



TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi unionin kansalaisten neljästä vapaudesta. Se käsittää työntekijöiden oikeuden liikkumiseen ja oleskeluun, työntekijöiden perheenjäsenten oikeuden maahantuloon ja oleskeluun sekä oikeuden työskennellä toisessa unionin jäsenvaltiossa ja tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti tuon jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Julkisiin virkoihin sovelletaan rajoituksia. Euroopan työviranomainen on työntekijöiden, myös lähetettyjen työntekijöiden, vapaasta liikkuvuudesta vastaava virasto.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan a alakohta sekä 20, 26 ja 45–48 artikla

Direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetus (EU) N:o 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella

TAVOITTEET

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on ollut EU:n perustamisesta lähtien yksi sen peruseriaatteista. Siitä määrätään SEUT:n 45 artiklassa, ja se on työntekijöiden perusoikeus, joka täydentää tavaroiden, pääoman ja palvelujen vapaata liikkuvuutta unionin sisämarkkinoilla. Siihen sisältyy kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän poistaminen ammatillisessa toiminnassa, palkkauksessa ja muissa työehdoissa. Lisäksi artiklassa määrätään, että työntekijöillä on oikeus hakea tarjottua työtä, liikkua vapaasti jäsenvaltiossa, oleskella jäsenvaltiossa työn tekemiseksi ja jäädä työsuhteen päätyttyä jäsenvaltioon tietyin edellytyksin.

SAAVUTUKSET

Eurostatin mukaan 3,8 prosenttia unionin kansalaisista (17 miljoonaa henkilöä sekä 1,4 miljoonaa työmatkalaista) asui tai työskenteli vuoden 2017 lopussa muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat. Määrä on kasvanut 2,5 prosenttia vuodesta 2007. Liikkuvuus on suurinta korkeakoulututkinnon suorittaneiden keskuudessa.



A. Nykyinen vapaata liikkuvuutta koskeva yleinen järjestelmä

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva perusoikeus on sisällytetty moniin asetuksiin ja direktiiveihin 1960-luvulta lähtien. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa perusasetusta (asetus 1612/68) ja sitä täydentävää direktiiviä liikkumista ja oleskelua koskevien rajoitusten poistamisesta (neuvoston direktiivi 68/360) on nykyaikaistettu useaan otteeseen. Tällä hetkellä keskeisiä unionin säädöksiä ovat liikkumis- ja oleskeluoikeudesta annettu direktiivi 2004/38/EY, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annettu asetus 492/2011 sekä keväällä 2019 julkistettava asetus Euroopan työviranomaisen perustamisesta.

1. Työntekijöiden liikkumis- ja oleskeluoikeus

Direktiivin 2004/38/EY mukaan unionin kansalaisuus on jäsenvaltioiden kansalaisten perusstatus, kun he käyttävät oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti EU:n alueella. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella kolmen ensimmäisen kuukauden ajan ilman, että hänelle asetetaan muita vaatimuksia tai että häneltä edellytetään muita mahdollisuuksia kuin se, että hänellä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi. Jos oleskelu jatkuu pidempään, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia, että henkilö ilmoittaa maassa oleskelustaan kohtuullisen ja syrjimättömän määräjän kuluessa.

Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella maassa yli kolmen kuukauden ajan tietyin edellytyksin: jos he eivät ole työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, he voivat saada oleskeluoikeuden vain, jos heillä on riittävät varat niin, että he eivät muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja jos heillä on sairausvakuutus. Oleskeluoikeus on myös opiskelijoilla ja ammatillista koulutusta suorittavilla sekä (vastoin omaa tahtoaan) työttömillä henkilöillä, jotka ovat ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi.

Unionin kansalaiset saavat pysyvän oleskeluoikeuden vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuttuaan maassa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan.

Direktiivillä nykyaikaistettiin **perheen jälleenyhdistämistä** laajentamalla perheenjäsenen määritelmää (perheenjäseniksi katsottiin aiemmin ainoastaan puoliso, alle 21-vuotiaat tai huollettavat jälkeläiset sekä huollettavat sukulaiset ylenevässä polvessa). Muutoksen seurauksena perheenjäseniksi katsotaan myös rekisteröidyt kumppanit, jos rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä. Näillä perheenjäsenillä on kansalaisuudestaan riippumatta oikeus oleskella työntekijän kanssa samassa maassa.

2. Ammatillisen toiminnan harjoittaminen

Asetuksessa 492/2011 vahvistetaan ammatillisen toiminnan harjoittamista, yhdenvertaista kohtelua ja työntekijöiden perheitä koskevat säännöt. Jokaisella jonkin jäsenvaltion kansalaisella on oikeus hakea töitä toisessa jäsenvaltiossa samojen säännösten mukaisesti kuin tämän jäsenvaltion omilla työntekijöillä. Jäsenvaltiot eivät saa soveltaa syrjiviä käytäntöjä, kuten rajoittaa työtarjouksia koskemaan oman maan kansalaisia tai asettaa kielitaitovaatimuksia, jotka ylittävät sen, mikä on kohtuullista ja välttämätöntä kyseisen työn kannalta. Lisäksi liikkuva työntekijä on oikeutettu saamaan vastaanottavan jäsenvaltion työvoimaviranomaisilta samanlaista apua kuin



tämän jäsenvaltion kansalaiset. Hänellä on myös oikeus oleskella vastaanottavassa maassa riittävän pitkään etsiäkseen töitä, hakeakseen työpaikkaa ja tullakseen otetuksi töihin. Tätä oikeutta sovelletaan tasapuolisesti kaikkiin toisista jäsenvaltioista tuleviin työntekijöihin, olivatpa he sitten vakituisia työntekijöitä, kausityöntekijöitä, rajatyöntekijöitä tai palveluntarjoajia.

Näitä sääntöjä ei kuitenkaan sovelleta lähetettyihin työntekijöihin, sillä heidän kohdallaan ei ole kyse työntekijöiden oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen vaan siitä, että työnantajat käyttävät palvelujen tarjoamisen vapautta lähettääkseen työntekijöitään tilapäisesti ulkomaille. Lähetettyjen työntekijöiden suojeluun sovelletaan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annettua direktiiviä (direktiivi EU/2018/957, jolla muutettiin direktiiviä 96/71/EY). Siinä säädetään samoista palkkausta koskevista säännöistä, jotka koskevat vastaanottavan maan työntekijöitä, ja sillä säännellään ajanjaksoa, jonka kuluttua sovelletaan vastaanottavan maan työlainsäädäntöä (2.1.13).

Työehtojen ja -olojen osalta toisessa jäsenvaltiossa työskentelevillä jonkin jäsenvaltion kansalaisilla on samat sosiaali- ja verotusetuudet kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla. Heillä on myös oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ammattiyhdistysoikeuksien käyttämisessä.

Syrjinnän kieltoa koskevia sääntöjä sovelletaan myös liikkuvien työntekijöiden lapsiin. Jäsenvaltioiden olisi kannustettava näitä lapsia osallistumaan yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen kotoutumisen helpottamiseksi.

Lisäksi direktiivin 35 artiklassa nimenomaisesti annetaan jäsenvaltioille valtuudet peruuttaa tässä direktiivissä tarkoitettut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella.

3. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva oikeuskäytäntö

Unionin kansalaisuuden käyttöönoton jälkeen Euroopan unionin tuomioistuin on tarkentanut direktiivin tulkintaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa oikeuskäytännössään. Alan oikeuskäytäntöä esitellään asiaa koskevassa komission verkkotietokannassa.

Työnhakijoilla on oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa yli kuusi kuukautta (unionin tuomioistuin, asia C-292/89, Antonissen) ilman, että heille asetetaan mitään edellytyksiä, jos he etsivät edelleen työpaikkaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja heillä on todellinen mahdollisuus löytää työtä.

Sosiaalietuuksien saatavuutta on myös käsitelty oikeustapauksissa. Unionin tuomioistuin on laajentanut toisessa jäsenvaltiossa oleskelevien unionin kansalaisten mahdollisuuksia saada sosiaalietuuksia (asiat C-184/99, Grzelczyk, ja C-224/98, D’Hoop). Ensimmäistä kertaa työtä hakevien asemasta on keskusteltu vilkkaasti, koska heillä ei ole työntekijäasemaa, jonka he voisivat säilyttää. Unionin tuomioistuin totesi asioissa C-138/02, Collins, ja C-22/08, Vatsouras, että tällaisilla unionin kansalaisilla on yhdenvertainen oikeus taloudelliseen etuuteen, jonka tarkoituksena on helpottaa työnhakijoiden pääsyä työmarkkinoille. Tällaista etuutta ei näin ollen voida pitää ”sosiaalivastuuna”, johon työnhakijalla direktiivin 2004/38/EY mukaisesti ei ole



oikeutta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vaatia, että työnhakijan ja vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys.

B. Liikkumisvapauden rajoitukset

Perussopimuksen nojalla jäsenvaltio voi estää unionin kansalaisen maahantulon tai oleskelun maassa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella. Näiden toimenpiteiden on perustuttava asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen, ja käyttäytymisen on oltava sellaista, että se voidaan katsoa riittävän vakavaksi uhkaksi valtion perustavanlaatuisille intresseille. Direktiiviin 2004/38/EY sisältyy tätä varten joukko menettelyllisiä oikeusturvatakeita.

SEUT:n 45 artiklan 4 kohdan mukaisesti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei sovelleta julkishallinnon palvelussuhteisiin. Unionin tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut tätä poikkeusta hyvin rajoittavalla tavalla, sillä sen mukaan pelkästään oman maan kansalaisille voidaan varata vain sellaiset julkishallinnon virat, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä ja vastuuta kyseisen valtion yleisen edun (esimerkiksi valtion sisäinen ja ulkoinen turvallisuus) turvaamisesta.

Uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeisellä siirtymäkaudella voidaan soveltaa tiettyjä ehtoja, joilla rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkumista näistä jäsenvaltioista, näihin jäsenvaltioihin ja niiden välillä. Parhaillaan sovelletaan siirtymäaikoja Kroatian kansalaisiin, ja niistä on luovuttava heinäkuuhun 2020 mennessä.

C. Toimet liikkumisvapauden tukemiseksi

EU on pyrkinyt päättäväisesti luomaan työntekijöiden liikkuvuutta edistävän toimintaympäristön. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- toisessa jäsenvaltiossa hankittujen ammattipätevyyskierrosten tunnustamisjärjestelmän uudistaminen menettelyn yhdenmukaistamiseksi ja helpottamiseksi; tähän sisältyy useiden terveydenhuoltoalan ammattien ja arkkitehdin ammatin automaattinen tunnustaminen (direktiivi 2013/55/EU, jolla muutettiin direktiiviä 2005/36/EY [2.1.6](#))
- eurooppalaisen ammattikortin käyttöönotto vuonna 2016, jotta voitiin testata tunnustamismenettelyä tiettyjen säänneltyjen ammattien osalta
- sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen, mukaan lukien sosiaaliturvan siirrettävyys, asetuksella (EY) N:o 883/2004 ja täytäntöönpanoasetuksella (EY) N:o 987/2009 (parhaillaan tarkistettavana) ([2.3.4](#))
- eurooppalainen sairaanhoitokortti (2004) osoituksena asetuksen N:o 883/2004 mukaisesta vakuutuksesta ja direktiivi 2011/24/EU rajatylittävästä terveydenhuollosta; yksi vuoden 2018 kevääksi suunniteltu toimi on vielä kesken: komission ehdotus ottaa käyttöön eurooppalainen sosiaaliturvatunnus, jotta voitaisiin helpottaa kansalaisten hallinnollisia menettelyjä ja varmistua heidän sosiaaliturvansa tilanteesta
- parannukset lisäeläkeoikeuksien hankkimiseen ja säilyttämiseen (direktiivi 2014/50/EU)
- velvoite varmistaa, että syrjinnän kohteeksi joutuneilla työntekijöillä on mahdollisuus muutoksenhakuun tuomioistuimessa, ja nimittää yhdenvertaista kohtelua edistävät ja valvovat elimet (direktiivi 2014/54/EU).



Unionin uuden viraston, Euroopan työviranomaisen, perustamisasetus tulee voimaan keväällä 2019. Viraston tärkein tavoite on varmistaa lähetettyihin työntekijöihin sovellettavan unionin lainsäädännön täytäntönnäpön parempi valvonta ja tarjota tukipalveluja liikkuville työntekijöille ja työnantajille (EURES). Liikkumisvapautta koskevalla keskitetyllä sivustollaan se esittelee avoimia työpaikkoja ja tarjoaa tietoa EU-maiden elin- ja työoloista sekä työntekijöiden, työnantajien ja kansallisten viranomaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Se tukee jäsenvaltioiden välistä koordinoitua rajatylittävää valvonnassa, mukaan lukien yhteiset tarkastukset ja sovittelu rajat ylittävien riitojen ratkaisemiseksi. Lisäksi se tukee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä pimeään työn torjunnassa. Siten se edistää työvoiman oikeudenmukaista liikkuvuutta osana sosiaalisten oikeuksien pilaria.

Virasto yhdistää tai ottaa hoitaakseen erilaisia työvoiman liikkuvuuden kannalta merkittäviä Euroopan tason aloitteita, kuten EURES-yhteistyöverkoston (Euroopan työnvälitysverkosto), jonka komissio perusti vuonna 1993 voidakseen täyttää perussopimuksen mukaiset velvoitteensa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tukemisessa (SEUT:n 46 artikla). EURES-verkoston osallistuvat komissio, EU- ja ETA-maiden ja Sveitsin julkiset työnvälityspalvelut sekä muita yhteistyökumppaneita (2.3.3). EURESin digitaalisen foorumin itsepalveluvälineitä on parannettu asetuksella (EU) 2016/589 (jolla muutettiin asetusta (EU) N:o 492/2011) siten, että se saattaa automatisoidusti yhteen työnhakijat ja avoimet työpaikat. Jäsenvaltioilla on velvollisuus siirtää tiedot kaikista avoimista työpaikoista Euroopan työviranomaisen yhteistyössä yhteisen digitaalisen palveluväylän kanssa ylläpitämään Euroopan ammatillisen liikkuvuuden portaaliin. EURES-verkosta rahoitetaan Euroopan sosiaalirahastosta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on aina korostanut, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi koordinoitava toimiaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi.

Tammikuun 16. päivänä 2014 vapaata liikkuvuutta koskevan perusoikeuden kunnioittamisesta EU:ssa antamassaan päätöslauselmassa parlamentti muistutti, että oikeus vapaaseen liikkuvuuteen työnhakua varten ei ole yhteydessä sosiaaliturvajärjestelmien väärinkäyttöihin, ja kehotti jäsenvaltioita pidättymään kaikista toimista, jotka voisivat heikentää oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

Parlamentti kannatti Euroopan työviranomaisen perustamista (20. marraskuuta 2018 hyväksymässään mietinnössä). Se kehotti luomaan liikkumisvapautta koskevan keskitetyn portaalin sekä antamaan työviranomaiselle mahdollisuuden ehdottaa omasta aloitteestaan yhteisiä tarkastuksia. Se myös lisäsi pimeää työtä käsittelevän yhteistyön viranomaisen keskeisiin tehtäviin ja varmisti siten, että pimeän työn vastainen EU-foorumi (joka perustettiin vuonna 2016 parlamentin vankalla tuella) jatkaa toimintaansa.

Susanne Kraatz
05/2019

