

SOSIAALI- JA TYÖLLISYYSPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET

Euroopan yhdentymisen sosiaalinen ulottuvuus on kehittynyt merkittävästi vuosien myötä. Tärkeä virstanpylväs saavutettiin vuonna 2017, kun parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista ja vahvistivat sitoutumisensa elin- ja työolojen parantamiseen kaikkialla unionissa. Sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa vuoden 2021 toimintasuunnitelmassa esitettiin konkreettisia aloitteita tämän sitoumuksen toteuttamiseksi käytännössä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artikla sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 9, 10, 19, 45–48 ja 145–161 artikla

TAVOITTEET

SEU:n 3 artiklassa määrätään, että unionin on tavoiteltava täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä. SEUT:n 151 artiklan mukaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden yhteisiä sosiaali- ja työllisyysalan tavoitteita ovat työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, sosiaalinen suojelu, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu sekä inhimillisten voimavarojen kehittäminen pysyvästi korkean työllisyystason varmistamiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi.

SAAVUTUKSET

A. Rooman sopimuksesta Maastrichtin sopimukseen

Vuonna 1957 tehdyssä Rooman sopimuksessa määrättiin jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, jotta työntekijät ja heidän perheensä voisivat hyödyntää kaikilta osin vapaata liikkuvuutta ja hakea töitä mistä tahansa yhteismarkkinoiden alueella. Siinä vahvistettiin periaate, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Unionin tuomioistuin tunnusti tämän periaatteen välittömän sovellettavuuden. Lisäksi sopimuksessa määrättiin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) perustamisesta ([2.3.2](#)).

Vuoden 1986 Euroopan yhtenäisasiakirjalla otettiin käyttöön uusia politiikanaloja, joilla tehdään määräenemmistöpäätöksiä. Näitä ovat esimerkiksi työterveys ja -turvallisuus, työnantajajärjestöjen ja ammattiliittojen mahdollisuus käydä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus.

Yhä suurempi yksimielisyys vallitsi siitä, että sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyvät sosiaaliset näkökohdat olisi otettava paremmin huomioon. Strasbourgissa joulukuussa 1989 pidetyssä huippukokouksessa käytiin pitkiä keskusteluja, joiden jälkeen yhdentoista jäsenvaltion (Yhdistynyt kuningaskunta oli anonut poikkeusta) valtion- tai hallitusten johtajat hyväksyivät työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan (sosiaalinen peruskirja).

B. Amsterdamin sopimuksesta Lissabonin sopimukseen

Yhdistyneen kuningaskunnan jättäytyminen sopimuksen ulkopuolelle johti hankalaan tilanteeseen, kun sosiaalipolitiikan alan toiminnalla oli kahtalainen oikeusperusta. Tästä tilanteesta päästiin vihdoin eroon Amsterdamin sopimuksella (1997), kun kaikki jäsenvaltiot, myös Yhdistynyt kuningaskunta, sopivat sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen sisällyttämisestä SEUT:n edeltäjään (151–161 artikla). Yhteispäätösmenettely korvasi 153 artiklan mukaisesti yhteistoiminnan, ja sitä alettiin soveltaa säännöksiin, jotka koskevat Euroopan sosiaalirahastoa (2.3.2), työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja yhteisön siirtotyöläisten sosiaaliturvaa (2.3.4). Uuden 19 artiklan nojalla neuvosto voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Tämän perusteella hyväksyttiin pian sen jälkeen vuonna 2000 kaksi direktiiviä: [direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta](#) ja [direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista](#).

Amsterdamin sopimuksella lisättiin myös korkean työllisyysasteen edistäminen unionin tavoitteisiin ja määrättiin sen tehtäväksi tukea ja täydentää jäsenvaltioiden tämän alan toimintaa, muun muassa laatia yhteensovitettu strategia eli Euroopan työllisyysstrategia (SEUT:n 145–150 artikla) avoimen koordinoitimenetelmän avulla (2.3.3).

Vuonna 2000 Nizzan huippukokouksessa hyväksyttiin Euroopan unionin perusoikeuskirja. Lisäksi perustettiin Euroopan työllisyysstrategian politiikkakehyksessä toimiva **työllisyyskomitea** ja sosiaalisen suojelun komitea edistämään jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä työllisyyden ja sosiaalisen suojelun aloilla (SEUT:n 160 artikla), mutta kaikki ehdotukset yhteispäätösmenettelyn laajentamisesta hylättiin.

Lissabonin strategian vuonna 2005 tehdyn väliarvioinnin seurauksena Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä hyväksytyt työllisyyden suuntaviivat sisällytettiin kasvua ja työllisyyttä koskeviin yhdennettyihin suuntaviivoihin.

Vuonna 2007 perustettiin Euroopan globalisaatorahasto, josta tuetaan maailmankaupan rakenteellisten muutosten vuoksi työttömiksi jääneitä työntekijöitä (2.3.2).

Vuonna 2007 allekirjoitettu Lissabonin sopimus tarjosi mahdollisuuksia vahvistaa edelleen Euroopan yhdentymisen sosiaalista ulottuvuutta. SEU:ssa korostetaan nyt unionin sosiaalipoliittisia tavoitteita, kuten täystyöllisyyttä ja sukupolvien välistä yhteisvastuuta (3 artikla). Sen 6 artiklassa todetaan, että Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen sitovuus kuin perussopimuksilla. Perusoikeuskirjassa tunnustetaan "yhteisvastuuseen liittyvät oikeudet", kuten työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi, neuvotteluoikeus, oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin sekä oikeus sosiaaliturvaan ja toimeentuloturvaan. SEUT:ssa otettiin käyttöön uusi "horisontaalinen sosiaalilauseke", joka velvoittaa EU:n täyttämään edellä mainitut sosiaaliset tavoitteet määritellään ja toteuttaessaan muuta politiikkaansa ja toimintaansa (9 artikla).

C. Lissabonin sopimuksen jälkeinen kehitys

Rahoitus- ja talouskriisin aikana vuonna 2010 hyväksyttiin Eurooppa 2020 -strategia. Siinä painotettiin osallistavaa kasvua, joka edistää sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta lisäävää korkean työllisyyden taloutta. Strategiassa asetettiin myös viisi yleistavoitetta, joihin kuuluivat merkittävä sosiaalinen tavoite (köyhyysuhan alla eläviä on vähintään 20 miljoonaa vähemmän vuonna 2020) ja sitoutuminen uudelleen työllisyystavoitteeseen (75 prosentin työllisyysaste 20–64-vuotiaiden ikäryhmässä). Tavoitteiden saavuttamiseksi esitettiin seitsemän lippulaivahanketta, joita olivat muun muassa uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma, jolla pyrittiin vahvistamaan työvoiman joustavuutta koskevia toimintapolitiikkoja heikentämättä työsuhdeturvaa, ja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi (2.3.9). Aloitteiden edistymistä seurattiin EU:n talouden ohjausjärjestelmän vuotuisen ohjausjakson eli eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. Köyhyyden lisääntymisen vuoksi perustettiin vuonna 2014 vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto, joka tarjoaa elintarvikkeita ja perushyödykkeitä sekä sosiaalista osallisuutta edistäviä toimia.

Huhtikuussa 2017 komissio esitteli Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin. Se sisältää 20 perusperiaatetta ja oikeutta, joilla tuetaan uudistettua lähentymisprosessia työ- ja elinolojen parantamiseksi. Ne luokitellaan kolmeen luokkaan: i) yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, ii) oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot ja iii) sosiaalinen suojelu ja osallisuus. Göteborgissa vuonna 2017 pidetyssä sosiaalialan huippukokouksessa parlamentti, neuvosto ja komissio korostivat olevansa kaikki asian takana antamalla yhteisen julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista. Sosiaalisten oikeuksien pilariin liittyy myös nk. sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu, jonka avulla seurataan edistymistä alalla (2.3.9).

Vuonna 2019 Bratislavaan perustettiin Euroopan työviranomainen, jonka tehtävänä on auttaa jäsenvaltioita ja komissiota varmistamaan työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien EU:n sääntöjen oikeudenmukainen, yksinkertainen ja tehokas täytäntöönpano.

Kyseisenä vuonna annettiin useita tärkeitä säädöksiä. [Vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta annetulla direktiivillä](#) pyritään parantamaan perhevapaiden saatavuutta ja joustavia työjärjestelyjä sekä lisäämään edelleen miesten ja naisten tasa-arvoa työmarkkinoilla. [Avoimista ja ennakoitavista työehdoista annetun direktiivin](#) tarkoituksena on tarjota työntekijöille uusia perusoikeuksia, kuten oikeus saada tarkempia tietoja työsuhteen olennaisista seikoista, työsuhteen alussa sovellettavan koeajan keston rajoittaminen, paremmat mahdollisuudet etsiä lisätöitä, kun niin kutsutut yksinoikeuslausekkeet kielletään, viitetuntien ilmoittaminen etukäteen ja pakollisen koulutuksen maksuttomuus. [Työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun saatavuudesta annetulla neuvoston suosituksella](#) pyritään kuroma eroja sosiaaliturvan saatavuudessa.

Koronapandemian levitessä hyväksyttiin useita toimenpiteitä, joilla puututtiin kriisin työllisyysvaikutuksiin ja sosiaalisiin seurauksiin, kuten koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevat investointialoitteet (CRII ja CRII+) ja hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline (SURE). Lisäksi käynnistettiin

koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE), jotta voidaan tukea jäsenvaltioita ja alueita hätäavun antamisessa ihmisille, jotka pakenevat Ukrainasta Venäjän hyökkäyksen takia. Tässä käytetään myös koheesiota ja Euroopan alueita tukevan elpymisavun (REACT-EU-väline) varoja.

Komissio julkaisi maaliskuussa 2021 [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa koskevan toimintasuunnitelman](#). Siinä esitetään konkreettisia aloitteita, joita komissio on sitoutunut toteuttamaan nykyisen toimikautensa aikana (vuoden 2024 loppuun saakka). Lisäksi komissio ehdotti yleistavoitteita vuodelle 2030: vähintään 78 prosentilla 20–64-vuotiaista olisi oltava työpaikka, vähintään 60 prosentin kaikista aikuisista olisi osallistuttava koulutukseen vuosittain ja köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien määrää olisi pienennettävä vähintään 15 miljoonalla. EU:n johtajat vahvistivat jälleen sitoutumisensa kyseisiin yleistavoitteisiin Portossa toukokuussa 2021 pidetyssä sosiaalialan huippukokouksessa. Eri toimielimet ja organisaatiot, mukaan lukien Euroopan parlamentti, hyväksyivät [Porton sosiaalisen sitoumuksen](#), ja EU:n valtion- tai hallitusten johtajat hyväksyivät [Porton julistuksen](#). Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin liittyvät kansalliset tavoitteet esiteltiin kesäkuussa 2022. Niiden täytäntöönpanoa helpotetaan tarkistetulla sosiaali-indikaattoreiden tulostaululla ja rahoituksella EU:n vuosien 2021–2027 menosuunnitelmasta ja Next Generation EU -välineestä, erityisesti [elpymis- ja palautumistukivälineestä](#). Niitä seurataan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä.

Vuonna 2021 hyväksyttiin myös neuvoston suositus eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta. Sen tarkoituksena on ehkäistä ja torjua sosiaalista syrjäytymistä takaamalla avun tarpeessa oleville lapsille varhaiskasvatuksen, koulutuksen, terveydenhuoltopalvelujen, ravitsemuksen ja asunnon saanti. Kaudella 2021–2027 kaikkien jäsenvaltioiden on osoitettava Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) tietty summa lapsiköyhyyden torjuntaan. Jäsenvaltioiden, joissa köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten osuus on EU:n keskiarvoa suurempi, on osoitettava tähän tarkoitukseen viisi prosenttia ESR+:n määrärahoista. Komissio otti tammikuussa 2024 takuun täytäntöönpanon tueksi jäsenvaltioiden käyttöön uuden seurantakehyksen, jota voidaan hyödyntää myös eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä.

[Riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa lokakuussa 2022 annetulla direktiivillä](#) pyritään torjumaan työssäkäyvien köyhyyttä. Sen tavoitteena on varmistaa, että kansallisen lainsäädännön ja/tai työehtosopimusten mukaiset vähimmäispalkat ovat riittäviä, ja parantaa työntekijöiden tosiasiallista pääsyä vähimmäispalkan suojaan piiriin. Vähimmäispalkan määrittäminen kuuluu edelleen kansalliseen toimivaltaan, mutta jäsenvaltioiden pitää taata, että niiden kansalliset vähimmäispalkat mahdollistavat työntekijöille kohtuullisen elintason.

[Riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi annetulla neuvoston suosituksella](#) pyritään torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja saavuttamaan työllisyyden korkea taso edistämällä riittävää toimeentuloa vähimmäistoimeentulon avulla ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta vähävaraisille henkilöille sekä tukemalla työkykyisten henkilöiden integroitumista työmarkkinoille.

[Marraskuussa 2023 annettiin neuvoston suositus yhteisötalouden toimintaedellytysten kehittämistä. Suosituksella pyritään edelleen edistämään Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin tavoitteiden saavuttamista auttamalla jäsenvaltioita mukauttamaan lakejaan ja politiikkojaan yhteisötalouden tarpeisiin.](#)

Koska yhä suurempi osa työntekijöistä työskentelee työtä välittävillä digitaalisilla alustoilla, joilla yleensä sovelletaan epäsäännöllistä työaikaa ja algoritmijohtamista, parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet direktiivin työolojen parantamisesta alustatyössä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vaikka parlamentilla oli pitkään vain neuvoo-antava ja valvova rooli, se on aina ollut aktiivinen unionin työllisyys- ja sosiaalipolitiikan kehittämisessä. Euroopan yhdentymisen alkua ajoista saakka parlamentti on toistuvasti vaatinut aktiivisempaa sosiaalipolitiikkaa, joka vastaisi EU:n yhä suurempaa merkitystä talouden alalla. Se on tukenut komission tämän suuntaisia ehdotuksia. Parlamentin tiiviillä osallistumisella Amsterdamin sopimuksen valmisteluun varmistettiin sosiaalipoliittisen sopimuksen ja työllisyyttä koskevan luvun sisällyttäminen perussopimukseen.

Lissabonin strategiaa laadittaessa parlamentti vaati, että työllisyys- ja sosiaalipoliittiset näkökohdat olisi otettava huomioon kasvustrategioiden suunnittelussa, ja tuki korkeatasoisen sosiaalisen suojelun asemaa strategiassa. Parlamentti katsoi myös, että Lissabonin strategiassa asetetut sosiaalialan tavoitteet eivät ole tarpeeksi sitovia, ja kehotti jäsenvaltioita seuraamaan tarkasti Eurooppa 2020 -strategian puitteissa toteutettujen uudistusten työllisyys- ja sosiaalipoliittisia vaikutuksia. Parlamentti kehotti vuosien 2007–2008 talouskriisiä koskevista keskusteluista voimakkaasti unionia sitoutumaan Euroopan sosiaalisten mallien ja vahvan sosiaalisen Euroopan säilyttämiseen.

Parlamentti on vaatinut toistuvasti työllisyys- ja sosiaalialan tavoitteiden sisällyttämistä paremmin eurooppalaiseen ohjauksijaksoon muun muassa tekemällä sosiaalialan indikaattoreista sitovia ja laajentamalla niiden soveltamista siten, että ne kattavat myös lapsiköyhyyden ja ihmisarvoisen työn.

Parlamentti on myös arvostellut talouden sopeuttamisohjelmien kaltaisia toimenpiteitä, joita on toteutettu ilman, että parlamentti on osallistunut niihin. Maaliskuussa 2014 se totesi, että ainoastaan aidosti demokraattisten elinten olisi ohjattava poliittisia prosesseja, jotka liittyvät sopeuttamisohjelmien perustamiseen maissa, joilla on vakavia taloudellisia vaikeuksia.

Parlamentti on myös vahvistanut sitoutumisensa sosiaalisiin arvoihin päättäessään EU:n talousarviovarojen käytöstä. Parlamentin ansiosta ESR:n (2.3.2) osuus ohjelmakaudella 2014–2020 oli 23,1 prosenttia EU:n koko koheesiorahoituksesta ja 20 prosenttia kunkin jäsenvaltion ESR-määrärahoista oli käytettävä sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan. Parlamentti sisällytti myös vuosien 2021–2027 ESR +:aan säännöksiä, jotka koskevat lisärahoituksen kohdentamista elintarvike- ja materiaaliapuun, riittävää rahoitusta työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämiseen ja suojatoimia sen varmistamiseksi, että EU:n rahoittamissa hankkeissa kunnioitetaan kaikilta osin perusoikeuksia.

Parlamentilla oli keskeinen rooli eurooppalaisen lapsitakuun perustamisessa. Vuonna 2015 se vaati takuuta, joka auttaisi tarjoamaan jokaiselle köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevalle lapselle Euroopassa oikeuden ilmaiseen terveydenhuoltoon, koulutukseen ja varhaiskasvatukseen sekä ihmisarvoiseen asuntoon ja riittävään ravintoon. Vuonna 2017 parlamentti pyysi komissiota toteuttamaan valmistelutoimen mahdollisen lapsitakuujärjestelmän perustamiseksi ja tasoitti näin tietä tälle välineelle.

Talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjauksista vuonna 2016 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti komissiota ja jäsenvaltioita vauhdittamaan ylöspäin suuntautuvaa sosiaalista lähentymistä EU:ssa. Se myös kehotti komissiota määrittelemään ja esittämään määrällisesti, mitä se tarkoittaa sosiaalisella oikeudenmukaisuudella. [Talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjauksista vuonna 2023 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti kehotti komissiota kehittämään EU:hun sellaisen talouden ohjauksjärjestelmän, joka perustuu solidaarisuuteen, yhdentymiseen, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja lähentymiseen, sukupuolten tasa-arvoon, laadukkaisiin julkisiin palveluihin, mukaan lukien laadukas julkinen koulutusjärjestelmä kaikille, laadukkaisiin työpaikkoihin ja kestäväan kehitykseen.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista antamassaan päätöslauselmassa parlamentti ilmaisi täyden tukensa sitä koskevalle komission aloitteelle mutta korosti myös, että kaikilla olisi oltava tietyt keskeiset oikeudet, ja kehotti työmarkkinaosapuolia ja komissiota tekemään yhteistyötä esittääkseen ehdotuksen asianmukaisia työehtoja ja -oloja koskevaksi puitedirektiiviksi.

Heinäkuussa 2017 parlamentti antoi päätöslauselman työoloista ja epävarmoista työsuhteista. Siinä se totesi, että epätavanomaiset ja epätyypilliset työmuodot ovat yleistymässä. Se nosti asian uudelleen esille lokakuussa 2020 antamassaan päätöslauselmassa, jossa todettiin, että epätyypillisissä työsuhteissa olevat työntekijät kärsivät erityisen paljon covid-19-kriisin haittavaikutuksista eivätkä he usein kuulu jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden piiriin.

Parlamentti esitti vuonna 2020 painopisteensä sellaisen vahvan sosiaalisen Euroopan osalta, jolla autetaan oikeudenmukaisten siirtymien toteutumista, ja kehotti sisällyttämään perussopimukseen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin ja sosiaalista edistystä koskevan pöytäkirjan. Lisäksi se kehotti jäsenvaltioita ja komissiota hyväksymään Portossa asetettuja vuoteen 2030 ulottuvia tavoitteita koskevan kunnianhimoisen toimintaohjelman, jossa asetetaan sitovia sosiaalialaa koskevia tavoitteita. Parlamentti antoi marraskuussa 2023 hyväksynnän yhteisötalouden kehitykselle, mikä parantaa entisestään edistymistä näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Vuonna 2021 parlamentti kehotti covid-19-pandemian seurauksena laatimaan unionin säädöksen, jolla taataan työntekijöille oikeus olla tavoittamattomissa työajan ulkopuolella. Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan parlamentti [ilmaisi](#) olevansa huolissaan kriisin vakavista sosiaalisista vaikutuksista erityisesti nuorten kannalta. Se myös kannatti siirtymistä kestäväan, osallistavaan ja selviytymiskykyiseen kasvumalliin, joka tukee ylöspäin suuntautuvaa sosiaalista lähentymistä ja vahvistaa EU:n talouden ja yhteiskuntien kestäväa kehitystä ja selviytymiskykyä.

Lisätietoja tästä aiheesta on [työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla](#).

Samuel Goodger / Monika Makay
05/2024