



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 20. helmikuuta 2017
(OR. en)

6269/17

Toimielinten välinen asia:
2016/0397 (COD)

SOC 91
EMPL 61
CODEC 207

ILMOITUS

Lähettiläs:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Kom:n asiak. nro:	15642/16 SOC 812 EMPL 549 CODEC 1910
Asia:	Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 987/2009 muuttamisesta (ETA:n ja Sveitsin kannalta merkityksellinen teksti)

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena edellä mainittua asiaa koskeva puheenjohtajavaltion valmisteluasiakirja 3. maaliskuuta 2017 pidettävää neuvoston (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat) istuntoa varten.

Komissio esitti 13. joulukuuta 2016 ehdotuksen asetuksissa (EY) N:o 883/2004¹ ('perusasetus') ja (EY) N:o 987/2009² ('täytäntöönpanoasetus') esitettyjen, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien sääntöjen tarkistamiseksi³. Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on jatkaa näiden EU:n sääntöjen nykyaikaistamista tekemällä niistä selkeämpiä ja oikeudenmukaisempia ja lisätä niiden täytäntöönpanokelpoisuutta. Ehdotuksessa keskitytään erityisesti sosiaaliturvan myöntämiseen neljällä alalla: i) työttömyysetuudet, ii) pitkäaikaishoitoon liittyvät etuudet, iii) työvoiman ulkopuolella olevat liikkuvuutta harjoittavat kansalaiset ja iv) perhe-etuudet. Komissio ehdottaa myös, että sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia hallinnollisia sääntöjä vahvistetaan v) lähetettyjen työntekijöiden osalta ja että jäsenvaltioiden viranomaisille annetaan paremmat välineet puuttua mahdollisiin epärehiluihin käytäntöihin tai väärinkäytöksiin.

Kohti nykyaikaista eurooppalaisen sosiaaliturvan koordinointia

EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja asua vapaasti missä tahansa EU:n jäsenvaltiossa on kirjattu EU:n perussopimukseen, ja sitä pidetään yhtenä EU:n yhdentymisen kulmakivenä. Jokaisella kansalaisella on oikeus muuttaa vapaasti toiseen jäsenvaltioon työskentelemään tai etsimään työtä sekä asua toisessa jäsenvaltiossa tässä tarkoituksessa. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi sisämarkkinoiden neljästä perusvapaudesta, ja se on keskeinen osa taloudellisiin vapauksiin perustuvan vahvemman EU:n talouden kehittämistä ja työntekijöiden oikeuksien suojelemista.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1; oikaisu EUVL L 200, 7.6.2004).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 987/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (EUVL L 284, 30.10.2009).

³ COM (2016) 815.

Henkilöiden ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus ei olisi mahdollista ilman sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia EU:n sääntöjä. Jokaisella jäsenvaltiolla on oman sosiaaliturvajärjestelmänsä rakennetta ja laajuutta koskeva toimivalta, eikä kansallisia järjestelmiä ole yhdenmukaistettu. Säännöt tuovat oikeusvarmuutta kansalaisille, joihin sovelletaan sosiaaliturvajärjestelmää rajat ylittävissä tilanteissa, ja niillä estetään tällaisissa tilanteissa se, että henkilö jäisi ilman suojelua tai että hän kuuluisi kaksinkertaisen sosiaaliturvan piiriin. Säännöillä turvataan sosiaaliturvaoikeudet ja poistetaan välillisiä esteitä työntekijöiden ja palvelujen vapaalta liikkuvuudelta ja annetaan näin liikkuvuutta harjoittaville EU:n kansalaisille aito mahdollisuus asua tai työskennellä toisessa maassa.

Jäsenvaltioiden sosiaalinen ja taloudellinen tilanne kehittyy jatkuvasti. Sääntöjen mukauttaminen muuttuneeseen tilanteeseen onkin yksi ehdotetun tekstin keskeisistä tavoitteista. Säädoskehityksen nykyaikaistamisella on tarkoitus lisätä oikeudellista selkeyttä, taloudellisen rasitteen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakautumista jäsenvaltioiden kesken sekä sääntöjen hallinnollista yksinkertaisuutta ja täytäntöönpanokelpoisuutta. Näin pyritään varmistamaan kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön nojalla vakuutettujen EU:n kansalaisten yhdenvertainen kohtelu ja helpottamaan tuntuvasti heidän mahdollisuuksiaan käyttää oikeuksiaan, jos he muuttavat jäsenvaltioista toiseen.

Tarkistuksen tarve

Jäsenvaltioiden toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi siitä, kun nykyiset säännöt tulivat voimaan 1. toukokuuta 2010. Useissa jäsenvaltioissa on koettu monenlaisia kriisejä, etenkin julkisen talouden velkakriisi, minkä vuoksi kansallisiin talousarvioihin ja sosiaalimenoihin on kohdistunut voimakkaita paineita. Jäsenvaltiot ovat sen vuoksi lisänneet kansallisiin sosiaalipoliittisiin järjestelmiinsä uusia toimenpiteitä vastatakseen uusiin haasteisiin ja väestörakenteen muutoksiin. Unionin tuomioistuin on lisäksi antanut viime vuosina sosiaaliturvan alalla useita tuomioita, joilla on vastattu merkittävällä tavalla tähän muuttuvaan tilanteeseen. Lisäksi aina ei ollut selvyyttä täsmällisistä oikeuksista ja velvollisuuksista ja sääntöjen tulkinnat ovat vaihdelleet, minkä vuoksi nykyisiä koordinointisääntöjä on tarpeen päivittää.

Selkeämmät ja helpommin täytäntöön pantavat säännöt ovat niin jäsenvaltioiden, kansalaisten kuin yritystenkin etu. Paremmat säännöt loisivat paremmat mahdollisuudet ja edellytykset työvoiman liikkuvuudelle ja työntekijöiden oikeuksien suojelulle samalla kun ne tarjoaisivat kansallisille viranomaisille tehokkaita välineitä väärinkäytösten ja petosten torjuntaan.

Komission ehdotus

i) **Työttömyysetuuksien** osalta ehdotetuilla muutoksilla vahvistetaan yhteyttä jäsenvaltion, jonka sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukseen vakuutettu osallistuu (tai on osallistunut), ja etuuksien myöntämistä koskevan velvollisuuden välillä tarkoituksena helpottaa työnhakijoiden vapaata liikkuvuutta ja varmistaa samalla, että käytössä on takeet, joilla vältetään tarpeettoman rasituksen aiheuttaminen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle. Työnhakijat voivat viedä työttömyysetuutensa mukanaan toiseen maahan vähintään kuuden kuukauden ajaksi nykyisten kolmen kuukauden sijasta. Komission mukaan tämä lisää heidän mahdollisuuksiaan löytää työtä ja auttaa parantamaan ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan kohtaamista EU:n laajuisesti. Rajatyöntekijöiden (yhdessä maassa asuvat mutta toisessa työskentelevät henkilöt, jotka palaavat kotiin vähintään kerran viikossa) osalta se jäsenvaltio, jossa rajatyöntekijä on työskennellyt viimeisten 12 kuukauden ajan, olisi vastedes vastuussa työttömyysetuuksien maksamisesta. Periaatteena on, että sosiaaliturvamaksut saaneen valtion pitäisi myös maksaa etuudet. Jäsenvaltio voi vaatia, että työttömäksi jäävä henkilö on työskennellyt vähintään kolme kuukautta kyseisen maan alueella ennen kuin hän voi tukeutua toisessa jäsenvaltiossa hankittuun aikaisempaan kokemukseen vaatiakseen työttömyysetuuksia.

ii) Ehdotuksella myös lisätään uusi luku, jossa käsitellään **pitkäaikaishoitoon liittyvien etuuksien** yhteensovittamista. Tavoitteena on määritellä pitkäaikaishoito ja asetuksen (EY) N:o 883/2004 uudessa liitteessä lueteltavat etuudet. Näin luotaisiin pitkäaikaishoidolle tarkoituksenmukainen ja vakaa järjestelmä varmistamalla tasapuolinen taakanjako jäsenvaltioiden kesken ja lisättäisiin oikeudellista selkeyttä ja avoimuutta kansalaisille, instituutioille ja muille sidosryhmille.

iii) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuen ehdotuksessa täsmennetään lisäksi, että jäsenvaltiot voivat päättää olla myöntämättä **tiettyjä sosiaaliturvaetuuksia työvoiman ulkopuolella oleville** liikkuvuutta harjoittaville kansalaisille. Tämä tarkoittaa, että henkilöillä, jotka eivät käy työssä ja jotka eivät aktiivisesti etsi työtä, on oleskeluoikeutta koskevan direktiivin 2004/38/EY mukaisesti laillinen oleskeluoikeus vain siinä tapauksessa, että heillä on toimeentuloon tarvittavat varat ja sairaanhoidon kustannukset kattava vakuutus. Nämä muutokset ovat seurausta useista unionin tuomioistuimen tuomioista, joissa on vaadittu asetusten muuttamista selkeyden, avoimuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa yhdenvertaista kohtelua erityisten maksuihin perustumattomien käteisetuuksien osalta ikään kuin ne olisivat direktiivissä 2004/38/EY tarkoitettuja sosiaalietuuksia ja työvoiman ulkopuolella olevien kansalaisten hakemien muiden sosiaaliturvaetuuksien osalta kyseisessä direktiivissä sallitussa määrin. Tämä oikeuskäytäntö, jota ei tällä hetkellä ole otettu huomioon asetuksessa, merkitsee, että työvoiman ulkopuolella olevan kansalaisen etuuksien saamisen ehdoksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa voidaan asettaa muun muassa se, että hänellä on laillinen oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa.

iv) Ehdotukseen sisältyy myös uusia säännöksiä, jotka liittyvät sellaisten **perhe-etuuksien** koordinointiin, joilla on tarkoitus korvata tuloja lastenhoitokausilta, eli niin kutsuttuihin lastenhoitoavustuksiin. Näiden avustusten tavoitteena on korvata vanhemmille tulojen menetystä lastenhoitokausina. Ehdotettujen muutosten myötä lastenhoitoavustuksia pidetään vanhemman yksilöllisinä ja henkilökohtaisina oikeuksina eikä koko perheen etuutena, joten toissijaisesti toimivaltaisella jäsenvaltiolla on valinnainen oikeus poiketa päällekkäisyyden estämistä koskevista säännöistä ja myöntää tällaiset etuudet täysimääräisenä niihin oikeutetulle henkilölle. Tällaiset jäsenvaltiot luetellaan liitteessä.

v) Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia hallinnollisia sääntöjä **lähetettyjen työntekijöiden** osalta. Sillä pyritään selkeyttämään sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia lainvalintasääntöjä sekä asetusten ja direktiivin 96/71/EY, joka koskee palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon, välistä suhdetta. Sillä vahvistetaan sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia hallinnollisia sääntöjä tietojenvaihdon ja tällaisten työntekijöiden sosiaaliturva-aseman todentamisen alalla, jotta estetään mahdolliset epäreitit käytännöt tai väärinkäytökset. Ehdotuksella myös annetaan SEUT 291 artiklan mukaisesti komissiolle uutta täytäntöönpanovaltaa täsmentää yhdenmukainen lähestymistapa esitettävän asiakirjan A1 (haltijaan sovellettavaa sosiaaliturvalainsäädäntöä koskeva todistus) myöntämiseen, todentamiseen ja peruuttamiseen.

Edellä esitetty huomioon ottaen keskustelulta odotetaan apua poliittisten päälinjausten laadintaan tarkistettavana olevalla alalla tarkoituksena parantaa EU:n sosiaaliturvasääntöjen yhteensovittamista, lisätä oikeudellista selkeyttä, ottaa käyttöön oikeudenmukainen ja tasapuolinen taakanjako sekä yksinkertaistaa hallinnollisia sääntöjä, jotta ne olisi helpompi panna täytäntöön.

Ministereitä pyydetään käsittelemään erityisesti seuraavissa kysymyksissä esitettyjä keskeisiä seikkoja:

- 1) Unionin tuomioistuin on tehnyt selväksi, että kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen liittyy oikeuksia ja velvollisuuksia. Vaikka kaikilla EU:n kansalaisilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen riippumatta siitä, kuuluvatko he työvoimaan vai eivät, vapaa liikkuvuus ei anna ehdotonta oikeutta päästä vapaasti muiden jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien piiriin.
 - *Auttaako viimeaikaisen oikeuskäytännön, joka koskee työvoiman ulkopuolella olevien kansalaisten oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ehdotettu kodifointi lisäämään oikeudellista selkeyttä?*

- 2) Komissio pyrkii ehdotuksellaan vahvistamaan laitosten ja työsuojeluviranomaisten välistä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että kansallisilla viranomaisilla on riittävät keinot todentaa lähetettyjen ja muiden erityisen paljon liikkuvuutta harjoittavien työntekijöiden sosiaaliturvasaama ja puuttua mahdollisiin epäileihin käytäntöihin tai väärinkäytöksiin.
- *Edistävätkö esitettävään asiakirjaan A1 liittyvät muutosehdotukset nykyisten sosiaaliturvasääntöjen parempaa täytäntöönpanoa? Millä muilla tämän alan toimenpiteillä voitaisiin edistää tuon tavoitteen saavuttamista?*
- 3) Ehdotukseen liitettyssä vaikutustenarvioinnissa on tuotu esiin useita ongelmia, kuten taloudellisen rasitteen epätasapuolinen jakautuminen, riski suojelun menettämisestä tai kaksinkertaisista maksuista, avoimuuden ja oikeusvarmuuden puute kansalaisten ja laitosten kannalta, samankaltaisissa tilanteissa olevien kansalaisten eriarvoinen kohtelu sekä tekijät, jotka jarruttavat työskentelyä tai työskentelyn jatkamista toisessa jäsenvaltiossa.
- *Otetaanko ehdotetuissa muutoksissa riittävästi huomioon vaikutustenarvioinnissa esitetyt ongelmat? Onko vielä muita ongelmia, joita ehdotuksessa ei ole käsitelty?*
-