



EUROOPAN  
KOMISSIO

Bryssel 25.11.2013  
COM(2013) 837 final

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

**EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaa liikkuvuus: viisi merkityksellistä  
toimenpidettä**

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

**EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaa liikkuvuus: viisi merkityksellistä toimenpidettä**

1. Vapaa liikkuvuus EU:n alueella

1.1. EU:n kansalaisten perusoikeus

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua vapaasti ja asua missä tahansa jäsenvaltiossa on yksi unionin lainsäädännössä vahvistetuista neljästä perusvapaudesta sekä EU:n yhdentymisen kulmakiviä.

EU:n työntekijöillä on ollut tämä vapaus 1960-luvulta lähtien.<sup>1</sup> Maastrichtin sopimuksessa 20 vuotta sitten vahvistettiin, että oikeus vapaaseen liikkuvuuteen koskee kaikkia EU:n kansalaisia riippumatta siitä, ovatko he työelämässä vai eivät. Tämän jälkeen mahdollisuudesta liikkua vapaasti muussa tarkoituksessa kuin työntekoa varten (esim. eläkkeelle siirtymisen jälkeen, opiskelua varten tai perheenjäsenen mukana) on tullut olennainen osa EU:n kansalaisuutta.<sup>2</sup>

Vuonna 2004 kodifioitiin ne säädökset ja oikeuskäytäntö, joissa vahvistetaan oleskeluoikeuden myöntämistä koskevat edellytykset ja rajoitukset. Vuonna 2009 komissio antoi jäsenvaltioille ohjeita sääntöjen asianmukaisesta soveltamisesta. Se on siitä lähtien noudattanut tiukkaa täytäntöönpanopolitiikkaa, jonka seurauksena lähes 90 prosenttia kansallisen lainsäädännön osaksi saattamiseen liittyvistä ongelmista on ratkaistu. Nyt on keskityttävä lainsäädännön käytännön soveltamiseen.

Kaikilla EU:n kansalaisilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden myöntäminen tietyn jäsenvaltion kansalaisille on suora seuraus siitä, että maa liittyy Euroopan unioniin. Tällaiset päätökset tehdään yksimielisesti jäsenvaltioiden kesken.

Sisämarkkinoilla työntekijöiden vapaalla liikkuvuudella on myönteisiä vaikutuksia talouteen ja työmarkkinoihin. Toisiinsa erottamattomasti liittyvät neljä perusvapautta luovat edellytykset resurssien jakamiselle tehokkaammin EU:n sisällä. EU:n kansalaisten vapaa liikkuvuus edistää talouskasvua antamalla ihmisille mahdollisuuden matkustaa, opiskella ja työskennellä muissa jäsenvaltioissa ja tarjoamalla työnantajille tilaisuuden palkata työntekijöitä laajemmasta lahjakkuusreservistä. Kun otetaan huomioon EU:n työmarkkinoiden merkittävä epätasapaino sekä työikäisen väestön määrän väheneminen, työvoiman liikkuvuus on eräs keino puuttua osaamisen ja työpaikkojen kohtaamattomuuteen.

EU-15:n bruttokansantuotteen arvioidaan kasvaneen lähes 1 prosentin pitkällä aikavälillä laajentumisen jälkeisen liikkuvuuden seurauksena (2004–2009).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 45 ja 48 artikla.

<sup>2</sup> SEUT-sopimuksen 21 artikla.

<sup>3</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2011, intra-EU labour mobility and the impact of enlargement* (työllisyys ja sosiaalinen kehitys Euroopassa vuonna 2011, työvoiman liikkuvuus EU:n sisällä ja laajentumisen vaikutus), s. 274.

EU:n kansalaisille vapaa liikkuvuus on unionin kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista se, joka heille ensimmäiseksi tulee mieleen.<sup>4</sup> Yhteensä 56 prosenttia EU:n kansalaisista pitää sitä Euroopan unionin suurimpana saavutuksena.<sup>5</sup> Lisäksi 67 prosenttia EU:n kansalaisista katsoo, että vapaasta liikkuvuudesta on taloudellista hyötyä heidän oman maansa taloudelle.<sup>6</sup>

Samalla kun vapaasta liikkuvuudesta on hyötyä eurooppalaisille ja koko EU:n taloudelle, se voi aiheuttaa haasteita paikallisyhteisöille, joihin tulee suuria määriä uusia asukkaita. Eräissä jäsenvaltioissa talouskriisi on kiihdyttänyt keskustelua vapaan liikkuvuuden vaikutuksista kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin sekä paineista, joita vapaa liikkuvuus aiheuttaa paikallisille palveluille.

Kaikki jäsenvaltiot ovat vahvistaneet tukevansa edelleen vapaata liikkuvuutta, ja ne tunnustavat sen tuomat keskinäiset edut. Tämä on todettu useaan otteeseen, muun muassa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 8. lokakuuta 2013 käydyissä keskusteluissa.

Tällä tiedonannolla pyritään selkeyttämään EU:n kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia sekä unionin lainsäädäntöön perustuvia edellytyksiä ja rajoituksia. Lisäksi tiedonannossa pyritään löytämään ratkaisuja eräiden jäsenvaltioiden mainitsemiin ongelmiin. Tiedonannossa esitetään viisi toimenpidettä, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita ja niiden paikallisviranomaisia soveltamaan EU:n lainsäädäntöä ja välineitä täysimääräisesti. Tähän sisältyy muun muassa Euroopan rakenne- ja investointirahastojen täysimääräinen hyödyntäminen.

## 1.2. Ketkä EU:n kansalaiset hyödyntävät oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen?

Vuoden 2012 lopussa 14,1 miljoonaa EU:n kansalaista asui jossakin toisessa jäsenvaltiossa kuin omassaan (2,8 % unionin koko väestöstä). Luku on pienempi kuin unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten osuus kaikista unionin alueella asuvista ihmisistä (4,0 %). Muissa jäsenvaltioissa asuvien EU:n kansalaisten osuus oli vuoden 2004 lopussa noin 1,6 prosenttia, mutta se kasvoi neljä vuotta myöhemmin (vuoden 2008 lopussa) 2,4 prosenttiin ja sen jälkeen hitaammin (2,8 prosenttiin vuoden 2012 lopussa<sup>7</sup>). Kasvun hidastuminen johtui talouden taantumasta sekä siitä, että muuttohalukkaiden ihmisten määrä Keski- ja Itä-Euroopan uusissa jäsenvaltioissa väheni asteittain.<sup>8</sup>

Tärkein syy siihen, miksi EU:n kansalaiset käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on työnteko<sup>9</sup>, ja sen jälkeen tulevat perhesyyt<sup>10</sup>. Kaikista vuonna 2012 jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuneista EU:n kansalaisista (jäljempänä 'liikkuvat EU-kansalaiset') yli kolme neljäsosaa (78 %) oli työkäisiä (15–64-vuotiaita). Vastaavasti työkäisten osuus jäsenvaltioiden omista kansalaisista oli noin 66 prosenttia. Liikkuvien EU-kansalaisten

<sup>4</sup> Flash Eurobarometri 365, helmikuu 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf).

<sup>5</sup> Eurobarometri-kysely 79, toukokuu 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm).

<sup>6</sup> Em. Flash Eurobarometri 365.

<sup>7</sup> Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston arviot perustuvat Eurostatin muuttoliiketilastoihin ja EU:n työvoimatutkimukseen.

<sup>8</sup> Euroopan komissio, *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, kesäkuu 2013, s. 42–43, perustuu Eurostatin tietoihin ja EU:n työvoimatutkimukseen.

<sup>9</sup> ICF GHK Milieu: *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, 4 luku sekä s. 61, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10972&langId=en>.

<sup>10</sup> Eurostat, EU:n työvoimatutkimus, vuoden 2008 moduuli siirtolaisten asemasta työmarkkinoilla, internet-taulukko: lfso\_08cobr.

keskimääräinen työllisyysaste (67,7 %) oli suurempi kuin jäsenvaltion omien kansalaisten työllisyysaste (64,6 %).

Työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden osuus<sup>11</sup> kaikista liikkuvista EU-kansalaisista on hyvin pieni<sup>12</sup>. Lisäksi heistä 64 prosenttia oli työskennellyt aiemmin senhetkisessä asuinmaassaan<sup>13</sup>. Heistä 79 prosenttia asuu taloudessa, jonka jäsenistä vähintään yksi on työelämässä.<sup>14</sup> EU:n sisällä liikkuvien, työmarkkinoiden ulkopuolella olevien kansalaisten osuus supistui vuosien 2005 ja 2012 välillä.<sup>15</sup>

### 1.3. Liikkuvien EU-kansalaisten vaikutus vastaanottavien jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiin

Liikkuvat EU-kansalaiset ovat työelämässä keskimäärin todennäköisemmin kuin vastaanottavan maan omat kansalaiset.<sup>16</sup> He parantavat osaltaan vastaanottavan maan talouden toimintaa, sillä he paikkaavat osaamisvajetta ja auttavat poistamaan työmarkkinoiden pullonkauloja.<sup>17</sup> Liikkuvat EU-kansalaiset ovat useimmissa jäsenvaltioissa vastaanottavan maan sosiaaliturvajärjestelmän nettomaksajia: he maksavat enemmän veroja ja sosiaaliturvamaksuja kuin saavat etuuksia. Liikkuvat EU-kansalaiset ovat yleensä nettomaksajia myös suhteessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa käyttämiensä julkisten palvelujen kustannuksiin.<sup>18</sup> Sen vuoksi on epätodennäköistä, että he rasittaisivat vastaanottavien jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä. Tämä on hiljattain vahvistettu riippumattomissa tutkimuksissa.<sup>19</sup> Lisäksi jäsenvaltioiden komissiolle äskettäin toimittamista tiedoista selviää, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset eivät käytä sosiaalietuuksia yhtään sen enemmän kuin vastaanottavan maan omat kansalaiset.<sup>20,21</sup>

<sup>11</sup> Nämä ovat yleensä opiskelijoita, eläkeläisiä, työnhakijoita tai työelämän ulkopuolella olevia perheenjäseniä.

<sup>12</sup> Em. ICF GHK Milieu report, 3 luku, s. 16, perustuu Eurostatin tilastoihin ja EU:n työvoimatutkimukseen.

<sup>13</sup> Em. ICF GHK Milieu report, 3 luku, s. 25, perustuu Eurostatin tilastoihin ja EU:n työvoimatutkimukseen.

<sup>14</sup> Em. ICF GHK Milieu report, s. 24, perustuu Eurostatin tilastoihin ja EU:n työvoimatutkimukseen.

<sup>15</sup> Eurostat, EU:n työvoimatutkimus. Työelämän ulkopuolella olevien liikkuvien EU-kansalaisten osuus (15 vuotta täyttäneet) supistui 34,1 prosentista vuonna 2005 30,7 prosenttiin vuonna 2012 (Eurostat, EU:n työvoimatutkimus).

<sup>16</sup> Eurostat, EU:n työvoimatutkimus.

<sup>17</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2011, intra-EU labour mobility and the impact of enlargement*, s. 268–276.

<sup>18</sup> Dustmann et al., ”Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK”, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; OECD, ”Fiscal Impact of Migration”, *OECD International Migration Outlook 2013*, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>.

<sup>19</sup> OECD, ”Fiscal Impact of Migration”, *OECD International Migration Outlook 2013*, <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>; edellä mainittu ICF GHK Milieu report; Dustmann et al., ”Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK”, <http://ideas.repec.org/p/crm/wpaper/0918.html>; CEPS, *Social Benefits and Migration, A contested relationship and policy challenge in the EU* (1 ja 7 luku); *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration*, Martin Kahanec, Klaus F. Zimmermann (toim.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010; Ian Preston, *The Effect of Immigration on Public Finances*, Centre for Research and Analysis of Migration, 2013, [http://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_23\\_13.pdf](http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_23_13.pdf).

<sup>20</sup> Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan keräämien todisteiden mukaan etuuksien yhteensovittamista koskevien säännösten soveltamiseen sekä asumisperusteisten, verovaroilla rahoitettujen etuuksien myöntämiseen työelämän ulkopuolella oleville henkilöille liittyy käytännön ongelmia ja oikeudellisia ongelmia. Mitään todisteita ei kuitenkaan ole saatu siitä, että vilpillinen toiminta olisi laajamittaista.

<sup>21</sup> Ks. tilastoliitteen kaavio 2. Komissio pyysi kesäkuussa 2013 neuvoston kehotuksesta jäsenvaltioita toimittamaan tietoja muun muassa sellaisista liikkuvista EU-kansalaisista, jotka ovat hakeneet tai

EU:n tulo- ja elinolotilastot vahvistavat myös, että useimmissa maissa EU:n kansalaiset saavat sosiaalietuuksia joko yhtä usein tai harvemmin kuin maan omat kansalaiset.

Silloin kun liikkuvat EU-kansalaiset saavat sosiaalietuuksia, heidän ikänsä ja työllisyystilanteensa takia kyse on todennäköisemmin työttömyyteen, asumiseen ja perheeseen liittyvistä etuuksista kuin vanhuus-, sairaus- tai työkyvyttömyysetuuksista. Liikkuvat EU-kansalaiset muodostavat kuitenkin vain pienen osuuden kaikista tällaisia etuuksia saavista henkilöistä, mikä vastaa heidän suhteellisen pientä osuuttaan koko väestöstä useimmissa jäsenvaltioissa.

Lisäksi tiedot osoittavat, että liikkuvat EU-kansalaiset saavat vain hyvin harvoin maksuihin perustumattomia erityisuuksia, joissa yhdistyvät sekä sosiaaliturvan että sosiaaliavustusten piirteet. Heidän osuutensa kaikista tällaisia etuuksia saavista (EU:n kansalaisista) oli alle 1 prosentti kuudessa jäsenvaltiossa (Bulgaria, Itävalta, Kreikka, Malta, Portugali ja Viro), 1–5 prosenttia viidessä jäsenvaltiossa (Alankomaat, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Suomi) ja yli 5 prosenttia Belgiassa ja Irlannissa (Irlannin luvut ovat arvioita, jotka perustuvat tukihakemuksiin).<sup>22</sup>

Viimeaikaisissa tutkimuksissa<sup>23</sup> on tultu siihen tulokseen, että sosiaaliturvajärjestelmien anteliaisuuden ja liikkuvien EU-kansalaisten määrän välillä ei ole tilastollista yhteyttä.

---

saaneet sosiaalietuuksia. Vastanneista 21 jäsenvaltiosta Belgia, Itävalta, Kroatia, Puola, Ruotsi, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät pystyneet toimittamaan näitä tietoja. Liettua toimitti tietoja ulkomaille maksetuista sosiaaliturvaetuksista. Muiden 13 jäsenvaltion tiedot koskivat monenlaisia etuuksia, eivätkä ne ole keskenään vertailukelpoisia. Sen vuoksi ne esitetään graafisesti maakohtaisissa donitsikaavioissa.

<sup>22</sup> Em. ICF GHK Milieu report, 5 luku, s. 84.

<sup>23</sup> Ks. esim. alan kirjallisuuden tarkastelu ICF-GHK Milieu reportissa sekä CEPSin raportissa *Social benefits and migration, A contested relationship and policy challenge in the EU*.

## 2. Unionin lainsäädäntöön perustuvat EU:n kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet

Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen sekä oikeus sosiaaliavustuksiin ja sosiaaliturvaetuuksiin riippuvat EU:n lainsäädännön mukaan tiettyjen edellytysten täyttymisestä, mutta jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa suotuisampia ehtoja. EU:n lainsäädännön tarkoituksena on helpottaa liikkuvuutta valtioiden rajojen yli siten, että siitä on hyötyä sekä jäsenvaltiosta toiseen siirtyville että jäsenvaltioon jääville kansalaisille.

Edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EU:n kansalaisten oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella, vahvistetaan direktiivissä 2004/38/EY, jäljempänä 'direktiivi'<sup>24</sup>. Työntekijöiden oikeuksista säädetään asetuksessa (EU) N:o 492/2011<sup>25</sup>. Liikkuvien EU-kansalaisten sosiaaliturvaan liittyvistä oikeuksista säädetään asetuksissa (EY) N:o 883/2004 ja 987/2009, jäljempänä 'asetukset'<sup>26,27</sup>.

### 2.1. Kenellä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen?

EU:n kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.<sup>28</sup>

Kolmen ensimmäisen kuukauden jälkeen EU:n kansalaisten on oleskeluoikeuden säilyttääkseen täytettävä tietyt edellytykset, jotka riippuvat heidän asemastaan vastaanottavassa valtiossa. Opiskelijoilla ja muilla työelämän ulkopuolella olevilla henkilöillä (esim. eläkeläisillä) ja heidän perheenjäsenillään on oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajan vain, jos heillä on kattava sairausvakuutus ja riittävät varat itseään ja perheenjäseniään varten niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Työnhakijat voivat oleskella toisessa jäsenvaltiossa enintään kuusi kuukautta ilman ehtoja ja mahdollisesti pidempään, jos he voivat esittää näyttöä siitä, että heillä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä.<sup>29</sup>

Viiden vuoden oleskelun jälkeen EU:n kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä saavat oikeuden pysyvään oleskeluun.<sup>30</sup>

### 2.2. Kenellä on oikeus sosiaaliavustuksiin?

Sosiaaliavustukset ovat tyypillisesti etuja, jotka jäsenvaltio myöntää niille, joilla ei ole riittäviä varoja perustarpeiden kattamiseen.

<sup>24</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77).

<sup>25</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella (EUVL L 141, 27.5.2011, s. 1).

<sup>26</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (EUVL L 284, 30.10.2009, s. 1).

<sup>27</sup> Erityissäännöksistä, jotka koskevat potilaiden oikeuksia valtioiden rajat ylittävässä terveydenhuollossa, säädetään potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajatylittävässä terveydenhuollossa 9 päivänä maaliskuuta 2011 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/24/EU (EUVL L 88, 4.4.2011, s. 45).

<sup>28</sup> Direktiivin 6 artikla.

<sup>29</sup> Direktiivin johdanto-osan 9 kappale ja 7 artikla sekä 14 artiklan 4 kohdan b alakohta.

<sup>30</sup> Direktiivin 16 artikla.

Jäsenvaltiosta toiseen työn takia muuttavilla EU:n kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on oikeus samoihin sosiaaliavustuksiin kuin jäsenvaltion omilla kansalaisilla oleskelunsa alusta lähtien.<sup>31</sup> EU:n kansalaisia, jotka oleskelevat laillisesti jossakin toisessa jäsenvaltiossa, on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa<sup>32</sup>, mutta lisäksi on säädetty takeista, joiden avulla pyritään suojelemaan vastaanottavaa jäsenvaltiota kohtuuttomilta taloudellisilta rasitteilta.

Kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden aikana vastaanottavan jäsenvaltion ei unionin lainsäädännön nojalla tarvitse myöntää sosiaaliavustusta työelämän ulkopuolella oleville EU:n kansalaisille. Sen ei myöskään tarvitse myöntää sosiaaliavustusta ensimmäistä työpaikkaa hakeville.<sup>33</sup>

On epätodennäköistä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla olisi viiden vuoden oleskelunsa aikana oikeus saada sosiaaliavustusta, sillä oleskeluoikeuden saadakseen heidän on täytynyt osoittaa kansallisille viranomaisille, että heillä on oleskeluun riittävät varat. Yleensä riittäviksi varoiksi katsotaan määrä, joka on vähintään yhtä suuri kuin se, jonka alittuessa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille voidaan myöntää sosiaaliavustusta.<sup>34</sup>

Jos työelämän ulkopuolella oleva EU:n kansalainen on kuitenkin hakenut sosiaaliavustusta esimerkiksi sen takia, että hänen taloudellinen tilanteensa on muuttunut, pyyntöä arvioitaessa on otettava huomioon hänen oikeutensa tasavertaiseen kohteluun. Yksittäisissä tapauksissa sosiaaliavustuksen hakeminen saattaa johtaa kansalliset viranomaiset perustellusti epäilemään, että henkilö on mahdollisesti muodostunut kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle.<sup>35</sup>

Tässä yhteydessä jäsenvaltio voi myöntää toisen jäsenvaltion kansalaiselle sosiaaliavustusta tai maksuihin perustumatonta erityisetuutta<sup>36</sup> sillä edellytyksellä, että kyseinen henkilö täyttää yli kolmen kuukauden laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytykset.<sup>37</sup> Jäsenvaltiot eivät voi kuitenkaan automaattisesti kieltäytyä myöntämästä näitä etuuksia työelämän ulkopuolella oleville EU:n kansalaisille eivätkä myöskään automaattisesti katsoa, että näitä etuuksia hakevilla ei ole riittäviä varoja ja siten oleskeluoikeutta.<sup>38</sup> Viranomaisten olisi arvioitava henkilön tilannetta tapauskohtaisesti ottaen huomioon useita tekijöitä, kuten haettavan etuuden määrä tai kesto tai taloudellisten vaikeuksien väliaikainen luonne tai se kokonaisuus, joka avustuksen myöntämisestä aiheutuisi kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.<sup>39</sup> Jos viranomaiset katsovat tämän perusteella, että kyseiset henkilöt muodostavat kohtuuttoman rasituksen, heidän oleskeluoikeutensa voidaan lopettaa.<sup>40</sup>

Viiden vuoden laillisen oleskelun jälkeen EU:n kansalaisilla on oikeus sosiaaliavustukseen samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla.

<sup>31</sup> Em. asetuksen (EU) N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohta.

<sup>32</sup> Direktiivin 24 artikla.

<sup>33</sup> Rahallisia etuuksia, joiden tarkoituksena on riippumatta siitä, miten niitä luonnehditaan kansallisessa lainsäädännössä, helpottaa pääsyä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, ei voida pitää direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”sosiaaliavustuksina”; yhdistetyt asiat C-22/08 ja C-23/08, Vatsouras ja Koupatantze, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4585, 45 kohta).

<sup>34</sup> Direktiivin 8 artiklan 4 kohta.

<sup>35</sup> Direktiivin 14 artiklan 2 kohta.

<sup>36</sup> Kuuluu asetuksen (EY) N:o 883/2004 soveltamisalaan; ks. 1.3 kohta edellä; asia C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt v. Brey, tuomio 19.9.2013 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

<sup>37</sup> Asia C-140/12, Brey, 38 ja 42 kohta.

<sup>38</sup> Direktiivin 14 artiklan 3 kohta.

<sup>39</sup> Direktiivin 15 artikla sekä asia C-140/12, Brey, 72 kohta.

<sup>40</sup> Direktiivin 14 artiklan 1 kohta.

### 2.3. Kenellä on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin?

Asetuksilla varmistetaan, että EU:n kansalaiset eivät menetä saavutettuja oikeuksia liikkueensa unionin alueella. Tavanomaisia sosiaaliturvaetuuksia ovat vanhuuseläkkeet, perhe-eläkkeet, työkyvyttömyysetuudet, sairausetuudet, syntymäavustukset, työttömyyskorvaukset, perhe-etuudet ja terveydenhuolto.

Sekä palkatut työntekijät että itsenäiset ammatinharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän piiriin samoin edellytyksin kuin maan omat kansalaiset, koska maan kansalaisten tavoin he maksavat sosiaaliturvamaksuja ja veroja ja kartuttavat siten julkisia varoja, joilla kyseiset etuudet rahoitetaan.

Tätä alaa koskevia säännöksiä ei kuitenkaan ole yhdenmukaistettu EU:n tasolla. Vastaanottavan maan laeissa määritellään, millaisia etuuksia on olemassa, millaisin edellytyksin niitä myönnetään ja kuinka kauan ja kuinka paljon niitä maksetaan. Oikeus etuuksiin siis vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen.

Sosiaaliturvasta vastaa se maa, jossa henkilö työskentelee. Työelämän ulkopuolella olevien EU:n kansalaisten osalta sosiaaliturvasta vastaa asuinvaltio.

Henkilöllä voi olla yhteensovittamista koskevien säännösten mukaisesti vain yksi asuinpaikka, joka vastaa henkilön toiminnan keskuspaikkaa (jäsenvaltio, jossa henkilöllä on 'vakinaisen asuinpaikka'). Työelämän ulkopuolella olevat henkilöt voivat saada sosiaaliturvaetuuksia ainoastaan sen jälkeen, kun heidän on tiukasti arvioituna todettu täyttävän vakinaista asuinpaikkaa koskevan vaatimuksen eli on osoitettu, että heillä on todellinen yhteys kyseiseen jäsenvaltioon. Arvioinnissa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti hakijan henkilökohtaista tilannetta tiukkojen kriteerien pohjalta (oleskelun kesto ja syy, perhetilanne ja aikomus).<sup>41</sup> Henkilöt, jotka muuttavat tilapäisesti toiseen maahan ja joiden aiempi asuinpaikka alkuperämaassa säilyy, eivät yleensä vaihda vakinaista asuinpaikkansa.

### 3. EU:n lainsäädäntöön perustuvat edellytykset ja rajoitukset

EU:n lainsäädännössä on useita tehokkaita takeita, joiden avulla jäsenvaltiot voivat torjua väärinkäytöksiä ja petoksia. Näiden takeiden täysimääräinen hyödyntäminen on jäsenvaltioiden vastuulla, ja komissio tukee niitä näissä pyrkimyksissä.

#### 3.1. Direktiivissä tarkoitettujen väärinkäytön ja petosten torjunta

Direktiiviä sovellettaessa väärinkäyttö ja petokset voidaan määritellä<sup>42</sup> seuraavasti:

- *Petos*: tarkoituksellinen harhaan johtaminen tai juoni, jonka tarkoituksena on saada EU:n lainsäädäntöön perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Yleensä on kyse henkilöllisyys- tai oleskeluasiakirjojen väärentämisestä tai oleskeluoikeutta koskeviin edellytyksiin kuuluvan aineellisen tosiseikan väärentämisestä, kuten virheellisestä väittämästä, että henkilöllä on riittävät varat tai hän on itsenäinen ammatinharjoittaja.
- *Väärinkäyttö*: keinotekoinen käyttäytyminen, jonka ainoana tarkoituksena on saada EU:n lainsäädäntöön perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, silloin

<sup>41</sup> Ks. asia C-76/76, Silvana di Paolo v. Office national de l'emploi, tuomio 17.2.1977 (Kok., s. 315); asia C-102/91, Doris Knoch v. Bundesanstalt für Arbeit, tuomio 8.7.1992 (Kok., s. I-4341); ja asia C-90/97, Robin Swaddling v. Adjudication Officer, tuomio 25.2.1999 (Kok., s. I-1075).

<sup>42</sup> KOM(2009) 313, 4.1 jakso.



kun kyseinen käyttäytyminen vastaa muodollisesti EU:n säännösten edellytyksiä, mutta säännösten tavoitetta ei saavuteta.

Tyypillinen esimerkki väärinkäytöstä on lumeavioliitto. Jäsenvaltiot ovat toimittaneet tietoja havaituista lumeavioliitoista.<sup>43</sup> Tiedoista ilmenee, että ilmiö on olemassa, mutta sen laajuus vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Vaikka lumeavioliittojen määrät ovat pieniä, ilmiö on huolestuttava, sillä siihen liittyy järjestäytyneitä rikollisuuksia. Europolin<sup>44</sup> mukaan eräät järjestäytyneet rikollisverkot järjestävät lumeavioliittoja unionin ulkopuolisten maiden kansalaisten ja liikkuvien EU-kansalaisten välillä maahantulo- ja oleskeluoikeuden saamiseksi unionin alueelle. Europol ja Eurojust voivat tarjota tältä osin apua ja tukea kansallisille viranomaisille erityisesti ihmiskauppaan liittyvissä asioissa.

### 3.2. Direktiivin mukaiset vapaata liikkuvuutta koskevat rajoitukset yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä

Jäsenvaltiot voivat vapaata liikkuvuutta koskevien EU:n sääntöjen mukaisesti toteuttaa tuloksekkaita toimenpiteitä väärinkäytön ja petosten torjumiseksi rajoittamalla direktiivissä vahvistettuja oikeuksia, erityisesti epäämällä tai peruuttamalla nämä oikeudet.

Toimenpiteet, joilla rajoitetaan vapaata liikkuvuutta, voivat olla perusteltuja vain, jos samalla noudatetaan suhteellisuusperiaatetta. Tätä suoraan perussopimukseen perustuvaa periaatetta<sup>45</sup> sovelletaan kaikkiin perusvapauksiin, ja se otetaan huomioon myös direktiivissä.<sup>46</sup> Sen sijaan yleisen ennaltaehkäisyn takia määrättyt rajoitukset, kuten kaikkien tiettyssä tilanteessa olevien henkilöiden karkottaminen ja maahanpaluukiello, joissa ei ole otettu huomioon suhteellisuusperiaatetta, yksilöllisiä olosuhteita tai rikkomisen vakavuutta, eivät ole milloinkaan hyväksyttäviä.

<sup>43</sup> Komissio pyysi neuvoston kehotuksesta jäsenvaltioita toimittamaan tietoja siitä, miten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen käytetään väärin lumeavioliittojen avulla. 12 jäsenvaltiota toimitti tilastotietoja **havaituista** tapauksista. Vuosina 2010–2012 lumeavioliittoja kirjattiin Kyproksessa 174 ja Portugalissa 144. Samalla ajanjaksolla Puola antoi kieltävän vastauksen kahteen oleskelukorttihakemukseen (yhteensä 391 hakemuksesta) sen takia, että se epäili lumeavioliittoa. Tšekki kirjasi 51 lumeavioliittoa vuonna 2012 ja 22 lumeavioliittoa tammikuun ja heinäkuun välisenä aikana vuonna 2013. Vuonna 2012 Tanska kirjasi 8 lumeavioliittoa, ja Suomi epäsi 10 viisumihakemusta (yhteensä 650 hakemuksesta) lumeavioliiton perusteella. Vuosina 2012–2013 Ruotsi epäsi oleskeluoikeuden 30 tapauksessa lumeavioliittoon ja asiakirjojen väärentämiseen liittyvistä syistä (oleskelulupahakemuksia oli yhteensä 26 546). Alankomaat on kirjannut vuodesta 2007 lähtien 368 lumeavioliittoa (yhteensä 550:stä kolmen pilottihankkeen puitteissa tutkitusta avioliitosta). Irlanti kirjasi 9 lumeavioliittoa vuonna 2010. Toukokuun ja lokakuun 2011 välisenä aikana Yhdistynyt kuningaskunta epäsi 176 hakemusta, jotka koskivat ETA-maiden kansalaisten perheenjäsenille myönnettäviä oleskelukortteja, sen perusteella, että se epäili avioliittojen aitoutta (epäilyksenalaisen avioliittojen määrä oli 256, mikä vastaa noin 2:ta prosenttia kaikista kyseisellä ajanjaksolla tehdyistä hakemuksista). Viro ilmoitti, ettei se ollut havainnut lainkaan lumeavioliittoja tammikuun 2011 ja heinäkuun 2013 välisenä aikana. Romania antoi samanlaisen ilmoituksen, joka koski ajanjaksoa tammikuusta 2007 lähtien. Kaksi maata on toimittanut tietoja **epäillyistä** lumeavioliitoista. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan väestörekisterinpitäjät ovat raportoineet **epäiltyjä** lumeavioliittoja seuraavasti: 934 tapausta vuonna 2010, 1 741 tapausta vuonna 2011 ja 1 891 tapausta vuonna 2012. Saksa ilmoitti, että epäiltyjä tapauksia oli kaikissa osavaltioissa yhteensä 250; näistä 167 Hessenin osavaltiossa, 43 Berliinissä ja 71 Münchenissä vuonna 2012.

<sup>44</sup> *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013*, 1.9 jakso, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>; *2011 EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, laittoman maahanmuuton avustamista (Facilitated Illegal Immigration) koskeva luku, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2011.pdf>.

<sup>45</sup> Asia C-55/94, Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, tuomio 30.11.1995 (Kok., s. I-4165, 37 kohta); ja asia C-100/01, Ministre de l'Intérieur v. Aitor Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002 (Kok., s. I-10981, 43 kohta).

<sup>46</sup> Johdanto-osan 16 kappale sekä 15 artiklan 1 ja 3 kohta ja 27 artiklan 2 kohta.

Kyseiset rajoitukset voivat olla eri muodoissa jäsenvaltiosta riippuen, mutta tyypillisesti niihin kuuluvat seuraavat:

- Maahantulon epäminen tai henkilön karkottaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Jäsenvaltiot määrittelevät 'yleisen järjestyksen' ja 'yleisen turvallisuuden' kansallisten tarpeidensa mukaisesti. Näitä käsitteitä on kuitenkin tulkittava suppeasti<sup>47</sup>, ja niiden käytön edellytyksenä on välitön, todellinen ja riittävän vakava uhka yhteiskunnan olennaiselle edulle.<sup>48</sup> Jatkuvat pikkurikokset voivat poikkeustilanteessa muodostaa uhan yleiselle järjestykselle huolimatta siitä, että tällainen rikkomus/rikos yksinään ei olisi riittävän vakava uhka. Tuomioiden määrä ei sinänsä yksinään muodosta vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle. Jäsenvaltioiden viranomaisten on osoitettava, että henkilön oma käyttäytyminen on uhka yleiselle järjestykselle.<sup>49</sup> Rajoittavia toimenpiteitä ei myöskään voida perustella sellaisella käytöksellä, jonka jäsenvaltio hyväksyy omien kansalaistensa osalta.<sup>50</sup> Rajoittavia toimenpiteitä ei voida toteuttaa yleisen ennaltaehkäisyn perusteella<sup>51</sup> eikä taloudellisista syistä.<sup>52</sup>

- Maahanpaluukielto<sup>53</sup> voidaan määrätä yhdessä karkotuspäätöksen kanssa ainoastaan vakavissa tapauksissa, joissa voidaan osoittaa, että rikoksentekijä todennäköisesti muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle myös tulevaisuudessa. Maahanpaluukieltoa ei voida automaattisesti määrätä rikostuomion johdosta.<sup>54</sup>

Henkilöt, joille on määrätty maahanpaluukielto, voivat hakea sen poistamista kohtuullisen ajan kuluttua.<sup>55</sup>

Jos oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on käytetty väärin tai se on saatu vilpillisin perustein, riippuu rikoksen vakavuudesta, pidetäänkö kyseistä henkilöä vakavana uhkana yleiselle järjestykselle, minkä perusteella hänet voidaan perustellusti karkottaa maasta tai hänelle voidaan joissakin tapauksissa määrätä maahanpaluukielto.

### 3.3. Petosten ja virheiden torjunta sosiaaliturvan yhteensovittamisen alalla

<sup>47</sup> Asia 41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, tuomio 4.12.1974 (Kok., s. II-395, 18 kohta); asia C-348/09, P.I. v. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, tuomio 22.5.2012 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), 23 kohta; ja asia C-434/10, Petar Aladzhev v. Zamestnik director na Stolichna direksia na vateshnite raboti kam Ministerstvo na vateshnite raboti, tuomio 17.11.2011 (Kok., s. I-11659, 34 kohta).

<sup>48</sup> Direktiivin 27 artiklan 1 kohta; asia 30/77, Régina v. Pierre Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok., s. III-485, 35 kohta); ja edellä mainittu asia C-348/09, P.I., 34 kohta.

<sup>49</sup> Asia C-349/06, Murat Polat v. Stadt Rüsselsheim, tuomio 4.10.2007 (Kok., s. I-8167, 39 kohta); *Tiedonanto direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta*, KOM(2009) 313, 3.2 jakson loppu.

<sup>50</sup> Yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Rezguia Adoui v. Belgian valtio ja Liègen kaupunki; Dominique Cornuaille v. Belgian valtio, tuomio 18.5.1982 (Kok., s. VI-443, 8 kohta); ja asia C-268/99, Aldona Malgorzata Jany ym. v. Staatssecretaris van Justitie, tuomio 20.11.2001 (Kok., s. I-8615, 61 kohta).

<sup>51</sup> Tämä on otettu huomioon direktiivin 28 artiklan 1 kohdassa sekä asiassa 67/74, Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln, tuomio 26.2.1975 (Kok., s. II-463, 6 kohta).

<sup>52</sup> Edellä mainittu asia C-434/10, Aladzhev, 20 ja 30 kohta; ja asia C-249/11, Hristo Byankov v. Glaven sekretar na Ministerstvo na vateshnite raboti, tuomio 4.10.2012 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), 35 ja 36 kohta.

<sup>53</sup> Tässä tiedonannossa 'maahanpaluukiellolla' viitataan direktiivin 32 artiklassa tarkoitettuun 'maahantulokieltoon'.

<sup>54</sup> Asia C-348/96, Donatella Calfa, tuomio 19.1.1999 (Kok., s. I-11, 27 ja 28 kohta).

<sup>55</sup> Direktiivin 32 artiklan 1 kohta sekä edellä mainitut yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, 12 kohta.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen osalta petos ja virhe määritellään seuraavasti:

- *Sosiaaliturvan väärinkäyttö*: sellainen jäsenvaltion lainsäädännön vastainen toiminta tai toimimatta jättäminen, jonka tarkoituksena on saada sosiaaliturvaetuuksia tai välttää velvollisuudet maksaa sosiaalivakuutusmaksuja.<sup>56</sup>
- *Virhe*: virkamiehen tai kansalaisen tahaton virhe tai laiminlyönti.<sup>57</sup>

Komissio tukee jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä torjua petoksia ja virheitä sosiaaliturvan alalla. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan puitteissa on luotu tehokas järjestelmä parantamaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Sen yhteydessä jäsenvaltiot ovat perustaneet yhteispisteiden verkoston parantamaan yhteistyötään ja antamaan vuosittain selvityksiä petoksista ja virheistä.

Sosiaaliturvan väärinkäytöstä voidaan myös määrätä rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä. Sosiaaliturvan väärinkäyttöä ei sinänsä voida katsoa direktiivin 35 artiklassa tarkoitetuksi vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden väärinkäytöksi tai petokseksi. Jos jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleva toisen jäsenvaltion kansalainen hankkii petollisella tavalla etuuksia väärien tietojen perusteella, hänet voidaan kuitenkin direktiivin yleisten sääntöjen nojalla karkottaa ja hänelle voidaan määrätä maahanpaluukiello, jos hänen voidaan katsoa muodostavan vakavan uhan yleiselle järjestykselle edellä mainitun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

#### 4. Sosiaalinen osallisuus

Eräät jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että joissakin niiden kaupungeissa esiintyy kasvavia haasteita. Vaikka kyse olisikin vain pienestä määrästä liikkuvia EU-kansalaisia, erityisesti heikot työllistymismahdollisuudet ja muut vaikeat tilanteet voivat kuormittaa jo ennestään epäedullisessa asemassa olevia alueita ja varsinkin paikallisia palveluja, kuten kouluja, terveydenhuoltoa ja asumista. Asunnottomuuden on ilmoitettu kasvavan, ja vaikka absoluuttiset määrät ovat pieniä, ilmiö kuvastaa selvästi sosiaalisen syrjäytymisen huolestuttavaa lisääntymistä.<sup>58</sup>

Sosiaalista osallisuutta edistävissä politiikoissa keskitytään poistamaan esteitä, jotka haittaavat kansalaisten koulutukseen pääsyä, työllisyys- ja rahoituspalvelujen saantia sekä perhe-etuuksien ja lapsilisien saantia. Komissio tukee edelleen jäsenvaltioita kokonaisvaltaisten aktiivisen osallisuuden strategioiden toteuttamisessa.<sup>59</sup> Strategioilla voi

<sup>56</sup> Huhtikuun 22 päivänä 1999 annetun neuvoston päätöslauselman A osan 2 kohdan a alakohta (EYVL C 125, 6.5.1999, s. 1).

<sup>57</sup> Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista käsittelevän hallintotoimikunnan päätös N:o H5, annettu 18 päivänä maaliskuuta 2010, petosten ja virheiden torjuntaa koskevasta yhteistyöstä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettujen neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 puitteissa (EUVL C 149, 8.6.2010, s. 5).

<sup>58</sup> Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Confronting Homelessness in the European Union* (SWD(2013)42 final), joka liittyy komission 20.2.2013 antamaan tiedonantoon *Kasvua ja yhteenkuuluvuutta tukevat sosiaaliset investoinnit, mukaan luettuna Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpano vuosina 2014–2020* (COM(2013) 83 final).

<sup>59</sup> *Komission tiedonanto suosituksista työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi*, annettu 3.10.2008 (KOM(2008) 639 lopullinen); em. 20.2.2013 annettu komission tiedonanto *Kasvua ja yhteenkuuluvuutta tukevat sosiaaliset investoinnit, —mukaan luettuna Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpano vuosina 2014–2020*; komission tiedonanto, annettu 5.4.2011, *EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille* (KOM(2011) 173 lopullinen).

olla myönteinen rooli liikkuvien EU-kansalaisten sopeutumisessa vastaanottavaan yhteiskuntaan.

Sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskeva EU:n rahoitus on tarkoitettu juuri tällaisiin tilanteisiin. Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) voidaan myöntää jäsenvaltioille varoja sellaisten ohjelmien laatimiseen, joilla autetaan paikallisviranomaisia ratkaisemaan alueellaan oleskelevien syrjäytyneiden kansalaisten ongelmia, on sitten kyse jäsenvaltion omista tai muiden jäsenvaltioiden kansalaisista. ESR:n budjetista on osoitettu 12,9 miljardia euroa sosiaalisen osallisuuden edistämiseen vuosina 2007–2013. Liikkuvat EU-kansalaiset voivat hyötyä myös muista ESR:n toimista, joita ovat muun muassa elinikäinen oppiminen, työllistymisen tukitoimet sekä sidosryhmien valmiuksien vahvistaminen. Sosiaalisia infrastruktuureja varten on vuosina 2007–2013 osoitettu Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) yhteensä 17,8 miljardia euroa, joilla tuetaan asumista sekä investointeja koulutukseen, terveydenhuoltoon ja lastenhoitoon. Jäsenvaltioita kehoitetaan hyödyntämään ESR:n ja EAKR:n tarjoamia mahdollisuuksia sosiaalista osallisuutta koskevien toimien tukemiseen myös ohjelmakaudella 2014–2020.

Komissio on ehdottanut, että perustetaan vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto vuosiksi 2014–2020. Rahaston tavoitteena on lieventää köyhyyden pahimpia muotoja tarjoamalla vähävaraisimmille muuta tukea kuin rahoitustukea sekä pureutumalla ruoan puutteeseen, asunnottomuuden seurauksiin ja aineelliseen puutteeseen lasten osalta.

#### 5. Viisi toimenpidettä

Auttaakseen kansallisia ja paikallisviranomaisia soveltamaan tuloksetta vapaata liikkuvuutta koskevia EU:n sääntöjä ja hyödyntämään käytettävissä olevia varoja komissio esittää viisi konkreettista toimenpidettä, jotka toteutetaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa:

##### ***1. Autetaan jäsenvaltioita torjumaan lumeavioliittoja***

*Komissio auttaa viranomaisia panemaan täytäntöön EU:n säännöt, joiden avulla ne voivat torjua vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden mahdollista väärinkäyttöä, laatimalla lumeavioliittoja koskevan käsikirjan.*

Käsikirjassa, jota komissio valmistelee yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, annetaan kansallisille viranomaisille selkeämpää ohjeistusta niistä oikeudellisista puitteista, joiden mukaisesti ne voivat toimia epäillessään lumeavioliittoa ja joutuessaan päättämään, peruutetaanko tai evätäänkö oikeus vapaaseen liikkuvuuteen lumeavioliiton takia. Käsikirjan pitäisi auttaa viranomaisia puuttumaan väärinkäyttöihin vaarantamatta kuitenkaan perustavoitetta, joka on EU:n lainsäädäntöä vilpittömässä mielessä hyödyntävien EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaan liikkuvuuden turvaaminen ja helpottaminen.

## **2. Autetaan viranomaisia soveltamaan sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia EU:n sääntöjä**

*Komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa parantaakseen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien sääntöjen soveltamista. Sitä varten on valmisteilla käytännön opas, jossa selvennetään sosiaaliturvaa koskevissa EU:n säännöissä olevaa 'vakinaisen asuinpaikan vaatimusta'.*

Tiiviimpi ja tuloksetkaampi yhteistyö sosiaaliturvalaitosten välillä on keskeistä, jotta kansalaiset voivat hyödyntää oikeuksiaan mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman hyvin edellytyksin ja jotta voidaan samalla estää liian suurten etuuksien maksaminen ja perusteettomat vaatimukset. Hallintotoimikunnassa edustettuina olevat viranomaiset ja laitokset tekevät yhteistyötä varmistaakseen toiminnan yhtenäisyyden ja tehokkuuden, tietojenvaihdon sekä näiden säännösten täytäntöönpanemiseksi tarvittavat menettelyt. Keskustelua käydään parhaillaan tärkeistä välineistä, kuten laitosten välisen sähköisen viestintäjärjestelmän perustamisesta. Järjestelmään olisi sisällyttävä myös turvallinen sähköinen foorumi henkilötietojen vaihtamista varten petosten ja virheiden torjumiseksi.

Komissio tekee hallintotoimikunnassa tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa laatiakseen käytännön oppaan asetusten tehokkaan soveltamisen tueksi. Opas on tarkoitettu julkaista komission verkkosivustolla vuoden 2013 loppuun mennessä.

Käytännön oppaassa selvennetään 'vakinaisen asuinpaikan' käsitettä asetusten kannalta ja tarjotaan jäsenvaltioille hyödyllisiä ohjeita ja selvennyksiä.<sup>60</sup>

## **3. Autetaan viranomaisia ratkaisemaan sosiaaliseen osallisuuteen liittyvät haasteet**

*Komissio on ehdottanut, että ohjelmakaudella 2014–2020 vähintään 20 prosenttia ESR:n määrärahoista olisi käytettävä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen ja köyhyyden poistamiseen kussakin jäsenvaltiossa.*

*Komissio jatkaa toimia, joilla pyritään parantamaan paikallisviranomaisten valmiuksia hyödyntää tehokkaasti Euroopan rakenne- ja investointirahastoja.*

Uudella ohjelmakaudella (2014–2020) vähintään 20 prosenttia ESR:n kaikista määrärahoista kussakin jäsenvaltiossa on käytettävä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen ja köyhyyden ja kaikenlaisen syrjinnän torjumiseen (nykyään tämä osuus on noin 17 %). Lisäksi ESR:stä voidaan rahoittaa kaikkien sidosryhmien valmiuksien kehittämistä kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Jäsenvaltioille on tarkoitettu antaa poliittista ohjausta, jotta ne kehittäisivät sosiaalista osallisuutta edistäviä ohjelmia ESR:n tuella. Tämä koskee sekä niitä jäsenvaltioita, joiden kansalaisia muuttuu muihin jäsenvaltioihin, että vastaanottavia jäsenvaltioita. Erityistä huomiota kiinnitetään muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien, kuten romanien, sosiaalisen osallisuuden edistämiseen. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja kehottaa niitä etsimään kunnianhimoisia ratkaisuja tähän alaan liittyviin erityisiin haasteisiin kumppanuussopimuksissa ja sen jälkeen toimenpideohjelmassa. Lisäksi se kehottaa jäsenvaltioita osoittamaan riittävästi varoja tähän toimintaan. Koska hallintoviranomaisilla ei ole riittävästi esimerkiksi taitotietoa ja hallinnollisia valmiuksia, komissio kehottaa jäsenvaltioita harkitsemaan sellaista vaihtoehtoa, että ne osoittaisivat osan ohjelmiansa hallinnointiin ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä välittäjänä toimiville elimille, joilla on todistetusti kokemusta ja tietämystä alan toimijoista. Komissio keskittyy aloihin, joilla tarvitaan apua, ja harkitsee yhdessä muiden kansainvälisten

<sup>60</sup> Käytännön opas koskee pelkästään asetusten soveltamista, eikä siinä käsitellä direktiivin soveltamista.

järjestöjen<sup>61</sup> kanssa konkreettisia toimenpiteitä voidakseen tarjota kattavaa lisätukea paikallisyhteisöille, jotka sitoutuvat parantamaan syrjäytyneiden väestöryhmien, erityisesti romanien, sosiaalista osallisuutta alueellaan. Lisäksi komissio tukee Progress-ohjelman kautta Euroopan kaupunkien välistä yhteistyötä romaniväestön osallistamisen edistämiseksi.

Komissio aikoo myös julkaista maakohtaisia kirjasia, joissa esitellään käytettävissä olevia Euroopan rakenne- ja investointirahastoja, auttaakseen alue- ja paikallisviranomaisia löytämään rahoitusta sosiaalisen osallisuuden edistämistä ja köyhyyden torjuntaa koskeville hankkeilleen.

#### **4. Vastataan paikallisviranomaisten tarpeisiin edistämällä parhaiden toimintatapojen vaihtoa**

*Komissio auttaa paikallisviranomaisia vaihtamaan eri puolilla Eurooppaa kehitettyjä parhaita toimintatapoja, jotka koskevat vapaaseen liikkuvuuteen sovellettavien sääntöjen täytäntöönpanoa sekä sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien haasteiden ratkaisemista.*

Komissio laatii vuoden 2013 loppuun mennessä tutkimuksen, jossa arvioidaan vapaan liikkuvuuden vaikutuksia kuudessa suuressa eurooppalaisessa kaupungissa<sup>62</sup>. Nämä kaupungit toteuttavat politiikkaa, jolla edistetään ja helpotetaan liikkuvien EU-kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja sosiaalista osallisuutta esimerkiksi tarjoamalla maahantulijoille tietopalveluja yhdestä pisteestä. Tämän perusteella komissio järjestää yhteistyössä alueiden komitean kanssa helmikuussa 2014 ensimmäisen konferenssin, jossa alue- ja paikallishallinnon edustajat vaihtavat keskenään parhaita toimintatapoja.

#### **5. Autetaan paikallisviranomaisia soveltamaan vapaata liikkuvuutta koskevia EU:n sääntöjä käytännössä**

*Komissio perustaa verkkokoulutusmoduulin, jolla autetaan paikallisviranomaisten henkilöstöä ymmärtämään paremmin EU:n kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja soveltamaan sitä.*

*Komissio on ehdottanut, että kaikissa jäsenvaltioissa perustettaisiin oikeudellista tukea ja tietoa välittäviä toimipisteitä liikkuvia EU:n työntekijöitä varten. Lisäksi komissio pyrkii vahvistamaan Eures-verkostoa, jotta se antaisi entistä tuloksettaammin apua työnhakijoille ja työnantajille sopivien henkilöiden löytämiseksi avoimiin työpaikkoihin.*

Kuten komission tiedonannossa *Katsaus Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2013*<sup>63</sup> todetaan, paikallisviranomaisilla on keskeinen asema kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien täytäntöönpanossa, sillä ne ovat usein ensimmäinen kosketuspiste uuteen kaupunkiin asettuville kansalaisille. Komissiolle tehdyt kantelut osoittavat, että yleisöpalvelupisteiden työntekijät eivät aina tunne vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia riittävän hyvin. Komissio kehittää vuoden 2014 loppuun mennessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa verkkokoulutustyökalun (toimenpide 10) parantaakseen paikallisviranomaisten tietämystä EU:n kansalaisten oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen ja auttaakseen heitä ratkaisemaan epäselviä tai monimutkaisia tapauksia.

Komissio esitti huhtikuussa 2013 ehdotuksen direktiiviksi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien harjoittamista helpottavista

<sup>61</sup> Esimerkiksi EEA Norway Fun, Euroopan neuvosto, Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma, Open Society Foundation ja Euroopan unionin perusoikeusvirasto.

<sup>62</sup> Barcelona, Dublin, Hampuri, Lille, Praha ja Torino.

<sup>63</sup> Komission kertomus *Katsaus Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2013. EU:n kansalaiset: sinun oikeutesi, sinun tulevaisuutesi* (COM(2013) 269 final, 8.5.2013).

toimenpiteistä. Se kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään ehdotuksen mahdollisimman pian.<sup>64</sup> Direktiivillä varmistettaisiin, että kansalliset elimet antavat liikkuville työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen neuvontaa ja apua heille kuuluvien oikeuksien toteuttamisessa.

Komissio aikoo lisäksi esittää vuoden 2013 työohjelmansa sekä Euroopan unionin kansalaisuutta vuonna 2013 koskevassa katsauksessa<sup>65</sup> esitetyn toimenpiteen 2 mukaisesti ehdotuksen Eures-verkoston (Euroopan työnvälitysverkosto) nykyaikaistamiseksi siten, että vahvistetaan työvoimapalvelujen asemaa ja vaikutusta kansallisella tasolla, parannetaan työvoiman liikkuvuuden koordinoitua EU:ssa ja kehitetään Eures-verkostosta kattava eurooppalainen työnvälitys- ja rekrytointiväline.

---

<sup>64</sup> COM(2013) 236, 26.4.2013.

<sup>65</sup> COM(2013) 269 final, 8.5.2013.

## 6. Päätelmät

Vapaa liikkuvuus on kaikista Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa vahvistetuista oikeuksista se, jota kansalaiset arvostavat eniten ja jota he pitävät EU:n yhdentymisen tärkeimpänä saavutuksena. Tämä oikeus on unionin kansalaisuuden sisintä ydintä.

Jäsenvaltiot ja EU ovat yhdessä vastuussa siitä, että vapaata liikkuvuutta koskevista säännöistä on hyötyä kansalaisille ja että ne tukevat kasvua ja työllisyyttä.

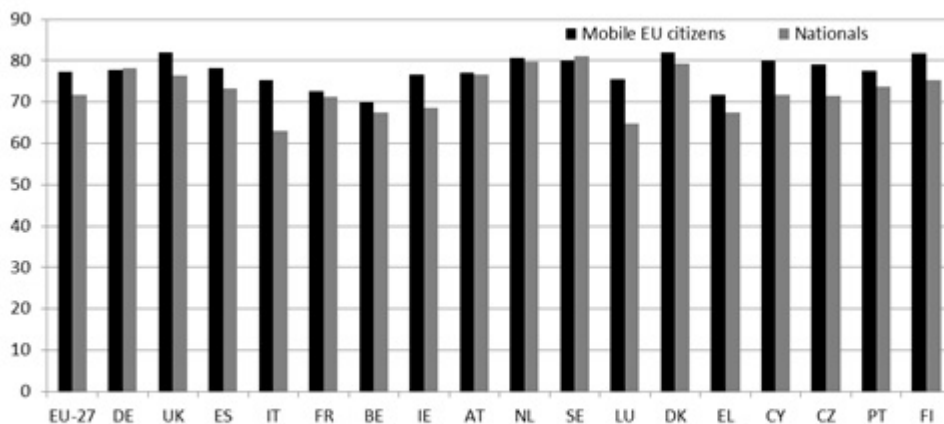
Vapaata liikkuvuutta sekä sosiaaliavustusten ja sosiaaliturvan saantia koskevat EU:n säännöt helpottavat vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttöä ja suojelevat henkilöitä, jotka aidosti hyödyntävät tätä oikeutta. Samalla niihin sisältyy tehokkaat takeet sen varmistamiseksi, että EU:n kansalaisille myönnettyjä oikeuksia ei käytetä väärin, että unionin lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia noudatetaan ja että vastaanottavien jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmiin ei kohdistu kohtuutonta rasitusta. Jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet ovat yhdessä vastuussa siitä, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen kunnioitetaan. Niiden on muun muassa korjattava sellaiset yleiset käsitykset, jotka eivät perustu tosiseikkoihin tai taloudellisiin realiteetteihin. Kansalliset viranomaiset voivat luottaa siihen, että komissio auttaa niitä kantamaan tämän vastuun tässä tiedonannossa esitetyn lähestymistavan ja viiden toimenpiteen pohjalta.



## TILASTOLIITE

### Kaavio 1: Liikkuvien EU-kansalaisten ja jäsenvaltion omien kansalaisten työllisyysaste (15–64-vuotiaat), 2012

Kaaviossa kuvataan jäsenvaltioissa asuvien työikäisten (15–64-vuotiaiden) liikkuvien EU-kansalaisten määriä.



Lähde: Eurostat, EU:n työvoimatutkimus (taulukko lfsa\_argan). Huom.: Kaaviossa esitetään vain ne maat, joissa on eniten liikkuvia EU-kansalaisia. Näissä 17 jäsenvaltiossa olevat liikkuvat EU-kansalaiset muodostivat 99 prosenttia kaikista liikkuvista EU-kansalaisista vuonna 2012.

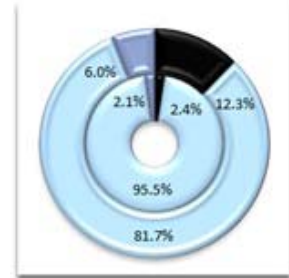
## Kaavio 2: Liikkuvien EU-kansalaisten sosiaalietuuksien käyttö eräissä jäsenvaltioissa

Ulompi kehä: liikkuvien EU-kansalaisten prosenttiosuus suhteessa maan omiin kansalaisiin. Sisempi kehä: sosiaaliturvaetuksia saavien (omat kansalaiset ja liikkuvat EU-kansalaiset) prosenttiosuus. Omat kansalaiset esitetään vaaleansinisellä, liikkuvat EU-kansalaiset **mustalla** ja unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset (jos tietoja saatavilla) violetilla.

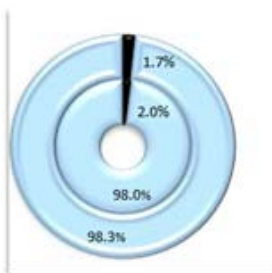
Väestön jakautumista koskevat tiedot: Eurostatin vuoden 2012 muuttoliiketilastot, joiden lisäksi on hyödynnetty Eurostatin työvoimatutkimusta, kansallisia tietolähteitä ja omia arvioita.

Tiedot sosiaalietuuksien käytöstä: komissio on kerännyt tiedot jäsenvaltioilta FREEMO-asiiantuntijaryhmän välityksellä. Ne eivät ole keskenään vertailukelpoisia, osittain sen takia, että etuuksia ei ole yhdenmukaistettu EU:n tasolla.

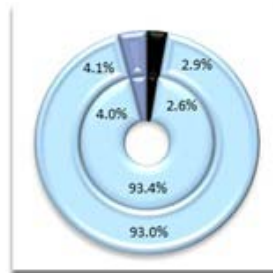
Kypros –  
sosiaaliturvaetuudet  
heinäkuussa 2013



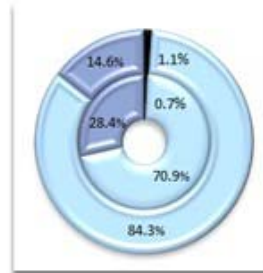
Tšekki – muut kuin  
vakuutusperusteiset  
sosiaaliturvaetuudet  
(tietoja ei ole päivätty)



Tanska – sosiaalietuuksia  
tai työttömyyskorvauksia  
saavat vuonna 2012



Viro –  
sosiaaliturvaetuudet  
vuonna 2012



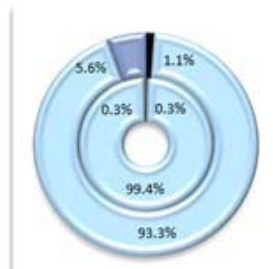
Suomi –  
työttömyyskorvaukset  
vuonna 2012



Saksa – työnhakijoiden  
sosiaalietuudet vuonna  
2012



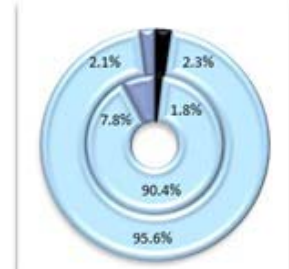
Kreikka – eläkkeet  
kesäkuussa 2013



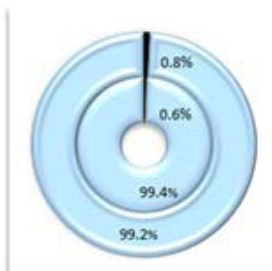
Irlanti – työnhakijoille  
tarkoitettut sekä  
asumiseen liittyvät  
etuudet ja lapsilisät  
(perheet ja lapset)  
vuonna 2013



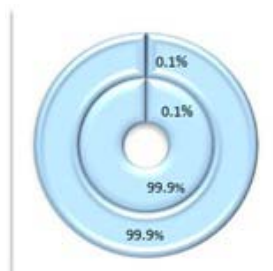
Alankomaat –  
sosiaaliturvaetuudet  
vuonna 2012



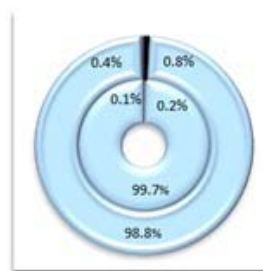
Portugali – sosiaaliseen  
integraatioon tarkoitettut  
etuudet, perhe-etuudet ja  
tuki vanhuksille



Romania –  
sosiaaliturvaetuudet  
kesäkuussa 2013  
(liikkuvia EU-kansalaisia  
ja unionin ulkopuolisten  
maiden kansalaisia  
koskevat tiedot yhdistetty)



Slovakia –  
sosiaaliturvaetuudet  
toukokuussa 2013



Slovenia –  
sosiaalivastuudet  
elokuussa 2013



