EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 8.5.2026
COM(2026) 261 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

kooskõlas direktiivi 2014/36/EL (kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta) artikliga 27

I. SISSEJUHATUS

ELi hooajatöömajandus on suuremahuline ja oluline majanduskasvu soodustaja mitmesugustes ELi üldise majanduse ja konkurentsivõime seisukohast strateegiliselt tähtsates sektorites. Peamised hooajalised sektorid on ELis põllumajandus ja aiandus, turism ning hotelli-, restorani- ja toitlustussektor (HORECA), vähemal määral ka toiduainete töötlemine ja ehitus. 2024. aastal oli ELi põllumajandussektori kogulisandväärtus 228,6 miljardit eurot (ligikaudu 1,2 % ELi SKPst) ja põllumajandustoodang 531,9 miljardit eurot, samal ajal kui põllumajanduslike toiduainete eksport ulatus 235,4 miljardi euroni[1]. Turismimajandus, sealhulgas majutus- ja toitlustusteenused, moodustab hinnangute kohaselt ligikaudu 5 % ELi kogulisandväärtusest[2]. Paljud neist sektoritest sõltuvad struktuuriliselt hooajatööst, mida iseloomustab tööjõunõudluse märkimisväärne suurenemine kindlatel aegadel aastas.

Kuigi hooajalised sektorid ja hooajatöö ulatus on ELi lõikes erinevad, on kõigis liikmesriikides struktuurne nõudlus hooajatöötajate järele. Ligikaudsete hinnangute kohaselt on kogu ELis igal aastal vaja 2,5–[3]4[4] miljonit hooajatöötajat. Suurima hooajatöötajate rühma moodustavad sama riigi kodanikud, kuid nende töötajate arv on järjepidevalt vähenenud.

Demograafiliste muutuste, maapiirkondade rahvastikukao ja püsiva tööjõupuuduse tõttu on üha enam vaja liikuvaid ELi hooajatöötajaid (kes liiguvad hooajatöö eesmärgil ühest ELi liikmesriigist teise) ja ELi mittekuuluvatest riikidest pärit töötajaid, et säilitada tootmine ja teenused hooajalistes sektorites. 2021. aasta hinnangute kohaselt teeb ELis igal aastal ainuüksi põllumajanduses hooajatööd üle 420 000 kolmandate riikide kodaniku[5]. 2023. aastal moodustasid kolmandate riikide kodanikud 9 % turismimajanduse tööjõust [6].

Hooajatööga kaasnevad konkreetsed probleemid, mis on seotud suurenenud haavatavuse ja riskidega nõuete täitmise tagamisel. Need on tingitud ajutistest ja füüsilist pingutust nõudvatest ülesannetest, pikast tööajast tippaegadel, võrdlemisi madalast palgast, vähesest töökohakindlusest ja töökohtade kaugusest. Hooajatöötajate haavatavust ja ärakasutamise ohtu suurendavad veelgi töötajate nõrk läbirääkimispositsioon, raskused kontrollide läbiviimisel äärepoolsetes maapiirkondades ja ülitihe konkurents, mis võib omakorda vähendada tööjõukulusid. Hooajalistes sektorites töötavad kolmandate riikide kodanikud on suuremas ohus kui ELi kodanikud, kuna neil

---

1 Eurostat, Performance of the agricultural sector – Statistics Explained – Eurostat.

2 Eurostat, Tourism statistics – expenditure – Statistics Explained – Eurostat (2019. aastal 4,5 %); Money-maker or scourge? Tourism across the EU flourishes | European Newsroom (5,1 %).

3 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, „Collecting data on the situation of social protection of seasonal workers in the agriculture and food sectors in EU Member States after COVID-19“, 2023.

4 Euroopa Toidu-, Põllumajandus- ja Turismisektori Ametiühingute Liit, „Working conditions in EU Agriculture, The Figures of Precarity, Exploitation, and Inequality“, 2024.

5 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, joonealune märkus nr 3, lk 18.

6 Majutusteenuste valdkonnas, kus 2021. aastal töötas 2,1 miljonit töötajat, moodustasid kolmandate riikide kodanikud 2023. aastal 11 % tööjõust (Tourism industries – employment – Statistics Explained – Eurostat). 2022. aastal moodustasid nad ligikaudu 12,6 % ELi HORECA sektori tööjõust (Euroopa Tööjõuamet (ELA), „Accommodation and food service activities: issues and challenges related to labour mobility“, lk 37). Siiski ei ole teada, kui palju on selles sektoris ELi mittekuuluvatest riikidest pärit hooajatöötajaid.

on raskem juurde pääseda korralikule eluasemele, tervishoiuteenustele ja teatavatele sotsiaalkindlustuse osadele. Kõnealuseid riske võib veelgi suurendada intersektsionaalne diskrimineerimine. Lühikesed lepingud, sõltuvus ühest tööandjast, piiratud juurdepääs teabele ja tugiteenustele ning hirm kuritarvitamisest teatamise kahjulike tagajärgede ees[7] piiravad nende võimet oma õigusi maksma panna ja taotleda õiguskaitset. Samuti on hooajatöötajatel suurem risk langeda tööalase ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse ohvriks, mis on viimastel aastatel märkimisväärselt suurenenud,[8] eelkõige sellistes suure riskiga sektorites nagu põllumajandus, toiduainete töötlemine, külalismajandus, transport ja logistika ning ehitus.

Enne hooajatöötajate direktiivi[9] (edaspidi „direktiiv“) vastuvõtmist olid liikmesriikide normid ja kaitsestandardid killustatud ning määratlused, riiki lubamise kriteeriumid, riigis viibimise aeg, menetlused ja õigused olid riigiti märkimisväärselt erinevad. Mitmes liikmesriigis seostati hooajalisi sektoreid ebaseadusliku tööhõive, viibimisaja ületamise ning kehvade töö- ja elamistingimustega.

Direktiiv võeti vastu 2014. aastal, kusjuures see tuli liikmesriikide õigusesse üle võtta 30. septembriks 2016, ning sellega püütakse ühendada kaks eesmärki – paremini kättesaadavad ja läbipaistvamad tööjõu liikuvuse võimalused, et aidata tööandjatel rahuldada hooajalist tööjõuvajadust ning seeläbi vähendada ebaseadusliku rännet ja tööhõivet; inimväärsete töö- ja elamistingimuste tagamine hooajatöötajatele, tugevad kaitsemeetmed ärakasutamise vastu ning meetmed nõuete täitmise tagamiseks, nagu seire, hindamine ja kontroll.

Kooskõlas direktiivi artikliga 27 keskendutakse käesolevas aruandes sellele, kuidas direktiiv on liikmesriikide õigusesse üle võetud ning kuidas seda liikmesriikides kohaldatakse, ning see kajastab peamiselt ajavahemikku 2019–2024[10]. Selles kirjeldatakse ka direktiivi nõuetekohase ülevõtmise ja kohaldamise toetamiseks võetud meetmeid, tehakse kindlaks veel lahendamist vajavad probleemid ja tuuakse välja sammud, mida komisjon kavatseb nende lahendamiseks võtta.

Aruanne põhineb II ja III jaos kirjeldatud seire- ja toetusmeetmete abil saadud teabel, liikmesriikide poolt Eurostatile esitatud statistilistel andmetel ning mitmesugustelt sidusrühmadelt, sealhulgas liikmesriikide ametiasutustelt, ametiühingutelt, tööandjate ja

---

7 Komisjon, „Targeted study on the need and potential policy options to better protect third-country nationals under the Seasonal Workers Directive“, Milieu Ltd and Ramboll Consulting, 2024, edaspidi nimetatud „sihtuuring“; Oxfam, „Essential but invisible and exploited“, 2024, lk 5; Boletín de Igualdad en el Empleo, „Retratos de la Precariedad: Temporeras de la fresa y otros frutos rojos en Huelva“, 2023.

8 Ajavahemikul 2019–2023 kasvas tööalase ärakasutamise eesmärgil toimuv inimkaubandus 70 %, nagu nähtub Eurostati 2025. aasta oktoobris avaldatud aruandest, mis põhineb ELis inimkaubanduse kohta kümne aasta (2013–2023) jooksul kogutud andmetel.

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta, ELT L 94, 28.3.2014, lk 375. Direktiivi ei kohaldata Taani ega Iirimaa suhtes.

10 Pikk aruandeperiood on suuresti tingitud direktiivi järkjärgulisest ja erinevast ülevõtmisest ELi liikmesriikides, võrreldavate andmete puudusest ja COVID-19 pandeemia põhjustatud häiretest.

ettevõtjate ühendustelt, vabaühendustelt, rändajate esindajatelt, teadusringkondadelt ja avalikult kättesaadavatest allikatest saadud teabel.

29. jaanuaril 2026 vastu võetud Euroopa varjupaiga- ja rändehaldusstrateegia kohaselt[11] on väga oluline ligi meelitada ELi mittekuuluvatest riikidest pärit tööjõudu, mida liidu majandus vajab, sealhulgas hooajatöötajaid; samal ajal tuleb tagada kaitse ärakasutamise eest ja vältida ebaseaduslikku tööhõivet. Eesmärk edendada hooajatöö otstarbel tööjõu liikuvust ja tagada tegelike liikuvusvõimaluste kättesaadavus elujõulise alternatiivina ebaseaduslikule rändele on oluline ka rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu võitlemise ülemaailmse liidu raames[12].

Koos tööandjate karistuste direktiivi rakendamist käsitleva aruandega[13] on käesoleva aruande eesmärk parandada ELi õigusnormide täitmise tagamist, et võidelda ebaseadusliku tööhõive ja võõrtöötajate ärakasutamise vastu. Samuti võetakse seda arvesse eelseisvas inimkaubanduse vastu võitlemise strateegias, mis võetakse vastu 2026. aastal, ning kvaliteetsete töökohtade tegevuskaval[14] põhinevas laiemas ELi lähenemisviisis, et tagada inimväärsed töötingimused kõigile töötajatele.

II. SEIRE JA RAKENDAMIST TOETAVAD MEETMED

Komisjon on alates 2016. aastast võtnud mitmesuguseid õiguslikke ja tegevusmeetmeid, et tagada direktiivi nõuetekohane rakendamine. 2016. aastal algatas ta seoses ülevõtmismeetmetest teatamata jätmisega rikkumismenetlused 20 liikmesriigi vastu, kelle suhtes direktiiv on siduv. 2019. aastaks olid kõik liikmesriigid teatanud täielikust ülevõtmisest ja kõnealused rikkumismenetlused lõpetati. Enamik sätteid võeti kõigis liikmesriikides üle nõuetekohaselt, kuigi teatavaid puudusi esines sellistes valdkondades nagu riiki lubamise ja lubade tühistamise tingimused, lubade väljastamine ja uuendamine, teavitamiskohustused, riiki taassisenemise lihtsustamine, majutus, karistused, hüvitised ja menetluslikud tagatised. Seetõttu algatas komisjon 2023. ja 2024. aastal direktiivi ebaõige ülevõtmise tõttu rikkumismenetlused kõigi liikmesriikide vastu, kelle suhtes direktiiv on siduv. Selle tulemusena on kõik asjaomased liikmesriigid võtnud või võtavad täiendavaid meetmeid, et viia oma riigisisene õigus direktiiviga vastavusse. Praeguseks on lõpetatud üheksa rikkumismenetlust ja ülejäänud on veel hindamisel.

---

[11] Komisjoni 29. jaanuari 2026. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa varjupaiga- ja rändehaldusstrateegia“, COM(2026) 45 final, lk 21.

[12] Vt ühisdeklaratsioon, mis käsitleb rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu võitlemise ülemaailmset liitu, 10. detsember 2025.

[13] Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule 18. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/52/EÜ (millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded) kohaldamise kohta, COM(2026) 260.

[14] Komisjoni 4. detsembri 2025. aasta teatis „Kvaliteetsete töökohtade tegevuskava“, COM(2025) 944.

Selleks et toetada ülevõetud sätete tulemuslikku kohaldamist, on komisjon lisaks nõuete täitmise tagamisele võtnud analüütilisi[15] ja tegevusmeetmeid[16]. ELi vahenditest on rahastatud sihtotstarbelisi projekte, näiteks Itaalias, Hispaanias, Kreekas ja Prantsusmaal, et toetada direktiivi praktilist rakendamist põllumajandussektoris töötavate kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate puhul[17].

Selleks et parandada direktiivi kohaldamist, on komisjon arutanud lahendamata probleeme ja võimalikke edasisi samme liikmesriikide, sotsiaalpartnerite ja sidusrühmadega mitmesugustel arutelufoorumitel ja konsultatsioonidel[18]. Samuti on komisjoni talitused osalenud kolmandate isikute korraldatud mõttevahetustes seoses ELi (kaas-)rahastatavate projektidega[19]. Nendes mõttevahetustes rõhutati vajadust paremini rakendada riiki lubamise kanaleid nõutava hooajalise tööjõu tagamiseks õigel ajal, suurendada kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate teadlikkust nende õigustest ja sellest, kuidas neid õigusi kasutada, ning toetada kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanismide kasutamist. Lisaks juhtisid sidusrühmad paljudel juhtudel tähelepanu ebapiisavale seirele, nõuete täitmise tagamisele, kontrollile ja karistuste määramisele hooajalistes sektorites, samuti korduvatele probleemidele, mis on seotud ebasobiva majutusega ja tööõiguse rikkumistega.

III. ÜLEVÕTMISE JA KOHALDAMISE VASTAVUS NÕUETELE

Kuigi liikmesriigid on enamiku direktiivi sätetest nõuetekohaselt üle võtnud, esineb endiselt teatavaid puudusi, mida kirjeldatakse järgmistes jagudes.

---

15 Euroopa rändevõrgustik (2020), „Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom – Synthesis Report“, 2020, ja seotud riigipõhised aruanded; sihtküsitlus 2023.18 hooajatöötajate direktiivi kohta Euroopa rändevõrgustiku Luxembourgi büroo taotlusel, 5. mai 2023; sihtuuring, joonealune märkus nr 7; komisjon, „Study on the working conditions of farm employees in the EU agriculture sector“, Milieu, Law & Policy Consulting, 2025.

16 Näiteks komisjoni teatis „Suunised hooajatöötajate kohta ELis Covid-19 puhangu kontekstis“, 2020/C 235 I/01, ELT C 235I, 17.7.2020, lk 1; ELA, kolmandate riikide kodanikest hooajatöötajaid käsitlev kampaaniateatis (2021), Information note on seasonal workers.pdf.

17 Näiteks eraldas komisjon 2019. aastal 30,2 miljonit eurot Itaalia programmile Su.Pr.Eme.Italia ja 2023.–2024. aastal 30 miljonit eurot programmile Su.Pr.Eme.2, et toetada deklareerimata töö ja ebaseadusliku värbamise vastast ennetustegevust ja võitlust, samuti eraldas ta 3,25 miljonit eurot (millest 95 % tuli Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist) Hispaania projektidele WAFIRA (Women as Financially Independent Rural Actors) (2021–2025) ja WAFIRA II (2025–2028) ning 5,23 miljonit eurot (95 % Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist) Prantsusmaale. Lisaks rahastas komisjon projekti INTEGRALITY, mille eesmärk on võidelda rändajate tööalase ärakasutamise vastu põllumajanduses ja tagada nende kohalik integratsioon Kreekas.

18 Näiteks tööjõurände platvormi 2023. aasta oktoobris ja 2025. aasta oktoobris toimunud kohtumistel, rändajate seisukohtade eksperdirühma kohtumisel 2025. aasta oktoobris, Euroopa rändefoorumi kohtumisel 2024. aasta novembris ja 2025. aasta detsembris toimunud erakorralisel kohtumisel sotsiaalpartneritega.

19 Nt SOLIDAR, „Realising Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe“ (oktoober 2025); Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) / Madalmaade valitsus, hübriidseminar töörände kohta põllumajanduses (detsember 2025); Õiglase hooajatöö tegevuskavad (SaFE) / Rahvusvahelise Rändepoliitika Arendamise Keskus (ICMPD) / rändealase partnerluse rahastu (MPF), seminar, „Building functional pathways for seasonal work in agriculture and tourism“ (jaanuar 2026); Euroopa Poliitika Keskus (EPC) / Dignity for migrant workers in farm to fork labour markets (DignityFIRM), ümarlauaarutelu, „Migrant workers in farm to fork sectors: What way forward for effective EU policies ensuring dignity?“ (jaanuar 2026).

1. Ühtlustatud ja hõlpsasti kättesaadavad tööjõu liikuvuse võimalused hooajatöötajatele

a. Direktiivi kohaldamisala – artikkel 2

Direktiivi kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes elavad väljaspool liikmesriikide territooriumi ning kes taotlevad liikmesriigi territooriumile lubamist või kes on lubatud liikmesriigi territooriumile hooajatöötajana töötamise eesmärgil. Seda ei kohaldata nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotluse esitamise ajal elavad liikmesriigi territooriumil, välja arvatud need kolmandate riikide kodanikud, kes kavatsevad riigis viibimist pikendada või luba uuendada (artikkel 2). Direktiivis on hooajatöötaja määratletud kui kolmanda riigi kodanik, kelle peamine elukoht on kolmandas riigis ning kes viibib seaduslikult ajutiselt liikmesriigi territooriumil, tehes hooajalisusest sõltuvat tööd ühe või mitme tähtajalise töölepingu alusel, mis on sõlmitud otse asjaomase kolmanda riigi kodaniku ja asjaomases liikmesriigis asutatud tööandja vahel (artikli 3 punkt b). Neid omadusi arvesse võttes peavad liikmesriigid koostama loetelu hooajalistest sektoritest (artikli 2 lõige 2) ja määrama kindlaks maksimaalse kumulatiivse ajavahemiku, mis ei ole lühem kui viis kuud ega pikem kui üheksa kuud mis tahes 12-kuulise ajavahemiku jooksul, mil hooajatöötajatel on lubatud riigis viibida (artikkel 14). Peaaegu kõigis liikmesriikides on hooajaliste sektorite loetellu kantud põllumajandus. Paljudes riikides sisaldab see loetelu aiandust,[20] metsamajandust,[21] looduslike materjalide kogumist (v.a puit)[22] või kalapüüki ja merevesiviljelust[23]. Enamikus riikides (kuid mitte kõigis) käsitatakse hooajaliste sektoritena ka majutust, toitlustamisteenuseid ja/või turismi ning nendega seotud vabaajateenuseid[24]. Mõnes liikmesriigis sisaldab loetelu veel üht või mitut sektorit[25].

Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate riiki lubamise määr on viimastel aastatel järjepidevalt kasvanud. Eurostati andmete[26] kohaselt suurenes hooajatöö eesmärgil antud lubade arv ELis 115 726-lt 2019. aastal 273 897-le[27] 2024. aastal, kusjuures eriti suur kasv toimus ajavahemikul 2021–2024 (154 915-lt[28] 273 897-le, st üle 77 %) ajendatuna COVIDi-järgsest taastumisest, suuremast nõudlusest ELi mittekuuluvatest riikidest

---

20 Austria, Belgia, Leedu, Läti, Madalmaad, Prantsusmaa, Rumeenia ja Saksamaa.

21 Austria, Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Kreeka, Leedu, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

22 Leedu ja Soome.

23 Bulgaaria, Eesti, Kreeka, Läti, Malta, Portugal, Slovakkia ja Ungari.

24 Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Läti, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome ja Tšehhi Vabariik.

25 Eestis, Leedus, Luksemburgis, Portugalis, Prantsusmaal, Rootsis, Saksamaal, Slovakkias, Soomes ja Tšehhi Vabariigis sisaldab loetelu näiteks üht või mitut järgmist sektorit: jahindus, toidu-/tubaka-/joogitootmine, saeveskid, ehitus, filmide/telesaadete tootmine, reisijate veetransport, hulgi-/jaekaubandus, tööstustegevus, etenduskunsti või tsiviilehitust toetavad teenused.

26 Osutatud arvandmed on Eurostati andmed, kui ei ole märgitud teisiti. 2019. aasta näitaja puhul puuduvad andmed Belgia ja Prantsusmaa kohta, vt: Authorisations for the purpose of seasonal work by status, length of validity, economic sector and citizenship [migr_ressw1_1].

27 Lisaks 22 079 uuendamisotsust, peamiselt Austrias (19 805), Prantsusmaal (1 183) ja Horvaatias (863). Austria selgitas komisjoni talitustele, et 19 805 uuendatud loa hulgas olid 15 397 hooajalist luba, mis anti esmakordselt välja kuni kuueks kuuks teatavaks hooajaks, kuid mitte esmakordselt konkreetsele töötajale, ning 4 408 uuendatud luba, millega pikendati riigis viibimist kokku kuni üheksaks kuuks 12-kuulise ajavahemiku jooksul.

28 Belgia puhul andmed puuduvad.

pärit hooajatöötajate järele ja mõne liikmesriigi[29] täielikumast aruandlusest. Mitmes liikmesriigis on liikuvusvõimaluste atraktiivsust ja kättesaadavust parandatud kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajatele mõeldud lihtsustatud menetluste[30] ja suuremate riiki lubamise kvootidega[31]. Arvestades et samal perioodil tugevdati töökeskkonna järelevalvet ja tuvastati rohkem õigusnormide rikkumisi,[32] võib eeldada, et mõnes liikmesriigis võis seadusliku tööhõive kasv tuleneda otsustavamate meetmete võtmisest deklareerimata töö ja ebaseadusliku tööhõive vastu.

2024. aastal anti üle 90 % direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatest lubadest kuues liikmesriigis: Itaalia (146 099; 53 %), Prantsusmaa (41 700; 15 %), Hispaania (20 810; 8 %), Horvaatia (16 555; 6 %), Kreeka (15 206; 6 %) ja Bulgaaria (9 542; 3 %). Peaaegu 70 % lubadest väljastati järgmistest ELi mittekuuluvatest riikidest pärit inimestele: Maroko (76 579; 28 %), Bangladesh (53 567; 20 %), India (39 137; 14 %), Tuneesia (12 675; 5 %) ja Ukraina (7 524; 3 %). Kui välja arvata Ukraina töötajad, kes olid koondunud peamiselt Poolasse, töötasid teiste eespool nimetatud riikide kodanikud peamiselt Euroopa lõunaosas, eelkõige Itaalias, Prantsusmaal ja Hispaanias.

Nende kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate seas, kes direktiivi alusel riikidesse lubati, moodustasid 2024. aastal enamiku mehed (vähemalt 216 954), naised aga peaaegu viiendiku (vähemalt 53 895 ehk 20 %)[33]. Kuigi enamikus liikmesriikides olid mehed ülekaalus, moodustasid Poolas naised üle 88 % (4 516) ja Hispaanias üle 80 % (16 677) direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatest hooajatöötajatest[34].

Eurostati 2024. aasta andmete kohaselt olid kõige suurema lubade arvuga sektorid põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük (196 650; 72 %) ning majutus- ja toitlustamisteenused (47 203; 17 %). Mitmes liikmesriigis kasutatakse hooajalise tööjõu vajaduste täitmiseks paralleelseid riiki lubamise võimalusi, mida direktiiviga ei reguleerita. Samuti tuginetakse ELi mittekuuluvatest riikidest pärit üliõpilastele[35] ja rahvusvahelise kaitse taotlejatele või saajatele[36] ning väljastatakse

---

29 Näiteks Belgias, Küprosel ja Prantsusmaal.

30 Näiteks Hispaanias, Kreekas ja Prantsusmaal.

31 Austrias, Hispaanias, Itaalias ja Rumeenias.

32 Vt täpsemalt allpool III jao punkti 2 alapunkt b, aruanne tööandjate karistuste direktiivi rakendamise kohta.

33 Koondnäitajad arvutati kättesaadavate andmete põhjal. Saksamaa ja Portugali puhul puuduvad sooliselt eristatud andmed 2024. aasta kohta.

34 Esmakordselt väljastatud lubade puhul oli naiste osakaal märkimisväärne ka Soomes (58 %, 2 714), Horvaatias (45 %, 7 530), Austrias (35 %, 2 023), Bulgaarias (29 %, 2 730) ja Kreekas (25 %, 3 804). Itaalias väljastati 9 142 hooajatööks ettenähtud luba naistele, kuid see moodustas vaid 6 % riigi kogunäitajast.

35 Saksamaal, kus kohaldatakse direktiivi hooajatöötajate suhtes üksnes Moldova ja Gruusiaga kokku lepitud kahepoolsete kavade alusel kuni 90-päevase riigis viibimise korral, mida hallatakse avaliku tööturuasutuse kaudu. Ferienbeschäftigung für. Studierende – Auswärtiges Amt; integratsiooni- ja rändeküsimuste ekspertide nõukogu (Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)) „Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe“, Bericht, 2023.

36 Itaalia ja Kreeka. Allikad: Eurispes, Agromafie, kaheksas aruanne põllumajandusliku toidutööstusega seotud kuritegude kohta Itaalias (*8°rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*), 2025; Hoque, Migration Policy Institute, „Trapped by Italy’s Policy Paradox, Asylum Seekers and Other Migrants Can Fall into Exploitative Farm Labor“, august 2024; Guidi/Berti, „Labor exploitation in the Italian agricultural sector: the case of vulnerable migrants in Tuscany“, Front Sociol. 4. oktoober 2023; Piovesan, Della Puppa, „Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali“ („Varjupaigataotlejatest elutähtsate kutsealade töötajateks“), Anno XIV, nr 1/2024, „Rivista quadrimestrale dell’INAPP (Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche)“ (avaliku poliitika analüüsi

riigisiseseid hooajatöölube isikutele, kes juba viibivad nende territooriumil. Hooajalistes sektorites töötavad ka teised kolmandate riikide kodanikud, kellel on õigus teha tööd või tegeleda tasustatud tegevusega. Ebaseaduslikult töötavate ELi mittekuuluvatest riikidest pärit töötajate osakaal hooajalistes sektorites on paljudes liikmesriikides endiselt suur[37].

Hooajaliste sektorite erinevad riigi tasandi määratlused – mis tulenevad sellest, et liikmesriikidele on direktiivi alusel jäetud suur kaalutlusõigus – ja paralleelsed hooajatöö eesmärgil riiki lubamise võimalused võivad põhjustada töötajate ebaühtlast kaitset ning raskendada seiret, kontrolli kavandamist ja andmete võrdlust kogu ELis.

b. Hooajatöö eesmärgil väljastatavad load, riiki sisenemise kriteeriumid, menetlused ja tasud

Direktiivi artikli 12 kohaselt peavad liikmesriigid väljastama hooajatöö eesmärgil loa, kui riiki lubamise tingimused on täidetud ja puudub alus jätta taotlus rahuldamata, võttes vajaduse korral arvesse kvootide olemasolu. Peaaegu kõik liikmesriigid on selle kohustuse õigesti üle võtnud.

Eurostati andmete kohaselt olid 2024. aastal enamik hooajatöö eesmärgil väljastatud lubadest seotud rohkem kui 90 päeva kestva riigis viibimisega. Ainult 11 % (30 843) lubadest väljastati kuni 90-päevaseks riigis viibimiseks. Selliseid lühiajaliseks viibimiseks ettenähtud lube väljastati peamiselt Bulgaarias ja Soomes, kus need moodustasid vastavalt 81 % (7 744) ja 74 % (3 463) lubade koguarvust[38].

Kuni 90-päevase riigis viibimise korral väljastatavad load – artikkel 5 ja artikli 12 lõige 1

Lühiajalise hooajatöö puhul, mis ei ületa 90 päeva, kohaldavad liikmesriigid ühte või mitut direktiivi artikli 12 lõikes 1 sätestatud kolmest lubade andmise mudelist: hooajatöö eesmärgil väljastatav sihtotstarbeline lühiajaline viisa,[39] lühiajalise viisa ja tööloa kombinatsioon[40] või eraldiseisev tööluba inimestele, kellelt viisat ei nõuta[41]. Loa saamise menetlus koosneb tavaliselt kahest etapist – kõigepealt taotlevad tööandjad sageli pädevatelt tööjõuasutustelt heakskiitu/tööluba ja seejärel taotleb töötaja vajaduse korral viisat.

Loa saamiseks vajalike dokumentidega seotud nõuded on suures osas lihtsustatud ja ühtlustatud kooskõlas direktiivi artiklis 5 esitatud ammendava loeteluga. Vastavushindamise käigus leiti siiski, et 16 liikmesriigi õigusaktid ei olnud algselt direktiiviga kooskõlas. Kuues liikmesriigis nõuti

---

riikliku instituudi kvartaliülevaade). Blouchoutzi/Zaples/Manou/Papathanasiou, „‘Refugees’ Settlement in Greece: Employment in Agriculture as a Criterion for an Alternative Dispersal Plan“, Growth and Change 2025, 56/2, lk 1; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, „Revealing the Unseen Migrant Workers“, ühisuuring, 2025.

37 Vt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule 18. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/52/EÜ (millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded) kohaldamise kohta.

38 Märkimisväärne arv lühiajaliseks riigis viibimiseks mõeldud lube väljastati ka Horvaatias (7 597, 46 %), Poolas (1 729, 34 %), Austrias (1 944, 34 %) ja Itaalias (6 199, kuigi see moodustab vaid 4 % Itaalia koguarvust).

39 Näiteks Bulgaaria, Itaalia, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Läti, Portugal ja Soome.

40 Näiteks Austria, Belgia, Hispaania, Leedu, Madalmaad, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

41 Näiteks Eesti, Horvaatia, Küpros, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia ja Soome.

lisadokumente, näiteks kogu riigis viibimise aega katvat tervisekindlustust (selle asemel, et nõuda seda ainult nende ajavahemike puhul, mil hooajatöötajal ei ole liikmesriigi sotsiaalkindlustust), kutsekvalifikatsioone tõendavat dokumenti või finantstagatisi tagasipöördumiseks. Üheksas liikmesriigis ei olnud nõutavad teatavad kohustuslikud dokumendid, nagu tööleping või siduv tööpakkumine, ravikindlustuse tõend või tõend sobiva majutuse olemasolu kohta. Järgnenud ülevõtmismeetmetega on need puudused kõrvaldatud, kuid tõendamisnõuded on liikmesriigiti endiselt erinevad – näiteks mõnes liikmesriigis nõutakse tööandjate deklaratsioone,[42] samal ajal kui teistes riikides on tõendamiseks nõutavad ametlikud lepingud[43]. Selleks et tagada inimväärsed töö- ja elamistingimused, kaitsta töötajaid ning hoida ära kuritarvitamist ja pettusi, on endiselt oluline, et asjaomased riiklikud asutused teeksid nõuetekohast kontrolli enne riiki lubamist, pidades silmas, et teatavate liikmesriikide rangemate riiki lubamise eelsete kontrollide tulemusena on suurenenud taotluste rahuldamata jätmise määr[44].

Rohkem kui 90-päevaseks riigis viibimiseks väljastatavad load – artikkel 6 ja artikli 12 lõige 2

2024. aastal väljastati liikmesriikides hooajatöö eesmärgil rohkem kui 90 päeva kestvaks riigis viibimiseks 240 104 luba, sealhulgas 65 942 luba 91 päeva kuni viie kuu pikkuseks riigis viibimiseks ja 174 162 luba 91 päeva kuni üheksa kuu pikkuseks riigis viibimiseks. Seda liiki loa puhul on liikmesriigid valinud direktiivi artikli 12 lõike 2 kohase võimaluse, mis sobib kõige paremini riigis kasutusel oleva rändekorralduse ja tööturu haldamise korraga: mõnes riigis kasutatakse pikaajalisi viisasid,[45] teistes riikides ühtseid elamis- ja töölubasid,[46] mille puhul nõutakse viisat üksnes formaalsusena riiki sisenemisel, kui üldse, ning enamikus riikides kasutatakse pikaajaliste viisade ja elamislubade kombinatsiooni[47]. See tähendab, et menetlused on ELis jätkuvalt väga erinevad. Samal ajal on ka nende pikaajaliseks riigis viibimiseks ette nähtud lubade dokumenteerimisnõudeid lihtsustatud ja ühtlustatud kooskõlas artiklis 6 esitatud ammendava loeteluga. Pärast seda, kui esialgsed ebaõige ülevõtmise juhtumid said lahendatud, on liikmesriigid viinud oma õigusaktid suures osas vastavusse direktiivi artikliga 6.

Kohustus teatada taotluse kohta tehtud otsusest 90 päeva jooksul – artikli 18 lõige 1

Selleks et tagada suurem õiguskindlus ning võimaldada tööandjatel ja töötajatel planeerida ajatundlikku tööd lühikese hooaja jooksul, peavad liikmesriigid direktiivi artikli 18 lõike 1 kohaselt teavitama taotlejaid kirjalikult nende taotlust käsitlevast otsusest niipea kui võimalik, kuid hiljemalt 90 päeva jooksul alates täieliku taotluse esitamise kuupäevast. See säte on kogu ELis

---

42 Näiteks Austrias, Lätis, Madalmaades, Maltal ja Saksamaal.

43 Näiteks Bulgaarias, Hispaanias, Horvaatias, Küprosel, Leedus, Luksemburgis, Prantsusmaal, Sloveenias, Soomes ja Tšehhi Vabariigis.

44 Rootsi („What is the Swedish Migration Agency doing to combat abuse and crime?“ – Rootsi rändeamet); Prantsusmaa teatas OECD seminaril (joonealune märkus nr 19), et 2024. aastal jäeti Marokost pärit hooajatöötajate taotlustest ligikaudu 40 % rahuldamata pettuste või ametikoha nõuetele mittevastavuse tõttu.

45 Näiteks Austrias, Eestis ja Leedus (kõigis on nõutav eelnev tööluba), Tšehhi Vabariigis, Kreekas, Lätis ja Portugalis.

46 Näiteks Küprosel, Soomes (täiendavat viisat ei nõuta), Rootsis, Slovakkias ja Sloveenias.

47 Näiteks Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Horvaatias, Itaalias, Luksemburgis, Maltal, Poolas, Prantsusmaal, Rumeenias ja Saksamaal.

suures osas nõuetekohaselt üle võetud, kuigi esialgu esines ebaõige ülevõtmise juhtumeid kuues liikmesriigis, näiteks seoses järgmisega: taotlust käsitleva otsuse vastuvõtmise tähtaega hakati arvestama alles pärast taotleja teavitamist taotluse täielikkusest, taotleja õigeaegse teavitamise asemel oli nõutav otsuse õigeaegne vastuvõtmine, pikendamisvõimalus juhtudel, mil see ei olnud põhjendatud, ning sellise nõude puudumine, mis kohustaks taotluse rahuldamata jätmisest kirjalikult teatama.

Praktikas on menetlusajad liikmesriigiti endiselt väga erinevad, võttes arvesse erinevat halduskorraldust, kaasatud ametiasutuste arvu, tööturu-uuringute või -kvootide kasutamist,[48] piirkondlikke menetlusi, digitaliseerimise määra ja olemasolevaid ressursse. Kõige kiiremaid tulemusi annavad enamasti lihtsustatud veebipõhised taotlemismudelid, eriti kuni 90-päevaste viibimiste puhul,[49] samal ajal kui mitut asutust hõlmavad kvoodipõhised loamenetlused, mida sageli hallatakse vähemalt osaliselt kohalikul või piirkondlikul tasandil, nõuavad rohkem aega[50]. Tööandjate ja liikmesriikide esindajad on nentinud, et mõnes liikmesriigis endiselt kasutusel olevad keerulised või pikad menetlused võivad takistada kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate seaduslikku värbamist[51]. Komisjoni/OECD eelseisvas uuringus „Making Migration Work: Admitting Labour Migrants“ esitatakse eeldatavasti täiendavaid ülevaateid selle kohta, mida riiki lubamise menetlused liikmesriikides hõlmavad ja kui kaua need praegusel ajal kestavad.

Rahuldamata jätmise põhjused ja loa tühistamine – artiklid 8 ja 9

Liikmesriigid on pidanud viima rahuldamata jätmist ja loa tühistamist käsitlevad riigisisesed õigusnormid kooskõlla direktiivi artiklites 8 ja 9 sätestatud põhjuste ammendava loendiga. Esialgu olid 11 liikmesriigis lisatud või alles jäetud põhjused, mida direktiivis sätestatud ei ole, või olid teatavad kohustuslikud põhjused üle võtmata, sealhulgas need, mis on seotud mitteaktiivsusega või eelnevate karistustega deklareerimata töö või direktiivi rikkumise eest. Enamik neist ebaõige ülevõtmise juhtumitest on nüüdseks parandatud.

Eurostati andmete kohaselt tühistati 2024. aastal 11 101 hooajatöö eesmärgil väljastatud luba. Lubade tühistamisest teatasid vaid kümme liikmesriiki, kusjuures peaaegu 90 % nende juhtude koguarvust ELis olid koondunud kahte riiki: Kreeka (7 917 ehk 71 % kõigist tühistamisjuhtudest, st 52 % Kreekas väljastatud lubadest) ja Horvaatia (2 015 ehk 18 % tühistamisjuhtudest, st 12 % Horvaatias väljastatud lubadest[52]). Kreeka esitatud teabe kohaselt tühistati ka 2023. aastal 84 % lubadest. Samuti teatasid Itaalia ja Leedu märkimisväärsest tühistatud lubade arvust 2024. aastal

[48] Näiteks Austrias, Belgias, Hispaanias, Itaalias, Luksemburgis, Maltal, Poolas, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias, Tšehhi Vabariigis ja Ungaris. Samuti Soomes ühtsete lubade puhul, mis kehtivad kauem kui kuus kuud.

[49] Näiteks Eestis, Horvaatias ja Soomes.

[50] Näiteks Itaalias ja Kreekas.

[51] Euroopa Käsitööettevõtjate ning Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Keskliit (SMEUnited), Euroopa Tööandjate Keskliit (BusinessEurope), Euroopa üldhuviteenuste ühendus (SGI Europe), tööandjate seisukohad pärast sotsiaalpartnerite ärakuulamist hooajatöötajate direktiivi ja tööandjate karistuste direktiivi teemal, 19. detsember 2025; sihtuuring, joonealune märkus nr 7.

[52] Horvaatia esitatud teabe kohaselt tühistati load juhtudel, kui direktiivi artikleid 5 ja 6 enam ei järgitud.

(vastavalt 440 ja 346), samal ajal kui enamikus teistes liikmesriikides oli see jätkuvalt väike või olematu, vaatamata hooajaliste sektoritega kaasnevale suurele riskile. See erinevus võib tuleneda Eurostatile esitatud andmete mittetäielikkusest, lubade lühikesest kehtivusajast (mistõttu lastakse lubadel tühistamise asemel pigem aeguda) ning mõnel juhul piiratud kontrollitegevusest, mille tõttu on avastamis-, karistus- ja tühistamismäärad sellele vastavalt väikesed.

Proportsionaalsed tasud – artikkel 19

Direktiivi artikli 19 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda hooajatöö taotluste menetlemise eest tasu, tingimusel et see ei ole ebaproportsionaalne ega liialdatud. Tasud tunduvad üldjoontes proportsionaalsed, kuid kolmes liikmesriigis[53] kehtivad võrdlemisi suured tasud rohkem kui 90 päeva kehtivate lubade eest. Mitmes liikmesriigis peavad tööandjad katma osa kuludest[54]. Liikmesriikides tegutsevatel tegevusloa saanud vahendajatel on sageli keelatud töötajatelt raha nõuda. Siiski tuleb endiselt ette dokumenteeritud kuritarvitusi, peamiselt (kuid mitte ainult) päritoluriikides, tegevusloata vahendajate läbiviidava värbamise ja riiki lubamise ajal ning mõnikord ka töötamise ajal –[55] see rõhutab vajadust tugevdada koostööd nende riikidega ja tõhustada järelevalvet.

c. Riigis viibimise pikendamine, tööandja vahetamine ja korduvrände lihtsustamine

Riigis viibimise pikendamine sama või teise tööandja juures – artikkel 15

Direktiivi artikli 15 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajad saavad artiklis 14 sätestatud maksimaalse ajavahemiku jooksul (5–9 kuud) sama tööandja juures riigis viibimist vähemalt ühe korra pikendada ning vahetada vähemalt ühe korra tööandjat. Liikmesriigid võivad lubada pikendada rohkem kui ühe korra. Selle sätte eesmärk on tagada tööjõu saadavus ja vähendada töötajate haavatavust, piirates sõltuvust ühest tööandjast.

Kõigis liikmesriikides on lubatud riigis viibimist sama tööandja juures pikendada vähemalt ühe korra ja enamikus liikmesriikides on seda lubatud teha mitu korda[56]. Esialgsed nõuetele vastavusega seotud probleemid kuues liikmesriigis – näiteks pikendamisvõimaluse piiramine riigis viibimisega rohkem kui 90 päeva jooksul või sellest vähem, pikendamise käsitamine valikulisena või selliste tingimuste lisamine, mida ei ole direktiivi artikli 15 lõikes 1 sätestatud – on suures osas lahendatud.

---

53 Madalmaades, Maltal ja Soomes.

54 Näiteks Kreekas ja Leedus.

55 Vt nt Hooper *et al.*, „Best Practices for Designing and Managing Labour Migration Corridors to Europe“, 2025; ELIAMEP, poliitikadokument nr 164/2024, „Looking for seasonal workers: Greece’s search for migrant labour“, lk 19; SOLIDAR, „Realising Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe“ 2025, lk 23. Probleemist, et vahendajad küsivad hooajatöötajatelt värbamise ajal antava abi eest suurt tasu, teatas ka Prantsusmaa OECD/Madalmaade seminaril, joonealune märkus nr 19.

56 Näiteks Belgias, Eestis, Hispaanias, Itaalias, Küprosel, Luksemburgis, Lätis, Madalmaades, Maltal, Poolas, Portugalis, Prantsusmaal, Rootsis, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias, Soomes, Tšehhi Vabariigis ja Ungaris.

Kõigis liikmesriikides on samuti lubatud vahetada vähemalt ühe korra tööandjat, kusjuures enamikus riikides[57] võib seda maksimaalse ajavahemiku jooksul teha mitu korda. Sarnaseid esialgseid nõuetele mittevastavusega seotud probleeme nagu need, millest teatati seoses riigis viibimise pikendamisega sama tööandja juures töötamisel, tuvastati kaheksa liikmesriigi õiguses ning need on nüüdseks lahendatud.

Paljudes süsteemides on vaja uut luba iga kord, kui tööandjat vahetatakse. Vaid vähestes liikmesriikides[58] on lubatud teha muudatusi sama loa alusel, kusjuures mõnel juhul tuleb selleks esitada lihtsustatud taotlus tööandja lisamiseks[59] või algatada ülevõtmisest teatamise menetlus[60]. Lubade uuendamist on mitmes liikmesriigis[61] lihtsustatud digitaliseerimisega, lühemate tähtaegadega otsuste tegemiseks ja teatavatel juhtudel kvootide kontrolli kaotamisega.

Direktiivi artikli 18 lõike 2 kohaselt võtavad liikmesriigid kõik mõistlikud meetmed selle tagamiseks, et hooajatöötajad saavad sama või teise tööandja juures edasi töötada, kuniks pikendamise või uuendamise taotlust menetletakse. Kolmes liikmeriigis ei olnud esialgu tagatud täielik vastavus sellele nõudele, kuid nüüdseks on probleem lahendatud.

Sellegipoolest tundub, et lubade uuendamine ja tööandja vahetamine on praktikas endiselt erandlik. 2024. aastal teatasid 11 liikmesriiki 6 682 uuendatud hooajatööloast, peamiselt Austrias (4 408)[62]. Selline piiratud kasutus annab tunnistust sellest, et tööandja vahetamise õigus ei ole seni veel saavutanud oma täielikku potentsiaali kogenud hooajatöötajate hoidmisel – see omakorda osutab vajadusele tegeleda praktiliste takistustega, nagu teadmatus võimalusest vahetada tööandjat ja uuendamismenetlused, mis on lühikesi hooaegu arvestades liiga keerukad.

Korduvrände toetamine – artikkel 16

Direktiivi artikli 16 kohaselt lihtsustavad liikmesriigid nende heausksete kolmanda riigi kodanike riiki taassisenemist, kes on riiki lubatud vähemalt üks kord viimase viie aasta jooksul ning kes on täitnud riigis viibimisega seotud kohustusi. Vastavushindamise tulemusena selgus, et seitsmes liikmesriigis ei olnud ette nähtud mingit lihtsustamist või oli see piiratud konkreetsete alamkategooriatega (eelkõige riigis viibimine rohkem kui 90 päeva jooksul või korduv töötamine sama tööandja juures). Sellega seoses kujutab lihtsustamine endast tavaliselt kiiremat

---

57 Näiteks Austrias, Belgias, Hispaanias, Eestis, Itaalias, Küprosel, Lätis, Madalmaades, Maltal, Poolas, Portugalis, Prantsusmaal, Rootsis, Rumeenias, Saksamaal, Sloveenias, Soomes, Tšehhi Vabariigis ja Ungaris.

58 Näiteks Belgias, Itaalias ja Soomes.

59 Soomes.

60 Belgias.

61 Näiteks Austrias, Hispaanias, Portugalis ja Prantsusmaal.

62 Kuigi Austria teatas Eurostatile, et riigis väljastati 19 805 uuendatud luba, selgitas ta, et 15 397 neist lubadest olid seotud sama isiku korduva riigis viibimisega uue maksimaalse ajavahemiku/hooaja jooksul, mis ei kvalifitseeru pikendamiseks. Ka Prantsusmaa ja Horvaatia teatasid väljastatud uuendatud lubade märkimisväärsest arvust (vastavalt 1 183 ja 863).

menetlemist,[63] eelisjärjekorras käsitlemist,[64] dokumentide esitamise lihtsustamist[65] ja vähestel juhtudel lubade väljastamist mitmeks hooajaks[66]. Sellise korraga premeeritakse nõuetele vastavust, mis võimaldab omakorda suurendada korrakohaste tagasipöördumiste arvu ja soodustada prognoositavat seaduslikku riiki taassisenemist. Sellega seoses on hea tava kasutusel Prantsusmaal, kus mitmeks hooajaks väljastatav luba on kombineeritud kohustusega registreerida päritoluriiki tagasipöördumine 15 päeva jooksul pärast töölepingu lõppemist, et vältida viibimisaja ületamist[67].

Samuti on mõni liikmesriik[68] kehtestanud kahepoolsed hooajatöötajate kavad konkreetsete ELi mittekuuluvate riikidega. Selliste kavade alusel on võimalik pakkuda ohutumaid ja usaldusväärsemaid korduvrändevõimalusi kvootide kehtestamise, värbamise standardimise, korduvrände toetamise ja kaitsemeetmete lõimimisega näidislepingute, eluasemega seotud kohustuste ja sotsiaalkindlustuskorra kaudu. Samuti tagavad talendipartnerlused Tuneesia, Maroko, Egiptuse, Bangladeshi ja Pakistaniga[69] hooajalise tööjõu korduvrände põllumajandus- ja turismisektoris ning aitavad ellu viia õiglase ja kestliku korduvrände eesmärki kooskõlas direktiiviga. ELi ja India vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumiga, mis käsitleb liikuvusalase koostöö terviklikku raamistikku,[70] püütakse hõlbustada Indiast ELi suunduvate hooajatöötajate korduvrännet kooskõlas direktiiviga. Komisjon toetab selliste hooajatöö eesmärgil toimuva korduvrände kavade väljatöötamist ja rakendamist sihtotstarbelise rahastusega,[71] sealhulgas rändealase partnerluse rahastu raames. Praegu on väljatöötamisel kaks ELi rahastatavat sektoripõhist õiglase hooajatöö (SaFE) tegevuskava (põllumajandus- ja turismisektori jaoks), et anda liikmesriikidele selles küsimuses praktilisi juhiseid[72].

2. Kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate parem kaitse

Direktiiviga on kehtestatud terviklik raamistik, et tagada kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajatele õiglased töötingimused ja piisavad elamistingimused. Direktiiviga on

---

63 Austria (viisamenetluste puhul), Belgia, Bulgaaria, Itaalia, Küpros, Läti, Malta, Portugal, Rootsi, Slovakkia, Sloveenia ja Ungari.

64 Austria (viisamenetluste puhul), Itaalia, Küpros, Malta, Poola, Portugal, Saksamaa ja Tšehhi Vabariik.

65 Horvaatia, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Portugal, Rumeenia ja Soome.

66 Austria, Küpros, Prantsusmaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia ja Poola teatavate päritoluriikide puhul.

67 Prantsusmaa esitas selle teabe OECD/Madalmaade tööseminaril, joonealune märkus nr 19.

68 Näiteks Hispaania kava Marokoga (rändajate tööhõive ja korduvrände programm GECCO), samuti uued vastastikuse mõistmise memorandumid Mauritaania, Gambia ja Senegaliga (2024); Prantsusmaa kavad Maroko ja Tuneesiaga; Saksamaa kavad Gruusia ja Moldovaga; Kreeka kavad Egiptuse ja Bangladeshiga, kusjuures praegu on läbirääkimisel tööjõu liikuvust – sealhulgas turismi- ja põllumajandussektoris – käsitlevad vastastikuse mõistmise memorandumid Armeenia, Gruusia, Moldova, India, Filipiinide ja Vietnamiga; Portugal on sõlminud tööjõu liikuvust (sh hooajatöötajaid) käsitlevad üldlepingud India, Maroko ja Portugalikeelsete Riikide Ühendusega; Itaalia kava Marokoga.

69 Vt Talent Partnerships – Migration and Home Affairs – European Commission.

70 Vt „Towards 2030: A Joint European Union-India Comprehensive Strategic Agenda“.

71 Näiteks edendatakse ELi rahastatavate projektide WAFIRA (2021–2025) ja WAFIRA II (2025–2028, laiendatud Prantsusmaale) raames, mida kaasrahastatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist, eetilist värbamist, töötajate õiguste kaitset, tagasipöördumist ja korduvrännet Marokost pärit naissoost hooajatöötajate taasintegreerimise toetamise kaudu.

72 Esitatakse 2026. aastal, Seasonal and fair employment blueprints – ICMPD.

liikmesriikidele pandud kohustus anda hõlpsalt kättesaadavat teavet õiguste ja kohustuste ning kaebuste esitamise mehhanismide kohta, samuti on tugevdatud seiret, kontrolli ja karistusi, et suurendada töötajate mõjuvõimu ja aidata neil oma õigusi kasutada, tagada, et tööandjad järgiksid direktiivi, ning seejuures ära hoida kuritarvituslikke tavasid.

Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate jaoks on selle ülevõtmine ja kohaldamine taganud kõrgema õiguskaitse taseme võrreldes olukorraga enne direktiivi vastuvõtmist. Sellegipoolest teatatakse liikmesriikide hooajalistes sektorites jätkuvalt märkimisväärsetest puudustest, mis on seotud tööalase ärakasutamise, töötajate õiguste, sobiva majutuse ja ka juurdepääsuga sotsiaalkindlustusele.

Võttes arvesse direktiivi kohaldamisala ning disagregeeritud ja võrreldavate andmete puudust,[73] on direktiiviga hõlmatud hooajatöötajaid mõjutavaid puudusi keeruline täpselt kvantifitseerida. Vaid vähestel juhtudel on kontrolli- ja statistilised andmed disagregeeritud mõjutatud töötajate konkreetsete õiguslike seisundite alusel. Võttes arvesse dokumenteeritud teavet hooajatööga seotud riskide levimuse kohta ning liikmesriikidelt ja sidusrühmadelt järjepidevalt saadud teavet, on mõistlik järeldada, et kõnealused riskid mõjutavad ka direktiivi kohaldamisalasse kuuluvaid töötajaid, kuigi tänu direktiivi kaitseraamistikule ei pruugi nad sageli olla kõige enam mõjutatud rühm[74]. Seda silmas pidades on komisjon kindlaks teinud alljärgnevad neli prioriteetset valdkonda, kus tuleb rohkem ära teha, et tagada õiglased töötingimused ja inimväärsed elamistingimused kooskõlas direktiivi eesmärkidega.

a. Kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate võimalus kasutada oma õigusi

Teabe esitamine – artikkel 11

Direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid tegema taotlejatele hõlpsalt kättesaadavaks kogu teabe vajalike dokumentide ning riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste, sealhulgas õiguste ja kohustuste ning menetluslike tagatiste kohta. Direktiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid loa väljastamisel teavitama töötajaid õigustest ja kohustustest, sealhulgas kaebuse esitamise menetlustest kirjalikult. Enamik liikmesriike täidab neid kohustusi, kuigi mitu liikmesriiki ei ole artikli 11 lõiget 1 sõnaselgelt üle võtnud ja 16 liikmesriiki ei võtnud seda algselt üle nõuetekohaselt. Nõuete täitmise tagamise meetmete tulemusena on paljudes liikmesriikides olukord paranenud. Praktikas jagavad kõik liikmesriigid taotlejatele veebipõhist teavet, kuid selle teabe täielikkus ja kättesaadavus on erinevad. Menetluslikud aspektid on enamasti hästi dokumenteeritud, kuid sageli on endiselt puudu teave järgmiste põhiõiguste kohta: õigus vahetada tööandjat (artikli 15 lõige 3), riiki taassisenemise lihtsustamine (artikkel 16), kaitse töö katkestamise vastu juhul, kui pikendamise otsus on menetlemisel või kui oodatakse otsust tööandja vahetamise taotluse kohta (artikli 18 lõige 2), üksikasjalikud eluasemega seotud kaitsemeetmed (artikkel 20), ülevaade kõigist võrdse kohtlemise õigustest (artikkel 23) ja õigus

[73] SafeHabitus, „Seasonal and migrant workers in agri-food value chains“, poliitikaülevaade, 2025, lk 1–2; sihtuuring, joonealune märkus nr 7.

[74] Vt López-Sala/Molinero-Gerbeau, „Coming out of the shadows? Housing conditions of irregular migrant workers in Spanish agricultural enclaves“, Revista Calitatea Vieții 33(2), lk 1 jj.

hüvitisele (artikli 17 lõige 2). Paljud liikmesriigid ja sidusrühmad on võtnud hooajatöötajate parema teavitamise prioriteediks[75].

Mis puudutab häid tavasid, siis on mõnes liikmesriigis saadaval ühtne mitmekeelne ja kasutajasõbralik portaal, kuhu on koondatud teave kõigi õiguste kohta ning selgitused kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanismide kohta[76].

Mis puudutab direktiivi artikli 11 lõikes 2 sätestatud kohustust, siis kehtib mõnes liikmesriigis nõue, et otsustele tuleb lisada kirjalik teade õiguste ja kaebuse esitamise menetluste kohta ning et see tuleb esitada samal ajal, kui kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajatele väljastatakse viisa ja/või elamisluba[77]. Tööandjatest lähtuvate mudelite puhul (st tööandjad teavitavad töötajaid nende õigustest), mis ei hõlma süstemaatilist kontrolli ega karistusi, võib olla raske tagada, et teave ka tegelikult töötajani jõuab.

Tulemuslikud mehhanismid kaebuste esitamiseks ja õiguskaitse taotlemiseks – artikkel 25

Direktiivi artikli 25 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajad saavad esitada kaebusi ja taotleda õiguskaitset. Kõigis liikmesriikides on tagatud ametlikud kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanismid ning lubatud esindamine selliste kolmandate isikute poolt, kellel on kooskõlas vastavas riigisiseses õiguses sätestatud kriteeriumidega õigustatud huvi tagada direktiivi järgimine, samuti pakutakse kõigis liikmesriikides kättemaksuvastaseid kaitsemeetmeid, mis on võrdväärsed kodanikele ettenähtud meetmetega. Kõnealuste mehhanismide praktiline kättesaadavus ja tulemuslikkus on aga liikmesriigiti erinevad.

Mitmes liikmesriigis[78] on kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanisme endiselt keeruline kasutada keelebarjääri ja digitaalsete takistuste tõttu ning seepärast, et teadlikkus olemasolevatest õiguskaitsevõimalustest ja nende võimaluste kasutamiseks pakutavast abist on väike ning/või puuduvad selged kaebuste esitamise kanalid juhul, kui majutus ei ole sobiv. Seevastu on teistes liikmesriikides[79] kasutusele võetud kasutajasõbralikud portaalid, mitmekeelsed abitelefonid, lihtsustatud esindusvolitused, anonüümsed teatamisvõimalused, konkreetsed majutusega seotud kaebuste esitamise mehhanismid ning/või soodsad kiirmehhanismid vaidluste lahendamiseks, et parandada juurdepääsu kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanismidele.

---

75 Joonealustes märkustes nr 18 ja 19 loetletud konsultatsioonide käigus. Vt ka SMEUnited, BusinessEurope, SGI Europe, joonealune märkus nr 51; Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee, resolutsioon nr 2536 (2024), „Precarious and irregular work situations of migrant seasonal and domestic workers“, punkt 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, joonealune märkus nr 36, lk 37; ELIAMEP, joonealune märkus nr 55, lk 25; Soome valitsus, „Ulkomaalaisten työntekijöiden majoittaminen ja sen valvonta“, 2022, punkt 4.4; sihtuuring, joonealune märkus nr 7; ELA, joonealune märkus nr 6, lk 103; EFFAT, kirjalikud seisukohad sotsiaalpartnerite ärakuulamise kohta seoses tööandjate karistuste direktiivi ja hooajatöötajate direktiiviga, detsember 2025.

76 Näiteks Luksemburgis, Lätis, Madalmaades, Maltal, Portugalis ja Rootsis.

77 Näiteks Luksemburgis, Lätis, Maltal, Prantsusmaal, Rootsis ja Rumeenias.

78 Näiteks Austrias, Bulgaarias, Horvaatias, Kreekas, Küprosel, Poolas, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias, Tšehhi Vabariigis ja Ungaris.

79 Näiteks Belgias, Eestis, Hispaanias, Itaalias, Leedus, Luksemburgis, Lätis, Madalmaades, Maltal, Portugalis, Prantsusmaal, Saksamaal ja Soomes.

Kõnealusest korrast hoolimata on endiselt tõenäoline, et hooajatöötajate õiguste rikkumisest jäetakse teatamata. Hooajatöötajatele võivad kaebuste esitamisel takistuseks olla asjaolu, et nad viibivad riigis lühikest aega, piiratud teadlikkus õigustest, tajutav sõltuvus tööandjatest, kultuuri- ja keelebarjäärid ning tajutavad riskid, mis on seotud õiguskaitseasutuste poole pöördumisega. Heidutavate tegurite hulgas on ka raskused, mis kaasnevad kohtumenetluste läbiviimisega päritoluriigis, rikkumiste tõendamisega ning hüvitise või saadaoleva töötasu saamisega, samuti seonduv aja- ja rahakulu[80]. Ametiühingud ja vabaühendused pakuvad küll olulist teavet ning vahendus- ja esindusteenuseid, kuid nende puhul on kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajatele suunatud teavitustegevus ebaühtlane, samuti on ametiühingutesse kuuluvus selles rühmas endiselt väike[81]. Kui töötajad kuritarvitamisest ei teata, jäävad inspektsioonid ilma olulisest teabeallikast. See kahjustab omakorda varajast avastamist ja nihutab täitmise tagamise meetmete rõhuasetuse ennetavatele ja riskipõhistele kontrollidele ning alternatiivsetele andmeallikatele. Ka liikmesriigid ja sidusrühmad on pidanud oluliseks tagada kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajatele paremad võimalused esitada kaebusi, taotleda õiguskaitset ja saada sellealast abi[82].

b. Seire ja kontrolli tugevdamine ning rangemad karistused

Seire, hindamine ja kontroll – artikkel 24

Direktiivi artikli 24 kohaselt peavad liikmesriigid võtma meetmeid, et hoida ära ja tuvastada kuritarvitamisi ning määrata karistusi direktiivi rikkumiste eest; need meetmed hõlmavad muu hulgas seiret, hindamist ja vajaduse korral kontrolli, mille käigus tuleb tagada tegelik juurdepääs töökohtadele ja töötajate nõusolekul ka majutusele.

Kõigis liikmesriikides on need meetmed ametlikult ette nähtud, kuid nende praktiline tulemuslikkus erineb märkimisväärselt. Eri liikmesriikide ja sidusrühmade arvamuse kohaselt on töökeskkonna järelevalve hooajalistes sektorites sageli katvuse ja sageduse poolest ebapiisav, eriti kõrghooaegadel[83]. Tulemuslikkus sõltub saadaolevatest ressurssidest, kaebustel põhinevate ja ennetavate riskipõhiste kontrollide sihipärasusest ja nendevahelisest tasakaalust, asutustevahelisest koostööst ning tõlkide, kultuurivahendajate ja ametiühingute kaasamisest.

---

80 ELA, joonealune märkus nr 6, lk 82 jj; SVR, joonealune märkus nr 35; sihtuuring, joonealune märkus nr 7; SOLIDAR, joonealune märkus nr 55, lk 30 jj.

81 ELA, joonealune märkus nr 6, lk 82; SOLIDAR, joonealune märkus nr 55, lk 43 jj; Soome ametiühing PAM pakub hooajatöötajatele eriliikmesust, Seasonal worker – PAM.

82 Euroopa Nõukogu, joonealune märkus nr 75, punkt 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, joonealune märkus nr 36, lk 37; Soome valitsus, joonealune märkus nr 75, punkt 4.4; EFFAT, joonealune märkus nr 75; SOLIDAR, joonealune märkus nr 55, lk 30 jj; Oxfam, joonealune märkus nr 7, lk 44; Boletín de Igualdad en el Empleo, joonealune märkus nr 7.

83 ELA, joonealune märkus nr 6, lk 102 jj; Tööinspektoreid esindav Euroopa Avaliku Sektori Töötajate Ametiühingute Liit (EPSU) juhtis tähelepanu, et tööinspektoritele tekitavad kogu ELis probleeme alarahastus, töötajate puudus ja vähene koolitus, mistõttu ei pruugita austada töötajate õigusi. EPSU sõnade kohaselt ei ole ELi liikmesriigid täitnud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsiooni nr 81 ühiseid miinimumkohustusi, tööandjate karistuste direktiivi ja hooajatöötajate direktiivi rakendamise teemal peetud strateegilise konsultatsiooni käigus esitatud seisukohad, detsember 2025; EFFAT, joonealune märkus nr 75; sihtuuring, joonealune märkus nr 7. Sellele juhtisid tähelepanu ka paljud sidusrühmad joonealustes märkustes nr 18 ja 19 osutatud konsultatsioonitegevuse käigus.

Töötajate valmidust esitada tööandjate kohta kaebusi võib mõjutada ka see, kas neil on võimalik kätte saada maksmata töötasu ning saada hüvitist ja tuge teise töökoha leidmiseks.

Osa liikmesriike on tugevdanud oma lähenemisviisi range üldseire,[84] riskipõhiste süsteemide, etteteatamata kontrollide, mitut asutust hõlmava tegevuse ja korrapäraste hooajaliste kontrollikampaaniate[85] abil, samal ajal kui teistes riikides on endiselt takistuseks ressursipiirangud, killustatud volitused, kontrollide ebapiisav riskipõhine suunamine ja ebaühtlane katvus hooajaliste sektorite lõikes. Selleks et paremini avastada töötajate – sealhulgas seaduslikult töötavate kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate – ärakasutamist, selle probleemiga tegeleda ja pakkuda abi, on Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) ja Euroopa Tööjõuamet (ELA) välja töötanud praktilised juhised tööinspektsioonidele[86]. Need juhised sisaldavad konkreetseid vahendeid töötajakesksete kontrollitavade rakendamiseks.

Hooajatöötajate majutuse ja direktiivi artikli 20 lõikest 2 tulenevate tööandja kohustuste täitmise seire ja kontroll on aga endiselt nõrgem ja killustatum. Eluasemekontrolli ülesanded on sageli jaotatud mitme ametiasutuse vahel,[87] kusjuures mõnikord ei tee ametiasutused omavahel koostööd. Korralisi ennetavaid kontrolle tehakse harva ning mõnikord võetakse nõuete täitmise tagamise meetmeid alles pärast kaebuste esitamist[88] (kuigi hooajatöötajad tõenäoliselt kaebusi ei esita). Tulemuslikku nõuete täitmise tagamist takistavad mõnes liikmesriigis ka ebamäärased normid seoses sobivusega. Mõnes riigis on kasutusel head tavad, näiteks on eluasemekontroll lõimitud töökeskkonna järelevalvesse, riiki saabumisel tehakse süstemaatilist kontrolli või kasutatakse innovatiivseid vahendeid kahtlaste elamistingimuste avastamiseks, kuid üldjoontes tundub, et majutusega seotud kontroll on töökeskkonna järelevalvest maha jäänud.

Liikmesriigid ja sidusrühmad on tunnistanud, et peamine viis, kuidas ennetada ärakasutamist ja ebasobiva majutuse pakkumist hooajalistes sektorites ning selle probleemi vastu võidelda, on tõhustada riskipõhist järelevalvet ja kontrolli[89]. Euroopa Toidu-, Põllumajandus- ja Turismisektori

---

84 Lätis kontrollitakse iga töötaja maksu- ja sotsiaalkindlustusandmeid anomaaliate suhtes, kui tööturuasutusele on esitatud hooajatöö loa pikendamise taotlus. Samuti analüüsib ja hindab riiklik tööinspektsioon tööturuasutuselt saadud teavet hooajatöötajatele väljastatud töölubade kohta ning kasutab seda sihipäraseks kontrolliks.

85 Näiteks teatas Itaalia tööinspektsioon, et 2024. aastal tehti 8 847 kontrolli põllumajandussektoris, kusjuures 68,4 %-l juhtudest avastati mittevastavus. Samuti tugevdas tööinspektsioon võitlust *caporalato*-süsteemi vastu (mille puhul ebaausad tööjõuvahendajad kasutavad ära haavatavaid töötajaid), sealhulgas tegid mitut asutust hõlmavad rakkerühmad projekti A.L.T. Caporalato D.U.E raames (Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro – Dignità, Uguaglianza ed Equità (meetmed seaduslikkuse ja tööjõu kaitse tagamiseks: väärikus, võrdõiguslikkus ja võrdsus)) 763 kontrolli, mille tulemusena tehti kindlaks 73 ebaausa tööjõuvahenduse ja tööalase ärakasutamise ohvrit. Samuti väljastas riiklik tööinspektsioon 962 tegevuse peatamise korraldust põllumajandussektoris; nendest 83 % tühistati pärast seadustamist ja tasumisele kuulunud summade tasumist. Hispaania teatas sama ajavahemiku kohta 1 615 meetmest, kusjuures majutussektoris tuvastati 255 õigusnormide rikkumist; lisaks sellele viidi läbi piirkondlikud kampaaniad põllumajandussektoris. Bulgaarias registreeriti 2023. ja 2024. aastal põllumajandussektori puhul peaaegu 4 000 kontrolli aastas.

86 FRA, „How workplace inspectors can protect third-country workers' rights – Training Manual", 2024; ELA/FRA, „Detecting and addressing labour exploitation, A guide for labour inspectors", 2025.

87 Näiteks Belgias, Maltal, Poolas, Saksamaal, Soomes ja Tšehhi Vabariigis.

88 Näiteks Küprosel ja Sloveenias.

89 EPSU on kutsunud ELi liikmesriike üles tagama piisavad rahalised vahendid ja ressursid ning sobiva koolituse tõhusaks töökeskkonna järelevalveks, joonealune märkus nr 83; ELA, joonealune märkus nr 6, lk 102 jj;

Ametiühingute Liit (EFTAT) ja SOLIDAR on seisukohal, et sellega seoses tuleks tugevdada ELA volitusi[90].

Mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused, sealhulgas hüvitised – artikkel 17

Liikmesriikide õiguses kehtestatud karistusraamistikud vastavad üldjoontes direktiivi artikli 17 lõikes 1 sätestatud nõudele tagada mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused juhul, kui tööandjad ei täida oma kohustusi, sealhulgas võidakse keelduda hooajatöö eesmärgil väljastatava loa andmisest või see tühistada või tõsistel juhtudel jätta tööandjad ilma võimalusest hooajatöötajaid tööle võtta. Teatavate sidusrühmade arvates on karistuste hoiatav mõju mõnes liikmesriigis siiski jätkuvalt piiratud[91]. Kõigis liikmesriikides on ette nähtud haldus- või kriminaalkaristused tööandjatele, kes ei täida direktiivist tulenevaid kohustusi; sageli võetakse karistuse suuruse määramisel arvesse rikkumisest mõjutatud töötajate arvu ja karistusi täiendatakse lisameetmetega, näiteks ohtlike ruumide sulgemine või sertifitseerimissüsteemidest kõrvaldamine. Nende hoiatav mõju võib siiski varieeruda, kuna trahvisummad on erinevad, teadlikkus kohaldatavatest normidest ei ole igal pool sama suur,[92] menetlused on hooaegade lühikest kestust arvesse võttes keerukad ja aeganõudvad ning trahvid on sihipärasuselt ja sageduselt erinevad. Esialgu ei olnud kaheksas liikmesriigis ette nähtud karistusi juhuks, kui tööandja korraldatud majutus ei vasta nõuetele, kuid vahepeal on see direktiivis sätestatud kohustus nendes riikides üle võetud. Mõnes liikmesriigis[93] on eluasemega seotud kohustuste rikkumise eest määratavad konkreetsed trahvid endiselt võrdlemisi väikesed ja seetõttu ei pruugi neil olla hoiatavat mõju.

Direktiivi artikli 17 lõike 2 kohaselt on kolmandatest riikidest pärit töötajatel õigus nõuda hüvitist, kui luba tunnistatakse kehtetuks teatavatel tööandjaga seotud põhjustel. Sellistes olukordades peab tööandja hüvitama töötajale kogu tasumata summa, mis oleks tulnud maksta siis, kui luba ei oleks kehtetuks tunnistatud. Liikmesriigid on selle õiguse üle võtnud erinevatel viisidel – mõnes riigis on sätestatud sõnaselge õigus[94] ning teistes riikides on selleks kasutatud üldisi töö- ja/või tsiviilõiguse sätteid[95]. Kõnealuse õiguse praktiline asjakohasus on enamikus liikmesriikides

sihtuuring, joonealune märkus nr 7; Euroopa Nõukogu, joonealune märkus nr 75, punkt 24.3; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, joonealune märkus nr 36, lk 36; EFFAT, joonealune märkus nr 4; EFFAT, joonealune märkus nr 75; Oxfam, joonealune märkus nr 7, lk 44; Boletín de Igualdad en el Empleo, joonealune märkus nr 7.

90 EFFAT, joonealune märkus nr 75; SOLIDAR, joonealune märkus nr 55, lk 19 ja 50.

91 EFTATi arvates tuleks direktiivi rikkuvatele tööandjatele määrata rangeid karistusi, joonealune märkus nr 75.

92 Mõnes ELi liikmesriigis – näiteks Horvaatias, Kreekas, Madalmaades, Slovakkias, Soomes, Portugalis ja Ungaris – on direktiivist tulenevad tööandjate kohustused sõnaselgelt seotud konkreetsete karistusklauslitega, sealhulgas trahvid iga ärakasutatud töötaja kohta, üüri ülempiirid või künnised ning otsesed viited loa andmisest keeldumisele või selle tühistamisele; sellega on parandatud selgust ja suurendatud hoiatavat mõju.

93 Näiteks Leedus, Poolas ja Rumeenias.

94 Näiteks Austrias, Belgias (Valloonia), Eestis, Itaalias, Kreekas, Luksemburgis, Lätis, Portugalis, Rootsis, Rumeenias ja Tšehhi Vabariigis.

95 Näiteks Hispaanias, Horvaatias, Küprosel, Leedus, Madalmaades, Maltal, Poolas, Prantsusmaal, Saksamaal, Slovakkias, Sloveenias, Soomes ja Ungaris.

endiselt väike, võttes arvesse, et hooajatöötajad viibivad riigis lühikest aega ning et lubasid tühistatakse harva[96].

Kogu ELis takistab põhjalikku riigisisest riskianalüüsi ning direktiivi tulemuslikkuse ja tõhususe hindamist see, et kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajatega seotud kontrolli, karistuste ja tulemuste kohta on saadaval vähe disagregeeritud ja võrreldavaid andmeid. Teatavad liikmesriigid ja sidusrühmad peavad disagregeeritud andmete kogumist hädavajalikuks, et paremini hinnata kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate olukorda[97].

c. Sobiva majutuse tagamine – artikkel 20

Direktiivi artiklis 20 on sätestatud hooajatöötajate konkreetne õigus sobivale majutusele; seda õigust tugevdavad pädevate asutuste enne riiki lubamist tehtavad kontrollid, mille eesmärk on teha kindlaks, kas selline majutus on tegelikkuses kättesaadav (vt artikli 5 lõike 1 punkt c, artikli 6 lõike 1 punkt c ja põhjendus 41). Majutus, mis tagab piisavad elamistingimused, peab olema kättesaadav kogu riigis viibimise aja jooksul kooskõlas riigisisese õiguse ning üldiste tervise- ja ohutusnõuetega. Selle nõude on üle võtnud kõik liikmesriigid. Paljudes liikmesriikides on sobiva majutuse mõiste riigisiseses õiguses määratletud, kuid väga erineva täpsusega – mõnes liikmesriigis on sätestatud siduvad standardid, mis sisaldavad üksikasjalikke nõudeid ruumi, sanitaartingimuste, kommunaalteenuste, seadmete ja teatavatel juhtudel ka transpordivõimaluste kohta, samuti nõudeid seoses meestele ja naistele mõeldud eraldi ruumidega,[98] samal ajal kui teistes riikides lähtutakse sel eesmärgil üldistest eluaseme- või tööohutusalastest õigusaktidest[99].

Enne riiki sisenemist tehtavad kontrollid on peamiselt dokumendipõhised,[100] ehkki teatavates liikmesriikides on kasutusele võetud rangemad tavad, sealhulgas süstemaatiline andmebaaside kontroll, vestlused ja korraline kontroll[101]. Nõutavad tõendid ulatuvad üürilepingutest[102] tööandjate lihtsate tõenditeni[103]. Seitsmes liikmesriigis ei olnud tõendid sobiva majutuse kohta algselt nõutavad, kuid hilisemate muudatustega on vormilist vastavust parandatud.

Nendest õigusraamistikest hoolimata esineb endiselt märkimisväärseid puudusi, eelkõige põllumajandus- ja turismisektoris hooajalistel tippaegadel, kui sissevool suureneb ja kohalikust majutussuutlikkusest ei piisa[104]. Ebasobiv majutus on sageli seotud teatavas vormis tööalase

---

96 V.a Kreeka ja Horvaatia.

97 Euroopa Nõukogu, joonealune märkus nr 75, punkt 24.7; sihtuuring, joonealune märkus nr 7.

98 Näiteks Austrias, Belgias, Bulgaarias, Eestis, Hispaanias, Horvaatias, Itaalias, Küprosel, Leedus, Luksemburgis, Lätis, Maltal, Portugalis, Prantsusmaal, Rootsis, Saksamaal, Slovakkias, Sloveenias, Soomes ja Tšehhi Vabariigis.

99 Näiteks Kreekas, Poolas ja Ungaris.

100 Näiteks Bulgaarias, Kreekas, Madalmaades, Saksamaal ja Sloveenias; Kreeka Euroopa ja välispoliitika sihtasutus (ELIAMEP), joonealune märkus nr 55, lk 19.

101 Näiteks Belgias, Horvaatias, Maltal, Soomes ja Tšehhi Vabariigis.

102 Näiteks Belgias ja Maltal.

103 Näiteks Austrias ja Saksamaal.

104 Näiteks Hispaanias, Itaalias, Kreekas, Küprosel ja Portugalis. Itaalias elab mitteametlikes asundustes andmete kohaselt 10 000 rändajat: töö- ja sotsiaalpoliitika ministeerium ning Itaalia kohalike omavalitsuste riiklik ühendus, „Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare“ (põllumajanduslikus toidutööstuses töötavate rändajate elamistingimused), 2022.

ärakasutamisega ning liikmesriigid ja sidusrühmad on teinud korduvalt üleskutseid olukorra parandamiseks[105]. Mõningad liikmesriigid on asunud tegelema nende probleemidega struktuurilisemal viisil. Näiteks Itaalia mitmeaastane ebaausa tööjõuvahenduse (*caporalato*) vastase võitluse kava, mida toetatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist,[106] hõlmab meetmeid põllumajandustöötajatele mõeldud korraliku majutuse arendamiseks konfiskeeritud vara taaskasutamise ning integreeritud vastuvõtusüsteemide ja territoriaalse juhtimise koordineerimise kaudu. Lisaks toetatakse Itaalias kaasatuse edendamise ja vaesusevastase võitluse riikliku programmiga (2021–2027)[107] ning Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) raames kolmandatest riikidest pärit töötajate integreerimist ja nende juurdepääsu kvaliteetsele eluasemele. Taaste- ja vastupidavusrahastust kaasrahastatakse Itaalia riikliku taaste- ja vastupidavuskava alusel 200 miljoni euro ulatuses algatusi, mille eesmärk on võidelda ebaseaduslike asunduste ja põllumajandustöötajate ärakasutamise vastu 37 mõjutatud vallas[108].

Algselt ei olnud kaheksas liikmesriigis üle võetud konkreetseid artikli 20 kohaseid kohustusi tööandjatele, kes korraldavad majutust, (st normid, mille kohaselt ei tohi üür olla ülemäära kõrge, üüri ei tohi töötaja palgast automaatselt maha arvata ning üürilepingud tuleb sõlmida kirjalikult) või olid need kohustused üle võetud vaid osaliselt. Teatavad liikmesriigid on need kohustused üle võtnud selgelt nähtaval viisil;[109] teistes riikides[110] on aga sätestatud konkreetsed künnised – näiteks piiratud üüri ligikaudu kolmandikuga palgast või kehtestatud maksimaalsed lubatud mahaarvamised – ning suurendatud seeläbi nii selgust kui ka täidetavust. Sellegipoolest teatavad sidusrühmad jätkuvalt sagedastest rikkumistest, mida seostatakse teabe puudumise ning ebapiisava seire, kontrolli ja karistustega. Samuti on muret väljendatud selle üle, et üürilepingud esitatakse sageli keeles, mida töötajad ei valda. Sidusrühmad on korrapäraselt rõhutanud, et riigi, piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused peavad rohkem ära tegema, et tagada kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajatele sobiv majutus; eelkõige tuleks sel eesmärgil suurendada majutussuutlikkust (sealhulgas uute rajatiste ehitamine ja olemasolevate hoonete renoveerimine) ja tugevdada seiret[111].

d. Võrdne juurdepääs teatavatele sotsiaalkindlustusliikidele – artikkel 23

---

105 Nt Soome valitsus, joonealune märkus nr 75; ELIAMEP, joonealune märkus nr 55, lk 19 ja 25; Eurispes, joonealune märkus nr 36.

106 Vt joonealune märkus nr 17 ja Programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro, integrazione e inclusione 2021-2027.

107 Kaasatuse edendamise ja vaesusevastase võitluse riiklik programm 2021–2027, Priorità | MLPS – PN.

108 PNRR, 200 milioni a 37 Comuni per superare gli insediamenti informali.

109 Näiteks Bulgaaria, Horvaatia, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal ja Rumeenia. Teistes riikides, nagu Austrias, Belgias, Eestis, Hispaanias, Kreekas, Küprosel, Lätis, Madalmaades, Prantsusmaa, Rootsis, Saksamaal, Slovakkias, Sloveenias, Soomes, Tšehhi Vabariigis ja Ungaris, on need üle võetud killustatumalt.

110 Näiteks Itaalias, Leedus, Maltal ja Saksamaal.

111 Cour des Comptes, „Le logement des travailleurs saisonniers“ (hooajatöötajate majutus), aruanne, 2025; SMEUnited, BusinessEurope, SGI Europe, joonealune märkus nr 51; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, joonealune märkus nr 36, lk 38; ELIAMEP, joonealune märkus nr 55, lk 25; sihtuuring, joonealune märkus nr 7; IG Bau, „Saisonarbeit in der Landwirtschaft“ (hooajatöö põllumajanduses), Bericht 2024; Oxfam, joonealune märkus nr 7, lk 45; Boletín de Igualdad en el Empleo, joonealune märkus nr 7.

Kõik liikmesriigid on ametlikult üle võtnud direktiivi artikli 23 lõike 1 punktist d tuleneva kohustuse tagada, et kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajaid koheldakse määruse (EÜ) nr 883/2004[112] artiklis 3 loetletud sotsiaalkindlustusliikide osas samamoodi nagu ELi kodanikke, kui vastavad sotsiaalkindlustusliigid on riigisiseses õiguses olemas (v.a sotsiaalabi). Paljud liikmesriigid on kasutusele võtnud valikulised erandid töötushüvitise[113] ja/või perehüvitiste[114] jaoks (artikli 23 lõige 2). Mõnes liikmesriigis piiravad tegelikku juurdepääsu siiski sotsiaalkindlustusmaksete perioodi, elukoha ja tööturul kättesaadavusega seotud nõuded, mida kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajad tavaliselt täita ei saa.

Riikliku tervisekindlustuse kättesaadavus on samuti erinev. Enamikus liikmesriikides kindlustatakse töötaja sotsiaalkindlustussüsteemis registreerimisel kohe,[115] kuid teistes riikides on ette nähtud sissetulekukünnised, minimaalsed sissemaksed, liitumisetapid või elukohaga seotud miinimumnõuded, mida võib olla raske täita, vähemalt kohe pärast saabumist[116]. Mitmes liikmesriigis on kasutusel lihtsustatud lühiajalised värbamiskavad, mis ei taga täielikku tervisekindlustust[117].

Tööõnnetuste ja kutsehaiguste korral on kindlustuskaitse üldiselt tagatud alates esimesest tööpäevast. Rasedus- ja sünnitus- ning isadus-, invaliidsus- ja rahaliste haigushüvitiste puhul on aga nõutav tööstaaž sageli pikem kui hooajatöö eesmärgil riigis viibimise periood ning sageli kehtivad nende puhul ka elukohaga seotud tingimused, mis piirab nende õiguste praktilist kasutatavust.

Vanadus- ja toitjakaotuspensioni[118] makstakse põhimõtteliselt samadel tingimustel nagu asjaomasest ELi riigist pärit inimestele, sealhulgas on olemas liitmis- ja ülekandmisvõimalus. Tegelik juurdepääs sõltub siiski sellest, kas päritoluriikidega on sõlmitud kahepoolsed lepingud, samuti süsteemidest, mida kasutatakse sissemaksete registreerimiseks, kindlustus- või sissemakseperioodide liitmiseks ning pensionide maksmiseks päritoluriiki tagasi pöördunud hooajatöötajatele või nende ülalpidamisel olnud isikutele. Mitmes liikmesriigis takistavad hooajatöötajate ja nende ülalpidamisel olnud isikute praktilist juurdepääsu pärast tagasipöördumist selliste lepingute puudumine või osaline katvus, kõrged sissemaksete miinimumkünnised,

---

112 Haigushüvitis, rasedus- ja sünnitus- ning isadushüvitis, invaliidsus-, vanadus- ja toitjakaotushüvitis, hüvitised tööõnnetuste ja kutsehaiguste korral, matusetoetused.

113 Näiteks Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Malta, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Soome, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

114 Näiteks Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Soome, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

115 Näiteks Belgias, Hispaanias, Horvaatias, Kreekas, Küprosel, Luksemburgis, Maltal, Poolas, Portugalis, Prantsusmaal, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias ja Tšehhi Vabariigis.

116 Näiteks Austrias, Madalmaades, Rootsis ja Soomes.

117 Näiteks Saksamaal ja Ungaris (põllumajanduses töötavate hooajatöötajate puhul, kes viibivad riigis kuni 210 päeva); Saksamaa puhul vt SVR, joonealune märkus nr 35; IG Bau, joonealune märkus nr 111, 2024, S. 8.

118 ELi mittekuuluvas riigis elanud hooajatöötajate ülalpidamisel olnud isikutele, kelle õigused tulenevad kõnealusest hooajatöötajast.

paberimajandust ja koormust tekitav tõendamine ja tülikad maksemenetlused[119]. Mõnes liikmesriigis on kasutusel head tavad ning õigusi on võimalik hõlpsalt üle kanda ja liita selgete veebisaitide kaudu, kus selgitatakse liikmesriigi ja päritoluriigi vahel sõlmitud kohaldatavaid sotsiaalkindlustuslepinguid ning kus saab esitada elusolekutõendeid digitaalselt. Rahvusvahelise Rändepoliitika Arendamise Keskuse (ICMPD) eelseisvas uuringus, mida rahastatakse rändealase partnerluse rahastust, esitatakse täiendavat teavet pensionide kättesaadavusega seotud lahendamata probleemide kohta.

IV. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Võttes arvesse kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate tähtsust olulistes majandussektorites, püsiva tööjõupuuduse probleemi ja demograafilisi muutusi, on direktiiv jätkuvalt peamine vahend, millega tagatakse nii nõuetekohane riiki lubamise raamistik kui ka tõhusad kaitsemeetmed sektorites, kus esineb haavatavuse, ärakasutamise ja nõuete täitmise tagamisega seotud riske. Aruandes esitatud järelduste kohaselt on tööjõu tegelik ligimeelitamine ja nõuete täitmise tagamine üksteist vastastikku täiendavad ülesanded. Tööjõu liikuvuse võimalused võivad aidata vähendada struktuurset puudust, kui need on nii tööandjate kui ka töötajate jaoks piisavalt kiiresti kättesaadavad, prognoositavad ja usaldusväärsed. Usaldusväärsust aitab suurendada ka riikide ametiasutuste selge tegevus nõuete täitmise tagamiseks, mis takistab nõudeid mittetäitvatel tööandjatel saamast eelist ebaseadusliku tööhõive, aladeklareeritud töö või nõuetele mittevastavate töö- ja elamistingimuste kaudu.

Võrreldes enne 2014. aastat valitsenud killustatud olukorraga on direktiiv ja selle rakendamine kaasa toonud sujuvamad tööjõu liikuvuse võimalused ning aidanud vähendada ebaseadusliku tööhõive ja deklareerimata töö stiimuleid. Samuti on direktiiv tugevdanud hooajatöötajate õiguslikku seisundit muu hulgas tänu õigusele vahetada tööandjat, võrdset kohtlemist käsitlevatele sätetele, majutusega seotud kaitsemeetmetele, teavitamiskohustustele, kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanismidele, paremale järelevalvele ja rangematele karistustele.

Ehkki liikmesriigid on pärast rikkumismenetluste algatamist viinud oma riigisisesed õigusaktid üldjoontes direktiiviga kooskõlla, võivad mitmes liikmesriigis püsivad praktilise rakendamisega seotud puudused kahjustada nii töövõimalusi kui ka töötajate tulemuslikku kaitset. Puudused ilmnevad kõige rohkem selles, et töötajatel on raske vahetada tööandjat vahetult enne hooaja lõppu, samuti tekitavad probleeme teabe kvaliteet ja kättesaadavus, kontrollide ja karistuste mõjusus, juurdepääs kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanismidele (sealhulgas päritoluriigist), majutuse kättesaadavus ja sobivus, hüvitusmehhanismid, juurdepääs teatavat liiki sotsiaalkindlustusele ning õiguste ülekantavus.

[119] Austrias, Hispaanias, Horvaatias, Itaalias, Poolas ja Prantsusmaal on pensionide ülekandmine ning kindlustus- ja sissemakseperioodide liitmine tagatud kahepoolsete lepingute kaudu, mis on sõlmitud kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate kõige levinumate või kõigi päritoluriikidega. Bulgaarial, Küprosel, Luksemburgil, Lätil, Portugalil, Rootsil, Rumeenial ja Soomel on sellised kahepoolsed lepingud olemas ainult teatavate levinud päritoluriikidega.

Üldjoontes annavad käesoleva aruande järeldused tunnistust sellest, et kehtiv õigusraamistik täidab oma eesmärki ja et praeguses etapis ei ole direktiivi vaja muuta. Komisjon peab esmatähtsaks kehtivate kohustuste täielikku, järjepidevat ja tulemuslikku kohaldamist ja täitmise tagamist, mida toetatakse parema juhtimise, tegevussuutlikkuse ja võrreldavate andmetega.

Direktiivi kogu potentsiaali ärakasutamiseks tuleks võtta kahesuguseid meetmeid: i) muuta hooajatöö võimalused atraktiivsemaks – selleks tuleks tagada õigeaegsed, prognoositavad ja õiglased värbamis- ja riiki lubamise menetlused, sealhulgas tipphooaja vajaduste täitmiseks, pakkuda selget mitmekeelset teavet ning kanda hoolt selle eest, et töötajad saaksid vahetada tööandjat, et neil oleks sobiv majutus ning et nende õigusi austatakse; ning ii) tugevdada võitlust ebaseadusliku tööhõive ja deklareerimata töö vastu, tagades tõhusamad riskipõhised kontrollid ja mõjusamad karistused, pädevate asutuste tihedama koostöö (sealhulgas piiriüleselt ja alltöövõtuahelates) ning parema juurdepääsu kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanismidele. Tööandjate karistuste direktiivi rakendamise kõrval on kõnealune kombineeritud lähenemisviis keskse tähtsusega selleks, et täita hooajalise tööjõu vajadusi peamistes sektorites ning kõrvaldada samal ajal stiimulid, mille tõttu tööandjad ei pruugi direktiivi järgida; sellega ennetatakse omakorda ärakasutamist ning aidatakse saavutada ELi prioriteete konkurentsivõime ja rände haldamise valdkonnas. Sel eesmärgil võtab komisjon lähiaastatel järgmised meetmed:

- jälgib käimasolevate rikkumismenetluste kulgu, et tagada direktiivi nõuetekohane ja täielik ülevõtmine kõigis liikmesriikides, kelle jaoks see on siduv;
- edendab hooajatööga seotud liikuvuse kavade väljatöötamist ja elluviimist ELi mittekuuluvate riikidega tehtava koostöö raames, sealhulgas talendipartnerluste ning ELi ja India liikuvusalase koostöö tervikliku raamistiku osana;
- aitab liikmesriikidel arendada ja rakendada päritoluriikidega korduvrände ja hooajatöö vallas tehtavat kahepoolset koostööd, eeskätt õiglase hooajatöö tegevuskavade ning tehnilise abi ja rahalise toetuse pakkumise abil;
- aitab liikmesriikidel vahetada häid tavasid seoses sellega, kuidas tagada tõhusad riiki lubamise menetlused hooajatöötajate jaoks, võttes arvesse tulemusi, mis saadakse OECD/komisjoni eelseisvast uuringust „Making Migration Work: Admitting Labour Migrants“;
- aitab liikmesriikidel – sealhulgas koostöös ELAga ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi sihtotstarbelise rahastuse abil – välja kujundada sihipärast teabe jagamise ja teadlikkuse suurendamise tegevust, samuti hõlpsasti kasutatavaid kaebuste esitamise ja õiguskaitsemehhanisme;
- aitab liikmesriikidel – sealhulgas koostöös ELAga ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi sihtotstarbelise rahastuse abil – luua tulemuslikke seire-, hindamis- ja karistusmehhanisme, et ennetada ja avastada tööandjate toimepandavaid rikkumisi ning määrata nende eest karistusi, eeskätt kontrollikampaaniate toetamise kaudu; samuti tuleks selle tegevuse raames tugevdada kontrolli, karistusi ja tulemusi käsitlevate disagregeeritud ja võrreldavate andmete süstemaatilist kogumist ja esitamist;

- analüüsib ELA volituste läbivaatamisel 2026. aastal küsimust, kuidas amet saaks paremini tegeleda kolmandate riikide kodanike, sealhulgas hooajatöötajate töötingimustega seotud kuritarvitamise probleemidega.