



## KÖYHYIDEN, SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN JA SYRJINNÄN TORJUNTA

Euroopan unioni tukee jäsenvaltioita köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunnassa. Näin se pyrkii lisäämään sosiaalista osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta eurooppalaisissa yhteiskunnissa sekä varmistamaan, että kaikki kansalaiset voivat hyödyntää yhtäläisesti mahdollisuuksia ja resursseja.

### OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 19, 145–150 ja 151–161 artikla

### TAVOITTEET

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisiin erityistavoitteisiin. SEUT:n 153 artiklan mukaisesti sosiaalinen osallisuus voidaan saavuttaa ainoastaan ei-lainsäädännöllisen yhteistyön eli avoimen koordinoitimenetelmän avulla, kun taas SEUT:n 19 artiklan mukaisesti unioni voi torjua syrjintää tarjoamalla oikeudellista suojelua potentiaalisille uhreille ja toteuttamalla edistämistoimenpiteitä.

### SAAVUTUKSET

#### A. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta

Vuosina 1975–1994 Euroopan talousyhteisö toteutti useita **kokeiluhankkeita ja ohjelmia**, jotka koskivat köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaa. Oikeusperustan puuttuessa yhteisön tällä alalla toteuttamat toimet asetettiin kuitenkin jatkuvasti kyseenalaisiksi.

Tilanne muuttui **Amsterdamin sopimuksen** tultua voimaan vuonna 1999, sillä sosiaalisen syrjäytymisen torjunta kirjattiin sopimukseen yhdeksi unionin sosiaalipoliittikan tavoitteista. SEUT:n 160 artiklan nojalla vuonna 2000 perustettu sosiaalisen suojelun komitea pyrkii edistämään jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja niiden yhteistyötä komission kanssa.

Vuonna 2000 käyttöön otetulla **Lissabonin strategialla** luotiin **seuranta- ja koordinoitimekanismi**, jonka mukaisesti asetetaan tavoitteita, mitataan köyhyyttä tiettyjen indikaattoreiden ja vertailuarvojen avulla sekä laaditaan jäsenvaltioita varten suuntaviivoja ja köyhyyden vastaisia toimintasuunnitelmia. Muiden sosiaalipoliittikan alojen käytännön mukaisesti sovellettiin avointa koordinoitimenetelmää. Se on



vapaaehtoinen poliittisen yhteistyön prosessi, joka perustuu sopimukseen yhteisistä tavoitteista. Näiden tavoitteiden saavuttamista mitataan yhteisillä indikaattoreilla.

Vuonna 2006 luotiin uusi politiikan kehys, sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeva avoin koordinoitimenetelmä, johon koottiin yhteen kolme erillistä avointa koordinoitimenetelmää, jotka koskevat sosiaalista osallisuutta, terveydenhuoltoa ja pitkäaikaishoitoa sekä eläkkeitä. Sosiaalialan koordinoitimenetelmän yleisenä tavoitteena on muun muassa edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta, miesten ja naisten tasa-arvoa ja kaikkien yhtäläisiä mahdollisuuksia tehokkaiden sosiaalisen suojelun järjestelmien avulla sekä talouskasvua, työllisyyttä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevien Lissabonin tavoitteiden tehokasta keskinäistä vuorovaikutusta, hyvää hallintotapaa ja eri sidosryhmien osallistumista.

[Neuvoston suositus 92/441/ETY](#) saatettiin ajan tasalle komission lokakuussa 2008 antamalla [suosituksella työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä](#). Komission suosituksessa todetaan, että jäsenvaltiot ”suunnittelevat ja panevat täytäntöön kokonaisvaltaisen ja kattavan työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämistä koskevan strategian, jossa yhdistetään toisiinsa riittävä tulotuki, osallisuutta edistävät työmarkkinat ja laadukkaiden palvelujen saanti”.

Vuonna 2020 hyväksytyn älykäästä, kestävästä ja osallistavaa kasvua koskevan **Eurooppa 2020 -strategian** tärkeimpiin uudistuksiin kuuluu uuden yhteisen **tavoitteen asettaminen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnalle**. Tavoitteena on vähentää 25 prosenttia niiden eurooppalaisten määrää, joiden tulotaso on kansallisen köyhyysrajan alapuolella, ja nostaa yli 20 miljoonaa ihmistä pois köyhyydestä. Köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten määrä lisääntyi vuosien 2009 ja 2012 välillä mutta alkoi sen jälkeen laskea. Vuoden 2018 luku on 8,2 miljoonaa alhaisempi kuin vuoden 2008 luku (Eurostat).

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio perusti joulukuussa 2010 köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaisen foorumin ja esitti listan keskeisistä aloitteista, kuten kansallisten aktiivisen osallisuuden strategioiden arviointi ja [eläkkeitä koskeva valkoinen kirja \(COM\(2012\)0055\)](#). Vuodesta 2011 lähtien foorumin **vuotuinen yleiskokous** on tuonut yhteen poliittisia päätöksentekijöitä, keskeisiä sidosryhmiä ja köyhyyttä omakohtaisesti kokeneita ihmisiä.

Koska kriisin vuoksi köyhyys uhkasi yhä useampia eurooppalaisia, komissio hyväksyi vuonna 2013 vielä **kaksi uutta aloitetta**.

Komissio kehotti helmikuussa 2013 annetussa kasvua ja yhteenkuuluvuutta tukevia sosiaalisia investointeja (sosiaalisten investointien paketti) koskevassa tiedonannossaan jäsenvaltioita asettamaan etusijalle sosiaaliset investoinnit ihmisiin ja investoimaan lapsiin, jotta voidaan murtaa huono-osaisuuden kierre.

Lisäksi komissio esitti lokakuussa 2013 [ehdotuksen talous- ja rahaliiton hallinnoinnin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisesta](#) Eurooppa-neuvoston esittämien kehotusten mukaisesti. Keskeisellä sijalla on sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu, joka on analyysiväline sellaisten kehityssuuntausten havaitsemiseksi koko EU:ssa, jotka edellyttävät aiempaa tiiviimpää seurantaa. Tulostaulussa on viisi perusindikaattoria (työttömyys, nuorisotyöttömyys ja työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten (NEET) osuus, kotitalouksien käytettävissä olevat



tulot, köyhyysriskiaste sekä tuloerot). Vuoden 2014 EU-ohjausjaksosta alkaen tulostaulu on sisällytetty yhteiseen työllisyysraporttiin, joka muodostaa osan strategiset painopisteet määrittelevästä vuotuisesta kasvuselvityksestä. Lisäksi makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn yhteydessä varoituskoneistista laadittavaan kertomukseen lisättiin vuonna 2015 kolme työllisyysindikaattoria: työvoimaosuus sekä pitkäaikaistyöttömyys- ja nuorisotyöttömyysasteet. Nämä eivät komission näkemyksen mukaan kuitenkaan sinänsä merkitse makrotaloudellisten riskien pahentumista, joten mitään uusia toimia ei käynnistetty. Euroopan parlamentti on kehottanut monissa päätöslauselmissa sisällyttämään tulostauluun täydentäviä indikaattoreita, kuten lapsiköyhyyden taso ja asunnottomuus (ks. 11. maaliskuuta 2015 ja 25. marraskuuta 2014 annetut päätöslauselmat).

Huhtikuussa 2017 komissio esitteli [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin](#), jolla tuetaan lähentymisprosessia työ- ja elinolojen parantamiseksi yhä joustavammilla työmarkkinoilla. Marraskuussa 2017 kaikki kolme tärkeintä EU:n toimielintä toivat julki sitoutuneisuutensa sosiaalisten oikeuksien pilariin yhteisessä julistuksessa. Sosiaalinen suojeleminen ja osallisuus ovat yksi pilarin kolmesta avainalueesta ([2.3.1 Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleiset periaatteet](#)).

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria on käytetty sellaisten lainsäädäntö- ja politiikka-aloitteiden käynnistämiseen kuin avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi \(EU\) 2019/1152](#) sekä sosiaalista oikeudenmukaisuutta käsittelevä paketti, johon kuuluvat Euroopan työviranomaisen perustamisesta annettu [asetus \(EU\) 2019/1149](#) ja sosiaalisen suojeleminen saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta 8. marraskuuta 2019 annettu [neuvoston suositus](#).

## **B. Syrjinnän vastainen lainsäädäntö**

Vuotta 1997 voidaan pitää käännekohtana, koska tuolloin EY:n perustamissopimukseen liitettiin uusi 13 artikla (nykyinen SEUT:n 19 artikla). Tämän artiklan nojalla neuvosto sai valtuudet toteuttaa toimia torjuakseen useisiin uusiin syihin, kuten rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, ikään, vammaisuuteen tai seksuaaliseen suuntautumiseen, perustuvaa syrjintää. Vuonna 2003 artiklaa muutettiin Nizzan sopimuksella, jotta voitaisiin hyväksyä edistämistoimenpiteitä.

Tämän jälkeen on hyväksytty useita direktiivejä, kuten

- [rotujen tasa-arvoa koskeva direktiivi](#) (2000/43/EY)
- [yhdenvertaista kohtelua työssä koskeva direktiivi](#) (2000/78/EY)
- [yhtäläistä kohtelua koskeva direktiivi](#) (2006/54/EY), johon sulautettiin useita aiempia miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevia direktiivejä.

Eurooppalaisen syrjinnän vastaisen lainsäädännön vertailututkimuksessa (2017) todettiin, että tällaiset direktiivit ovat erittäin merkittävästi parantaneet oikeussuojaa syrjintää vastaan kaikkialla Euroopassa, vaikka joissakin jäsenvaltioissa onkin vähäisiä puutteita direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä.



Neuvostossa ei päästy yhteisymmärrykseen kahdesta muusta tasa-arvon parantamista koskevasta komission direktiiviehdotuksesta eli direktiivistä yhtiöiden hallitusten sukupuolijakauman tasapainottamisesta (2012) ja direktiivistä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työelämän ulkopuolella (monialainen syrjinnän vastainen direktiivi) (2008). Parlamentti kannatti vuonna 2008 annettua ehdotusta äitiyslomadirektiiviksi (vuonna 1992 annetun direktiivin muuttamisesta), mutta ehdotus peruttiin heinäkuussa 2015 sen juututtua vuosikausiksi neuvostoon. Sen sijaan kesäkuussa 2019 hyväksyttiin vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta annettu [direktiivi \(EU\) 2019/1158](#) yhtenä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin ilmentymänä ([2.3.1](#) Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleiset periaatteet). Direktiivissä tarkastellaan laajemmasta näkökulmasta hoivavelvollisuuksien jakamista naisten ja miesten välillä.

### C. EU:n rahoitus

Tärkein rahoitusväline on Euroopan sosiaalirahasto (ESR), josta myönnetään unionin osarahoitusta syrjinnän torjuntaan ja kaikkein huono-osaisimpien ryhmien työmarkkinoille pääsyn edistämiseen ([2.3.2](#) Euroopan sosiaalirahasto).

Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevaa ohjelmaa (EaSI) hallinnoi suoraan Euroopan komissio. Ohjelmalla tuetaan muun muassa työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen nykyaikaistamista. Se tarjoaa EU:n rahoitusta, jonka tavoitteena on riittävän ja ihmisarvoisen sosiaalisen suojelun takaaminen, laadukkaiden ja kestävien työpaikkojen ja korkean työllisyystason edistäminen sekä syrjinnän, sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjuminen. Yksi sen kolmesta lohkoista on Progress-lohko, josta annetaan taloudellista tukea sosiaali- ja työmarkkinapoliittisten innovaatioiden testaamiseen. Tukea annetaan myös organisaatioille, jotta ne voivat lisätä valmiuksiaan kehittää ja tukea EU:n välineiden ja politiikkojen täytäntöönpanoa.

Maaliskuussa 2014 parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta (FEAD) annetun [asetuksen \(EU\) N:o 223/2014](#). Rahastosta tuetaan EU:n jäsenvaltioiden toimintaa, jonka tarkoituksena on auttaa vähävaraisimpia antamalla aineellista apua ja toteuttamalla sosiaalista osallisuutta edistäviä toimia.

Toukokuussa 2018 komissio antoi ESR+-asetusta (2021-2027) koskevan ehdotuksen, jolle esitettiin 101,2 miljardin euron määrärahoja. ESR+ -rahastossa yhdistyvät ESR, FEAD, EaSI, nuorisotyöllisyysaloite ja terveysalan toimintaohjelma.

### D. Erityisryhmiä koskevat EU:n strategiat

Marraskuussa 2010 komissio hyväksyi [Euroopan vammaisstrategian 2010-2020 \(COM\(2010\)0636\)](#), joka perustuu vammaistoimintasuunnitelmaan 2004-2010 ja joka on johtanut EU:n vammaiskortti -pilottihankkeeseen ja lainsäädäntötoimiin, kuten verkkopalvelujen saavutettavuutta koskevan säädöksen ([direktiivi \(EU\) 2016/2102](#)) ja esteettömyyttä koskevan eurooppalaisen säädöksen ([direktiivi \(EU\) 2019/882](#)) antamiseen. Komission esittämässä naisten ja miesten tasa-arvostrategiassa (2010-2015) määriteltiin sukupuolten tasa-arvon keskeiset prioriteetit. Sen jälkeen komissio on laatinut uuden [strategisen toimintaohjelman sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi \(2016-2019\)](#). Laajan nuorisotyöttömyyden vuoksi komissio esitti



vuonna 2012 **nuorisotyöllisyyspaketin**, jota seurasi **nuorisotakuu** vuonna 2013. Lisäksi neuvosto hyväksyi helmikuussa 2016 komission ehdotuksesta **suosituksen pitkäaikaistyöttömien integroimisesta työmarkkinoille**. Joulukuussa 2016 komissio perusti **Euroopan solidaarisuusjoukot** luodakseen uusia mahdollisuuksia nuorille ([2.3.3 Työllisyyspolitiikka](#)).

## EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Lissabonin sopimuksen (SEUT:n 19 artiklan 1 kohta) voimaantulon jälkeen syrjinnän vastaisen lainsäädännön antaminen on edellyttänyt parlamentin hyväksyntää. Parlamentti oli aktiivisesti mukana neuvotteluissa, jotka johtivat tämän artiklan sisällyttämiseen perussopimukseen, ja se on usein kehottanut komissiota ja jäsenvaltioita huolehtimaan asiaan liittyvien direktiivien täydellisestä ja oikea-aikaisesta täytäntöönpanosta. Vähemmistöjen suojelusta ja syrjimättömyydestä EU:n jäsenvaltioissa [7. helmikuuta 2018 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti piti valitettavana, että monialaisen syrjinnän vastaisen direktiivin hyväksymisessä ei ollut juurikaan edistytty ja pyysi komissiota ja neuvostoa aloittamaan neuvottelut uudelleen. Parlamentti esitti nämä pyynnöt uudelleen maaliskuussa 2018 ja tammi- ja helmikuussa 2019 antamissaan päätöslauselmissa. Aiheesta myös keskusteltiin lokakuussa 2019 parlamentin täysistunnossa. Parlamentti on korostanut tarvetta torjua epätasa-arvoa keinona lisätä työpaikkojen luomista ja kasvua. Se on kannattanut sukupuolten tasa-arvon huomioon ottamista kaikessa budjetoinnissa ja päätöksenteossa sekä sukupuolivaikutusten arviointia aina uutta politiikkaa valmisteltaessa. Parlamentti on myös esittänyt huolensa köyhyyden sukupuoliluottuvuudesta ja sukupuolten välisistä eläke-eroista (esim. [14. kesäkuuta](#) ja [16. marraskuuta 2017](#) annetut päätöslauselmat). Parlamentin [17. huhtikuuta 2018](#) antama päätöslauselma keskittyy naisten ja tyttöjen vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen digitaalialan kautta.

Parlamentti on antanut useita päätöslauselmia, joiden tarkoituksena on tehostaa EU:n toimia sosiaalisesti huono-osaisten toimintaedellytysten ja mahdollisuuksien parantamiseksi ja köyhyyden vähentämiseksi (esim. [14. maaliskuuta 2018](#) annettu [pätöslauselma](#) vuotuisen kasvuselvityksen työllisyys- ja sosiaalinaluekohdista).

Parlamentti ehdotti [19. tammikuuta 2017](#) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista antamassaan päätöslauselmassa monia sosiaalista ulottuvuutta vahvistavia aloitteita, joista voidaan mainita esimerkiksi

- puitedirektiivi, joka koskee kaikkien työllistymismuotojen säällisiä työoloja
- kansallista vähimmäispalkkaa koskeva unionin tason koordinointi ja laatuindikaattorit
- kansalliset vähimmäistulojärjestelmät (katso myös [20. lokakuuta 2010](#) annettu päätöslauselma)
- lapsitakuu
- ylemmän perusasteen ja keskiasteen koulutuksen pakollinen päättäminen
- Euroopan talouden ohjausjärjestelmän tasapainottaminen selkeillä sosiaalisilla tavoitteilla.



Komissio tutkii parhaillaan lapsitakuuta koskevien toimien toteutettavuutta. Uusi Ursula von der Leyenin johtama komissio on ilmoittanut aikovansa laatia ehdotuksen lapsitakuusta sekä erinäisistä muista toimenpiteistä, kuten toimintasuunnitelmasta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin kattavaa täytäntöönpanoa varten, kohtuullista palkkaa kaikille työntekijöille koskevasta lainsäädäntövälineestä, eurooppalaisesta työttömyysvakuutusjärjestelmästä ja uudesta syrjinnän vastaisesta lainsäädännöstä, johon kuuluu uusi sukupuolten tasa-arvoa koskeva strategia.

Aoife Kennedy  
11/2019

