

## I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 541. TÄYSISTUNTO, 20.2.2019–21.2.2019

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Eurooppalainen puitedirektiivi vähimmäistulosta”**

**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2019/C 190/01)

Esittelijä: **Georges DASSIS**

Komitean täysistunnon päätös	15.3.2018
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	18.12.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	20.2.2019
Täysistunnon nro	541
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	158/81/12

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Sen jälkeen kun ensimmäinen Euroopan yhteisö EHTY perustettiin vuonna 1952, kaksi sukupolvea eurooppalaisia on suurella enemmistöllä kannattanut Euroopan yhdentymishanketta. Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus on ollut tärkeä tekijä kansalaisten tuen saamisessa hankkeelle.

1.2 Vuoden 2008 finanssikriisiä seuranneen taluskriisin alkamisen jälkeen pitkäaikaistyöttömien ja köyhien työntekijöiden köyhyys on lisääntynyt jatkuvasti, vaikka talous on viime vuosina lähtenyt elpymään. Luvut ovat edelleen huolestuttavalla tasolla useimmissa unionin jäsenvaltioissa.

1.3 Unionin säädöksillä ja sitoumuksilla, kuten Eurooppa 2020 -strategialla, jonka päämääränä oli vähentää köyhyysriskissä olevien henkilöiden määrää 20 miljoonalla, ei ole toistaiseksi päästy toivottuihin tuloksiin. Toissijaisuusperiaate, jota sovellettaessa ainoana välineenä on avoin koordinoitimenetelmä, onkin osoittautunut riittämättömäksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

1.4 Sitovan eurooppalaisen kehyksen asettaminen riittävän vähimmäistulon ottamiseksi käyttöön Euroopassa ja siten tasoltaan riittävien vähimmäistulojärjestelmien yleistämiseksi ja tukemiseksi kaikissa jäsenvaltioissa olisikin ensimmäinen merkittävä eurooppalainen vastaus tähän Euroopan vakavaan ja jatkuvaan köyhyysongelmaan. Se sopisi täysin Junckerin ilmoittamaan tavoitteeseen, joka on ”parhaaseen sosiaaliseen tulokuntoon pääseminen”, ja lähettäisi kansalaisille konkreettisen viestin siitä, että unioni on olemassa heitä varten.

1.5 Se voitaisiin toteuttaa antamalla direktiivi, jossa vahvistetaan viitekehys riittävän, kunkin maan elintason ja elintapoihin sopeutetun vähimmäistulon asettamista varten. Vähimmäistulossa otettaisiin huomioon sosiaaliseen tulojakoon, verotukseen ja elintason liittyviä osatekijöitä käyttäen lähtökohtana viitebudjettia, jota koskeva metodologia olisi vahvistettu EU-tasolla.

1.6 Oikeudellisten välineiden valitseminen sellaisen eurooppalaisen kehityksen asettamista varten, jolla otetaan käyttöön riittävä vähimmäistulo Euroopassa, on perusteltua, koska on varmistettava, että kyseistä apua saavat kaikki sitä tarvitsevat ja että se riittää heidän todellisiin tarpeisiinsa. Riittävä vähimmäistulo on myös keino, jonka avulla voidaan edistää syrjäytyneiden henkilöiden pääsyä tai paluuta työelämään ja torjua työssäkäyvien köyhyysilmiötä.

1.7 Kysymys EU:n takaaman riittävän vähimmäistulon käyttöön ottamisesta on mitä suurimmassa määrin poliittinen. Vaikka EU:n toiminta tällä alalla on perusteltua EU:sta tehdyn sopimuksen (SEU), EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT), vuonna 1989 annetun työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan, vuonna 2000 annetun perusoikeuskirjan ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin nojalla, vähimmäistulosta annettavan eurooppalaisen lainsäädännön oikeusperustan olemassaolosta on käyty keskustelua. Ne, jotka kannattavat EU:n lainsäädännön antamista, katsovat, että oikeusperustaksi käy EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan c (<sup>1</sup>) ja h (<sup>2</sup>) alakohta. ETSK kehottaa suhtautumaan asiaan käytännönläheisesti eli antamaan sitovan eurooppalaisen kehityksen, joka tukee ja ohjaa riittävän vähimmäistulon järjestelmien kehittämistä jäsenvaltioissa, sekä huolehtimaan niiden rahoittamisesta.

1.8 Ensimmäisessä aiheesta antamassaan lausunnossa ETSK kehotti komissiota selvittämään mahdollisuuksia rahoittaa eurooppalaista vähimmäistuloa ja keskittymään siinä erityisesti mahdollisuuteen perustaa soveltuva EU:n rahasto (<sup>3</sup>). Koska komissio ei ole ryhtynyt pyydettyihin toimiin, komitean mielestä on paikallaan toistaa kehoitus.

## 2. Yleistä

### 2.1 Johdanto

2.1.1 Vähimmäistulon käyttöönotosta EU:n tasolla käytävä keskustelu nivoutuu yhteiskunnalliseen kriisiin, joka jatkuu talouden elpymisestä huolimatta ja jonka vuoksi valtavasti ihmisiä syrjäytyy. Eurostatin uusimpien lukujen mukaan 1 12,9:ää miljoonaa ihmistä eli 22,5:tä prosenttia Euroopan unionin väestöstä uhkaa köyhyys tai sosiaalinen syrjäytyminen. Se tarkoittaa, että näitä ihmisiä koskee ainakin yksi seuraavista kolmesta olosuhteesta: köyhyysriski sosiaalisten tulojen jälkeen (rahallinen köyhyys), vakava aineellinen puute tai kuuluminen kotitalouteen, jossa työssäkäyntiaste on erittäin alhainen. Köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen uhkaamien ihmisten osuus EU:ssa nousi kolmena peräkkäisenä vuotena 2009–2012 lähes 25 prosenttiin, minkä jälkeen taso on tasaisesti laskenut ja oli viime vuonna 22,5 prosenttia eli 1,2 prosenttiyksikköä vuoden 2008 vertailutasoa alempana ja 1 prosenttiyksikköä vuoden 2016 tasoa alempana (<sup>4</sup>).

2.1.2 Käsiteltäessä tämän lausunnon aihetta eli riittävän vähimmäistulon myöntämistä köyhyydessä ja äärimmäisessä köyhyydessä eläville ihmisille on valitettavasti mainittava, että pitkäaikaistyöttömyys on noussut 2,9 prosentista vuonna 2009 (vertailuvuosi 2020-strategiaa hyväksyttäessä) 3,4 prosenttiin vuonna 2017 ja että köyhien työntekijöiden määrä euroalueella on noussut 7,6 prosentista vuonna 2006 9,5 prosenttiin vuonna 2016 (EU28:ssa 8,3 prosentista vuonna 2010, jolloin luvut olivat ensimmäisen keran saatavilla, 9,6 prosenttiin).

2.1.3 Tämä koskee erityisesti nuoria. Vuonna 2016 EU:ssa oli yli 6,3 miljoonaa työelämän ja koulutuksen ulkopuolella (NEET) olevaa nuorta (15–24-vuotiasta). Vuosina 2013–2016 nuorten työttömyysaste EU:ssa laski 23 prosentista 19 prosenttiin, mutta se on edelleen erittäin korkea (useissa maissa yli 40 prosenttia). Nuorten pitkäaikaistyöttömyys on edelleen ennätyksellisen suurta. Nuorten työttömyysaste on yli kaksi kertaa suurempi kuin yleinen työttömyysaste (noin 19 prosenttia verrattuna 9 prosenttiin vuonna 2016). Siinä on myös suuria eroja maiden välillä: pienimmän työttömyysasteen maan eli Saksan (7 prosenttia) ja suurimman työttömyysasteen maiden eli Kreikan (47 prosenttia) ja Espanjan (44 prosenttia) välinen ero on yli 30 prosenttiyksikköä.

2.1.4 Lisäksi laajamittainen syrjäytyminen ja köyhyys vaikuttavat erityisesti lapsiin. Eurostatin mukaan 26 miljoonaa eurooppalaislasta elää köyhyydessä ja syrjäytyneenä. Se tarkoittaa 27:ää prosenttia EU:n alle 18-vuotiaasta väestöstä (<sup>5</sup>). Lasten perheet ovat köyhiä, perheessä voi olla vain yksi huoltaja, tai huoltajat voivat olla työssäkäyviä köyhiä. Tällaisesta näköalattomuudesta ja köyhyydestä pois pääseminen on hyvin vaikeaa. Kuten myös Euroopan parlamentti korosti 20. joulukuuta 2010 antamassaan päätöslauselmassa (<sup>6</sup>), ”suuri osa köyhyysvaarassa olevasta väestöosasta on naisia, mikä johtuu työttömyydestä, siitä että perheen hoito on yksin naisten vastuulla, epävarmasta ja matalapalkkaisesta työstä, palkkasyrjinnästä ja alhaisemmista eläkkeistä”.

(<sup>1</sup>) [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?__blob=publicationFile&v=2).

(<sup>2</sup>) <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/emin2-revised-road-map-for-mis-2017-final1.pdf>; <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

(<sup>3</sup>) EUVL C 170, 5.6.2014, s. 23 Mainittakoon, että ETSK:n työnantajat-ryhmä laati lausunnosta julkilausuman ja äänesti lausuntoa vastaan.

(<sup>4</sup>) Eurostat.

(<sup>5</sup>) Euroopan parlamentin vuonna 2015 Eurostatin tilastopohjasta antama päätöslauselma.

(<sup>6</sup>) Euroopan parlamentin päätöslauselmaesitys naisten ja miesten tasa-arvosta Euroopan unionissa, 2010.

2.1.5 Tässä tilanteessa on korostettava monissa EU:n jäsenvaltioissa käytössä olevien sosiaaliturvajärjestelmien merkitystä. Niiden avulla on voitu välttää kriisin syveneminen entisestään, mutta näilläkin järjestelmillä on rajansa ja niiden kestävyys on koetulla pitkittyneessä sosiaalisessa kriisitilanteessa. Talouden elvyttäminen ja uusien työpaikkojen luominen on siis tarpeen, ja vähimmäistulo tarjoaa keinon, jonka avulla voidaan edistää syrjäytyneiden henkilöiden pääsyä tai paluuta työelämään. Maat, joissa on kunnolliset vähimmäistulojärjestelmät, pystyvät lisäksi reagoimaan muita paremmin kriisin kielteisiin vaikutuksiin ja vähentämään eriarvoisuutta, joka murentaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Talouden elpymisestä on rohkaisevia merkkejä, mutta elpyminen on vielä haurasta ja perustuu kasvavaan epätasa-arvoon. Keskustelu riittävästä vähimmäistulosta Euroopassa onkin siksi näinä aikoina erittäin ajankohtainen.

2.1.6 Unionin säädöksillä ja sitoumuksilla, kuten kesäkuussa 2010 hyväksytyllä Eurooppa 2020 -strategialla, jonka päämääränä oli vähentää köyhyysriskissä olevien henkilöiden määrää 20 miljoonalla (sic), ei ole tähän mennessä päästy toivottuihin tuloksiin. Koska toissijaisuusperiaate, jota sovellettaessa ainoana välineenä on avoin koordinoitimenetelmä, ei ole johtanut toivottuihin tuloksiin, menetelmää tulee täydentää unionitason välineellä. Riittävän vähimmäistulon järjestelmät hyödyttävät niitä tarvitsevien henkilöiden lisäksi koko yhteiskuntaa. Järjestelmillä pystytään takaamaan, että niitä tarvitsevat ihmiset pysyvät aktiivisina yhteiskunnassa, autetaan heitä pääsemään uudelleen työelämään ja annetaan heille mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään. Kunnollinen vähimmäistulo on välttämätön tasa-arvoisemman yhteiskunnan luomiseksi. Se on myös sosiaalisen suojelun perusta, joka varmistaa sosiaalisen yhteenkuuluvuuden koko yhteiskunnan etujen mukaisesti.

2.1.7 Vähimmäistulojärjestelmien osuus sosiaalialan menoista on erittäin pieni, mutta niihin sijoittamisesta saadaan huomattava tuotto. Sijoittamatta jättämisellä puolestaan on erittäin kielteisiä seurauksia ihmisille, ja pitkällä aikavälillä siitä aiheutuu korkeat kustannukset. Järjestelmät muodostavat tehokkaan elvytyskokonaisuuden, koska kulutettu raha palaa välittömästi talouteen, usein aloille, jotka kärsivät kriisistä eniten. Vähimmäistulojen ja vähimmäispalkan yhteisvaikutuksen ansiosta niillä voidaan myös myötävaikuttaa kunnollisten palkkojen takaamiseen ja estää työssäkäyvien köyhien määrän kasvu.

2.1.8 Käsillä olevassa lausunnossa tarkasteltavaa riittävää vähimmäistuloa ei pidä sekoittaa perustuloon, joka maksetaan kaikille yhteisön (kunnan, alueen tai valtion) jäsenille varoista tai työpaikasta riippumatta. Lisäksi vaikka useimmissa maissa on käytössä vähimmäistulojärjestelmä<sup>(7)</sup>, on aiheellista tarkastella niiden riittävyyttä tarpeisiin nähden, sillä useimmissa tapauksissa tämä on edelleen ongelmana. Tätä työtä tehdään parhaillaan Saksassa ja Ranskassa<sup>(8)</sup>.

2.1.9 Vähimmäistulosta on jo tehty runsaasti tutkimuksia, ja aiheesta on esitetty erilaisia näkemyksiä. ETSK painottaa tässä lausunnossa ”riittävän” vähimmäistulon käsitettä (tulo, joka mahdollistaa ihmisarvoisen elämän köyhyysrajan yläpuolella) viitaten ILO:n käyttämään ”ihmisarvoisen työn”<sup>(9)</sup> käsitteeseen.

2.1.10 Lisäksi on otettava huomioon Euroopan parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan ja EU:n neuvoston työllisyys- ja sosiaaliturvakomiteoiden tekemä työ sekä erilaisten verkostojen, kuten European Minimum Income Network (EMIN)<sup>(10)</sup> -verkoston, mittava anti ja Euroopan köyhyyden vastaisen verkoston (EAPN)<sup>(11)</sup> tekemä työ kokonaisuudessaan. Näihin verkostoihin osallistuu myös EAY. Ei pidä myöskään unohtaa ILO:n ja Euroopan neuvoston työtä.

2.1.11 Useimmissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön vähimmäistulojärjestelmiä. Määritelmät, järjestelmään pääsyn ehdot ja soveltamistasot poikkeavat suuresti toisistaan. Niitä kannattaisi sekä levittää että yhdenmukaistaa sellaisten yhteisten kriteerien pohjalta, joissa voidaan ottaa huomioon kunkin maan erityispiirteet. Komissio on tähän asti kannattanut vähimmäistuloa ja katsonut, että asian ratkaiseminen kuuluu kunkin jäsenvaltion vastuulle. Koska merkittäviin tuloksiin ei ole päästy, on syytä vahvistaa kansallisia toimintapolitiikkoja ja koordinoitua vuoteen 2020 mennessä ja myös luoda tehokkaampia eurooppalaisia välineitä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

2.1.12 Johdannon lopuksi muutama yleinen huomautus:

— Riittävä vähimmäistulo voi toimia vain, jos sen perustana on integroimista ja aktiivista osallisuutta koskeva yleinen lähestymistapa, jossa yhdistyvät pääsy osallistaville työmarkkinoille – joilla on tarjolla laadukkaita työpaikkoja ja täydennyskoulutusta – ja laadukkaiden julkisten palvelujen saatavuus, erityisesti koulutuksessa ja terveydenhoidossa.

<sup>(7)</sup> Ks. MISSOC-tietokanta: <https://www.missoc.org-database/comparative-tables/results/>.

<sup>(8)</sup> Vähimmäistulon käyttöönotto sisältyy Saksan koalitiohallituksen ohjelmaan, ja aihe kuuluu Ranskan presidentin syyskuussa 2018 esittelemään köyhyyden torjuntasuunnitelmaan.

<sup>(9)</sup> <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>.

<sup>(10)</sup> <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/emin2-revised-road-map-for-mis-2017-final1.pdf>.

<sup>(11)</sup> <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

- Oikeus työhön on säilytettävä perusoikeutena, sillä se on itsenäistymisen ja taloudellisen riippumattomuuden keskeinen osatekijä.
- Riittävä vähimmäistulo on perusuonteeltaan väliaikainen mutta välttämätön tekijä, jonka tavoitteena on saada ihmiset (takaisin) työmarkkinoille aktiivisten toimenpiteiden avulla. Se on näin keskeinen toimenpide Euroopan unionin sosiaalisen uskottavuuden kannalta.
- Vähimmäistulon riittävyys, kattavuus ja saannin ehdot ovat edelleen jäsenvaltioille suuria haasteita niiden kehittäessä järjestelmiään. Järjestelmiä tulee tukea ja tarvittaessa täydentää Euroopan tasolla.

### 3. Poliittinen tahto ja tekniset ratkaisut

#### 3.1 Oikeusperusta on olemassa, ja sitä tulee käyttää

3.1.1 Näkemykset siitä, onko olemassa oikeusperustaa, jonka nojalla voitaisiin antaa lainsäädäntöä vähimmäistulosta, eriävät. On joka tapauksessa ilmeistä, että avoimella koordinoitimenetelmällä ei ole pystytty varmistamaan riittävää vähimmäistuloa kaikissa unionin maissa. Tämä on lisännyt maiden välistä eriarvoisuutta, joka on Euroopan unionin uskottavuuden ydinongelma.

3.1.2 Vähimmäistulo on ennen kaikkea ja mitä suurimmassa määrin poliittinen kysymys. Unionin on tehtävä valinta, eikä komissio voi piiloutua asiassa väärin käytetyn toissijaisuusperiaatteen taakse ja päättää, ettei se voi tehdä mitään. Komission aloitkevyttömyyttä ei voida hyväksyä: kansalaiset eivät ymmärtäisi, mikä on unionin merkitys tässä ihmisarvon ja ihmisoikeuksien kannalta olennaisessa asiassa. Komitea kehottaakin komissiota ryhtymään välittömästi toimiin koordinoitujen jäsenvaltioiden välisen strategian vahvistamiseksi kansallisella ja EU:n tasolla vähimmäistulon kehittämistä varten ja laatimaan sitovan EU-tason välineen, joka perustuu yhteiseen metodologiaan viitebudjettien määrittämiseksi ja jolla turvataan riittävä vähimmäistulo.

3.1.3 Euroopan neuvoston vuoden 1961 Euroopan sosiaalisen peruskirjan, vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan ja vuoden 2000 perusoikeuskirjan (34 artikla) perusteella vähimmäistulo näyttää selkeästi kuuluvan Euroopan unionin ja komission tavoitteisiin. Siksi komission on tehtävä aloite jäsenvaltioiden toimenpiteiden täydentämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Etenkin, kun ehdotuksessa sosiaalisten oikeuksien pilariksi komissio esittää 14 kohdassa selkeästi oikeuden ”riittäviin vähimmäistoimeentuloetuuksiin, joilla varmistetaan ihmisarvoisen elämä kaikissa elämän vaiheissa, ja työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien tavaroiden ja palvelujen tosiasialliseen saatavuuteen”.

3.1.4 Perussopimusten oikeudelliset viittaukset ovat erityisen tärkeitä. Niitä ovat SEU-sopimuksen 3 artikla, jossa luetellaan unionin tavoitteiden joukossa täystyöllisyys ja sosiaalinen edistys sekä sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunta, taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden sekä jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun edistäminen, SEUT-sopimuksen 9 artikla, jossa täsmennetään, että ”unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset” ja vielä täsmällisemmin SEUT-sopimuksen 151 artikla, joka aloittaa X osaston sosiaalipolitiikasta ja jossa mainitaan unionin ja jäsenvaltioiden tavoitteina ”työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen siten, että olojen yhtenäistäminen olisi mahdollista niitä kohennettaessa, riittävä sosiaalinen suojeleminen, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, inhimillisten voimavarojen kehittäminen tarkoituksena saavuttaa korkea ja kestävä työllisyystaso, ja syrjäytymisen torjuminen”, jotka ovat tavoitteita, jotka unioni voi toteuttaa, mikäli se (SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohta) tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa seuraavilla aloilla: ”c) työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojeleminen; [– –] h) työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroiminen; [– –] j) sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen [ja] k) sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistaminen”.

3.1.5 Samoin on välttämätöntä määrittää, ketä tarkoitetaan ”työntekijällä”. Komitean on tutkittava tätä käsitettä entistä perusteellisemmin etenkin, koska EU:n oikeudessa ei ole määritetty yhteistä ”työntekijän” käsitettä. Siksi on selvitettävä, mihin käsitteeseen SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan c alakohdan ”työntekijä” perustuu. Tällä välin voidaan huoletta vahvistaa, että SEUT-sopimuksen 153 artiklassa ratkaisevaa ei ole ”työntekijän” käsite liikkumisvapautta koskevan oikeuden merkityksessä vaan ”työntekijän” käsite sosiaaliturvaa koskevan oikeuden merkityksessä. Tätä oikeutta puolestaan sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joilla on oikeus kuulua kaikkiin asetuksessa (EY) N:o 883/2004 mainitut riskit kattavien järjestelmien piiriin.

3.1.6 Komitean aiemmin toteaman mukaisesti: ”ETSK, joka toteaa, että köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen voimistavat populistisia suuntauksia monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, panee tyytyväisenä merkille Euroopan unionin neuvoston 16. kesäkuuta 2016 hyväksymät päätelmät aiheesta ”Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta: Integroitu lähestymistapa”<sup>(12)</sup> ja suosittaa samanaikaisesti, että seuraavan rahoituskehysten yhteydessä perustetaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan keskittyvä yhdenmukainen EU:n rahasto, joka nojautuu tähänastisiin kokemuksiin vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toiminnasta.”<sup>(13)</sup>

3.1.7 Poliittisen tahdon luomiseksi on syytä arvioida puolueettomasti Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanoa ja sen onnistumisia ja epäonnistumisia sekä tuoda näkyviin EU:n toimintaa jäsenvaltioiden toimien tukemisessa ja täydentämisessä. Yksi tällaisen täydentävän tuen muoto voisi olla vähimmäistulon rahoittamiseen tarkoitettu EU:n rahasto, joka perustettaisiin oikeudellisen kehiksen nojalla.

3.1.8 Komissio ei saa piiloutua toissijaisuusperiaatteen taakse. Kun jäsenvaltiot esittävät vastalauseen toissijaisuusperiaatteen nojalla, sillä pyritään tavallisesti välttämään kansallisen lainsäädännön muuttaminen unionin toimenpiteiden vuoksi. Komissio ei kuitenkaan yleisen edun suojelijana voi viitata toissijaisuusperiaatteeseen yleisluontoisesti, sillä se olisi itesensuuria. Tässä tapauksessa se on vielä vakavampaa, koska kysymyksessä ovat perusoikeudet. Koska komissio ei ole antanut säädösesitystä, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan (N:o 2) 6 artiklaa ei voida soveltaa täysimääräisesti. Sen mukaan neuvoston lisäksi ”kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva esitys on toimitettu unionin virallisilla kielillä, antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen”. Tämä demokraattinen mielipiteenilmaus, joka saattaa erota neuvoston ilmaisemasta kannasta, tehdään tyhjäksi aina, kun komission ja neuvoston väliset neuvottelut estävät säädöksen mahdollisen hyväksymisen.

3.1.9 Viittauksella Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin, jonka periaatteita Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa täysin, ei myöskään voida perustella tätä aihetta koskevan sitovan eurooppalaisen välineen laatimatta jättämistä etenkin, kun on yleisesti hyväksytty, että perussopimuksessa on selkeästi olemassa oikeusperusta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari on kaikkien EU:n toimielinten antama julistus, ja sen tavoitteena ”on osoittaa, miten tehokkaat työllisyys- ja sosiaalipoliittiset tulokset voidaan saavuttaa”<sup>(14)</sup>. Pilarin tulee olla lähtökohta toiminta- ja säädösehdotuksille, joita komissio onkin alkanut esittää. Pilarin 14 kohdan muotoilu – ”Jokaisella, jolla ei ole riittäviä varoja, on oikeus riittäviin vähimmäistoimeentuloetuksiin, joilla varmistetaan ihmisarvoinen elämä kaikissa elämän vaiheissa, ja työmarkkinoille ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien tavaroiden ja palvelujen tosiasialliseen saatavuuteen” – ei voida myöskään tulkita rajoittavaksi. Sellainen tulkinta olisi itse asiassa ristiriidassa pilarin johdanto-osan 6 kappaleen kanssa. Siinä muistutetaan, että SEUT-sopimuksessa ”on määräyksiä unionin toimivallasta liittyen muun muassa [–] sosiaalipolitiikkaan (151–161 artikla)”. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista annetun tiedonannon liiteasiakirjana annetussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa viitataan EU:n lainsäätämismenettelyjen osalta perussopimuksen artiklaan, joka koskee työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroimista.

3.1.10 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea tukee varauksetta sosiaalisten oikeuksien pilarissa esitettyjä periaatteita ja katsoo, että säätämällä sitovasta eurooppalaisesta välineestä riittävän vähimmäistulon ottamiseksi käyttöön Euroopan laajuisesti voitaisiin tehdä totta juhllisista vakuutuksista, joissa kaikissa, sosiaalisia oikeuksia koskevasta perusoikeuskirjasta lähtien, vaaditaan määrätietoisesti torjumaan sosiaalista syrjäytymistä. Lisäksi näin välitettäisiin viesti siitä, että 2000-luvun EU:ta ei voida rakentaa huolehtimatta kaikista EU:n kansalaisista

## 3.2 Välttämättömät tekniset ratkaisut

3.2.1 Tekniseltä kannalta olisi tarpeen määrittellä taatun vähimmäistoimeentulon saannin ehdot. Vähimmäistoimeentulon määrittämisessä tulisi ottaa huomioon seuraavat seikat:

- taatun vähimmäistoimeentulon ja järjestelmän aktiivointiehdon välinen yhteys
- kotitalouden kokoonpanon vaikutus ottaen huomioon nk. lapsitekiä köyhyysilmiossa
- muut tulolähteet, esimerkiksi perinnöt
- taattuun vähimmäistoimeentuloon kuuluvat erilaiset rahalliset ja luontoisetuudet, kuten terveydenhuolto, asuminen, liikkuvuus, perhetuki ja yleishyödylliset palvelut.

<sup>(12)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/fi/pdf>.

<sup>(13)</sup> EUVL C 173, 31.5.2017, s. 15.

<sup>(14)</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin johdanto-osan 12 kappale.

3.2.2 Vähimmäistulon on perustuttava yleiseen ratkaisumalliin, joka lähtee ihmisten erilaisista tarpeista. Se ei saa rajoittua henkiinjäämistason tai vain keskipalkasta laskettavaan köyhyysasteeseen, joka ei todellisuudessa kaikissa maissa riitä perustarpeiden täyttämiseen. Siksi mukaan on otettava kaikki elintason, asumiseen, koulutukseen, terveyteen ja kulttuuriin liittyvät tarpeet, jotta työmarkkinoilta syrjäytyneille ja köyhyysloukkuu jäänneille ihmisille voidaan tarjota paremmat mahdollisuudet työmarkkinoille pääsemiseen tai niille palaamiseen. Keskustelu tulon saamisen ehdoista on käynnissä, ja ehtoja tulisikin täsmentää.

3.2.3 Tämä lähestymistapa perustuu Amartya Senin ja muiden taloustieteilijöiden tutkimuksiin. Amartya Sen käyttää käsitettä "toimintavalmiudet" (capabilities), jotka koostuvat kolmesta tekijästä:

**Terveys ja elinajanodote** – Viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että köyhyydessä elävät ihmiset säästävät terveydenhoidostaan ja erityisesti hampaiden hoidosta. Heillä on huonot elintavat, he syövät muita huonommin ja kärsivät siksi enemmän ylipainoon liittyvistä ongelmista. Elinajanodotteessa on huomattavia eroja rikkaiden ja köyhien välillä. Myös työn raskaus on otettava huomioon.

**Osaaminen ja koulutustaso** – Tilastot osoittavat selkeästi työttömyysasteen ja eri koulutustasojen yhteyden. Eurostatin vuoden 2015 tietojen mukaan 11 prosenttia eurooppalaisista 18–24-vuotiaista on keskeyttänyt koulun.

**Elintaso** – Ostovoimaan on sisällytettävä kaikki elämänlaadun osat eikä vain henkiinjäämistason kannalta tärkeitä tekijöitä. Liikkumiskyky ja kulttuurin saatavuus ovat tärkeitä integroitumisen ja osallisuuden tekijöitä suhteissa toisiin ihmisiin ja sosiaalisessa elämässä. Ne ovat siis keinoja, joiden ansiosta köyhät ihmiset eivät eristäydy köyhyysloukkuu, joka on syöksykierre kohti yhteiskunnasta syrjäytymistä.

3.2.4 On luotava järkeviä ja joustavia välineitä, joilla voidaan laskea riittävä vähimmäistulo. On laadittava yhteiset menetelmät, joita käyttämällä voidaan laskea viitebudjetti ja mukauttaa sitä kunkin maan mukaan. Tällä osa-alueella on jo tehty merkittävää työtä, erityisesti Antwerpenin yliopiston sosiaalipolitiikan keskuksessa sekä EAPN- ja EMIN-verkostoissa. Viitebudjettien avulla voidaan sekä vertailla eri jäsenvaltioita että saada tarvittavaa joustavuutta, jotta niitä voidaan soveltaa kunkin maan olosuhteiden mukaan. Niihin on otettava mukaan sekä niin sanottu ruokakori että terveydenhoito ja itsestä huolehtiminen, koulutus, asuminen, vaatteet, liikkuminen, turvallisuus, vapaa-aika, sosiaaliset suhteet, lasten turvallisuus sekä viitebudjetteja koskevassa hankkeessa yhteistä metodologiaa varten määritetyt kymmenen alaa. Viitebudjetit, joita tutkijat sekä EAPN- ja EMIN-verkostojen kaltaiset kansalaisjärjestöt tukevat voimakkaasti, ovat hyvin käyttökelpoisia testattaessa tähän mennessä köyhyysrajojen määrittämiseen käytettyjen köyhyysindikaattoreiden pätevyyttä.

3.2.5 Olisi myös tärkeää arvioida, miten vähimmäistulon käyttöönotolla voitaisiin järjeistää sosiaaliturvaa tietyissä maissa. Tähän lähestymistapaan perustuu muun muassa Ranskan presidentin ehdotus yleisestä toimeliaisuustulosta (revenu universel d'activité), joka sisältyy köyhyyden torjuntasuunnitelmaan. Sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoinen vähimmäisturva kaikille niille, joille siitä on hyötyä, yhdistämällä mahdollisimman monia sosiaalietuuksia. Myös Saksassa käydään keskustelua solidaarisesta vähimmäistulosta, joka auttaisi torjumaan köyhyyttä ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien köyhyyttä yksinkertaistamalla sosiaaliturvajärjestelmiä. Hallitus on jo varannut tähän 4 miljardin euron määrärahat vuoteen 2021 asti.

Bryssel 20. helmikuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomiteanss*

*puheenjohtaja*

Luca JAHIER

## LIITE

Lausuntoa käsitellessä hylättiin seuraava muutosehdotus, joka sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 39 artiklan 2 kohta):

**Korvataan lausunnon otsikko ja koko teksti seuraavasti** (perustelu asiakirjan lopussa):

**Eurooppalainen kehys vähimmäistulolle****Päätelmät ja ehdotukset**

ETSK on osallistunut aktiivisesti eurooppalaiseen keskusteluun köyhyyden vähentämisestä. Myös ajatusta Euroopan laajuisesta vähimmäistulosta on käsitelty laajasti muutamissa ETSK:n aiemmissa lausunnoissa sekä nyt ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”-erityisjaoston lausunnossa ”Eurooppalainen puitedirektiivi vähimmäistulosta”. ETSK on vakuuttunut siitä, että köyhyyden torjumista tulee jatkaa. Näkemykset oikeiden välineiden valinnasta poikkeavat kuitenkin suuresti toisistaan. Esittelijän näkemys vähimmäistulosta koskevasta Euroopan laajuisesta sitovasta välineestä ei saa kaikkien kannatusta, vaikka esittelijä ansaitseekin vilpittömät kiitokset ponnisteluistaan kompromissin löytämiseksi.

Tämän vastalausunnon tarkoituksena on esittää rakentava ja kattava lähestymistapa köyhyyden vähentämiseen jäsenvaltioissa. Se perustuu siihen tosiasiaan, että sosiaaliturvajärjestelmien suunnittelu kuuluu yksinomaan jäsenvaltioiden toimialaan EU:n perussopimuksissa selkeästi vahvistetun toissijaisuusperiaatteen ja toimivaltajaan mukaisesti. Euroopan tason toiminnan tulisi siksi perustua avoimeen koordinoitimenetelmään, joka on pääasiallinen väline jäsenvaltioiden tukemiseen ja parhaista kansallisista ratkaisuista vastavuoroisesti oppimiseen. Tässä vastalausunnossa esitetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla pyritään ulottamaan EU-tason toiminnan soveltamisala tässä asiassa mahdollisimman laajaksi.

Köyhyyden torjunnan tulisi olla Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden yhteinen sitoumus. Vuoden 2019 yhteisen työllisyysraportin mukaan kotitalouksien tulot jatkavat kasvuaan lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Vaikka köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen uhkaamien ihmisten yhteenlaskettu määrä, joka on 113 miljoonaa eli 22,5 prosenttia koko väestöstä, alittaa nyt kriisiä edeltävän tason, se on edelleen kohtuuttoman suuri ja pitkällä aikavälillä kestävä. Tämänhetkinen talouden noususuhdanne tarjoaa tilaisuuden sellaisten uudistusten vauhdittamiseen, joilla parannetaan työmarkkinoiden ja sosiaaliturvajärjestelmien osallistavuutta, häiriönsietokykyä ja oikeudenmukaisuutta. Elpymiseen liittyy kuitenkin myös hidastumisen riskejä, ja tästä syystä jäsenvaltioiden on kiireellisesti hyödynnettävä tätä mahdollisuutta.

Vaikka Eurooppa 2020 -strategiassa asetettu tavoite vähentää köyhyysvaarassa olevien ihmisten määrää on tuottanut myönteisiä tuloksia erityisesti talouden ja työmarkkinoiden tuntuvaan elpymisen ansiosta, tämän myönteisen suuntauksen ylläpitämiseksi on tehtävä enemmän.

Tässä vastalausunnossa suositellaan seuraavia toimia:

1. EU:n ja jäsenvaltioiden toimintapolitiikoissa tulisi keskittyä uudistusten jatkamiseen ja suotuisien olosuhteiden tarjoamiseen työpaikkojen luomiselle. Tämä on kaikkien köyhyyden vähentämiseen tähtäävien toimien lähtökohta. Työssäkäyviä ihmisiä oli EU:ssa vuoden 2018 toisella neljänneksellä 239 miljoonaa eli enemmän kuin koskaan tällä vuosituhanella. Jos suuntaus jatkuu, EU voi hyvinkin saavuttaa Eurooppa 2020 -strategian työllisyystavoitteen (75 %) vuonna 2020. Myönteinen kehitys auttaa myös saavuttamaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteen köyhyyden vähentämisestä. Kestävä talouskasvu, työllisyys ja ihmisten hyvinvointi edellyttävät tervettä talouspolitiikkaa yhdistettynä rakenneuudistusten jatkamiseen varsinkin jäsenvaltioiden työmarkkinoilla ja sosiaalisen suojelun järjestelmissä.
2. Terveellä talous- ja työmarkkinapolitiikalla on keskeinen merkitys köyhyyden torjumassa, mutta lisäksi tarvitaan yhdenmuettyä lähestymistapaa, johon sisältyy yhdistelmä kohdennettuja toimintapolitiikkoja. Vähimmäistulolla on tärkeä asema tässä lähestymistavassa, mutta se olisi nähtävä osana yhdenmuettyä työllisyyspolitiikan ja -palvelujen kokonaisuutta, johon kuuluvat erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelut ja asuntopolitiikka. Vähimmäistulotuki onkin kaikissa EU:n jäsenvaltioissa kehittynyt pelkästä taloudellisesta tuesta aktiiviseksi toimenpiteeksi, joka tukee edunsaajia siirtymisessä sosiaalisen syrjäytymisen tilanteesta aktiiviseen elämään. Sitä tulisi siksi pitää tilapäisratkaisuna, joka tukee henkilöitä siirtymävaiheessa niin kauan kun he sitä tarvitsevat. Tällainen osallistava integrointi, joka perustuu aktivointipolitiikkaan, on oikeansuuntainen askel.

3. Paras taso vähimmäistulon pohtimiselle ja köyhyyden vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamiselle on toissijaisuusperiaatteen valossa kansallinen taso. EU:n jäsenvaltiot ovatkin ottaneet käyttöön vähimmäistulomekanismeja kansallisten käytäntöjensä ja taloutensa suorituskyvyn mukaisesti. Määritelmät, ehdot ja soveltamistasot ovat eri jäsenvaltioissa erilaisia ilmeisistä syistä.
4. EU-tason toiminnalla on mahdollista tukea jäsenvaltioiden ponnisteluja. ETSK suosittaa käytännönläheistä lähestymistapaa, jossa noudatetaan toissijaisuusperiaatetta mutta samalla tuetaan ja ohjataan vähimmäistulojärjestelmien kehittämistä jäsenvaltioissa mahdollisimman tehokkailla EU-tason toimilla. Euroopan unionin ja erityisesti Euroopan komission tulisi tukea jäsenvaltioiden ponnisteluja nykyistä aktiivisemmin toimin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteyteen olisikin syytä kehittää strategia, jota koordinoidaan kansallisella ja unionin tasolla ja jossa keskitytään laaja-alaisiin toimiin ja erityistoimenpiteisiin, ottaen huomioon kansallisten viitebudjettien rooli.

Tapaa, jolla jäsenvaltiot täyttävät köyhyyden vähentämistavoitteen, tulisi seurata eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa, mikä edellyttää tiiviimpää koordinoitua. Edistymistä voitaisiin tukea ja seurata yhteisesti sovitulla indikaattoreilla tai vertailuarvoilla. Työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea tekevät parhaillaan työtä vertailuarvojen aseman vahvistamiseksi, ja sosiaalisen suojelun komiteassa on jo käytössä erityinen vähimmäistuloja koskeva vertailuarvo. Tämä on oikea keino saavuttaa edistystä.
5. Kun otetaan huomioon Euroopan tason työmarkkinaosapuolten 26.–27. tammikuuta 2016 allekirjoittama julkilausuma vahvan työmarkkinavuoropuhelun uudesta alusta, työmarkkinaosapuolten – jotka ovat työmarkkinoiden tärkeimpiä toimijoita – roolia ja valmiuksia politiikan laadinnassa ja rakenneuudistusprosessissa tulisi edelleen vahvistaa sekä Euroopan tasolla että kansallisesti. Myös kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat edistää tätä prosessia tuomalla EU:ta lähemmäs kansalaisia.
6. Tämän vastalausunnon lähestymistavassa otetaan huomioon myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, joka ”olisi pantava täytäntöön sekä unionissa että jäsenvaltioissa niiden toimivallan mukaisesti ottaen asianmukaisesti huomioon erilaiset sosioekonomiset ympäristöt ja kansallisten järjestelmien moninaisuus, mukaan lukien työmarkkinaosapuolten asema, ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudatetaan”<sup>(1)</sup>.

#### Äänestystulos:

Puolesta: 92

Vastaa: 142

Pidättyi äänestämästä: 8

---

<sup>(1)</sup> Toimielinten välinen julistus Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista, johdanto-osan 17 kappale.