

# SOSIAALINEN EUROOPPA

## VÄHIMMÄISNORMEJA VAI POLITIIKKAOHJAUSTA?

PEKKA RISTELÄ

Kysymys sosiaalisesta Euroopasta – eli käytännössä Euroopan unionin työmarkkina- ja sosiaalipolitiikasta – on pitkän tauon jälkeen noussut EU-politiikan ytimeen. Monet toivovat sen kehittämistä keinoa kansalaisten luottamuksen vahvistamiseen.

Kun kuluvalle EU-vaalikaudella käynnistettyä sosiaalisen Euroopan syventämistä jatketaan, käytössä on kaksi välinettä: eurooppalainen vähimmäislainsäädäntö ja talouden eurooppalainen ohjausjakso.

Sosiaalinen vähimmäislainsäädäntö on koeteltu ja EU:n perussopimukseen vankasti ankkuroitu tapa turvata eurooppalaisten hyvinvointia. Talouden ohjausjakson käyttö työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan välineenä sen sijaan on riskialttiimpi tie, joka voisi pahimmillaan vaarantaa unionin legitimitetin.

# SISÄLTÖ

**Johdanto 3**

**Sosiaalinen Eurooppa ja EU:n toimivalta 4**

**Laajentuminen, yhteisvaluutta ja talouskriisi paljastivat sosiaalisen Euroopan aukot 5**

Liikkuvan työvoiman hyväksikäyttö ruokki muukalaisvihaa 5

Yhteisvaluutta kiihdytti palkkakilpailua ja joustovaatimuksia 6

Taluskuri leikkasi hyvinvointia ja purki työelämän turvaa 7

**Talouspolitiikan ohjaus sosiaalisen Euroopan työkaluksi 9**

Sosiaaliset suositukset käytännössä 9

Rakennemuutokset rahoituksen ehdoksi 10

**Sosiaalinen Eurooppa kansalaisten silmin:  
vähimmäisoikeuksia vai turvan purkua? 11**

Vähimmäistasojen vai enimmäistasojen Eurooppa? 12

Kenellä on vastuu? 13

**Vähimmäisnormien kehittäminen turvallisempi tie eteenpäin 13**

Junckerin kausi: sosiaalisen sääntelyn päivitys käyntiin 14

Sosiaalisen Euroopan seuraavat askeleet 15

## JOHDANTO

Käytyämme läpi finanssikriisin, talouskriisin ja poliittisen kriisin vuodet meidän olisi pitänyt oppia tämä: jos eurooppalainen politiikka vaarantaa yhteenkuuluvuuden ja uhraa sosiaaliset standardit, eurooppalaisella projektilla ei ole toivoa saada Euroopan kansalaisten tukea.

Jacques Delors<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Rinaldi, David 2016: A New Start for Social Europe. Esipuheen kirjoittanut Jacques Delors. Studies & Reports 108. Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute.

**SOSIAALISESTA EUROOPASTA PUHUTAAN** nyt paljon. Komission entinen puheenjohtaja Jacques Delors tiivistää yllä olevassa sitaatissa hyvin, miksi.

Sosiaalisella Euroopalla tarkoitetaan EU:n työmarkkina- ja sosiaalipolitiikkaa, kuten työelämän vähimmäislainsäädäntöä, sosiaalipolitiikan suosituksia tai työllisyyttä tukevaa EU:n rahoitusta. Sisämarkkinoiden vastapainoksi rakennetun sosiaalisen Euroopan tavoitteena on varmistaa, että integraation vaikutukset ovat oikeudenmukaisia ja ihmisten hyvinvointia edistäviä.

Kymmenen vuotta sitten Eurooppaan rantautunut talouskriisi kärjisti monien eurooppalaisten kokemuksen siitä, että vallitseva poliittinen ja taloudellinen järjestelmä ei toimi oikeudenmukaisesti. Osansa pettymyksestä ja epäluottamuksesta sai Euroopan unioni, osa kohdistui toisiin EU-maihin. Euroopan yhtenäisyys joutui vakavalle koetukselle.

Kaikki pettymys ja epäoikeudenmukaisuuden tunne ei syntynyt talouskriisistä tai sen epäonnistuneeksi koetusta hoidosta. Taustalla on pidempiaikaisia tekijöitä, joista kaikki eivät liity mitenkään koko unioniin. Selvänä voinee joka tapauksessa pitää sitä, että huomattava osa eurooppalaisista ei koe EU:n toimintaa omaa hyvinvointiaan vahvistavaksi.

Delors toteaa sitaatissaan, että meidän olisi pitänyt oppia kriisivuosista. Vaikuttaa siltä, että Eurooppa oppikin. Viime vuosina hyvinvoinnista ja sosiaalisesta Euroopasta on puhuttu todennäköisesti enemmän kuin kertaakaan sen jälkeen, kun Delors jätti komission puheenjohtajuuden 23 vuotta sitten.

Ensi kevään eurovaalien lähestyessä keskustelu sosiaalisen Euroopan kehittämisestä jatkuu. Jean-Claude Junckerin johtama komissio on jo uudistanut EU:n työmarkkina- ja sosiaalipolitiikkaa, mutta monet ovat sitä mieltä, että tämä on vasta alkua. Hyvinvointiasiat ovat varmasti esillä myös kevään vaaliväittelyissä ja seuraavan komission agendalla.

Jos sosiaaliselle Euroopalle onkin viime vuosina riittänyt tukijoita, sen rakentaminen ei ole helppoa. EU:n toimivalta työmarkkina- ja sosiaalipolitiikassa on rajallista. Näkemuserot eri jäsenmaiden ja intressitahojen välillä ovat suuria.

Kansalaisten näkökulmasta sosiaalisen Euroopan kysymykset ovat tärkeitä, mutta samalla äärimmäisen herkkiä: työelämän pelisäännöt ja ihmisten toimeentulo ovat asioita, jotka koskettavat suoraan jokaisen eurooppalaisen elinehtoja. Mitä enemmän EU näihin asioihin puuttuu, sitä herkempiin oikeudenmukaisuuden, luottamuksen ja yhteiskunnan eheyden kysymyksiin se joutuu kajoamaan. Se voi olla unionille suuri mahdollisuus, mutta väistämättä se on myös riski. Siksi on harkittava tarkoin, mikä on oikea tapa toimia.

Esitän tässä julkaisussa yhden tavan hahmottaa, minkälaisia valintoja EU:n edessä

tulee olemaan sosiaalisen Euroopan vahvistamisessa ja minkälaisia polkuja siinä voi ja kannattaa edetä. Päävaihtoehtoina esitän vähimmäislainsäädännön kehittämiseen ja talouspolitiikan ohjaukseen pohjautuvat mallit. Näistä pidän parempana ensimmäistä, ja toivon tekeväni tämän arvion perusteet ymmärrettäväksi myös lukijalle.

Ennen kuin lähdän tarkastelemaan sosiaalisen Euroopan vaihtoehtoisia kehityspolkuja, esitän lyhyen katsauksen sosiaalisen Euroopan käsitteistöön sekä oikeudellisiin ja historiallisiin lähtökohtiin. Esitän myös joitain ajatuksia siitä, minkälaiset asiat ovat nostaneet työmarkkinoita ja hyvinvointia koskevat kysymykset uudelleen EU-politiikan keskiöön.

Lopuksi esitän oman näkemykseni siitä, millaisia seuraavat askelet sosiaalisen Euroopan rakentamisessa voisivat olla.

## SOSIAALINEN EUROOPPA JA EU:N TOIMIVALTA

Sosiaalinen Eurooppa – tai Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus – on tyyppillistä EU-jargonia. Termi toistuu unionin asiakirjoissa, komissaarien puheissa ja poliittisissa vaatimuksissa, mutta sen sisältö on useimmiten ja useimmille epäselvä. Käsite niputtaa yhteen asioita, joista olisi usein selvempi puhua erikseen omilla nimillään. Samalla se on kuitenkin niin vakiintunut termi, että Eurooppa-poliittisessa keskustelussa on ainakin unionin tasolla vaikea olla käyttämättä sitä.

Yleisimmin sosiaalisella Euroopalla tarkoitetaan unionin työmarkkina- ja sosiaalipoliittikkaa. Näin rajattuna sosiaalinen Eurooppa pitää sisällään esimerkiksi EU:n perussopimuksiin ja lainsäädäntöön sisältyvät työelämän, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden normit sekä eurooppalaisten hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettun EU:n rahoituksen. Sosiaaliseen Eurooppaan on alusta asti liittynyt myös se, että työmarkkinajärjestöjä ja kansalaisyhteiskuntaa laajemminkin kuullaan unionin politiikan valmistelussa.

Oleellista sosiaalisen Euroopan käsitteelle on se, minkä vastapainona sosiaalisuutta pidetään. Sosiaalinen Eurooppa on syntynyt markkinoiden Euroopan vastapariksi.

Kun Euroopan integraatio eteni sisämarkkinoiden rakentamisena, oli alusta asti esillä huoli siitä, että rajattomat markkinat voivat antaa kilpailuetua työntekijöiden hyvinvoinnista tinkiville maille ja yrityksille. Toisaalta markkinat saattaisivat myös suosia ennestään vahvoja alueita, jolloin köyhemmät jäisivät pysyvästi jälkeen. Näiden ongelmien välttämiseksi sisämarkkinoiden rinnalle luotiin työelämän sääntöä ja unionin rahoitusohjelmia, joilla tuettaisiin kaikkien eurooppalaisten mahdollisuutta päästä osalliseksi integraation luomasta vauraudesta.

Sosiaalinen Eurooppa nähdään joskus haihatteluna ja poikkeamana EU:n perustehtävistä, joskus taas myönteisenä vaihtoehtona EU:n nykytilalle. Molemmissa kannoissa hämärtyy helposti se, että sosiaalisen ulottuvuuden keskeiset elementit

SOSIAALINEN EUROOPPA ON SYNTYNYT  
MARKKINOIDEN EUROOPAN VASTAPARIKSI.

olivat taloudellisen integraation rinnalla mukana jo luotaessa EU:n 1950-luvulla perustettuja edeltäjiä – Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä sekä Euroopan talousyhteisöä.

Sosiaalisesta Euroopasta puhuttaessa kuulee myös sanottavan, että EU:lla on hyvin vähän toimivaltaa sosiaalisissa kysymyksissä. Se on kuitenkin väärinkäsitys tai tarkoituksellista vähättelyä. Unioni voi – jos poliittista tahtoa ja yhteisymmärrystä riittää – tehdä sosiaalisen Euroopan asioissa paljonkin.

EU:lla on esimerkiksi mahdollisuus säätää työehtojen, työsuojelun ja työntekijöiden kuulemisen vähimmäistasoista, sukupuolten tasa-arvosta työelämässä sekä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamisesta ja siihen liittyvästä sosiaaliturvan koordinaatiosta. Kaikissa näissä asioissa jäsenmaiden määränemmistö riittää.

Yksimielisin päätöksin on mahdollista hyväksyä myös työntekijöiden sosiaaliturvaa koskevaa EU-lainsäädäntöä, kunhan näin ei puututa jäsenmaiden oikeuteen päättää sosiaaliturvajärjestelmänsä perusperiaatteista eikä olennaisesti vaikuteta sen rahoituksen tasapainoon.

Jos siis komissio niin esittää ja riittävä enemmistö jäsenmaista ja Euroopan parlamentin jäsenistä esityksen hyväksyy, Euroopan unioni voi huomattavasti nykyistä laajemminkin määrätä esimerkiksi työelämän pelisäännöistä. Toinen asia on se, missä määrin ja miten niin on viisasta tehdä.

## LAAJENTUMINEN, YHTEISVALUUTTA JA TALOUSKRIISI PALJASTIVAT SOSIAALISEN EUROOPAN AUKOT

Sosiaalinen Eurooppa rakennettiin nykyiseen muotoonsa pitkälti Jacques Delorsin toimiessa komission puheenjohtajana (1985–1995) tai pian sen jälkeen. Delors toi konkretiaa unionille alusta asti annettuihin sosiaalisiin tavoitteisiin ja teki työntekijöiden suojelusta keskeisen osan sisämarkkinoiden syventämistä.

Delorsin kaudella perussopimuksia uudistettiin, lainsäädäntöä laadittiin ja suhteellisen lyhyessä ajassa saatiin aikaan joukko työelämän eurooppalaisia vähimmäisnormeja. Pian Delorsin jälkeen uudistusten painopiste kuitenkin siirtyi työllisyyspolitiikan väljään koordinoimiseen. Sitovan lainsäädännön tuottaminen hiipui.

Delorsin visiossa sisämarkkinoita syvennettäisiin rohkeasti, mutta sen rinnalla, yhtä tärkeänä, vahvistettaisiin työllisyyttä, sosiaalisia oikeuksia ja Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen roolia. Hänen kautensa jälkeen tasapainon ajatus jäi kuitenkin syrjään. Yhteisvaluutta, itälaajentuminen, finanssikriisi ja tiukempi talouspolitiikan ohjaus mullistivat unionia ja lisäsivät markkinoiden hyvinvoinnille tuomia paineita, mutta unionin hyvinvointipolitiikkaa ei enää olennaisesti vahvistettu. Sisämarkkinoiden ja sosiaalisten oikeuksien kasvava epätasapaino kritisoitiin lisääntyvässä määrin, mutta politiikan valtavirtaa hallitsi usko talouden ensisijaisuuteen.

### **Liikkuvan työvoiman hyväksikäyttö ruokki muukalaisvihaa**

Eurooppalaisen työmarkkinapolitiikan konkreettisimmaksi kipukohdaksi on muodostunut jäsenmaasta toiseen liikkuvan työvoiman asema. Usein kyse on niin sanotuista lähetetyistä työntekijöistä, jotka työnantaja on lähettänyt toteuttamaan EU-maasta toiseen myytyä palvelua.

Periaatteena EU:ssa on aina ollut se, että kotimaisia ja toisesta jäsenmaasta tulevia työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti. Käytäntö on kuitenkin ollut toinen.

Kun työvoiman liikkuminen Euroopassa lisääntyi ja jäsenmaiden välinen elintaso- ja kustannustasokuilu laajentumisen myötä kasvoi, ulkomaisen työvoiman alipalkkauksesta ja hyväksikäytöstä tuli vakava ongelma. Työvoiman ja palveluiden vapaata liikkuvuutta hyödynnettiin korkeamman kustannustason maissa vuosikymmenien mittaan saavutettujen työntekijöiden oikeuksien kiertämiseen. Sosiaalisesti polkumyynniksi nimetystä ilmiöstä tuli eurooppalaisen ay-liikkeen kovimpia kamppailun kohteita, kun palkansaajajärjestöt kautta Euroopan pyrkivät turvaamaan yhtäläiset työehdot kaikille kotimaasta riippumatta.

Ammattiyhdistysliikkeelle ongelma eivät ole ulkomaalaiset työntekijät sinänsä, vaan heidän hyväksikäyttönsä työehtojen polkemiseen. Kaikki työntekomaiden kansalaiset eivät kuitenkaan aina ole nähneet asiaa näin. Monet heistä ovat nähneet ulkomaalaiset työntekijät ongelmana – eikä pelkästään työntekijät, vaan ulkomaalaiset yleensä.

Muukalaisvihassa ja -pelossa ei ole mitään uutta, eikä sen lisääntyminen Euroopassa missään nimessä liity pelkästään EU:n sisäisen työvoiman liikkuvuuden epäkohtiin. Sosiaalinen polkumyynti on kuitenkin yksi tekijä tässä vaarallisessa ilmiössä. Tämä onkin hyvästä syystä lisännyt painetta yhdenvertaisia työehtoja koskevien EU:n sääntöjen vahvistamiseen.

### **Yhteisvaluutta kiihdytti palkkakilpailua ja joustovaatimuksia**

Jacques Delorsin vision mukaisesti rakennettu työelämän eurooppalainen vähimmäissääntely rajoittaa työehtoja heikentävää kilpailua EU:n jäsenmaiden välillä. Työsuojelusäädökset estävät turvallisuudesta tinkimistä ja tasa-arvosäädökset pyrkivät arvopohjaisten tavoitteidensa ohella torjumaan naisten alipalkkaukseen pohjautuvaa kustannuskilpailua. Suurimmat työn hintaan vaikuttavat tekijät jäävät kuitenkin yhteisten vähimmäistasojen ulkopuolelle: palkat ja niiden sivukulut, kuten sosiaalivakuutusmaksut.

Kun Euroopan unionin edeltäjät rakennettiin, jäsenmaiden eriäviä työvoimakustannuksia ei pidetty erityisen suurena, palkkojen tai sosiaalikulujen yhdenmukaistamista vaativana ongelmana. Arvio perustui useisiin eri tekijöihin, mutta yksi keskeisimmistä oli rahapolitiikassa. Koska jäsenmailla oli omat valuuttansa, niiden arvon muutosten uskottiin tasapainottavan työn hintaan ja tuottavuuteen liittyviä kilpailukykyeroja.

Euroopan integraation ensimmäiset vuosikymmenet vallinnut tilanne kuitenkin muuttui olennaisesti, kun enemmistö EU-maista siirtyi 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa vaiheittain yhteiseen valuuttaan. Kilpailukykyä ei enää voitu kohentaa devalvaatiolla, ja samaan aikaan talous- ja rahaliiton velka- ja alijäämäsäännöt rajoittivat voimakkaasti valtioiden kykyä elvyttävään talouspolitiikkaan. Tämä merkitsi sitä, että taluskriisin kohdatessa yksittäisen euromaan sopeutumiskeinoksi jäisi lähinnä työvoimakustannusten alentaminen.

Tilanteen muuttuminen tiedostettiin hyvin myös euroon valmistautuvassa Suomessa. Palkanalennuspaineiden torjumiseksi sosiaalivakuutusjärjestelmään rakennettiin SAK:n vaatimat EMU-puskurit, joilla työvoimakustannuksia voitaisiin alentaa nimellispalkkoihin koskematta.

SAK asetti yhteisvaluutan ehdoksi myös sen, että muutos ei saisi edellyttää Suomen työmarkkinoiden perusrakenteiden – esimerkiksi työehtosopimusten yleissito-

vuoden – purkamista. Tälle periaatteelle saatiin työmarkkinajärjestöjen yhteisellä kannanotolla myös työnantajapuolen tuki. Työmarkkinoiden sopimusjärjestelmää pidettiin tärkeänä taloutta vakauttavana välineenä ja siten itsessään osana Suomen edellytyksiä menestyä yhteisvaluutan oloissa.

EMU-jäsenyyden harkintavaiheen arviot ja johtopäätökset joutuivat testiin, kun kymmenen vuotta sitten alkanut taluskriisi alkoi koetella talous- ja rahaliiton perusteita. Kuten 1990-luvulla oli arvioitu, sosiaalivakuutusten puskurit tulivat tarpeeseen ja työmarkkinoiden neuvottelujärjestelmää käytettiin sopeutumisen välineenä. Ei kuitenkaan vältytty vaatimuksilta joustavoittaa Suomen työmarkkinajärjestelmää, vaan yleiseurooppalaiseen tapaan vaatimukset joustoista ja sopimisen hajauttamisesta kiihtyivät.

Joustovaatimusten lisääntymistä kiihdytti suuresti se, että euroalueen työmarkkinamalleja vertailtiin nyt entistä pontevammin toisiinsa. Erityisesti Saksan keinotekoisena hidasta palkkakehitystä vahvisti maan kustannuskilpailukyky ja antoi samalla mallin työmarkkinoista, joilla työtä halvennettiin muun muassa alakohtaisten sopimusten tason alittavalla paikallisella sopimisella. Joissain maissa työn hintaa alennettiin työntekijöiden neuvotteluvoimaa heikentävillä työläinsäädännön muutoksilla, ja esimerkiksi Romaniassa ne vaikeuttivat alakohtaista sopimuksesta neuvottelemista ja estivät kokonaan kaikki alat kattavat valtakunnalliset sopimukset. Yritystason sopimisessa työntekijöiden neuvotteluasema oli yleensä laajempia sopimuksia heikompi.

Kun euromaissa näin nähtiin palkkakilpailun kiristyvän ja työntekijöiden asemaa heikentävien joustojen leviävän maasta toiseen, ei ollut ihme, että ajatus eurooppalaisesta vähimmäispalkasta sai uutta puhtia: siitä toivottiin pysäyttäjää palkkoja alas painavalle kiertelle. Ammattiliittojen oma, toistaiseksi vaatimattomaksi jäänyt eurooppalainen palkkakoordinaatio ei monien mielestä riittänyt estämään euroalueen työntekijöiden kilpailuttamista toisiaan vastaan.

Taluskriisin seurauksena yhteisvaluutan kiihdyttämän palkkakilpailun ja työehtojen joustovaatimusten rinnalle rakennettiin lopulta myös talouspolitiikan eurooppalainen ohjaus, joka vahvisti samaa viestiä: työmarkkinoiden ”jäykkyyksiä” oli purettava ja palkkojen jousto alaspäin mahdollistettava. Tällekin haluttiin nyt Euroopan ay-liikkeessä vastavoima, eurooppalainen vähimmäispalkka. Tai ainakin jäsenmaille annettavia talouspolitiikan suosituksia olisi muutettava siten, että ne ohjaisivat jäsenmaita kysyntää vahvistavaan ja palkkaeroja kaventavaan politiikkaan.

### **Taluskuri leikkasi hyvinvointia ja purki työelämän turvaa**

Viime vuosikymmenen taluskriisi on oleellisesti muuttanut Euroopan unionin luonnetta. Ennen kaikkea vapaaseen liikkuvuuteen, sisämarkkinoihin ja näille määritettyihin yhteisiin pelisääntöihin keskittyneestä unionista on tullut lisääntyvässä määrin myös kansallisen talouspolitiikan ohjaaja.

EU:STA ON TULLUT LISÄÄNTYVÄSSÄ MÄÄRIN MYÖS  
KANSALLISEN TALOUSPOLITIIKAN OHJAAJA.

Nopein ja radikaalein vaikutus talouspolitiikan eurooppalaisella ohjauksella oli finanssikriisin rankimmin koettelemiin, muun Euroopan rahoitustukea tarvinneisiin euromaihin. Euroopan komission, Euroopan keskuspankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston muodostama troikka esitti pääosin muiden euromaiden antamille lainoille ehdot, joiden ytimenä oli kilpailukyvyn ja markkinoiden luottamuksen palauttaminen leikkaamalla julkisia menoja ja työvoimakustannuksia jyrkästi.

Käytännössä troikan sanelema talouskuri tarkoitti esimerkiksi Kreikassa vähimmäispalkkojen leikkausta 20 prosentilla sekä julkisen sektorin rahoituksen ja henkilöstön mittavaa vähentämistä. Viimeksi mainitut puolestaan johtivat muun muassa terveydenhuollon kriisiin ja kansanterveyden heikkenemiseen.

Lainantajien vaatimukset johtivat myös Kreikan työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän mullistamiseen tavalla, joka heikensi työntekijöiden neuvotteluvoimaa ja johti sitä kautta palkkojen alenemiseen. Esimerkiksi Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että Kreikan troikan kanssa ”sopimat” työlainsäädännön muutokset rikkovat Euroopan sosiaalista peruskirjaa. Myös Kansainvälinen työjärjestö on kritisoinut samoja uudistuksia.

Vastaavia eurooppalaisten tukilainoittajien sanelemia työelämän heikennyksiä nähtiin myös muissa kriisimaissa. Yleisenä linjana niissä oli työehtojen huonontaminen ay-liikkeen neuvotteluasemaa heikentämällä ja työehtosopimusten kattavuutta vähentämällä. Keinoina oli – eri yhdistelminä – lainsäädännöllä saneltu paikallisen työehtosopimisen ensisijaistaminen, työehtosopimusten yleissitovuuden poistaminen tai kaventaminen sekä ay-liikkeen ulkopuolisten työntekijäryhmien hyväksyminen sopimusosapuoliksi.

Ankarin talouskuri nähtiin rahoitustukea tarvinneissa kriisimaissa, mutta myös muiden EU- ja erityisesti euromaiden talouspolitiikka otettiin finanssikriisiä seuranneina vuosina entistä tiukempaan seurantaan ja ohjaukseen. Euromaat olivat toki jo talous- ja rahaliittoon liittyessään sitoutuneet vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöihin, jotka rajoittivat maiden budjettialijäämiä ja velkaantumista. Nyt näille säännöille rakennettiin kuitenkin entistä tiukempi seuranta- ja ohjausmekanismi. Luotiin myös aikaisempaa suoraviivaisempi mahdollisuus määrätä sanktioita maille, jotka varoituksista huolimatta rikkovat sääntöjä.

Monimutkaisella EU-lainsäädännön ja hallitustenvälisen sopimusten ryteiköllä rakennettiin muutamassa vuodessa talouden eurooppalaiseksi ohjausjaksoksi (European Semester) kutsuttu menettely, jossa Euroopan komissio vuosittain arvioi jäsenmaiden talouspolitiikkaa, tekee sille EU:n neuvostossa hyväksyttäviä suosituksia ja arvioi lopulta suositusten toteutumista.

Talouden ohjausjaksosta ei rakennettu troikan sanelun kaltaista jäsenmaiden kontrollimekanismia, vaan huomattavasti hitaampi ja joustavampikin prosessi. Poliittiset lähtökohdat olivat kuitenkin samat: velkaantumista ja alijäämiä oli vähennettävä, kilpailukykyä oli parannettava. Keinovalikoimaan kuuluivat jälleen vahvasti julkisen talouden leikkaukset ja työmarkkinoiden joustojen lisääminen, mikä käytännössä merkitsi työntekijöiden etujen ja neuvotteluaseman heikentämistä.

Kun talouden ohjausjaksoa nyt on useita vuosia takana, Euroopan unionille on vakiintunut rooli, jossa sitä ei aiemmin ollut nähty. Unionista tuli monessa tapauksessa vaikeiden ja epäsuosittujen rakenneuudistusten vaatija, joka muodollisen toimivaltansa rajoitteista riippumatta saattoi ohjata jäsenmaita myös taloudellisiin kepein ja porkkanoin.



## TALOUSPOLITIIKAN OHJAUS SOSIAALISEN EUROOPAN TYÖKALUKSI

Kuten edellä näimme, talouspolitiikan eurooppalainen ohjaus on alusta asti liikkunut myös työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan aloille. Tätä on pidetty tarpeellisena kahdesta hyvin erilaisesta näkökulmasta, jotka usein tasapainoa tai kompromissia haettaessa sulautuvat yhteen.

Talousohjauksen alkuperäisen, vakaus- ja kasvusopimuksesta lähtevän logiikan mukaisesti varsinkin poliittinen oikeisto katsoo, että kilpailukyky- ja rahoitusvaikeuksiin ajautuneiden Euroopan maiden talouden tervehtyttäminen edellyttää ennen muuta rakenneuudistuksia. Koska esimerkiksi sosiaalimenoja rajoittavien ja työmarkkinoiden joustoja lisäävien uudistusten tekeminen on jäsenmaissa poliittisesti vaikeaa, EU:n on syytä aktiivisesti ”tukea” – tai käytännössä painostaa – jäsenmaita niiden tekemisessä. Erityisen tarpeellisena rakenneuudistusten edistämistä pidetään siinä tapauksessa, että unionissa siirrytään entistä suurempaan talouden yhteisvastuuseen. Vahvistettu talouden ohjausjakso nähdään hyvänä työkaluna tähän kaikkeen.

Talouden ohjausjakson laajentaminen entistä enemmän työ- ja hyvinvointiasioihin on ollut myös poliittisen vasemmiston agendalla. Silloin logiikkana on usein se, että koska ohjausjakso joka tapauksessa puuttuu jäsenmaiden talous- ja työllisyyspolitiikkaan sekä vähintäänkin välillisesti myös sosiaalipolitiikkaan, on tarpeen ottaa makrotalouden säästö- ja kilpailukykytavoitteiden lisäksi käyttöön myös suoraan hyvinvointiin liittyviä tavoitteita. Myös poliittinen turhautuminen voi vaikuttaa tähän näkökulmaan: kun hyvinvointitavoitteita on ympäri Euroopan ollut pitkään vaikea toteuttaa, saatetaan mikä tahansa sosiaalista Eurooppaa edes periaatteessa edistämään kykenevä väline nähdä tervetulleena.

### **Sosiaaliset suositukset käytännössä**

Käytännössä talouden eurooppalaisen ohjausjakson viilaaminen ”sosiaalisemmaksi” on edennyt asteittain, kun jäsenmaiden arvioinnin poliittisia painopisteitä ja seurannassa hyödynnettyjä indikaattoreita on täydennetty. Viimeisimpänä askeleena ohjausjaksossa on vaikuttanut myös EU-instituutioiden syksyllä 2017 hyväksymä, Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariksi kutsuttu julistus.

Talouden ohjausjakson työmarkkina- ja sosiaalipoliittisen sisällön ymmärtämiseksi on hyvä katsoa, mitä vuoden 2018 yleisimmät suositukset sanovat.

Edellisten vuosien tavoin suurelle osalle jäsenmaista annettiin suosituksia palkkakehityksestä. Erityisesti painotettiin tarvetta suhteuttaa palkankorotukset tuottavuuteen, jolla suosituksia taustoittavien tekstien perusteella tarkoitettiin lähinnä yrityskohtaista tuottavuutta.

Aiempien suositusten tapaan myös minimipalkkojen suuruuteen ja joissain maissa käytössä oleviin indeksikorotuksiin kehoitettiin kiinnittämään huomiota. Käytännössä tavoitteena oli yleensä estää liian nopeana pidetty yleinen palkkakehitys. Poikkeuksena palkkasuosituksen osalta oli Saksa, jolle nyt suositeltiin edellytysten luomista suuremmille palkankorotuksille.

Toinen monien maiden kohdalla toistuva suositusteema on eläkkeet. Useimmissa suosituksissa ohjataan eläkeikien korottamiseen ja eläkemenojen alentamiseen. Joitakin maita – mutta huomattavasti harvempia – kehoitetaan kiinnittämään huomi-

ota eläkkeiden riittävyteen. Samoilta, käytännössä EU:n köyhimmille maille esitetään joissain tapauksissa huoli myös toimeentuloturvan riittävydestä.

Kolmas usein toistuva teema vuoden 2018 suosituksissa on työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien ryhmien osaamisen vahvistaminen. Joissain suosituksissa viitataan myös naisten työmarkkina-aseman parantamiseen.

Yleisesti ottaen uusimpia maakohtaisia suosituksia voisi luonnehtia niin, että Euroopan komissio pyrkii niissä ilmaisemaan näkemyksensä politiikasta, joka yhdistää taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet. Yksipuolinen talouskuri on poissa, mutta sen pohjana ollut ymmärrys talous- ja työmarkkinapolitiikan perusteista elää yhä ja vaikuttaa vahvasti suositusten kautta.

### **Rakennuudistukset rahoituksen ehdoksi**

On tulkinnanvaraista, miten sitovia talouden eurooppalaisen ohjausjakson suosituksia ovat. Lähtökohtaisesti suositukset ovat nimensä mukaisesti suosituksia: ohjeita ilman välitöntä pakottavaa vaikutusta. Ohjausjakson monimutkaiset säännöt antavat kuitenkin EU:n neuvostolle mahdollisuuden päättää sanktioista euromaalle, joka ei ryhdy makrotalouden epätasapainojen korjaamiseksi suositeltuihin toimiin. Tähän mennessä sanktioita ei ole annettu.

Sanktiomahdollisuus on varattu talouden poikkeustiloihin, ja komissio onkin kaivannut sen rinnalle pehmeämpää ja ennakoivampaa keinoa, jolla maakohtaisten suositusten noudattamista voisi edistää. Tällaiseksi ovat nyt nousemassa EU:n rahastojen käytölle asetetut ehdot.

Euroopan unioni myöntää jäsenmaille yhteisten kehitystavoitteiden saavuttamiseen ja alueellisten erojen kaventamiseen tarkoitettua rahoitusta muun muassa Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston kautta.

EU-rahoituksen saamiseksi hakijamaiden on aina pitänyt täyttää kunkin rahaston tavoitteisiin liittyviä ehtoja, mutta nyt komissio on esittänyt hankerahojen tiukkaa kytkemistä talouden ohjausjaksoon. Esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston varojen saaminen työllisyyden edistämiseen edellyttäisi jatkossa sitä, että jäsenmaa ottaa ohjausjakson suositukset huomioon rahoituksen käyttöä ohjaavissa ohjelmissaan.

EU:n olemassa oleville rahastoille esitetyn ehdollisuuden ohella komissio on kehittänyt erillisen rakennuudistusten tukivälineeksi kutsutun rahoitusmallin, jossa jäsenmaita voidaan tukea, mikäli ne toteuttavat ohjausjaksossa suositeltuja rakennuudistuksia. Tätä kautta tuettavina – ja ohjattavina – mainitaan erikseen muun muassa työmarkkinauudistukset. Väliaikaisena järjestelynä tukivälinettä vastaava malli on jo käytössä.

Talouspolitiikan suosituksiin sidotun ehdollisuuden lisäksi komissio on esittänyt, että EU:n rahastojen käyttö kytkettäisiin entistä tiukemmin siihen, miten oikeusvaltiota koskevia, perussopimuksista ja EU-jäsenyydestä nousevia sitoumuksia noudatetaan. Tähän on vaikuttanut erityisesti Unkarin ja Puolan oikeusvaltiokehityksestä käyty keskustelu. Toisin kuin ensin kuvatuilla ehdollisuuksilla, oikeusvaltioehdoilla ei ole yhteyttä talouspolitiikan ohjaukseen. Sitä voikin hyvin kannattaa, vaikkei hyväksyisi talouspolitiikkaan ja rakennuudistuksiin sidottuja ehtoja.

## SOSIAALINEN EUROOPPA KANSALAISTEN SILMIN: VÄHIMMÄISOIKEUKSIA VAI TURVAN PURKUA?

Sosiaalisen Euroopan vahvistaminen on viime vuosina näyttäytynyt monille keinona kääntää kansalaisten EU-asenteet myönteisemmiksi. Jossain määrin näin varmasti onkin. Osa eurooppalaisista on koko EU:n historian ajan suhtautunut integraatioon kielteisesti siksi, että sen on nähty tapahtuvan yksipuolisesti markkinoiden ja kilpailun vapauttamisen ehdoilla. Talouskriisin vuosina tämän kritiikin rinnalle nousi varsinkin eteläisessä Euroopassa kritiikki sitä kohtaan, että unioni löytää tarvittaessa suuret tukirahat pankkien pelastamiseen mutta työttömyydestä ja menoleikkauksista kärsiville kansalaisille solidaarisuutta ei heru.

Erytisen selvä yhteys integraation kannatuksen ja unionin ”sosiaalisuuden” välillä on silloin, kun puhutaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan näkemyksistä. Erytisesti ammattiyhdistysliike on eri puolilla Eurooppaa suhtautunut valtaosin myönteisesti Euroopan integraatioon sinänsä, mutta on samalla saattanut olla hyvinkin kriittinen unionin politiikan sisällön suhteen.

Kansanäänestyksen tuloksena EU-erosta päättänyt Iso-Britannia on hyvä esimerkki siitä, kuinka paljon viimeksi mainitussa asetelmassa on pelissä. Ison-Britannian ay-liikkeen päälinja on jo pitkään ollut hyvin EU-myönteinen, mutta muun Euroopan työntekijäjärjestöjen tavoin sen kannat käytännön EU-politiikkaan ovat olleet valtaosin varsin kriittisiä. Näin on ollut varsinkin Barroson komission kaudella.

Kun kesän 2016 kansanäänestys lähestyi, brittiläisten ammattiliittojen oli vaikea perustella jäsenilleen, miksi heidän pitäisi äänestää unionissa pysymisen puolesta. EU:n aikaisemmat saavutukset ja tulevaisuuden potentiaali eivät vakuuttaneet, kun oli monta vuotta kuultu kielteisiä arvioita unionin päätöksistä.

Ammattiyhdistysliikkeen epäonnistuminen jäsenistönsä ja yleisemmin Britannian työntekijöiden vakuuttamisessa saattoi hyvinkin ratkaista kansanäänestyksen lopputuloksen – aivan kuten ay-liikkeen linja saattoi aikanaan ratkaista Suomen EU-jäsenyydestä järjestetyn kansanäänestyksen jäsenyydelle myönteiseksi.

Euroopan unionin on vaikea ansaita kansalaisten luottamusta, jos nämä eivät näe unionin olemassaolon ja toiminnan parantavan omia elinehtojaan. Onko nyt viriämässä olevassa sosiaalisen Euroopan vahvistamisessa aineksia kääntää kansalaisten – ja heitä edustavien ja heihin vaikuttavien liikkeiden – arvioita unionin vaikutuksista myönteisemmäksi?

EUROOPAN UNIONIN ON VAIKEA ANSAITA  
KANSALAISTEN LUOTTAMUSTA, JOS NÄMÄ EIVÄT NÄE  
UNIONIN OLEMASSAOLON JA TOIMINNAN  
PARANTAVAN OMIA ELINEHTOJAAN.

Paljon riippuu siitä, millä tavoin unionin työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan vahvistamisessa edetään. Väärät valinnat voivat hyvin johtaa siihen, että integraation puolustamisesta tulee entistäkin vaikeampaa.

### Vähimmäistasojen vai enimmäistasojen Eurooppa?

Sosiaalinen Eurooppa on ainakin palkansaajana toimeentulonsa saavalle kansalaisten enemmistölle ollut varsin yksiselitteisen myönteinen asia, kun se on rakentanut vähimmäistasoja työntekijöiden oikeuksille ja turvalle. Euroopan unioni ei vienyt mitään pois, mutta antoi selkänöjää sille, että vuosikymmenten mittaan hankituista oikeuksista pystyttäisiin kiristävän kansainvälisen kilpailun oloissa pitämään kiinni.

Vähimmäissäätelyn kautta EU-lainsäädäntö on vaikuttanut merkittävästi suomalaiseenkin työelämään. Esimerkiksi työsuojelulainsäädäntöä on Suomen EU-jäsenyyden ajan uudistettu – ja nimenomaan vahvistettu – eurooppalaisin nuotin. Asiasta perillä olevien työntekijöiden ja palkansaajajärjestöjen on ollut helppo puhua tällaisen sosiaalisen Euroopan puolesta.

Nyt muovattavana oleva, talouspoliittiseen ohjaukseen kytketty sosiaalisen Euroopan polku on kuitenkin olennaisella tavalla toisenlainen. Siinä ei puhuta enää pelkästään työntekijöiden tai kansalaisten oikeuksien vähimmäistasoista, vaan käytännössä yhtä lailla enimmäistasoista.

EI PUHUTA ENÄÄ PELKÄSTÄÄN TYÖNTEKIJÖIDEN TAI KANSALAISTEN OIKEUKSIEN VÄHIMMÄISTASOISTA, VAAN KÄYTÄNNÖSSÄ YHTÄ LAILLA ENIMMÄISTASOISTA.

Kun EU:ssa säädetään direktiivi työntekijöiden suojelun vähimmäistasosta, jäsenmaissa on täysin sallittua ja suotavaakin säätää korkeamman tason suojelusta työntekijöiden eduksi. Kun EU sen sijaan antaa työllisyyden tai kilpailukyvyyn parantamisen nimissä talouspolitiikan suosituksia vaikkapa työsuhdeturvasta tai palkkakehityksestä, kyse ei enää olekaan työntekijöitä suojaavasta vähimmäistasosta. Käytännössä kyse on tähän asti ollut – ja voi aivan hyvin olla jatkossakin – pikemminkin enimmäistasosta.

Tasapainon haku eri tekijöiden välillä – esimerkiksi palkkatason ja kansainvälisen kilpailukyvyyn välillä tai eläkejärjestelmän kestävyuden ja eläkkeiden tason välillä – kuuluu väistämättä politiikkaan. Kotimaan politiikassa ja työmarkkinapolitiikassa se on arkipäivää. Uudistusten sisällöstä ja toisinaan tarpeestakin voi vallita erilaisia näkemyksiä, mutta harva kyseenalaistaa sitä, että tällaisia ratkaisuja tehdään kansallisvaltion demokraattisen järjestelmän puitteissa.

Euroopan unionille tällainen entistä suurempi puuttuminen työmarkkinoiden ja hyvinvointipolitiikan herkkiin tasapainoihin sen sijaan on uutta, eikä ole mitenkään selvää, että unionin legitimitteetti riittää nyt rakenteilla olevan kaltaiseen toimintaan. Pahimmillaan kansalaisten hyväksynnän vahvistajaksi kaavailtu sosiaalinen Eurooppa voisi talouspolitiikkaan leivottuna näyttäytyä entistä useamman silmissä EU-johtoisena etujen ja oikeuksien purkamisena. Siksi eurooppalaisen vähimmäis-

lainsäädännön ja sen ehdot täyttävien kansallisten ratkaisujen yhdistelmä on turvallisempi tapa vahvistaa sosiaalista Eurooppaa.

### **Kenellä on vastuu?**

Sosiaalisen Euroopan kehittäminen vähimmäistasojen määrittäjästä vaikeiden, kansalaisten etuihin puuttuvien kompromissien muovaajaksi on riski myös yleisemmistä demokraattisen legitimitietin näkökulmista katsottuna.

Ensinnäkin on perussopimusnäkökulma: Mitä tekee EU:n oikeutukselle, jos perussopimuksiin kirjatut toimivallan rajoitukset voidaan käytännössä ohittaa talouspolitiikan ohjauksella? Kuinka oleellinen ero on lopulta siinä, muokkaako unioni kansallista lainsäädäntöä direktiivein ja asetuksin vai talouspolitiikan suosituksilla, jotka nekin joissain tilanteissa ovat sanktion uhalla velvoittavia?

Toiseksi on päätöksenteon tapa: Työmarkkina- ja sosiaalasioita koskevan EU-lainsäädännön säätäminen edellyttää aina komission esitystä ja sekä neuvoston että parlamentin hyväksyntää. Myös Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen sopimukset voivat neuvoston päätöksen kautta luoda uutta EU-lainsäädäntöä. Talouspolitiikan ohjauksessa sen sijaan niin parlamentille kuin työmarkkinajärjestöillekin jää pelkkä kommentoijan rooli, kun neuvosto tekee yksin päätökset komission esitysten pohjalta.

Lopulta on myös demokratialle oleellisen tärkeä kysymys poliittisesta vastuusta: missä on vastuu harjoitetun politiikan sisällöstä? Kun Suomen hallitus omasta aloitteestaan esittää esimerkiksi muutoksia irtisanomissuojaan, on selvä, keitä äänestäjät voivat pitää asiasta poliittisesti vastuullisina. Kenen vastuulla vastaava asia olisi, jos ehdotus tulisi talouspolitiikan eurooppalaisten suositusten kautta? Muodollisesti ehkä edelleen kansallisella hallituksella, jos se suositusta noudattaisi, mutta moraalisesti ja kansalaisten politiikan hahmottamisen – ja arvostuksen – kannalta tilanne olisi vähintäänkin sekava.

Erytyisesti Suomen ja muiden Pohjoismaiden osalta talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjaukseen liittyy vahvasti myös kysymys työmarkkinajärjestöjen roolista. EU:n toimivallan rajat lainsäädäntötyössä pohjautuvat perussopimuksiin, mikä on merkinnyt sitä, ettei unioni puutu esimerkiksi palkkapolitiikkaan: asia on kansallisessa toimivallassa ja monessa maassa kansallisten käytäntöjen mukaisesti työmarkkinajärjestöjen käsissä.

Talouspolitiikan ohjauksessa ei ole yhtä kirkasta toimivaltojen rajausta, ja kuten edellä näimme, suosituksissa on toistuvasti käsitelty myös palkkoja. Suoria komentoja palkkojen alentamiseen tai nostamiseen ei toki ole annettu, mutta voidaan silti kysyä, onko nyt syntynyt ja edelleen vahvistumassa oleva toimintamalli yhteensopiva työmarkkinaosapuolten sopimusautonomian kanssa.

## VÄHIMMÄISNORMIEN KEHITTÄMINEN TURVALLISEMPI TIE ETEENPÄIN

Olen edellä käynyt läpi sosiaalisen Euroopan taustaa, edellytyksiä ja vaihtoehtoisia tulevaisuuden polkuja. Olen hahmottanut kaksi eri reittiä: perinteisemmän vähimmäislainsäädännön tien ja uudenlaisen poliittisen ohjauksen tien, joka on nykyisessä muodossaan entistä sitovampi.

Olen pyrkinyt osoittamaan, miksi jälkimmäinen vaihtoehto on ongelmallinen. Sosiaalisen Euroopan rakentamisessa talouspolitiikan ohjauksen kautta on todellinen riski, että tavoitteet hyvinvoinnin parantamisesta ja samalla EU:n poliittisen oikeuden vahvistamisesta kääntyvät päälaelleen. Siihen EU:lla ei ole varaa.

Mikä sitten on oikea tie eteenpäin, jos sosiaalisen Euroopan syventäminen kuitenkin on tarpeen? Perustan vastaukseni siihen, mitä edellä totesin EU:n toimivallasta sosiaalisissa kysymyksissä. Väitän, että toisin kuin monet vaikuttavat uskovan, vähimmäislainsäädännön tiellä – jos tahtoa on – voidaan ottaa suuria harppauksia kohti Euroopan unionia, jonka kansalaiset kokevat hyvinvointiaan edistäväksi, oikeudenmukaiseksi ja luottamuksen arvoiseksi.

### **Junckerin kausi: sosiaalisen sääntelyn päivitys käyntiin**

Kurjistavaksi arvioidun eurooppalaisen talouskurin kritiikki oli niin keskeinen teema vuoden 2014 eurovaaleissa, että parlamentin enemmistön tuen haluavalla ei ollut varaa väheksyä sitä. Vaalit voittaneen keskustaoikeistolaisen Euroopan kansanpuolueen (EPP) ehdokas komission puheenjohtajaksi, Luxemburgin pitkäaikainen pääministeri Jean-Claude Juncker, tiesi tämän.

Europarlamentin enemmistön tukea hakiessaan Juncker esitteli poliittiset prioriteetit, joissa erityisesti parlamentin vasemman puoliskon esittämä talouskurikritiikki ja työelämävaatimukset otettiin näkyvästi huomioon. Junckerin prioriteetit antoivat sittemmin suuntaa uuden komission ohjelmalle.

Europarlamentin valtasuhteiden lisäksi Junckerin ja monen muunkin eurooppalaisen vallankäyttäjän arvioissa näkyi myös huoli EU-vastaisen populismin noususta. Uuden komission linjasta tuli varmasti edeltäjänsä ”sosialisempi” myös siksi, että keskeiset vaikuttajat näkivät tämän välttämättömäksi koko EU-projektin – ja samalla oman poliittisen asemansa – pelastamiseksi.

Ovat Junckerin komission poliittiset lähtökohdat ja motiivit lopulta mitkä hyvänsä, sen tulokset joka tapauksessa osoittavat aktiivisuuden sosiaalisen Euroopan kysymyksissä huomattavasti lisääntyneen – ainakin verrattuna edeltävään, José Manuel Barroson johtamaan komissioon. Eikä vain aktiivisuus lisääntynyt, vaan myös politiikan sisältö muuttui aikaisempaa työntekijä- ja hyvinvointimyönteisemmäksi – ainakin kun puhutaan lainsäädäntötyöstä. Talouspolitiikan kohdalla muutos ei ole ollut yhtä selvä.

Painavin esimerkki Junckerin komission sosiaalista Eurooppaa vahvistavasta lainsäädäntötyöstä on lähetettyjen työntekijöiden direktiivin uudistaminen. Komissio vei itäisen Euroopan hallitusten tiukasta vastustuksesta huolimatta läpi uudistuksen, joka olennaisesti vahvistaa jäsenmaasta toiseen lähetetyn työntekijän oikeutta kaikilta osin samoihin työehtoihin kuin paikallisilla työntekijöillä.

Pitkälti lähetettyjen ja muiden liikkuvien työntekijöiden oikeuksien varmistamiseksi Junckerin komissio on myös esittänyt uuden, Euroopan työviranomaisiksi nimetyn EU-viraston perustamista. Esitetty virasto olisi konkreettinen väline, jolla voisi edistää työntekijöitä eriarvoistavien väärinkäytösten ennaltaehkäisyä ja selvittämistä.

Istuva komissio on saanut liikkeelle myös pitkään jäissä olleen EU:n työsuojelulainsäädännön päivittämisen. Komission esittämät ja osin jo hyväksytytkin karsinogeenidirektiivien täydennykset saattavat jatkossa estää vuosittain tuhansia työperäisiä syöpiä.

Lopulta yksi merkittävimmistä uudistuksista saattaa olla komission esittämä työehtodirektiivi, joka uudistaisi EU:n olemassa olevaa direktiiviä työntekijöiden oikeudesta saada tietoja työsuhteensa ehdoista. Esityksen ytimessä on tavoite helpottaa turvattomissa työsuhdemuodoissa työskentelevien asemaa. Samaa pyrkii komission neuvoston suositukseksi ehdottama linjaus siitä, että erilaisissa työsuhdemuodoissa työskentelevillä pitäisi olla yhdenvertainen pääsy sosiaaliturvan piiriin.

Tätä kirjoittaessa useiden edellä kuvattujen esitysten kohtalo on vielä auki. Emme tiedä, mikä niiden lopullinen sisältö lakiasäätävien instituutioiden käsittelyn jäljiltä on, emmekä edes sitä, ehditäänkö ne kaikki käsitellä ennen vaalikauden päättymistä. Jos ne jäävät seuraavalle vaalikaudelle, emme tiedä, pysyvätkö ne uuden komission agendalla.

Sen Junckerin komissio on joka tapauksessa jo osoittanut, että sosiaalisen Euroopan työmarkkina- ja sosiaalipoliittisia päämääriä on haastavassakin poliittisessa tilanteessa mahdollista edistää EU:n perussopimukseen vankasti kirjatulla keinolla: vähimmäislainsäädännöllä.

### **Sosiaalisen Euroopan seuraavat askeleet**

Lopuksi esitän lyhyesti seitsemän ajatusta siitä, miltä seuraavat askeleet edellä suositellulla sosiaalisen Euroopan polulla voisivat näyttää.

1. Junckerin komission aloittamaa vähimmäisnormien päivittämistyötä tulee jatkaa. EU:lla on jo suuri joukko työntekijöiden asemaa koskevia vähimmäissääntöjä, mutta ne vaativat jatkuvaa päivittämistä ja täydentämistä, kun työnteon tavat, työelämän riskit ja työsuhdemuodot muuttuvat. Erityisesti on pidettävä huolta siitä, että työntekijöiden eurooppalainen vähimmäisturva suojelee kaikkia työntekijäasemassa olevia. Esimerkiksi verkkoalustojen kautta työkeikkansa saavat alustatyöntekijät eivät saa jäädä vaille suojaa. Myös esimerkiksi työntekijöiden osallistumista koskevaa EU-lainsäädäntöä pitää vahvistaa.
2. EU:n työelämäsäännösten toimeenpanoa on vahvistettava. Eurooppalaiset vähimmäismääräykset täyttävät tehtävänsä epäreilun kilpailun estäjinä vain silloin, kun niiden suojaamat oikeudet todella toteutuvat kaikenlaisilla työpaikoilla ympäri Euroopan. Tässä työssä yksi konkreettinen askel on komission esittämän Euroopan työviranomaisen perustaminen niin vahvoin valtuuksin, että jäsenmaat eivät voi kieltäytyä rakentavasta yhteistyöstä sen kanssa.
3. EU:n ja erityisesti jäsenmaita tarkkailevan ja ohjeistavan komission on otettava tosissaan se, mitä EU:n perussopimuksissa sanotaan työmarkkinaosapuolten roolista. Kun jäsenmaille annetaan ohjeita talouspolitiikasta, niiden ei pidä ohjata työmarkkinoiden sopimuskäytäntöjen purkamiseen ja työehtosopimusten kattavuuden heikentämiseen. Kun EU-tason työmarkkinaosapuolet tekevät sopimuksia ja ehdottavat niistä direktiiviä, komission on perussopimuksen mukaisesti vietävä sopimus neuvoston hyväksyttäväksi.
4. Talouspolitiikan sääntöjä ja ohjausta on uudistettava siten, että jäsenmaiden investoinneille – hyvinvointi-investoinnit mukaan lukien – annetaan tähänastista enemmän liikkumatilaa. Samoin on annettava tilaa kysyntää vahvistaville ja tuloeroja kaventaville palkankorotuksille.

5. Sosiaaliturvan uudistuksia on tarvittaessa edistettävä – käsittelyssä olevan perhevapaadirektiivin tavoin – vähimmäislakien ja suositusten kautta, ei sellaisen talouspolitiikan ohjauksen kautta, joka käytännössä yhdenmukaistaa eri maiden perusteiltaan hyvin erilaisia järjestelmiä.
6. Hyvinvoinnin julkistaloudellisten edellytysten vahvistamiseksi on käytettävä kaikki perussopimusten sallimat keinot veronkierron ja myös jäsenmaiden välisen verokilpailun lopettamiseksi. Komission esitykset yhteisestä yhdistetystä yhtiöveropohjasta ja määräenemmistö päätösten lisäämisestä veropolitiikassa ovat askeleita oikeaan suuntaan, sillä ne luovat edellytyksiä verokilpailun pysäyttämiseksi tarvittaville vähimmäistasoille.
7. Eurooppalaisen ammattiyhdistysliikkeen on löydettävä keinot vahvistaa omaa työehtosopimisen koordinaatiotaan. Erityisen tärkeää on, että tähän panostavat pohjoismaiset järjestöt, jotka eivät hyväksy tavoitetta lailla säädetystä eurooppalaisesta vähimmäispalkasta.

## KIRJOITTAJA

PEKKA RISTELÄ on SAK:n kansainvälisten asioiden päällikkö ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean jäsen. Aikaisemmin Ristelä on toiminut muun muassa Palkansaajajärjestöjen EU-edustuston johtajana.





# Impulsseja-sarjan uusimpia julkaisuja

SINISALO, Samuli & SPASOV, Aleksandar Lj.: 'Finnish EU presidency and the enlargement in the Western Balkans' Tammikuu 2019 (26 s.)

ALAJA, Antti: 'Yrittäjäyliopisto – kriittinen katsaus' Tammikuu 2019 (15 s.)

HOLMGREN, Markus: 'Euraasian talousunioni ja sen vaikutukset Suomeen' Joulukuu 2018 (24 s.)

MATTILA, Maija: 'Alustatalous ei ole jakamistaloutta (välttämättä)' Lokakuu 2018 (15 s.)

VALTANEN, Markku: 'Supertekoälyn sosiaalietiikka' Kesäkuu 2018 (16 s.)

NIEMI, Matti: 'EU:n tuleva rahoituskehys: Nettomaksajan kirous' Kesäkuu 2018 (22 s.)

BORDI, Laura & OKKONEN, Jussi: 'Informaatioergonomian näkökulma tietotyöhön' Toukokuu 2018 (23 s.)

OJANEN, Hanna: 'Suomen EU-puheenjohtajuus: mitä kolmas kerta sanoo?' Huhtikuu 2018 (23 s.)

ELOMÄKI, Anna: 'Feministisempää talouspolitiikkaa. Seitsemän askelta kohti tasa-arvoa edistävää ja syrjimätöntä talouspolitiikkaa' Maaliskuu 2018 (39 s.)

SAPP, Will: 'Onko Justin Trudeau edistyksellisten arvojen globaali valopilkku?' Maaliskuu 2018 (11 s.)

HOLMGREN, Markus: 'Tietön taival. Mikä on Kiinan Uusi silkkitie, mitä sillä tavoitellaan ja mitä sen toteutuminen edellyttää?' Helmikuu 2018 (37 s.)

MATTILA, Maija: 'Alustatalouden haasteet työntekijälle' Tammikuu 2018 (35 s.)

HUUPPONEN, Mari: 'Ruotsin feministinen ulkopolitiikka' Joulukuu 2017 (12 s.)

HONKANEN, Petri: 'Lohkoketjuteknologia – Luottamuksen koodi hajautuneessa yhteiskunnassa' Lokakuu 2017 (31 s.)

MEYER, Henning: 'Poliittisia vastauksia digitaalisen vallankumouksen haasteisiin' Syyskuu 2017 (12 s.)