

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Elisabeth Liiv

**PIIRIÜLESELT TÖÖTAVATELE ISIKUTELE KOHALDATAVA ÕIGUSE
MÄÄRAMINE EUROOPA LIIDU SOTSIAALKINDLUSTUSSÜSTEEMIDE
KOORDINEERIMISE MÄÄRUSTES**

Magistritöö

Juhendaja

dr. iur. Gaabriel Tavits

Tartu

2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. KOHALDATAV ÕIGUS TÖÖTAJATE LÄHETAMISEL	9
1.1. Lähetus	9
1.1.1. Tööandja asukohariigi õigusaktide jätkuv kohaldamine.....	10
1.1.2. Tööandja tavaliselt liikmesriigis tegutsemise nõue	13
1.1.3. Otsene töösuhe	14
1.1.4. Lähetuse piiratud kestus.....	16
1.1.5. Mitteasendamise tingimus	17
1.2. Tõend A1 lähetava riigi õigusaktide kohaldamise kohta	19
1.3. Kohaldatav õigus ja Brexit.....	22
2. KOHALDATAV ÕIGUS MITMES LIIKMESRIIGIS TÖÖTAVATELE ISIKUTELE	25
2.1. Tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamine	25
2.1.1. Väikese mõjuga tegevused.....	29
2.1.2. Oluline osa isiku tegevusest toimub elukohariigis.....	32
2.1.3. Oluline osa isiku tegevusest ei toimu elukohariigis.....	34
2.1.4. Põhimääruse artiklite 12 ja 13 eristamine	36
2.2. Mitmes riigis töötamine Brexiti tingimustes.....	37
2.2.1. EL sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise reeglite jätkuv kohaldumine..	37
2.2.2. Protokoll sotsiaalkindlustuse koordineerimise kohta.....	40
3. PIIRIÜLENE KAUGTÖÖ JA SOTSIAALKINDLUSTUSKAITSE	42
3.1. Kaugtöö tegemine COVID-19 pandeemia tingimustes	42
3.2. Piiriülene kaugtöö koroonapandeemia järgselt	44
3.2.1. Piiriülene kaugtöö ja lähetus	45
3.2.2. Piiriülene kaugtöö ja tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamine	47
3.2.3. Mitmes liikmesriigis töötamine ja põhimääruse artikkel 11(3)(a).....	50
3.3. Kaugtöö raamkokkulepe	52
KOKKUVÕTE	56

DETERMINATION OF THE APPLICABLE LEGISLATION FOR PERSONS WORKING ACROSS BORDERS UNDER THE EUROPEAN UNION REGULATIONS ON THE COORDINATION OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS	60
KASUTATUD KIRJANDUS.....	65
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	66
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	67
MUUD ALLIKAD	68

SISSEJUHATUS

2024. aasta algul elas ligikaudu 10,1 miljonit tööelist Euroopa Liidu kodanikku oma kodakondsusriigist erinevas Euroopa Liidu või Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni riigis.¹ Võttes arvesse, et sotsiaalkindlustussüsteemid ei ole EL tasandil ühtlustatud, tõusetub töötajate puhul, kelle töös esineb piiriülene element, küsimus neile kohaldatavast sotsiaalkindlustusalasest õigusest.²

Selleks, et soodustada töötajate vaba liikumist, sätestab Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004³ (edaspidi: põhimäärus) liikmesriikide sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide koordineerimise süsteemi.⁴ Põhimääruse rakendamise kord on täpsustatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses (EÜ) nr 987/2009⁵ (edaspidi: rakendusmäärus).

Eelviidatud koordineerimise süsteemi üheks põhiliseks ülesandeks on sätestada, millise liikmesriigi⁶ sotsiaalkindlustusalane õigus kuulub piiriüleses situatsioonis oleva isiku suhtes kohaldamisele.⁷ Sellest, millise riigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid kohalduvad, sõltub, millises riigis tuleb tööandjal tasuda sotsiaalkindlustusmaksid ning milline riik tagab töötajale nõutava sotsiaalkindlustuse.⁸

¹ Petracco, C. jt. Annual Report on Intra-EU Labour Mobility: 2025 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2026. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4b32739-0bb0-11f1-8870-01aa75ed71a1> (11.04.2026), lk 10, lk 36.

² Jorens, Y. Cross-border EU Employment and its Enforcement. An Analysis of the Labour and Social Security Law Aspects and a Quest for Solutions. Cham: Springer Nature Switzerland AG 2022. – <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-18854-1> (10.03.2026), lk 227.

³ 29. aprilli 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 166, lk 1–123 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 5, lk 72–116).

⁴ EKo C-784/19, „TEAM POWER EUROPE“ EOOD versus Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna, ECLI:EU:C:2021:427, p 63-64.

⁵ 16. septembri 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 284, lk 1–42.

⁶ Põhi- ja rakendusmäärus kehtivad lisaks EL liikmesriikidele ka Norras, Liechtensteinis, Islandil ja Šveitsis. Vt Sotsiaalkindlustus Euroopa Liidus. Sotsiaalkindlustusamet. – <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/perehuvitised-ja-muud-toetused/sotsiaalkindlustus-valismaal-ja-valismaalt-tulijatele> (12.04.2026).

⁷ Verschuere, H. Cross-Border Workers in the European Internal Market: Trojan Horses for Member States' Labour and Social Security Law? – International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 2008/24 (2), lk 186.

⁸ Jorens 2022, lk 233.

Kohaldatava õiguse kindlaksmääramise reeglid on sätestatud põhimääruse II jaotises ning selle artikli 11 lõikest 1 tuleneva põhimõtte kohaselt kohaldatakse põhimääruse reguleerimisalasse kuuluvate isikute suhtes üksnes ühe liikmesriigi õigusakte.

Töötajate suhtes kohaldatava õiguse kindlaksmääramise üldise põhimõttena on põhimääruses kasutusel töökohariigi õiguse (*lex loci laboris*) põhimõte.⁹ Nimelt on põhimääruse artikli 11 lõike 3 punktis a sätestatud, et liikmesriigis töötava isiku suhtes kohaldatakse selle liikmesriigi õigusakte. Töökohariigi õiguse põhimõtte tagab Euroopa Liidu toimimise lepingu¹⁰ (edaspidi: ELTL) artiklis 45 sätestatud töötajate liikumisvabaduse, väljendades arusaama, et võõrtöötajatel peaksid olema liikmesriigis töötades samad õigused, nagu kohalikel töötajatel.¹¹ Kuivõrd teatavates olukordades võib töökohariigi põhimõtte piiramatut kohaldamine hoopis isikute vaba liikumise teostamist tõkestada, on sellest põhimääruses ette nähtud erandid lähetatud töötajatele (põhimääruse artikkel 12 lõige 1) ja tavaliselt mitmes liikmesriigis töötavatele isikutele (põhimääruse artikkel 13 lõige 1).¹²

Töötajate liikumisvabaduse efektiivseks tagamiseks on tähtis, et töötajatel oleks võimalik teha informeeritud valikuid piiriülese töötamise otstarbekuse osas, millest suure osa moodustab teadmine, millise riigi sotsiaalkindlustusalased õigusaktid töötaja suhtes sel juhul kohalduksid.¹³ Nimetatud arusaam on oluline, arvestades et põhi- ja rakendusmäärus üksnes koordineerivad liikmesriikide sotsiaalkindlustusalaseid õigusakte, mitte ei ühtlusta neid, mistõttu on liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemid erinevad.¹⁴ See tähendab, et liikumine teise liikmesriiki võib olla töötajale sotsiaalkindlustuse aspektist soodsam või ka ebasoodsam, sest sõltuvalt liikmesriigist erineb tasumisele kuuluvate sotsiaalkindlustusmaksete suurus ning samuti erinevad sotsiaalkindlustushüvitiste maksmise tingimused.¹⁵ Juhul kui kehtestatud reeglite pinnalt ei ole

⁹ Verschueren 2008, lk 186.

¹⁰ 7. juuni 2016. aasta Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202, lk 1–388.

¹¹ Verschueren 2008, lk 186.

¹² EKo C-610/18, AFMB Ltd jt versus Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank, ECLI:EU:C:2020:565, p 43.

¹³ van Ooij, E. C. Highly Mobile Workers and the Coordination of Social Security in the EU: Opening and Closing Pandora's Box. The Hague: Eleven 2022. – <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/highly-mobile-workers-and-the-coordination-of-social-security-in-/> (20.04.2026), lk 12, lk 15.

¹⁴ C-610/18, AFMB, p 68.

¹⁵ *Ibidem*; EKo C-611/10, Waldemar Hudzinski versus Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse, ECLI:EU:C:2012:339, p 42-43.

töötajatele üheselt selge, millise riigi õigus neile piiriülese tegevuse korral kohaldub, võib see näiteks vähendada nende valmidust võtta vastu tööpakkumisi teistes liikmesriikides või panna tööandjaid vältima töö pakkumist isikutele, kelle elukoht asub neist erinevas liikmesriigis.¹⁶

Põhi- ja rakendusmääruses ette nähtud kohaldatava õiguse määramise reeglite selguse aktuaalsust mõjutab praegusel hetkel ka asjaolu, et COVID-19 pandeemia järgselt on kaugtöö tegemine oluliseks osaks paljude töötajate töökorraldusest ning seda on hõlpsasti võimalik töötajatel teha piiriüleselt, sõltumata tööandja asukohast.¹⁷ Samal ajal tuginevad sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise reeglid aga üldjuhul tööandja ja töötaja vahelisele tavapärasele ning stabiilsele töösuhtele.¹⁸

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on vastata küsimusele, missugused on põhimääruse artikli 12(1) (lähetus) ja artikli 13(1) (mitmes liikmesriigis töötamine) kohaldumiseks nõutavad tingimused ning uurida, kas ja milliseid õiguslikult ebaselgeid või probleemseid küsimusi nende sätete kohaldamisel, sh piiriülese kaugtöö tegemise kontekstis, esineb. Arvestades, et Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik (edaspidi: ÜK), kelle suhtes varasemalt samuti põhi- ja rakendusmäärust kohaldati, astus 2020. aastal Euroopa Liidust välja,¹⁹ analüüsitakse magistritöös ka seda, milliste reeglite alusel tuleb kindlaks määrata kohaldatav sotsiaalkindlustusalane õigus EL ja ÜK vahelises piiriüleses situatsioonis olevatele töötajatele.

Magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis analüüsitakse põhimääruse artikli 12 lõike 1 kohaldamise viit tingimust, võrreldes sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni praktilises juhendis toodud selgitusi erialakirjanduses esitatud tõlgenduste ning Euroopa Kohtu praktikaga. Teises alapeatükis käsitletakse Euroopa Kohtu praktikast tulenevaid piiranguid seoses lähetatud töötajatele väljastatavate A1 tõendite mitteamistamisega. Kolmandas

¹⁶ van Ooij, lk 15.

¹⁷ De Pauw, B., Verschueren, H. The Framework Agreement on the applicable social security law in case of habitual cross-border telework after the pandemic. – ERA Forum 2023/24 (3), lk 474, lk 479; Jorens 2022, lk 266-267.

¹⁸ Pennings, F., Vonk, G. (toim). Research Handbook on European Social Security Law. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2023. – <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/research-handbook-on-european-social-security-law-9781800886346.html> (23.04.2026), lk 273.

¹⁹ Brexit: ELi ja Ühendkuningriigi suhted. EUR-Lex. – <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=et> (07.02.2026).

alapeatükis analüüsitakse, millised kohaldatava õiguse määramise reeglid kohalduvad käesoleval hetkel EL ja ÜK vahel lähetatud töötajatele.

Töö teises peatükis analüüsitakse põhimääruse artikli 13 lõike 1 kohaldamise tingimusi, sh tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamise ja väikese mõjuga tegevuste mõistet. Samuti selgitatakse artikli 13 lõike 1 alusel kohaldatava õiguse määramist olukordades, kus oluline osa töötaja tegevusest kas toimub või ei toimu tema elukohaliikmesriigis. Peatüki teises alapeatükis uuritakse, kuidas määratletakse töötajad, kellele ka pärast ÜK lahkumist EL-ist põhi- ja rakendusmäärust kohaldatakse, tuues seejuures selgitavaid näiteid. Viimaks käsitletakse kohaldatava õiguse kindlaksmääramise reegleid isikutele, kes töötavad EL liikmesriigis ja ÜK-s, kuid kellele EL määruised ei kohaldu.

Kolmandas peatükis analüüsitakse põhimääruse alusel kohaldatava õiguse kindlaksmääramise võimalusi kaugtööd tegevate isikute suhtes. Selleks uuritakse, mil määral on põhimääruse artiklid 12(1) ja 13(1) kaugtöö tegemisel käesoleval hetkel kohaldatavad. Viimaks käsitletakse kolmandas peatükis kaugtöö raamkokkulepet.

Põhi- ja rakendusmääruse alusel kohaldatava sotsiaalkindlustusalase õiguse kindlaksmääramise reegleid on varasemalt oma magistrیتöödes puudutanud Anu Suviste, Astrid Matsoo, Maarja-Liisa Raide ja Laura-Liis Ansip. Tulenevalt eelviidatud autorite tööde suunitlustest ei analüüsitud neis siiski põhjalikult põhimääruse artiklite 12(1) ja 13(1) kohaldamise tingimusi, võttes arvesse erialakirjanduses ja Euroopa Kohtu praktikas tõstatatud sätete tõlgendamise ebakõlasid.

Kõige põhjalikumalt on põhimääruse alusel kohaldatava õiguse määramise reegleid seni analüüsinud Beata Skitiba 2013. aasta magistrیتöös „Ravikindlustustoetuste tagamine Euroopa Liidu sotsiaalkindlustuse koordineerimise reeglites“. Arvestades töö kirjutamise aastat, ei analüüsitud selles, kuidas kaugtöö tegemine põhimääruse artiklite 12(1) ja 13(1) alusel kohaldatava õiguse kindlaksmääramist mõjutab. Samuti on töö kirjutamisest möödunud aastate jooksul lisandunud oluliselt sätete tõlgendamiseks tähtsat Euroopa Kohtu praktikat, mida käesolevas magistrیتöös käsitletakse.

Magistritöös kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, tuginedes eelkõige õigusaktide, kohtupraktika ja erialakirjanduse analüüsile. Peamiste materjalidena käsitletakse põhi- ja rakendusmäärust, Euroopa Kohtu praktikat, erialakirjandust, sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni praktilist juhendit ning halduskomisjoni poolt vastu võetud juhiseid kaugtöö kohta. Need allikad võimaldavad analüüsida, kuidas põhi- ja rakendusmääruses ette nähtud kohaldatava õiguse kindlaksmääramise reegleid on varasemalt sisustatud ning milliseid tõlgendamisprobleeme või ebakõlasid võib nende kohaldamisel tekkida. Samuti on eelviidatud allikad lähtekohaks hindamaks, kas varasemalt pakutud lahendused määruste tõlgendamiseks on sisuliselt põhjendatud.

Magistritööd iseloomustavad enim järgnevad märksõnad: Euroopa Liidu õigus, tööjõu vaba liikumine, sotsiaalkindlustus, kaugtöö.

1. KOHALDATAV ÕIGUS TÖÖTAJATE LÄHETAMISEL

1.1. Lähetus

Töökohariigi õiguse kohaldamise üldreeglist on põhimääruses sätestatud oluline erand seoses lähetustega.²⁰ Lähetusena saab põhimääruse tähenduses üldistatult mõista olukorda, kus tööandja saadab ehk lähetab töötaja piiratud aja jooksul töötama tema tavapärasest töö tegemise liikmesriigist erinevasse liikmesriiki.²¹

Juhul kui *lex loci laboris* põhimõtet kohaldataks piiratud kestusega lähetustele, tooks see endaga kaasa lähetatud töötaja suhtes kohaldatava sotsiaalkindlustusõiguse lühiajalise ja ajutise muutumise arvestades, et töötajale hakkaks lähetuse kestel kohalduma selle riigi õigus, kuhu ta on lähetatud (edaspidi: vastuvõttev riik).²² See mõjutaks kahjulikult ELTL artiklitega 56-62 tagatud teenuste osutamise vabadust ettevõtjate ehk tööandjate jaoks, kuivõrd nad peaksid iga lähetuse puhul integreerima töötaja teise liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemi, millega võivad kaasneda lisakulud ja suurenenud halduskoormus.²³ Negatiivselt oleks mõjutatud ka töötajate liikumisvabadus, arvestades et mitme riigi õigussüsteemide kohaldamine lühikese perioodi jooksul võib endaga halvimal juhul töötaja jaoks kaasa tuua teatavate sotsiaalkindlustusalaste õiguste kaotamise.²⁴

²⁰ Jorens 2022, lk 286.

²¹ Pennings, F. Co-ordination of social security on the basis of the State-of-employment principle: time for an alternative? – Common Market Law Review 2005/42 (1), lk 72; Arvesse tuleb võtta, et lähetuse mõiste võib sõltuvalt kontekstist erineda. Näiteks, erinevalt põhimäärusest eeldab direktiiv 96/71/EÜ, et tööandja lähetab töötaja teise liikmesriigi territooriumile seoses teenuse osutamisega. Vt Schwarz, S., Kielbasa, M. Posted or sent? in the context of the revision of social security coordination regulations. Kraków: Labour Mobility Initiative Association 2018. – https://labourinstitute.eu/wp-content/uploads/2023/04/paper-Posted-or-sent-in-the-context-of-the-revision-of-social-security-coordination_.pdf (01.04.2026), lk 2-3.

²² Verschueren 2008, lk 188; Practical guide on the applicable legislation in the European Union (EU), the European Economic Area (EEA) and in Switzerland. Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems. – <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=0&advSearchKey=guidepract&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0&iframe=true> (01.04.2026), lk 7.

²³ Jorens 2022, lk 287; C-784/19, *TEAM POWER*, p 59-60; Bottero, M. Posting of Workers in EU Law: Challenges of Equality, Solidarity and Fair Competition. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV 2021, lk 190, p 5.2.

²⁴ Schoukens, P., Pieters, D. The rules within regulation 883/2004 for determining the applicable legislation. – European Journal of Social Security 2009/11 (1-2), lk 106; Jorens 2022, lk 287.

Seetõttu on põhimääruse artiklis 12(1) ehk nn lähetamise erandis sätestatud, et isiku suhtes, kes töötab liikmesriigis tööandja heaks, kes tavaliselt seal tegutseb, ning kelle tööandja lähetab teise liikmesriiki selle tööandja nimel tööd tegema, kohaldatakse jätkuvalt esimese liikmesriigi õigusakte, tingimusel et sellise töö eeldatav kestus ei ületa 24 kuud ning teda ei saadeta teist lähetatud töötajat asendama. Eelnev tähendab lihtsustatult, et viidatud sättest tulenevate tingimuste täitmisel kohaldatakse töötaja suhtes lähetuse kestuse jooksul jätkuvalt selle riigi õigust, mis talle ka enne lähetust kohaldus.²⁵

Seega, kuigi lähetamise erand soodustab ka töötajate liikumisvabadust, on kirjanduses täheldatud, et see on eelkõige siiski kujundatud võttes arvesse tööandjate kui teenuseosutajate perspektiivi. Nimelt soodustab see peamiselt teenuste osutamise vabadust tööandjate jaoks. Seejuures tuleb arvestada, et erandi tulemusel ei saa lähetatud töötajad sotsiaalkindlustusõiguse valdkonnas osa võrdsest kohtlemisest vastuvõtva riigi kohalike töötajatega.²⁶

Põhimääruse artikli 12(1) kohaldamine eeldab viie kumulatiivse tingimuse täitmist²⁷, mille nõudeid järgnevate alapeatükkide all analüüsitakse. Kuna artikkel 12(1) kujutab endast erandit töötamise koha õiguse kohaldumise üldreeglist, tuleb seda sätet Euroopa Kohtu juhiste järgi tõlgendada kitsalt.²⁸

1.1.1. Tööandja asukohariigi õigusaktide jätkuv kohaldamine

Esimese tingimuse põhimääruse artikli 12(1) tähenduses sätestab rakendusmääruse artikkel 14(1), millest tulenevalt peavad isiku suhtes, kelle tööandja teise liikmesriiki lähetab, vahetult enne töökohale asumist, st lähetuse algust juba olema kohaldatavad teda lähetava tööandja asukoha liikmesriigi õigusaktid.²⁹

²⁵ Pennings 2005, lk 73.

²⁶ Jorens 2022, lk 288; Pennings ja Vonk 2023, lk 240.

²⁷ Jorens 2022, lk 292.

²⁸ EKO C-527/16, *Salzburger Gebietskrankenkasse ja Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz versus Alpenrind GmbH jt*, ECLI:EU:C:2018:669, p 94-95.

²⁹ EKO C-451/17, „*Walltopia*“ *AD versus Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Veliko Tarnovo*, ECLI:EU:C:2018:861, p 35-36; Pennings ja Vonk 2023, lk 233.

Viidatud tingimuse sisu on selgitatud sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni (edaspidi: halduskomisjon) praktilises juhendis (edaspidi: praktiline juhend).³⁰ Kuigi tegemist ei ole õiguslikult siduva dokumendiga, on see põhimääruse tõlgendamisel abistavaks instrumendiks ning selles toodut võetakse arvesse nii rakendusasutuste kui ka Euroopa Kohtu liikmete poolt.³¹

Praktilise juhendi selgituste kohaselt tuleneb rakendusmääruse artiklist 14(1) nõue, et teise liikmesriiki lähetatav isik peab vahetult enne lähetamist olema seotud selle liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga, kus on tema tööandja asukoht. Täiendavalt täpsustatakse, et vastav nõue on täidetud juhul, kui lähetatav töötaja töötab enne lähetust tööandja asukoha ehk lähetava riigi mis tahes tööandja juures. Samuti on nõue täidetud juhul, kui tegu on üliõpilase, pensionäri või isikuga, kes on kindlustatud oma elukoha tõttu ning seotud lähetava riigi sotsiaalkindlustussüsteemiga.³²

Praktilise juhendi selgitustest saab järeldada, et justkui oleks rakendusmääruse artikli 14(1) tingimuse täitmiseks igakordselt nõutav, et lähetatav isik oleks vahetult enne lähetamise algust lähetavas riigis sotsiaalkindlustusega kaetud. Selle järelduse lükkab aga ümber Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas C-451/17³³.

Viidatud kohtuasja keskmes oli küsimus, kas isik, kellel vahetult enne tema lähetamist Bulgaaria tööandja poolt Ühendkuningriiki oli Bulgaaria kodakondsus ja kelle elukoht oli Bulgaarias, on käsitatav isikuna rakendusmääruse artikli 14(1) tähenduses, kelle suhtes „kohaldatakse vahetult enne töökohale asumist juba selle liikmesriigi õigusakte, kus asub teda tööle võtnud tööandja”, isegi juhul, kui viidatud isik ei olnud Bulgaaria õigusaktide alusel kindlustatud isikuks.³⁴

Euroopa Kohus vastas küsimusele jaatavalt. Kohus selgitas, et põhimääruse isikulisse kohaldamisalasse kuuluvatele isikutele kohaldatav õigus määratakse kindlaks vastavalt põhimääruse II jaotise sätetele. Kuivõrd vaidlusaluse isiku olukord II jaotise artikli 11 lõike 3

³⁰ Practical guide, lk 1.

³¹ EKo C-631/17, *SF versus Inspecteur van de Belastingdienst*, ECLI:EU:C:2019:381, p 41; van Ooij, lk 49.

³² Practical guide, lk 11.

³³ C-451/17, *Walltopia*.

³⁴ *Ibidem*, p 18, p 30-31, p 45.

punktides a-d nimetatud olukordade alla ei kuulunud, tuli talle kohaldatav õigus määrata kindlaks põhimääruse artikli 11 lõike 3 punkti e³⁵ järgi. Seetõttu olid Bulgaaria õigusaktid isiku suhtes vahetult enne lähetust Ühendkuningriigis kohaldatavad ning rakendusmääruse artikli 14(1) nõue täidetud. Põhimääruse artikli 11 lõike 3 punkti e järgi kohaldatakse isikutele, kelle suhtes artikli punktid a-d ei kehti, elukohajärgse liikmesriigi õigusakte.³⁶

Analüüsides põhimääruse artikli 12(1) kohaldamise esimest tingimust, tekib täiendavalt küsimus, kui pika ajavahemiku jooksul peavad lähetatava isiku suhtes enne lähetuse algust juba tööandja asukohariigi õigusaktid kohalduma, st kas on tuvastatav minimaalne nõutav periood.³⁷

Halduskomisjoni 12. juuni 2009 otsuse nr A2 järgi saab nõude, et töötaja suhtes kohaldatakse vahetult enne töökohale asumist juba tööandja asukohariigi õigusakte, lugeda täidetuks olukorras, kus töötaja suhtes on neid õigusakte tõendatult kohaldatud vähemalt üks kuu. Otsusest nähtuvalt on ka lühema ajavahemiku aktsepteerimine võimalik, ent see eeldab üksikjuhtumipõhist hindamist.³⁸

Õiguskirjanduses on seevastu järeldatud, et säärast ühekuulist miinimumnõuet ei ole võimalik tuletada, mistõttu võib piisavaks osutuda näiteks ka olukord, kus töötajale kohaldatakse tööandja asukohariigi õigusakte vaid üks päev enne lähetuse algust. Seisukoha põhjendustes tuginetakse asjaoludele, et rakendusmääruse artikkel 14(1) kehtestab ainsana nõude, et töötajale oleks tööandja asukohariigi õigusakte juba kohaldatud ning et sättest tuleneb lisaks, et vastava tingimuse täitmisel kehtib lähetamise reegel ka isikutele, kelle tööandja on tööle võtnud teise riiki lähetamise eesmärgil.³⁹ Selle järeldusega tuleb eeltoodud põhjustel nõustuda, arvestades mh, et mis tahes miinimumnõude kehtestamist ei nähtu ka Euroopa Kohtu praktikast.

³⁵ Põhimääruse artikkel 11 lg 3 p e sätestab, et „/.../ iga muu isiku suhtes, kelle suhtes ei kehti punktid a–d, kohaldatakse elukohajärgse liikmesriigi õigusakte /.../“.

³⁶ C-451/17, *Walltopia*, p 42, p 44–45, p 52.

³⁷ Jorens 2022, lk 295.

³⁸ Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni 12.06.2009 otsus nr A2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 12 tõlgendamise kohta, mis käsitleb ajutiselt väljaspool pädeva riigi territooriumi töötavate lähetatud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes kohaldatavaid õigusakte (EMPs ja EÜ-Šveitsi kokkuleppe raames kohaldatav tekst). – ELT C 106, lk 5–8. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.106.01.0005.01.EST&toc=OJ%3AC%3A2010%3A106%3ATOC\(01.03.2026\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.106.01.0005.01.EST&toc=OJ%3AC%3A2010%3A106%3ATOC(01.03.2026)), lk 6, p 1.

³⁹ Jorens 2022, lk 295.

1.1.2. Tööandja tavaliselt liikmesriigis tegutsemise nõue

Põhimääruse artikli 12(1) kohaldamise teiseks tingimuseks on, et tööandja, kes isiku teise liikmesriiki lähetab, peab tavaliselt tegutsema selles liikmesriigis, kus ta on asutatud. Seda kriteeriumit täpsustab rakendusmääruse artikkel 14(2), mida tuleb samuti tõlgendada kitsalt.⁴⁰

Rakendusmääruse artikli 14(2) järgi osutatakse põhimääruse artikli 12(1) kohaldamisel sõnastusega „kes tavaliselt seal tegutseb“ tööandjale, kes tavaliselt teeb liikmesriigi territooriumil, kus ta on asutatud, sisulisi tegevusi, mitte üksnes sisemisi haldustegevusi. Sisemiste haldustegevustena tuleb Euroopa Kohtu selgituste järgi seejuures mõista „puhtalt halduslikku laadi tegevusi, mille eesmärk on tagada ettevõtte sisemine toimimine“.⁴¹

Nõuet, et tööandja peab liikmesriigis, kust ta töötajaid lähetab ka tavaliselt tegutsema põhimäärusele eelnenud Nõukogu määruses nr 1408/71⁴² ei eksisteerinud.⁴³ See tingimus kehtestati algselt Euroopa Kohtu poolt eesmärgiga takistada ettevõtetel, kes lähetavas riigis sisulisi tegevusi ei omanud, kasutamast lähetamise sätteid üksnes selleks, et vältida selle liikmesriigi sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide kohaldamist, kus nad tegelikult tegutsesid.⁴⁴

Tuvastamaks, kas tööandja teeb asutamise liikmesriigis sisulisi tegevusi, tuleb arvesse võtta kõiki ettevõtja tegevusi iseloomustavaid kriteeriumeid, mis peavad vastama tööandja spetsiifilistele iseärasustele ja tema tegevuste tegelikule iseloomule.⁴⁵ Mitteammendavad kriteeriumid, mida saab halduskomisjoni otsuse nr A2 järgi sõltuvalt situatsioonist arvestada, on ettevõtja registreeritud asukoht ja juhatuse asukoht, haldustöötajate arv vastavalt ettevõtja asukohariigis ja teises liikmesriigis, lähetatud töötajate töölevõtmise koht, koht kus klientidega sõlmitakse enamik

⁴⁰ C-784/19, *TEAM POWER*, p 36-37, p 51-52.

⁴¹ *Ibidem*, p 46.

⁴² 14. juuni 1971. aasta Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes. – EÜT L 149, lk 2–50 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 1, lk 35–82).

⁴³ Bottero, lk 194, p 5.2.3.

⁴⁴ Verschueren 2008, lk 189-190.

⁴⁵ Rakendusmääruse artikkel 14(2); Practical guide, lk 8.

lepinguid, töötajate ja klientidega sõlmitud lepingutele kohalduv õigus, käive igas asjaomases liikmesriigis ning lähetavas riigis täidetavate lepingute arv.⁴⁶

Rendiagentuuride kontekstis on tööandja tavaliselt liikmesriigis tegutsemise mõistet kohtuasjas C-784/19 selgitanud ka Euroopa Kohus. Kohtuasja keskmes oli Bulgaaria rendiagentuur, kes Bulgaarias tegeles ka renditöötajate valimise ja värbamisega, ent kes vahendas nimetatud töötajaid üksnes Saksamaal asuvatele kasutajaettevõtetele.⁴⁷

Lahendis täpsustas Euroopa Kohus, et renditöötajate valimise ja värbamise tegevusi ei saa lugeda üksnes sisemisteks haldustegevusteks, ent leidis siiski, et sellest üksinda ei piisa, et saaks lugeda rendiagentuuri teostavaks sisulisi tegevusi Bulgaarias põhimääruse artikli 12(1) ja rakendusmääruse artikli 14(2) tähenduses. Kohus järeldas, et selleks, et rendiagentuuri, kes viib asukohaliikmesriigis läbi renditöötajate valimise ja värbamise tegevust saaks pidada määruste tähenduses samas liikmesriigis sisulisi tegevusi teostavaks, peab rendiagentuur asukohaliikmesriigis ka olulises osas vahendama renditöötajaid samas liikmesriigis asuvate ja tegutsevate kasutajaettevõtete jaoks. Oma põhjendustes rõhutas kohus asjaolu, et kuigi renditöötajate valimine ja värbamine on nende hilisema vahendamise eeltingimusena oluline, tekib rendiagentuuride tegelik käive üksnes nende töötajate kasutajaettevõtetele vahendamisest.⁴⁸

1.1.3. Otsene töösuhe

Järgmiseks tingimuseks põhimääruse artikli 12(1) kohaldamisel on, et tööandja lähetab töötaja teise liikmesriiki tööd tegema tööandja, st enda nimel. Selle jaoks on nõutav, et töötaja ja teda lähetanud tööandja oleksid lähetuse kestuse jooksul jätkuvalt otseses töösuhtes.⁴⁹ Otsese töösuhte ehk selle tuvastamiseks, et töötaja allub jätkuvalt teda lähetanud tööandjale, tuleb halduskomisjoni

⁴⁶ Halduskomisjoni otsus nr A2, lk 6, p 1.

⁴⁷ C-784/19, *TEAM POWER*, p 27-28.

⁴⁸ *Ibidem*, p 46, p 49-50, p 53.

⁴⁹ Halduskomisjoni otsus nr A2, lk 6, p 1; Jorens 2022, lk 297.

otsuse nr A2 järgi muuhulgas arvesse võtta järgmiseid kriteeriumeid: vastutust töötaja töölevõtmise eest, töölepingut, töö tasustamist ning vallandamise ja töö laadi määramise õigust.⁵⁰

Põhimääruse artikli 12(1) kohaldamist ei välista asjaolu, et lähetatud töötaja töötab lähetuse jooksul vastuvõtvas riigis mitme ettevõtja juures. Sellisel juhul peab töötaja siiski tegema tööd kõigi nende ettevõtjate juures teda lähetanud tööandja nimel.⁵¹

Praktilises juhendis on ette nähtud teatud olukorrad, mis põhimõtteliselt välistavad põhimääruse artiklis 12(1) sätestatud lähetamise erandi kohaldamise. Seoses otsese töösuhte jätkumise tingimusega on üheks neist olukord, kus töötaja on sõlminud töölepingu vastuvõtva riigi ettevõtjaga, kuhu ta on algse tööandja poolt lähetatud.⁵²

Õiguskirjanduses on aga tõstatatud küsimus, kas selline välistamine on kõikidel juhtudel asjakohane ehk kas nõutav otsene töösuhe lähetava tööandja ja töötaja vahel on sellisel juhul alati murtud. Näitena on toodud olukord, kus paralleelselt algsele töölepingule lähetava tööandjaga sõlmib töötaja töölepingu ka vastuvõtva riigi ettevõtjaga, ent selles määratakse kindlaks vaid mõned täiendavad tingimused, et kohandada algse töölepingu sätteid kohapealsete oludega. Sellised täiendavad tingimused võivad seonduda näiteks majutusega või töötajale seoses laste kasvatamisega ette nähtud toetustega. Eelkirjeldatud situatsioonis ei ole lähetamise sätte kohaldamise välistamine tingimata õigustatud, juhul kui lähetaval tööandjal on jätkuvalt töötaja üle täielik otsustusõigus ja kontroll ning kohaliku töölepingu tingimused on tõepoolest vaid täiendava iseloomuga.⁵³

⁵⁰ Halduskomisjoni otsus nr A2, lk 6, p 1.

⁵¹ Halduskomisjoni otsus nr A2, lk 6, p 3.a.

⁵² Practical guide, lk 12-13.

⁵³ Jorens 2022, lk 300-302.

1.1.4. Lähetuse piiratud kestus

Lähetamise erandi kohaldumiseks ei tohi põhimääruse artiklist 12(1) tulenevalt sellise töö, st lähetamise eeldatav kestus ületada 24 kuud. Juhul, kui põhimääruse artikli 12(1) järgi lubatud lähetuse kestust ettenähtamatutel asjaoludel ületatakse, hakkab töötajale pärast 24 kuu möödumist põhimääruse artikli 11(3)(a) üldreegli järgi kohalduma töötamise ehk vastuvõtva riigi õigus.⁵⁴

Juhul, kui lähetuse kestuse jooksul esineb töötamise lühike katkestus, mis võib olla tingitud mh näiteks puhkusest, haigusest või lähetava riigi tööandja juures läbitavast koolitusest, ei arvestata seda kui lähetuse katkemist põhimääruse artikli 12(1) tähenduses.⁵⁵ See tähendab, et kavandatud lähetusperiood lõpeb plaanipäraselt ehk seda ei pikendata perioodi(de) võrra, mil tegelikku töötamist vastuvõtvas riigis aset ei leidnud.⁵⁶

Seevastu olukorras, kus lähetuse kestuse jooksul esineb ettenägematu olukord, millest tingituna ei ole lähetatud töötajal võimalik oma tööd lõpule viia, võib töötaja või tema tööandja taotleda esialgse lähetusperioodi pikendamist. Põhimääruse artiklis 12(1) ettenähtud maksimaalset 24-kuulist perioodi ei ole võimalik sel juhul siiski ületada. Näiteks olukorras, kus kavandatud 24-kuulise lähetuse katkestab töötaja vahepealne 3 kuud kestev tõsine haigus, ei ole võimalik lähetust selle perioodi näol kokku 27 kuuks pikendada.⁵⁷

Halduskomisjoni otsusest nr A2 nähtub, et lähetuse lõppemise korral ei ole üldjuhul võimalik lubada samale töötajale uut lähetust, mis leiab aset samade ettevõtjate juures ning samas liikmesriigis enne, kui eelmise lähetuse lõppemisest on möödunud minimaalselt 2 kuud.⁵⁸ See ei kehti aga juhul, kui tegemist on eri liikmesriikidega, st puuduvad piirangud näiteks sellele, et sama töötaja lähetada vahetult pärast lähetuse lõppu liikmesriigis A liikmesriiki B.⁵⁹ Eelneva kontekstis

⁵⁴ Bottero, lk 191, p 5.2.1; Pennings, F., Vonk, G. (toim). Research Handbook on European Social Security Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2015, lk 357.

⁵⁵ Halduskomisjoni otsus nr A2, lk 7, p 3.b.

⁵⁶ Practical guide, lk 19.

⁵⁷ *Ibidem*, lk 16.

⁵⁸ Halduskomisjoni otsus nr A2, lk 7, p 3.c.

⁵⁹ *Ibidem*, lk 6, p 3.a; Jorens 2022, lk 313.

on seega asjakohaselt järelatud, et käesoleval hetkel puuduvad põhimõtteliselt põhimäärusest tulenevad õiguslikud takistused sellele, et ühte töötajat terve tema karjääri jooksul lähetada.⁶⁰

Olukorras, kus on teada, et lähetamise eeldatav kestus ületab põhimääruse artikli 12(1) järgi lubatud 24 kuud on võimalik sellest reeglist siiski ka erandi tegemine, st lähetuse pikendamine, tingimusel et saavutatakse põhimääruse artikli 16(1) järgne kokkulepe.⁶¹ Nimelt sätestab põhimääruse artikkel 16(1), et kaks või mitu liikmesriiki, nende liikmesriikide pädevad võimuorganid või selliste võimuorganite määratud asutused võivad ühisel kokkuleppel sätestada teatavate isikute või isikukategooriate huvides erandid põhimääruse artiklite 11-15⁶² sätetest. Kuigi põhimäärus ei sätesta maksimaalset kestust, mil määral võidakse 24-kuulist perioodi artikli 16(1) erikokkuleppega pikendada, on täheldatud, et üldjuhul on liikmesriigid nõus selle perioodi pikendamisega keskmiselt 5 aastani.⁶³

1.1.5. Mitteasendamise tingimus

Viimaseks tuleb põhimääruse artiklist 12(1) tingimus, et töötajat, keda tööandja teise liikmesriiki lähetab, ei saadeta asendama teist lähetatud isikut.

Euroopa Kohus on viidatud tingimust tõlgendanud laialt.⁶⁴ Nimelt selgitas kohus lahendis C-527/16, et sättest tulenevat nn mitteasendamise tingimust rikutaks ehk põhimääruse artikkel 12(1) ei kohaldu ka juhul, kui tööandjad, kes töötajaid sama töö tegemiseks järjekorras lähetavad, on erinevad. Seejuures ei ole kohtu juhiste järgi oluline tuvastada, et need tööandjad asuksid samas liikmesriigis või et nende vahel eksisteeriks isiklikud või organisatsioonilised seosed.⁶⁵

Euroopa Kohtu võetud seisukoht oli vastupidine kohtujuristi tehtud ettepanekule, milles leiti, et mitteasendamise keeld peaks kohalduma üksnes juhul, kui tegu on sama töötajaid lähetava

⁶⁰ van Ooij, lk 80.

⁶¹ Practical guide, lk 16-17.

⁶² Põhimääruse eestikeelse versiooni artikli 16(1) tekstis esineb viga: artiklite 11-15 asemel viidatakse seal artiklitele 13-15, erinevalt kõigist ülejäänust 23 kättesaadavast keeleversioonist.

⁶³ van Ooij, lk 134; Jorens 2022, lk 364.

⁶⁴ Bottero, lk 192, p 5.2.2.

⁶⁵ C-527/16, *Alpenrind*, p 90, p 99-100.

tööandjaga. Oma tõlgenduses tugines kohtujurist tingimuse algele eesmärgile, milleks oli ennetada olukordi, kus tööandjad lähetavad erinevaid enda töötajaid järjest samale töökohale, et hiilida kõrvale reeglist, mis näeb ette lähetuse maksimaalse 24-kuulise kestuse.⁶⁶

Euroopa Kohtu kohtuasjas C-527/16 võetud seisukoha positiivse küljena on nähtud, et see aitab kaitsta vaid ühes liikmesriigis töötavaid nn kohalikke töötajaid. Arvestades, et sama töökohta ei ole enam võimalik järjestikku täita välisriigist lähetatud töötajatega ka juhul, kui nende tööandjad on erinevad, tuleb kohalikel töötajatel lähetatud töötajatega konkureerida vaid piiratud ajavahemiku jooksul.⁶⁷

Euroopa Kohtu laia tõlgenduse negatiivse küljena on seevastu, tuginedes kohtujuristi ettepanekule, välja toodud, et selles võib näha vastuolu põhimääruse artikli 12(1) eesmärgiga edendada töötajate vaba liikumist, vähendades samaaegselt halduslikke probleeme välismaiste teenuseosutajate jaoks. Teenuste osutamise vabadust on piiratud veelgi, arvestades, et tööandja, kes soovib oma töötajaid välismaale lähetada leiab end nüüd olukorrast, kus ta peab esmalt välja selgitama, kas mõeldud tööd on varasemalt teinud teise tööandja poolt lähetatud töötaja.⁶⁸

Eeltoodud kriitika on ka põhjendatud, kuivõrd isegi liikmesriikide pädevate asutuste jaoks on mitteamendamise tingimuse järgimise väljaselgitamine keeruline, arvestades et see eeldab lähetava riigi ja vastuvõtva riigi vahelist koostööd. Näiteks olukorras, kus liikmesriigi B tööandja tahaks lähetada enda töötaja liikmesriiki A töökohale, mis oli varasemalt täidetud liikmesriigi C tööandja poolt lähetatud töötajaga, ei ole liikmesriigi B pädeval asutusel võimalik seda tuvastada ilma liikmesriigi A poolt edastatud infota.⁶⁹

⁶⁶ EK C-527/16, *Salzburger Gebietskrankenkasse ja Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz versus Alpenrind GmbH jt*, ECLI:EU:C:2018:52, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 89-91, p 96; Bottero, lk 192, p 5.2.2.

⁶⁷ van Ooij, lk 80.

⁶⁸ Bottero, lk 193, p 5.2.2; C-527/16, *Alpenrind*, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek, p 100-101.

⁶⁹ Jorens, Y., De Wispelaere, F. Intra-EU Posting: Looking for Solutions: A Herculean or a Sisyphean Task? – Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid 2019/1. – <https://socialsecurity.belgium.be/nl/publicaties/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid/2019> (17.03.2026), lk 120-121.

1.2. Tõend A1 lähetava riigi õigusaktide kohaldamise kohta

Töötajal, keda ajutiselt teise liikmesriiki töötama lähetatakse või teda lähetaval tööandjal tuleb nimetatud tööandja asukohariigi pädevalt asutuselt taotleda tõendi A1 väljastamist.⁷⁰ Selle tõendiga kinnitab pädev asutus, et lähetuse kestuse jooksul kohaldatakse lähetatud töötaja suhtes jätkuvalt lähetava riigi sotsiaalkindlustusalaseid õigusakte, mistõttu ei teki kohustust tasuda sotsiaalkindlustusmaksid vastuvõtvas riigis.⁷¹

Nimetatud tõend A1 on siduv nii vastuvõtva liikmesriigi asutustele kui ka kohtutele seni, kuni lähetava riigi pädev asutus ei ole seda tagasi võtnud või kehtetuks tunnistanud.⁷² Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt kehtib eelnev reeglina isegi olukorras, kus ilmneb, et „asjassepuutuvate töötajate tegevuse tingimused ei kuulu ilmselgelt selle sätte esemelisse kohaldamisalasse, mille alusel tõend A1 välja anti”.⁷³

Kuivõrd tõendi A1 väljastamisega saab liikmesriik välistada kõigil teistel liikmesriikidel enda õiguse kohaldamise, teenib pädevuse koondamine just lähetavasse liikmesriiki põhimõtet, mille kohaselt tuleb isikute suhtes reeglina kohaldada vaid ühe liikmesriigi sotsiaalkindlustusõigust. A1 tõend tagab ka õiguskindlust, arvestades et töötajad saavad EL-is kasutada enda vaba liikumise õigust teadmises, et neile kohaldatakse vaid ühe riigi õigust ning nad peavad sotsiaalkindlustusmaksid tasuma vaid ühte riiki.⁷⁴

Tulenevalt Euroopa Liidu lepingu⁷⁵ artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest on tõendit A1 väljastaval asutusel kohustus hinnata nõuetekohaselt asjaolusid, mis on kohaldatava õiguse kindlaksmääramisel olulised ehk tagada, et tõendis esitatud andmed on õiged.⁷⁶ See tähendab, et lähetava riigi pädev asutus peaks enne tõendi A1 väljastamist kontrollima, kas

⁷⁰ Bottero, lk 225, p 6.2.

⁷¹ EKo C-359/16, *Ömer Altun, Abubekir Altun, Sedrettin Maksutogullari, Yunus Altun, Absa NV, M. Sedat BVBA, Alnur BVBA*, ECLI:EU:C:2018:63, p 36; Jorens ja De Wispelaere 2019, lk 119.

⁷² C-527/16, *Alpenrind*, p 37, p 47.

⁷³ EKo C-356/15, *Euroopa Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2018:555, p 93-94.

⁷⁴ Rennuy, N. Posting of workers: Enforcement, compliance, and reform. – *European Journal of Social Security* 2020/22 (2), lk 216.

⁷⁵ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (viide 10).

⁷⁶ C-356/15, *komisjon versus Belgia*, p 89.

eelnevas alapeatükis välja toodud põhimääruse artikli 12(1) kohaldamise tingimused on konkreetsel juhul täidetud.⁷⁷ Praktikas on siiski väljendatud kahtlust, kas kõikide lähetavate riikide pädevad asutused nimetatud tingimusi nõuetekohaselt kontrollivad. Näiteks on välja toodud, et mitmes liikmesriigis tuginetakse hindamisel vaid lähetava tööandja tõendi taotlusvormil esitatud vastustele, neid sisuliselt kontrollimata.⁷⁸

Juhul, kui vastuvõtva riigi pädeval asutusel esineb kahtlus tõendis A1 sisalduvate andmete õigsuses, st et need ei vasta põhimääruse artikli 12(1) nõuetele, peab ta pöörduma lähetava riigi pädeva asutuse poole, et viimane vaataks läbi tõendi väljastamise põhjused ning võtaks selle vajaduse korral tagasi.⁷⁹ Olukorras, kus nimetatud asutused ei jõua juhtumiga seotud asjaolude hindamisel kokkuleppele, võivad nad pöörduda halduskomisjoni poole, kes püüab nendevahelisi erimeelsusi lahendada.⁸⁰ Eelnevalt kirjeldatud protsessi nimetatakse liikmesriikide pädevate asutuste vaheliseks „dialoogi- ja kooskõlastusmenetluseks“.⁸¹

Isegi juhul, kui pooled on pöördunud halduskomisjoni poole ning viimane on leidnud, et tõend A1 on väljastatud ekslikult ja tuleb tagasi võtta, on tõend vastuvõtva liikmesriigi asutuste ja kohtute jaoks jätkuvalt siduv nii kaua, kuni lähetava riigi pädev asutus on selle tagasi võtnud või kehtetuks tunnistanud.⁸² Nimelt tuleneb Euroopa Kohtu praktikast⁸³, et vastuvõtvas liikmesriigis on tõendi A1 arvesse võtmata jätmine ilma selleta, et lähetav riik oleks selle tagasi võtnud võimalik vaid äärmiselt piiratud tingimustel pettuse esinemisel.

Olukorras, kus vastuvõtva riigi pädeval asutusel esinevad konkreetsed kaudsed tõendid, mis annavad alust arvata, et tõend A1 on saadud pettuse teel, ei ole neil võimalik koheselt jätta tõendit arvesse võtmata.⁸⁴ Tõendi A1 väljaandmisel toime pandud pettuse saab Euroopa Kohtu praktika

⁷⁷ Jorens ja De Wispelaere 2019, lk 120.

⁷⁸ *Ibidem*, lk 120; Pennings ja Vonk 2023, lk 236.

⁷⁹ Rakendusmääruse art 5(2); C-356/15, *komisjon versus Belgia*, p 90; EKo C-422/22, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu versus TE*, ECLI:EU:C:2023:869, p 31.

⁸⁰ Rakendusmäärus art 5(4); C-356/15, *komisjon versus Belgia*, p 91.

⁸¹ C-422/22, *Zakład*, p 31.

⁸² C-527/16, *Alpenrind*, p 64.

⁸³ Kuigi järgnevides lõikudes viidatakse kohtulahenditele, milles EK selgitab tõendile A1 eelnenud tõendi E 101 arvesse võtmata jätmata tingimusi, tuleneb EK praktikast, et nimetatud seisukohad on asjakohased ka tõendi A1 kontekstis. Vt EKo C-410/21, *FU, DRV Intertrans BV*, ECLI:EU:C:2023:138, p 61-62.

⁸⁴ EKo C-370/17, *Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) versus Vueling Airlines SA*, ECLI:EU:C:2020:260, p 60-61.

järgi seejuures tuvastada tõendite alusel, millest nähtub, et täidetud on nii pettuse objektiivne kui ka subjektiivne tunnus.⁸⁵ Pettuse objektiivne tunnus seisneb selles, et tõendi A1 saamise ja selle kasutamise tingimused, mis tulenevad põhimääruse artiklist 12(1), ei ole täidetud. Subjektiivseks tunnuseks on, et isikul esineb tahe hoida kõrvale või vältida eelmainitud tõendi väljaandmise tingimusi selleks, et saada tõendist tulenev eelis.⁸⁶

Nimetatud pettusekahtluse olemasolul on vastuvõtva riigi pädev asutus kohustatud viivitamata alustama varasemalt kirjeldatud dialoogi- ja kooskõlastusmenetlust, et tõendi väljastanud lähetava riigi pädeval asutusel oleks võimalik nende tõendite pinnalt hinnata, kas esineb vajadus tõendite tühistamiseks või tagasi võtmiseks. Alles juhul, kus dialoogi- ja kooskõlastusmenetlus on viivitamata algatatud ning lähetava riigi pädev asutus ei ole tõendi väljaandmise põhjendatust uuesti hinnanud ega ole mõistliku aja jooksul võtnud seisukohta vastuvõtva riigi pädeva asutuse esitatud asjaolude suhtes, on võimalik eelmainitud tõenditele tugineda vastuvõtvas riigis algatatud kohtumenetluses ning jätta tõend A1 arvesse võtmata.⁸⁷

Erinevalt eeltoodust ei ole Euroopa Kohtu seisukoha järgi dialoogi- ja kooskõlastusmenetluse algatamine tõendi A1 väljastanud asutuse poolt kohustuslik juhul, kui ta soovib tõendi omal algatusel tagasi võtta, olles pärast selle väljastamist tuvastanud selle aluseks olevate andmete ebatäpsuse. See tähendab, et tõendi väljastanud ehk lähetava riigi pädev asutus võib tõendi A1 tagasi võtta ilma vastuvõtvat riiki eelnevalt teavitamata. Pärast tõendi tagasivõtmist tekib lähetava riigi asutusel siiski kohustus sellest võimalikult kiiresti vastuvõtva riigi pädevat asutust ning asjaomast töötajat teavitada.⁸⁸

Eelneva raames on lisaks tõstatatud küsimus, kas tõendi A1 olemasolu töötaja lähetuse kestuse ajal on igal juhul kohustuslik.⁸⁹ Euroopa Kohus on selles kontekstis selgitanud, et kuigi on eelistatud, et tõend oleks väljastatud enne lähetuse algust, võib selle välja anda ka lähetuse kestel või isegi pärast selle lõppu, st tagasiulatuvalt.⁹⁰ Sellest tuleneb, et ka juhul, kui tõendi A1 taotlemise

⁸⁵ *Ibidem*, p 51; C-359/16, *Altun*, p 50.

⁸⁶ C-359/16, *Altun*, p 34, p 51-52.

⁸⁷ C-370/17, *CRNPAC*, p 66, p 72, p 77, p 80; C-410/21, *FU*, p 61.

⁸⁸ C-422/22, *Zaklad*, p 55, p 57.

⁸⁹ Jorens ja De Wispelaere 2019, lk 121.

⁹⁰ C-527/16, *Alpenrind*, p 70-71.

kohustus on enne lähetamise algust jäetud täitmata, ei lange töötaja olukord iseenesest välja põhimääruse artiklis 12(1) sätestatud lähetamise reegli kohaldamisalast.⁹¹

1.3. Kohaldatav õigus ja Brexit

Eraldiseisvad küsimused töötajatele kohaldatava õiguse kindlaksmääramisest tõusetuvad seoses ÜK väljaastumisega EL-ist 31.01.2020.⁹² Samal kuupäeval jõustunud väljaastumise lepinguga⁹³ (edaspidi: väljaastumisleping) kehtestati üleminekuperiood, mis kestis kuni 31.12.2020. Üleminekuperioodi kestuse jooksul kohaldati ÜK-s ja ÜK suhtes jätkuvalt edasi EL õigust, sh põhi- ja rakendusmäärust.⁹⁴

Pärast üleminekuperioodi lõppemist reguleerivad EL-i ja ÜK vahelist sotsiaalkindlustuse koordineerimist kaks eraldiseisvat lepingut: eelmainitud väljaastumisleping ning 01.01.2021 jõustunud kaubandus- ja koostööleping⁹⁵. Mõlemad need lepingud on käesoleval hetkel jõus ning kohaldatavad, küll aga mitte samade isikute suhtes samal ajal.⁹⁶

Lühidalt kokkuvõetult hõlmavad väljaastumislepingu sätted, mis käsitlevad reegleid sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta vaid isikuid, kes olid üleminekuperioodi lõpus piiriüleses situatsioonis, mis hõlmas nii liikmesriiki kui ka ÜK-d, või kes on sellises situatsioonis olnud minevikus ning nende pereliikmeid ja ülalpidamisel olnud isikuid.⁹⁷

⁹¹ Rennuy, lk 222.

⁹² Brexit: ELi ja Ühendkuningriigi suhted (viide 19).

⁹³ Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise leping. – ELT L 29, lk 7–187.

⁹⁴ Verschueren, H. The complex social security provisions of the Brexit withdrawal agreement, to be implemented for decades. – European Journal of Social Security 2021/23 (1), lk 8-9.

⁹⁵ Ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ning teiselt poolt Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi vaheline kaubandus- ja koostööleping. ELT L 149, lk 10–2539.

⁹⁶ Carrascosa Bermejo, D. Key Ideas on Mobility and Social Security after Brexit. – ERA Forum 2021/22 (3), lk 387, lk 390.

⁹⁷ Väljaastumisleping, artiklid 30-32; Verschueren 2021, lk 15.

Käesoleval hetkel tekkivas piiriüleses situatsioonis ÜK ja liikmesriigi vahel kuulub seega kohaldamisele kaubandus- ja koostööleping ning täpsustatult selles sisalduv protokoll sotsiaalkindlustuse koordineerimise kohta (edaspidi: protokoll).⁹⁸

Protokolli sätted kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramiseks sarnanevad oluliselt põhimäärusega.⁹⁹ Nimelt sätestab esmalt protokolli artikkel SSC.10(3)(a) reegli, et riigis palgatöölisena töötava isiku suhtes kohaldatakse kõnealuse riigi õigusakte.

Lähetatud töötajate kontekstis teeb sellest erandi protokolli artikli SSC.11 alapunkt 1(a), milles sätestatakse, et isiku suhtes, kes töötab riigis tööandja heaks, kes tavaliselt seal tegutseb, ning kelle tööandja lähetab teise riiki selle tööandja nimel tööd tegema, kohaldatakse jätkuvalt esimese riigi õigusakte, tingimusel et i) sellise töö kestus ei ületa 24 kuud ning ii) teda ei saadeta teist lähetatud töötajat asendama.

Sarnaselt rakendusmäärusele, on protokolli lisa SSC-7 artiklis SSCI.13(1) selgitatud, et lähetatavaks töötajaks võib olla muu hulgas isik, kes on tööle võetud teise riiki tööle lähetamise eesmärgil, tingimusel et asjaomase isiku suhtes kohaldatakse vahetult enne töökohale asumist juba selle riigi õigusakte, kus asub teda tööle võtnud tööandja. Samuti on artiklis SSCI.13(2) täpsustatud tööandja tavaliselt asutamise riigis tegutsemise mõistet, lähtudes rakendusmääruse loogikast ja seega tööandja sisuliste tegevuste olemasolu nõudest.

Lähetamise erandit kohaldatakse ÜK ja protokolli lisa SSC-8 A-kategooriasse kuuluvate liikmesriikide vahel, kelleks käesoleval hetkel on kõik 27 EL liikmesriiki.¹⁰⁰ Artikliga SSC.11(8) on aga jäetud EL-ile võimalus taotleda liikmesriigi soovil tema nimetatud kategooriast väljaarvamist, mille järgselt konkreetse liikmesriigi ja ÜK vahel lähetamise erand ei kohaldu.

Kuigi eelnevast nähtub, et protokollis sätestatud lähetamise erand järgib suuresti põhimääruse artikli 12(1) ülesehitust, puudub protokollis siiski põhimääruse artiklile 16(1) sarnanev säte, mis lubaks ÜK-l ja liikmesriigil teha erandi artikli SSC.11 lähetamise reegli kohaldamise tingimustest.

⁹⁸ Solacolu, M.-C. The Coordination of Social Security Systems After Brexit - Dispositions Applicable From 1 January 2021 and Potential Legislative Changes. – Lex ET Scientia International Journal 2021/28 (2), lk 113.

⁹⁹ Carrascosa Bermejo, lk 402.

¹⁰⁰ Kaubandus- ja koostöölepingu protokoll, artiklid SSC.11(1) ja SSC.11(6), lisa SSC-8.

See tähendab, et protokolli alusel ei ole võimalik ÜK-l ja liikmesriigil mh kokku leppida lähetamise erireegli kohaldamises lähetustele, mis kestavad üle ettenähtud 24 kuu.¹⁰¹

Protokoll tervikuna, seega ka lähetamise erandi kehtivus lõppeb protokolli artikli SSC.70(1) kohaselt viieteistkümne aasta möödumisel kaubandus- ja koostöölepingu jõustumisest 1. mail 2021¹⁰². Viidatud artikli teise lõike kohaselt on hiljemalt 12 kuud enne protokolli kehtivuse lõppu mõlemal poolel siiski võimalik teisele teada anda soovist alustada läbirääkimisi protokolli uuendamiseks.

¹⁰¹ Carrascosa Bermejo, lk 403-404.

¹⁰² ELi ja Ühendkuningriigi kaubandus- ja koostööleping. Euroopa Komisjon. – https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_et (07.02.2026).

2. KOHALDATAV ÕIGUS MITMES LIIKMESRIIGIS TÖÖTAVATELE ISIKUTELE

2.1. Tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamine

Isikute suhtes, kelle tegevus toimub kahes või mitmes liikmesriigis, kohaldatava õiguse kindlaksmääramiseks on põhimääruse artiklis 13 ette nähtud erireeglid, eesmärgiga tagada, et niisuguste töötajate suhtes kohaldataks ainult ühe liikmesriigi õigusakte.¹⁰³

Selleks, et üks põhimääruse artikli 13(1) alapunktidest kohalduks, on üldtingimusena nõutav, et tegu oleks isikuga, kes tavaliselt töötab kahes või mitmes liikmesriigis.¹⁰⁴ Töötamisena tuleb seejuures vastavalt põhimääruse artiklile 1(a) mõista tegevust või samaväärset olukorda, mida sellena käsitletakse vastavalt selle liikmesriigi sotsiaalkindlustusalastele õigusaktidele, kus töötamine aset leiab. Kuigi näiliselt on tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamise tingimus lihtsasti mõistetav, tuleb selle tõlgendamisel lähtuda mitmetest erinevatest kriteeriumidest.

Esmalt täpsustatakse rakendusmääruse artiklis 14(5), et tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamise mõistega osutatakse isikule, kes täidab samal ajal või vaheldumisi sama ettevõtja või tööandja juures või mitme eraldi ettevõtja või tööandja juures ühte või enamat ülesannet kahes või enamas liikmesriigis. Praktilise juhendi selgituste kohaselt on viidatud sätte eesmärgiks hõlmata kõikvõimalikud piiriülese elemendiga tegevused ning eristada tegevusi, mida reeglina tehakse tavaliselt üle mitme liikmesriigi territooriumi nendest tegevustest, mida teostatakse piiriüleselt vaid erandlikult või ajutiselt.¹⁰⁵

Samal ajal ülesannete täitmise all on mõeldud olukordi, kus lisaks ühes riigis töötamisele töötab isik ka teises või mitmetes teistes liikmesriikides, kas ühe või erinevate tööandjate jaoks.¹⁰⁶ Selle määratluse alla kuulub näiteks isik, kes tööpäevadel töötab liikmesriigis A müüjana, ent nädalavahetusel liikmesriigis B taksojuhina. Samuti on samaaegselt mitmes liikmesriigis tööülesandeid täitvateks isikuteks näiteks rahvusvahelisi vedusid tegevad autojuhid, kes sõidavad

¹⁰³ EKo C-203/24, *KN versus Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank*, ECLI:EU:C:2025:662, p 44.

¹⁰⁴ Rewucha, A. Crossing borders and moving frontiers: Coordinating European social security for modern cases of global mobility. – *European Journal of Social Security* 2024/26 (4), lk 438.

¹⁰⁵ Practical guide, lk 24.

¹⁰⁶ Jorens 2022, lk 328.

kauba tarnimiseks läbi erinevate liikmesriikide. Selle kategooria puhul on peaaegu samaaegselt toimuvad tööalased tegevused tavapärane osa töökorraldusest ning erinevates liikmesriikides täidetavate tööülesannete vahel ei esine katkestusi.¹⁰⁷

Tööülesannete vaheldumisi täitmise all on mõeldud olukordi, kus tööd erinevates liikmesriikides tehakse järjestikku ehk ilma ajalise kattuvuseta.¹⁰⁸ Selleks, et kindlaks teha, kas ülesandeid täidetakse üksteisele järgnevatel ajavahemikel, tuleb arvesse võtta ülesannete eeldatavat kestust kui ka töösuhte laadi.¹⁰⁹ Seejuures on määravaks, kas tegevuste vaheldumine liikmesriikide vahel on regulaarne. Esmatähtis ei ole üldjuhul asjaolu, kui tihti vastav vaheldumine aset leiab.¹¹⁰ Näitena kuulub siia kategooriasse isik, kes töötab iga aasta esmalt 9 kuud liikmesriigis A ning seejärel töötab 3 kuud enda elukohaliikmesriigis B.¹¹¹

Selleks, et tuvastada, kas tegu on tavaliselt kahes või mitmes liikmesriigis töötava isikuga, tuleb tema suhtes kohaldatava õiguse kindlaksmääramise hetke seisuga hinnata, kas tema tööperioodid eri liikmesriikides järgnevad üksteisele järgmise 12 kuu jooksul teatud regulaarsusega.¹¹² Selle hinnangu andmiseks tuleb eelkõige arvesse võtta töö olemust sellisena nagu see nähtub töölepingust, st seal määratletud tööperioodi kestust ja töö laadi, vajaduse esinemisel aga ka tehtud tööd.¹¹³ Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt võib sõltuvalt konkreetsest olukorrast arvesse võtta ka muid tegureid, nt „kuidas asjaomase tööandja ja töötaja vahelisi samalaadseid töölepinguid on varem tegelikult täidetud, nende lepingute sõlmimise asjaolusid ja üldisemalt seda, milliste tunnustega on asjaomase ettevõtja tegevus ja kuidas see on korraldatud, niivõrd kui sellised tegurid võivad heita valgust sellele, milline kõnesolev töö tegelikult on”.¹¹⁴ Olukorras, kus esineb lahknevus töölepingus sätestatu ning selle vahel, kuidas tegelikult töötaja selle lepingu alusel

¹⁰⁷ Practical guide, lk 24.

¹⁰⁸ Jorens 2022, lk 328.

¹⁰⁹ Practical guide, lk 24-25.

¹¹⁰ Jorens 2022, lk 328.

¹¹¹ Practical guide, lk 24-25.

¹¹² *Ibidem*, lk 25.

¹¹³ EKo C-570/15, *X versus Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2017:674, p 21; EKo C-115/11, *Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. versus Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie*, ECLI:EU:C:2012:606, p 44.

¹¹⁴ C-610/18, *AFMB*, p 58.

kohustusi täitis, tuleb Euroopa Kohtu juhiste järgi lähtuda asjaomase töötaja tegelikust olukorrast.¹¹⁵

Erialakirjanduses on märgitud, et üldjuhul eeldab põhimääruse artiklist 13(1) tulenev tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamise tingimus, et töötaja täidetavad tööülesanded moodustavad katkematu jada. Katkestusi töötamise perioodides on siiski võimalik aktsepteerida hooajalise töö puhul ning juhul, kui ebaregulaarsed töötamise olukorrad on täidetavale töökohale omased.¹¹⁶ Praktilise juhendi järgi ei tohi põhimääruse artikli 13(1) kohaldamiseks isiku tööperioodide vahelised ajavahemikud olla siiski sellise iseloomuga, et teda ei saaks enam lugeda tavaliselt mitmes liikmesriigis töötavaks.¹¹⁷

Näitena olukorrast, kus ebaregulaarne töömuster on töökohale omane, võib tuua isiku, kelle töökoht on orkestris, mis esineb regulaarselt välismaal, kuid millal need esinemised toimuvad, sõltub suuresti festivalide toimumisajast.¹¹⁸ Teise näitena saab tuua olukorra, kus tegemist on tähtajatu töölepingu alusel töötava tsirkuseartistiga, kes tavaliselt esineb jaanuarist kuni maini erinevates liikmesriikides, ent seejuures on keeruline ette ennustada, millal ja kus täpselt ta töötab. Praktilise juhendi kohaselt on siiski ajal, mil pädev asutus peab vastu võtma otsuse artistile kohaldatava õiguse kohta ettenähtav, et ta tegutseb oma töölepingu alusel tavaliselt välisriikides, mistõttu on põhimääruse artikkel 13 tema suhtes kohaldatav.¹¹⁹

Eelnevast näitest ilmneb, et põhimääruse artikli 13 kohaldamisel on võimalik aktsepteerida isegi 7-kuulist töötamise katkestust. Seda põhjusel, et kuivõrd artist töötab tähtajatu töölepingu alusel, on tõenäoline, et tema töömuster kordub aastast-aastasse, mistõttu on ettenähtav, et isik töötab tavaliselt mitmes liikmesriigis.¹²⁰

Õiguskirjanduses on tsirkuseartisti näite kohta osutatud, et selle puhul näib võtmetähtsusega standardse töölepingu olemasolu, kuivõrd see vastandub praktilise juhendi näitele

¹¹⁵ C-115/11, *Format I*, p 41, p 46.

¹¹⁶ van Ooij, lk 54-55; Practical guide, lk 26.

¹¹⁷ Practical guide, lk 26.

¹¹⁸ Jorens 2022, lk 341.

¹¹⁹ Practical guide, lk 27.

¹²⁰ van Ooij, lk 55.

ehitustöölisest.¹²¹ Viimatinimetatu käsitleb ehitustöölisi, kes töötab raamlepingute alusel, mille tingimuste kohaselt võidakse teda saata töötama erinevatesse EL liikmesriikidesse. Esimese raamlepingu alusel töötab isik Lätis, pärast mida on tema töötamises 2-kuuline paus, millele järgneb töötamine Leedus uue raamlepingu alusel. Praktilise juhendi kohaselt ei kuulu viidatud ehitustöölise olukorras põhimääruse artikkel 13 kohaldamisele.¹²²

Eelnevast järeldatakse õiguskirjanduses, et praktilise juhendi kohaselt ei saa nn raamlepinguid aktsepteerida kui piisavalt täpset ja konkreetset kinnitust piiriülese töötamise teatava regulaarsuse kohta. Seetõttu ei olevat põhimääruse artikli 13 kohaldamisel otsustav tegelik vahepealne töötamise katkestuse pikkus, vaid lepingudokumendi liik, mis tõendab töömustrite korduvuse ettenähtavust.¹²³

Käesoleva töö autori hinnangul on eelnev järeldus oma resoluutsuses teatud määral eksitav, sest asjaolu, et tegemist on raamlepinguga, ei välista iseenesest põhimääruse artikli 13 kohaldatavust. Ehitustöölise näide, mida praktilises juhendis tsirkuseartisti olukorrale vastandati, ei erine viimasest eelkõige lepingu liigi tõttu. Näidet lähemalt uurides ilmneb, et isik töötas esmalt Lätis ühe raamlepingu alusel ning pärast kahekuulist pausi alustas tööd Leedus uue, ent sarnaste tingimustega raamlepingu alusel.¹²⁴ Sellises olukorras ei olnud tegemist isikuga, kes tavaliselt töötab mitmes liikmesriigis mitte lepingu liigi tõttu, vaid kuna isik töötas iga konkreetse lepingu alusel korraga vaid ühes riigis.¹²⁵ Vastav praktilise juhendi näite tõlgendus lähtub Euroopa Kohtu seisukohast kohtuasjas C-115/11.

Kohtuasjas oli tegu praktilises juhendis kirjeldatule sarnase olukorraga. Nimelt töötas isik esmalt Prantsusmaal kahe erineva töölepingu alusel, milles mõlemas oli töötamise kohana märgitud mitu erinevat EL liikmesriiki. Seejärel töötas isik Soomes, töölepingu alusel, milles töötamise koht oli märgitud identselt varasemaga. Iga lepingu lõppedes võttis isik palgata puhkuse, mille järel tööleping lõpetati. Kohtu hinnangul ei olnud sellises olukorras tegemist tavaliselt mitmes liikmesriigis töötava isikuga, sest kuigi järjestikused töölepingud nimetasid töökohana mitut eri

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Practical guide, lk 25-26.

¹²³ van Ooij, lk 55.

¹²⁴ Practical guide, lk 25-26.

¹²⁵ *Ibidem*, lk 26; C-115/11, *Format I*, p 52.

liikmesriiki, töötas isik iga konkreetse lepingu alusel korraga vaid ühes neist riikidest. Järelikult oli vaid ühes liikmesriigis töötamine isiku tavaliseks töökorralduseks.¹²⁶

Lisaks eelnevale on põhimääruse artikli 13(1) kohaldamise kontekstis tähelepanuväärne Euroopa Kohtu 2021. aasta lahend kohtuasjas C-879/19, milles Euroopa Kohus piiras põhimäärusele eelnenud määruse nr 1408/71 artikli 14(2) (põhimääruse artikkel 13(1)) kohaldamisala selliste mitmes liikmesriigis töötavate isikute suhtes, kes täidavad ülesandeid eri riikides vaheldumisi, st kes töötavad eri riikides üksteisele järgnevate ajavahemike jooksul. Eelpool nimetatud lahendis leidis kohus, et taolisel juhul ei tohi ühes liikmesriigis töötatud katkematu aeg ületada 12 kuud, et artikkel 14(2) (põhimääruse artikkel 13(1)) kohalduks. Kohtu hinnangul aitab vaid selline tõlgendus vältida töökohariigi õiguse kohaldumise üldreeglist kõrvalehoidmist ning tagada kooskõla lähetamise erandiga.¹²⁷

Viidatud kohtulahend tehti varasema määruse alusel, milles oli maksimaalse lähetusperioodina ette nähtud 12 kuud, erinevalt põhimääruse artiklis 12 sätestatud 24 kuust.¹²⁸ Kirjanduses on seetõttu leitud, et põhimääruse artikli 13 kontekstis tuleks kohtu seisukohta tõlgendada nii, et katkematu töötamisperiood ühes liikmesriigis ei tohi ületada 24 kuud.¹²⁹ Sellega tuleb nõustuda, arvestades et see järeldus ühtib kohtu argumentatsiooniga, milles peeti lähetamise ja mitmes liikmesriigis töötamise erandite ühetaolist tõlgendamist oluliseks.¹³⁰

2.1.1. Väikese mõjuga tegevused

Kuigi üldjuhul tuleb isiku töötamisi vaadata tervikuna,¹³¹ on rakendusmääruse artiklis 14(5)(b) sätestatud tingimus, et põhimääruse artikli 13 alusel kohaldatava õiguse kindlaksmääramisel ei võeta arvesse väikese mõjuga tegevusi.

¹²⁶ C-115/11, *Format I*, p 16-17, p 19, p 40, p 48-49, p 52.

¹²⁷ EKo C-879/19, *FORMAT Urządzenia i Montaż Przemysłowe versus Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie*, ECLI:EU:C:2021:409, p 34-35, p 40.

¹²⁸ Jorens 2022, lk 341-342.

¹²⁹ *Ibidem*; van Ooij, lk 85.

¹³⁰ C-879/19, *FORMAT II*, p 34-35.

¹³¹ van Ooij, lk 47.

See reegel kehtestati kahe eesmärgiga. Esmalt aitab selle olemasolu suurendada õiguskindlust isikute jaoks, kes tegutsevad peamiselt ühes liikmesriigis, ent samal ajal tegelevad teises liikmesriigis ka väikese mõjuga tegevustega. Teiseks on selle eesmärk välistada põhimääruses sätestatud kohaldatava õiguse kindlaksmääramise reeglite võimalikku väärkasutamist viisil, et hiilitakse kõrvale õigusaktidest, mis on isiku suhtes tegelikult kohaldatavad.¹³²

Kuigi põhi- ega rakendusmäärusest ei leidu juhiseid, kuidas väikese mõjuga tegevuste mõistet sisustada, on seda selgitatud praktilises juhendis.¹³³ Viimase kohaselt on väikese mõjuga tegevused niisugused tegevused, mis on püsivad, kuid aja ning majandusliku tulu seisukohalt ebaolulised. Praktilise juhendi kohaselt viitab väikese mõjuga tegevuse olemasolule asjaolu, et nimetatud tegevus moodustab vähem kui 5% töötaja tavalisest töötamise ajast ja/või vähem kui 5% tema kogu tasust. Lisaks võib väikese mõjuga tegevusele osutada tegevuse laad.¹³⁴

On täheldatud, et eeltoodud arvulisi näitajaid ei saa aga käsitleda absoluutsena ning ei ole välistatud, et juhul kui isik tegeleb teatud töödega vähem kui 5% kogu oma tööajast võib see ikkagi olla oluline.¹³⁵ Samuti on nt Euroopa Kohus kohtuasjas C-570/15 leidnud, et ka tegevused, mis moodustavad rohkem kui 5% isiku kogu töötamise ajast, saavad sõltuvalt situatsioonist olla ebaolulised.¹³⁶

Viidatud Euroopa Kohtu kohtuasjas C-570/15, mis tehti põhimäärusele eelnenud määruse nr 1408/71 kontekstis, selgitas kohus, et selgusele jõuda, et tegu on erandi tähenduses tavaliselt mitmes liikmesriigis töötava isikuga, peab tema tegevusest oluline osa toimuma tavaliselt kahe või enama liikmesriigi territooriumil. Konkreetset juhul leidis kohus, et see tingimus ei olnud täidetud olukorras, kus isik töötas teises liikmesriigis vaid 6,5% oma töötundide koguarvust ja seda eelnevalt tööandjaga kokku leppimata.¹³⁷

¹³² *Ibidem*, lk 48; Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord. KOM(2010) 794 lõplik, 2010/0380 (COD). Euroopa Komisjon. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0794> (26.02.2026), lk 8.

¹³³ van Ooij, lk 48-49.

¹³⁴ Practical guide, lk 27.

¹³⁵ Jorens 2022, lk 330.

¹³⁶ *Ibidem*; C-570/15, X, p 24-25.

¹³⁷ C-570/15, X, p 18-19, p, 25, p 29.

Seoses Euroopa Kohtu eelneva seisukohaga on erialakirjanduses täheldatud, et on ebaselge, missugune seos on rakendusmääruse artiklist 14(5)(b) tuleneval mõistel „väikese mõjuga tegevused“ ning kohtu poolt tutvustatud mõistel „(eba)oluline osa tegevusest“.¹³⁸ Algselt oleks võinud järeldada, et kohtu kehtestatud tingimus, mille kohaselt peab määruse nr 1408/71 artikli 14(2) (põhimääruse artikkel 13(1)) kohaldamiseks mitme liikmesriigi territooriumil toimuma tegevustest oluline osa, kehtis vaid esimesena nimetatud määruse kontekstis, kuivõrd selles ei olnud erinevalt põhimäärusest sätet väikese mõjuga tegevuste kohta. Euroopa Kohus märkis aga hilisemas kohtuasjas C-610/18, et nimetatud kriteerium kehtib ka põhimääruse artikli 13 kohaldamisel.¹³⁹

Erialakirjanduses pakutakse neid mõisteid eristades lahenduseks, et esmalt tuleb tuvastada, kas liikmesriikides viiakse töötegevusi ellu tavaliselt (sh olulises osas) ning alles seejärel tuleks arvestada rakendusmääruse artikli 14(5)(b) reeglit väikeste mõjuga tegevuste kohta, kuivõrd see kujutab endast erandit põhimääruse sättele.¹⁴⁰ Samas nähtub, et osa autoreid ei erista neid mõisteid eri etappides hinnatavate kriteeriumitena.¹⁴¹ Käesoleva töö autori hinnangul saab viimase seisukohaga ka nõustuda, arvestades et kohtuasjade C-570/15 ja C-610/18 põhjendustest ei ilmne kohtu kavatsust tekitada põhimääruse kontekstis väikese mõjuga tegevuste reegli kõrvale veel üht kriteeriumit, mida eraldiseisvalt hinnata ega ka viiteid, kuidas seda sel juhul teha. Mõistete samatähenduslikkusele osutab ka kohtuasjas C-570/15 esitatud kohtujuristi ettepanek, milles viimane leidis, et tema järeldust, et määruse nr 1408/71 artikli 14(2) kohaldamisel ei tuleks arvesse võtta ebaolulist töötamist, näib kinnitavat hiljem rakendusmäärusega kasutusele võetud väikese mõjuga tegevuste mõiste.¹⁴²

¹³⁸ Rewucha, lk 439, allmärkus 30, lk 441.

¹³⁹ *Ibidem*; C-610/18, *AFMB*, p 46.

¹⁴⁰ Rewucha, lk 439, allmärkus 30, lk 441.

¹⁴¹ Jorens 2022, lk 330; De Wispelaere, F. jt. Cross-border employment in the live performance sector. Exploring the social security and employment status of highly mobile workers. Leuven: HIVA-KU Leuven 2021. – <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/2c9decf6-cf65-4afe-8436-cd6a3a55f3c0> (15.03.2026), lk 130; Verschueren, H. The Application of the Conflict Rules of the European Social Security Coordination to Telework During and After the COVID-19 Pandemic. – *European Journal of Social Security* 2022/24 (2), lk 85.

¹⁴² EK C-570/15, *X versus Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2017:182, kohtujurist M. Szpunari ettepanek, p 41-42.

Praktilise juhendi kohaselt tuleb väikese mõjuga tegevuste olemasolu hinnata iga liikmesriigi puhul eraldi.¹⁴³ See tähendab, et ka juhul, kui mitme liikmesriigi territooriumil tehakse väikeste osadena samu või sarnase iseloomuga töötegevusi, tuleb neid käsitleda mitme eraldi väikese mõjuga tegevusena, mis tuleb kõik jätta kohaldatava õiguse määramisel arvesse võtmata.¹⁴⁴

Kuigi praktilises juhendis on püütud väikese mõjuga tegevuste mõistet avada, on õiguskirjanduses siiski täheldatud, et ei ole üheselt selge, kuidas nimetatud tegevusi hinnata. Nimelt näib juhendis kasutatud sõnastus viitavat sellele, et seal välja toodud kriteeriumid on mõeldud soovitusena liikmesriikide pädevatele asutustele. Sellest on omakorda võimalik järeldada, et pädevate asutuste tõlgendamisruum väikese mõjuga tegevuste hindamisel on lai, mis võib praktikas muuta põhimääruse artikli 13 kohaldamise vähem läbipaistvaks ning tekitada õiguslikku ebakindlust.¹⁴⁵

2.1.2. Oluline osa isiku tegevusest toimub elukohariigis

Juhul, kui on tuvastatud, et tegu on tavaliselt kahes või mitmes liikmesriigis töötava isikuga, näeb artikli 13(1) alapunkt a ette töötaja suhtes elukohajärgse liikmesriigi õigusaktide kohaldamise, tingimusel et oluline osa töötaja tegevusest toimub selles liikmesriigis.

Olulise osa mõistet sisustab rakendusmääruse artikkel 14(8), täpsustades esmalt, et see tähendab, et elukohaliikmesriigis toimub kvantitatiivselt märkimisväärne osa isiku tegevusest töötajana, ilma et see peaks tingimata olema suurem osa sellest tegevusest. Selleks, et määrata kindlaks, kas oluline osa töötaja tegevusest toimub ühes liikmesriigis, võetakse rakendusmääruse artikli 14(8) punkti a kohaselt soovituslike kriteeriumitena arvesse isiku tööaega ja/või töötasu. Viimaks täpsustatakse rakendusmääruse artiklis 14(8), et üldise hinnangu raames on vähem kui 25-protsendiline osakaal eelmainitud kriteeriumide alusel märk sellest, et oluline osa tegevusest ei toimu töötaja elukohaliikmesriigis.

¹⁴³ Practical guide, lk 27.

¹⁴⁴ van Ooij, lk 49.

¹⁴⁵ *Ibidem*, lk 50-51.

Rakendusmääruse sõnastusest võib jääda mulje, et hindamaks, kas oluline osa töötaja tegevusest toimub elukohaliikmesriigis, on võimalik lisaks arvesse võtta ka muid tingimusi kui isiku tööaega ja/või töötasu.¹⁴⁶ Taolist seisukohta on väljendatud ka praktilises juhendis.¹⁴⁷ Selle arusaama lükkas Euroopa Kohus aga ümber 2025. aasta kohtulahendis C-203/24¹⁴⁸.

Viidatud lahendis selgitas kohus, et selleks, et hinnata, kas oluline osa töötaja tegevusest toimub elukohaliikmesriigis, tuleb kontrollida, kas vähemalt 25% töötaja tööajast ja/või töötasust on möödunud ja/või saadud selles riigis. Juhul kui üks eeltoodud kriteeriumidest täidetud ei ole, ei ole võimalik järeldada, et oluline osa tööst toimuks töötaja elukohaliikmesriigis ning seda ei ole võimalik korvata muude kriteeriumide arvessevõtmisega. Kuigi rakendusmääruse artikkel 14(8) viitab üldisele hinnangule, täpsustas kohus, et see tähendab, et arvesse tuleb võtta kogu töötaja palgatööd, mitte seda, et lubatud oleks lisada muid kriteeriume.¹⁴⁹

2025. aastal tegi Euroopa Kohus veel ühe märgilise lahendi, milles artikli 13(1) esimese alapunkti kohaldamist täpsustati. Kohtuasjas C-743/23 selgitati, et selleks, et teha kindlaks, „kas isik, kes töötab mitmes liikmesriigis, sealhulgas oma elukohajärgses liikmesriigis, ja mitmes kolmandas riigis, teeb olulise osa tööst oma elukohajärgses liikmesriigis nimetatud artikli 13 lõike 1 tähenduses, ei tule arvesse võtta mitte üksnes selle isiku tööd liikmesriikides, vaid ka kolmandates riikides“.¹⁵⁰

Eeltoodud seisukohal on olulised tagajärjed, kuivõrd sellel on otsene mõju, kuidas määrata, kas konkreetses olukorras isikule tema elukohajärgse liikmesriigi õigusaktid kohalduvad. Seda illustreerib hästi kõnealune kohtuasi, mille keskmes oli isik, kes töötas nii oma elukohariigis Saksamaal, Šveitsis kui ka kolmandates riikides. Olukorras, kus kolmandates riikides tehtud töö ei kuuluks artikli 13(1) punkti a kohaldamisel arvessevõtmisele, töötanuks isik oma elukohariigis Saksamaal 50% kogu oma tööajast, mistõttu kuuluksid viidatud sätte järgi kohaldamisele Saksamaa õigusaktid. Kuivõrd Euroopa Kohtu juhiste järgi tuleb aga arvestada ka kolmandates riikides tehtud tööd, vähenes isiku tööaeg Saksamaal kõigest 16 protsendini, mistõttu ei olnud

¹⁴⁶ C-203/24, *KN*, p 21-22.

¹⁴⁷ Practical guide, lk 28.

¹⁴⁸ C-203/24, *KN*.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p 49-50, p 53, p 56.

¹⁵⁰ EKo C-743/23, *A versus GKV-Spitzenverband*, ECLI:EU:C:2025:954, p 59.

tegemist isikuga, kes teeb olulise osa oma tööst elukohajärgses liikmesriigis. Seetõttu kuulus Saksamaa õiguse asemel artikli 13(1)(b)(i) järgi kohaldamisele hoopis isiku tööandja asukohariigi ehk Šveitsi õigus.¹⁵¹

Isiku elukohta kindlaks tehes tuleb arvestada, et see kujutab endast EL õiguse autonoomset terminit, mis põhimääruse artikli 1(j) kohaselt tähistab kohta, kus isik tavaliselt elab.¹⁵² Põhimääruse kohaldamise kontekstis saab isikul olla vaid üks elukoht ning Euroopa Kohtu praktika kohaselt määratakse see kindlaks koha järgi, kus on tema peamine huvide kese.¹⁵³

Isiku huvide keskme tuvastamisel tuleb eelkõige arvestada rakendusmääruse artiklis 11(1) loetletud kriteeriume kogumis ning artikli 11(2) kohaselt ka tema kavatsust oma tegeliku elukoha osas. Kuigi artiklis 11 on kodifitseeritud varasemalt kohtupraktikas kujundatud kriteeriumid isiku elukoha kindlaksmääramiseks, ei ole tegu siiski ammendava loeteluga.¹⁵⁴ Rakendusmääruse artikli 11(1) kohaselt kuuluvad arvesse võetavate asjaolude hulka mh isiku liikmesriikide territooriumil viibimise kestus ja järjepidevus ning isiku olukord, sh tema tehtavad tegevused ja perekondlikud sidemed.

2.1.3. Oluline osa isiku tegevusest ei toimu elukohariigis

Juhul, kui oluline osa isiku tegevusest, kes tavaliselt töötab kahes või mitmes liikmesriigis, ei toimu tema elukohajärgses liikmesriigis, tuleb talle kohaldatav õigus määrata kindlaks lähtudes reeglitest, mis on ette nähtud põhimääruse artiklis 13(1)(b).

Artikli 13(1)(b)(i) järgi kohaldatakse isikule, kellele annab tööd üks tööandja, selle liikmesriigi õigusakte, kus asub talle tööd andva ettevõtja või tööandja registrisse kantud asukoht või tegevuskoht. Rakendusmääruse artikli 14(5)(a) kohaselt osutatakse sõnadega „registrisse kantud asukoht või tegevuskoht” registrisse kantud asukohale või tegevuskohale, kus võetakse vastu

¹⁵¹ *Ibidem*, p 58; EK C-743/23, *A versus GKV-Spitzenverband*, ECLI:EU:C:2025:414, kohtujurist A. Rantose ettepanek, p 28, p 32.

¹⁵² EKo C-255/13, *I versus Health Service Executive*, ECLI:EU:C:2014:1291, p 43.

¹⁵³ *Ibidem*, p 47; EKo C-477/17, *Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank versus D. Balandin, I. Lukachenko, Holiday on Ice Services BV*, ECLI:EU:C:2019:60, p 33.

¹⁵⁴ C-255/13, *I*, p 46, p 54.

ettevõtja olulised otsused ja kus on juhatuse asukoht. Seega on tegemist kohaga, kust ettevõtet tegelikult juhitakse.¹⁵⁵

Tööandja mõistet, mis on põhimääruse artikli 13(1)(b) kohaldamise kontekstis samastatav mõistega ettevõtja, on Euroopa Kohus selgitanud kohtuasjas C-610/18. Kohtu täpsustuste järgi on tegemist EL õiguse autonoomse mõistega, mille hindamisel tuleb lähtuda töötaja objektiivsest olukorrast ning tema töötamise kõigist asjaoludest. Sellest tulenevalt ei ole ainuüksi faktist, et töötaja ja ettevõtja vahel on sõlmitud tööleping võimalik lõplikult järeldada, et tegu on isiku tööandjaga põhimääruse artikli 13(1)(b)(i) tähenduses. Oluline on ka see, kuidas lepingust tulenevaid kohustusi praktikas täidetakse ehk kohtu juhiste järgi on vaja kindlaks teha üksus, kelle tegelikus alluvuses töötaja on, kes on tegelik töötasukulude kandja ning kellel on tegelik voli töötajaga töölepingu ülesütlemiseks.¹⁵⁶

Olukorras, kus tavaliselt mitmes liikmesriigis töötaval isikul on kaks või enam tööandjat, on talle kohaldatava õiguse kindlaksmääramiseks põhimääruse artikli 13(1)(b) alapunktide järgi kolm võimalust:

- kui isiku tööandjate registrisse kantud asukoht või tegevuskoht asub ühes liikmesriigis, kuulub kohaldamisele selle riigi õigus (art 13(1)(b)(ii));
- kui isiku tööandjate registrisse kantud asukoht või tegevuskoht on kahes liikmesriigis, millest üks on isiku elukohajärgne liikmesriik, kuuluvad kohaldamisele selle riigi õigusaktid, kus asub tööandja registrisse kantud asukoht või tegevuskoht, mis ei ole isiku elukohajärgne liikmesriik (art 13(1)(b)(iii)), või
- kui vähemalt kahe isiku tööandja registrisse kantud asukoht või tegevuskoht on eri liikmesriikides, millest kumbki ei ole asjaomase isiku elukohajärgne liikmesriik, kuuluvad kohaldamisele isiku elukohajärgse liikmesriigi õigusaktid (art 13(1)(b)(iv)).

Viimaks näeb rakendusmääruse artikkel 14(11) ette reegli, et olukorras, kus isik töötab kahes või enamas liikmesriigis tööandja heaks, kelle asukoht on väljaspool liitu, ja kui kõnealune isik elab

¹⁵⁵ C-410/21, *FU*, p 75.

¹⁵⁶ C-610/18, *AFMB*, p 48-50, p 60-61.

ühes liikmesriigis, ent ta ei tegele seal olulise tegevusega, kohaldatakse tema suhtes siiski elukohaliikmesriigi õigusakte.

2.1.4. Põhimääruse artiklite 12 ja 13 eristamine

Praktikas eksisteerib mitmeid töötamise mudeleid, mille puhul on põhimõtteliselt võimalik mõelda nii lähetamise (art 12(1)) kui ka mitmes liikmesriigis töötamise (art 13(1)) olukorra esinemisele. Arvestades aga, et põhimääruse artiklid 11-16 moodustavad tervikliku süsteemi, mille eesmärgiks on mh vältida mitme riigi õiguse samaaegset kohaldamist, tuleb käsitletav olukord lõplikult viia ühe kohaldatava õiguse normi alla.¹⁵⁷

Rakendusmääruse artikkel 14(7) näeb sellega seoses ette, et põhimääruse artikli 13 eristamisel artiklist 12(1) on määravaks ühes või mitmes muus liikmesriigis teostatava tegevuse kestus, st, kas tegu on alalise või ühekordse/ajutise iseloomuga tegevusega. Selleks tuleb rakendusmääruse artikli 14(7) kohaselt hinnata üldiselt kõiki asjakohaseid fakte, mis töötaja puhul hõlmab eelkõige töölepingus määratletud töötamise kohta.

Olenemata eelnevast määratlusest, ei ole viidatud sätete eristamine siiski alati üheselt selge.¹⁵⁸ Näiteks on õiguskirjanduses tõusetunud küsimus, kas põhimääruse artikkel 12(1) on artikli 13(1) ees ülimuslik, st kas vaid juhul kui on tuvastatud, et põhimääruse artikkel 12(1) ei kohaldu, on võimalik artiklis 13(1) sätestatud mitmes liikmesriigis töötamise erandi kohaldamine.¹⁵⁹ Magistritöö autori hinnangul on põhimääruse teksti arvestades artiklite 12(1) ja 13(1) vahelise hierarhia olemasolu jaatamine pigem küsitav, arvestades et nõustuda saab seisukohaga, et vaid nimetatud normide järjekord tekstis ei saa iseenesest kujutada piisavat põhjendust põhimääruse artikli 12(1) eelistamiseks.¹⁶⁰

Eelnevast sõltumata on õiguskirjanduses siiski asjakohaselt nenditud, et põhimääruse artiklite 12 ja 13 kohaldamise vahelise hierarhia olemasolu kujutaks endast päriselus tõusetuvaid keerulisi

¹⁵⁷ Jorens 2022, lk 332-333.

¹⁵⁸ Rewucha, lk 441.

¹⁵⁹ *Ibidem*; Jorens 2022, lk 333-334.

¹⁶⁰ Jorens 2022, lk 334.

olukordi arvestades selget lahendust, mis aitaks tagada õiguskindlust. Arvestades kaasaegse töömaastiku mitmekesiseid töötamise vorme, oleks taoline reeglite kohaldamise läbipaistvus kasulik nii õigust rakendavatele asutustele kui ka töötajatele.¹⁶¹

2.2. Mitmes riigis töötamine Brexiti tingimustes

2.2.1. EL sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise reeglite jätkuv kohaldumine

Väljaastumislepinguga loodi olukord, kus eksisteerivad teatavad privilegeeritud isikud, kellel on vaatamata ÜK väljaastumisele EL-ist jätkuvalt võimalik tugineda EL-i sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise reeglitele.¹⁶² Nimelt sätestatakse väljaastumislepingu teise osa III jaotise artiklis 31(1), et isikute suhtes, kes on viidatud jaotisega hõlmatud, kohaldatakse põhi- ja rakendusmääruses sätestatud õigusnorme ja eesmäärke.

Lihtsustatult öeldes on väljaastumislepingus kaks erinevat isikute gruppi, sõltuvalt sellest, kas neile kohaldatakse põhi- ja rakendusmäärust edasi tervikuna või vaid osaliselt.¹⁶³ Määruste osaline kohaldumine seondub seejuures eriolukordadega, mil isikute puhul kohaldatakse vaid mõnesid määruste sätteid.¹⁶⁴ Näitena võib tuua teatavate isikute õiguse tugineda vastavalt kas liikmesriigis või ÜK-s enne üleminekuperioodi lõppu töötatud perioodidele ning nendest kooskõlas põhimäärusega tulenevatele õigustele ja kohustustele.¹⁶⁵

Isikud, kellele kohaldatakse põhi- ja rakendusmäärust edasi tervikuna, sh nendes sisalduvaid kohaldatava õiguse määramise sätteid, on määratud kindlaks väljaastumislepingu artikliga 30.¹⁶⁶

¹⁶¹ Rewucha, lk 442.

¹⁶² Carrascosa Bermejo, lk 398.

¹⁶³ *Ibidem*, lk 399.

¹⁶⁴ Komisjoni teatis. Selgitav teatis Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu kohta. Teine osa. Kodanike õigused. – ELT C 173, lk 1–44. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.173.01.0001.01.EST&toc=OJ%3AC%3A2020%3A173%3ATOC\(01.03.2026\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.173.01.0001.01.EST&toc=OJ%3AC%3A2020%3A173%3ATOC(01.03.2026)), p 3.3.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p 3.3.1; Väljaastumislepingu artikli 32 lg 1 punkt a alapunktid i ja ii.

¹⁶⁶ Verschueren 2021, lk 11, lk 14.

Arvestades, et nimetatud artikkel sisaldab erinevaid reegleid, mis on sõnastatud küllaltki keerulisel viisil,¹⁶⁷ tuuakse nende juures järgnevalt välja ka mitmeid selgitavaid näiteid.

Esmalt tuleneb väljaastumislepingu artikli 30(1) punktides a ja b, et isikuteks, kellele jätkuvalt mh põhi- ja rakendusmääruses sätestatud kohaldatava õiguse määramise reegleid kohaldatakse, on EL kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse üleminekuperioodi lõpus ÜK õigusnorme, ning vastupidi.¹⁶⁸ Õigusnormid, mida eelmainitud isikute suhtes viidatud hetkel kohaldati, tuleb seejuures tuvastada lähtudes põhimääruse artiklitest 11-16.¹⁶⁹ Näitena isikust, keda väljaastumislepingu artikli 30(1) punktis b käsitletakse, võib tuua ÜK kodaniku, kes töötas üleminekuperioodi lõpus Portugalis, kuivõrd tema suhtes kohaldati sel hetkel põhimääruse artikli 11(3)(a) järgi Portugali, st ühe liikmesriigi õigust.¹⁷⁰

Järgmisena on väljaastumislepingu artikli 30(1) punktides c ja d nimetatud EL kodanikke, kelle suhtes kohaldatakse üleminekuperioodi lõpus mõne EL riigi õigusnorme ja kelle elukoht on ÜK-s ning vastupidi. Viidatud punkti d alla kuulub näiteks ÜK kodanik, kes elas üleminekuperioodi lõpus Prantsusmaal, ent töötas ÜK-s, mistõttu olid talle põhimääruse artikli 11(3)(a) järgi kohaldatavad ÜK õigusnormid.¹⁷¹

Edasi tuuakse väljaastumislepingu artikli 30(1) punkti e alapunktides i ja ii vastavalt välja EL kodanikud, kes töötavad üleminekuperioodi lõpus ÜK-s ja kelle suhtes kohaldatakse põhimääruse artiklite 11-16 järgi mõne liikmesriigi õigusnorme, ja vastupidi. Viidatud alapunktis ii nimetatud isikuks on näiteks ÜK kodanik, kes töötas üleminekuperioodi lõpus poole oma tööajast Belgias ja poole oma elukohas ÜK-s, mistõttu kohaldati talle põhimääruse artikli 13(1)(a) järgi ÜK õigust.¹⁷²

Viimaks tuleneb väljaastumislepingu artikli 30(1) punktist f, et EL-i koordineerimismääruste kohaldatava õiguse määramise sätteid kohaldatakse ka mõnes liikmesriigis või ÜK-s elavatele kodakondsuseta isikutele ja pagulastele, tingimusel, et nad on mõnes varasemalt väljatoodud artikli

¹⁶⁷ *Ibidem*, lk 17.

¹⁶⁸ Komisjoni teatis väljaastumise lepingu kohta (viide 164), p 3.1.2.1-3.1.2.2; Väljaastumislepingu artikkel 30(5).

¹⁶⁹ Verschueren 2021, lk 11.

¹⁷⁰ Komisjoni teatis väljaastumise lepingu kohta (viide 164), p 3.1.2.2.

¹⁷¹ *Ibidem*, p 3.1.2.1-3.1.2.2.

¹⁷² *Ibidem*.

30(1) punktides a-e kirjeldatud olukorras. Sama kehtib artikli 30(1) punkti g kohaselt ka kolmandate riikide kodanikele, lisaeeldusega, et nad vastavad ka määruses (EÜ) nr 859/2003¹⁷³ sätestatud tingimustele.¹⁷⁴

Eelnevalt kirjeldatud väljaastumislepingu artikli 30(1) alla kuuluvate isikute suhtes kohaldatakse jätkuvalt põhi- ja rakendusmäärust seni, kuni nad on katkematult ühes nimetatud lõikes sätestatud olukordadest, mis hõlmab korraga nii liikmesriiki kui ka ÜK-d.¹⁷⁵ Katkestusena ei mõisteta artikli 30(2) tähenduses seejuures seda, kui isik liigub ühest artiklis 30(1) kirjeldatud olukorrast teise.¹⁷⁶

Eelmainitud situatsiooni illustreerimiseks, kus isik liigub ühest artikli 30(1) olukorrast teise, ilma et seda peetaks artikli 30(2) mõttes katkestuseks, võib tuua järgneva Eesti kodaniku puudutava näite. Viidatud kodaniku elukoht on Eestis ning ta töötas üleminekuperioodi lõpul nii Eestis kui ka ÜK-s, tööandja juures, kes asub ÜK-s. Algselt toimus oluline osa isiku töötegevusest ÜK-s, mistõttu kohaldus talle põhimääruse artikli 13(1)(b)(i) järgi ÜK õigus ning ta oli seega hõlmatud väljaastumislepingu artikliga 30(1)(a). Aastate möödudes jätkab isik mõlemas riigis töötamist, ent oluline osa tema tegevusest hakkab toimuma Eestis, mistõttu hakatakse talle põhimääruse artikli 13(1)(a) järgi kohaldama Eesti õigust, millest tingituna hõlmab tema olukorda väljaastumislepingu artikkel 30(1)(c)(i).¹⁷⁷

Lisaks eelnevale näeb väljaastumislepingu artikkel 30(3) nn varusättena ette, et põhi- ja rakendusmäärust kohaldatakse täies ulatuses ka isikute suhtes, kes ei kuulu või kes enam ei kuulu artikli 30(1) punktide a-e alla, ent kes kuuluvad väljaastumislepingu artikli 10 alla.¹⁷⁸ Näitena isikust, kes kuulub väljaastumislepingu artikli 10 alla võib tuua liidu kodaniku, kes kooskõlas liidu õigusega elas enne üleminekuperioodi lõppu ÜK-s ja kes jääb sinna elama ka üleminekuperioodi

¹⁷³ 14. mai 2003. aasta Nõukogu määrus (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel. – ELT L 124, lk 1–3 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 317–320).

¹⁷⁴ Verschuere 2021, lk 12.

¹⁷⁵ Väljaastumislepingu artikkel 30 lg 2; Komisjoni teatis väljaastumise lepingu kohta (viide 164), p 3.1.3.

¹⁷⁶ Guidance relating to the UK's operational implementation of the social security coordination provisions of Part 2 of the EU Withdrawal Agreement: Citizens' Rights. 11 November 2020. – <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61a4a99ad3bf7f055b2934a6/social-security-arrangements-between-uk-and-eu-jan-2021.pdf> (27.02.2026), artikkel 30, p 61.

¹⁷⁷ Komisjoni teatis väljaastumise lepingu kohta (viide 164), p 3.1.3.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p 3.1.4.

möödudes (art 10(1)(a)). Väljaastumislepingu artikli 10 alla kuuluvate isikute suhtes kohaldatakse EL-i koordineerimismääruseid väljaastumislepingu artikli 30(4) kohaselt seni, kuni neil säilib vastavalt väljaastumislepingu sätetele õigus vastuvõttvas riigis elada või oma töökohariigis töötada.¹⁷⁹

2.2.2. Protokoll sotsiaalkindlustuse koordineerimise kohta

Isikutele, kellele väljaastumisleping ei kohaldu, ent kes tavaliselt töötavad ühes või mitmes liikmesriigis ja samuti ÜK-s, on ette nähtud kohaldatava õiguse kindlaksmääramise reeglid kaubandus- ja koostöölepingu protokolli artiklis SSC.12(1), mille loogika järgib suuresti põhimäärust. Sarnaselt EL määrustele ei võeta kohaldatava õiguse kindlaksmääramisel protokolli lisa SSC-7 artikli SSCI.13(7) järgi ka arvesse väikese mõjuga tegevusi.

Protokolli artikkel SSC.12(1)(a) näeb ette, et eelmainitud isikutele kohaldatakse elukohariigi õigusakte, tingimusel et oluline osa nende tegevusest toimub selles riigis. Protokolli tähenduses tuleb riigina vastavalt kaubandus- ja koostöölepingu artiklile 6(1)(e) mõista kas liikmesriiki või ÜK-d.

Selle kindlaksmääramiseks, kas oluline osa isiku tegevusest toimub elukohaliikmesriigis sätestatakse juhised protokolli lisa SSC-7 artikli SSCI.13 lõigetes 10 ja 11, tuues rakendusmääruse ülesehitust järgides välja kvantitatiivselt märkimisväärse osa tingimuse ning arvesse võetavate asjaoludena isiku tööaja ja -tasu. Juhul, kui töötaja tegevusest oluline osa tema elukohariigis ei toimu, määravad talle kohaldatava õiguse kindlaks protokolli artikkel SSC.12(1)(b) ja protokolli lisa SSC-7 artikkel SSCI.13(14), lähtudes selgelt vastavalt põhimääruse artikli 13(1)(b) ja rakendusmääruse artikliga 14(11) varasemalt tehtud kohaldatava õiguse valikutest.

Erinevalt eelviidatud määrustest on protokolli artiklis SSC.12(5) sätestatud lisaks erireeglid isikutele, kes tavaliselt töötavad kahes või enamas liikmesriigis, ent mitte ÜK-s, ning kelle

¹⁷⁹ *Ibidem*, p 3.1.5.

tegevusest oluline osa ei toimu nende elukohariigis. Sel juhul on isiku suhtes kohaldatavaks õiguseks ÜK õigus, tingimusel, et isik langeb järgnevast neljast olukorrast ühe alla:

1. talle annavad tööd üks või mitu ettevõtjat või tööandjat, kellest kõigi registrijärgne asukoht või tegevuskoht on ÜK-s (protokolli art SSC.12(5)(a));
2. ta elab liikmesriigis ja töötab kahe või enama ettevõtja või tööandja heaks, kellest kõigi registrijärgne asukoht või tegevuskoht on ÜK-s ja isiku elukohaliikmesriigis (protokolli art SSC.12(5)(b));
3. ta elab ÜK-s ja töötab kahe või enama ettevõtja või tööandja heaks, kellest vähemalt kahe registrijärgne asukoht või tegevuskoht on eri liikmesriikides (protokolli art SSC.12(5)(c)), või
4. ta elab ÜK-s ja töötab ühe või mitme ettevõtja või tööandja heaks, kellest ühelgi ei ole registrijärgset asukohta ega tegevuskohta teises riigis (protokolli art SSC.12(5)(d)).

3. PIIRIÜLENE KAUGTÖÖ JA SOTSIAALKINDLUSTUSKAITSE

3.1. Kaugtöö tegemine COVID-19 pandeemia tingimustes

Tänu kaasaegsete tehnoloogiate olemasolule on isikutel järjest lihtsam teha oma tööd ükskõik millisest asukohast, ilma et nad peaksid olema füüsiliselt oma tööandja juures kohal.¹⁸⁰ COVID-19 pandeemia järgselt moodustab kaugtöö tegemine ka püsiva ja olulise osa paljude töötajate töökorraldusest.¹⁸¹ Kaugtööl töötamise vormina, mille hulka kuulub ka kodust töötamine, on nii töötajatele kui ka tööandjatele pakkuda mitmeid eeliseid. Töötajatele tähendab see sageli näiteks aja ja rahalist kokkuhoidu ning suuremat paindlikkust, tööandjad saavad seevastu hoida kokku üürikuludelt ning eelduslikult esineb ka vähem töölt puudumisi.¹⁸²

Juhul, kui kaugtöö, mida isik teeb, on piiriülene, tõusetuvad sellega seoses ka küsimused kaugtööd tegevale töötajale kohaldatava sotsiaalkindlustusalase õiguse osas. Piiriülese kaugtööna tuleb käesoleva peatüki kontekstis, lähtudes halduskomisjoni juhistest seejuures mõista tegevust, „mida saab teha mis tahes asukohast ja mida võib teha tööandja tööruumides või tegevuskohas ning 1. mida tehakse muus liikmesriigis või teistes liikmesriikides kui see, kus asuvad tööandja tööruumid või tegevuskoht, ning 2. kasutades infotehnoloogiat, et jääda ühendatuks tööandjaga või ettevõtte töökeskkonnaga ning sidusrühmadega/klientidega, et täita tööandja /.../ määratud ülesandeid”.¹⁸³

Küsimused seoses piiriülese kaugtöö tegemise ja isikutele kohaldatava sotsiaalkindlustusalase õiguse kohta tõusetusid päevakorda seoses COVID-19 pandeemiaga, mille tagajärjena suleti riigipiire ning kaugtöö tegemine oli soovitatav või lausa kohustuslik. Kaugtöö tegemine toonuks

¹⁸⁰ Jorens 2022, lk 266-267.

¹⁸¹ Explanatory Memorandum to the Framework Agreement on the application of Article 16 (1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework. – https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/international/explanatory_memorandum_to_the_framework_agreement.pdf (20.04.2026), lk 1; De Pauw ja Verschuere 2023, lk 474, lk 479.

¹⁸² Jorens 2022, lk 267.

¹⁸³ Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni 21.06.2023 otsus nr H14 seoses COVID-19 pandeemiat käsitleva suunise, määruse (EÜ) nr 883/2004 II jaotise ja määruse (EÜ) nr 987/2009 artiklite 67 ja 70 kohaldamise tõlgendamist COVID-19 pandeemia ajal käsitleva märgukirja, ajavahemikul 1. juulist 2022 kuni 30. juunini 2023 kohaldatavate kaugtöö juhiste ja alates 1. juulist 2023 kohaldatavate kaugtöö juhiste avaldamisega (EMPs ja EÜ-Šveitsi kokkuleppe raames kohaldatav tekst). – ELT C 2024/594. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202400594 (01.03.2026), IV LISA, lk 22-23.

sel juhul isikute suhtes, kelle töös esines piiriülene element, st kes tegid tööd ka riigis, kus nad ei olnud sotsiaalkindlustatud, mitmetel juhtudel kaasa neile kohaldatava õiguse muutumise.¹⁸⁴

Näitena saab tuua Belgias elava isiku, kes varasemalt töötas üksnes oma Prantsusmaal asuva tööandja juures füüsiliselt kohal olles, kuid hakkas piirangute tõttu tegema sama tööandja jaoks kaugtööd oma elukohas Belgias. Põhimääruse artikli 11(3)(a) järgi oleks tema suhtes kohaldatav õigus muutunud ning talle oleks hakanud kohalduma Belgia õigus. Kohaldatava õiguse muutumise olukorras oleksid olnud ka näiteks enne pandeemiat teise liikmesriiki lähetatud isikud, kes pidid piirangute tõttu jääma vastuvõtvasse liikmesriiki tööle kauemaks, kui põhimääruse artikli 12(1) järgi lubatud 24 kuuks, kuivõrd neile oleks hakanud 24 kuu möödudes lähetava liikmesriigi õiguse asemel kohalduma vastuvõtva riigi õigus.¹⁸⁵

Euroopa Komisjoni algne eesmärk oli tagada, et ootamatu piiride sulgumine COVID-19 pandeemia tõttu ei tooks suure hulga töötajate jaoks kaasa järske muudatusi neile kehtivas sotsiaalkindlustusalases õiguses ning sellega kaasnevaid õiguslikke ja halduslikke tagajärgi.¹⁸⁶ Selleks soovitati 30.03.2020 avaldatud Euroopa Komisjoni teatises liikmesriikidel olukordades, kus töötaja kindlustusliikmesriik võib muutuda, kasutada põhimääruse artiklis 16 ette nähtud erandit, et säilitada töötaja sotsiaalkindlustuskaitse muutumata kujul.¹⁸⁷

Lisaks võeti halduskomisjonis vastu COVID-19 pandeemiat käsitlev suunis¹⁸⁸, milles soovitati, et kui COVID-19 tõttu teevad isikud tööd muus kui tavapärasel töökoha liikmesriigis, ei tohiks see muuta nende suhtes kohaldatavaid õigusakte. Sellist põhi- ja rakendusmääruse kohaldamist peeti halduskomisjoni poolt võimalikuks, tuginedes sellele, et koroonapandeemia kujutas endas nn vääramatu jõu olukorda.¹⁸⁹

¹⁸⁴ *Ibidem*, II LISA, lk 14; Verschueren 2022, lk 81.

¹⁸⁵ Verschueren 2022, lk 81-82.

¹⁸⁶ *Ibidem*, lk 82; Schoukens, P., Everaet, G. A Reflection on Telework in Social Security Coordination. – Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu 2023/73 (2-3). – <https://hrcak.srce.hr/broj/23874> (20.03.2026), lk 378-379.

¹⁸⁷ Komisjoni teatis. COVID-19 puhangu ajal töötajate vaba liikumise õiguse kasutamist käsitlevad suunised. – ELT C 102 I, lk 12-14. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)) (01.04.2026), p 8; Schoukens ja Everaet 2023, lk 379.

¹⁸⁸ Halduskomisjoni otsus nr H14, I LISA, II LISA.

¹⁸⁹ *Ibidem*, II LISA, lk 15, III LISA, lk 18.

Õiguskirjanduses on välja toodud, et kõik liikmesriigid võtsid eelviidatud halduskomisjoni suunist arvesse, ent rakendasid erinevaid meetmeid tagamaks, et koroonapandeemiast tingitud muutus isikute töökorralduses ei tooks kaasa soovimatuid muutusi neile kohalduvas sotsiaalkindlustusalases õiguses.¹⁹⁰ Enamus liikmesriike rakendas suunist automaatselt, leidis aga näiteks ka neid, kes sõlmisid individuaalseid põhimääruse artikli 16 järgseid kokkuleppeid.¹⁹¹ Eesti kohta on Euroopa Tööjõuameti avaldatud aruandes välja toodud, et eesmärgiga asetada isikud samasse olukorda, milles nad oleksid olnud ilma koroonapandeemiata, väljastas Sotsiaalkindlustusamet kodust kaugtööd tegevatele isikutele põhimääruse artikli 12 alusel A1 tõendeid.¹⁹²

Halduskomisjon leidis, et pärast 01.07.2022 ei saanud vääramatult jõud enam olla kehtivaks õiguslikuks aluseks, mistõttu oli vajalik hinnata, kuidas tuleks piiriülese kaugtöö tegemist võtta arvesse tavatingimustel kohaldatavate õigusaktide rakendamisel ning võtta vastu sellekohased uued juhised. Arvestades, et koroonapandeemia ajal vastu võetud suunist oli kohaldatud alates 2020. aastast, peeti esmalt vajalikuks üleminekuperioodi kehtestamine, et mitte kahjustada järsult suurt hulka kaugtöötajaid. Nimetatud üleminekuperiood kehtis kuni 30.06.2023 ning selle kestel töötajatele kohaldatav õigus ei muutunud.¹⁹³

3.2. Piiriülene kaugtöö koroonapandeemia järgselt

Piiriülene kaugtöö, mille kasutamise osakaal koroonapandeemia ajal kasvas, jääb oluliseks töötamise viisiks ka edaspidi, mistõttu on oluline arusaam sellest, kuidas selline töötamine, arvestades põhi- ja rakendusmääruses ette nähtud reegleid isikutele kohaldatavat sotsiaalkindlustusalast õigust mõjutab.¹⁹⁴ Esmase tugipunktina viidatud määruste tõlgendamisel

¹⁹⁰ De Pauw ja Verschueren 2023, lk 471; Schoukens ja Everaet 2023, lk 379; Impact of teleworking during the COVID-19 pandemic on the applicable social security. European Labour Authority 2021. – <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-07/ELA%20Report%20-%20Cross-border%20teleworking%20during%20the%20COVID-19%20pandemic%20%282021%29.pdf> (25.03.2026).

¹⁹¹ De Pauw ja Verschueren 2023, lk 471.

¹⁹² European Labour Authority 2021 (viide 190), part II: Estonia.

¹⁹³ Halduskomisjoni otsus nr H14, IV LISA, lk 22.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

saab näha halduskomisjonis vastu võetud juhiseid kaugtöö kohta, mida kohaldatakse alates 01.07.2023¹⁹⁵ (edaspidi: halduskomisjoni juhised).

Töötajatele kohaldatava õiguse määramise üldreegli sätestab põhimääruse artikkel 11(3)(a) ning seda reeglit rakendatakse samuti kaugtöö tegemise puhul.¹⁹⁶ Arvestades aga, et kaugtööd tehakse infotehnoloogia vahendusel, on kirjanduses asjakohaselt märgitud, et põhimääruse artikli 11(3)(a) üldprintsip, st töötamise koha õiguse kohaldumine, lähtub siiski väga füüsilise töö ja füüsilise töötamise koha mõistest.¹⁹⁷ Nimelt, tuleb Euroopa Kohtu praktika järgi mõista töötamise kohana kohta, kus asjaomane isik konkreetselt oma tööülesandeid täidab.¹⁹⁸ See tähendab, et ka piiriülese kaugtöö puhul määrab isiku suhtes kohaldatava õiguse põhimääruse artikli 11(3)(a) järgi reeglina kindlaks kaugtöö tegemise füüsiline asukoht, olenemata sellest, kas tööd tehakse näiteks isiku kodust või reisil olles.¹⁹⁹

Sellest põhimääruse artikli 11(3)(a) üldreeglist on aga sätestatud erandid põhimääruse artiklites 12(1) ja 13(1).

3.2.1. Piiriülene kaugtöö ja lähetus

Halduskomisjoni juhiste kohaselt saab juhul, kui kõik põhimääruse artikli 12(1), st lähetamise erandi tingimused on täidetud, käsitleda tööandja nimel teises liikmesriigis tehtavat kaugtööd töötamisena lähetatud töötajana.²⁰⁰

Nimetatud artikli 12(1) kohaldamiseks nõutavat viit kumulatiivset tingimust on analüüsitud käesoleva töö 1. peatükis, aga ühena neist võib näiteks välja tuua lähetuse kestuse piirangu – 24 kuud. Seega juhul, kui on algusest peale teada, et teises liikmesriigis tehtava kaugtöö kestus seda

¹⁹⁵ *Ibidem*, IV LISA.

¹⁹⁶ *Ibidem*, IV LISA, lk 23.

¹⁹⁷ Strban, G. jt. Analytical report 2018. Social security coordination and non-standard forms of employment and self-employment: Interrelation, challenges and prospects. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2020. – <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22854&langId=en> (15.03.2026), lk 30.

¹⁹⁸ EKo C-137/11, *Partena ASBL versus Les Tartes de Chaumont-Gistoux SA*, ECLI:EU:C:2012:593, p 57.

¹⁹⁹ Strban, lk 30; Halduskomisjoni otsus nr H14, IV LISA, lk 23.

²⁰⁰ Halduskomisjoni otsus nr H14, IV LISA, lk 23.

perioodi ületab, ei ole põhimääruse artikli 12(1) kohaldamine võimalik.²⁰¹ Samuti ei ole põhimääruse artikkel 12(1) kohaldatav näiteks olukorras, kus ühes liikmesriigis elav ja selle riigi sotsiaalkindlustussüsteemi alla kuuluv isik võetakse tööle teises liikmesriigis asuva tööandja poolt, kelle jaoks ta hakkab tööd tegema üksnes kaugtööna kodust. See on nii seetõttu, et üheks põhimääruse artikli 12(1) kohaldamise tingimuseks on tulenevalt rakendusmääruse artiklist 14(1) asjaolu, et isiku suhtes kohaldatakse juba enne lähetuse algust tööandja liikmesriigi õigusakte.²⁰²

Lisaks eelmainitud viie tingimuse täitmise nõudele on halduskomisjoni juhistes selgitatud, et põhimääruse artikli 12(1) kohaldamiseks peab teises liikmesriigis tehtav kaugtöö olema ühekordse või ajutise iseloomuga ehk mitte osa töötaja tavapärasest töökorraldusest. Vastupidisel juhul oleks põhimääruse artikli 12(1) asemel vaja analüüsida artikli 13(1) kohaldumist.²⁰³

Kui enamiku põhimääruse artikli 12(1) kohaldamise tingimuste täitmine ei osutu kaugtöö puhul suuremaks väljakutseks kui n-ö tavalise töö korral, tõusetub kaugtöö kontekstis peamine küsimus seoses lähetamise mõiste endaga.²⁰⁴ Nimelt tuleneb põhimääruse artiklist 12(1) tingimus, et isik on lähetatud tööandja poolt teise liikmesriiki tööd tegema viimase nimel. Sellega seoses tekib küsimus, kas eelmainitud tingimuse saab lugeda täidetuks juhul, kui tööandja ei saada töötajat teise liikmesriiki kaugtööd tegema, vaid ainult nõustub sellega, st kui kaugtöö tegemine on töötaja enda poolt algatatud²⁰⁵. Näitena tuuakse nn *workation* 'eid, mille puhul töötaja palub tööandjalt luba töötada teatud aja jooksul välismaal puhkusesihtkohast.²⁰⁶

Kirjanduses on välja toodud, et osa liikmesriikide pädevaid asutusi leiab, et põhimääruse artiklit 12(1) saab sellisel juhul kohaldada, kuid samaaegselt peetakse küsitavaks, kas artikli 12(1) selline kohaldamine vastab lähetamise erandi algsetele eesmärkidele.²⁰⁷ Halduskomisjoni juhistes on sellega seoses välja toodud, et põhimääruse artiklit 12(1) saab kohaldada mis tahes kaugtöö suhtes,

²⁰¹ Tandberg, P. S. The conflict rules of European social security coordination in a digital labour market – bridging *lex loci laboris* and remote work by disregarding marginal cross-border activities. – European Journal of Social Security 2025/27 (1), lk 31.

²⁰² Verschueren 2022, lk 86.

²⁰³ Halduskomisjoni otsus nr H14, IV LISA, lk 23.

²⁰⁴ Tandberg, lk 31.

²⁰⁵ *Ibidem*, lk 31-32; Schoukens ja Everaet 2023, lk 377.

²⁰⁶ Verschueren 2022, lk 86.

²⁰⁷ *Ibidem*; Schoukens ja Everaet 2023, lk 377.

milles tööandja ja töötaja on kokku leppinud, kuivõrd saab väita, et sellistel juhtudel on lähetamise erandi kohaldamine tööandja huvides. Seetõttu ei ole halduskomisjoni juhiste järgi põhjust eristada, kas kaugtööd tehakse tööandja või töötaja huvides või algatusel, vaid oluline on pigem muude nõuete täitmine, näiteks et töötaja järgib lähetuse kestel jätkuvalt tööandja juhiseid.²⁰⁸

Olukordades, kus tööandja ei ole töötajale välismaal kaugtöö tegemiseks nõusolekut andnud, sh juhtudel, kui tööandja ei ole sellisest töötegemisest teadlik, ollakse kirjanduses põhimääruse artikli 12(1) kohaldatavuse osas pigem kahtleval seisukohal.²⁰⁹ Sellega saab ka nõustuda, arvestades et juhul, kui tööandja pole töötaja sellisest töökorraldusest teadlik, oleks keeruline nõustuda tõlgendusega, et töötaja on tööandja poolt teise liikmesriiki lähetatud. Olukorras, kus eelkirjeldatud juhul teises liikmesriigis tehtavale kaugtööle põhimääruse artikkel 12(1) ei kohaldu, hakkab töötajale artikli 11(3)(a) järgi teises liikmesriigis töötades kohalduma selle riigi õigus, isegi juhul kui sellist kaugtööd tehakse vaid lühiajaliselt.²¹⁰

3.2.2. Piiriülene kaugtöö ja tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamine

Teine erand põhimääruse artikli 11(3)(a) üldreeglist on sätestatud põhimääruse artiklis 13(1) tavaliselt mitmes liikmesriigis töötavatele isikutele. Halduskomisjoni juhiste järgi kohaldatakse põhimääruse artiklit 13(1) juhul, kui „kaugtööd tehakse töötaja ja tööandja vahelise (ametliku või mitteametliku) kokkuleppe alusel tavaliselt ja üldjuhul rohkem kui ühes liikmesriigis, s.o kui see on tavapärase töökorralduse osa“.²¹¹ Näitena põhimääruse artikli 13(1) kohaldumisest saab tuua töökorralduse, kus isik töötab tavaliselt vaheldumisi liikmesriigis A asuva tööandja kontoris ning teeb kaugtööd enda elukohas liikmesriigis B, näiteks juhul kui isik töötab kodust iga töönädala reedel.²¹²

Juhul, kui tegu on tavaliselt mitmes liikmesriigis töötava isikuga, kohaldatakse tema suhtes põhimääruse artikli 13(1)(a) järgi elukohajärgse liikmesriigi õigusakte, juhul kui oluline osa tema

²⁰⁸ Halduskomisjoni otsus nr H14, IV LISA, lk 23-24.

²⁰⁹ Verschueren 2022, lk 86; Tandberg, lk 32-33.

²¹⁰ Tandberg, lk 33; Verschueren 2022, lk 86.

²¹¹ Halduskomisjoni otsus nr H14, IV LISA, lk 24.

²¹² *Ibidem*, IV LISA, lk 25.

tegevusest toimub selles riigis. Kui oluline osa isiku tegevusest elukohaliikmesriigis ei toimu, on erireeglid ette nähtud põhimääruse artiklis 13(1)(b) ning enamikel juhtudel kohaldub isikule tööandja asukoha liikmesriigi õigus.

Selleks, et hinnata, kas oluline osa töötaja tegevusest toimub elukohaliikmesriigis tuleb lähtudes rakendusmääruse artiklist 14(8) kontrollida, kas vähemalt 25% töötaja tööajast ja/või töötasust on möödunud ja/või saadud selles riigis.²¹³ Kui koroonapandeemia ajal avaldatud halduskomisjoni suunises soovitati eelmainitud 25% töötaja kriteeriumi osas rakendada pandeemia tõttu paindlikku lähenemisviisi, st et selle piirmäära ületamine ei tohtinuks viia elukohariigi õigusaktide kohaldamiseni, siis alates 2023. aasta juulist kehtivate halduskomisjoni juhiste kohaselt ei ole see enam võimalik.²¹⁴ Nimelt märgitakse viimatinimetatud juhistes, et kehtiv õigusraamistik ei luba 25% töötaja kriteeriumist kõrvale kalduda, mistõttu juhul, kui 25% või rohkem isiku tööst toimub elukohaliikmesriigis, näiteks kaugtööna, hakkavad tema suhtes kohalduma elukohaliikmesriigi õigusaktid.²¹⁵

Kui tavajuhtudel näib olevat selge, millal on põhimääruse artikkel 13(1) piiriülese kaugtöö tegemisel kohaldatav, eksisteerib siiski kaks omavahel seotud küsimust, millele lõpliku vastuse andmine on Euroopa Kohtu sellekohaste suunisteta keeruline. Need puudutavad kahte küsimust: 1) kas põhimääruse artikli 13(1) kohaldamine on välistatud juhul, kui piiriülene kaugtöö ei toimu kokkuleppel tööandjaga ning 2) millisel juhul kvalifitseerub piiriülene kaugtöö rakendusmääruse artikli 14(5)(b) tähenduses väikese mõjuga tegevuseks, mida ei võeta põhimääruse artikli 13(1) kohaldamisel arvesse.²¹⁶

Esimesele tõstatatud küsimusele ei leidu halduskomisjoni juhistes vastust, kuivõrd nende tähenduses toimub piiriülene kaugtöö tööandja ja töötaja vahelise kokkuleppe alusel.²¹⁷ Õiguskirjanduses ei ole sel teemal konsensust saavutatud. Näiteks leiab Y. Jorens, et kokkuleppe olemasolu on põhimääruse artikli 13(1) kohaldamiseks nõutav.²¹⁸ Sarnasel seisukohal on ka A.

²¹³ C-203/24, *KN*, p 56.

²¹⁴ Halduskomisjoni otsus nr H14, II lisa, lk 16; De Pauw ja Verschueren 2023, lk 472.

²¹⁵ Halduskomisjoni otsus nr H14, IV LISA, lk 24.

²¹⁶ Rewucha, lk 439; Tandberg, lk 33; Jorens 2022, lk 330-331; Verschueren 2022, lk 85; van Ooij, lk 48-51.

²¹⁷ Halduskomisjoni otsus nr H14, IV LISA, lk 23.

²¹⁸ Jorens 2022, lk 331.

Rewucha, leides et juhul, kui töötaja teeb teises liikmesriigis tööd ilma tööandja nõusolekuta, ei pruugi see endast kujutada tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamist.²¹⁹ Seevastu P. S. Tandbergi hinnangul ei ole tingimust, et piiriülene kaugtöö peab olema eelnevalt tööandjaga kokku lepitud, võimalik põhimääruse artikli 13(1) sõnastusest tuletada.²²⁰

Mõlema välja toodud küsimusega on seotud magistritöös juba varasemalt viidatud Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas C-570/15. Nimetatud kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et isikut, kes töötas ühe aasta jooksul enamuse ajast Hollandis ning üksnes 6,5% oma töötundide koguarvust elukohariigis Belgias ja peamiselt kodust, ilma et see oleks eelnevalt tööandjaga kokku lepitud, ei tule käsitada tavaliselt kahe liikmesriigi territooriumil töötava isikuna, kuivõrd isik ei töötanud Belgias tavapäraselt ja olulises määras.²²¹

Viidatud Euroopa Kohtu seisukohast ei ole siiski üheselt võimalik järeldada, et tööandja ja töötaja vaheline kokkulepe on põhimääruse artikli 13(1) kohaldamiseks kaugtöö puhul igal juhul nõutav. Näiteks jääb ebaselgeks, kas olukorras, kus töötaja teeb piiriülest kaugtööd ilma tööandjaga kokku leppimata, kuid tegu ei ole väikese mõjuga tegevusega, milleks 6,5% võiks hetkel kehtiva rakendusmääruse artikli 14(5)(b) tähenduses kvalifitseeruda,²²² on põhimääruse artikkel 13(1) siiski kohaldatav.

Samuti, kuivõrd Euroopa Kohtu seisukoht esitati põhimäärusele eelnenud määruse nr 1408/71 kontekstis, milles ei olnud rakendusmääruse artiklile 14(5)(b) sarnast väikese mõjuga tegevuste erandit ette nähtud,²²³ ei aita see mõista, millisel juhul kujutab piiriülene kaugtöö endast väikese mõjuga tegevust. Näiteks on võimalik arutleda, et käesoleval hetkel 6,5% isiku töötundide koguarvust moodustav piiriülene kaugtöö ei oleks enam väikese mõjuga tegevus juhul, kui see oleks tööandjaga töölepingus kokku lepitud. Sarnaselt on vastuseta küsimus, mis on kaugtöö puhul minimaalseks tööaja protsendiks, millest alates ei saa enam väikese mõjuga tegevusest rääkida.²²⁴

²¹⁹ Rewucha, lk 439.

²²⁰ Tandberg, lk 33.

²²¹ C-570/15, X, p 6-7, p 25, p 29.

²²² Jorens 2022, lk 330; Verschueren 2022, lk 85.

²²³ Rewucha, lk 439.

²²⁴ Jorens 2022, lk 330; van Ooij, lk 50.

3.2.3. Mitmes liikmesriigis töötamine ja põhimääruse artikkel 11(3)(a)

Seoses eelmises alapeatükis viidatud Euroopa Kohtu seisukohaga kohtuasjas C-570/15 on õiguskirjanduses tõusetunud täiendav, piiriülese kaugtöö kontekstis oluline küsimus, millele kohus otsesõnu vastust ei andnud. Nimelt, millise riigi õigus kuuluks kohtulahendis käsitletud isiku olukorras kohaldamisele.²²⁵

Esimene võimalus on, et isiku Belgias tehtud väiksemahuline töö tuleks jätta kohaldatavate õigusnormide kindlaksmääramisel arvesse võtmata, mille tulemusel kohaldunuks isikule põhimäärusele eelnenud määruse nr 1408/71 artikli 13(2)(a) (põhimääruse artikli 11(3)(a)) järgi üksnes Hollandi õigus. Teise võimalusena, juhul kui Belgias tehtud tööd tuleb arvestada, tooks määruse nr 1408/71 artikli 13(2)(a) (põhimääruse artikli 11(3)(a)) kohaldamine kaasa olukorra, kus Hollandi ja Belgia õigusnorme kohaldatakse pidevalt vaheldumisi, vastavalt sellele, kummas riigis isik konkreetsel hetkel töötab.²²⁶

Käesoleval hetkel kehtivate määruste kontekstis on eelnev küsimus tihedalt seotud ka rakendusmääruse artiklis 14(5)(b) sätestatud reegluga, mille kohaselt ei võeta väikese mõjuga tegevusi põhimääruse artikli 13 alusel kohaldatava õiguse kindlaksmääramisel arvesse. Viidatud säte aga ei täpsusta, kas nimetatud tegevusi võiks arvestamata jätta ka põhimääruse artikli 11(3)(a) kohaldamisel.²²⁷

Õiguskirjanduses leidub vastupidiseid seisukohti, kumba eelnimetatud kahest võimalikust lahendusest tulnuks põhimäärusele eelnenud määruse nr 1408/71 ja tuleks käesoleval hetkel kehtivate põhi- ja rakendusmääruse puhul rakendada. Näiteks toetab A. Rewucha teisena esitatud varianti, väites, et väiksemahuline töö Belgias oleks põhimääruse artikli 11(3)(a) alusel kaetud Belgia õigusega, kuivõrd ükski erireegel ei kohaldu, olenemata sellest, et see tooks kaasa isiku

²²⁵ Rewucha, lk 440.

²²⁶ C-570/15, X, kohtujurist M. Szpunari ettepanek, p 15.

²²⁷ Strban, lk 37.

suhtes kohaldatava õiguse pideva muutumise.²²⁸ Sarnane seisukoht nähtub ka G. Strbani jt. aruandest²²⁹.

Praktilise juhendi koostamisel on aga lähtutud teistsugusest loogikast. Juhendis selgitatakse, et isikut, kelle tegevused ühes liikmesriigis on väikese mõjuga ning kes töötab ka mõnes teises liikmesriigis, ei saa käsitada isikuna, kes tegutseb tavaliselt kahes või enamas liikmesriigis, mistõttu ei kohaldata tema suhtes põhimääruse artiklit 13. Juhendi kohaselt käsitatakse isikut sellises olukorras kohaldatavate õigusaktide kindlaksmääramisel isikuna, kes tegutseb üksnes ühes liikmesriigis.²³⁰ Sellest järeldub, et juhendis toetatakse esimesena pakutud lahendust, mille kohaselt juhul, kui isik töötab mitmes liikmesriigis, ent põhimääruse artikkel 13(1) teises liikmesriigis tehtavate väikese mõjuga tegevuste tõttu ei kohaldu, tuleb need tegevused kõrvale jätta ka artikli 11(3)(a) kohaldamisel. Õiguskirjanduses jagavad sarnast seisukohta näiteks Y. Jorens ja E. C. van Ooij.²³¹

Kõige põhjalikumalt on vaidlusalust küsimust analüüsinud P. S. Tandberg, kes toetab samuti esimesena käsitletud lahendust ning kelle argumentatsiooniga käesoleva töö autor ka nõustub. P. S. Tandberg nimelt leiab, et põhimääruse artikli 11(3)(a) ning artikli 13(1), mis käsitleb isikut, kes töötab tavaliselt kahes või mitmes liikmesriigis, koosmõjus lugemine viitab, et juhul kui isiku piiriülene tegevus ei vasta algselt artikliga 13(1) ette nähtud tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamise künnisele, ei peaks isikut käsitlema töötavana mitmes liikmesriigis, vaid ainult ühes. Lisaks ei välista viidatud autori hinnangul ka rakendusmääruse artikli 14(5)(b) sõnastus, mis viitab väikese mõjuga tegevuste kõrvalejätmisele vaid seoses põhimääruse artikliga 13(1), võimalust rakendada sarnast erandit artikli 11(3)(a) juures, kuivõrd artiklis 13(1) sätestatud mitmes liikmesriigis töötamise erand osutub artikli 11(3)(a) sisulisel tõlgendamisel oluliseks.²³²

Samuti leiab P. S. Tandberg käesoleva töö autori hinnangul loogiliselt, et ka Euroopa Kohtu vaidlusalune otsus kinnitab kaudselt järeldust, mille kohaselt tuvastatakse olukordades, mis jäävad põhimääruse artikli 13(1) kohaldamisalast välja, artikli 11(3)(a) alusel kohaldatava õiguse

²²⁸ Rewucha, lk 440.

²²⁹ Strban, lk 37-38.

²³⁰ Practical guide, lk 27.

²³¹ Jorens 2022, lk 329; van Ooij, lk 76-77.

²³² Tandberg, lk 38.

kindlaksmääramisel vaid üks töökohariik. Kuigi Euroopa Kohus märkis otsuses sõnaselgelt tõesti vaid seda, et vaidlusalune isik ei olnud erandi tähenduses mitmes liikmesriigis töötav isik, on seda võimalik järeltada kohtumenetluses esitatud argumentidest.²³³ Kui vaidlusalune isik ise pidas ennast määruse nr 1408/71 artikli 14(2) (põhimääruse artikkel 13(1)) tähenduses tavaliselt mitmes liikmesriigis töötavaks, leidsid menetlusse astunud liikmesriigid ning Euroopa Komisjon, et teda tuli pidada üksnes Hollandi territooriumil töötavaks, mistõttu tuli tema suhtes kohaldada Hollandi õigust.²³⁴ Eelnevat järeltust toetab lisaks asjaolu, et pärast Euroopa Kohtu lahendit otsustas eelotsusetaotluse esitanud Hollandi kohus, et isiku suhtes kohaldus üksnes Hollandi õigus.²³⁵

3.3. Kaugtöö raamkokkulepe

Põhimääruse artikkel 16(1) näeb ette võimaluse kahel või mitmel liikmesriigil kokku leppida teatavate isikute või isikukategooriate huvides erandid põhimääruse artiklite 11-15 sätetest. Viidatud artiklit järgides on osad liikmesriigid²³⁶ sõlminud kaugtöö raamkokkuleppe²³⁷ (edaspidi: raamkokkulepe), eesmärgiga reguleerida olukorda suure hulga isikute jaoks, kes teevad mõnel päeval nädalas kodust kaugtööd, ent kelle tööandja asub teises liikmesriigis.²³⁸

Raamkokkulepe jõustus 01.07.2023 ning sellega määratakse kindlaks reeglid põhimääruse artikli 16(1) alusel sõlmitavate individuaalsete kokkulepete tõhusaks ja kiireks sõlmimiseks nende olukordade jaoks, mis kuuluvad raamkokkuleppe reguleerimisalasse.²³⁹ Raamkokkuleppe on

²³³ *Ibidem*, lk 39-40.

²³⁴ C-570/15, X, kohtujurist M. Szpunari ettepanek, p 21-22.

²³⁵ De Hoge Raad der Nederlanden. 14/05851a. 19.01.2018. –

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2018:50> (20.04.2026), p 2; Tandberg, lk 40.

²³⁶ Raamkokkulepet allkirjastavateks riikideks saavad olla ka EMP riigid ja Šveits, mistõttu laieneb käesoleva alapeatüki tähenduses mõiste liikmesriik ka nendele riikidele. Vt De Pauw ja Verschueren 2023, lk 474.

²³⁷ Framework Agreement on the application of Article 16 (1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework. –

https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/international/framework_agreement_on_cross-border_telework.pdf (27.03.2026).

²³⁸ Aceto, F. Cross-border workers - navigating the challenges of social security coordination rules in the era of telework in the European Union. – European Labour Law Journal 2024/15 (2), lk 382; De Pauw ja Verschueren 2023, lk 474.

²³⁹ Explanatory Memorandum (viide 181), lk 1; raamkokkuleppe artikkel 6(2).

käesoleva magistritöö kirjutamise hetkeks allkirjastanud 23 riiki, sh Eesti, kelle suhtes kehtib kokkulepe alates 01.02.2026.²⁴⁰

Piiriülene kaugtöö, mida raamkokkulepe reguleerib, on defineeritud raamkokkuleppe artiklis 1(c) ning see kattub definitsiooniga, mis on varasemalt esitatud käesoleva peatüki alguses. Olulisena saab raamkokkuleppe seletuskirjast siiski välja tuua, et kaugtöötajana töötamise lahutamatuks osaks olev digitaalne ühendus tööandja töökeskkonnaga peab tavaliselt olemas olema, kuid mitte tingimata 100% isiku tööajast.²⁴¹ Seetõttu võivad kaugtöö definitsiooni alla mahtuda ka teatud võrguühendusega tegevused, näiteks materjalide lugemine või õppejõu poolt eksamite hindamine.²⁴² Reeglina ei kuulu siiski väljaspool tööandja tegevuskohta teostatav füüsiline töö kaugtöö määramise alla.²⁴³

Raamkokkuleppe isikuline kohaldumisala on sätestatud artiklis 2, mille lõikest 1 tuleneb esmalt tingimus, et kokkuleppe kohaldamiseks peab isiku elukoht asuma raamkokkuleppele allakirjutanud riigis ning tema ettevõtja või tööandja registrijärgne asukoht või tegevuskoht (edaspidi: tegevuskoht) peab asuma teises lepingule allakirjutanud riigis.

Raamkokkuleppe artikli 2 lõikes 2 täpsustatakse, et kokkulepe hõlmab isikuid, kelle suhtes oleksid kohaldatavad elukohariigi õigusaktid, tingituna tavalisest piiriülesest kaugtööst vastavalt põhimääruse artiklile 13(1)(a) koos rakendusmääruse artiklitega 14(8) ja 14(10) ning kes on tööle võetud ühe või mitme ettevõtja või tööandja (edaspidi: tööandja) poolt, kelle tegevuskoht asub ainult ühes teises allakirjutanud riigis. Eelnev tähendab, et raamkokkuleppe kohaldamiseks peab tegu olema isikuga, kes teeb oma elukohariigis kaugtööd vähemalt 25% kogu oma tööajast, kuivõrd sel juhul kohaldataks tema suhtes põhimääruse järgi elukohariigi õigusakte. Lisaks ilmneb viidatud sättest, et juhul kui tegu on töötajaga, kellel on mitu tööandjat, peab nende kõigi tegevuskoht olema samas, töötaja elukohast erinevas liikmesriigis.²⁴⁴

²⁴⁰ Cross-border telework in the EU, the EEA and Switzerland. Framework agreement on cross-border telework. Federal Public Service Social Security. – <https://socialsecurity.belgium.be/en/internationally-active/cross-border-telework-eu-eea-and-switzerland> (27.01.2026).

²⁴¹ Explanatory Memorandum (viide 181), artikkel 1.

²⁴² *Ibidem*, artikkel 1; Aceto, lk 384; De Pauw ja Verschueren 2023, lk 475.

²⁴³ Explanatory Memorandum (viide 181), artikkel 1.

²⁴⁴ *Ibidem*, artikkel 2.

Viimaks tulenevad raamkokkuleppe artiklist 2(3) lisaeeldused, mis juhul ei ole võimalik kokkulepet töötaja suhtes siiski kohaldada. Esmalt täpsustatakse artikli 2(3) punktis i, et raamkokkuleppe ei hõlma isikuid, kes tegelevad elukohariigis tavaliselt muu tegevusega kui piiriülese kaugtööga. Teiseks tuleneb artikli 2(3) punktist ii, et raamkokkulepet ei kohaldata isikutele, kes tavaliselt töötavad mõnes muus, kui artiklis 2(1) nimetatud riikidest.

Eelviidatud raamkokkuleppe punktidest ilmneb, et kokkuleppe ei kohaldu juhul, kui isik töötab tavaliselt lisaks oma elukohaliikmesriigi ja tööandja(te) liikmesriigi ka mõnes kolmandas liikmesriigis.²⁴⁵ Lisaks, arvestades Euroopa Kohtu hiljutist seisukohta kohtuasjas C-743/23, et põhimääruse artikli 13(1) kohaldamisel tuleb arvesse võtta ka isikute tööd kolmandates riikides, saab raamkokkuleppe artikli 2(3) punkti ii tingimusest järeldada ka seda, et raamkokkuleppe kohaldamise välistab ka tavaliselt kolmandas riigis töötamine.²⁴⁶

Juhul, kui tegu on tavaliselt piiriülest kaugtööd tegeva töötajaga, kes kuulub raamkokkuleppe isikuliselt kohaldamisalasse, kohaldatakse talle taotluse esitamise korral tööandja tegevuskoha liikmesriigi õigusakte, tingimusel et piiriülese kaugtöö osakaal, mida isik teeb elukohariigis on väiksem kui 50% kogu tööajast.²⁴⁷ Eelnev, koosmõjus raamkokkuleppe artikliga 2(2) tähendab, et raamkokkuleppe kohaldamiseks peab töötaja tegema oma elukohaliikmesriigis kaugtööd rohkem kui 25%, ent vähem kui 50% kogu oma tööajast.

Vastav taotlus tuleb raamkokkuleppe artikli 4(1) ja rakendusmääruse artikli 18 kohaselt esitada selles liikmesriigis, mille õigusaktide kohaldamist taotletakse, st riigis, kus asub tööandja tegevuskoht. Taotluse võib esitada kas tööandja või töötaja, kuid see tuleb esitada nende ühisel kokkuleppel.²⁴⁸

Raamkokkuleppega on kehtestatud süsteem, mille kohaselt on allkirjastanud riikidel kohustus juhul, kui raamkokkuleppes sätestatud tingimused on täidetud, automaatselt nõustuda erandiga

²⁴⁵ Rewucha, lk 448.

²⁴⁶ C-743/23, A, p 59; Coordination au sein de l'UE : nouvelle mise au point sur l'application de la règle des 25 % pour le travail effectué dans des pays tiers. Office National de Sécurité Sociale 2026. – https://content.eranova.fgov.be/smals/ONSS_RSZ/Working_in_Belgium/2026%2004%20-%20Newsflash%20Moguntia_def_FR_.pdf (28.04.2026), lk 3.

²⁴⁷ Raamkokkuleppe artikkel 3.

²⁴⁸ Explanatory Memorandum (viide 181), artikkel 3, artikkel 4.

tavapärastest kohaldatava õiguse määramise reeglitest, sõlmides töötaja suhtes individuaalse põhimääruse artikli 16(1) järgse kokkuleppe. See tähendab, et olukorras, kus tööandja tegevuskohariigi pädev asutus saab taotluse, hindab ta esmalt, kas raamkokkuleppe kohaldumise tingimused on täidetud. Juhul, kui nimetatud tingimused on täidetud, loetakse töötaja elukohariigi nõusolek põhimääruse artikli 16 järgse kokkuleppe sõlmimiseks eelnevalt antuks, mistõttu väljastab tööandja tegevuskohariigi pädev asutus A1 tõendi, millega ta kinnitab, et kaugtöö tegemise perioodil kohaldatakse töötajale tema tööandja liikmesriigi õigust.²⁴⁹

Raamkokkuleppe artikli 4(3) kohaselt tuleb taotlus üldjuhul esitada ajavahemiku kohta pärast taotluse esitamise kuupäeva, lubades siiski ühte erandit. Nimelt annab artikli 4(3) punkt i võimaluse esitada taotlus, mis puudutab ajavahemikku enne taotluse esitamist, juhul kui kõnealune ajavahemik ei ületa kolme kuud ning kui selle jooksul maksti sotsiaalkindlustusmaksid või töötaja oli muul viisil kaetud tööandja tegevuskohariigi sotsiaalkindlustussüsteemiga. Raamkokkuleppe artikli 4(2) järgi tuleb aga arvestada, et eelviidatud taotlus ei saa ulatuda ajaliselt kaugemale tahapoole, kui raamkokkuleppe jõustumise kuupäev mõlema allakirjutanud riigi jaoks.²⁵⁰ See tähendab näiteks, et Eestit puudutav tagasiulatuvat ajavahemikku käsitlev taotlus ei saa ulatuda kaugemale kui 01.02.2026.

Viimaks tuleneb raamkokkuleppe artiklist 4(4), et ajavahemik, milleks taotluse alusel töötaja suhtes kohaldatavad õigusaktid kindlaks määratakse ja seega ka vastav A1 tõend väljastatakse, on piiratud 3 aastaga. Seetõttu juhul, kui raamkokkuleppe tingimustele vastav kaugtöö pärast seda perioodi jätkub, tuleb töötajal või tema tööandjal esitada uus taotlus.²⁵¹

²⁴⁹ *Ibidem*, artikkel 4; De Pauw ja Verschueren 2023, lk 477-478.

²⁵⁰ Explanatory Memorandum (viide 181), artikkel 4.

²⁵¹ *Ibidem*.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli vastata küsimusele, millised on põhimääruse artiklite 12(1) ja 13(1) kohaldamise tingimused ning uurida, kas ja milliseid õiguslikult ebaselgeid või probleemseid küsimusi nende sätete kohaldamisel, sh piiriülese kaugtöö tegemise kontekstis esineb. Samuti analüüsiti töös, milliste reeglite alusel määratakse pärast ÜK väljaastumist EL-ist kindlaks kohaldatav sotsiaalkindlustusalane õigus EL ja ÜK vahelises piiriüleses situatsioonis olevatele töötajatele.

Põhimääruse artikli 12(1) ehk nn lähetamise erandi kohaldamiseks on nõutav viie kumulatiivse tingimuse täitmine:

1. lähetatava töötaja suhtes kohaldatakse vahetult enne lähetuse algust juba teda lähetava tööandja asukoha liikmesriigi õigusakte;
2. töötajat lähetav tööandja tegutseb tavaliselt liikmesriigis, kus ta on asutatud;
3. töötaja ja lähetav tööandja on lähetuse kestel jätkuvalt otseses töösuhtes;
4. lähetamise eeldatav kestus on maksimaalselt 24 kuud ja
5. lähetatavat töötajat ei saadeta asendama teist lähetatud isikut.

Seoses esimese viidatud tingimusega on võimalik halduskomisjoni praktilise juhendi selgitustest järeldada, et see tähendab, et lähetatav töötaja peab enne lähetuse algust olema lähetava tööandja asukohariigis sotsiaalkindlustusega kaetud. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt ei ole see siiski nõutav. Nimelt saab vastav tingimus olla täidetud ka isiku puhul, kes ei ole lähetavas liikmesriigis sotsiaalkindlustatud, ent kellele kohaldub lähetava riigi õigus põhimääruse kohaldatava õiguse määramise reeglite kohaselt tema elukoha tõttu.

Põhimääruse artikli 12(1) kohaldamise viienda ehk nn mitteasendamise tingimusega seonduvalt on Euroopa Kohus leidnud, et seda rikutaks ehk artikkel 12(1) ei kohaldu ka olukorras, kus tööandjad, kes töötajaid sama töö tegemiseks järjestikku lähetavad, on erinevad. Sealjuures ei ole oluline, et need tööandjad asuksid samas liikmesriigis või et nende vahel oleksid muud seosed. Viidatud seisukohast tingituna võib mitteasendamise tingimuse järgimine osutuda praktikas

keeruliseks, arvestades et põhimääruse artikli 12(1) kohaldamiseks on vaja tööandjatel ja töötajatel välja selgitada, kas konkreetset tööd on varem teinud mõne teise tööandja poolt lähetatud töötaja.

Põhimääruse artikli 13(1) kohaldamise üldtingimusena on nõutav, et tegemist oleks töötajaga, kes tavaliselt töötab kahes või enamas liikmesriigis. Tavaliselt mitmes liikmesriigis töötamise mõiste hõlmab nii olukordi, kus tööülesandeid täidetakse mitmes liikmesriigis samal ajal kui ka olukordi, kus erinevates liikmesriikides töötatakse vaheldumisi. Selleks, et kindlaks teha, kas tegu on põhimääruse artikli 13(1) tähenduses tavaliselt mitmes liikmesriigis töötava isikuga, tuleb tuvastada, kas kohaldatava õiguse kindlaksmääramise hetke seisuga järgnevad tema tööperioodid eri liikmesriikides järgneva 12 kuu jooksul üksteisele teatava regulaarsusega. Kohtupraktikast tulenevalt võetakse seejuures üldjuhul arvesse töölepingus määratletud töö kestust ja laadi, vajaduse korral ka tehtud tööd. Juhul kui töökohustuste tegelik täitmine erineb sellest, mis on kirjas töölepingus, tuleb lähtuda töötaja tegelikust olukorrast.

Kui tegemist on tavaliselt mitmes liikmesriigis töötava isikuga, kes täidab tööülesandeid eri riikides vaheldumisi, on Euroopa Kohus leidnud, et sel juhul ei tohi töötaja poolt ühes liikmesriigis töötatud katkematu aeg ületada 12 kuud. See seisukoht anti põhimäärusele eelnenud määruse kontekstis, milles maksimaalne lähetusperiood oli 12 kuud, erinevalt põhimääruses sätestatud 24 kuust. Sellest tingituna jagatakse töös varasemalt erialakirjanduses väljendatud seisukohta, et põhimääruse artikli 13 kohaldamise kontekstis ei tohi katkematu tööperiood ühes liikmesriigis ületada 24 kuud. See järeldus on kooskõlas Euroopa Kohtu argumentatsiooniga, milles peeti lähetamise ja mitmes liikmesriigis töötamise erandi ühetaolist tõlgendamist oluliseks.

Põhimääruse artikli 13(1) alusel kohaldatava õiguse kindlaksmääramisel ei võeta arvesse väikese mõjuga tegevusi. Põhi- ega rakendusmäärus ise aga täpsemalt väikese mõjuga tegevuste mõistet ei sisusta. Praktilise juhendi kohaselt on väikese mõjuga tegevused püsivad tegevused, mis on aja ning majandusliku tulu seisukohalt ebaolulised ning nende olemasolule viitab asjaolu, et tegevus moodustab töötaja tavalisest töötamise ajast ja/või tema kogu tasust vähem kui 5%. Need arvulised näitajad ei ole siiski absoluutsed, mistõttu võib nimetatud tegevuste hindamine jääda teatud olukordades ebaselgeks.

Põhimääruse artikkel 13(1) sätestab erinevad kohaldatava õiguse reeglid sõltuvalt sellest, kas töötaja tegevusest oluline osa toimub tema elukohariigis või mitte. Olulise osa tingimuse sisustamisel on lisaks määrustele tähtis roll Euroopa Kohtu praktikal. Kohtu hiljutisest seisukohast järeldeb erinevalt rakendusmääruse sõnastusest, et hindamaks, kas oluline osa töötaja tegevusest toimub elukohariigis, tohib arvesse võtta vaid seda, kas vähemalt 25% töötaja tööajast ja/või töötasust on möödunud ja/või saadud selles riigis. Teise hiljutise Euroopa Kohtu seisukoha järgi tuleb selle hindamiseks, kas isik teeb olulise osa oma tööst elukohaliikmesriigis võtta arvesse ka isiku tööd kolmandates riikides. See võib osutuda määravaks selle tuvastamisel, kas töötajale kohaldub tema elukohariigi õigus.

Piiriülese kaugtöö tegemine ei mõjuta *lex loci laboris* põhimõtte kohaldamist, sest töötamise kohana tuleb Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt lähtuda töötamise füüsilisest asukohast. See tähendab, et juhul, kui põhimääruses ette nähtud erandid ei kohaldu, määrab kaugtöö tegemise puhul töötajale kohaldatava õiguse tema asukoht, sõltumata sellest, kas kaugtööd tehakse näiteks isiku kodust või reisil olles.

Halduskomisjoni juhiste kohaselt on põhimääruse artiklis 12(1) sätestatud lähetamise erandi kohaldamine piiriülesele kaugtööle võimalik, juhul kui täidetud on eelnevalt käesolevas kokkuvõttes viidatud viis tingimust. See tähendab näiteks, et kui on algusest peale teada, et teises liikmesriigis tehtav kaugtöö ületab 24 kuud, ei ole võimalik põhimääruse artiklit 12(1) kohaldada.

Peamine küsimus põhimääruse artikli 12(1) kohaldamisel piiriülesele kaugtööle seondub aga sättest tuleneva tingimusega, mille kohaselt on töötaja tööandja poolt teise liikmesriiki lähetatud tegema tööd viimase nimel. Sellega seoses on tõusetunud küsimus, kas see tingimus on täidetud olukorras, kus piiriülese kaugtöö tegemine on algatatud töötaja poolt. Kui osa liikmesriikide pädevaid asutusi leiab, et artiklit 12(1) saab sellisel juhul kohaldada, on väljendatud ka kahtlust, kas sätte selline kohaldamine vastab lähetamise erandi algele eesmärgile. Halduskomisjoni juhiste kohaselt saab põhimääruse artiklit 12(1) kohaldada piiriülesele kaugtööle, milles tööandja ja töötaja on kokku leppinud ehk olukorras, kus muud sätte kohaldamise nõuded on täidetud, pole põhjust eristada, kelle algatusel kaugtöö tegemine toimub. Olukordades, kus tööandja nõusolek teises liikmesriigis kaugtöö tegemisele puudub, tuleks põhimääruse artikli 12(1) kohaldatavuses

olla aga kahtleval seisukohal, arvestades et juhul, kui tööandja pole töötaja sellisest töökorraldusest teadlik, on keeruline jaatada tõlgendust, et töötaja on tööandja poolt teise liikmesriiki lähetatud.

Põhimääruse artiklit 13(1) saab halduskomisjoni juhiste kohaselt piiriülese kaugtöö tegemisele kohaldada olukorras, kus kaugtööd tehakse kokkuleppel tööandjaga tavaliselt ja üldjuhul rohkem kui ühes liikmesriigis ehk kui see on osa töötaja tavapärasest töökorraldusest. Kui enamikel juhtudel näib selge, millal on põhimääruse artikkel 13(1) piiriülese kaugtöö tegemisele kohaldatav, eksisteerib siiski kaks omavahel seotud lahtist küsimust, millele vastamine on ilma Euroopa Kohtu sellekohaste suunisteta keeruline. Nendeks on 1) kas põhimääruse artikli 13(1) kohaldamine on välistatud olukorras, kus piiriülene kaugtöö ei toimu kokkuleppel tööandjaga ja 2) millisel juhul on piiriülese kaugtöö puhul tegemist väikese mõjuga tegevusega, mida ei võeta põhimääruse artikli 13(1) kohaldamisel arvesse.

Kuigi ÜK astus EL-ist 2020. aastal välja, on siiski olemas rühm privilegeeritud isikuid, kellel on jätkuvalt võimalik tugineda põhi- ja rakendusmääruses sätestatud kohaldatava õiguse kindlaksmääramise reeglitele. Need isikud on määratletud väljaastumislepingu artiklis 30. Nimetatud isikuid iseloomustab asjaolu, et nad olid üleminekuperioodi lõpus piiriüleses situatsioonis, mis hõlmas nii liikmesriiki kui ka ÜK-d. Nende isikute jaoks kohaldatakse põhi- ja rakendusmäärust üldjuhul edasi seni, kuni nad on katkematult liikmesriiki ja ÜK-d hõlmavas piiriüleses olukorras.

Käesoleval hetkel tekkivas piiriüleses situatsioonis ÜK ja liikmesriigi vahel kohaldatakse kaubandus- ja koostöölepingus sisalduvat protokolli sotsiaalkindlustuse koordineerimise kohta, mille kohaldatava õiguse kindlaksmääramise sätted sarnanevad oluliselt põhimäärusega. Protokolli artiklis SSC.10(3)(a) sätestatud reegli järgi kohaldatakse riigis palgatöölisena töötava isiku suhtes selle riigi õigusakte, millest on sätestatud põhimääruse ülesehitust järgivad erandid lähetatud töötajatele (artikkel SSC.11(1)(a)) ja tavaliselt ühes või mitmes liikmesriigis ja samuti ÜK-s töötavatele isikutele (artikkel SSC.12(1)).

DETERMINATION OF THE APPLICABLE LEGISLATION FOR PERSONS WORKING ACROSS BORDERS UNDER THE EUROPEAN UNION REGULATIONS ON THE COORDINATION OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS

Summary

Given that the social security systems of the Member States are not harmonised within the EU, it is essential for employees to be aware of which Member State's social security legislation applies to them when deciding whether to engage in cross-border activities. This is important because, due to the differences between the national systems, the applicable legislation determines both the level of social security contributions to be paid and the conditions under which social security benefits may be granted.

The aim of this master's thesis was to identify the conditions under which Articles 12(1) (posting) and 13(1) (pursuit of activities in two or more Member States) of Regulation (EC) No 883/2004 (hereinafter: the Basic Regulation) apply, and to analyse whether any legal uncertainties arise in the application of these provisions, including in the context of cross-border telework. Following the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's (hereinafter: the UK) withdrawal from the EU in 2020, to which both the Basic Regulation and Regulation (EC) No 987/2009 (hereinafter: the Implementing Regulation) previously applied, this thesis also examines which rules govern the determination of the applicable social security legislation for workers in cross-border situations between the EU and the UK.

This master's thesis employs a qualitative research method, relying primarily on the analysis of legal acts, the Practical Guide of the Administrative Commission (hereinafter: the Practical Guide), case law of the CJEU, and legal literature.

The application of Article 12(1) of the Basic Regulation, the so-called posting exception, which the CJEU has held must be interpreted strictly, requires the fulfilment of five cumulative conditions. These conditions are as follows: 1) immediately before the beginning of the posting, the worker must already be subject to the legislation of the Member State in which the employer posting the worker is established, 2) the employer posting the worker must normally carry out its

activities in the Member State in which it is established, 3) a direct relationship must continue to exist between the worker and the employer posting the worker throughout the posting, 4) the anticipated duration of the posting must not exceed 24 months, and 5) the posted worker must not be sent to replace another posted person.

Regarding the first condition, it follows from the case law of the CJEU that it is sufficient for a person to be subject to the legislation of the posting Member State by virtue of residing there, even if the person is not insured under that Member State's social security system. This interpretation diverges from the explanation provided in the Practical Guide, from which it could previously, in the author's view, have been inferred that satisfying this condition requires the person to be covered by social security in the posting State.

As regards the fifth, the so-called non-replacement condition, the CJEU has clarified that this requirement is not fulfilled even if the employers who successively post workers to perform the same work are different, and that it is not relevant whether those employers are located in the same Member State. As a consequence of this interpretation, it can be difficult to ascertain whether a posted worker complies with the non-replacement condition, given that this requires determining whether the work in question has previously been performed by a posted worker of another employer, who may also be located in a different Member State.

Regarding cross-border telework, the guidance note of the Administrative Commission indicates that, provided all five of the conditions mentioned above are met, Article 12 may also be applied to cross-border telework.

In legal literature, however, the issue raised in the context of cross-border telework and the application of Article 12 concerns the concept of posting itself, namely whether the requirement of being posted by the employer can be regarded as fulfilled in a situation where cross-border telework has been initiated by the employee. According to the competent authorities of some Member States, Article 12 can be applied in such a situation, whereas it has also been questioned whether such an interpretation of this provision is consistent with the original objectives of Article 12. The guidance note of the Administrative Commission states that Article 12(1) applies to any

form of telework that fulfils the five conditions and is agreed upon between the employer and the employee, it thus being irrelevant which party initiated the arrangement.

However, in a situation where the employer has not given its consent to such telework, the author of this thesis agrees with the sceptical view expressed in the legal literature regarding the applicability of Article 12(1). If the employer is entirely unaware of the cross-border telework, it is difficult to support the interpretation that the employee has been posted to another Member State by the employer.

As for the application of Article 13(1) of the Basic Regulation, the person concerned must normally pursue an activity as an employed person in two or more Member States. To determine whether this requirement is fulfilled, it is necessary to assess whether, at the time of determining the applicable legislation, the person's periods of employment in different Member States over the following 12 months are expected to follow one another with a certain regularity. Under the Implementing Regulation, such work in several Member States can be carried out either simultaneously or in alternation.

According to the case law of the CJEU, in order to determine whether a person normally works in two or more Member States, account must be taken of the duration and nature of the work as reflected in the employment contract and, where necessary, of the work actually performed, the latter taking precedence in the event of a discrepancy between the two.

In the context of Regulation (EEC) No 1408/71, which preceded the Basic Regulation, the CJEU has held that, in the case of alternating work in different Member States, the uninterrupted period of employment in one Member State may not exceed 12 months. Given that this interpretation was articulated under a regulation providing for a maximum posting period of 12 months, rather than the 24 months laid down in Article 12 of the Basic Regulation, the author concurs with the view expressed in the literature that the Court's limitation must, in the context of Article 13 of the Basic Regulation, be interpreted to mean that an uninterrupted period of employment in a single Member State may not exceed 24 months.

According to the Implementing Regulation, marginal activities must be disregarded when determining the applicable legislation under Article 13 of the Basic Regulation. However, the Regulations do not clarify this concept. Some clarification is provided by the Practical Guide, which explains that marginal activities are activities that are permanent in nature but insignificant in terms of time and economic return, which may be indicated by the fact that an activity accounts for less than 5% of the employee's normal working time and/or remuneration.

When it is established that a person normally pursues activities as an employed person in several Member States, Article 13(1) sets out rules for determining the applicable legislation depending on whether a substantial part of the employee's activities is carried out in their Member State of residence. To assess whether a substantial part of the activities takes place in that State, recent CJEU case law indicates that only the criterion of whether at least 25% of the employee's working time and/or remuneration is spent or received there must be considered. If this threshold is met, the legislation of the Member State of residence applies. If not, the condition of pursuing a substantial part of one's activities in the Member State of residence cannot be regarded as fulfilled. It is also important to note that, pursuant to a recent 2025 ruling of the CJEU, when determining whether a substantial part of the employee's activities is carried out in the Member State of residence, the person's work performed in third countries, and not only in the Member States, must be taken into account.

According to the guidance note of the Administrative Commission, Article 13(1) could be applied to telework if such work is carried out in agreement between the employer and the employee normally and usually in more than one Member State, i.e. if it forms a part of the employee's normal working pattern. Therefore, application of Article 13(1) to telework appears, in most cases, to be straightforward. However, two interrelated questions remain, to which it is difficult to provide a definite answer without clear guidance from the CJEU.

The first question is whether Article 13(1) of the Basic Regulation would not apply where cross-border telework does not take place by agreement between the employer and the employee, an issue on which differing views can be found in the legal literature. The second question concerns the general ambiguity of the notion of marginal activities, namely under which circumstances

cross-border telework should be regarded as a marginal activity that is not to be taken into account when applying Article 13(1).

The rules that determine the applicable social security legislation for cross-border workers between the EU and the UK after Brexit can be found in two separate agreements: the Withdrawal Agreement and the Trade and Cooperation Agreement, specifically its Protocol on Social Security Coordination.

Due to the Withdrawal Agreement, there are certain persons, those identified in Article 30, to whom the rules on the determination of applicable law set out in the Basic and Implementing Regulations continue to apply even after Brexit. These persons are characterised by the fact that, at the end of the transition period, which was the one-year period following the UK's withdrawal during which EU law continued to apply in and to the UK, they were in a cross-border situation involving both a Member State and the UK.

For persons to whom the Withdrawal Agreement does not apply, but who are currently in a cross-border situation between the EU and the UK, the rules for determining the applicable law are set out in the Protocol on the Coordination of Social Security. The general rule, pursuant to Article SSC.10(3)(a) of the Protocol, is that the legislation of the State in which a person pursues an activity as an employed person applies, with exceptions, following the logic of the Basic Regulation, made for posted workers (Article SSC.11(1)(a)) and for persons pursuing an activity as an employed person in one or more Member States as well as the UK (Article SSC.12(1)).

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aceto, F. Cross-border workers - navigating the challenges of social security coordination rules in the era of telework in the European Union. – *European Labour Law Journal* 2024/15 (2).
2. Bottero, M. *Posting of Workers in EU Law: Challenges of Equality, Solidarity and Fair Competition*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International BV 2021.
3. Carrascosa Bermejo, D. Key Ideas on Mobility and Social Security after Brexit. – *ERA Forum* 2021/22 (3).
4. De Pauw, B., Verschueren, H. The Framework Agreement on the applicable social security law in case of habitual cross-border telework after the pandemic. – *ERA Forum* 2023/24 (3).
5. De Wispelaere, F. jt. *Cross-border employment in the live performance sector. Exploring the social security and employment status of highly mobile workers*. Leuven: HIVA-KU Leuven 2021. – <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/2c9decf6-cf65-4afe-8436-cd6a3a55f3c0> (15.03.2026).
6. Jorens, Y. *Cross-border EU Employment and its Enforcement. An Analysis of the Labour and Social Security Law Aspects and a Quest for Solutions*. Cham: Springer Nature Switzerland AG 2022. – <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-18854-1> (10.03.2026).
7. Jorens, Y., De Wispelaere, F. Intra-EU Posting: Looking for Solutions: A Herculean or a Sisyphean Task? – *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid* 2019/1. – <https://socialsecurity.belgium.be/nl/publicaties/belgisch-tijdschrift-voor-sociale-zekerheid/2019> (17.03.2026).
8. van Ooij, E. C. *Highly Mobile Workers and the Coordination of Social Security in the EU: Opening and Closing Pandora's Box*. The Hague: Eleven 2022. – <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/highly-mobile-workers-and-the-coordination-of-social-security-in-/> (20.04.2026).
9. Pennings, F. Co-ordination of social security on the basis of the State-of-employment principle: time for an alternative? – *Common Market Law Review* 2005/42 (1).
10. Pennings, F., Vonk, G. (toim). *Research Handbook on European Social Security Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2015.
11. Pennings, F., Vonk, G. (toim). *Research Handbook on European Social Security Law*. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2023.
12. Rennuy, N. Posting of workers: Enforcement, compliance, and reform. – *European Journal of Social Security* 2020/22 (2).
13. Rewucha, A. Crossing borders and moving frontiers: Coordinating European social security for modern cases of global mobility. – *European Journal of Social Security* 2024/26 (4).
14. Schoukens, P., Everaet, G. A Reflection on Telework in Social Security Coordination. – *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu* 2023/73 (2-3). – <https://hrcak.srce.hr/broj/23874> (20.03.2026).
15. Schoukens, P., Pieters, D. The rules within regulation 883/2004 for determining the applicable legislation. – *European Journal of Social Security* 2009/11 (1-2).

16. Solacolu, M.-C. The Coordination of Social Security Systems After Brexit - Dispositions Applicable From 1 January 2021 and Potential Legislative Changes. – Lex ET Scientia International Journal 2021/28 (2).
17. Tandberg, P. S. The conflict rules of European social security coordination in a digital labour market – bridging *lex loci laboris* and remote work by disregarding marginal cross-border activities. – European Journal of Social Security 2025/27 (1).
18. Verschueren, H. Cross-Border Workers in the European Internal Market: Trojan Horses for Member States' Labour and Social Security Law? – International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 2008/24 (2).
19. Verschueren, H. The Application of the Conflict Rules of the European Social Security Coordination to Telework During and After the COVID-19 Pandemic. – European Journal of Social Security 2022/24 (2).
20. Verschueren, H. The complex social security provisions of the Brexit withdrawal agreement, to be implemented for decades. – European Journal of Social Security 2021/23 (1).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

21. 7. juuni 2016. aasta Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202, lk 1–388.
22. 29. aprilli 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 166, lk 1–123 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 5, lk 72–116).
23. 16. septembri 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – ELT L 284, lk 1–42.
24. Framework Agreement on the application of Article 16 (1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework. – https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/international/framework_agreement_on_cross-border_telework.pdf (27.03.2026).
25. 14. juuni 1971. aasta Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes. – EÜT L 149, lk 2–50 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 1, lk 35–82).
26. 14. mai 2003. aasta Nõukogu määrus (EÜ) nr 859/2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel. – ELT L 124, lk 1–3 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 317–320).

27. Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise leping. – ELT L 29, lk 7–187.
28. Ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ning teiselt poolt Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi vaheline kaubandus- ja koostööleping. ELT L 149, lk 10–2539.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

29. EKo C-115/11, *Format Urządzenia i Montażu Przemysłowe sp. z o.o. versus Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie*, ECLI:EU:C:2012:606.
30. EKo C-137/11, *Partena ASBL versus Les Tartes de Chaumont-Gistoux SA*, ECLI:EU:C:2012:593.
31. EKo C-203/24, *KN versus Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank*, ECLI:EU:C:2025:662.
32. EKo C-255/13, *I versus Health Service Executive*, ECLI:EU:C:2014:1291.
33. EKo C-356/15, *Euroopa Komisjon versus Belgia Kuningriik*, ECLI:EU:C:2018:555.
34. EKo C-359/16, *Ömer Altun, Abubekir Altun, Sedrettin Maksutogullari, Yunus Altun, Absa NV, M. Sedat BVBA, Alnur BVBA*, ECLI:EU:C:2018:63.
35. EKo C-370/17, *Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) versus Vueling Airlines SA*, ECLI:EU:C:2020:260.
36. EKo C-410/21, *FU, DRV Intertrans BV*, ECLI:EU:C:2023:138.
37. EKo C-422/22, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu versus TE*, ECLI:EU:C:2023:869.
38. EKo C-451/17, „*Walltopia*“ *AD versus Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Veliko Tarnovo*, ECLI:EU:C:2018:861.
39. EKo C-477/17, *Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank versus D. Balandin, I. Lukachenko, Holiday on Ice Services BV*, ECLI:EU:C:2019:60.
40. EKo C-527/16, *Salzburger Gebietskrankenkasse ja Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz versus Alpenrind GmbH jt*, ECLI:EU:C:2018:669.
41. EK C-527/16, *Salzburger Gebietskrankenkasse ja Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz versus Alpenrind GmbH jt*, ECLI:EU:C:2018:52, kohtujurist H. Saugmandsgaard Øe ettepanek.
42. EKo C-570/15, *X versus Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2017:674.
43. EK C-570/15, *X versus Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2017:182, kohtujurist M. Szpunari ettepanek.
44. EKo C-610/18, *AFMB Ltd jt versus Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank*, ECLI:EU:C:2020:565.

45. EKo C-611/10, *Waldemar Hudzinski versus Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse*, ECLI:EU:C:2012:339.
46. EKo C-631/17, *SF versus Inspecteur van de Belastingdienst*, ECLI:EU:C:2019:381.
47. EKo C-743/23, *A versus GKV-Spitzenverband*, ECLI:EU:C:2025:954.
48. EK C-743/23, *A versus GKV-Spitzenverband*, ECLI:EU:C:2025:414, kohtujurist A. Rantose ettepanek.
49. EKo C-784/19, „*TEAM POWER EUROPE*“ *EOOD versus Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna*, ECLI:EU:C:2021:427.
50. EKo C-879/19, *FORMAT Urządzenia i Montaż Przemysłowe versus Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie*, ECLI:EU:C:2021:409.
51. De Hoge Raad der Nederlanden. 14/05851a. 19.01.2018. – <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2018:50> (20.04.2026).

MUUD ALLIKAD

52. Brexit: ELi ja Ühendkuningriigi suhted. EUR-Lex. – <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=et> (07.02.2026).
53. Coordination au sein de l’UE : nouvelle mise au point sur l’application de la règle des 25 % pour le travail effectué dans des pays tiers. Office National de Sécurité Sociale 2026. – https://content.eranova.fgov.be/smals/ONSS_RSZ/Working_in_Belgium/2026%2004%20-%20Newsflash%20Moguntia_def_FR_.pdf (28.04.2026).
54. Cross-border telework in the EU, the EEA and Switzerland. Framework agreement on cross-border telework. Federal Public Service Social Security. – <https://socialsecurity.belgium.be/en/internationally-active/cross-border-telework-eu-eea-and-switzerland> (27.01.2026).
55. ELi ja Ühendkuningriigi kaubandus- ja koostööleping. Euroopa Komisjon. – https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_et (07.02.2026).
56. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord. KOM(2010) 794 lõplik, 2010/0380 (COD). Euroopa Komisjon. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0794> (26.02.2026).
57. Explanatory Memorandum to the Framework Agreement on the application of Article 16 (1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework. – https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/international/explanatory_memorandum_to_the_framework_agreement.pdf (20.04.2026).

58. Guidance relating to the UK's operational implementation of the social security coordination provisions of Part 2 of the EU Withdrawal Agreement: Citizens' Rights. 11 November 2020. – <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61a4a99ad3bf7f055b2934a6/social-security-arrangements-between-uk-and-eu-jan-2021.pdf> (27.02.2026).
59. Impact of teleworking during the COVID-19 pandemic on the applicable social security. European Labour Authority 2021. – <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-07/ELA%20Report%20-%20Cross-border%20teleworking%20during%20the%20COVID-19%20pandemic%20%282021%29.pdf> (25.03.2026).
60. Komisjoni teatis. COVID-19 puhangu ajal töötajate vaba liikumise õiguse kasutamist käsitlevad suunised. – ELT C 102 I, lk 12-14. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)) (01.04.2026).
61. Komisjoni teatis. Selgitav teatis Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu kohta. Teine osa. Kodanike õigused. – ELT C 173, lk 1–44. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.173.01.0001.01.ES&toc=OJ%3AC%3A2020%3A173%3ATOC (01.03.2026).
62. Petracco, C. jt. Annual Report on Intra-EU Labour Mobility: 2025 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2026. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4b32739-0bb0-11f1-8870-01aa75ed71a1> (11.04.2026).
63. Practical guide on the applicable legislation in the European Union (EU), the European Economic Area (EEA) and in Switzerland. Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems. – <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=0&advSearchKey=guidepract&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0&iframe=true> (01.04.2026).
64. Schwarz, S., Kielbasa, M. Posted or sent? in the context of the revision of social security coordination regulations. Kraków: Labour Mobility Initiative Association 2018. – https://labourinstitute.eu/wp-content/uploads/2023/04/paper-Posted-or-sent-in-the-context-of-the-revision-of-social-security-coordination_.pdf (01.04.2026).
65. Sotsiaalkindlustus Euroopa Liidus. Sotsiaalkindlustusamet. – <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/perehuvitised-ja-muud-toetused/sotsiaalkindlustus-valismaal-ja-valismaalt-tulijatele> (12.04.2026).
66. Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni 12.06.2009 otsus nr A2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 12 tõlgendamise kohta, mis käsitleb ajutiselt väljaspool pädeva riigi territooriumi töötavate lähetatud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes kohaldatavaid õigusakte (EMPs ja EÜ-Šveitsi kokkuleppe raames kohaldatav tekst). – ELT C 106, lk 5–8. – <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.106.01.0005.01.EST&toc=OJ%3AC%3A2010%3A106%3ATOC (01.03.2026).

67. Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni 21.06.2023 otsus nr H14 seoses COVID-19 pandeemiat käsitleva suunise, määruse (EÜ) nr 883/2004 II jaotise ja määruse (EÜ) nr 987/2009 artiklite 67 ja 70 kohaldamise tõlgendamist COVID-19 pandeemia ajal käsitleva märgukirja, ajavahemikul 1. juulist 2022 kuni 30. juunini 2023 kohaldatavate kaugtöö juhiste ja alates 1. juulist 2023 kohaldatavate kaugtöö juhiste avaldamisega (EMPs ja EÜ-Šveitsi kokkuleppe raames kohaldatav tekst). – ELT C 2024/594. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202400594 (01.03.2026).
68. Strban, G. jt. Analytical report 2018. Social security coordination and non-standard forms of employment and self-employment: Interrelation, challenges and prospects. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2020. – <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22854&langId=en> (15.03.2026).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Elisabeth Liiv ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose
Piiriüleselt töötavatele isikutele kohaldatava õiguse määramine Euroopa ,
Liidu sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise määrustes
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Gaabriel Tavits ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Elisabeth Liiv
29.04.2026