



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.12.2002
KOM(2002) 694 lopullinen

KOMMISSION TIEDONANTO

Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden mukanaan tuomat edut ja mahdollisuudet

Sisällys

1. Johdanto	3
2. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus	5
2.1 Johdanto	5
2.2 Oleskeluoikeus ja karkotus.....	6
2.3 Mahdollisuus työntekoon ja yhdenvertainen kohtelu työssä.....	7
2.4 Sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut	8
2.5 Perheenjäsenet.....	10
2.6 Tulevat näkymät.....	11
3. Sosiaaliturva.....	11
3.1 Johdanto	11
3.2 Maksuihin perustumattomien erityisetuksien maastaviennin estäminen	14
3.3 Terveysturva.....	15
3.4 Sosiaaliturvamaksut	17
4. Rajatyöntekijät	18
4.1 Johdanto	18
4.2 Eläkkeellä olevat rajatyöntekijät	19
4.3 Verotus	19
5. Julkinen sektori	19
5.1 Johdanto	19
5.2 Mahdollisuus työhön julkisella sektorilla	20
5.3 Ammatillisen kokemuksen ja virkaiän tunnustaminen	23
5.4 Ammatillisen pätevyyden ja tutkintotodistusten tunnustaminen	25
6. Päätelmät.....	26

1. JOHDANTO

Tämän tiedonannon tarkoituksena on tarkastella käytännönläheisesti joitakin kysymyksiä, jotka vaikuttavat merkittävästi siirtotyöläisten ja heidän perheidensä elämään, sekä komission nykyisiä ja tulevia toimia näiden kysymysten ratkaisemiseksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (jäljempänä 'yhteisöjen tuomioistuin') vakiintuneen oikeuskäytännön avulla ja sen kokemuksen perusteella, joka komission yksiköille on karttunut kansalaisten tekemien kantelujen päivittäisessä käsittelyssä.

Tarkoituksena on lähentää kansalaisia unioniin tiedottamalla heille vapaaseen liikkuvuuteen liittyvistä oikeuksista, jotka heille kuuluvat yhteisön oikeuden perusteella ja antamalla heille entistä paremmat mahdollisuudet vaatia itselleen näitä oikeuksia. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että perustamissopimukseen sisältyvä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämisen peruseriaate velvoittaa sekä viranomaisia että yksityisiä toimijoita.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus kuuluu yhteisön oikeuden takaamiin perusvapauksiin ja sisältää oikeuden asua ja työskennellä toisessa jäsenvaltiossa. Alkuaan tämä vapaus koski ensisijaisesti taloudellista toimintaa harjoittavia henkilöitä ja heidän perheitään. Nykyään oikeus vapaaseen liikkumiseen yhteisössä koskee myös muita väestöryhmiä, esimerkiksi opiskelijoita, eläkeläisiä ja muita EU:n kansalaisia¹. Tämä oikeus on ehkä tärkein yhteisön oikeuden yksityishenkilöille takaamista oikeuksista ja unionin kansalaisuuden perustekijä.

Vapaan liikkuvuuden ansiosta toteutuvat unionin työnvälitysmarkkinat, ja entistä joustavammat ja tehokkaammat työmarkkinat hyödyttävät työntekijöitä, työnantajia ja jäsenvaltioita. Yleisesti tiedetään, että työvoiman vapaan liikkuvuuden ansiosta työntekijöiden työllistymismahdollisuudet paranevat ja työnantajat saavat palkatuksi tarvitsemaansa työvoimaa. Vapaa liikkuvuus tehostaa työmarkkinoiden toimintaa merkittävästi ja edistää korkean työllisyysasteen saavuttamista.

Sosiaaliturva vaikuttaa ratkaisevasti oikeuttaan vapaaseenliikkuvuuteen käyttävien henkilöiden asemaan². Tällä perusoikeudella on todellista konkreettista merkitystä, jos sen avulla voidaan varmistaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen ja estää yhteisön alueella liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien heikennykset. Vapaan liikkuvuuden turvaaminen edellyttää aina siirtotyöläisten ja heidän perheidensä sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien takaamista, mikä on yksi yhteisön alueella liikkuvia henkilöitä koskevien sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan asetuksen (ETY) N:o 1408/71³ tavoitteista.

Lukuisten hallinnollisten tai lainsäädännöllisten esteiden vuoksi unionin kansalaiset eivät käytännössä voi kuitenkaan aina käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. On selvää, että nämä esteet heikentävät työntekijöiden ja työnantajien alueellisen liikkuvuuden kautta saavutettavien etujen ja mahdollisuuksien täysimääräistä toteutumista. Tästä ovat osoituksena kansalaisten komissiolle toimittamat lukuisat kirjeet, jotka koskevat vapaata liikkuvuutta

¹ Esimerkiksi asia C-184/99, Grzelczyk ja asia C-85/96, Martinez-Sala, Kok. 1998, s. I-2691.

² Katso asiaa koskeva opas: ”Yhteisön sosiaaliturvasäännökset – Euroopan unionissa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeudet”.

³ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, annettu 14 päivänä kesäkuuta 1971, sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä (EYVL L 149, 5.7.1971 s. 2), viimeksi kodifioitu neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97, EYVL L 28, 30.1.1997.

koskevien yhteisön sääntöjen soveltamista tai niiden kansallisia täytäntöönpanotoimia⁴, sekä yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevien tuomioiden määrän kasvu.

Tämän vuoksi komission mielestä sekä kansalaisten että jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä huomiota vaikeuksiin, joilla on käytännössä edelleen eniten vaikutusta siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä elämään. Komissio selvittää ongelmakysymysten ratkaisuvaihtoehtoja yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön ja komission yksiköiden asiaa koskevien tapausten käsittelyssä saaman kokemuksen avulla.

Perussopimusten valvojana komissio on täysimääräisesti sitoutunut varmistamaan, että jäsenvaltiot sekä kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset noudattavat perustamissopimuksesta tai johdetusta oikeudesta johtuvia EU-kansalaisten oikeuksia.

Tiedonanto mukaillee ja täydentää vapaata liikkuvuutta koskevia aiempia raportteja ja tekstejä, joista mainittakoon esimerkiksi komission vuonna 1990 antama tiedonanto rajatyöntekijöistä⁵, henkilöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän raportti (Veilin raportti) vuodelta 1997, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma⁶, neuvoston ja jäsenvaltioiden päätöslauselma liikkuvuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta⁷, Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus liikkuvuudesta⁸, komission tiedonanto eurooppalaisen tutkimusalueen liikkuvuusstrategiasta⁹, tiedonanto uusista eurooppalaisista työmarkkinoista¹⁰ ja ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma¹¹.

Tiedonanto on jaettu neljään erilliseen, mutta toisiinsa kytkeytyvään aihepiiriin, jotka aiheuttavat kansalaisille erityisongelmia tai joita yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt. Ensimmäiseen aihepiiriin kuuluvat siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä kokemat yleiset vaikeudet, esimerkiksi työnsaantiin, kielitaitovaatimuksiin, yhdenvertaiseen kohteluun ja sosiaalietuuksiin liittyvissä asioissa sekä oleskeluoikeuksiin liittyvät hallinnolliset ja oikeudelliset ongelmat. Asiakirjassa tarkastellaan myös eräitä verotukseen, muihin kuin lakisääteisiin työeläkejärjestelmiin¹² sekä työntekijöiden perheenjäseniin liittyviä kysymyksiä. Toisen aihepiirin muodostavat asetuksessa (ETY) 1408/71 tarkoitetut sosiaaliturvanäkökohdat, joihin kuuluvat muun muassa etuuksien saamisen edellytyksenä olevat asuinpaikkavaatimukset ja oikeus terveydenhoitoon toisessa jäsenvaltiossa. Kolmas aihepiiri liittyy työskentelyvaltion ulkopuolella asuviin, siirtotyöläisten joukossa

⁴ Vuonna 2002 työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevista kysymyksistä vastaavalle työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosastolle toimitettiin lähes 2 000 kirjettä, joista suurin osa käsiteli yksityisten kansalaisten kohtaamia ongelmia.

⁵ Communication from the Commission on the living and working conditions of Community citizens residing in frontier regions, with special reference to frontier workers, COM(1990) 561 final. (Raja-alueilla asuvien yhteisön kansalaisten ja erityisesti rajatyöntekijöiden asumis- ja työehtoja koskeva komission tiedonanto).

⁶ KOM(1997) 586 lopullinen.

⁷ Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma, annettu 14 päivänä joulukuuta 2000, liikkuvuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta, EYVL C 371, 23.12.2000.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus opiskelijoiden, koulutuksessa olevien, vapaaehtoisten, opettajien ja kouluttajien liikkuvuudesta yhteisössä, EYVL L 215, 9.8.2001.

⁹ KOM(2001) 331 lopullinen.

¹⁰ KOM(2001) 116.

¹¹ KOM(2002) 72.

¹² Katso komission tiedonanto työmarkkinaosapuolten ensimmäisen kuulemisvaiheen järjestämisestä lisäläkkeiden siirrettävyyden osalta (12.6.2002) ja komission tiedonanto rajat ylittävää työeläketarjontaa koskevien veroesteiden poistamisesta, KOM (2001) 214 lopullinen, 19.4.2001.

eritysryhmän muodostaviin rajatyöntekijöihin, joilla on erityisiä ongelmia esimerkiksi terveydenhoidon, sosiaaliturvan ja verotuksen alalla. Lopuksi käsitellään niin ikään tärkeinä pidettyjä kysymyksiä, jotka koskevat toisen jäsenvaltion julkisen sektorin palveluksessa työskentelyä, esimerkiksi mahdollisuuksia hakeutua julkisen sektorin palvelukseen ja toisessa jäsenvaltiossa aiemmin hankitun ammatillisen kokemuksen tunnustamista.

Tiedonannossa ei ole tarkoitus käsitellä tyhjentävästi kaikkia vapaata liikkuvuutta koskevasta yhteisön lainsäädännöstä johtuvia oikeuksia, joten siinä ei tarkastella kansalaisuuskyseeseen liittyviä yleisiä näkökohtia.

2. TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAA LIKKUVUUS

2.1 Johdanto

Jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oikeus työskennellä toisessa jäsenvaltiossa¹³. Termiä ”työntekijä” ei määritelty perustamissopimuksessa, mutta yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan työntekijällä tarkoitetaan toisen johdolla (iii) tuottavaa ja tuloksellista toimintaa harjoittavaa (ii) ja tästä toiminnastaan tuloa saavaa henkilöä (i). Tämän määritelmän piiriin kuuluvat vähintään 10 tuntia viikossa työskentelevät henkilöt¹⁴ ja koulutuksessa olevat¹⁵. Yrityksen johtaja ja sen ainoa osakkeenomistaja ei kuitenkaan ole työntekijä, koska hän ei ole työssään alaisuussuhteessa¹⁶. Henkilö on työntekijä, vaikka hänen ansaitsemansa tulot jäisivät alle vastaanottavassa jäsenvaltiossa määritellyn vähimmäistoimeentulomäärän¹⁷. Koska termin ”työntekijä” määritelmä määrittää vapaata liikkuvuutta koskevan peruseriaatteen soveltamisalan, termiä tulee tulkita laajasti¹⁸. Määräaikaisessa työsuhteessa olevat henkilöt ovat työntekijöitä niin kauan kuin he täyttävät edellä mainitut kolme edellytystä. Myös julkisen sektorin virkamiehet ja työntekijät ovat tämän määritelmän mukaisia työntekijöitä. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön sääntöjä ei sovelleta tilanteisiin, jotka ovat täysin valtion sisäisiä. Henkilöihin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sovelletaan kuitenkin yhteisön sääntöjä heidän palattuaan lähtöjäsenvaltioon¹⁹.

Euroopan unionin laajentumisen jälkeen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä sovelletaan uusien jäsenvaltioiden kansalaisiin vasta siirtymäajan jälkeen²⁰. Uuden

¹³ EY:n perustamissopimuksen 39 artikla ja asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, 19.9.1968), jossa taataan työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu työnhakuun (sisältää oikeuden käyttää työvoimatoimistojen palveluja), palkka- ja työehtoihin, ammattiliiton jäsenyyteen, asunnon hankintaan ja lasten koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Rajoitukset liittyvät yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen sekä julkiseen sektoriin (katso jäljempänä jakso 5).

¹⁴ Asia 171/88, Rinner-Kuhn, Kok. 1989, s. 2743.

¹⁵ Asia C-27/91, Le Manoir, Kok. 1991, s. I-5531.

¹⁶ Asia C-107/94, Asscher, Kok. 1996, s. I-3089.

¹⁷ Asia 139/85, Kempf, Kok. 1986, s. 1741.

¹⁸ Asia 53/81, Levin, Kok. 1982, s. 1035.

¹⁹ Asia 115/78, Knors, Kok. 1979, s. 399, asia C-370/90, Singh, Kok. 1992, s. I-4265 ja asia C-18/95, Terhoeve, Kok. 1999, s. I-345.

²⁰ Nykyiset unionin jäsenvaltiot soveltavat kansallisia sääntöjä omien työmarkkinoidensa työmahdollisuuksiin kaksi vuotta uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeen (Kyprosta ja Maltaa lukuun ottamatta). Komissio tarkastelee tilannetta kahden ensimmäisen vuoden päätyttyä, minkä jälkeen nykyiset jäsenvaltiot voivat joko päättää soveltaa yhteisön sääntöjä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta uusien jäsenvaltioiden kansalaisiin tai jatkaa kansallisten sääntöjensä soveltamista vielä kolmen vuoden ajan. Viiden vuoden kuluttua liittymisestä vapaan liikkuvuuden pitäisi koskea samalla tavoin myös uusien jäsenvaltioiden kansalaisia, paitsi jos tämä aiheuttaa tai uhkaa aiheuttaa vakavia

jäsenvaltion kansalaisilla, jotka laillisesti työskentelevät nykyisessä jäsenvaltiossa 12 kuukauden tai sitä pitemmän työsopimuksen nojalla heidän maansa liittyessä Euroopan unioniin, on kuitenkin oikeus käyttää vapaasti hyväkseen työmahdollisuuksia tämän jäsenvaltion työmarkkinoilla. Lisäksi yhteisön sääntöjä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sovelletaan liittymispäivästä alkaen.

Yhteisön voimassa olevan lainsäädännön²¹ mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus ei koske kolmansien maiden kansalaisia; kuitenkin, jos he ovat sellaisen Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniä, joka on käyttänyt vapaata liikkumisoikeuttaan (ja josta tässä tiedonannossa käytetään jäljempänä nimitystä ”unionin siirtotyöläinen”), heillä on oikeus asua ja työskennellä unionin siirtotyöläisen työskentelyvaltiossa. Komissio on tehnyt ehdotuksen lainsäädännöksi kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta tulla jäsenvaltioihin työhön, ja ehdottanut vapaan liikkumisoikeuden laajentamista koskemaan pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia²².

2.2 Oleskeluoikeus ja karkotus

Oikeus työskennellä ja oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa liittyvät läheisesti toisiinsa: jäsenvaltioiden on myönnettävä siirtotyöläisille oleskeluoikeuden osoittava oleskelulupa²³. Komissiolle tulee edelleen runsaasti kanteluita, joiden tekijöitä on yhteisön oikeuden nojalla esitettävien asiakirjojen (henkilötodistus ja työpaikkatodistus) lisäksi vaadittu toimittamaan myös muita asiakirjoja (esimerkiksi veroilmoitukset, lääkärintodistukset, palkkakuitit ja sähkölaskut). Jäsenvaltiot eivät saa myöntää tilapäisiä, maksullisia oleskelulupia ennen varsinaisen oleskeluluvan myöntämistä²⁴. Komissiolle tehdään kanteluita myös tästä asiasta.

Työskentelyoikeus ei ole riippuvainen oleskeluluvasta. Komissiolle tulee edelleen kanteluita, joiden tekijöitä on yhteisön oikeuden vastaisesti vaadittu esittämään oleskelulupa ennen työnteon aloittamista.

Lukuisia kanteluita komissiolle ovat tehneet myös ilman omaa syytään työttömiksi joutuneet, sosiaaliapua saavat työntekijät, joille vastaanottava jäsenvaltio ei ole myöntänyt uutta oleskelulupakorttia, vaan on esittänyt karkotusuhkauksen. Jos viideksi vuodeksi myönnetty oleskelulupakortti on uusittu kerran, jäsenvaltio ei voi kieltäytyä uusimasta sitä työntekijän tahattoman työttömyyden perusteella eikä voi myöskään karkottaa tällaiseen tilanteeseen joutunutta henkilöä. Komission mielestä työntekijöiden, joiden määräaikainen työsuhte on

häiriöitä jonkin nykyisen jäsenvaltion työmarkkinoilla, jolloin tämä jäsenvaltio voi soveltaa kansallisia sääntöjään vielä kahden vuoden ajan. Lisätietoja on saatavissa henkilöiden vapaata liikkuvuutta laajentuneessa Euroopassa koskevasta oppaasta ”Free movement for persons - a practical guide for an enlarged European Union”
http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/55260_practica_guide_including_comments.pdf.

²¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen.

²² Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta, KOM(2001) 127 lopullinen, EYVL C 240 E, 28.8.2001, s. 79–87 ja ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten, EYVL C 332 E, 27.11.2001, s. 248–256.

²³ Asia 48/75, Royer, Kok. 1976, s. 497.

²⁴ Asia C-344/95, komissio v. Belgia, Kok. 1997, s. I-1035.

päättynyt, olisi katsottava joutuneen työttömiksi ilman omaa syytään. Tällaisten henkilöiden karkotusta ei voida perustella yleiseen järjestykseen liittyvillä näkökohdilla²⁵.

2.3 Mahdollisuus työntekoon ja yhdenvertainen kohtelu työssä

Toisessa jäsenvaltiossa työskentelevää EU:n kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eriarvoiseen asemaan työsuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee esimerkiksi palkkausta, koulutusta, irtisanomista ja saman alan työhön paluuta.

Kansalaisuuteen perustuva syrjintä on myös poistettava säännöistä, joiden vaikutukset kohdistuvat ominaislaatussa vuoksi enemmän siirtotyöläisiin kuin kotimaisiin työntekijöihin ja jos säännöt sen vuoksi sisältävät vaaran siirtotyöläisten joutumisesta huonompaan asemaan, eivätkä ne ole objektiivisesti perusteltuja ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (tähän viitataan yleensä termillä ”välillinen syrjintä”)²⁶. Yhteisöjen tuomioistuimien toteaa äskettäin asiassa *Gottardo* antamassaan tuomiossa²⁷ seuraavaa: kun jäsenvaltio tekee kolmannen maan kanssa kahdenvälisen sosiaaliturvasopimuksen (jonka mukaan kyseisessä kolmannessa maassa täytetyt vakuutuskaudet otetaan huomioon etuuksia koskevan oikeuden saamiseksi), yhdenvertaisen kohtelun peruseriaate edellyttää, että tämä jäsenvaltio myöntää muiden jäsenvaltioiden kansalaisille samat etuudet kuin sen omat kansalaiset saavat²⁸.

Asianmukainen kommunikointitaito on ilmeisen tärkeä seikka, ja tietynasteinen kielitaitovaatimus voidaan asettaa työn saannin edellytykseksi. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kielitaitovaatimusten on kuitenkin oltava kohtuullisia ja niiden on mitattava haetussa tehtävässä edellytettävää kielitaitoa; muista jäsenvaltioista tulevien työntekijöiden hakemuksia ei voida myöskään jättää käsittelemättä näiden vaatimusten perusteella²⁹. Vaikka (yksityiset tai julkiset) työnantajat voivat edellyttää työnhakijalta tietynasteista kielitaitoa, ne eivät voi vaatia työnhakijalta ainoastaan yhdenlaista tutkintotodistusta³⁰. Komissiolle on tehty lukuisia kanteluja työpaikkailmoituksista, joissa hakijoilta edellytetään tiettyä äidinkieltä. Vaikka korkea kielitaitovaatimus voi komission mielestä olla perusteltu joissakin työtehtävissä, äidinkieltä koskeva vaatimus on kohtuuton.

Koska siirtotyöläiset eivät välttämättä pääse muiden jäsenvaltioiden kansallisen tutkintojärjestelmän piiriin, otettiin käyttöön ammatillisen pätevyyden ja tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustamisjärjestelmä. Ammattipätevyyden säännellyn (eli tietynlaista tutkintotodistusta edellyttävän) ammatin harjoittamiseen kotimaassaan hankkineen kansalaisen tutkintotodistus tunnustetaan myös toisessa jäsenvaltiossa. Jos vaadittu koulutus tai ammatin toimenkuva on vastaanottavassa jäsenvaltiossa *huomattavan* erilainen, jäsenvaltio voi edellyttää muuttajalta joko tietynpituisen sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen suorittamista, yleensä siirtotyöläisen oman valinnan mukaan. Tutkintotodistusten automaattinen tunnustaminen koskee ainoastaan muutamia, pääasiassa terveydenhuollon alan ammatteja. Komissio antoi äskettäin ehdotuksen direktiiviksi, johon yhdistetään

²⁵ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin kansalaisten liikkumista ja oleskelua koskevista yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvista erityistoimenpiteistä, KOM(1999) 372 lopullinen.

²⁶ Asia C-237/94, O'Flynn, Kok. 1996, s. I-2617.

²⁷ Asia C-55/00, tuomio, 15.1.2002, toistaiseksi julkaisematon.

²⁸ Komissio on ottanut tämän asian esiin yhdessä jäsenvaltioiden kanssa siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnassa.

²⁹ Asia 379/87, Groener, Kok. 1989, s. 3967.

³⁰ Asia C-281/98, Angonese, Kok. 2000, s. I-4139.

ammattipätevyyden tunnustamista koskevat voimassa olevat direktiivit järjestelmän ymmärtämisen ja soveltamisen helpottamiseksi³¹. Lisäksi ehdotuksella pyritään yksinkertaistamaan ja parantamaan erityisesti rajat ylittävän palvelujen tarjonnan edellytyksiä. Lisäksi neuvosto³² on ryhtynyt toimiin parantaakseen jäsenvaltioiden välistä yhteistoimintaa helpottaakseen sekä säänneltyjä että sääntelemättömiä ammatteja koskevan ammatillisen pätevyyden ja osaamisen siirtämistä ja siten edistääkseen liikkuvuutta ja elinikäistä oppimista.

Komissio on tietoinen hankaluuksista, joita työeläkkeiden siirrettävyyttä jäsenvaltioiden välillä estävät tekijät aiheuttavat työntekijöille³³. Yhteisön alueella liikkuvien palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien eläkeoikeuksien suojaamista koskevan yhteisön peruslainsäädännön³⁴ täydentämiseksi on parhaillaan käynnissä lausuntokierros, jossa työmarkkinaosapuolia kuullaan työeläkkeiden siirrettävyyteen liittyvissä kysymyksissä³⁵.

2.4 Sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut

Siirtotyöläisten on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten³⁶. Yhteisöjen tuomioistuimen päätöksen mukaan tämä tarkoittaa kaikkia sellaisia etuja, liittyivätpä ne sopimukseen tai eivät, jotka yleensä myönnetään kansallisille työntekijöille ensi sijassa heidän objektiivisen työntekijän asemansa perusteella tai pelkästään sen vuoksi, että he oleskelevat kyseisen maan alueella, ja joiden laajentamisella koskemaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia voitaisiin todennäköisesti helpottaa näiden työntekijöiden liikkuvuutta yhteisön alueella³⁷. Näihin etuihin katsotaan kuuluvan esimerkiksi

³¹ KOM(2002) 119 lopullinen.

³² Päätöslauselma ammatillisen koulutuksen tehostetun yhteistyön edistämisestä, annettu 12. marraskuuta 2002.

³³ Komission tiedonanto: ”Kohti lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoita” (KOM(1999) 134 lopullinen) ja komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle rajat ylittävää työeläketarjontaa koskevien esteiden poistamisesta, EYVL C 165, 8.6.2001, s. 4–13, KOM(2001) 214 lopullinen.

³⁴ Direktiivi 98/49/EY, EYVL L 209, 25.7.1998, s. 46 ja edellisessä alaviitteessä mainittu tiedonanto.

³⁵ SEC(2002) 597, julkaistu 27.5.2002.

³⁶ Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohta.

³⁷ Asia C-85/96, Martinez Sala (ks. edellä alaviite 1).

julkisen liikenteen alennuskortit monilapsisille perheille³⁸, kotihoidon tuki³⁹, hautausavustus⁴⁰ ja vähimmäistoimeentulotuki⁴¹.

Jos kansallinen lainsäädäntö sallii työeläkemaksuja sekä yksityisiä sairaus- ja tapaturmavakuutusmaksuja koskevat verovähennykset, vastaavanlaisten vähennysten kieltäminen siirtotyöläisen lähtöjäsenvaltiossaan maksamien maksujen osalta on syrjintää⁴².

³⁸ Asia 32/75, Cristini v. SNCF, Kok. 1975, s. 1085.

³⁹ Martinez Sala (katso edellä alaviite 1).

⁴⁰ Asia C-237/94, O'Flynn, 1996, s. I-2617.

⁴¹ Asia 75/63 Hoekstra, Kok. 1964, s. 177 ja asia C-122/84, Scrivner, Kok. 1985, s. I-1027.

⁴² Asia C-204/90, Bachmann, Kok. 1992, I-249. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole tämän jälkeen hyväksynyt perusteluksi verotusjärjestelmän johdonmukaistamisen tarvetta. Katso myös asia C-80/94, Wielockx, Kok. 1995, s. I-2493 ja asia C-130/00, Danner, tuomio 3.10.2002, toistaiseksi julkaisematon.

2.5 Perheenjäsenet

Siirtotyöläisen perheenjäseniä⁴³ ovat hänen aviopuolisonsa, heidän jälkeläisensä, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia, sekä työntekijän tai hänen aviopuolisonsa sukulainen ylenevässä polvessa, jos hän on huollettava. Yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt, että termillä ”puoliso” tarkoitetaan aviopuolisoa⁴⁴ eikä asuinkumppania⁴⁵. Asumuserossa elävillä puolisoilla, jotka eivät ole vielä virallisesti eronneet, on edelleen siirtotyöläisen perheenjäsenen oikeudet⁴⁶. Komissiolta on pyydetty lausuntoa samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliitosta jäsenvaltioissa, joissa tällainen avioliitto rinnastetaan perinteisen määritelmän mukaiseen avioliittoon vapaan liikkumisoikeuden suhteen. Yhteisöjen tuomioistuin ei vielä ole joutunut ottamaan kantaa tähän nimenomaiseen asiaan, mutta se on aikaisemmin päättänyt, ettei samaa sukupuolta olevilla puolisoilla vielä ole samoja oikeuksia kuin perinteisen määritelmän mukaisessa avioliitossa olevilla puolisoilla, siten kuin näistä oikeuksista määrätään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa yhteisön lainsäädännössä, koska kaikissa jäsenvaltioissa ei samaa sukupuolta olevia puolisoita rinnasteta perinteisen määritelmän mukaisiin aviopuolisoihin⁴⁷. On kuitenkin huomattava, että jos jäsenvaltio myöntää etuusia omille kansalaisilleen, jotka elävät parisuhteessa ilman avioliittoa, samat etuudet on sosiaalietuuksia koskevan yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti (katso edellä jakso 2.4) myönnettävä myös siirtotyöläisille⁴⁸.

Siirtotyöläisen perheenjäsenillä on kansalaisuudesta riippumatta oikeus asettua työntekijän kanssa toiseen jäsenvaltioon, ja heille on annettava oleskeluun oikeuttava asiakirja, joka on voimassa yhtä kauan kuin työntekijän oleskelulupa. Komissiolle tulleet valitukset koskevat nimenomaan kolmansista maista kotoisin olevia perheenjäseniä. Jos kolmannen maan kansalainen pystyy todistamaan olevansa työntekijän perheenjäsen ja osoittamaan, ettei hänen maahanpääsynsä aiheuta vaaraa yleiselle järjestykselle, vastaanottava jäsenvaltio ei voi evätä häneltä maahanpääsyä tai oleskelulupaa, vaikka hänellä ei ole voimassa olevaa viisumia⁴⁹. Jos jäsenvaltion kansalainen on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuksia koskevat yhteisön säännöt koskevat myös niitä kotijäsenvaltionsa palanneen työntekijän perheenjäseniä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia⁵⁰.

Siirtotyöläisten lapsilla on kansalaisuudesta riippumatta oikeus koulutukseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa⁵¹ samoilla ehdoilla kuin tämän jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Tähän sisältyy oikeus saada tukea opiskeluun samoin edellytyksin kuin kotimaisten työntekijöiden lapset⁵², vaikka lapsi palaisikin opiskelemaan lähtöjäsenvaltioon⁵³; komissiolle on tehty aiheesta lukuisia kanteluita.

⁴³ Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artikla.

⁴⁴ Asia 59/85, Alankomaat v. Reed, Kok. 1986, s. 1283.

⁴⁵ Asia T-264/97, D. v. Euroopan unionin neuvosto, Kok. henkilöstöä koskevat riita-asiat, 1999, s. 1a.

⁴⁶ Asia 267/83, Diatta v. Land Berlin, Kok. 1985, s. 567.

⁴⁷ Asia Reed (katso edellä alaviite 44). Tätä päätelyä käytettiin myös asiassa D v. neuvosto (katso edellä alaviite 45).

⁴⁸ Tuomio asiassa Reed.

⁴⁹ Asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002, toistaiseksi julkaisematon.

⁵⁰ Asia C-370/90, Singh, Kok. 1992, s. I-4265.

⁵¹ Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 12 artikla.

⁵² Asia 9/74, Casagrande, Kok. 1974, s. 773.

⁵³ Asia C-308/89, Di Leo, Kok. 1990, s. I-4185.

Siirtotyöläisen lapsilla on oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa, vaikka työntekijä olisikin poistunut sieltä. Huoltajalla, joka on kolmannen maan kansalainen, on oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotta hänen lapsensa voivat edelleen käyttää opiskeluoikeuttaan jäsenvaltiossa⁵⁴. Oikeus säilyy, vaikka hän olisi eronnut siirtotyöläisenä EU:ssa työskentelevästä puolisosastaan. Siirtotyöläisen puolisoilla ja lapsilla on oikeus työskennellä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja heidän tutkintotodistuksena hyväksytään tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskevien määräysten perusteella⁵⁵.

2.6 Tulevat näkymät

Vapaata liikkuvuutta koskeva peruslainsäädäntö on peräisin 1960-luvulta, ja sitä on täydennetty lukuisilla yhteisöjen tuomioistuimen tuomioilla. Tästä syystä komissio ehdotti vuonna 1988 oikeuskäytännön konsolidointia ja siirtotyöläisten oikeuksien laajentamista⁵⁶; jäsenvaltiot eivät kuitenkaan päässeet ehdotuksesta yksimielisyyteen. Komissio antoi kymmenen vuotta myöhemmin yhdessä Euroopan parlamentin kanssa uuden ehdotuksen vuoden 1997 toimintasuunnitelman jatkotoimista; jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole vielä keskustelleet ehdotuksesta⁵⁷.

Vuonna 2001 komissio antoi laajan lainsäädäntöehdotuksen, jolla on tarkoitus korvata valtaosa siirtotyöläisten ja muiden EU:n kansalaisten oleskeluoikeutta koskevista teksteistä ja helpottaa heidän oikeuttaan liikkua vapaasti⁵⁸.

3. SOSIAALITURVA

3.1 Johdanto

Sosiaaliturvaa koskeva yhteisön lainsäädäntö on välttämätön edellytys henkilöiden vapaan liikkumisoikeuden käyttämiseksi. Jäsenvaltioiden erilaisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen välttämättömyys henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteutumiseksi tunnustettiin jo alkuperäisessä Rooman sopimuksessa⁵⁹.

Yhteisön lainsäädännön mukaan sosiaaliturvan alaa koskevat säännökset sovitetaan yhteen, mutta niitä ei yhdenmukaisteta, joten tämä lainsäädäntö ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää omista sosiaaliturvajärjestelmistään⁶⁰. Sosiaaliavustukset eivät kuulu yhteisön tasoisen yhteensovittamisen piiriin⁶¹. Kukin jäsenvaltio voi siis vapaasti määrittellä, kenet on sen lainsäädännön mukaan vakuutettava⁶², sekä minkälaisia etuuksia myönnetään ja millä ehdoin⁶³.

Sen takaamiseksi, etteivät kansalliset sosiaaliturvajärjestelmien erot vaikuttaisi haitallisesti henkilöihin, jotka käyttävät vapaata liikkumisoikeuttaan, asetuksessa (ETY) N:o 1408/71

⁵⁴ Asia C-413/99, Baumbast, tuomio 17.9.2002, toistaiseksi julkaisematon.

⁵⁵ Asia 131/85, Gül, Kok. 1986, s. 1573.

⁵⁶ KOM(1988) 815 lopullinen, EYVL C 100, 21.4.1989, s. 6.

⁵⁷ KOM(1998) 394 lopullinen, EYVL C 344 12.11.1998, s. 12.

⁵⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen.

⁵⁹ EY 42 artikla (ent. 51 artikla).

⁶⁰ Asia C-70/95, Sodemare, Kok. 1997, s. I-3395.

⁶¹ 'Sosiaaliavustusetuudet' ovat harkinnanvaraisia ja tarveharkintaisia maksuja.

⁶² Asia C-349/87, Paraschi, Kok. 1991, s. I-4501.

⁶³ Yhdistetyt asiat C-4/95 ja C-5/95, Stöber ja Piosa Pereira, Kok. 1997, s. I-511.

säädetään tietyistä yhteisistä säännöistä ja periaatteista. Niiden tarkoituksena on taata, etteivät henkilöt, jotka käyttävät oikeuttaan liikkua vapaasti yhteisön alueella, joudu huonompaan asemaan kuin ne, jotka asuvat ja työskentelevät koko ajan samassa jäsenvaltiossa. Tämän päämäärän saavuttamiseksi on yhteensovittamissääntöjen avulla luotu järjestelmä, joka perustuu seuraaviin periaatteisiin:

- maan omien kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertainen kohtelu siten, että jonkin jäsenvaltion alueella asuvia henkilöitä koskevat samat velvollisuudet ja he nauttivat samoja etuuksia kuin kyseisen jäsenvaltion omatkin kansalaiset ilman syrjintää kansallisuuden perusteella⁶⁴
- kausien yhteenlaskeminen siten, että yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan täyttyneet vakuutus-, työskentely- ja asumiskaudet otetaan tarvittaessa huomioon, kun määritetään oikeutta etuuksiin toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan
- etuuksien maastavienti siten, että etuudet voidaan maksaa toisessa jäsenvaltiossa asuville henkilöille
- sen jäsenvaltion määrittely, jonka sosiaaliturvalainsäätöä sovelletaan; periaatteessa sovelletaan vain yhtä sosiaaliturvalainsäädäntöä kerrallaan siten, että kyseinen henkilö voi nauttia asianmukaista sosiaaliturvaa joutumatta samanaikaisesti kahden jäsenvaltion lainsäädännön alaiseksi ja maksamaan päällekkäisiä maksuja tai ilman, että häneen kohdistuu minkäänlaisia maksuvelvoitteita.

Nämä periaatteet ovat osoittautuneet riittäviksi takaamaan, että vakuutetut henkilöt voivat liikkua jäsenvaltiosta toiseen. Esimerkiksi yhteisön työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteen on katsottu estävän sekä suoran, avoimesti kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän että välillisen syrjinnän, joka perustuu muihin seikkoihin kuin kansalaisuuteen, mutta kohdistuu haitallisesti erityisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin⁶⁵. Periaatteeseen kuuluu myös tosiseikkojen vastaavuus⁶⁶ siten, että toisissa jäsenvaltioissa sattuneita tapahtumia käsitellään ikään kuin ne olisivat sattuneet siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädäntöä sovelletaan⁶⁷.

Koska asetuksen (ETY) N:o 1408/71 tavoitteena on auttaa siinä tarkoitettuja henkilöitä käyttämään yhteisön perustamissopimuksessa määrättyjä vapauksia, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien on aina tulkinnut asetuksen säännöksiä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden⁶⁸, vapaan sijoittautumisoikeuden⁶⁹ ja viime aikoina myös henkilöiden vapaan liikkuvuuden⁷⁰ kannalta. Nämä perusvapaudet voivat myös estää kansallisen lainsäädännön soveltamisen⁷¹.

⁶⁴ Asia C-185/96, Komissio v. Kreikka, Kok. 1998, s. I-6601.

⁶⁵ Asia C-124/99, Borawitz, Kok. 2001, s. I-7293; Saksasta saatujen eläke-etuuksien maksaminen toisessa jäsenvaltiossa asuville etuudensaajille alemmantasoisina kuin Saksassa asuville oli laitonta.

⁶⁶ Asia C-45/92 Lepore ja Scamuffa, Kok. 1993, s. I-6497 ja asia C-290/00, Duchon, Kok. 2002, s. I-3567; siirtotyöläisen on voitava luottaa kansalliseen lainsäädäntöön, jonka mukaan työkyvyttömyyskaudet katsotaan aktiiviseksi työssäoloksi vakuutuksen kannalta, vaikka työntekijä työskentelikin toisessa jäsenvaltiossa työkyvyttömyyden alkaessa.

⁶⁷ Asia C-131/96, Mora Romero, Kok. 1997, s. I-3659; jäsenvaltion on otettava huomioon toisessa jäsenvaltiossa suoritettu asevelvollisuus päätettäessä oikeudesta orvoneläkkeeseen.

⁶⁸ Asia C-266/95, Merino Garcia, Kok. 1997, s. I-3279; asia C-290/00, Duchon, Kok. 2002, s. I-3567.

⁶⁹ Asia 53/95, Kemmler, Kok. 1996, s. I-703.

⁷⁰ Asia C-135/99, Elsen, Kok. 2000, s. I-10409.

⁷¹ Katso esimerkiksi asia C-10/90, Masgio, Kok. 1991, s. I-1119, yhdistetyt asiat C-4/95 ja 5/95 Stöber ja Pereira, Kok. 1997, s. I-511, asia C-226/95, Merino Garcia, Kok. 1997, s. I-3279.

Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa jäsenvaltiosta toiseen muuttaneet henkilöt menettävät sosiaalietuuksia asetuksen (ETY) N:o 1408/71 tarjoamasta suojasta huolimatta, koska yhteisön oikeus ei poista eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien välisiä eroja. Tämä vaikuttaa erityisesti sellaisiin henkilöihin, jotka työuransa aikana muuttavat usein jäsenvaltiosta toiseen.

Koska tämä voisi haitata vapaata liikkumisoikeutta ja koska jäsenvaltioiden, kansallisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten edellytetään ryhtyvän kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin perustamissopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisten elinten on tulkittava kansallista lainsäädäntöä perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti siten, ettei henkilöitä estetä muuttamasta toiseen jäsenvaltioon⁷². Asiassa Engelbrecht antamassaan tuomiossa⁷³ tuomioistuin jopa päätti, että ellei tällainen tulkinta ole mahdollinen, kansallisen elimen on tarvittaessa jätettävä soveltamatta kansallisen lain säännöstä ja sovellettava sen sijasta yhteisön oikeutta.

Asetusta (ETY) N:o 1408/71 on mukautettu, paranneltu ja laajennettu useita kertoja yhteisöjen tuomioistuimen tulkintojen ja muun yhteisössä tapahtuneen kehityksen sekä lukuisten kansallisella tasolla tapahtuneiden muutosten huomioon ottamiseksi. Alun perin asetus esimerkiksi koski ainoastaan työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään. Sittemmin sitä laajennettiin koskemaan itsenäisiä ammatinharjoittajia⁷⁴, kaikkia Euroopan unionin kansalaisia, joilla on lyhytaikaisen oleskelun aikaisia sairausetuuksia koskeva sairausvakuutus⁷⁵, sekä opiskelijoita⁷⁶. Vuodesta 1998 lähtien, asiassa Vougiokas⁷⁷ annetun ratkaisun seurauksena, virkamiesten erityisjärjestelmät ovat myös kuuluneet asetuksen (ETY) N:o 1408/71 soveltamisalaan⁷⁸.

Näiden lukuisten muutosten vuoksi asetus on hyvin monimutkainen ja hankalasti käsiteltävä. Komissio havaitsi, että oli tarpeen tehdä säännöistä tehokkaampia ja helpokäyttöisempiä, minkä vuoksi se antoi joulukuussa 1998⁷⁹ ehdotuksen asetuksen (ETY) N:o 1408/71 yksinkertaistamiseksi ja saattamiseksi ajan tasalle. Lainsäädäntöprosessiin osallistuvat toimielimet, neuvosto ja Euroopan parlamentti, käsittelevät parhaillaan ehdotusta sovittujen muuttujien pohjalta eli tarkastelevat asetuksen ajantasaistamiseksi esitettyjä perusvaihtoehtoja. Jotkut muutosvaihtoehdot koskevat erityistilanteita, ja niiden tavoitteena on parantaa vakuutettujen henkilöiden oikeuksia esimerkiksi sisällyttämällä asetuksen soveltamisalaan työelämän ulkopuolella olevat henkilöt ja varhaiseläke-etuudet, parantamalla rajat ylittävää terveystalvelujen saantia eläkkeellä olevien rajatyöntekijöiden osalta, laajentamalla työttömyyttä koskeva neuvotteluluku kattamaan itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmät ja laajentamalla eläkeläisten ja orpojen oikeuksia perhe-etuuksiin. Ehdotuksen odotetaan tulevan voimaan v.2003 alussa. Lisäksi komission ehdotuksen asetuksen (ETY) N:o 1408/71 säännösten laajentamisesta koskemaan maassa

⁷² Asia C-165/91, van Munster, Kok. 1994, s. I-4661.

⁷³ Asia C-262/97, Kok. 2000, s. I-7321.

⁷⁴ Asetus (ETY) N:o 1390/81, annettu 12.5.1981, EYVL L 143, 29.5.1981.

⁷⁵ Asetus (EY) N:o 3095/95, annettu 22.12.1995, EYVL L 335, 30.12.1995.

⁷⁶ Asetus (EY) N:o 307/1999, annettu 8.2.1999, EYVL L 38, 12.2.1999.

⁷⁷ Asia C-443/93, Kok. 1995, s. I-4033.

⁷⁸ Asetus (EY) N:o 1606/98, annettu 29.6.1998, EYVL L 209, 25.7.1998.

⁷⁹ KOM(1998) 779 lopullinen, EYVL C 38, 12.2.1999.

laillisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia pitäisi tulla hyväksytyksi vuoden 2003 puoliväliin mennessä⁸⁰.

3.2 Maksuihin perustumattomien erityisuuksien maastaviennin estäminen

Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 mukaan yleissääntönä on, että sosiaalietuudet on maksettava siinä jäsenvaltiossa, jossa edunsaaja asuu⁸¹. Tämä sääntö ei kuitenkaan koske jäsenvaltion sosiaaliseen perusteisiin liittyviä erityisuuksia, joita kutsutaan maksuihin perustumattomiksi erityisuuksiksi⁸². Nämä sosiaaliavustuksen ja sosiaaliturvan perinteisten ryhmien välimaastoon sijoittuvat etuudet ovat vammaisten hoitoon tai köyhyyden ehkäisemiseksi tarkoitettua erityisongelmien tukea. Jos nämä etuudet on lueteltu asetuksen liitteessä (liitteessä II a), niihin sovelletaan erityisiä yhteensovittamissääntöjä ja ne maksetaan vain siinä jäsenvaltiossa, joka niitä jakaa, eikä edunsaaja voi viedä niitä mukanaan toiseen jäsenvaltioon. Unionin kansalainen, joka muuttaa toiseen jäsenvaltioon, on kuitenkin oikeutettu *tämän* valtion maksuihin perustumattomiin erityisuuksiin, vaikka etuudet eivät ehkä vastaakaan toisiaan. Komissiolle tehdään tästä aiheesta jatkuvasti kanteluita ja tietopyyntöjä.

Näitä säännöksiä on käsitelty usein yhteisöjen tuomioistuimessa. Asiassa Snares⁸³ yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin tällaisen etuuden maastaviennin estämisen pätevyydestä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 perusteella, ja päätöksenä oli, että tämä poikkeus sosiaaliturvaetuuksien maastaviennin periaatteesta oli yhteisön oikeuden mukainen.

Yhteisöjen tuomioistuin joutui kuitenkin vasta vuonna 2001 tarkastelemaan, oliko jäsenvaltio toiminut yhteisön oikeuden mukaisesti kieltäessään etuuden maastaviennin. Tällöin yhteisöjen tuomioistuin tutki, täyttikö tietty etuus vientikiellon ehdot, eli oliko se aidosti maksuihin perustumaton erityisetuus, vai voitaisiinko etuus ominaisuuksiensa perusteella luokitella kuuluvaksi sosiaaliturvajärjestelmien perinteisiin osa-alueisiin ja siten sallia sen maasta vienti. Asiassa Jauch⁸⁴ antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että itävaltalaisista huoltoavustusta (Pflegegeld) ei voitu enää rajata pelkästään Itävallan alueelle. Kyseinen etuus antoi sen saajille laillisesti määritellyn oikeuden, ja se oli tarkoitettu täydentämään sairausvakuutusetuksia. Lisäksi se perustui välillisesti sairausvakuutusmaksuihin. Yhteisöjen tuomioistuimen mielestä etuus ei ollut erityisetuus eikä maksuihin perustumaton, minkä vuoksi oli noudatettava tavanomaisia yhteensovittamissääntöjä. Tämän seurauksena huoltoavustus määriteltiin uudestaan rahalliseksi sairausetuudeksi, johon sovelletaan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 yleisiä säännöksiä ja joka oli maksettava muissa jäsenvaltiossa asuville edunsaajille. Samoin yhteisöjen tuomioistuin on katsonut erään Luxemburgin äitiysetuuden vientikiellon perusteettomaksi⁸⁵. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan etuutta voidaan pitää erityisetuutena vain, jos se läheisesti liittyy kyseisen maan sosiaalisiin perusteisiin, ja tätä ehtoa kyseinen etuus ei täyttänyt.

⁸⁰ Ehdotus neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi KOM(2002) 69 lopullinen, EYVL C 136 E, 28.5.2002, s. 285–389.

⁸¹ Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 10 artikla.

⁸² Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohta, 10 a artikla ja liite II a otettiin käyttöön asetuksella (EY) N:o 1247/92, EYVL L 136, 19.5.1992.

⁸³ Asia C-20/96, Snares, Kok. 1997, s. I-6057.

⁸⁴ Asia C-215/99, Kok. 2001, s. I-1901.

⁸⁵ Asia C-43/99, Leclere, Kok. 2001, I-4265.

Näiden tuomioistuimen päätösten vuoksi ja jotta voitaisiin taata oikeusvarmuus ja avoimuus, kaikki nykyisin vientikelvottomiksi luetellut etuudet on ehdottomasti tutkittava uudestaan ja päätettävä, ovatko ne todellakin erityisuuksia ja maksuihin perustumattomia. Yhteisöjen tuomioistuimen asettamien perusteiden valossa näyttää siltä, että vain köyhyyden ehkäisemiseen ja vammaisten suojeluun tarkoitettut etuudet, joilla on riittävän läheinen yhteys jäsenvaltion sosiaalisiin ja taloudellisiin perusteisiin, voidaan luokitella erityisuuksiksi, joiden vienti on kiellettyä (edellyttäen, että ne lisäksi ovat asianmukaisella tavalla maksuihin perustumattomia). Komissio aikoo vuoden 2003 alussa antaa ehdotuksen asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuimessa on vireillä useita joidenkin jäsenvaltioiden etuuksien vientikieltoa koskevia asioita⁸⁶. Tämän lisäksi tulisi muistaa, että tiettyjen jäsenvaltioiden etuuksien vientikielto ei useinkaan merkitse sitä, että henkilöllä on oikeus samankaltaisiin etuuksiin siinä jäsenvaltiossa, johon hän haluaa muuttaa. Vaikka jäsenvaltioilla tulee olla oikeus rajoittaa tietyt etuudet maksettaviksi vain omalla alueellaan, oikeusvarmuuden vuoksi menettelyssä olisi noudatettava asetuksen selkeitä ja objektiivisia perusteita yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaisesti. Näin voidaan taata yhteisön oikeuden noudattaminen.

3.3 Terveydenhuolto

Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 terveydenhuoltoa koskevissa erityissäännöksissä määritellään ne olosuhteet, joiden vallitessa yksilöllä on oikeus saada terveydenhuoltoa liikkua Euroopan unionin alueella.

Yksinkertaisesti sanottuna kuka tahansa, joka oleskelee tai asuu muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa hänet on vakuutettu sairautta vastaan, on vakuutuksen myöntäneen laitoksen kustannuksella oikeutettu sairausuuksiin tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ikään kuin hänet olisi vakuutettu siellä. Henkilöiden aseman ja/tai oleskelun luonteen mukaan henkilöillä on oikeus välittömästi tarpeelliseen hoitoon⁸⁷, tarpeelliseksi tulevaan hoitoon⁸⁸ tai kaikkiin sairausvakuutuksen luontoisuuksiin⁸⁹.

Jos henkilö haluaa mennä toiseen jäsenvaltioon erityisesti hakemaan hoitoa, henkilön vakuuttanut jäsenvaltio korvaa hoidon kustannukset asetuksen (ETY) N:o 1408/71 mukaisen yhteensovittamisjärjestelmän mukaan vain siinä tapauksessa, että henkilölle on myönnetty tarvittava lupa etukäteen. Kyseisellä jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta myöntää tällainen lupa tai evätä se; lupaa ei voida kuitenkaan evätä, jos seuraavat kaksi perustetta täyttyvät samanaikaisesti: a) hoito kuuluu vakuutuksen tarjoavan jäsenvaltion järjestelmän mukaan korvattaviin hoitoihin ja b) henkilö ei saa tarvitsemaansa hoitoa kohtuullisessa ajassa, kun otetaan huomioon hänen nykyinen terveydentilansa ja sairauden todennäköinen kulku. Jos lupa myönnetään, hoito annetaan hoidon antavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, korvaustaksat mukaan luettuna, mutta sen jäsenvaltion vakuutuslaitoksen kustannuksella, jossa henkilö on vakuutettu.

Hiljattain käsitellyssä asiassa Vanbraekel⁹⁰ yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin tutki, mitä korvausmäärää oli sovellettava henkilöön, joka meni toiseen jäsenvaltioon saamaan suunnitelman mukaista hoitoa, silloin kun korvattava määrä tämän jäsenvaltion lainsäädännön

⁸⁶ Asia C-158/02, Marcaletti ja asia C-160/02, Skalka, EYVL C 169, 13.7.2002.

⁸⁷ Esimerkiksi matkailijat.

⁸⁸ Esimerkiksi opiskelijat ja lähetetyt työntekijät.

⁸⁹ Esimerkiksi työntekijät, itsenäiset ammatinharjoittajat tai eläkeläiset, jotka asuvat muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa

⁹⁰ Asia C-368/98, Kok. 2001, s. I-5363.

mukaan oli alempi kuin se, mihin henkilö olisi ollut oikeutettu valtiossa, jossa hänet oli vakuutettu. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että asetuksen (ETY) N:o 1408/71 säännösten mukaan korvaus oli maksettava hoidon antaneen jäsenvaltion korvaustaksojen mukaan, tuomioistuin katsoi kuitenkin, että palvelujen tarjoamisvapauden periaatteen mukaan vakuutetulla henkilöllä on oikeus lisäkorvaukseen jäsenvaltiolta, jossa hänet on vakuutettu, jos tämän valtion lainsäädännön mukaan hän olisi ollut oikeutettu suurempaan korvaukseen, mikäli sairaalahoito olisi annettu tässä valtiossa.

Niiden potilaiden osalta, jotka hakevat sairaanhoitoa muista jäsenvaltioista, tuomioistuin viittasi asioissa Kohll⁹¹ ja Decker⁹² myös muihin perustamissopimuksessa määrättyihin perusvapauksiin, nimittäin tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palveluiden tarjoamisvapauteen. Näissä kahdessa ja eräässä muussa asiassa⁹³, joka mainituista kahdesta asiasta poiketen koski sairaalahoitoa, yhteisöjen tuomioistuin vahvisti jäsenvaltioiden voivan vapaasti säännellä omia terveydenhuoltojärjestelmiään, mutta muistutti, että näin tehdessään valtioiden on kunnioitettava yhteisön perussääntöjä, kuten vapautta tarjota ja käyttää palveluja. Yhteisöjen tuomioistuin lausui nimenomaisesti, että sairaanhoito- ja sairaalapalvelut ovat perustamissopimuksissa tarkoitettuja palveluja. Tuomioistuin kuitenkin päätteli, että vaikka kyseinen ennakkolupaa koskeva kansallinen järjestelmä oli este palvelujen tarjoamisvapaudelle, pätevät syyt, kuten esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen vakauden ja tasapainoisen ja kaikille avoimen sairaanhoito- ja sairaalajärjestelmän ylläpitäminen, voivat oikeuttaa esteen muodostumisen. Tästä huolimatta ennakkolupajärjestelmä on oikeutettu vain, jos se perustuu etukäteen tiedossa oleviin, objektiivisiin ja syrjimättömiin perusteisiin. Näiden perusteiden tulee rajoittaa kansallisten viranomaisten harkintavapautta siten, ettei sitä käytetä mielivaltaisesti. Helposti käytettävissä olevan menettelyn pitää taata, että lupahakemus käsitellään objektiivisesti ja puolueettomasti ja kohtuullisessa ajassa, ja luvan epääminen pitää voida kyseenalaistaa oikeudellisessa tai tätä vastaavassa menettelyssä.

Tämä oikeuskäytäntö ei tarkoita, että vakuutetuilla on yhteisön oikeuden mukaan yleinen oikeus saada korvausta heidän ulkomailla saamastaan sairaanhoidosta koituneista kustannuksista. Potilaat voivat pyytää ulkomailla saadun hoidon maksamista tai kulujen korvaamista vain silloin, kun hoito tavanomaisissa tapauksissa korvattaisiin sen jäsenvaltion sosiaalivakuutusjärjestelmän puitteissa, jossa heidät on vakuutettu.

Potilaiden hakeutumiselle hoitoon toiseen jäsenvaltioon on useimmiten syynä vakuutetun henkilön terveydentilan edellyttämään hoitoon pääsyn viivästyminen. Vaikka jonotuslistoja koskeva kysymys on parhaillaan vireillä ennakkoratkaisuasiana⁹⁴, yhteisöjen tuomioistuin on jo antanut joitakin suuntaviivoja 'kohtuuttoman viipeen' käsitteen tulkinnasta Alankomaiden lainsäädäntöön liittyneen asian Smits/Peerbooms käsittelyn yhteydessä. Tuomioistuin katsoi erityisesti, että tutkittaessa voitaisiinko yhtä tehokasta hoitoa saada ilman kohtuutonta viivettä, kansallisten viranomaisten on otettava huomioon kaikki kyseisen tapauksen erityisolosuhteet, eli potilaan terveydentilan lisäksi myös hänen aikaisempi sairaushistoriansa.

Komission ja jäsenvaltioiden on nyt otettava huomioon tämä tuomio ja harkittava sen ja muiden asiaan liittyvien tuomioiden⁹⁵ täytäntöönpanossa esiin tulevia tulkintakysymyksiä potilaan edun kannalta. Lähestymistavan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden

⁹¹ Asia C-158/96, Kok. 1998, s. I-1931.

⁹² Asia C-120/95, Kok. 1998, s. I-1831.

⁹³ Asia C-157/99, Geraets-Smits/Peerbooms, Kok. 2001, s. I-5473.

⁹⁴ Asia C-385/99, Müller-Fauré ja van Riet.

⁹⁵ Asiat C-158/96 Kohll, C-120/95 Decker ja C-368/98 Vanbraeckel.

varmistamiseksi komissio on aloittanut rakentavan vuoropuhelun jäsenvaltioiden ja muiden asianosaisten kanssa. Kuten yhdessä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 yksinkertaistamiseen ja ajantasaistamiseen tähtäävän ehdotuksen perusteista ennakoidaan, komissio ja jäsenvaltiot pohtivat myös asetuksen mukauttamistarvetta tämän oikeuskäytännön perusteella siten, että nykyiset säännöt olisivat entistä selkeämpiä ja luotettavampia niiden potilaiden kannalta, jotka hakevat terveydenhoitoa toisesta jäsenvaltiosta.

Komissio on lisäksi tehnyt aloitteen Euroopan unionin terveydenhuollon kehitystä ja potilaiden vapaata liikkuvuutta käsittelevän korkean tason mietintäprosessin käynnistämiseksi. Tavoitteena on luoda epämuodollinen ja joustava foorumi, johon kaikki sidosryhmät voivat kokoontua pohtimaan terveyteen ja terveyspalveluihin vaikuttavia asioita sisämarkkinoilla ja antaa yhteisön ja jäsenvaltioiden tasolla tulevaisuudessa tehtävää työtä ohjaavia suosituksia; tarkoituksena ei ole kuitenkaan luoda päällekkäistä tai korvaavaa järjestelmää Euroopan unionin virallisten toimielinrakenteiden puitteissa käytäville keskusteluille.

Komission näkemyksen mukaan tämä oikeuskäytäntö, joka auttaa vakuutettuja henkilöitä saamaan terveydenhoitoa toisessa jäsenvaltiossa ja määrittelee sairaalakulujen korvausta koskevat säännöt, antaa lisäturvaa vakuutetuille henkilöille ja on konkreettinen askel kohti sosiaalista Eurooppaa.

3.4 Sosiaaliturvamaksut

Jotta ihmiset voisivat käyttää vapaata liikkumisoikeuttaan, heidän on olennaista tietää, missä jäsenvaltiossa heidät vakuutetaan ja minne heidän on maksettava sosiaaliturvamaksunsa. Asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 on yksityiskohtaiset säännöt sen jäsenvaltion määrittämiseksi, jonka sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan. Säännöt pohjautuvat seuraaviin kahteen peruseriaatteeseen:

- samaan henkilöön sovelletaan vain yhden jäsenvaltion lainsäädäntöä kerrallaan
- perustapauksessa henkilöön sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, missä hän harjoittaa ammattia (*lex loci laboris*).

Jos maksuja pitäisi maksaa useampaan jäsenvaltioon samanaikaisesti, tämä voisi estää ihmisiä käyttämästä vapaata liikkumisoikeuttaan. Vain se jäsenvaltio, jossa henkilö harjoittaa ammattia, voi edellyttää sosiaaliturvamaksujen suorittamista. Niinpä jos henkilö harjoittaa ammattia yhdessä jäsenvaltiossa, mikä antaa oikeuden sosiaaliturvaetuksiin, mutta asuu toisessa jäsenvaltiossa, tämä jäsenvaltio ei voi vaatia sosiaaliturvamaksujen suorittamista. Yhteisöjen tuomioistuimien noudatti tätä päättelyä käsitellessään maksua, joka kansallisen lain mukaan tulkittiin veroksi: maksua on pidettävä sosiaaliturvamaksuna, jos sillä rahoitetaan suoraan osia sosiaaliturvajärjestelmästä⁹⁶. Sama periaate koskee eläkeläisten sairausvakuutusmaksuja: vain se jäsenvaltio, joka maksaa eläkeläisten terveydenhuollon kustannukset, voi periä tätä vastaavat maksut⁹⁷.

On kuitenkin huomattava, että asetuksen (ETY) N:o 1408/71 mukaan erityissäännöt koskevat sellaisia henkilöitä, jotka ovat samanaikaisesti työssä yhdessä jäsenvaltiossa ja toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina toisessa jäsenvaltiossa: näihin henkilöihin voidaan tosiasia-

⁹⁶ Asia C-169/98, komissio v. Ranska, Kok. 2000, s. I-1049 ja C-34/98, komissio v. Ranska, Kok. 2000, s. I-995.

⁹⁷ Asia C-389/99, Rundgren, Kok. 2001, s. I-3731 kohta 53.

soveltaa kahden jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä samanaikaisesti⁹⁸. Vaikka tämä voi merkitä, että heidän on maksettava sosiaaliturvamaksuja kahteen jäsenvaltioon, yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän säännön pätevyyden hiljattain asiassa Hervein⁹⁹. Tuomioistuin ei katsonut perustamissopimuksen takaavan, että henkilön toiminnan ulottuminen useamman jäsenvaltion alueelle olisi sosiaaliturvan kannalta merkityksetöntä. Tuomioistuin kuitenkin muistutti, että jäsenvaltioiden, joiden lainsäädäntöä sovelletaan, on tästä huolimatta huolehdittava työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja vapaata sijoittumisoikeutta koskevien perustamissopimuksen periaatteiden noudattamisesta. Kummankin jäsenvaltion on erityisesti helpotettava sovellettavien lainsäädäntöjen mukaisten etuuksien yhteenlaskemista ja varmistettava, että valtiot eivät peri sellaisia sosiaaliturvamaksuja, joista henkilö ei saa vastinetta.

4. RAJATYÖNTEKIJÄT

4.1 Johdanto

Rajatyöntekijät ovat ihmisiä, jotka asuvat yhdessä jäsenvaltiossa ja työskentelevät toisessa. Yleissäännön mukaan he nauttivat kaikkia niitä etuuksia, joita työskentelyvaltio myöntää siirtotyöläisille. Rajatyöntekijät ovat kuitenkin oikeutettuja työttömyysetuuksiin asuinvaltiossaan eivätkä työskentelyvaltiossaan¹⁰⁰, ja he voivat valita kummassa jäsenvaltiossa he saavat terveydenhuoltoa¹⁰¹. Rajatyöntekijöiden perheenjäsenet kuuluvat vain asuinvaltion terveydenhuoltojärjestelmän piiriin, ja eläkkeelle jäämisensä jälkeen rajatyöntekijät eivät enää kuulu työskentelyvaltionsa vaan asuinvaltionsa terveydenhuoltojärjestelmän piiriin. Tämä melko monimutkainen järjestelmä voi aiheuttaa käytännön ongelmia; esimerkiksi jos työntekijä aloittaa pitkäaikaisen hoidon työskentelyvaltiossaan, hän ei voi enää jatkaa sitä eläkkeelle jäätyään, vaan hänen on hakeuduttava hoitoon asuinvaltiossaan. Komission ehdotuksessa asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamiseksi ja yksinkertaistamiseksi¹⁰² rajatyöntekijöiden osalta ehdotetaan oikeutta käyttää entisen työskentelyvaltionsa terveydenhuoltopalveluja myös eläkkeelle jäämisen jälkeen. Ehdotus on parhaillaan neuvoston käsiteltävänä.

Rajatyöntekijät kohtaavat asuinpaikkaedellytysten takia usein erityisongelmia erityisesti sosiaaliturvan ja sosiaalietujen suhteen, kuten komissio on useassa yhteydessä huomauttanut¹⁰³. Sosiaalietujen asuinpaikkalausekkeita perustellaan sillä, että niiden tarkoituksena on helpottaa siirtotyöläisten ja heidän perheidensä integroitumista vastaanottavaan jäsenvaltioon. Koska rajatyöntekijät eivät asu työskentelyvaltiossaan, jäsenvaltiot ovat väittäneet, ettei heille pitäisi myöntää samoja sosiaalietuja kuin ”perinteisille” siirtotyöläisille. Yhteisöjen tuomioistuin on torjunut nämä väitteet ja katsonut, että mitään asuinpaikkavaatimusta ei pitäisi soveltaa rajatyöntekijän lapseen, jolla pitää olla

⁹⁸ Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 14 artiklan c kohta.

⁹⁹ Yhdistetyt asiat C-393/99 ja C-394/99, Hervein ja Lorthiois Kok. 2002, s. I-2829, kohdat 60 ja 61.

¹⁰⁰ Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 71 artikla.

¹⁰¹ Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 20 artikla.

¹⁰² KOM (1998) 779 lopullinen.

¹⁰³ Communication from the Commission on the living and working conditions of Community citizens residing in frontier regions, with special reference to frontier workers, COM(1990) 561 final, (raja-alueilla asuvien yhteisön kansalaisten ja erityisesti rajatyöntekijöiden asumis- ja työehtoja koskeva komission tiedonanto), työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva vuoden 1997 toimintasuunnitelma, ja komission ehdotus asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamiseksi (KOM(1998) 394 lopullinen, EYVL C 344, 12.11. 1998, s. 12), jossa ehdotetaan sosiaalietuja koskevien asuinpaikkalausekkeiden poistamista rajatyöntekijöiden osalta.

oikeus opetukseen samoilla edellytyksillä kuin työskentelyvaltion kansalaisten lapsilla¹⁰⁴. Komissio harkitsee rikkomismenettelyn¹⁰⁵ aloittamista useita jäsenvaltioita vastaan, jotka soveltavat asuinpaikkaedellytyksiä siirtotyöläisten sosiaalietuihin.

4.2 Eläkkeellä olevat rajatyöntekijät

Edellä mainitut ongelmat koskevat erityisen kipeästi eläkkeellä olevia rajatyöntekijöitä, joiden asuinvaltio ei muutu eläkkeelle jäämisen yhteydessä ja jotka eivät siksi hyödy niitä siirtotyöläisiä koskevasta syrjäntäkiellosta, jotka jäävät eläkkeelle työskentelyvaltiossaan¹⁰⁶. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin antanut ratkaisun, jonka mukaan eläkkeellä olevat työntekijät voivat vaatia sosiaalietuja aikaisemmalta työskentelyvaltioltaan, esimerkiksi korvausta työpaikan menettämisestä¹⁰⁷, niin kauan kuin edut liittyvät aikaisempaan työskentelyyn. Tällaisissa olosuhteissa jäsenvaltiot eivät voi soveltaa asuinpaikkaedellytystä sosiaalietuuksien maksamiseen. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan aikaisempi työskentelyvaltio ei kuitenkaan ole velvollinen myöntämään aikaisempaan kokemukseen liittymättömiä uusia oikeuksia, esimerkiksi kotihoidon tukea¹⁰⁸. Komission vuonna 1998 antamassa ehdotuksessa asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamiseksi ehdotetaan asuinpaikkalausekkeiden poistamista eläkeläisiltä kaikkien perhe-etuuksien osalta, ei vain perheavustusten osalta, kuten nykyisin.

4.3 Verotus

Rajatyöntekijöiden oikeutta vedota yhdenvertaiseen kohteluun voidaan myös soveltaa tuloverotukseen. Rajatyöntekijältä, joka asuu perheineen jossakin muussa kuin työskentelyjäsenvaltiossa, ei esimerkiksi voida periä enemmän veroa kuin työskentelyvaltiossa asuvalta henkilöltä, jos työntekijän perheen pääasiallinen tulo syntyy työskentelyvaltiossa¹⁰⁹. Lisäksi sääntöjä, joiden mukaan verotus on edullisempaa aviopareille kuin yksin asuville, on sovellettava rajatyöntekijöihin samalla tavoin kuin samassa tilanteessa oleviin pariskuntiin työskentelyvaltiossa, eikä soveltamisedellytyksenä saa olla, että molemmat puoliset asuvat työskentelyvaltiossa¹¹⁰.

5. JULKINEN SEKTORI

5.1 Johdanto

Koska virkamiehet ja julkisen sektorin työntekijät ovat työntekijöitä EY 39 artiklassa tarkoitettussa merkityksessä, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä sovelletaan periaatteessa myös heihin. Tähän liittyy kuitenkin yksi poikkeus ja seuraavat erityisongelmat:

- Jäsenvaltioiden viranomaiset voivat rajata vain omille kansalaisilleen sellaiset työpaikat, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä ja vastuuta valtion yleisen edun valvomisesta (EY 39 artiklan 4 kohta).

¹⁰⁴ Asia C-337/97, Meeusen, Kok. 1999, s. I-3289.

¹⁰⁵ EY 226 artiklan nojalla.

¹⁰⁶ Asetus (ETY) N:o 1251/70, EYVL L 142, 30.6.1970.

¹⁰⁷ Asia C-57/96, Meints, Kok. 1997, s. I-6689.

¹⁰⁸ Asia C-43/99, Leclere, Kok. 2001, s. I-4265 ja asia C-33/99, Fahmi ja Esmoris Cerdeiro-Pinedo, Kok. 2001, s. I-2415.

¹⁰⁹ Asia C-279/93, Schumacker, Kok. 1995, s. I-225.

¹¹⁰ Asia C-87/99, Zurstrassen, Kok. 2000, s. I-3337.

- Monissa jäsenvaltiossa on sääntöjä, jotka koskevat erityisesti julkishallinnon palvelussuhteita (esimerkiksi sääntöjä mahdollisuudesta palvelukseen, ammatillisen kokemuksen ja virkaiän tunnustamisesta, tutkintotodistusten tunnustamisesta jne.) ja jotka aiheuttavat erityisiä syrjäntäongelmia yksityiseen sektoriin verrattuna.

Komissiolle tulee yhä lukuisia kanteluita tästä asiasta, erityisesti siitä, miten toisessa jäsenvaltiossa hankittu ammatillinen kokemus vaikuttaa työskentelymahdollisuuksiin julkisella sektorilla ja palkan määräytymiseen jne. Komissio on aloittanut useita rikkomismenettelyjä asianomaisia jäsenvaltioita vastaan. Jäsenvaltioiden pyynnöstä komissio antaa myös jäsenvaltioiden viranomaisille neuvontaa hallintoelinten välisessä työryhmässä, jonka jäsenvaltioiden julkishallintojen pääjohtajat ovat perustaneet.

5.2 Mahdollisuus työhön julkisella sektorilla

Julkisen sektorin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat ongelmat koskivat pitkään yksinomaan työskentelymahdollisuutta ja kansallisuutta koskevia ehtoja. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 39 artiklan 4 kohdan mukaan työntekijöiden vapaa liikkumisoikeus ei koske julkishallinnon palvelussuhteita. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jatkuvasti tulkinnut tätä poikkeusta hyvin tiukasti¹¹¹, ja komissio on aktiivisesti edistänyt ja aikoo edelleen edistää toimia, jotka parantavat työllistymismahdollisuuksia julkisella sektorilla. Monissa varhaisissa ratkaisussaan yhteisöjen tuomioistuin kehitti tulkintansa EY 39 artiklan 4 kohdasta: jäsenvaltioilla on oikeus rajata julkishallinnon työpaikat omille kansalaisilleen vain, jos ne erityisesti koskevat julkishallinnon toimialaa, nimittäin sisältävät julkisen vallan käyttöä tai vastuuta valtion yleisten etujen valvonnasta; tällaisia virallisia elimiä ovat esimerkiksi paikallisviranomaiset. Nämä perusteet on arvioitava tapauskohtaisesti tehtävien luonteen ja toimen sisältämien vastuiden mukaan. Näihin kysymyksiin liittyvissä tuomioissaan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että esimerkiksi postin ja rautateiden työpaikkoja, putkimiesten, puutarhureiden, sähköasentajien, opettajien, sairaanhoitajien ja siviilialojen tutkijoiden töitä ei saa rajata yksinomaan kotimaan kansalaisille. Tämän oikeuskäytännön täytäntöönpanon valvomiseksi komissio aloitti vuonna 1988 toiminnan¹¹² työmahdollisuuksien kehittämiseksi neljällä alalla (kaupallisten palvelujen hallinto, julkiset terveydenhuoltopalvelut, opetusala, muu kuin sotilaallinen tutkimus). Tämä alakohtainen lähestymistapa oli tärkeä lähtökohta yhteisön oikeuden asianmukaisen soveltamisen valvonnassa, ja siihen liittyi useita komission aloittamia rikkomismenettelyjä. Vuoden 1988 toiminta ja rikkomismenettelyjen aloittaminen sai jäsenvaltiot ryhtymään laajoihin uudistushankkeisiin julkisen sektorin avaamiseksi. Vain kolme rikkomismenettelyä johti lopulta käsittelyyn yhteisöjen tuomioistuimessa, joka vuonna 1996¹¹³ vahvisti täysin aikaisemman oikeuskäytäntönsä.

¹¹¹ Asia 152/73, Sotgiu, Kok. 1974, s. 153, asia 149/79, komissio v. Belgia I, Kok. 1980, s. 3881, asia 149/79, komissio v. Belgia II, Kok. 1982, s. 1845, asia 307/84, komissio v. Ranska, Kok. 1986, s. 1725, asia 66/85, Lawrie-Blum, Kok. 1986, s. 2121, asia 225/85, komissio v. Italia, Kok. 1987, s. 2625, asia C-33/88, Allué, Kok. 1989, s. 1591, asia C-4/91, Bleis, Kok. 1991, s. I-5627, asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, Kok. 1996, s. I-3207, asia C-173/94, komissio v. Belgia, Kok. 1996, s. I-3265 ja asia C-290/94, komissio v. Kreikka, Kok. 1996, s. I-3285.

¹¹² ”Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of Member States - Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC-Treaty”. (Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja mahdollisuus työhön jäsenvaltioiden julkishallintojen palveluksessa. Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamista koskeva komission toiminta, EYVL C-72/2, 18.3.1988).

¹¹³ Asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, Kok. 1996, s. I-3207, asia C-173/94, komissio v. Belgia, Kok. 1996, s. I-3265, ja asia C-290/94, komissio v. Kreikka, Kok. 1996, I-3285.

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus julkisella sektorilla ei rajoitu koskemaan mitään tiettyä alaa; periaate on pelkästään työpaikkakohtainen. Tämän vuoksi voidaan erottaa vain kahdenlaisia työpaikkoja: ne, joihin kuuluu julkisen vallan käyttöä ja yleisen edun valvontaa, ja ne, joihin nämä tehtävät eivät kuulu.

Tähän liittyvät myös ne yksityisen sektorin työtehtävät, joihin sisältyy jonkin verran julkisen vallan käyttöä. Äskettäin antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yksityiset vartijat eivät kuulu julkishallinnon piiriin, joten työntekijän työtehtävistä riippumatta heihin ei myöskään sovelleta EY 39 artiklan 4 kohtaa¹¹⁴. Koskeeko sama päättely myös niitä yksityisen sektorin toimia, joihin valtio sisällyttää julkisen vallan tehtäviä (esimerkiksi poliisintehtäviä hoitavat kauppa- ja kalastusalusten kapteenit ja perämiehet), on parhaillaan ratkaistavana yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevissa ennakkoratkaisuasioissa¹¹⁵.

Vaikka Euroopan unionin kansalaisille on avautunut melkoisesti työpaikkoja jäsenvaltioiden julkisilla sektoreilla¹¹⁶, ei ole aina varmaa, että siirtotyöläiset voisivat vielä hyötyä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostuneista periaatteista.

Komissiolle tulee yhä kanteluita sellaisten toimien rajaamisesta vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille, joihin selvästikään ei liity julkista valtaa ja vastuuta valtion yleisen edun valvomisesta (esimerkiksi puutarhurin, sähköasentajan ja kirjastonhoitaja tehtävät). Näissä tapauksissa joko lainsäädäntöä ei ole ainakaan kokonaan mukautettu yhteisön oikeuteen tai lainsäädäntöä tulkitaan virheellisesti; esimerkiksi julkisen sektorin avaamista koskevia kansallisia yleissääntöjä ei ole vielä saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ottamalla käyttöön tarvittavat soveltamissäännöt. Tällaisissa tapauksissa näiden jäsenvaltioiden on joko muutettava voimassa olevaa lainsäädäntöään ja/tai valvottava entistä paremmin sen soveltamista alueellaan.

Komission kanta on yhä (kuten se ilmoitti vuonna 1988), että EY 39 artiklan 4 kohta koskee erityistoimintoja valtion ja vastaavien yksiköiden osalta, joita ovat puolustusvoimat, poliisi ja muut järjestyksenpitojoukot, oikeuslaitos, veroviranomaiset ja diplomaattiedustustot. *Kaikkiin* näiden alojen tehtäviin eivät kuitenkaan sisälly julkisen vallan käyttöä ja vastuuta valtion yleisen edun valvonnasta; esimerkkeinä voidaan mainita hallinnolliset tehtävät, tekninen konsultointi ja huolto. Näitä toimia ei siis saa rajata vain vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille.

Lainsäädännön valmistelusta, täytäntöönpanosta ja soveltamisen valvonnasta ja alustensa toimielinten valvonnasta huolehtivien valtion ministeriöiden, alueellisten hallintoviranomaisten, paikallisviranomaisten, kuntien, keskuspankkien ja muiden julkisten elinten tehtävien osalta komissio on tiukentanut kantaansa vuoteen 1988 verrattuna. Vuonna 1988 näitä toimintoja kuvattiin yleisesti tavalla, joka antoi vaikutelman, että kaikki tällaiseen toimintaan liittyvät työpaikat kuuluivat EY 39 artiklan 4 kohdan poikkeuksen piiriin. Tämän kannan mukaan jäsenvaltioilla olisi ollut oikeus rajata miltei kaikki työpaikat (hallinnollisia tehtäviä, teknistä konsultointia ja huoltotoimintaa lukuun ottamatta) omille kansalaisilleen; tätä kantaa on kuitenkin tarkasteltava uudelleen ottamalla huomioon yhteisöjen tuomioistuimen 1990-luvun oikeuskäytäntö. On tärkeää huomata, että vaikka johtamiseen ja

¹¹⁴ Asia C-283/99, komissio v. Italia, Kok. 2001, s. I-4363.

¹¹⁵ Katso vireillä oleva asia C-405/01 ja asia C-47/02.

¹¹⁶ Lisätietoja julkisen sektorin työmahdollisuuksiin liittyvistä jäsenvaltioiden säännöistä ja hallinnollisista käytännöistä on raportissa, jonka julkishallintojen pääjohtajien liikkuvuustyöryhmä hyväksyi marraskuussa 2000 Strasbourgissa pitämässään kokouksessa.

päätöksentekoon liittyvät tehtävät, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä ja vastuuta valtion yleisen edun valvonnasta, voidaan rajata vain vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille, tämä ei koske kaikkia saman alan työpaikkoja. Esimerkiksi sellaisen virkamiehen tehtävää, joka avustaa kaavoitusluvan myöntämisen valmistelussa, ei saa rajata koskemaan vain vastaanottavan jäsenvaltion omia kansalaisia.

Jäsenvaltiot eivät myöskään saa sulkea siirtotyöläisiä työntekijöiden hakukilpailujen ulkopuolelle, elleivät kaikki kilpailun kautta saavutettavat työpaikat täytä EY 39 artiklan 4 kohdan vaatimuksia (esimerkiksi kilpailu oikeuslaitoksen virkoihin voitiin rajata omille kansalaisille, kun taas yleishallinnon johtavia virkoja koskevan kilpailun pitäisi periaatteessa olla avoin siirtotyöläisille). Työntekijöiden valinnasta päättävän viranomaisen on kilpailun jälkeen arvioitava näiden vaatimusten täyttyminen kuhunkin toimeen sisältyvien tehtävien ja vastuiden perusteella.

Jäsenvaltioiden ei tarvitse avata sisäisiä työntekijöiden hakumenettelyjään siirtotyöläisille, niin kauan kuin oman maan kansalaiset, jotka eivät ole saman julkishallinnon alan palveluksessa, eivät myöskään saa osallistua työpaikkojen hakuun tai kilpailuihin. Kaikkien muiden hakumenettelyjen on oltava avoimia; ei esimerkiksi ole hyväksyttävää, jos monet organisaatiot (esimerkiksi 15 valtion sairaalaa) ryhmitellään yhteen työntekijöiden hakua varten ja vain jossakin näissä organisaatioissa työskentelevä henkilökunta saa hakea työpaikkaa jostakin näistä muista organisaatioista.

Jäsenvaltiot eivät myöskään saa evätä virkamiehen asemaa julkisen sektorin palvelukseen otetuilta siirtotyöläisiltä.

Kaikkien näiden seikkojen osalta komissio aikoo valvoa tarkasti kyseisiä kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä ja ryhtyä tarvittaviin toimiin (aloittamalla esimerkiksi tarvittavat rikkomismenettelyt) yhteisön oikeuden tehokkaan noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi on muistettava, että vaikka EY 39 artiklan 4 kohta antaa jäsenvaltiolle oikeuden rajata tietyt työpaikat omille kansalaisilleen, niillä ei ole velvoitetta tehdä niin, ja jäsenvaltioita kehoitetaan avaamaan julkishallintonsa mahdollisimman laajasti työntekijöiden liikkuvuuden helpottamiseksi.

Vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille rajattavissa olevia työpaikkoja lukuun ottamatta siirtotyöläiset voivat hakea työtä toisen jäsenvaltion julkiselta sektorilta samoilla edellytyksillä kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaisetkin; he voivat esimerkiksi osallistua samoihin haku- ja kilpailumenettelyihin. Erityisongelma syntyy kuitenkin silloin, kun väkeä haetaan kilpailuilla tiettyyn koulutukseen, jonka tarkoituksena on toimen täyttäminen tällä julkishallinnon alalla (esimerkiksi opetuksessa tai terveydenhuollossa). Unionin siirtotyöläiset, joilla on jo ammattipätevyys kyseiselle alalle, eivät voi osallistua koulutukseen, koska he ovat jo hankkineet koulutuksen ja ammatillista kokemusta lähtöjäsenvaltiossaan. Kysymys siitä, voivatko he osallistua samaan kilpailuun, on tutkittavana yhteisöjen tuomioistuimessa ennakkoratkaisuasiana¹¹⁷.

Julkisen sektorin työntekijät kysyvät komissiolta usein, antaako yhteisön oikeus absoluuttisen oikeuden saada siirto tai päästä suoraan työhön toisen jäsenvaltion julkiselle sektorille. Vaikka asia ei ole näin, komissio on useiden vuosien ajan vedonnut jäsenvaltioiden viranomaisiin niiden henkilökunnan liikkuvuuden edistämiseksi. Tämän vuoksi jäsenvaltiot

¹¹⁷ Asia C- 285/01, Burbaud, julkisasiamiehen huomautukset 12.9.2002, toistaiseksi julkaisematon.

ovat ottaneet käyttöön useita kahdenvälisiä julkishallinnon työntekijöiden siirto- ja vaihtojärjestelyjä¹¹⁸.

5.3 Ammatillisen kokemuksen ja virkaiän tunnustaminen

On muistettava, että ammatillisen kokemuksen ja virkaiän tunnustaminen ei kuulu EY 39 artiklan 4 kohdan poikkeuksen piiriin. Jos työpaikkaa ei EY 39 artiklan 4 kohdan mukaan siis saa rajata vain vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille, siirtotyöläisiä ei saa saattaa jäsenvaltion omiin kansalaisiin verrattuna eriarvoiseen asemaan muiden työskentelyä julkisella sektorilla ja työsuhteen ehtoja koskevien seikkojen suhteen sen jälkeen, kun henkilö on otettu julkisen sektorin palvelukseen¹¹⁹.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti komissio katsoo, että jäsenvaltion hallintoviranomaisten on otettava huomioon siirtotyöläisten aikaisemmat työskentelykaudet vastaavissa tehtävissä muussa jäsenvaltiossa palkatessaan julkisen sektorin työntekijöitä ja päättäessään ammatillisista eduista (esimerkiksi palkka ja palkkaluokka). Tämä ammattikokemus on rinnastettava niiden omassa järjestelmässä hankittuun kokemukseen. Tällöin tulevat esiin seuraavat seikat:

- Joissakin jäsenvaltioissa ammatillinen kokemus tai virkaikä ovat joko muodollisena pääsyvaatimuksena hakukilpailuun tai niistä saa lisäpisteitä hakumenettelyssä (hakija pääsee parempaan asemaan lopullisessa menestyneiden hakijoiden luettelossa).
- Monissa jäsenvaltioissa ammatilliset edut (esimerkiksi palkkaluokka, palkka, lomaoikeus) määräytyvät aikaisemman ammatillisen kokemuksen ja virkaiän mukaan.

Jos työntekijän toisessa jäsenvaltiossa saavuttamaa ammatillista kokemusta ja virkaikää ei oteta huomioon asianmukaisesti, nämä työntekijät eivät joko pääse ollenkaan tai heillä on muita heikommät mahdollisuudet saada työpaikka muiden jäsenvaltioiden julkiselta sektorilta tai heidän on aloitettava uransa alusta tai alemmalla tasolla. Komissiolle tulee edelleen runsaasti tätä asiaa koskevia kanteluja siirtotyöläisiltä, minkä vuoksi se on aloittanut usean tapauksen osalta rikkomismenettelyn.

Yhteisöjen tuomioistuin on jo useissa ratkaisuisaan katsonut, että kansallinen lainsäädäntö, joka estää ottamasta huomioon aikaisempia palveluskausia muiden jäsenvaltioiden julkishallinnossa, on perusteetonta epäsuoraa syrjintää, joka heikentää työllistymismahdollisuuksia esimerkiksi julkisella sektorilla¹²⁰. Myöhemmissä ratkaisuisaan, jotka koskivat ammatillisen kokemuksen ja virkaiän huomioon ottamista palkkaa määritettäessä, yhteisöjen tuomioistuin on lausunut, että aikaisemmin toisen jäsenvaltion julkishallinnossa vastaavissa tehtävissä suoritettut palveluskaudet on otettava samanarvoisina huomioon¹²¹. Tuomioistuin on myös katsonut, että muissa jäsenvaltioissa suoritettuihin palveluskausiin ei saa soveltaa ankarampia ehtoja kuin kyseisen jäsenvaltion vastaavissa laitoksissa suoritettuihin palveluskausiin¹²².

¹¹⁸ Lisätietoja halutessaan kansalaiset voivat ottaa yhteyttä kotivaltionsa kansallisiin viranomaisiin ja sen valtion viranomaisiin, jossa he aikovat työskennellä.

¹¹⁹ Asia 152/73 Sotgiu, Kok. 1974, s. 153.

¹²⁰ Asia C-419/92, Scholz, kok. 1994, s. I-505.

¹²¹ Asia C-15/96, Schöning, Kok. 1998, s. I-47 ja asia C-187/96, komissio v. Kreikka, Kok. 1998, s. I-1095.

¹²² Asia C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Kok. 2000, s. I-10497.

Yhteisöjen tuomioistuin ei tähän mennessä ole hyväksynyt mitään jäsenvaltioiden esittämiä perusteluita, joita ovat esimerkiksi julkisen sektorin työn erityisluonne, lojaliteetin palkitseminen (tietyin edellytyksin), urarakenteen erot, käänteinen syrjintä, vertailun vaikeudet ja homogeneiteettiperiaate.

Käytännössä ammatillisen kokemuksen ja virkaiän vertailu ja huomioon ottaminen aiheuttaa monia ongelmia siirtotyöläisille. Varmistaakseen jäsenvaltioiden sääntöjen syrjimättömän soveltamisen tällä alalla komissio haluaa korostaa, että ilmaisua 'aikaisemmin toisen jäsenvaltion julkishallinnossa vastaavissa tehtävissä suoritettut palveluskaudet' on tarkasteltava kunkin jäsenvaltion järjestelmän perusteella. Jos siis vastaanottavassa jäsenvaltiossa on sääntöjä ammatillisen kokemuksen ja virkaiän huomioon ottamisesta, samoja sääntöjä on samalla tavoin sovellettava toisessa jäsenvaltiossa suoritettuihin vastaaviin palveluskausiin asettamatta siirtotyöläistä heikompaan asemaan. Edellä mainittu oikeuskäytäntö ei edellytä uuden käsitteen käyttöön ottamista jäsenvaltion lainsäädännössä (vastaavien palveluskausien osalta); jäsenvaltioiden on kuitenkin mukautettava lainsäädäntönsä ja hallinnolliset käytäntönsä siten, että ne ovat tämän periaatteen mukaisia. Koska jäsenvaltioiden julkisia sektoreita säännellään kovin eri tavoin ja niiden säännöt ammatillisen kokemuksen huomioon ottamisesta ovat hyvin erilaisia, ja koska jäsenvaltioilla on oikeus itsenäisesti säännellä julkishallintoaan edellyttäen, että yhteisön oikeutta noudatetaan, komissio on pidäntynyt ehdottamasta yksityiskohtaisia sääntöjä, joita noudatettaisiin samalla tavoin kaikissa jäsenvaltioissa.

Komissio katsoo kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kansallisia sääntöjä tai hallintokäytäntöjä mukautettaessa on noudatettava ainakin seuraavia suuntaviivoja:

- Jäsenvaltiot ovat velvollisia vertailemaan ammatillista kokemusta/virkaiää; jos vertailu on hankalaa, viranomaisten on otettava yhteyttä muiden jäsenvaltioiden viranomaisiin ja pyydettävä selvitystä ja lisätietoja.
- Jos ammatillinen kokemus/virkaiä otetaan huomioon jossakin julkisen sektorin tehtävässä, jäsenvaltion on myös otettava huomioon siirtotyöläisen jonkin toisen jäsenvaltion julkisella sektorilla saama kokemus; kysymys siitä, kuuluuko kokemus julkisen sektorin tehtävien piiriin, on ratkaistava kotijäsenvaltion perusteiden mukaan. Ottamalla huomioon jonkin julkisen sektorin tehtävän jäsenvaltio haluaa yleensä palkita julkishallinnon palveluksessa saavutetun erityisen kokemuksen ja mahdollistaa liikkuvuuden. Vastaanottava jäsenvaltio toimii yhteisön työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisesti, jos se ei ota huomioon kotijäsenvaltion perusteiden mukaan julkisen sektorin piiriin kuuluvaa ammatillista kokemusta sillä perusteella, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa tehtävän katsotaan kuuluvan yksityisen sektorin piiriin.
- Jos jäsenvaltio ottaa huomioon tietyn kokemuksen (eli tietyt työpaikat tai tehtävät, työn tietyssä laitoksessa tai tietyntysoiset, tiettyyn palkkaluokkaan tai tehtäväluokkaan kuuluvat työt), sen on verrattava omaa järjestelmänsä toisen jäsenvaltion järjestelmään voidakseen vertailla aikaisempia palveluskausia. Ulkomailla suoritettujen palveluskausien tunnustamisen edellytysten täytyy asiasisällön osalta perustua syrjimättömiin ja objektiivisiin kriteereihin (vastaanottavassa jäsenvaltiossa suoritettuihin palveluskausiin verrattuna). Työntekijän virkamiehen tai työntekijän asemaa aikaisemmassa tehtävässään (silloin, kun kansallisessa järjestelmässä virkamiehenä ja työntekijänä saavutettu

ammattillinen kokemus/virkaikä otetaan huomioon eri tavalla) ei kuitenkaan voida käyttää vertailuperusteena¹²³.

- Jos jäsenvaltio ottaa huomioon myös yksityisellä sektorilla hankitun ammatillisen kokemuksen, sen on arvioitava toisen jäsenvaltion yksityisellä sektorilla saavutettua kokemusta samojen periaatteiden mukaisesti.

Kantelut ja oikeuskäsittelyt ovat tähän mennessä koskeneet vain toisen jäsenvaltion julkisella sektorilla hankitun ammatillisen kokemuksen huomioon ottamista. Komissio haluaa kuitenkin todeta, että koska julkisten tehtävien (esimerkiksi terveydenhuolto, opetus, julkiset yleishyödylliset laitokset jne.) sääntely on hyvin vaihtelevaa, toisen jäsenvaltion yksityisellä sektorilla hankittu vastaava ammatillinen kokemus pitäisi myös ottaa huomioon, vaikka yksityisen sektorin kokemusta ei periaatteessa otetakaan huomioon vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Jos vapaalle liikkuvuudelle muodostuu esteeksi se, ettei tällaista vastaavaa kokemusta oteta huomioon, menettelylle on oltava hyvin tiukat ja pakottavat syyt.

5.4 Ammatillisen pätevyyden ja tutkintotodistusten tunnustaminen

Ammatillisen pätevyyden ja tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen (ks. jakso 2.3) koskee säänneltyjen ammattien osalta samalla tavoin myös julkista sektoria.

Direktiivejä N:o 89/48/ETY ja 92/51/ETY¹²⁴ sovelletaan vain, jos tietyn ammatin harjoittamiseen tarvittava tutkintotodistus osoittaa henkilön saaneen ammatin harjoittamiseen edellytettävän erityisen koulutuksen. Jäsenvaltion julkisen sektorin työpaikkoihin edellytettävät tutkintotodistukset ovat usein erilaisia; esimerkkeinä mainittakoon

- tutkintotodistus, joka on osoituksena tietyntasoisien koulutuksen hankkimisesta, koulutuksen sisältöä tarkemmin määrittelemättä (esimerkiksi yliopistotutkinto, koulun päästötodistus ja kolmevuotinen korkeakoulutus jne.)
- tutkintotodistus, joka on osoituksena tietyntasoisien ja tietyt sisällölliset perusteet täyttävän koulutuksen hankkimisesta, vaikka kysymyksessä ei ole ammatillinen koulutus direktiiveissä N:o 89/48/ETY ja 92/51/ETY tarkoitetussa merkityksessä (esimerkiksi edellytetään tutkintoa joko taloustieteessä, valtiotieteissä, luonnontieteissä tai sosiaaialalla jne.).

Koska nämä tapaukset eivät kuulu direktiivien N:o 89/48/ETY ja 92/51/ETY soveltamisalaan, voidaan vedota vain EY 39 artiklaan. Komission kannan mukaan EY 39 artiklan noudattaminen edellyttää, että menettelyjen perustana on seuraavien periaatteiden noudattaminen.

- Tutkintotodistus, joka myönnetään tietyntasoisien koulutuksen suorittamisesta sisältöä tarkemmin määrittelemättä

Silloin kun merkitystä on ainoastaan sen koulutuksen (josta tutkintotodistus on osoituksena) *tasolla*, vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilla ei ole oikeutta ottaa huomioon

¹²³ Katso asia 152/73, Sotgiu, Kok. 1974, s. 153. Tämän tuomion mukaan yhteisöjen tuomioistuimen mielestä oli merkityksetöntä, onko työntekijän työ- vai virkasuhteessa tai kuuluvatko palvelussuhteen ehdot julkis- vai yksityisoikeuden piiriin; nämä oikeudelliset määrittelyt voivat vaihdella satunnaisesti kansallisen lainsäätäjän näkemyksen mukaan eikä niitä siksi voi käyttää yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisina tulkintaperusteina.

¹²⁴ EYVL L 19, 24.1.1989, s.16 ja L 209, 24.7.1992, s. 25.

koulutuksen *sisältöä*. Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset voivat ottaa huomioon ainoastaan tutkintotodistuksen tason.

Tason arvioinnissa on suositeltavaa tarkastella ensi sijassa lähtöjäsenvaltion sääntöjä. Jos tietyn tasoinen tutkintotodistus oikeuttaa hakeutumaan julkisen sektorin tehtäviin kyseisessä jäsenvaltiossa tai osallistumaan tiettyyn tehtäväluokkaan kuuluvia työpaikkoja koskevaan valintamenettelyyn, tutkintotodistuksen pitäisi samalla tavoin oikeuttaa valintamenettelyyn, joka koskee vastaavaan tehtäväluokkaan kuuluvia työpaikkoja vastaanottavan jäsenvaltion julkisella sektorilla.

Sen määrittämiseksi, mikä on vastaava tehtäväluokka, on otettava huomioon tähän luokkaan kuuluvilla työpaikoilla suoritettavien tehtävien luonne (johtotehtävät, päätöksenteko, politiikan täytäntöönpano jne). Tehtäväluokan nimityksellä ei ole merkitystä. Samalla tavoin kuin ammatillisen pätevyyden ja tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskevassa yleisessä järjestelmässä tässäkin yhteydessä voidaan käyttää suoja mekanismeja sen varalta, että vaadittavat tutkintotodistukset eroavat liikaa toisistaan, esimerkiksi jos lähtöjäsenvaltiossa edellytetään koulun päästötodistusta ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa yliopistotutkintoa.

- Tutkintotodistus, joka osoittaa tietyn tasoinen ja tietyt sisällölliset kriteerit täyttävän koulutuksen hankkimista, vaikka kysymyksessä ei ole direktiiveissä N:o 89/48/ETY ja 92/51/ETY tarkoitettu ammatillinen koulutus.

Tutkintotodistuksen tason arvioinnin suhteen komission kanta on edellä esitetyn mukainen.

Koulutuksen sisällön arvioinnin kannalta tilanne on yleensä se, että edellytettäessä tietyn tyyppistä akateemista koulutusta esimerkiksi taloustieteen tai valtiotieteiden alalta, perustavoitteena on hakea työhön sellaisia ihmisiä, jotka tuntevat kyseistä alaa yleensä ja joilla on kykyä ajatella kriittisesti ja sopeutua tiettyyn ympäristöön jne. Toisin sanoen ehdokkaiden hankkima koulutus ja heiltä edellytettävät työtehtävät eivät välttämättä suoraan vastaa toisiaan. Niin kauan kuin tutkintotodistus on myönnetty vaaditun alan opintojen suorittamisesta, tutkintotodistus olisi tunnustettava samanarvoiseksi.

Tunnustamismenettely

Siirtotyöläisten olisi mahdollisuuksien mukaan voitava hakea tutkintotodistuksen tunnustamista milloin tahansa joutumatta odottamaan työpaikan ilmoittamista haettavaksi. Tavoitteena on antaa heille riittävästi aikaa valmistautua valintamenettelyyn. Siirtotyöläisten kannalta ongelmana on usein tutkintotodistusten ja ammatillisen pätevyyden tunnustamiseen tarvittavan ajan pituus. Jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että tunnustamismenettelyt saatetaan päätökseen mahdollisimman nopeasti, jotta liikkuvuus toteutuisi mahdollisimman laajasti ja etteivät yksittäisten ihmisten uramahdollisuudet vaarantuisi.

6. PÄÄTELMÄT

Vaikka oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on luonteeltaan perusoikeus, sen toteutumiseksi näyttää yhä, vielä 30 vuoden kuluttuakin, olevan monia esteitä, mikä voi vaarantaa ihmisten mahdollisuudet käyttää vapaata liikkumisoikeuttaan tehokkaasti. Voimassa olevan lainsäädännön teknisyyden ja monimutkaisuuden ja yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön laajuus saattavat vaikeuttaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön oikeuden tulkintaa ja asianmukaista soveltamista. Tämän vuoksi tarvitaan jäsenvaltioiden, Euroopan

unionin toimielinten ja (sekä julkisen että yksityisen sektorin) työnantajien yhteisiä ponnisteluja.

Monet edellä käsitellyistä ongelmista voidaan ratkaista tarjoamalla täsmällistä ja ajantasaista tietoa. Komissio on vakuuttunut siitä, että tämän tiedonannon julkistaminen osana prosessia auttaa selkeyttämään alan sääntöjen tulkintaa ja soveltamista kaikkien asianosaisten kannalta¹²⁵.

Jäsenvaltiot ovat tietenkin vastuussa sen varmistamisesta, että yhteisön oikeuden täytäntöönpanosta huolehditaan asianmukaisella tavalla kaikilla hallinnon tasoilla. Komissio kehottaa jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että kansalliset toimenpiteet *kaikkien* vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön sääntöjen asianmukaiseksi noudattamiseksi toteutetaan.

Tiedotuksen parantamisen ansiosta myös yksityisillä ihmisillä on entistä paremmat valmiudet vaatia yhteisön lain mukaisia oikeuksiaan ja parantaa siten mahdollisuuksiaan tehokkaaseen liikkuvuuteen. Oikeuksien entistä parempi toteutuminen alkaa kansalliselta tasolta, ja siihen voi liittyä yksittäisten työntekijöiden aloittamia oikeuskäsittelyjä. Siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnan¹²⁶ lisäksi komissio on perustanut joitakin erityisesti vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä kysymyksiä käsitteleviä jäsenvaltioiden välisiä verkostoja, joiden avulla ongelmia voidaan ratkaista hieman epävirallisemmin¹²⁷.

Työnantajien on vältettävä sekä suoraa että välillistä syrjintää. Yhteisöjen tuomioistuimen mielestä perustamissopimuksen säännöksiä työmahdollisuuksia koskevasta syrjintäkiellosta voidaan soveltaa suoraan, mikä tarkoittaa sitä, että yksityiset ihmiset voivat vedota näihin sääntöihin kansallisissa tuomioistuimissa sellaista työnantajaa vastaan, joka on kieltäytynyt ottamasta heitä töihin¹²⁸.

Komissio antaa luonnollisesti myös ehdotuksia uudeksi lainsäädännöksi tai lainsäädännön muutoksiksi, silloin kun se on tarpeen nykyisen lainsäädännön yksinkertaistamiseksi, parantamiseksi ja ajantasaistamiseksi¹²⁹. Komissio kehottaa lainsäädäntöprosessiin osallistuvia toimielimiä käsittelemään näitä ehdotuksia ja hyväksymään ne mahdollisimman nopeasti.

Komission yksiköt myös valvovat jäsenvaltioiden kansallisia sääntöjä ja niiden soveltamista ja ryhtyvät tarvittaviin toimiin varmistaakseen, että perustamissopimuksessa määrätyt perusvapaudet, esimerkiksi asioiden saattaminen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla, toteutuvat tosiasiallisesti.

¹²⁵ Lisätietoja asiasta saa komission suunnitteilla olevasta liikkuvuutta koskevasta Internet-sivustosta ja yhteisössä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien ajantasaistetusta oppaasta.

¹²⁶ Perustettu asetuksen (ETY) N:o 1408/71 nojalla ja koostuu jäsenvaltioiden edustajista.

¹²⁷ Esimerkiksi rajat ylittävien ongelmien ratkaisuun suunniteltu SOLVIT-verkosto (KOM(2001) 702), NARIC-verkosto akateemisten tutkintotodistusten tunnustamiseksi (<http://europa.eu.int/comm/education/socrates/agenar.html>) ja ammatillisen pätevyyden tunnustamista koskevat yhteyspisteet http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/qualifications/contact.htm ja EURES-neuvonantajaverkosto.

¹²⁸ Asia C-281/98, Angonese Kok. 2000, I-4139.

¹²⁹ Katso esimerkiksi komission ehdotus asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ajantasaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi (alaviite 79 edellä).