



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 30.3.2012
COM(2012) 153 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkoinen ulottuvuus

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkoinen ulottuvuus

Johdanto

Globalisoituneessa taloudessa työvoiman liikkuvuus sekä EU:n sisällä että EU:n ja muun maailman välillä on yhä useammin todellisuutta ja myös välttämätöntä. Sosiaaliturvan yhteensovittaminen on sääntöpohjainen järjestelmä, jolla pyritään helpottamaan tällaista liikkuvuutta. EU:ssa on ollut EU:n sisäistä liikkuvuutta tukeva sosiaaliturvan yhteensovittamissääntöjen järjestelmä yli 50 vuoden ajan.¹ Sittemmin näitä sääntöjä on laajennettu kattamaan myös Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi.²

Sosiaaliturvan yhteensovittamista EU:n ja muun maailman välillä käsitellään nykyisin kahdella tavoin. Kansallinen lähestymistapa tarkoittaa, että jäsenvaltiot tekevät kahdenvälisiä sopimuksia joidenkin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Tämä toimintatapa on hajanainen: sopimukset muodostavat epätäydellisen verkoston ja sopimusten sisältö vaihtelee usein maasta toiseen.

Toisaalta parhaillaan ollaan muotoilemassa EU:n yhteistä toimintatapaa sosiaaliturvan yhteensovittamisessa kolmansien maiden kanssa.

Tällä tiedonannolla on tätä taustaa vasten neljä tavoitetta:

- korostetaan, että kolmansista maista tulevat siirtotyöläiset ja kolmansien maiden yritykset, jotka yleensä mieltävät EU:n yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, kohtaavat EU:ssa pirstoutuneet sosiaaliturvajärjestelmät, jotka luovat esteitä EU:hun tulolle, siellä liikkumiselle ja sieltä poistumiselle
- perustellaan jäsenvaltioiden yhteistyön edistämistä ja lujittamista, jotta voidaan kehittää nykyistä yhtenäisempi toimintatapa sosiaaliturvan yhteensovittamisessa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa
- kuvaillaan erilaisia tapoja, joilla EU:n säännöt jo nyt vaikuttavat tällaiseen ulkoiseen ulottuvuuteen, ja annetaan selkeitä ohjeita EU:n lainsäädännön ja kansallisten kahdenvälisten sopimusten välisestä oikeudellisesta suhteesta
- kuvataan EU:n yhteisen toimintatavan nykyisiä piirteitä ja esitetään ehdotuksia sen jatkokehitystä varten.

¹ Nykyiset säännöt sisältyvät sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettuun asetukseen (EY) N:o 883/2004 sekä sen täytäntöönpanoasetukseen (EY) N:o 987/2009, EUVL L 166, 30.5.2004, s. 1; EUVL L 284, 30.10.2009, s. 1.

² Sopimus Euroopan talousalueesta tuli voimaan 1. tammikuuta 1994 (mutta Liechtensteinin osalta sitä sovellettiin vasta 1. päivästä toukokuuta 1995), EYVL L 1, 3.1.1994, s. 3. EU:n ja Sveitsin sopimus tuli voimaan 1. kesäkuuta 2002, EYVL L 114, 30.4.2002, s. 1.

1. JÄSENVALTIOIDEN KAHDENVÄLISET SOPIMUKSET EU:N ULKOPUOLISTEN MAIDEN KANSSA

1.1. Mitä kansalliset kahdenväliset sopimukset kattavat?

EU:hun ja sieltä pois siirtyvien ihmisten sosiaaliturvaoikeuksia käsitellään yhä pääosin kansallisissa säännöksissä. Eri jäsenvaltiot tekevät EU:n ulkopuolisten maiden kanssa kahdenvälisiä yhteensovittamissopimuksia, joilla luodaan yhteensovittamissääntöjen järjestelmiä kyseisten kahden maan välillä liikkuvia henkilöitä varten. Tällaisten sopimusten taustalla on erilaisia syitä: usein niillä on pyritty suojaamaan kansalaisia, jotka työskentelevät ulkomailla; yhä useammin niitä pidetään kuitenkin myös keinona, jolla voidaan houkutella EU:n ulkopuolisista maista liikeyrityksiä ja työvoimaa. Sopimus voi myös olla maiden välisen poliittisen ystävyyden ilmaus. EU:n jäsenvaltioita on sopimuspuolina myös monenvälisissä sosiaaliturvasopimuksissa, kuten Iberian niemimaan maiden ja Amerikan maiden sosiaaliturvaa koskevassa yleissopimuksessa, jonka sopimuspuolina ovat sekä Espanja että Portugali.

Useimmiten EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehdyt sopimukset sisältävät määräyksiä sovellettavasta lainsäädännöstä, yhdenvertaisesta kohtelusta ja eläkkeistä. Eläkemääräyksillä suojellaan siirtotyöläisen hankkimia oikeuksia, kun he poistuvat kyseisen maan alueelta, ja niiden ansiosta eläke voidaan maksaa toisen maan alueelle. Joissain tapauksissa määräyksiä annetaan vakuutus-, työskentely- tai asumiskausien yhteenlaskemisesta. Sovellettavaan lainsäädäntöön sisältyy yleensä ulkomaille lähetettyjä työntekijöitä koskevia säännöksiä. Näiden ansiosta työntekijät voivat tietyn edellytyksin pysyä lähettävän maan sosiaaliturvalainsäädännön piirissä ja saada vapautuksen työskentelymaan sosiaaliturvamaksuista. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteella taataan siirtotyöläisille samanlainen kohtelu kuin työskentelymaan kansalaisillekin.

EU:n jäsenvaltiot neuvottelevat kahdenväliset sopimuksensa yleensä ottamatta huomioon EU-kumppaneidensa toimintaa. Prosessi onkin erittäin pirstoutunut. Käytännössä EU:n tärkeimmät kauppakumppanit voivat halutessaan valita tietyt EU-maat, joiden kanssa tehdään sopimus, ja vastaavasti sivuuttaa muut EU-maat. Toimintatapojen yhdenmukaistamiseen ei ole välineitä, eikä myöskään ole välineitä, joiden avulla EU-maat voisivat yhdessä ratkaista yhteisiä ongelmia jonkin tietyn maan kanssa.

Koska nämä kansalliset kahdenväliset sopimukset ovat maakohtaisia, EU:n ulkopuolisten maiden siirtotyöläiset ja yritykset kohtaavat EU-maasta toiseen siirtyessään pirstoutuneen sosiaaliturvajärjestelmän mutta lisäksi myös erilaiset kahdenväliset kansalliset sopimukset siirtyessään EU:hun ja sieltä pois. Kahdenväliset sopimukset eivät muodosta kattavaa verkostoa: kaikilla EU:n ulkopuolisilla mailla ei välttämättä ole lainkaan voimassa olevaa kahdenvälistä sopimusta kulloinkin kyseessä olevan EU-maan kanssa. Tämä voi johtaa hankittujen sosiaaliturvaoikeuksien menetykseen, kun ihmiset muuttavat pois EU:sta tai takaisin EU:hun. Ongelma koskee yhtä lailla EU:n kansalaisia kuin muidenkin maiden siirtotyöläisiä. Yleisesti puuttuu avointa tietoa siitä, mitä oikeuksia kansalaisilla on.

1.2. EU-lainsäädännön vaikutus kansallisiin kahdenvälisiin sopimuksiin

Gottardo-tuomio

Kansalliset kahdenväliset sopimukset, kuten kaikki muukin jäsenvaltioiden lainsäädäntö, ovat alisteisia EU-lainsäädännölle. Tämä tuli selvästi ilmi sosiaaliturvan alalla vuonna 2002, kun Euroopan unionin tuomioistuin katsoi EY-sopimuksen 39 artiklan perusteella (nykyinen

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 artikla), että jäsenvaltiot eivät voi rajata EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjen sopimusten soveltamista omiin kansalaisiinsa vaan niiden on kohdeltava muiden EU-maiden kansalaisia yhdenvertaisesti sopimuksen ehtojen mukaisesti.³ Tämän päätöksen eli ns. *Gottardo*-tuomion vuoksi niiden EU:n jäsenvaltioiden, joilla on kansalaisuuteen perustuvia sopimuksia, on muutettava EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjen sopimusten soveltamista, jotta varmistetaan, että niistä hyötyvät samalla tavoin myös muiden jäsenvaltioiden kansalaiset.⁴

Asetus (EU) N:o 1231/2010

EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamissäännöt vaikuttavat myös siihen, miten jäsenvaltiot voivat soveltaa kahdenvälisissä sopimuksissa vahvistamia sääntöjä. EU:n säännöt sisältyvät sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettuihin asetuksiin (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009, ja niihin kuuluu yhteensovittamisjärjestelmä, joka koskee EU:n sisällä liikkuvia ihmisiä. Näiden sääntöjen alaa laajennettiin vuonna 2003 kattamaan EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset, joilla on laillinen asuinpaikka EU:n alueella ja jotka ”ovat tilanteessa, jossa kaikki osatekijät eivät rajoitu yhden jäsenvaltion sisälle”. Nyt voimassa oleva asetus on (EU) No: 1231/2010⁵. Se on itse asiassa ”silta”, jonka avulla kaikki jossakin EU-maassa laillisesti asuvat henkilöt, joiden tilanteeseen liittyy jonkinlaisia rajat ylittäviä tekijöitä, voivat hyötyä EU:n yhteensovittamissäännöistä. Tämä kattaa käytännön kysymyksiä, kuten samat oikeudet kuin EU-kansalaisillakin kaikkeen tarvittavaan sairaanhoitoon toisessa jäsenvaltiossa tilapäisen oleskelun aikana (oikeus, josta osoituksena on eurooppalainen sairaanhoitokortti).⁶

Asetus (EU) 1231/2010 antaa EU:lle yksinomaisen toimivallan sosiaaliturvan yhteensovittamisessa sellaisten EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten osalta, jotka ovat EU:ssa valtioiden rajat ylittävässä tilanteessa. Ristiriitatilanteissa EU:n asetukset ovat ensisijaisia niihin kansallisiin sääntöihin nähden, jotka sisältyvät EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtyihin kahdenvälisiin sopimuksiin. Jos EU-maahan esimerkiksi lähetetään EU:n ulkopuolisen maan kanssa tehdyn kahdenvälisen sopimuksen ehtojen mukaisesti kyseisen maan kansalainen, joka tämän jälkeen siirtyy toiseen jäsenvaltioon, tähän toiseen siirtymiseen sovelletaan asetusta (EU) N:o 1231/2010. Jos EU:n ulkopuolisen maan kansalainen työskentelee kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa EU:n ulkopuolelle asettuneen työnantajan laskuun, sovelletaan EU:n sääntöjä, jotka koskevat sovellettavan sosiaaliturvalainsäädännön määrittämistä.⁷

1.3. Yhteiset käytännön kysymykset ja haasteet

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaisen lojaalin yhteistyön velvoitteen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 351 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimet ristiriitojen poistamiseksi EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjen sopimusten ja EU-lainsäädännöstä johtuvien velvollisuuksien väliltä. Sekä *Gottardo*-tuomiolla että asetuksella (EU) N:o 1231/2010 on kahdenvälisiin sopimuksiin

³ Asia C-55/00.

⁴ Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan suositus nro P1, 12. kesäkuuta 2009, EUVL C 106, 24.4.2010, s. 47.

⁵ EUVL L 344, 29.12.2010, s. 1. Yhdistynyttä kuningaskuntaa sitoo yhä edellinen asetus (EY) N:o 859/2003, jota myös sovelletaan siihen. Tanskaa eivät sido asetus (EU) N:o 1231/2010 tai (EY) N:o 859/2003 eikä niitä sovelleta siihen. ETA-maat ja Sveitsi eivät sovelta kumpaakaan näistä asetuksista.

⁶ Asetuksen (EY) N:o 883/2004 19 artikla.

⁷ Ks. esim. asetuksen (EY) N:o 987/2009 14 artiklan 11 kohta.

kohdistuvia vaikutuksia, joiden osalta jäsenvaltioiden on turvattava kyseisen EU:n ulkopuolisen maan yhteistyö, jotta varmistetaan, että EU-velvoitteet täytetään. Tämä tuo mukanaan joukon yhteisiä haasteita.

Jotta kahdenvälinen sopimus olisi *Gottardo*-tuomion vaatimusten mukainen, sitä on sovellettava EU:n syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti. Tämä voi merkitä sopimuksen uudelleenneuvottelua tai pelkästään suostumuksen saamista sille, että sopimukseen liitetään syrjimättömyyslauseke. Käytännössä jäsenvaltioiden voi olla tarpeen saada EU:n ulkopuolisista maista vakuutustietoja, jotka koskevat muiden EU-maiden kansalaisia. Tähän liittyy usein hallinnollisia ja oikeudellisia ongelmia. Perusongelmana on edelleen, että EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus noudattaa EU-lainsäädäntöä, mutta EU:n ulkopuolisilla mailla ei yleensä ole yhteistyövelvollisuutta tällaisissa kysymyksissä.

Vastaavia kysymyksiä nousee esiin, kun pyritään varmistamaan, että kahdenvälisiä sopimuksia sovelletaan asetuksen (EU) N:o 1231/2010 kanssa yhteensopivalla tavalla. EU:n ulkopuolisille maille on selvitettävä, että tietyissä olosuhteissa ei voida soveltaa kahdenvälisiä sopimuksia, sillä EU-lainsäädäntö on ensisijaista. Ongelma koskee kaikkia jäsenvaltioita, mutta jäsenvaltioille yhteistä mekanismia sen ratkaisemiseksi ei tällä hetkellä ole. Yksi ratkaisumahdollisuus on sisällyttää kaikkiin sopimuksiin lauseke, jonka mukaan ristiriitatilanteissa EU-lainsäädäntö on ensisijaista sopimusehtoihin nähden.

Jäsenvaltioiden yhteisistä merkittävistä huolenaiheista yksi liittyy siihen, miten pitäisi torjua paine hyväksyä lähetettyjen työntekijöiden pitkät jaksot, joiden seurauksena EU:n ulkopuolisten maiden työntekijät vapautetaan maksuista jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmään. EU:ssa pisin jakso, jonka ajaksi työntekijä voi jäädä alkuperäisen jäsenvaltion vakuuttamaksi, on kaksi vuotta.⁸ EU:n ulkopuolisista maista EU:hun lähetetyt työntekijät voivat kuitenkin jäädä alkuperämaansa vakuuttamiksi huomattavasti pidemmiksi jaksoiksi. Tällainen vapautus sosiaaliturvajärjestelmään liittymisestä EU:ssa onkin usein vaikea kysymys nykypäivän kahdenvälisten sopimusten tekovaiheessa.

Tietojen saaminen EU:n ulkopuolisista maista on samoin merkittävä huolenaihe useimmissa jäsenvaltioissa, kun pyritään torjumaan petoksia. EU:n sosiaaliturvajärjestelmän yhteensovittamissääntöihin sisältyy säännöksiä, joiden nojalla jäsenvaltio voi pyytää tietojen varmentamista toiselta jäsenvaltiolta, jossa edunsaaja asuu.⁹ Näin maksava laitos voi esimerkiksi varmistaa, että eläkkeensaaja on yhä elossa tai että kyseinen henkilö täyttää edelleen työkyvyttömyyseläkkeen saamista koskevat edellytykset. Monissakaan kahdenvälisissä sopimuksissa ei ole tällaista varmistusmahdollisuutta. Monet jäsenvaltiot toivovat tehokkaan toimintatavan käyttöönottoa petosten torjunnassa.

1.4. Sosiaaliturvan yhteensovittamista EU:n ulkopuolisten maiden kanssa koskevan yhteistyön vahvistaminen

- Kun otetaan huomioon edellä kuvailut käytännön kysymykset ja ongelmat, on selvää, että nykyistä parempi jäsenvaltioiden välinen yhteistyö sosiaaliturvan yhteensovittamisessa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa olisi monin tavoin eduksi. Jos jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä ja soveltuviissa tapauksissa toimivat yhdessä, niiden neuvotteluasema muihin maihin nähden vahvistuu, yhteisten ongelmien ratkaisu helpottuu ja ne voivat yhdessä varmistaa, että niiden tapa soveltaa

⁸ Asetuksen (EY) N:o 883/2004 12 artikla.

⁹ Asetuksen (EY) N:o 987/2009 5 artiklan 3 kohta.

kahdenvälisiä sopimuksia on EU-lainsäädännön mukainen. Yleisestikin yhteistyön lisäämisellä voitaisiin saavuttaa EU-maiden nykyistä johdonmukaisempi yleinen toimintatapa.

- Näiltä osin tarvitaan EU-tason mekanismeja, jolla lujitetaan jäsenvaltioiden yhteistyötä. Tämän vuoksi komissio aikoo tukea tulossuuntautunutta jäsenvaltioiden asiantuntijatyöryhmää, joka kokoontuu vuosittain tällaisen yhteistyön helpottamiseksi. Työryhmä tarjoaa komissiolle myös mahdollisuuden jakaa tietoja neuvottelutilanteesta EU:n ja ulkopuolisten maiden välisten sopimusten osalta. Tällä uudella välineellä varmistetaan lisäksi, että kansallinen kahdenvälinen toimintatapa ja muotoutumassa oleva EU:n toimintatapa täydentävät toisiaan sosiaaliturvan yhteensovittamisessa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

2. EU:N YHTEISEN TOIMINTATAVAN MUOTOUTUMINEN

2.1. Asetus (EU) N:o 1231/10

Asetuksen (EU) N:o 1231/10 nojalla EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksia sovelletaan jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat ”tilanteessa, jossa kaikki osatekijät eivät rajoitu yhteen jäsenvaltioon”. Yksi asetuksen seurauksista on, että sen piiriin kuuluvat kansalaiset voivat hyötyä asetuksen (EY) N:o 883/2004 4 artiklassa vahvistetusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta. Tämän vuoksi kaikki EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset, jotka ovat asetuksen (EU) N:o 1231/2010 soveltamisalaan kuuluvassa rajat ylittävässä tilanteessa ja joilla on oikeus jonkin EU-valtion vanhuuseläkkeeseen, saavat yhdenvertaisen kohtelun maksavan valtion kansalaisten kanssa siltä osin, mikä koskee tämän eläkkeen maksamista EU:n ulkopuolelle¹⁰.

Komissio uskoo, että yhdenvertaisen kohtelu periaate on pantava tehokkaasti täytäntöön, kun kyseessä on eläkkeiden maksu EU:n ulkopuolisissa maissa. Tämä on entistään tärkeämpää, kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan työperusteinen eläkeoikeus voidaan tietyissä tapauksissa rinnastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksella suojelluksi omaisuusoikeudeksi.¹¹ Tätä varten komissio käyttää kansallisten sosiaaliturva-asiantuntijoiden verkostoa tietojen keräämiseksi lainsäädännöstä ja muista kansallisen tason toimenpiteistä, jotka koskevat eläkkeiden maksamista EU:n ulkopuolisissa maissa. Nämä tiedot lisätään maakohtaisiin sosiaaliturvaprofiileihin, jotka ovat komission [www-sivustolla](http://www.sivustolla), ja niitä täydennetään tiedoilla jäsenvaltioiden tekemistä kahdenvälisistä sopimuksista EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Myös tähän käytetään kansallisten sosiaaliturva-asiantuntijoiden toimittamia tietoja.

2.2. Muuttoliikettä koskevissa EU:n säännöksissä annetut oikeudet

EU:n säännöksillä, jotka koskevat muuttoliikettä, on vahvistettu vaatimuksia, jotka kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön on täytettävä jäsenvaltiossa oleskelevan EU:n ulkopuolisen maan kansalaisen osalta. Kun EU:n ulkopuolisen maan kansalainen on laillisesti oleskellut viiden vuoden ajan jossakin EU:n jäsenvaltiossa ja tietyt edellytykset täyttyvät, hänellä on samat oikeudet kuin kyseisen maan kansalaisilla kansallisen lainsäädännön

¹⁰ Ks. asetuksen (EU) N:o 1231/2010 johdanto-osan 13 kappale.

¹¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, *Klein v Itävalta* (valitus nro 57028/00), 3. maaliskuuta 2011.

määritelmän mukaisen sosiaaliturvan, sosiaalihuollon ja sosiaalisen suojelun osalta.¹² Lisäksi on kolme muuttoliikettä koskevaa EU:n direktiiviä, eli niin sanottu yhdistelmälapadirektiivi¹³ ja sinistä korttia koskeva direktiivi¹⁴ sekä ulkomaisia tutkijoita koskeva direktiivi¹⁵, joilla tietyin rajatuin poikkeuksin taataan EU:n jäsenvaltioihin hyväksytyille EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille asuinmaan kansalaisiin nähden yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla. Tähän takuuseen sisältyy yhdenvertainen kohtelu, kun kyseessä on tällaisten henkilöiden kansaneläkkeen siirto EU:n ulkopuoliseen maahan, eikä tämä ole riippuvainen kahdenvälisen sopimusten voimassaolosta.¹⁶ Komission ehdotuksiin muuttoliikettä koskeviksi uusiksi EU:n direktiiveiksi sisältyy samanlaisia lausekkeita yhdenvertaisesta kohtelusta.¹⁷

2.3. Assosiaatiosopimukset sekä vakautus- ja assosiaatiosopimukset

Assosiaatiosopimuksiin (myös Länsi-Balkanin maiden kanssa tehtyihin vakautus- ja assosiaatiosopimuksiin) sisältyy periaatteita, joilla on tarkoitus hallita sosiaaliturvasääntöjen yhteensovittamista sellaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäseniensä osalta, jotka liikkuvat jonkin EU-maan ja assosioituneen maan välillä. Näillä sopimuksilla perustetuille assosiaationeuvostoille on lisäksi annettu tehtäväksi antaa säännöksiä periaatteiden täytäntöön panemiseksi.

Lokakuussa 2010 neuvosto otti ensi askeleen tässä prosessissa päättäessään Algerian, Marokon, Tunisian, Israelin, Kroatian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa tehdyillä sopimuksilla perustetuissa assosiaationeuvostoissa noudatettavasta EU:n kannasta, joka koskee kyseisten neuvostojen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta tekemien päätösten hyväksymistä.¹⁸

Näihin assosiaationeuvostojen päätöksiin olisi sisällytettävä seuraratvat laillisesti työskentelevien työntekijöiden oikeudet: yhdenvertainen kohtelu isäntämaan työntekijöihin nähden, vanhuus-, perhe- ja työkyvyttömyyseläkkeiden sekä työtapaturman tai ammattitaudin vuoksi myönnettyjen eläkkeiden täysimääräinen siirtäminen maksajavaltion alueen ulkopuolelle sekä laillisesti maassa oleskelevien perheenjäsenten yhdenvertainen kohtelu. Näiden oikeuksien pitäisi olla vastavuoroisia – EU:n työntekijöillä on samat oikeudet sekä assosioituneissa maissa että palatessaan EU:hun. Näistä oikeuksista nauttiminen ei saisi riippua EU:n sisäisistä liikkeistä. Näillä päätöksillä olisi lisäksi luotava vastavuoroisen yhteistyön puitteet ja petostentorjunnan edellyttämät varmennuskeinot. Assosioituneiden maiden ja yksittäisten jäsenvaltioiden tekemien kahdenvälisen sopimusten määräykset, joissa vahvistetaan assosioituneiden maiden tai jäsenvaltioiden kansalaisten edullisempi kohtelu,

¹² Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 11 artikla (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44).

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälapaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulneiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista, EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1.

¹⁴ Neuvoston direktiivi 2009/50/EY kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten, EUVL L 155, 18.6.2009, s. 17.

¹⁵ Neuvoston direktiivi 2005/71/EY kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten, EUVL L 289, 12.10.2005, s. 15.

¹⁶ Oikeus myönnetään nimenomaisesti direktiivin 2009/50/EY 14 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, mutta se voidaan johtaa myös direktiivin 2005/71/EY 12 artiklan c kohdan säännöksistä.

¹⁷ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten, KOM(2010) 379 lopullinen; Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, KOM(2010) 378 lopullinen.

¹⁸ EUVL L 306, 23.11.2010.

ovat edelleenkin voimassa (ottaen huomioon tapauksen mukaan edellä mainittu tuomioistuimen *Gottardo*-oikeuskäytäntö).

Kun assosiaationeuvoston päätökset on hyväksytty, voidaan EU:n yhteinen toimintatapa sosiaaliturvan yhteensovittamisessa panna täytäntöön, millä on välitön vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän jatkoksi komissio aikookin ehdottaa tiettyjä hallinnollisia käytännön järjestelyjä, jotka eivät ole luonteeltaan oikeudellisia, jotta voidaan helpottaa assosiaatiopäätösten soveltamista. Komissio aikoo tukea näiden päätösten soveltamista järjestämällä vuosittaisia kokouksia, jotta voidaan keskustella yhteensovittamisjärjestelyistä assosioituneiden maiden kanssa ja yleisesti helpottaa yhteistyötä, ja seuraamalla tiivistä tapaa, jolla jäsenvaltiot soveltavat päätöksiä.

EU:n assosiaatiosopimuksia ja sosiaaliturvan yhteensovittamista ei voida käsitellä kattavasti mainitsematta Turkin kanssa tehtyä assosiaatiosopimusta ja erityisesti vuoden 1970 lisäpöytäkirjaa¹⁹ kyseiseen sopimukseen, jossa vahvistetaan asteittain saavutettavaksi tavoitteeksi työntekijöiden vapaa liikkuvuus Turkin ja EU:n välillä. Lisäpöytäkirjan 39 artiklassa edellytetään tältä osin, että assosiaationeuvosto hyväksyy sosiaaliturvaa koskevia toimenpiteitä EU:hun muuttavien turkkilaisten työntekijöiden osalta. Tämä määräys pantiin täytäntöön assosiaationeuvoston päätöksellä N:o 3/80.²⁰ Vaikka tämän päätöksen täytäntöönpanon kannalta tarvittavia toimenpiteitä ei ole koskaan annettu, tuomioistuin on katsonut, että tasavertaisen kohtelun periaate ja päätökseen N:o 3/80 sisältyvä eläkkeen siirtoa koskeva lauseke ovat suoraan sovellettavia.²¹ Tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla on tämän vuoksi jo käytännössä olemassa EU:n yhteinen toimintatapa turkkilaisten työntekijöiden sosiaaliturvan yhteensovittamisessa EU:n alueella.

2.4. Assosiaatiosopimusten käyttäminen EU:n yhteisen toimintatavan jatkokehitykseen

EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeviin velvoitteisiin Turkin lisäksi myös Albanian, Montenegron ja San Marinon kanssa tehdyillä sopimuksilla. Näiden sopimusten määräysten täytäntöönpano on yhä kesken. Komissio uskoo, että sopimuksissa vahvistettuja oikeudellisia velvoitteita olisi noudatettava, joten se ehdottaa toista neuvoston päätöspakettia, joka koskee EU:n kantaa vakautus- ja assosiaatio-, assosiaatio- tai yhteistyöneuvostoissa kyseisten maiden kanssa tapahtuvan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen osalta.

Komissio uskoo, että erityisesti Turkin kohdalla olisi toimittava, jotta assosiaationeuvoston päätös N:o 3/80²² voidaan korvata ja ajantasaistaa. Tämä on entistään tärkeämpää, kun otetaan huomioon tuomioistuimen äskettäinen tuomio asiassa C-485/07, *Akdas*. Komission uudessa ehdotuksessa assosiaatiosopimusten sosiaaliturvaseikkojen täytäntöön panemiseksi otetaan huomioon esimerkiksi asetuksen (EY) N:o 883/2004 periaate, jonka mukaan 'maksuihin perustumattomat erityiset rahaetuudet' eivät ole siirrettäviä.

¹⁹ ETY:n ja Turkin assosiaatiosopimuksen 23.11.1970 tehty lisäpöytäkirja, EYVL L 293, 29.12.1972, s. 3.
²⁰ Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19. syyskuuta 1980 tehty assosiaationeuvoston päätös N:o 3/80, EYVL C 110, 25.4.1983, s. 60.

²¹ Asia C-262/96, *Sürül*. Asia C-485/07, *Akdas*. ks. myös tuomiot asiassa C-18/90, *Kziber*; C-103/94, *Krid*, jotka koskevat tasavertaista kohtelua yhteistyösopimuksissa Maghreb-maiden kanssa; nämä sopimukset ovat nyt assosiaatiosopimuksia.

²² Komissio aikoo vetää takaisin aiemman ehdotuksensa assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80 täytäntöön panemiseksi (KOM(83) 13).

Mitä tulee uusiin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa neuvoteltaviin assosiaatiosopimuksiin, komissio pyrkii sisällyttämään niihin vakiomuotoisen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan lausekkeen, joka perustuu tasavertaisen kohtelun, eläkkeiden siirrettävyyden ja hallinnollisen yhteistyön periaatteille.

2.5. EU:n uudet sosiaaliturvasopimukset

Jotta voidaan ottaa huomioon globaalien työmarkkinoiden tarpeet, komissio aikoo avata keskustelun sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevässä hallintotoimikunnassa, jotta voidaan pohtia, olisiko tietyissä olosuhteissa jäsenvaltioiden yhteinen toiminta tarpeen sosiaaliturvan yhteensovittamisessa jonkin tietyn EU:n ulkopuolisen maan osalta. Tähän voitaisiin käyttää uutta välinettä – EU:n sosiaaliturvasopimusta. Tällaisten sopimusten avulla voitaisiin sosiaaliturvan yhteensovittamisessa toimia assosiaatiosopimusten suomia mahdollisuuksia joustavammin. Näitä sopimuksia voitaisiin tehdä myös sellaisten EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, joilla ei ole assosiaatio- tai yhteistyösopimusta. EU-sopimus voitaisiin tehdä tarpeen mukaan – esimerkiksi vastauksena ongelmiin, joita nousee esiin jonkin EU:n ulkopuolisen maan osalta asetuksen (EU) N:o 1231/2010 soveltamisen yhteydessä, tai kaksinkertaisiin sosiaaliturvamaksuihin liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Sopimukset tarjoaisivat mahdollisuuden ottaa huomioon kahdensiväliset erityispiirteet jonkin jäsenvaltion ja kyseisen EU:n ulkopuolisen maan välisissä suhteissa, ja niiden soveltaminen voisi olla valinnaista jäsenvaltioille.

Komissio kaavailee tällaisten räätälöityjen sopimusten tekemistä joidenkin EU:n strategisten kumppanien kanssa, erityisesti niiden, joiden kanssa esiintyy merkittävää työvoiman liikkuvuutta. Myös alueellisen yhdentymisen järjestöjen jäsenmaiden kanssa tehtävää sopimusta voitaisiin harkita. Tällaisten sopimusten yleisenä tavoitteena olisi edistää EU:n johdonmukaista toimintatapaa suhteessa kyseiseen EU:n ulkopuoliseen maahan.

2.6. EU:n ulkoisen profiilin vahvistaminen sosiaaliturvan alalla

Kuten Eurooppa 2020 -strategiassa korostui, on olennaisen tärkeää, että EU suuntaa katseensa ulospäin ja osallistuu tärkeimpiin neuvotteluihin ja toimiin, jotka koskevat globaalin tason sääntelykysymyksiä. Kun valtiot yhä enemmän tekevät yhteistyötä rajat ylittävissä sosiaaliturvakysymyksissä, EU:n olisi otettava toiminnassa johtava rooli sosiaaliturvan yhteensovittamisessa saamansa pitkän kokemuksen pohjalta. Tähän pitäisi sisällyttää yhteistyö muiden kansainvälisten organisaatioiden kuten ILO:n kanssa. Kansainvälinen työkonferenssi kehotti vuonna 2011 ILO:n jäsenvaltioita harkitsemaan sopimusten tekemistä yhdenvertaisen kohtelun tarjoamisesta sekä siirtotyöläisten sosiaaliturvaetuuksien saannista, niiden säilyttämisestä ja/tai siirrettävyydestä. Maailman muiden alueiden kanssa käytävä keskustelu sosiaalisesta suojelusta ja sosiaaliturvan yhteensovittamisesta on yhä tärkeämpää. Komissio aikookin tämän vuoksi edistää sosiaaliturvan yhteensovittamisen alalla yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen ja maailman muiden alueiden kanssa.