



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 15. lokakuuta 2019  
(OR. en)

12753/19

SOC 650  
EMPL 494

## **SÄÄDÖKSET JA MUUT VÄLINEET**

---

Asia: NEUVOSTON SUOSITUS sosiaalisen suojelun saatavuudesta  
työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta

---

**NEUVOSTON SUOSITUS,**

**annettu ... päivänä ...kuuta ...,**

**sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden  
ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan  
yhdessä sen 153 ja 352 artiklan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaisesti unionin päämääränä on muun muassa edistää kansojensa hyvinvointia ja Euroopan kestäväää kehitystä, jonka perustana on täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous. Unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja suojelua, naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupolvien välistä yhteisvastuuta ja lapsen oikeuksien suojelua.
- (2) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 9 artiklan mukaisesti 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.
- (3) SEUT 153 artiklan 1 kohdan c alakohta mahdollistaa sen, että unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun aloilla. SEUT 352 artiklan perusteella unionin toimia voidaan toteuttaa myös sellaisten haasteiden käsittelemiseksi, jotka koskevat itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun saatavuutta; kyseiseen artiklaan sisältyy säännös, jonka mukaan neuvosto voi hyväksyä asianmukaisia toimenpiteitä perussopimuksissa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, jos perussopimuksissa ei ole määräyksiä tarvittavista valtuuksista.

- (4) Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat 17 päivänä marraskuuta 2017 julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteen 12 mukaan työntekijöillä ja vastaavin ehdoin itsenäisillä ammatinharjoittajilla on työsuhteen tyypistä ja kestosta riippumatta oikeus riittävään sosiaaliseen suojeluun.
- (5) Työmarkkinaosapuolet ovat sitoutuneet jatkamaan ponnistelujaan sen varmistamiseksi, että Eurooppa pysyy myönteisenä toimintaympäristönä sen työntekijöille ja yrityksille.
- (6) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista 19 päivänä tammikuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa Euroopan parlamentti korosti, että koko ihmisen elämän ajan tarvitaan riittävää sosiaalista suojelua ja sosiaalisia investointeja, joiden ansiosta kaikki voivat osallistua täysipainoisesti yhteiskuntaan ja talouteen ja säilyttää kohtuullisen elintason.
- (7) Aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan kuulemisen käynnistäminen" antamassaan lausunnossa Euroopan talous- ja sosiaalikomitea painotti tarvetta huolehtia siitä, että kaikki työntekijät kuuluvat työelämän perusnormien soveltamisalaan ja riittävän sosiaalisen suojelun piiriin.

- (8) Sosiaalisen suojelun järjestelmät eri muodoissaan ovat Euroopan sosiaalisen mallin ja hyvin toimivan sosiaalisen markkinatalouden kulmakivi. Sosiaalisen suojelun keskeinen tehtävä on suojella kansalaisia sosiaalisten riskien, kuten sairaudet, vanhuus, työtapaturmat ja työttömyys, taloudellisilta vaikutuksilta köyhyyden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ja kohtuullisen elintason säilyttämiseksi. Hyvin suunnitellut sosiaalisen suojelun järjestelmät voivat myös helpottaa osallistumista työmarkkinoille edistämällä osaltaan aktivoitumista, tukemalla työhön paluuta ja työmarkkinasiirtymää niiden henkilöiden tapauksessa, jotka vaihtavat työtä, aloittavat tai lopettavat työn taikka perustavat tai lopettavat yrityksen. Ne edistävät kilpailukykyä ja kestävää kasvua tukemalla investointeja inhimilliseen pääomaan ja voivat auttaa kohdentamaan uudelleen henkilöresursseja kehittyviin ja dynaamisiin talouden aloihin. Ne toimivat myös automaattisina vakauttajina tasoittamalla kulutusta suhdannevaihteluissa.

- (9) Sosiaalista suojelua voidaan tarjota luontois- tai rahaetuuksina. Se toteutetaan yleensä kaikille tarkoitettujen yleiskattavien järjestelmien välityksellä ja rahoitetaan yleisistä verovaroista ja/tai työmarkkinoilla oleville henkilöille turvaa antavista järjestelmistä, jotka usein perustuvat työtuloihin sidoksissa oleviin maksuihin. Sosiaalinen suojelu käsittää monia aloja ja kattaa erilaisia sosiaalisia riskejä vanhuudesta sairastumiseen tai työttömyyteen. Tätä suositusta sovelletaan niihin sosiaalisen suojelun aloihin, jotka liittyvät usein läheisemmin työmarkkinoille osallistumiseen ja pääasiassa suojaavat tietyn riskin toteutuessa tapahtuvalta ansiotulojen menetykseltä. Tätä suositusta ei sovelleta siihen, miten sosiaaliavustus- ja vähimmäistoimeentulojärjestelmien piiriin pääsy järjestetään. Suositus täydentää olemassa olevaa sosiaalipalveluista ja -avusta sekä työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä annettua unionin tason ohjeistusta, kuten komission 3 päivänä lokakuuta 2008 antamaa suositusta työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä.
- (10) Globalisaatio, teknologian kehitys, yksilöllisten mieltymysten muutokset ja väestön ikääntyminen ovat johtaneet unionin työmarkkinoilla kahden viime vuosikymmenen aikana muutoksiin, joita nähdään myös tulevaisuudessa. Työllisyys monimuotoistuu, eivätkä työurat ole tulevaisuudessa yhtä suoraviivaisia kuin ennen.
- (11) Unionin työmarkkinoilla on monenlaisia työsuhteita ja itsenäisen ammatinharjoittamisen muotoja rinnan toistaiseksi voimassa olevien kokoaikaisten työsuhteiden kanssa. Joitakin tällaisia on työmarkkinoilla ollut olemassa jo pitkään (esimerkiksi määräaikaisten, tilapäisten ja osa-aikaisten työsuhteet, kotitaloustyö tai harjoittelujaksot), kun taas toiset, esimerkiksi tarvittaessa tehtävä työ, palvelusetelillä maksettava työ ja alustatalouden työ, ovat kehittyneet viime aikoina siten, että niiden merkitys on entisestään lisääntynyt 2000-luvun alusta lähtien.

- (12) Erityisesti itsenäiset ammatinharjoittajat ovat heterogeeninen ryhmä. Useimmat ovat valinneet itsenäisen ammatinharjoittamisen ja yrittäjyyden riskin vapaaehtoisesti ja joko työskentelevät yksin tai työllistävät myös muita, kun taas yksi viidestä itsenäisestä ammatinharjoittajasta työllistää itsensä, koska ei onnistu löytämään työtä palkattuna työntekijänä.
- (13) Työmarkkinoiden kehittyessä myös sosiaalisen suojelun järjestelmien eri muodoissaan on kehitettävä, jotta voidaan varmistaa, että Euroopan sosiaalinen malli täyttää tulevaisuuden vaatimukset ja antaa unionin yhteiskunnille ja talouksille mahdollisuuden mukautua mahdollisimman hyvin tulevaisuuden työelämään. Useimmissa jäsenvaltioissa sosiaaliturvamaksuja ja -etuuksia koskevat säännöt perustuvat kuitenkin edelleen suurelta osin työntekijän ja yhden työnantajan välisiin toistaiseksi voimassa oleviin kokoaikaisiin sopimuksiin, kun muut työntekijäryhmät ja itsenäiset ammatinharjoittajat kuuluvat niiden piiriin vähemmässä määrin. On olemassa näyttöä siitä, että epätyypillisillä työntekijöillä ja joillakin itsenäisillä ammatinharjoittajilla ei ole riittävää pääsyä niille sosiaalisen suojelun aloille, jotka liittyvät läheisemmin työmarkkinoille osallistumiseen. Vain muutamat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet uudistuksia sosiaalisen suojelun järjestelmien mukauttamiseksi työn muuttuvaan luonteeseen, jotta työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia voidaan suojella paremmin. Kehitys on ollut epätasaista eri jäsenvaltioissa ja sosiaaliturvan eri aloilla.
- (14) Pitkällä aikavälillä sosiaalisen suojelun saatavuudessa olevat puutteet voisivat vaarantaa yksilöiden hyvinvoinnin ja terveyden sekä lisätä taloudellista epävarmuutta, köyhyysriskiä ja eriarvoisuutta. Ne voisivat myös heikentää investoimista inhimilliseen pääomaan, vähentää luottamusta instituutioihin ja rajoittaa osallistavaa talouskasvua. Tällaiset puutteet voivat myös vähentää sosiaalisen suojelun tuloja, jos yhä useammat eivät maksa järjestelmiin maksuja.

- (15) Sosiaalisen suojelun tietyn alan voidaan katsoa virallisesti kattavan työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat, jos voimassa olevan lainsäädännön tai työehtosopimuksen mukaan heillä on oikeus kuulua sosiaalisen suojelun järjestelmään kyseisellä alalla. Virallista kattavuutta voidaan tarjota pakollisten tai vapaaehtoisten järjestelmien kautta. Viimeksi mainituissa yksityishenkilöt voivat liittyä järjestelmään (opt-in-lauseke) tai järjestelmä voi kattaa kaikki kohderyhmän yksityishenkilöt oletusarvoisesti antamalla heille mahdollisuuden poistua järjestelmästä halutessaan (opt-out-lausekkeet). On olemassa näyttöä siitä, että vapaaehtoisissa järjestelmissä, joihin sisältyy opt-out-lausekkeita, on korkeammat jäsenmäärät, ja sen vuoksi ne tarjoavat kattavamman suojan kuin vapaaehtoiset järjestelmät, joihin sisältyy opt-in-lausekkeita.
- (16) Työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien voidaan yksilöidä kuuluvan tosiasiallisesti sosiaalisen suojelun tietyn alan piiriin, jos heillä on mahdollisuus kerryttää riittävät etuudet ja vastaavan riskin toteutuessa mahdollisuus saada tietyntasoisia etuuksia. Henkilölle voidaan myöntää virallisesti pääsy järjestelmään ilman, että hän voi kuitenkaan tosiasiaassa kerryttää tai hyödyntää etuusoikeuksia.
- (17) Sosiaalista suojelua pidetään riittävänä, kun se antaa yksityishenkilöille mahdollisuuden säilyttää kohtuullinen elintaso, korvata tulonmenetyksensä kohtuullisella tavalla ja elää ihmisarvoista elämää sekä estää heitä suistumasta köyhyyteen samalla kun se edistää tarvittaessa aktivointia ja helpottaa työhönpaluuta. Arvioitaessa jäsenvaltion sosiaalisen suojelun järjestelmän riittävyyttä sitä on tarkasteltava kokonaisuutena eli huomioon on otettava jäsenvaltion kaikki sosiaaliturvaetuudet.



- (18) Joissakin jäsenvaltioissa tietyt työntekijäryhmät, kuten lyhyttä osa-aikatyötä tekevät, kausityöntekijät, tarvittaessa kutsuttavat työntekijät, alustatalouden työntekijät, vuokratyöntekijät tai harjoittelijat, on jätetty sosiaalisen suojelun järjestelmien ulkopuolelle. Lisäksi työntekijöillä, joilla ei ole toistaiseksi voimassa olevaa kokoaikaista sopimusta, voi olla vaikeuksia saada tosiasiallista sosiaalista suojelua, koska he eivät ehkä täytä perusteita etuuksien saamiseksi maksuihin perustuvista sosiaalisen suojelun järjestelmistä. Itsenäiset ammatinharjoittajat jäävät joissakin jäsenvaltioissa kokonaan vaille virallista pääsyä keskeisiin sosiaalisen suojelun järjestelmiin, ja joissakin toisissa jäsenvaltioissa he voivat liittyä niihin vapaaehtoisesti. Vapaaehtoinen sosiaaliturva voi olla sopiva ratkaisu työttömyysvakuutuksen tapauksessa, sillä se liittyy kiinteämmin yrittäjyysriskiin, mutta se on vähemmän perusteltua muiden riskien, kuten sairastumisen, osalta, jotka eivät riipu henkilön asemasta työmarkkinoilla.

- (19) Etuusoikeuksiin sovellettavat säännöt voisivat asettaa epätyypilliset työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat epäedulliseen asemaan. Erityisesti tulo- ja aikarajat (kelpoisuusajat, odotusajat, vähimmäistyöskentelyajat, etuuksien kesto) voivat muodostaa kohtuuttoman esteen sosiaalisen suojelun saamiselle eräissä epätyypillisten työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien ryhmissä. Yleisesti ottaen ongelmia on yksilöity kahdenlaisia: ensinnäkin tavanomaisiin työntekijöihin ja epätyypillistä työtä tekeviin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin sovellettavissa säännöissä on nykyisin eroja, jotka voisivat tarpeettomasti rangaista yhtä ryhmää; toiseksi samojen sääntöjen soveltaminen kaikkiin ryhmiin voisi johtaa muuta kuin tavanomaista työtä tekevien kannalta huonompaan tulokseen eikä välttämättä sovellu itsenäisten ammatinharjoittajien tilanteeseen. Kummassakin tapauksessa sääntöjä on mahdollista räätälöidä paremmin yksittäisten ryhmien tilanteeseen siten, että säilytetään samalla yleiskattavuus sen turvaamiseksi, ettei kukaan jäisi työmarkkinoilla vaille suojaa sosiaalisen riskin toteutuessa. Erityisiä toimenpiteitä saatetaan tarvita sen välttämiseksi, että ihmiset suorittaisivat maksuja päällekkäisiin järjestelmiin esimerkiksi harjoittaessaan sivuelinkeinoa, kun he ovat samalla täysin sosiaalisen suojelun piirissä päätoimisen työnsä perusteella.
- (20) Sosiaalista suojelua koskevat oikeudet eivät aina säily, kerry ja/tai siirry, kun yksityishenkilön työmarkkina-asema muuttuu esimerkiksi siirryttäessä palkkatyöstä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi tai työttömäksi jouduttaessa, yhdistettäessä palkkatyötä ja itsenäistä ammatinharjoittamista taikka liikeyrityksen aloittamisen tai lopettamisen yhteydessä. Oikeuksien säilyminen, kertyminen ja/tai siirrettävyys eri järjestelmien välillä on kuitenkin ratkaisevan tärkeää, jotta ihmiset, jotka yhdistelevät tai vaihtavat työpaikkoja taikka siirtyvät työntekijästä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi tai päinvastoin, tosiasiallisesti saavat etuuksia maksuihin perustuvissa sosiaalisen suojelun järjestelmissä sekä riittävän sosiaaliturvan, ja jotta heitä voidaan kannustaa osallistumaan vapaaehtoisin sosiaalisen suojelun järjestelmiin.

- (21) Etuudet voivat joissain tapauksissa olla riittämättömiä tai väärin ajoitettuja. Ne eivät välttämättä salli yksityishenkilöiden säilyttää kohtuullista elintasoa tai elää ihmisarvoista elämää, eivätkä välttämättä estä heitä ajautumasta köyhyyteen. Tällaisissa tapauksissa voisi olla mahdollista parantaa riittävyttä ja samalla kiinnittää huomiota tarpeeseen mahdollistaa toimenpiteitä, joilla helpotetaan työhönpaluuta. Maksuja koskevat säännöt voivat vääristää tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja haitata joidenkin työntekijäryhmien ja itsenäisten ammatinharjoittajien asemaa. Esimerkiksi itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvamaksut voivat sisältää tuloista riippumattomia maksuja tai perustua aiempiin tuloihin tai oletuksiin tulevista tuloista. Tämä voi aiheuttaa yksityishenkilöille kassavirtaongelmia, kun heidän tulonsa vähenevät arvioitua pienemmiksi. Jos jäsenvaltio päättää määrittää tulorajan, jonka alapuolella asianomaisella työntekijällä tai itsenäisellä ammatinharjoittajalla ei ole velvollisuutta maksaa vakuutusmaksuja, alennuksia ja muita progressiotoimia olisi tapauksen mukaan sovellettava tasavertaisesti työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, mutta niiden ei olisi johdettava siihen, että tulot ilmoitetaan todellisuutta pienemmiksi. Yleensä alennuksilla ja muilla progressiotoimilla voidaan myös edistää siirtymistä varmempiin työsuhteisiin ja torjua segmentoitumista.

- (22) Monien jäsenvaltioiden sosiaalista suojelua koskevan nykylainsäädännön monimutkaisuus ja avoimuuden puute voi merkitä sitä, että ihmiset eivät ole riittävän tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä tavoista, joilla he voivat käyttää oikeuksiaan ja noudattaa velvollisuuksiaan. Tämä voisi myös edistää alhaista käyttöastetta tai vähäistä osallistumista sosiaalisen suojelun järjestelmiin erityisesti vapaaehtoisen järjestelmän kohdalla. Avoimuuteen voidaan päästä eri tavoin, esimerkiksi lähettämällä päivityksiä henkilökohtaisista oikeuksista, perustamalla etuusoikeuksia varten verkossa toimivia simulaatiotyökaluja ja perustamalla verkossa toimivia ja muita keskitettyjä tietokeskuksia tai henkilökohtaisia tilejä. Erityisesti digitalisaatio voi osaltaan lisätä avoimuutta yksilöiden kannalta.
- (23) Se, että sosiaalisen suojelun kattavuudesta ei ole saatavilla työsuhteen tyypin, iän, sukupuolen ja kansalaisuuden mukaan eriteltyjä tilastotietoja, voi rajoittaa mahdollisuuksia parantaa sosiaalisen suojelun järjestelmien kykyä mukautua ja vastata muuttuvaan työelämään.
- (24) Sosiaalisen suojelun saatavuuden puutteilla voi olla haitallisia vaikutuksia kokonaistalouteen ja julkiseen talouteen kaikkialla unionissa. Ne koskevat jäsenvaltioiden yhteistä etua ja voivat muodostaa esteitä unionin keskeisten tavoitteiden saavuttamiselle.

- (25) Unionin lainsäädännössä turvataan jo erilaisten työsuhteiden yhdenvertaisen kohtelun periaate, kielletään sukupuoleen perustuva välitön tai välillinen syrjintä työhön, ammattiin, sosiaaliseen suojeluun sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuuteen liittyvissä asioissa, varmistetaan oikeuksien siirrettävyys ja säilyminen siirryttäessä jäsenvaltiosta toiseen sekä vähimmäisvaatimukset lisäeläkeoikeuksien hankkimiseksi ja säilyttämiseksi yli valtioiden rajojen samoin kuin vähimmäisvaatimukset ammatillisten lisäeläkejärjestelmien avoimuudesta. Tämä suositus ei rajoita sosiaalisen suojelun oikeuksia koskevan voimassaolevan unionin oikeuden säännösten, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004<sup>1</sup>, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2006/54/EY<sup>2</sup>, 2008/94/EY<sup>3</sup>, 2008/104/EY<sup>4</sup>, 2010/41/EY<sup>5</sup>, (EU) 2016/2341<sup>6</sup>, (EU) 2019/1152<sup>7</sup> ja (EU) 2019/1158<sup>8</sup>, sekä neuvoston direktiivien 79/7/ETY<sup>9</sup>, 93/103/EY<sup>10</sup>, 97/81/EY<sup>11</sup>, 1999/70/EY<sup>12</sup>, 2004/113/EY<sup>13</sup> ja 2010/18/EU<sup>14</sup>, soveltamista.

- 
- <sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1).
- <sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (EUVL L 204, 26.7.2006, s. 23).
- <sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/94/EY, annettu 22 päivänä lokakuuta 2008, työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa (EUVL L 283, 28.10.2008, s. 36).
- <sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/104/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, vuokratyöstä (EUVL L 327, 5.12.2008, s. 9).
- <sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2010, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta (EUVL L 180, 15.7.2010, s. 1).
- <sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2341, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta (EUVL L 354, 23.12.2016, s. 37).
- <sup>7</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1152, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, avoimista ja ennakoitavista työehdoista Euroopan unionissa (EUVL L 186, 11.7.2019, s. 105).
- <sup>8</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta (EUVL L 188, 12.7.2019, s. 79).
- <sup>9</sup> Neuvoston direktiivi 79/7/ETY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1978, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevista kysymyksissä (EYVL L 6, 10.1.1979, s. 24).
- <sup>10</sup> Neuvoston direktiivi 93/103/EY, annettu 23 päivänä marraskuuta 1993, turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista kalastusaluksilla tehtävässä työssä (kolmastoista direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) (EYVL L 307, 13.12.1993, s. 1).
- <sup>11</sup> Neuvoston direktiivi 97/81/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta (EYVL L 14, 20.1.1998, s. 9).
- <sup>12</sup> Neuvoston direktiivi 1999/70/EY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 1999, Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta (EYVL L 175, 10.7.1999, s. 43).
- <sup>13</sup> Neuvoston direktiivi 2004/113/EY, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla (EUVL L 373, 21.12.2004, s. 37).
- <sup>14</sup> Neuvoston direktiivi 2010/18/EU, annettu 8 päivänä maaliskuuta 2010, BUSINESSEUROOPEN, UEAPME:n, CEEP:n ja EAY:n tekemän vanhempainvapaata koskevan tarkistetun puitesopimuksen täytäntöönpanosta ja direktiivin 96/34/EY kumoamisesta (EUVL L 68, 18.3.2010, s. 13).

- (26) Neuvoston suosituksessa 92/442/ETY<sup>1</sup> määriteltiin yhteiset tavoitteet sosiaalisen suojelun alalla ja kehoitettiin jäsenvaltioita tutkimaan mahdollisuuksia toteuttaa ja/tai kehittää asianmukaista sosiaalista suojelua itsenäisille ammatinharjoittajille. Nämä yhteisesti määritellyt tavoitteet tekivät tilaa sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden avoimelle koordinoitimenetelmälle, joka on keskeinen työkalu, jolla tuetaan sosiaalisen suojelun kansallisten puitteiden määrittelyä, täytäntöönpanoa ja arviointia, ja keskinäiselle yhteistyölle jäsenvaltioiden välillä tällä alalla.
- (27) Vuotuisessa kasvuselvityksessä 2018 muistutetaan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, että sosiaalisen suojelun riittävyyden ja kattavuuden parantaminen on ratkaisevan tärkeää sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi, ja neuvoston päätöksessä (EU) 2018/1215<sup>2</sup> vahvistetuissa työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa jäsenvaltioita kehoitetaan nykyaikaistamaan sosiaalisen suojelun järjestelmiä.
- (28) Vuonna 2012 antamassaan sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja koskevassa suosituksessa (N:o 202) Kansainvälinen työjärjestö suosittelee jäsenilleen mahdollisimman pikaista perustason sosiaaliturvan takuut käsittävien vähimmäistasojen asettamista ja ylläpitämistä kansallisten olosuhteiden mukaisesti.

---

<sup>1</sup> Neuvoston suositus 92/442/ETY, annettu 27 päivänä heinäkuuta 1992, sosiaalisen suojelun tavoitteiden ja politiikkojen lähentämisestä (EYVL L 245, 26.8.1992, s. 49).

<sup>2</sup> Neuvoston päätös (EU) 2018/1215, annettu 16 päivänä heinäkuuta 2018, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista (EUVL L 224, 5.9.2018, s. 4).

- (29) Komissio on aloittanut SEUT 154 artiklan 2 kohdan mukaisesti työmarkkinaosapuolten kaksivaiheisen kuulemisen mahdollisesta toimesta, jolla vastataan sosiaalisen suojelun saatavuutta kaikissa työmuodoissa koskeviin haasteisiin. SEUT 154 artiklan 2 kohdassa säädetty menettely ei ole sellaisenaan sovellettavissa unionin toimiin itsenäisiin ammatinharjoittajiin liittyviin haasteisiin vastaamiseksi SEUT 352 artiklan perusteella. Komissio kehotti työmarkkinaosapuolia vaihtamaan näkemyksiä itsenäisistä ammatinharjoittajista vapaaehtoisesti.
- (30) Komissio järjesti myös julkisen kuulemisen saadakseen näkemyksiä eri sidosryhmiltä ja kansalaisilta ja keräsi näyttöä tämän suosituksen sosioekonomisten vaikutusten arvioimiseksi.
- (31) Tämän suosituksen täytäntöönpanoa ei saisi toteuttaa tavalla, joka heikentää tämän alan voimassa olevassa unionin oikeudessa asetettuja oikeuksia, eikä sitä saisi pitää pätevänä perusteena heikentää tämän suosituksen soveltamisalalla työntekijöille annetun suojan yleistä tasoa.
- (32) Tässä suosituksessa ei pitäisi asettaa hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rajoituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten ja keskisuurten yritysten, jäljempänä 'pk-yritykset', perustamista taikka niiden kehittämistä. Sen vuoksi jäsenvaltioita pyydetään arvioimaan uudistustensa vaikutusta pk-yrityksiin, jotta voidaan varmistaa, ettei pk-yrityksiin kohdistu kohtuuttomia vaikutuksia, ja erityistä huomiota olisi kiinnitettävä mikroyrityksiin ja hallinnolliseen rasitteeseen; lisäksi jäsenvaltioita kehoitetaan julkaisemaan tällaisten arviointien tulokset.
- (33) Tämä suositus ei saisi vaikeuttaa entisestään yritysten – erityisesti pk-yritysten – maksuvalmiutta, kun viranomaisten myöhässä olevat maksut ovat vaikuttaneet kielteisesti niiden taloudelliseen tilanteeseen.

- (34) Jäsenvaltiot voivat ottaa sidosryhmät, myös työmarkkinaosapuolet, mukaan uudistusten suunnitteluun.
- (35) Tällä suosituksella ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaalisen suojelun järjestelmänsä. Jäsenvaltioiden yksinomainen toimivalta omien sosiaalisen suojelun järjestelmiensä järjestämisen suhteen käsittää muun muassa päätökset tällaisten järjestelmien ja niihin liittyvien laitosten perustamisesta, rahoituksesta ja hallinnoinnista samoin kuin etuuksien tasosta, sisällöstä ja myöntämisestä, maksujen tasosta sekä sosiaalisen suojelun saamisen edellytyksistä. Kansallisten järjestelmien väliset erot huomioon ottaen tällä suosituksella ei estetä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai vahvistamasta sosiaalista suojelua koskevia edistyneempiä säännöksiä kuin tässä suosituksessa esitetään.
- (36) Tässä suosituksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tämän suosituksen erityisenä tavoitteena on edistää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan soveltamista.
- (37) Sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoituksen kestävyys on olennaisen tärkeää kyseisten järjestelmien sietokyvyn, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta. Tämän suosituksen täytäntöönpano ei saisi vaikuttaa merkittävästi jäsenvaltioiden sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoituksen tasapainoon,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:



## Tavoite ja soveltamisala

1. Jäsenvaltioille suositellaan, että:
  - 1.1. ne turvaavat riittävän sosiaalisen suojelun saatavuuden kaikille työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille jäsenvaltioissa tämän suosituksen mukaisesti ja rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaalisen suojelun järjestelmänsä.
  - 1.2. ne vahvistavat vähimmäisvaatimukset työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun alalla tämän suosituksen mukaisesti. Sosiaalista suojelua voidaan tarjota erilaisten järjestelmien yhdistelmällä, joihin sisältyvät järjestelmät voivat olla julkisesti järjestettyjä tai niiden järjestäminen on voitu antaa työmarkkinaosapuolten tai muiden yhteisöjen tehtäväksi, kansallisten sosiaalisen suojelun järjestelmien peruseriaatteiden mukaisesti. Yksityiset vakuutus tuotteet eivät kuulu tämän suosituksen soveltamisalaan. SEUT 153 artiklan 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltioilla on oikeus määritellä maksujen taso ja päättää, millainen järjestelmien yhdistelmä on asianmukainen.
2. Tämä suositus koskee oikeutta osallistua järjestelmään sekä kerryttää ja hyödyntää oikeuksia etuuksiin. Jäsenvaltioille suositellaan erityisesti, että ne varmistavat kaikille työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille seuraavat:
  - a) virallinen kattavuus
  - b) tosiasiallinen kattavuus

c) riittävyys

d) avoimuus.

3. Tätä suositusta sovelletaan:

3.1. työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, mukaan lukien henkilöt, jotka siirtyvät työntekijästä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi tai päinvastoin taikka säilyttävät molemmat asemat, sekä henkilöihin, joiden työskentely keskeytyy jonkin sosiaalisen suojelun kattaman riskin toteutumisen vuoksi;

3.2. seuraaviin sosiaalisen suojelun aloihin, jos niitä on käytössä jäsenvaltioissa:

a) työttömyysetuudet;

b) sairaus- ja terveydenhuoltoetuudet;

c) äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet;

d) työkyvyttömyysetuudet;

e) vanhuus- ja perhe-eläke-etuudet;

f) työtapaturma- ja ammattitautietuudet.

4. Tätä suositusta ei sovelleta siihen, miten sosiaaliavustus- ja vähimmäistoimeentulojärjestelmien piiriin pääsy järjestetään.

5. Vaikka työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin voidaan soveltaa erilaisia sääntöjä, tässä suosituksessa määriteltyjä virallisen kattavuuden, tosiasiallisen kattavuuden, riittävyyden ja avoimuuden periaatteita sovelletaan kaikkiin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin.
6. Tällä suosituksella ei estetä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai vahvistamasta tässä suosituksessa vahvistettuja säännöksiä edistyneempiä sosiaalisen suojelun säännöksiä. Tällä suosituksella ei rajoiteta työmarkkinaosapuolten autonomiaa, jos ne vastaavat sosiaalisen suojelun järjestelmien perustamisesta ja hallinnoinnista.

#### Määritelmät

7. Tässä suosituksessa tarkoitetaan
- a) 'työsuhteen tyypillä' jotakin työntekijän ja työnantajan välisistä eri tyyppisistä suhteista, jotka voivat vaihdella työsuhteen keston, työtuntien määrän tai muiden työsuhteen ehtojen suhteen;
  - b) 'työmarkkina-asemalla' henkilön asemaa joko työsuhteessa (työntekijä) tai omaan lukuunsa työskentelevänä (itsenäinen ammatinharjoittaja);

- c) 'sosiaalisen suojelun järjestelmällä' erillistä sääntökokonaisuutta, joka koskee etuuksien tarjoamista niihin oikeutetuille etuudensaajille ja jossa täsmennetään ohjelman henkilöllinen soveltamisala, etuusoikeuksien edellytykset, etuuden tyyppi, etuuden määrät ja etuuden kesto ja etuuden muut piirteet sekä ohjelman rahoitus (maksut, yleiset verotus, muut lähteet), hallinto ja hallinnointi;
- d) 'etuudella' julkisen tai yksityisen tahon suorittamaa raha- tai luontoismuotoista siirtoa henkilölle, joka on oikeutettu saamaan sen osana sosiaalisen suojelun järjestelmää;
- e) 'virallisella kattavuudella' jonkin ryhmän osalta sellaista tilannetta tietyllä sosiaalisen suojelun alalla (esim. vanhuus, työttömyysturva, äitiys- tai isyysuojelu), jossa voimassa olevan lainsäädännön tai työehtosopimuksen mukaan ryhmään kuuluvilla henkilöillä on oikeus kuulua tietyn alan kattavaan sosiaalisen suojelun järjestelmään;
- f) 'tosiasiallisella kattavuudella' jonkin ryhmän osalta sellaista tilannetta tietyllä sosiaalisen suojelun alalla, jossa ryhmään kuuluvilla henkilöillä on mahdollisuus kerryttää etuuksia ja vastaavan riskin toteutuessa mahdollisuus saada tietyntasoisia etuuksia;
- g) 'oikeuksien säilymisellä' sitä, että aiemman työskentelyn perusteella jo hankittuja oikeuksia ei menetetä, vaikka ne olisi hankittu erilaisia sääntöjä soveltavissa järjestelmissä tai eri työsuhteissa;

- h) 'oikeuksien kerryttämisellä' mahdollisuutta laskea kaikki oikeudet yhteen ja laskea aikaisemman työmarkkina-aseman (tai samanaikaisten työmarkkina-asemien) kelpoisuusajat kelpoisuusaikoihin uudessa asemassa;
- i) 'siirrettävyydellä' mahdollisuutta siirtää kertyneitä etuuksia toiseen järjestelmään;
- j) 'avoimuudella' saatavilla ja saavutettavissa olevan kattavan ja selkeästi ymmärrettävän tiedon tarjoamista yleisölle, mahdollisille järjestelmän jäsenille ja järjestelmän jäsenille sekä etuudensaajille järjestelmän säännöistä ja/tai yksittäisistä velvoitteista ja oikeuksista.

#### Virallinen kattavuus

8. Jäsenvaltioille suositellaan, että ne turvaavat riittävän sosiaalisen suojelun saatavuuden kaikille työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille tämän suosituksen 3.2 kohdassa mainituilla aloilla. Kansalliset olosuhteet huomioon ottaen suositellaan, että tämä tavoite saavutetaan parantamalla virallista kattavuutta ja laajentamalla se
- a) pakollisena kaikkiin työntekijöihin työsuhteen tyypistä riippumatta;
  - b) itsenäisiin ammatinharjoittajiin vähintään vapaaehtoisena ja tapauksen mukaan pakollisena.

9. Jäsenvaltioille suositellaan, että ne turvaavat tosiasiallisen kattavuuden kaikille työntekijöille työsuhteen tyypistä riippumatta sekä itsenäisille ammatinharjoittajille 8 kohdassa esitetyillä edellytyksillä siten, että samalla säilytetään järjestelmän kestävyys ja toteutetaan suojatoimia väärinkäytösten estämiseksi. Tätä varten
- a) säännöt, jotka koskevat maksuja (esim. kelpoisuusajat, vähimmäistyöskentelyajat) ja etuus oikeuksia (esim. etuuksien odotusajat, laskentasäännöt ja kesto) eivät saisi estää yksityishenkilöitä kerryttämästä ja hyödyntämästä etuuksia työsuhteen tyypistä tai työmarkkina-asemasta johtuen;
  - b) järjestelmien säännöissä olevien työmarkkina-asemasta tai työsuhteen tyypistä johtuvien erojen olisi oltava oikeasuhteisia ja vastattava edunsaajien erityisasemaa.
10. Kansallisten järjestelyjen mukaisesti jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että oikeudet – riippumatta siitä, onko ne hankittu pakollisten tai vapaaehtoisten järjestelmien kautta – säilyvät, kertyvät ja/tai ne voidaan siirtää kaiken tyypisissä työnteon ja itsenäisen ammatinharjoittamisen muodoissa ja kaikilla talouden aloilla henkilön koko työuran tai tietyn viiteajanjakson ajan ja eri järjestelmien välillä tietyllä sosiaalisen suojelun alalla.

## Riittävyys

11. Jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että kun työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun järjestelmässä vakuutettu riski toteutuu, järjestelmä tarjoaa jäsenilleen hyvissä ajoin ja kansallisten olosuhteiden mukaisesti suojan, jonka taso riittää säilyttämään kohtuullisen elintason ja korvaa menetetyt tulot asianmukaisesti samalla kun se ehkäisee kyseisiä jäseniä ajautumista köyhyYTEEN. Arvioitaessa riittävyyttä jäsenvaltion sosiaalisen suojelun järjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena.
12. Jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että sosiaaliturvamaksut ovat oikeassa suhteessa työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien maksuvalmiuteen.
13. Kansalliset olosuhteet huomioon ottaen ja tapauksen mukaan jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä, myös pienituloisille ryhmille tarkoitettuja, sosiaaliturvamaksujen vapautuksia tai alennuksia sovelletaan kaiken tyyppisiin työsuhteisiin ja työmarkkina-asemiin.
14. Jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvamaksujen ja etuuksia koskevien oikeuksien laskenta perustuu objektiiviseen ja avoimeen arvioon kyseisten henkilöiden tuloperustasta, ottaen huomioon heidän tulojensa vaihtelut ja todelliset ansiot.

## Avoimuus

15. Jäsenvaltioille suositellaan sen varmistamista, että kaikkien sosiaalisen suojelun järjestelmien ehdot ja säännöt ovat avoimia ja että kaikki saavat maksutta ajantasaistettua, kattavaa, saavutettavissa olevaa, käyttäjäystävällistä ja selkeästi ymmärrettävää tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.
16. Jäsenvaltioille suositellaan, että ne yksinkertaistavat tarvittaessa työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja työnantajien, erityisesti mikro- ja pk-yritysten, sosiaalisen suojelun järjestelmien hallinnollisia vaatimuksia.

## Täytäntöönpano, raportointi ja arviointi

17. Jäsenvaltioiden ja komission olisi yhdessä pyrittävä parantamaan työvoimaa ja sosiaalisen suojelun saatavuutta koskevan unionin tason tietojenkeruun kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, jotta saadaan tietoa työn uusista muodoista sosiaalista suojelua koskevan päätöksenteon tueksi. Tässä yhteydessä jäsenvaltioille suositellaan, että ne mahdollisuuksien mukaan keräävät ja julkaisevat luotettavia kansallisia tilastotietoja sosiaalisen suojelun eri muotojen saatavuudesta, esimerkiksi eriteltyinä työmarkkina-aseman (itsenäinen ammatinharjoittaja / palkansaaja), työsuhteen tyypin (tilapäinen tai vakituinen, osa-aikainen tai kokoaikainen, uudet työn muodot tai tavanomainen työ), sukupuolen ja iän mukaan, viimeistään ... päivänä ...kuuta ... [24 kuukautta tämän suosituksen julkaisemisesta].



18. Komission olisi yhdessä sosiaalisen suojelun komitean kanssa vahvistettava viimeistään ... päivänä ...kuuta ... [12 kuukautta tämän suosituksen julkaisemisesta] seurantakehys ja kehitettävä yhteiset määrälliset ja laadulliset indikaattorit tämän suosituksen täytäntöönpanon arvioimiseksi ja sen uudelleentarkastelun mahdollistamiseksi.
19. Jäsenvaltioille suositellaan, että ne panevat tässä suosituksessa esitetyt periaatteet täytäntöön niin pian kuin mahdollista ja toimittavat suunnitelman kansallisella tasolla tätä varten toteutettavista toimenpiteistä viimeistään ... päivänä ...kuuta ... [18 kuukautta tämän suosituksen julkaisemisesta]. Kyseisten suunnitelmien täytäntöönpanon edistymisestä olisi keskusteltava monenvälisen valvonnan yhteydessä osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa ja sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevaa avointa koordinoitimenetelmää.
20. Komission olisi tarkasteltava tämän suosituksen täytäntöönpanon edistymistä, ottaen huomioon myös vaikutukset pk-yrityksiin, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja asianomaisia sidosryhmiä kuultuaan sekä raportoitava neuvostolle viimeistään ... päivänä ...kuuta ... [kolme vuotta tämän suosituksen julkaisemisesta]. Komissio voi harkita uusien ehdotusten tekemistä tarkastelun tulosten perusteella.
21. Komission olisi varmistettava, että tämän suosituksen täytäntöönpanoa tuetaan asiaankuuluvista unionin ohjelmista rahoitettavilla toimilla.

22. Komission olisi helpotettava keskinäistä oppimista ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kesken.

Tehty ...

*Neuvoston puolesta*

*Puheenjohtaja*

---