



Brüssel, 25.11.2013
COM(2013) 837 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Viis meetet olukorra parandamiseks ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise
valdkonnas**

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Viis meedet olukorra parandamiseks ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise valdkonnas

1. Vaba liikumine ELis

1.1. ELi kodanike põhiõigus

ELi õigusaktides sätestatud nelja põhiõiguse seas on ELi kodanike ja nende pereliikmete õigus vabalt liikuda ja elada ükskõik millises ELi riigis. See õigus on ELi integratsiooni nurgakivi.

Selline õigus on ELi töötajail alates 1960. aastatest¹. 20 aastat tagasi sõlmitud Maastrichti lepinguga said vaba liikumise õiguse kõik ELi kodanikud olenemata sellest, kas nad on majanduslikult aktiivsed või mitte. Sellest ajast alates käib ELi kodakondsusega kaasas võimalus vabalt liikuda mis tahes eesmärgil lisaks töötamisele, näiteks pensionipõlve veetmiseks, õppimiseks ja perekonnaga koos olemiseks².

2004. aastal kodifitseeriti õigusaktid ja kohtupraktika teises riigis elamise õiguse tingimuste ja piirangute kohta. 2009. aastal esitas komisjon liikmesriikidele suunised eeskirjade nõuetekohase kohaldamise kohta ja on neid seejärel rangelt jõustanud. Selle tulemusel on lahendatud ligi 90 % ülevõtmisega seotud probleemidest. Praegu keskendutakse õigusaktide praktilisele rakendamisele.

Kõigil ELi kodanikel on õigus vabalt liikuda. Liikmesriigi kodanike vaba liikumise õigus tuleneb otseselt riigi ühinemisest ELiga. Sellekohased otsused langetatavad liikmesriigid ühehäälselt.

Töötajate vaba liikumine mõjutab soodsalt ühtsel turul osalevate riikide majandust ja tööturгу. Neli põhivabadust on omavahel lahutamatu seotud ja võimaldavad ELis ressursse tõhusamalt paigutada. ELi kodanike vaba liikumine soodustab majanduskasvu, võimaldades inimestel reisida, õppida ja töötada piiriüleselt, ning annab tööandjatele suurema valiku töötajate värbamisel. Arvestades olulist tasakaalustamatust Euroopa tööturgudel ning tööealiste inimeste arvu vähenemist, aitab tööjõu liikuvus vähendada pakutavate oskuste ja olemasolevate töökohtade vahelist lõhet.

EL 15 riikide SKP on pikas perspektiivis (aastail 2004–2009) hinnanguliselt suurenenud peaaegu 1 % tänu ELi laienemise järgsele liikuvuse kasvule³.

ELi kodanike vaba liikumise õigus on väga tihedalt seotud ELi kodakondsusega⁴. 56 % Euroopa kodanike arvates on vaba liikumine ELi suurim saavutus⁵. Lisaks arvab 67 % ELi kodanikke, et vaba liikumine on kasulik nende riigi majandusele⁶.

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 45 ja 48.

² Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 21.

³ *Employment and social developments in Europe 2011* (Tööhõive ja sotsiaalvaldkonna suundumused Euroopas 2011. aastal), ELi-sisene tööjõu liikuvus ja laienemise mõju, lk 274.

⁴ Eurobaromeetri kiiruuring EB 365, veebruar 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf.

Kuid kuigi liikumisvabadus toob kasu Euroopa elanikele ja ELi majandusele tervikuna, võib see tekitada raskusi neis paigus, kuhu koondub hulgaliselt uusi elanikke. Majanduskriisi ajal on mõnes liikmesriigis hoogustunud arutelu küsimuses, kuidas vaba liikumine mõjutab nende sotsiaalsüsteeme ja teenuste kättesaadavust.

Samal ajal on kõik liikmesriigid palju kordi tunnustanud vaba liikumise kasulikkust ja kinnitanud, et toetavad seda. Seda on tehtud korduvalt, näiteks viimati 8. oktoobril 2013 justiits- ja siseküsimuste nõukogus peetud arutelul.

Käesoleva teatise eesmärk on luua selgust ELi kodanike õiguste ja kohustuste ning ELi õigusaktidega seatud tingimuste ja piirangute küsimuses ning esitada komisjoni vastus mõne liikmesriigi tõstatatud probleemidele. Teatises on sõnastatud viis meetet, mille abil liikmesriigid ja kohalikud omavalitsused saavad täielikult rakendada ELi õigusaktide ja muude vahenditega loodud võimalusi. Muu hulgas käsitletakse ELi struktuuri- ja investeerimisrahastute raames pakutavate võimaluste täielikku ärakasutamist.

1.2. Kes on liikuvad ELi kodanikud?

2012. aasta lõpu seisuga elas muus kui oma liikmesriigis 14,1 miljonit ELi kodanikku (2,8 % kogu elanikkonnast). Nende osakaal on väiksem kui kolmandate riikide kodanike osakaal (4,0 %). Kui 2004. aasta lõpus oli mobiilseid ELi kodanikke ligikaudu 1,6 % kogu elanikkonnast, siis neli aastat hiljem, 2008. aasta lõpus, oli nende osakaal tõusnud 2,4 %ni. Kui algas majanduslangus ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide liikuvuspotentsiaal hakkas järkjärgult kahanema, siis nende osatähtsuse (2012. aasta lõpus 2,8 %) ⁷ suurenemine aeglustus ⁸.

ELi kodanikud kasutavad vaba liikumise õigust eelkõige töistel ⁹ ning vähemal määral ka perekondlikel ¹⁰ põhjustel. 2012. aastal olid mõnes teises ELi riigis elavaist ELi kodanikest (edaspidi „liikuvad ELi kodanikud”) tööealisi (15–64aastaseid) inimesi üle kolme neljandiku (78 %), kuid oma riigi kodanike hulgas oli neid ligikaudu 66 %. Liikuvate ELi kodanike tööhõive määr (67,7 %) oli suurem kui oma riigi kodanike seas (64,6 %).

Mittetöötavate liikuvate ELi kodanike ¹¹ osatähtsus kõigi liikuvate ELi kodanike seas oli väike ¹² ning neistki oli 64 % oma uues elukohariigis varem töötanud ¹³. 79 % liikuvatest ELi

⁵ Eurobaromeetri tavauuring EB 79, mai 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm.

⁶ Eurobaromeetri kiiruuring EB 365, vt eespool.

⁷ Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi hinnangud, mis põhinevad Eurostati rändestatistikal ja ELi töäjõu-uuringu andmetel.

⁸ Euroopa Komisjoni kvartaliülevaade ELi tööhõive ja sotsiaalse olukorra kohta, juuni 2013, lk 42–43. Ülevaade põhineb Eurostati ja ELi töäjõu-uuringu andmetel.

⁹ ICF GHK Milieu, *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, ptk 4 ja lk 61, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

¹⁰ Eurostat ja ELi töäjõu-uuring, 2008, moodul sisserändajate olukorrast tööturul, veebitabel Ifso_08cobr.

¹¹ Mitteaktiivsete inimese hulka arvatakse tavaliselt üliõpilased, pensionärid, tööotsijad ja mittetöötavad pereliikmed.

¹² ICF GHK Milieu, op. cit., 3. ptk, lk 16; Eurostati ja ELi töäjõu-uuringu andmete alusel.

¹³ ICF GHK Milieu, op. cit., 3. ptk, lk 25; Eurostati ja ELi töäjõu-uuringu andmete alusel.

kodanikest elab leibkonnas, kus töö on vähemalt ühel inimesel¹⁴. ELi sees liikuvate ELi kodanike mitteaktiivsuse määr aastatel 2005–2012 kokkuvõttes vähenes¹⁵.

1.3. Liikuvate ELi kodanike mõju vastuvõtva liikmesriigi hoolekandesüsteemile

Keskmisel liikoval ELi kodanikul on töö suurema tõenäosusega kui vastuvõtva riigi kodanikul¹⁶. Liikuvad ELi kodanikud aitavad kaasa vastuvõtva riigi majanduse toimimisele, kärpides teatavate oskustega töötajate puudujääki ja õgvendades tööturu kitsaskohti¹⁷. Enamiku liikmesriikide puhul aitavad liikuvad ELi kodanikud kaasa vastuvõtva riigi heaolu suurenemisele, kuna nad maksavad maksusid ja sotsiaalkindlustusmaksleid suuremas summas kui nad saavad sotsiaalhüvitisi. Liikuvad ELi kodanikud on tavaliselt ka vastuvõttas liikmesriigis kasutatavate avalike teenuste netorahastajad,¹⁸ mistõttu on ebatõenäoline, et nad koormavad vastuvõtva liikmesriigi hoolekandesüsteeme. Seda kinnitavad hiljutised sõltumatud uuringud¹⁹ ning kajastavad andmed, mida liikmesriigid on viimasel ajal komisjonile esitanud ja mis osutavad, et ELi kodanikud ei kasuta sotsiaalhüvitisi rohkem kui vastuvõtva riigi kodanikud^{20, 21}.

ELi sissetuleku ja elamistingimuste uuringus on esitatud ka järeldus, et enamiku riikide puhul ei ole tõenäosus, et ELi kodanik saab sotsiaalhüvitisi, suurem kui tõenäosus, et hüvitisi saab oma riigi kodanik.

Võttes arvesse liikuvate ELi kodanike iga ja tööhõiveseisundit, saavad nad tõenäoliselt pigem töötus-, eluaseme- ja muid perega seotud hüvitisi kui vanaduspensioni, haigus- või töövõimetushüvitisi. Hüvitiste saajate seas on liikuvate ELi kodanike osatähtsus väike, kuna nende osatähtsus enamiku liikmesriikide rahvastikus on väike.

¹⁴ ICF GHK Milieu, op. cit., lk 24; Eurostati ja ELi tööjõu-uuringu andmete alusel.

¹⁵ Eurostat, ELi tööjõu-uuring. Majanduslikult mitteaktiivsete vähemalt 15aastaste liikuvate ELi kodanike osakaal vähenes 34,1 %lt 2005. aastal 30,7 %le 2012. aastal (Eurostat, ELi tööjõu-uuring).

¹⁶ Eurostat, ELi tööjõu-uuring.

¹⁷ *Employment and social developments in Europe 2011* (Töehõive ja sotsiaalvaldkonna suundumused Euroopas 2011. aastal), ELi-sisene tööjõu liikuvus ja laienemise mõju, lk 268–276.

¹⁸ Dustmann et al., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; OECD, *Fiscal Impact of Migration*, väljaandes OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>.

¹⁹ OECD, *Fiscal Impact of Migration*, väljaandes OECD International Migration Outlook 2013, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; ICF GHK Milieu, op. cit.; Dustmann et al., *Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK*, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS, *Social Benefits and Migration, A contested relationship and policy challenge in the EU* (1. ja 7. ptk); *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann (toim.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010; Ian Preston, *The Effect of Immigration on Public Finances*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf.

²⁰ Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni kogutud andmete kohaselt on koordineerimissätete rakendamine ja mitteaktiivsetele isikutele maksutulust rahastatavate elukohapõhiste hüvitiste võimaldamine seotud praktiliste ja õiguslike probleemidega. Seejuures puuduvad tõendid ulatuslike pettuste kohta.

²¹ Vt statistikalisa diagramm 2. Vastavalt nõukogu taotlusele palus komisjon 2013. aasta juunis liikmesriikidel esitada teavet muu hulgas selle kohta, kuidas liikuvad ELi kodanikud on taotlenud ja saanud sotsiaalhüvitisi. Vastus saadi 21 liikmesriigilt, kusjuures Austria, Belgia, Horvaatia, Poola, Rootsi, Ungari ja Ühendkuningriik ei suutnud andmeid esitada. Leedu esitas andmed sotsiaalkindlustushüvitiste ekspordi kohta. Ülejäänud 13 liikmesriiki esitas andmeid eri hüvitiste kohta. Kuna andmed on võrreldamatud, esitatakse need iga riigi kohta ringdiagrammina.

Lisaks järeldub andmetest, et ELi kodanikud moodustavad väga väikese osa mitteosamakseliste erihüvitiste saajatest (st hüvitised, millel on korruga sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnused): vähem kui 1 % kõigist hüvitisesaajatest (kes on ELi kodanikud) kuues riigis (Austria, Bulgaaria, Eesti, Kreeka, Malta ja Portugal), 1–5 % viies riigis (Saksamaa, Soome, Prantsusmaa, Holland ja Rootsi) ning üle 5 % Belgias ja Irimaal (Iirimaa andmed on taotluste põhjal koostatud hinnangulised andmed)²².

Uute uuringute²³ tulemuste kohaselt puudub statistiline korrelatsioon hoolekandesüsteemide heldekäelisuse ja liikuvatest ELi kodanikest sisserändajate voo vahel.

²² ICF GHK Milieu, op. cit., 5. ptk, lk 84.

²³ Vt näiteks ICF GHK Milieu aruande erialakirjanduse ülevaade ja CEPS, *Social benefits and migration, A contested relationship and policy challenge in the EU*.

2. ELi kodanike õigused ja kohustused vastavalt ELi õigusaktidele

ELi õigusaktidega on ette nähtud teatavad tingimused vaba liikumise õiguse ning sotsiaalabi ja sotsiaalkindlustushüvitiste saamise õiguse kasutamisele, kuid liikmesriigid võivad ette näha soodsamad tingimused. ELi õigusaktidega hõlbustatakse piiriülest liikuvust viisil, mis see on kasulik nii neile, kes liiguvad ühest riigist teise, kui ka neile, kes seda ei tee.

Tingimused ja piirangud, mis on seatud ELi kodanike õigusele ELis vabalt liikuda ja valida elukoht, on kehtestatud direktiiviga 2004/38/EÜ²⁴ (edaspidi „direktiiv”). Töötajate konkreetsete õigused on ette nähtud määrusega (EL) nr 492/2011²⁵. Liikuvate ELi kodanike ELi tasandi sotsiaalkindlustusõigused on sätestatud määrustes (EÜ) nr 883/2004²⁶ ja (EÜ) nr 987/2009²⁷ (edaspidi „määrused”).

2.1. Kellel on vaba liikumise õigus?

Igal ELi kodanikul, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, on õigus elada mõnes teises ELi riigis esimesed kolm kuud, ilma et neile esitataks muid tingimusi või neil tuleks täita muid formaalsusi²⁸.

Selleks et neil oleks õigus vastuvõtvast riigis elada ka pärast kolme kuu möödumist, peavad ELi kodanikud täitma teatavad tingimused sõltuvalt nende staatusest selles riigis. Üliõpilastel ja muudel majanduslikult mitteaktiivsetel isikutel, näiteks pensionäridel ja nende pereliikmetel, on õigus elada teises liikmesriigis kauem kui kolm kuud ainult juhul, kui neil on täielik tervisekindlustus ning piisavalt raha enda ja oma pereliikmete ülalpidamiseks, et nad ei oleks koormaks vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemile. Töötajad võivad vastuvõtvast riigis elada kuus kuud, või kui nad suudavad tõendada, et neil on tegelikult võimalik tööd leida, siis kauem²⁹.

ELi kodanikel ja nende pereliikmetel on õigus saada alaline elamisluba viie aasta pärast³⁰.

2.2. Kellel on õigus saada sotsiaalhüvitisi?

Sotsiaalhüvitised on tavaliselt hüvitised, mida liikmesriik annab neile, kellel ei ole piisavalt vahendeid põhivajaduste rahuldamiseks.

Liikuvail ELi töötajaid ja nende pereliikmeid on algusest saadik õigus saada samu sotsiaalhüvitisi kui vastuvõtva riigi kodanikel³¹. ELi kodanikke, kes elavad ametlikult mõnes

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT L 158, 30.4.2004, lk 77).

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 492/2011, 5. aprill 2011, töötajate liikumisvabaduse kohta liidu piires (ELT L 141, 27.5.2011, lk 1).

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004, 29. aprill 2004, sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, 30.4.2004, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, 16. september 2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord (ELT L 284, 30.10.2009, lk 1).

²⁷ Erisätet patsiendiõiguste kohta piiriüleses tervishoius on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2011. aasta direktiiviga 2011/24/EL patsiendiõiguste kohaldamise kohta piiriüleses tervishoius (ELT L 88, 4.4.2011, lk 1).

²⁸ Direktiivi artikkel 6.

²⁹ Direktiivi põhjendus 9, artikkel 7 ja artikli 14 lõike 4 punkt b.

³⁰ Direktiivi artikkel 16.

³¹ Vt eespool osutatud määruse (EL) nr 492/2011 artikli 7 lõige 2.

teises ELi liikmesriigis, tuleb kohelda vastuvõtva riigi kodanikega võrdselt³². Selle kõrval on ette nähtud kaitsemeetmed, et vastuvõttev liikmesriik ei peaks kandma põhjendamatut rahalist koormat.

ELi õigusaktide kohaselt ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud mitteaktiivsetele ELi kodanikele esimese kolme kuu jooksul sotsiaalabi maksma. Samuti ei ole ta kohustatud andma sotsiaalabi neile, kes otsivad esimest töökohta³³.

On ebatõenäoline, et ELi kodanikud saaksid sotsiaalhüvitisi järgmise kuni viieaastase perioodi jooksul, sest elamisloa saamiseks tuleb neil eelnevalt riigi ametiasutustele tõestada, et neil on piisavalt vahendeid, st nende sissetulek on vähemalt sama suur kui sotsiaalabi andmise soovituslik sissetulekulävi³⁴.

Kui mitteaktiivne ELi kodanik taotleb sotsiaalhüvitist, näiteks seetõttu, et tema majanduslik olukord halveneb, tuleb tema taotlust hinnata võrdse kohtlemise õigusest lähtuvalt. Teatavatel juhtudel võib sotsiaalabi taotlemine tekitada riigi ametiasutustes põhjendatud kahtlusi, et isik võib olla põhjendamatuks koormaks sotsiaabisüsteemile³⁵.

Selles kontekstis võib liikmesriik ELi muu liikmesriigi kodanikule sotsiaalabi või mitteosamakselise erihüvitise³⁶ andmise eeltingimuseks seada asjaolu, et isik peab vastama pikema kui kolmekuulise elamisloa saamise tingimustele³⁷. Siiski ei või liikmesriigid keelduda nende toetuste automaatselt maksimisest mitteaktiivsetele ELi kodanikele ega ka automaatselt järeldada, et sellise hüvitise taotlejal ei ole piisavalt vahendeid ja seega ka riigis elamise õigust³⁸. Ametiasutused peaksid hindama iga juhtumit eraldi, võttes arvesse erinevaid tegureid (näiteks summa, kestus, raskuste ajutine iseloom, üldine koormus riiklikule abisüsteemile)³⁹. Kui ametiasutused teevad järelduse, et asjaomase isikuga seonduvad kulud on liigselt koormavad, võivad nad selle isiku riigis viibimise õiguse peatada⁴⁰.

Pärast vastuvõtvas liikmesriigis viieaastast seaduslikku elamist on ELi kodanikel õigus saada sotsiaalabi samadel tingimustel kui kõnealuse riigi kodanikel.

2.3. Kellel on õigus sotsiaalkindlustushüvitistele?

Määrustega on tagatud, et ELi piires liikuval ELi kodanikul ei kaota varem omandatud õigusi sotsiaalkindlustusele. Tavapärasel sotsiaalkindlustushüvitised on vanaduspension, toitjakaotuspension, puudetoetus, haigus- ning rasedus- ja sünnitushüvitis, töötaja abiraha, peretoetus ja arstiabi.

Töötajaid – nii töövõtjaid kui ka füüsilisest isikust ettevõtjaid – ning nende pereliikmeid toetab vastuvõtva riigi sotsiaalkindlustussüsteem samadel tingimustel kui vastuvõtva riigi

³² Direktiivi artikkel 24.

³³ Rahalisi hüvitisi, mille eesmärk on lihtsustada juurdepääsu töökohtadele vastuvõtva liikmesriigi tööturul, ei saa käsitada sotsiaalabina direktiivi artikli 24 lõike 2 tähenduses sõltumata nende määratlusest liikmesriigi õigusaktides Liidetud kohtuasjad C-22/08 and C-23/08, Vatsouras and Koupantze, punkt 45.

³⁴ Direktiivi artikli 8 lõige 4.

³⁵ Direktiivi artikli 14 lõige 2.

³⁶ Hõlmatud määrusega nr 883/2004, vt punkt 1.3 eespool; kohtuasi C-140/12, Brey.

³⁷ Kohtuasi C-140/12, Brey, punktid 38 ja 42.

³⁸ Direktiivi artikli 14 lõige 3.

³⁹ Direktiivi artikkel 15 ja kohtuasi C-140/12, Brey, punkt 72.

⁴⁰ Direktiivi artikli 14 lõige 1.

enda kodanikke, sest kõnealused töötajad, nagu kõik teised selle riigi töötajad, maksavad makse ja teevad sissemaksid riiklikesse fondidesse, millest hüvitisi välja makstakse.

Kuid need küsimused ei ole ELis tasandil ühtlustatud. See, millised hüvitised on olemas, mis tingimusel, kui kaua ja kui suures summas neid makstakse, on kehtestatud vastuvõtva liikmesriigi õigusaktidega. Seetõttu on hüvitised liikmesriigiti erinevad.

Sotsiaalkindlustuse peab tagama riik, kus isik töötab; majanduslikult mitteaktiivse ELi kodaniku puhul riik, kus isik elab.

Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimissätete kohaselt võib isikul olla ainult üks elukoht ning selleks on riik, kuhu on koondatud tema huvid (riik, kus on tema alaline elukoht). Mittetöötavad inimesed saavad sotsiaalkindlustushüvitisi üksnes juhul, kui nad täidavad kõiki alalise elukoha nõudeid ja tõendavad, et on asjaomase liikmesriigiga reaalselt seotud. Nõuete täitmise kontrollimiseks hinnatakse taotleja olukorda vastavalt rangetele kriteeriumidele (taotleja riigis viibimise kestus, põhjendus, perekondlik olukord ja kavatsused)⁴¹. Inimesed, kes liiguvad ajutiselt teise riiki ja hoiavad alles senise elukoha oma päritoluriigis, tavaliselt ei muuda oma alalist elukohta.

3. ELi õigusaktidega kehtestatud tingimused ja piirangud

Selleks et aidata liikmesriikidel võidelda kuritarvitamise ja pettuse vastu, on ELi õigusaktidega ette nähtud mitmesugused ranged kaitsemeetmed. Kaitsemeetmete täielik ärakasutamine oleneb igast liikmesriigist endast. Komisjon toetab nende tegevust.

3.1. Õiguste kuritarvitamise ja pettuse vastu võitlemine vastavalt direktiivile

Direktiivi tähenduses võib õiguste kuritarvitamist ja pettust määratleda järgmiselt⁴².

- *Pettus* – tahtlik tegevus või võte, mille eesmärk on saada ELi õigusaktidest tulenev õigus vabalt liikuda ja valida elukohariik. Pettus seisneb tavaliselt isikusamasuse või liikmesriigis elamise õigusega seotud tingimuste täitmiseks vajalike dokumentide võltsimises ja vale materiaalse aluse esitamises, näiteks esitades tegelikkusele mittevastavaid väiteid toimetulekuks piisavate vahendite olemasolu ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise kohta.
- *Õiguste kuritarvitamine* – ebaloomulik käitumine, mille ainus eesmärk on saada ELi õigusaktide kohane õigus ELis vabalt liikuda ja valida elukohariik, ning kuigi ametlikult on ELi eeskirjades sätestatud tingimused täidetud, ei ole selline käitumine kooskõlas osutatud eeskirjadega.

Tüüpiline näide on fiktiivabieliu sõlmimine. Liikmesriikide esitatud andmetest nähtub, et fiktiivabieliusid tõepoolest sõlmitakse,⁴³ kuid nende määr on liikmesriigiti väga erinev. Ning

⁴¹ Vt kohtuasjad C-76/76, Di Paolo, C-102/91 Knoch ja C-90/97 Swaddling.

⁴² KOM(2009) 313, 4.1 jagu.

⁴³ Vastavalt nõukogu ettepanekule palus komisjon liikmesriikidel esitada teavet fiktiivabieliude sõlmimisega vaba liikumise õiguse kuritarvitamise kohta. 12 liikmesriiki esitas statistilised andmed **kindlaks tehtud** juhtumite kohta. Ajavahemikul 2010–2012 registreeriti Küprosel 174 ja Portugalis 144 sellist abielu; Poolas lükati sel põhjusel tagasi 2 elamisloataotlust 391st; Tšehhis registreeriti 2012. aastal 51 ja 2013. aasta jaanuarist juulini 22 sellist abielu; 2012. aastal avastati Taanis 8 fiktiivabieliu ja Soomes lükati sel põhjusel tagasi 10 viisataotlust (taotlusi kokku 650); 2012.–2013. aastal keelduti Rootsis andmast elamisluba seoses 30 fiktiivabieliu ja dokumentide võltsimise juhtumiga (elamisloataotlusi saadi 26 546); Madalmaades avastati 368 fiktiivabieliu juhtumit (kolme katseprojekti raames uuritud 550 abielust, mis sõlmiti alates 2007. aastast); 2010. aastal avastati Iirimaal 9

kuigi selliseid abielusid ei ole palju, tuleb tunda muret organiseeritud kuritegevuse mõju üle. Vastavalt Europoli andmetele⁴⁴ korraldavad mõned organiseeritud kuritegevuse võrgustikud kolmandate riikide kodanike ja liikuvate ELi kodanike vahelisi fiktiivabielusid eesmärgiga saada ELi sisenemise ja seal viibimise luba. Europol ja Eurojust saavad selles valdkonnas, eriti inimkaubandusega seotud juhtudel, pakkuda liikmesriikide ametiasutustele oma abi ja toetust.

3.2. Avaliku korra kaalutlustest lähtuvad vaba liikumise piirangud direktiivi tähenduses

ELi vaba liikumise eeskirjade kohaselt saavad liikmesriigid võtta tõhusaid meetmeid võitluses kuritarvituse ja pettusega, piirates direktiiviga antud õigusi. Eelkõige saavad nad keelduda õiguste andmisest ja õigusi ära võtta.

Mis tahes meede, millega piiratakse vaba liikumist, peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. See põhimõte⁴⁵ tuleneb vahetult aluslepingust, kehtib kõikide põhivabaduste suhtes ja seda on arvesse võetud ka direktiivis⁴⁶. Üldise ennetamistegevuse raames ei tohi kõigi samasuguses olukorras olevate inimeste suhtes mingil juhul kehtestada üldisi piiranguid, näiteks väljasaatmist ja sissesõidukeeldu, ilma et oleks arvesse võetud proportsionaalsuse põhimõtet, konkreetseid asjaolusid ning rikkumise raskust.

Selliste piirangute laadi otsustab liikmesriik, kuid tavaliselt on tegemist mõnega allpool kirjeldatud piirangutest.

- Sissesõidu keelamine või isiku väljasaatmine avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides.

Mõisted „avalik kord” ja „avalik julgeolek” määratlevad liikmesriigid oma vajadustest lähtudes. Neid mõisteid tuleb tõlgendada rangelt,⁴⁷ lähtudes eeldusest, et mõnd ühiskonna põhihuvi ähvardav oht on tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine⁴⁸. Erakorraliste asjaolude korral võivad pidevad pisirikkumised kujutada ohtu avalikule korrale, hoolimata asjaolust, et iga rikkumine eraldi võetuna ei oleks piisav, et kujutada endast piisavalt tõsist ohtu. Kuid ainult mitmekordse süüdimõistva kohtuotsuse olemasolu ei ole piisav oht avalikule korrale. Liikmesriigi ametiasutused peavad tõendama, et asjaomase isiku käitumine kujutab ohtu avaliku korra nõuetele⁴⁹. Lisaks sellele ei tohi piiravaid meetmeid võtta juhul, kui isik käitub viisil,

fiktiivabielu; 2011. aasta maist oktoobrini 2011 lõkati Ühendkuningriigis fiktiivabielu kahtluse tõttu tagasi 176 perekonnaliikme EMPs elamise loa taotlust (juhtumeid, mille puhul kahtlustati kuritarvitamist, oli 256, mis moodustab ligikaudu 2 % kõnealusel ajavahemikul esitatud taotlustest); Eesti ja Rumeenia teatasid, et nad ei avastanud fiktiivabielusid (vastavalt 2011. aasta jaanuarist 2013. aasta juulini ja alates 2007. aasta jaanuarist). Kaks riiki esitasid andmed **arvatavate** fiktiivabielude kohta: Ühendkuningriigi perekonnaseisuasutused teatasid, et 2010. aastal oli kahtlasi juhtumeid 934, 2011. aastal 1 741 ja 2012. aastal 1 891. Saksamaa kõigi liidumaade kohta on teatatud 250 kahtlasest juhtumist. 2012. aastal oli selliseid juhtumeid Hesseni liidumaal 167, Berliinis 43 ja Münchenis 71.

⁴⁴ *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013*, punkt 1.9, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>; *2011 EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitamist käsitlev peatükk, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>.

⁴⁵ Kohtuasjad C-55/94, Gebhard, punkt 37, ja C-100/01 Olazabal, punkt 43.

⁴⁶ Põhjendus 16; artikli 15 lõiked 1 ja 3 ning artikli 27 lõige 2.

⁴⁷ Kohtuasjad 41/74, van Duyn, punkt 18, C-348/09, P. I., punkt 23, ja C-434/10 Aladzhev, punkt 34.

⁴⁸ Direktiivi artikli 27 lõige 1 ning kohtuasjad 30/77, Bouchereau, punkt 35, ja C-348/09, P. I., punkt 34.

⁴⁹ Kohtuasi C-349/06, Polat, punkt 39; teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Suunised direktiivi 2004/38/EÜ ülevõtmise ja kohaldamise parandamiseks”, KOM(2009) 313, punkti 3.2 lõpuosa.

mida liikmesriik oma kodanike puhul aktsepteerib⁵⁰. Piiravaid meetmeid ei saa võtta üldise ennetustegevuse raames⁵¹ ega majanduslike eesmärkide saavutamiseks⁵².

- Koos väljasaatmisotsusega võib kehtestada sisenemiskeelu⁵³ ainult rasketel juhtudel, kui on selgunud, et tõenäoliselt kujutab teo toimepanija endast suurt ohtu avalikule korrale ka tulevikus. Keeld ei või automaatselt kaasneda süüdimõistva kohtuotsusega⁵⁴.

Isikud, kelle suhtes kehtib sissesõidukeeld, võivad pärast mõistliku ajavahemiku möödumist taotleda selle tühistamist⁵⁵.

Kui vaba liikumise õigust on kuritarvitatud või see on saadud pettuse teel, oleneb kuriteo raskusest, kas kõnealuseid isikuid võib pidada tõsiseks ohuks avalikule korrale ning kas neid saab seetõttu välja saata ja mõnel juhul nende suhtes ka sissesõidukeeldu kohaldada.

3.3. Pettuste ja vigade vastu võitlemine sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise valdkonnas

Seoses sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimisega määratletakse pettuseid ja vigu järgmiselt.

- *Sotsiaalkindlustuspettus* – liikmesriigi õigusaktide vastane tegu või tegevusetus sotsiaalkindlustushüvitiste või nende saamise õiguse saamiseks ja sotsiaalkindlustusmaksete tegemise kohustuse vältimiseks⁵⁶.
- *Viga* – ametiisiku ja kodaniku tahtmatu viga ja tegevusetus⁵⁷.

Komisjon toetab liikmesriikide võitlust pettuste ja vigadega sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjon on loonud hästi toimiva süsteemi liikmesriikide koostöö parandamiseks. Koostöö käigus on liikmesriigid loonud kontaktpunktide võrgustiku, et parandada oma koostööd ning esitada aastaaruandeid pettuste ja vigade kohta.

Liikmesriikide õigussüsteemide raames võidakse sotsiaalkindlustuspettuste suhtes kohaldada kriminaal- ja halduskaristusi. Sotsiaalkindlustuspettust üldiselt ei käsitata vaba liikumise õiguse kuritarvitamise ega pettusena direktiivi artikli 35 tähenduses. Kui aga riigis seaduslikult elav liikuv ELi kodanik saab hüvitist pettuse teel, valeandmeid esitades, on eespool nimetatud proportsionaalsuse põhimõtet arvesse võttes võimalik ta direktiivi üldeeskirjade alusel välja saata ja kehtestada tema suhtes sissesõidukeeld juhul, kui teda võib pidada tõsiseks ohuks avalikule korrale.

⁵⁰ Liidetud kohtuasjad 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornouaille, punkt 8, ning kohtuasi C-268/99, Jany, punkt 61.

⁵¹ Direktiivi artikli 28 lõige 1 ja kohtuasi 67/74, Bonsignore, punkt 6.

⁵² Kohtuasi C-434/10, Aladzhev, punktid 29 ja 30, ning kohtuasi C-249/11, Byankov, punktid 35 ja 36.

⁵³ Käesolevas teatises kasutatakse terminit „sissesõidukeeld” direktiivi artikli 32 kohase „väljasaatmisotsuse” tähenduses.

⁵⁴ Kohtuasi C-348/96, Calfa, punktid 27 ja 28.

⁵⁵ Direktiivi artikli 32 lõige 1 ning liidetud kohtuasjad 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornouaille, punkt 12.

⁵⁶ Nõukogu 22. aprilli 1999. aasta resolutsiooni A osa 2. jao punkt a (EÜT C 125, 6.5.1999, lk 1).

⁵⁷ Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni otsus nr H5, 18. märts 2010, mis käsitleb koostööd võitluses pettuste ja vigade vastu nõukogu määruse (EÜ) nr 883/2004 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 987/2009 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) raames (ELT C 149, 8.6.2010, lk 5).

4. Sotsiaalne kaasamine

Mõned liikmesriigid on teatanud, et mõnes nende linnas valitseb keeruline olukord. Isegi juhul, kui probleemide allikaks on vaid väike osa liikuvast ELi kodanikest, võivad kehvad töö leidmise väljavaated ja muud probleemid pingestada olukorda kohalike teenuste (nagu haridus, tervishoid ja eluase) valdkonnas eriti piirkondades, mis on niigi ebasoodsas olukorras. Teadete kohaselt kodutus aina levib, ning kuigi absoluutarvud on väikesed, on nähtus murettekitav ning annab selgelt tunnistust sotsiaalse tõrjutuse probleemi olemasolust⁵⁸.

Liikmesriikide sotsiaalse kaasamise poliitika raames pööratakse peatähelepanu takistustele, mis häirivad kodanike juurdepääsu haridusele, tööhõive- ja finantsteenustele ning pere- ja lastetoetustele. Komisjon aitab ka edaspidi liikmesriikidel rakendada aktiivse kaasamise integreeritud strateegiaid,⁵⁹ mis aitavad liikuvatel ELi kodanikel sulanduda vastuvõtvasse ühiskonda.

EL annab oma panuse sotsiaalse kaasamise meetmete rahastamisega. Liikmesriigid, kes töötavad välja programme, millega toetatakse neid kohalikke omavalitsusi, kellel on probleeme tõrjutud kodanikega, olenemata sellest, kas tegemist on oma riigi kodanike või teistest ELi liikmesriikidest pärit kodanikega, saavad kasutada Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid. Ajavahemikul 2007–2013 eraldatakse Euroopa Sotsiaalfondi eelarvest sotsiaalse kaasamise parandamiseks 12,9 miljardit eurot. Liikuvad ELi kodanikud võivad osaleda ka muudes Euroopa Sotsiaalfondi meetmetes, mis hõlmavad näiteks elukestvate õpet, töö saamise võimaluste parandamist ja sidusrühmade suutlikkuse suurendamist. Euroopa Regionaalarengu Fondist on ajavahemikuks 2007–2013 sotsiaalse infrastruktuuri jaoks eraldatud kokku 17,8 miljardit eurot, millest toetatakse elamuehitust ning tehakse investeeringuid haridusse ning tervis- ja lastehoidu. Liikmesriikidel palutakse kasutada Euroopa Sotsiaalfondi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi pakutavaid võimalusi, et toetada sotsiaalset kaasamist ka 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil.

Komisjon on teinud ettepaneku asutada ajavahemikuks 2014–2020 Euroopa abifond enim puudustkannatavate isikute jaoks (FEAD). Fondi eesmärk on anda vaesuse äärmuslike ilmingute (toidupuuduse, kodutuse tagajärgede ja laste vaesuse) leevendamiseks mitterahalist abi enim puudustkannatavatele isikutele.

5. Viis meetet

Selleks et aidata riiklikel ja kohalikel ametiasutustel tõhusalt kohaldada ELi vaba liikumise eeskirju ja võtta kohapeal kasutusele olemasolevaid vahendeid, esitab komisjon viis konkreetset meetet. Neid meetmeid rakendatakse koos liikmesriikidega.

1. Liikmesriikide abistamine võitluses fiktiivabieludega

Komisjon aitab ametiasutustel rakendada ELi eeskirju ja koostab fiktiivabielude vältimise käsiraamatu, mis võimaldaks ära hoida vaba liikumise kuritarvitusi.

⁵⁸ Vt komisjoni talituste 20. veebruari 2013. aasta töödokument „Kodutuse vastu võitlemine Euroopa Liidus” (SWD(2013) 42 final), mis on lisatud komisjoni 20. veebruari 2013. aasta teatisele „Sotsiaalsed investeeringud majanduskasvu ja ühtekuuluvuse edendamiseks – sealhulgas Euroopa Sotsiaalfondi rakendamine aastatel 2014–2020” (COM(2013) 83 final).

⁵⁹ Komisjoni teatis, 3. oktoober 2008, milles käsitletakse komisjoni soovitud tööturul tõrjutud isikute aktiivsema kaasamise kohta (KOM(2008) 639 (lõplik)); komisjoni eespool osutatud teatis, 20. veebruar 2013, „Sotsiaalsed investeeringud majanduskasvu ja ühtekuuluvuse edendamiseks – sealhulgas Euroopa Sotsiaalfondi rakendamine aastatel 2014–2020”; komisjoni teatis, 5. aprill 2011, „Romasiid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiade ELi raamistik aastani 2020” (KOM(2011) 173 (lõplik)).

Käsiraamat on koostöös liikmesriikidega praegu koostamisel. Selles selgitatakse ametiasutustele õiguslikku raamistikku, milles nad vaatavad läbi kahtlasi juhtumeid ja otsustavad, kas vaba liikumise õigus tühistada või seda mitte anda, kuna abielu on fiktiivne. See aitab neil lahendada kuritarvitamise juhtumeid ilma, et ohustataks põhieesmärki – võimaldada ja edendada selliste ELi kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumist, kes kasutavad oma õigust heauskselt.

2. Ametiasutuste abistamine ELi sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eeskirjade rakendamisel

Komisjon teeb tihedat koostööd liikmesriikidega, et parandada sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise eeskirjade kohaldamist. Muu hulgas töötatakse välja praktiline juhend, et muuta selgemaks ELi sotsiaalkindlustuse eeskirjades ettenähtud alalise elukoha nõuete täitmise kontrollimist.

Sotsiaalkindlustusasutuste vahelise koostöö tõhustamine ja süvendamine on oluline tegur, mis võimaldab isikutel oma õigusi võimalikult kiiresti ja parimatel tingimustel kasutada, seejuures vältides ülemaksmist ja põhjendamata nõuete esitamist. Halduskomisjonis osalevad ametiasutused ja institutsioonid teevad koostööd, et tagada asjakohaste sätete ühetaoline ja tõhus rakendamine, korraldada teabevahetust ja võtta vajalikud rakendusmeetmed. Arutletakse ka oluliste vahendite kasutuselevõtu üle. Muu hulgas kavatakse luua institutsioonide vahelisel elektroonilisel sidel põhinev süsteem, mis sisaldaks ka turvalist elektroonilist platvormi isikuandmete vahetamiseks pettuste ja vigade vastase võitluse käigus.

Selleks et määrust saaks tõhusalt kohaldada, töötab komisjon tihedas koostöös halduskomisjoni koosseisu kuuluvate liikmesriikidega välja kohaldamise praktilise juhendi. Juhend avaldatakse komisjoni veebisaidil 2013. aasta lõpuks.

Juhendis selgitatakse mõiste „alaline elukoht” kohaldamist määruse tähenduses ning esitatakse kasulikke juhtnõure ja selgitusi liikmesriikidele⁶⁰.

3. Ametiasutuste abistamine sotsiaalse kaasamise probleemide lahendamisel

Komisjon on teinud ettepaneku kasutada 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil igas liikmesriigis vähemalt 20 % Euroopa Sotsiaalfondi vahendeid sotsiaalse kaasamise edendamiseks ja vaesuse vastu võitlemiseks.

Komisjon jätkab jõupingutusi, et aidata suurendada kohalike omavalitsuste suutlikkust Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel.

Algaval 2014.–2020. aasta programmiperioodil tuleb igas liikmesriigis kasutada vähemalt 20 % Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest (praegusel perioodil 17 %) sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks ning vaesuse ja mis tahes diskrimineerimise vastu võitlemiseks. Lisaks saab Euroopa Sotsiaalfondi kaudu rahastada kõikide sidusrühmade suutlikkuse suurendamist riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Liikmesriikidele antakse poliitilisi suuniseid liikuvate ELi töötajate päritolu ja sihtkoha kohta, et liikmesriigid saaksid arendada oma sotsiaalse kaasamise programme Euroopa Sotsiaalfondi toetusel. Erilist tähelepanu pööratakse ebasoodsas olukorras olevate inimeste, sealhulgas romade sotsiaalsele kaasamisele. Komisjon teeb tihedat koostööd liikmesriikidega ning kutsub neid üles seadma partnerluslepinguis ja hiljem rakenduskavades selle valdkonna konkreetsete probleemide lahendamiseks suuri eesmärke ning nägema ette piisavad rahalised vahendid. Selleks et lahendada suutlikkuse valdkonnas esinevad probleemid, nagu oskusteabe ja haldussuutlikkuse vähesus, kutsub komisjon liikmesriike üles kaaluma oma programmide juhtimise ja rakendamise osalist delegerimist mõnele vahendusorganisatsioonile, kellel on piavalt kogemusi ja kes tunnevad kohapealseid osalejaid. Komisjon koos teatavate rahvusvaheliste organisatsioonidega⁶¹

⁶⁰ Praktilises juhendis selgitatakse ainult määruse kohaldamist ega käsitleta direktiivi kohaldamist.

⁶¹ Näiteks EMP Norra Fond, Euroopa Nõukogu, ÜRO Arenguprogramm, Avatud Ühiskonna Sihtasutus ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet.

keskendub piirkondadele, kus vajatakse abi, ning uurib, milliseid konkreetseid meetmeid tuleks võtta, eesmärgiga pakkuda põhjaliku täiendava toetuse pake nendele kohalikele omavalitsustele, kes kohustuvad oma territooriumil süvendama tõrjutud kogukondade, eelkõige romade kaasamist. Komisjon toetab ka koostööd, mida Euroopa linnad teevad romade kaasamiseks programmi „Progress” raames.

Lisaks avaldab komisjon eri riikidele mõeldud brošüüre, milles kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele tutvustatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde, et aidata neil leida rahastamisvõimalusi sotsiaalse kaasamise edendamise ja vaesuse vastu võitlemise projektidele.

4. Hea tava levitamine vastavalt kohalike ametiasutuste vajadustele

Komisjon aitab kohalikel ametiasutustel jagada üle Euroopa kogutud teadmisi, et rakendada vaba liikumise eeskirju ja lahendada sotsiaalse kaasamisega seotud probleeme.

Komisjon viib 2013. aasta lõpuks läbi uuringu hindamaks vaba liikumise mõju kuuetele Euroopa suurele linnale,⁶² et aidata rakendada liikuvate ELi kodanike vaba liikumist ja sotsiaalset kaasamist edendavat ja toetavat poliitikat, näiteks sisserändajatele ühtsete teabepunktide kaudu teabeteenuste osutamist. Selle alusel korraldab komisjon koos Regioonide Komiteega 2014. aasta veebruaris piirkondlike ja kohalike omavalitsuste jaoks hea tava vahetamise konverentsi.

5. Kohalike omavalitsuste asutuste toetamine ELi vaba liikumise eeskirjade kohapealsel kohaldamisel

Komisjon loob veebipõhise koolitusmooduli, mis aitab kohalikel ametiasutustel paremini mõista ja rakendada ELi kodanike vaba liikumise õigust.

Komisjon on teinud ettepaneku, et ELi liikuvatele töötajatele luuakse kõikides liikmesriikides õigusabi- ja teabekeskus, ning kavatseb suurendada EURESi võrgustiku suutlikkust anda abi töötajatele ja tööandjatele, et edendada vabade töökohtade täitmist sobivate oskustega töötajatega.

Nagu on märgitud ELi kodakondsuse 2013. aasta aruandes,⁶³ mängivad kodanike vaba liikumise õiguse jõustamisel olulist rolli kohaliku omavalitsuse asutused, sest sageli puutuvad linna saabunud sisserändajad esimesena kokku just nendega. Komisjon saab kaebusi, millest võib järeldada, et teatavatel juhtudel ei ole teeninduspunktide töötajad piisavalt kursis vaba liikumise õigusega. Komisjon töötab koostöös liikmesriikidega 2014. aasta lõpuks välja veebipõhise koolitusvahendi (10. meede), mille eesmärk on parandada kohalike omavalitsuste teadmisi ELi kodanike vaba liikumise õigusest ning aidata neil lahendada ebaselgeid olukordi ja keerulisi juhtumeid.

2013. aasta aprillis esitas komisjon ettepaneku võtta vastu direktiiv meetmete kohta, mis lihtsustavad töötajate vaba liikumise kontekstis töötajatele antud õiguste kasutamist. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles seda võimalikult peatselt vastu võtma⁶⁴. Direktiivi eesmärk on tagada, et liikmesriikide ametiasutused nõustavad liikuvaid töötajaid ja nende pereliikmeid ning aitavad neil seista oma õiguste eest.

⁶² Barcelona, Dublin, Hamburg, Lille, Praha ja Torino.

⁶³ Komisjoni aruanne „EU citizenship Report 2013 – EU citizens: your rights, your future”, COM(2013) 269 final, 8.5.2013.

⁶⁴ COM(2013) 236, 26.4.2013.

Kooskõlas oma 2013. aasta tööprogrammiga ja ELi kodakondsuse 2013. aasta aruande⁶⁵ 2. meetme raames teeb komisjon ka ettepaneku moderniseerida Euroopa tööturuasutuste võrgustikku EURES, et suurendada tööturuteenuste tähtsust ja mõju riiklikult tasandil, parandada tööjõu liikuvuse koordineerimist ELis ning muuta EURES tõeliseks Euroopa töö ja töötajate otsimise vahendiks.

⁶⁵ COM(2013) 269 final, 8.5.2013.

6. Kokkuvõte

Vaba liikumine on ELi lepingust tulenev õigus, mida kodanikud enim väärtustavad ja mida nad peavad ELi integratsiooni suurimaks saavutuseks. Kodanike vaba liikumine on ka liidu kodakondsuse alustala.

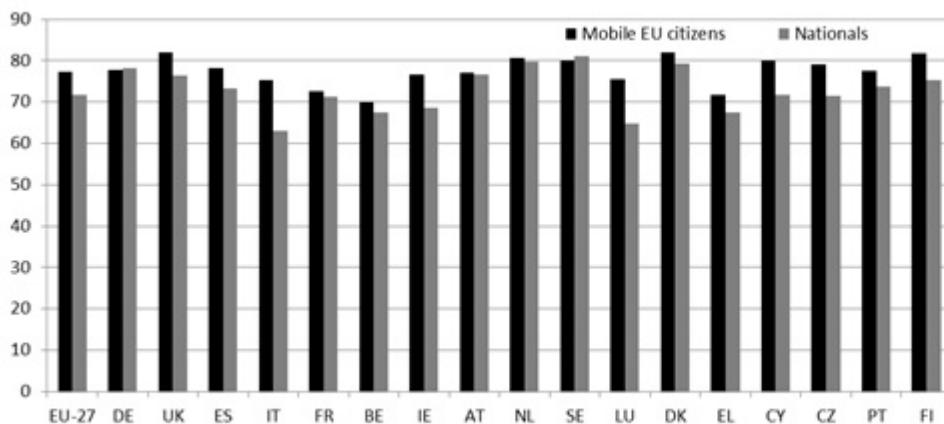
Liikmesriigid ja EL peavad üheskoos rakendama vaba liikumise eeskirjad meie kodanike, majanduskasvu ja tööhõive teenistusse.

ELi vaba liikumise eeskirjad ning õigus sotsiaalabile ja -kindlustusele on ette nähtud nende kaitseks, kes seda tegelikult vajavad. Need võimaldavad tegelikult kasutada vaba liikumise õigust. Samal ajal on eeskirjades ette nähtud tugevad kaitsemeetmed, millega takistatakse ELi kodanikele ette nähtud kaitse kuritarvitamist, tagatakse ELi õigusest tulenevate kohustuste täitmine ning välditakse vastuvõtivate liikmesriikide sotsiaalkindlustuskavade ülekoormamist. Liikmesriigid ja ELi institutsioonid vastutavad üheskoos vaba liikumise õiguse tagamise eest. Muu hulgas tuleb neil võidelda eelarvamustega, millel ei ole midagi ühist tõsiasjade ega majandusliku tegelikkusega. Selle ülesande täitmisel võivad liikmesriikide ametiasutused arvestada komisjoni toetusega käesoleva teatise lähenemisviisi alusel ja teatise esitatud viie meetme raames.

STATISTIKALISA

1. diagramm. 15–64aastaste liikuvate ELi kodanike ja oma riigi kodanike aktiivsuse määr 2012. aastal

Tabel on koostatud vastavalt riigis elavate tööealiste (15–64aastaste) liikuvate ELi kodanike arvule.



Allikas: Eurostat, ELi tööjõu-uuring (tabel lfsa_argan). Märkus: tabelis on ära toodud ainult peamised sihtriigid. Nende 17 liikmesriigi arvele langes 2012. aastal 99 % tööjõu liikuvusest.

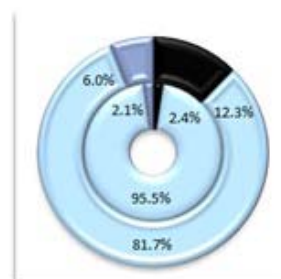
2. diagramm. Liikuvate ELi kodanike poolne sotsiaalhüvitiste kasutamine teatavates liikmesriikides

Väline ring: liikuvate ELi kodanike osatähtsus riigi rahvastikus; sisemine ring: oma riigi kodanikest ja liikuvatest ELi kodanikest sotsiaalabi saajate osatähtsus. Oma riigi kodanike andmed on **helesinised**, liikuvate ELi kodanike andmed on **mustad** ning kolmandate riikide kodanike andmed (kui need on olemas) on **lillad**.

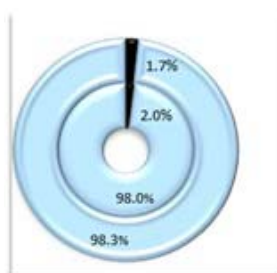
Andmed, mis kajastavad osatähtsust rahvastikus, põhinevad Eurostati 2012 rändestatistikal, Eurostati tööjõu-uuringu aruandel, liikmesriikide allikatel ja komisjoni arvutustel.

Andmed, mis kajastavad sotsiaalhüvitiste kasutamist, on komisjon saanud liikmesriikidelt FREEMO ekspertrühma kaudu. Andmed ei ole võrreldavad muu hulgas põhjusel, et puudub hüvitiste ühtlustamine ELi tasandil.

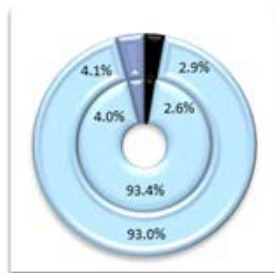
Küpros – sotsiaalhüvitised, juuli 2013



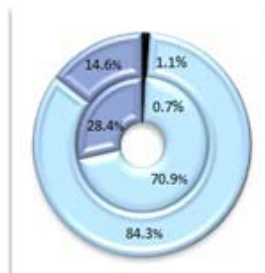
Tšehhi – mittekindlustuslikud sotsiaalhüvitised (dateerimata)



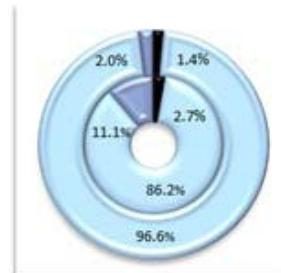
Taani – sotsiaalhüvitiste ja palgatulu saajad, 2012



Eesti – sotsiaalhüvitised, 2012



Soome – töötushüvitised, 2012



Saksamaa – sotsiaalhüvitised töötajaile, 2012



Kreeka – pensionid, juuni 2013



Iirimaa – toetused töötajatele ning eluaseme- ja lastetoetused (perekonnad ja lapsed), 2013



Madalmaad – sotsiaalhüvitised, 2012



Portugal – sotsiaalse integratsiooni hüvitised,

Rumeenia – sotsiaalhüvitised, juuni 2013 (nii

Slovakkia – sotsiaalhüvitised, mai 2013

Sloveenia – sotsiaalabi, august 2013

perehüvitised ja
toetused eakatele

*liikuvad ELi
kodanikud kui ka
kolmandate riikide
kodanikud)*

