



POLIITIKADOKUMENT

TÖÖTAJA-TÖÖANDJA SUHETE DIGITALISEERIMINE
VANAD VÄÄRTUSED UUES DIGITAALMAAILMAS

INTRODUCTION..... ¡Error! Marcador no definido.

SOCIAL DIALOGUE AS AN ESSENTIAL ELEMENT FOR INNOVATION ¡Error!
Marcador no definido.

WHO ¡Error! Marcador no definido.

WHERE ¡Error! Marcador no definido.

On the form ¡Error! Marcador no definido.

On the substance ¡Error! Marcador no definido.

HOW ¡Error! Marcador no definido.

European works councils ¡Error! Marcador no definido.

WHAT ¡Error! Marcador no definido.

Algorithms and Artificial Intelligence ¡Error! Marcador no definido.

Digital disconnection ¡Error! Marcador no definido.

Digital surveillance tools ¡Error! Marcador no definido.

Environment ¡Error! Marcador no definido.

THE IMPORTANCE OF TRAINING ¡Error! Marcador no definido.

OTHER POLICY OPTIONS ¡Error! Marcador no definido.

Käesoleva dokumendi on koostanud José María Miranda Boto ja Elisabeth Brameshuber, kes on Euroopa Liidu rahastatava uurimisprojekti DIGILARE (101126503) juhid. Siiski on dokumendis väljendatud arvamused ja seisukohad ainult autorite omad ega pruugi kajastada Euroopa Liidu ega Euroopa Komisjoni seisukohti. Euroopa Liit ega rahastav asutus ei vastuta nende eest.

Dokument on koostatud uurimisrühma liikmete panuse abil: Judith Brockmann (Saksamaa), Merle Erikson (Eesti), Michael Doherty (Iirimaa), Lidia Gil Otero, Yolanda Maneiro Vázquez ja Daniel Pérez del Prado (Hispaania), Marie-Cécile Escande-Varniol, Cécile Nicod ja Christophe Teissier (Prantsusmaa), Piera Loi (Itaalia), Luca Ratti (Luksemburg), Tamás Gyulavári ja Gábor Kártyás (Ungari), Nicola Gundt (Madalmaad), Franz Marhold ja Christina Schnittler (Austria), Łukasz Pisarczyk (Poola), Teresa Coelho Moreira (Portugal), Felicia Roşioru (Rumeenia), Jenny Julén Votinius (Rootsi) ja Kübra Dogan-Yenisey (Türgi), võttes arvesse ka projekti rakendamise käigus sidusrühmadelt saadud tagasisidet.

SISSEJUHATUS

Alates projekti DIGILARE uurimisettepaneku väljatöötamisest 2022. aastal on tehnoloogia areng toimunud pöörase kiirusega. Euroopa Komisjoni hinnangute¹ kohaselt töötab Euroopa Liidus 5% töötajatest info- ja sidetehnoloogia sektoris. Arvutiga kaugtööd tegevate inimeste arv, mis pandeemia ajal järsult kasvas, on jäänudki kõrgeks ning Eurostati andmetel² töötas 2024. aasta lõpuks euroalal 13,5% töötavatest inimestest kaugtöö vormis, Madalmaades koguni 38%.

Kuid digitaliseerimine ulatub kaugemale kui vaid tehnoloogiasektori töökohad või kaugtöö. Muutused tootmisvahendites ja -viisides viivad Euroopa Liidu lõpuks paradigmalse muutuse olukorda, kus oluliselt võivad muutuda tööõigused. See muutus võib kaasa tuua osade inimeste töökohtade kaotuse, nagu ennustavad mõned tehisintellekti mõju käsitlevad uuringud, või tööturult väljajäämise soo, vanuse või sotsiaalse staatuse tõttu, sõltuvalt juurdepääsust nendele tehnoloogiatele. Teised muutused võivad aga töötajatele kasuks tulla, näiteks tootlikkuse suurenemise kaudu, mis toob kaasa tööaja lühenemise. Digitaliseerimine on mitmetahuline protsess.

Käesoleva dokumendi lähtepunktiks on veendumus, et sotsiaalne dialoog ja sellega kaasnevad teabe- ja konsulteerimisõigused on Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide jaoks olulised vahendid, et tegeleda digitaliseerimise kontekstis tuleviku töökeskkonna küsimustega. Euroopa Liit on aastakümneid propageerinud ettevõtete sisest dialoogi kui muutuste ennustamise vahendit. Harva on toimunud nii olulisi muutusi kui need, millega Euroopa praegu silmitsi seisab, ja sotsiaalne dialoog peab olema selle protsessi keskmes.

10. septembril 2025 lõppes Euroopa Komisjoni algatatud konsultatsiooniprotsess, mille käigus arutati Euroopa sotsiaalõiguste samba uue tegevuskava koostamise võimalust. Käesolev dokument on teatavas mõttes projekti DIGILARE panus sellesse arutellusse.

Usume, et hästi kavandatud teabe- ja konsultatsioonisüsteem digitaalses maailmas ei ole luksus, vaid otsustav konkurentsiegur. Kui väljakutsetele lähenetakse õigest perspektiivist, siis on tagatud individuaalsed ja kollektiivsed õigused, suureneb tootlikkus ja paraneb innovatsioon.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/digitalisation-2025>

² Üldine ülevaade IKT vahendite kasutamise suurenemisest ettevõtete poolt, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/digitalisation-2025#businesses-online>

SOTSIAALNE DIALOOG KUI INNOVATSIOONI OLULINE ELEMENT

Töösuhete tuleviku arutelus peab uue tegevuskava või mis tahes algatuse aluseks olema koostöö, mitte tingimata konflikt. Loomulikult peab olema ka tugev institutsiooniline toetus nii Euroopa Liidult kui liikmesriikidelt, et toetada meetmete rakendamist ettevõtetes. ELi rahastuse kasutamine või maksusoodustuste kaalumine võivad olla väga kasulikud vahendid.

Meie toetatav koostöömudel peab algama Euroopa sotsiaaldialoogist, mis on kooskõlas tegevuskava sätetega. Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 154 konsulteerib komisjon enne sotsiaalpoliitika valdkonnas ettepanekute esitamist sotsiaalpartneritega ELi tegevuse võimaliku suuna üle, enne kui liigutakse edasi teise etappi, kus konsulteerimine keskendub tegevuse sisule.

Viimastel aastatel tõhusate õigusaktide vastuvõtmiseni viinud ettepanekute uurimine näitab, et Euroopa Komisjoni edendatavad konsultatsioonid ulatuvad kaugemale kui ELi toimimise lepingu artikli 154 sätteid. Eeskirjade puhul, mille õiguslik alus ei ole ELi toimimise lepingu X jaos ja mida seetõttu ei saa pidada kitsas mõttes „sotsiaalpoliitikaks”, on praegune tava konsulteerida asjaomaste osapooltega. Lisaks toimub üldine avalik konsultatsioon. 2025. aasta 5. märtsi Euroopa sotsiaaldialoogi pakt (edaspidi: pakt) kajastab seda arengut.

Selle kõige silmapaistvam näide on direktiiv (EL) 2018/957, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta teenuste osutamise raames. See direktiiv põhineb ELi toimimise lepingu artiklitel 53 ja 62, mis käsitlevad asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust. Seetõttu ei saa viidata ELi toimimise lepingu artiklile 154. Komisjoni ettepaneku selles osas, mis viis käesoleva direktiivi vastuvõtmiseni ja mis on pühendatud huvirühmadega konsulteerimisele, on aga teistest ettepanekutest erinevalt esitatud üksikasjalikult kõikide sotsiaalsete, valdkondadevaheliste ja valdkondlike sidusrühmade arvamused kavandatava muudatuse kohta. Mehhanism on ületanud sotsiaalpoliitika tehnilised piirid ja ulatub valdkondadesse, mis on sisuliselt sarnased, kuigi neid käsitletakse Euroopa Liidu õiguses erinevalt.

Seda pretsedenti silmas pidades leiame, et käesolevas dokumendis esitatud ettepanekute rakendamisel on pakti põhimõtetest lähtudes kõige sobivam tegutsemisviis konsulteerida selle sobivuse ja veelgi enam võimalike meetmete osas sotsiaalpartneritega. Projektis DIGILARE sidusrühmadega suhtlemisel omandatud teadmised võimaldavad meil kinnitada, et just nemad suudavad paljuski diagnoosida, millised on vajadused. Euroopa sotsiaaldialoogi alguse 40.

aastapäeval Val Duchesse'is leiame, et õigusaktides tuleks seda väärtuslikku arvamust tegelikult arvesse võtta, arvestades ka faktiga, et seda ei tohiks kasutada takistava vahendina.

Nagu projekti DIGILARE käigus ilmnenu parimad tavad näitavad, võib hästi kavandatud digitaalne töö olla strateegiline väärtus, mida jagavad nii ettevõtted kui ka töötajad. Juhtkond ja töötajad peaksid ühiselt püüdlema kvaliteetse digitaalse töö poole. Meie arvates on see selline digitaalne töö, kus töötajate kollektiivseid vajadusi rahuldatakse toimivate teavitamis- ja konsulteerimismehhanismide abil. Samal ajal on selline kvaliteetne digitaalne töö ja seega ka hästitoimiv teavitamine ja konsulteerimine konkurentsivõimet suurendav tegur, nagu näitavad projekti DIGILARE käigus koos sidusrühmadega saadud teadmised. Seega ei ole kvaliteetne digitaalne töö pelgalt sotsiaalne nõudmine.

KES

Projekti DIGILARE esimese koordinaadi eesmärk on kindlaks teha teabe- ja konsulteerimisõiguste subjektiivne ulatus ning kaaluda võimalusi nende tõhususe laiendamiseks.

Digitaliseerimine toob kaasa tootmismudeli, mis tugineb olulisel määral tootmise detsentraliseerimisele ja ümberpaigutamisele. Ettevõtted vähendavad palgatööjõudu ja kasutavad muid lepinguvorme, mida peeti minevikku kuuluvaks. Platvormimajandus oli üks selle suundumuse kasvulavadeks, mis on nüüd mitmekordistumas ja hoogu kogumas, luues paljudel juhtudel suurt ebakindlust ja majanduslikku sõltuvust. Selle negatiivset mõju töötajate esindatusele ning teavitamis- ja konsulteerimisõigustele on juba mitmel korral rõhutatud.

Selle olukorra võimalikke lahendusi kaaludes arutati projekti DIGILARE raames toimunud aruteludes erinevaid võimalusi majanduslikult sõltuvate füüsilisest isikust ettevõtjate kaitsmiseks. Need erinevused on nii riiklikku kui ka ideoloogilist päritolu: füüsilisest isikust ettevõtjate ja muude mittestandardsete tööhõivevormide staatus tööõiguse mõistes, ametiühingute roll ja huvi nende kaitsmisel ning loomulikult Euroopa Liidu õiguse rakendamisega seotud tehnilised küsimused.

Eksisteerivad erimeelsused peegeldavad elavat arutelu: mure mittestandardsete töötajate kaitse pärast on praegu olemas ja kajastub paljudes riiklikes ja Euroopa dokumentides. Siinkohal ei käsitle me nende suhete olemust, vaid pigem nende

isikute teabe- ja konsulteerimisõiguste tagamise ulatust, jättes kõrvale arutelu nende lepingulise staatuse üle.

ELi tasandil on lähtepunktiks Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 27, milles tunnustatakse töötajate või nende esindajate õigust teabele ja konsulteerimisele, kuid ei määratleta mõistet „töötaja”. ELi õiguses ehk ELi toimimise lepingu artiklis 45 sisalduv töötaja mõiste on aastaid olnud suunatud selle lünga täitmisele. Selle automaatne ülevõtmine ei ole aga täiesti rahuldav lahendus. On rühmi, mis kuuluvad selle mõiste alla, kuid kellelt ei peaks nõudma teavitamist ja konsulteerimist, näiteks juhid või juhatuse liikmed. Teised aga, näiteks majanduslikult sõltuvad füüsilisest isikust ettevõtjad, jääksid sellest välja, kuigi nad võivad olla avatud mõningatele riskidele, mis õigustavad neile teabe saamise ja konsulteerimise õiguse tagamist. Seetõttu on tehtud ettepanek konkreetse ühtse tõlgenduse kasutuselevõtmiseks: määratleda kaitstud isik vastavalt artikli 27 eesmärgile (kollektiivne osalemine ja ettevõtte võimu demokraatlik kontroll), mis avab ukse selliste isikute hõlmamiseks, kellel on töötajast erinev staatus, kes ei ole palgalised, kuid on sõltuvad.

Projekti DIGILARE raames läbi viidud arvukate direktiivide analüüs näitab, et teabe- ja konsulteerimisõigused on sageli loetletud täiendavate meetmetena, mis teenivad konkreetseid eesmärke (tervis ja ohutus, ümberkorraldamine, võrdõiguslikkus). Seetõttu peab isikute ringi võimalik laiendamine olema kooskõlas iga asjaomase direktiivi taotletava eesmärgiga. Režiimid on erinevad, kuid teleoloogilisest seisukohast on töötajad ja majanduslikult sõltuvad füüsilisest isikust ettevõtjad sageli ühtmoodi avatud teabe asümmeetria ja läbirääkimisvõime riskidele seoses äriotsustega, mis mõjutavad neid võrdselt. See teleoloogiline lähenemisviis ei ole uus; see kajastub näiteks ka komisjoni suunistes kollektiivlepingute kohta füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks (2022/C 374/02).

ELi õigusaktid on avanud selles valdkonnas märkimisväärsed arenguvõimalused. Tähelepanuväärne on selles osas kontrast direktiivi (EL) 2019/1152, mis oli iseenesest samm edasi varasemate direktiivide isikliku kohaldamisala laiendamisel, ja direktiivi (EL) 2024/2831 vahel. Subjektiivse kohaldamisala määratlemisel on erinevus selge. Direktiivis (EL) 2019/1152 võeti kasutusele range sõnastus: „iga liidu töötaja, kellel on tööleping või töösuhe, nagu on määratletud iga liikmesriigi kehtivas õiguses, kollektiivlepingutes või tavades, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat”. Direktiiviga (EL) 2024/2831 laiendatakse seda kohaldamisala teatavate õiguste osas. Lisaks eespool nimetatud töötajate suhtes kohaldatavale rangele sõnastusele on olemas teine määratlus „platvormitööd

tegevate isikute” kohta: „platvormitööd tegev isik, sõltumata lepingulise suhte olemusest või selle suhte määratlusest asjaomaste poolte poolt”. Direktiivi sätted, mille eesmärk on kaitsta isikuandmeid algoritmide abil haldamise eest (III peatükk) ja mis põhinevad ELi toimimise lepingu artiklil 16, kehtivad ka nende „platvormitööd tegevate isikute” suhtes, kellel ei ole töölepingut.

Direktiivist (EL) 2024/2831 saadav õppetund on väga oluline. Esiteks, kui on olemas poliitiline tahe, on võimalik vastu võtta mitmekülgsed tööstandardid. Direktiiv ise, määratledes mõiste „platvormitööd tegevate isikute esindajad”, sillutab teed sellistele meetmetele, nagu meie välja pakume. Teiseks on ELi toimimise lepingu X jaotisest väljapoole jäävaid õiguslikke aluseid, mida saab kasutada sotsiaalse sisuga õigusaktide vastuvõtmiseks.

Seda arvestades on võimalik koostada ettepanek Euroopa Liidu õigusaktide koostamiseks, mis laiendavad teabe- ja konsulteerimisõiguste subjektiivset ulatust ning koos sellega ka nende kaitset praeguste töötajate esindajate poolt, olgu need siis ametiühingud või valitud organid, vastavalt liikmesriikide siseriiklikule õigusele ja töösuhete tavadele. Sellise sekkumise jaoks on kaks võimalikku alust: ELi toimimise lepingu artiklid 114 ja 115.

Esimene hõlmab tavalise seadusloomemenetluse kasutamist, mis on poliitiliselt palju lihtsam, kuna nõuab nõukogus kvalifitseeritud häälteenamust, vastupidiselt ELi toimimise lepingu artiklile 115, mis nõuab nõukogus ühehäälsust. Selle kasutamise peamine takistus võiks olla ELi toimimise lepingu artikli 114 lõike 2 säte, mis keelab selle kasutamise „töötajate õigusi ja huve käsitlevate” sätete puhul. Kuigi käesolevas poliitikadokumendis esitatud ettepanek on selliste õiguste laiendamine isikutele, kellel tegelikult ei ole seda staatust, võivad tekkida kahtlused meetme õiguspärasuses.

Teine võimalik õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikkel 115 ehk siseturu üldklausel, mis on sama vana kui leping ise. On tõsi, et viimastel aastatel on seda konkreetsete õiguslike aluste olemasolu tõttu palju harvemini kasutatud. Siiski ei tohi unustada, et direktiiv 75/129/EMÜ, millega esmakordselt sätestati õigus teabele ja konsulteerimisele, võeti vastu EMÜ lepingu artikli 100 alusel, mis on praeguse ELi toimimise lepingu artikli 115 esimene versioon.

Sõltumata valitud alusest peaks sellise sekkumise õiguslikuks vormiks olema direktiiv, eriti ELi toimimise lepingu artikli 115 puhul, kus leping ei lubagi muid alternatiive. Direktiivi sisu peaks keskenduma subjektiivse reguleerimisala ümbermääratlemisele. Selle saavutamiseks on kaks võimalust.

Esiteks võiks töötaja mõistet muuta igas õigusaktis, mis sisaldab teavitamis- ja konsulteerimisõigusi. Projekti DIGILARE raames läbi viidud uuringu põhjal saaks pakkuda välja üksikasjalikke muudatusi igale olemasolevale õigusaktile.³

Teiseks võiks piisavaks pidada direktiivi 2002/14/EÜ artikli 2 bis lisamist, milles sätestatakse, et üksnes ühenduse õigustikus sätestatud teabe- ja konsulteerimisõiguste eesmärkidel, sealhulgas künniste arvutamise eesmärgil hõlmab mõiste „töötaja” ka isikuid, keda käsitletakse selles lisatud uues määratluses. Meie arvates peaks selle laienduse koostamise kriteeriumiks olema majanduslik ja funktsionaalne sõltuvus, kooskõlas kriteeriumidega, mida Euroopa Komisjon kasutab oma suunistes kollektiivlepingute kohta füüsilisest isikust ettevõtjate puhul. *Elite Taxi* kohtuasjas viitas Euroopa Kohus „otsustava mõju” mõistele, mis võiks olla kaasamise kriteeriumiks:

Artikkel 2 *bis*. Töötaja mõiste teabe- ja konsulteerimisõiguste kontekstis

1. Üksnes ühenduse õigustikus sätestatud teabe- ja konsulteerimisõiguste teostamise eesmärgil, sealhulgas künniste arvutamisel, tähendab „töötaja” füüsilist isikut, kes sõltumata tema suhete õiguslikust klassifikatsioonist riikliku õiguse alusel osutab teenuseid teisele isikule, olles tema mõju või teatava kontrolli all, tuginedes peamiselt oma isiklikule tööjõule ning tasu eest, tingimusel et esineb majanduslik ja organisatsiooniline sõltuvus seda tegevust korraldavast üksusest.

2. Otsustav kriteerium sellise sõltuvuse hindamisel on tööandja otsustav mõju teenuse osutamise olulistele tingimustele, eelkõige seoses järgnevaga:

- a) hindade või tariifide kehtestamine,
- b) ülesannete andmine või jaotamine,
- c) töö tulemuslikkuse jälgimine tehnoloogiliste või otseste vahendite abil,
- d) reaalne võimalus teenuseosutaja sanktsioneerimiseks või süsteemist välja arvamiseks.

3. Käesoleva artikli sätteid ei mõjuta töötaja mõisteid, mis on kehtestatud muudes liidu õigusaktides, ega liikmesriikide volitusi laiendada kaitset teistele isikute kategooriatele.

³ Selle kohta vt meie esimest koondaruannet: : <https://www.digilare.eu/documentation/first-synthesis-report-digilare/>

KUS

Projekti DIGILARE teine koordinaat on toonud esile, et ELi õiguses puuduvad kollisiooninormid, mis reguleeriksid teabe ja konsulteerimise õiguste käsitlemist riikidevahelisel tasandil. Kuigi direktiiviga 2009/38/EÜ kehtestatakse ühenduse tasandi ettevõtete ja ühenduse tasandi ettevõtete rühmade jaoks teabe ja konsulteerimise eeskirjad riikidevahelistes küsimustes, puuduvad eeskirjad selle kohta, millised teabe ja konsulteerimise menetlused tegelikult kehtivad juhtudel, kui tehakse „riikidevahelisel” viisil tööd. Digitaalne töö, kaugtöö, kodust töötamine ja muud uued koostöövormid, näiteks maatriksorganisatsioonides, võivad viia olukordadeni, kus mõned töötajad lihtsalt ei kuulu teabe ja konsulteerimise eeskirjade ja tavade kohaldamisalasse, kuna asjaomastes õigusruumides puudub selleks vajalik seos või ühendus. See on väga problemaatiline, arvestades, et ELi põhiõiguste harta artikkel 27 tagab põhiõiguse teabele ja konsulteerimisele.

Projekti käigus sidusrühmadega peetud aruteludest selgus, et praktikas otsitakse lihtsaid lahendusi, mõnikord asutades ettevõtteid või tütaretevõtteid kõigis tööga seonduvates riikides või riigis, kus töötajad tegelikult töötavad. Kuigi see teenib sageli maksude ja sotsiaalkindlustusega seotud eesmärgi, võimaldab see samal ajal kohaldada ka selle riigi teavitamis- ja konsulteerimiseeskirju, kus ettevõtte on asutatud. Sageli on see äriühing ka selle riigi õiguse kohaselt töösuhte lepingupool. Seda lahendust ei saa loomulikult üldistada kõigile Euroopa töötavatele.

Projekti DIGILARE raames selgus taas, kui erinevad on teabe- ja konsulteerimisõiguste andmise viisid riiklikul tasandil ning milline on teabe- ja konsulteerimisõiguste kehtestamisel ühendav tegur. Mõned jurisdiktsioonid eelistavad lepingulisemat laadi, teised järgivad aga teistsugust lähenemisviisi, sidudes teabe- ja konsulteerimisõiguste kohaldamise mitte töölepingu olemasoluga, vaid muude ühendavate teguritega. See riiklike traditsioonide ja eeskirjade vaheline erinevus on määrava tähtsusega, kui otsustatakse, kuidas kavandatavale konfliktile lahendamisele läheneda: kas seda tuleks teha kehtivate kohaldatava õiguse eeskirjade muutmise või uute konkreetsete eeskirjade loomise kaudu.

Vormi kohta

Direktiivi 2009/38/EÜ kohased olemasolevad lahendused ei ole kohaldatavad kõikidele äriühingutele. Seetõttu (ja see on üks meie uuringu keskseid ettepanekuid)

leiame, et tuleks luua kollisiooninormide kogum, et määrata kindlaks, millised õigusaktid on igal konkreetsel juhul kohaldatavad ja milline kohtualluvus on pädev. Kaalume nelja võimalikku alternatiivi.

Esimene võimalus oleks muuta kõiki direktiive, mis reguleerivad teavitamis- ja konsulteerimismenetlusi, lisades uue artikli, mis reguleerib kõnealuste õiguste ja nende kasutamise riikidevahelisi aspekte. See muudatus võiks toimuda paralleelselt meie ettepanekuga laiendada nende subjektiivset reguleerimisala. Õiguslikuks aluseks oleksid ELi toimimise lepingu artiklid 153.1.e ja 153.2.b, kusjuures Euroopa Parlament ja nõukogu menetleksid seda võimalust tavapärase menetluse korras, nagu see oli hiljuti Euroopa tööõukogude direktiivi muudatusettepaneku puhul.

Teine, ehk nähtavam võimalus oleks muuta üht kahest Rooma määrusest (kuigi me tunnistame, et kumbki neist ei ole 100% kooskõlas erinevates riiklikes süsteemides kasutusel oleva teabe- ja konsulteerimisõiguste mõistega) ja kehtestada kohaldatava õiguse kohta vastavad eeskirjad. Jurisdiktsiooni osas ei ole selle küsimuse määramise (EL) nr 1215/2012 lisamise võimalus vastuoluline, vaid tundub vajalik, et tagada õiguskaitse kättesaadavus, et need õigused oleksid tõeliselt tõhusad.

Kolmas võimalus, mis on pragmaatilisem ja vähem doktriinidest sõltuv, kuid samas julgem, hõlmab riikidevahelistes olukordades kehtivate teabe- ja konsulteerimisõiguste kohta konkreetse määruse vastuvõtmist, ilma et oleks vaja otsustada nende õiguste olemuse üle, vaid valides selle asemel tervikliku ELi määruse. See määrus võiks piirduda sellega, milline õigus on kohaldatav, või võiks hõlmata ka jurisdiktsiooni küsimust, kui eesmärk on luua ühtne õigusakt, mis koondab kogu Euroopa selle valdkonna õigusaktid.

Selle määruse töötlemise vaieldamatu õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikkel 81, mis volitab Euroopa Parlamenti ja nõukogu võtma tavalise seadusandliku menetluse korras vastu meetmeid „piiriülese mõjuga tsiviilasjade kohtukoostöö” kohta, mis hõlmab ka õigussüsteemide ja jurisdiktsioonide kollisiooninorme.

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 81 eelmised versioonid olid aluseks määruste (EÜ) nr 593/2008 (lepingulistele kohustustele kohaldatav õigus) ja nr 864/2007 (lepinguvälistele kohustustele kohaldatav õigus) vastuvõtmisele. Praeguses sõnastuses oli see artikkel õiguslikuks aluseks määruse (EL) nr 1215/2012 (kohtualluvus ning kohtuotsuste tunnustamine ja täitmine tsiviil- ja

kaubandusasjades) vastuvõtmisele. Seega ei ole õiguslikku vaidlust selle kohta, milline säte peaks kõnealuse õigusakti vastuvõtmise aluseks olema.

Ja viimane võimalus oleks anda sotsiaalpartneritele sõnaõigus ELi toimimise lepingu artiklite 154 ja 155 raames sõlmitud kokkuleppe kaudu, mis reguleeriks seda küsimust autonoomselt, kuid võimalik, et ka heteronoomselt. Kuna meie arvates tuleks seda küsimust reguleerida kogu Euroopa Liidus ühtselt ja siduvalt, sobiks sotsiaalpartnerite roll paremini kasutatavate ühendavate tegurite kohta ettepanekute koostamiseks, kus nad saavad rakendada oma teadmisi praktilise tegelikkuse kohta.

Sisu kohta

Jurisdiktsiooni ja kohaldatava õiguse kindlaksmääramise kriteeriumid on olnud suures osas projekti DIGILARE uurimise ja arutelu objektiks. Piiriülestes olukordades teabe- ja konsulteerimisõigustele kohaldatava õiguse kindlakstegemiseks sobivate ühendavate tegurite doktriiniline analüüs toob esile eelised ja probleemid, mida tuleb hoolikalt kaaluda.

Kuigi uuringud on näidanud, et paljudes jurisdiktsioonides on territoriaalsus oluline kriteerium, ei ole see üksinda veel ühendav tegur, kuna see ei seonu küsimusega, milline õigus on kohaldatav. Tegemist on pigem reeglga, mis sätestab, et konkreetse riigi teavitamis- ja konsulteerimiseeskirjad kehtivad ainult juhul, kui näiteks ettevõtte asub selle liikmesriigi territooriumil või kui tööd tehakse reaalselt selles liikmesriigis.

Ühendav tegur „töö asutuses” võib mõnede liikmesriikide õigustraditsioonis selgust ja järjepidevust pakkuda, kuid võib osutada ebapiisavaks digitaalkeskkonnas, kus puudub füüsiline töökoht, eelkõige juhtudel, kus riikliku õiguse kohaselt on füüsiline töökoht nõutav. See tekitab regulatiivse lünga ohu ja võib soodustada seda, et hakatakse valida sobivaid jurisdiktsioone.

Seotus individuaalsele lepingule kohalduva õigusega tagab omakorda formaalse lihtsuse, kuid kaotab kollektiivmenetluste ühtsuse ja vähendab teabe- ja konsulteerimisõiguste tõhusust, kuna igale töötajale, kes asub ja töötab erinevas liikmesriigis ning kellel on töösuhe seal peamiselt maksustamise ja sotsiaalkindlustuse eesmärgil asutatud tüarettevõttega, võib kehtida erinev kord.

Kui võtta ühendavaks teguriks ametiühingusse kuulumine, siis tugevdab see kollektiivset autonoomiat ja läbirääkimisvõimet, kuid sõltub ametiühingute esinemistihedusest ja võib jätta katmata organiseerumata rühmad. Samuti on see

kriteerium, mis ei sobi riiklike traditsioonide ja eeskirjadega, mis põhinevad kahekanalilisel esindussüsteemil, kus teabe ja konsulteerimise õiguste kasutamine ei sõltu tegelikult ametiühingusse kuulumisest.

Tavapärase töökoha kriteerium on toimiv sellistes valdkondades nagu tervishoid ja ohutus, kus risk on füüsiliselt lokaliseeritud, kuid see ei taga järjepidevust organisatsioonilistes otsustes, mis mõjutavad hajutatud meeskondi.

Kollektiivsete huvide mõiste ja seos otsuste tegemise kohaga pakuvad lahendusi, mis on digitaalse reaalsusega paremini kooskõlas, kuna need viivad esindatuse kooskõlla võimukeskusega ja säilitavad menetlusliku ühtsuse. Siiski on vaja täpselt määratleda, mis moodustab „otsuste tegemise keskuse” ja kuidas seda tõendada, et vältida ebakindlust ja kohtuvaidlusi.

Virtuaalse „kollektiivse töökoha” idee on uuenduslik ja võimaldab kaasata esindatuse künnistesse ka kaugtöötajad, kuigi see tekitab probleeme tõendite ja objektiivse piiritlemise osas.

Ja lõpuks pakub jääkkriteeriumina selget tugipunkti registrijärgne asukoht, kuid sellega peavad kaasnema kõrvalhoidmise vastased kaitsemeetmed, et vältida postkastifirmade või sarnaste pettustega manipuleerimist.

Seega ei ole olemas ühtegi täiuslikku kriteeriumi, mis vastaks kõigile vajadustele, mistõttu on vaja luua kaskaadsüsteem, mis sarnaneb lepinguliste kohustuste puhul kasutatavale süsteemile.

Preambul/põhjendused

- Peame silmas, et üldiselt ei välista ükski eeskiri kahe või enama erineva riikliku töötajate esindamise korra kohaldamist, vaid vastupidi, mitte-piiriülese töö korral on see näiteks ajutise renditöö puhul aktsepteeritav.
- Samas tuleb silmas pidada, et see võib kaasa tuua keerulisi olukordi.
- Nende sätete eesmärk on hõlbustada piiriülest kaugtööd.
- Kui töötajad teevad oma tööd tavapäraselt piiriülese kaugtöö kontekstis, on raske kindlaks teha, millise riigi eeskirjad neile kehtivad;
- Selle eeskirja eesmärk on tagada, et töötajad osaleksid keskuhtkonna poolt neid puudutavates küsimustes ja otsustes.
- Liikmesriikide juhtumipraktika põhjal võib eeldada, et piiriülese kaugtöö kontekstis otsustab töötajate esindamisega seotud küsimuste üle tavaliselt keskuhtkond.

Artikkel 1: Kohaldamisala

1. Käesolevat määrust kohaldatakse töötajate esindatuse suhtes õigusnormide konflikti esinemisel asutustes ja ettevõtetes.
2. Määrust ei kohaldata olukordades, kus töötajad töötavad ainult ühes liikmesriigis, nimelt selles liikmesriigis, kus asub ettevõtte keskuhtkond.
3. Määrust ei kohaldata olukordades, kus keskuhtkond asub ühes liikmesriigis ja töötajad asuvad kahes või enamas liikmesriigis, kuid ei tööta digitaalsete vahendite abil koos või kui digitaalsete vahendite abil töötatud aeg on vähem kui 25%⁴ / vähem kui 50%⁵ kogu tööajast.
4. Kui keskuhtkond ei asu liikmesriigis, kuid käesolevas määruses viidatakse keskuhtkonnale, siis viidatakse selle asemel keskuhtkonna esindajale liikmesriigis, kes vajadusel määratakse. Sellise esindaja puudumisel viidatakse asutuse või kontserni juhtkonnale, kelle alluvuses töötab viidatavas liikmesriigis kõige rohkem töötajaid⁶.

Artikkel 2: Mõisted

Käesoleva määruse tähenduses:

- (a) Asutus – siseriikliku õiguse ja tava kohaselt määratletud äriüksus, mis asub liikmesriigi territooriumil ja kus tegeldakse pidevalt majandustegevusega, kasutades inim- ja materiaalsed ressursse, kusjuures materiaalsed ressursid hulka kuuluvad ka digitaalsed ressursid, kui käesolevas määruses ei ole sätestatud teisiti.
- (b) Ettevõtja – majandustegevust teostav avaliku või erasektori ettevõtja, olenemata sellest, kas ta tegutseb kasumi saamise eesmärgil või mitte, kes asub liikmesriikide territooriumil, kui käesolevas määruses ei ole sätestatud teisiti.
- (c) Töötajate esindamine – direktiivi 2002/14 artikli 2 punktides f ja g määratletud teavitamine ja konsulteerimine ning muu töötajate osalemine vastavalt siseriiklikule õigusele ja tavadele.
- (d) Töötajate esindusorgan – direktiivi 2002/14 kohaselt loodavad organid ning muud töötajate osalemisvormid, mis on kooskõlas siseriikliku õiguse ja tavadega.

⁴ Vt määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 13 lõike 1 punkt a koos määruse (EÜ) nr 987/2009 artikli 14 lõikega 4.

⁵ Vt teletöö raamlepingu artikkel 3 (seoses määrusega (EÜ) nr 883/2004).

⁶ Vt direktiivi 2009/38 artikli 4 lõige 2.

- (e) Piiriülene kaugtöö⁷ – tegevus, mida saab teha mis tahes asukohast ja mis saaks toimuda tööandja ruumides või tegevuskohas ning:
- i) mida tehakse liikmesriigis või liikmesriikides, mis ei ole tööandja asukohta või tegevuskoha liikmesriik, ning
 - ii) mis põhineb infotehnoloogial, et säilitada ühendus tööandja või ettevõtte töökeskkonna ning sidusrühmade/klientidega, eesmärgiga täita tööandja poolt töötajale antud ülesandeid.

Artikkel 3: Üldreegel

Olukorras, kus keskjuhthkond asub ühes liikmesriigis⁸, kuid üle x% töötajatest teeb vähemalt x%⁹ ulatuses kogu oma nädalasest tööajast piiriülest kaugtööd kahes või enamas liikmesriigis¹⁰, kohaldatakse töötajate esindatuse osas kõigi asutuse/ettevõtte töötajate suhtes selle liikmesriigi õigusnorme, kus asub keskjuhthkond, sõltumata sellest, millise riigi õigusaktid reguleerivad nende individuaalseid töölepinguid, tingimusel et igas liikmesriigis saavutavad töötajad töötajate esindusorgani loomiseks vajaliku künnise.

Artikkel 4: Töötajate esindamist reguleeriva õiguse alternatiivne kindlaksmääramine

1. Olukorras, kus piiriülest kaugtööd tegevate töötajate arv igas liikmesriigis vastab sealsetele töötajate esindusorganite loomise siseriiklikele õigusaktidele ja tavadele ning kus need töötajad veedavad vähemalt 50% oma tööajast selles liikmesriigis, võivad töötajad otsustada eraldi ning oma riiklike õigusaktide ja tavade kohaselt luua lihtsa häälteenamusega ühise töötajate esindusorgani.
2. Sellise ühise töötajate esindusorgani ainus eesmärk on teha otsus vastavalt järgmisele lõikele 4.
3. Selle ühise töötajate esindusorgani hääleõiguse osas kehtib reegel: üks liikmesriik, üks hääl.
4. See ühine töötajate esindusorgan otsustab lihthäälteenamusega, millise liikmesriigi töötajate esindamise eeskirju neile kohaldatakse. See võib olla

⁷ Vt kaugtöö raamleping (seoses määrusega 883/2004).

⁸ Näiteks Iirimaa.

⁹ Soovitus: 25% või 50%.

¹⁰ Näiteks Austrias 25% ja Saksamaal 55%.

kas keskuhtkonna asukohariigi õigus või mis tahes sellise liikmesriigi õigus, kus kehtivad töötajate esindusorganite loomise künnised on täidetud.

KUIDAS

Projekti DIGILARE kolmanda koordinaadi raames tehtud töö on näidanud, et Euroopa on teavitus- ja konsulteerimismenetluste digitaliseerimise osas väga heterogeenne¹¹. Seda oli ka oodata, sest ükski teine valdkond ei kajasta nii intensiivselt töösuhete süsteemi konfiguratsiooni. Teabe- ja konsulteerimisõigusi teostava üksuse määramine, olgu ühe või kahe kanali kaudu, on niivõrd sõltuv siseriiklikest tavadest, et riikideülene seadusloome on äärmiselt keeruline ja võiks ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 5 kohaselt isegi keelatud olla. Seetõttu piirduvad meie ettepanekud ettevõttesisese esindatusega, käsitlemata ametiühingute tegevust väljaspool ettevõtet.

Üks peamisi tuvastatud probleeme on riikidevahelised erinevused, näiteks digitaalsete valimiste, virtuaalmeedia ja -koosolekute ning veebihääletuse reguleerimise osas. Kuigi mõned õigussüsteemid on siin teatud valdkondades edusamme teinud, jäävad teised ebamääraseks või kehtestavad isegi piiranguid.

Seetõttu on meie projekti kolmas koordinaat Euroopa õigusloome jaoks kõige raskem: ühtlustada ettevõtetes töötajate esindajate käsutuses olevaid digitaalseid vahendeid ja ületada esindusorganite digitaliseerimise regulatiivne killustatus. Teisest küljest aga võib soovitude või heade tavade juhiste väljatöötamine tulla suuresti kasuks selliste küsimuste lahendamisel, mida ei peaks reguleerima Euroopa tasandil, vaid iga riigi enda õigusraamistikus, nagu näiteks digitaalsed valimised. Selleks tundub kõige sobivam olevat õigusloome ja õigusloomeväliste meetmete kombinatsioon.

Õigusloome osas peame kõige soovitamaks reformida direktiivi 2002/14/EÜ, järgides jätkuvalt selle põhimõtet minimaalse sekkumise kohta tööõigusesse, kuid kindlustades digitaalsete õiguste miinimumtaseme, mis võimaldaks liikmesriikidel seda rakendada. Selle õiguslikuks aluseks oleksid ELi toimimise lepingu artiklid 153.1.e ja 153.2.b, kusjuures Euroopa Parlament ja nõukogu menetleksid seda võimalust tavamenetluse korras, nagu see oli hiljuti Euroopa tööõukogude direktiivi muudatusettepaneku puhul (ja tol ajal ka 2009. aasta direktiivi puhul, mis tugines endisele EÜ asutamislepingu artiklile 137.2).

¹¹ Vt selle kohta meie teist koondaruannet: <https://www.digilare.eu/documentation/second-synthesis-report-digilare/>

On mitmeid valdkondi, mida võiks ühtlustada, paralleelselt ELi õigusaktidest tulenevate kehtivate kohustustega. Sobiv koht mõnede nende sätete lisamiseks oleks direktiivi 2002/14/EÜ artikli 4 lõike 1 teine lõik, mis käsitleb teavitamise ja konsulteerimise praktilisi korraldusi.

Projekti DIGILARE tulemused näitavad, et isegi kui seadusandlus lubab digitaliseerimist, sõltub selle tõhusus tehniliste vahendite kättesaadavusest ja juurdepääsust andmetele. Vajalike seadmete, ühenduvuse või turvaliste platvormide puudumine piirab esindajate tegelikku suutlikkust midagi ära teha.

Seetõttu teeme ettepaneku kehtestada tööandjatele ettevõtetes, kus on üle teatud arvu töötajaid, selged kohustused pakkuda töötajate esindajatele piisavaid digitaalseid vahendeid (riistvara, tarkvara, juurdepääs intranetile) ja nende kasutamise koolitust. Loomulikult peaks see kohustus olema piiratud ettevõtte enda võimalustega. Direktiivi (EL) 2024/2831 artikli 13.3 sarnane sõnastus soodustaks seda viisil, mis on juba poliitiliselt kokku lepitud.

Direktiivi 2002/14/EÜ artikli 4.1 muudatusettepanek:

„2. (...). Kui ettevõttel on asjaomases liikmesriigis üle 250 töötaja, on töötajate esindajatel õigus saada vajalikud digitaalsed vahendid ja asjakohase koolituse, mida nad oma teavitamis- ja konsulteerimisülesannete täitmiseks vajavad. Selle kulud kannab ettevõtte, tingimusel et need on proportsionaalsed. Liikmesriigid võivad määrata seadmete taotlemise sageduse, tagades samal ajal abi tõhususe.”

Samamoodi võiks andmekaitse parameetrite alusel reguleerida töötajate kontaktandmete kättesaadavust, et andmekaitse ei muutuks takistuseks ametiühingute tegevusele. See õigus võiks olla lisatud direktiivi 2002/14/EÜ uude artiklisse 6a, laiendades seega ELi õiguses juba olemasolevaid piiranguid sellele uuele valdkonnale:

Artikkel 6a. Juurdepääs töötajate kontaktandmetele

Selleks, et tagada ühenduse õigustikus tunnustatud teavitamis- ja konsulteerimisõiguste tõhus rakendamine, on töötajate esindajatel õigus pääseda juurde töötajate tööalastele kontaktandmetele, näiteks tööalastele e-posti aadressidele, kuid seda ulatuses, mis on nende esindaja-ülesannete täitmiseks rangelt vajalik.

Selliste andmete töötlemine toimub määruses (EL) 2016/679 ja riiklikes andmekaitsealastes õigusaktides sätestatud põhimõtete kohaselt, tagades,

et see toimub esindamisülesannetega piiratud eesmärgil, järgides andmete minimeerimise põhimõtet ning järgides kõiki nõuetekohaseid turvalisuse ja konfidentsiaalsuse garantiisid.

Liikmesriigid tagavad, et teavitamis- ja konsulteerimisõiguste teostamisel ei kasutata takistusena eraelu puutumatuse kaitset.

Direktiivi 2002/14/EÜ artiklile 7 võiks omakorda lisada teise lõigu, millega kehtestatakse töötajate esindajatele uued õigused. Sellega seoses võiks edendada riiklikke reforme, et kõrvaldada formaalsed takistused (nt füüsilise kohaloleku või käsitsi allkirja nõue) ja tunnustada sõnaselgelt digitaalsete vahendite funktsionaalset võrdväarsust nende õiguste teostamisel. Käesolevas ettepanekus esitatud soovitus ei erine kuigivõrd Euroopa töönookogude direktiivi reformis tehtud virtuaalse vormi aktsepteerimise sammust:

2. Liikmesriigid tagavad, et töötajate esindajad saavad teostada käesolevas direktiivis tunnustatud õigusi digitaalsete vahendite abil, tagades nende funktsionaalse võrdväarsuse näost-näku suhtlemisega, välja arvatud juhul, kui objektiivsed ja proportsionaalsed põhjused nõuavad teisiti.

Selleks võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed, et muu hulgas:

- a) eemaldada formaalsed takistused, mis seavad nende õiguste kasutamisele füüsilisi nõudeid, lubades kasutada elektroonilisi allkirju ja muid turvalisi autentimismehhanisme;
- b) tunnustada elektrooniliste vahenditega läbiviidud virtuaalsete koosolekute, arutelude ja hääletuste õiguslikku kehtivust, tingimusel et tagatud on osalejate identifitseerimine, sidevahendite terviklikkus ja teabe konfidentsiaalsus;
- c) edendada digitaalsete vahendite kättesaadavust, vältides diskrimineerimist digitaalsete ressursside või oskuste puudumise alusel.

Riikliku õiguse sätted peavad tagama, et digitaliseerimine ei kahjustaks õigust teabele ja konsulteerimisele ega isikuandmete kaitset, järgides määrust (EL) 2016/679.

Selle kulu kompenseerimiseks tuleks luua rahastamismehhanismid, mis aitaksid ettevõtetel seda investeeringut teha, olgu see siis maksusoodustuste kaudu, näiteks taoliste kulude ettevõtte tulumaksu deklaratsioonis mahaarvatavaks muutmine, või riiklikest või Euroopa fondidest makstavate otseste rahaliste toetuste

kaudu; igal juhul on vaja, et ettevõtted ei peaks selle digitaalse ülemineku koormat üksi kandma.

Seadusloome valdkonnast väljaspool, heade tavade või mittesiduvate õigusaktide valdkonnas, teeme ettepaneku koostada dokumendid, milles sätestatakse sellealased algatused. Kuna tegemist on meetmetega, mis mõjutavad otseselt sotsiaaldialoogi tavasid, tuleks igas liikmesriigis ära kuulata sotsiaalpartnerite seisukohad.

Seoses digitaalsete vahendite kasutamisega töötajate esindajate valimiseks (mitte ametiühingute poolt kasutamiseks, sest neile kehtivad nende endi autonoomsed eeskirjad) võib liikmesriikidele teha ettepaneku tagada digitaalsete valimiste ja koosolekute võimalus, mitte kohustus, tagades samal ajal läbipaistvuse, konfidentsiaalsuse ja tõhusa osalemise põhimõtete järgimise. Selleks tuleb välja töötada tehnilised ja õiguslikud standardid, et tagada digitaalsete protsesside usaldusväärsus ja vältida vaidlusi valimiste õiguspärasuse üle. Mõnedes liikmesriikides juba olemasolevad mehhanismid, mis võimaldavad sellist tüüpi valimisi avalikus halduses töötajate esindajate valimiseks, võivad toimida selge mudelina ka tsentraliseeritud sekkumisele.

Euroopa tööõukogud

Üks projekti DIGILARE alguses vastuseta olnud küsimusi, nimelt direktiivi 2009/38/EÜ reform, on nüüd Euroopa Parlamendi ja nõukogu heakskiidu ning uue õigusakti teksti peatse avaldamisega lahendatud. Kui uus direktiiv jõustub, kehtestatakse artikli 6.2.d kohaselt teabe- ja konsulteerimismenetlusi reguleeriva lepingu kohustusliku sisuna Euroopa tööõukogu koosolekute vorm. See määrab selgelt, et virtuaalsete koosolekute korraldamise tohib kokku leppida.

On selge, et ei ole asjakohane teha ettepanekuid õigusaktide muutmiseks, vaid pigem tuleks soovitada luua mehhanismid meetme järelevalveks, kasutades selleks erinevaid parameetreid: kulud, kohtumiste sagedus, saavutatud tulemused. Digitaliseerimine ei ole eesmärk omaette, vaid vahend. Kui kasulike kokkulepete arv ei suurene, kui konsultatsiooniprotsesse ei tõhustata, on digitaalne formaat kasutu.

Tulevikku vaadates võib öelda, et Euroopa tööõukogud saaksid aktiivselt kaasa aidata Euroopa ettevõtete digitaliseerimise kujundamisele. Selleks soovitame neil lisada oma tegevusse süstemaatilise teabekogumise ja analüüsimise seoses ettevõtte erinevate riiklike asukohtade digitaalprotsessidega. Praktiliste kogemuste muutmine struktuurseteks teadmisteks võimaldab riske ja võimalusi ette näha ning

see on kasulik nii ettevõttele kui ka selle töötajatele. Andmebaasi loomine, sarnaselt olemasolevale Euroopa Komisjoni veebisaidil asuvalle rahvusvaheliste kollektiivlepingute andmebaasile¹², võiks olla ühisloome ja vastastikuse õppimise seisukohast äärmiselt kasulik.

Meie arvates sõltub digitaliseerimise tulevik Euroopas ettevõtte juhtkonna ja töötajate esindajate koostööst. Euroopa töönookogudel on oma mõjusfääris võimalus saada innovatsiooni katalüsaatoriteks ning õiglase, jätkusuutliku ja konkurentsivõimelise digitaalse töö kaitsjateks.

Veelgi enam, on oluline edendada riikidevahelisi kollektiivlepinguid, millega kehtestatakse ühtsed standardid algoritmide läbipaistvuse, andmekaitse ja mittediskrimineerimise kohta, täiendades nii Euroopa määrusi ja vältides ettevõtetes regulatiivset killustatust. Need on ideaalne vahend digitaalse tervise ja heaolu alaste konkreetsete sätete lisamiseks, nende hulgas õigus lahti ühenduda, piirangud järelevalvele ja perioodiline psühhosotsiaalsete riskide hindamine. Need meetmed tugevdaksid osalusdemokraatia mudelit, mis tagab riikidevahelistes ettevõtetes sotsiaalselt jätkusuutliku digitaliseerimise.

MIS

Projekti DIGILARE neljas koordinaat võtab arvesse, et digitaliseerimine ei mõjuta ainult esinduskanaleid, vaid ka äriotsuste sisu. Järelevalvevahendite, algoritmide ja tehisintellekti süsteemide kasutuselevõtt ohustab põhiõigusi ja tööhõive kvaliteeti. Seetõttu on meie keskne ettepanek selles valdkonnas tugevdada digitaalse valitsemise osalusmöödet ajal, mil Euroopa Parlament lubab vastu võtta uue direktiivi töökohal toimuva algoritmilise halduse kohta¹³.

Algoritmid ja tehisintellekt

Tehisintellekti süsteemide integreerimine töö korraldamisse kujutab endast olulist ohtu põhiõigustele. Selles kontekstis teeme esmajoones ettepaneku integreerida kollektiivsed teavitus- ja konsulteerimisõigused tehisintellekti süsteemide elutsükli kõikidesse etappidesse, järgides määruse (EL) 2024/1689 artikleid 26 ja 27, et

¹² https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/database-transnational-company-agreements_en

¹³ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/2080\(INL\)#section6](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/2080(INL)#section6)

tagada osaluspõhise kavandamise teel nende võime ennetada võimu ja teabe asümmeetriat.

Esiteks on juba olemas riiklikud ja Euroopa pretsedendid konkreetsete teabe- ja konsulteerimisõiguste kohta seoses tehisintellekti ja algoritmidega, kus nõutakse automatiseeritud süsteemide parameetrite, loogika ja eesmärkide avalikustamist. Tehisintellekti määruse artiklis 26.7 sätestatakse üldsõnaliselt teave, mis tuleb anda „töötajate esindajatele ja mõjutatud töötajatele selle kohta, et nende suhtes hakatakse rakendama kõrge riskiga tehisintellekti süsteemi”. Platvormitöö direktiivi artikkel 13 on pühendatud ainult teabe- ja konsulteerimisõigustele.

Selle alusel teeme ettepaneku laiendada direktiivi 2002/14/EÜ artikli 4 lõike 2 punkti d sisu, lisades sinna direktiivis (EL) 2024/2381 toodu, tagades sel viisil sõnaselgelt, et töötajate esindajaid (kes vastavalt meie ettepanekule jaotises „KES” võivad esindada ka teisi majanduslikult sõltuvaid füüsilisest isikust ettevõtjaid, kui see on riiklikus õiguses sätestatud) teavitatakse selles valdkonnas tehtavatest äriotsustest. Digitaalsete platvormide jaoks juba heaks kiidetud sisu osas midagi uut ei ole, seega on tegemist lihtsalt juba poliitiliselt heaks kiidetud sisu laiendamisega. Selle õiguslikuks aluseks oleksid ELi toimimise lepingu artiklid 153.1.e ja 153.2.b ning artikkel 16, kusjuures Euroopa Parlament ja nõukogu menetleksid seda võimalust tavapärase menetluse korras:

„d. teave ja konsulteerimine otsuste kohta, mis võivad kaasa tuua automatiseeritud otsustussüsteemide kasutuselevõtu või olulisi muudatusi selliste süsteemide kasutamises. Töötajate esindajaid võib abistada nende valitud ekspert, kui see on teabe ja konsulteerimise teema uurimiseks ja arvamuse koostamiseks vajalik. Kui ettevõttel on asjaomases liikmesriigis üle 250 töötaja, kannab eksperdi kulud ettevõtte, tingimusel et need on proportsionaalsed. Liikmesriigid võivad määrata kindlaks ekspertide kasutamise sageduse, tagades samal ajal abi tõhususe.”

Lisaks nendele kohustustele on ainus võimalus ettepanekud, jällegi heade tavade koodeksite või sarnaste dokumentide kaudu. Oluline ettepanek selles valdkonnas on algoritmilise halduse klauslite lisamine kollektiivlääbirääkimistesse, kaasa arvatud järelevalvekomiteed, auditid ja läbipaistvuse protokollid. Parem on luua garantiidega algoritmiline töösüsteem, kui seista hiljem silmitsi kulukate menetlustega andmekaitse-eeskirjade rikkumise tõttu.

Samuti on soovitatav luua tehisintellekti valdkonnale spetsialiseerunud ühiskomiteed, millel oleksid volitused jälgida andmete kvaliteeti, avastada

kallutatust ja teha ettepanekuid parandusmeetmete võtmiseks, kooskõlastades selle aktiivse tööhõivepoliitikaga, mille eesmärk on kutsealane ümberõpe.

Digitaalne lahtiühendumine

6. oktoobril 2025 lõppes Euroopa Komisjoni konsultatsioonide teine etapp, mis käsitles õigust lahtiühendumisele kaugtöö tegemisele. Selles etapis kaaluti direktiivi koostamise võimalust, millega kaasneksid mittesiduvad õigusaktid, näiteks soovitusel. Sellele järeldusele jõuti projekti DIGILARE arendamise käigus, mille eesmärk on koondada digitaalse lahtiühendumise õigus Euroopa standardiks.

Direktiivi vastuvõtmise kõige sobivam õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkt a (tervis ja ohutus, kuna eksisteerib ilmne seos tööaja reguleerimisega), artikli 153 lõike 1 punkt b (töötingimused) ja artikli 153 lõike 2 punkt b, kusjuures Euroopa Parlament ja nõukogu menetlevad seda algatust tavapärase menetluse korras. Alternatiivina võiksid mittesiduvad õigusaktid (soovitused, teatised või suunised) samuti hõlbustada selle järkjärgulist elluviimist, kuid neil puudub siduv jõud ja need võivad kaasa tuua õigusaktide killustatuse. Õigusliku tõhususe ja ühenduse õigustikuga kooskõlas olemise seisukohast on eelistatav seadusloome, ilma et see piiraks võimalust täiendada seda mittesiduvate õigusaktidega, mis annavad suuniseid selle praktiliseks elluviimiseks.

Sisu poolest on digitaalse lahtiühendumise õiguse areng Euroopas nii regulatiivses, institutsioonilises kui kultuurilises kontekstis märkimisväärselt erinev. Mõned riigid on välja töötanud selged õigusraamistikud, mis hõlmavad kohustuslikke iga-aastaseid läbirääkimisi, õiguslikke sanktsioone või sektorilepinguid, mis tagavad ametiühingute osalemise ja kohustusliku konsulteerimise nendega. Sellises kontekstis on see kujundatud töötaja õigusena, mida toetavad tugevad kollektiivläbirääkimiste ja konsulteerimise struktuurid, mis võimaldavad seda tõhusalt ellu rakendada. Teistes riikides on kehtestatud tõlgendusmudelid või kaudsed kaitsemeetmed, kus lahtiühendumine sõltub organisatsioonikultuurist või killustatud äritavadest. Mõnel juhul tekitab konkreetse õigusakti puudumine ja nõrk sotsiaalne dialoog mitteametlikkuse ja suvalisuse ohu, jättes puhkeaja kaitse tööandja teha. Kolmandat rühma iseloomustavad piiratud regulatsioon ja läbirääkimised, konkreetse seaduse puudumine, ametiühingute vähene osalus ja mitteametlikud tavad. Siin tajutakse lahtiühendumise õigust pigem soovitusena kui juriidilise kohustusena, mis piirab selle tõhusust ja institutsionaliseerumist.

Seepärast peab Euroopa Liidu sekkumine olema väga loominguline, kuna see toob paljudes liikmesriikides kaasa uue kontseptsiooni. Lahtiühendumise õigus võib olla

kõigi töötajate subjektiivne õigus, mis on seotud põhiõigustega tervisele (harta artikkel 31.1), eraelu puutumatusele (harta artikkel 7) ja Euroopa sotsiaalsete õiguste sambas sätestatud õiglastele ja võrdsetele töötingimustele. Selle sisu ei peaks piirduma töövälisel ajal suhtlusele vastamata jätmisega, vaid peaks hõlmama tõhusaid tagatise töötaja põhjendamatu pikendamise, pideva kättesaadavuse nõudmise ja digitaalse pealetükkivuse vastu. Võttes arvesse liidu seadusandjate viimase aja lähenemisviisi tööhõiveküsimumustes, st keskendumist juba kehtivate eeskirjade jõustamisele, ei ole üllatav, et ka projektis DIGILARE uuriti seoses lahtiühendumise õigusega just seda jõustamisviisi, eelkõige töötaja direktiivi kontekstis. Selline kontseptsioon nõuab õigusraamistikku, mis hõlmab töötaja korraldamise, algoritmide läbipaistvuse ja psühhosotsiaalsete riskide ennetamise meetmete osas tööandja kohustusi.

Õigusloomes tuleks sõnaselgelt tunnustada sotsiaalpartnerite pädevust selle sisu välja töötada ja kollektiivläbirääkimiste kaudu kohandada. Euroopa tasandi sekkumine peab looma miinimumraamistiku, mis võimaldab täpsustada kollektiivlepingutes selliseid aspekte nagu lahtiühendumise ajad, kontrollimehhanismid (nt serveriblokeeringud või automaatsed hoiatused), põhjendatud erandid ja võimalik hüvitis ning koolitused ja teadlikkuse tõstmise meetmed.

Digitaalsed järelevalvevahendid

Digitaalsete järelevalvevahendite kasutamine töökohal ei ole täiesti uus nähtus. Uus on aga olemasolevate meetodite areng, mis on digitaliseerimise tõttu muutunud kättesaadavamaks ja võimsamaks, kuna digitaliseerimine hõlbustab suurte andmehulkade kogumist ja analüüsimist. Selle nähtuse tõttu on vaja tugevdada töötajate esindajate teabe- ja konsulteerimisõigusi, et tagada taolistes olukordades inimeste poolne järelevalve.

Projekti DIGILARE raames teostatud uuringu kohaselt võib Euroopa õiguskeskkonna jagada neljaks peamiseks lähenemisviisiks. Mõnes õigussüsteemis puuduvad konkreetsed eeskirjad ja viidatakse üldistele teabe- ja konsulteerimisraamistikele või andmekaitse-eeskirjadele, mille jõustamise mehhanismid on mõnikord piiratud. Teised kasutavad ühise juhtimise mudeleid, mis aga nõuavad kontrollitehnoloogiate rakendamiseks kokkulepet esindajatega, vastasel juhul loetakse tehtud otsused kehtetuks. Kolmas rühm keskendub läbipaistvusele, proportsionaalsusele ja andmekaitse üldmääruse järgimisele, kehtestades teavitamiskohustused ja teatavatel juhtudel keelates otseselt nende süsteemide kasutamise tulemuslikkuse

jälgimiseks. Ja lõpuks on õigussüsteeme, mis küll tunnustavad üldisi teavitamis- ja konsulteerimiskohustusi, kuid milles puuduvad selle jaoks konkreetsed vahendid või tõhus osalus.

Sellisel killustatud alusel peaks Euroopa tasandil regulatiivne sekkumine tagama vähemalt eelneva ja tõhusa konsulteerimise seoses kõigi seiretehnoloogiatega, eriti kui need mõjutavad kellegi käitumist või väärikust või kui nende puhul esineb olulisi algoritmilisi riske. See kohustus võiks kooskõlas meie teiste ettepanekutega olla lisatud direktiivi 2002/14/EÜ artiklisse 4.2:

e. teave ja konsulteerimine seoses otsustega, mis võivad kaasa tuua digitaalsete järelevalve- ja seiresüsteemide kasutuselevõtu.

Minimaalse sekkumise raamidest väljudes oleks soovitatav lisada olulised läbipaistvuskohustused, piirangud sellistele invasiivsetele tavadele nagu pidev geolokatsioon või pulsi jälgimine, ning garanteeritud inimesepoolne järelevalve koos selgituste ja paranduste õigusega, mille Euroopa Kohus on tunnistanud õiguskaitse kättesaadavuse põhiõiguse teostamiseks hädavajalikuks. Arvestades riikidevahelisi regulatiivseid erinevusi, oleks sobivam lisada see sisu õiguslikult mittesiduvasse õigusakti.

Keskkond

Projekti DIGILARE ettepanekus käsitleti ka teist tänapäeva olulist üleminekut, nimelt keskkonnavalast, mis ei ole sotsiaalses dialoogis nii palju tähelepanu pälvinud. Seetõttu oleks asjakohane lisada töö- ja juhtimisküsimuste päevakorda ka keskkonnavalane jätkusuutlikkus.

Projekti DIGILARE tulemused on näidanud, et vähemalt mõnes liikmesriigis on keskkonnameetmete tähtsus kollektiivlääbirääkimistes ning teabe- ja konsulteerimisõiguste valdkonnas kasvanud, kuigi üsna aeglaselt. Roheline üleminek ja digitaliseerimine on omavahel seotud protsessid, mis nõuavad osalusdemokraatiat.

Selle kohustuse tugevdamiseks võiks olla asjakohane lisada direktiivi 2002/14/EÜ artiklisse 4.2.f säte, millega tunnustatakse esindusorganite õigust ettevõtete otsuste keskkonnamõju kohta teavet saada ja selle mõju osas konsulteeritud olla.

Lisaks sellele muudatusele on üks võimalik edasine samm julgustada „roheliste klauslite” lisamist kollektiivlepingutesse, käsitledes selliseid küsimusi nagu jätkusuutlik liikuvus, energiatõhusus ja jäätmekäitlus. Selle idee tõhusaks

rakendamiseks tuleb töötajate esindajatele keskkonnaalaseid koolitusi korraldada, kaasates jätkusuutlikkuse nii ametiühingute kui ettevõtete kultuuri.

Selle kulu kompenseerimiseks tuleks luua rahastamismehhanismid, mis aitaksid ettevõtetel seda investeeringut teha, olgu see siis maksusoodustuste kaudu, näiteks taoliste kulude ettevõtte tulumaksu deklaratsioonis mahaarvatavaks muutmise, või riiklikest või Euroopa fondidest makstavate otseste rahaliste toetuste kaudu, igal juhul on vaja, et ettevõtted ei peaks selle keskkonnaülemineku koormat üksi kandma.

KOOLITUSE OLULISUS

Projekt DIGILARE näitab, et digitaliseerimise ajastul ei ole teavitamine ja konsulteerimine pelgalt tehniline küsimus, vaid struktuurne väljakutse, mis mõjutab demokraatia toimimist töökohal, õiguste kaitset ja ettevõtete konkurentsivõimet. Pakutud tegevussuunad seonduvad tervikliku lähenemisviisiga, mis ühendab endas regulatsiooni reformid, kollektiivlääbirääkimised ja riikidevahelise koostöö. Selle eesmärk ei ole ainult tööhõiveinstitutsioonide digiajastuga kooskõlla viimine, vaid ka tagamine, et see üleminek toimuks läbipaistvuse, õigluse ja jätkusuutlikkuse põhimõtete alusel.

Selle oluliseks osaks on koolitused ja kutsealane ümberõpe. Digitaliseerimine nõuab uusi tehnilisi oskusi, probleemide lahendamise võimeid ja uusi ametiprofiile, nagu näiteks andmeanalüüsi spetsialistid. Ettevõtted ja ametiühingud peavad edendama täiendõppe kavasid, mis hoiavad ära kutsealase vananemise ja tugevdavad tööalast konkurentsivõimet, võimaldades tagada, et tehnoloogiline üleminek ei too kaasa olemasoleva tööjõu väljajäämist tööturult.

Kõigi eespool nimetatud reformide tõhusus sõltub nii töötajate kui tööandjate esindajate tehnilisest ja strateegilisest valmisolekust. Projekt DIGILARE on näidanud, et paljudel juhtudel piirab reaalselt osalust digitaalsete oskuste puudumine.

Seetõttu on vaja välja töötada digitaalsete oskusi ja andmeanalüüsi käsitlevad täiendõppeprogrammid ühelt poolt ametiühingute esindajatele ja töönookogude liikmetele, teiselt poolt aga ka personalijuhtidele, et oskaksid näiteks hinnata, kas ettevõttes kasutatavad algoritmid pakuvad tõepoolest kõige tõhusamat ja tulemuslikumat lahendust.

Digitaalse Euroopa programm võib olla eeskujuks Euroopa digitaalse kohanemise fondi loomisel. See ei peaks hõlmama ainult digitaalse põhioskuste omandamist,

mis on muidugi samuti oluline, vaid peaks sisaldama ka edasijõudnutele mõeldud sisu, nii Euroopa tasandil kui igas liikmesriigis, et hõlbustada töökohtadel toimuvat digitaalset üleminekut, sealhulgas anda algoritmide alaseid teadmisi, et muuta teabe- ja konsulteerimisõigused tõhusalt jõustatavaks. Selle hüpoteetilise programmi raames oleks sotsiaalpartnerite tegevus konkreetsete koolitusalgatuste kavandamisel otsustava tähtsusega.

Selles kontekstis oleks soovitatav luua Euroopa digitaliseerimise ja töösuhete vaatluskeskused, mille ülesandeks oleks süstemaatiliselt andmeid koguda ja neid võrrelda, tuvastada häid tavaid ja jälgida riikide juhtumipraktikat, tegutsedes institutsioonide ja sotsiaalpartnerite jaoks kontaktisikute ja ekspertnõustajatena.

Samuti võiks Euroopa tasandil edendada ühiseid uurimisprojekte ja koolitusprogramme, mille eesmärk on tõlgendamiskriteeriumide ühtlustamine ja sotsiaalpartnerite läbirääkimisvõime tugevdamine, tagades teadmiste piisava edastamise ja nende tõhusaks rakendamiseks vajaliku institutsioonidevahelise koordineerimise.

MUUD VÕIMALIKUD POLIITIKAVARIANDID

Käesolevas dokumendis esitatud ettepanekud on oma olemuselt minimaalsed. Projekti DIGILARE raames tehtud töö on aga avanud ukse ka ambitsioonikamatele või teistsugustele meetmetele, mis hõlmaksid siin esitatust kaugemale arendatud sisu. Soovitame lugejatel tutvuda selle projekti teoreetiliste tulemustega, mis lähiajal avaldatakse.

Igal juhul lõpetame käesoleva dokumendi sellega, et toome välja, millised need alternatiivsed tegevussuunad võiksid olla:

- ülemaailmne ülddirektiiv algoritmilise või digitaalse juhtimise kohta ettevõtetes, mis hõlmaks paljusid meie poolt mittesiduvate õigusaktidena kirjeldatud ettepanekuid siduvas vormis,
- tööaja direktiivi rakendamise direktiiv, et garanteerida lahtiühendumise õigus sellest vaatenurgast.