitumisel avaliku liidesega jätkuks Eestis esitatavate lähetusdeklaratsioonidega saadavate andmete osas senine praktika ja tulemuseks oleks see, et Tööinspeksioon ei suudaks efektiivselt ja andmepõhiselt tuvastada lähetatud töötajate tööalast ärakasutamist. Kuigi komisjon on rõhutanud, et viies lisaks autovedude sektorile ka teiste sektorite lähetusdeklaratsioonide esitamise ja teabevahetuse üle IMI-sse, ei peaks riiklikud asutused enam käitama ja haldama kahte erinevat süsteemi, ei pea see Eesti puhul paika. Avaliku liidesega liitumisel oleks Tööinspeksiooni järelevalveametnikul ikkagi kaks e-keskkonda (IMI ja TEIS-i lähetatud töötajate moodul), kuna vaid IMI-süsteem ei suuda kõiki riigisiseseid vajadusi katta. Lisaks tekib küsimus, kas avaliku liidese kasutuselevõtul saab Eesti tulevikus liituda riigisiselt arendatava ühisakna rakendusega. Viimase võimaluse puudumisel oleks Tööinspeksioonil lähetuseeskirjade vastu eksinud tööandjate väljaselgitamine ning lähetatud töötajate töötingimuste üle järelevalve tegemine oluliselt keerulisem.

Avaliku liidese potentsiaalselt positiivne mõju töötajatele seisneb võimaluses edastada lähetusdeklaratsiooni koopia ka lähetatud töötajatele, mis tõstab töötajate endi teadlikkust oma õigustest ning võib aidata tuvastada võimalikke pettusi. Siiski võib seda positiivset mõju pidada muude lisanduvate probleemide, puudujäävate andmete ja järelevalveametnike töökoormuse tõusu tõttu marginaalseks.

Kokkuvõttes on Eesti juba arendanud ja arendamas väga efektiivseid IT-lahendusi, mis tagavad tulemuslikud järelevalvetoimingud, kindlustamaks lähetatud töötajate kaitset. Kuigi avaliku liidese kasutuselevõtmisel on potentsiaali parandada piiriülest halduskoostööd liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel ning tagada parem lähetatud töötajate informeeritus, siis Tööinspeksiooni senise kogemuse põhjal esile kerkinud probleemide ja praegu puuduoleva teabe tõttu¹² ei ole võimalik hetkel olulisi positiivseid mõjusid kinnitada ning pigem võivad mõjud olla negatiivsed.

¹² Näiteks kas avaliku liidese kasutuselevõtmisel on võimalik TEIS-i liidestada ühisakna rakendusega.

4.3. Mõju ulatus

Avaliku liidese kasutuselevõtmise mõju ulatus oleks Eestis ettevõtjate halduskoormuse vähenemise seisukohast piiratud, eriti võrreldes oodatava mõjuga kogu EL-i ulatuses. Eestisse lähetatakse töötajaid oluliselt vähem kui enamikku teistesse liikmesriikidesse ning Eesti lähetatud töötajate deklareerimissüsteem on juba praegu EL-i kiireim ja tõhusaim. Lisaks vähendavad kavandatud riigisisised arendused (näiteks ühisakna rakendus) tulevikus ettevõtjate halduskoormust veelgi, võimaldades välistööjõuga seotud ettevõtjatel esitada kõik vajalikud andmed kõikidele seotud ametiasutustele Eestis ühekorraga ühes e-keskkonnas. Kui avaliku liidesega liitumisel ei oleks võimalik tagada Siseministeeriumi arendatava ühisaknaga ühtse keskkonna kasutamist, sunniks see ettevõtjaid kasutama paralleelselt mitut süsteemi, mis hoopis suurendaks nende halduskoormust.

Eestis registreeritakse aastas ligikaudu 25 000 välismaalaste lühiajalise töötamise juhtumit. Suurimaks probleemiks on nende hulgast deklareerimata lähetusjuhtumite tuvastamine. Lähetatud töötajate kaitse seisukohast on ulatuslik positiivne mõju just Eesti riigisisestel arendustel, mis võimaldavad Tööinspeksioonil tulevikus tõhusamalt avastada ja kontrollida deklareerimata lähetusjuhtumeid. Avaliku liidese kasutuselevõtt võib neid arenguid takistada ega aita kaasa järelevalve tõhustamisele. Seega jääks komisjoni oodatav positiivne mõju Eestis saavutamata.

4.4. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Riigiasutuste, eelkõige Tööinspeksiooni, seisukohast oleks avaliku liidesega liitumine ulatusliku negatiivse mõjuga, suurendades töökoormust ja kulusid ning vähendades järelevalve võimekust.

4.5. Mõju eelarvele

Komisjon toetab avaliku liidesega liitumiseks liikmesriigi digitaristu arendamist väikeses ulatuses. Eesti ei ole planeerinud rahalisi vahendeid selleks, et täiendavalt edasi arendada ja kohandada oma riigisisest digitaristut, mis võimaldaks TEIS-i lähetatud töötajate mooduli siduda avaliku liidesega. Seega Eesti jaoks oleks liitumine avaliku liidesega eelarve vaatest keerukas.

Komisjoni eelarvele on ettepanekul piiratud mõju, ligikaudu 3 miljonit eurot esimese viie aasta jooksul (sh lahenduse väljatöötamine, hooldus, tugi, koolitus ja taristu). Jooksvad kulud pärast avaliku liidese täielikku rakendamist on hinnanguliselt 0,5 miljonit eurot aastas. Avaliku liidese täielikuks rakendamiseks on vaja 1,5 täistööajale taandatud ametikohta ja liidese pidevaks hoolduseks 0,5 täistööajale taandatud ametikohta.

Täpsemad kulud seotud asutustele on esitatud alapunktis 4.5.1.

4.5.1. Kulud seotud asutustele

Avaliku liidesega liitumine tooks Tööinspeksioonile kaasa täiendavaid kulusi. TEIS-i lähetatud töötajate mooduli arendus lähetusdeklaratsioonide esitamiseks maksis kokku ligikaudu 250 000 eurot. Kuivõrd arendus on tehtud 70 protsendi ulatuses Euroopa Sotsiaalfondi rahastuse toel, siis on Eestil kohustus hoida TEIS-i moodulit kasutuses ettenähtud abikõlbliku perioodi

lõpuni, s.o kuni 31.12.2029, vastasel juhul peab Eesti EL-i reeglite kohaselt TEIS-i lähetatud töötajate mooduli arenduseks kasutatud toetusraha tagastama. Seega oleks Eestil hetkel ainuke variant avaliku liidesega liitumiseks teha täiendavad arendused, et tagada TEIS-i mooduli koostalitlusvõime ja ühenduvus EL-i tasandil loodava avaliku liidesega. Näiteks tuleks TEIS-i lähetatud töötajate moodulis olevad andmeväljad viia vastavusse ühises standardvormis sisalduma hakkavate andmeväljadega ja vormingu muudatustega (mh teha muudatused teenuse liigi koodide vormingutes jms), luua TEIS-ile vajalikud liidesed andmete automaatseks edastamiseks avalikust liidesest TEIS-i lähetatud töötajate moodulisse. Tööinspeksiooni esialgse hinnangu kohaselt on eelnimetatud tegevuste kulud oluliselt suuremad kui komisjoni pakutav osaline toetus summas 50 000 eurot.

Tööinspeksiooni jaoks on prioriteet tõhus järelevalve, milleks on vaja teha kindlaks ettevõtted, kes jätavad lähetatud töötajaid üldse deklareerimata. Seetõttu on vajalik TEIS-i lähetatud töötajate moodul tulevikus siduda arendatava riigisisese ühisakna rakendusega. Hetkel ei ole teada, kas EL-i tasandil loodava avaliku liidesega liitumisel oleks Eestil võimalik tulevikus TEIS-i lähetatud töötajate moodul liidestada ühisakna rakendusega. Kui see on võimalik, siis lisanduvad Eestile sellise liidestusega kaasnevad kulud, mille täpne suurus ei ole hetkel teada.

4.6. Mõjude koondhinnang

Kokkuvõttes on avaliku liidese kasutuselevõtmisega seotud mõjusid täna keeruline hinnata, kuna kogu teave avaliku liidese kohta ei ole olemas lõplike mõjuhindangute andmiseks. Kui lähtuda teadaolevast informatsioonist ning arvestada Eestis hiljuti kasutuselevõetud TEIS-i lähetatud töötajate mooduliga ja lähiajal kavandatavate riigisiseste IT-arendustega, oleks avaliku liidese kasutuselevõtu mõju praegusel hetkel pigem negatiivne.

Tööandjate vaatest oleks muutused EL-i riikide võrdluses marginaalsed, kuivõrd Eestisse lähetab töötajaid väike arv ettevõtjaid. Teisalt, juba praegu on Eesti lähetamiste deklareerimissüsteem ettevõtjatele EL-i kiireim ja üks mugavamaid ning riigisisestelt käimasolevate arendustööde tulemusena muutub ettevõtjate halduskoormus tulevikus veelgi väiksemaks. Avaliku liidese kasutuselevõtmine ei too praeguse teadmise kohaselt seesugust positiivset mõju kui riigisisest arendused.

Töötajate õiguste kaitse vaatest oleks avaliku liidese kasutuselevõtmisel praegu teadaolevalt pigem negatiivsed mõjud, kuivõrd Tööinspeksiooni töökoormus ja halduskoormus suureneks, võrreldes praeguse ja tulevikus kasutusele võetavate süsteemide kasutamisega, mis omakorda vähendab järelevalve võimekust. Avaliku liidesega liitumine tooks Tööinspeksioonile kaasa märgatavad kulud, mis on selgelt negatiivse mõjuga.

5. Vabariigi Valitsuse seisukohtade selgitus

Eesti seisukohad:

5.1. Eesti toetab määruse üldisi eesmärgi soodustada siseturu nõuetekohast toimimist, lihtsustada töötajate lähetamisega seotud deklareerimise kohustuse täitmist, vähendada liikmesriikide pädevate asutuste ja ettevõtjate halduskoormust, aidata kaasa lähetatud töötajate õiguste kaitse alase järelevalve tegemisele ning toetada liikmesriikide pädevate asutuste vahelist halduskoostööd.

Selgitus: Nõustume komisjoni määruse ettepanekus ja töödokumendis esile tooduga lihtsustada ja ühtlustada liikmesriikide üleselt töötajate teise liikmesriiki lähetamist ja töötajate lähetamisega seotud deklareerimise nõudeid ning ettevõtete piiriülest tegevust teenuste osutamisel siseturul. Eesti peab oluliseks vähendada ettevõtete halduskoormust töötajate lähetamisega seonduvalt lähetusdeklaratsioonide täitmisel ja esitamisel vastuvõtvale liikmesriigile ning samuti vähendada liikmesriikide pädevate ametiasutuste halduskoormust lähetusdeklaratsioonide menetlemisel ja järelevalve teostamisel ning toetada halduskoostööd liikmesriikide pädevate asutuste vahel, et hõlbustada piiriüleselt teenuste osutamisel järelevalvet lähetatud töötajate õiguste kaitsele suunatud EL-i õigusaktidest tulenevate nõuete järgimise üle.

5.2. Peame oluliseks, et EL-i siseturu infosüsteemiga ühendatava lähetatud töötajate avaliku liidesega liitumine jääb liikmesriikidele vabatahtlikuks. Liikmesriikidel peab säilima võimalus soovi korral jätkata riigisiseste lähetatud töötajate deklareerimise süsteemide kasutamist.

Selgitus: Eesti peab oluliseks, et määruse tekstist nähtuks sõnaselgelt, et avaliku liidesega liitumine on liikmesriikidele ühemõtteliselt vabatahtlik. Komisjoni hinnangul hoiavad liikmesriigid avaliku liides kasutuselevõtmisel kokku kulusid ja aega, kuivõrd sellega liitumine võimaldab liikmesriikidel soovi korral loobuda oma eraldiseisvate riiklike lähetamise deklareerimissüsteemide kasutamisest ning seeläbi saavutada kokkuhoid riigisiseste süsteemide käitamis- ja hoolduskulude arvelt. Samas on Eesti juba teinud märkimisväärseid investeeringuid kaasaegse ja elektroonilise lähetatud töötajate deklareerimissüsteemi loomiseks, selle välja arendanud ning kasutusele võtnud alates 2023. aasta juulist. Selle tulemusena on Eestis olemas Eestisse lähetatavate töötajatega seotud deklareerimiskohustuse täitmiseks riiklik infosüsteem TEIS, mille juurde kuulub lähetatud töötajate moodul. TEIS-i lähetatud töötajate moodulit haldab Tööinspektsioon. Kuivõrd Eestis on olemas hästi toimiv ja efektiivne deklareerimissüsteem, peame oluliseks, et Eestil säiliks soovi korral õigus jätkata olemasoleva deklareerimissüsteemi kasutamist ning seda nii juhul, kui Eesti avaliku liidesega ei liitu kui ka juhul, kui Eesti otsustab tulevikus liidesega liituda ja TEIS-i lähetatud töötajate mooduli sellega siduda. Kokku läks TEIS-i lähetatud töötajate mooduli arendus maksma ligikaudu 250 000 eurot ja see arendus tehtigi puhtalt ettevõtjatele lähetusdeklaratsioonide esitamiseks. Lähetatud töötajate mooduli loomiseks kasutati ka Euroopa Sotsiaalfondi rahastust, millest tulenevad Eestile täiendavad kohustused, sh kohustus tulenevalt kulude abikõlblikkusest hoida TEIS-i lähetatud töötajate moodulit töös abikõlblikkuse perioodi lõpuni ehk kuni 31.12.2029.

Lähetatud töötajate mooduli loomise eesmärk oli luua lihtne, kasutajasõbralik ja võimalikult vähekoormav e-lahendus nii teiste liikmesriikide ettevõtetele, kes lähetavad töötajaid Eestisse teenust osutama, kui ka Eesti riiklikule pädevale asutusele, Tööinspeksioonile. Seal esitatakse lähetuse andmed elektrooniliselt ja ilma igasuguse erinevate lisadokumentide esitamise vajaduseta. Ühelt poolt TEIS-i lähetatud töötajate moodul vähendab ettevõtete halduskoormust, lihtsustades lähetusdeklaratsioonide koostamist ja esitamist Eesti järelevalveasutusele. Teiselt poolt vähendab see ka Tööinspeksiooni halduskoormust, aidates tõhusamalt menetleda ja hallata esitatud lähetusdeklaratsioone ning lihtsustades Tööinspeksioonil tulemuslike kontrollide teostamist Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste üle, et kaitsta nõuetekohaselt lähetatud töötajate õigusi teenuste osutamisel piiriüleselt. Tänu TEIS-i lähetatud töötaja mooduli kasutuselevõtmisele on nüüd Tööinspeksiooni järelevalveametnikul üks e-keskkond, kus ta teostab kõik toimingud, sh järelevalvetoimingud, suhtleb hõlpsalt ettevõtjatega, saab vajalikku statistikat, näeb kogu ettevõtte ajalugu, mis Eestil on olemas konkreetse ettevõtte kohta (töövaidlused, tööõnnetused, varasemad järelevalve menetlused, riskianalüüsid jne). Ehk kogu ettevõttega seotud informatsioon on järelevalveametniku jaoks kättesaadav TEIS-ist. Lähetatud töötajate kontrollimisel on oluline info kiire kättesaadavus. Seega TEIS-i mooduli loomise mõte oli, et kogu järelevalve toimuks ühes e-keskkonnas nii ettevõtete kui ka Tööinspeksiooni järelevalveametnike vaatest. Avaliku liidesega liitumisel tekiks järelevalveametnikele oma ülesannete täitmiseks aga kaks e-keskkonda. Tööinspeksiooni järelevalveametnike varasema kogemuse põhjal saab öelda, et IMI ei suuda oma funktsionaalsuse poolest konkureerida TEIS-i lähetatud töötajate mooduliga.

Tööinspeksioon on toonud esile näiteks järgmisi IMI-süsteemi kitsaskohtasid:

- IMI-süsteemist on keeruline statistikat välja võtta, mis on hädavajalik Tööinspeksiooni järelevalve teostamiseks, et koostada valim lähetatud töötajate töötingimuste täitmise kontrollide tegemiseks;
- Lähetatud sõidukijuhtide deklaratsioonid on Tööinspeksioonile kättesaadavad ainult IMI-s. See tähendab, et lähetusdeklaratsioonid ei liigu IMI-süsteemist automaatselt Tööinspeksiooni hallatavasse Tööelu infosüsteemi (edaspidi *TEIS*) lähetatud töötajate moodulisse¹³. Seetõttu toimub lähetatud sõidukijuhtide järelevalve Eestis üksnes IMI kaudu¹⁴;
- Exceli tabelina eksporditav lähetusdeklaratsioonide andmestik on tehnilistel põhjustel erinev IMI-süsteemis nähtavatest lähetuse andmetest;
- erinevate liikmesriikide varasemalt esitatud ettepanekute alusel IMI funktsionaalsuse parandamine on olnud väga aeganõudev;
- IMI-süsteemis on Tööinspeksioonil piiratud arv kasutajaid. Kui avalikust liidesest hakkavad automaatselt liikuma lähetusdeklaratsioonid IMI-sse, siis on vajalik tagada kõigile Tööinspeksiooni järelevalveametnikele juurdepääs IMI-süsteemile, mis nõuab komisjonilt valmisolekut massiliste kasutajakontode loomiseks;
- IMI-sse sisselogimine toimub kahe erineva parooliga, mis on liiga aeganõudev;

¹³ Tööinspeksioonil on hetkel keeruline prognoosida, kuidas seda arendada saab ja mis on selle arenduse maksumus, et lähetatud sõidukijuhtide lähetuse andmed liiguksid automaatselt IMI-süsteemist TEIS-i lähetatud töötajate moodulisse.

¹⁴ Varasemalt, st enne TEIS-i lähetatud töötajate mooduli kasutuselevõtmist, tuli Tööinspeksioonil lähetusdeklaratsioonid manuaalselt Tööinspeksiooni infosüsteemi (ITI) sisestada. Avaliku liidesega liitumisel on oht, et Tööinspeksiooni järelevalveametnikele tekib lisatöö lähetusdeklaratsioonide ITI-sse või TEIS-i andmete kopeerimise, kõrvutamise ning kahes süsteemis – IMI-s ja TEIS-i lähetatud töötajate moodulis – sisalduvate andmete võrdlemise näol.

- IMI-süsteemis on hiljem võimalik muuta lähetusdeklaratsiooni ja isikuandmeteks saab sisestada mis iganes märke ja sümboleid;
- järelevalveametnikul ei ole võimalik kontrollide teostamisel IMI-süsteemi kaudu esitatud lähetusdeklaratsioone alla laadida;
- lähetusdeklaratsiooni numbrid on väga pikad ning sisaldavad nii numbreid, tähti kui ka sümboleid;
- Tööinspeksioonile ei kuvata lähetusdeklaratsiooni ajalugu ega muudetud andmeid.

Eesti on läbirääkimiste käigus valmis tegema vajadusel ettepanekuid IMI parendamise kohta.

Komisjon on seisukohal, et töötajate lähetusdeklaratsioonide esitamine nõuab ettevõtjalt märkimisväärseid jõupingutusi ning on toonud välja, et ettevõtjad märgivad, et liikmesriikide erinevate lähetamisega seotud teavitamisnõuetega toimetulek on neile koormav, aeganõudev ja kulukas. Lisaks on ettevõtjatel raskusi õigete lähetatud töötajate deklaratsiooni vormide ja deklareerimissüsteemide leidmisega, juurdepääsuga riiklikele deklareerimissüsteemidele ning vormidele, nõutava teabe hankimisega ettevõttesiseselt ning vormide ja nõutava teabe tõlkimisega erinevatesse keeltesse. Siinkohal rõhutame, et Eestis on tehtud liikmesriigi ettevõtjatele lähetusdeklaratsioonide esitamine olemasolevas TEIS-i lähetatud töötajate moodulis kiireks ja mugavaks, et vältida tarbetut halduskoormust ettevõtetele. Ligipääs lähetatud töötajate moodulile toimib läbi TEIS-i avalehe ning lisalink juurdepääsuga on lisatud ka Tööelu ja Tööinspeksiooni kodulehtedele. Liikmesriikide ettevõtjatel on võimalik Tööelu veebiportaali tõlkida ka inglise või vene keelde. Seega leiame, et TEIS-is lähetusdeklaratsiooni täimine ei nõua ettevõtjalt erilist jõupingutust, koormust ning märkimisväärset ajalist või rahalist ressursi, kuivõrd Eestis on juba tehtud ettevõtjatele väga lihtsaks õige deklareerimissüsteemi ja lähetusdeklaratsiooni vormi leidmine ning vorm on tõlgitud ka kolme erinevasse keelde: eesti, inglise ja vene keelde.

Niisamuti selgub komisjoni tehtud analüüsi tulemustest, et Eesti riiklik lähetatud töötajate deklareerimissüsteem on EL-i kiireim. Nimelt määruse ettepanekuga kaasnevast komisjoni töödokumendist¹⁵ ilmneb, et kõnealuse algatuse ettevalmistamisel tegi komisjon analüüsi, et mõõta 27 liikmesriigis lähetatud töötajate deklareerimisega seotud halduskoormust. Analüüs keskendus vastuvõtvate liikmesriikide riigisiseste lähetatud töötajate deklareerimissüsteemide testimisele, mille käigus uuriti töötajate lähetusdeklaratsioonide esitamise menetlusega kaasnevat halduskoormust. Analüüsi tulemused näitasid, et Eestis kulus ühe töötaja lähetamise registreerimiseks (lähetusdeklaratsiooni täitmiseks) vaid 21 minutit, samas kui teistes liikmesriikides, näiteks Itaalias kulus 61 minutit ja Kreekas koguni 87 minutit. Eelnev kinnitab fakti, et Eestis on võrreldes teiste liikmesriikidega kasutusel kiire, lihtne, kasutajasõbralik, vähekoormav ja tõhus riiklik deklareerimissüsteem lähetusdeklaratsioonide täitmiseks, esitamiseks ja haldamiseks, mis tagab nii ettevõtetele kui ka riiklikule pädevale asutusele minimaalse halduskoormuse ning tulemusliku järelevalve tegemise võimaluse lähetatud töötajate õiguste kaitsele suunatud EL-i õigusest¹⁶ tulenevate reeglite täitmise üle. Tulenevalt asjaolust, et Eesti deklareerimissüsteemis on lähetusdeklaratsiooni esitamine ettevõtjate jaoks vähekoormav

¹⁵ Commission Staff Working Document. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on a Public Interface Connected to the Internal Market Information System for the Declaration of Posting of Workers and Amending Regulation (EU) No 1024/2012, k 6-7.

¹⁶ Direktiiv 2014/67/EL ja direktiiv 96/71/EÜ.

ja EL-i kiireim, saab öelda, et TEIS-i lähetatud töötajate moodul just panustab teenuste piiriülesele osutamisele siseturul ja teenuste osutamise vabadusse, olles eeskujuks ka teistele liikmesriikidele, mitte ei takista teenuste piiriülest osutamist. Seetõttu ei näe Eesti hetkel olulist lisandväärtust kavandatud avaliku liidesega liitumises, kuid ei välista seda tulevikus. Täna seisuga on Eestil keeruline hinnata, kas EL-i üleselt loodav avalik liides suudaks pakkuda samasugust kiirust, lihtsust, tõhusust ja kvaliteeti nagu riigisisene deklareerimissüsteem.

Vajab märkimist, et Siseministeerium arendab Eestis ühisakna rakendust, millega on kavas liidestada TEIS-i lähetatud töötajate moodul. Ühisakna rakendusega tagatakse üks keskkond lähetatud töötajate lühiajalise töötamise registreerimise taotluse ja lähetusega seotud andmete edastamiseks. Ühisakna projekt tähendab sisuliselt seda, et tööandja täidab välismaalase kohta käivad andmed ühes aknas ja seejärel süsteem saadab andmed Politsei- ja Piirivalveametile, Tööinspeksioonile, Maksu- ja Tolliametile ning Töötukassale. Täna peab liikmesriigi tööandja sarnaseid andmekoosseise esitama mitmele erinevale Eesti ametiasutusele.¹⁷ Tööinspeksioonil jääb saamata informatsioon selle kohta, kui palju lühiajalise töötamise registreeringutest (ligikaudu 25 000 aastas) on lähetatud töötajad, kuid ühisakna rakendus võimaldab tulevikus Tööinspeksioonil saada sellekohast teavet. Eestile pakuvad huvi just need ettevõtjad, kes lähetusdeklaratsiooni Tööinspeksioonile üldse ei esita, kuid kes kolmanda riigi kodanikust töötaja lähetamisel peavad lähetatud töötajale Eestis töötamiseks taotlema lühiajalise töötamise registreeringut ning need andmed on olemas üksnes Politsei- ja Piirivalveametil. Tööinspeksioon soovib tulevikus teostada rohkem sihitatut järelevalvet nende teenuseosutajate üle, kes jätavad Eestile lähetusdeklaratsioonid esitamata, et takistada tööalast ärakasutamist ja inimkaubandust. Eesti liitumisel avaliku liidesega võib olla tulemuseks see, et Tööinspeksioon ei saa efektiivselt ja andmepõhiselt teostada järelevalvet (st ühisaknas küsitavate andmete maht on eelduslikult suurem kui see, mis on ettenähtud kehtestatavas ühises standardvormis ning seejuures keelab määruse eelnõu liikmesriigil küsida rohkem lähetusega seotud andmeid kui standardvormis sisalduv). Seega Eestile on prioriteediks tõhus järelevalve lähetatud töötajate töötingimuste tagatuse üle. Järelevalveasutuse huvi on saada teavet vähem vastutustundlike Eestisse töötajaid lähetavate ettevõtjate kohta, mis oleks võimalik loodava ühisakna rakenduse kaudu. Liitumisel avaliku liidesega tekiks aga küsimus, kas tulevikus on Eestil võimalik TEIS-i lähetatud töötajate moodul liidestada ühisakna rakendusega ja seekaudu saada teavet nende ettevõtjate kohta, kes jätavad Tööinspeksioonile lähetusdeklaratsioonid üldse esitamata.

5.3. Eesti peab oluliseks, et avaliku liides kasutuselevõtmine ja kasutamise lõpetamine on liikmesriikidele paindlik, võimaldades avaliku liidesega liituda vastavalt liikmesriigi valmisolekule ja vajadusel selle kasutamisest loobuda, näiteks kui loodud lahendus ei vasta enam liikmesriigi ootustele, ei täida liidesele esialgselt seatud eesmärgi, ei sobitu liikmesriigi vajaduste ja eripäradega või põhjustab liikmesriigile muid negatiivseid tagajärgi.

Selgitus: Määruse ettepaneku artikli 3 lõigete 1 ja 5 kohaselt peavad need liikmesriigid, kes otsustavad kasutada avalikku liidest või selle kasutamise lõpetada, sellest komisjoni teavitama 6

¹⁷ Näide: Poola tööandja juures töötab elamisloa alusel Ukrainast pärit töötaja. Poola tööandja lähetab töötaja ajutiselt teenuse osutamiseks tööle Eestisse. Sellisel juhul tuleb Poola tööandjal registreerida Ukrainast pärit töötaja lühiajaline töötamine Eestis Politsei- ja Piirivalveametis ning enne töötaja tööle asumist esitada Tööinspeksioonile andmed töötaja lähetuse kohta.

kuud enne avaliku liidese kasutuselevõtmist või selle kasutamise lõpetamist. Mõistlik etteteatamise tähtaeg on Eestile oluline, pakkudes piisavalt aega planeerimiseks ja vajalike muudatuste tegemiseks. Avaliku liidese kasutamisest loobumise võimalus tagab liikmesriikidele vajaliku paindlikkuse, eriti olukordades, kui on selgunud avaliku liidese toimimise piirangud, halduskoormus ettevõtetele, liikmesriikidele ja riiklikele pädevatele asutustele, kui avaliku liidese kasutamine ei suuda täita või ei vasta enam sellele esialgselt püsitatud eesmärkidele või põhjustab liikmesriigile mingil muul moel negatiivseid tagajärgi. Lisaks aitab avaliku liidese kasutamise lõpetamise võimalus vältida liikmesriikide ressursside kulutamist, võimaldades liikmesriikidel reageerida operatiivsemalt muutunud oludele. Seega Eesti peab oluliseks enne avaliku liidese võimalikku pikemaajalist kasutuselevõtmist hinnata liidese toimimist ja mõju, sh teiste liikmesriikide kogemuste alusel, et tagada selle vastavus Eesti konkreetsetele vajadustele ja eesmärkidele. Eesti rõhutab, et süsteemid, mis võimaldavad liikmesriikidel valida nende vajadustele vastavaid lahendusi, toetavad EL-i tasandil paremini subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimist.

5.4. Eesti toetab määruse põhimõtet, mille kohaselt liikmesriigid võivad otsustada, et nad ei nõua nende territooriumile töötajaid lähetavatelt ettevõtetelt kogu lähetamise ühisel standardvormil sisalduvat teavet, arvestades konkreetse liikmesriigi konteksti, spetsiifikat ja vajadusi ning seda, kuidas korraldatakse liikmesriigis kontrollide tegemist töökohal.

Selgitus: Määruse eelnõu artiklis 4 on esitatud viis standardvormil kogutavat andmekategooriat, milles sisalduvad konkreetSED andmeväljad kehtestatakse määrusele lisanduvate rakendusaktide tasandil. Liikmesriikide otsustusvabadus mitte nõuda kõikide standardvormil sisalduvate andmeväljade täitmist, annab teatava paindlikkuse ja võimaldab arvestada liikmesriikide erinevaid vajadusi ja spetsiifikat. Eestile on oluline, et iga liikmesriik saaks arvestada lähetatud töötajate õiguste kaitse tagamisel ja sellega seonduvalt lähetatud töötajate töötingimuste täitmise üle järelevalve tegemisel oma riigi spetsiifiliste erisuste, kogemuse ja praktikatega. Samuti erinevates liikmesriikides on erinev õiguskeskkond, digiinfrastruktuur ja kontrollivõimekus. Seetõttu peame mõistlikuks, kui määrus ei näe ette ranget nõuet, et iga liikmesriik peab töötajate lähetamisel koguma teenuseosutajalt kogu ühisel standardvormis sisalduva teabe. Eesti soovib vältida nii ettevõtetele kui ka riiklikele pädevatele asutustele liigset bürokraatiat ja tarbetut halduskoormust, mis võiks tekkida, kui kõik teenuseosutajad peaksid hakkama esitama kogu edasises menetluses kokkulepitavas standardvormis nõutavat teavet, mis ei pruugi aga olla asjakohane teave, mida järelevalveasutus vajaks tulemuslike kontrollide teostamiseks töökohal. Eesti jaoks on oluline, et siseturg oleks toimiv ja tõhus ning et siseturu toimimist ei takistaks liigne halduskoormus, mis võib tekkida kogu standardvormis nõutava teabe küsimusest, mis ei pruugi vastata iga liikmesriigi vajadustele. Eesti seisab selle eest, et piiriüleselt teenuste osutamisel säiliks ettevõtetele paindlikkus. Seega Eesti toetab mõtet, et liikmesriigid peaksid saama ise otsustada, kas neile on vajalik koguda kogu ühisel standardvormis sisalduvat teavet, et tagada lähetatud töötajate õiguste minimaalne kaitse ja tulemuslik järelevalve.

5.5. Eesti peab oluliseks, et määruSes sätestatakse andmekaitseõiguse seisukohalt olulised nõuded, muuhulgas kogutavate andmete liikide, säilitustähtaegade, selgete vastutavate töötlejate rollide jaotuse ning isikuandmete töötlemise eesmärkide kohta.

Selgitus: Määruse eelnõu artikkel 5 käsitleb isikuandmete töötlemise ja säilitamise nõudeid, viidatakse, keda peetakse määruses sisalduva isikuandmete töötlemisega seonduvalt vastutavateks töötlejateks ning luuakse isikuandmete säilitamise, sh kustutamise, kord. Kuivõrd määruse eelnõus on käsitletud erinevaid andmekaitseõiguse seisukohalt vajalikke elemente, siis soovib Eesti, et need säiliks ka lõplikus määruse tekstis.

Eesti peab positiivseks, et isikuandmete töötlemise eesmärgid on määruse tekstis kajastatud (artikli 5 lõige 1 viitega artiklile 1). Tegemist on isikuandmete kaitse üldmääruse (edaspidi *IKÜM*) mõttes kohustusliku elemendiga, mis tuleb kehtestada EL-i (IKÜM-i artikli 6 lõike 3 punkt a) või vastutava töötaja riigisisese õigusega (artikli 6 lõike 3 punkt b).

Kogutavate isikuandmete liigid ja osaliselt täpsemad koosseisud on kajastatud määruse eelnõu artiklis 4 ja artiklis 5 ning artikkel 5 sisaldab lisaks säilitustähtaegu ning vastutavate töötajate rollide jaotust. Kuigi IKÜM-i artikli 6 lõike 3 sätestab nende sätestamise õigusaktis valikulistena, peab Eesti nende kajastamist erinevates õigusaktides piisavalt olulisteks ja seda eelkõige tulenevalt seaduslikkuse ja läbipaistvuse põhimõtetest (IKÜM-i artikkel 5 lõige 1 punkt a). Eeltoodust tulenevalt on Eesti isikuandmete kaitse seisukohast rahul olemasoleva määruse eelnõu tekstiga ning eelistab, kui tekst selles osas väga põhimõtteliselt ei muutu.

5.6. Eesti peab oluliseks selget, läbipaistvat ja liikmesriike kaasavat menetlust ühise standardvormi ajakohastamisel ning rõhutab, et standardvormi muudatused peavad tagama tasakaalu andmete ühtsuse ja liikmesriikidele vajaliku paindlikkuse vahel, et mitte kahjustada liikmesriikide järelevalveasutuste võimekust kaitsta lähetatud töötajate õigusi ning tagada tõhus järelevalve lähetatud töötajate töötingimuste täitmise üle.

Selgitus: Määruse ettepaneku artikkel 4 lõige 4 sätestab järgmist: “Liikmesriigid võivad esitada komisjonile ettepanekuid standardvormi muutmiseks. Komisjon vaatab ettepanekud läbi, et vajaduse korral standardvormi muuta.” Eesti jaoks on oluline, et ühise standardvormi hilisemal muutmisel võetaks liikmesriikide huve, vajadusi ja eripärasid võimalikult suurel määral arvesse. Riiklike huvide, vajaduste ja eripärade arvestamata jätmine võib takistada järelevalveasutustel tõhusa järelevalve teostamist lähetatud töötajate õiguste tagamisel ja töötingimustel üle järelevalve teostamisel. Seega on oluline, et ühine standardvorm ei osutuks liiga jäigaks ja piiravaks, et rahuldada liikmesriikide spetsiifilisi vajadusi, sh järelevalve teostamisel lähetatud töötajate töötingimuste täitmise üle, et ei kannataks lähetatud töötajate õiguste kaitse tagamine. Olenevalt läbirääkimiste täpsemast kulgemisest kaalume siin määruse tekstile ettepanekute (näiteks selle kohta, millises vormis sätestab komisjon ühise standardvormi) tegemist, mis neid eesmärgi toetaksid.

5.7. Eesti peab oluliseks, et loodav avalik liides võimaldaks ühildumist juba olemasolevate riigisiseste lähetatud töötajate deklareerimise süsteemidega ning et avaliku liidese ühendamiseks liikmesriikide deklareerimise süsteemidega nähakse ette rahastamise võimalused Euroopa Liidu vahenditest. See võimaldaks Eestil tulevikus avaliku liidese ja ühise standardvormiga liitumist kaaluda, kui täpsustuvad nende kasutustingimused ja lisandväärtus.

Selgitus: Mõistame komisjoni algatust luua kogu EL-i hõlmav ühtne lähetatud töötajate deklareerimise süsteem. Täna aga puudub Eestil piisav teave avaliku liidese ja selle juurde kuuluva ühise standardvormi täpsemate toimimistingimuste kohta. Lisaks soovib Eesti aja jooksul saada selgust avaliku liideseга liitumisega riiklikele ametiasutustele kaasnevate tegelike kulude (rahaliste ressursside, täiendava personalivajaduse) ja nii ettevõtetele kui ka Eesti riiklikule pädevale asutustele tekkiva halduskoormuse kohta. Samuti on oluline teada saada, kui kasulikuks osutub nii avalik liides kui ka ühine standardvorm osalevatele liikmesriikidele, st kui kiire, lihtne, kasutajasõbralik, efektiivne ja bürokraatiavaba väljapakutud EL-i ülene liides ja standardvorm saavad olema ning veenduda, kas ja mil määral avalik liides saavutab sellele algselt seatud eesmärgid ja ootused.

Hetkel ei ole veel kehtestatud lähetatud töötajate deklareerimise ühist standardvormi. Määruse ettepanekus on määratletud vaid andmekategooriad, millist teavet hakkab tulevikus loodav ühine standardvorm sisaldama, mistõttu puudub täna liikmesriikidel lõplik informatsioon selle vormi täpsetest andmeväljadest, et Eesti saaks põhjalikumalt kaaluda selle kasutuselevõtmise üle. Eelnevast tulenevalt ei ole Eesti jaoks tänase seisuga selge, kuidas ühine standardvorm reaalses elus toimima hakkab, sh ei ole selge, kas see suudab täita piisaval määral Eesti järelevalveasutuse vajadusi Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste üle järelevalve teostamisel. Seega võib tekkida probleem, et ühine standardvorm ei pruugi arvestada kõikide liikmesriikide eripäradega ega võimaldada piisavalt paindlikkust riigisiseste deklareerimise süsteemide jaoks. Eelnevast johtuvalt ei ole Eesti praegu valmis võtma ka seisukohta küsimuses, kas vastuvõetav ühine standardvorm suudab tõhusalt täita eesmärgi tagada järelevalveasutusele kõik vajalikud andmed, mis oleksid piisavad lähetatud töötajate õiguste kaitse ja töötingimuste täitmise jälgimiseks.

Leiame, et loodav avalik liides võib olla esmajärjekorras kasulik neile liikmesriikidele, kel ei ole välja arendatud riiklikku lähetamise deklareerimissüsteemi või kes ei ole üldse teinud investeeringuid selle loomiseks – nendele liikmesriikidele võiks avalik liides pakkuda olulist väärtust ja kulude kokkuhoidu. Esialgsete kirjelduste põhjal ei ole Eestil veel täielikku veendumust selles, milline lisandväärtus arendataval avalikul liidesel ettevõtetele ja riiklikele pädevatele asutustele (järelevalveasutustele) oleks. Peame tähtsaks rõhutada, et Eesti on olnud edumeelne oma riigisisese lähetatud töötajate infosüsteemi – TEIS lähetatud töötajate mooduli – , arendamisel, olles selles valdkonnas teiste liikmesriikidega võrreldes eesrindlik. Kuivõrd Eestis on juba välja arendatud ja tõhusalt toimiv elektrooniline lahendus lähetatud töötajate deklareerimiseks, mis suudab täita kõiki vajalikke funktsioone, siis Eesti ei kiirusta esimeste liikmesriikide seas tulevikus loodava avaliku liideseга liituma. TEIS-i lähetatud töötajate mooduli omadused on vastavuses loodavale avalikule liidesele esitatavate nõudmistega ja eesmärkidega, tagades ettevõtetele lähetatud töötajate deklareerimisel kasutajasõbralikkuse, lihtsuse, kiiruse ning võimaldades Eesti riiklikul pädeval asutusel teostada tulemuslikku järelevalvet. Hetkel on Eesti jaoks küsitav, kas EL-i tasemel loodav kõikidele liikmesriikidele ühine lähetatud töötajate e-platvorm pakuks meile samasugust funktsionaalsust ja tõhusust kui olemasolev TEIS-i lähetatud töötajate moodul. Seega on oluline tulevikus hinnata avaliku liidese lisandväärtust Eesti riigile ja veenduda, kas see on võrreldes TEIS-i lähetatud töötajate mooduliga samaväärselt efektiivne, kiire, lihtne, mugav ja kasutajasõbralik. EL-i ülene avalik liides ja ühine standardvorm peavad seejuures arvestama erinevate liikmesriikide eripäradega ja

pakkuma piisavat paindlikkust riigisiseste süsteemide jaoks, kui liikmesriigid otsustavad ikkagi jätta paralleelselt alles olemasoleva töötajate lähetamise deklareerimise süsteemi.

Eesti jälgib määrusega seotud protsessi, et hinnata kõiki eeltoodud aspekte ning avaliku liidese ja ühise standardvormi potentsiaalseid eeliseid ja väljakutseid. See lähenemine võimaldab teha Eestil tulevikus informeeritud otsuse edasiste sammude kohta, kaaludes hoolikalt liitumise vajalikkuse ja otstarbekuse üle. Kokkuvõttes Eesti toetab komisjoni algatuse eesmäärke, kuid vajab enne lõplike seisukohtade kujundamist täiendavat informatsiooni, mis avaldub alles teatava ajaperioodi möödumisel. Otsuse avaliku liidese kasutuselevõtmise kohta saab langetada alles pärast seda, kui on selgunud kõnealuse liidese täpsemad toimimistingimused, sh selle lisandväärtus, eelised võrreldes olemasoleva riikliku deklareerimissüsteemiga, liitumisega kaasnevad kulud riiklikele asutustele ning tegelik halduskoormus ettevõtetele, riigile ja riiklikule pädevale asutusele.

6. Arvamuse saamine ja seisukohtade kooskõlastamine

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohtade ettevalmistamisel küsinud sisendit Eesti Ametiühingute Keskliidult, Eesti Tööandjate Keskliidult, Eesti Kaubandus-Tööstuskojalt, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonilt, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonilt, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidult, Teenusmajanduse Kojalt, Autoettevõtete Liidult, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioonilt, Startup Estonialt, Asutajate Seltsilt, Eesti Personalirendiettevõtete Liidult, Eesti Ehitusettevõtjate Liidult, Eesti Tööinspeksioonilt ja Justiitsministeeriumilt.

Arvamuse saatsid Eesti Tööinspeksioon, Eesti Ametiühingute Keskliit ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda.

Saabunud sisendid on esitatud kaasamise tabelis (Lisa 1) ja saabunud ettepanekutega on võimalusel arvestatud.