

Strasbourg, 16.4.2019
COM(2019) 186 final

**KOMISJONI TEATIS KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE,
EUROOPA ÜLEMKOGULE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA
SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Tõhusam otsustusprotsess sotsiaalpoliitikas:
valdkondade määratlemine, milles liikuda kvalifitseeritud häälteenamuse suunas**

1. Sissejuhatus

Euroopa Liidu sotsiaalne mõõde on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 3. Selles rõhutatakse liidu eesmärki edendada muu hulgas oma rahvaste hüvangu ning selles on sätestatud, et liit taotleb säästvat arengut, mis põhineb kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress ning et liit võitleb sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu ning edendab naiste ja meeste võrdõiguslikkust.

Selles kontekstis on liidu roll toetada ja täiendada liikmesriikide sotsiaalpoliitikat ning tagada võrdsed tingimused, edendada tööhõive- ja sotsiaalvaldkonna vahelist lähenemist ning tagada hästi toimiv ühtne turg ning majandus- ja rahaliit. ELi tasandi õigusaktid, poliitika koordineerimine ja rahastamine on viimase 60 aasta jooksul toonud käegakatsutavaid tulemusi (vt 1. lisa).

Muutuvate tööturgude ja ühiskondade kontekstis ning üleilmastumisest, digiteerimisest, kliimamuutuste leevendamisest ja nendega kohanemisest, muutuvast töökorraldusest, rändest ja vananevast elanikkonnast tulenevate uute võimaluste ja probleemide kontekstis on sotsiaalküsimused ELi kodanike põhimured. Sellele reageerides esitas Euroopa Komisjon ulatusliku algatuste kava ELi sotsiaalõigustiku uuendamiseks ja ajakohastamiseks¹. ELi juhid lubasid 2017. aasta märtsis jätkata tööd sotsiaalse Euroopa nimel².

Ühine teadaanne Euroopa sotsiaalõiguste samba kohta 2017. aasta novembris oli suur läbimurre. Komisjoni tehtud ettepaneku alusel ning koos Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukoguga välja kuulutatud Euroopa sotsiaalõiguste sammas³ on ajakohastatud suunanäitaja praeguste ja tulevaste probleemide lahendamisel. Samba järeelmeetmena ja kodanike õiguste ajakohastamiseks kiiresti muutuv maailmas on ELi tasandil tehtud juba mitmeid algatusi⁴, mis aitavad ka saavutada ÜRO kestliku arengu eesmäärke.

Ajal, mil toimuvad kiired ja mõnikord murrangulised muutused, on tähtsam kui kunagi varem, et EL koos liikmesriikidega suudaks kiiresti välja töötada mõjusad poliitikameetmed. See hõlmab tõhusat otsuste tegemist, mille abil saab EL toetada ja täiendada liikmesriikide poliitikat; lahendada esilekerkivaid probleeme õigel ajal; kasutada maksimaalselt ära selliste muutustega kaasnevaid võimalusi; kaitsta liidu kollektiivseid huve ning kaitsta ELi kodanikke.

Nagu president Juncker 2018. aasta septembris oma kõnes olukorrast Euroopa Liidus teatas, on asjakohane teha kokkuvõtte aluslepingutes peamiste poliitikavaldkondade jaoks sätestatud

¹ Vt lisateave: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf ja lisa 2.

² 27 liikmesriigi ning Euroopa Ülemkogu, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni juhtide deklaratsioon (Rooma, 25. märts 2017): http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_en.htm

³ Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kuulutasid Euroopa sotsiaalõiguste samba ühiselt välja Göteborgis õiglase töö ja majanduskasvu teemalisel sotsiaaltippkohtumisel (november 2017): https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

⁴ Vt 2. lisa ülevaade Junckeri komisjoni vastu võetud algatustest sotsiaalvaldkonnas.

ELi otsuste tegemise raamistikust, tagamaks, et EL saab kasutada kõiki tema käsutuses olevaid vahendeid ja maksimeerida nende lisaväärtust.

Käesolev teatis on seega osa komisjoni laiemast lubadusest uurida, kuidas otsuste tegemise protsessi tõhusamaks muuta, tehes kindlaks valdkonnad, kus saab laiendada kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist⁵. Teatis on jätk varasematele teatistele ühise välis- ja julgeolekupoliitika,⁶ maksustamise,⁷ ning energia ja kliima⁸ kohta.

On oluline märkida, et peaaegu kolmkümmend aastat on enamik sotsiaalpoliitika valdkonnas tehtud otsuseid vastu võetud vastavalt seadusandlikule tavamenetlusele, mille kohaselt nõukogu (kvalifitseeritud häälteenamusega) ja Euroopa Parlament tegutsevad kaasseadusandjatena võrdsel alusel (vt allpool). ELi sotsiaalpoliitika kujundamine on seega väga erinev teistest valdkondadest, eelkõige maksu- ning ühisest välis- ja julgeolekupoliitikast, kus ühehäälsus on jätkuvalt tavaks.

Teine eripära on asjaolu, et komisjon peab enne sotsiaalpoliitiliste ettepanekute tegemist konsulteerima tööturu osapooltega⁹. Lisaks võivad tööturu osapooled pidada läbirääkimisi kokkulepete üle, mida saab rakendada kas autonoomselt riiklike tavade kohaselt või rakendada nende taotluse korral ELi tasandil nõukogu otsusega¹⁰.

2. Sotsiaalpoliitika valdkonna otsuste tegemise praegune ELi raamistik

Sotsiaalpoliitika õigustik hõlmab 125 õigusakti, mis käsitlevad selliseid valdkondi nagu naiste ja meeste võrdõiguslikkus, tööjõu liikuvus, lähetatud töötajate õigused, töötajate tervise ja ohutuse kaitse, töötingimused ning töötajate teavitamine ja ärakuulamine. Junckeri juhitava komisjoni ametiajal on esitatud 27 sotsiaalpoliitikat käsitleva õigusakti ettepanekut ja saavutatud on kokkulepe 24 ettepaneku suhtes (vt 2. lisa).

⁵ Vt president Junckeri 12. septembri 2018. aasta kõne Euroopa Liidu olukorrast ning komisjoni 2019. aasta tööprogramm (COM (2018) 800 final).

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177.

⁹ ELi toimimise lepingu artiklis 154 on sätestatud kohustuslik kaheetapiline konsulteerimismenetlus: esimeses etapis konsulteerib komisjon sotsiaalpartneritega algatuse võimaliku suuna üle ning teises etapis kavandatava algatuse sisu üle. Mõlema etapi jooksul võivad sotsiaalpartnerid teavitada komisjoni oma soovist alustada läbirääkimisi sotsiaalpartnerite kokkuleppe sõlmimiseks selles valdkonnas. Sellisel juhul peatab komisjon oma algatuse seni, kuni läbirääkimised kestavad. Läbirääkimiste eduka lõpuleviimise korral võivad sotsiaalpartnerid taotleda, et komisjon rakendaks nende kokkulepet, kui esitatakse ettepanek nõukogu otsuse kohta. Kui pärast teist etappi ei ole sotsiaalpartneritega kokkulepet saavutatud, võib komisjon otsustada esitada ettepaneku.

¹⁰ ELi toimimise lepingu artikkel 155.

Suur osa sotsiaalpoliitika õigustikust on vastu võetud kvalifitseeritud häälteenamusega ja seadusandliku tavamenetlusega. ELi sotsiaalõigustiku väljatöötamisel on olnud oluline roll ka ELi tasandil rakendatud sotsiaalpartnerite kokkulepetel. Õigusaktid on vastu võetud ühehäälselt teatavates valdkondades, nt esimesed õigusaktid, millega reguleeritakse sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist¹¹ ning võitlust diskrimineerimisega soo, rassi või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.

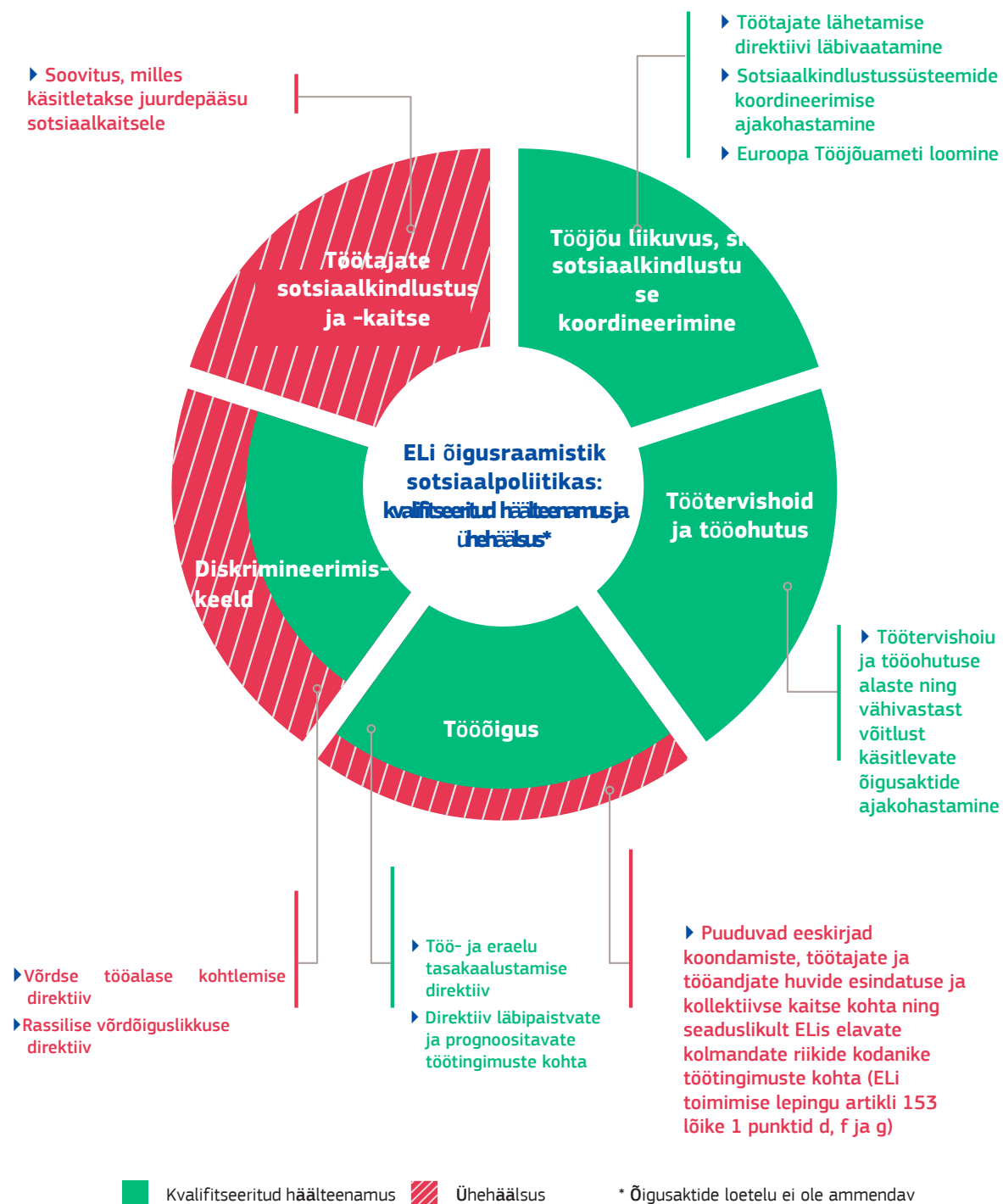
Sotsiaalpoliitika teatavad valdkonnad on siiski sellised, kus otsuseid võetakse vastu nõukogus ühehäälselt ja seadusandliku erimenetluse kohaselt, milles Euroopa Parlamendil ei ole kaasseadusandja rolli. Need on:

- diskrimineerimiskeeld (ELi toimimise lepingu artikli 19 lõige 1)
- töötajate sotsiaalkindlustus ja sotsiaalkaitse (väljaspool piiriüleseid olukordi) (ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkt c);
- töötajate kaitse (kui nende tööleping lõpetatakse) (ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkt d);
- töötajate ja tööandjate huvide esindatus ja kollektiivne kaitse (ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkt f) ning
- ELis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike töötingimused (ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkt g).

Lisaks asjaolule, et nende poliitikavaldkondade teatavad aspektid võivad mõjutada riiklike sotsiaalhoolekandesüsteemide finantstasakaalu, puudub selle kohta kindel loogika, et kuigi aluslepingut on mitu korda läbi vaadatud, tuleb nende üksikute valdkondade puhul siiski ühehäälselt ja seadusandliku erimenetlusega hääletada, eriti kui võrrelda neid valdkondi, kus otsused tuleb vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise teel.

¹¹ Lissaboni lepingu jõustumisega 2009. aastal kehtib liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist reguleerivate sätete suhtes töötajate vaba liikumise kontekstis ELi toimimise lepingu artikli 48 alusel kvalifitseeritud häälteenamust nõudev hääletuskord ja seadusandlik tavamenetlus, mitte aga ühehäälselt hääletamine. Vt 1. lisas ülevaade ELi sotsiaalpoliitika õigustiku arengust. Muudatusega kaasnes ELi toimimise lepingu artikliga 48 ette nähtud nn hädapiduri klausel, mis võimaldab nõukogu liikmel teatada, et seadusandliku akti eelnõu mõjutaks tema sotsiaalkindlustussüsteemi tähtsaid aspekte (sh selle kohaldamisala, kulusid või rahandusstruktuuri) ning ta võib nõuda, et küsimus esitataks Euroopa Ülemkogule; seejärel seadusandlik tavamenetlus peatatakse. Nelja kuu jooksul pärast arutelu saadab Euroopa Ülemkogu eelnõu tagasi nõukogule, kes lõpetab seadusandliku tavamenetluse peatamise; ei võta meetmeid või taotleb, et komisjon esitaks uue ettepaneku (sellisel juhul ei loeta algselt esitatud õigusakti vastuvõetuks).

Joonis 1: Sotsiaalpoliitika õigustik – ühehäälsed otsused ja kvalifitseeritud häälteenamust nõudev hääletuskord, mida illustreerivad näited olemasolevate õigusaktide kohta



3. ELi sotsiaalpoliitika arengu toetamine

a) Õiguskaitse lünkade kaotamine

Ühehäälsusel põhinev otsustamine ühelt poolt ja asjaolu, et sama poliitikavaldkonna puhul toimub hääletamine kvalifitseeritud hääleteenamusega ja ühehäälselt, on põhjustanud sotsiaalpoliitika õigustiku ebaühtlase arengu. Kuigi kaitsenõuded on üldiselt kõrged, esineb lünki, mille tulemusena ei ole mõned rühmad võrdselt kaitstud. Näiteks

- on olemas põhjalikud ELi õigusnormid meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise kohta ning võrdse kohtlemise kohta rassi või etnilise päritolu alusel, kuid samal määral ei ole tagatud võrdne kohtlemine usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel. See on näide ühehäälsuse nõudest valdkonnas, kus eeskirjad ei ole arenenud ühtlaselt.
- Seaduslikult riigis elavate kolmandate riikide kodanikele tagatakse võrdne kohtlemine ELi kodanikega seoses juurdepääsu tagamisega tööturule ja töötingimustega (samuti seoses juurdepääsuga haridusele ja kutseõppele, diplomite ja muude kutsekvalifikatsioonide tunnustamine, sotsiaalkindlustus, juurdepääs kaupadele ja teenustele), kuid ei ole kehtestatud siduvaid ELi miinimumnõudeid, mis on otseselt kavandatud nende tõhusaks integreerimiseks tööturule. See on näide aluslepingus ettenähtud kahest menetlusest, millel on erinev hääletuskord, kuid mis puudutavad sarnaseid valdkondi, nimelt seaduslik sisseränne ja seaduslikest residentidest sisserändajate töötingimused.
- Töötajaid tuleb teavitada enne juhtkonna otsuste tegemist ja neid tuleb ära kuulata, eriti juhul, kui kavandatakse ettevõtte restruktureerimist, kollektiivseid koondamisi või ettevõtete üleminekut, ning sama kehtib ELi tasandi ettevõtete puhul (Euroopa tööõnukogude kaudu), kuid puuduvad (v.a töötajate kaasamist Euroopa äriühinguvormidesse käsitlevad eeskirjad)¹² töötajate ja tööandjate huvide esindamise ja kollektiivse kaitse ühised miinimumnõuded. Samuti on vähe sätteid üksiktöötajate konkreetse kaitse kohta töösuhte lõpetamise korral.

b) Muutuvate sotsiaalprobleemidega sammu pidamine

EL ja kõik selle liikmesriigid seisavad silmitsi samade probleemidega, mis on seotud uute tehnoloogiate võimaliku mõjuga, samuti seoses suureneva konkurentsivõimega globaalsemaks muutuvas majanduses ning uute tööühinguvormide ja demograafiliste suundumustega (sealhulgas vananemine). Tähtis on see, et kasutataks täielikult ära mõnest neist muudatustest tulenevad võimalused (näiteks digiüleminek). Euroopa sotsiaalse mudeli põhialuste kaitsmine tulevaste põlvkondade jaoks nõuab meetmeid paljudes valdkondades, eelkõige selleks et:

- tagada elanikkonna vananemise ning muutuvate era- ja perekonnaelu vormide tingimustes jätkusuutlikud ja piisavad pensioni- ja pikaajalise hoolduse süsteemid;
- toetada inimesi pikema ja mitmekesisema karjääri vältel, kus töökohti vahetatakse järjest rohkem;

¹² Nõukogu 8. oktoobri 2001. aasta direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes, ning nõukogu 22. juuli 2003. aasta direktiiv 2003/72/EÜ, millega täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja töötajate kaasamise osas.

- tõsta oskuste taset ja pakkuda elukestva õppe võimalusi, et tagada meie majanduse konkurentsivõime; ning
- edendada mitmekesise ühiskonna eeliseid, tagades samal ajal sotsiaalse kaasatuse ja võrdsed võimalused kõigile.

Nende muutuvate probleemidega tegelemiseks vajab EL kiiret, tõhusat ja paindlikku ELi otsustusprotsessi, selleks et õigusaktid ja mittesiduvad vahendid, nagu soovitusel, saaksid pidada sammu majanduslike ja ühiskondlike arengusuundumustega.

c) Kompromissivalmiduse edendamine

Kvalifitseeritud hääleteenamuse aluseks on kompromissivalmidus, mis pakub rohkem võimalusi aruteludeks ja kõigi huvisid arvestavateks pragmaatilisteks lahendusteks. Paindlik, tõhus ja kiire otsustusprotsess on teinud liidust üleilmse võrdlusmudeli ja standardite kehtestaja sellistes poliitikavaldkondades nagu töötervishoid ja tööohutus. Kui tuleb arvestada võimalusega, et otsus tehakse kvalifitseeritud hääleteenamusega, on see võimas stiimul, mis sunnib kõiki osalisi leidma kompromisse ja jõudma kõigile sobiva lõpptulemuseni.

Kvalifitseeritud hääleteenamuse kasutamine eeldab enamat kui lihthääleteenamust, mille kohaselt on nõutav rohkem kui 50 % hääletest. Hääletamisest hoidumisi ei loeta poolthääleteks, hääleteenamuse saamiseks peavad liikmesriigid sõnaselgelt olema ettepaneku poolt ja andma poolthääle. Kvalifitseeritud hääleteenamuse saavutamiseks peab olema täidetud kaks tingimust:

- 55 % liikmesriikidest hääletab selle poolt ning
- ettepanekut toetavad liikmesriigid, kes esindavad vähemalt 65 % ELi elanikkonnast.

Ühehäälsuse nõue neid tingimusi ette ei näe, kuna ühehäälsus tähendab tegelikult seda, et igal liikmesriigil on vetoõigus. See suurendab ohtu, et õigusloomeprotsess oluliselt aeglustub. Näiteks 2005. aastal kavandatud direktiivi, millega kaitstakse liikuvate töötajate täiendavaid pensioniõigusi, on nõukogu blokeerinud kuus aastat. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist 2009. aastal muudeti hääletuskorda kvalifitseeritud hääleteenamusele ja seejärel võeti ettepanek vastu 2014. aastal¹³, mis võimaldab paremini kaitsta ELis liikuvaid töötajaid.

d) Euroopa Parlamendi suurem kaasatus

Seadusandlikud erimenetlused, mida kohaldatakse sotsiaalpoliitika valdkondades, mille puhul kehtib endiselt ühehäälsus, ei anna Euroopa Parlamendile kaasseadusandjana võrdset, olulist rolli ning sageli konsulteeritakse vaid temaga.

Siiski võiks Euroopa Parlamendil olla üldjuhul suurem sõnaõigus, eriti sotsiaalpoliitika valdkonnas. Euroopa Parlamendi liikmed esindavad kodanikke, keda ELi sotsiaalpoliitika otseselt mõjutab ja kes peaksid oma valitud esindajate kaudu sõna sekka ütlema.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/50/EL, mis käsitleb miinimumnõudeid liikmesriikidevahelise töötajate liikuvuse suurendamiseks täiendavate pensioniõiguste omandamise ja säilitamise parandamise teel.

Üleminek seadusandlikule tavamenetlusele, kus Euroopa Parlamendist saab nõukoguga võrdsel alusel kaasseadusandja, võimaldaks kodanike esindajatel täielikult kaasa aidata ELi sotsiaalpoliitika kujundamisele.

4. Praegused valikuvõimalused üleminekuks ühehäälsuse nõudelt kvalifitseeritud häälteenamust nõudvale hääletuskorrale

ELi aluslepingute kohaselt kohaldatakse sotsiaalpoliitikas kahte sillaklauslit:

- sotsiaalpoliitika **eriklausel** (ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 2 viimane lõik) ning
- **üldine klausel** (ELi lepingu artikli 48 lõige 7).

Nende kahe klausli vahel on olulised menetluslikud erinevused.

Sillaklauslid

ELi lepingu artikli 48 lõikes 7 on sätestatud üldine sillaklausel. Selle sätte alusel võib nõukogu asjaomase valdkonna meetmete puhul või asjaomasel juhul teha otsuse varasema ühehäälsel hääletamise asemel edaspidi kvalifitseeritud häälteenamusega või kui on tegemist seadusandliku erimenetlusega, siis võtavad otsuse vastu Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse korras.

Kõnealuse klausli rakendamiseks on algatusõigus Euroopa Ülemkogul, kes märgib ära otsustusprotsessi kavandatud muudatuse kohaldamisala ning teavitab kõnealusest algatusest liikmesriikide parlamente. Kui ühegi riigi parlament ei ole kuue kuu jooksul oma vastuseisust teada andnud, võib Euroopa Ülemkogu ühehäälselt ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist võtta vastu otsuse lubada nõukogul tegutseda kvalifitseeritud häälteenamusega või lubada asjaomased õigusaktid vastu võtta vastavalt seadusandlikule tavamenetlusele.

Üldine sillaklausel annab võimaluse kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamiseks seadusandliku erimenetluse kohaselt. Samuti annab see kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamise võimaluse seadusandliku tavamenetluse kohaselt, milles Euroopa Parlamendil on kaasotsustamisõigus.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 153 lõike 2 viimases lõigus on sätestatud konkreetne sillaklausel sotsiaalpoliitika meetmete jaoks, mille vastuvõtmiseks tuleb praegu teha otsus ühehäälselt ja seadusandliku erimenetluse kohaselt valdkondades, mis on hõlmatud ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punktidega d, f ja g. See on asjakohane meetmete puhul, millega toetatakse ja täiendatakse liikmesriikide tegevust järgmistes valdkondades:

- töötajate kaitse, kui nende tööleping lõpetatakse (koondamine);
- töötajate ja tööandjate huvide esindatus ja kollektiivne kaitse ning
- seaduslikult liidus elavate kolmandate riikide kodanike töötingimused.

Mis tahes üleminek seadusandlikule tavamenetlusele nendes valdkondades sõltub nõukogu ühehäälselt otsusest komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

Aluslepingutega nähakse ette veel üks vahend olukorra lahendamiseks, kui otsust blokeerib üks või mitu liikmesriiki, kes kasutavad oma vetoõigust. **Tõhustatud koostööd käsitlevad sätted**¹⁴ võimaldavad vähemalt üheksal liikmesriigil koos edendada kavandatud algatust, kui nõukogus ei suudeta ühehäälselt kokkulepet saavutada. Teistel ELi liikmesriikidel on endiselt õigus algatusega hiljem liituda. Selle raames nähakse ELi toimimise lepingu artikliga 333 ette ka spetsiaalne sillaklausel, mis võimaldab konkreetsetes tõhustatud koostöös osalevatel liikmesriikidel otsustada minna üle kvalifitseeritud häälteenamusele ja/või seadusandlikule tavamenetlusele.

Siiski ei ole sotsiaalpoliitika valdkonnas tõhustatud koostöö lahendus laiematele, kogu ELi hõlmavatele probleemidele, sest sellega kaasneb oht, et ühtne turg killustub, tekib kahetasandiline Euroopa ning et ELi kodanike koheldakse erinevalt sõltuvalt liikmesriigist, kus nad elavad. Sellega seoses täpsustatakse ELi toimimise lepingu artiklis 326, et tõhustatud koostöö ei tohi kahjustada siseturgu ega majanduslikku, sotsiaalset või territoriaalset ühtekuuluvust. See ei tohi olla takistavaks ega diskrimineerivaks teguriks liikmesriikidevahelises kaubanduses ega moonutada nendevahelist konkurentsi. See on eriti oluline sotsiaalpoliitika puhul. Seega tundub, et tõhustatud koostöö menetluse kasutamine ei ole rahuldav ettepanekute puhul, mis tagavad kõigis ELi liikmesriikides kõigi üksikisikute suhtes kehtivate põhiõiguste kohaldamise. Juba 2014. aastal lükati nõukogus ülekaalukalt tagasi idee kasutada tõhustatud koostöö menetlust seoses võrdset kohtlemist käsitleva horisontaalse direktiivi ettepanekuga¹⁵.

Sillaklauslite kasutuselevõttuga üleminekuks kvalifitseeritud häälteenamust nõudvale hääletuskorrale sellist ebasoodsat olukorda ei kaasne, kuna need võimaldavad ELil tervikuna edasi liikuda, säilitades nii ühtse turu terviklikkuse kui ka ELi sotsiaalse mõõtme. Kuigi see muudaks hääletusprotsessi ja otsustusmeetodit, ei mõjutaks see ELi meetmete üldist õigusraamistikku. Eelkõige:

- i. Liidu meetmed keskenduvad jätkuvalt valdkondadele, kus liikmesriigid ei suuda kavandatavate meetmete ulatuse ja toime tõttu piisavalt saavutada eesmärgi, järgides seejuures täielikult **subsidiaarsuse** põhimõtet. Kooskõlas **proportsionaalsuse** põhimõttega ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.
- ii. **ELi volituste kasutamise ulatus ja tingimused ei muutu.** ELi toimimise lepingu artiklis 153 on sätestatud hulk kriteeriume, millele ELi sotsiaalpoliitika meetmed peavad vastama; näiteks võib direktiividega ette näha üksnes *miinimumnõuded*, *arvestades igas liikmesriigis kehtivaid tingimusi ja tehnilisi eeskirju* ning need peavad *vältima VKEd* *põhjendamatut koormamist*. ELi meetmed ei või mõjutada liikmesriikide *õigust määrata kindlaks oma sotsiaalkindlustussüsteemi aluspõhimõtted* ega tohi *oluliselt mõjutada selle süsteemi finantstasakaalu*. ELi meetmed ei takista liikmesriikidel säilitamast või kehtestamast karmimaid kaitsemeetmeid. ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 5 kohaselt on ka *väljastatud* kõik meetmed seoses tasustamise, ühinemisvabaduse, streikimisõiguse ega töösuluõigusega. ELi toimimise lepingu

¹⁴ ELi toimimise lepingu artikkel 20 ja artiklid 326–334.

¹⁵ Ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest, KOM(2008) 426 (lõplik), 2.7.2008.

artikliga 151 nõutakse, et ELi meetmetes võetaks arvesse riigiti kehtivate tavade mitmekesisust.

- iii. **Sotsiaalpartnerite roll sotsiaalpoliitikat käsitlevate õigusaktide väljatöötamisel jääb endiseks.** Nagu on nõutud ELi toimimise lepingu artiklis 154, jätkab komisjon kaheetapilist konsulteerimist sotsiaalpartneritega enne tulevaste ettepanekute esitamist sotsiaalpoliitika valdkonnas. Ta konsulteerib sotsiaalpartneritega ELi tegevuse võimaliku suuna ja kavandatava ettepaneku sisu üle. On oluline märkida, et kuivõrd kvalifitseeritud häälteenamust kohaldatakse ELi toimimise lepingu artikliga 153 hõlmatud valdkondades, kohaldatakse seda ka sotsiaalpartnerite kokkulepete rakendamise suhtes, kasutades selleks ELi toimimise lepingu artikli 155 alusel tehtud nõukogu otsuseid.
- iv. **Parem õigusloome jääb ELi poliitikakujundamise keskmesse:** kõik ettepanekud koostatakse kooskõlas parema õigusloome suunistega. Need tagavad, et ELi poliitika ja õigusloome on avatud ja läbipaistvad ning tuginevad tõendusmaterjalidele ja arusaamisele sellest, millist mõju need avaldavad kodanikele, ettevõtjatele ja haldusasutustele. Kodanikud ja sidusrühmad saavad kogu protsessi vältel oma panuse anda. ning
- v. **Üleminek kvalifitseeritud häälteenamust nõudvale hääletuskorrale on täielikult liikmesriikide kontrolli all olev otsus.** Sillaklausli rakendamiseks peab Euroopa Ülemkogu või nõukogu võtma vastu ühehäälselt otsuse. Lisaks peavad üldklausli (ELi lepingu artikli 48 lõige 7) kohaselt toetama üleminekut kvalifitseeritud häälteenamust nõudvale hääletuskorrale või seadusandlikule tavamenetlusele kõikide liikmesriikide parlamendid ning Euroopa Parlament peab andma oma nõusoleku.

5. Konkreetsete poliitikavaldkondade analüüs, mille puhul tuleb siiski ühehäälselt hääletada

Käesoleva jao eesmärk on hinnata, millistel juhtudel sillaklausleid sotsiaalvaldkonnas kasutatakse. Analüüs on tehtud igal üksikjuhul eraldi 2. jaos kindlaks määratud viie valdkonna kohta, kus endiselt tehakse otsused ühehäälselt ja seadusandliku erimenetluse teel.

a) Diskrimineerimiskeeld

ELi diskrimineerimise vastase võitlusega seotud meetmete suhtes on vaja ühehäälselt kokkulepet alates selle kehtestamisest Amsterdamis lepinguga 1997. aastal. Nice'i lepinguga võeti kasutusele kvalifitseeritud häälteenamus, et määratleda liidu edendamismetmete aluspõhimõtted, välja arvatud siseriiklike õigusaktide ühtlustamine, et toetada liikmesriikide meetmeid võitluses diskrimineerimise vastu¹⁶.

Praegused ELi õigusaktid¹⁷ (vastu võetud ühehäälselt) näevad ette erineva kaitsetaseme sõltuvalt diskrimineerimisalustest. ELi direktiividega on tagatud sooline ja rassiline

¹⁶ ELi toimimise lepingu artikli 19 lõige 2.

¹⁷ Direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega; nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust ning direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

võrdõiguslikkus tööhõives, kutsealale pääsemisel ja paljudes muudes valdkondades. Võrdne kohtlemine usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse ja seksuaalse sättumuse alusel on aga kaitstud ainult seoses tööhõive ja kutsealale pääsemisega. Nõukogu ühehäälnine otsus selles valdkonnas on kaasa toonud ebaühtlase õigusraamistiku ja liidu õiguse ebaühtlase mõju inimeste elule, kuna mõned inimesed on paremini kaitstud kui teised¹⁸.

Võrdsus on üks ELi põhiväärtusi. Diskrimineerimisel ei ole Euroopas kohta¹⁹. 2017. aasta märtsis lubasid Euroopa riigipead ja valitsusjuhid Rooma deklaratsioonis töötada sellise liidu nimel, mis edendab soolist võrdõiguslikkust ning õigusi ja võrdseid võimalusi kõigile ning võitleb diskrimineerimise vastu. Liikmesriigid ja komisjon on allkirjastanud kestliku arengu tegevuskava aastani 2030, millega muu hulgas tühistatakse diskrimineerivad seadused, tegevuspoliitikad ja tavad ning toetatakse sobivaid õigusakte, tegevuspõhimõtteid ja meetmeid²⁰.

Euroopa Parlamendi 2018. aasta uuringus²¹ tõsteti esile kahjuliku mõju ulatust, mida ELi õigusaktides ja meetmetes esinevad lüngad ja tõkked on avaldanud üksikisikute igapäevaelule ja ühiskonnale üldiselt (SKP, maksutulu ja sotsiaalne ühtekuuluvus). Asjaolu, et puuduvad ELi ühised eeskirjad, millega kaitstakse diskrimineerimise eest juurdepääsul kaupadele ja teenustele, ohustab võrdseid võimalusi, mis on tõhusa ja õiglase ühtse turu jaoks otsustava tähtsusega. Samadel tingimustel peaks üksikisikutel ja ettevõtjatel olema takistusteta juurdepääs neljale põhivabadusele.

ELi õigusaktide kohaselt peavad kõik liikmesriigid looma võrdõiguslikkust edendavad asutused²². Võrdõiguslikkust edendavate asutuste ülesandeks on pakkuda diskrimineerimise ohvritele sõltumatut abi, viia läbi uuringuid ja avaldada aruandeid diskrimineerimisega seotud küsimuste kohta, kuid ainult seoses rassilise ja etnilise päritolu ning soolise diskrimineerimisega. Õiguslike piirangute tõttu avaldas komisjon üksnes mittesiduvad

Muud vahendid võeti vastu kvalifitseeritud häälteenamusega, sest need põhinesid muudel aluslepingu sätetel, kuid olid seotud sarnaste valdkondadega: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/41/EL füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ.

¹⁸ Nõukogus on blokeeritud 2008. aasta ettepanek võtta vastu direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest (COM(2008) 0426), milles käsitletakse neid probleeme ja laiendatakse kaitset diskrimineerimise eest usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel muudesse valdkondadesse kui tööhõive.

¹⁹ ELi lepingu artikkel 2 ja eelkõige ELi toimimise lepingu artikkel 8.

²⁰ Üks nr 10 all loetletud eesmärkidest (ebavõrdsuse vähendamine riigi sees ja riikide vahel) on tagada võrdsed võimalused ja vähendada tulemuste ebavõrdsust.

Eesmärk 10.2: suurendada 2030. aastaks kõikide inimeste mõjuvõimu, sõltumata nende vanusest, soost, puudest, rassist, rahvusest, päritolust, usutunnistusest ja majanduslikust või muust seisundist, ning toetada nende sotsiaalset, majanduslikku ja poliitilist kaasamist ning

Eesmärk 10.3: tagada võrdsed võimalused ja vähendada tulemuste ebavõrdsust, tühistades muu hulgas diskrimineerivad seadused, tegevuspoliitikad ja tavad ning toetades sobivaid õigusakte, tegevuspõhimõtteid ja meetmeid.

²¹ Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, „Võrdõiguslikkus ning rassismi- ja ksenofoobiavastane võitlus: liiduväliste -kulude aruanne“ (PE 615.660, märts 2018);

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)615660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660)

²² Direktiivi 2000/43/EÜ artikkel 13, direktiivi 2010/41/EL artikkel 11, direktiivi 2004/113/EÜ artikkel 12 ja direktiivi 2006/54/EÜ artikkel 20.

suunised nende toimimise kohta²³. Ohvrite abistamine ja muud võrdse kohtlemise edendamiseks seotud tegevused on seega liikmesriigiti erinevad, nagu ka põhjused, miks kaitset vajatakse.

Lähitulevikus võiks kaaluda sillaklausli kasutamist, et hõlbustada võrdse kaitse arendamist diskrimineerimise eest ja tagada kõigile tõhusad õiguskaitsemehhanismid.

Diskrimineerimiskeeld: peamised faktid ja arvud

- Eurobaromeetri uuring²⁴ näitab, et 12 % ELi elanikest arvab end kuuluvat mõnesse diskrimineerimisohus olevasse rühma. Ligikaudu üks viiest vastanust teatab, et on viimase 12 kuu jooksul isiklikult kogenud diskrimineerimist või ahistamist. Diskrimineerimist etnilise päritolu alusel peetakse kõige levinumaks diskrimineerimise vormiks, millele järgneb diskrimineerimine seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, usutunnistuse või veendumuste, puude ja vanuse alusel.
- Asjaomaste isikute puhul võib igasugune diskrimineerimisest tulenev õigustest ilmajätmine põhjustada varalist ja/või mittevaralist kahju, nt sissetuleku kaotus ja/või kehvem tervis. Ühiskonna seisukohast võib diskrimineerimine avaldada kahjulikku mõju SKP-le, maksutulule ja sotsiaalsele ühtekuuluvusele²⁵.

b) Töötajate sotsiaalkindlustus ja sotsiaalkaitse (v.a piiriülesed juhtumid)

EL toetab ja täiendab liikmesriikide tegevust, mis on seotud töötajate sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalkaitsega²⁶. Osutatud volitused anti Maastrichti lepinguga 1992. aastal ning vastavalt seadusandlikule erimenetlusele peab kõnealust valdkonda käsitlev otsus olema ühehäälnine.

Ühehäälsuse nõue selles valdkonnas on seotud asjaoluga, et riiklikud sotsiaalkindlustus- ja -kaitsesüsteemid on tihedalt põimunud riikide majandus-, maksu- ja sissetulekute ümberjaotamise süsteemidega. Tingituna eelarve suurusest ja selle jaotamise viisidest, rahastamisallikatest, elanikkonnas esinevate riskide kaetuse ulatusest ja sotsiaalpartnerite rollist on need süsteemid ELi liikmesriikides väga erinevad.

Tööturg areneb ja süsteemide ajakohasuse tagamiseks on vaja sotsiaalkaitse süsteeme riigi tasandil reformida, et ELi sotsiaalne mudel oleks jätkuvalt eesmärgipärane, kedagi ei jäetaks kõrvale ning ELi inimesed ja ettevõtted saaksid muutuva töömaailma võimalusi paremini ära kasutada. Demograafilised muutused, nagu rahvastiku vananemine, väiksem sündimus ja pikem eeldatav eluiga, mõjutavad liikmesriikide suutlikkust tagada piisav sotsiaalkaitse. Tööealise elanikkonna panus kahaneb ja tekib vajadus otsida sotsiaalkaitse süsteemidele rahalisi vahendeid lisaks tööjõumaksudele ka muudest allikatest. Tehnoloogilised muutused ja digitaalsete platvormide kasutuselevõtt on tekitanud töösuhete mitmekesisuse ja põhjustanud

²³ Komisjoni soovitus C(2018) 3850 final, 22.6.2018, võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta;

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

²⁴ Eurobaromeeter 437, *Diskrimineerimine ELis 2015. aastal*.

²⁵ Vt joonealune märkus 21.

²⁶ Nii on see sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punktis c, samas kui ELi toimimise lepingu artikli 48 kohaselt on ELil õigus võtta sotsiaalkindlustuse valdkonnas meetmeid, mis on vajalikud töötajate vaba liikumise tagamiseks. Osutatud meetmete suhtes kohaldatakse kvalifitseeritud hääleteenamust ning seetõttu neid käesolevas teatises ei käsitleta.

juba lünki sotsiaalkaitse valdkonnas. Tulevane töömaailm nõuab suuri investeeringuid elukestvasse õppesse, koolitusse, täiendõppesse ja ümberõppesse, mida riiklikud sotsiaalkaitstesüsteemid praegu ei paku.

Lähtudes Euroopa sotsiaalõiguste samba kui suunanäitaja põhimõttest, on komisjon seni keskendunud ELi tasandi meetmetele ning esitanud soovitusi, näiteks soovitusi, milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele. Nõukogu kiitis soovitusi ühehäälselt heaks 2018. aasta detsembris ja see ootab lõplikku vastuvõtmist. Kui soovitus vastu võetakse ja seda rakendama hakatakse, tuleb hinnata selle mõju sotsiaalkaitstesüsteemide ajakohastamisele.

Kui Euroopa Ülemkogu kasutab Euroopa Liidu lepingu artikli 48 lõikes 7 sätestatud sillaklauslit ja otsustab, et asjaomase valdkonna või juhtumi puhul kohaldatakse kvalifitseeritud häälteenamust, siis vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 292 võib nõukogu teha asjaomast valdkonda või juhtumit käsitleva otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega ega pea seda tegema ühehäälselt. Üleminek kvalifitseeritud häälteenamusele peaks innustama kokkuleppele jõudmist selliste soovitusi osas, millest saaks juhinduda ja mis toetaksid liikumist 21. sajandi vajadustele vastava sotsiaalkaitstesüsteemi suunas.

Samas tuleks ELi meetmete puhul järgida jätkuvalt subsidiaarsuse põhimõtet ja võtta arvesse liikmesriikide sotsiaalkaitstesüsteemide suuri erinevusi. ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 4 kohaselt ei mõjuta nimetatud artikli alusel vastuvõetud sätted liikmesriikide õigust määrata kindlaks oma sotsiaalkindlustussüsteemi aluspõhimõtted ega tohi oluliselt mõjutada selle süsteemi finantstasakaalu.

Selleks et toetada sotsiaalkaitstesüsteemide ajakohastamist ja ühtlustamist, **võiks lähitulevikus kaaluda sillaklausli kasutamist, et võtta vastu soovitusel töötajate sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalkaitse valdkonnas.**

c) Seaduslikult liidu territooriumil elavate kolmandate riikide kodanike töötingimused

Kolmandate riikide kodanike eri kategooriate (nt üliõpilased, teadlased, hooajatöötajad ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajad) ELi sisenemise ja seal elamise tingimusi ning nende õigusi reguleeritakse mitme ELi direktiiviga, mis käsitlevad seaduslikku rännet²⁷. Kooskõlas

²⁷ Seaduslikku rännet käsitlev õigustik hõlmab järgmist:

- nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta;
- nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta;
- nõukogu 25. mai 2009. aasta direktiiv 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (ELi sinise kaardi direktiiv);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasiseselt üleviimise korral ja
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 79 lõikega 2 on need direktiivid vastu võetud kvalifitseeritud häälteenamusega, kusjuures Euroopa Parlamendil on olnud kaasotsustamisõigus.

Nende eeskirjade eesmärk on tagada ELi kodanike õiglane kohtlemine mitmes aspektis, sealhulgas töötingimuste osas (nt palk, kutsekvalifikatsioon jne). Ulatuslikku ELi tööhõive- ja sotsiaalõigustikku,²⁸ eelkõige õiglaste töötingimuste tagamist ning töotervishoiu ja tööohutuse kaitset käsitlevaid õigusnorme, kohaldatakse kõikide liikmesriigi siseriikliku tööõigusega hõlmatud töötajate suhtes sõltumata nende kodakondsusest.

Aluslepingu eri sätete põhjal, millele vastavalt kohaldatakse kvalifitseeritud häälteenamust nõudvat hääletamiskorda, on liit võtnud vastu soovitusel aktiveerimismeetmete kohta nende jaoks, kellel on raskusi tööturul. Näiteks on EL juba esitanud suunised noortegarantii rakendamise vormi kohta²⁹, nõukogu soovitusel, milles käsitletakse pikaajaliste töötute integreerimist tööturule,³⁰ ja nõukogu soovitusel oskuste täiendamise meetmete kohta³¹. Neid soovitusi kohaldatakse ka seaduslikult riigis elavate kolmandate riikide kodanike suhtes ning soovitusel on kinnitatud, et kolmandate riikide kodanikud kuuluvad tööturul haavatavate rühmade hulka, kes vajavad individuaalset toetust. Neid soovitusi juba rakendatakse, kuid nende mõju seaduslikult riigis elavatele kolmandate riikide kodanikele tuleb veel hinnata.

Seega on ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punkti g potentsiaalne kohaldamisala, mis võimaldab liidul toetada ja täiendada ühehäälsust nõudva hääletamiskorra kohaselt liikmesriikide tegevust seal seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike töötingimuste valdkonnas, üsna piiratud.

Võttes arvesse nii rände kui ka sotsiaalse õigustiku raames vastu võetud õigusakte ja olemasolevaid soovitusi tundub, et **sillaklausli kasutamine selles valdkonnas ei anna praegu olulist lisaväärtust.**

d) Töötajate kaitse, kui nende tööleping lõpetatakse

Siseriiklikus tööõiguses pööratakse erilist tähelepanu selliste töötajate kaitsele, kelle tööleping lõpetatakse (koondamine). See on tihedalt seotud riiklike sotsiaalkaitsesüsteemide ja tööturuasutustega, sealhulgas sotsiaalpartnerite rolliga ja kollektiivlääbirääkimiste traditsioonidega. Töötushüvitiste maksmise kestus ja nende määr, töölepingute reguleerimisaste ning kohtu- ja kohtuvälised menetlused on liikmesriigiti erinevad.

haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta.

²⁸ Näiteks käsitletakse töötajate tervist ja ohutust raamdirektiivis 89/391/EMÜ ja 25 seotud direktiivis ning töötingimusi käsitletakse järgmistes õigusnormides: direktiiv 91/533/EMÜ kirjaliku tõendi kohta; direktiiv 94/33/EÜ noorte kaitse kohta tööl; direktiiv 2008/104/EÜ renditöö kohta; direktiiv 2008/94/EÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral; direktiiv 1997/81/EÜ osalise tööaja kohta; direktiiv 1999/70/EÜ tähtajalise töö kohta; direktiiv 2002/14/EÜ teavitamise ja nõustamise kohta; direktiiv 2003/88/EÜ tööaja kohta.

²⁹ Nõukogu 22. aprilli 2013. aasta soovitus noortegarantii loomise kohta (ELT C 120, 26.4.2013, lk 1).

³⁰ Nõukogu 15. veebruar 2016. aasta soovitus, mis käsitleb pikaajaliste töötute integreerimist tööturule (ELT C 67, 20.2.2016, lk 1).

³¹ Nõukogu 19. detsembri 2016. aasta soovitus „Oskuste täiendamise meetmed: uued võimalused täiskasvanutele“ (ELT C 484, 24.12.2016, lk 1).

ELi tasandil käsitletakse horisontaalseid põhimõtteid, mis hõlmavad kaitset vallandamise vastu, ELi põhiõiguste hartas ja Euroopa sotsiaalõiguste sambas³². Laiaulatuslik kaitseraamistik töötajate vallandamiskaitse miinimumstandarditega sätestatakse riigi tasandil. Riiklikud õigusaktid on kõige sobivamad, et võtta arvesse riiklike kaitsesüsteemide eripära, sealhulgas maksualaseid kaalutlusi.

ELi teisesed õigusaktides on ette nähtud sihipärased meetmed, et kaitsta kõige haavatavamaid töötajaid vallandamise eest. See hõlmab naiste kaitsmist vallandamise eest raseduse ajal. Osalise töötaja direktiiv,³³ soolise võrdõiguslikkuse direktiiv³⁴ ning füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise direktiiv³⁵ pakuvad samuti kaitset vallandamise ja ebasoodsa kohtlemise vastu. Läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste direktiiviga³⁶ tagatakse, et töötajal on õigus saada teavet etteteatamisaja pikkuse kohta ja keelatakse töötaja vallandamine teabeõiguse kasutamise pärast. Lisaks on töö- ja eraelu tasakaalustamise direktiiviga³⁷ keelatud vallandata töötajat, kes on esitanud avalduse isa-, vanema- või hoolduspuhkuse ja painedliku töökorralduse kohaldamise taotlemiseks.

Riiklike sotsiaalkaitsesüsteemide ja tööturuasutuste tugev omavaheline seotus, nende mitmekesisus ja vajadus pidada kinni erinevatest riiklikest tavadest ja sotsiaalse dialoogi mudelitest on tugevad argumendid, et säilitada nõukogus selle valdkonna otsuste puhul ühehäälsus. Lisaks sellele rakendatakse teatavaid hiljuti vastuvõetud direktiive, nagu eespool osutatud, alles pärast üleminekuperioodi, seepärast on liiga vara hinnata nende tulemuslikkust selles valdkonnas. **Praegu ei paista olevat selget põhjust, et sillaklauslit kasutada.**

e) Töötajate ja tööandjate huvide esindamine ja kollektiivne kaitse

Töötajate ja tööandjate huvide esindamine ja kollektiivne kaitse, sh otsustusõigus, tuginevad üldpõhimõtetele, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja Euroopa sotsiaalõiguste sambas³⁸. Samas on ELi volitused selles valdkonnas aluslepinguga rangelt piiratud ja välistatud on eelkõige meetmed, mis käsitlevad ühinemisõigust, streigiõigust ja

³² Euroopa sotsiaalõiguste samba 7. põhimõtte punkti b kohaselt „tuleb enne töölepingu ülesütlemit töötajaid teavitada põhjustest ja näha ette mõistlik etteteatamisperiood. Neil on õigus tõhusale ja erapooletule vaidluste lahendamisele ning saada õiguskaitset, sealhulgas piisavat hüvitist, kui töölepingu ülesütlemine on põhjendamatult.“

³³ Nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigisõlusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta.

³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine).

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2010. aasta direktiiv 2010/41/EL füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ.

³⁶ [COM \(2017\) 797.](#)

³⁷ [COM \(2017\) 253.](#)

³⁸ Euroopa sotsiaalõiguste samba 8. põhimõtte kohaselt tuleb riiklike tavadid järgides konsulteerida sotsiaalpartneritega kõigis küsimustes, mis käsitlevad majandus-, tööhõive- ja sotsiaalpoliitika kujundamist ja rakendamist. Sotsiaalpartneritel on soovitatud pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle ja sõlmida neid olulistes küsimustes, austades samas sotsiaalpartnerite sõltumatust ja kollektiivse tegutsemise õigust. Vajaduse korral rakendatakse sotsiaalpartnerite vahel sõlmitud lepinguid liidus ja selle liikmesriikides. Töötajaid või nende esindajaid teavitatakse ja nendega konsulteeritakse õigel ajal nende jaoks olulistes küsimustes, eelkõige seoses ettevõtete ülemineku, ümberkorraldamise ja ühinemisega ning kollektiivse koondamisega. Toetatakse sotsiaalpartnerite suutlikkuse suurendamist sotsiaaldialoogi edendamiseks.“

töösuluõigust³⁹. Lisaks puuduvad konkreetSED ELi tasandi õigusnormid, mis seda küsimust terviklikult reguleeriks⁴⁰.

Esindatuse ja kollektiivse kaitse eeskirjad ja tavad on riigiti märkimisväärselt erinevad. Liikmesriigiti on suuri erinevusi sotsiaalpartnerite esindatuse tasemes, nende üldises kaasatuses otsuste tegemisel ning kollektiivlääbirääkimiste sageduses ja tsentraliseerimises. 18 liikmesriigis on loodud töötajate esindus juhatuse tasandil, kui need süsteemid on üksteisest väga erinevad.

Komisjon toetab jätkuvalt sotsiaalpartnerite suutlikkuse suurendamist kooskõlas Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigi, komisjoni ja sotsiaalpartnerite neljapoolse ühisavaldusega sotsiaaldialoogi uue alguse kohta⁴¹.

Komisjonil on hea meel ELi sektoriüleste sotsiaalpartnerite poolt 6. veebruaril 2019 heaks kiidetud 2019.–2021. aasta tööprogrammi⁴² üle, mis annab tunnistust nende tugevast tahtest leida lahendusi õiglase, konkurentsivõimelise ja jätkusuutliku Euroopa saavutamiseks.

Esindamise ja kollektiivse kaitse valdkonna riiklikud eeskirjad on mitmekesised ja tugevasti seotud traditsioonidega. Need on tugevad argumendid, et säilitada nõukogus selle valdkonna puhul ühehäälsus. **Praegu ei paista olevat selget põhjust, et sillaklauslit kasutada.**

6. Kokkuvõte ja edasised sammud

Sotsiaalvaldkonnas on ELil juba olemas tõhus, ajakohane ja paindlik otsustusprotsess, mis võimaldab täita valdkonna eesmärgi, st edendada rahva heaolu, luua kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus, tagada täielik tööhõive ja sotsiaalne areng, võidelda sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu ning vastata tööturu tulevikuväljakutsetele, võttes arvesse ülemaailmseid suundumusi, nagu digiteerimine, elanikkonna vananemine ja ränne.

Võttes arvesse käesolevas teatises esitatud kaalutlusi, siis

- nende valdkondade puhul, mille suhtes kohaldatakse endiselt ühehäälsust, võib üleminek kvalifitseeritud häälteenamust nõudvale hääletamiskorrale või seadusandlikule tavamenetlusele muuta otsuste tegemise ELis õigeaegsemaks, paindlikumaks ja tõhusamaks. See edendaks kompromissivalmidust ja lihtsustaks otsuste tegemist, mis vastaks kodanike ja ELi majanduse kui terviku vajadustele ning tagaksid seega õiglase ühtse turu.

³⁹ Vt ELi toimimise lepingu artikli 153 lõige 5, milles on sätestatud, et ELi toimimise lepingu artiklit 153 ei kohaldata tasustamise, ühinemisõiguse, streigiõiguse ega töösuluõiguse suhtes.

⁴⁰ Esindamise ja kollektiivse kaitse aspekte käsitletakse erinevas ulatuses sellistes õigusaktides nagu Euroopa tööõukogu direktiiv 2009/38/EÜ, direktiiv 2001/23/EÜ ettevõtete ülemineku kohta, direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes, direktiiv 2003/72/EÜ Euroopa ühistu töötajate teavitamise, nendega konsulteerimise ja nende osalemise kohta ning direktiiv 2017/1132/EL äriühinguõiguse teatavate aspektide kohta.

⁴¹ Euroopa sotsiaalpartnerite, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigi 16. juuni 2016. aasta avaldus „Sotsiaaldialoogi uus algus“: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=en>

⁴² Euroopa sotsiaaldialoog: 2019.–2021. aasta tööprogramm (ETUC, BusinessEurope, CEEP ja UEAPME); <https://www.besnesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

- Seega on soovitatav, et aluslepingutega ette nähtud sillaklausli kasutamine oleks valikuline ja juhtumipõhine. Mitte kõik sotsiaalspoliitika valdkonnad, mille suhtes kehtib veel ühehäälsate otsuste ja seadusandlike erimenetluste nõue, ei ole võrdselt olulised, et suurendada liidu tegevussuutlikkust;
- Komisjoni seisukohast oleks oluline kaaluda sillaklausli üldist kasutuselevõttu, et lihtsustada **diskrimineerimiskeeldu** käsitlevate otsuste tegemist ning võtta lähitulevikus vastu **soovitused töötajate sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalkaitse** kohta. Muude valdkondade osas (riigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike töötingimused; vallandamised; töötajate ja tööandjate huvide esindamine ja kollektiivne kaitsmine) ei ole praegu kindlat juhtumit, mille puhul peaks sillaklauslit kohaldama, kuid komisjon võib olukorra tulevikus läbi vaadata;
- Sillaklausli kohaldamine töötajate mittediskrimineerimise ja sotsiaalkindlustuse ning sotsiaalkaitse valdkonnas eeldab, et Euroopa Ülemkogu teeks vastava otsuse kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikli 48 lõikes 7 sätestatud menetlusega, nagu on kirjeldatud käesoleva teatise punktis 4.

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti, Euroopa Ülemkogu, nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteed, Regioonide Komiteed, sotsiaalpartnereid ja kõiki sidusrühmi osalema avatud arutelus, mis käsitleb käesolevat teatist arvesse võttes kvalifitseeritud häälteenamuse või seadusandliku tavamenetluse täiustatud kasutamist sotsiaalspoliitika valdkonnas.
