



TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi unionin kansalaisten neljästä vapaudesta. Se käsittää työntekijöiden oikeuden liikkumiseen ja oleskeluun sekä työntekijöiden perheenjäsenten oikeuden maahantuloon ja oleskeluun. Siihen kuuluu myös oikeus 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

TAVOITTEET

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on ollut EU:n perustamisesta lähtien yksi sen peruseriaatteista. Siitä määrätään SEUT:n 45 artiklassa. Se on työntekijöiden perusoikeus, joka täydentää tavaroiden, pääoman ja palvelujen vapaata liikkuvuutta unionin sisämarkkinoilla. Siinä edellytetään, että kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on poistettava ammatillisessa toiminnassa, palkkauksessa ja muissa työehdoissa. Lisäksi artiklassa määrätään, että EU:ssa työntekijöillä on oikeus ottaa vastaan tarjottu työpaikka, liikkua vapaasti jäsenvaltiossa, oleskella jäsenvaltiossa työn tekemiseksi ja jäädä työsuhteen päätyttyä jäsenvaltioon tietyin edellytyksin.

EFTA-maiden (Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin) kansalaiset voivat työskennellä EU:ssa samoin oikeuksin ja velvollisuuksin kuin EU:n työntekijät. EU:lla on myös erityissopimuksia muiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

SAAVUTUKSET

Eurostatin tietojen mukaan vuonna 2021 työikäisistä (20–64-vuotiaista) unionin kansalaisista 3,9 prosenttia (10,2 miljoonaa) asui muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat. Vuonna 2009 vastaava luku oli ollut 2,4 prosenttia. Tämän lisäksi rajatyöntekijöitä oli 1,7 miljoonaa ja lähetettyjä työntekijöitä 3,6 miljoonaa.

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 \(EU\) N:o 492/2011](#), [Euroopan työviranomaisen perustamisesta annettu asetus \(EU\) 2019/1149](#) sekä [työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä annettu direktiivi 2014/54/EU](#).

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 määräajan 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 (EU) 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.

Direktiivin 2004/38/EY 35 artiklassa annetaan kuitenkin 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 2004/38/EY tulkintaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa oikeuskäytännössään. Alan oikeuskäytäntöä esitellään asiaa koskevassa komission [verkkotietokannassa](#).

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-sopimuksen 45 artiklan 4 kohdan mukaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei sovelleta julkisen sektorin työsuhteisiin, vaikka unionin tuomioistuin on tulkinnut tätä poikkeusta hyvin rajoittavasti.

Uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeisellä siirtymäkaudella voidaan soveltaa tiettyjä ehtoja, joilla rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkumista näistä jäsenvaltioista, näihin jäsenvaltioihin ja niiden välillä. Tällä hetkellä ei ole voimassa siirtymäkausia.

Brexit lopetti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU27:n välillä 31. joulukuuta 2020. Yhdistyneessä kuningaskunnassa jo



asuvien ja työskentelevien EU27:n kansalaisten ja EU27:ssä asuvien ja työskentelevien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten oikeudet kuuluvat erosopimuksen soveltamisalaan. Sopimuksessa annetaan heille oikeus jäädä asumaan maahan tai työskennellä, varmistetaan syrjimättömyys ja suojellaan heidän sosiaaliturvaoikeuksiaan. Sosiaaliturvan osalta kaikkiin 1. tammikuuta 2021 tai sen jälkeen alkaneisiin uusiin rajatylittäviin tilanteisiin sovelletaan [EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja yhteistyösopimusta](#).

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 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) todisteena vakuutuksesta asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja rajatylittävää terveydenhuoltoa koskevan direktiivin ([direktiivi 2011/24/EU](#)) mukaisesti
- 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](#)).

Euroopan työviranomainen on Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin kuuluva aloite. Viranomainen perustettiin 31. heinäkuuta 2019. Sen päätavoitteena on varmistaa työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanon parempi valvonta, tarjota tukipalveluja liikkuville työntekijöille ja työnantajille, tukea jäsenvaltioiden välistä koordinaointia rajat ylittävissä valvonnassa, mukaan lukien yhteiset tarkastukset ja sovittelu rajat ylittävien riitojen ratkaisemiseksi, sekä edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä pimeän työn torjunnassa.

Virasto yhdistää tai ottaa hoitaakseen erilaisia aiempia työvoiman liikkuvuuden kannalta merkittäviä Euroopan tason aloitteita, kuten ammatillisen liikkuvuuden portaalien, EURES-verkoston (Euroopan työnvälitysverkosto) ja pimeän työn vastaisen EU-foorumien.

D. Covid-19-pandemian ja Ukrainan sodan vaikutus työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen

EU:hun vuoden 2020 alussa iskenyt covid-19-pandemia johti ennennäkemättömiin rajoituksiin työvoiman vapaalle liikkuvuudelle EU:n jäsenvaltioiden välillä, mikä



johtui erityisesti rajatarkastusten palauttamisesta sisärajoille. Tämä aiheutti esteitä kausityöntekijöiden, lähetettyjen työntekijöiden ja rajatyöntekijöiden liikkuvuudelle ja lisäsi työttömyyttä heidän keskuudessaan. Euroopan komissio antoi maaliskuussa 2020 tiedonannon työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamisesta covid-19-epidemian aikana. Lokakuun 13. päivänä 2020 neuvosto antoi [suosituksen koordinoitusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta](#). Suositus sisälsi säännöksiä karanteenivaatimuksista luopumisesta keskeisten työntekijöiden osalta. Suositusta [päivitettiin](#) 1. helmikuuta 2021.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan miljoonia ihmisiä pakeni Ukrainasta Euroopan unioniin. Komissio ehdotti välittömästi [tilapäistä suojelua koskevaa direktiiviä](#), jolla tarjotaan tehokasta apua. Direktiivillä myönnetään Ukrainasta pakeneville oleskelulupa sekä pääsy koulutukseen ja työmarkkinoille. Komissio on laatinut [ohjeita](#), joilla ihmisiä autetaan pääsemään työelämään, koulutukseen ja aikuiskoulutukseen. Ohjeiden tarkoituksena on varmistaa ukrainalaisten pakolaisten nopea ja tehokas integroituminen Euroopan työmarkkinoille sekä helpottaa heidän akateemisten tutkintojensa ja ammattipätevyytensä tunnustamista. Heinäkuun 2023 lukujen mukaan tällä hetkellä yli 4,1 miljoonaa ukrainalaista hyötyy tilapäisen suojelun mekanismista.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

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

Parlamentti antoi 16. tammikuuta 2014 [päättölauselman vapaata liikkuvuutta koskevan perusoikeuden kunnioittamisesta EU:ssa](#). Siinä parlamentti muistutti, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen työntekoa varten ei pitäisi yhdistää sosiaaliturvajärjestelmien väärinkäyttöksiin. Se myös kehotti jäsenvaltioita pidättymään kaikista toimista, jotka voisivat heikentää oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

Parlamentti kannatti Euroopan työviranomaisen perustamista [16. huhtikuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa](#). 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.

Huhtikuun 17. päivänä 2020 parlamentti antoi [päättölauselman EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi](#). Parlamentti vaati, että EU:n sisärajojen on pysyttävä avoimina kausi- ja rajatyöntekijöille erityisesti keskeisillä aloilla. Kesäkuun 19. päivänä 2020 parlamentti antoi [päättölauselman raja- ja kausityöntekijöiden eurooppalaisesta suojelusta covid-19-kriisin yhteydessä](#). Vuoden kuluttua tästä, 19. toukokuuta 2021, parlamentti antoi päätöslauselman aiheesta [EU:n sääntöjen vaikutukset työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen: EU:n sisäinen työvoiman liikkuvuus työmarkkinatarpeiden ja taitojen yhteensovittamisen välineenä](#). Parlamentti kiinnitti siinä jälleen huomiota rajatyöntekijöiden, lähetettyjen työntekijöiden,



kausityöntekijöiden ja muiden liikkuvien työntekijöiden erityisen haavoittuvaan asemaan covid-19-pandemian aikana. Se kehotti myös korjaamaan rakenteelliset puutteet EU:n ja kansallisissa sääntelykehyksissä. Parlamentti kehotti parantamaan työntekijöiden lähettämistä koskevan tarkistetun direktiivin täytäntöönpanoa, valvontaa ja seurantaa sekä perustamaan keskitetyn pisteen, josta työntekijät ja työnantajat voivat saada työvoiman liikkuvuutta ja työntekijöiden lähettämistä koskevia digitaalisia palveluja.

Lisätietoja tästä aiheesta on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan [verkkosivustolla](#).

Aoife Kennedy
10/2023

