



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 15. oktoober 2019
(OR. en)

12753/19

SOC 650
EMPL 494

SEADUSANDLIKUD AKTID JA MUUD DOKUMENDID

Teema: NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele

NÕUKOGU SOOVITUS,

...

milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 292 koostoimes artiklitega 153 ja 352,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Liidu lepingu artikli 3 kohaselt on liidu eesmärk edendada muu hulgas oma rahvaste hüvangut ning selles on sätestatud, et liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress. Liit võitleb sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu ning edendab sotsiaalset õiglust ja kaitset, naiste ja meeste võrdõiguslikkust, põlvkondade solidaarsust ja lapse õiguste kaitset.
- (2) Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise lepingu) artikli 9 kohaselt võtab liit oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel arvesse kõrge tööhõive taseme edendamise, piisava sotsiaalse kaitse tagamise, sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse ning hariduse, koolituse ja inimeste tervise kaitse kõrge tasemega seotud nõudeid.
- (3) ELi toimimise lepingu artikli 153 lõike 1 punktiga c võimaldatakse liidul toetada ja täiendada liikmesriikide meetmeid töötajate sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalkaitse valdkonnas. Liidu meetmeid võib võtta ka selleks, et lahendada probleeme, mis on seotud füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate isikute juurdepääsuga sotsiaalkaitsele, võttes aluseks ELi toimimise lepingu artikli 352, mis sisaldab sätet, millega võimaldatakse nõukogul võtta vastu aluslepingutes sätestatud eesmärkide saavutamiseks vajalik meede, kui aluslepingutes ei ole sätestatud nende saavutamiseks vajalikke volitusi.

- (4) Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kuulutasid 17. novembril 2017 pidulikult välja Euroopa sotsiaalõiguste samba. Euroopa sotsiaalõiguste samba 12. põhimõtte on sätestatud, et töösuhte liigist ja kestusest olenemata on töötajatel ja võrreldavatel tingimustel füüsilisest isikust ettevõtjatel õigus piisavale sotsiaalkaitsele.
- (5) Sotsiaalpartnerid on kohustunud jätkama panustamist Euroopasse, mis toob töötajatele ja ettevõtetele kasu.
- (6) Euroopa Parlament rõhutas Euroopa sotsiaalõiguste sammast käsitlevas 19. jaanuari 2017. aasta resolutsioonis vajadust piisava sotsiaalkaitse ning sotsiaalsete investeeringute järele kogu inimeste eluea jooksul, võimaldades kõigil osaleda täielikult ühiskonnas ja majanduses ning säilitades inimväärse elatustaseme.
- (7) Oma arvamuses komisjoni teatise kohta Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa sotsiaalõiguste teemalise arutelu käivitamise kohta toonitas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vajadust tagada kõigi töötajate kaetus peamiste töönormide ja piisava sotsiaalkaitsega.

- (8) Sotsiaalkaitstesüsteemide erinevad vormid on Euroopa sotsiaalse mudeli ja hästi toimiva sotsiaalse turumajanduse nurgakivi. Sotsiaalkaitse tähtsaim ülesanne on kaitsta inimesi sotsiaalsete riskide, nagu haiguse, vanaduse, tööõnnetuste ja tööst ilma jäämise rahalise mõju vastu, vältida ja leevendada vaesust ning säilitada inimväärne elatustase. Hästi kavandatud sotsiaalkaitstesüsteemid võivad hõlbustada ka tööturul osalemist, aidates aktiveerida inimesi ning toetades neid tööturule naasmisel ja tööturustaatuste vahel liikumisel, kui nad töökohta vahetavad, tööle asuvad või sealt lahkuvad või äritegevusega alustavad või selle lõpetavad. Need süsteemid soodustavad konkurentsivõimet ja kestlikku majanduskasvu, sest toetavad investeerimist inimkapitali ning võivad aidata suunata inimressursse esilekerkivatesse ja dünaamilistesse majandussektoritesse. Nad toimivad ka automaatsete tasakaalustusmehhanismidena, kuna sujundavad tarbimist majandustsükli jooksul.

- (9) Sotsiaalkaitset võib pakkuda mitterahaliste või rahaliste hüvitiste näol. Seda pakutakse tavaliselt üldkavade kaudu, mis kaitsevad kõiki üksikisikuid ja mida rahastatakse üldisest maksusüsteemist, ja/või kavade kaudu, mis kaitsevad inimesi tööturul ja mis põhinevad sageli nende töötasuga seotud sissemaksetel. Sotsiaalkaitse hõlmab mitut haru, mis katavad mitmesuguseid sotsiaalseid riske alates vanadusest kuni haiguse või töötuseni. Käesolevat soovitus kohaldatakse nende sotsiaalkaitseharude puhul, mis on sageli tihedamalt seotud tööturul osalemisega ning mis tagavad eelkõige kaitse tööga seotud sissetuleku kaotuse korral teatava riski ilmnemisel. Käesolevas soovitus ei reguleerita sotsiaalabi ja miinimumsissetuleku kavade kättesaadavuse tagamist. Soovitus täiendab olemasolevaid liidu tasandi suuniseid sotsiaalteenuste ja -abi kohta ning samuti tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta, nagu näiteks komisjoni 3. oktoobri 2008. aasta soovitus tööturult tõrjutud isikute aktiivse kaasamise kohta.
- (10) Üleilmastumine, tehnoloogiaareng, individuaalsete eelistuste muutumine ja rahvastiku vananemine on viimase kahekümne aasta jooksul kaasa toonud ja toovad edaspidigi kaasa muutusi liidu tööturul. Tööhõive muutub üha mitmekesisemaks ning töökarjäärid jäävad järjest vähem lineaarseks.
- (11) Liidu tööturgudel esineb mitmesuguseid töösuhteid ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise vorme kõrvuti täisajaga töötamiseks sõlmitud tähtajatute töölepingutega. Osa neist on tööturul kasutusel olnud juba pikka aega (nt tähtajaline, ajutine ja osaajatöö, koduabitöö ja praktika), samas kui osa (nt nõudetöö, vautšeripõhine töö, platvormitöö) on tekkinud hiljem ja muutunud tähtsamaks peale 2000. aastat.

- (12) Omaette heterogeense rühma moodustavad eelkõige füüsilisest isikust ettevõtjad. Enamik inimesi otsustab füüsilisest isikust ettevõtjana (töötajatega või ilma) tegutseda vabatahtlikult, võttes riski hakata ettevõtjaks, kuid iga viies on füüsilisest isikust ettevõtja seetõttu, et ei suuda palgatööd leida.
- (13) Tööturgude muutudes peavad muutuma ka sotsiaalkaitstesüsteemide eri vormid, tagamaks et Euroopa sotsiaalne mudel on tulevikukindel ning võimaldab liidu ühiskondadel ja majandustel tulevases töömaailmast võimalikult palju kasu saada. Enamikus liikmesriikides põhinevad aga sotsiaalkaitsekavade kohaseid sissemakseid ja õigusi käsitlevad eeskirjad ikka veel suuresti töötaja ja ainsa tööandja vahel täisajaga töötamiseks sõlmitud tähtajatutel lepingutel ning muid töötajate rühmi ja füüsilisest isikust ettevõtjaid hõlmavad need vähem. Tõendid näitavad, et mõned ebatüüpilises töösuhtes olevad töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad ei saa piisavat kaitset sotsiaalkaitseharudes, mis on tihedamalt seotud tööturul osalemisega. Vaid vähesed liikmesriigid on teinud reforme sotsiaalkaitstesüsteemide kohandamiseks töösuhete muutuva olemusega, et sellest mõjutatud töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid paremini kaitsta. Tehtud täiustused on liikmesriikides ja sotsiaalkaitseharudes erinevad.
- (14) Pikas perspektiivis võivad puudujäägid sotsiaalkaitsele juurdepääsul seada ohtu inimeste heaolu ja tervise ning suurendada majanduslikku ebakindlust, vaesusrisi ja ebavõrdsust. Need võivad kaasa tuua mitteoptimaalse investeerimise inimkapitali ning vähendada usaldust institutsioonide vastu ja piirata kaasavat majanduskasvu. Sellised puudujäägid võivad samuti vähendada sotsiaalkaitsetulu, kui üha rohkem inimesi skeemidesse ei panusta.

- (15) Töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid võib lugeda konkreetse sotsiaalkaitseharuga ametlikult kaetuks, kui vastavalt kehtivatele õigusaktidele või kehtivale kollektiivlepingule on neil õigus osaleda seda konkreetset sotsiaalkaitseharu hõlmavas sotsiaalkaitsekavas. Ametliku kaetuse eesmärgil saab kasutada kohustuslikke või vabatahtlikke kavasad. Vabatahtlikud kavad sisaldavad võimalust ise kavaga liituda (liitumisklauslid) või hõlmavad automaatselt kõiki sihtrühma kuuluvaid isikuid, jättes neile võimaluse soovi korral kavas osalemisest loobuda (loobumisklauslid). Tõendid näitavad, et võrreldes liitumisklauslitega vabatahtlike kavadega on loobumisklauslitega vabatahtlikes kavades osalemise määr ja seepärast ka nendega kaetus suuremad.
- (16) Töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid võib lugeda konkreetse sotsiaalkaitseharuga tegelikult kaetuks, kui neil on võimalus koguda piisavaid hüvitisi ja vastava riski teostumise korral võimalik teataval tasemel hüvitisi saada. Inimesele võib olla võimaldatud ametlik juurdepääs sotsiaalkaitsele, ilma et tal oleks tegelikult võimalik hüvitise saamise õigusi omandada ja kasutada.
- (17) Sotsiaalkaitset loetakse piisavaks, kui see võimaldab inimestel säilitada inimväärse elatustaseme, asendada nende saamatajääv sissetulek mõistlikul viisil ja elada väärikalt ega lase neil vaesusesse sattuda, aidates samal ajal asjakohasel juhul kaasa nende aktiveerimisele ja lihtsustades tööturule naasmist. Piisavuse hindamisel tuleb arvesse võtta liikmesriigi sotsiaalkaitstesüsteemi tervikuna, st liikmesriigi kõiki sotsiaalkaitsehüvitisi.

- (18) Mõnes liikmesriigis ei hõlma sotsiaalkaitsekavad teatavatesse kategooriatesse kuuluvaid töötajaid, nagu väheste töötundidega osaaajatöötajad, hooajatöötajad, nõudetöö tegijad, platvormitöötajad, renditöölepingute alusel töötajad või praktikandid. Peale selle võib töötajatel, kel ei ole täisajaga tähtajatut lepingut, keeruline sotsiaalkaitsega tegelikult kaetud olla, sest nad ei pruugi vastata kriteeriumidele, mille alusel tekivad sissemaksetel põhinevate sotsiaalkaitsekavade alusel hüvitiste saamise õigused. Mõnes liikmesriigis puudub füüsilisest isikust ettevõtjatel üldse ametlik juurdepääs tähtsaimatele sotsiaalkaitsekavadele, mõnes liikmesriigis võivad nad selliste kavadega liituda vabatahtlikult. Vabatahtlik kaetus võib olla sobiv lahendus töötuskindlustuse puhul, mis on tihedamalt seotud ettevõtlusriskiga; vähem on see põhjendatav muude riskide (nt haiguse) puhul, mis on suures jaos sõltumatud isiku staatusest tööturul.

- (19) Õigusi käsitlevad eeskirjad võivad seada ebatüüpilises töösuhtes olevad töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad ebasoodsamasse olukorda. Eelkõige võivad sissetuleku ja ajalised piirmäärad (kvalifikatsiooniperioodid, ooteaeg, minimaalne tööaeg, hüvitiste kestus) olla põhjendamatult suureks takistuseks teatavate ebatüüpilises töösuhtes olevate töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate rühmade juurdepääsul sotsiaalkaitsele. Üldiselt on kindlaks tehtud kahtemoodi probleemid: esiteks võivad praegused eeskirjade erinevused tüüpilises töösuhtes olevate inimeste ja ebatüüpilistes töösuhetes olevate inimeste või füüsilisest isikust ettevõtjate vahel tarbetult seada ühe rühma halvemasse olukorda; teiseks võivad kõigi rühmade suhtes kohaldatavad ühesugused eeskirjad kaasa tuua halvemad tulemused neile, kes ei kasuta tüüpilisi tööhõivevorme, ja ei pruugi olla kohandatud füüsilisest isikust ettevõtjate olukorrale. Mõlemal juhul võib olla võimalik kujundada eeskirju konkreetsete rühmade olukorrale vastavamaks, säilitades ühtlasi kõikehõlmavuse üldpõhimõtte, nii et tööturul ei jääks sotsiaalse riski teostumise korral keegi sotsiaalkaitseta. Vaja võib olla erimeetmeid vältimaks seda, et inimesed panustavad kattuvatesse kavadesse, näiteks juhul, kui nad tegelevad abitegevusega ja on samas põhitöö kaudu täielikult kaetud.
- (20) Sotsiaalkaitseõigused ei jää alati alles ja need ei kogune ega/või kandu alati üle olukorras, kus inimesed vahetavad oma tööturustaatus, näiteks asuvad palgatöö tegemise asemel tegutsema füüsilisest isikust ettevõtjana või jäävad töötuks, on ühtaegu palgatööl ja füüsilisest isikust ettevõtjad ja alustavad äritegevust või lõpetavad selle. Õiguste säilitamine, kogumine ja/või ülekantavus ühest kavast teise on aga väga tähtsad, et inimestel, kes kombineerivad või vahetavad töökohti või lähevad töötajastaatusest üle füüsilisest isikust ettevõtja staatusesse või vastupidi, oleks tegelik juurdepääs sissemaksetel põhinevate sotsiaalkaitsekavade alusel saadavatele hüvitistele ning et nad oleksid nende kavadega piisavalt kaetud, aga ka selleks, et soodustada nende osalemist vabatahtlikes sotsiaalkaitsekavades.

- (21) Mõnel juhul võivad hüvitised olla ebapiisavad, st nad ei pruugi olla küllaldased või sobivalt ajastatud. Nad ei pruugi säilitada inimese inimväärsel elatustaset, või võimaldada tal elada väärikalt ja hoida teda vaesusesse sattumast. Sellistel juhtudel võib olla võimalik piisavust parandada, pöörates ühtlasi tähelepanu võimaldamismeetmetele, mis hõlbustavad tööle naasmist. Sissemakseid käsitlevate eeskirjadega võidakse võimalused ebavõrdsemaks muuta ning seada teatavatesse kategooriatesse kuuluvad töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad ebasoodsamasse olukorda. Näiteks võivad füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitsemaksed hõlmata sissetulekust sõltumatuid makseid või põhineda varasemal sissetulekul või tulevase sissetuleku prognoosidel. See võib tekitada asjaomasele isikule rahavooprobleme, kui tema sissetulek on oodatust väiksem. Kui liikmesriik otsustab määrata kindlaks sissetulekumäära, millest madalama sissetuleku korral töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja ei ole kohustatud maksma kindlustusmaksid, tuleks vastavaid sotsiaalmaksete vähendusi ja muid astmelisusel põhinevaid meetmeid kohaldada asjakohasel juhul samamoodi töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes, kuid need ei tohiks tuua kaasa väiksema sissetuleku deklareerimist. Üldiselt võib sotsiaalmaksete vähendusi ja muid astmelisusel põhinevaid meetmeid kasutada samuti selleks, et edendada üleminekut vähem ebakindlatele tööhõivevormidele ning võidelda tööturu killustatusega.

- (22) Sotsiaalkaitse-eeskirju käsitlevate kehtivate õigusaktide keerukus ja nende läbipaistvuse puudumine paljudes liikmesriikides võib tähendada seda, et inimesed ei ole piisavalt kursis oma õiguste ja kohustustega ning sellega, kuidas oma õigusi kasutada ja kohustusi täita. See võib kaasa tuua ka vähese sotsiaalkaitsekavadega liitumise või neis vähese osalemise, eriti vabatahtlike kavade puhul. Läbipaistvus on saavutatav mitmel viisil, näiteks saates ajakohast teavet isiku õiguste kohta, tehes kättesaadavaks internetipõhised simulatsioonivahendid hüvitise saamise õiguste kohta ja luues internetis ja mujal ühtsed teabekeskused või isiklikud kontod. Eriti digitaliseerimise abil on võimalik suurendada inimeste jaoks läbipaistvust.
- (23) Kui sotsiaalkaitsega kaetuse kohta puuduvad statistilised andmed, mis on esitatud vastavalt töösuhte liigile, vanusele, soole ja kodakondsusele, võib see piirata võimalusi muuta sotsiaalkaitsesüsteemid suutlikumaks kohanema muutuva töömaailmaga ja vastama selle vajadustele.
- (24) Sotsiaalkaitsele juurdepääsu puudujääkidel võib olla kahjulik majanduslik ja eelarvemõju, mis võib tunda anda kogu liidus. Need puudutavad liikmesriikide ühiseid huve ja võivad takistada liidu peamiste eesmärkide saavutamist.

- (25) Liidu õigusaktidega on juba praegu tagatud võrdne kohtlemine erinevate töösuhte liikide vahel, keelatud otsene või kaudne sooline diskrimineerimine tööhõivega, elukutsega, sotsiaalkaitsega ning kaupade ja teenuste kättesaadavusega seotud küsimustes, tagatud õiguste ülekantavus ja säilimine ühest liikmesriigist teise liikumise korral ning tagatud miinimumnõuded täiendavate pensioniõiguste piiriülese omandamise ja säilitamise kohta, samuti miinimumnõuded tööandjapensioniskeemide läbipaistvuse kohta. Käesolev soovitus ei mõjuta kehtivaid liidu sotsiaalkaitse õigusakte, eriti Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 883/2004¹, direktiive 2006/54/EÜ², 2008/94/EÜ³, 2008/104/EÜ⁴, 2010/41/EÜ⁵, (EL) 2016/2341⁶, (EL) 2019/1152⁷ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1158⁸ ning nõukogu direktiive 79/7/EMÜ⁹, 93/103/EÜ¹⁰, 97/81/EÜ¹¹, 1999/70/EÜ¹², 2004/113/EÜ¹³ ja 2010/18/EL¹⁴.

-
- ¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, 30.4.2004, lk 1).
- ² 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 (ELT L 204, 26.7.2006, lk 23).
- ³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2008. aasta direktiiv 2008/94/EÜ töötajate kaitse kohta tööandja maksejõuetuse korral (ELT L 283, 28.10.2008, lk 36).
- ⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/104/EÜ renditöö kohta (ELT L 327, 5.12.2008, lk 9).
- ⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2010. aasta direktiiv 2010/41/EL füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ (ELT L 180, 15.7.2010, lk 1).
- ⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/2341 tööandja kogumispensioni asutuste tegevuse ja järelevalve kohta (ELT L 354, 23.12.2016, lk 37).
- ⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1152 läbipaistvate ja prognoositavate tööttingimuste kohta Euroopa Liidus (ELT L 186, 11.7.2019, lk 105).
- ⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1158, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL (ELT L 188, 12.7.2019, lk 79).
- ⁹ Nõukogu 19. detsembri 1978. aasta direktiiv 79/7/EMÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas (EÜT L 6, 10.1.1979, lk 24).
- ¹⁰ Nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiiv 93/103/EÜ kalalaevade pardal kohaldatavate tööohutuse ja -tervishoiu miinimumnõuete kohta (kolmeteistkümmes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses) (EÜT L 307, 13.12.1993, lk 1).
- ¹¹ Nõukogu 15. detsembri 1997. aasta direktiiv 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta (ELT L 14, 20.1.1998, lk 9).
- ¹² Nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT L 175, 10.7.1999, lk 43).
- ¹³ Nõukogu 13. detsembri 2004. aasta direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega (ELT L 373, 21.12.2004, lk 37).
- ¹⁴ Nõukogu 8. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/18/EL, millega rakendatakse Euroopa Tööstuse ja Tööandjate Keskkliitude Ühenduse, Euroopa Käsitööga Tegelevate Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtete Keskkliidu, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt vanemapuhkuse kohta sõlmitud muudetud raamkokkulepet ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 96/34/EÜ (ELT L 68, 18.3.2010, lk 13).

- (26) Nõukogu soovitus 92/442/EMÜ¹ määrati kindlaks sotsiaalkaitsega seotud ühiseesmärgid ning kutsuti liikmesriike üles uurima võimalust kehtestada ja/või arendada välja asjakohane sotsiaalkaitse füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks. Need ühiselt määratletud eesmärgid on võimaldanud kasutada sotsiaalkaitse ja sotsiaalse kaasatuse valdkonnas avatud koordineerimise meetodit, mis on väga tähtis vahend, mille abil määrata kindlaks riikide sotsiaalkaitseraamistikud ja neid rakendada ja hinnata ning soodustada liikmesriikide koostööd selles valdkonnas.
- (27) Euroopa poolaasta raames koostatud 2018. aasta majanduskasvu analüüsis on tuletatud meelde, et sotsiaalkaitse piisavuse ja sellega kaetuse parandamine on esmatähtis, et vältida sotsiaalset tõrjutust, ning liikmesriikide tööhõivepoliitika suunistes, mis on sätestatud nõukogu otsuses (EL) 2018/1215², kutsutakse liikmesriike üles sotsiaalkaitse süsteeme ajakohastama.
- (28) Rahvusvaheline Tööorganisatsioon soovitas sotsiaalkaitse põhialuseid käsitlevas 2012. aasta soovitus (Nr. 202) oma liikmesriikidel kehtestada riigi oludele vastavalt võimalikult kiiresti sotsiaalkaitse põhialused, mis sisaldavad põhilisi sotsiaalkaitse tagatiseid, ja neid järgida.

¹ Nõukogu 27. juuli 1992. aasta soovitus 92/442/EMÜ sotsiaalkaitse eesmärkide ja poliitika lähendamise kohta (EÜT L 245, 26.8.1992, lk 49).

² Nõukogu 16. juuli 2018. aasta otsus (EL) 2018/1215 liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta (ELT L 224, 5.9.2018, lk 4).

- (29) Komisjon on korraldanud vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 154 sotsiaalpartneritega kaheetapilise konsultatsiooni võimalike meetmete kohta, mida võtta seoses kõigis tööhõivevormides tegutsevate inimeste juurdepääsuga sotsiaalkaitsele. ELi toimimise lepingu artikli 154 lõikes 2 sätestatud menetlus ei ole sellisena kohaldatav meetmete suhtes, mida liit võtab füüsilisest isikust ettevõtjatega seotud probleemide lahendamiseks ELi toimimise lepingu artikli 352 alusel. Komisjon kutsus sotsiaalpartnereid üles väljendama vabatahtlikus korras oma seisukohti füüsilisest isikust ettevõtjate kohta.
- (30) Komisjon on samuti korraldanud avaliku konsultatsiooni, et koguda mitmesuguste sidusrühmade ja kodanike seisukohti, ning kogunud tõendeid käesoleva soovitusel sotsiaalmajandusliku mõju hindamiseks.
- (31) Käesoleva soovitusel rakendamisega ei tohiks vähendada kehtivas liidu õiguses sätestatud sellekohaseid õigusi ja see ei tohiks olla ka mõjuv põhjus, et vähendada töötajatele käesoleva soovitusel hõlmatud valdkonnas võimaldatavat üldist kaitset.
- (32) Käesolevas soovitusel tuleks hoiduda haldus-, finants- või õiguspiirangute kehtestamisest viisil, mis pidurdab väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde) asutamist või arengut. Seepärast palutakse liikmesriikidel hinnata oma reformide mõju VKEdele, veendumaks et see mõju ei ole ebaproportsionaalne, ning pöörata seejuures eritähelepanu mikroettevõtjatele ja halduskoormusele; samuti palutakse neil sellise hindamise tulemused avaldada.
- (33) Käesolev soovitus ei tohiks teravdada ettevõtjate, eriti VKEde likviidsusprobleeme, kui nende finantsolukorda on halvasti mõjutanud hilinenud maksed avaliku sektori asutustelt.

- (34) Liikmesriigid võivad kaasata reformide kavandamisse sidusrühmi, sealhulgas sotsiaalpartnereid.
- (35) Käesolev soovitus ei tohiks mõjutada liikmesriikide pädevust korraldada oma sotsiaalkaitstesüsteeme. Liikmesriikide ainupädevus oma sotsiaalkaitstesüsteemide korraldamisel hõlmab muu hulgas otsuseid, mis käsitlevad nende süsteemide ja seotud institutsioonide loomist, rahastamist ja haldamist ning samuti hüvitiste suurust, sisu ja maksmist, sissemaksete suurust ning hüvitiste kättesaadavuse tingimusi. Võttes arvesse riiklike süsteemide vahelisi erinevusi, ei tohiks käesolev soovitus takistada liikmesriike säilitamast või kehtestamast sotsiaalkaitsetsätteid, mis ulatuvad siin soovitatutest kaugemale.
- (36) Käesolevas soovituses austatakse põhiõigusi ja järgitakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse käesoleva soovitusega edendada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 34 kohaldamist.
- (37) Sotsiaalkaitsekavade rahaline jätkusuutlikkus on esmatähtis, et need kavad oleksid vastupanuvõimelised, tõhusad ja tulemuslikud. Käesoleva soovituse rakendamine ei tohiks oluliselt mõjutada liikmesriikide sotsiaalkaitstesüsteemide finantstasakaalu,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA SOOVITUSE:

Eesmärk ja kohaldamisala

1. Liikmesriikidel soovitatakse
 - 1.1. tagada kooskõlas käesoleva soovitusena kõikidele liikmesriikide töötajatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele juurdepääs piisavale sotsiaalkaitsele, ilma et see mõjutaks liikmesriikide pädevust korraldada oma sotsiaalkaitssüsteeme;
 - 1.2. kehtestada kooskõlas käesoleva soovitusena töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitse valdkonnas miinimumnõuded. Sotsiaalkaitset saab pakkuda mitmesuguste kavade kaudu, mis on kas riigi korraldatud või mille korraldamine on usaldatud sotsiaalpartneritele või muudele üksustele, kooskõlas riigisiseste sotsiaalkaitssüsteemide aluspõhimõtetega. Erakindlustustooted ei kuulu käesoleva soovitusena kohaldamisalasse. Liikmesriikide pädevuses on määrata kindlaks sissemaksete tase ja otsustada kavade asjakohase kombinatsiooni üle kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 153 lõikega 4.
2. Käesolev soovitus hõlmab kavade osalemise õigust ning õiguste omandamist ja kasutamist. Liikmesriikidel soovitatakse eelkõige tagada kõigile töötajatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele
 - a) ametlik kaetus;
 - b) tegelik kaetus;

- c) piisavus;
- d) läbipaistvus.

3. Käesolevat soovitus kohaldatakse

3.1. töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes, sh selliste isikute suhtes, kes on ühest staatusest teise üle minemas või kes on mõlemas staatuses, samuti nende suhtes, kelle töö on katkenud mõne sotsiaalkaitsega hõlmatud riski ilmnemise tõttu;

3.2. järgmiste sotsiaalkaitseharude suhtes niivõrd, kui need on liikmesriikides ette nähtud:

- a) töötushüvitised;
- b) haigus- ja ravikindlustushüvitised;
- c) rasedus- ja sünnitushüvitised ning nendega samaväärsed isadushüvitised;
- d) invaliidsushüvitised;
- e) vanadus- ja toitjakaotushüvitised;
- f) tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised.

4. Käesolevas soovitus ei reguleerita sotsiaalabi ja miinimumsissetuleku kavade kättesaadavuse tagamist.

5. Käesolevas soovitusel kindlaks määratud ametliku kaetuse, tegeliku kaetuse, piisavuse ja läbipaistvuse põhimõtteid kohaldatakse kõigi töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate suhtes, tunnistades samas, et töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate puhul võivad kehtida erinevad eeskirjad.
6. Käesolev soovitus ei takista liikmesriike säilitamast või kehtestamast sotsiaalkaitsemeetmeid, mis ulatuvad käesolevas soovitusel esitatutest kaugemale. Käesolev soovitus ei piira sotsiaalpartnerite sõltumatust juhtudel, kus nad vastutavad sotsiaalkaitsevahade loomise ja haldamise eest.

Mõisted

7. Käesolevas soovitusel kasutatakse järgmisi mõisteid:
 - a) „töösuhte liik“ – üks töötaja ja tööandja(te) vahel olla võivatest töösuhte liikidest, mis võivad erineda töösuhte kestuse, töötundide arvu või muude töösuhte tingimuste poolest;
 - b) „tööturustaatus“ – isiku staatus selles osas, kas ta töötab töösuhte alusel (töötaja) või iseenda jaoks (füüsilisest isikust ettevõtja);

- c) „sotsiaalkaitsekava“ – kindel eeskirjade raamistik, mille alusel antakse hüvitisi neile, kellel on õigus neid saada, ning millega määratakse kindlaks, milliseid isikuid programm hõlmab, hüvitise saamise tingimused, hüvitiste liigid ja summad, hüvitise kestus ning muud hüvitiste tunnusjooned, samuti programmi rahastamine (sissemaksed, üldine maksustamine, muud allikad), juhtimine ja haldamine;
- d) „hüvitis“ – avalik-õigusliku või eraõigusliku üksuse rahaline või mitterahaline ülekanne isikule, kellel on õigus seda sotsiaalkaitsekava alusel saada;
- e) „ametlik kaetus“ – teatava rühma ametlik kaetus on konkreetses sotsiaalkaitseharus (nt vanadushüvitised, töötuskaitse, rasedus- ja sünnitus- või isaduskaitse) esinev olukord, kus vastavalt kehtivatele õigusaktidele või kehtivale kollektiivlepingule on rühma kuuluvatel isikutel õigus osaleda sotsiaalkaitsekavas, mis hõlmab konkreetset haru;
- f) „tegelik kaetus“ – teatava rühma tegelik kaetus on konkreetses sotsiaalkaitseharus esinev olukord, kus sellesse rühma kuuluvatel isikutel võivad hüvitised koguneda ja neil on vastava riski teostumise korral võimalik teataval tasemel hüvitisi saada;
- g) „õiguste säilimine“ – eelmistest töökogemustest juba omandatud õigused ei lähe kaduma, isegi kui need omandati erinevatel reeglitel põhinevate kavade või erinevate töösuhete alusel;

- h) „õiguste kogumine“ – võimalus kõigi õiguste summeerimiseks ning see hõlmab võimalust arvestada kvalifikatsiooniperioodid, mis kehtisid isiku varasema tööturustaatus (või samaaegsete tööturustaatus) ajal, nende kvalifikatsiooniperioodide hulka, mis kehtivad, kui isikul on uus tööturustaatus;
- i) „ülekantavus“ – võimalus kanda kogutud õigused üle muusse kavas;
- j) „läbipaistvus“ – üldsusele, kava võimalikele ja olemasolevatele liikmetele ning hüvitisesaajatele kättesaadava, juurdepääsetava, põhjaliku ja hästi arusaadava teabe andmine kava eeskirjade ja/või üksikute kohustuste ja õiguste kohta.

Ametlik kaetus

- 8. Liikmesriikidel soovitatakse tagada kõikidele töötajatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele juurdepääs piisavale sotsiaalkaitsele kõigis käesoleva soovitusel punktis 3.2 nimetatud harudes. Riigisiseseid olusid arvestades on soovitatav saavutada see eesmärk, parandades ja laiendades ametlikku kaetust selliselt, et hõlmatud on
 - a) kõik töötajad, olenemata töösuhte liigist, kohustuslikus korras;
 - b) füüsilisest isikust ettevõtjad, vähemalt vabatahtlikkuse alusel ja asjakohasel juhul kohustuslikus korras.

Tegelik kaetus

9. Liikmesriikidel soovitatakse tagada kõigi töötajate tegelik kaetus, olenemata nende töösuhte liigist, ning füüsilisest isikust ettevõtjate tegelik kaetus vastavalt punktis 8 esitatud tingimustele, säilitades samas süsteemi jätkusuutlikkuse ja võttes kaitsemeetmeid kuritarvitamise vältimiseks. Selle saavutamiseks
 - a) ei tohiks sissemakseid käsitlevad eeskirjad (nt kvalifikatsiooniperioodid, minimaalne tööaeg) ega õigusi käsitlevad eeskirjad (nt ooteaeg, arvutamiseeskirjad ja hüvitiste kestus) takistada isikul hüvitiste kogumise või saamise võimalust töösuhte liigi või tööturustaatus tõttu;
 - b) peaksid tööturustaatus ja töösuhte liikidega seotud erinevused kavasid käsitlevates normides olema proportsionaalsed ning kajastama hüvitisesaajate konkreetset olukorda.
10. Vastavalt riigisisestele oludele soovitatakse liikmesriikidel tagada, et õigused – olenemata sellest, kas need on saadud kohustuslike või vabatahtlike kavade alusel – säilivad, kogunevad ja/või on ülekantavad kõigis tööalase ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise staatustes ning kõigis majandussektorites kogu isiku töötatud aja või teatava arvestusperioodi jooksul ja eri kavade vahel teatava sotsiaalkaitseharu piires.

Piisavus

11. Liikmesriikidel soovitatakse tagada, et kui teostub risk, mille vastu töötajad ja füüsilisest isikust ettevõtjad on sotsiaalkaitsekava alusel kaitstud, antakse kavadega nende liikmetele õigeaegselt riigisisestele oludele vastav piisav kaitse, mis võimaldab säilitada inimväärse elatustaseme ja tagada asjakohase asendussissetuleku ning samal ajal alati vältida kava liikmete sattumist vaesusse. Piisavuse hindamisel tuleb arvesse võtta liikmesriigi sotsiaalkaitseüsteemi tervikuna.
12. Liikmesriikidel soovitatakse tagada, et sotsiaalkaitsemaksed on proportsionaalsed töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate maksesuutlikkusega.
13. Riigisiseseid olusid arvestades ja asjakohastel juhtudel soovitatakse liikmesriikidel tagada, et riiklikes õigusaktides ette nähtud vabastusi sotsiaalmaksete maksmisest ja nende maksete vähendusi, sealhulgas neid, mis on ette nähtud väikese sissetulekuga rühmadele, kohaldatakse kõigi töösuhтелиikide ja tööturustaatuste puhul.
14. Liikmesriikidel soovitatakse tagada, et füüsilisest isikust ettevõtjate sotsiaalkaitsemakseid ja -õigusi käsitlevad arvutused põhinevad nende ettevõtjate sissetulekubaasi objektiivsel ja läbipaistval hindamisel, võttes seejuures arvesse nende sissetuleku kõikumisi, ning kajastavad nende tegelikku sissetulekut.

Läbipaistvus

15. Liikmesriikidel soovitatakse tagada, et kõigi sotsiaalkaitsekavade tingimused ja eeskirjad on läbipaistvad ning et isikutele on kättesaadav ajakohastatud, põhjalik, juurdepääsetav, kasutajasõbralik ja hästi arusaadav tasuta teave nende õiguste ja kohustuste kohta.
16. Liikmesriikidel soovitatakse vajaduse korral lihtsustada sotsiaalkaitsekavade haldusnõudeid töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja tööandjatele, eelkõige mikro-, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele.

Rakendamine, aruandlus ja hindamine

17. Liikmesriigid ja komisjon peaksid koos töötama selle nimel, et parandada tööjõu ja sotsiaalkaitsele juurdepääsu kohta liidu tasandil andmete kogumise ulatust ja asjakohasust, pöörates erilist tähelepanu selliste andmete saamisele, mida kasutada uute töövormidega seotud sotsiaalkaitset käsitleva poliitika kujundamisel. Seda arvestades soovitatakse liikmesriikidel koguda riigis võimaluse korral usaldusväärseid statistilisi andmeid sotsiaalkaitse eri vormidele juurdepääsu kohta, esitades need näiteks vastavalt tööturustaatusel (füüsilisest isikust ettevõtja / palgatöötaja), töösuhte liigile (ajutine või alaline, osalise või täistööajaga, uued või standardsed tööhõivevormid), soole ja vanusele, ning need andmed võimaluse korral ... [24 kuud pärast käesoleva soovitusel avaldamist] avaldada.

18. Komisjon peaks ... [12 kuud pärast käesoleva soovitusel avaldamist] koostöös sotsiaalkaitsekomiteega kehtestama järelevalveraamistiku ning töötama välja kokkulepitud ühised kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed näitajad, et hinnata käesoleva soovitusel rakendamist, võimaldades selle läbivaatamist.
19. Liikmesriikidel soovitatakse rakendada käesolevas soovitusel esitatud põhimõtted esimesel võimalusel ja esitada kava, milles teavitatakse riigi tasandil võetavatest vastavatest meetmetest ... [18 kuud pärast käesoleva soovitusel avaldamist]. Nende kavade rakendamisel tehtud edusamme tuleks arutada mitmepoolse järelevalve vahendite kontekstis kooskõlas Euroopa poolaastaga ning sotsiaalkaitse ja sotsiaalse kaasatuse avatud koordineerimise meetodiga.
20. Komisjon peaks koostöös liikmesriikidega ja pärast konsulteerimist asjaomaste sidusrühmadega vaatama läbi käesoleva soovitusel rakendamisel tehtud edusammud, võttes arvesse ka mõju VKEdele, ning esitama nõukogule ... [3 aastat pärast käesoleva soovitusel avaldamist] aruande. Komisjon võib hindamise tulemuste põhjal kaaluda edasiste ettepanekute tegemist.
21. Komisjon peaks tagama, et käesoleva soovitusel rakendamist toetatakse meetmetega, mida rahastatakse asjakohaste liidu programmide alusel.

22. Komisjon peaks soodustama liikmesriikide vahel ja sidusrühmadega toimuvat vastastikust õppimist ja parimate tavade vahetamist.

...

Nõukogu nimel
eesistuja
