



Bruxelles, den 28. november 2018
(OR. en)

14582/18

SOC 727
EMPL 545

NOTE

fra:	De Faste Repræsentanters Komité (1. afdeling)
til:	Rådet
Tidl. dok. nr.:	14244/18
Komm. dok. nr.:	7416/18
Vedr.:	Forslag til RÅDETS HENSTILLING om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige Politisk enighed

I. INDLEDNING

Den 17. november 2017 blev den europæiske søjle for sociale rettigheder (den sociale søjle) højtideligt proklameret af Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet på EU's sociale topmøde i Göteborg.

Kommissionen forelagde ovennævnte forslag den 13. marts 2018 som led i gennemførelsen af den sociale søjles 12. princip, hvori det fastsættes, at "*uanset arten og varigheden af ansættelsesforholdet har arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende på sammenlignelige vilkår ret til passende social beskyttelse.*"

Dette forslag vil samtidig også bidrage til gennemførelsen af andre af den sociale søjles principper såsom "*sikker og fleksibel beskæftigelse*", "*arbejdsløshedsydelser*", "*adgang til sundhedsydelser*" og "*ældreindkomst og alderspension*".

Målet er at støtte alle arbejdstagere, navnlig atypisk beskæftigede og selvstændige, der på grund af deres status på arbejdsmarkedet eller art af ansættelsesforhold ikke er tilstrækkelig dækket af sociale beskyttelsesordninger. Det betyder, at de er udsat for større økonomisk usikkerhed, f.eks. når det drejer sig om tab af arbejdsrelateret indkomst.

Den foreslåede henstilling har til formål at tilskynde medlemsstaterne til:

- at lukke formelle huller i dækningen ved at give alle arbejdstagere og selvstændige mulighed for at tilslutte sig sociale beskyttelsesordninger
- at fremme passende virkningsfuld dækning ved at træffe foranstaltninger, der gør det muligt for alle arbejdstagere og selvstændige at optjene og gøre brug af sociale ydelser som medlemmer af en ordning og fremme overførsel af sociale sikringsydelser mellem ordninger.

Forslaget gælder for sociale sikringsgrene vedrørende ydelser for arbejdsløshed, sygdom og sundhed, moderskab og faderskab, invaliditet og alderdom, ydelser til efterladte samt arbejdsulykker og erhvervssygdom.

II. RÅDETS ARBEJDE

Det bulgarske formandskab (to gruppemøder) og det østrigske formandskab (fire møder) har gjort en betydelig arbejdsindsats for at komme videre med forslaget. I løbet af denne forhandlingsproces i Rådet blev Kommissionens meget ambitiøse forslag tilpasset under hensyntagen til medlemsstaternes holdninger.

Den juridisk ikkebindende karakter af dette instrument blev yderligere fremhævet i teksten, hvilket fører til større råderum for medlemsstaterne, især med hensyn til, hvordan man når målet om at give alle adgang til social beskyttelse.

Formandskabet mener, at det nye forslag skaber balance mellem medlemsstaternes forskellige holdninger og således udgør et passende kompromis. Da nogle medlemsstater skal tage proceduremæssige skridt på nationalt plan forud for den formelle vedtagelse, agter det østrigske formandskab at forelægge teksten for EPSCO-Rådet med henblik på at nå til politisk enighed den 6. december.

Efter yderligere drøftelser i De Faste Repræsentanternes Komité den 23. november 2018 opretholdte DE og CZ deres parlamentariske undersøgelsesforbehold, NL et generelt undersøgelsesforbehold, og PT og HU undersøgelsesforbehold. BG bebudede, at det vil fremsætte en erklæring til optagelse i Rådets protokol den 6. december.

III. KONKLUSION

I lyset af ovenstående opfordres Rådet til at nå til politisk enighed om udkastet til Rådets henstilling, som det foreligger i vedlagte tekst.

2018/0059 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING**om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292 sammenholdt med artikel 153 og 352,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union er Unionens mål bl.a. at fremme befolkningernes velfærd og arbejde for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt. Unionen bekæmper social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder.
- (2) Ifølge artikel 9 i TEUF tager Unionen ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse samt et højt niveau for uddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed.

- (3) I henhold til artikel 153, stk. 1, litra c), i TEUF støtter og supplerer Unionen medlemsstaternes indsats på området arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse. Der kan ligeledes foretages en EU-indsats for at tackle udfordringerne i forbindelse med adgang til social beskyttelse for selvstændige på grundlag af artikel 352 i TEUF, der indeholder en bestemmelse, der gør det muligt for Unionen at vedtage en retsakt, der er nødvendig for at nå målene i traktaterne, når sidstnævnte ikke indeholder den fornødne hjemmel til at handle, som er nødvendig for at nå målene.
- (4) Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen proklamerede højtideligt den europæiske søjle for sociale rettigheder i deres interinstitutionelle proklamation den 17. november 2017. I søjlens 12. princip fastsættes det, at "uanset arten og varigheden af ansættelsesforholdet har arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende på sammenlignelige vilkår ret til passende social beskyttelse.
- (5) Arbejdsmarkedets parter har forpligtet sig til fortsat at bidrage til et Europa, der leverer resultater for sine arbejdstagere og virksomheder.
- (6) I sin beslutning om en europæisk søjle for sociale rettigheder understregede Europa-Parlamentet behovet for passende social beskyttelse og social investering hele vejen igennem menneskers levetid, hvilket gør det muligt for enhver at deltage fuldt ud i samfundet og økonomien og opretholde en anstændig levestandard. I sin udtalelse om den europæiske søjle for sociale rettigheder fremhævede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg behovet for at sikre, at alle arbejdstagere er omfattet af grundlæggende arbejdsstandarder og passende social beskyttelse.

- (7) De sociale beskyttelsessystemer i deres forskellige former er hjørnestenen i den europæiske sociale model og i en velfungerende social markedsøkonomi. Den centrale funktion af social beskyttelse er at beskytte mennesker mod de økonomiske konsekvenser ved sociale risici såsom sygdom, alderdom, arbejdsulykker eller jobtab, at forebygge og afbøde fattigdom samt at sikre, at de kan opretholde en anstændig levestandard. Veludformede sociale beskyttelsessystemer kan også fremme deltagelsen på arbejdsmarkedet ved at bidrage til aktivering og støtte tilbagevenden til arbejdsmarkedet samt en omstilling af arbejdsmarkedet for mennesker, der skifter job, begynder eller slutter et arbejde, starter en virksomhed eller lukker den. De bidrager til konkurrenceevne og bæredygtig vækst ved at støtte investeringer i menneskelig kapital og ved at kunne hjælpe med at omfordele de menneskelige ressourcer i retning af nye og dynamiske sektorer af økonomien. De har også en rolle at spille som automatiske stabilisatorer ved at udjævne forbruget hen over konjunkturerne.
- (8) Social beskyttelse kan udmøntes i bidrag i naturalier eller kontanter. Den leveres normalt gennem universelle ordninger, der beskytter alle individer og er finansieret via den generelle beskatning og/eller gennem ordninger, der beskytter folk på arbejdsmarkedet, ofte baseret på bidrag, der ydes i forbindelse med deres lønindkomst. Social beskyttelse omfatter mange sikringsgrene og dækker en række forskellige sociale risici lige fra alderdom til sygdom eller arbejdsløshed. Denne henstilling finder anvendelse på de sikringsgrene af social beskyttelse, der ofte er tættere forbundet med deltagelsen på arbejdsmarkedet og fortrinsvis sikrer beskyttelse mod tab af arbejdsrelateret indkomst ved forekomsten af en bestemt risiko. Denne henstilling finder ikke anvendelse på levering af adgang til social bistand og minimumsindkomstordninger. Den supplerer eksisterende vejledning på EU-plan om sociale tjenester og bistand og mere generelt om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet¹.

¹ Kommissionens henstilling af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet (2008/867/EF).

- (9) Globaliseringen, den teknologiske udvikling, ændringer i individuelle præferencer samt befolkningens aldring har været drivkraften bag ændringer af de europæiske arbejdsmarkeder gennem de seneste to årtier og vil fortsat være det i fremtiden. Beskæftigelse vil i stigende grad blive mere forskelligartet, og karrierer vil blive mindre og mindre lineære.
- (10) Der findes mange forskellige ansættelsesforhold og former for selvstændig virksomhed på Unionens arbejdsmarked ud over tidsubegrænsede ansættelseskontrakter på fuld tid. Nogle af dem har allerede eksisteret på arbejdsmarkedet i længere tid (f.eks. tidsbegrænsede, midlertidige, deltidskontrakter, arbejde i hjemmet eller praktikophold), andre er opstået i nyere tid og er blevet stadig vigtigere siden 00'erne: arbejde på tilkaldebasis, voucherbaseret arbejde, platformsarbejde osv.
- (11) Især selvstændige udgør en blandet gruppe. De fleste personer vælger frivilligt at blive selvstændige, med eller uden ansatte, og tager den risiko, der er forbundet med at blive iværksættere, mens omkring 20 % bliver selvstændige, fordi de ikke kan finde job som lønmodtagere.
- (12) Eftersom arbejdsmarkederne udvikler sig, er de sociale beskyttelsessystemer i deres forskellige former også nødt til at udvikle sig for at sikre, at den europæiske sociale model er fremtidssikret, og at den giver EU's samfund og økonomier mulighed for at få mest muligt ud af fremtidens arbejdsmarkeder. I de fleste medlemsstater er reglerne for bidrag og rettigheder i forbindelse med sociale beskyttelsesordninger dog fortsat i vid udstrækning baseret på tidsubegrænsede kontrakter om fuldtidsarbejde mellem en arbejdstager og én arbejdsgiver, mens andre grupper af arbejdstagere og selvstændige er dækket i mindre omfang. Det viser sig, at nogle atypisk beskæftigede og nogle selvstændige ikke har tilstrækkelig adgang til de sikringsgrene af social beskyttelse, der er tættere knyttet til deltagelsen på arbejdsmarkedet. Kun få medlemsstater har gennemført reformer for at tilpasse de sociale beskyttelsessystemer til de ændrede forhold på arbejdsmarkedet for bedre at beskytte de berørte arbejdstagere og selvstændige. Forbedringerne har været ujævnt fordelt mellem landene og på tværs af de sociale sikringsgrene.

- (13) I det lange løb risikerer hullerne i adgangen til social beskyttelse at undergrave borgernes velfærd og helbred og bidrage til at øge den økonomiske usikkerhed, risikoen for fattigdom og ulighed, og de kan desuden føre til suboptimale investeringer i menneskelig kapital, mindske tilliden til institutioner og begrænse inklusiv økonomisk vækst. Sådanne huller kan også mindske indtægterne til social beskyttelse, hvis et stigende antal personer ikke bidrager til ordningerne.
- (14) Arbejdstagere og selvstændige kan siges at være formelt dækket af en særlig social sikringsgren, hvis det i den eksisterende lovgivning eller overenskomst er fastsat, at de er berettiget til at deltage i en socialsikringsordning i den specifikke sikringsgren. Formel dækning kan leveres gennem obligatoriske eller frivillige ordninger. Sidstnævnte giver borgerne mulighed for at tilslutte sig ordningen (tilvalgsklausuler) eller dækker som udgangspunkt alle personer i målgruppen med mulighed for at forlade ordningen, hvis de ønsker det (fravalgsklausuler). Det viser sig, at frivillige ordninger med fravalgsklausuler giver større tilslutning og dermed resulterer i en højere dækning end frivillige ordninger med tilvalgsklausuler.
- (15) Arbejdstagere og selvstændige kan siges at være effektivt dækket inden for en specifik social sikringsgren, hvis de har mulighed for at optjene passende ydelser og mulighed for, hvis den omtalte risiko bliver til virkelighed, at få adgang til et bestemt ydelsesniveau. En person kan gives formel adgang uden reelt at være i stand til at optjene og benytte sig af rettighederne til ydelser.
- (16) Social beskyttelse anses for at være passende, når den sætter mennesker i stand til at opretholde en anstændig levestandard, til at erstatte deres indkomsttab på en rimelig måde, til at leve et værdigt liv og til at forhindre dem i at ende i fattigdom, samtidig med at social beskyttelse i nødvendigt omfang bidrager til aktivering og fremmer tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Når det vurderes, om den sociale beskyttelse er passende, tages medlemsstatens sociale beskyttelsessystem som helhed i betragtning, hvormed der tages hensyn til alle medlemsstatens sociale sikringsydelser.

- (17) I nogle medlemsstater kan visse kategorier af arbejdstagere, som f.eks. deltidsansatte, der arbejder få timer, sæsonarbejdere, arbejdstagere på tilkaldebasis, platformsarbejdere og arbejdstagere med kontrakter via vikarbureauer eller i praktik være udelukket fra sociale beskyttelsesordninger. Desuden kan arbejdstagere, der ikke har tidsubegrænsede kontrakter på fuldtid, have vanskeligt ved at opnå effektiv social beskyttelsesdækning, fordi de ikke opfylder kriterierne for at være berettigede til at modtage ydelser fra bidragsbaserede sociale beskyttelsesordninger. I nogle medlemsstater er selvstændige fuldstændig udelukket fra formel adgang til centrale sociale beskyttelsesordninger, i andre medlemsstater kan de tilslutte sig dem på frivillig basis. Frivillig dækning kan være en hensigtsmæssig løsning for så vidt angår arbejdsløshedsforsikring, der er tættere knyttet til den forretningsmæssige risiko, men den er mindre berettiget i forbindelse med andre risici, såsom sygdom, der hovedsagelig er uafhængige af deres status på arbejdsmarkedet.
- (18) Reglerne for rettigheder kan være en hindring for atypisk beskæftigede og selvstændige. Det er især indkomst- og tidsmæssige krav (optjeningsperiode, venteperioder, minimumsperiode for arbejde, varighed af ydelserne), der kan udgøre en uforholdsmæssig stor hindring for adgang til social beskyttelse for visse grupper af atypisk beskæftigede og for selvstændige. Generelt er der blevet peget på to problemstillinger: For det første kan de eksisterende forskelle i reglerne mellem arbejdstagere i typisk beskæftigelse og atypisk beskæftigede eller selvstændige betyde at én gruppe blive unødvendigt hårdt straffet; for det andet kan udvidelsen af de samme regler til at gælde for alle grupper føre til dårligere resultater for folk uden for typisk beskæftigelse og kan måske ikke tilpasses til selvstændiges situation. I begge tilfælde kan der være mulighed for bedre at tilpasse reglerne til den specifikke gruppes situation, samtidig med at der bevares et generelt universalprincip, således at ingen på arbejdsmarkedet efterlades udækkede, hvis en social risiko bliver til virkelighed. Det kan være nødvendigt med særlige foranstaltninger for at undgå, at folk betaler til ordninger, der overlapper hinanden, f.eks. gennem udførelsen af ekstra aktiviteter, samtidig med at de allerede er fuldt ud dækket gennem deres hovedbeskæftigelse.

- (19) Rettighederne til social beskyttelse bevares, optjenes og/eller overføres ikke altid, når den enkelte skifter fra én status til en anden på arbejdsmarkedet og for eksempel går fra at være lønmodtager til selvstændig eller arbejdsløs, kombinerer lønnet beskæftigelse med selvstændig virksomhed, eller starter eller lukker en virksomhed. Bevarelsen, optjeningen og/eller overførslen af rettigheder på tværs af ordninger er imidlertid ligeledes af afgørende betydning for at give folk, der kombinerer eller skifter job eller overgår fra en status som arbejdstager til en status som selvstændig og omvendt, mulighed for at opnå effektiv adgang til ydelser i bidragsordningerne og for at have en passende dækning, men også for at fremme deres deltagelse i frivillige sociale beskyttelsesordninger.
- (20) Ydelserne er måske ikke passende, dvs. utilstrækkelige eller ikke leveret til tiden med henblik på at kunne opretholde en anstændig levestandard, til at leve et værdigt liv og forhindre, at mennesker ender i fattigdom. Der kan i dette tilfælde være plads til at forbedre niveauet for, hvad der er passende, samtidig med at der overvejes foranstaltninger, som gør det lettere at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Reglerne for bidrag kan skabe ulige vilkår og være til ulempe for visse kategorier af arbejdstagere og selvstændige. Selvstændiges bidrag til social beskyttelse kan f.eks. være uafhængige af deres indkomst eller være baseret på tidligere indkomst eller antagelser om fremtidig indkomst. Dette kan skabe likviditetsproblemer for den enkelte, hvis indkomsten falder til under dette skøn. Hvis en medlemsstat beslutter at fastsætte en indtægtsgrænse, hvorunder den pågældende arbejdstager eller selvstændige ikke er omfattet af pligten til at betale forsikringsbidrag, bør disse nedsættelser og andre progressive foranstaltninger i givet fald gælde for både arbejdstagere og selvstændige, men bør ikke medføre, at indkomsterne ikke indberettes korrekt. Nedsættelser og andre progressive foranstaltninger kan generelt også anvendes til at fremme overgangen til mindre usikre ansættelsesformer og til at tackle segmentering.

- (21) Den nuværende lovrammes kompleksitet og mangel på gennemsigtighed hvad angår regler for social beskyttelse kan i mange medlemsstater gøre det sværere for folk kende deres rettigheder og pligter og få mulighed for at udøve eller opfylde dem. De kan også bidrage til en lav udnyttelsesgrad eller lav deltagelse i sociale beskyttelsesordninger, navnlig når der er tale om en frivillig ordning. Gennemsigtighed kan opnås på forskellig vis, f.eks. ved at sende opdateringer om individuelle rettigheder, oprette onlinesimuleringsredskaber vedrørende rettigheder til ydelser, etablere one-stop-informationscentre online og offline eller oprette personlige konti. Digitalisering kan især bidrage til at forbedre gennemsigtigheden for den enkelte.
- (22) Manglen på statistikker om social beskyttelsesdækning opdelt efter arten af ansættelsesforhold, alder, køn og statsborgerskab kan begrænse mulighederne for at forbedre de sociale beskyttelsessystemers tilpasnings- og reaktionskapacitet på et arbejdsmarked i forandring.
- (23) Hulle i adgangen til social beskyttelse kan have skadelig virkning, for eksempel økonomiske og finanspolitiske konsekvenser, hvilket kan mærkes i hele Unionen. De er spørgsmål af fælles interesse for medlemsstaterne og udgør potentielt en hindring for opnåelsen af nogle af Unionens vigtigste målsætninger.

- (24) EU-lovgivningen sikrer allerede princippet om ligebehandling mellem forskellige typer ansættelsesforhold, forbyder enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af køn i forbindelse med beskæftigelse, ansættelse, social beskyttelse og adgang til varer og tjenesteydelser, sikrer muligheden for overførsel og bevarelse af rettigheder i tilfælde af mobilitet mellem medlemsstaterne, og garanterer minimumskrav for erhvervelse og bevarelse af supplerende pensionsrettigheder på tværs af grænserne samt minimumskrav med hensyn til gennemsigthed for arbejdsmarkedsrelaterede ordninger. Denne henstilling berører ikke bestemmelserne i de direktiver og forordninger, der allerede fastsætter visse rettigheder til social beskyttelse².

² Rådets direktiv 97/81/EF af 15. december 1997 om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der er indgået af Unice, CEEP og EFS - Bilag: Rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde (EFT L 14 af 20.1.1998, s. 9), Rådets direktiv 1999/70/EF af 28. juni 1999 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået af EFS, UNICE og CEEP (EFT L 175 af 10.7.1999, s. 43), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19. november 2008 om vikararbejde (EUT L 327 af 5.12.2008, s. 9), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/94/EF af 22. oktober 2008 om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EUT L 283 af 28.10.2008, s. 36), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2341 af 14. december 2016 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORP'ers) aktiviteter og tilsynet hermed (EUT L 354 af 23.12.2016, s. 37), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/41/EU af 7. juli 2010 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF (EUT L 180 af 15.7.2010, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23), Rådets direktiv 79/7/EØF af 19. december 1978 om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EFT L 6 af 10.1.1979, s. 24), Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (EUT L 373 af 21.12.2004, s. 37), Rådets direktiv 2010/18/EU af 8. marts 2010 om iværksættelse af den reviderede rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP og EFS, og om ophævelse af direktiv 96/34/EF (EUT L 68 af 18.3.2010, s. 13) og forslag af 16. april 2017 om ophævelse heraf (COM(2017) 253 final), Rådets direktiv 93/103/EF af 23. november 1993 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed under arbejdet om bord på fiskerfartøjer (trettede særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 307 af 13.12.1993, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166 af 30.4.2004, s. 1) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union (COM(2017)0797 final af 21. december 2017).

- (25) I Rådets henstilling 92/442/EØF³ blev der fastlagt fælles målsætninger inden for social beskyttelse, og medlemsstaterne blev opfordret til "at undersøge muligheden for at indføre og/eller fremme en passende social beskyttelse for selvstændige". Disse fælles fastlagte målsætninger har givet plads til den åbne koordinationsmetode inden for social beskyttelse og social integration, som er et vigtigt instrument til at støtte fastsættelse, gennemførelse og evaluering af de nationale rammer for social beskyttelse og til at fremme medlemsstaternes samarbejde på dette område.
- (26) I den årlige vækstundersøgelse 2018 bemærkes det, at det er af afgørende betydning at forbedre tilstrækkeligheden og dækningen af social beskyttelse inden for rammerne af det europæiske semester for at forhindre social eksklusion, mens der i 2018-udgaven af retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker opfordres til, at medlemsstaterne moderniserer deres sociale beskyttelsessystemer.
- (27) I sin henstilling om social mindstebeskyttelse fra 2012 anbefaler Den Internationale Arbejdsorganisation sine medlemmer til – under hensyntagen til de nationale forhold – snarest muligt at udarbejde og opretholde en social mindstebeskyttelse, der omfatter grundlæggende garantier for social beskyttelse.
- (28) Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 154, stk. 2, i TEUF iværksat en høring i to faser med arbejdsmarkedets parter⁴ om adgangen til social beskyttelse for borgere i alle former for beskæftigelse. Proceduren i artikel 154, stk. 2, i TEUF finder ikke som sådan anvendelse på en EU-foranstaltning, der kan tackle udfordringerne med hensyn til selvstændige, på baggrund af artikel 352 i TEUF. Kommissionen opfordrede arbejdsmarkedets parter til på frivillig basis at dele deres synspunkter med hensyn til mennesker i selvstændige erhverv.

³ Rådets henstilling 92/442/EØF af 27. juli 1992 om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse (EFT L 245 af 26.8.1992, s. 49)

⁴ C(2017) 7773.

- (29) Kommissionen gennemførte også en offentlig høring for at indhente synspunkter fra forskellige interesserede parter og borgere og indsamlede dokumentation for at vurdere de socioøkonomiske virkninger af denne henstilling⁵.
- (30) Gennemførelsen af denne henstilling bør ikke anvendes til at indskrænke eksisterende rettigheder, der er fastsat i gældende EU-lovgivning på dette område, og den bør heller ikke udgøre gyldig begrundelse for at sænke det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne på det område, der er omfattet af denne henstilling.
- (31) Denne henstilling bør undgå at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Medlemsstaterne opfordres derfor til at vurdere virkningen af deres reformer på SMV'er for at sikre, at SMV'er ikke rammes uforholdsmæssigt hårdt, idet der lægges særlig vægt på mikrovirksomheder og administrative byrder, og til at offentliggøre resultaterne af disse vurderinger.
- (32) Henstillingen bør ikke yderligere forværre likviditeten hos virksomheder – navnlig hos SMV'erne – hvis deres finansielle situation er blevet negativt påvirket på grund af forsinkede betalinger fra offentlige myndigheder.
- (33) Medlemsstaterne kan inddrage interesserede parter, herunder arbejdsmarkedets parter, i udformningen af reformer.
- (34) Denne henstilling bør ikke berøre medlemsstaternes ret til at tilrettelægge deres sociale beskyttelsessystemer. Medlemsstaternes enekompetence med hensyn til at tilrettelægge deres sociale beskyttelsessystemer omfatter bl.a. beslutninger om etablering, finansiering og forvaltning af sådanne systemer og hertil knyttede institutioner samt om niveauet af og substansen i ydelserne og leveringen heraf disse, bidragsniveauet og adgangsbetingelserne. Under hensyntagen til forskellene mellem de nationale ordninger bør denne henstilling ikke hindre medlemsstaterne i at opretholde eller fastsætte mere vidtgående bestemmelser for social beskyttelse end dem, der er indeholdt i denne henstilling.

⁵ SWD(2018)70.

- (35) I denne henstilling overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder anerkender. Denne henstilling søger navnlig at fremme anvendelsen af artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- (36) De sociale sikringsordningers finansielle bæredygtighed er afgørende for ordningernes modstandsdygtighed, virkningsfuldhed og effektivitet. Gennemførelsen af denne henstilling bør ikke i væsentligt omfang berøre medlemsstaternes sociale beskyttelsessystemers finansielle balance —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

Mål og anvendelsesområde

1. Det henstilles til medlemsstaterne, at de giver adgang til passende social beskyttelse for alle arbejdstagere og selvstændige i medlemsstaterne i overensstemmelse med denne henstilling, og uden at det berører medlemsstaternes ret til at tilrettelægge deres sociale beskyttelsessystemer.
2. Det henstilles til medlemsstaterne, at de indfører minimumsstandarder inden for social beskyttelse for arbejdstagere og for selvstændige i overensstemmelse med denne henstilling. Social beskyttelse kan leveres gennem en kombination af ordninger, uanset om de tilrettelægges offentligt, eller om tilrettelæggelsen overdrages til arbejdsmarkedets parter eller andre enheder, i overensstemmelse med de grundlæggende principper i de nationale sociale beskyttelsessystemer. Private forsikringsprodukter er ikke omfattet af henstillingen. Medlemsstaterne har kompetence til at fastlægge bidragsniveauet og beslutte, hvilken kombination af ordninger der er hensigtsmæssig, jf. artikel 153, stk. 4, i TEUF.

3. Denne henstilling omfatter retten til at deltage i en ordning samt til at optjene og gøre brug af rettigheder. Det henstilles især til medlemsstaterne, at de sikrer følgende for alle arbejdstagere og selvstændige:
- a) formel dækning
 - b) effektiv dækning
 - c) passende beskyttelse
 - d) gennemsigtighed.
4. Denne henstilling gælder for arbejdstagere og selvstændige, herunder personer, der skifter mellem disse to statusser, eller som har begge statusser samtidig, samt personer, hvis arbejde afbrydes på grund af en af de risici, der dækkes af den sociale beskyttelse.
5. Denne henstilling gælder for følgende sikringsgrene af social beskyttelse, for så vidt at de leveres i medlemsstaterne:
- a) arbejdsløshedsydelse
 - b) ydelser ved sygdom og sundhedspleje
 - c) ydelser ved moderskab og dermed ligestillede ydelser ved faderskab
 - d) ydelser ved invaliditet
 - e) ydelser ved alderdom og ydelser til efterladte
 - f) ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdom
6. Denne henstilling finder ikke anvendelse på levering af adgang til social bistand og minimumsindkomstordninger.

7. Principperne om formel dækning, effektiv dækning, passende beskyttelse og gennemsigtighed, der er defineret i denne henstilling, finder anvendelse på alle arbejdstagere og selvstændige, samtidig med at det anerkendes, at der kan gælde forskellige regler for arbejdstagere og for selvstændige.
8. Denne henstilling hindrer ikke medlemsstaterne i at opretholde eller fastsætte mere vidtgående bestemmelser for social beskyttelse end dem, der er indeholdt i denne henstilling. Denne henstilling begrænser ikke arbejdsmarkedets parter selvstændighed, i de tilfælde hvor de er ansvarlige for at oprette og forvalte sociale beskyttelsesordninger.

Definitioner

9. I denne henstilling forstås ved:
 - a) "typen af ansættelsesforhold": en af de forskellige typer ansættelsesforhold mellem en arbejdstager og en eller flere arbejdsgivere, der kan variere med hensyn til ansættelsens varighed, antallet af arbejdstimer eller andre vilkår for ansættelsesforholdet
 - b) "status på arbejdsmarkedet": status for en person, der enten arbejder inden for rammerne af et ansættelsesforhold (arbejdstager) eller som arbejder for sig selv (selvstændig)
 - c) "social beskyttelsesordning": et særskilt sæt regler for levering af ydelser til modtagere, der har ret hertil. Disse regler præciserer ordningens personmæssige anvendelsesområde, betingelserne for at modtage ydelser, typen af ydelser, ydelsernes størrelse, ydelsernes varighed og andre kendetegn ved disse samt finansiering (bidrag, almindelig skat, andre kilder), forvaltning og administration af ordningen.
 - d) "ydelse": en overførsel i kontanter eller naturalier fra en offentlig eller privat enhed til en person, der har ret til at modtage beløbet som del af en social beskyttelsesordning

- e) "formel dækning" af en gruppe: en situation inden for en given social sikringsgren (f.eks. alderdom, arbejdsløshedsbeskyttelse, beskyttelse i forbindelse med moder- eller faderskab), hvor den eksisterende lovgivning eller kollektive overenskomster fastsætter, at personer i denne gruppe er berettiget til at deltage i en social beskyttelsesordning, der dækker en bestemt sikringsgren
- f) "effektiv dækning" af en gruppe: en situation inden for en given social sikringsgren, hvor personer i denne gruppe har mulighed for at optjene ret til ydelser og evne til; hvis den pågældende risiko bliver til virkelighed, at få adgang til et bestemt ydelsesniveau
- g) "bevarelse af rettigheder": det forhold, at rettigheder, der allerede er erhvervet i forbindelse med tidligere arbejdserfaring, ikke mistes, selv om de blev erhvervet gennem ordninger med andre regler eller under andre ansættelsesforhold
- h) "optjente rettigheder": muligheden for at sammenlægge alle rettigheder. Dette omfatter, at optjeningsperioder fra en tidligere status på arbejdsmarkedet (eller fra en dertil hørende status på arbejdsmarkedet) medregnes i optjeningsperioden for den nye status
- i) "mulighed for overførsel": muligheden for at overføre optjente rettigheder til en anden ordning
- j) "gennemsigtighed": leveringen af disponible, tilgængelige, omfattende og letforståelige oplysninger til den brede offentlighed, potentielle medlemmer af ordningen, medlemmer af ordningen og ydelsesberettigede modtagere om ordningens regler og/eller om individuelle forpligtelser og rettigheder.

Formel dækning

10. Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer adgang til passende beskyttelse for alle arbejdstagere og selvstændige for alle de sikringsgrene, der er omhandlet i punkt 5. Under hensyntagen til nationale forhold henstilles det til medlemsstaterne, at de når dette mål ved at forbedre den formelle dækning og udvide den til at omfatte
- a) alle arbejdstagere på obligatorisk basis, uanset typen af deres ansættelsesforhold
 - b) de selvstændige i det mindste på frivillig basis og, hvis det er relevant, på obligatorisk basis.

Effektiv dækning

11. Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer effektiv dækning af alle arbejdstagere, uanset typen af ansættelsesforholdet, og for selvstændige på de betingelser, der er fastsat i punkt 8, samtidig med at systemets bæredygtighed bevares og der gennemføres sikkerhedsforanstaltninger for at undgå misbrug. Med henblik herpå:
- a) bør reglerne for bidrag (f.eks. optjeningsperiode, minimumsperiode for arbejde) og reglerne for rettigheder (f.eks. venteperioder, beregningsregler og varighed af ydelserne) ikke fungere som en hindring for at optjene og få adgang til ydelser på grund af typen af ansættelsesforhold eller status på arbejdsmarkedet
 - b) bør forskelle i ordningens regler mellem status på arbejdsmarkedet eller typen af ansættelsesforhold være rimelige og afspejle modtagernes specifikke situation.

12. I overensstemmelse med nationale forhold henstilles det til medlemsstaterne, at de sikrer, at rettigheder – uanset om de er erhvervet gennem obligatoriske eller frivillige ordninger – bevares, optjenes og/eller overføres på tværs af alle typer ansættelse og status som selvstændig og på tværs af økonomiske sektorer i løbet af en persons arbejdsliv eller en given referenceperiode og mellem forskellige ordninger inden for en given social beskyttelsesgren.

Passende beskyttelse

13. Hvis der opstår en risiko, der er forsikret af sociale beskyttelsesordninger for arbejdstagere og for selvstændige, henstilles det til medlemsstaterne, at de sikrer, at ordningerne yder et passende beskyttelsesniveau for deres medlemmer, dvs. tilstrækkeligt og leveret til tiden med henblik på at kunne opretholde en anstændig levestandard, udgøre en passende indkomsterstatning og samtidig forhindre, at disse medlemmer ender i fattigdom.
- Når det vurderes, om den sociale beskyttelse er passende, skal medlemsstatens sociale beskyttelsessystem som helhed tages i betragtning.
14. Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer, at bidragene til social beskyttelse står i et rimeligt forhold til bidragsevnen hos arbejdstagere og selvstændige.
15. Under hensyntagen til nationale forhold, og hvis det er relevant, henstilles det til medlemsstaterne, at sikre, at undtagelser fra eller nedsættelser af sociale bidrag, der er fastsat i national lovgivning, herunder vedrørende lavindkomstgrupper, er gældende for alle uanset typen af ansættelsesforhold og status på arbejdsmarkedet.
16. Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer, at beregningen af bidrag og rettigheder til social beskyttelse for de selvstændige baseres på en objektiv og gennemsigtig vurdering af deres indkomstgrundlag, under hensyntagen til udsving i deres indkomst, og afspejler deres faktiske indtægt.

Gennemsigtighed

17. Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer, at betingelserne og reglerne for alle sociale beskyttelsesordninger er gennemsigtige, og at den enkelte har adgang til ajourførte, omfattende, tilgængelige, brugervenlige, letforståelige og gratis oplysninger om deres individuelle rettigheder og forpligtelser.
18. Det henstilles til medlemsstaterne, at de, hvor det er nødvendigt, forenkler de administrative krav i de sociale beskyttelsesordninger for arbejdstagere, selvstændige og arbejdsgivere, navnlig mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder.

Gennemførelse, rapportering og evaluering

19. Medlemsstaterne og Kommissionen bør i fællesskab arbejde på at forbedre omfanget og relevansen af dataindsamling på EU-plan om arbejdsstyrken og adgangen til social beskyttelse, navnlig med henblik på at informere politikudformning vedrørende social beskyttelse af nye former for arbejde. I den forbindelse henstilles det til medlemsstaterne, at de, hvor det er muligt, indsamler og offentliggør pålidelige nationale statistikker om adgang til forskellige former for social beskyttelse, f.eks. opdelt efter status på arbejdsmarkedet (selvstændig/arbejdstager), typen af ansættelsesforhold (midlertidigt/permanent, deltid/fuldtid, nye former for arbejde/typisk beskæftigelse), køn og alder senest den [TILFØJ dato 24 måneder fra offentliggørelse af henstillingen].
20. I samarbejde med Udvalget for Social Beskyttelse bør Kommissionen fastlægge en overvågningsgramme og udvikle aftalte fælles kvantitative og kvalitative indikatorer til at vurdere gennemførelsen af denne henstilling senest den [TILFØJ dato 12 måneder fra offentliggørelse af henstillingen] og til at muliggøre dens gennemgang.

21. Det henstilles til medlemsstaterne; at de gennemfører principperne i denne henstilling så hurtigt som muligt og fremlægger en plan, hvori der orienteres om de tilsvarende foranstaltninger, der skal træffes på nationalt plan senest den [TILFØJ dato 18 måneder fra offentliggørelse af henstillingen]. De fremskridt, der gøres i gennemførelsen af disse planer, bør drøftes inden for rammerne af de multilaterale overvågningsværktøjer i overensstemmelse med det europæiske semester og den åbne koordinationsmetode for social beskyttelse og social inklusion.
22. Kommissionen bør gennemgå de fremskridt, der gøres i gennemførelsen af denne henstilling, idet der også tages hensyn til konsekvenserne for små og mellemstore virksomheder, i samarbejde med medlemsstaterne og efter høring af de berørte interesserede parter og rapporterer til Rådet senest den [TILFØJ dato 3 år fra offentliggørelse af henstillingen]. Som følge af resultaterne af gennemgangen kan Kommissionen overveje at fremsætte yderligere forslag.
23. Kommissionen bør sikre, at gennemførelsen af denne henstilling støttes gennem foranstaltninger, der finansieres af relevante EU-programmer.
24. Kommissionen bør fremme gensidig læring og udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne og de interesserede parter.

Udfærdiget i Bruxelles,

På Rådets vegne

Formand
