

Strasbourg 8.3.2016
COM(2016) 127 final

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

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan kuulemisen käynnistäminen

{SWD(2016) 50 final}
{SWD(2016) 51 final}

1. Johdanto

Puheenjohtaja Juncker ilmoitti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustamisesta Euroopan parlamentissa 9. syyskuuta 2015 pitämässään puheessa unionin tilasta. Tämä aloite on osa komission ponnisteluja saada aikaan syvempi ja oikeudenmukaisempi talous- ja rahaliitto (EMU)¹ ja osa komission vuoden 2016 työohjelmaa.

Puheenjohtaja Juncker totesi puheessaan seuraavaa: ”Meidän on tehostettava työtä oikeudenmukaisten ja todella yleiseurooppalaisten työmarkkinoiden aikaansaamiseksi. (...) Tähän liittyen haluan kehittää EU:n sosiaalisten oikeuksien pilarin, jossa otetaan huomioon eurooppalaisten yhteiskuntien ja työelämän muuttuvat realiteetit ja joka antaa suuntaa euroalueen uudelle lähentymiselle. Tällä EU:n sosiaalisten oikeuksien pilarilla täydennettäisiin sitä, mitä olemme jo yhdessä saavuttaneet työntekijöiden suojelun suhteen. Odotan työmarkkinaosapuolilta keskeistä roolia tässä prosessissa. Uskon, että tämä aloite on hyvä käynnistää euroalueella ja antaa muiden EU:n jäsenvaltioiden tulla mukaan, jos ne niin haluavat.”

Tässä tiedonannossa hahmotellaan, miten Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin luomisessa on edettävä. Siinä esitetään aloitteen perustelut, keskustellaan sen roolista, soveltamisalasta ja luonteesta ja käynnistetään laaja kuuleminen palautteen keräämiseksi. Tämän tiedonannon liitteenä on ensimmäinen alustava luonnos pilarista keskustelun helpottamiseksi. Tiedonantoon liittyy myös kaksi komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa: ensimmäisessä kuvataan keskeisiä talouteen, työmarkkinoihin ja yhteiskuntaan liittyviä kehityssuuntauksia, joille pilari perustuu ja joihin sillä olisi vaikutettava, ja toisessa tuodaan esiin tärkein asiaan liittyvä säännöstö EU:n tasolla².

2. Miksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria tarvitaan

2.1. Erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous

EU:n tason toimissa on otettu huomioon unionin perusperiaatteet, ja ne pohjautuvat siihen vakaumukseen, että taloudellisen kehityksen tulisi lisätä sosiaalista edistystä ja yhteenkuuluvuutta ja että samalla kun varmistetaan riittävät turvaverkot eurooppalaisten arvojen mukaisesti sosiaalipolitiikkaa olisi myös pidettävä tuotannon tekijänä, joka vähentää eriarvoisuutta, maksimoi työpaikkojen luomisen ja mahdollistaa Euroopan inhimillisen pääoman kukoistamisen. Tälle vakaumukselle antaa vahvistusta työllisyyttä ja sosiaalista tulostuntoa koskeva näyttö. Taloudellisesti parhaiten suoriutuvissa jäsenvaltioissa on kehitetty entistä kunnianhimoisempia ja tehokkaampia sosiaalipolitiikkoja ei pelkästään taloudellisen kehityksen seurauksena vaan niiden kasvumallin olennaisena osana. Keskeistä tässä on sosiaaliturva- ja työmarkkinajärjestelmien suunnittelu niin, että ne täyttävät tehtävänsä ja tukevat työpaikkojen luomista.

Tämä lähestymistapa on myös tämän komission yleisen talouspoliittisen ohjelman ytimessä, kuten esimerkiksi vuotuisesta kasvuselvityksestä 2016 ilmenee. Komissio keskittyy edistämään rakenneuudistuksia, investointeja ja vastuullista finanssipolitiikka ja on tässä yhteydessä selkeästi korostanut sosiaalisia näkökohtia ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

¹ Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle, 15. heinäkuuta 2014, ”Uusi alkua Euroopalle: Työllisyyden, kasvun, oikeudenmukaisuuden ja demokraattisen muutoksen ohjelma”.

² Komission yksiköiden valmisteluasiakirjat ”Key economic, employment and social trends behind the European Pillar of Social Rights” (SWD (2016) 51) ja ”The EU social acquis” (SWD(2016) 50), 8. maaliskuuta 2016.

Jäsenvaltiot ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ensisijaisesti toimivaltaisia työllisyys- ja sosiaalipolitiikkansa määrittelyn suhteen. Tähän kuuluvat työlainsäädäntö ja sosiaaliturvajärjestelmien organisointi. Tämä toimivalta tunnustetaan EU:n perussopimuksissa, joissa on Euroopan talousyhteisön perustamisesta lähtien myös määrätty EU:n roolista jäsenvaltioiden toimien täydentämisessä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määrätään tämän tavoitteen osalta, että unioni ”*pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen*”.

Tämän vuoksi Euroopan sisämarkkinoiden perustaminen ja syventäminen on edennyt samaan tahtiin kuin sosiaalialan oikeudellisen säännösten kehittäminen EU:n tasolla, jotta varmistetaan tasavertaiset toimintaedellytykset, rajoitetaan sosiaalisen polkumyynnin riskiä tai kilpailua alhaisimmasta sääntelytasosta ja helpotetaan taloudellista ja sosiaalista integraatiota. Tämä on myös syy siihen, miksi työllisyyttä koskevat ja sosiaaliset näkökohdat ovat 1990-luvulta lähtien olleet olennainen osa talouspolitiikan koordinoitua EU:n tasolla, joka nykyisin tunnetaan nimellä talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin taustalla on tämä logiikka, ja sillä vastataan kahteen vaatimukseen: kriisin voittaminen ja tulevaan suuntautuminen sekä siirtyminen kohti syvempää ja oikeudenmukaisempaa talous- ja rahaliittoa.

2.2. Kriisin voittaminen ja tulevaan suuntautuminen

Eurooppa on toipumassa pahimmasta kriisistään vuosikymmeniin: kukin jäsenvaltio ja koko EU kamppailee poliittisten, talouteen liittyvien ja sosiaalisten seurausten kanssa ja pyrkii samalla ennakoimaan tulevaa kehitystä. Kriisillä on ollut ankaria ja näkyviä vaikutuksia eurooppalaiseen yhteiskuntaan ja talouteen. Sosiaaliturvajärjestelmät ovat vaimentaneet joitakin vaikutuksia, mutta työttömyys on lisääntynyt ja huomattava osa väestöstä elää köyhyysvaarassa, julkinen talous on ollut tiukoilla ja kansallinen suorituskyky on vaihdellut huomattavasti. Erityisesti työttömyys on koetellut raskaasti niin yksilöitä kuin yhteiskuntaa useiden vuosien ajan: lähes 22 miljoonaa ihmistä on edelleen työttömänä ja työnhaussa (lähes 17 miljoonaa euroalueella) – näistä 10 miljoonan kohdalla tämä on ollut todellisuutta jo yli vuoden.

Kriisi on myös osittain kätkenyt joitakin ja korostanut joitakin muita perustavanlaatuisia pitkän aikavälin suuntauksia. Näitä ovat esimerkiksi muutokset yhteiskunnan rakenteissa, perhe- ja työmalleissa, pidemmät ja vaihtelevammat työurat, työvoiman monimuotoistuminen ja uusien työn muotojen leviäminen, ristiriita koulutustason nousun ja osaamisen laajalle levinneen kohtaanto-ongelman välillä, eriarvoisuuden kasvu, elinajanodotteen noususta ja väestön ikääntymisestä johtuvat uudet tarpeet ja mahdollisuudet sekä teknologinen muutos ja yhteiskunnan ja talouden digitalisoituminen.

Työelämään ja yhteiskuntaan yleisemmin kohdistuvat haasteet ovat laajuudeltaan ja luonteeltaan täysin erilaisia kuin 1900-luvulla, ja Euroopan on sopeuduttava moniin uusiin tai tuleviin suuntauksiin. Sosiaalipolitiikan tavoitteet ja sen suorituskyky ovat kovalla koetuksella, ja Euroopan on ehdottomasti kyettävä luomaan toimivat ja oikeudenmukaiset työmarkkinat ja sosiaaliturvajärjestelmät, jotta se voi lisätä tuottavuutta, kilpailla maailmanlaajuisesti, vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja nostaa kansalaistensa elintasoa.

Tällainen pohdinta on lisääntymässä niin kansainvälisesti kuin kaikissa jäsenvaltioissakin³. Tulevaisuutta koskevasta epävarmuudesta huolimatta on saatu yhä enemmän näyttöä siitä, että taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän kehityksen välisiä yhteyksiä on vahvistettava, että eriarvoisuus haittaa talouskasvua ja että on luotava osallistavampi kasvumalli. Näistä seikoista ollaan myös laajalti yhtä mieltä, kuten ilmenee Yhdistyneiden kansakuntien syyskuussa 2015 hyväksymistä kestävä kehityksen tavoitteista ja G20:n usein toistamista päätelmistä. Tämä maailmanlaajuinen toimintasuunnitelma perustuu suurelta osin kansainvälisten järjestöjen, kuten Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n, Maailmanpankin, Kansainvälisen työjärjestön ja Kansainvälisen valuuttarahaston, laajamittaiseen tutkimusaineistoon.

Nämä julkaisut osoittavat, että yksi tärkeä välittymismekanismi pitkän aikavälin kasvun, tasa-arvon ja sosiaalisen edistyksen välillä on investoiminen inhimilliseen pääomaan. Ne myös vahvistavat sen, että tulojen eriarvoisuudella voi olla pitkällä aikavälillä kielteinen vaikutus potentiaaliseen kasvuun, sillä se vahvistaa ja lujittaa nykyistä mahdollisuuksiin liittyvää eriarvoisuutta, rajoittaa osaamisen kehittämistä ja haittaa yhteiskunnallista ja ammatillista liikkuvuutta. Kehittyneissä talouksissa, joiden vauraus perustuu tuottavuuden kasvuun ja kykyyn innovoida, sosiaalinen ja taloudellinen suorituskyky ovat saman kolikon kaksi puolta.

Nykyaikaisen sosiaalipolitiikan olisi perustuttava inhimilliseen pääomaan tehtäviin investointeihin, joissa nojaututaan yhtäläisiin mahdollisuuksiin, sosiaalisten riskien ehkäisemiseen ja niiltä suojeluun, tehokkaisiin turvaverkkoihin ja kannustimiin osallistua työmarkkinoille, jotta ihmiset voisivat elää ihmisarvoista elämää, muuttaa henkilökohtaista ja ammatillista tilannettaan elinaikanaan ja hyödyntää osaamistaan täysipainoisesti.

2.3. Siirtyminen kohti syvempää ja oikeudenmukaisempaa talous- ja rahaliittoa

Euroalue on ottanut oppia viime vuosien kriisistä ja pyrkii etenemään yhdentymisen ja vakauttamisen tiellä. Tähän sisältyy väistämättä myös sosiaalinen ulottuvuus. EMUn viimeistelyä koskevassa viiden puheenjohtajan kertomuksessa⁴ korostetaan, että ”*Euroopan tavoitteena tulisi olla parhaaseen sosiaalisen tulokuntoon pääseminen*”. Lisäksi siinä todetaan seuraavaa: ”*Jotta EMU voisi menestyä, työmarkkinoiden ja sosiaaliturvajärjestelmien on toimittava hyvin ja oikeudenmukaisesti kaikissa euroalueen jäsenvaltioissa*”. Kertomuksessa toki muistutetaan, että ei ole olemassa yhtä kaikille sopivaa mallia, mutta samalla siinä korostetaan, että eri jäsenvaltioilla on usein samankaltaisia haasteita. Lisäksi siinä kehoitetaan keskittymään painokkaammin työllisyyteen ja sosiaaliseen tulokuntoon osana ylöspäin tapahtuvan lähentymisen prosessia, jossa pyritään kestävämpiin talouden rakenteisiin euroalueella.

³ Ks. esimerkiksi ILO (2015), ”The future of work centenary initiative”; OECD (2016), ”Policy forum on the future of work”; Bertelsmann Stiftung (2015), ”Redesigning European welfare states – Ways forward”; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), ”Green Paper: Re-Imagining Work. Work 4.0”; World Economic Forum (2016), ”The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution”; OECD, IMF, World Bank and the ILO (2015), ”Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes”.

⁴ ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”, Jean-Claude Junckerin yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa laatima kertomus, kesäkuu 2015. Yhteisessä panoksessaan kertomukseen Ranska ja Saksa korostivat, että on tarpeen vahvistaa yhteistyötä ja yhteisiä näkemyksiä tietyillä aloilla, kuten aktiivisen työmarkkinapolitiikan ja sosiaaliturvajärjestelmien aloilla. Ks. myös EU:n poliittisen strategian keskus (2015), ”The Social Dimension of Economic and Monetary Union”.

Kyse ei ole pelkästään poliittisesta ja sosiaalisesta välttämättömyydestä vaan myös taloudellisesta pakosta: viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana saatu kokemus on osoittanut, että jatkuva epätasapainotila yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa voi vaarantaa koko euroalueen vakauden ja että seurauksena voi olla vielä kalliimmaksi käyviä eroja, jos epätasapainotiloja ei saada korjattua. Euroalueesta tuli entistä heterogeenisempi vuosien 2007–2008 kriisin jälkeen. Kriisi iski kovasti joihinkin maihin, eikä erojen paikkaaminen onnistu nopeasti. Tulevaisuutta ajatellen on selvää, että euroalueen tuleva menestys riippuu suurelta osin sekä kansallisten työmarkkinoiden ja sosiaaliturvajärjestelmien tehokkuudesta että talouden kyvystä selviytyä häiriöistä ja sopeutua niihin.

Jotta työmarkkinat olisivat toimivat ja osallistavat, niillä on oltava toiminnassa niin joustavuus- kuin turvallisuusmekanismeja, joilla voidaan nostaa työllisyysastetta ja lisätä sopeutumiskykyä. Tähän liittyvä joustoturvan käsite ei ole uusi, mutta kriisin jälkimainingeissa ja työelämän ollessa muutosten kourissa on tarpeen määritellä uudelleen, miten sitä voidaan parhaiten soveltaa käytännössä. Yritykset tarvitsevat ennakoitavissa olevaa ja oikeudellisesti varmaa liiketoimintaympäristöä, jotta ne voivat houkutella osaavia ja tuottavia työntekijöitä ja sopeutua nopeasti muuttuvien markkinoiden todellisuuteen. Työntekijät tarvitsevat työsuhde- ja toimeentuloturvaa voidakseen sovittaa yhteen työn ja perhe-elämän sekä tarttua uusiin haasteisiin ja mukautua uusiin vaatimuksiin koko uransa ajan ja lisätä osaamistaan koko elinikäänsä. Työttömät ja työelämän ulkopuolella olevat etsivät usein keinoja päästä työelämään niin, etteivät jäisi loukkuun huonolaatuisiin ja matalapalkkaisiin töihin eivätkä ilman heille kuuluvia sosiaalisia perusoikeuksia. Talouden ja yhteiskunnan kannalta, erityisesti euroalueella, olennaisen tärkeää on taitojen parempi kehittäminen ja käyttö, joustavuuden ja sietokyvyn lisääminen, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja oikeuksien, velvollisuuksien ja tulojen oikeudenmukainen ja todellinen jakautuminen – myös sukupolvien välillä.

Samaan aikaan korkeat työttömyysluvut ja väestön ikääntyminen yhdessä julkiseen talouteen kohdistuvan paineen ja makrotalouden epätasapainotiloista johtuvien, maitten välisten heijastusvaikutusten minimointitarpeen kanssa ovat nostaneet etualalle kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien suorituskykyyn liittyvän ongelman. Sitä voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta: ensinnäkin järjestelmien riittävyys ja julkisen talouden kestävyys kehittyvien yhteiskunnallisten tarpeiden valossa, mukaan luettuna tarve torjua köyhyyttä; toiseksi niiden vaikutus työpaikkojen luomiseen niin työnantajien kuin työnhakijoiden näkökulmasta, mukaan luettuna niiden valmiudet tehdä työnteosta kannattavaa ja lujittaa ihmisten osaamista ja kykyä osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan toimintaan; ja kolmanneksi – mikä on erityisen tärkeää euroalueen kannalta – niiden kyky toimia puskurina makrotalouden sokkeja vastaan ja toimia automaattisena vakautusjärjestelynä. Korkea työllisyys, alhainen työttömyys ja hyvin suunnitellut sosiaaliturvajärjestelmät ovat keskeisiä terveen julkisen talouden kannalta. Liian suuret erot työmarkkinoilla ja sosiaalisessa tulokunnossa uhkaavat euroalueen toimintaa. Osana julkisen talouden valvonnan parantamiseen tähtääviä toimia EU:n tasolla julkisen talouden – josta sosiaaliturvajärjestelmät muodostavat suuren osan – laadun pohdinta on johtanut siihen, että julkisten tulojen ja menojen oikeudenmukaisuuteen ja tehokkuuteen kiinnitetään entistä enemmän huomiota.

2.4. Runsaan kokemuksen hyödyntäminen

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustamisessa voidaan hyödyntää erilaisia kokemuksia ja käytäntöjä: monilla aloilla Eurooppa menestyy parhaiten maailmassa, ja ratkaisut ovat hyvin tiedossa. Kun kuitenkin otetaan huomioon nykypäivän haasteet,

itsetyytyväisyyteen ja laakereilla lepäämiseen ei ole varaa. Paljon voidaan lisäksi oppia nopeasti muuttuvista olosuhteista eri puolilla maailmaa.

Tilanteet toki vaihtelevat laajalti jäsenvaltiosta toiseen, mutta pilarissa voidaan kuitenkin hyödyntää yhteisiä arvoja ja periaatteita, jotka ovat samat kansallisella, Euroopan ja kansainvälisellä tasolla. Nämä arvot ja periaatteet käyvät näkyvästi ilmi viiteasiakirjoista, kuten Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta (SEU), Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (SEUT), Euroopan unionin perusoikeuskirjasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, samoin kuin kansainvälisistä asiakirjoista, kuten Euroopan neuvoston sosiaalisesta peruskirjasta ja Kansainvälisen työjärjestön suosituksista.

Tällaiset puiteasiakirjat kattavat usein useita eri aloja, joilla ne määrittelevät yleiset periaatteet tai vähimmäisnormit, joita on täydennettävä kansallisella, alue- tai paikallistasolla. Päällimmäisenä ongelmana ei Euroopassa näin ollen ole niinkään oikeuksien tunnustaminen vaan pikemminkin niiden tosiasiallinen käyttöönotto ja täytäntöönpano, kun otetaan huomioon nopeat muutokset yhteiskunnassa sekä oikeudellisessa ja taloudellisessa toimintaympäristössä.

Komissio on vuosien mittaan toteuttanut aloitteita lujittaakseen toimia kiireellisten tavoitteiden toteuttamiseksi ja päivittääkseen EU:n säännöstöä. Tällaisissa toimissa noudatetaan paremman sääntelyn logiikkaa: tämä ei tarkoita vähempää sääntelyä vaan sääntelyn alalla omaksuttua toimintamallia, jossa otetaan täysipainoisesti huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset kentällä, jotta varmistetaan, että jokainen aloite saavuttaa tavoitteensa parhaalla mahdollisella tavalla. Komissio on tämän toimikauden aikana ottanut käyttöön Euroopan rakenne- ja investointirahastot ajanjaksolle 2014–2020; niistä lähes 20 prosenttia käytetään Euroopan sosiaalirahaston kautta. Se on myös toiminut useilla rintamilla, joista seuraavassa muutamia esimerkkejä:

- enemmän huomiota sosiaalisiin näkökohtiin talouspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa, sosiaalisten indikaattoreiden käyttö nk. makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä, sosiaalisen vertailuanalyysin edistäminen sekä arvio Kreikan uuden vakaustukiohjelman sosiaalisista vaikutuksista;
- sosiaalisten tavoitteiden valtavirtaistaminen lippulaivahankkeissa, kuten Euroopan investointiohjelmassa, energiaunionissa ja digitaalisissa sisämarkkinoissa;
- strateginen toimintaohjelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi 2016–2019;
- etupainotteinen taloudellinen tuki jäsenvaltioille, jotta ne ottaisivat käyttöön nuorisotakuun, jossa edellytetään, että kaikki alle 25-vuotiaat nuoret saavat laadukkaan, konkreettisen tarjouksen neljän kuukauden kuluessa virallisen koulutuksen päättämisestä tai työttömäksi joutumisesta;
- ohjeistuksen antaminen jäsenvaltioille pitkäaikaistyöttömien integroimiseksi takaisin työmarkkinoille;
- esteettömyyttä koskevan unionin säädöksen ehdottaminen, jotta helpotetaan vammaisille olennaisten tavaroiden ja palveluiden saatavuutta sisämarkkinoilla;
- työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tarkistamisen ehdottaminen ”sama palkka samasta työstä samassa paikassa” -periaatteen edistämiseksi.

Vuonna 2016 työskennellään myös useilla muilla aloilla ja rinnan pilarista järjestettävän kuulemisen kanssa: uudet toimet työssäkäyvien vanhempien työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen edistämiseksi, osaamisohjelma ja perusteellinen arvio 24:stä työterveyttä ja työturvallisuutta koskevasta direktiivistä. Näin on tarkoitus arvioida direktiivien merkityksellisyttä, toimivuutta ja yhtenäisyyttä, jotta voidaan säilyttää työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun korkea taso uusien riskien ilmetessä ja samalla yksinkertaistaa ja uudenaikaistaa sovellettavaa lainsäädäntöä niin, että myös pk-yritykset voisivat soveltaa sitä helpommin. Nämä esimerkit osoittavat, miten EU voi tukea, ohjata ja koota toimintaa sosiaalialalla ja mitä muita toimia pilarin perustamisesta voi kehkeytyä.

Istuvan komission keskeisenä tavoitteena on myös edistää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua kaikilla tasoilla. Maaliskuussa 2015 järjestettiin korkean tason konferenssi EU:n työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun uudesta alusta, minkä seurauksena EU:n tason monialaiset työmarkkinaosapuolet sopivat yhteisestä perusteellisesta työllisyysanalyysistä ja yhteisestä työohjelmasta vuosiksi 2015–2017. Neuvottelut on aloitettu aktiivisena ikääntymistä koskevasta riippumattomasta puitesopimuksesta, työ- ja yksityiselämän tasapainosta valmistellaan yhteisiä päätelmiä, ja työryhmä tarkastelee, miten sen jäsenet ovat panneet täytäntöön edelliset riippumattomat puitesopimukset. EU:n alakohtaiset työmarkkinaosapuolet, jotka ovat edustettuina 43:lla eri alalla ja edustavat noin 75:tä prosenttia työvoimasta, ovat myös edelleen toteuttaneet yhteisiä työohjelmiaan.

3. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari: rooli, soveltamisala ja oikeudellinen luonne

Pilarin tarkoituksena on esittää erinäisiä keskeisiä periaatteita, joilla tuetaan toimivia ja oikeudenmukaisia työmarkkinoita ja sosiaaliturvajärjestelmiä. Kuten puheenjohtaja Juncker totesi, pilari kehitetään euroalueella ja muiden EU:n jäsenvaltioiden annetaan tulla mukaan, jos ne niin haluavat.

Pilari rakentuu näin ollen nykyisen EU:n tason sosiaalisäännösten varaan ja täydentää sitä, ja sen periaatteissa keskitytään erityisesti euroalueen tarpeisiin ja haasteisiin. Kun pilari saadaan perustettua, sen pitäisi toimia vertailukohtana, jonka pohjalta arvioidaan osallistuvien jäsenvaltioiden sosiaali- ja työllisyysasioita koskevaa tulostilannetta ja edistetään kansallisen tason uudistuksia. Sen pitäisi etenkin antaa suuntaa euroalueen uudelle lähentymiselle.

3.1. Nykypäivän ja tulevaisuuden realiteetteja vastaavien periaatteiden esittely

Tämän tiedonannon liitteessä esitetään keskustelua varten ensimmäinen alustava luonnos pilarista. Nämä periaatteet on valittu, koska niillä on sekä taloudellista että yhteiskunnallista merkitystä osallistuvien jäsenvaltioiden tulostilannetta kannalta.

Esitys on jaoteltu kolmeen pääkohtaan:

- yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, mukaan luettuina taitojen kehittäminen ja elinikäinen oppiminen ja työllisyyden aktiivinen tukeminen, jotta voidaan lisätä työllistymismahdollisuuksia, helpottaa siirtymistä työpaikasta tai ammatista toiseen sekä parantaa ihmisten työllistettävyyttä
- oikeudenmukaiset työolot ja työehdot, jotta voidaan luoda riittävä ja luotettava oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino työntekijöiden ja työnantajien välillä sekä joustavuuden ja turvallisuuden välillä, helpottaa uusien työpaikkojen luomista,

työpaikkojen vastaanottamista ja yritysten mukautumiskykyä sekä edistää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua

- riittävä ja kestävä sosiaalinen suojelu ja laadukkaiden peruspalvelujen, kuten lastenhoidon, terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon, saatavuus, jotta voidaan varmistaa ihmisarvoinen elämä ja suojaa riskeiltä ja antaa ihmisille mahdollisuus osallistua täysimääräisesti työelämään ja yleisemmin yhteiskunnan toimintaan.

On yksilöity politiikanaloja, joihin liittyy eri periaatteita. Näissä periaatteissa otetaan lähtökohdaksi tietyt oikeudet, jotka on jo mainittu EU:n ja muissa asiaan liittyvissä oikeuslähteissä, ja niissä määritellään yksityiskohtaisesti mahdollisia keinoja oikeuksien toteuttamiseksi. Näissä muotoiluissa on lisäksi hyödynnetty EU:n tasolla esimerkiksi talouspolitiikan koordinoinnin osalta olemassa olevaa ohjeistusta mutta pyritty myös huomioimaan viimeisimmät suuntaukset.

Kunkin periaatteen osalta tilanne eri puolilla Eurooppaa vaihtelee suuresti, ja ratkaistavana on monia – niin pieniä kuin suuriakin – käytännön ongelmia. Näitä ovat tyypillisesti yksilöiden, yritysten ja yhteiskunnan erilaiset intressit, mahdolliset ristiriidat lyhyen ja pitkän aikavälin ratkaisujen välillä, ”harmaat alueet”, joita esiintyy myös työn käsitteen hämärtyksen seurauksena, sekä kysymys siitä, kuka maksaa mistä sen mukaan, odotetaanko yksityisellä tai julkisella rahoituksella olevan tärkeä rooli. Haasteena on lisäksi suunnitella uusia normeja ja käytäntöjä sillä tavoin, että ne vastaavat dynaamisen talouden tarpeisiin, jotta voidaan pitää yllä ylöspäin tapahtuvan lähentymisen prosessia alueiden ja jäsenvaltioiden välillä.

Pilarin ja siihen johtaneen keskustelun tausta-ajatuksena on, että näitä eroja ja jännitteitä ei pidä piilottaa vaan paljastaa ja kohdata ne uudessa valossa. Tässä otetaan huomioon työelämän muuttuvat realiteetit ja erilainen tilanne eri puolilla Eurooppaa. Näin pilarin olisi määrä auttaa nykyaikaistamaan, laajentamaan ja syventämään sosiaalisia oikeuksia työelämässä ja yhteiskunnassa helpottamalla niiden tosiasiallista käyttöä ja edistämällä käytäntöjä, joista voi olla hyötyä yksilön, yritysten ja yhteiskunnan näkökulmasta.

3.2. Lisäarvoa euroalueelle ja koko EU:lle

Pilarissa ei toisteta tai selvennetä EU:n säännöstöä: siinä esitetään yksityiskohtaisemmin periaatteet ja sitoumukset, jotka voivat ohjata lähentymistä euroalueella. Ja samaan tapaan kuin pilari ei korvaa säännöstöä tässä ehdotetut periaatteet eivät korvaa nykyisiä oikeuksia: niiden avulla voidaan arvioida ja vastaisuudessa lähentää paremmin toisiinsa kansallisten työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen suorituskykyä.

Pilaria perustettaessa olisi kuitenkin samalla voitava tarkastella uudelleen säännöstöä. Nykyinen säännöstö on luotu vaihteittain eri ajankohtina, ja jotkin alat on katettu paremmin kuin toiset. Pilaria koskeva kuuleminen tarjoaa tilaisuuden tarkastella säännöstöä kokonaisvaltaisesti, tutkiskella sen merkitystä uusia suuntauksia vasten ja määritellä mahdollisia tulevia toimia asianmukaisella tasolla.

Tällaisessa tilannekatsauksessa olisi erityisesti vastattava seuraaviin kysymyksiin: Onko säännöstön täytäntöönpano puutteellista? Onko EU:n tasolla vahvistetuissa sosiaalisissa oikeuksissa perustavanlaatuisia aukkoja? Miten nämä puutteet ja/tai aukot voidaan selittää? Tämä on myös syynä siihen, että pilariin johtava kuulemisprosessi on avoin kaikille jäsenvaltioille, ja sen pitäisi myös auttaa euroalueeseen kuulumattomia jäsenvaltioita päättämään, haluavatko ne liittyä pilariin.

Pilarin perustamiseen tähtäävä työ täydentää muuta käynnissä olevaa työtä talous- ja rahaliiton syventämiseksi⁵ ja antaa oman panoksensa Euroopan talous- ja rahaliiton tulevaisuudesta – keväällä 2017 – laadittavaan valkoiseen kirjaan. EMUn viimeistelyä koskevassa viiden puheenjohtajan kertomuksessa korostetaan tarvetta jatkaa lähentymisprosessia kohti kestävämpiä talouden rakenteita ja tehdä näistä prosesseista sitovampia keskipitkällä aikavälillä. Tähän on tarkoitus päästä sopimalla yhteisistä korkeatasoisista normeista, joissa olisi keskityttävä muun muassa työmarkkinoihin.

Viime kädessä itse pilarin oikeudellisessa luonteessa on otettava huomioon soveltamisala ja oikeudelliset rajoitukset EU:n ja euroalueen tasolla. Esimerkiksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklassa ei selvästikään anneta unionille toimivaltaa säätää palkoista.

Vaikka pilarin perustamisessa voitaisiinkin harkita erilaisia välineitä, kuten suositusta, komission mielestä on olennaisen tärkeää saada parlamentti ja neuvosto mukaan samoin kuin muut EU:n toimielimet ja koota sen täytäntöönpanon tueksi laaja kannatus.

4. Kuulemisen tavoite

Pilarin perustaminen on tilaisuus ohjata ajattelua olemassa olevien sosiaalisten oikeuksien, euroalueen erityistarpeiden, työelämän muuttuvan todellisuuden sekä kaikilla tasoilla tarvittavien uudistusten osalta. Kuulemisprosessin olisi näin ollen oltava mahdollisimman laaja.

4.1. Ehdotettuja tuloksia

Kuulemismenettelyllä on kolme päätavoitetta:

- Ensimmäisenä tavoitteena on arvioida nykyistä EU:n säännöstöä. Kuulemisen olisi erityisesti autettava määrittämään se, missä määrin nykyisiä oikeuksia käytetään ja miten merkityksellisiä ne ovat nykypäivän ja huomisen haasteita ajatellen ja/tai, olisiko harkittava uusia keinoja toteuttaa nämä oikeudet.
- Toisena tavoitteena on pohtia työmalleihin ja yhteiskuntiin liittyviä uusia suuntauksia, jotka johtuvat väestönmuutoksista, uudesta teknologiasta ja muista työelämän ja sosiaaliolojen kannalta tärkeistä tekijöistä. Parhaiden käytäntöjen ja sosiaalisesta innovoinnista saatujen kokemusten kartoittamista olisi kannustettava aktiivisesti.
- Kolmantena tavoitteena on koota näkemyksiä ja saada palautetta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin päälinjoista. Kuulemisen avulla olisi voitava keskustella sen soveltamisalasta ja sisällöstä samoin kuin sen roolista osana talous- ja rahaliiton sosiaalista ulottuvuutta, pohtia euroalueen erityistarpeita, keskustella tässä ehdotettujen periaatteiden erityispiirteistä ja selvittää näihin liittyviä haasteita. Kuulemisen pitäisi lisäksi auttaa euroalueeseen kuulumattomia jäsenvaltioita määrittämään, haluavatko ne osallistua pilariin.

Kuulemisprosessi on tarkoitus saada päätökseen 31. joulukuuta 2016 mennessä, jotta komissio voi sen pohjalta esittää pilaria koskevan lopullisen ehdotuksen vuoden 2017 alussa.

⁵ COM(2015) 600, annettu 21. lokakuuta 2015, toimista talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi.

4.2. Keskustelun käynnistäminen

Komissio on tulevina kuukausina aktiivisesti yhteydessä muihin EU:n toimielimiin, kansallisiin viranomaisiin ja parlamentteihin, ammattiliittoihin ja elinkeinoelämän järjestöihin, kansalaisjärjestöihin, sosiaalipalvelujen tarjoajiin, yliopistomaailman asiantuntijoihin ja suureen yleisöön. Kansallisella tasolla komissio edistää keskusteluja jäsenvaltioissa olevien edustustojensa kautta.

EU:n työmarkkinaosapuolet kutsutaan osallistumaan aktiivisesti pilarin luomiseen. Komissio pyytää myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean lausunnon.

4.3. Jäsennelty palaute

Julkisen kuulemisen lisäksi keskustelua käydään kolmella rintamalla – ne kytkeytyvät edellä ehdotettuihin toiminnan tuloksiin:

- Unionin sosiaalinen säännöstö: tilannekatsaus.
- Työn ja sosiaaliturvajärjestelmien tulevaisuus: haasteet ja mahdollisuudet.
- Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin rooli osana syvempää ja oikeudenmukaisempaa talous- ja rahaliittoa.

Komissio järjestää vuoden 2016 loppuun mennessä eurooppalaisen konferenssin kerätäkseen palautetta.

4.4. Tietoa keskustelun tueksi

Kuulemista varten perustetaan oma verkkosivunsa osoitteeseen <http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights>.

Pohjatietoihin sisältyvät seuraavat:

- Tämä tiedonanto ja siihen liittyvät komission yksiköiden valmisteluasiakirjat.
- Joukko komission yksiköiden laatimia tiedotteita, joissa esitetään yksityiskohtaisemmin tähän tiedonantoon liitettyssä pilarin luonnoksessa valittujen alojen taustalla olevat taloudelliset ja oikeudelliset näkökohdat.
- Kunkin edellä mainitun toimintarintaman osaksi kaavaillut toimet.
- Luettelo EU:n tasolla ja kansallisella tasolla tuleville kuukausille kaavailluista kokouksista ja tapahtumista.

5. Kysymyksiä kuulemista varten

Komissio kehottaa kaikkia kiinnostuneita toimittamaan vastauksensa tässä tiedonannossa esitettyihin kysymyksiin sekä mahdollisia lisäkommentteja **31. joulukuuta 2016** mennessä.

Tämä voidaan tehdä täyttämällä verkkokysely, joka on saatavilla edellä mainitulla verkkosivulla, tai lähettämällä palautetta sähköpostitse seuraavaan sähköpostiosoitteeseen:

EMPL-EUROPEAN-PILLAR-OF-SOCIAL-RIGHTS@ec.europa.eu

tai postitse seuraavaan osoitteeseen:

EUROPEAN COMMISSION
Directorate-General Employment, Social Affairs and Inclusion
Rue Joseph II, 27 – 00/120
B-1049 BRUXELLES⁶

Euroopan komissio haluaa kuulla mielipiteitä seuraavista kysymyksistä:

Sosiaalinen tilanne ja EU:n sosiaalinen säännöstö

1. Mitkä ovat mielestänne kiireellisimmät työllisyys- ja sosiaalialan painopisteet?
2. Miten voidaan ottaa huomioon erilaiset työllisyystilanteet ja sosiaaliset tilanteet eri puolilla Eurooppaa?
3. Onko EU:n säännöstö ajan tasalla ja voitaisiinko EU:n toimintaa mielestänne laajentaa?

Työn ja sosiaaliturvajärjestelmien tulevaisuus

4. Mitkä kehityssuuntaukset ovat mielestänne muutosvoimaisimmat?
5. Mitkä ovat näihin suuntauksiin liittyvät suurimmat riskit ja mahdollisuudet?
6. Onko poliittisella tasolla tai instituutioissa tai yrityksissä olemassa tai kehitteillä käytäntöjä, joita voisitte suositella vertailukohdiksi?

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari

7. Oletteko samaa mieltä tässä esitetystä toimintamallista Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin perustamiseen?
8. Oletteko samaa mieltä pilarin soveltamisalasta, siihen kuuluvista aloista ja tässä ehdotetuista periaatteista? Onko olemassa näkökohtia, joita ei ole vielä riittävästi ilmaistu tai katettu?
9. Millä aloilla ja periaatteilla olisi eniten merkitystä euroalueen uuden lähentymisen kannalta?
10. Miten ne tulisi ilmaista ja ottaa käyttöön? Katsotteko, että vähimmäisnormeja tai vertailuarvoja voitaisiin soveltaa tietyillä aloilla ja toisivatko ne lisäarvoa ja jos vastaus on kyllä, mistä aloista olisi kyse?

⁶ Kaikki vastaukset julkaistaan internetissä, ja samassa yhteydessä mainitaan vastaajan henkilöllisyys. Tästä voidaan poiketa, jos vastaaja ei halua henkilötietojaan julkaistavan sillä perusteella, että julkaisu vahingoittaisi hänen oikeutettuja etujaan. Tällöin kannanotto voidaan julkaista nimettömänä. Muussa tapauksessa vastausta ei julkaista eikä sen sisältöä periaatteessa oteta huomioon.

On myös mahdollista kommentoida ehdotetun pilarin kutakin osa-alaa ja periaatetta täyttämällä yksityiskohtaisempi kyselylomake verkossa kuulemisen verkkosivulla.