

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimise välispoliitiline mõde” ”

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Raportöör: **José María ZUFIAUR**

Euroopa Komisjon taotles oma 18. aprilli 2012. aasta kirjaga vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteelt ettevalmistavat arvamust järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimise välispoliitiline mõde” ”

COM(2012) 153 final.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav välissuhete seksioon võttis arvamuse vastu 4. oktoobril 2012.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 484. istungjärgul 14.-15. novembril 2012. aastal (14. novembri 2012 istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 137, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 9.

1. Kokkuvõte ja soovitused

1.1 Komitee leiab, et majanduse globaliseerumise ja sellega kaasneva kaubandussuhete ja rändevooegade suurenemise tõttu tuleb sotsiaalsete eeskirjade rahvusvahelisemaks muutmise protsessi süvendada, et ei rikutaks üldiselt kodanike ning täpsemalt töötajate – nii võõrtöötajate kui ka kodumaale jäävate töötajate – õigusi sõltumata nende kodakondsusest, ning et nad saaksid nn sotsiaalsest globaliseerumisest kasu. Tegemist on kahju ja kasuteguritega, mis mõjutavad ka ettevõtteid.

1.2 Sellest tulenevalt väljendab komitee heameelt selle üle, et Euroopa Komisjon avaldas teatise „ELi sotsiaalkindlustuse koordineerimise välispoliitiline mõde”. Teatistes rõhutatakse, kui oluline on ELi ühine strateegia sotsiaalkindlustussüsteemide kolmandate riikidega koordineerimise valdkonnas, pidades kinni riikide pädevusest ja tagades vajaliku koordineerimise ja selle, et sotsiaalkindlustuse valdkonnas kolmandate riikidega sõlmitud kahepoolsed lepingud on kooskõlas ELi õigusega. Samuti toetatakse liikmesriikide vahelise koostöö tugevdamist, et liikmesriikidel oleks vajalik teave ja vahendid selles valdkonnas rahvusvahelisel tasandil poliitika koordineerimiseks. Lõpuks rõhutatakse teatistes, et nii kolmandate riikide ettevõtjad kui ka nende riikide kodanikud on teadlikud sellest, et igas liikmesriigis on oma sotsiaalkindlustussüsteem, mis võib tähendada teatud takistusi Euroopa Liitu elama asudes.

1.3 Komitee toetab teatistes esitatud koordineerimiseeskirjade välist mõõdet, millega toetatakse liikmesriikide ja ELi perspektiivide täiendavust tasakaaluhäirete, puuduste ja õigusliku vaakumi ärahoidmiseks.

1.4 Komitee rõhutab kvalitatiivset muutust, mis toimus siis, kui Maroko, Alžeeria, Tuneesia, Iisraeli, endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ja Horvaatiaga võeti vastu sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise otsused. Samuti kutsub komitee Euroopa Liidu Nõukogu üles seda teed jätkama ja võtma vastu otsuse ettepanekud seoses Montenegro, San Marino, Albaania ja Türgiga.

1.5 Komitee rõhutab, et Euroopa üldist lähenemisviisi tuleks laiendada selliste lepingutega, mis liikmesriikide pädevusi austades vähendavad mõningaid liikmesriikide tavadeist tulenevaid ebakõlasid ja pakuvad kõikidele liikmesriikidele paremaid võimalusi.

1.6 Komitee kutsub nõukogu üles andma Euroopa Komisjonile volituse liikuda aluslepingute õiguslikus raamistikus edasi läbirääkimistega tärkava majandusega BRIC-riikide (Brasiilia, Venemaa, India ja Hiina), Balkani riikide, Ida-Euroopa naaberriikide ja teiste riikidega, kelle paljud kodanikud töötavad ELi territooriumil⁽¹⁾, ning sõlmida rahvusvahelisi sotsiaalkindlustuslepinguid, mis võimaldavad tagada ELi kodanike ja lepingule alla kirjutanud kolmandate riikide kodanike vastastikuse kaitse. Komitee tuleb eelkõige meelde vajadust kaitsta nende riikide kodanikke, mida ei peeta nende geopoliitilise ja majandusliku olukorra tõttu ELi jaoks strateegiliselt tähtsaks ning mis võivad sellest tulenevalt olla ebasoodsamas olukorras.

⁽¹⁾ ELi liikmesriikides töötab üle 20 miljoni kolmanda riigi kodaniku.

1.7 ELi välistegevust võiks selles valdkonnas täiendada mitmepoolse poliitika arendamisega, mis tihendaks sidemeid teiste rahvusvaheliste organisatsioonide või riigiüleste piirkondlike organitega. Hea näide sellisest mitmeid piirkondi hõlmavast koostööst on Ladina-Ameerika sotsiaalkindlustuskonventsioon, kuhu kuuluvad Ladina-Ameerika riigid, Hispaania ja Portugal. Sellega seoses toetab komitee Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu ning Ladina-Ameerika ja Kariibi mere piirkonna riigipeade ja valitsusjuhtide järgmise tippkohtumise eesistujariigi Tšiili algatusi, mille eesmärk on parandada poolte koostööd sotsiaalkindlustuse valdkonnas.

1.8 Komitee kutsub ELi ja asjaomaste kolmandate riikide assotsiatsiooninõukogusid üles viima lõpule töö, mis võeti ette selleks, et võtta Iisraeli, Tuneesia, Alžeeria, Maroko, Horvaatia ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigiga sõlmitud assotsieerimis- ja stabiliseerimislepingute raames lõplikult vastu otsused sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimiseks.

1.9 Komitee väljendab soovi, et kehtivad või tulevased kaubanduslikud või majanduskoostöö alased assotsieerimislepingud sisaldaksid sotsiaalkindlustust käsitlevaid kahepoolseid klausleid, mis käsitleksid eelkõige võrdset kohtlemist, pensionide ülekandmist ja topletmaksustamise kaotamist.

1.10 Komitee teeb ettepaneku, et ELi koostöö sotsiaalkindlustuse valdkonnas oleks suunatud eelkõige nendele riikidele, mis püüavad saavutada Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) sotsiaalkaitse põhialuste algatuse eesmäärke, kuid nad vajavad abi nõutud künniste saavutamiseks ja parandamiseks. Nii on võimalik sõlmida kahepoolseid sotsiaalkindlustuse lepinguid, mis põhinevad võrdse kohtlemise, omandatud õiguste säilitamise, omandamisel olevate õiguste kaitse ja halduskoostöö põhimõtetel. Selleks võivad vajalike kohandustega eeskujuks olla määrus (EÜ) nr 883/2004⁽²⁾ ning ILO konventsioon nr 157⁽³⁾ ja soovitus nr 167⁽⁴⁾.

1.11 Komitee kutsub komisjoni üles kaardistama kõiki kehtivaid kahepoolseid lepinguid, mille ELi liikmesriigid on sõlminud kolmandate riikidega, ajakohastades korrapäraselt nende vahendite nimekirja ja tagades, et nende kohaldamine on kooskõlas ELi põhimõtete ja sellega seotud kohtupraktikaga.

2. Sissejuhatus

2.1 Komitee on teadlik sellest, et sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise valdkonnas on liikmesriigid rahvusvaheliste lepingutega kujundanud kolmandate riikidega kahe- ja mitmepoolset poliitikat. Kuid selline lähenemine võib olla killustunud

ja puudulik, sest paljudel juhtudel keskendutakse üksnes allakirjutavate riikide kodanike kaitsele või vastatakse konkreetsetele huvidele, mis ei ole kõikidel liikmesriikidel ühised.

2.2 Komitee leiab, et selline rahvusvaheliste kahepoolsete eeskirjade ülesehitus, mille olulisust tuleks tunnustada, võib viia olukorrani, kus kõikide kolmandate riikide kodanikel ei ole ELis samad õigused ja tagatised. Võib juhtuda, et mõnes liikmesriigis on ELi välisest riigist pärit välismaalastel juurdepääs sotsiaalkaitsele või pensionide ülekandmise võimalus üksnes siis, kui on olemas kahepoolne leping, milles on sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte. Seega antakse sotsiaalkaitset nende riikide kodanikele, millel on kahepoolne leping, samas kui nende riikide kodanikel, millel ei ole kahepoolset lepingut, see õigus puudub, kuigi nad võivad töötada samas ettevõttes samalaadsel ametikohal. Samuti võib juhtuda, et liikmesriikide õigusaktide kohaldamise tõttu pakutakse ühes liikmesriigis teatud kolmanda riigi kodanikule sotsiaalkaitset ja teises liikmesriigis mitte, mis võib kahjustada liikmesriikide vahelist ausat konkurentsi. Seega esimesel juhul kolmanda riigi kodaniku eest makstaks sotsiaalmaksu ja teisel juhul mitte. See tähendaks majanduslikku kasu teisele liikmesriigile, mis säästaks sotsiaalkulude arvelt. See võib omakorda häirida ideed Euroopast kui võrdsusel rajanevast alast, kus puudub diskrimineerimine või kus see on taunitud.

2.3 Sellega rikutaks ka töötajate lähetamise direktiivis kaitstud põhimõtet, mille kohaselt tuleb lähetatud töötajat kohelda samamoodi kui liikmesriigi kodanikku.

2.4 Samuti leiab komitee, et koordineerimiseeskirjade välist mõõdet tuleb kasutada selleks, et kaitsta ELi kodanike õigusi, kui nad on väljaspool ELi geograafilist piiri või kui nad on töötanud või töötavad kolmandates riikides.

2.5 Komitee arvates on idee, mille kohaselt eri liikmesriigid peavad kahepoolsete lepingute üle iga kolmanda riigiga eraldi läbirääkimisi, positiivne ja toetatav, kuid poolik algatus. Selleks tuleks teha tohutuid, ülemääraseid ja ebaproportsionaalselt suuri jõupingutusi, millega ei kaasneks alati edu. Need lepingud võivad olla mitte ainult sisult erinevad, vaid ka vasturääkivad. Pealegi võivad läbirääkimised, eriti mõnede tugevate ja oma potentsiaali poolest märkimisväärsede tärkava majandusega riikidega (näiteks BRIC-riikidega) põhjustada jõudude ebavõrdsust vahekorda, kui liikmesriigid ei tegutse kõiges ühistest huvidest ja seisukohtadest lähtuvalt. Seetõttu tasuks uurida võimalust, et Euroopa Liit peaks ise kolmandate riikide või nende ühendustega sotsiaalkaitse valdkonnas läbirääkimisi, ja kui see osutub asjakohaseks, tuleks see võimalus kooskõlas aluslepingutega ellu viia.

2.6 Komitee leiab, et nende vahenditega välditakse eelkõige lähetatud töötajate puhul sotsiaalmaksu kahekordset maksmist töökohajärgses ja päritoluriigis. Siinkohal tuleb rõhutada, et topletmaksustamise kaotamine vähendab oluliselt kulusid. See on kasulik töötajate liikuvusele ja ELi ettevõtjate konkurentsi- võimele väljaspool ELi ning julgustab teiste riikide ettevõtjaid

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004, 29. aprill 2004, sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, 30.4.2004).

⁽³⁾ Konventsioon rahvusvahelise süsteemi loomise kohta sotsiaalkindlustusõiguste säilitamiseks, Genf, ILO peakonverentsi 68. koosolek (21. juuni 1982).

⁽⁴⁾ Soovitus rahvusvahelise süsteemi loomise kohta sotsiaalkindlustusõiguste säilitamiseks, Genf, ILO peakonverentsi 69. koosolek (20. juuni 1983).

asuma ELi territooriumile. Lisaks võiks kehtestada üheainsa eeskirja, et vältida töökohajärgse või päritoluriigi õiguse omavoliliselt ja meelevaldselt kohaldamist vastavalt oma huvidele ning seda, et maksu- ja sotsiaalkindlustusega seotud kohustused ei langeks samale riigile.

3. Üldised märkused

3.1 Komitee on avaldanud oma arvamust seoses koordineerimist käsitlevate määrustega, millega laiendatakse isikulist (uued rühmad) ja esemelist (uued teenused) kohaldamisala ELis. Neid määruseid on lisaks kasutatud teiste mitmepoolsete vahendite aluse ja eeskujuna, seda ka mõnedes Euroopa riikides, mis ei kuulu ELi (Norra, Island, Liechtenstein ja Šveits). Selle parim näide on Ladina-Ameerika sotsiaalkindlustuskonventsioon, mis on koostatud ELi koordineerimiseeskirjade järgi. Seetõttu leiab komitee, et liikmesriikide või ELi rahvusvahelised koordineerimiseeskirjad peaksid lähtuma ELis kohaldatava määruse (EÜ) nr 883/2004 olulistest põhimõtetest ja mehhanismidest ning olema neist mõjutatud.

3.2 Komitee tuletab meelde, et sotsiaalsed normid ja eelkõige sotsiaalkindlustussätted võivad ületada ELi geograafilisi piire ja neid võidakse kohaldada ka väljaspool ELi. Seega võivad sellised põhimõtted, nagu liikmesriikide töötajate võrdne kohtlemine, kaitsta ELi töötajaid ja avaldada õigusmõju ka väljaspool ELi. Nimelt on Euroopa Kohtu otsused paljudes kohtuasjades (nt Boukhalfa (C-214/94) (Belgia töötaja, kes sai Saksamaa konsulaaresinduses Alžeerias vähem palka kui tema saksa kolleegid); Hirardin (C-112/75); Fiège, (C-110/73); Horst (C-247/96) ja Van Roosmalen (C-300/84) (Prantsusmaa ja Belgia tunnistavad Alžeerias ja Belgia Kongos kogunenud kindlustusperioode kõikide ELi kodanike, mitte ainult Prantsusmaa ja Belgia kodanike puhul) hea tõend selle kohta, et mittediskrimineerimise põhimõtet võib kohaldada ka eksterritoriaalselt, kuigi on tegemist ELi territooriumi ületavate olukordadega. Lisaks sai see *vis attractiva* kinnitust ka otsustega kohtuasjades Prodest (C-237/83) ja Aldewered (C-60/93), milles Euroopa Kohus tunnistas määruse (EMÜ) nr 1408/71⁽⁵⁾ kohaldamise asjakohasust ELi töötajate ajutisel lähetamisel kolmandatesse riikidesse.

3.3 Komitee tervitab otsuste vastuvõtmist sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta Iisraeli, Tuneesia, Alžeeria, Maroko, Horvaatia ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigiga sõlmitud assotsieerimis- ja stabiliseerimislepingute raames. Neis otsustes määratakse kindlaks seisukoht, mille Euroopa Liit peab võtma assotsiatsiooninõukogudes. Nende vahenditega tehakse

kvalitatiivne muutus ELi sotsiaalkindlustuspoliitikas, kehtestades kahepoolset (EL ja assotsieerunud riik) võrdse kohtlemise põhimõtte ja pensionide ülekandmise ning reguleerides neid sätteid. Seega on tegemist vastastikuste kohustuste ja õigustega, mis puudutavad nii ELi kodanikke, kes töötavad või on töötanud mõnes kõnealuses riigis, kui ka assotsieerunud riikide kodanikke, kes töötavad või on töötanud ELi territooriumil. Enam ei ole tegemist ELi ühepoolsete õigusaktidega, mida kohaldatakse ainult ühes suunas, vaid rahvusvaheliste kohustustega, mis toovad vastastikust kasu mõlemale lepingupoolele. Lisaks säätetakse seesuguste lepingute ja vastavate arenguotsustega jõupingutusi, sest ühte õigusakti koondatakse kokku kõik see, mille jaoks oleks muidu vaja sõlmida palju kahepoolseid kokkuleppeid.

3.4 Komitee tervitab ILO algatust sotsiaalkaitse põhialuste kohta, mis komitee arvates ei saa olla ainsas ega ühtses vormis ega toimida sotsiaalkaitssüsteemide arengu piirajana, vaid seda tuleb pidada alammääraks, mida edasi arendada. Tegelikult peavad sotsiaalkaitse põhialused kujutama endast alalist väljakutset edasi liikumiseks ja täiustumiseks, olles pidevas arengus ja püüeldes kindla eesmärgi poole: töötajate ja kodanike terviklik kaitse.

3.5 Komitee pooldab ideed, et Euroopa Liidul peaks olema mehhanism (töörühm) koostöö tegemiseks liikmesriikide vahel, et vahetada teavet, esitleda häid tavaid sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise valdkonnas, leida parim viis, kuidas ühendada ja täiendada liikmesriikide ja ELi poliitikat, ning kujundada ELi edasisi meetmeid suhetes kolmandate riikidega.

3.6 Komitee leiab, et koordineerimiseeskirjade välismõõtmes peavad osalema ka kodanikuühiskonna organisatsioonid ning eelkõige töötajate ja ettevõtjate organisatsioonid. Kuna kõnealused sätted mõjutavad töösuhteid ja nendest puudutatud inimrühmad on väga mitmekesised, on vaja arvesse võtta nii valitsustasandi kui ka valitsusväliseid ettepanekuid. Juba komitee poolt Madridis 2010. aasta mais korraldatud ELi ja Ladina-Ameerika riikide kodanikuühiskonna kuuendal kohtumisel juhiti tähelepanu mõningatele nõudmistele seoses sotsiaalkindlustuse välispoliitilise mõõtmega ja vajadusele teha tihedamat koostööd Ladina-Ameerika ja Kariibi mere piirkonna riikide ning Euroopa Liidu vahel, eeskätt nende riikidega, kellega EL on sõlminud strateegilise partnerluse, nagu Brasiilia ja Mehhiko.

3.7 Komitee märgib samuti ära Euroopa Liidu, Ladina-Ameerika ja Kariibi mere piirkonna ministrite ja sotsiaalkindlustusvaldkonna eest vastutajate kohtumise, mis toimus Hispaanias Alcalá de Henaresis 2010. aasta mais. Seda kohtumist võib pidada sotsiaalkindlustuse välismõõtmise koordineerimisel tehtavate ELi jõupingutuste kesk- ja lähtepunktiks ning siinkohal arutusel oleva teatise lähtekohaks.

⁽⁵⁾ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71, 14. juuni 1971, sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pere liikmete suhtes (EÜT L 149, 5.7.1971, lk 2, eestikeelne eriväljaanne: peatükk 5, köide 1, lk 35–82).

3.8 Komitee rõhutab, et Euroopa üldist lähenemisviisi tuleks laiendada Euroopa Liidu ning teiste riikide ja piirkondlike organisatsioonide vaheliste lepingutega, kuna see moodus on sobivam ja tõhusam kui rangelt riigipõhine lähenemisviis, kus liikmesriigid tegutsevad ühepoolset. Siinjuures tuleb eeskujuna meenutada Ladina-Ameerika sotsiaalkindlustuskonventsiooni⁽⁶⁾. Sellega seoses soovib komitee, et Ladina-Ameerika Sotsiaalkindlustusorganisatsioon uuriks võimalust, et lisaks Portugalile ja Hispaaniale saaksid ka teised ELi liikmesriigid tulevikus selle konventsiooniga liituda, nii et üheainsa ratifitseerimisega saaksid nad luua sotsiaalkindlustuse alased suhted mitme Ladina-Ameerika riigiga, vältides seeläbi mitmeid läbirääkimisi ja kahepoolseid kokkuleppeid.

4. Praeguse olukorra võimalused ja nõrkused

4.1 ELi üldine lähenemisviis rahvusvahelise sotsiaalkindlustuse valdkonnas on vajalik, et täiendada liikmesriikide poliitikat kolmandate riikide suhtes, sest muul moel ei ole võimalik täita täiel määral ELi õigusega loodud kohustusi. Seda väidet toetab näiteks Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas Gottardo (C-55/00), millega Euroopa Kohus avas võrdse kohtlemise põhimõttele toetudes kõigi ELi liikmesriigi ja kolmanda riigi vahel sõlmitud kahepoolsete kokkulepete isikulise kohaldamisala kõigile ELi kodanikele, isegi kui asjaomases õigusvahendis on isikuliselt kohaldamisalasse hõlmatud vaid kokkuleppele alla kirjutanud riikide kodanikud.

4.1.1 Siiski tuleneb kohtu volitustest, et selle kohtuotsusega kaasnevad kohustused kohalduvad ainult liikmesriikidele, mitte kolmandatele riikidele, kelle üle Euroopa Kohtul ei ole mingit pädevust. Seepärast on kõnealust kohtuotsust raske jõustada, sest kolmas riik võib keelduda kokkuleppe isikulise kohaldamisala laiendamisest kõigile ELi kodanikele ning seega tõendite esitamisest, haigushüvitise saamise õiguse tunnustamisest või lihtsalt nende inimeste andmete esitamisest, kes ei kuulu kokkuleppe isikuliselt kohaldamisalasse.

4.1.2 Seetõttu seisneb Gottardo kohtuotsuse väärtus selles, et kuigi sellega edendatakse ELi õiguse välismõõdet, määratakse samuti kindlaks selle piiratus ja puudused, sest vaja on koostööd teiste riikide või teiste riigiüleste piirkondlike organisatsioonidega.

4.1.3 Seepärast soovib komitee, et avataks arutelu vajaduse üle tugevdada rahvusvahelise sotsiaalkindlustuse valdkonnas ELi ühist lähenemisviisi, sõlmides ELi kokkuleppeid ja edendades vastastikkuse koostöö poliitikat teiste maailmaareenil osalejatega.

⁽⁶⁾ Ladina-Ameerika mitmepoolne sotsiaalkindlustuskonventsioon, 10. november 2007.

4.2 Komitee väljendab suurt heameelt asjaolu üle, et võeti vastu määrus (EL) nr 1231/2010⁽⁷⁾, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 kolmandate riikide kodanikele. Siiski leiab komitee, et endiselt esineb õiguslünki ja õiguslikku vaakumit, mida soovitaksegi täita komisjoni teatistes kirjeldatud uue lähenemisviisiga. Tegelikult kohaldatakse kõnealust määrust vaid siis, kui piiriülene element esineb Euroopa Liidu siseselt. Järelikult kohaldatakse määru kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõtte üldiselt vaid juhtudel, kui kolmanda riigi töötaja on töötanud enam kui ühes liikmesriigis. Seega suurem osa kolmandatest riikidest pärit sissirändajatest, kes on töötanud vaid ühes ELi liikmesriigis, ei kuulu määruse (EL) nr 1231/2010 isikuliselt kohaldamisalasse. See tähendab, et neil puudub ELi tagatis seoses võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimisega ning nad sõltuvad sellest, mida on asjaomase riigi õigusaktides selles osas otsustatud. Lisaks ei sätestata kõnealuses määru kindlustusperioodide liitmist töötaja päritoluriigis ega pensionide ülekandmist nimetatud riiki. Lõpetuseks ei taotleta ega nõuta nimetatud ELi õigusaktiga vastastikkuse põhimõtte järgimist ELi kodanike puhul, kes ei saa kolmandates riikides samaväärse kohtlemise osaliseks.

4.3 Komitee leiab, et Euroopa Liidu välispoliitilises mõõtmes on astutud oluline samm edasi ka rände teemal vastu võetud direktiividega⁽⁸⁾ ja komisjoni ettepanekutega, mida arutatakse praegu nõukogus ja parlamendis. Juba vastu võetud direktiividega laiendatakse sotsiaalkindlustuse valdkonnas võrdse kohtlemise põhimõtet teatud konkreetsete piirangutega ka kolmandate riikide võõrtöötajatele. Samuti sätestatakse pensionide eksporditavus ja ülekantavus kolmandatesse riikidesse asjaomase liikmesriigi kodanikega samadel tingimustel, ilma et selleks oleks vaja kahepoolset lepingut või kokkulepet. Esineb siiski aspekte, mida ei ole reguleeritud, näiteks vastastikkus, kindlustusperioodide liitmine väljaspool ELi ning pensionide ülekandmine juhul, kui riigi õigusaktides ei ole seda õigust oma kodanike jaoks kehtestatud. Lisaks soovib komitee, et sotsiaalkaitse valdkonnas toimiks juba vastu võetud rändeteemalised direktiivid üldise alusena direktiividele, mille üle praegu läbirääkimised käivad, kohandades eri olukordadega ja kaitstavate inimrühmadega.

5. Mõisted

5.1 **Sotsiaalkindlustuse rahvusvaheline koordineerimine.** Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimisega püütakse kaitsta töötajat, kes on töötanud kahes või enamas riigis ja kes on kuulunud mitmesse erinevasse sotsiaalkindlustussüsteemi. Selleks sõlmivad riigid teiste riikidega kokkuleppeid, mis sageli

⁽⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1231/2010, 24. november 2010, millega laiendatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 ja määrust (EÜ) nr 987/2009 kolmandate riikide kodanikele, keda nimetatud määrused veel ei hõlma üksnes nende kodakondsuse tõttu (ELT L 344, 29.12.2010, lk 1).

⁽⁸⁾ Eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/98/EL, 13. detsember 2011, kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta (ELT L 343, 23.12.2011, lk 1).

sisaldavad punkte võrdse kohtlemise, õigusaktide ühtse kohaldamise, päritoluriigi sotsiaalkindlustussüsteemi kuulumise ja sellekohaste õiguste säilimise kohta töötajate lähetamise korral, pensionide ülekandmise ja kindlustusperioodide liitmise kohta kokkuleppe sõlminud riikides. Määrus (EMÜ) nr 1408/71 ja sellele järgnenud määrus (EÜ) nr 883/2004 on need ELi õigusaktid, millega kehtestatakse eeskirjad, mis reguleerivad ja kohaldavad kõnealuseid põhimõtteid ELis, olles lähtekohaks ka kolmandate riikidega sõlmítavatele kokkulepetele.

5.2 Sotsiaalkindlustuse välismõõtmelise riigipõhine lähenemisiis tähendab kokkuleppeid, mille liikmesriik on sõlminud kolmandate riikidega ja mille abil soovitakse pakkuda sotsiaalkindlustuskaitset töötajatele, kes on töötanud kahes riigis. Mõnel juhul kuuluvad kokkuleppe isikuliselt kohaldamisalasse vaid kokkuleppe allkirjastanud riikide kodanikud.

5.3 Sotsiaalkindlustuse välismõõtmelise ELi tasandi lähenemisiisi juures arvestatakse ELi kui terviku huvidega. See tähendab ELi läbiraakimisi kokkulepete üle, mis sõlmítakse ühe või mitme kolmanda riigiga, või muid meetmeid, mille eesmärk on pakkuda sotsiaalkindlustuskaitset. Üldiselt on see suunatud kõigile ELi kodanikele.

5.4 Stabiiliseerimis- ja/või assotsieerimislepingutes võidakse käsitleda võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamist ja pensionide ülekandmist ning neid kohaldatakse nii ELi kui ka lepingule alla kirjutanud riikide kodanikele. Neid rakendatakse otsuste kaudu.

5.5 Kolmandate riikidega sõlmítavad ELi sotsiaalkindlustuse kokkulepped, mida praegu veel olemas ei ole, võiks sisse seada topehtmaksustamise vältimiseks kohaldatavate õigusaktide kehtestamisega ja pensionide ülekandmisega ning neid võiks täiendada kindlustusperioodide liitmisega. Need kokkulepped erinevad suuresti senistest kokkulepetest, mis on palju üldisemad ja milles käsitletakse sotsiaalkindlustuse teemat vaid mõõdamises.

5.6 Kaubanduslikud või majanduskoostöö alased assotsieerimislepingud reguleerivad majandus- ja kaubandusküsimusi, kuid samuti poliitilisi, säästva arengu ning Euroopa Liidu ja kolmandate riikide või piirkondade vahelise koostöö küsimusi. Mõned neist sisaldavad sotsiaalkindlustust käsitlevaid punkte.

6. Näited

6.1 Võrdne kohtlemine ja pensionide ülekandmine

6.1.1 ELi liikmesriikide A ja B töötajad, kes töötavad kolmandas riigis C, mis ei sätesta oma sotsiaalkindlustuse õigusaktides välismaalaste hõlmamist sotsiaalkindlustussüsteemi ega

pensionide ülekandmist. Riik A on sõlminud kahepoolse kokkuleppe, mis sisaldab võrdse kohtlemise ja omandatud õiguste säilitamise (pensionide ülekandmise) sätteid. Riik B ei ole riigiga C sõlminud mingit kokkulepet. Riikide A ja B töötajate olukord on täiesti erinev. Riigi A töötajal on õigus riigi C sotsiaalkindlustusele ja kui tal on õigus pensionile, võib ta seda kodumaale naasmisel saada riigis A, kuid riigi B töötajal ei ole õigust pensionile ja isegi kui oleks, ei saa ta oma pensioni välja võtta päritoluriigis. Selles näites on näha, milline erinev kohtlemine saab töötajatele osaks vastavalt sellele, kas on sõlmítud kahepoolne kokkulepe või mitte. Selle allkirjastamine sõltub peamiselt riigi C huvist ühe või teise ELi liikmesriigiga kokkuleppe sõlmida. Seda olukorda vaadates oleks palju kasulikum sõlmida sotsiaalkindlustuse kokkulepe otse Euroopa Liidu ja riigi C vahel. Teine võimalus oleks hõlmata üldisematesse kokkulepetesse (piirkondlikud, mitmepoolsed, partnerluslepingud jne) sotsiaalkindlustuse alane lõige, mis sisaldaks võrdse kohtlemise ja pensionide ülekandmise sätteid.

6.1.2 ELi liikmesriikide A ja B töötajad on lähetatud kaheks aastaks riiki C, mille õigusaktides nõutakse riigi territooriumil töötavate töötajate eest sotsiaalmaksu maksmist. Lisaks on riikide A ja B õigusaktides sätestatud sotsiaalmaksu maksmine lähetatud töötajate eest. Riik A on omakorda sõlminud riigiga C kahepoolse kokkuleppe, mille alusel sotsiaalmaksu makstakse vaid päritoluriigis. Kuid riigi B ettevõtte peab maksma sotsiaalmaksu topeht: oma riigis ja riigis C. Sel viimasel juhul väheneb oma töötajaid lähetava ettevõtte konkurentsivõime, kuna ta peab kandma suuremaid sotsiaalkulusid. Seda oleks võimalik vältida, kui sotsiaalkindlustuse kokkuleppe sõlmiks kõnealuse kolmanda riigiga Euroopa Liit otse.

6.1.3 Kolmandate riikide C ja D töötajad töötavad ELi liikmesriigis A, mis on sõlminud sotsiaalkindlustuse kokkuleppe riigiga C, kuid mitte riigiga D. Euroopa Liidu õigusaktides ei sätestata võrdse kohtlemise põhimõtet ega pensionide ülekandmist. Samuti ei kaitse ükski ELi õigusakt riikide C ja D töötajaid nende olukorras (nad võivad olla näiteks hooajatöötajad). Neile töötajatele ei saa osaks ühesugune kaitse (täielikud õigused riigi C töötajale ja mitte mingisuguseid õigusi riigi D töötajale), seepärast ei kohaldata täielikult võrdse kohtlemise põhimõtet. Seda ei juhtuks, kui EL ise sõlmiks riigiga D sotsiaalkindlustuse kokkuleppe.

6.1.4 Kolmanda riigi C kodanikud töötavad ELi liikmesriikides A ja B. Riigi A õigusaktides on sätestatud pensionide ülekandmine või on ta sõlminud riigiga C kahepoolse kokkuleppe, milles on pensionide ülekandmine sätestatud, samal ajal kui riigil B seda ei ole. Mõlemal töötajal on tekkinud pensioniõigused ELi liikmesriigis, kus nad töötasid, ning nad on naasnud kodumaale. Töötaja, kes töötas riigis A, saab oma pensioni kätte, samal ajal kui riigis B töötanud töötaja jääb oma pensioniõigustest ilma. Ka seda ei juhtuks, kui eksisteeriks ELi kokkulepe, mis hõlmab nii neid kui ka muid sotsiaalkindlustuse õigusi.

6.1.5 Kolmanda riigi kodanikud töötavad ELi liikmesriikides A ja B. Riigi A sotsiaalkindlustuse õigusaktides on sätestatud võrdse kohtlemise põhimõte, samal ajal kui riigis B seda põhimõtet sätestatud ei ole. Esimesel juhul makstakse kolmanda riigi kodaniku eest sotsiaalmaksu ja teisel juhul mitte. See tähendaks majanduslikku eelist riigi B jaoks ning kahjustaks ideed Euroopa Liidust kui võrdsuse ja mittediskrimineerimise alast. Ka sellel juhul annaks lahenduse ELi kokkulepe.

6.2 **Vastastikkuse põhimõte.** Kolmanda riigi B kodanik töötab ELi liikmesriigis A, kus riigi sotsiaalkindlustuse õigusaktide või ELi õiguskorra alusel on kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõte. ELi liikmesriigi A kodanik töötab kolmandas riigis B, kus võrdse kohtlemise põhimõtet ei ole sätestatud. Kuna vastastikkust ei ole võrdse kohtlemise põhimõtte eeltingimuseks kehtestatud ei riigi ega ELi õigusaktides, ilmneb karjuv ebavõrdsus. ELi sõlmitud sotsiaalkindlustuse kokkulepe lahendaks selle probleemi, kohustades lepingupooli järgima vastastikkuse põhimõtet.

6.3 **Gottardo kohtuotsuse mõju** ELi liikmesriigi A kodanik on töötanud liikmesriigis B ja kolmandas riigis C. Riikide B ja C vahel on sõlmitud kahepoolne sotsiaalkindlustuse kokkulepe, millega on hõlmatud vaid kokkuleppele alla kirjutanud riikide kodanikud. Riikide A ja C vahel ei ole aga kahepoolset kokkulepet sõlmitud. Töötaja kinnitab, et on maksnud sotsiaalmaksu 8 aastat riigis B ja 10 aastat riigis C. Riigis B on vanaduspensioni saamise eeltingimuseks 15 aastat sotsiaalmaksu maksmist. Gottardo kohtuotsuse järgi peaks ELi liikmesriik B liitma enda omadega kindlustusperioodid, mil töötaja maksis sotsiaalmaksu riigis C. Kuid selleks peab riik C tegema temaga koostööd ja esitama ametlikult kindlustusperioodid, mil sotsiaalmaksu maksti. Riik C ei ole aga Gottardo kohtuotsusega millekski kohustatud ja võib seega koostööst keelduda. Järelikult ei saa kõnealust kohtuotsust kohaldada ilma riigi C hea tahteta. Selle puuduse kaotamiseks on vaja ELi koostööd kolmandate riikidega, et saavutada kohtuotsuse täitmine. Samuti tuleks komisjonile anda järelevalve ja kooskõlastamise ülesanne, et sõlmitavatesse või uuesti läbiräägitavatesse kahepoolsetesse kokkulepetesse hõlmataks kõik ELi kodanikud.

Brüssel, 14. november 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON
