



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 Töjõuamet 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.

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 2019. aastal tööelistest (20–64 aastased) ELi kodanikest muus kui oma kodakondsusjärgses ELi riigis 3,3 %, st rohkem kui 2009. aastal (2,4 %). Liikuvate ELi kodanike osakaal on liikmesriigiti väga erinev, ulatudes 0,8 %-st Saksamaal kuni 19,4 %-ni Rumeenias. Liikuvate ELi kodanike tööhõive määr oli kõrgem (75,5 %) kui inimestel, kes elasid riigis, mille kodanikud nad olid (73,1 %).

A. Liikumisvabaduse praegune üldine kord

Töötajate vaba liikumise põhiõigus on sätestatud mitmes määruses ja direktiivis alates 1960. aastatest. Mitmeid kordi on ajakohastatud asutamismäärust töötajate liikumisvabaduse kohta (määrus (EMÜ) nr 1612/68) ning täiendavat direktiivi liikumis- ja elamispiirangute 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 2019/1149, millega asutatakse Euroopa Tööjõuamet](#).

1. Töötajate liikumisvabadus ja teises riigis elamise õigus

Direktiiviga 2004/38/EÜ võetakse kasutusele ELi kodakondsus, mis on liikmesriikide kodanike põhistaatus, 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 sotsiaalsüsteemile 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 vastuvõtvast 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 sätestatakse 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 vastuvõtvast 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 2004/38/EÜ artikkel 35 liikmesriikidele sõnaselgelt õiguse võtta kuritarvitamise või pettuse korral tagasi kõnealusest 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.

Mis puudutab riigis viibimist, on töötajatel õigus elada vastuvõtvast liikmesriigis kauem, kui kuus kuud (Euroopa Kohu otsus kohtuasjas C-292/89, Antonissen), ilma et nad peaksid täitma ühtegi tingimust, kui nad jätkavad seal riigis töötamist 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 põhihuvidele. 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 üleminekuperioodi jooksul kohaldada teatavaid tingimusi, mis piiravad neist riikidest lähtuvate, neisse riikidesse suunduvate ja nende riikide vahel liikuvate töötajate liikumisvabadust. Praegu ei ole



jõus ülemineku perioode, sest viimased piirangud, mis puudutasid Horvaatia kodanike vaba liikumist, kaotati 1. juulil 2020.

C. Meetmed liikumisvabaduse edendamiseks

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

- teistes ELi liikmesriikides omandatud kutsekvalifikatsioonide 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](#));
- täiendavate pensioniõiguste omandamise ja säilitamise parandamine ([direktiiv 2014/50/EL](#));
- kohustus tagada töötajate diskrimineerimise vastu õiguskaitsevahendeid pakkuvad kohtumenetlused ja määrata võrdset kohtlemist edendavad ja kontrollivad asutused ([direktiiv 2014/54/EL](#)).

Euroopa Tööjõuamet (ELA), mis on Euroopa sotsiaalõiguste samba algatus, loodi 31. juulil 2019. Selle peamised eesmärgid on tagada tööjõu liikuvust ja sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitlevate ELi eeskirjade parem järgimine, pakkuda tugiteenuseid liikuvatele töötajatele ja tööandjatele, toetada piiriülesel jõustamisel liikmesriikidevahelist koordineerimist, kaasa arvatud ühised kontrollid ja vahendamine piiriüleste vaidluste lahendamiseks, ning edendada liikmesriikidevahelist koostööd deklareerimata töö vastu võitlemisel.

Amet integreerib või kasutab mitmesuguseid Euroopa algatusi, mis on tööjõu liikuvuse seisukohast olulised, eelkõige tööalase liikuvuse portaali, Euroopa tööturuasutuste võrgustikku (EURES) ([2.3.3](#)) ja Euroopa platvormi deklareerimata töö vastase tegevuse alase koostöö edendamiseks.

COVID-19 pandeemia, mis tabas ELi 2020. aasta alguses, tekitas ELi liikmesriikides tööjõu vabale liikumisele enneolematuid piiranguid, eelkõige piirikontrolli taastamise tõttu sisepiiridel. See tõi piiriülestele, hooaja- ja lähetatud töötajatele kaasa suurenenud töötuse ja tõsised ümberpaigutamisprobleemid. Komisjon avaldas 2020. aasta märtsis suunised töötajate vaba liikumise kohta COVID-19 puhangu ajal, mida täiendati 2020. aasta mais ja juulis lisasuunistega tervishoiutöötajate ja hooajatöötajate vaba liikumise kohta. Nõukogu võttis 12. oktoobril 2020 vastu soovitusel koordineeritud lähenemisviisi



kohta vaba liikumise piiramisele, et reageerida COVID-19 pandeemiale, mis sisaldab sätteid oluliste töötajate puhul karantiininouetest loobumise kohta.

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 [16. aprilli 2019. aasta seadusandlikus resolutsioonis](#)) Euroopa Tööjõuameti loomist. Parlament nõudis vaba liikumise ühtse portaali loomist ning samuti võimalust, et Euroopa Tööjõuamet saaks ise algatada ühiskontrolle. Samuti lisas parlament oma põhiülesannete hulka koostöö deklareerimata töö valdkonnas, tagades sellega, et platvorm, mille abil edendatakse koostööd deklareerimata töö probleemiga tegelemiseks (mis asutati 2016. aastal Euroopa Parlamendi tugeval toetusel), saab oma tegevust jätkata.

Euroopa Parlament nõudis oma 17. aprilli 2020. aasta [resolutsioonis ELi koordineeritud tegevuse kohta võitluses COVID-19 pandeemia ja selle tagajärgedega](#), et hooaja- ja piiriüleste töötajate piiriülene reisimine oleks jätkuvalt lubatud, eelkõige olulistes sektorites. Euroopa Parlament võttis 19. juunil 2020. aastal vastu [resolutsiooni piiriüleste ja hooajatöötajate kaitse kohta Euroopas seoses COVID-19 kriisiga](#).

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl
11/2020

