EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 4.12.2018
COM(2018) 789 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä 16 päivänä huhtikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/54/EU täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

1.1. Direktiivi

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on Euroopan unionin kansalaisten perusvapaus ja yksi unionin sisämarkkinoiden pilareista. Se on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 45 artiklaan. Tätä oikeutta on kehitetty edelleen sekundäärilainsäädännön kautta, josta mainittakoon etenkin 5. huhtikuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella. Sitä on kehitetty edelleen myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta.

Säännöt on todettu melko vakaiksi ja täydellisiksi useissa raporteissa[1], mutta tästä huolimatta unionin kansalaiset voivat edelleen kohdata käytännön ongelmia käyttäessään oikeuksiaan EU:n työntekijöinä. Pyrkimyksenä kuroa umpeen lain ja sen käytännön soveltamisen välistä kuilua Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16. huhtikuuta 2014 direktiivin 2014/54/EU työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä[2], jäljempänä ’direktiivi’.

Direktiivillä ei luoda uusia aineellisia oikeuksia työntekijöille ja/tai heidän perheenjäsenilleen SEUT-sopimuksen 45 artiklan ja asetuksen 492/2011 nojalla myönnettyjen lisäksi. Sillä pyritään ainoastaan varmistamaan olemassa olevien oikeuksien tehokkaampi ja yhdenmukaisempi soveltaminen ja noudattaminen.

1.2. Kertomus

Direktiivin 9 artiklan mukaisesti tässä kertomuksessa käsitellään direktiivin täytäntöönpanoa. Siinä määrin kuin saatavilla olevat tiedot sen sallivat, kertomuksessa kuvataan myös direktiivin toimivuutta käytännössä. Sen lisäksi kertomuksessa pohditaan, onko direktiiviä tarpeen muuttaa, jotta voitaisiin paremmin taata työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan EU-lainsäädännön noudattaminen.

Kertomus perustuu pääasiassa direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä koskeviin tietoihin, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle direktiivin 8 artiklan nojalla. EUR-Lex-verkkosivustolla on tiedot kansallisista laeista, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä[3]. Komissio on kuullut myös työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevän neuvoa-antavan komitean[4] jäseniä lähettämällä näille yksityiskohtaisen kyselylomakkeen[5], jäljempänä ’kysely’, ja sittemmin luonnoksen tästä kertomuksesta. Tarpeen mukaan komissio on myös pyytänyt täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevia täsmennyksiä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevän teknisen komitean jäseniltä[6]. On todettava, että saadut tiedot vaihtelivat huomattavasti sisällöltään ja tarkkuudeltaan. Komissio on hyödyntänyt myös

[1] Ks. erityisesti direktiiviehdotuksen perustelujen sivut 3–4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52013PC0236

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054

[3] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1525688983864

[4] Asetuksen 492/2011 21 artiklan nojalla perustettu komitea.

[5] Kyselyssä keskityttiin direktiivin käytännön täytäntöönpanoon ja sen toimivuuteen. Vastauksia saatiin neljäntoista jäsenvaltion valtionhallinnosta ja neljältä kansalliselta ammattiliitolta (kesäkuuhun 2018 mennessä).

[6] Asetuksen 492/2011 29 artiklan nojalla perustettu komitea.

oikeudellisten asiantuntijoiden verkostonsa työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta ja sosiaaliturvan yhteensovittamisesta keräämiä tietoja[7].

2. SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Direktiivin 8 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 21. toukokuuta 2016 mennessä.

Avustaakseen jäsenvaltioita kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisessa komissio julkaisi marraskuussa 2015 epävirallisen asiakirjan, jossa esiteltiin yksityiskohtaisemmin direktiivin keskeisiä säännöksiä. Direktiivin täytäntöönpanosta keskusteltiin useita kertoja edellä mainittujen komiteiden kokouksissa vuosina 2015–2018.

Määräaikaan mennessä kuitenkin vain seitsemän jäsenvaltiota[8] oli ilmoittanut toimenpiteistä, joilla direktiivi oli saatettu kokonaisuudessaan kansallisen lainsäädännön osaksi.

Syyskuussa 2016 komissio aloitti rikkomusmenettelyn niitä 12 jäsenvaltiota[9] vastaan, jotka eivät edelleenkään olleet ilmoittaneet saattaneensa direktiiviä kokonaisuudessaan kansallisen lainsäädännön osaksi. Viimeiset kaksi maata[10] ilmoittivat marraskuussa 2017, että ne olivat saattaneet direktiivin kokonaisuudessaan kansallisen lainsäädäntönsä osaksi. Täten rikkomusmenettelyt lopetettiin.

Komissio viimeistelee parhaillaan kansallisten toimenpiteiden vaatimustenmukaisuutta koskevaa analyysiaan varmistaakseen, että direktiivi on pantu täytäntöön asianmukaisesti. Osana meneillään olevaa vaatimustenmukaisuuden tarkastusta komissio on yhteydessä jäsenmaihin tässä kertomuksessa kartoitetuissa kysymyksissä.

3. DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä monin eri tavoin. Useimmat jäsenvaltiot tekivät muutoksia omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä. Muutosten määrä vaihteli kuitenkin merkittävästi – yhden ainoan säädöksen antamisesta (Malta, Kypros, Kreikka, Portugali) kymmenien säädösten muutoksiin (Liettua, Romania). Tanska, Ranska, Espanja, Italia, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta katsoivat, että niiden kansallinen lainsäädäntö oli jo direktiivin mukainen eikä lainsäädäntöön tarvittu muutoksia. Itävallassa ja Belgiassa direktiivi on saatettu kansallisen lainsäädännön osaksi sekä liitovaltio- että aluetasolla. Yksikään jäsenvaltio ei ilmoittanut, että direktiivin säännöksiä olisi pantu täytäntöön työehtosopimusten kautta.

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot kaavailivat muita kuin lainsäädännöllisiä toimia etenkin elinten toimintaan (ks. 3.3 kohta) ja/tai (laadukkaiden) tietojen saannin parantamiseen (ks. 3.5 kohta) liittyvien säännösten täytäntöönpanon osalta.

3.1. Henkilöllinen ja aineellinen soveltamisala (1 ja 2 artikla)

[7] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1098.
[8] FI, DE, IE, IT, MT, NL, SE.
[9] AT, CY, CZ, DK, EE, FR, EL, HU, LT, LU, PT, RO.
[10] CZ ja LU.

Jo ennen direktiivin hyväksymistä jäsenvaltioiden oli varmistettava, että niiden vapaata liikkuvuutta koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin ihmisryhmiin ja että se käsittää ketään syrjimättä kaikki SEUT-sopimuksen 45 artiklassa tarkoitetut seikat. Koska direktiivin 1 ja 2 artiklan soveltamisala on sama kuin SEUT-sopimuksen 45 artiklan ja asetuksen 492/2011, joita molempia sovelletaan sellaisinaan, artikloilla ei tuotettu jäsenvaltioille uusia kansallisen lainsäädännön osaksi saattamiseen liittyviä velvollisuuksia. Kummallakin artiklalla saatiin kuitenkin muutamat jäsenvaltiot[11] tarkistamaan, että niiden nykyiset kansalliset säännöt ovat edellä mainittujen säännösten henkilöllisen ja aineellisen soveltamisalan mukaisia.

3.2. Oikeuksien turvaaminen (3 artikla)

Kaikissa jäsenvaltioissa on varmistettu mahdollisuus turvautua oikeudellisiin menettelyihin, joiden avulla unionin työntekijät ja heidän perheenjäsenensä voivat puolustaa SEUT-sopimuksen 45 artiklasta ja asetuksesta 492/2011 johtuvia oikeuksiaan, jos he katsovat, että näitä oikeuksia on rikottu. Useimmiten tämä on varmistettu yleistä syrjinnän torjumista koskevilla menettelysäännöillä, jotka olivat olemassa jo ennen direktiivin voimaantuloa. Joissakin maissa[12] on käytössä lainsäädäntöä, joka koskee erityisesti ulkomaisten työntekijöiden mahdollisuutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Direktiivin vaatimusten mukaisesti ei loukattujen oikeuksien puolustamista rajoiteta myöskään sen työsuhteen päätyttyä, jossa rajoittamisen ja estämisen tai syrjinnän väitetään tapahtuneen.

Järjestöt, organisaatiot (myös työmarkkinaosapuolet) tai muut yhteisöt, joilla on kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeutettu intressi varmistaa, että tätä direktiiviä noudatetaan, voivat aloittaa oikeudellisen ja/tai hallinnollisen menettelyn unionin työntekijöiden puolesta tai heitä tukeakseen. Näin on kaikissa jäsenvaltioissa lukuun ottamatta Italiaa, jossa ammattiliitoilla näyttää olevan oikeus aloittaa menettely ainoastaan kollektiivisen syrjinnän tapauksessa.

Vastatoimenpiteitä koskevan suojan osalta useimmissa maissa toimenpiteistä unionin työntekijöiden suojelemiseksi epäsuotuisalta kohtelulta tai epäsuotuisilta seurauksilta on säädetty kansallisessa syrjinnän vastaisessa tai työlainsäädännössä. Vain Malta ja Kypros ovat hyväksyneet direktiivin kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen jälkeen vastatoimenpiteitä koskevia erityissäädöksiä. Vaikuttaa siltä, että Liettuassa ja Portugalissa suojelu rajoittuu vain työsuhteisiin, eli sillä ei suojata esimerkiksi työnhakijoita, jotka saattavat joutua viranomaisten vastatoimenpiteiden uhriksi.

Tietoa 3 artiklan säännösten toteuttamisesta käytännössä on niukasti. Kyselyyn saaduista vastauksista ainoastaan Liettuan ammattiliittojen vastauksessa mainittiin neljä tapausta, joissa direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asioita on viety kansallisten tuomioistuinten käsiteltäviksi. Viro mainitsi kaksi valitusta, joita muut kuin oikeusviranomaiset käsittelivät vuonna 2017. Ne liittyivät tiettyihin julkisten laitosten käytäntöihin, jotka koskevat ammattipätevyyden tunnustamista ja oleskeluoikeuden myöntämistä unionin kansalaisen

[11] Esimerkkeinä AT, BG, CY, LT, MT, RO.

[12] BG ja ES.

perheenjäsenelle. Saksa ja Liettua mainitsivat, että muutamassa tapauksessa organisaatiot ovat aloittaneet oikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn työntekijöiden tukemiseksi.

Selityksenä tietojen vähäisyydelle on, että direktiivi on otettu käyttöön vasta hiljattain, että vapaata liikkuvuutta käsittelevät elimet (4 artikla) eivät ole vielä keränneet tällaisia tietoja tai että tapauksia ei ole ryhmitelty käyttäen perusteena unionin työntekijöiden syrjimistä kansallisuuden perusteella.

3.3. Yhdenvertaista kohtelua edistävä elin (tai edistävät elimet) (4 artikla)

Direktiivissä velvoitetaan innovatiivisella tavalla jäsenvaltiot nimeämään rakenne tai elin, jonka tehtävänä on edistää unionin työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä yhdenvertaista kohtelua kansallisuuden pohjalta sekä torjua perusteettomia vapaan liikkuvuuden oikeuteen kohdistuvia rajoituksia ja esteitä.

Elimen nimeäminen ja tehtävien suorittaminen

Marraskuun 2017 jälkeen vapaata liikkuvuutta käsittelevät elimet on nimetty kaikissa jäsenvaltioissa. Ranskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa nimittämisestä ei kuitenkaan ole ilmoitettu 6 artiklan 1 kohdan vaatimusten mukaisesti. Nämä jäsenvaltiot eivät ole antaneet mitään oikeudellista säädöstä direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Elinten verkkosivustoilla ei ole myöskään minkäänlaista mainintaa siitä, että elimet ovat direktiivissä tarkoitettuja elimiä tai että ne suorittavat direktiivissä mainittuja tehtäviä. Euroopan komissio on julkistanut verkossa luettelon direktiivissä tarkoitetuista elimistä[13].

Valtaosassa jäsenvaltioista vapaata liikkuvuutta käsittelevän elimen rooli on annettu olemassa oleville rakenteille. Ainoat poikkeukset ovat Saksa ja Slovenia, joissa on perustettu uusi rakenne. Elimen tyypistä todettakoon, että 20 jäsenvaltiossa tasa-arvosta vastaavan laitoksen vastuualue on ulotettu käsittämään unionin työntekijöihin ja näiden perheenjäseniin kansallisuuden perusteella kohdistuva syrjintä. Toiseksi yleisin tyyppi ovat työmarkkinaviranomaiset (kuten työnvälitystoimisto tai EURES-palvelut sekä työsuojeluviranomaiset) ja työministeriöt. Poikkeuksellisesti kyseisiin elimiin kuuluvat Itävallassa liittovaltion ja alueelliset työntekijäyhdistykset, kun taas Ruotsissa elimenä toimii maan sisämarkkinaviranomainen, kauppakollegio.

Elinten tehtävistä jotkin jäsenvaltiot ilmoittavat, että elin suorittaa kaikkia direktiivissä lueteltuja tehtäviä, vaikka joitakin tehtäviä ei ole erikseen mainittu elimen perussäännössä eikä ole konkreettisia esimerkkejä siitä, että elin olisi suorittanut niitä. Tehtäviä, joita ei ole mainittu, ovat mm. tutkimusten ja analyysien tekeminen vapaan liikkuvuuden esteistä sekä suositusten antaminen kaikissa perusteettomiin rajoituksiin ja esteisiin tai syrjintään liittyvissä asioissa. Vaikuttaa siltä, että Italiassa, Latviassa, Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaikki tehtävät eivät kuulu elinten vastuualueeseen.

Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän lisäksi EU:n työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt kieltävät myös perusteettomat vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvat

[13] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=en

rajoitukset tai esteet. Jää nähtäväksi, kuuluuko tämä kysymys käytännössä direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä nimettyjen elinten vastuualueeseen.

Kuten kyselyyn saaduista vastauksista käy ilmi, elinten käytännössä suorittamat pääasialliset tehtävät vastaavat direktiivissä säädettyjä. Useimmat maat keskittyvät seuraaviin seikkoihin: 1) avun, pääasiassa tiedon ja oikeudellisen neuvonnan, antaminen, 2) tietoisuuden lisääminen vapaaseen liikkuvuuteen liittyvistä oikeuksista ja elinten toiminnasta käyttämällä erilaisia viestintäkanavia ja/tai 3) yhteistyön vahvistaminen muiden sidosryhmien kanssa. Jotkin maat[14] käyttävät sosiaalista mediaa (tai aikovat tehdä niin) tavoittaakseen tietoa tarvitsevat ihmiset.

Alankomaalainen paras käytäntö: sosiaalisen median hyödyntäminen

Alankomaissa kansalaisten neuvontapalvelu vastaa Twitterin, Facebookin ja WhatsAppin kautta esitettyihin kysymyksiin.

Tietoa siitä, kuinka usein elimet antavat oikeudellista ja/tai muuta apua, on kuitenkin saatu toistaiseksi niukasti. Vain muutamat maat[15] kertoivat kyselyvastauksissa tietoja siitä, kuinka usein ne antavat tällaista apua.

Tutkimuksia, analyyseja tai raportteja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvistä asioista on tehty (tai suunniteltu tehtävän) ainoastaan seitsemässä jäsenvaltiossa[16]. On tärkeää kerätä, arvioida ja levittää julkisesti tietoja esteistä, rajoituksista ja syrjinnästä. Sen lisäksi, että näin voidaan lisätä yleistä tietoisuutta oikeuksista ja menettelyistä niiden puolustamiseksi, tämä voi myös estää muita työnantajia ja viranomaisia toimimasta samoin.

Tanskalainen paras käytäntö: esteitä koskeva kyselytutkimus

Tanskassa elin on toteuttamassa asiaa käsittelevien viranomaisten parissa kyselytutkimusta niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla havaituista esteistä tai syrjintätapauksista.

Kyky varmistaa, että 4 artiklan 2 kohdan a, c ja d alakohdissa säädetyt tehtävät suoritetaan riippumattomasti, on unionin liikkuvien työntekijöiden suojelun kannalta ratkaisevaa.

Kuten edellä mainittiin, vapaata liikkuvuutta käsitteleviksi elimiksi on yli puolessa jäsenmaista nimetty jokin tasa-arvoelin. Tehtävien, toimivallan, rakenteiden ja resurssien osalta niiden välillä on edelleen merkittäviä eroja[17].

Elinten riippumattomuus on erityisen tärkeää maissa, joissa ne eivät ole erillisiä rakenteita, mikä jo sellaisenaan varmistaisi ainakin tietyntasoisen itsenäisyyden. Erityistä huomiota on kiinnitettävä direktiivissä tarkoitetuille henkilöille annettavan oikeudellisen avun riippumattomuuteen. Vaikuttaa siltä, että Bulgariassa, Kroatiassa, Kyproksessa, Unkarissa,

[14] DE, MT, NL.

[15] DE, DK, EE, HR, MT, SI.

[16] AT, DE, DK, EL, FI, SE, SI.

[17] Aiheesta tarkemmin ks. yhteinen kertomus neuvoston direktiivin 2000/43/EY ja neuvoston direktiivin 2000/78/EY soveltamisesta (COM(2014) 2 final, 17.1.2014) ja kertomus neuvoston direktiivin 2004/113/EY soveltamisesta (COM(2015) 190 final, 5.5.2015).

Latviassa, Puolassa, Slovakiassa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa elinten riippumattomuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi.

Kyselyyn annetuissa vastauksissa mainitaan vain kaksi elintä[18], jotka ovat tähän mennessä käsitelleet vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä valituksia.

Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat oikeudenkäyntimenettelyissä syrjintää harjoittamatta ilmaisen avun henkilöille, joilla ei ole riittäviä varoja. Kroatiassa väliaikaisesti asuvat ulkomaiden kansalaiset ovat oikeutettuja ilmaiseen oikeusapuun, kunhan vastavuoroisuuden periaatetta noudatetaan. Ranska ei ole esittänyt pyydettyä täsmennystä siihen, kuinka se soveltaa tätä säännöstä. Ainoastaan Itävalta, Viro, Kreikka ja eräs liettualainen ammattiliitto mainitsivat, että oikeudenkäyntimenettelyissä todellakin annetaan riippumatonta apua.

Elinten moitteeton toiminta

Jotta elimet voisivat suorittaa tehtäviään moitteettomasti, on tärkeää, että niille myönnetään riittävästi resursseja. Tämä on erityisen tärkeää niissä maissa, joissa direktiivi on pantu täytäntöön antamalla olemassa oleville elimille lisätehtäviä (4 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä johdanto-osan 18 kappaleen kanssa). Tämä asia on otettu esiin useimpien maiden kanssa. Monien maiden rahoitusmahdollisuudet ovat rajalliset ja ne yrittävät saada vähemmällä enemmän aikaan. Elinten työmäärän lisääntyminen vaihtelee huomattavasti riippuen saapuvien ja lähtevien liikkuvien työntekijöiden määrästä. Lisäksi joissakin jäsenmaissa elimet suorittivat direktiivissä määritellyn mukaisia tehtäviä jo ennen nimeämistään.

Vain harvat jäsenvaltiot[19] mainitsivat yksiselitteisesti myöntäneensä lisäresursseja uusien tehtävien suorittamiseen.

Slovenialainen paras käytäntö: ESR-hanke

Sloveniassa elinten valmiuksia vahvistetaan Euroopan sosiaalirahastosta rahoitetulla hankkeella, jossa palveluita kehitetään työntekijöiden rajat ylittävän liikkuvuuden edistämiseksi.

Komissio aikoo seurata tapauksia, joissa lisäresurssien puute merkitsee, että elin ei kykene suorittamaan moitteettomasti direktiivissä kaavailtuja tehtäviä.

Useita elimiä on nimetty 11 jäsenvaltiossa. On siis olennaista, että niiden tehtäviä koordinoidaan asianmukaisesti, kuten 4 artiklan 5 kohdassa edellytetään.

Useimmissa jäsenvaltioissa on joko muodollisia säännöksiä, jotka velvoittavat kansallisia viranomaisia tekemään yhteistyötä tai antamaan tarvittavia tietoja toisilleen, tai jäsenvaltioissa nimetään yksi viranomaisista koordinointielimeksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että joissakin jäsenvaltioissa[20] tällaisia toimenpiteitä ei ole tehty.

[18] DE ja LT.

[19] Esimerkkeinä CZ, DE, EL, SE, SI.

[20] Esimerkiksi AT, LT, PL, SK, UK.

Direktiivillä velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan sen, että niiden elimet tekevät yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden elinten kanssa, mutta myös sen, että ne hyödyntävät unionin tasolla olemassa olevia tiedotus- ja neuvontapalveluja. Näihin kuuluvat Sinun Eurooppasi -neuvonta, SOLVIT-verkosto, Eures, Enterprise Europe Network sekä keskitetyt asiointipisteet. Useimmissa kyselyvastauksissa vahvistetaan, että elimet ovat yhteydessä palveluihin[21]. Vaikuttaa kuitenkin, että yhteydenpito on rajallista ja/tai satunnaista, sillä yhteistyön toteuttamiselle ei vaikuta olevan vielä mitään konkreettisia menettelytapoja tai valmiiksi kehitettyjä käytäntöjä.

Saksalainen paras käytäntö: alueellinen yhteistyö

Saksassa on toteutettu erityishanke, jonka päämääränä on parantaa julkisten työvoimatoimistojen menettelyjä, kun ne käsittelevät EU:n kansalaisten asioita, ja edistää alueellista yhteistyötä maahanmuutto- ja työvoimapalvelujen välillä työvoimapalvelujen saatavuuteen liittyvissä asioissa.

Monet jäsenvaltiot yrittävät parantaa elinten toimintatapoja ja ratkaista ongelmia, joita ne kohtaavat suorittaessaan tehtäviään ja kehittäessään valmiuksiaan. Tähän sisältyy työohjelmien/strategisten suunnitelmien laatiminen, yhteistyökumppanuuden luominen muiden maiden kansallisten sidosryhmien ja elinten kanssa, tiedon ja palvelujen saatavuuden parantaminen sekä seminaarien ja koulutuksen järjestäminen viranomaisille näiden työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän asiantuntemuksen vahvistamiseksi.

3.4. Vuoropuhelun edistäminen työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa (5 artikla)

Jäsenvaltioiden lainsäädännölliset puitteet tarjoavat mahdollisuuden vuoropuheluun sidosryhmien kanssa. Monissa maissa tällainen vuoropuhelu kuitenkin koskee harvoin nimenomaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta (lukuun ottamatta esimerkiksi Bulgariaa), se ei ole säännöllistä tai siinä ei ole mukana erityisesti kansalaisjärjestöjä[22].

3.5. Kehittyneempi kansallisen tason tiedottaminen unionin työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen (6 artikla)

Tietoa vapaata liikkuvuutta koskevista oikeuksista on saatavilla kaikissa maissa. Koska direktiivissä (2 kohta) asetetaan suhteellisen korkeat laatuvaatimukset, useimmissa tapauksissa haasteena on edelleen sen varmistaminen, että tieto on kattavaa, ajantasaista, selkeää ja saatavilla useilla kielillä. Joissakin tapauksissa tieto on hajallaan monilla kansallisilla verkkosivustoilla, jolloin se on vaikeasti käytettävissä ja pirstaleista[23]. Monissa maissa tietoa ollaan vasta laittamassa tarjolle, ja parhaillaan ollaan perustamassa uusia

[21] AT, FI, LV ja NL korostivat merkitystä, joka on yhteydenpidolla etenkin Euresin, SOLVIT-verkoston ja pimeän työn vastaisen foorumin puitteissa. Equinet, kansallisten tasa-arvoelinten eurooppalainen verkosto (http://www.equineteurope.org/), johon osallistuu 18 elintä, mainittiin myös sopivana foorumina luoda yhteyksiä etenkin muiden jäsenvaltioiden elimiin.

[22] Esimerkkeinä HR, HU, IT, MT, PL, SK, UK.

[23] Esimerkkeinä HR ja LT.

verkkosivustoja tai uudistamassa entisiä, laatimassa esitteitä tai toteuttamassa tiedotuskampanjoita.

Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että henkilöt, joita asia koskee, tuntevat elimet ja niiden tarjoaman tuen. Elinten olisi tietolähteenä täydennettävä olemassa olevia foorumeita, kuten Eures-neuvojat[24], SOLVIT-verkosto[25] ja Sinun Eurooppasi -neuvonta[26], jotka kaikki voivat avustaa niitä yli 11,8 miljoonaa työikäistä liikkuvaa unionin kansalaista, jotka asuvat muualla kuin siinä maassa, jonka kansalaisia he ovat[27,28]. Tarjottu tieto voi myös kannustaa liikkuvia kansalaisia ilmoittamaan syrjintätapauksista ja puolustamaan oikeuksiaan.

3.6. Muut säännökset (7 artikla, johdanto-osan 15 ja 28 kappale)

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että on jäsenvaltioiden harkintavallassa laajentaa elinten toimivalta kattamaan myös oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää kaikkien niiden unionin kansalaisten, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja heidän perheenjäsentensä osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 21 artiklan mukaisesti. Kuten edellä on jo todettu, yli puolessa valtioista tasa-arvoelimet, jotka kattoivat jo kaikki unionin kansalaiset, on nimetty direktiivin nojalla vapaata liikkuvuutta käsitteleviksi elimiksi. Jotkin maat[29] ovat laajentaneet elinten toimivaltaa niin, että ne kattavat kaikki unionin kansalaiset direktiivin täytäntöönpanon jälkeen. Kaiken kaikkiaan elinten toimivalta kattaa useimmissa jäsenvaltioissa kaikki unionin kansalaiset[30].

Direktiivin johdanto-osan 15 kappaleessa jäsenvaltioita kehotetaan tarkastelemaan kieltokanteita ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavien yhteisten periaatteiden täytäntöönpanoa, kuten edellytetään komission 11. kesäkuuta 2013 annetussa suosituksessa[31]. Vain kolmessa kyselyvastauksessa[32] vahvistettiin tällaisten oikeussuojakeinojen olemassaolo, vaikka aina ei olekaan selvää, kattavatko ne direktiivin soveltamisalaan kuuluvat asiat. Tarkempia tietoja jäsenvaltioiden edistymisestä

[24] Eures-neuvojat, joita on kaikissa jäsenvaltioissa, antoivat apua unionin työntekijöille ja työnantajille yli 45 000 tapauksessa vuonna 2016 (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eures/index_en.htm).

[25] SOLVIT-verkosto käsitteli 34 työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää tapausta vuonna 2016. http://ec.europa.eu/solvit/

[26] Sinun Eurooppasi -neuvonta antoi vuonna 2016 neuvoja työhön, perheoikeuksiin ja sosiaalietuuksiin liittyvissä asioissa yli 2 500 tapauksessa. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/youreurope_advice/index_en.htm

[27] https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017_report_on_intra-eu_labour_mobility.pdf

[28] Muussa kuin kansalaisuuttaan vastaavassa jäsenvaltiossa asuvien tai työskentelevien unionin kansalaisten määrä on noin 17 miljoonaa (Eurostatin muuttoliiketilastot [migr_pop1ctz] 2017).

[29] Esimerkkeinä BG ja SI.

[30] Poikkeuksina DE, DK, HR, LV ja SE.

[31] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=OJ:JOL_2013_201_R_NS0013

[32] DK, LT ja SI.

kollektiivisten oikeussuojakeinojen täytäntöönpanossa esitetään 26 päivänä tammikuuta 2018 annetussa komission kertomuksessa[33].

Johdanto-osan 28 kappaleen mukaisesti komissio on myös tarkastellut ongelmia, joita unionin alueelta työtä etsivät loppututkinnon suorittaneet nuoret ja unionin työntekijöiden kolmansista maista olevat puolisot mahdollisesti kohtaavat.

Kyselyyn antamissaan vastauksissa vastaajat mainitsivat loppututkinnon suorittaneiden nuorten pääasiallisena ongelmana tutkintojen tunnustamisen. Muut esille otetut seikat eivät ole suoraan yhteydessä vapaata liikkuvuutta koskeviin sääntöihin, kuten työkokemusta vailla olevien henkilöiden matalat palkat sekä työnsaannissa edellytetyt käytännön taidot. Kolmansista maista olevien puolisoiden osalta yleisiksi ongelmiksi todettiin menettelyjen pitkä kesto sekä viisumin, oleskeluluvan ja/tai sosiaaliturvatunnuksen hankkimisen tai ylipäätään julkisten palvelujen saamisen edellytyksenä olevat kohtuuttomat hallinnolliset vaatimukset (kuten kielivaatimukset tai vaatimus vihkitodistuksen laillistamisesta). Ongelmana oli myös se, että puolisot eivät osanneet paikallista kieltä. Lisäksi yleisenä seikkana nostettiin esiin kansallisten sääntöjen monimutkaisuus.

Osa näistä unionin työntekijöiden kohtaamista ongelmista johtuu siitä, että kansalliset viranomaiset ja/tai yksityiset tahot soveltavat unionin lainsäädäntöä virheellisesti. Tämä on nimenomaan yksi ongelmista, joihin direktiivillä pyritään puuttumaan, sillä sen tavoitteena on parantaa ihmisten mahdollisuuksia puolustaa oikeuksiaan sekä helpottaa elinten tarjoaman avun ja yleisesti tiedon saatavuutta.

4. MAHDOLLISIA MUUTOKSIA JA MUITA PARANNUKSIA

Kyselyssä jäsenvaltioiden viranomaisilta sekä työmarkkinaosapuolilta tiedusteltiin, katsovatko ne tarpeelliseksi tehdä muutoksia direktiiviin (tai muuhun työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaan lainsäädäntöön). Kaikki vastanneet totesivat, että lainsäädännölliset muutokset eivät tässä vaiheessa ole tarpeellisia ja että huomio tulisi sen sijaan keskittää nykyisten säännösten asianmukaiseen täytäntöönpanoon. Tältä osin komissio muistuttaa Euroopan työviranomaisen perustamista koskevasta ehdotuksestaan[34], joka esiteltiin osana sosiaalisen oikeudenmukaisuuden pakettia 13. maaliskuuta 2018. Tämän ehdotuksen päämääränä on vahvistaa oikeudenmukaisuutta rajat ylittävän työvoiman liikkuvuusasioissa. Muiden tavoitteiden ohella työviranomaisen on tarkoitus helpottaa yksityishenkilöiden ja työnantajien mahdollisuutta toteuttaa vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan tarjoamalla kattavampia ja helpommin saatavilla olevia tietoja ja palveluja. Työviranomainen keskittyy myös luomaan paremmat ja tehokkaammat olosuhteet työvoiman liikkuvuuden tukemiseksi Euroopassa kansallisten viranomaisten tiiviimmän yhteistyön avulla. Tältä osin ei komissiokaan katso tarpeelliseksi tässä vaiheessa ehdottaa muutoksia direktiiviin.

[33] http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49502

[34] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan työviranomaisen perustamisesta (COM(2018) 131 final, 13.3.2018).

5. PÄÄTELMÄT

Kansallisten täytäntöönpanotoimien analyysista käy ilmi, että monet direktiivin säännökset on jo täytetty sellaisten kansallisten välineiden kautta, jotka olivat olemassa jo direktiivin tullessa voimaan. Monissa maissa ainoa tarvittava lainsäädännön muutos on ollut yhdenvertaista kohtelua edistävän elimen nimeämistä koskevan 4 artiklan saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivi on jo käytössä, eikä komissio ole havainnut kansallisissa täytäntöönpanotoimissa merkittäviä noudattamatta jättämiseen liittyviä ongelmia. Käytännössä on kuitenkin tehtävä vielä paljon sen varmistamiseksi, että direktiivin tavoitteet saavutetaan. Monien jäsenvaltioiden osalta haasteena on varmistaa, että direktiivin nojalla käyttöön otetut keinot, kuten elinten nimeäminen, tuottavat tuloksia kentällä.

Koska direktiivin saattaminen kansallisen lainsäädännön osaksi on viivästynyt monissa maissa ja sitä on sovellettu käytännössä vasta suhteellisen vähän aikaa, ei sen vaikutuksesta voi tässä vaiheessa tehdä luotettavia päätelmiä.

Kyselyvastauksista voi kuitenkin päätellä, että direktiivillä on ollut kaikkien sidosryhmien kannalta myönteinen vaikutus. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että direktiivillä on annettu työntekijöille, työnantajille ja viranomaisille lisää oikeusvarmuutta ja selkeyttä, sillä siinä määritetään vapaata liikkuvuutta koskevat oikeudet sekä parempaa täytäntöönpanoa koskevat säännöt. Sillä on myös saatettu elinten tarjoama tuki avun tarvitsijoiden saataville ja korostettu, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan unionin lainsäädännön asianmukainen täytäntöönpano on kansallisten viranomaisten tärkeä tehtävä.

On vaikeaa tai jopa mahdotonta arvioida, missä määrin direktiivin täytäntöönpano on auttanut parantamaan unionin kansalaisten tietoisuutta vapaata liikkuvuutta koskevista oikeuksistaan. Eurobarometri-tutkimus[35] osoittaa, että yhä useammat kansalaiset ovat entistä tietoisempia oikeuksistaan Euroopan unionissa. Unionin viimeaikaisten asiaa koskevien aloitteiden[36] samoin kuin ehdotuksen Euroopan työviranomaisen perustamisesta pitäisi osaltaan auttaa lisäämään tietoisuutta keskeisimmistä vapaata liikkuvuutta koskevista oikeuksista.

Komissio aikoo edelleen seurata direktiivin täytäntöönpanoa. Tässä se hyödyntää EU:n sisäistä liikkuvuutta koskevaan vuosikertomukseen kerättyjä tietoja. Kertomuksessa esitetään yleiskatsaus rajat ylittävästä liikkuvuudesta EU:ssa, ja siitä voi käydä ilmi, millaiset tekijät haittaavat liikkuvuutta (ks. alaviite 27). Komissio jatkaa yhteistyötään jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen, että direktiivi pannaan täysimääräisesti ja asianmukaisesti täytäntöön ja että sitä sovelletaan kaikissa jäsenmaissa.

Komissio tukee jäsenvaltioiden ponnisteluja panna direktiivi asianmukaisesti täytäntöön. Se aikoo edistää erityisesti elinten välistä yhteistyötä, varmistaa olemassa olevien tietojen ja tukipalveluiden välisen synergian unionin tasolla ja auttaa jäsenvaltioita parantamaan

[35] http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/50/groupKy/268/savFile/867

[36] Ks. myös ehdotus asetukseksi tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta (COM(2017) 256, 2.5.2017).

kansallisilla verkkosivustoillaan esittämiensä tietojen laatua ja lisäämään unionin työntekijöiden tietoisuutta oikeuksistaan.