



## TÖÖTAJATE VABA LIIKUMINE

Üks neljast ELi kodanike vabadusest on töötajate vaba liikumine. See hõlmab töötajate liikumisvabadust ja teises riigis elamise õigust, pereliikmete riiki sisenemise ja seal elamise õigust, õigust teises liikmesriigis töötada ning õigust samasugusele kohtlemisele nagu selle riigi kodanikel. Avaliku teenistuse suhtes kehtivad piirangud. Euroopa Tööjõuamet on asutus, mis spetsiaalselt tegeleb töötajate, sealhulgas lähetatud töötajate vaba liikumisega.

### ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artikli 3 lõige 2; Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 4 lõike 2 punkt a ning artiklid 20, 26 ja 45–48.

Direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil; määrus (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires.

### EESMÄRGID

Töötajate liikumisvabadus on alates ELi asutamisest olnud üks selle aluspõhimõtetest. See on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 45 ning on töötajate põhiõigus, mis täiendab kaupade, kapitali ja teenuste vaba liikumist Euroopa ühtsel turul. Sellega püütakse kaotada kodakondsusel põhinevat diskrimineerimist nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töö- ja töölevõtutingimuste puhul. Lisaks sätestatakse selles artiklis, et ELi töötajal on õigus võtta vastu tehtud tööpakkumine, liikuda vabalt liikmesriigi territooriumil, viibida seal töö eesmärgil ja jääda sinna pärast töötamist kooskõlas teatavate tingimustega.

### SAAVUTUSED

Eurostati andmetel elas ja töötas 2017. aasta lõpus 3,8% ELi kodanikest (17 miljonit inimest, kellele lisandub 1,4 miljonit piiriülest töötajat) muus liikmesriigis kui see, mille kodakondsus neil on. 2007. aastal oli sama näitaja 2,5%. Liikuvus on suurim kõrghariduse omandanute seas.

#### A. Liikumisvabaduse praegune üldine kord

Töötajate vaba liikumise põhiõigus on sätestatud mitmetes määrustes ja direktiivides alates 1960. aastatest. Mitmeid kordi on ajakohastatud asutamismäärust töötajate liikumisvabaduse kohta (määrus (EMÜ) nr 1612/68) ning täiendavat direktiivi liikumis- ja



elamispriirangute kaotamise kohta (nõukogu direktiiv 68/360/EMÜ). Praegu sisalduvad peamised ELi sätted direktiivis 2004/38/EÜ, mis käsitleb liikumis- ja elamisõigust, määruses (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta ja määruses Euroopa Tööjõuameti asutamise kohta, mis avaldatakse 2019. aasta kevadel.

## 1. Töötajate liikumisvabadus ja teises riigis elamise õigus

Direktiiviga 2004/38/EÜ loetakse ELi kodakondsus liikmesriikide kodanike põhistaatuseks, kui nad kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust ELi territooriumil. Esimese kolme kuu jooksul on igal ELi kodanikul õigus elada teise ELi liikmesriigi territooriumil, ilma et ta peaks täitma ühtegi tingimust või formaalsust, välja arvatud kohustus omada kehtivat isikutunnistust või passi. Pikemate perioodide puhul võib vastuvõttev liikmesriik nõuda, et kodanik registreeriks oma viibimise tema territooriumil mõistliku ja mittediskrimineeriva aja jooksul.

Liidu kodanike õigus viibida riigis rohkem kui kolm kuud sõltub teatavate tingimuste täitmisest: nende puhul, kes ei ole töötajad ega füüsilisest isikust ettevõtjad, sõltub riigis elamise õigus sellest, kas neil on piisavalt ressursse, et mitte muutuda vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemile koormavaks, ja kas neil on ravikindlustus. Ka üliõpilastel ja kutsehariduse omandajatel on elamisõigus, nagu on ka (endast sõltumatutel põhjustel) töötutel, kes on end töötuna registreerinud

ELi kodanikud, kes on elanud vastuvõttavas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad alalise elamisõiguse.

Direktiivis ajakohastati **perekondade taasühinemise** sätteid, laiendades pereliikme määratlust (mille alla varem kuulusid vaid abikaasa, alla 21 aasta vanused alanejad sugulased või ülalpeetavad lapsed ja ülalpeetavad ülenejad sugulased), nii et see hõlmab ka registreeritud partnerit, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus peab registreeritud kooselu võrdseks abieluga. Neil pereliikmetel on kodakondsusest sõltumata õigus elada töötajaga samas riigis.

## 2. Töö

Määruses (EL) nr 492/2011 kehtestatakse eeskirjad tööhõive, võrdse kohtlemise ja töötajate perekondade kohta. Igal liikmesriigi kodanikul on õigus otsida tööd teises liikmesriigis kooskõlas asjaomase liikmesriigi töötajatele kohaldatavate vastavate õigusnormidega. Liikmesriikidel ei ole lubatud kohaldada diskrimineerivaid tavasid, näiteks piirduda tööpakkumiste puhul kodanikega või nõuda paremat keeleoskust sellest, mis on kõnealuse töö jaoks mõistlik ja vajalik. Lisaks on liikuval töötajal õigus saada riiklikust tööhõiveametist samasugust abi nagu vastuvõtva liikmesriigi kodanikel, samuti on tal õigus viibida vastuvõttavas liikmesriigis sellise ajavahemiku jooksul, mis on vajalik töö otsimiseks, tööle kandideerimiseks ja tööle asumiseks. See õigus kehtib võrdselt kõigile töötajatele teistest liikmesriikidest, olenemata sellest, kas nad on alalise lepinguga töötajad, hooajatöölised, piiriülesed töötajad või teenusepakkujad.

Need eeskirjad ei kehti siiski lähetatud töötajatele, sest nad ei kasuta oma vaba liikumise õigust: hoopis tööandjad kasutavad teenuste osutamise vabadust, et saata töötajaid ajutiselt välismaale. Lähetatud töötajaid kaitstakse töötajate lähetamise direktiiviga (direktiiv (EL) 2018/957, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ), millega nähakse ette samasugused tasustamiseeskirjad kui vastuvõtva riigi kohalike töötajate



puhul ning reguleeritakse ajavahemikku, mille järgselt kohaldatakse vastuvõtva riigi tööõigust (2.1.13).

Mis puudutab töö- ja tööhõivetingimusi vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, on ühe liikmesriigi kodanikel, kes töötavad teises riigis, vastuvõtva liikmesriigi töötajatega samad sotsiaaltoetused, maksusoodustused ja eluaseme leidmise võimalused. Lisaks on neil õigus võrdsele kohtlemisele ametiühinguõiguste kasutamisel.

Diskrimineerimisvastaseid eeskirju kohaldatakse ka liikuvate töötajate laste suhtes. Liikmesriigid peaksid julgustama neid lapsi osalema hariduses ja kutseõppes, et hõlbustada nende integreerimist.

Lisaks annab direktiivi artikkel 35 liikmesriikidele sõnaselgelt õiguse võtta kuritarvitamise või pettuse korral tagasi kõnealuselt direktiivist tulenev mis tahes õigus.

### 3. Töötajate vaba liikumist käsitlev kohtupraktika

Pärast ELi kodakondsuse kehtestamist on Euroopa Liidu Kohus täpsustanud direktiivi tõlgendamist mitmetes töötajate vaba liikumist käsitlevates kohtuasjades. Komisjoni spetsiaalne veebipõhine andmebaas sisaldab selleteemalist kohtupraktikat.

Riigis viibimise osas on töötajatel õigus elada vastuvõtvast liikmesriigis rohkem kui kuus kuud (Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-292/89, Antonissen), ilma et nad peaksid täitma ühtegi tingimust, kui nad jätkavad seal tööotsinguid ja neil on tegelik võimalus tööd leida.

Muud juhtumid on seotud sotsiaaltoetuste kättesaadavusega. Euroopa Kohus on laiendanud sotsiaaltoetuste kättesaadavust teises liikmesriigis elavatele ELi kodanikele (kohtuasjad C-184/99, Grzelczyk; C-224/98, D'Hoop). Esmakordsete töötajate olukorra üle käivad praegu tõsised arutelud, sest nende puhul ei saa rääkida töötaja staatuse säilitamisest. Kohtuasjades C-138/02 (Collins) ja C-22/08 (Vatsouras) leidis Euroopa Kohus, et asjaomastel ELi kodanikel on võrdne õigus saada rahalist abi, mis on mõeldud töötajatel tööturule pääsemise lihtsustamiseks. Sellist abi ei saa pidada sotsiaalabiks, mille andmist direktiiv 2004/38/EÜ ette ei näe. Sellegipoolest võivad liikmesriigid nõuda tegeliku seose tõendamist töötajate ja asjaomase liikmesriigi tööturu vahel.

#### B. Liikumisvabaduse piirangud

Aluslepinguga antakse liikmesriikidele õigus keelduda ELi kodanikule riiki sisenemise ja seal elamise õiguse andmisest seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervisega. Sellised meetmed peavad põhinema asjaomase isiku käitumisel, juhul kui see kujutab piisavalt tõsist ja reaalselt ohtu riigi põhivõimudele. Direktiivis 2004/38/EÜ nähakse ette ka terve rida menetluslikke tagatisi.

ELi toimimise lepingu artikli 45 lõike 4 kohaselt ei kehti töötajate liikumisvabadus avaliku teenistuse kohta. Seda erandit on Euroopa Kohus tõlgendanud siiski väga kitsalt, mistõttu võib oma kodanike jaoks reserveerida vaid need töökohad, mille puhul on tegemist riigivõimu teostamisega ja riigi üldiste huvide kaitsmisega (näiteks riigi sise- või välisjulgeolek).

Pärast uute liikmesriikide ühinemist Euroopa Liiduga võib üleminekuajaperioodi jooksul kohaldada teatavaid tingimusi, mis piiravad neist riikidest lähtuvate, neisse riikidesse



suunduvate ja nende riikide vahel liikuvate töötajate liikumisvabadust. Praegu kehtivad üleminekuperioodid Horvaatia kodanikele, mis tuleb kaotada hiljemalt 2020. aasta juuliks.

### C. Meetmed liikumisvabaduse edendamiseks

EL on teinud suuri pingutusi, et luua töötajate liikuvust soodustav keskkond. Muu hulgas on tehtud järgmist:

- teistes ELi liikmesriikides omandatud kutsequalifikatsioonide tunnustamise süsteemi reform menetluse ühtlustamiseks ja hõlbustamiseks. See hõlmab mitmete tervisesektoritega seotud kutsealade ja arhitektide kutseala automaatset tunnustamist (direktiiv 2013/55/EL, millega muudetakse direktiivi 2005/36/EÜ [2.1.6](#));
- Euroopa kutsekaardi väljastamine 2016. aastal, et testida väljavalitud reguleeritud kutsealade elektroonilise tunnustamise menetlust;
- sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine, sealhulgas sotsiaalkaitse ülekantavus määruse (EÜ) nr 883/2004 ja rakendusmääruse (EÜ) nr 987/2009 (vaadatakse praegu läbi) abil ([2.3.4](#));
- Euroopa ravikindlustuskaart (2004), mis tõendab kindlustuse olemasolu vastavalt määrusele (EÜ) nr 883/2004, ja direktiiv piiriüleste tervishoiuteenuste kohta (direktiiv 2011/24/EL). Üks edasine 2018. aasta kevadeks kavandatud meede on pooleli: komisjoni ettepanek luua Euroopa sotsiaalkindlustusnumber, et lihtsustada kodanike jaoks haldusmenetlusi ja nende sotsiaalkindlustuskindlustusstaatuse kontrollimist;
- täiendavate pensioniõiguste omandamise ja säilitamise parandamine (direktiiv 2014/50/EL);
- kohustus tagada töötajate diskrimineerimise vastu õiguskaitselahendusi pakuvad kohtumenetlused ja määrata võrdset kohtlemist edendavad ja kontrollivad asutused (direktiiv 2014/54/EL).

2019. aasta kevadel jõustub uue Euroopa ameti, Euroopa Tööjõuameti (ELA) asutamismäärus. Ameti peamine eesmärk on tagada ELi õiguse parem jõustamine lähetatud töötajate suhtes ja pakkuda tugiteenuseid liikuvatele töötajatele ja tööandjatele (EURES). Ta pakub üheainsa vaba liikumise veebisaidi kaudu vabu töökohti ning annab teavet elu- ja töötingimuste kohta ELi riikides, nagu ka teavet töötajate, tööandjate ja riiklike haldusasutuste õiguste ja kohustuste kohta. Lisaks toetab amet liikmesriikide vahelist koordineerimist piiriülese jõustamise küsimuses, mis hõlmab ühiseid kontrolle ja vahendustegevust piiriüleste vaidluste lahendamiseks. Lisaks toetab ta sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist ja liikmesriikidevahelist koostööd võitluses deklareerimata töö vastu. Seega aitab ta kaasa töötajate õiglasele liikuvusele sotsiaalõiguste samba raames.

Amet integreerib või kasutab erinevaid Euroopa algatusi, mis on tööjõu liikuvuse seisukohast olulised, eelkõige Euroopa tööturuasutuste võrgustikku (EURES), mis on koostöövõrgustik, mille Euroopa Komisjon lõi 1993. aastal, et täita aluslepingus sätestatud töötajate vaba liikumise põhimõtet (ELi toimimise lepingu artikkel



46). Nimetatud võrgustik hõlmab komisjoni, ELi ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide ning Šveitsi avalikke tööturuasutusi ning muid partnerorganisatsioone (2.3.3). Määruse (EL) 2016/589 (millega muudeti määrust (EL) nr 492/2011) abil täiustab EURES oma digiplatvormi iseteenindusvahendeid, et võimaldada tööotsijate oskuste ja vabade töökohtade automaatset sobitamist. Liikmesriikidel on kohustus edastada kõikide vabade töökohtade kohta teavet Euroopa tööalase liikuvuse portaalile, mida võõrustab Euroopa Tööjõuamet koostöös ühtse digiväravaga. EURESt rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondist.

## **EUROOPA PARLAMENDI ROLL**

Euroopa Parlament on alati rõhutanud, et EL ja selle liikmesriigid peaksid koordineerima oma jõupingutusi, et edendada töötajate vaba liikumist.

Oma 16. jaanuari 2014. aasta resolutsioonis vaba liikumise põhiõiguse järgimise kohta ELis tuletas parlament meelde, et õigust töötamise eesmärgil vabalt liikuda ei tohi seostada sotsiaalkindlustussüsteemide kuritarvitamisega ja kutsus liikmesriike üles hoiduma meetmetest, mis võivad vaba liikumise õigust piirata.

Parlament toetas (oma 20. novembri 2018. aasta raportis) Euroopa Tööjõuameti loomist. Ta nõudis vaba liikumise ühtse portaali loomist, samuti võimalust, et Euroopa Tööjõuamet teeb ettepaneku korraldada ühiskontrolle omal algatusel. Samuti lisas ta koostöö deklareerimata töö valdkonnas oma põhiülesannete hulka, tagades seega, et platvorm, millega edendatakse koostööd deklareerimata tööga tegelemiseks (mis asutati 2016. aastal Euroopa Parlamendi tugeval toetusel), jätkab oma tegevust.

Susanne Kraatz  
05/2019

