



C/2023/1389

6.12.2023

## NEUVOSTON SUOSITUS

annettu 12 päivänä kesäkuuta 2023,

**työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamisesta Euroopan unionissa**

(C/2023/1389)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) ja erityisesti sen 292 artiklan yhdessä 153 artiklan 1 kohdan f alakohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Neuvosto antoi 24. lokakuuta 2019 päätelmät aiheesta ”Työn tulevaisuus: Euroopan unioni kannattaa ILO:n satavuotisjulistusta” ja kannustaa niissä jäsenvaltioita jatkamaan ajantasaisten ILO:n yleissopimusten ja pöytäkirjojen ratifiointia ja soveltamista. Neuvosto myös pyytää jäsenvaltioita ja komissiota tehostamaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua kaikilla tasoilla ja kaikissa sen muodoissa, rajatylittävä yhteistyö mukaan lukien, sen varmistamiseksi, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat aktiivisesti työn tulevaisuuden muokkaamiseen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kehittämiseen, myös tunnustamalla tosiasiallisesti työntekijöiden kollektiivinen neuvottelu-oikeus ja pohtimalla riittäviä vähimmäispalkkoja, olivatpa ne lakisääteisiä tai sopimusperusteisia.
- (2) Komissio, neuvoston puheenjohtajavaltio Alankomaat ja eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet allekirjoittivat 27. kesäkuuta 2016 yhteisen lausuman sosiaalisen vuoropuhelun elvyttämisestä. Lausumassa unionin tason monialaiset ja alakohtaiset työmarkkinaosapuolet sitoutuivat jatkamaan ponnisteluja ja arvioimaan lisätoimien tarvetta omassa sosiaalisessa vuoropuhelussaan tavoittaakseen ulkopuolella vielä olevat järjestöt jäsenvaltioissa, lisätäkseen jäsenyyttä ammattiliitoissa ja työnantajajärjestöissä ja parantaakseen niiden edustavuutta.
- (3) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 8 mukaan työmarkkinaosapuolia on kuultava talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen suunnittelussa ja täytäntöönpanossa kansallisia käytäntöjä noudattaen. Niitä on myös kannustettava neuvottelemaan ja laatimaan työehtosopimuksia niiden kannalta merkityksellisissä asioissa. Tällöin on kunnioitettava niiden itsenäisyyttä ja oikeutta ryhtyä työtaistelutoimiin. Sosiaalisten oikeuksien pilarissa todetaan myös, että tukea niiden vuoropuhelun edistämistä koskevien valmiuksien lisäämiseen on myös kannustettava. Porton sosiaalisessa sitoumuksessa <sup>(1)</sup> kehoitettiin kaikkia asianomaisia toimijoita edistämään itsenäistä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua Euroopan sosiaalisen mallin jäsentävänä osana ja vahvistamaan sitä Euroopan tasolla sekä kansallisella, alueellisella, alakohtaisella ja yritystasolla painottaen erityisesti työehtosopimusneuvottelujen mahdollistavien puiteiden varmistamista jäsenvaltioiden erilaisissa malleissa.
- (4) Euroopan parlamentti korostaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista 19. tammikuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa työehtosopimusneuvotteluja ja työtaistelutoimia koskevan oikeuden merkitystä perusoikeutena, joka on kirjattu unionin primaarioikeuteen. Euroopan parlamentti odottaa myös, että komissio lisää konkreettista tukea työmarkkinavuoropuhelun tehostamiselle ja siitä kiinni pitämiseksi kaikilla tasoilla ja aloilla, etenkin niillä, joilla se ei ole riittävän kehittynyttä, samalla kun otetaan huomioon erilaiset kansalliset käytänteet. Euroopan parlamentti toteaa 10. lokakuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa euroalueen työllisyys- ja sosiaalipolitiikasta, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työehtosopimusneuvottelut ovat avainasemassa, kun suunnitellaan ja pannaan täytäntöön politiikkatoimia, joilla voidaan parantaa työoloja ja työehtoja, ja vaatii koordinoitua EU:n aloitetta, jolla laajennetaan työehtosopimusten kattavuus koskemaan alustatalouden työntekijöitä. Euroopan parlamentti myös kehottaa jäsenvaltioita vahvistamaan tarvittaessa keskitetyn sopimisen mahdollisuuksia.

<sup>(1)</sup> EU:n neuvoston puheenjohtajavaltio Portugali, Euroopan komissio, Euroopan parlamentti ja unionin tason työmarkkinaosapuolet sekä sosiaalinen foorumi allekirjoittivat 7. toukokuuta 2021 Portossa Porton sosiaalisen sitoumuksen, jolla vahvistetaan sitoutumista Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoon (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

- (5) Neuvoston päätöksen (EU) 2022/2296<sup>(2)</sup> suuntaviivassa 7 jäsenvaltioita kehoitetaan muun muassa tekemään työmarkkinaosapuolten kanssa yhteistyötä edistääkseen oikeudenmukaisia, avoimia ja ennakoitavia työoloja, joissa oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa, ja varmistamaan, että työmarkkinaosapuolet otetaan riittävän ajoissa ja tarkoituksenmukaisella tavalla mukaan työllisyys-, sosiaali- ja tarvittaessa talousuudistusten ja -politiikan suunnitteluun ja toteutukseen, myös tukemalla työmarkkinaosapuolten valmiuksien parantamista. Suuntaviivassa jäsenvaltioita kehoitetaan myös edistämään työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja työehtosopimusneuvotteluja sekä kannustamaan työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan ja laatimaan työehtosopimuksia niiden kannalta merkityksellisissä asioissa kunnioittaen kaikilta osin niiden itsenäisyyttä ja työtaisteluoikeutta. Vuoden 2019 vuotuisessa kasvuselvityksessä<sup>(3)</sup> muistutetaan, että kun yhä harvemmista asioista sovitaan keskitetysti, toimenpiteet, joilla pyritään vahvistamaan työmarkkinaosapuolia instituutioina, voisivat olla hyödyllisiä maissa, joissa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on heikkoa tai joissa se on heikentynyt kriisin seurauksena. Vuoden 2022 vuotuisessa selvityksessä kestävästä kasvusta<sup>(4)</sup> todetaan, että työmarkkinaosapuolten ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien järjestelmällinen osallistuminen on keskeistä talous- ja työllisyyspolitiikan koordinoinnin ja toteuttamisen onnistumisen kannalta. Joissakin jäsenvaltioissa työmarkkinaosapuolilla on merkittävä rooli ja ne osallistuvat asianmukaisesti politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon, mutta eurooppalaisen ohjauksjakson yhteydessä on annettu muille jäsenvaltioille useita maakohtaisia suosituksia, jotka koskevat työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun parantamista ja työmarkkinaosapuolten osallistumista uudistusten suunnitteluun ja/tai täytäntöönpanoon.
- (6) Komissio ilmoitti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariaa koskevassa toimintasuunnitelmassaan<sup>(5)</sup> aloitteesta, jolla tuetaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua unionin ja kansallisella tasolla. Toimintasuunnitelmassa korostettiin myös, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua kansallisella ja unionin tasolla on vahvistettava, ja kehoitettiin lisäämään toimia, joilla tuetaan työehtosopimusneuvottelujen kattavuutta ja estetään työmarkkinaosapuolten jäsenmäärän ja edustuksen pieneneminen.
- (7) Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, työehtosopimusneuvottelut mukaan luettuina, on ratkaisevan tärkeä ja hyödyllinen väline hyvin toimivan sosiaalisen markkinatalouden kannalta, sillä se edistää taloudellista ja sosiaalista selviytymiskykyä, kilpailukykyä, vakautta sekä kestävää ja osallistavaa kasvua ja kehitystä. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla on myös tärkeä rooli työn tulevaisuuden muokkaamisessa, jossa otetaan huomioon globalisaation, teknologian, väestörakenteen ja ilmastonmuutoksen erityiset suuntaukset. Jäsenvaltioissa, joissa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puitteet ovat vankat ja työehtosopimusneuvottelujen kattavuus suuri, on yleensä kilpailukykyisempi ja häiriöitä paremmin kestävä talous.
- (8) Kokemus on osoittanut, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu edistää tehokasta kriisinhallintaa. Vuoden 2008 kriisin jälkeen taloudet olivat selviytymiskykyisempiä silloin, kun työmarkkinaosapuolet pystyivät hallitsemaan ja mukauttamaan työehtosopimusneuvottelujen rakenteita varhaisessa vaiheessa. Äskettäinen covid-19-kriisi on osoittanut, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on olennainen väline tasapainoisessa kriisinhallinnassa ja tehokkaiden hillintä- ja elvytyspolitiikkojen löytämisessä. Venäjän provosoimaton ja perusteeton hyökkäyssota Ukrainaan on johtanut humanitaarisen kriisin lisäksi ennennäkemättömään elintarvikkeiden ja energian hintojen nousuun. Työmarkkinaosapuolilla on tärkeä rooli vastattaessa joihinkin näistä haasteista, erityisesti Ukrainan sotaa ja muita konflikteja pakenevien ihmisten integroimisessa unionin työmarkkinoille ja kestävien ratkaisujen löytämisessä palkkojen ja työehtosopimusten mukauttamiseksi.
- (9) Meneillään olevat teknologiset muutokset, lisääntyvä automaatio ja ilmastonutraaliuteen tähtäävä vihreä siirtymä etenevät nopeasti koko taloudessa, ja niiden vaikutukset vaihtelevat eri aloilla, ammateissa, alueilla ja maissa. Työmarkkinaosapuolet ovat keskeisessä asemassa auttaessaan ennakoimaan, muuttamaan ja käsittelemään vuoropuhelun, neuvottelujen ja tarvittaessa yhteisten toimien avulla työllisyysvaikutuksia ja yhteiskunnallisia seurauksia, jotka johtuvat talouden rakenneuudistusten haasteista ja meneillään olevasta vihreästä ja digitaalisesta

<sup>(2)</sup> Neuvoston päätös (EU) 2022/2296, annettu 21 päivänä marraskuuta 2022, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista (EUVL L 304, 24.11.2022, s. 67).

<sup>(3)</sup> Komission tiedonanto Vuotuinen kasvuselvitys 2019: Maa- ja metsätalouden epävarmuus vaatii vahvempaa Eurooppaa, COM/2018/770 final.

<sup>(4)</sup> Komission tiedonanto: Vuotuinen selvitys kestävästä kasvusta 2022, COM/2021/740 final.

<sup>(5)</sup> Komission tiedonanto: Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariaa koskeva toimintasuunnitelma, COM/2021/102 final.

siirtymästä. Neuvosto antoi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja RePowerEU-suunnitelman yhteydessä suosituksen oikeudenmukaisesta siirtymisestä ilmastoneutraaliuteen <sup>(9)</sup>. Siinä kehoitetaan jäsenvaltioita hyväksymään ja panemaan täytäntöön, tarvittaessa tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, kattavia ja johdonmukaisia toimenpidekokonaisuuksia, noudattamaan koko yhteiskunnan kattavaa lähestymistapaa ja hyödyntämään optimaalisesti julkista ja yksityistä rahoitusta.

- (10) Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua koskevat järjestelyt ja prosessit vaihtelevat jäsenvaltioittain, mikä kuvastaa eroja niiden historiassa, instituutioissa sekä taloudellisessa ja poliittisessa tilanteessa. Tehokas työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu edellyttää muun muassa sellaisia työmarkkinasuhteiden malleja, joissa työmarkkinaosapuolet voivat neuvotella vilpittömässä mielessä ja käyttää itsenäisesti työehtosopimusneuvotteluihin ja työntekijöiden osallistumiseen liittyviä käytäntöjään. Hyvin toimivan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mahdollistavia edellytyksiä ovat muun muassa vahvat ja riippumattomat ammattiliitot ja työnantajajärjestöt, joilla on asianmukaiset tekniset valmiudet; työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun osallistumiseen tarvittavien asianmukaisten tietojen saatavuus; kaikkien osapuolten sitoutuminen työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun; yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta koskevien perusoikeuksien kunnioittaminen, asianmukaisen institutionaalisen tuen saatavuus ja työmarkkinaosapuolten itsenäisyyden kunnioittaminen.
- (11) Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu käsittää sekä kolmikantaisia että kahdenvälisiä kuulemisia ja neuvotteluja yksityisellä ja julkisella sektorilla kaikilla tasoilla, mukaan lukien vuoropuhelu alojen välisellä, alakohtaisella tai yritystasolla taikka kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Kansallinen kolmikantainen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu kokoaa hallituksen, työntekijöiden ja työnantajien edustajat keskustelemaan julkisista politiikoista, laeista ja asetuksista ja muista päätöksistä, jotka vaikuttavat työmarkkinaosapuoliin. Kolmikantaneuvotteluilla voidaan varmistaa parempi yhteistyö kolmikantakumppaneiden välillä ja päästä yhteisymmärrykseen asiaankuuluvista kansallisista politiikoista. Kolmikantaisen lähestymistavan on perustuttava vahvaan kahdenväliseen työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun. Jotta kolmikantaprosesseja voidaan parantaa, on keskeistä, että hallitukset lisäävät päätöksenteon avoimuutta, mukaan lukien laadukkaita ja työmarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaisia koulutusmahdollisuuksia koskevan päätöksenteon osalta.
- (12) Työntekijä- ja työnantajajärjestöjen välillä käydään kahdenvälisiä neuvotteluja, erityisesti työehtosopimusneuvotteluja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti. Työntekijäjärjestö on yleensä ammattiliitto, jonka muodostavat työntekijöiden tai muiden ammattiliittojen tai molempien yhteenliittymät ja joka on perustettu edistämään ja puolustamaan työntekijöiden etuja kansallisen lainsäädännön ja/tai kansallisten käytäntöjen mukaisesti. Työnantajajärjestö on järjestö, jonka jäseninä on yksittäisiä työnantajia, muita työnantajia edustavia yhteenliittymiä tai molempia ja joka on perustettu edistämään ja puolustamaan jäsentensä etuja kansallisen lainsäädännön ja/tai kansallisten käytäntöjen mukaisesti.
- (13) Kansainvälisen työjärjestön työntekijöiden edustajia koskevan yleissopimuksen nro 135, jonka on tällä hetkellä ratifioinut 24 jäsenvaltiota, mukaisesti työntekijöiden edustajia voivat olla henkilöt, jotka on tunnustettu sellaisiksi kansallisessa lainsäädännössä tai maan käytännön mukaan, olivatpa nämä ammattiyhdistyseudustajia, so. ammattiyhdistysten tai ammattiyhdistysten jäsenten asettamia tai valitsemia edustajia; tai valitut luottamusmiehet, so. yrityksen työntekijöiden kansallisen lainsäädännön tai työehtosopimusten määräysten mukaisesti vapaasti valitsevat edustajat, joiden tehtäväpiiri ei käsitä sellaisia toimintoja, joiden myönnetään kuuluvan ammattiyhdistysten yksinomaisiin etuoikeuksiin asianomaisessa maassa. Jos samassa yrityksessä on sekä ammattiyhdistyseudustajia että valittuja luottamusmiehiä, tällaista edustusta ei saisi käyttää asianomaisten ammattiyhdistysten tai niiden edustajien aseman heikentämiseen. Vaaleilla valittujen edustajien ja asianomaisten ammattiliittojen tai heidän edustajiensa välistä yhteistyötä olisi kannustettava.
- (14) Sekä työmarkkinaosapuolten vastavuoroinen tunnustaminen että ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen lakisääteinen tunnustaminen kunkin jäsenvaltion viranomaisten toimesta ovat keskeisiä tekijöitä työehtosopimusneuvottelujen onnistumisen kannalta edellyttäen, että työnantajat ja työntekijät voivat vapaasti valita sen järjestön tai järjestöt, jotka edustavat heitä. Joissakin jäsenvaltioissa tunnustaminen on rajoitettu järjestöihin, jotka täyttävät erityiset edustavuuskriteerit. Tällaisten kriteerien olisi oltava objektiivisia ja oikeasuhteisia, ja ne olisi vahvistettava

<sup>(9)</sup> Neuvoston suositus, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2022, oikeudenmukaisesta siirtymisestä ilmastoneutraaliuteen, 2022/C 243/04 (EUVL C 243, 27.6.2022, s. 35).

työmarkkinaosapuolia kuullen. Niitä olisi arvioitava avoimessa ja läpinäkyvässä hyväksymismenettelyssä, joka ei estä työehtosopimusneuvottelujen täysimääräistä kehittämistä. Jos yritystasolla ei ole ammattiliittojen edustusta, työehtosopimuksista voivat neuvotella ja niitä voivat solmia työntekijöiden edustajat, jotka työntekijät ovat vapaasti valinneet ja valtuuttaneet kansallisen lainsäädännön tai maan käytännön mukaisesti.

- (15) Työehtosopimusneuvottelut voivat kattaa työoloihin ja työehtoihin liittyvät kysymykset, mukaan lukien palkat, työajat, vuosibonukset, vuosiloman, vanhempainvapaan, koulutuksen, työturvallisuuden ja -terveyden sekä muut työmarkkinaosapuolien kannalta merkitykselliset asiat. Sen vuoksi työehtosopimusneuvottelut ovat erityisen tärkeitä työkiistojen ehkäisemisen, palkkojen ja työolojen parantamisen sekä palkkaerojen vähentämisen kannalta. Työehtosopimusneuvottelut ovat keskeinen väline, jolla työntekijöitä ja työnantajia autetaan sopeutumaan muuttuvaan työelämään. Ne ovat myös ratkaisevan tärkeitä, kun hahmotellaan uusien työsuojelua koskevien elementtien suunnittelua ja määrittelyä, kuten oikeutta irrottautua työstä, tai parannetaan nykyisiä elementtejä, kuten suojelua työpaikkaväkivallalta ja -kiusaamiselta, koulutusta ja elinikäistä oppimista, työ- ja yksityiselämän tasapainon parantamista ja mielenterveyden haasteisiin vastaamista. Työehtosopimusneuvotteluilla on myös keskeinen rooli covid-19-pandemian kaltaisten odottamattomien kriisien vaikutuksiin puuttumisessa.
- (16) Työehtosopimusneuvottelujärjestelmän toimintaan vaikuttavat erinäiset tekijät, kuten yleissitovuslausekkeiden käyttö ja työehtosopimusten kattavuuden ja niiden keskimääräisen pituuden laajentaminen, edullisemmuussäännön soveltamista koskevan periaatteen käyttö, normihierarkia ja joko työehtosopimuksista tai lainsäädännöstä poikkeamista koskevan käytännön käyttö sekä ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen järjestäytymisaste. Yleissitovuslausekkeisiin ja hallinnollisiin laajennuksiin sovelletaan eri jäsenvaltioissa hyvin monenlaisia lähestymistapoja maiden lainsäädännön tai käytäntöjen tai molempien mukaisesti. Hyvin toimivassa työehtosopimusneuvottelujärjestelmässä kunnioitetaan työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä ja se sisältää menettelyt, jotka koskevat osapuolten välistä yhteistyötä, tiedonvaihtoa ja riitojen ratkaisua.
- (17) Työehtosopimusneuvotteluja voidaan käydä eri tasoilla. Neuvottelut voivat olla erittäin hajautettuja, jolloin niitä käydään useimmiten yritystasolla, tai erittäin keskitettyjä, jolloin niitä käydään kansallisella tasolla, tai niitä voidaan käydä välitasolla, kuten alakohtaisella, alue- tai paikallistasolla. Työehtosopimusneuvotteluja käydään yhä useammin useammalla kuin yhdellä tasolla. Joissakin tapauksissa alakohtaisella tai yritystasolla tehtävät sopimukset noudattavat korkeamman tason organisaatioiden asettamia suuntaviivoja, kun taas toisissa tapauksissa jotkin alat tai yritykset noudattavat toisella alalla vahvistettuja normeja. Neuvottelutasojen välinen koordinointi on näin ollen yksi työehtosopimusneuvottelujärjestelmien peruspilareista.
- (18) Useimmissa jäsenvaltioissa työehtosopimusneuvottelujen osuus on yleensä suurempi vakituisessa työsuhteessa olevilla työntekijöillä ja niillä, jotka työskentelevät suurissa yrityksissä tai tietyillä aloilla, kuten julkisella sektorilla. Yleensä pienten yritysten työntekijät jäävät todennäköisemmin työehtosopimusneuvottelujen ulkopuolelle, koska näillä yrityksillä ei useinkaan ole valmiuksia neuvotella yritystason sopimuksesta tai koska työpaikalla ei ole ammattiliiton tai muuta työntekijöiden edustusta. Työntekijöiden järjestäytyminen on erityisen vaikeaa epätyypillisissä työsuhteissa, ja useimmissa uudemmissa työmuodoissa järjestäytyminen on vähäistä. Tämän tyyppisten työntekijöiden erittäin vähäisen edustuksen voidaan katsoa johtuvan yhtäältä heidän edustuksensa kustannuksista ja toisaalta joustavuudesta työaikojen ja työskentelypaikkojen suhteen, minkä vuoksi työntekijöiden edustajien on vaikea saada tätä melko hajanaista työntekijöiden joukkoa järjestäytymään. Työmarkkinaosapuolten valmiuksien lisääminen auttaisi niitä edelleen parantamaan osallistumistaan päätöksentekoon ja tehostaisi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu- ja työehtosopimusneuvottelukapasiteettia. Valmiuksien kehittämistoimet auttavat yleensä työmarkkinaosapuolia lisäämään jäsenmääräänsä muun muassa käyttämällä teknologiaa, tarjoamalla uusia palveluja ja toimintoja koulu- tai yliopistotasolla, parantamaan henkilöstöresurssejaan ja hallinnollisia valmiuksiaan, edistämään prosessisuuntautuneita valmiuksiaan ja tukemaan järjestönsä kehittämistä. Tällaisia toimia ovat muun muassa erityiskoulutuksen, teknisen ja logistisen tuen sekä rahoituksen tarjoaminen. Valmiuksien kehittäminen on ennen kaikkea alhaalta ylöspäin suuntautuva prosessi, joka riippuu työmarkkinaosapuolten omasta tahdosta ja toimista. Ne tuntevat parhaiten tarpeensa ja tietävät, mitä toimia ne jo toteuttavat valmiuksiansa parantamiseksi. Viranomaiset voivat sitten täydentää ja/tai tukea näitä toimia ja käyttää tähän unionin rahoitusta kunnioittaen samalla työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä.

- (19) Jotkin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työehtosopimusneuvottelujen tukemiseksi laajentamalla työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mahdollisuuksia; edistämällä työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä ja niiden sopimusvapauden kunnioittamista; kannustamalla yhteisten lausuntojen, ohjelmien ja hankkeiden laatimiseen; jakamalla säännöllisesti tietoa; edistämällä neuvottelukoulutusta; tarjoamalla vaihtoehtoisia riidanratkaisumekanismeja, kuten sovittelua, välitystä ja välimiesmenettelyä ja vahvistamalla työntekijöiden suojelua vastatoimilta tai syrjinnältä, joka johtuu heidän osallistumisestaan työehtosopimusneuvotteluihin.
- (20) Monissa jäsenvaltioissa työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun kohdistuu kuitenkin paineita. Työnantajien järjestäytymisaste on pysynyt suhteellisen vakaana, joskin se on laskussa useissa jäsenvaltioissa, mutta työntekijöiden järjestäytymisaste on laskenut keskimäärin kaikkialla unionissa. Lisäksi työehtosopimusten piiriin kuuluvien työntekijöiden osuus (työehtosopimusten kattavuus) on useimmissa jäsenvaltioissa pieni, ja vaikka ammattijärjestöt ovat ottaneet käyttöön useita strategioita, joilla pyritään ulottamaan sopimusten soveltamisala koskemaan epätyypillisiä työmuotoja, osuus on vähentynyt huomattavasti viimeisten 30 vuoden aikana. Joissakin tapauksissa nykyisissä säännöissä saattaa olla puutteita, joilla voi olla haitallinen vaikutus työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun. Näitä puutteita voivat olla tiukat edustavuusedellytykset; neuvotteluprosessiin puuttuminen tai työehtosopimusneuvottelujen aiheisiin liittyvät aiheettomat rajoitukset; talouden alojen epäasianmukainen rajaaminen, joka estää alakohtaisten työehtosopimusrakenteiden muodostamisen; työehtosopimusten täytäntöönpanon laiminlyönti; tehon suojelu ammattiliittojen jäseniin kohdistuvalla syrjinnällä; tehottomat kuulemismenettelyt; rakentavan asenteen puute neuvotteluissa ja puutteelliset valmiudet neuvotella tai osallistua täysipainoisesti kuulemismenettelyihin.
- (21) Kansallisten työmarkkinaosapuolten edustuksellisuutta ja valmiuksia on myös vahvistettava, jotta unionin tason itsenäiset työmarkkinaosapuolten sopimukset voidaan panna täytäntöön kansallisella tasolla. Sen vuoksi olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että varmistetaan sellaisten puitteiden käyttöön ottaminen, jotka mahdollistavat työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun, myös työehtosopimusneuvottelut, sekä siihen, että kansallisilla työmarkkinaosapuolilla on riittävät valmiudet osallistua tehokkaasti unionin tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelutyöhön ja panna kansallisella tasolla täytäntöön työmarkkinaosapuolten unionin tasolla allekirjoittamat puitesopimukset.
- (22) Julkisista hankinnoista annetussa direktiivissä 2014/24/EU <sup>(7)</sup>, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetussa direktiivissä 2014/25/EU <sup>(8)</sup> sekä käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetussa direktiivissä 2014/23/EU <sup>(9)</sup> edellytetään, että jäsenvaltiot kunnioittavat järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta järjestäytymisvapautta ja järjestäytymisoikeuden suojelua koskevan ILO:n yleissopimuksen 87 ja järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevan ILO:n yleissopimuksen 98 mukaisesti.
- (23) Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että itsenäisiä palveluntarjoajia koskeva työehtosopimus voidaan katsoa työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun tulokseksi, jos palveluntarjoajat ovat ”näennäisesti itsenäisiä ammatinharjoittajia” eli työntekijöihin rinnastettavassa tilanteessa <sup>(10)</sup>. Se on myös vahvistanut, että ”nykytaloudessa ei ole aina helppoa määritellä [pääasiassa kyseessä olevien sijaisten kaltaisten] tiettyjen itsenäisten palvelujen tarjoajien asemaa yrityksinä” <sup>(11)</sup>.
- (24) Suuntaviivoissaan unionin kilpailulainsäädännön soveltamiseksi yksinyrittäjien työoloja koskeviin työehtosopimuksiin <sup>(12)</sup> komissio selventää, että sen mielestä sellaisten yksinyrittäjien tekemät työehtosopimukset, jotka ovat työntekijöihin rinnastettavassa tilanteessa, eivät kuulu SEUT-sopimuksen 101 artiklan soveltamisalaan, ja että komissio ei puutu sellaisten yksinyrittäjien tekemiin työehtosopimuksiin, joiden neuvotteluvoima on epätasapainossa niiden vastapuoleen tai vastapuoliin nähden.

<sup>(7)</sup> EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65.

<sup>(8)</sup> EUVL L 94, 28.3.2014, s. 243.

<sup>(9)</sup> EUVL L 94, 28.3.2014, s. 1.

<sup>(10)</sup> Tuomio 4.12.2014, FNV Kunsten Informatie en Media v. Staat der Nederlanden, C-413/13, EU:C:2014:2411, 31 ja 42 kohta.

<sup>(11)</sup> Tuomio 4.12.2014, FNV Kunsten Informatie en Media v. Staat der Nederlanden, C-413/13, EU:C:2014:2411, 32 kohta.

<sup>(12)</sup> Komission tiedonanto: Suuntaviivat unionin kilpailulainsäädännön soveltamiseksi yksinyrittäjien työoloja koskeviin työehtosopimuksiin 2022/C 374/02 (EUVL C 374, 30.9.2022, s. 2).

- (25) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/1057<sup>(13)</sup> säilytetään jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa työmarkkinaosapuolten riittävä osallistuminen Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) tuettujen politiikkojen toteutukseen ja vahvistetaan niiden velvollisuutta tukea työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämistä. Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa kohdennettava asianmukainen määrä ESR+:n määrärahoja työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksien kehittämiseen. Kyseisen asetuksen 9 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden, jotka ovat saaneet kyseistä alaa koskevan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetun maakohtaisen suosituksen, on kohdennettava vähintään 0,25 prosenttia ESR+:n yhteistyössä hallinnoitavista määrärahoistaan tähän tarkoitukseen.
- (26) Suosituksella tuetaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 8 täytäntöönpanoa. Siinä kannustetaan toteuttamaan toimenpiteitä, jotka on mukautettu kansallisiin perinteisiin, sääntöihin ja käytäntöihin. Tällöin kunnioitetaan kansallisia erityispiirteitä sekä työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä. Suositus täydentää EU:n tasolla olemassa olevia välineitä eikä rajoita niiden soveltamista. Lisäksi suosituksessa otetaan huomioon jäsenvaltioiden erityisolosuhteet ja tunnustetaan, että sen täytäntöönpanoa varten toteutettavat yksilölliset toimenpiteet voidaan määrittää tällaisten olosuhteiden perusteella.
- (27) Tätä suositusta ei missään tapauksessa voida käyttää perusteena sille, että vähennetään jäsenvaltioissa jo myönnettyä tukea työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulle, myös työehtosopimusneuvotteluille. Suositus ei myöskään estä jäsenvaltioita ottamasta käyttöön tässä suosituksessa esitettyjä voimakkaampia tukitoimenpiteitä tai yksityiskohdaisempia säännöksiä, jotka koskevat työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua, myös työehtosopimusneuvottelua.
- (28) Tällä suosituksella ei rajoiteta jäsenvaltioiden SEUT-sopimuksen 153 artiklan 5 kohdan mukaista toimivaltaa palkan, järjestäytymisoikeuden, lakko-oikeuden ja työsulkuoikeuden osalta eikä työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

## MÄÄRITELMÄT

### Tässä suosituksessa tarkoitetaan

- 1) 'työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla' kaikentyyppisiä neuvottelua ja kuulemisia tai tiedonvaihtoa hallitusten, työnantajien ja työntekijöiden edustajien välillä tai niiden kesken talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan liittyvistä yhteistä etua koskevista aiheista työntekijöiden ja työnantajien kahdenvälisinä suhteina, työehtosopimusneuvottelut mukaan luettuina, tai kolmikantaprosessina, jossa hallitus on vuoropuhelun virallinen osapuoli; vuoropuhelu voi olla epävirallista tai institutionaalista taikka näiden kahden yhdistelmä, ja sitä voidaan käydä kansallisella, alueellisella, paikallisella tai yritystasolla teollisuudenalojen tai toimialojen välisenä taikka yhtä aikaa useiden näiden yhdistelmänä;
- 2) 'työehtosopimusneuvotteluilla' kaikkia sellaisia neuvottelua, jotka käydään kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisesti yhtäältä työnantajan, työnantajien ryhmän tai yhden tai useamman työntekijäjärjestön ja toisaalta yhden tai useamman ammattiliiton, välillä työolojen ja -ehtojen määrittämiseksi;
- 3) 'työehtosopimuksella' kirjallista sopimusta, joka sisältää määräyksiä työoloista ja -ehdoista ja jonka työntekijöiden ja työnantajien puolesta kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen, mukaan lukien yleisittoviksi julistetut työehtosopimukset, mukaisesti neuvottelemaan oikeutetut työmarkkinaosapuolet ovat tehneet;
- 4) 'valmiuksien kehittämisellä' työmarkkinaosapuolten taitojen ja kykyjen parantamista ja toimintavallan lisäämistä niin, että ne voivat osallistua tehokkaasti ja eri tasoilla työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun.

<sup>(13)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1057, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1296/2013 kumoamisesta (EUVL L 231, 30.6.2021, s. 21).

NEUVOSTO SUOSITTAÄ NÄIN OLLEN, ETTÄ JÄSENVALTIOT KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN JA/TAI KÄYTÄNNÖN MUKAISESTI TYÖMARKKINAOSAPUOLTEN KUULEMISEN JÄLKEEN JA TIIVIISÄ YHTEISTYÖSSÄ NIIDEN KANSSA, KUNNIOITTAEN SAMALLA NIIDEN ITSENÄISYYTTÄ:

- 1) varmistavat tässä suosituksessa esitetyn mukaisesti kahdenväliselle ja kolmikantaiselle työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulle, työehtosopimusneuvottelut mukaan luettuina, julkisella ja yksityisellä sektorilla kaikilla tasoilla suotuisan toimintaympäristön,
  - a) jossa kunnioitetaan yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevia perusoikeuksia;
  - b) jossa tuetaan ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen vahvaa ja riippumatonta asemaa merkityksellisen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edistämiseksi;
  - c) joka sisältää toimenpiteitä ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen valmiuksien vahvistamiseksi;
  - d) jossa varmistetaan työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun osallistumiseen tarvittavien tietojen saatavuus;
  - e) jossa edistetään kaikkien osapuolten osallistumista työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun;
  - f) joka mukautuu digitaalisen aikakauden vaatimuksia vastaavaksi ja jossa tuetaan työehtosopimusneuvottelujen käymistä uudenaikaisessa työelämäympäristössä sekä oikeudenmukaista ja tasapuolista siirtymää kohti ilmastoneutraaliutta; sekä
  - g) joka tarjoaa asianmukaista institutionaalista tukea merkityksellisen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edistämiseksi;
- 2) ottavat työmarkkinaosapuolet järjestelmällisesti, tarkoituksenmukaisella tavalla ja oikea-aikaisesti mukaan työllisyys- ja sosiaalipolitiikan sekä tarvittaessa talous- ja muun julkisen politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon, myös eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä;
- 3) varmistavat, että työmarkkinaosapuolilla on mahdollisuus saada tarvitsemansa tiedot jäsenvaltionsa yleisestä taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta sekä niiden kyseisiä aloja koskevasta tilanteesta ja politiikoista, jotta ne voivat osallistua työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun ja työehtosopimusneuvotteluihin;
- 4) varmistavat, että edustavat työnantajajärjestöt ja ammattiliitot tunnustetaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja työehtosopimusneuvottelua varten, muun muassa
  - a) varmistamalla, että kun toimivaltaiset viranomaiset soveltavat tunnustamis- ja edustavuusmenettelyjä määrittäkseen järjestöt, joille myönnetään oikeus neuvotella kollektiivisesti, tällainen määrittäminen on avointa ja läpinäkyvää, että se perustuu kyseisten järjestöjen edustavuutta koskeviin ennalta vahvistettuihin ja puolueettomiin kriteereihin ja että kyseiset kriteerit ja menettelyt vahvistetaan ammattiliittoja ja työnantajajärjestöjä kuullen;
  - b) toteuttamalla tarvittaessa asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että valittujen työntekijöiden edustajien olemassaoloa ei käytetä ammattiliittojen tai niiden edustajien asemien heikentämiseen, jos samassa yrityksessä on sekä ammattiliittojen edustajia että valittuja työntekijöiden edustajia; sekä
  - c) varmistamalla, että niiden erityinen rooli tunnustetaan täysimääräisesti ja sitä kunnioitetaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun rakenteissa ja prosesseissa, ja tunnustamalla samalla, että vuoropuhelu, johon osallistuu laajempi joukko sidosryhmiä, on erillinen prosessi;
- 5) varmistavat, että työntekijöitä, ammattiliittojen jäseniä ja niiden edustajia suojellaan kaikilta toimenpiteiltä, jotka voivat olla heille haitallisia tai vaikuttaa haitallisesti heidän työllisyyteensä, kun he harjoittavat työehtosopimusneuvottelua koskevaa oikeuttaan. Työnantaja ja niiden edustajia olisi suojeltava mahdollisilta lainvastaisilta toimenpiteiltä, kun ne harjoittavat työehtosopimusneuvottelua koskevaa oikeuttaan;

- 6) lisäävät työmarkkinaosapuoliin kohdistuvaa ja niiden välistä luottamusta, myös edistämällä mekanismeja työriitojen ratkaisemiseksi ilman, että tämä vaikuttaa oikeuteen turvautua asianmukaisiin hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin sellaisten oikeuksien ja velvollisuuksien panemiseksi täytäntöön, jotka perustuvat lakiin tai työehtosopimuksiin, ja ottaen huomioon työmarkkinaosapuolten mahdollisesti vahvistamat menettelyt, kuten
  - a) sovittelun, välityksen tai välimiesmenettelyn käyttö molempien osapuolten suostumuksella, jotta voidaan helpottaa neuvotteluja ja parantaa työehtosopimusten soveltamista; sekä
  - b) sovitteluelimen nimeäminen, jos sellaista ei vielä ole, jotta sitä voidaan käyttää ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen välisissä ristiriitatilanteissa;
- 7) mahdollistavat työehtosopimusneuvottelut kaikilla asianmukaisilla tasoilla ja kannustavat koordinointiin näillä tasoilla ja niiden välillä;
- 8) edistävät työehtosopimusneuvottelujen laajempaa kattavuutta ja mahdollistavat tehokkaat työehtosopimusneuvottelut muun muassa
  - a) poistamalla institutionaalisia ja oikeudellisia esteitä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulta ja työehtosopimusneuvotteluilta, jotka kattavat uusia työmuotoja ja epätyypillisiä työmuotoja;
  - b) varmistamalla, että neuvotteluosapuolet voivat vapaasti sovellettavan oikeudellisen kehyksen puitteissa päättää neuvoteltavista kysymyksistä;
  - c) toteuttamalla työehtosopimusten täytäntöönpanojärjestelmän joko lailla tai työehtosopimuksessa sovitulla tavalla kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, mukaan lukien tarvittaessa tarkastukset ja seuraamukset;
- 9) tuovat aktiivisesti esiin työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työehtosopimusneuvottelujen etuja ja lisäarvoa erityisesti kohdennetulla viestinnällä ja välineillä ja välineillä sekä kannustavat työmarkkinaosapuolia saattamaan työehtosopimukset laajalti saataville, myös digitaalisten välineiden ja julkisten arkistojen avulla;
- 10) tukevat kansallisia työmarkkinaosapuolia niiden pyynnöstä, jotta ne voivat osallistua tehokkaasti työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun, myös työehtosopimusneuvotteluihin ja unionin tason itsenäisten työmarkkinaosapuolten sopimusten täytäntöönpanoon, esimerkiksi
  - a) edistämällä niiden valmiuksien kehittämistä ja vahvistamista kaikilla tasoilla niiden tarpeiden mukaan;
  - b) käyttämällä erilaisia tukimuotoja, joihin voi kuulua logistinen tuki, koulutus sekä oikeudellisen ja teknisen asiantuntemuksen tarjoaminen;
  - c) edistämällä työmarkkinaosapuolten yhteisiä hankkeita eri aloilla, kuten koulutuksen tarjoamisessa;
  - d) kannustamalla työmarkkinaosapuolia esittämään aloitteita ja kehittämään uusia ja innovatiivisia lähestymistapoja ja strategioita, joilla parannetaan työmarkkinaosapuolten edustavuutta ja lisätään niiden jäsenmäärää, sekä tarvittaessa tukemalla niitä siinä;
  - e) tukemalla työmarkkinaosapuolia niiden toiminnan mukauttamisessa digitaaliaikaan sekä sellaisten uusien toimien tutkimisessa, jotka soveltuvat työn tulevaisuuteen, vihreään siirtymään ja väestörakenteen muutokseen sekä uusiin työmarkkinaolosuhteisiin;
  - f) edistämällä sukupuolten tasa-arvoa ja kaikkien yhtäläisiä mahdollisuuksia edustuksen ja temaattisten painopisteiden osalta;
  - g) edistämällä ja helpottamalla niiden yhteistyötä unionin tason työmarkkinaosapuolten kanssa;
  - h) antamalla asianmukaista tukea, jotta unionin tasolla tehdyt työmarkkinaosapuolten sopimukset voidaan panna täytäntöön jäsenvaltioissa;



- i) hyödyntämällä parhaalla mahdollisella tavalla mahdollisesti käytettävissä olevaa kansallista ja unionin rahoitusta, kuten ESR+:sta ja teknisen tuen välineestä annettavaa tukea, ja kannustamalla työmarkkinaosapuolia käyttämään olemassa olevaa kansallista ja unionin rahoitusta;
- 11) toimittavat komissiolle 7 päivänä joulukuuta 2025 mennessä työmarkkinaosapuolia kuullen laaditun luettelon toimenpiteistä, jotka toteutetaan tai on jo toteutettu kussakin jäsenvaltiossa tämän suosituksen panemiseksi täytäntöön. Jos kyseiset tiedot on jo toimitettu komissiolle muiden raportointimekanismien mukaisesti, jäsenvaltiot voivat luetteloa laatissaan viitata kyseisiin kertomuksiin;
- 12) voivat antaa tämän suosituksen olennaisten osien täytäntöönpanon työmarkkinaosapuolten tehtäväksi soveltuvin osin ja kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti.

KEHOTAA TYÖLLISYYSKOMITEAA JA SOSIAALISEN SUOJELUN KOMITEAA TOIMIVALTUUKSIENSA PUITTEISSA JA KOMISSION TUELLA

- 13) tutkimaan asianomaisia työmarkkinaosapuolia kuullen mahdollisuuksia parantaa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua, työehtosopimusneuvottelut mukaan lukien, koskevan unionin ja kansallisen tiedonkeruun laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, jotta ne olisivat asianmukaiset tämän suosituksen täytäntöönpanon kannalta, ja antamaan neuvostolle lausunnon aiheesta;
- 14) seuraamaan tämän suosituksen täytäntöönpanoa säännöllisesti osana talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä toteutettavia monenvälisiä seurantatoimia yhdessä asiaankuuluvien kansallisen ja unionin tason työmarkkinaosapuolten kanssa, jos työmarkkinaosapuolet voisivat tällaisen seurannan ansiosta muun muassa tunnistaa tilanteita, joissa ne on suljettu unionin ja kansallista politiikkaa koskevien kansallisten kuulemisten ulkopuolelle tai niillä ei ole ollut riittävää osallistumismahdollisuutta;

PYYTÄÄ KOMISSIOTA

- 15) arvioimaan yhdessä jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa ja muiden asianomaisten sidosryhmien kuulemisen jälkeen tämän suosituksen mukaisesti toteutettuja toimia ja antamaan neuvostolle kertomuksen 7 päivänä joulukuuta 2029 mennessä.

Tehty Luxemburgissa 12 päivänä kesäkuuta 2023.

*Neuvoston puolesta*  
*Puheenjohtaja*  
J. PEHRSON