

Asia

EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; Sosiaalipolitiikkaan liittyvän päätöksenteon tehostaminen; määräenemmistöpäätösten lisääminen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 96/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio julkaisi 16.4.2019 tiedonannon ”Sosiaalipolitiikkaan liittyvän päätöksenteon tehostaminen: alojen tunnistaminen määräenemmistöäänestykseen siirtymiseksi tehokkaasti”.

Komissio esitteli tiedonantoa neuvoston sosiaalikysymysten työryhmässä 23.5.2019. Muuten asiaa ei ole neuvostossa käsitelty. Aiheesta on tarkoitus käydä alustavaa keskustelua Suomen EU-puheenjohtajakaudella.

Määräenemmistöpäätösten lisäämisen edellyttää Eurooppa-neuvoston aloitetta. Suomi vahvistaa yksityiskohtaisemmat kantansa asian mahdollisesti edetessä aikanaan.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä EU:n toimintakyvyn vahvistamista. Unionin on kyettävä tehokkaaseen päätöksentekoon jäsenvaltioiden ja kansalaisten etujen turvaamiseksi. Neuvoston työmenetelmiä on kehitettävä ja päätöksentekomenettelyä tehostettava. Suomi on valmis tapauskohtaisesti tarkastelemaan määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista neuvostossa.

Määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen syrjimättömyysasioissa

Suomi suhtautuu myönteisesti määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymiseen syrjimättömyysasioissa. Siirtyminen määräenemmistöpäätöksentekoon vaikuttaisi myönteisesti yhdenvertaisuusdirektiiviehdotusta koskevaan päätöksentekoon.

Suomi on suhtautunut myönteisesti yhdenvertaisuusdirektiiviehdotukseen (KOM(2008) 426), ja on pitänyt tärkeänä tavoitetta turvata kaikille ihmisille mahdollisimman yhdenmukainen vähimmäissuoja syrjintää vastaan riippumatta siitä, millä perusteella ja millä elämänalueella syrjintää katsotaan tapahtuneen. Neuvotteluissa ei ole juuri edetty kuluneen kymmenen vuoden aikana. Suomi pitää tärkeänä, että asiassa voidaan edetä.

Määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alaa koskevien suositusten hyväksymisessä

Koskien työntekijöiden sosiaaliturvaa ja sosiaalista suojelua Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltioissa sitoudutaan yhteisesti tavoittelemaan kattavaa sosiaalisen suojelun tasoa. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen avain on sosiaalisten oikeuksien ja työelämän ajantasainen vähimmäissääntely ja sen tehokkaampi toimeenpano.

Suomi katsoo, että EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisessa olisi tärkeää päästä eteenpäin. Suomi on valmis keskustelemaan myös määräenemmistöpäätöksenteon laajentamisesta. Tässä vaiheessa Suomi ei kuitenkaan ole vakuuttunut, että siirtyminen määräenemmistöpäätöksiin työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alaa koskevien suositusten hyväksymisessä on oikea etenemistapa. Vaikka suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, on tällä alalla annettavilla suosituksilla kuitenkin merkittävää painoarvoa.

Suomen sosiaalipoliittinen järjestelmä ja sosiaaliturva sisältävät kansallisia erityispiirteitä, kuten työeläkelaitokset ja laaja asumisperusteisuus universaaleine etuuksineen ja palveluineen, joiden huomioon ottaminen EU:n kontekstissa ei välttämättä toteudu määräenemmistöpäätöksenteossa. Pohjoismainen hyvinvointimalli poikkeaa monien ominaispiirteiden osalta EU:n sosiaalisen suojelun järjestelmien valtavirrasta, joten yksimielinen päätöksenteko turvaa parhaiten jäsenmaakohtaisten erityispiirteiden säilymisen EU-tason päätöksenteossa.

Työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalipolitiikan alalla neuvoston suositukset koskevat käytännössä vähimmäisvaatimuksia sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun tasosta sekä kattavuudesta. Perustavanlaatuinen haaste Suomen kannalta tähän perustuvissa suosituksissa on se, että Suomen sosiaaliturva järjestelmä on luonteeltaan universaali eikä siten perustu esimerkiksi työskentelylle. Kaikkia jäsenmaita yhteisesti koskevat suositukset suojan tasosta tai kattavuudesta eivät kykenisi huomioimaan tällaisia Suomen sosiaalipolitiikan ja sosiaaliturvan erityispiirteitä, joita ei ole lähtökohtaisesti muissa jäsenmaissa. Suomen mahdollisuudet saada omat erityispiirteensä huomioiduksi määräenemmistöllä hyväksyttyihin suosituksiin kutistuisivat. Suomen mahdollisuudet toimeenpanna työntekijöiden sosiaaliturvaa ja sosiaalista suojelua koskevia suosituksia olisi todennäköisesti haastavaa ilman kustannusvaikutuksia tai muutoksia järjestelmään. Tämä on havaittu Euroopan sosiaalisen peruskirjan kohdalla. Suomen intressissä on, että neuvoston suositukset ovat sellaisia, jotka Suomi voi myös toimeenpanna.

Pääasiallinen sisältö

Komission puheenjohtaja Juncker ilmoitti unionin tilaa vuonna 2018 koskevassa puheessaan kaikkien EU:n perussopimuksiin sisältyvien siirtymälausekkeiden kattavasta tarkastelusta määräenemmistöpäätöksenteon lisäämiseksi. Tämän tuloksena on hyväksytty neljä tiedonantoa, jotka koskevat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (syyskuussa 2018), verotusta (tammikuussa 2019) ja energiaa ja ilmastoa (huhtikuussa 2019) sekä viimeisenä tiedonanto määräenemmistöpäätöksenteosta sosiaalipolitiikan alalla (16.4.2019).

Useimmilla sosiaalipolitiikan aloilla, joilla EU:lla on toimivaltaa, päätökset tehdään jo määräenemmistöllä. Tiedonannossa tuodaan esille, että joillakin sosiaalipolitiikan aloilla sovelletaan edelleen neuvoston yksimielistä päätöksentekoa ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä, jossa Euroopan parlamentti ei toimi lainsäätäjänä. Näitä aloja ovat syrjintä eri perusteilla (sukupuoli, rotu tai etninen alkuperä, uskonto tai vakaumus, vammaisuus, ikä

ja sukupuolinen suuntautuminen); työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojelu (muutoin kuin rajatylittävissä tilanteissa); työntekijöiden suojelu irtisanomisilta; työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen; ja EU:n alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot.

Komissio käynnistää tiedonannolla keskustelun määräenemmistöpäätöksen käytön lisäämisestä sosiaalipolitiikan alalla. Komission mukaan päätöksenteosta tulisi nopeampaa, joustavampaa ja tehokkaampaa tapauksissa, joissa EU:lla on jo toimivaltaa. Tästä mahdollisuudesta määrätään EU:n perussopimuksissa useilla aloilla niin sanottujen siirtymälausekkeiden avulla. Nämä lausekkeet antavat mahdollisuuden siirtyä yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätökseen tietyissä olosuhteissa.

Tiedonannon mukaan määräenemmistöpäätöksiin siirtyminen ei muuttaisi eri tahojen tehtäviä. EU:n toimivallan soveltamisala ja ehdot pysyisivät ennallaan. Jäsenvaltioilla olisi edelleenkin esimerkiksi oikeus määritellä sosiaalisen suojelun järjestelmiensä peruseriaatteet. Myös työmarkkinaosapuolten toimivalta säilyisi, eivätkä kansalliset työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun perinteet muuttuisi. Unionin toiminta keskitettäisiin edelleen aloihin, joilla se on tarpeen ja voi tuoda selviä hyötyjä, kuten perussopimuksissa määrätään.

Komission tiedonannon mukaan mahdollisuus tehdä päätöksiä määräenemmistöllä sitouttaa kaikki toimijat tehokkaasti hakemaan kompromisseja ja kaikkien hyväksymää lopputulosta. Komission mukaan on myös perusteltua, että parlamentille, joka edustaa EU-kansalaisia, annetaan enemmän valtaa juuri näissä asioissa.

Tiedonannon mukaan komissio ei pidä perusteltuna siirtymistä määräenemmistöpäätöksentekoon seuraavilla alueilla: työntekijöiden suojelu irtisanomisilta; työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen; ja EU:n alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot.

Määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen syrjimättömyysasioissa

Tiedonannossaan komissio ehdottaa yleisen siirtymälausekkeen käyttöä, eli määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä, jotta syrjinnän kieltämiseen liittyvien päätösten tekeminen helpottuisi. Näin pystyttäisiin kehittämään edelleen tasapuolista suojelua syrjintää vastaan. Tiedonannon mukaan ei löydy perusteita sille, miksi perussopimuksen tarkistustenkin jälkeen muutamat alat, kuten syrjimättömyys, edellyttävät edelleen yksimielistä päätöstä ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä, kun pääsääntö on määräenemmistöpäätös ja tavallinen lainsäätämisyjärjestys.

Tiedonannossa todetaan syrjimättömyysaiheen osalta, että yhdenvertaisuus on unionin perusarvo. Neuvostossa vaadittu yksimielinen päätös on kuitenkin tällä alalla johtanut siihen, että lainsäädäntökehys on epäjohdonmukainen. Voimassa olevassa EU-lainsäädännössä syrjinnän suoja riippuu siitä, millä syrjintäperusteella henkilöä on syrjitty ja millä elämänalueella. Syrjimättömyyteen liittyvät säännöt eivät ole kehittyneet tasapuolisesti ja yhdenvertaisuusdirektiiviehdotuksen osalta ei ole päästy eteenpäin. Tiedonannon mukaan voitaisiin siis lähitulevaisuudessa harkita siirtymälausekkeen käyttöä, jotta voitaisiin kehittää yhtäläistä suojelua syrjintää vastaan.

Komissio on antanut yhdenvertaisuusdirektiiviehdotuksen vuonna 2008, mutta neuvottelut ovat edelleen kesken. Ehdotetun direktiivin tarkoituksena on yhdenvertaisen

kohtelun periaatteen toteuttamiseksi ehkäistä työelämän ulkopuolisilla aloilla sellaista syrjintää, joka perustuu uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen. Direktiivi täydentäisi EU:n nykyistä syrjinnänvastaista sääntelyä ja loisi tätä kautta aikaisempaa yhdenmukaisemman vähimmäistason suojalle syrjintää vastaan. Ehdotus perustuu SEUT 19 artiklan 1 kohtaan (aiempi 13 artikla), jonka perusteella on annettu neuvoston direktiivit.

Suomi on saattanut aikaisemmat yhdenvertaisuutta koskevat direktiivit (2000/43/EY, 2000/78/EY ja 2004/113/EY) osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) täyttää ehdotetussa direktiivissä säädettävät vaatimukset suurelta osin jo nyt. Direktiivin hyväksyminen edellyttäisi eräitä pääasiallisesti pienehköjä täsmennyksiä kansalliseen lainsäädäntöön.

Määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alaa koskevien suositusten hyväksymisessä

Komission tiedonannon mukaan siirtymälausekkeen käyttöä voitaisiin harkita lähitulevaisuudessa myös työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alaa koskevien suositusten hyväksymisessä. Komissio katsoo, että näin voitaisiin ohjata sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistamisprosessia ja niiden välistä lähentymisprosessia.

EU tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alalla. Alalla on sovellettu yksimielistä päätöksentekoa erityisen lainsäätämisyjärjestelyn nojalla siitä lähtien, kun nämä valtuudet otettiin käyttöön Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992. Alalla tällä hetkellä vaadittava yksimielisyys johtuu siitä, että kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät ja sosiaalisen suojelun järjestelmät liittyvät tiiviisti kansallisiin talous-, verotus- ja tulonjakomalleihin. Järjestelmissä on suuria eri eroja EU:n sisällä.

Komissio toteaa tiedonannossaan, että työmarkkinoiden kehittyessä kansallisten sosiaalisen suojelun järjestelmien olisi uudistuttava ja nykyaikaistuttava, jotta varmistetaan, että eurooppalainen sosiaalinen malli on edelleen tarkoituksenmukainen. Erityisesti väestörakenteen muutokset ja muutokset työelämässä aiheuttavat haasteita sosiaalisen suojelun järjestelmille.

Komissio toteaa, että jäsenmaiden hyväksymät Euroopan sosiaalisen oikeuksien pilarin periaatteet toimivat suunnannäyttäjänä toimenpiteille. Siirtyminen määräenemmistö-päätökseen edistäisi sopimukseen pääsemistä suosituksista, joilla ohjataan ja tuetaan jäsenmaiden välistä lähentymisprosessia, jossa tavoitteena ovat 2000-luvulle soveltuvat sosiaalisen suojelun järjestelmät.

Komissio painottaa, että vaikka määräenemmistöpäätöksentekoon siirryttäisiin, EU:n toimissa on joka tapauksessa noudatettava toissijaisuusperiaatetta ja otettava huomioon jäsenvaltioiden sosiaalisen suojelun järjestelmien suuret erot. Muutos ei myöskään vaikuttaisi SEUT-sopimuksen 153 artiklan 4 kohtaan, jossa taataan jäsenvaltioiden oikeus määritellä sosiaaliturvajärjestelmiensä perusperiaatteet ja se, että toimet eivät vaikuta olennaisesti näiden järjestelmien rahoituksen tasapainoon.

Päätöksentekomenettely eräillä muilla sosiaalipolitiikan aloilla

Tässä selvityksessä ei tarkastella niitä yksimieliseen päätöksentekoon kuuluvia sosiaalipolitiikan alan asioita, joiden osalta komissio ei esitä siirtymistä

määräenemmistöpäätöksentekoon. Yksimielinen päätöksenteko jäisi käyttöön seuraavien kysymysten osalta: työntekijöiden suojelu irtisanomisilta, työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen sekä EU:n alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehdot.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

EU:n perussopimukseen sisältyy ns. yleinen yhdyskäytävälauseke (SEU 48(7)), jonka mukaan Eurooppa-neuvosto voi päättää yksimielisesti siirtymisestä määräenemmistöpäätöksentekoon tietyillä aloilla tai tietyissä tapauksissa (ei kuitenkaan päätöksissä, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla). Tämä yleinen yhdyskäytävälauseke koskee sekä syrjimättömyysasioita että työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alaa.

Eurooppa-neuvoston aloite toimitetaan kansallisille parlamenteille. Kansallinen parlamentti voi vastustaa ehdotusta määräajassa, jolloin päätöstä ei tehdä. Eurooppa-neuvosto tekee siirtymistä koskevan päätöksen saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän.

Eurooppa-neuvosto voi samaa menettelyä noudattaen päättää myös siirtymisestä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komission tiedonanto on suunnattu Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle. Siitä, miten Euroopan parlamentti aikoo ottaa tiedonantoon kantaa, ei ole tietoa.

Euroopan parlamentti on suhtautunut SEU 48 artiklan 7 kohdan mukaisen yhdyskäytävälausekkeen käyttämiseen myönteisesti ((2014/2249(INI)), §27). Parlamentin kantana on ollut, että siirtymisen määräenemmistöpäätöksiin tulisi myös merkitä siirtymistä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä parlamentti on neuvoston kanssa tasa-arvoinen päätöksentekijä.

Yhdyskäytävälausekkeen mukaan Eurooppa-neuvosto tekee määräenemmistöpäätöksiin/tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymistä koskevan päätöksen saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 19.6.2019

Sosiaalijaosto EU25, suullinen käsittely 4.6.2019 ja kirjallinen menettely 7.-10.6.2019

Työoikeusjaosto EU28, kirjallinen menettely 7.-10.6

Institutionaalisten kysymysten jaosto EU40, 10.6.2019

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta on katsonut, että EU:n institutionaalisia puitteita ja päätöksentekomenettelyjä on ensisijaisesti uudistettava ja sen toimintaa parannettava ja tehostettava nykyisten määräysten puitteissa hyödyntämällä kaikkia EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia (SuVL 9/2017 vp ja SuVL 1/2018 vp).

Eurooppa-neuvoston SEU 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemän aloitteen käsittelystä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (32 §). Eduskunta voi ottaa kantaa asiaan vielä varsinaisen aloitteen jälkeen, ja tarvittaessa vastustaa aloitetta, jos se niin katsoo.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövaltaa asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa, johon luetaan muun muassa työttömyysturvan peruspäiväraha. Komission tiedonanto liittyy maakunnan toimivaltaan kuuluviin edellä mainittuihin aloihin.

Taloudelliset vaikutukset

Komission tiedonannolla ei ole taloudellisia vaikutuksia. Jos komissio tai Eurooppa-neuvosto esittää aikanaan konkreettisia ehdotuksia, arvioidaan näiden taloudellisia vaikutuksia erikseen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Päätöksentekomenettelyä koskeva muutos edellyttäisi Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä. Voidaan olettaa, etteivät kaikki jäsenvaltiot hyväksy muutosta.

EU:n neuvoston sosiaalikysymysten työryhmässä 23.5.2019 jäsenvaltiot suhtautuivat ehdotukseen yleisesti kielteisesti.

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle ”Tehokkaampaa päätöksentekoa sosiaalipolitiikan alalla: uusien alojen yksilöiminen määräenemmistöpäätöksiin siirtymistä varten” COM(2019) 186 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ville Korhonen/VNK	0295 160 186
Heidi Kaila/VNK	0295 160 313
Yrsa Nyman/OM	0295 150 293
Jere Päivinen/STM	0295 163 347
Markus Seppelin/STM	0295 163 217
Liisa Heinonen/TEM	0295 064131

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	jaosto institutionaaliset kysymykset (EU 40), päätöksenteko, sosiaalipalvelut, sosiaalipolitiikka, sosiaaliturva, yhdenvertaisuus, työllisyys
Hoitaa	SM, STM, TEM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, UM, VM, VNK, VTV, YM
