

Strasbourg 16.4.2019
COM(2019) 186 final

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

**Tehokkaampaa päätöksentekoa sosiaalipolitiikan alalla:
uusien alojen yksilöiminen määräenemmistöpäätöksiin siirtymistä varten**

1. Johdanto

Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus on kirjattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimuksen) 3 artiklaan. Siinä tuodaan esiin, että unionin päämääränä on muun muassa edistää kansojensa hyvinvointia, Euroopan kestävä kehitystä, jonka perustana on täystyöllisyys ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, sekä torjua sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää ja edistää naisten ja miesten tasa-arvoa.

Tähän liittyen unionin tehtävänä on tukea ja täydentää jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaa ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan ylöspäin tapahtuva läheneminen sekä hyvin toimivat sisämarkkinat ja talous- ja rahaliitto. EU:n tason lainsäädännöllä, poliittisella koordinoinnilla ja rahoituksella on saavutettu konkreettista edistystä viimeisten 60 vuoden aikana (ks. liite 1).

Tilanteessa, jossa työmarkkinat ja yhteiskunta muuttuvat ja globalisaatio, digitalisaatio, ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen mukautuminen, työmallien muuttuminen, maahanmuutto ja väestön ikääntyminen synnyttävät uusia mahdollisuuksia ja haasteita, EU:n kansalaiset ovat ensisijaisesti huolissaan sosiaalisista kysymyksistä. Vastauksena tähän Euroopan komissio on esittänyt kattavan joukon aloitteita, joilla on tarkoitus uudistaa ja nykyaikaistaa EU:n sosiaalialan säännöstöä.¹ EU-johtajat myös sitoutuivat maaliskuussa 2017 jatkamaan toimia sosiaalisen Euroopan² edistämiseksi.

Merkittävä edistysaskel alalla oli Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva julistus marraskuussa 2017. Euroopan komissio ehdotti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria³, jonka Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto vahvistivat yhdessä. Se toimii uutena suunnannäyttäjänä, jotta voidaan tarttua nykyisiin ja tuleviin haasteisiin. EU:n tasolla on jo pilarin seurantatoimena toteutettu useita aloitteita, jotta voitaisiin modernisoida kansalaisten oikeuksia nopeasti muuttuvassa maailmassa.⁴ Niillä edistetään myös YK:n kestävän kehityksen tavoitteita.

Näinä nopean ja toisinaan mullistavankin muutoksen aikoina on entistä tärkeämpää, että EU yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kykenee nopeasti muotoilemaan toimivia poliittisia vastauksia. Tämä edellyttää tehokasta päätöksentekoa, jotta EU saa aikaan tuloksia, joilla tuetaan ja täydennetään kansallista politiikkaa, puututaan uusiin haasteisiin rivakasti, hyödynnetään tällaisten muutosten mukanaan tuomat mahdollisuudet parhaalla tavalla, puolustetaan unionin kollektiivisia etuja ja suojellaan EU:n kansalaisia.

¹ Lisätietoja:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf ja liite 2.

² 27 jäsenvaltion sekä Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission johtajien julistus (Rooma, 25.3.2017):

http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_fi.htm

³ Pilarin vahvistivat yhdessä Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio oikeudenmukaisia työpaikkoja ja kasvua käsitelleessä sosiaalialan huippukokouksessa Göteborgissa (marraskuussa 2017). https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fi

⁴ Ks. liite 2, katsaus Junckerin komission hyväksymiin sosiaalialan aloitteisiin.

Kuten puheenjohtaja Juncker ilmoitti unionin tilaa käsitelleessä puheessaan syyskuussa 2018, on syytä tarkastella keskeisillä eri politiikanaloilla sovellettavia EU:n päätöksentekopuitteita, jotka vahvistetaan perussopimuksissa, jotta voidaan varmistaa, että EU hyödyntää kaikkia käytettävissään olevia välineitä ja maksimoi niistä saatavan lisäarvon.

Tämä tiedonanto on näin ollen osa komission laajempaa sitoumusta tarkastella päätöksenteon tehostamista yksilöimällä aloja, joilla määräenemmistöpäätöstä⁵ voitaisiin käyttää enemmän. Samaa asiaa käsitellään myös aiemmissa tiedonannoissa, jotka koskevat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa⁶, verotusta⁷ sekä energiaa ja ilmastoa⁸.

On tärkeää huomata, että lähes kolmen vuosikymmenen ajan valtaosa sosiaalipolitiikkaa koskevista päätöksistä on tehty noudattaen tavallista lainsäätämisyjärjestystä, jossa neuvosto (joka tekee päätöksen määräenemmistöllä) ja Euroopan parlamentti toimivat tasavertaisina lainsäätäjinä (ks. seuraava jakso). Sosiaaliasioita koskevan EU-politiikan laatiminen on siis hyvin erilaista kuin muilla aloilla, etenkin verotuksen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, joilla yksimielinen päätös on edelleen normina.

Erityistä on myös se, että komissio kuulee työmarkkinaosapuolia, ennen kuin se tekee ehdotuksia sosiaalipolitiikan alalla.⁹ Lisäksi työmarkkinaosapuolet voivat neuvotella sopimuksia, jotka voidaan panna täytäntöön joko itsenäisesti kansallisten käytäntöjen mukaisesti tai EU:n tasolla työmarkkinaosapuolten pyynnöstä neuvoston päätöksellä.¹⁰

2. EU:n tämänhetkiset päätöksentekopuitteet sosiaalipolitiikan alalla

Sosiaalipolitiikan säännöstöön kuuluu 125 säädöstä, jotka kattavat esimerkiksi naisten ja miesten tasa-arvon, työvoiman liikkuvuuden, lähetettyjen työntekijöiden oikeudet, työterveyden ja -turvallisuuden suojelun, työolot sekä työntekijöille tiedottamisen ja heidän kuulemisensa. Junckerin komission toimikaudella sosiaalipolitiikan alalla on esitetty 27 säädösehdotusta, joista 24:ssä on päästy sopimukseen (ks. liite 2).

⁵ Ks. puheenjohtaja Junckerin unionin tilaa koskeva puhe (12.9.2018) ja komission vuoden 2019 työohjelma (COM(2018) 800 final).

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177.

⁹ EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 154 artiklassa määrätään pakollisesta kaksivaiheisesta kuulemismenettelystä: ensimmäisessä vaiheessa komissio kuulee työmarkkinaosapuolia aloitteen mahdollisesta suunnasta ja toisessa vaiheessa suunnitellun aloitteen sisällöstä. Molemmissa vaiheissa työmarkkinaosapuolet voivat ilmoittaa komissiolle, jos ne haluavat aloittaa neuvotteluprosessin aihetta koskevasta työmarkkinaosapuolten sopimuksesta. Tällöin komissio keskeyttää aloitteensa näiden neuvottelujen ajaksi. Jos neuvottelut saadaan menestyksekkäästi päätökseen, työmarkkinaosapuolet voivat pyytää, että komissio panee niiden sopimuksen täytäntöön esittämällä ehdotuksen neuvoston päätökseksi. Jos työmarkkinaosapuolet eivät pääse sopimukseen toisen vaiheen kuulemisessa, komissio voi päättää ehdotuksen esittämisestä.

¹⁰ SEUT-sopimuksen 155 artikla.

Suuri osa sosiaalipolitiikan säännöstöä on hyväksytty määräenemmistöllä ja tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Lisäksi EU:n tasolla täytäntöön pannuilla työmarkkinaosapuolten sopimuksilla on ollut merkittävä asema sosiaalialan EU-säännösten kehittämisessä. Lainsäädäntöä on hyväksytty yksimielisellä päätöksenteolla tietyillä aloilla, esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvissä ensimmäisissä säädöksissä¹¹ sekä sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumisen alalla.

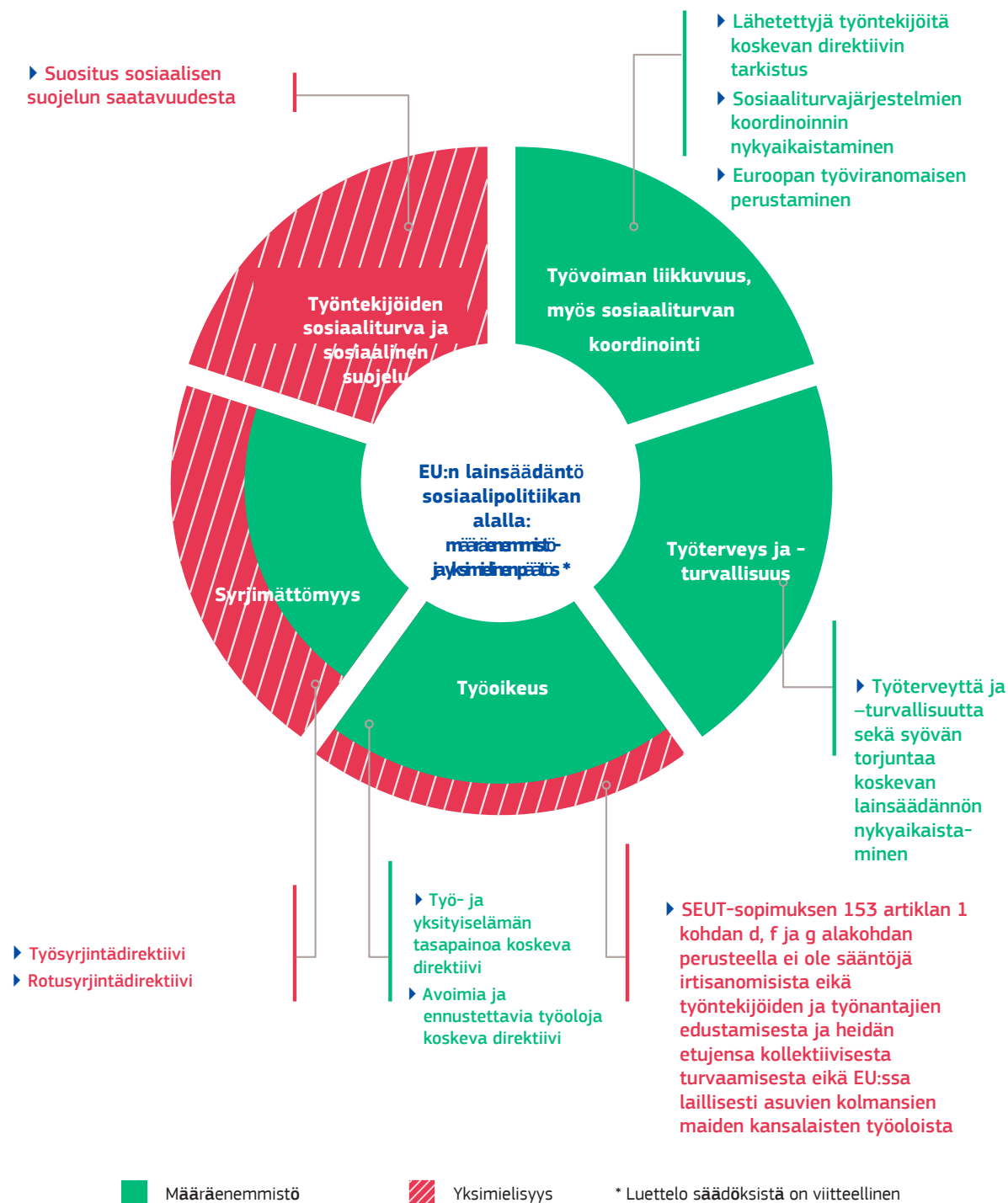
Joillakin sosiaalipolitiikan aloilla sovelletaan kuitenkin edelleen neuvoston yksimielistä päätöksentekoa ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä, jossa Euroopan parlamentti ei toimi lainsäätäjänä. Näitä aloja ovat

- syrjimättömyys (SEUT-sopimuksen 19 artiklan 1 kohta),
- työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojelu (muutoin kuin rajatylittävissä tilanteissa) (SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan c alakohta),
- työntekijöiden suojelu työsopimuksen päättymisen yhteydessä (SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan d alakohta),
- työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen (SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan f alakohta) ja
- sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot, jotka oleskelevat laillisesti unionin alueella (SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan g alakohta).

Sitä seikkaa lukuun ottamatta, että näiden politiikanalojen tietyillä näkökohdilla saattaa olla vaikutusta kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien rahoitusrakenteeseen, ei ole tiettyä logiikkaa, joka selittäisi, miksi perussopimuksen tarkistustenkin jälkeen nämä muutamat alat edellyttävät edelleen yksimielistä päätöstä ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä, etenkin kun verrataan niitä aloihin, joilla jo sovelletaan määräenemmistöpäätöstä.

¹¹ Vuonna 2009 Lissabonin sopimuksella jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen – SEUT-sopimuksen 48 artiklan mukaisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä – ryhdyttiin soveltamaan määräenemmistöpäätöstä ja tavallista lainsäätämisyjärjestystä eikä yksimielistä päätöksentekoa. Ks. liite 1, katsaus sosiaalipolitiikan alan EU-säännösten kehitykseen. Muutokseen liittyi SEUT-sopimuksen 48 artiklan mukainen ”häätäjarrulauseke”, jonka mukaan jokin neuvoston jäsen voi ilmoittaa, että sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeva säädösehdotus vaikuttaisi sen sosiaaliturvajärjestelmän tärkeisiin näkökohtiin (sen soveltamisala, kustannukset tai rahoitusrakenne mukaan luettuina) taikka vaikuttaisi järjestelmän rahoituksen tasapainoon, ja pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi. Tällöin tavallinen lainsäätämisyjärjestys keskeytetään. Asiaa käsiteltyään Eurooppa-neuvosto neljän kuukauden kuluessa keskeyttämisestä joko palauttaa esityksen neuvostolle, mikä lopettaa tavallisen lainsäätämisyjärjestysmenettelyn keskeyttämisen, ei toimi tai pyytää komissiota tekemään uuden ehdotuksen (tässä tapauksessa katsotaan, ettei alun perin ehdotettua säädöstä ole annettu).

Kaavio 1: Sosiaalipolitiikan EU-säännöstö – yksimielinen ja määräenemmistöpäätös, esimerkkejä voimassa olevista säädöksistä



3. EU:n sosiaalipolitiikan kehittämisen tukeminen

a) Suojelussa esiintyvien erojen poistaminen

Yksimielinen päätöksenteko ja toisaalta määränemmistöön ja yksimielisyyteen perustuva äänestäminen samalla politiikanalalla on johtanut sosiaalipolitiikan alan säännösten epätasaiseen kehitykseen. Suojelu on yleisesti korkeatasoista, mutta siinä on aukkoja, minkä vuoksi jotkin ryhmät eivät ole tasapuolisesti suojattuja. Esimerkiksi

- yhdenvertaista mahdollisuuksista ja naisten ja miesten yhdenvertaisesta kohtelusta samoin kuin rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta yhdenvertaisesta kohtelusta on kattavia EU-säännöksiä, mutta uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään ja sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa yhdenvertaista kohtelua ei ole taattu samassa määrin; tämä on esimerkki alasta, jolla vaaditaan yksimielisyyttä ja jolla säännöt eivät ole kehittyneet tasapuolisesti;
- laillisesti oleskeleville kolmannen maan kansalaisille taataan yhdenvertainen kohtelu EU:n kansalaisten kanssa työmarkkinoille pääsyn ja työolojen osalta (samoin kuin koulutukseen pääsyn, tutkintojen ja ammattipätevyyksien tunnustamisen, sosiaaliturvan sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuuden osalta), mutta EU:n tasolla ei ole sitovia vähimmäisvaatimuksia, jotka olisi nimenomaisesti tarkoitettu heidän integroimisekseen tehokkaasti työmarkkinoille; tämä on esimerkki kahdesta perussopimuksen mukaisesta menettelystä, joissa on eri äänestysäännöt ja jotka koskevat samanlaisia aloja, eli laillista maahanmuuttoa ja laillisten maahanmuuttajien työoloja;
- työntekijöille on ilmoitettava ja heitä on kuultava ennen johdon tekemiä päätöksiä, etenkin jos suunnitellaan uudelleenjärjestelyjä, kollektiivista irtisanomista tai yrityksen siirtoa, ja EU:n laajuisissa yrityksissä (eurooppalaisten työneuvostojen kautta), mutta työntekijöiden edustusta ja työntekijöiden etujen kollektiivista puolustusta varten ei ole yhteisiä vähimmäisvaatimuksia (eurooppayhtiöiden työntekijöiden edustusta koskevien sääntöjen lisäksi)¹². Myös työsuhteen päättymisen tapauksessa yksittäisten työntekijöiden suojelusta on vain rajoitetusti säännöksiä.

b) Pysyminen samassa tahdissa sosiaalisten haasteiden kehityksen kanssa

EU:lla ja kaikilla sen jäsenvaltioilla on yhteisiä haasteita, jotka liittyvät uuden teknologian vaikutukseen, kilpailupaineiden kasvamiseen globaalissa taloudessa, uusiin työmuotoihin ja väestörakenteen suuntauksiin (myös ikääntymiseen). Niiden olisi saatava täysi hyöty joidenkin näiden muutosten mukanaan tuomista mahdollisuuksista (esimerkiksi digitalisaatiosta). Eurooppalaisen sosiaalisen mallin peruseriaatteiden turvaaminen tuleville sukupolville edellyttää toimia monilla aloilla; on esimerkiksi

- taattava kestävät ja riittävät eläkkeet ja pitkäaikaishoitojärjestelmät väestön ikääntyessä ja muutettava yksityis- ja perhe-elämän malleja;

¹² Neuvoston direktiivi 2001/86/EY, annettu 8 päivänä lokakuuta 2001, eurooppayhtiön sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta, ja neuvoston direktiivi 2003/72/EY, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2003, eurooppaosuuskunnan sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta.

- tuettava ihmisiä pidempien ja monipuolisempien työurien aikana ja yhä tiheämmin vaihtuvien työelämän vaiheiden aikana;
- kohotettava taitotasoa ja tarjottava merkityksellisen elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia talouden kilpailukyvyn varmistamiseksi; ja
- edistettävä monimuotoisten yhteiskuntien etuja ja varmistettava samalla kaikkien sosiaalinen osallisuus ja yhdenvertaiset mahdollisuudet.

Näihin haasteisiin puuttumiseksi EU tarvitsee nopeaa, tehokasta ja joustavaa päätöksentekoa EU:n tasolla, jotta lainsäädäntö ja ei-sitovat välineet, kuten suositukset, pysyvät talouden ja yhteiskunnan kehityksen vauhdissa.

c) Kompromissihengen edistäminen

Määräenemmistöäänestys perustuu kompromissihengen ja mahdollistaa keskustelun ja käytännön tulokset, jotka ovat koko unionin etujen mukaisia. Joustavan, tehokkaan ja nopean päätöksenteon ansiosta EU:sta on tullut maailmanlaajuinen vertailukohta ja esikuva esimerkiksi työterveyden ja -turvallisuuden alalla. Mahdollisuus tehdä päätöksiä määräenemmistöllä sitouttaa kaikki toimijat tehokkaasti hakemaan kompromisseja ja kaikkien hyväksymää lopputulosta.

Määräenemmistö edellyttää enemmän kuin yksinkertainen enemmistö, johon riittää yli 50 prosenttia annetuista äänistä. Äänestyksestä pidättäytymistä ei pidetä asian puolesta äänestämisenä, joten enemmistön saavuttaminen edellyttää, että jäsenvaltio nimenomaisesti puoltaa ehdotusta ja antaa myönteisen äänen. Määräenemmistöä varten vaaditaan kaksi ehtoa:

- 55 prosenttia jäsenvaltiosta äänestää asian puolesta; ja
- ehdotusta tukevat jäsenvaltiot edustavat vähintään 65:tä prosenttia EU:n väestöstä.

Yksimielisessä äänestyksessä ei ole näitä ehtoja, koska sen keskeinen ominaisuus on, että kullakin jäsenvaltiolla on veto-oikeus. Tämän vuoksi riskinä on lainsäädäntöprosessin merkittävä hidastuminen. Esimerkiksi vuonna 2005 ehdotettu direktiivi liikkuvien työntekijöiden lisäeläkeoikeuksien suojaamisesta juuttui neuvostoon kuudeksi vuodeksi. Lissabonin sopimuksen tultua voimaan vuonna 2009 äänestys muutettiin määräenemmistöäänestykseksi ja ehdotus hyväksyttiin vuonna 2014¹³. Direktiivillä tarjotaan parempi suoja EU:ssa liikkuvilla työntekijöillä.

d) Euroopan parlamentin tiiviimpi osallistuminen

Erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä, jollaista sovelletaan edelleen niillä sosiaalipolitiikan aloilla, joista tehdään yksimielinen päätös, Euroopan parlamentille ei anneta yhdenvertaista ja merkitsevää asemaa päätöksenteossa, vaan sitä usein vain kuullaan.

Yleisesti – ja erityisesti sosiaalipolitiikan alalla – voidaan kuitenkin todeta, että Euroopan parlamentilla pitäisi olla suurempi sananvalta. Euroopan parlamentin jäsenet edustavat

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/50/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden edistämistä lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista.

kansalaisia, jotka saavat suoraan etua EU:n sosiaalipolitiikasta ja joilla pitäisi olla sananvaltaa myös sen muotoilussa valittujen edustajiensa kautta.

Siirtyminen tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen, jossa parlamentti toimii lainsäätäjänä yhdenvertaisesti neuvoston kanssa, antaisi kansalaisten edustajille mahdollisuuden osallistua EU:n sosiaalipolitiikan muotoiluun täysivaltaisesti.

4. Tämänhetkiset vaihtoehdot yksimielisestä päätöksestä määräenemmistöpäätökseen siirtymiseksi

EU:n perussopimusten nojalla sosiaalipolitiikan alalla sovelletaan kahta siirtymälauseketta:

- sosiaalipolitiikkaa koskeva **erityislauseke** (SEUT-sopimuksen 153 artiklan 2 kohdan viimeinen alakohta); ja
- **yleinen lauseke** (SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohta).

Näiden kahden lausekkeen välillä on merkittäviä menettelyeroja.

Siirtymälausekkeet

SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdassa määrätään yleisestä siirtymälausekkeesta. Tämän perusteella jollakin alalla tai jossakin tapauksessa, johon aiemmin sovellettiin yksimielistä päätöstä, neuvosto voi hyväksyä määräenemmistöllä toimenpiteitä, tai jos niihin sovellettiin aiemmin erityistä lainsäätämisyjärjestystä, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat hyväksyä ne tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Lausekkeen soveltamista koskevan aloitteen on tultava Eurooppa-neuvostolta, joka ilmoittaa päätöksentekomenettelyyn suunnitellun muutoksen soveltamisalan ja ilmoittaa siitä kansallisille parlamenteille. Jos kansallinen parlamentti ei kuuden kuukauden kuluessa vastusta aloitetta, Eurooppa-neuvosto voi tehdä – yksimielisesti ja saatuaan Euroopan parlamentin antaman hyväksynnän – päätöksen, jonka mukaan neuvosto voi tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä tai asiaan liittyvät säädökset voidaan hyväksyä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Yleinen siirtymälauseke tarjoaa mahdollisuuden määräenemmistöäänestyksen käyttämiseen siten, että edelleen kuitenkin noudatetaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä. Se myös tarjoaa mahdollisuuden käyttää tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä määräenemmistöpäätöstä niin, että Euroopan parlamentilla on yhteispäätösvaltuudet.

SEUT-sopimuksen 153 artiklan 2 kohdan viimeinen alakohta sisältää erityisen siirtymälausekkeen sellaisia SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan d, f ja g alakohdan soveltamisalaan kuuluvia sosiaalipolitiikan toimenpiteitä varten, joihin sovelletaan yksimielistä päätöstä ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä. Tämä koskee toimenpiteitä, joilla tuetaan ja täydennetään jäsenvaltioiden toimintaa seuraavilla aloilla:

- työntekijöiden suojelu työsopimuksen päättymisen yhteydessä;
- työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen; ja
- sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot, jotka oleskelevat laillisesti unionin alueella.

Tavallisen lainsäätämisyjärjestysten noudattaminen näillä aloilla edellyttää neuvoston yksimielistä hyväksyntää komission tekemän ehdotuksen perusteella ja Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen.

Perussopimuksissa määrätään muistakin keinoista tilanteessa, joissa yksi tai useampi jäsenvaltio estää päätöksen veto-oikeudellaan. **Tiiviimmän yhteistyön menettely**¹⁴ antaa mahdollisuuden vähintään yhdeksän jäsenvaltion ryhmälle siirtyä eteenpäin ehdotetussa aloitteessa, jos yksimielisen päätöksen saavuttaminen neuvostossa osoittautuu mahdottomaksi. Muilla EU:n jäsenvaltioilla on edelleen oikeus osallistua aloitteeseen myöhemmässä vaiheessa. Tämän menettelyn nojalla SEUT-sopimuksen 333 artiklassa määrätään erityisestä siirtymälausekkeesta, joka antaa tiivistettyyn yhteistyöhön osallistuville jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää määräenemmistöpäätöksen ja/tai tavallisen lainsäätämisyjärjestysten käyttämisestä..

¹⁴ SEU-sopimuksen 20 artikla, SEUT-sopimuksen 326–334 artikla.

Sosiaalipolitiikan alalla tiiviimpi yhteistyö ei kuitenkaan ole ratkaisu laajempiin, EU:n laajuisiin ongelmiin, koska vaarana on sisämarkkinoiden pirstoutuminen, kahden kerroksen Euroopan luominen ja EU-kansalaisten erilainen kohtelu asuinjäsenvaltiosta riippuen. Tähän liittyen SEUT-sopimuksen 326 artiklassa täsmennetään, että tiiviimpi yhteistyö ei saa haitata sisämarkkinoita eikä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Se ei saa myöskään luoda esteitä tai aiheuttaa syrjintää jäsenvaltioiden välisessä kaupankäynnissä eikä vääristää niiden välistä kilpailua. Tämä on erityisen merkityksellistä sosiaalipolitiikan kannalta. Tiiviimmän yhteistyön menettelyn käyttäminen ei näin ollen vaikuta tyydyttävältä sellaisissa ehdotuksissa, joilla varmistetaan perusoikeuksien soveltaminen, koska näitä oikeuksia olisi sovellettava kaikkiin henkilöihin kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Jo vuonna 2014 ajatus tiiviimmän yhteistyön soveltamisesta yhdenvertaista kohtelua koskevaan direktiiviehdotukseen¹⁵ hylättiin murskaavasti neuvostossa.

Siirtymäausekkeiden soveltamisella määräenemmistöpäätökseen siirtymiseksi ei ole näitä haittoja, koska se mahdollistaa EU:n etenemisen kokonaisuudessaan, jolloin säilytetään sisämarkkinoiden ja EU:n sosiaalisen ulottuvuuden yhtenäisyys. Lisäksi vaikka sillä muutetaan äänestys- ja päätöksentekomenetelmää, se ei vaikuta EU:n toimien yleisiin oikeudellisiin puitteisiin.

- i. Unionin toimet keskitetään edelleen aloille, joilla jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tavoitteita suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi, **toissijaisuus**periaatteen mukaisesti. **Suhteellisuus**periaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.
- ii. **EU:n toimivallan harjoittamisen laajuus ja ehdot eivät muutu.** SEUT-sopimuksen 153 artiklassa määrätään perusteista, jotka EU-toimenpiteiden on täytettävä sosiaalipolitiikan alalla. Esimerkiksi direktiiveissä voidaan säätää vain vähimmäisvaatimuksista ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja tekninen sääntely ja direktiiveissä on vältettävä pk-yrityksiin kohdistuvaa kohtuutonta räsitetä. EU:n toimenpiteet eivät saa vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen määritellä sosiaaliturvajärjestelmiensä perusperiaatteet, eivätkä ne saa vaikuttaa olennaisesti näiden järjestelmien rahoituksen tasapainoon. EU:n toimenpiteet eivät estää jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä. SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohdassa jätetään soveltamisalan ulkopuolelle toimenpiteet, jotka koskevat palkkoja, järjestäytymisoikeutta, lakko-oikeutta ja oikeutta määrätä työsulusta. SEUT-sopimuksen 151 artiklassa edellytetään, että EU:n toimenpiteissä otetaan huomioon kansallisten käytäntöjen erot.
- iii. **Työmarkkinaosapuolten asema sosiaalipolitiikkaa koskevan lainsäädännön muovaamisessa säilyy ennallaan.** Kuten SEUT-sopimuksen 154 artiklassa edellytetään, komissio toteuttaa edelleen työmarkkinaosapuolten kaksivaiheisen kuulemisen ennen kuin se tekee ehdotuksia sosiaalipolitiikan alalla. Se kuulee työmarkkinaosapuolia unionin toiminnan mahdollisista suuntaviivoista ja suunnitellun aloitteen sisällöstä. On syytä huomata, että jos määräenemmistöpäätöstä sovelletaan SEUT-sopimuksen 153 artiklan soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, sitä sovelletaan

¹⁵ Ehdotus: neuvoston direktiivi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (KOM(2008) 426 lopull., 2.7.2008).

myös SEUT-sopimuksen 155 artiklan nojalla neuvoston päätöksillä täytäntöön pantaviin työmarkkinaosapuolten sopimuksiin.

- iv. **Säätelyn parantaminen on edelleen EU:n poliittisen päätöksenteon ytimessä:** kaikki ehdotukset laaditaan parempaa säätelyä koskevien suuntaviivojen mukaisesti. Näillä varmistetaan, että EU:n politiikka ja lainsäädäntö ovat avoimia ja läpinäkyviä ja ne pohjautuvat näyttöön ja ymmärrykseen siitä, minkälaisia vaikutuksia niillä on kansalaisiin, yrityksiin ja viranomaisiin. Kansalaiset ja sidosryhmät voivat osallistua koko prosessin ajan. ja
- v. **Siirtyminen määräenemmistöpäätökseen on täysin jäsenvaltioiden päätösvallassa.** Siirtymälausekkeiden soveltaminen edellyttää Eurooppa-neuvoston tai neuvoston yksimielistä päätöstä. Lisäksi yleisen lausekkeen (SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohta) nojalla määräenemmistöpäätökseen tai tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymiselle on saatava kaikkien kansallisten parlamenttien tuki ja Euroopan parlamentin suostumus.

5. Erityiset politiikanalat, joilla edellytetään edelleen yksimielisyyttä

Tässä jaksossa arvioidaan siirtymälausekkeiden käyttöä sosiaalialalla. Arviointi tehdään tapauskohtaisesti niillä 2 jaksossa yksilöidyillä viidellä alalla, jotka edelleen edellyttävät yksimielistä päätöstä ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä.

a) *Syrjimättömyys*

Syrjinnän torjumista koskeviin EU:n toimiin on sovellettu yksimielistä päätöksentekoa siitä lähtien, kun se otettiin käyttöön Amsterdamin sopimuksella vuonna 1997. Nizzan sopimuksella otettiin käyttöön määräenemmistöpäätös, kun tarkoituksena on hyväksyä perusperiaatteet, jotka koskevat unionin edistämistoimenpiteitä, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien tai asetusten yhdenmukaistamista, ja tukea jäsenvaltioiden toimia syrjinnän torjumiseksi.¹⁶

Voimassa olevassa EU-lainsäädännössä¹⁷ (joka on hyväksytty yksimielisesti) säädetään eri tasoisesta suojasta, joka riippuu syrjintäperusteesta. EU-direktiiveillä suojataan sukupuoleen ja rotuun perustuva yhdenvertaisuus työssä, ammatissa ja useilla muillakin aloilla. Uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään ja sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva yhdenvertainen kohtelu on kuitenkin suojattu vain työn ja ammatin osalta. Neuvostossa vaadittu yksimielinen päätös on johtanut tällä alalla siihen, että lainsäädäntökehys on

¹⁶ SEUT-sopimuksen 19 artiklan 2 kohta.

¹⁷ Neuvoston direktiivi 2004/113/EY miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla; neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta; ja direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista. Muita säädöksiä on hyväksytty määräenemmistöllä, koska ne perustuivat perussopimuksen eri määräyksiin, vaikka ne koskevat samankaltaisia aloja: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa; ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta.

epäjohdonmukainen ja unionin lainsäädännön vaikutus ihmisiin epäyhtenäinen, koska jotkin ovat paremmin suojattuja kuin toiset.¹⁸

Yhdenvertaisuus on yksi EU:n perusarvoista, eikä unionissa ole sijaa syrjinnälle.¹⁹ EU-johtajat sitoutuivat maaliskuussa 2017 Rooman julistuksessa kehittämään unionia, joka edistää naisten ja miesten tasa-arvoa sekä kaikille kuuluvia oikeuksia ja yhtäläisiä mahdollisuuksia ja torjuu syrjintää. Jäsenvaltiot ja komissio ovat allekirjoittaneet vuoteen 2030 ulottuvan kestävän kehityksen toimintaohjelman, johon sisältyy syrjinnän mahdollistavien lakien, politiikkojen ja käytäntöjen poistaminen sekä asianmukaisen lainsäädännön, politiikan ja toimenpiteiden edistäminen.²⁰

Vuonna 2018 tehdyssä Euroopan parlamentin tutkimuksessa²¹ tuotiin esiin niiden haitallisten vaikutusten laajuus, joita EU-lainsäädännön ja -toimien aukoilla ja esteillä on ihmisten jokapäiväiseen elämään ja yhteiskuntaan (BKT:n, verotulojen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta). Sellaisten yhteisten EU-sääntöjen puute, joilla tarjottaisiin suoja tavaroiden ja palvelujen saatavuuteen liittyvältä syrjinnältä, estää tasapuoliset toimintaedellytykset, jotka ovat keskeisiä toimivien ja oikeudenmukaisten sisämarkkinoiden kannalta. Kansalaisten ja yritysten pitäisi pystyä hyödyntämään saumattomasti neljää perusvapautta samoilla edellytyksillä.

EU:n lainsäädännössä edellytetään, että kussakin jäsenvaltiossa perustetaan tasa-arvoista kohtelua edistävä elin.²² Näiden tasa-arvoelinten tehtävänä on tarjota riippumatonta apua syrjinnän uhreille ja tehdä tutkimuksia ja laatia raportteja syrjintään liittyvistä aiheista, mutta vain rotuun ja etniseen alkuperään sekä sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä. Oikeudellisten rajoitusten vuoksi komissio antaa vain ei-sitovia suuntaviivoja niiden toiminnasta.²³ Uhreille annettava apu ja muut yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi toteutettavat toimet vaihtelevat tämän vuoksi jäsenvaltioiden välillä samoin kuin suojelun perusteet.

Jotta voitaisiin kehittää helpommin yhtäläistä suojelua syrjintää vastaan ja tehokkaita muutoksenhakukeinoja kaikille, lähitulevaisuudessa voitaisiin harkita siirtymälausekkeen käyttöä.

¹⁸ Vuonna 2008 esitetyssä ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (KOM(2008) 426 lopull.) puututaan näihin seikkoihin ja laajennetaan suoja uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvalta syrjinnältä koskemaan muitakin kuin työhön liittyviä asioita, mutta sen käsittely on pysähtynyt neuvostossa.

¹⁹ Erityisesti SEU-sopimuksen 2 artikla ja SEUT-sopimuksen 8 artikla.

²⁰ Yksi tavoitteen 10 (eriarvoisuuden vähentäminen maiden sisällä ja välillä) mukaisista tavoitteista on taata yhtäläiset mahdollisuudet ja vähentää eriarvoista kohtelua.

Tavoite 10.2: Edistää vuoteen 2030 mennessä kaikkien sosiaalista, taloudellista ja poliittista osallistumista ja kannustaa siihen iästä, sukupuolesta, vammaisuudesta, rodusta, etnisyydestä, alkuperästä, uskonnosta tai taloudellisesta tai muusta asemasta riippumatta; ja

Tavoite 10.3: Taata yhtäläiset mahdollisuudet ja vähentää eriarvoista kohtelua muun muassa poistamalla syrjinnän mahdollistavat lait, politiikat ja käytännöt sekä edistämällä asianmukaista lainsäädäntöä, politiikkoja ja toimenpiteitä.

²¹ Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report* (PE 615.660, maaliskuu 2018);

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)615660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660)

²² Direktiivin 2000/43/EY 13 artikla, direktiivin 2010/41/EU 11 artikla, direktiivin 2004/113/EY 12 artikla ja direktiivin 2006/54/EY 20 artikla.

²³ Komission suositus C(2018) 3850 final, annettu 22.6.2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

Syrjimättömyys: faktoja ja lukuja

- Eurobarometri-kyselyssä²⁴ tuli esiin, että EU:ssa 12 prosenttia ihmisistä katsoi kuuluvansa ryhmään, johon kohdistuu syrjintäriski. Noin yksi viidestä vastaajasta ilmoitti henkilökohtaisesta syrjintä- tai häirintäkokemuksesta edeltävien 12 kuukauden aikana. Etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää pidetään laajimmalle levinneenä syrjintämuotona, ja sen jälkeen tulevat sukupuoliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen ja ikään liittyvä syrjintä.
- Kohteena olevien ihmisten kannalta syrjinnästä johtuva oikeuksien kieltäminen voi johtaa aineelliseen ja/tai aineettomaan vahinkoon, esimerkiksi tulojen menetykseen ja/tai heikompaan terveyteen. Yhteiskunnan kannalta syrjinnällä voi olla haitallista vaikutusta BKT:hen ja verotuloihin sekä sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.²⁵

b) Työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojelu (muutoin kuin rajatylittävissä tilanteissa)

EU tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alalla.²⁶ Alalla on sovellettu yksimielistä päätöksentekoa erityisen lainsäätämisyjärjestelyn nojalla siitä lähtien, kun nämä valtuudet otettiin käyttöön Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992.

Alalla vaadittava yksimielisyys liittyy siihen, että kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät ja sosiaalisen suojelun järjestelmät liittyvät tiiviisti kansallisiin talous-, verotus- ja tulonjakomalleihin. Järjestelmissä on suuria eri eroja EU:n sisällä, ja näitä eroja esiintyy määrärahojen suuruudessa, kohdentamisessa ja lähteessä, riskien kattavuudessa ja työmarkkinaosapuolten roolissa

Samaan aikaan työmarkkinoiden kehittyessä kansallisten sosiaalisen suojelun järjestelmien on uudistuttava ja nykyaikaistuttava, jotta varmistetaan, että eurooppalainen sosiaalinen malli on edelleen tarkoituksenmukainen, ketään ei jätetä jälkeen ja ihmiset ja yritykset EU:ssa pystyvät hyödyntämään muuttuvaa työelämää mahdollisimman hyvin. Väestörakenteen muutokset, kuten väestön ikääntyminen, alhainen syntyvyys ja elinajanodotteen pidentyminen, vaikuttavat jäsenvaltioiden kykyyn taata riittävä sosiaalinen suojelu. Työikäisen väestön maksuosuudet kutistuvat, ja näin syntyy tarve etsiä sosiaalisen suojelun järjestelmille muita kuin työvoimaan perustuvia rahoituslähteitä. Eri muotoiset työsuhteet, joiden syntymistä ovat kiihdyttäneet teknologiset muutokset ja digitaaliset alustat, ovat jo luoneet aukkoja sosiaalisen suojelun kattavuuteen. Tuleva työelämä vaatii massiivisia sijoituksia elinikäiseen oppimiseen, koulutukseen sekä täydennys- ja uudelleen koulutukseen, jotka kansalliset sosiaalisen suojelun järjestelmät kattavat riittävästi tällä hetkellä.

Euroopan sosiaalisen oikeuksien pilarin periaatteet toimivat suunnannäyttäjänä, ja komissio on tähän mennessä ehdottanut EU:n tason toimien keskittämistä suositusten laatimiseen,

²⁴ Eurobarometri 437, *Syrjintä EU:ssa vuonna 2015*.

²⁵ Ks. alaviite 21.

²⁶ Tästä määrätään SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, kun taas SEUT-sopimuksen 48 artiklan nojalla EU:lla on valtuudet toteuttaa sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Näistä toimenpiteistä päätetään määräenemmistöllä, minkä vuoksi niitä ei käsitellä tässä tiedonannossa.

esimerkiksi suositus sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta. Neuvosto antoi suositukselle poliittisen suostumuksen joulukuussa 2018 yksimielisesti, ja se odottaa nyt lopullista hyväksyntää. Kun suositus on hyväksytty, sen täytäntöönpano aloitetaan, ja sen vaikutusta sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistamiseen on arvioitava.

Jos Eurooppa-neuvosto käyttää SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan mukaista siirtymälauseketta ja päättää ryhtyä soveltamaan määräenemmistöpäätöstä kyseisellä alalla tai kyseisessä tapauksessa, neuvosto voi tehdä ratkaisun määräenemmistöllä eikä enää yksimielisesti, kun se hyväksyy suosituksia kyseisellä alalla tai kyseisessä tapauksessa SEUT-sopimuksen 292 artiklan perusteella. Siirtyminen määräenemmistöpäätökseen edistäisi sopimukseen pääsemistä suosituksista, joilla ohjataan ja tuetaan lähentymisprosessia, jossa tavoitteena ovat 2000-luvulle soveltuvat sosiaalisen suojelun järjestelmät.

EU:n toimissa on joka tapauksessa noudatettava toissijaisuusperiaatetta ja otettava huomioon jäsenvaltioiden sosiaalisen suojelun järjestelmien suuret erot. Lisäksi SEUT-sopimuksen 153 artiklan 4 kohdalla taataan jäsenvaltioiden oikeus määritellä sosiaaliturvajärjestelmiensä perusperiaatteet ja se, että toimet eivät vaikuta olennaisesti näiden järjestelmien rahoituksen tasapainoon.

Näin ollen sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistamisprosessin ja niiden välisen lähentymisprosessin tukemiseksi **siirtymälausekkeen käyttöä voitaisiin harkita lähitulevaisuudessa hyväksyttäessä suosituksia työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alalla.**

c) Sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot, jotka oleskelevat laillisesti unionin alueella

Useissa laillista maahanmuuttoa koskevissa EU:n direktiiveissä säännellään maahantulon ja oleskelun edellytyksiä ja kolmansien maiden kansalaisten eri ryhmien, kuten opiskelijoiden, tutkijoiden, kausityöntekijöiden ja yrityksen sisäisten siirron saaneiden työntekijöiden, oikeuksia.²⁷ Nämä direktiivit on hyväksytty SEUT-sopimuksen 79 artiklan 2 kohdan nojalla määräenemmistöpäätöksellä ja siten, että Euroopan parlamentilla on yhteispäätösvaltuudet.

²⁷ Laillista maahanmuuttoa koskevaan säännöstöön sisältyvät seuraavat:

- neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheen yhdistämiseen;
- neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta;
- neuvoston direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (EU:n sininen kortti);
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä; ja

Näillä säännöillä on tarkoitus tarjota oikeudenmukainen kohtelu EU:n kansalaisiin nähden eri aloilla, esimerkiksi työsuhteen ehtojen osalta (palkka, ammattipätevyys jne.). EU:n kattavaa työ- ja sosiaalisäännöstöä²⁸, jolla esimerkiksi varmistetaan oikeudenmukaiset työolot ja suojellaan työterveyttä ja -turvallisuutta, sovelletaan kuitenkin kansallisuudesta riippumatta kaikkiin työntekijöihin, jotka kuuluvat jonkin jäsenvaltion työlainsäädännön piiriin.

Lisäksi unioni on hyväksynyt suosituksia aktivointitoimenpiteistä niille, joilla on vaikeuksia työmarkkinoilla. Ne perustuvat perussopimuksen eri määräyksiin, joihin sovelletaan määräenemmistöpäätöstä. EU on esimerkiksi antanut ohjeita nuorisotakuun²⁹ muodossa, neuvoston suosituksen pitkäaikaistyöttömien työllistämisestä³⁰ ja neuvoston suosituksen taitojen parantamisesta³¹. Näitä suosituksia sovelletaan myös laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, ja niissä tunnustetaan, että kolmansien maiden kansalaiset ovat työmarkkinoilla heikossa asemassa ja vaativat räätälöityä tukea. Näiden suositusten täytäntöönpano on käynnissä, ja niiden vaikutusta, myös laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, on arvioitava.

SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan g alakohta siis mahdollistaa sen, että unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa laillisesti asuvien kolmansien maiden kansalaisten työolojen alalla yksimielisellä päätöksellä, mutta sen soveltamisala vaikuttaa olevan melko suppea.

Kun otetaan huomioon voimassa oleva lainsäädäntö maahanmuuton ja sosiaalipolitiikan alalla samoin kuin voimassa olevat suositukset, **tällä hetkellä siirtymälausekkeen käyttö tällä alalla ei vaikuta tuovan merkittävää lisäarvoa.**

d) Työntekijöiden suojele työ sopimuksen päättymisen yhteydessä

Työntekijöiden suojele työ sopimuksen päättymisen (*irtisanomisen*) yhteydessä on keskeisellä sijalla kansallisessa työlainsäädännössä. Se liittyy tiiviisti kansallisiin sosiaalisen suojelun järjestelmiin ja työmarkkinainstituutioihin, kuten työmarkkinaosapuolten rooliin ja työehtosopimusneuvottelujen perinteeseen. Työttömyysetuuksien kestossa ja tasossa, työ sopimusten sääntelyn asteessa sekä oikeudellisissa ja muissa prosesseissa on eroja jäsenvaltioiden välillä.

– Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/801, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä.

²⁸ Esimerkiksi työntekijöiden terveys ja turvallisuus (puitedirektiivi 89/391/ETY ja 25 muuta direktiiviä) ja työolot, direktiivi 91/533/ETY (kirjallinen ilmoitus); direktiivi 94/33/EY (nuoret työntekijät); direktiivi 2008/104/EY (vuokratyö); direktiivi 2008/94/EY (työntekijöiden suojele työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa); direktiivi 1997/81/EY (osa-aikatyö); direktiivi 1999/70/EY (määräaikainen työ); direktiivi 2002/14/EY (tiedottaminen ja kuuleminen); direktiivi 2003/88/EY (työaika).

²⁹ Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä huhtikuuta 2013, nuorisotakuun perustamisesta (2013/C 120/01).

³⁰ Neuvoston suositus, annettu 15 päivänä helmikuuta 2016, pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille (2016/C 67/01).

³¹ Neuvoston suositus, annettu 19 päivänä joulukuuta 2016, taitojen parantamisesta: uusia mahdollisuuksia aikuisille (2016/C 484/01).

EU:n tasolla Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa³² esitetään horisontaaliset periaatteet, jotka kattavat irtisanomissuojan. Juuri kansallisen tason kattavissa suojakehyksissä asetetaan yksittäisten työntekijöiden irtisanomissuojaa koskevat vähimmäisvaatimukset. Kansallisessa lainsäädännössä pystytään parhaiten ottamaan huomioon erilaisten kansallisten suojelujärjestelmien erityispiirteet, esimerkiksi verotukseen liittyvät seikat.

EU:n sekundäärilainsäädäntö sisältää kohdennettuja toimenpiteitä, joilla tarjotaan heikossa asemassa oleville työntekijöille irtisanomissuoja. Tähän sisältyy naisten irtisanomissuoja raskauden aikana. Myös osa-aikatyötä koskevalla direktiivillä³³, sukupuolten tasa-arvoa koskevalla direktiivillä³⁴ ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua koskevalla direktiivillä³⁵ tarjotaan irtisanomissuoja ja suojellaan epäsuotuisalta kohtelulta. Avoimia ja ennakoitavia työoloja koskevalla direktiivillä³⁶ varmistetaan, että työntekijöillä on oikeus saada tietoa irtisanomisajasta, ja siinä kielletään irtisanominen sillä perusteella, että työntekijä käyttää oikeuttaan tiedon saamiseen. Myös työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevassa direktiivissä³⁷ kielletään irtisanominen sillä perusteella, että työntekijä on hakenut isyys-, vanhempain- tai hoitovapaata ja joustavia työjärjestelyjä.

Kansallisten sosiaalisen suojelun järjestelmien ja työmarkkinainstituutioiden tiiviit yhteydet ja niiden erot sekä tarve kunnioittaa erilaisia kansallisia käytäntöjä ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun malleja puoltavat voimakkaasti yksimielisen päätöksenteon säilyttämistä neuvostossa tällä alalla. Lisäksi jotkin edellä mainituista hiljattain hyväksytyistä direktiiveistä pannaan täytäntöön vasta siirtymäkauden jälkeen, minkä vuoksi niiden vaikutuksia tällä alalla on liian aikaista arvioida. **Tällä hetkellä ei vaikuta olevan selvää tarvetta käyttää siirtymälauseketta.**

e) Työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen

Työntekijöiden ja työnantajien edustamiseen ja heidän etujensa kollektiiviseen turvaamiseen, myös yhteistoimintaan, liittyen voimassa on vahvoja yleisiä periaatteita, jotka johtuvat Euroopan unionin perusoikeuskirjasta ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista.³⁸ EU:n

³² Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 7 mukaan ”työntekijöillä on ennen irtisanomista oikeus saada tietää irtisanomisen syyt, ja heihin on sovellettava kohtuullista irtisanomisaikaa. Heillä on oikeus tehokkaaseen ja puolueettomaan riitojenratkaisuun ja, jos kyseessä on perusteeton irtisanominen, oikeus hakea muutosta, mukaan lukien oikeus saada riittävä korvaus.”

³³ Neuvoston direktiivi 97/81/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta.

³⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto).

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU annettu 7 päivänä heinäkuuta 2010, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta.

³⁶ [COM\(2017\) 797](#).

³⁷ [COM\(2017\) 253](#).

³⁸ Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 8 mukaan ”työmarkkinaosapuolia on kuultava talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen suunnittelussa ja täytäntöönpanossa kansallisia käytäntöjä noudattaen. Niitä on kannustettava neuvottelemaan ja laatimaan työehtosopimuksia niiden kannalta merkityksellisissä

toimivaltaa alalla rajoittaa kuitenkin voimakkaasti perussopimus, jossa nimenomaisesti jätetään soveltamisalan ulkopuolelle toimenpiteet, jotka koskevat järjestäytymisoikeutta, lakko-oikeutta ja oikeutta määrätä työsulusta.³⁹ Olemassa ei myöskään ole erityistä EU-tason lainsäädäntöä, jossa näitä seikkoja säänneltäisiin kattavasti.⁴⁰

Edustusta ja etujen kollektiivista turvaamista koskevissa säännöissä ja perinteissä on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä esimerkiksi työmarkkinaosapuolten edustavuudessa, niiden yleisessä osallistumisessa päätöksentekoon sekä työehtosopimusneuvottelujen yleisyydessä ja keskittämisessä. Lisäksi 18 jäsenvaltiossa on malleja työntekijöiden laaja-alaisesta edustuksesta yritystasolla, ja nämä eroavat suuresti toisistaan.

Komissio on edelleen sitoutunut tukemaan työmarkkinaosapuolten valmiuksien parantamista Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion, komission ja Euroopan tason työmarkkinaosapuolten allekirjoittaman neljän osapuolen lausuman *Sosiaalisen vuoropuhelun elvyttäminen*⁴¹ mukaisesti.

Komissio oli tyytyväinen EU:n eri toimialojen välisten työmarkkinaosapuolten 6. helmikuuta 2019 sopimaan itsenäiseen työohjelmaan (2019–2021)⁴². Se on osoitus niiden halukkuudesta edistää ratkaisuja oikeudenmukaista, kilpailukykyistä ja kestävä Eurooppaa varten.

Edustusta ja etujen kollektiivista turvaamista koskevien kansallisten sääntöjen ja perinteiden tiiviit yhteydet ja niiden erot puoltavat voimakkaasti yksimielisen päätöksenteon säilyttämistä neuvostossa tällä alalla. **Tällä hetkellä ei vaikuta olevan selvää tarvetta käyttää siirtymälauseketta.**

6. Päätelmät ja seuraavat vaiheet

EU:lla on sosiaalialan päätöksenteossa jo käytössä toimivat, joutuisat ja joustavat menettelyt, joiden avulla on mahdollista saavuttaa kansojen hyvinvoinnin, kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden, täystyöllisyyden ja sosiaalisen edistyksen edistämistä sekä sosiaalisen

asioissa. Tällöin on kunnioitettava niiden itsenäisyyttä ja työtaisteluoikeutta Työmarkkinaosapuolten välillä tehdyt sopimukset on tarvittaessa pantava täytäntöön unionin ja sen jäsenvaltioiden tasolla. Työntekijöillä tai heidän edustajillaan on oikeus saada tiedot ja tulla kuulluiksi hyvissä ajoin heidän kannalta merkityksellisissä asioissa varsinkin yritysten siirtoon, rakenneuudistukseen ja sulautumiseen sekä joukkoyrityksien liittyen. Työmarkkinaosapuolille annettavaa tukea niiden vuoropuhelun edistämistä koskevien valmiuksien lisäämiseen on kannustettava.”

³⁹ Ks. SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohta, jossa määrätään, että SEUT-sopimuksen 153 artiklaa ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen ja oikeuteen määrätä työsulusta.

⁴⁰ Edustusta ja etujen kollektiivista turvaamista koskevia näkökohtia käsitellään – vaihtelevassa määrin – erityissääädöksissä, kuten eurooppalaista yritysneuvostoa koskevassa direktiivissä 2009/38/EY, yritysten luovutusta koskevassa direktiivissä 2001/23/EY, eurooppayhtiön sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta annetussa direktiivissä 2001/86/EY, tiedottamiseen, kuulemiseen ja edustukseen liittyviä työntekijöiden oikeuksia eurooppaosuuskunnassa koskevassa direktiivissä 2003/72/EY sekä tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista annetussa direktiivissä (EU) 2017/1132.

⁴¹ Sosiaalisen vuoropuhelun elvyttäminen – Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion, Euroopan komission ja eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten lausuma, 16. kesäkuuta 2016. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=fi>

⁴² European Social Dialogue: work programme 2019-2021 (of ETUC, BusinessEurope, CEEP and SMEunited); <https://www.busesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

syrjäytymisen ja syrjinnän torjumista koskevat tavoitteet ja vastata tulevan työelämän globaaleihin haasteisiin, kuten digitalisaatioon, väestön ikääntymiseen ja maahanmuuttoon.

Tässä tiedonannossa esitettyjen seikkojen pohjalta voidaan todeta seuraavaa:

- Niillä aloilla, joilla edelleen sovelletaan yksimielistä päätöksentekoa, siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin tai tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen tekisi EU:n päätöksenteosta nopeampaa, joustavampaa ja tehokkaampaa. Se myös edistäisi kompromissihenkeä ja helpottaisi sellaisten päätösten tekemistä, joilla vastataan EU:n kansalaisten ja talouden tarpeisiin kokonaisuudessaan ja varmistetaan näin oikeudenmukaisesti toimivat sisämarkkinat.
- Perustamissopimusten siirtymälausekkeiden valikoiva ja tapauskohtainen käyttö on kuitenkin perusteltua. Kaikki sosiaalipolitiikan alat, joilla edelleen sovelletaan yksimielistä päätöksentekoa ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä, eivät ole yhtä merkityksellisiä unionin toimintakyvyn parantamiseksi.
- Komission näkökulmasta lähitulevaisuudessa on tärkeää tarkastella yleisen siirtymälausekkeen käyttöä niin, että voidaan helpottaa **syrjinnän kieltämiseen** liittyvää päätöksentekoa ja hyväksyä **suosituksia työntekijöiden sosiaaliturvasta ja sosiaalisesta suojelusta**. Muilla aloilla (laillisesti asuvien kolmansien maiden kansalaisten työolot, irtisanomiset ja työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen) ei tällä hetkellä vaikuta olevan selvää tarvetta käyttää siirtymälauseketta, mutta komissio on valmis tarkastelemaan tilannetta uudelleen tulevaisuudessa.
- Siirtymälausekkeen soveltaminen syrjinnän kieltämisen ja työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alalla edellyttäisi, että Eurooppa-neuvosto tekee päätöksen SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan nojalla, kuten tämän tiedonannon 4 jaksossa esitetään.

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa, työmarkkinaosapuolia ja kaikkia sidosryhmiä käymään tämän tiedonannon pohjalta avointa keskustelua määräenemmistöpäätöksen tai tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön lisäämisestä sosiaalipolitiikan alalla.
