

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n yhteenkuuluvuuden ja sosiaalialan koordinoinnin vahvistaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 9 artiklan mukaisen uuden horisontaalisen sosiaalilausekkeen avulla” (oma-aloitteinen lausunto)**

(2012/C 24/06)

Esittelijä: **Christoph LECHNER**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 20. tammikuuta 2011 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*EU:n yhteenkuuluvuuden ja sosiaalialan koordinoinnin vahvistaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 9 artiklan mukaisen uuden horisontaalisen sosiaalilausekkeen avulla.*

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 28. syyskuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26.–27. lokakuuta 2011 pitämässään 475. täysistunnossa (lokakuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 113 puolesta ja 1 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen tuomiin perusluonteisiin uudistuksiin kuuluu horisontaalinen sosiaalilauseke (SEUTin 9 artikla), joka kuuluu seuraavasti: ”Unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset.” Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, jolla on Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä entistäkin suurempi velvollisuus edistää EU:n sosiaalista ulottuvuutta, katsoo, että sosiaalilauseke voi olla tärkeä askel kohti nykyistä sosiaalisempaa EU:ta vain, jos sitä myös sovelletaan asianmukaisella tavalla. Näin ollen komitea tukee monia EU:n puheenjohtajavaltion Belgian vuoden 2010 jälkipuoliskolla teettämässä riippumattomassa tieteellisessä tutkimuksessa <sup>(1)</sup> esitettyjä päätelmiä ja suosituksia.

1.2 ETSK korostaa, että horisontaalisen sosiaalilausekkeen täytäntöönpano on primaarilainsäädännön soveltamista, johon kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet allekirjoittaessaan ja ratifioi-dessaan Lissabonin sopimuksen. Lausekkeen soveltamisalaa ja menetelmiä ei pidä rajoittaa, vaan päinvastoin sekä EU:n toimielinten että yksittäisten jäsenvaltioiden on sovellettava lauseketta EU:n kaikkien asianmukaisten politiikanalojen ja toimien yhteydessä talouteen liittyvät alat mukaan lukien.

1.3 Koska Euroopan komissiolle on Lissabonin sopimuksella annettu tehtäväksi ”ajaa unionin yleistä etua” (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artikla), sen on valvottava, että sosiaalilauseketta noudatetaan tyydyttävällä tavalla. Komission on niin ikään huolehdittava siitä, että lauseke mainitaan ja otetaan kattavasti huomioon kaikissa asiaankuuluvissa asiakirjoissa,

myös tuomioistuimen asiakirjoissa, ja että sekä EU että jäsenvaltiot hyödyntävät sitä perussopimuksen mukaisten uusien tavoitteiden saavuttamiseksi.

1.4 Euroopan komission olisi vahvistettava edelleen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin roolia yleisessä vaikutustenarviointijärjestelmässään. Vaikutustenarviointi olisi tunnustettava tärkeäksi keinoksi varmistaa, että EU:n yhteiset sosiaaliset tavoitteet otetaan huomioon unionin kaikilla asianmukaisilla politiikanaloilla.

1.5 Horisontaalista sosiaalilauseketta on sovellettava uuden unionitason sosiaali- ja talouspoliittisen ohjausjärjestelmän laajoihin osa-alueisiin ja kokonaisrakenteeseen. Ohjausjärjestelmä liittyy Eurooppa 2020 -strategiaan, josta Eurooppa-neuvosto sopi vuonna 2010. Horisontaalista sosiaalilauseketta tulee soveltaa strategian kaikkien kolmen prioriteetin (älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun) yhteydessä sekä seurattaessa edistystä EU:n viiden yleistavoitteen saavuttamisessa (yleistavoitteet on vielä muunnettava kansallisiksi tavoitteiksi ja niiden on määrä tukea tehokkaasti unionin tavoitteiden toteuttamista). Lisäksi horisontaalista sosiaalilauseketta tulee soveltaa seitsemän lippulaivahankkeen, talous- ja työllisyyspolitiikan kymmenen yhden-netyt suuntaviivan, talouspolitiikan EU-ohjausjakson ja talouden uuden ohjausjärjestelmän yhteydessä.

1.6 ETSK ja kaikki sen erityisjaostot ottavatkin oikeudellisesti sitovan horisontaalisen sosiaalilausekkeen ja myös kaikki muut oikeudellisesti sitovat horisontaaliset lausekkeet (SEUTin 8–12 artikla) asianmukaisesti huomioon lausunnoissaan ja muissa toimissaan EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseksi.

1.7 ETSK aikoo kaikkien Euroopan komissiolle tai muille EU:n toimielimille laadittavien lausuntojen yhteydessä tarkistaa joka kerta, onko sosiaaliset vaikutukset arvioitu asianmukaisesti, ja kehottaa asianomaisia EU:n toimielimiä tarvittaessa korjaamaan mahdollisen puutteen.

<sup>(1)</sup> *Europe 2020: Towards a More social EU?* (”Europa 2020 -strategia: kohti entistä sosiaalisempaa EU:ta?”), Marlier, Natali (toim.) ja Rudi Van Dam, Bryssel: Peter Lang, 2010.

1.8 Sosiaalisen suojelun komitealla, joka vastaa unionitason koordinoinnista ja yhteistyöstä sosiaalialalla, on entistä tärkeämpi asema, kun on kyse Eurooppa 2020 -strategian vahvasta sosiaalisesta ulottuvuudesta ja sosiaalisen EU:n toteuttamisesta yleensäkin. On ratkaisevan tärkeää, että sillä on tulevaisuudessa EU:n talouspoliittisen komitean ja työllisyyskomitean kanssa tasavertainen ja kokonaisvaltainen rooli Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisessa ja seurannassa.

1.9 Jotta sosiaalisten vaikutusten arviointia jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla voitaisiin edistää ja vahvistaa, sosiaalisen suojelun komitean olisi annettava etusija asiaa koskevien nykyisten toimien tehostamiselle ja varmistettava, että ilmeneviin tasa-arvoepäkohtiin ja muita huonommassa asemassa oleviin ryhmiin kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota. Lisäksi sen olisi edistettävä tällaisen vaikutustenarvioinnin entistä parempaa ymmärtämistä, kehoitettava jäsenvaltioita sisällyttämään tämä väline politiikanmuotoiluprosessiinsa jo aikaisessa vaiheessa ja tuettava sen tehokkaan soveltamisen edellyttämiä välineitä, menetelmiä ja tietolähteitä koskevan tietämyksen kehittämistä ja levittämistä. Lisäksi sosiaalisen suojelun komitean olisi seurattava, miten jäsenvaltiot hyödyntävät sosiaalisten vaikutusten arviointimenetelyjä kansallisia uudistusohjelmia laatiessaan, ja raportoitava asiasta säännöllisesti.

1.10 Sosiaalisen suojelun komitea on päättänyt laatia vuosittain raportin, jossa on tarkoitus arvioida edistystä sosiaalista osallisuutta ja köyhyyden vähentämistä koskevan EU:n yleistavoitteen saavuttamisessa ja seurata yhdennehtyjen kasvu- ja työllisyysuuntaviivojen sosiaalisten näkökohtien täytäntöönpanoa, sosiaalista tilannetta sekä sosiaalialan unionitason koordinoinnin ja yhteistyön yhteydessä toteutettujen toimien kehitystä<sup>(2)</sup>. Raportista voitaisiin kehittää Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisen ulottuvuuden vuosiarviointi, ja se voitaisiin ottaa huomioon komission vuotuisessa kasvuselityksessä ja EU:n poliittisissa suuntaviivoissa sekä jäsenvaltioille mahdollisesti annettavissa sosiaalisissa suosituksissa, jotka koskevat niiden kansallisia uudistusohjelmia. Kuten sosiaalisen suojelun komitea on sopinut, arvioinnin on tarkoitus perustua jäsenvaltioiden strategisiin vuosikertomuksiin edistyksestä EU:n yhteisten sosiaalisten tavoitteiden saavuttamisessa sekä ajantasaistettuihin suunnitelmiin, joissa otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion oma poliittinen asialista.

1.11 ETSK antaa vuosittain lausunnon horisontaalisen sosiaalilausekkeen ja muiden sosiaalisten horisontaalisten lausekkeiden, perusoikeuskirjan ja Lissabonin sopimuksen muiden sosiaalipoliittisten määräysten sekä sekundaarilainsäädännön ja muiden oikeudellisten ja poliittisten toimenpiteiden soveltamisesta ja tarkastelee asiaa päämäärien ja tavoitteiden toteuttamisen ja edistämisen kannalta. Komitea tutkii ja arvioi, missä määrin nämä tekijät edistävät EU:n sosiaalipoliittista ja perusoikeudellista kehitystä, ja esittää suosituksia siitä, millaisiin konkreettisiin toimenpiteisiin päämäärät ja tavoitteet voitaisiin saavuttaa entistä paremmin. Horisontaalisen sosiaalilausekkeen soveltamiselle on tarkoitus omistaa lausunnossa oma keskeinen osionsa. Aiheesta

<sup>(2)</sup> Sosiaalisen suojelun komitean lausunto Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisesta ulottuvuudesta, SPC/2010/10/7 lopullinen.

järjestettävässä kuulemistilaisuudessa myös muut suuret kansalaisyhteiskuntaa edustavat sosiaalialan organisaatiot voivat esittää omat kannanottonsa ja selvityksensä. ETSK:n vuosittaisesta lausunnosta tiedotetaan ja tehdään selkoa EU:n toimielinten edustajille.

1.12 ETSK:n sekä jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostojen ja vastaavien elinten olisi sidosryhmänä osallistuttava horisontaalisen sosiaalilausekkeen soveltamiseen ja sosiaalisten vaikutusten arviointiin tukemalla eurooppalaisia kansalaisaloitteita ja -hankkeita sosiaalipoliittisia kysymyksiä käsittelevän kansalaisvuoropuhelun puitteissa. Lisäksi ETSK:n Eurooppa 2020 -ohjauskomitealla olisi oltava keskeinen rooli kansallisten uudistusohjelmien sisältöä ja etenemistä koskevassa seurannassa ja raportoinnissa.

1.13 ETSK:n ja Euroopan komission olisi tehtävä toimielintenvälinen sopimus siitä, että komissio toimittaa ETSK:lle kaikki komission esityksiä koskevat vaikutustenarvioinnit, jotta komitea voi ottaa ne lausunnoissaan ja selvityksissään huomioon.

## 2. Nykyistä sosiaalisemman EU:n kehittämisen taustaa

2.1 Lissabonin sopimus ja Eurooppa 2020 -strategia tarjoavat huomattavia mahdollisuuksia tasapainottaa taloudellisten, työllisyyttä koskevien ja sosiaalisten tavoitteiden suhdetta niin, että ne tukevat toisiaan, ja siten siirtyä kohtia nykyistä sosiaalisempaa EU:ta. Kuten jo edellä mainitusta puheenjohtajavaltio Belgian teettämästä tieteellisestä tutkimuksesta ilmenee, mahdollisuuksia on viisi<sup>(3)</sup>:

2.1.1 Lissabonin sopimuksen sisältämällä horisontaalisella sosiaalilausekkeella on luotu oikeusperusta toimenpiteiden sosiaalisten vaikutusten huomioimiselle yksittäisillä politiikanaloilla. Samalla on luotu myös väline, jonka avulla sosiaaliset tavoitteet voidaan ottaa kattavasti huomioon kaikilla tärkeillä politiikanaloilla (ei pelkästään sosiaalipoliitikassa ja sosiaalisten toimenpiteiden yhteydessä) ja toimenpiteiden vaikutuksia voidaan seurata ja niistä voidaan raportoida.

2.1.2 Perussopimus ja Eurooppa 2020 -strategia (unionitason yleistavoitteineen ja lippulaivahankkeineen) ovat lisänneet sosiaalisten kysymysten mahdollista näkyvyyttä ja merkitystä. Tämä pätee erityisesti, vaikkakaan ei yksinomaan, sosiaaliseen osallisuuteen ja köyhyyden vähentämiseen.

2.1.3 Eurooppa 2020 -strategia mahdollistaa paljon nykyistä yhdennehtyemmän ja koordinoitumman lähestymistavan taloudellisten, sosiaalisten, työllisyyspoliittisten ja ympäristöön liittyvien asioiden ohjaukseen. Tällaisen lähestymistavan avulla voitaisiin varmistaa, että näillä aloilla toteutettavat toimet todella tehostavat toisiaan.

<sup>(3)</sup> Ks. alaviite 1.

2.1.4 Uusi perussopimus antaa aiempaa suuremmat mahdollisuudet turvata jäsenvaltiokohtaiset sosiaaliturvajärjestelmät entistä paremmin, vahvistaa ja nykyaikaistaa niitä sekä turvata yleishyödyllisten palvelut, erityisesti sosiaalipalvelut, entistä tehokkaammin. Tämä voi edistää unioni- ja jäsenvaltiotason väli- sen tasapainon palauttamista.

2.1.5 Perussopimus antaa EU:lle oikeuden ryhtyä toimenpiteisiin aiempaa useammassa sosiaalisissa asioissa, esimerkiksi silloin, kun on kyse koulutuksen korkeasta tasosta, ihmisten terveyden suojelusta ja eriarvoisuuden vähentämisestä. Tämä voisi johtaa tähänastista laajemmassa mielessä ”sosiaalipoliittisten” toimenpiteiden koko laajan ja järjestymättömän kirjjon entistä tiiviimpään koordinoointiin.

2.2 Euroopan komission puheenjohtaja José Manuel Barroso on todennut, että ”Eurooppa 2020 -strategiassa asetetaan tavoitteeksi sosiaalinen osallisuus ja tuodaan esiin kolme köyhyyden ja syrjäytymisen ulottuvuutta. Lisäksi on kuitenkin ratkaisevaa, että jäsenvaltiot ja EU:n kokonaisuudessaan jatkavat tulosten seuranta kaikkien niiden yhdessä sovittujen indikaattoreiden osalta, joihin unionitason koordinointi ja yhteistyö sosiaalialalla perustuu”<sup>(4)</sup>.

2.3 Seuraavissa (vuoden 2013 jälkeisissä) rahoitusnäkymissä olisi EU:n uuden (Lissabonin sopimuksella asetetun), alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen mukaisesti keskityttävä viime kädessä siihen, että EU:n sosiaaliset tavoitteet otetaan kauttaaltaan huomioon unionin aluepoliittisissa toimissa ja ohjelmissa. Tämä vastaisi myös äskettäisen talousarviouudistuksen tavoitetta käyttää koheesiopolitiikkaan osoitettuja varoja kaikkien Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden toteuttamiseen ja vahvistaa koheesiopolitiikkaa tällä tavoin. Näin ollen EU:n sosiaaliset tavoitteet ja koheesiopolitiikka olisi kytkettävä toisiinsa, eli alueellista yhteenkuuluvuutta koskevan uuden tavoitteen tarjoamat mahdollisuudet olisi hyödynnettävä seuraavasta ohjelmakaudesta annettavissa asetuksissa, rakennerahastovaroja käytettäessä olisi varmistettava syrjintäkiellon ja saatavuuden periaatteiden noudattaminen, koheesiopolitiikkaa olisi hyödynnettävä ennaltaehkäisevänä elementtinä<sup>(5)</sup> EU:n sosiaalisia tavoitteita tukevien rakenteellisten ja institutionaalisten uudistusten edistämiseksi ja alueellisesta lähestymistavasta olisi tultava tärkeä osa unionitason koordinoointia ja yhteistyötä sosiaalialalla. On syytä todeta, että paikallisten ja alueellisten toimijoiden osallistuminen on tällaisen ”alueellistamisen” keskeisiä näkökohtia.

2.4 On ratkaisevan tärkeää, että EU:n asettama sosiaalisen osallisuuden tavoite, joka vahvistetaan myös Eurooppa 2020 -strategiassa, muunnetaan tarkoituksenmukaisiksi kansallisiksi

<sup>(4)</sup> Esipuhe julkaisussa *Income and living conditions in Europe* (”Tulot ja elinolot Euroopassa”), Atkinson ja Marlier, Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2010.

<sup>(5)</sup> Euroopan komissio (2010), ”Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen vakautta, kasvua ja työpaikkoja varten – välineet vahvempaan EU:n talouden ohjauksjärjestelmään”, KOM(2010) 367 lopullinen.

ja mahdollisesti myös alueelliseksi ja paikalliseksi) tavoitteiksi. Kansallisten tavoitteiden on edistettävä selvästi EU:n asettaman ylätavoitteen saavuttamista. Tavoitteiden olisi perustuttava konkreettisiin tosiasioihin, ja niissä olisi otettava huomioon köyhyyden ja sosiaaliseen syrjäytymiseen johtavat mekanismit sekä sosiaalisen osallisuuden vähentämiseksi asetetut yleiset poliittiset päämäärät. Niiden avulla on voitava mitata todellisia poliittisia tuloksia ja välttää sitä, että poliittiset päämäärät vääristyvät, unohtuvat tai jäävät huomiotta tavoitteita toteutettaessa. Jatkuvan julkisen ja poliittisen tuen varmistamiseksi tavoitteiden asetelun olisi perustuttava seikkaperäiseen, tarkkaan ja avoimeen menettelyyn. Lisäksi on otettava huomioon myös niiden ryhmien näkökannat, joita asia koskee. Edistystä EU:n tavoitteiden ja kansallisten (ja alue- ja paikallistason) tavoitteiden toteuttamisessa on seurattava tarkasti, ja siitä on laadittava raportteja.

### 3. Horisontaalisen sosiaalilausekkeen soveltamisen taustaa

3.1 Lissabonin sopimuksessa määrätään keskeisistä EU:n sosiaalisen ulottuvuuden toteuttamiseen vaikuttavista uudistuksista. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 9 artiklan sisältämän horisontaalisen sosiaalilausekkeen mukaan unioni ”ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset”.

3.2 Horisontaalinen sosiaalilauseke on sopusoinnussa perussopimuksen muiden horisontaalisten lausekkeiden kanssa, jotka koskevat naisten ja miesten tasa-arvoa, syrjimättömyyttä, ympäristönsuojelua, kuluttajansuojaa, elänsuojelua ja pk-yrityksiä (SEUTin 8, 10, 11, 12, 13 ja 153 artikla). EU kaikkine toimielimeen, joihin myös ETSK neuvoa-antavana elimenä kuuluu, sekä jäsenvaltiot ovat velvollisia soveltamaan näitä horisontaalisia lausekkeitä kaikkien asiaankuuluvien esitysten, politiikkojen ja toimenpiteiden yhteydessä<sup>(6)</sup>. Tämä pätee niin ikään kaikkiin asiaankuuluviin asiakirjoihin, myös tuomioistuimen asiakirjoihin.

3.3 Horisontaalisen sosiaalilausekkeen tavoitteena on, että EU kiinnittää kaikessa toiminnassaan huomiota SEUTin 9 artiklan mukaisesti kuuteen alatavoitteeseen ja ottaa siten huomioon sosiaalisen ulottuvuuden kokonaisuudessaan kunnioittaakseen perusarvojaan ja saavuttaakseen perusluonteiset päämääränsä toimivaltansa rajoissa (SEUn 2 ja 3 artikla ja SEUTin 7 artikla).

3.4 Jäsenvaltiot ovat asettaneet ponnistelujensa keskeiseksi tavoitteeksi ”kansojensa elin- ja työolojen jatkuvan parantamisen” (SEUTin johdanto-osan kolmas kappale). Unionin ja jäsenvaltioiden ”tavoitteena on – – työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa – –” (SEUTin 151 artikla).

<sup>(6)</sup> Schorkopf, Frank: *Art. 9 AEUV* (”SEUTin 9 artikla”), teoksessa Martin (toim.) *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar* (”Euroopan unioni oikeus – huomioita”), Nettesheim: 2010.

3.5 Päätöksenteosta vastaavien toimielinten ei pitäisi rajoittaa horisontaalisen sosiaalilausekkeen soveltamisalaa (esimerkiksi köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaan) eikä menetelmiä (esimerkiksi vaikutustenarviointiin ja sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevaan avoimeen koordinoitimenetelmään). Horisontaalisen sosiaalilausekkeen soveltamista ei pitäisi myöskään rajoittaa pelkästään *sosiaalisen suojelun komitean* toimiin, vaan päätöksentekojen on päinvastoin sovellettava lauseketta laajassa mielessä kaikilla EU:n politiikanaloilla, myös talous- ja ulkopoliitikassa. Horisontaalisen sosiaalilausekkeen pohjalta on laadittava säädöksiä, joilla varmistetaan, että sekä EU että jäsenvaltiot toteuttavat perussopimuksen mukaiset uudet tavoitteet.

3.6 Kuten ”Yleiskertomuksessa Euroopan unionin toiminnasta 2010” korostetaan (s. 121), Lissabonin sopimus on vahvistanut ETSK:n velvollisuutta edistää EU:n sosiaalista ulottuvuutta.

3.7 ETSK:n onkin otettava oikeudellisesti sitova horisontaalinen sosiaalilauseke ja myös kaikki muut oikeudellisesti sitovat horisontaaliset lausekkeet (SEUTin 8–12 artikla) kaikissa lausunnoissaan ja muissa toimissaan asianmukaisesti huomioon EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseksi. Tällä tavoin komitea tukee myös horisontaalisen sosiaalilausekkeen aktiivista ja ennaltaehkäisevää lähestymistapaa.

3.8 ETSK on jo antanut laaja-alaisen lausunnon sekä horisontaalisesta sosiaalilausekkeesta ja sosiaalialan avoimesta koordinoitimenetelmästä (7) että sosiaaliturvaetuuksien kokonaisu-yhteiskunnallisesta merkityksestä (8). Lausunnoissaan komitea on todennut, että horisontaalisen sosiaalilausekkeen tehokas ja tarmokas käytännön soveltaminen EU:n politiikan muotoilussa ja toteuttamisessa voi osaltaan edistää olennaisesti EU:n yhteenkuuluvuutta ja sosiaalialan koordinoitua.

3.9 Horisontaalisen sosiaalilausekkeen ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyjen merkitys EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kehittämiseksi tuotiin vuoden 2010 jälkipuoliskolla selvästi esiin useissa puheenjohtajavaltio Belgian aloitteesta järjestetyissä konferensseissa (9). Uuden Lissabonin sopimuksen mukainen horisontaalinen sosiaalilauseke vaatii kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota Euroopan unionin politiikan sosiaaliseen ulottuvuuteen. EU:n kaikkien politiikkojen sosiaalisten vaikutusten huomioiminen edellyttää järjestelmällistä vuoropuhelua kaikkien EU:n toimielinten kesken ja niiden sisällä. Tämän vuoksi komissio, Euroopan parlamentti, EU:n neuvosto ja Euroopan unionin tuomioistuin ovat sitoutuneet käymään toimielintenvälisiä ja -sisäisiä vuoropuhelua (10).

(7) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmistelema lausunto aiheesta ”Avoin koordinoitimenetelmä ja sosiaalilauseke Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä”, EUVL C 44, 11.2.2011, p. 23.

(8) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmistelema lausunto aiheesta ”Sosiaaliturvaetuuksien kehittäminen”, EUVL C 44, 11.2.2011, s. 28.

(9) Tämä koskee erityisesti konferenssia ”Unionitason koordinoitua sosiaalialalla Eurooppa 2020 -strategian valossa: katsaus menneeseen ja katse kohti tulevaisuuden mahdollisuuksia”, 14.–15. syyskuuta 2010, La Hulpe, Belgia.

(10) *The horizontal social clause and social mainstreaming in the EU*, (”Horisontaalinen sosiaalilauseke ja sosiaalinalakohtien valtavirtaistaminen EU:ssa”), kolmas yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita käsitellyt foorumi, 26.–27. lokakuuta 2010.

3.10 Sosiaalipoliittisen koordinoitua ja yhteistyön parantamiseen soveltuvia välineitä ovat horisontaalisen sosiaalilausekkeen ja vaikutustenarviointimenettelyjen lisäksi sosiaalialan avoin koordinoitimenetelmä, EU:n koheesipolitiikka sekä sosiaalista suojelua ja osallisuutta koskevat unionitason tavoitteet (11).

3.11 Vaikutustenarviointimenettelyt ovat tärkeä väline horisontaalisen sosiaalilausekkeen täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi. Euroopan komissio tukee niitä omien vaikutustenarviointiohjeidensa avulla hyvää hallintotapaa (12) ja parempaa ja järkevämpää sääntelyä (13) edistävien aloitteidensa puitteissa.

3.11.1 Lisäksi Euroopan komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat tehneet toimielintenvälisen sopimuksen vaikutustenarviointimenettelyjen soveltamisesta (14).

3.11.2 Euroopan komissio on myös laatinut omat suuntaviivansa sosiaalisten vaikutusten arvioinnista komissiossa ja sen vaikutustenarviointijärjestelmässä (15). Vuonna 2011 se aikoo toteuttaa 11 vaikutustenarviointia työllisyys- ja sosiaalialalla (16).

3.11.3 Euroopan tilintarkastustuomioistuin on tarkastellut seikkaperäisesti vuosina 2005–2008 tehtyjä vaikutustenarviointeja ja antanut niistä myönteisen arvion (17).

3.11.4 Alueiden komitea tekee jo yhteistyötä Euroopan komission kanssa tiettyjen vaikutustenarviointien osalta (18).

3.11.5 Neuvosto (19) on kehottanut komissiota soveltamaan SEUTin 9 artiklaa ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyjä, ja myös sisämarkkinoiden toimenpidepaketti sisältää ehdotuksen sosiaalisten vaikutusten arvioinnista (ehdotus nro 29).

(11) Kesäkuussa 2011 kokoontuneen työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston tukema sosiaalisen suojelun komitean lausunto.

(12) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Uudistetun Lissabonin strategian tehokas hallinnointi”, EUVL C 175, 28.7.2009, s. 13.

(13) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Järkevä sääntely”, esittelijä Jorge Pegado Liz, EUVL C 248, 25.8.2011, s. 87.

(14) *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment* (”Vaikutustenarviointia koskeva toimielinten yhteinen lähestymistapa”), 14901/05 JUR.

(15) *Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system* (”Sosiaalisten vaikutusten arviointi komission vaikutustenarviointijärjestelmässä: suuntaviivat”), 2009.

(16) [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/roadmaps\\_2011\\_en.htm#empl](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm#empl), 20.3.2011.

(17) Erityiskertomus nro 3/2010 *Impact Assessments in the EU institutions: do they support decision making?* (”Tukevatko EU:n toimielimissä tehtävät vaikutustenarviointit päätöksentekoa?”), [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa\\_report\\_3\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_en.pdf).

(18) [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_in\\_other/ia\\_in\\_other\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/ia_in_other_en.htm), 20.3.2011.

(19) Joulukuun 6. päivänä 2010 kokoontunut työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto, lehdistötiedote, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/118244.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/118244.pdf).

3.11.6 Euroopan unionin perusoikeuskirja on vuodesta 2005 lähtien otettu järjestelmällisesti huomioon Euroopan komission säädösehdotuksissa, ja vuonna 2010 komissio esitti sitä koskevan täytäntöönpanostrategian<sup>(20)</sup>. ETSK on jo laatinut strategiasta lausuntonsa<sup>(21)</sup>.

3.11.7 ETSK on jo antanut myönteisiä lausuntoja vaikutustearviointien käyttöönotosta, laatimisesta ja soveltamisesta sekä kestäväen kehityksen arvioinnista ja Euroopan unionin kauppapolitiikasta<sup>(22)</sup>.

3.11.8 Vaikutustearviointit ovat poliittisia välineitä, jotka tarjoavat suuria mahdollisuuksia mutta joita on vaikea soveltaa käytännössä. Jotta niiden mahdollisuudet voitaisiin täysin hyödyntää ja jotta voitaisiin varmistaa, ettei niitä käytetä jo ennalta päätettyjen poliittisten ehdotusten perustelemiseen, politiikan muotoilussa tarvitaan ajattelutavan muutosta ja vastuuhenkilöillä on oltava riittävästi aikaa, tietoa, osaamista ja tukea. Lisäksi on tuettava niiden ryhmien osallistumista prosessiin, joita asia koskee. Vaikutustearviointit olisi toteutettava kustannustehokkaasti ja asetettujen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

#### 4. Yleistä

4.1 Horisontaalinen sosiaalilauseke (SEUTin 9 artikla) on tärkeimpiä uutuuksia, joita Lissabonin sopimus toi sosiaalialalle. Sen tarjoamat mahdollisuudet olisi hyödynnettävä täysin. Sopimuksessa annetaan selvä valtuutus ottaa sosiaaliset tavoitteet huomioon EU:n kaikilla asianmukaisilla politiikanaloilla ja kaikissa asianmukaisissa aloitteissa ja toimenpiteissä. Kyseisen artiklan perusteella sosiaalisen EU:n kehittämisestä olisi tullava unionin yleinen, kaikki politiikanalat kattava tehtävä. Näin ollen horisontaalista sosiaalilauseketta on ryhdyttävä soveltamaan myös eurooppalaisissa tutkimusohjelmissa.

4.2 Horisontaalinen sosiaalilauseke on nykyään erityisen tärkeä ja välttämätön, sillä EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kattavalla huomioimisella on rahoitusmarkkina-, talous- ja budjettikriisien vaikutusten vuoksi yhä suurempi merkitys sekä koko EU:lle että yksittäisille jäsenvaltioille. Sisämarkkinoiden taloudellisen yhdenytymisen ja EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kehittämisen välinen epätasapaino on korjattava. Tämän uuden välineen täytäntöönpanon onkin tarkoitus vähentää vallitsevaa tyytymättömyyttä ja monissa jäsenvaltioissa yleistynyttä epäluuloa EU:n politiikan tuomaa lisäarvoa kohtaan, erityisesti kun on kyse taloudellisesta, työllisyyspoliittisesta ja sosiaalisesta edistyksestä, ja samalla lisätä jäsenvaltioiden vastuuta.

<sup>(20)</sup> Komission tiedonanto KOM(2010) 573 lopullinen.

<sup>(21)</sup> ETSK:n lausunto Euroopan komission tiedonannosta ”Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön”, esittelijä: Gabriele Bischoff, toinen esittelijä: Cristian Pîrvulescu, EUVL C 376, 22.12.2011, s. 74.

<sup>(22)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnot aiheista ”Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointien sisällön, menettelyjen ja menetelmien laatuvaatimukset työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkökulmasta”, EUVL C 175, 27.7.2007, s. 21, ja ”Kuuleminen Euroopan komission vaikutustearviointiohjeiden luonnoksesta”, EUVL C 100, 30.4.2009, s. 28, sekä alaviite 30.

4.3 ETSK aikoo kaikkien Euroopan komissiolle tai muille EU:n toimielimille laadittavien lausuntojen yhteydessä tarkistaa joka kerta, onko sosiaaliset vaikutukset arvioitu asianmukaisesti, ja kehottaa asianomaisia EU:n toimielimiä tarvittaessa korjaamaan mahdollisen puutteen.

4.4 Euroopan parlamentilla on tärkeä rooli horisontaalisen sosiaalilausekkeen soveltamisessa muun muassa siksi, että se arvioi jatkuvasti komission ja muiden EU:n toimielinten soveltamia menettelyjä sosiaalisten vaikutusten arvioimiseksi<sup>(23)</sup>.

4.5 Myös jäsenvaltiot ovat velvollisia soveltamaan horisontaalista sosiaalilauseketta ja kaikkia muitakin horisontaalisia lausekkeitä kaikkien asiaankuuluvien esitysten, politiikanalojen ja toimenpiteiden yhteydessä sekä kaikissa asiaankuuluvissa asiakirjoissa, myös tuomioistuinasiakirjoissa. Tämän vuoksi niiden olisi tehtävä sosiaalisten vaikutusten arviointeja.

4.6 Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan todellinen osallistuminen kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla on oleellista horisontaalisen sosiaalilausekkeen ja sosiaalialan avoimen koordinoitimenetelmän tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi<sup>(24)</sup>. ETSK on neuvoa-antava elin, joka koostuu kaikkien 27 jäsenvaltion työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajista. Näin ollen se kokoaa yhteen EU:n keskeiset sidosryhmät, ja sillä on siis erinomaiset edellytykset osallistua merkittävällä tavalla vaikutustearviointien edistämiseen ja optimointiin.

4.7 ETSK voi tiivistää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostojen ja vastaavien elinten sekä työmarkkinaosapuolten, muiden eturyhmien edustajien ja kansalaisyhteiskunnan muiden keskeisten sosiaalialan organisaatioiden kanssa kaikilla eri tasoilla (unioni-, jäsenvaltio- ja aluetasolla) ja siten edistää jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisten tavoitteiden sekä työmarkkina- ja kansalaisvuoropuhelun kehittämistä ja syventämistä. Lisäksi ETSK:n Eurooppa 2020 -ohjauskomitean, joka seuraa säännöllisesti kansallisten uudistusohjelmien sisältöä ja etenemistä ja raportoi siitä, tulisi toimillaan tukea näitä ponnisteluja.

4.8 Myös Euroopan sosiaalifoorumilla<sup>(25)</sup> ja sen jäsenillä, joihin kuuluu useita alakohtaisia sosiaalijärjestöjä (naisjärjestöjä, vammaisjärjestöjä, ikääntyneiden, sosiaalisesti heikossa asemassa olevien ja asunnottomien järjestöjä jne.), sekä muilla kansalaisyhteiskuntaa edustavilla eurooppalaisilla tai valtakunnallisilla sosiaalialan organisaatioilla on tärkeä rooli vaadittaessa horisontaalisen sosiaalilausekkeen asianmukaista soveltamista unioni- sekä (paikallis-, alue- ja jäsenvaltiotasolla).

<sup>(23)</sup> Euroopan parlamentin 8. kesäkuuta 2011 antama päätöslauselma (2011/2016(IND)).

<sup>(24)</sup> Ks. alaviite 8.

<sup>(25)</sup> Eurooppalaisten valtiovallasta riippumattomien sosiaalialan organisaatioiden foorumi (sosiaalifoorumi) on sosiaalialalla toimivia valtiovallasta riippumattomia organisaatioita edustavien eurooppalaisten järjestöjen ja verkostojen liitto <http://www.socialplatform.org/>.

4.9 Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeen ”Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi”<sup>(26)</sup> sekä ETSK:n sitä<sup>(27)</sup> ja Eurooppa 2020 -strategian muita lippulaivahankkeita koskevien toimien tulisi edistää horisontaalisen sosiaalilausekkeen tasapainoisen soveltamisen takaimista unioni-, jäsenvaltio- sekä alue- ja paikallistasolla.

## 5. Erityistä

5.1 Lissabonin sopimuksen sosiaalipoliittiset määräykset (erityisesti SEUTin 145–166 ja 168 artikla) ja Euroopan unionin perusoikeuskirja (etenkin sen IV luku ”Yhteisvastuu”) konkreettisesti horisontaalista sosiaalilauseketta, ja ne on otettava huomioon.

5.2 ETSK antaa vuosittain lausunnon horisontaalisen sosiaalilausekkeen, muiden sosiaalisten horisontaalisten lausekkeiden (SEUTin 8, 9, ja 10 artikla), perusoikeuskirjan (etenkin sosiaalisten perusoikeuksien) ja Lissabonin sopimuksen muiden sosiaalipoliittisten määräysten (erityisesti SEUTin 145–166 ja 168 artiklan) sekä sekundaarilainsäädännön ja muiden oikeudellisten ja poliittisten toimenpiteiden soveltamisesta ja tarkastelee asiaa sosiaalisten päämäärien ja tavoitteiden toteuttamisen ja edistämisen kannalta. Lausunnoissaan komitea tutkii ja arvioi, missä määrin nämä tekijät edistävät EU:n sosiaalipoliittista ja perusoikeudellista kehitystä, ja esittää tarvittaessa myös suosituksia siitä, millaisin konkreettisoin toimenpitein sosiaaliset päämäärät ja tavoitteet voitaisiin saavuttaa entistä paremmin sekä unioni- että jäsenvaltiotasolla. Tässä yhteydessä otetaan huomioon sosiaalisen suojelun komitean vuotuinen raportti Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisesta ulottuvuudesta<sup>(28)</sup>.

5.2.1 ETSK järjestää aina ennen vuosittaisen lausuntonsa antamista asiaa käsittelevän kuulemistilaisuuden, jossa paitsi työmarkkinaosapuolet ja muiden eturyhmien edustajat myös muut suuret kansalaisyhteiskuntaa edustavat sosiaalialan organisaatiot voivat esittää omat kannanotonsa ja selvityksensä.

5.2.2 ETSK:n vuosittaisesta lausunnosta tiedotetaan ja tehdään selkoa EU:n toimielinten, erityisesti Eurooppa-neuvoston, neuvoston, Euroopan parlamentin, komission, Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan keskuspankin, edustajille.

5.3 ETSK:n sekä jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostojen ja vastaavien elinten olisi sidosryhmänä osallistuttava horisontaalisen sosiaalilausekkeen soveltamiseen ja sosiaalisten vaikutusten arviointiin tukemalla eurooppalaisia kansalaisaloitteita ja -hankkeita sosiaalipoliittisia kysymyksiä käsittelevän kansalaisvuoropuhelun puitteissa.

5.4 ETSK:n ja Euroopan komission olisi tehtävä sopimus siitä, että komissio toimittaa ETSK:lle kaikki komission esityksiä koskevat vaikutustenarvioinnit, jotta komitea voi ottaa ne lausunnoissaan ja selvityksissään huomioon.

5.5 ETSK ja kaikki sen erityisjaostot ottavat oikeudellisesti sitovan horisontaalisen sosiaalilausekkeen ja kaikki muutkin perussopimuksen sisältämät oikeudellisesti sitovat sosiaaliset horisontaaliset lausekkeet (SEUTin 8–12 artikla) asianmukaisesti huomioon kaikissa lausunnoissaan ja muissa toimissaan EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseksi (esimerkiksi vapaakauppasopimusten sosiaalilausekkeet<sup>(29)</sup>, sisämarkkinoiden sosiaalinen ulottuvuus sekä kestävä kehityksen arvioinnit ja Euroopan unionin kauppapolitiikka<sup>(30)</sup>).

Bryssel 26. lokakuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

<sup>(26)</sup> Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=fi>.

<sup>(27)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle”, esittelijä: Maureen O’Neill, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14953>.

<sup>(28)</sup> Sosiaalisen suojelun komitean lausunto Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisesta ulottuvuudesta, SPC/2010/10/7 lopullinen.

<sup>(29)</sup> *Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen* (”Sosiaaliset normit kahdenvälisen vapaakauppasopimusten kestävä kehitystä käsittelevissä osioissa”), Steinkellner, Lukas, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien, 2010.

<sup>(30)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kestävä kehityksen arvioinnit ja Euroopan unionin kauppapolitiikka”, esittelijä: Evelyne Pichenot, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.18107>; <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?year=2011&serie=C&textfield2=218&Submit=Rechercher&ihtmlang=fi>.