EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS

sosiaalisen suojelun saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Sosiaalisen suojelun saatavuus on ratkaisevan tärkeää niin työntekijöiden taloudellisen ja sosiaalisen turvan kuin työpaikkoja ja kestävää kasvua luovien työmarkkinoiden moitteettoman toimivuuden kannalta. Yhä useammat ihmiset jäävät kuitenkin ilman riittävää sosiaalista suojelua työsuhteensa tyypin vuoksi tai koska he toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina.

Sosiaalista suojelua voidaan tarjota luontois- tai rahaetuuksina. Se toteutetaan yleensä sosiaaliavustusjärjestelmien välityksellä, jotka on tarkoitettu kaikille (kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella ja yleisistä verovaroista rahoitettuina), ja osana työmarkkinoilla olevien henkilöiden sosiaaliturvajärjestelmiä, jotka usein perustuvat työtuloihin sidoksissa oleviin maksuihin. Sosiaaliturva käsittää monia aloja ja kattaa erilaisia sosiaalisia riskejä työttömyydestä sairastumiseen tai vanhuuteen.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa[1], josta Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat yhteisen julistuksen marraskuussa 2017, esitetään 20 periaatetta ja oikeutta, joilla tuetaan oikeudenmukaisia ja hyvin toimivia työmarkkinoita ja hyvinvointijärjestelmiä. Erityisesti pilarin periaatteessa 12 todetaan, että ”*työntekijöillä ja vastaavin ehdoin myös itsenäisillä ammatinharjoittajilla on työsuhteen tyypistä ja kestosta riippumatta oikeus riittävään sosiaaliseen suojeluun*”. Tämän aloitteen tarkoituksena on panna kyseinen periaate täytäntöön ja samalla edistää pilarin muiden periaatteiden täytäntöönpanoa. Niitä ovat muun muassa ”varma ja sopeutuva työllisyys”, ”työttömyysetuudet”, ”terveydenhuolto” ja ”vanhuuden toimeentulo ja eläkkeet”. Tämä suositus koskee sosiaalisen suojelun niitä aloja, jotka liittyvät läheisimmin työmarkkina-asemaan tai työsuhteen tyyppiin ja varmistavat useimmiten suojan työtulojen menetykseltä tietyn riskin toteutuessa.

Hyvinvointijärjestelmät ja sosiaalisen suojelun järjestelmät poikkeavat eri puolilla EU:ta toisistaan erilaisten kansallisten perinteiden, poliittisten valintojen ja budjettien mukaan. Niillä kaikilla on kuitenkin samanlaisia haasteita, jotka edellyttävät suuria muutoksia. Ennen työsuhteet olivat enimmäkseen kokoaikaisia, jatkuvia sopimuksia työntekijän ja yhden työnantajan välillä. Kahden viime vuosikymmenen aikana globalisaatio, teknologia, yksilöllisten mieltymysten muuttuminen ja väestörakenteen muutokset ovat kuitenkin johtaneet merkittäviin muutoksiin työmarkkinoilla. Ne ovat lisänneet muunlaisia kuin toistaiseksi voimassa olevaan sopimukseen perustuvia kokoaikaisia työmuotoja, kuten tilapäistyötä, osa-aikatyötä ja satunnaistyötä. Tällaiset työmuodot tarjoavat enemmän joustavuutta: yritykset voivat mukauttaa työvoiman käyttöään yritystoimintansa tarpeiden mukaan ja työntekijät voivat mukauttaa työtapansa vastaamaan henkilökohtaisia mieltymyksiään. Lisäksi urakehitys ei ole enää yhtä suoraviivaista kuin ennen, vaan ihmiset siirtyvät useammin työmarkkina-asemasta toiseen ja/tai yhdistävät palkkatyön ja itsenäisen ammatinharjoittamisen.

Viime aikoina digitalisaatio on lisännyt muutostahtia huomattavasti. Yritysten on entistä nopeammin mukautettava taloudellinen toimintansa erilaisille markkinoille, pantava

[1] COM(2017) 251.

täytäntöön uusia tuotesyklejä ja kausiluontoista toimintaa ja reagoitava tehokkaasti liiketoiminnan määrien ja kauppavirtojen vaihteluun. Näihin tarpeisiin vastatakseen yritykset suosivat monissa tapauksissa uudenlaisia työ- ja sopimusmuotoja, kuten keikkatyötä, palveluseteleihin perustuvaa työtä ja pätkätyötä. Myös muut uudet itsenäisen ammatinharjoittamisen tai työnteon muodot, kuten alustatalouden työ, antavat ihmisille uusia mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille tai pysyä niillä taikka hankkia lisätuloja päätyöstä saatavien tulojen ohella.

Samoista sysitä myös itsenäinen ammatinharjoittaminen on muuttunut EU:ssa kahden viime vuosikymmenen aikana. Merkille pantavaa on, että työmarkkinoiden rakenteellisten muutokset ovat hämärtäneet rajoja eri työmarkkina-asemien välillä. Perinteisten ”yrittäjien” ja vapaiden ammattien rinnalla käytetään entistä yleisemmin itsenäisen ammatinharjoittajan asemaa, vaikka joissakin tapauksissa työtä tehdään tosiasiallisesti työnantajan alaisuudessa.

Kun työelämä kehittyy – ja yhä useammat ihmiset tekevät työtä itsenäisinä ammatinharjoittajina tai työtä, jota ei säädellä tavanomaisilla sopimuksilla, siirtyvät palkkatyöstä itsenäiseen ammatinharjoittamiseen tai päinvastoin taikka yhdistelevät palkkatyötä ja itsenäistä ammatinharjoittamista – entistä suurempi osa työvoimasta jää työmarkkina-asemansa tai työsuhteensa tyypin vuoksi vaille riittävää sosiaalista suojelua.

Suojassa olevat aukot lisäävät asianomaisten henkilöiden ja heidän perheidensä hyvinvointiin kohdistuvia riskejä, ja he kärsivät suuremmasta taloudellisesta epävarmuudesta. Samalla lisääntyvät talouselämään ja yhteiskuntaan kohdistuvat riskit, jotka liittyvät kotimaiseen kysyntään, inhimilliseen pääomaan investointiin ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Sosiaalisen suojelun saatavuuserojen kasaantuvat vaikutukset johtavat vähitellen todennäköisesti kasvavaan sukupolvien sisäiseen ja väliseen eriarvoisuuteen niiden välillä, joilla on täysimääräisiin sosiaalisiin oikeuksiin oikeuttava työsopimus, ja niiden, joilla sellaista ei ole. Ne voivat olla välillistä syrjintää, joka kohdistuu nuoriin, ulkomailla syntyneisiin ja naisiin, joita kaikkia palkataan muita todennäköisemmin epätyypillisillä työsopimuksilla.

Työmarkkina-asemasta ja työsuhteen tyypistä johtuvat puutteet sosiaalisen suojelun saatavuudessa voivat estää hyödyntämästä mahdollisuuksia siirtyä yhdestä työmarkkina-asemasta toiseen, jos sen vuoksi menetetään oikeus etuuksiin, ja se voi johtaa työn tuottavuuden heikompaan kasvuun. Siksi tällaiset puutteet voivat myös vähentää kiinnostusta yrittäjyyteen ja olla kilpailukyvyn ja kestävän kasvun esteinä.

Pitkällä aikavälillä ne vaarantavat kansallisten sosiaalisen suojelun järjestelmien yhteiskunnallisen ja taloudellisen kestävyyden. Kun yhä suuremmat työvoimaryhmät jäävät vaille riittävää sosiaalista suojelua, työntekijät joutuvat sosiaalisen riskin toteutuessa turvautumaan viimeisenä keinona verovaroista rahoitettaviin turvaverkkoihin, ja sosiaaliturvamaksuja maksavien ihmisten määrä pienenee vastaavasti. Puutteet voivat myös johtaa ammattiasemien väärinkäyttöön ja tehdä kilpailusta epätasapuolista niiden yritysten välillä, jotka edelleen osallistuvat sosiaalisen suojelun rahoittamiseen, ja niiden jotka eivät siihen osallistu.

Sosiaalisen suojelun saatavuutta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta koskevan aloitteen tavoitteena on tukea kaikkia itsenäisiä ammatinharjoittajia ja epätyypillisessä työsuhteessa olevia työntekijöitä, joille sosiaalisen suojelun järjestelmät eivät heidän työsopimuksensa tyypin tai työmarkkina-asemansa vuoksi anna riittävää suojaa työttömyyden, sairauden, äitiyden tai isyyden, työtapaturmien ja ammattitautien, vammautumisen ja vanhuuden varalle. Aloitteella pyritään erityisesti kannustamaan jäsenvaltioita

- antamaan kaikille työssäkäyville sekä itsenäisille ammatinharjoittajille mahdollisuus liittyä vastaaviin sosiaalisen suojelun järjestelmiin (virallista kattavuutta koskevien puutteiden korjaaminen),
- toteuttamaan toimenpiteitä, joilla annetaan kaikille työssäkäyville sekä itsenäisille ammatinharjoittajille mahdollisuus kerryttää ja hyödyntää asiaankuuluvia oikeuksia järjestelmän jäseninä (riittävä tosiasiallinen kattavuus) ja helpotetaan sosiaaliseen suojeluun liittyvien oikeuksien siirtämistä järjestelmästä toiseen,
- lisäämään sosiaalisen suojelun järjestelmiä ja oikeuksia koskevaa avoimuutta.

Tämä aloite on osa sosiaalista oikeudenmukaisuutta käsittelevää pakettia, johon kuuluvat myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan työviranomaisen perustamisesta[2] ja tiedonanto Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon seurannasta[3].

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa edistävät muut aloitteet – kuten komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa – liittyvät läheisesti tähän suositusehdotukseen ja täydentävät sitä (katso jäljempänä oleva jakso, joka koskee johdonmukaisuutta suhteessa muuhun politiikkaan).

Tämä suositus perustuu sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja koskevaan ILO:n suositukseen[4] ja täydentää sitä. ILO:n suosituksessa annetaan valtioille ohjeita sosiaaliturvan kattavuuden laajentamisesta vahvistamalla sosiaalisen suojelun kansallisia vähimmäistasoja, jotka ovat kaikkien tarvitsevien saatavilla.

Ongelma, joka suosituksella pyritään ratkaisemaan, koskee huomattavaa määrää ihmisiä EU:ssa. Itsenäisen ammatinharjoittamisen ja epätyypillisten työsuhteiden yhteenlaskettu osuus työmarkkinoista on merkittävä. Vuonna 2016 EU:n palkansaajista 14 prosenttia oli itsenäisiä ammatinharjoittajia, 8 prosenttia lyhytaikaisessa työsuhteessa olevia kokoaikaisia työntekijöitä, 4 prosenttia lyhytaikaisessa työsuhteessa olevia osa-aikaisia työntekijöitä, 13 prosenttia vakinaisessa työsuhteessa olevia osa-aikaisia työntekijöitä ja 60 prosenttia oli vakinaisessa kokoaikaisessa työsuhteessa.

Epätyypillisen työn ja itsenäisen ammatinharjoittamisen osuus vaihtelee paljon eri jäsenvaltioiden, alueiden, toimialojen ja sukupolvien välillä. Nuorilla eli 20–30 -vuotiailla työntekijöillä on kaksi kertaa muita ikäryhmiä enemmän tilapäisiä sopimusjärjestelyjä tai ”muu sopimus tai ei sopimusta”. Myös sukupuolen mukainen jako on selkeä, sillä miehiä on selvästi enemmän itsenäisinä ammatinharjoittajina ja naisia huomattavasti enemmän määräaikaisissa ja/tai osa-aikaisissa työsuhteissa.

Itsenäiset ammatinharjoittajat ovat myös hyvin heterogeeninen ryhmä. Useimmat ovat valinneet itsenäisen ammatinharjoittamisen ja yrittäjyyden riskin vapaaehtoisesti, joko työskennelläkseen yksin tai työllistäen myös muita, mutta 20 prosenttia itsenäisistä ammatinharjoittajista on työllistänyt itsensä, koska ei ole onnistunut löytämään työtä palkattuna työntekijänä. Joillakin heistä työn laatu ja itsenäinen päätösvalta ovat hyvää tasoa, mutta hieman alle 10 prosenttia heistä on taloudellisesti riippuvaisessa ja haavoittuvassa

[2] COM(2018) 131.
[3] COM(2018) 130.
[4] ILO:n suositus sosiaalisen suojelun vähimmäistasoista, 2012 (N:o 202).

asemassa. Itsenäiset ammatinharjoittajat perustavat EU:hun vuosittain perustettavista uusista yrityksistä 15–100 prosenttia niissä jäsenvaltioissa, joista on saatavilla tällaisen analyysin mahdollistavia tietoja.[5] Itsenäisten ammatinharjoittajien perustamista uusista yrityksistä on viiden ensimmäisen vuoden jälkeen edelleen toiminnassa tyypillisesti 30–60 prosenttia.

Lisäksi yhä useammilla ihmisillä on samanaikaisesti useita työsopimuksia tai he yhdistävät palkkatyön ja itsenäisen ammatinharjoittamisen. Joissakin tapauksissa on selkeästi tunnistettavan pääasiallisen tulonlähteen lisäksi pienimuotoista/sivutoimista toimintaa, kun taas toisissa tapauksissa kokonaistulot saadaan useita toimintoja yhdistämällä, mutta mitään niistä ei voida määrittää pääasialliseksi tulonlähteeksi.

Useissa maissa itsenäiset ammatinharjoittajat eivät ole koskaan kuuluneet täysimääräisesti sosiaalisen suojelun järjestelmien piiriin. Vuonna 2017 itsenäisillä ammatinharjoittajilla ei ollut työttömyysturvaa yhdessätoista jäsenvaltiossa. Heitä ei ollut vakuutettu työtapaturmien ja työvamman varalta kymmenessä jäsenvaltiossa, ja kolmessa he eivät kuuluneet sairausetuuksien piiriin. Maissa, joissa itsenäisille ammatinharjoittajille tarjotaan vapaaehtoista järjestelmiin osallistumista, osallistumisaste on alhainen eli 1–20 prosenttia. Epätyypillisissä työsuhteissa olevilla sen sijaan on tavallisesti sama lakisääteinen oikeus sosiaaliseen suojeluun kuin vakiosopimuksiin perustuvissa työsuhteissa olevilla, lukuun ottamatta merkittävää poikkeusta, jonka muodostavat tietyt työntekijäryhmät, kuten satunnais- ja kausityöntekijät, oppisopimuskoulutettavat ja harjoittelijat, tarvittaessa kutsuttavat työntekijät sekä vuokratyöntekijät tai maakohtaisen sopimuksen tehneet työntekijät.

Joillakin epätyypillisessä työsuhteessa olevilla työntekijöillä ja joillakin itsenäisillä ammatinharjoittajilla on vaikeuksia asianmukaisten etuuksia koskevien oikeuksiensa kerryttämisessä ja hyödyntämisessä joko maksuihin ja oikeuksiin sovellettavien sääntöjen vuoksi (etuuksiin oikeuttava vähimmäiskausi, työskentelyn vähimmäiskesto, pitkä odotusaika tai etuuksien lyhyt kesto), etuuksien perustana olevien tulojen arviointitavasta johtuen tai koska etuudet ovat riittämättömiä.

Useimmat jäsenvaltiot toimittavat yleisiä tietoja sosiaalisen suojelun järjestelmiin osallistumista koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta vain puolet niistä toimittavat oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia yksilöllisiä tietoja. Jos toimitettaisiin yksilöityjä tietoja, ihmiset olisivat paremmin tietoisia työuransa aikana kerryttämistään oikeuksista etuuksiin ja voisivat siten tehdä harkittuja päätöksiä.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Suositus on yhdenmukainen sosiaalista suojelua koskevien nykyisten politiikkojen kanssa ja perustuu niihin.

Erityisesti eurooppalaisen ohjausjakson ja sosiaalialan avoimen koordinointimenetelmän yhteydessä annetut sosiaalisen suojelun saatavuutta koskevat EU:n ohjeet[6] ovat saaneet

[5] Belgia, Irlanti, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Suomi, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta.

[6] Neuvoston suositus, annettu 27 päivänä heinäkuuta 1992, *on the convergence of social protection objectives and policies* (sosiaalisen suojelun tavoitteiden ja politiikkojen lähentämisestä) (92/442/ETY), EYVL L 245, 26.8.1992, s. 49–52, komission suositus, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (K(2008) 5737), EUVL L 307, 18.11.2008, s. 11–14, komission tiedonanto ”Kasvua ja yhteenkuuluvuutta tukevat sosiaaliset investoinnit, mukaan luettuna Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpano vuosina 2014–2020”, COM(2013) 83, ”Uudistettu sitoumus sosiaaliseen Eurooppaan: sosiaalista suojelua ja sosiaalista

jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet yksimielisiksi siitä, että sosiaalisen suojelun järjestelmiä on nykyaikaistettava[7]. Niiden yhteydessä on laadittu toimintapoliittisia ohjeita sosiaalisen suojelun keskeisillä aloilla (eläkkeet, työttömyysvakuutus jne.). Nyt käsillä oleva aloite täydentäisi näin ollen sosiaalisen suojelun alalla jo toteutettavaa yhteistyötä, sillä siinä tarkastellaan itsenäisten ammatinharjoittajien ja epätyypillisissä työsuhteissa olevien työntekijöiden tilannetta sosiaalisen suojelun eri aloilla.

Vuosien myötä on kehitetty oikeuksien suojelua epätyypillisen työn tietyillä osa-alueilla koskeva EU:n lainsäädäntökehys, johon sisältyvät vuokratyödirektiivi[8] sekä työmarkkinaosapuolten välillä neuvotellut sopimukset, joita pannaan täytäntöön osa-aikatyötä ja määräaikaista työtä koskevilla direktiiveillä[9]. Direktiivejä sovelletaan kuitenkin työehtoihin, joten niiden vaikutus sosiaaliseen suojeluun on melko rajallinen. Ne kattavat työehtoihin tiiviisti liittyvät sosiaalista suojelua koskevat oikeudet, joita pidetään osana palkkaa, kuten lisäeläkkeet[10], äitiysrahan ja sairauslomakorvaukset. Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt oikeuskäytännössään, että kyseisiä direktiivejä ei sovelleta lakisääteisiin sosiaalisen suojelun järjestelmiin[11]. Työmarkkinaosapuolet kehottavat sopimustensa[12] johdanto-osassa jäsenvaltioita varmistamaan, että sosiaalisen suojelun järjestelmät mukautetaan muuttuviin, joustaviin työmuotoihin sopiviksi. Kyseiset johdanto-osat eivät ole oikeudellisesti sitovia, ja vaikka jäsenvaltiot ovat useissa yhteyksissä todenneet sitoutuvansa tekemään sosiaalisesta suojelusta paremmin työllisyyttä tukevaa, hiljattain tehty tarkastelu sitoumusten toteutumisesta viittaa siihen, että useissa jäsenvaltioissa on vielä reilusti parantamisen varaa.[13]

Sukupuolten tasa-arvon alalla säädetään useissa direktiiveissä tietyistä työ- ja yksityiselämän tasapainottamiseen liittyvistä oikeuksista. Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin annetussa direktiivissä 2010/41/EU[14] säädetään mahdollisuudesta myöntää naisille (itsenäisten ammatinharjoittajien puolisot mukaan lukien) oikeus äitiyslomaan ja -etuuksiin vähintään 14 viikoksi. Koska direktiivissä jätetään jäsenvaltioille vapaus päättää, olisiko oikeus kyseisiin etuuksiin myönnettävä pakollisena vai vapaaehtoisena, etuuksien taso ja ehdot vaihtelevat runsaasti jäsenvaltiosta toiseen. Komission ehdotuksessa direktiiviksi vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta[15] säädetään isyys- ja vanhempainetuuksien ja omaishoitoetuuksien ulottamisesta koskemaan kaikkia työntekijöitä, myös epätyypillisessä työsuhteessa olevia, joilla on työsopimus tai työsuhde.

---

osallisuutta koskevan avoimen koordinointimenetelmän vahvistaminen", KOM(2008) 418 lopullinen, neuvoston päätös (EU) 2015/1848, annettu 5 päivänä lokakuuta 2015, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista vuodelle 2015, EUVL L 268, 15.10.2015, maakohtaiset suositukset.

7 Sosiaalisen suojelun nykyaikaistaminen ja kohentaminen Euroopan unionissa, komission tiedonanto, KOM(97) 102 lopullinen, 12. maaliskuuta 1997.

8 Vuokratyötä koskeva direktiivi saatavilla verkossa.

9 Määräaikaista työtä koskeva direktiivi 1999/70/EC saatavilla verkossa; osa-aikaista työtä koskeva direktiivi 97/81/EC, saatavilla verkossa.

10 Katso yhdistetyt asiat C-396/08 ja C-395/08 Bruno ym., kohta 41, saatavilla verkossa.

11 Sama kuin edellä ja asia C-385/11 Moreno v. INSS, saatavilla verkossa.

12 Toimialaltaan yleisten työmarkkinakeskusjärjestöjen (EAY, UNICE ja CEEP) välillä 18 päivänä maaliskuuta 1999 tehty määräaikaista työtä koskeva puitesopimus; Toimialaltaan yleisten työmarkkinakeskusjärjestöjen (UNICE, CEEP ja EAY) 6 päivänä kesäkuuta 1997 tekemä osa-aikatyötä koskeva puitesopimus.

13 ESPEN (2017), aihekohtaiset raportit: *Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*.

14 Saatavilla verkossa.

15 COM(2017) 253/884003.

EU:n lainsäädäntöön ei sisälly ammatillisten lisäeläkeoikeuksien siirrettävyyden varmistamista koskevaa vaatimusta, mutta lisäeläkeoikeuksien siirrettävyyttä koskevassa direktiivissä 2014/50/EU[16] kannustetaan jäsenvaltioita parantamaan siirrettävyyttä, ja kaikki jäsenvaltiot ovatkin päättäneet laajentaa saman oikeudellisen kohtelun koskemaan kaikkia työntekijöitä (direktiiviä ei sovelleta itsenäisiin ammatinharjoittajiin), jotka jättävät lisäeläkejärjestelmän.

Lisäksi useilla viimeaikaisilla EU:n aloitteilla voidaan puuttua avoimuutta koskevaan ongelmaan. Se koskee ensiksikin ammatillisten lisäeläkkeiden osalta vanhuusetuuksia. Siihen puututaan jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden edistämistä lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista annetulla direktiivillä[17] (siirtomahdollisuusdirektiivi) ja uudelleenlaaditulla direktiivillä ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta[18]. Kumpikin direktiivi parantaa eläkejärjestelmiä koskevien tietojen antamista. Siirtomahdollisuusdirektiivi kattaa myös eläkeoikeuksien suojan työsuhteen päätyttyä.[19] Ensiksi mainittu direktiivi olisi saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 21. toukokuuta 2018 ja jälkimmäinen 13. tammikuuta 2019.

Avoimuuden puute työntekijöiden kannalta koskee myös muita sosiaalisen suojelun aloja, ja siihen puututaan osittain komission ehdotuksella direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa[20], mutta itsenäiset ammatinharjoittajat eivät kuulu sen soveltamisalaan. Ehdotuksen mukaan työntekijät saavat tietoa sosiaaliturvalaitoksista, jotka saavat työsuhteeseen liittyviä sosiaalivakuutusmaksuja, ja työnantajan tarjoamaan sosiaaliturvaan mahdollisesti liittyvästä suojasta. Ehdotetussa direktiivissä ei kuitenkaan määritellä sitä, olisiko työntekijöillä oltava oikeus saada sosiaalista suojelua. Sillä varmistetaan ainoastaan se, että työntekijöiden saatavilla on tietoa heidän hankkimistaan oikeuksista.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Aloite on yhdenmukainen syvempää ja oikeudenmukaisempaa talous- ja rahaliittoa koskevan poliittisen prioriteetin kanssa. Koko EU:n talous voisi hyötyä työmarkkinoiden dynaamisuuteen kohdistuvista myönteisistä vaikutuksista sekä taloudellisen epävarmuuden ja sosiaalisten kustannusten pienenemisestä. Rahoitusvaihtoehdoista riippuen yrityksille voisi koitua lisää tuotannon vaihtelujen hallintaan liittyviä kustannuksia, koska epätyypillisiä työsuhteita ja itsenäistä ammatinharjoittamista koskevat kustannukset kasvaisivat jonkin verran. Niille koituisi kuitenkin myös hyötyä mahdollisesta yksilöiden tuottavuuden kasvusta uusissa suojelluissa työmuodoissa ja tasapuolisemmasta kilpailusta.

Etuuksien tarjoaminen aiemmin niiden piiriin kuulumattomille ryhmille julkisten sosiaalisen suojelun järjestelmien kautta voisi johtaa julkisten menojen kasvuun. Alkuvaiheen budjettimenot voisivat kuitenkin pienetä lisääntyvien sosiaaliturvamaksujen ja kotitalouksien

---

16 Lisätietoja liitteessä 8.

17 Direktiivi 2014/50/EU jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden edistämistä lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista. Direktiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että järjestelmän aktiiviset jäsenet voivat saada pyynnöstä tietoja siitä, miten työsuhteen päättyminen vaikuttaisi heidän lisäeläkeoikeuksiinsa.

18 Direktiivi (EU) 2016/2341 ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta.

19 Direktiivin (EU) 2016/2341 37 artiklan, jossa on kyse eläkejärjestelmää koskevista yleisistä tiedoista, 1 kohdan j alakohdassa on siirtämistä koskeva säännös. Jos jäsenellä on oikeus eläkeoikeuksien siirtoon, on annettava tiedot tällaiseen siirtoon liittyvistä järjestelyistä.

20 COM(2017) 797 final, saatavilla verkossa.

kulutuksesta saatavien verotulojen ansiosta, koska aloite vaikuttaisi myönteisesti kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin erityisesti vähävaraisempien kotitalouksien osalta. Lisäksi talousarvion muiden osien menot voisivat pienentyä tapauksissa, joissa aiemmin etuuksien piiriin kuulumattomat ryhmät nykyisin turvautuvat viimeisenä keinona oleviin turvaverkkoihin, kuten sosiaaliavustuksiin. Myös yksilöllisten tietojen antamisesta aiheutuisi jonkin verran kustannuksia. Kyseisten kustannusten katsotaan kuitenkin olevan huomattavasti alhaisemmat kuin odotetut hyödyt sekä yksittäisille ihmisille heidän koko elinaikanaan että sosiaalisen suojelun järjestelmille keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Tämä aloite on yhdenmukainen komission tiedonannon ”Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma” kanssa. Siinä korostetaan, että mahdollinen työsuhteen olemassaolo alustan ja palveluntarjoajan välillä on selvitettävä tapauskohtaisella arvioinnilla, jossa tarkastellaan erityisesti sitä, toimiiko palveluntarjoaja alustan johdon alaisena ja valitseeko johto toiminnan, rahallisen korvauksen ja työolot ja -ehdot, saako palveluntarjoaja rahallisen korvauksen ja mikä on työn luonne.[21]

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Sosiaalisen suojelun saatavuutta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta koskevalla aloitteella tuetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa tunnustettuja unionin tavoitteita, joita ovat unionin kansojen hyvinvoinnin ja Euroopan kestävän kehityksen edistäminen tavoitteena täystyöllisyys ja sosiaalinen edistys. Lisäksi aloite tukee yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen suojelun sekä naisten ja miesten tasa-arvon ja sukupolvien välisen yhteisvastuun edistämistä koskevaa tavoitetta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 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.

Neuvoston suosituksen perustana olisi SEUT-sopimuksen 292 artikla yhdessä sen 153 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 153 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan sekä 352 artiklan kanssa.

SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 2 kohdassa EU:n lainsäätäjälle annetaan toimivalta toteuttaa toimenpiteitä työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelemisen aloilla edellyttäen, että i) vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä, ii) se ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määritellä sosiaaliturvajärjestelmiensä perusperiaatteet eikä iii) vaikuta olennaisesti näiden järjestelmien rahoituksen tasapainoon. Tätä oikeusperustaa voidaan käyttää sellaisten haasteiden käsittelemiseksi, jotka koskevat epätyypillisissä työsuhteissa olevien henkilöiden mahdollisuutta saada sosiaalista suojelua. Neuvoston on tehtävä ratkaisunsa yksimielisesti.

[21] COM(2016) 356 final.

SEUT-sopimuksen 352 artiklaa voidaan käyttää oikeusperustana aloitteelle, joka koskee itsenäisen ammatinharjoittamisen eri muotoihin liittyviä sosiaalisen suojelun saatavuuden haasteita. Myös tässä tapauksessa neuvoston on tehtävä ratkaisunsa yksimielisesti.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Työllisyys- ja sosiaaliturvapolitiikka kuuluvat ennen kaikkea jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Yhä useampia ihmisiä työmarkkinoilla koskeva sosiaalisen suojelun puutteellinen saatavuus ja sen kielteiset seuraukset sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, työmarkkinoiden dynaamisuuteen ja kestävään kasvuun ovat yleisenä ongelmana jäsenvaltioissa. Monet niistä ovat hyväksyneet uudistuksia tai asiasta käydään parhaillaan kansallisia keskusteluja. Kokemukset osoittavat kuitenkin, että vaikka uudistukset ovat oikeasuuntaisia, ne eivät ole kattavia eivätkä järjestelmällisiä eli niillä ei pystytä korjaamaan puutteita sosiaalisen suojelun saatavuudessa kaikille ryhmille ja kaikilla aloilla. Myöskään tällä hetkellä käytävät keskustelut eivät viittaa siihen, että kaikilla jäsenvaltioilla olisi tarkoitus toteuttaa toimia. Yksittäiset jäsenvaltiot voivat epäröidä antaa tätä alaa koskevaa sääntelyä yksinään, koska ne voivat pelätä, että se asettaisi niiden omat yritykset epäedulliseen asemaan suhteessa muiden jäsenvaltioiden yrityksiin.

EU:n toimet voivat toimia kimmokkeena muille, kansallisen tason uudistuksille, ja niiden avulla voidaan varmistaa, ettei edistys jää osittaiseksi tai epätasaiseksi vaan toteutuu kaikkien ryhmien, sosiaalisen suojelun kaikkien alojen ja kaikkien jäsenvaltioiden osalta. EU:n toimilla voidaan myös välttää ”kilpaileminen alhaisimmalla sääntelytasolla” ja varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot etenevät samaan suuntaan samanaikaisesti, mikä edistää ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä jäsenvaltioissa ja niiden välillä ja hyödyttää koko EU:n taloutta.

Lisäksi EU:n toimet voivat vähentää käsiteltävänä olevasta ongelmasta johtuvia esteitä unionin tavoitteiden saavuttamiselle. Työsuhteen tyypistä tai työmarkkina-asemasta johtuvat erot mahdollisuuksissa saada sosiaalista suojelua voivat haitata täystyöllisyyden edistämistä koskevan EU:n perustavoitteen toteutumista, koska ne hankaloittavat työvoiman ammatillista liikkuvuutta myös kohti tuottavampia toimialoja. Ne voivat saada työntekijät luopumaan tietyn tyyppisen työn tekemisestä tai ehkäistä ihmisiä ottamasta itsenäiseen ammatinharjoittamiseen liittyviä riskejä, mikä on esteenä yrittäjyydelle ja innovoinnille. Ongelma voi myös estää laadukkaita työpaikkoja ja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumista koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista.

Vankkoihin työmarkkinalaitoksiin siirtymistä tukevilla EU:n toimilla voidaan parantaa talousrakenteen sietokykyä ja edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta unionissa.

Tässä suosituksessa ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteena on poistaa tai vähentää esteitä, jotka heikentävät sosiaalisen suojelun järjestelmien mahdollisuuksia tarjota ihmisille riittävää sosiaalista suojelua heidän työsuhteensa tyypistä tai työmarkkina-asemastaan riippumatta, mutta samalla siinä otetaan huomioon jäsenvaltioiden toimivalta suunnitella omat sosiaalisen suojelun järjestelmänsä. Jäsenvaltioiden harkintavaltaan jää useita valintoja, etenkin i) tarjottavan suojelun taso, ii) se, laajennetaanko nykyisten järjestelmien kattavuutta vai laaditaanko uusia järjestelmiä, iii) suojelun rahoittamistapa ja iv) käytettävien järjestelmien yhdistelmät (julkinen, ammatillinen tai yksityinen). Nämä kysymykset eivät kuulu tämän aloitteen soveltamisalaan. Kun otetaan huomioon nykyisten sosiaalisen suojelun järjestelmien moninaisuus unionissa, jäsenvaltioilla on parhaat edellytykset päättää näistä seikoista, kun ne huolehtivat toimivasta suojelusta mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

- **Suhteellisuusperiaate**

Suhteellisuusperiaatetta noudatetaan täysimääräisesti, sillä ehdotuksen soveltamisala rajoittuu sosiaalisen suojelun saatavuutta koskevien vähimmäisnormien varmistamiseen.

Lisäksi ehdotus jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden pitää voimassa tai asettaa työntekijöitä koskevia suotuisampia normeja ottaen huomioon niiden kansallisen tilanteen erityispiirteet. Näin ollen se antaa mahdollisuuden valita tosiasialliset täytäntöönpanotoimet joustavasti.

Suhteellisuusperiaate on keskeinen peruste myös toimintatavan valinnalle (ks. jäljempänä).

Kuten vaikutustenarvioinnin liitteestä 7 käy ilmi, useat jäsenvaltiot ovat käynnistäneet kansallisia keskusteluja ja ovat toteuttamassa joitakin uudistuksia. Tämä suositus tukee kansallisia toimia, sillä siinä hyödynnetään eri puolilta unionia saatuja hyviä käytäntöjä, kokemuksia ja näyttöä ja edistetään toimia tiedonkeruun aukkojen paikkaamiseksi.

Kuten vaikutustenarvioinnissa (luvut 5 ja 6) todetaan, käytettävissä olevat määrälliset arviot osoittavat, että virallisen ja tosiasiallisen saatavuuden laajentamisesta ja avoimuuden parantamisesta johtuvat kustannukset ovat kohtuullisia ja perusteltuja, kun otetaan huomioon yhdistetyt ja pitkän aikavälin hyödyt, jotka saadaan turvatummista työpaikoista, tuottavuuden parantumisesta ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääntymisestä, jotka vastaavat EU:n laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita.

- **Toimintatavan valinta**

Aloitteeseen valittu toimintatapa on neuvoston suositus, jossa annetaan jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten sosiaalisen suojelun saatavuus saadaan ulotettua kaikkiin työssäkäyviin sekä itsenäisiin ammatinharjoittajiin.

Komissio pitää neuvoston suositusta tässä vaiheessa oikeasuhteisimpana lähestymistapana EU:n toimiin, joilla puututaan sosiaalisen suojelun saatavuuteen liittyviin haasteisiin. Verrattuna direktiiviin, jolla säädettäisiin sitovista tuloksista, suositus antaa EU:n tasolle ja jäsenvaltioille mahdollisuuden tehdä yhteistyötä, jotta ne voivat käsitellä ongelman eri ulottuvuuksia ja ennakoida niiden kehittymistä, mukaan lukien seuraukset kansallisella tasolla ja mahdolliset rinnakkaisvaikutukset kansainvälisiin markkinoihin. Näin voidaan myös edistää ja ohjata kansallisia uudistuksia ja varmistaa, ettei edistys jää osittaiseksi tai epätasaiseksi eri kohderyhmissä ja sosiaalisen suojelun aloilla. Suosituksella vastataan tarpeeseen toteuttaa toimia EU:n tasolla samalla kun otetaan huomioon uudistusten suuntaa koskevan poliittisen yksimielisyyden puuttuminen tässä vaiheessa. Sidosryhmien kuulemisissa (ks. jäljempänä) todellakin tuli esiin huomattavia eroja näkemyksissä parhaasta toimintatavasta sekä siitä, mihin uudistuksilla olisi pyrittävä. Lisäksi suosituksella voidaan tukea toimia EU:n tason tilanteen seurantaan tarvittavan tilasto- ja tietopohjan vahvistamiseksi.

Suosituksen keskeinen lisäarvo on näin ollen se, että se voi antaa sysäyksen kansallisen tason keskustelujen ja toimien tukemiseen ja täydentämiseen, ohjailla jäsenvaltioiden toimia ja luoda parhaita uudistusvaihtoehtoja koskevaa yksimielisyyttä, joka voi myös ohjata EU:n ja sen jäsenvaltioiden kantaa kaikilla asiaankuuluvilla kansainvälisillä foorumeilla. Neuvoston suositus antaa myös EU:lle mahdollisuuden jättää jäsenvaltioille joustavuutta keinoista, joilla tavoitteisiin päästään, riippuen lähtötilanteesta ja kansallisesta historiasta ja käytännöistä.

Itsenäisellä suosituksella on huomattavaa lisäarvoa myös verrattuna siihen, että asiaa käsiteltäisiin pelkästään olemassa olevien prosessien kuten eurooppalaisen ohjausjakson tai sosiaalialan avoimen koordinointimenetelmän kautta. Kohdennettu lähestymistapa on tarpeen, jotta voidaan antaa asialle tarvittavaa poliittista näkyvyyttä, lisätä tietoisuutta ja vauhdittaa toimia. Lisäksi tarvitaan toimia kaikilta jäsenvaltioilta johdonmukaisesti ja jossakin määrin koordinoidusti, jotta voidaan hälventää epäilyt mahdollisesta edelläkävijöiden joutumisesta epäedulliseen asemaan.

EU:n tuki suosituksen täytäntöönpanolle ja seurannalle voidaan täysin sisällyttää käynnissä oleviin eurooppalaisen ohjausjakson ja sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevan avoimen koordinointimenetelmän prosesseihin. Suosituksen noudattamista voidaan edistää useilla rinnakkaistoimenpiteillä, muun muassa keskinäisen oppimisen ohjelmilla sekä kokeiluja ja uudistuksia jäsenvaltioissa tukevalla rahoituksella.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

Komissio ei ole vielä julkaissut arviointia, joka koskee miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin annettua direktiiviä 2010/41/EU, jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden edistämistä lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista annettua direktiiviä 2014/50/EU (siirtomahdollisuusdirektiivi) ja ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annettua direktiiviä 2016/2341/EU. Riippumattomassa asiantuntija-arvioinnissa todettiin kuitenkin, että miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin annetulla direktiivillä 2010/41/EU ei ole onnistuttu saamaan aikaan parempia äitiys- ja sosiaalietuuksia itsenäisille ammatinharjoittajille.[22]

Lisäksi komission ehdotus direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa[23] perustuu komission REFIT-arviointiin kirjallista ilmoittamista koskevasta direktiivistä 91/533/ETY.

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Tätä aloitetta varten kerättiin tietoja järjestämällä useita sidosryhmäkuulemisia vuoden 2017 kuluessa ja alkuvuonna 2018. Niihin kuului SEUT-sopimuksen 154 artiklassa määrätty eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kaksivaiheinen kuulemismenettely, avoin julkinen kuuleminen sekä kohdennettuja kuulemisia keskeisten sidosryhmien kanssa ja jäsenvaltioiden edustajien kanssa sosiaalisen suojelun komiteassa.

Kuulemisissa saatiin käsitys siitä, miten paljon eri sidosryhmien näkemykset poikkeavat toisistaan.

Kaikki sidosryhmät olivat laajasti yhtä mieltä siitä, että epätyypillisissä työsuhteissa olevien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien mahdollisuuksissa saada sosiaalista suojelua on ongelmia.

Toteutetut kuulemiset osoittivat, että parhaasta käytettävästä toimintatavasta ei ole yleistä yksimielisyyttä. Erityisesti jäsenvaltioilta sosiaalisen suojelun komiteassa käydyissä keskusteluissa saadusta palautteesta ja avoimen kuulemismenettelyn yhteydessä toimitetuista kannanotoista kävi ilmi, että jäsenvaltiot eivät yleisesti kannata lainsäädäntöehdotusta, joka koskisi kaikkia esitettyjä tavoitteita. Myös Euroopan parlamentti kehotti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista antamassaan päätöslauselmassa (2016/2095/(INI)) komissiota laatimaan suosituksen, joka antaa kaiken muotoisissa työsuhteissa oleville ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville ihmisille mahdollisuuden kerryttää sosiaalivakuutukseen

[22] Barnard C. ja Blackham A. (2015), *The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity, report of the European network of legal experts in the field of gender equality, commissioned by the Directorate-General Justice of the European Commission.*

[23] COM(2017) 797 final, saatavilla verkossa.

kuuluvia oikeuksia. Työmarkkinaosapuolet esittivät erisuuntaisia näkemyksiä. Ammattiliitot katsovat, että EU:n lainsäädäntöä olisi parannettava, ja varoittavat samalla, ettei se saisi vaarantaa nykyistä EU:n säännöstöä tai heikentää nykyisiä kansallisia normeja eikä johtaa oikeuksien yhdenmukaistamiseen niin, että vaatimustaso laskee. Jotkin työnantajajärjestöt sen sijaan katsovat, että avoimen koordinointimenetelmän ja eurooppalaisen ohjausjakson mukaiset prosessit, mukaan lukien vertailuarvot, olisivat oikeita välineitä keskinäisen oppimisen ja hyvien käytäntöjen vaihdon helpottamiseen.

Kaikki ammattiliitot kannattavat pakollista virallista kattavuutta, joka yhdenmukaistetaan tavanomaisiin työntekijöihin sovellettavan kattavuuden kanssa mutta jossa otetaan huomioon kansalliset perinteet. Työnantajilla oli erilaisia näkemyksiä kattavuudesta. Jotkin ovat sitä mieltä, että sosiaalisen suojelun pitäisi olla pakollista, mutta työntekijöillä pitäisi olla oikeus valita kattavuuden muoto (julkinen tai yksityinen järjestelmä), ja erityisesti korostetaan itsenäisten ammatinharjoittajien valinnanvapautta. Toiset työnantajat kannattavat vapaaehtoista virallista kattavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon työsuhteiden monimuotoisuus ja itsenäisten ammatinharjoittajien ryhmän heterogeenisuus. Kaikki työmarkkinaosapuolet olivat yhtä mieltä avoimuuden lisäämisen tarpeesta.

Ammattiliitot vaativat täyttä siirrettävyyttä, mutta työnantajat haluaisivat rajoittaa siirrettävyyden sosiaalisen suojelun vähimmäisoikeuksiin ja painottavat, että siihen ei saisi liittyä mitään lisärasitusta tai -kustannuksia.

Toimintavaihtoehtojen ja oikeudellisen välineen valinnassa on otettu tasapainoisesti huomioon eri sidosryhmien näkemykset.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Vaikutustenarviointi perustuu jäsenvaltioiden politiikkojen huolelliseen kartoitukseen, kirjallisuuskatsaukseen, vertailutietojen pohjalta tehtyyn tämänhetkisten suuntausten analyysiin sekä työmarkkinaosapuolten kuulemisen ja julkisen kuulemisen tuloksiin. Sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi tehtiin useita mikrotaloudellisia simulaatioita, joissa arvioitiin todennäköisten sosiaalisten vaikutusten ja julkisiin talousarvioihin kohdistuvien vaikutusten suuruus, sekä laadullinen arviointi, jonka avulla saatiin parempi käsitys käyttäytymiseen vaikuttavista reaktioista ja asenteista (asiaa koskevan tutkimuksen avulla) ja maakohtaisista tilanteista (tapaustutkimusten avulla).

- **Vaikutustenarviointi**

Parempaa sääntelyä koskevan politiikkansa mukaisesti komissio teki mahdollisista toiminta- ja hallinnointivaihtoehdoista vaikutustenarvioinnin. Työn tukena oli komission sisäinen jäsennetty kuuleminen komission yksiköiden välisen ohjausryhmän[24] kautta. Sääntelyntarkastelulautakunta keskusteli vaikutustenarvioinnista 7. helmikuuta 2018. Se julkaisi 9. helmikuuta 2018 puoltavan lausunnon tietyin varaumin, joihin on vastattu perustelemalla kattavammin suosituksen valintaa toimintatavaksi ja selkiyttämällä edelleen aloitteen soveltamisalaa ja siitä odotettavissa olevia hyötyjä ja talousvaikutuksia sekä esittämällä lisää niitä tukevaa näyttöä.[25]

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin eri toimintavaihtoehtoja, joissa yhdistetään toimenpiteitä aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikutustenarvioinnin yhteydessä parhaaksi katsottu vaihtoehto on seuraava:

[24] Mukaan luettuina pääosastot GROW, SANTE, ECFIN, TAXUD, JUST ja oikeudellinen yksikkö.

[25] Katso vaikutustenarvioinnin liite I.

- pakollinen kattavuus kaikille epätyypillisessä työsuhteessa oleville työntekijöille, jotka eivät vielä kuulu kattavuuden piiriin, ja vapaaehtoinen kattavuus itsenäisille ammatinharjoittajille;
- aikarajojen mukauttaminen:; kertyneiden oikeuksien pakollinen siirrettävyys; kausien yhteenlaskeminen;
- yleisten ja yksilöllisten tietojen tarjoaminen.

Näin saavutettaisiin tehokas suojelu ja sosiaaliset vaikutukset olisivat siten selkeästi myönteisiä, kun esimerkiksi tulojen epävarmuus ja köyhyys vähenisivät, mutta viranomaisille ja työnantajille aiheutuisi vastaavasti kustannuksia. Eriytetyssä toimintatavassa otetaan täysin huomioon itsenäisen ammatinharjoittamisen luonne ja asianomaisen ryhmän huomattava heterogeenisuus. Yleisten ja yksilöllisten tietojen tarjoaminen lisää avoimuutta ja voi edistää laajempaa vapaaehtoista liittymistä järjestelmiin, ja siitä aiheutuu viranomaisille suhteellisen vähän kustannuksia.

Tässä ehdotuksessa päätettiin kuitenkin omaksua täsmällisempi lähestymistapa viralliseen kattavuuteen itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta. Se perustuu erityisesti tarkempaan eriyttämiseen sosiaalisen suojelun eri alojen välillä, jotta itsenäisen ammatinharjoittamisen luonne voidaan ottaa paremmin huomioon. Itsenäisen ammatinharjoittamisen tapauksessa työttömyysriskiä on vaikeampi arvioida ja hallita ja se liittyy läheisemmin yrittäjäriskiin, joten sen osalta jäsenvaltiot saavat enemmän joustoa järjestelmän suunnitteluun ja niille annetaan mahdollisuus ulottaa kattavuus itsenäisiin ammatinharjoittajiin vapaaehtoiselta pohjalta. Tässä otetaan huomioon myös itsenäisten ammatinharjoittajien heterogeenisuus ja kunnioitetaan heidän valinnanvapauttaan. Muiden riskien kuten vanhuuden, työkyvyttömyyden, sairauden ja äitiyden osalta suositellaan pakollista kattavuutta sekä itsenäisille ammatinharjoittajille että työntekijöille. Näitä riskejä ei ole yhtä vaikea arvioida kuin työttömyysriskiä, ja ne ovat samankaltaisempia kyseisissä kahdessa ryhmässä; siksi työmarkkina-aseman mukaan määräytyvää eriytettyä lähestymistapaa on vaikeampi perustella. Itsenäisiä ammatinharjoittajia koskeva eriytetty lähestymistapa todennäköisesti lisää EU:n toiminnan tehokkuutta. Niissä jäsenvaltioissa, joissa itsenäisiin ammatinharjoittajiin sovelletaan eriytettyä lähestymistapaa, järjestelmiin osallistumisen asteet ovat matalia (alle 1 prosentista 20 prosenttiin). Selityksenä sille voivat olla yksilöiden lyhytnäköinen käyttäytyminen ja mieltymykset, puutteelliset tiedot ja taloudelliset pidäkkeet. Pakollisuuteen perustuvan lähestymistavan myötä korkeammiksi nousevien osallistumisasteiden voidaan odottaa tuovan mukanaan enemmän sosiaalisia hyötyjä, muun muassa tulojen epävarmuuden ja köyhyyden vähenemistä, verrattuna vapaaehtoisuuteen perustuvaan lähestymistapaan. Itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevan kattavuuden tekeminen pakolliseksi on realistinen vaihtoehto, sillä vaikutustenarvioinnissa esitetty kartoitus osoittaa, että kyseistä ryhmää koskevia pakollisia järjestelmiä on vähintään muutamassa jäsenvaltiossa jokaisella sosiaalisen suojelun alalla. Näin ollen ehdotus on linjassa jäsenvaltioiden tilanteiden kanssa, ja siinä asetetaan virallista kattavuutta koskevat tavoitteet korkealle. Siten se voi jopa tehokkaammin vähentää epäreiluun kilpailuun houkuttelevia tekijöitä, jotka mahdollistavat eriytettyjen sosiaalisen suojelun oikeuksien hyväksikäytön, kuten tapahtuu esimerkiksi ns. näennäisyrittäjyydessä.

Myös aloitteen aineellista soveltamisalaa on mukautettu vaikutustenarviointiin verrattuna siten, että siihen sisältyy terveydenhuolto. Terveydenhuolto on erityinen ala, jossa yhdistyvät sosiaaliavustukset (jotka taataan kaikille kansalaisille / laillisesti asuville) ja sosiaaliturvamaksuihin liittyvä sairausvakuutus. Eräissä maissa epätyypillisissä työsuhteissa olevilla työntekijöillä ja itsenäisillä ammatinharjoittajilla voi työsuhteensa tyypin tai työmarkkina-asemansa vuoksi olla puutteita terveydenhuollon saatavuudessa. Euroopan

sosiaalisten oikeuksien pilarin ja sen terveydenhuoltoa koskevan periaatteen mukaisesti aloitteella olisi siksi kehotettava jäsenvaltioita varmistamaan terveydenhuollon saatavuus kaikille palkkatyössä oleville ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville ihmisille.

Jos jäsenvaltiot panevat suosituksessa ehdotetut toimenpiteet täysimääräisesti täytäntöön, epätyypillisissä työsuhteissa olevat työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat, joiden yhteenlaskettu osuus työväestöstä on 39 prosenttia, hyötyvät paremmasta suojelusta. Tämän odotetaan johtavan riskien yksilöllistymisen, tulojen ja työolojen epävarmuuden ja erityisesti asianomaisten ryhmien köyhyysriskin vähenemiseen lähemmäksi tavanomaisessa työsuhteessa olevien tasoa. Epätyypillisessä työsuhteessa olevilla työntekijöillä on nykyisin paljon korkeampi köyhyysriski (16 prosenttia verrattuna tavanomaisessa työsuhteessa olevien 6 prosenttiin vuonna 2016) alhaisten tulojen ja suojelun kattavuudessa olevien puutteiden vuoksi. Vastaavasti sosiaalisen suojelun järjestelmillä on EU:ssa keskimäärin paljon vähäisempi merkitys itsenäisten ammatinharjoittajien köyhyysriskin vähentämisessä verrattuna palkkatyössä oleviin.

Sosiaalisen suojelun saatavuuserojen kaventamisen odotetaan myös edistävän siirtymisiä sopimustyypistä ja työmarkkina-asemasta toiseen, mikä lisää työmarkkinoiden dynaamisuutta. Kun vähennetään mahdollisuuksia turvautua liiallisesti sopimuksiin, jotka on vapautettu sosiaaliturvamaksuista, luodaan tasapuolisemmat kilpailuedellytykset yritysten välille. Pysäyttämällä kehityssuunta, joka jättää yhä suuremman osan ihmisistä sosiaalisen suojelun järjestelmien ulkopuolelle, vältetään heikentämästä järjestelmien roolia, myös työmarkkinoiden ja taloussyklien vakauttamisen kannalta, ja sillä voi olla myönteinen vaikutus järjestelmien kestävyyteen julkisen talouden kannalta.

Yrityksiä voisivat hyödyttää epäreilun kilpailun väheneminen, mahdollinen tuottavuuden kasvu uusissa sosiaalisen suojelun piiriin kuuluvissa työmuodoissa ja itsenäisessä ammatinharjoittamisessa ja positiiviset vaikutukset työmarkkinoiden dynaamisuuteen. Rahoitusvalinnoista riippuen yrityksille voisi koitua lisää tuotannon vaihtelujen hallintaan liittyviä kustannuksia epätyypillisistä työsuhteista ja itsenäisten ammatinharjoittajien kanssa työskentelystä johtuvien kustannusten kasvaessa jonkin verran.

Kustannusten taso ja niiden jakautuminen julkisten talousarvioiden, vakuutuspalvelujen tarjoajien, palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sekä veronmaksajien välillä ovat vahvasti riippuvaisia päätöksistä, jotka on toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan ja jotka koskevat muun muassa järjestelmien organisointia, niiden rahoitusta ja tarjottavaa suojelun tasoa. Välittömät kustannukset liittyvät pääasiassa etuuksien tarjoamiseen. Työttömyys- ja sairausetuuksien kattavuuden ulottamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin on tehty mallisimulointeja, joiden mukaan kustannukset olisivat vähäiset ja vaihtelisivat muun muassa kunkin maan itsenäisten ammatinharjoittajien määrän, heidän työttömyysriskinsä ja järjestelmän avokätisyyden mukaan. Välillisiä kustannuksia voisi aiheutua sosiaalisen suojelun kattavuuden laajenemisesta johtuvista muutoksista käyttäytymistavoissa.

On tärkeää huomata, että sosiaalisen suojelun eri aloja samanaikaisesti koskevan aloitteen laaja soveltamisala, jäsenvaltioiden väliset erot sosiaaliturvajärjestelmien organisoinnissa sekä saatavilla olevien tietojen rajallisuus vaikeuttavat merkittävästi mahdollisuuksia esittää vaikutustenarvioinnissa kattava kuva määrällisistä tiedoista. Määrällisten tietojen rajallisuus johtuu myös sosiaalisen suojelun järjestelmien suojan tasoon, suunnitteluun ja rahoitukseen liittyviä keskeisiä päätöksiä koskevasta epävarmuudesta, sillä kyseiset seikat jätetään jäsenvaltioiden vastuulle toissijaisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä.

- **Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Paranevasta suojasta odotettavissa olevat keskeiset vaikutukset olisivat riskien yhteisvastuullisen jakamisen lisääntyminen ja tuloturvan paraneminen, mikä vähentäisi yksittäisten ihmisten kohtaamaa epävarmuutta ja köyhyyttä. Aloitteen odotetaan myös osaltaan lisäävän työmarkkinoiden dynaamisuutta ja parantavan resurssien jakamista sekä vahvistavan sosiaalisen suojelun vakiintunutta tärkeää roolia automaattisena vakauttajana, joka vaimentaa suhdannevaihteluja. Myös yritykset hyötyvät hyvin toimivista työmarkkinoista ja sopeutumiskykyisistä talouden rakenteista.

Yrityksiä voisivat hyödyttää uusien sosiaalisen suojelun piiriin kuuluvien työmuotojen tekijöiden tuottavuuden lisääntyminen, epäreilun kilpailun väheneminen ja sosiaalisen suojelun järjestelmien positiiviset vaikutukset työmarkkinoihin ja kotimaiseen kysyntään. Rahoitusvalinnoista riippuen yrityksille odotetaan koituvan lisää tuotannon vaihtelujen hallintaan liittyviä kustannuksia epätyypillisiä työsuhteita ja itsenäistä ammatinharjoittamista koskevien työvoimakustannusten kasvaessa jonkin verran.

Aloite koskee kaikkia työnantajia. Se vaikuttaa kuitenkin erityisesti kaikkiin epätyypillisissä työsuhteissa olevien työntekijöiden työnantajiin sekä hieman vähemmässä määrin itsenäisten ammatinharjoittajien kanssa työskenteleviin yrityksiin. Vaikutustenarvioinnissa esitettyjen tietojen avulla voidaan määritellä, missä määrin yritykset käyttävät kyseisen typpisiä sopimuksia. Itsenäiset ammatinharjoittajat, joilla joko on tai ei ole palkattuja työntekijöitä, tekevät työtä pääasiassa mikroyritysten (1–9 työntekijää) ja paljon vähemmän pk-yritysten ja suurempien yritysten kanssa. Mikroyritysten jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle vähentäisi näin ollen perusteettomasti aloitteen vaikuttavuutta. Epätyypillisissä työsuhteissa olevia työntekijöitä on erityisesti julkishallinnossa (28 prosenttia) ja pk-yrityksissä ja vähemmässä määrin myös suurissa ja mikroyrityksissä.

- **Perusoikeudet**

Perusoikeuksiin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia ei ole todettu. Sen sijaan aloite edistää oikeuksia sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, jotka takaavat suojan muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä EU:n perusoikeuskirjan 34 artiklan mukaisesti.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Tällä suosituksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Komissio seuraa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja tarkastelee suositusta uudelleen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kuultuaan sitä ennen asiaankuuluvia sidosryhmiä ja antaen aloitteen vaikutusten arvioinnille riittävän pitkän ajan siitä, kun aloite on pantu kokonaan täytäntöön. Suosituksen vaikuttavuutta voitaisiin mitata jäsenvaltioiden raporteista kerättävien nykyisten ja uusien tietojen perusteella.

Sosiaalisen suojelun nykyiset puutteet on kartoitettu tätä vaikutustenarviointia (ks. liite 6) varten ja uusi kartoitus tehdään muutaman vuoden kuluttua. Näiden kahden (ennakkoon ja jälkikäteen toteutetun) kartoituksen vertailusta saadaan käsitys sosiaalisen suojelun järjestelmien, niiden kattavuuden ja niiden etuusehtojen kehittymisestä.

Yksi ongelman analysointia tällä hetkellä rajoittavista tekijöistä on sellaisen hyvän tilastopohjan puuttuminen, joka mahdollistaisi vaikutusten kohteena olevien ryhmien koon täysimääräisen kvantifioinnin. Sitä varten suositukseen sisällytetään tilastollista raportointia koskevia sitoumuksia. Siten jäsenvaltioita kannustetaan keräämään ja julkaisemaan luotettavia tilastotietoja sosiaalisen suojelun saatavuudesta jaoteltuna työmarkkina-aseman (itsenäiset ammatinharjoittajat / palkatut työntekijät), työsuhteen tyypin (tilapäinen/jatkuva, osa-aikainen/kokoaikainen, uudet työmuodot / vakiosopimus), sukupuolen, iän ja kansalaisuuden mukaan.

Lisäksi otetaan käyttöön tehostettu yhteistyö Eurostatin kanssa tämän alan kannalta tarkoituksenmukaisten indikaattoreiden kehittämiseksi. Vaikka ei olisi saatavissa pitkän aikavälin tietoja, olisi oltava mahdollista seurata virallista kattavuutta, tosiasiallista kattavuutta ja avoimuutta koskevien tavoitteiden edistymistä suosituksen julkaisemisen jälkeen. Työ indikaattoreiden parantamiseksi on jo alkanut, ja ne saattaisivat olla saatavilla samaan aikaan kun jäsenvaltiot aloittavat suosituksen täytäntöönpanon.

Lisäksi komissio tekisi työtä sosiaalisen suojelun komitean puitteissa sosiaalista suojelua koskevan vertailuarviointikehyksen laatimiseksi.

- **Selittävät asiakirjat (direktiivien osalta)**

Ei sovelleta.

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Kohdissa 1–6 esitellään suosituksen kohde ja tavoitteet. Niissä määritellään myös suosituksen henkilöllinen soveltamisala (ketkä kuuluvat suosituksen piiriin) ja aineellinen soveltamisala (mitä sosiaalisen suojelun aloja suositus koskee).

Kohtaan 7 sisältyvät ehdotuksessa sovellettavat määritelmät.

Kohdissa 8 ja 9 suositellaan, että jäsenvaltiot ulottavat virallisen kattavuuden kaikkiin työntekijöihin heidän työsuhteensa tyypistä ja kestosta riippumatta samoin kuin itsenäisiin ammatinharjoittajiin.

Kohdassa 10 suositellaan, että jäsenvaltiot varmistavat tosiasiallisen kattavuuden työsuhteen tyypistä ja työmarkkina-asemasta riippumatta tarkistamalla maksuja ja oikeuksia koskevia sääntöjä. Kohdassa 11 otetaan käyttöön oikeuksien siirrettävyyden periaate, jonka olisi parannettava osaltaan tosiasiallista kattavuutta.

Kohdissa 12–15 kannustetaan jäsenvaltioita varmistamaan sosiaalisen suojelun riittävyys ja mukauttamaan järjestelmiä paremmin edunsaajien tilanteeseen.

Kohdissa 16 ja 17 otetaan käyttöön avoimuuden periaate ja kannustetaan jäsenvaltioita parantamaan sosiaaliseen suojeluun liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tietojen saatavuutta sekä yksinkertaistamaan hallinnollisia vaatimuksia.

Kohdissa 18–23 vahvistetaan enimmäisaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön suosituksessa vahvistetut periaatteet ja julkaistava säännöllisiä tietoja. Niissä kehotetaan komissiota laatimaan ehdotus vertailuarviointikehyksestä vuoden kuluessa suosituksen julkaisemisesta, arvioimaan suosituksen täytäntöönpanoa kolmen vuoden kuluessa ja tukemaan jäsenvaltioita rahoituksella ja keskinäisellä oppimisella.

2018/0059 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS

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 kestävää kehitystä, jonka perustana on täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous. Unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua, naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupolvien välistä yhteisvastuuta ja lapsen oikeuksien suojelua.

(2) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 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-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun aloilla. SEUT-sopimuksen 352 artiklan perusteella unioni voi toteuttaa toimia myös sellaisten haasteiden käsittelemiseksi, jotka liittyvät itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun saatavuuteen. Kyseisen artiklan mukaan unioni voi antaa perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisen säädöksen, jos perussopimuksissa ei ole määräyksiä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista valtuuksista.

(4) Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat toimielinten välisen julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista 17 päivänä marraskuuta 2017[26]. Pilarin periaatteen 12 mukaan työntekijöillä ja vastaavin ehdoin myös itsenäisillä ammatinharjoittajilla on työsuhteen tyypistä ja kestosta riippumatta oikeus riittävään sosiaaliseen suojeluun.

[26] EUVL C 428, 13.12.2017, s. 10–15.

(5) Työmarkkinaosapuolet ovat sitoutuneet jatkamaan ponnistelujaan sen varmistamiseksi, että Eurooppa pysyy myönteisenä toimintaympäristönä sen työntekijöille ja yrityksille[27].

(6) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista antamassaan päätöslauselmassa[28] Euroopan parlamentti korosti, että koko ihmisten elämän ajan tarvitaan riittävää sosiaalista suojelua ja sosiaalisia investointeja, joiden ansiosta kaikki voivat osallistua täysimääräisesti yhteiskuntaan ja talouteen ja säilyttää kunnolliset elinolot. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea painotti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa lausunnossaan tarvetta huolehtia siitä, että kaikki työntekijät kuuluvat työelämän perusnormien soveltamisalaan ja riittävän sosiaalisen suojelun piiriin.

(7) Sosiaalisen suojelun järjestelmät ovat unionin sosiaalisen mallin ja hyvin toimivan sosiaalisen markkinatalouden kulmakivi. Sosiaalisen suojelun keskeinen tehtävä on suojella kansalaisia sosiaalisten riskitekijöiden – kuten sairaudet, vanhuus, työtapaturmat tai työttömyys – taloudellisilta vaikutuksilta sekä ehkäistä ja torjua köyhyyttä ja säilyttää kunnolliset elinolot. Hyvin suunnitellut sosiaalisen suojelun järjestelmät voivat myös helpottaa osallistumista työmarkkinoille tukemalla työmarkkinasiirtymää niiden tapauksessa, jotka vaihtavat työtä, aloittavat tai lopettavat työn taikka perustavat tai lopettavat yrityksen. Ne edistävät kilpailukykyä ja kestävää kasvua tukemalla investointeja inhimilliseen pääomaan ja mahdollisesti auttamalla kohdentamaan henkilöresursseja kehittyviin ja dynaamisiin talouden aloihin. Ne toimivat myös automaattisina vakauttajina tasoittamalla kulutusta suhdannevaihteluissa.

(8) Sosiaalista suojelua voidaan tarjota luontois- tai rahaetuuksina. Se toteutetaan yleensä sosiaaliavustusjärjestelmien välityksellä, jotka on tarkoitettu kaikille (kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella ja yleisistä verovaroista rahoitettuina) tai osana työmarkkinoilla olevien henkilöiden sosiaaliturvajärjestelmiä, jotka usein perustuvat työtuloihin sidoksissa oleviin maksuihin. Sosiaalinen suojelu käsittää monia ulottuvuuksia ja kattaa erilaisia sosiaalisia riskejä työttömyydestä sairastumiseen tai vanhuuteen. Tätä suositusta sovelletaan niihin sosiaalisen suojelun aloihin, jotka liittyvät läheisemmin työmarkkina-asemaan tai työsuhteen tyyppiin ja pääasiassa suojaavat ansiotulojen menetykseltä tiettyjen riskien tapauksessa. Suositus täydentää aikaisempaa unionin tason ohjeistusta, jota on annettu sosiaalipalveluista ja -avusta, ja laajemmin työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä[29].

(9) Globalisaatio, teknologian kehitys, yksilöllisten mieltymysten muutokset ja väestön ikääntyminen ovat johtaneet Euroopan työmarkkinoilla kahden viime vuosikymmenen aikana muutoksiin, joita nähdään myös tulevaisuudessa. Työllisyys monimuotoistuu ja työurat eivät tulevaisuudessa ole yhtä suoraviivaisia kuin ennen.

(10) Unionin työmarkkinoilla on monenlaisia työsuhteita ja itsenäisen ammatinharjoittamisen muotoja rinnan toistaiseksi voimassa olevien kokoaikaisten työsuhteiden kanssa. Joitakin tällaisia on ollut olemassa jo pitkään (esimerkiksi määräaikaiset, tilapäiset ja osa-aikaiset työsuhteet, kotitaloustyö tai harjoittelujaksot)

---

27 Työmarkkinaosapuolten yhteinen lausuma, 24.3.2017.

28 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//FI

29 Komission suositus, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (2008/867/EY).

ja muita on kehittynyt viime aikoina siten, että niiden merkitys on entisestään lisääntynyt 2000-luvun alusta lähtien: työ, johon kutsutaan tarvittaessa, palvelusetelillä maksettava työ, alustatalouden työ jne.

(11) Erityisesti itsenäiset ammatinharjoittajat ovat myös hyvin heterogeeninen ryhmä. Useimmat ovat valinneet itsenäisen ammatinharjoittamisen ja yrittäjyyden riskin vapaaehtoisesti ja joko työskentelevät yksin tai työllistävät myös muita, mutta yksi viidestä itsenäisestä ammatinharjoittajista työllistää itsensä, koska ei onnistu löytämään työtä palkattuna työntekijänä.

(12) Työmarkkinoiden kehittyessä on kehitettävä myös sosiaalisen suojelun järjestelmiä, jotta voidaan varmistaa, että Euroopan sosiaalinen malli täyttää tulevaisuuden vaatimukset ja antaa unionin yhteisöille ja talouksille mahdollisuuden mukauta 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, ja muut työntekijäryhmät ja itsenäiset ammatinharjoittajat kuuluvat niiden piiriin vähemmässä määrin. On olemassa näyttöä siitä, että epätyypillisessä työsuhteessa olevilla työntekijöillä ja joillakin itsenäisillä ammatinharjoittajilla ei ole riittävää pääsyä niille sosiaalisen suojelun aloille, jotka liittyvät läheisemmin työmarkkina-asemaan tai työsuhteen tyyppiin. Vain muutamat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet uudistuksia sosiaalisen suojelun järjestelmien mukauttamiseksi työn muuttuvaan luonteeseen, jotta voidaan suojella paremmin työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia. Kehitys on ollut epätasaista eri maissa ja sosiaaliturvan eri aloilla.

(13) Pitkällä aikavälillä sosiaalisen suojelun saatavuudessa olevat puutteet saattavat vaarantaa yksilöiden hyvinvoinnin ja terveyden, lisätä taloudellista epävarmuutta, köyhyysriskiä ja eriarvoisuutta sekä heikentää investoimista inhimilliseen pääomaan, vähentää luottamusta instituutioihin ja rajoittaa osallistavaa talouskasvua.

(14) 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 henkilöt oletusarvoisesti antamalla heille mahdollisuuden poistua järjestelmästä halutessaan (opt-out-lausekkeet). On olemassa näyttöä siitä, että vapaaehtoisiin järjestelmiin, joihin sisältyy opt-out-lausekkeita, liitytään helpommin, ja sen vuoksi ne tarjoavat kattavamman suojan.

(15) Työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien voidaan katsoa *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 tosiasiassa kerryttää tai hyödyntää etuuksia.

(16) Sosiaalista suojelua pidetään *riittävänä*, kun se antaa ihmisille mahdollisuuden säilyttää kohtuullinen elintaso, korvata tulonmenetyksensä kohtuullisella tavalla ja elää ihmisarvoista elämää sekä ehkäisee joutumista köyhyyteen.

(17) 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 yhtä perusteltua se ei ole muiden riskien osalta: esimerkiksi sairastuminen ei riipu asemasta työmarkkinoilla.

(18) Etuuksia koskeviin oikeuksiin sovellettavat säännöt voivat 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 säännöissä, joita sovelletaan tavanomaisiin työntekijöihin, ja toisaalta säännöissä, joita sovelletaan epätyypillistä työtä tekeviin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin, on nykyisin eroja, jotka voivat tarpeettomasti rangaista yhtä ryhmää; toiseksi samojen sääntöjen soveltaminen kaikkiin ryhmiin voi johtaa muuta kuin tavanomaista työtä tekevien kannalta huonompaan tulokseen eikä välttämättä sovellu itsenäisten ammatinharjoittajien tilanteeseen. Kummassakin tapauksessa sääntöjä voi olla mahdollista räätälöidä paremmin yksittäisten ryhmien tilanteeseen siten, että säilytetään samalla yleiskattavuus sen turvaamiseksi, ettei kukaan jää työmarkkinoilla vaille suojaa sosiaalisen riskin toteutuessa. Erityisiä toimenpiteitä saatetaan tarvita sen välttämiseksi, että ihmiset suorittaisivat maksuja päällekkäisiin järjestelmiin esimerkiksi harjoittaessaan sivuelinkeinoa, kun ovat samalla täysin sosiaalisen suojelun piirissä päätoimisen työnsä perusteella.

(19) Sosiaalista suojelua koskevat oikeudet eivät aina säily ja siirry mukana, kun ihmisen työmarkkina-asema muuttuu esimerkiksi siirryttäessä palkkatyöstä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi tai työttömäksi joutumisen tapauksessa, yhdistettäessä palkkatyötä ja itsenäistä ammatinharjoittamista taikka liikeyrityksen aloittamisen tai lopettamisen yhteydessä. Oikeuksien siirrettävyys eri järjestelmien välillä ja niiden yhdistäminen on myös ratkaisevan tärkeää, jotta ihmiset, jotka yhdistelevät tai vaihtavat työpaikkoja taikka siirtyvät työntekijästä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi tai päinvastoin, voivat tosiasiallisesti saada etuuksia maksuihin perustuvissa järjestelmissä sekä riittävän sosiaaliturvan, mutta myös jotta heitä voidaan kannustaa osallistumaan vapaaehtoisiin sosiaalisen suojelun järjestelmiin.

(20) Etuudet voivat olla riittämättömiä tai väärin ajoitettuja elintason säilyttämiseksi ja jotta ihmiset voisivat elää ihmisarvoista elämää köyhyysrajan yläpuolella. Tällaisessa tapauksessa voi olla mahdollista parantaa riittävyyttä ja samalla kiinnittää huomiota toimenpiteisiin, joilla helpotetaan paluuta työelämään. 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 yksittäisille henkilöille kassavirtaongelmia, jos tulot vähenevät arvioitua pienemmiksi. Lisäksi progressiivisuutta ja pienituloisten

ryhmien sosiaaliturvamaksujen alennuksia voitaisiin soveltaa tasavertaisemmin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin varmistaen samalla, että vapautukset eivät johda tulojen ilmoittamiseen todellisuutta pienemmiksi.

(21) Sosiaalista suojelua koskevan nykylainsäädännön monimutkaisuuden sekä avoimuuden puutteen vuoksi monissa jäsenvaltioissa on vaikea saada tietoa oikeuksista ja velvollisuuksista ja mahdollisuuksista käyttää niitä. Tämä voi myös edistää alhaista käyttöastetta tai vähäistä osallistumista sosiaalisen suojelun järjestelmiin erityisesti vapaaehtoisen järjestelmän tapauksessa.

(22) 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 reagoida työelämän muuttumiseen.

(23) Sosiaalisen suojan 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.

(24) Unionin lainsäädännössä turvataan jo nyt 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 saisi rajoittaa niiden direktiivien ja asetusten säännösten soveltamista, joissa jo säädetään eräistä oikeuksista sosiaaliseen suojeluun[30].

[30] 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 – Liite: Osa-aikatyötä koskeva puitesopimus (EYVL L 14, 20.1.1998, s. 9); 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); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/104/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, vuokratyöstä (EUVL L 327, 5.12.2008, s. 9); 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); 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); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EY, 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); 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); neuvoston direktiivi 1979/7/EY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1978, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä (EYVL L 6, 10.1.1979, s. 24); 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); neuvoston direktiivi 2010/18/EY, annettu 8 päivänä maaliskuuta 2010, BUSINESSEUROPEN, UEAPME:n, CEEP:n ja EAY:n tekemän vanhempainvapaata koskevan tarkistetun puitesopimuksen täytäntöönpanosta ja direktiivin 96/34/EY kumoamisesta (EUVL L 68,

(25) Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään[31] vahvistanut perusteet työntekijän aseman määrittämiseksi. Jäljempänä 7 kohdassa oleva työntekijän määritelmä perustuu mainittuihin arviointiperusteisiin.

(26) Neuvoston suosituksessa 92/442/ETY[32] määriteltiin yhteiset tavoitteet sosiaalisen suojelun alalla ja kehotettiin jäsenvaltioita tutkimaan mahdollisuuksia toteuttaa ja/tai kehittää asianmukaista sosiaalista suojelua itsenäisille ammatinharjoittajille. Nämä yhteisesti määritellyt tavoitteet tekivät tilaa sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden avoimelle koordinointimenetelmälle ja jäsenvaltioiden keskinäiselle yhteistyölle tällä alalla. Avoin koordinointimenetelmä on keskeinen työkalu, jolla tuetaan sosiaalisen suojelun kansallisten puitteiden määrittelyä, täytäntöönpanoa ja arviointia.

(27) Vuotuisessa kasvuselvityksessä 2018 muistutetaan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, että sosiaalisen suojelun riittävyyden ja kattavuuden parantaminen on ratkaisevan tärkeää sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi, ja vuoden 2018 työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa jäsenvaltioita kehotetaan nykyaikaistamaan sosiaalisen suojelun järjestelmiä.

(28) Vuonna 2012 antamassaan sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja koskevassa suosituksessa Kansainvälinen työjärjestö suosittelee jäsenilleen mahdollisimman pikaista sosiaalisen suojelun perustakeet käsittävien vähimmäistasojen asettamista ja säilyttämistä kansallisten olosuhteiden mukaisesti.

(29) Komissio on aloittanut SEUT-sopimuksen 154 artiklan 2 kohdan mukaisesti työmarkkinaosapuolten kaksivaiheisen kuulemisen[33] sosiaalisen suojelun saatavuudesta kaikissa työmuodoissa. SEUT-sopimuksen 154 artiklan 2 kohdan mukainen menettely ei ole sellaisenaan sovellettavissa unionin toimiin itsenäisiin ammatinharjoittajiin liittyvien haasteiden käsittelemiseksi SEUT-sopimuksen 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[34].

(31) Tämän suosituksen täytäntöönpanoa ei saisi käyttää heikentämään tämän alan voimassa olevassa unionin lainsäädännössä asetettuja nykyisiä oikeuksia, eikä sitä saisi pitää pätevänä perusteena heikentää tämän suosituksen soveltamisalalla työntekijöille annetun suojan yleistä tasoa.

18.3.2010, s. 13) sekä 16 päivänä huhtikuuta 2017 annettu ehdotus sen kumoamisesta (COM(2017) 253 final); 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); 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) ja ehdotus direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa, COM(2017) 797 final, 21.12.2017.

[31] Ks. tuomiot 3.7.1986, Deborah Lawrie-Blum, asia 66/85; 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère, asia C-428/09; 9.7.2015, Balkaya, asia C-229/14; 4.12.2014, FNV Kunsten, asia C-413/13; ja 17.11.2016, Ruhrlandklinik, asia C-216/15.

[32] Neuvoston suositus 92/442/ETY, annettu 27 päivänä heinäkuuta 1992, sosiaalisen suojelun tavoitteiden ja politiikkojen lähentämisestä (EYVL L 245, 26.8.1992, s. 49).

[33] C(2017)7773.

[34] SWD(2018)70.

(32) Tässä suosituksessa ei pitäisi asettaa hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellista rajoituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten ja keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä. Sen vuoksi jäsenvaltioita pyydetään arvioimaan uudistustensa vaikutusta pk-yrityksiin. Arvioinnilla olisi varmistettava, ettei pk-yrityksiin kohdistu kohtuuttomia vaikutuksia, ja erityistä huomiota olisi kiinnitettävä mikroyrityksiin ja hallinnolliseen rasitteeseen. Lisäksi jäsenvaltioita kehotetaan julkaisemaan tällaisten arviointien tulokset.

(33) Tämä suositus ei saisi vaikeuttaa entisestään yritysten – erityisesti pk-yritysten – maksuvalmiutta, jos viranomaisten myöhässä olevat maksut ovat vaikuttaneet kielteisesti niiden taloudelliseen tilanteeseen.

(34) Jäsenvaltiot voivat ottaa sidosryhmät, myös työmarkkinaosapuolet, mukaan uudistusten suunnitteluun. Tämä suositus ei saisi rajoittaa työmarkkinaosapuolten autonomiaa, jos ne vastaavat sosiaalisen suojelun järjestelmien perustamisesta ja hallinnoinnista.

(35) Tämän suosituksen ei pitäisi rajoittaa 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 sisällöstä ja myöntämisestä, maksujen tasosta sekä sosiaalisen suojelun saatavuuden edellytyksistä. Tällä suosituksella ei pitäisi estää jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai asettamasta sosiaalista suojelua koskevia edistyneempiä ehtoja kuin tässä suosituksessa esitetään.

(36) Tässä suosituksessa olisi asianmukaisesti otettava huomioon, vahvistettava ja edistettävä perusoikeuksia, erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 29 ja 34 artiklan mukaisesti.

(37) Sosiaalisen suojelun järjestelmien rahoituksellinen kestävyys on olennaisen tärkeää 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. Tämän suosituksen tavoitteena on turvata sosiaalisen suojelun saatavuus kaikille työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille jäsenvaltioissa.

2. Tämän suosituksen tarkoitus on vahvistaa työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun vähimmäisvaatimukset. Sosiaalista suojelua voidaan tarjota erilaisten järjestelmien yhdistelmällä, johon voi sisältyä julkisia, ammatillisia ja yksityisiä järjestelmiä sekä maksuja kansallisten sosiaalisen suojelun järjestelmien perusperiaatteiden mukaisesti. SEUT-sopimuksen 153 artiklan 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltioilla on toimivalta määritellä maksujen taso ja päättää, millainen järjestelmien yhdistelmä on asianmukainen.

3. Tämä suositus koskee oikeutta osallistua järjestelmään sekä kerryttää ja hyödyntää oikeuksia etuuksiin. Sen tavoitteena on erityisesti varmistaa kaikille työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille seuraavat:

a) sosiaalisen suojelun virallinen kattavuus;

b) sosiaalisen suojelun tosiasiallinen kattavuus, riittävyys ja siirrettävyys;

c) sosiaalisen suojelun etuusoikeuksien avoimuus.

4. Tätä suositusta sovelletaan työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, mukaan lukien henkilöt, jotka siirtyvät työntekijästä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi tai päinvastoin taikka säilyttävät molemmat asemat, sekä henkilöihin, joiden työskentely keskeytyy jonkin sosiaaliseen suojeluun liittyvän riskin toteutumisen vuoksi.

5. Tätä suositusta sovelletaan seuraaviin sosiaalisen suojelun aloihin, jos niitä on käytössä jäsenvaltioissa:

a) työttömyysetuudet;

b) sairaus- ja terveydenhuoltoetuudet;

c) äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet;

d) työkyvyttömyysetuudet;

e) vanhuusetuudet;

f) työtapaturma- ja ammattitautietuudet.

6. Tässä suosituksessa määriteltyjä saatavuuden, siirrettävyyden, riittävyyden ja avoimuuden periaatteita sovelletaan kaikkiin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, ottaen kuitenkin huomioon, että työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin voidaan soveltaa erilaisia sääntöjä.

Määritelmät

7. Tässä suosituksessa tarkoitetaan

a) ’työntekijällä’ luonnollista henkilöä, joka tietyn ajan suorittaa palveluja toisen henkilön hyväksi ja tämän johdon alaisena palkkaa vastaan;

b) ’työsuhteella’ työntekijän ja työnantajan tai työantajien välistä työsuhdetta;

c) ’työsuhteen tyypillä’ jotakin työntekijän ja työnantajan tai työnantajien välisistä erilaisista suhteista, jotka voivat vaihdella työsuhteen keston, työtuntien määrän tai muiden työsuhteen ehtojen suhteen;

d) ’työmarkkina-asemalla’ henkilön asemaa joko työsuhteessa (työntekijä) tai omaan lukuunsa työskentelevänä (itsenäinen ammatinharjoittaja);

e) ’sosiaalisen suojelun järjestelmällä’ sääntökokonaisuutta, joka koskee etuuksia niihin oikeutetuille edunsaajille. Säännöissä täsmennetään ohjelman henkilöllinen soveltamisala, etuusoikeuksien edellytykset, etuuksien tyypit, määrät ja kesto ja etuuksien muut piirteet sekä ohjelman rahoitus (maksut, yleiset verotustulot, muut lähteet), hallinto ja hallinnointi. Tämän suosituksen 5 kohdassa tarkoitetut sosiaalisen suojelun alat määritellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 mukaisesti;

f) ’etuudella’ julkisen tai yksityisen tahon suorittamaa käteissiirtoa henkilölle, joka on oikeutettu saamaan sen osana sosiaalista suojelua koskevaa järjestelmää;

g) ’virallisella kattavuudella’ jonkin ryhmän osalta sellaista tilannetta tietyllä sosiaalisen suojelun alalla (esim. vanhuus, työttömyysturva, äitiys-/isyyssuojelu), jossa voimassa olevan lainsäädännön tai työehtosopimuksen mukaan kyseiseen ryhmään kuuluvilla henkilöillä on oikeus kuulua tietyn alan kattavaan sosiaalisen suojelun järjestelmään;

h) ’tosiasiallisella kattavuudella’ jonkin ryhmän osalta sellaista tilannetta tietyllä sosiaalisen suojelun alalla, jossa kyseiseen ryhmään kuuluvilla henkilöillä on mahdollisuus kerryttää etuuksia ja vastaavan riskin toteutuessa mahdollisuus saada tietyntasoisia etuuksia;

i) ’etuuksien kestolla’ aikaa, jonka kuluessa vakuutettu tai vakuutetun huollettavana oleva henkilö voi saada etuuksia sosiaalisen suojelun järjestelmästä;

j) ’kelpoisuusajalla’ kansallisen lainsäädännön tai järjestelmän sääntöjen mukaan vaadittavaa järjestelmän jäsenyysaikaa, joka käynnistää oikeuden hyödyntää kerrytettyjä sosiaalisen suojelun järjestelmän oikeuksia;

k) ’vähimmäistyössäoloajalla’ sitä, että henkilön on pitänyt olla työssä vähimmäismäärä tunteja/kuukausia/vuosia ennen kuin hän voi saada etuuden riskin toteutuessa;

l) ’talouden aloilla’ talouden toimialoja, jotka on ryhmitelty niillä tuotettavien tuotteiden tai palvelujen mukaan;

m) ’siirrettävyydellä’ mahdollisuutta i) siirtää kertyneitä etuuksia toiseen järjestelmään, ii) laskea aikaisemman työmarkkina-aseman (tai samanaikaisten työmarkkina-asemien) kelpoisuusajat kelpoisuusaikoihin uudessa asemassa;

n) ’avoimuudella’ saatavilla ja saavutettavissa olevan kattavan ja selkeästi ymmärrettävän tiedon tarjoamista yleisölle, järjestelmän jäsenille ja mahdollisille jäsenille sekä edunsaajille järjestelmän säännöistä ja/tai yksittäisistä velvoitteista ja oikeuksista.

Virallinen kattavuus

8. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että työntekijöillä on mahdollisuus sosiaaliseen suojeluun ulottamalla pakollinen virallinen kattavuus kaikkiin työntekijöihin työsuhteen tyypistä riippumatta;

9. Jäsenvaltioiden olisi turvattava itsenäisille ammatinharjoittajille pääsy sosiaalisen suojelun piiriin laajentamalla näiden virallista kattavuutta seuraavasti:

a) pakollisesti sairaus- ja terveydenhuoltoetuuksien, äitiys- ja isyysetuuksien, vanhuus- ja työkyvyttömyysetuuksien sekä työtapaturma- ja ammattitautietuuksien osalta;

b) vapaaehtoisesti työttömyysetuuksien osalta.

Tosiasiallinen kattavuus ja siirrettävyys

10. Jäsenvaltioiden olisi turvattava tosiasiallinen kattavuus kaikille työntekijöille työsuhteen tyypistä riippumatta sekä itsenäisille ammatinharjoittajille 7 ja 8 kohdassa esitetyillä edellytyksillä siten, että samalla säilytetään järjestelmän kestävyys ja toteutetaan suojatoimia väärinkäytösten estämiseksi. Tätä varten

    a) maksuja koskevat säännöt (esim. kelpoisuusajat, vähimmäistyöskentelyajat) ja etuusoikeuksia koskevat säännöt (esim. odotusajat, laskentasäännöt ja kesto) eivät saisi estää mahdollisuutta kerryttää ja hyödyntää etuuksia työsuhteesta tai työmarkkina-asemasta johtuen;

    b) järjestelmien säännöissä olevien työmarkkina-asemasta tai työsuhteen tyypistä johtuvien erojen olisi oltava oikeasuhteisia ja vastattava edunsaajien erityisasemaa.

11. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua koskevien kansallisten järjestelyjen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että oikeudet – riippumatta siitä, onko ne hankittu pakollisten tai vapaaehtoisten järjestelmien kautta – kertyvät ja säilyvät ja että ne voidaan siirtää kaikentyyppisissä työnteon ja itsenäisen ammatinharjoittamisen muodoissa ja kaikilla talouden aloilla. Tähän voi sisältyä muun muassa:

    a) kaikkien maksujen yhdistäminen ja kaikkien kerrytettyjen oikeuksien säilyttäminen henkilön koko työuran tai tietyn viiteajanjakson ajan;

    b) kaikkien oikeuksien siirrettävyys eri järjestelmien välillä tietyllä sosiaalisen suojelun alalla.

Riittävyys

12. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kun työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun järjestelmässä vakuutettu riski toteutuu, järjestelmä tarjoaa jäsenilleen suojan, jonka taso riittää turvaamaan asianmukaisesti ja hyvissä ajoin elintason, ja korvaa menetetyt tulot riittävästi ilman köyhyysrajan ylittävän toimeentulon vaarantumista.

13. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että sosiaaliturvamaksut ovat oikeassa suhteessa työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien maksuvalmiuteen.

14. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että pienituloisten ryhmien sosiaaliturvamaksujen vapautuksia tai alennuksia sovelletaan työsuhteen tyypistä ja työmarkkina-asemasta riippumatta.

15. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvamaksujen ja etuuksia koskevien oikeuksien laskenta perustuu objektiiviseen ja avoimeen arvioon kyseisten henkilöiden tuloperustasta, ottaen huomioon myös tulojen vaihtelut ja todelliset ansiot.

Avoimuus

16. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikkien sosiaaliturvajärjestelmien ehdot ja säännöt ovat avoimia ja että kaikille annetaan maksutta säännöllisesti ajantasaistettua, kattavaa, saavutettavissa olevaa, käyttäjäystävällistä ja selkeästi ymmärrettävää tietoa heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, esimerkiksi

    a) lähettämällä säännöllisiä päivityksiä henkilökohtaisista oikeuksista;

b) perustamalla etuuksia koskevia oikeuksia varten verkossa toimivia simulaatiotyökaluja;

c) perustamalla verkossa toimivia ja muita keskitettyjä tietokeskuksia tai henkilökohtaisia tilejä.

17. Jäsenvaltioiden olisi yksinkertaistettava työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja työnantajien, erityisesti mikro- ja pk-yritysten, sosiaalisen suojelun järjestelmien hallinnollisia vaatimuksia.

Täytäntöönpano, raportointi ja arviointi

18. Jäsenvaltioiden ja komission olisi yhdessä pyrittävä parantamaan työvoimaa ja sosiaalisen suojelun saatavuutta koskevan unionin tason tietojenkeruun kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, erityisesti jotta saadaan tietoa työn uusista muodoista sosiaalista suojelua koskevan päätöksenteon tueksi. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden olisi kerättävä ja julkaistava luotettavia kansallisia tilastotietoja sosiaalisen suojelun eri muotojen saatavuudesta, eriteltyinä työmarkkina-aseman (itsenäinen ammatinharjoittaja / palkansaaja), työsuhteen tyypin (tilapäinen/vakituinen, osa-aikainen/kokoaikainen, uudet työn muodot / tavanomainen työ), sukupuolen, iän ja kansalaisuuden mukaan, viimeistään [LISÄTÄÄN päivämäärä 18 kuukauden kuluttua tämän suosituksen julkaisemisesta].

19. Komission olisi yhdessä sosiaalisen suojelun komitean kanssa vahvistettava viimeistään [LISÄTÄÄN päivämäärä 12 kuukauden kuluttua suosituksen julkaisemisesta] vertailuarvokehys ja kehitettävä yhteiset määrälliset ja laadulliset indikaattorit tämän suosituksen täytäntöönpanon seuraamiseksi ja sen arvioinnin mahdollistamiseksi.

20. Jäsenvaltioiden olisi pantava tässä suosituksessa esitetyt periaatteet täytäntöön niin pian kuin mahdollista ja toimitettava toimintasuunnitelmat kansallisella tasolla tätä varten toteutettavista toimenpiteistä viimeistään [LISÄTÄÄN päivämäärä 12 kuukauden kuluttua suosituksen julkaisemisesta]. Toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon edistymistä olisi seurattava osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa ja sosiaalista osallisuutta ja sosiaalista suojelua koskevaa avointa koordinointimenetelmää.

21. Komission olisi arvioitava tämän suosituksen täytäntöönpanon edistymistä, ottaen huomioon myös vaikutukset pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja asianomaisia sidosryhmiä kuultuaan sekä raportoitava neuvostolle [LISÄTÄÄN päivämäärä 3 vuoden kuluttua suosituksen julkaisemisesta]. Komissio voi harkita uusien ehdotusten tekemistä tarkastelun tulosten perusteella.

22. Komission olisi varmistettava, että tämän suosituksen täytäntöönpanoa tuetaan asiaankuuluvista unionin ohjelmista rahoitettavilla toimilla.

23. Komission olisi helpotettava keskinäistä oppimista ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden ja sidosryhmien välillä.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja