



Brüsszel, 2018. november 28.
(OR. en)

14582/18

SOC 727
EMPL 545

FELJEGYZÉS

Küldi:	az Állandó Képviselők Bizottsága (I. rész)
Címzett:	a Tanács
Előző dok. sz.:	14244/18
Biz. dok. sz.:	7416/18
Tárgy:	Javaslat – A TANÁCS AJÁNLÁSA a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről Politikai megállapodás

I. BEVEZETÉS

Az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács 2017. november 17-én, a göteborgi uniós szociális csúcstalálkozó alkalmával ünnepélyesen kihirdette a szociális jogok európai pillérét (a továbbiakban: a szociális pillér).

A Bizottság 2018. március 13-án nyújtotta be a fenti javaslatát, a szociális pillér 12. elve megvalósításának részeként, mely elv kimondja, hogy a *„munkaviszonyuk jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalók, és hasonló feltételek mellett az önálló vállalkozók is jogosultak a megfelelő szociális védelemre”*.

Ezzel egyidejűleg ez a javaslat a szociális pillér más elveinek megvalósításához is hozzájárul majd, így például a „biztonságos és rugalmas foglalkoztatással”, a „munkanélküli-járadékokkal”, az „egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréssel”, valamint az „időskori jövedelemmel és öregségi nyugdíjakkal” kapcsolatos elvhez.

A cél az összes munkavállaló támogatása, ezen belül is mindenekelőtt az atipikus foglalkoztatási formákban dolgozó munkavállalók és az önálló vállalkozók támogatása, akiknek munkaerőpiaci státuszuk vagy munkaviszonyuk típusa miatt a szociális védelmi rendszerek nem kínálnak kellő védeltséget. Ez azt is jelenti, hogy ezek a munkavállalók nagyobb gazdasági bizonytalanságnak vannak kitéve például a munkához kapcsolódó jövedelmek kiesése tekintetében.

A javasolt ajánlás célja, hogy ösztönözze a tagállamokat arra, hogy:

- megszüntessék a szociális védelmi rendszerek általi formális védeltség területén fennálló réseket, mégpedig azáltal, hogy lehetővé teszik az összes munkavállaló és az önálló vállalkozók csatlakozását a szociális védelmi rendszerekhez,
- megfelelő és hatékony védeltséget mozdítsanak elő olyan intézkedések meghozatalával, amelyek egyrészt lehetővé teszik az összes munkavállaló és az önálló vállalkozók számára, hogy egy rendszer tagjaként szociális ellátásokban részesüljenek és azokkal éljenek, másrészt pedig megkönnyítik a szociális védelmi juttatások egyik rendszerből a másikba történő átvitelét.

A javaslat a szociális védelem következő ágaira vonatkozik: álláskeresési ellátások, betegségi és egészségügyi ellátások, anyasági és apasági ellátások, rokkantsági ellátások, öregségi és túlélő hozzátartozói ellátások, valamint munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések esetén nyújtott ellátások.

II. A TANÁCSBAN FOLYÓ MUNKA

A bolgár elnökség és az osztrák elnökség (előbbi kettő, utóbbi négy munkacsoporti ülés keretében) jelentős erőfeszítéseket tett a javaslattal kapcsolatos munka előbbre vitele érdekében. A Tanácson belüli tárgyalási folyamat során a tagállami álláspontok figyelembevételével kiigazításra került a Bizottság igencsak ambiciózus javaslata.

A szövegben még hangsúlyosabbá vált az eszköz jogilag nem kötelező jellege, ez pedig nagyobb mozgásteret eredményez a tagállamok számára, különösen ami azon cél teljesítésének módját illeti, hogy mindenki számára biztosított legyen a szociális védelemhez való hozzáférés.

Az elnökség véleménye szerint az új javaslat egyensúlyt teremt a különböző tagállami álláspontok között, és így módon megfelelő kompromisszumot képvisel. Mivel egyes tagállamoknak a hivatalos elfogadást megelőzően eljárási lépéseket kell tenniük nemzeti szinten, az osztrák elnökség az EPSCO Tanács elé kívánja terjeszteni a szöveget, hogy az a december 6-i ülésén politikai megállapodásra juthasson arról.

Az Állandó Képviselők Bizottságának 2018. november 23-i ülésén folytatott további megbeszéléseket követően DE és CZ parlamenti vizsgálati fenntartással, NL általános vizsgálati fenntartással, PT és HU pedig vizsgálati fenntartással élt a szöveggel kapcsolatban. BG jelezte, hogy december 6-án a Tanács ülésének jegyzőkönyvében rögzítendő nyilatkozatot fog tenni.

III. KONKLÚZIÓ

A fentiek alapján felkérjük a Tanácsot arra, hogy jusson politikai megállapodásra a tanácsi ajánlás tervezetének a mellékletben foglalt szövegéről.

2018/0059 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS AJÁNLÁSA

a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen az annak 153. és 352. cikkével együtt értelmezett 292. cikkére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) Az EUSZ 3. cikke értelmében az Unió célja többek között az, hogy előmozdítsa népei jólétét, valamint Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodjon, amely magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul. Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a generációk közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.
- (2) Az EUMSZ 9. cikke értelmében szakpolitikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális védelem biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés és az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket.

- (3) Az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének c) pontja lehetővé teszi az Unió számára, hogy támogassa és kiegészítse a tagállamoknak a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme terén folytatott tevékenységeit. Az Unió az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos problémák megoldása érdekében is felléphet az EUMSZ 352. cikke alapján, amelynek rendelkezése lehetővé teszi az Unió számára, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyikének megvalósításához szükséges jogi aktust fogadjon el, amennyiben a Szerződések nem biztosítják a célkitűzés megvalósításához szükséges hatáskört.
- (4) Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017. november 17-i intézményközi nyilatkozatában ünnepélyesen kihirdette a szociális jogok európai pillérét. A pillér 12. elve megállapítja, hogy munkaviszonyuk jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalók, és hasonló feltételek mellett az önálló vállalkozók is jogosultak a megfelelő szociális védelemre.
- (5) A szociális partnerek elkötelezték magukat amellett, hogy továbbra is hozzájárulnak ahhoz, hogy Európa a munkavállalók és a vállalkozások szempontjából eredményesen működhessen.
- (6) A szociális jogok európai pilléréről szóló állásfoglalásában az Európai Parlament kiemelte, hogy az embereknek egész életük során megfelelő szociális védelemre és szociális beruházásokra van szükségük, amelyek mindenki számára lehetővé teszik, hogy teljeskörűen részt vegyen a társadalomban és a gazdaságban, és tisztességes életszínvonalat tartson fenn. A szociális jogok európai pilléréről szóló véleményében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság hangsúlyozta, hogy biztosítani kell, hogy az alapvető munkaügyi normák és a megfelelő szociális védelem valamennyi munkavállalóra kiterjedjenek.

- (7) A szociális védelmi rendszerek különböző formái az európai szociális modell és a jól működő szociális piacgazdaság sarokkövét képezik. A szociális védelem kulcsfontosságú feladata, hogy megvédje az embereket az olyan társadalmi kockázatok pénzügyi következményeitől, mint a betegség, az idős kor, a munkahelyi balesetek, vagy a munkahely elvesztése, megelőzze és enyhítse a szegénységet, valamint tisztességes életszínvonalat tartson fenn. A jól megtervezett szociális védelmi rendszerek a munkaerőpiacon való részvételt is elősegíthetik azáltal, hogy hozzájárulnak az olyan magánszemélyek munkaerőpiaci aktivizálásához, valamint támogatják az olyan magánszemélyek munkába való visszatérését és munkaerőpiaci átmenetét, akik munkahelyet váltanak, elhelyezkednek vagy felmondanak, illetve vállalkozást indítanak vagy számolnak fel. Hozzájárulnak a versenyképességhez és a fenntartható növekedéshez, mivel támogatják a humántőkébe való beruházást és elősegíthetik az emberi erőforrásoknak a gazdaság feltörekvő és dinamikus ágazataiba való átcsoportosítását. Emellett az automatikus stabilizátor szerepét is betöltik a fogyasztásnak a konjunktúraciklusok során történő kiegyenlítése révén.
- (8) A szociális védelem természetbeni vagy pénzbeli ellátások formájában is megvalósulhat. Általában olyan egyetemes rendszereken keresztül biztosítják, amelyek minden magánszemélynek védelmet nyújtanak és amelyek finanszírozása az általános adóbevételből származik, és/vagy olyan rendszerek révén, amelyek a munkaerőpiacon lévő embereket védik és gyakran a munkából származó jövedelmükhöz kapcsolódó járulékokon alapulnak. A szociális védelem számos ágat foglal magában, amelyek az időskortól kezdve, a betegségen át, egészen a munkanélküliségig különféle szociális kockázatokhoz kapcsolódnak. Ez az ajánlás a szociális védelem azon ágaira vonatkozik, amelyek gyakran szorosabban kapcsolódnak a munkaerőpiaci részvételhez, és főként a munkához kapcsolódó jövedelmeknek bizonyos kockázat felmerülésekor történő kiesése esetén biztosítanak védelmet. Ez az ajánlás nem vonatkozik a szociális támogatási rendszerekhez és a minimumjövedelmi rendszerekhez való hozzáférés biztosítására. Az ajánlás kiegészíti a szociális szolgáltatásokra és támogatásra vonatkozó meglévő uniós szintű iránymutatást, tágabb értelemben pedig a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadására vonatkozó iránymutatást¹.

¹ A Bizottság 2008. október 3-i ajánlása a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről (2008/867/EK).

- (9) Az elmúlt két évtizedben a globalizáció, a technológiai fejlődés, az egyéni preferenciák változásai és a népesség elöregedése határozta meg az európai munkaerőpiacok változásait, és ez a tendencia a jövőben is folytatódni fog. A foglalkoztatás egyre változatosabbá válik, a szakmai életpályák pedig egyre kevésbé lesznek lineárisak.
- (10) Az Unió munkaerőpiacain a határozatlan idejű, teljes munkaidős munkaszerződések mellett különféle munkaviszonyok és önfoglalkoztatási formák léteznek. Némelyikük már régóta ismert a munkaerőpiacon (pl. a határozott idejű szerződés alapján történő munkavégzés, a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés, a részmunkaidős munkavégzés, a háztartási munka vagy a szakmai gyakorlat), míg mások a közelmúltban alakultak ki, és a 2000-es évek óta megnőtt a jelentőségük: ilyenek a behívásos munkavégzés, az utalványalapú foglalkoztatás, a platformalapú munkavégzés stb.
- (11) Különösen az önálló vállalkozók alkotnak heterogén csoportot. A legtöbben önként döntenek úgy, hogy alkalmazottakkal rendelkező vagy alkalmazottak nélküli önálló vállalkozók lesznek, vállalva a vállalkozóvá válás kockázatát, míg minden ötödik önfoglalkoztató azért válik önálló vállalkozóvá, mert munkavállalóként nem talál állást.
- (12) A munkaerőpiacok fejlődésével párhuzamosan a szociális védelmi rendszerek különböző formáit is fejleszteni kell annak érdekében, hogy az európai szociális modell kiállja a jövő próbáját, és lehetővé tegye az uniós társadalmak és gazdaságok számára, hogy a jövőben a lehető legtöbbet hozzák ki a munka világából. A legtöbb tagállamban azonban a szociális védelmi rendszerek járulékaire és jogosultságaira vonatkozó szabályok még mindig jórészt a munkavállaló és egyetlen munkáltató közötti teljes munkaidős, határozatlan idejű szerződéseken alapulnak, míg a munkavállalók más csoportjaira és az önálló vállalkozókra csak kismértékben terjednek ki. A bizonyítékok azt mutatják, hogy egyes atipikus munkavállalók és egyes önálló vállalkozók nem rendelkeznek elegendő hozzáféréssel a szociális védelem azon ágaihoz, amelyek szorosabban kapcsolódnak a munkaerőpiaci részvételhez. Csupán néhány tagállam hajtott végre olyan reformokat, amelyek célja a szociális védelmi rendszereknek a munka változó jellegéhez való hozzáigazítása az érintett munkavállalók és az önálló vállalkozók védelmének javítása érdekében. Az egyes országok között, valamint a szociális védelem egyes ágai között egyenetlen a fejlődés.

- (13) Hosszú távon a szociális védelemhez való hozzáférés terén mutatkozó különbségek veszélyeztethetik az egyének jólétét és egészségét, hozzájárulnak a gazdasági bizonytalanságnak, a szegénység kockázatának és az egyenlőtlenségeknek a növekedéséhez, továbbá a humántőke-beruházás optimális szintjétől való elmaradáshoz vezethetnek, csökkentik az intézményekbe vetett bizalmat és korlátozzák az inkluzív gazdasági növekedést. Az ilyen különbségek a szociális védelem bevételeit is csökkenthetik, ha egyre több ember nem járul hozzá a rendszerekhez.
- (14) A munkavállalók és az önálló vállalkozók esetében akkor lehet úgy tekinteni, hogy egy meghatározott szociális védelmi ág által formálisan védettek, ha a hatályos jogszabályok vagy kollektív szerződés kimondja, hogy jogosultak részt venni az adott ágazat szociális védelmi rendszerében. A formális védettséget kötelező vagy önkéntes rendszerek révén lehet biztosítani. Az utóbbiak vagy lehetőséget biztosítanak az egyének számára a rendszerhez való csatlakozásra (részvételi záradék), vagy eleve védettséget kínálnak a célcsoport minden tagja számára, és biztosítják számukra a lehetőséget, hogy – amennyiben úgy kívánják – kilépjenek a rendszerből (kivülmaradási záradék). A bizonyítékok azt mutatják, hogy a kívülmaradási záradékkal működő önkéntes rendszerekben magasabb a részvételi arány, és így jobb védettséget biztosítanak, mint a részvételi záradékkal működő önkéntes rendszerek.
- (15) A munkavállalók és az önálló vállalkozók esetében akkor lehet úgy tekinteni, hogy egy meghatározott szociális védelmi ág által ténylegesen védettek, ha lehetőségük van arra, hogy megfelelő ellátásokra szerezzenek jogot, a vonatkozó kockázat bekövetkezése esetén pedig igénybe is tudják venni az adott szintű ellátásokat. Egy magánszemély kaphat formális hozzáférést anélkül, hogy de facto megszerezhetné vagy igénybe vehetné az ellátásokra vonatkozó jogosultságot.
- (16) A szociális védelem akkor tekinthető megfelelőnek, ha lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy tisztességes életszínvonalat tartsanak fenn, észszerű mértékben pótolja kieső jövedelmüket, lehetővé teszi számukra, hogy méltósággal élhető életet éljenek, és megakadályozza, hogy elszegényedjenek, miközben adott esetben a munkaerőpiaci aktivizáláshoz is hozzájárul és a megkönnyíti a munkába való visszatérést.

A megfelelőség értékelésekor a tagállam szociális védelmi rendszerének egészét kell figyelembe venni; ez azt jelenti, hogy egy adott tagállam valamennyi szociális védelmi ellátását meg kell vizsgálni.

- (17) Egyes tagállamokban a munkavállalók bizonyos kategóriái, például a rövid időre szóló szerződés alapján foglalkoztatott részmunkaidős munkavállalók, az idénymunkások, a behívásos munkavállalók, a platform-munkavállalók, valamint a munkaerő-kölcsönzés keretében vagy szakmai gyakorlaton foglalkoztatott munkavállalók, nem tartoznak a szociális védelmi rendszerek hatálya alá. Ezenkívül azok a munkavállalók, akik nem teljes munkaidős, határozatlan idejű szerződéssel rendelkeznek, nehézségekkel szembesülhetnek a szociális védelmi rendszerek általi tényleges védettség érvényesítése terén, mivel előfordulhat, hogy nem teljesítik a jogosultsági kritériumokat ahhoz, hogy járulékalapú szociális védelmi rendszerekből ellátásokban részesüljenek. Egyes tagállamokban az önálló vállalkozók teljes mértékben ki vannak zárva a kulcsfontosságú szociális védelmi rendszerekhez való formális hozzáférésből, más tagállamokban önkéntes alapon csatlakozhatnak azokhoz. Az önkéntes alapú csatlakozás megfelelő megoldás lehet a munkanélküliségi biztosítás esetében, amely szorosabban kapcsolódik a vállalkozói kockázathoz, ugyanakkor kevésbé indokolható olyan egyéb kockázatok esetében (mint például a betegség), amelyek lényegében függetlenek a munkaerőpiaci jogállásuktól.
- (18) Előfordulhat, hogy a jogosultságokra vonatkozó szabályok hátrányosak az atipikus munkavállalók és az önálló vállalkozók számára. Az atipikus munkavállalók és az önálló vállalkozók egyes csoportjai számára különösen a jövedelemre és az időtartamokra vonatkozó küszöbértékek (a jogosultság megszerzése érdekében beszámítható időszakok, a várakozási idők, a munkában töltött időre vonatkozó minimumok, az ellátások folyósításának időtartama) jelenthetnek indokolatlanul nagy akadályt a szociális védelemhez való hozzáférés tekintetében. Általánosságban két problémakör került azonosításra: egyrészt a hagyományos formában foglalkoztatott munkavállalókra, illetve az atipikus munkavállalókra és az önálló vállalkozókra vonatkozó szabályok közötti különbségek szükségtelenül szankcionálják az egyik csoportot; másrészt valamennyi csoport esetében ugyanazokat a szabályokat alkalmazva lehetséges, hogy az eredmények rosszabbak lesznek az atipikus formában foglalkoztatott személyek számára, és nem alkalmazkodnak az önálló vállalkozók helyzetéhez. Mindkét esetben lehetőség van arra, hogy a szabályokat jobban hozzáigazítsák az egyes csoportok helyzetéhez, mindeközben fenntartva az egyetemesség általános elvét, hogy ily módon valamely szociális kockázat bekövetkezésekor a munkaerőpiacon senki ne maradjon ellátás nélkül. Különleges intézkedésekre lehet szükség annak elkerülése érdekében, hogy az emberek egymást átfedő rendszerekbe fizessenek járulékokat, például amikor kisegítő tevékenységet végeznek, miközben fő munkahelyük révén már teljes védettség illeti meg őket.

- (19) A magánszemélyek nem mindig őrizhetik meg, halmozhatják fel és/vagy vihetik magukkal a szociális védelemhez fűződő jogosultságaikat, amikor különböző munkaerőpiaci jogállások között váltanak, például foglalkoztatásból önfoglalkoztatásba vagy munkanélküliségbe lépnek át, az alkalmazottként való foglalkoztatást az önálló vállalkozással ötvözik, vállalkozást indítanak vagy szüntetnek meg. A jogosultságok rendszerek közötti megőrzése, felhalmozása és/vagy hordozhatósága mindazonáltal döntő fontosságú ahhoz, hogy azok a munkavállalók, akik több munkahelyen is dolgoznak vagy munkahelyet váltanak vagy munkavállalói jogállásból önálló vállalkozói jogállásra váltanak vagy fordítva, ténylegesen igénybe vehessék a járulékfizetésen alapuló rendszerek ellátásait, és megfelelő védettségben részesülhessenek, valamint annak érdekében is, hogy ösztönözni lehessen az önkéntes szociális védelmi rendszerekben való részvételüket.
- (20) Lehetséges, hogy az ellátások nem megfelelőek – elégtelenek vagy késedelmesek – a tisztességes életszínvonal fenntartásához, egy méltósággal élhető élethez vagy az elszegényedés megelőzéséhez. Ebben az esetben lehetőség nyílhat az ellátások megfelelőségének javítására, ugyanakkor a munkába való visszatérést megkönnyítő intézkedésekre is figyelmet fordítva. Előfordulhat, hogy a járulékokra vonatkozó szabályok torzítják az egyenlő versenyfeltételeket, és hátrányosak a munkavállalók egyes kategóriái és az önálló vállalkozók számára. Lehetséges például, hogy az önálló vállalkozók szociális védelmi járulékaik a jövedelemtől független járulékot is magukban foglalnak, illetve a múltbeli jövedelem vagy a jövőbeli jövedelemre vonatkozó feltevések alapján kerülnek meghatározásra. Ez pénzforgalmi problémákat okozhat az egyének számára, ha jövedelmük a becsült értékek alá csökken. Ha egy adott tagállam úgy dönt, hogy olyan jövedelmi küszöböt határoz meg, amely alatt az érintett munkavállaló vagy önálló vállalkozó nem tartozik a biztosítási járulékok fizetésére vonatkozó kötelezettség hatálya alá, akkor ezeknek a csökkentéseknek és más progresszivitási intézkedéseknek adott esetben egyformán kell vonatkozniuk a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra, de azok nem vezethetnek a valóságnál alacsonyabb szintű jövedelmek bevallásához. Általánosságban a csökkentések és más progresszivitási intézkedések a kevésbé bizonytalan foglalkoztatási formákra történő átállás előmozdítására, valamint a munkaerőpiaci szegmentáció problémájának kezelésére is alkalmazhatók.

- (21) A jelenlegi szabályozások összetettsége és a szociális védelmi szabályok átláthatóságának hiánya sok tagállamban akadályát képezheti annak, hogy az emberek tisztában legyenek jogaikkal és kötelezettségeikkel, valamint az ezek gyakorlására vonatkozó lehetőségeikkel. Az alacsony kihasználtsági arányhoz és a szociális védelmi rendszerekben való alacsony részvételhez is hozzájárulhatnak, különösen az önkéntes rendszerek esetében. Az átláthatóság különböző módokon érhető el, például az egyéni jogosultságokra vonatkozó naprakész tájékoztatások küldésével, online szimulációs eszközök létrehozásával az ellátásokra vonatkozó jogosultságok szimulációjához, illetve online és offline egyablakos információs központok vagy személyes számlák létrehozásával. A digitalizáció különösképpen hozzájárulhat az átláthatóság javításához a magánszemélyek számára.
- (22) A szociális védettségre vonatkozó, a munkaviszony típusa, életkor, nem és állampolgárság szerint bontott statisztikák hiánya korlátozhatja az arra vonatkozó lehetőségeket, hogy javítani lehessen a szociális védelmi rendszerek azon képességét, hogy alkalmazkodjanak a munka változó világához és reagáljanak arra.
- (23) A szociális védelemhez való hozzáférés terén mutatkozó különbségek az Unió egész területén érezhető káros gazdasági és költségvetési hatásokkal járhatnak. Ezek a különbségek a tagállamok közös érdeklődésére számot tartó kérdések, amelyek potenciálisan akadályozzák az Unió kulcsfontosságú célkitűzéseinek megvalósítását.

- (24) Az uniós jogszabályok már jelenleg is biztosítják az egyenlő bánásmód elvét a különböző típusú munkaviszonyok tekintetében, tiltják a nemi alapon történő közvetlen vagy közvetett megkülönböztetést a foglalkoztatás, a munkavégzés, a szociális védelem, valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén, biztosítják a jogok hordozhatóságát és megőrzését a tagállamok közötti mobilitás esetén, garantálják a kiegészítő nyugdíjjogosultságok határokon átnyúló megszerzésének és megőrzésének minimumkövetelményeit, valamint a foglalkoztatói rendszerek átláthatóságára vonatkozó minimumkövetelményeket. Ez az ajánlás nem érintheti a szociális védelemre vonatkozó bizonyos jogokat megállapító irányelvek és rendeletek rendelkezéseit².

² A Tanács 1997. december 15-i 97/81/EK irányelve az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról – Melléklet: Keretmegállapodás a részmunkaidős foglalkoztatásról (HL L 14., 1998.1.20., 9. o.), a Tanács 1999. június 28-i 1999/70/EK irányelve az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról (HL L 175., 1999.7.10., 43. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/104/EK irányelve a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről (HL L 327., 2008.12.5., 9. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2008. október 22-i 2008/94/EK irányelve a munkáltató fizetése képtelensége esetén a munkavállalók védelméről (HL L 283., 2008.10.28., 36. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2016. december 14-i (EU) 2016/2341 irányelve a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltatató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről (HL L 354., 2016.12.23., 37. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2010. július 7-i 2010/41/EU irányelve az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a 86/613/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 180., 2010.7.15., 1. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-i 2006/54/EK irányelve a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (HL L 204., 2006.7.26., 23. o.), a Tanács 1978. december 19-i 1979/7/EGK irányelve a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról (HL L 6., 1979.1.10., 24. o.), a Tanács 2004. december 13-i 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról (HL L 373., 2004.12.21., 37. o.), a Tanács 2010. március 8-i 2010/18/EU irányelve a BUSINESSEUROPE, az UEAPME, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött, felülvizsgált keretmegállapodás végrehajtásáról és a 96/34/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 68., 2010.3.18., 13. o.) és a 2017. április 16-i javaslat a hatályon kívül helyezéséről (COM(2017) 253 final), a Tanács 1993. november 23-i 93/103/EK irányelve a halászhajók fedélzetén végzett munka biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről (tizenharmadik egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében) (HL L 307., 1993.12.13., 1. o.), az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-i 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1. o.) és javaslat az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló irányelvre, COM/2017/0797 final, 2017. december 21.

- (25) A 92/442/EGK tanácsi ajánlás³ általánosan elfogadott célkitűzéseket határozott meg a szociális védelem területén, és felkérte a tagállamokat, hogy „vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy megfelelő szociális védelmet vezessenek be és/vagy fejlesszenek ki az önálló vállalkozók számára”. Ezek a közösen meghatározott célkitűzések a szociális védelem és a társadalmi befogadás területén teret nyitottak a nyitott koordinációs módszer számára, amely a nemzeti szociális védelmi keretek meghatározását, végrehajtását és értékelését támogató, valamint a tagállamok között ezen a területen folyó kölcsönös együttműködést elősegítő alapvető eszköz.
- (26) Az európai szemeszter keretében a 2018. évi éves növekedési jelentés emlékeztet arra, hogy a szociális védelem megfelelőségének és a szociális védelmi rendszerek általi védettségnek a javítása döntő fontosságú a társadalmi kirekesztettség megelőzése érdekében, míg a foglalkoztatási politikákra vonatkozó 2018. évi iránymutatás a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésére szólítja fel a tagállamokat.
- (27) A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet a szociális védelmi minimumra vonatkozó 2012. évi ajánlásában azt ajánlja tagjainak, hogy – a nemzeti körülményeikkel összhangban – a lehető legrövidebb időn belül valósítsák meg és tartsák fenn szociális védelmi minimumaikat, ezen belül pedig az alapvető szociális védelmi garanciákat.
- (28) A Bizottság az EUMSZ 154. cikkének (2) bekezdésével összhangban kétlépcsős konzultációt folytatott a szociális partnerekkel⁴ a bármilyen foglalkoztatási formában foglalkoztatott személyek szociális védelemhez való hozzáféréséről. Az EUMSZ 154. cikkének (2) bekezdésében foglalt eljárás mint olyan, az EUMSZ 352. cikke értelmében nem alkalmazandó az önálló vállalkozókkal kapcsolatos kihívások kezelésére irányuló uniós fellépésre. A Bizottság felkérte a szociális partnereket arra, hogy önkéntes alapon osszák meg véleményüket az önálló vállalkozók tekintetében.

³ A Tanács 1992. július 27-i 92/442/EGK ajánlása a szociális védelmi célkitűzések és politikák konvergenciájáról (HL L 245., 1992.8.26., 49. o.).

⁴ C(2017) 7773.

- (29) A Bizottság nyilvános konzultációt is folytatott, hogy kikérje a különböző érdekelt felek és a polgárok véleményét, valamint bizonyítékokat gyűjtött az ajánlás társadalmi-gazdasági hatásainak értékelése céljából⁵.
- (30) Ennek az ajánlásnak a végrehajtása nem indokolhatja az ezen a területen már létező uniós jogszabályokban meghatározott meglévő jogok korlátozását, és nem jelenthet jogalapot a munkavállalóknak az ezen ajánlás hatálya alá tartozó területen nyújtott védelem általános szintjének csökkentésére.
- (31) Ez az ajánlás nem írhat elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások (kkv-k) alapítását és fejlődését. Ezért a tagállamok – elkerülendő, hogy a rendelkezések aránytalanul sújtsák a kis- és középvállalkozásokat – felkérést kapnak annak értékelésére, hogy a reformjaik milyen hatást gyakorolnak a kis- és középvállalkozásokra, különös figyelemmel a mikrovállalkozásokra és az adminisztratív teherre, és arra, hogy ezeknek az értékeléseknek az eredményeit közzétegyék.
- (32) Ez az ajánlás nem súlyosbíthatja tovább a vállalkozások – különösen a kkv-k – likviditását, amennyiben pénzügyi helyzetüket hátrányosan érinti a hatóságok késedelmes fizetése.
- (33) A tagállamok a reformok kialakításába bevonhatják az érdekelt feleket, beleértve a szociális partnereket is.
- (34) Ez az ajánlás nem érintheti a tagállamok szociális védelmi rendszereik megszervezésére vonatkozó hatáskörét. A tagállamok szociális védelmi rendszereik kialakítására vonatkozó kizárólagos hatásköre kiterjed többek között az ezen rendszerek és a vonatkozó intézmények létrehozásával, finanszírozásával és irányításával, az ellátások szintjével, mibenlétével és azok folyósításával, járulékok szintjével, valamint a hozzáférés feltételeivel kapcsolatos döntésekre. A nemzeti rendszerek közötti eltérésekre figyelemmel ez az ajánlás nem akadályozhatja meg a tagállamokat abban, hogy a szociális védelmet illetően az itt javasoltaknál előremutatóbb előírásokat tartsanak fenn vagy határozzanak meg.

⁵ SWD(2018)70.

- (35) Ez az ajánlás tiszteletben tartja az alapvető jogokat és figyelembe veszi különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert elveket. Ez az ajánlás különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 34. cikkének alkalmazását szorgalmazza.
- (36) A szociális védelmi rendszerek pénzügyi fenntarthatósága elengedhetetlen ahhoz, hogy a rendszerek szilárdabbak, hatékonyabbak és eredményesebbek legyenek. Ezen ajánlás végrehajtása nem érintheti jelentős mértékben a tagállamok szociális védelmi rendszereinek pénzügyi egyensúlyát,

ELFOGADTA EZT AZ AJÁNLÁST:

Célkitűzés és hatály

1. A saját szociális védelmi rendszereik kialakítására vonatkozó tagállami hatáskör sérelme nélkül ajánljuk a tagállamoknak, hogy ezzel az ajánlással összhangban valamennyi munkavállaló és önálló vállalkozó számára biztosítanak hozzáférést a megfelelő szociális védelemhez.
2. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy ezzel az ajánlással összhangban állapítsanak meg minimumszabályokat a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelme területén. A szociális védelmet – a nemzeti szociális védelmi rendszerek alapelveivel összhangban – a rendszerek kombinációjával lehet biztosítani, legyen szó akár az államilag szervezett rendszerekről, akár a szociális partnerek vagy más szervek felelősségi körébe tartozó rendszerekről. A magánbiztosítási termékek nem tartoznak az ajánlás hatálya alá. Az EUMSZ 153. cikkének (4) bekezdésével összhangban a tagállamok hatáskörébe tartozik a járulékok mértékének meghatározása és annak eldöntése, hogy a rendszerek mely kombinációja megfelelő.

3. Ezen ajánlás a valamely rendszerben való részvétel jogára, valamint a jogosultságok megszerzésére és igénybevételére vonatkozik. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy valamennyi munkavállaló és önálló vállalkozó számára biztosítsák a következőket:
- a) formális védettség;
 - b) tényleges védettség;
 - c) a szociális védelem megfelelősége;
 - d) a szociális védelem átláthatósága.
4. Ez az ajánlás a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra vonatkozik, beleértve azokat is, akik a két jogállás között váltanak, vagy mindkét jogállással rendelkeznek, valamint azokra, akiknek munkavégzése olyan kockázat miatt szakad meg, amellyel szemben a szociális védelemi rendszerek védettséget nyújtanak.
5. Ezen ajánlás a tagállamok következő szociális védelmi ágaira vonatkozik, amennyiben a tagállamok biztosítják azokat:
- a) álláskeresési ellátások;
 - b) betegségi és egészségügyi ellátások;
 - c) anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások;
 - d) rokkantsági ellátások;
 - e) öregségi és túlélő hozzátartozói ellátások;
 - f) munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések esetén nyújtott ellátások.
6. Ez az ajánlás nem vonatkozik a szociális támogatási rendszerekhez és a minimumjövedelmi rendszerekhez való hozzáférés biztosítására.

7. Annak elismerése mellett, hogy a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra eltérő szabályok vonatkozhatnak, a formális védettség, a tényleges védettség, a megfelelés és az átláthatóság ezen ajánlásban meghatározott elveit valamennyi munkavállalóra és önálló vállalkozóra alkalmazni kell.
8. Ez az ajánlás nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a szociális védelmet illetően ez ezen ajánlásban foglaltaknál előremutatóbb rendelkezéseket tartsanak fenn vagy határozzanak meg. Ez az ajánlás nem korlátozza a szociális partnerek autonómiáját azokban az esetekben, amelyekben e partnerek feladata a szociális védelmi rendszerek létrehozása és igazgatása.

Fogalommeghatározások

9. Ezen ajánlás alkalmazásában:
- a) „munkaviszony típusa”: a munkavállaló és a munkáltató(k) közötti jogviszonyok különböző típusainak egyike, amely típusok a munkaviszony időtartama, a munkaidő vagy a munkaviszony egyéb feltételei tekintetében eltérhetnek egymástól;
 - b) „munkaerőpiaci jogállás”: vagy a munkaviszony keretében dolgozó személy (munkavállaló), vagy a saját nevében dolgozó személy (önálló vállalkozó) jogállása;
 - c) „szociális védelmi rendszer”: az ellátásoknak a jogosult kedvezményezettek számára történő biztosítására vonatkozó szabályrendszer. E szabályok meghatározzák a program személyi hatályát, a jogosultsági feltételeket, az ellátások típusait, az ellátások összegét, az ellátások folyósításának időtartamát és az ellátások egyéb jellemzőit, valamint a program finanszírozását (járulékok, általános adóbevétel, egyéb források), irányítását és igazgatását.
 - d) „ellátás”: köz- vagy magánjogi jogalany által egy szociális védelmi rendszer keretében egy arra jogosult személy részére nyújtott pénzbeli vagy természetbeni ellátás;

- e) „formális védettség”: az a helyzet, amelyben egy adott szociális védelmi ágon belül (pl. időskor, munkanélküliség elleni védelem, anyasági/apasági védelem) egy adott csoporthoz tartozó személyek a hatályos jogszabályok vagy a kollektív szerződés értelmében jogosultak részt venni egy adott ágazatra kiterjedő szociális védelmi rendszerben;
- f) „tényleges védettség”: az a helyzet, amelyben egy adott szociális védelmi ágon belül egy adott csoporthoz tartozó személyeknek lehetőségük van arra, hogy ellátásokra szerezzenek jogot, a vonatkozó kockázat bekövetkezése esetén pedig igénybe is tudjanak venni adott szintű ellátásokat;
- g) „a jogosultságok megőrzése”: a korábbi munkavégzés keretében megszerzett jogosultságok nem vesznek el, még akkor sem, ha azokat a munkavállaló különböző szabályok alapján működő rendszerekben vagy különböző munkaviszonyokban szerezte meg;
- h) „a jogosultságok felhalmozása”: az összes jogosultság összesítésének lehetőségét jelenti. Ez magában foglalja azt, hogy egy korábbi munkaerőpiaci jogállásban (vagy egyidejű munkaerőpiaci jogállásokban) eltöltött, a jogosultság megszerzéséhez szükséges időszakot be lehet számítani egy új jogállásban a jogosultság megszerzéséhez szükséges időszakba;
- i) „hordozhatóság”: a felhalmozott jogosultságok másik rendszerbe történő átvitelének lehetősége;
- j) „átláthatóság”: rendelkezésre álló, hozzáférhető, átfogó és közérthető információk biztosítása a nyilvánosság, a rendszer potenciális tagjai, a rendszer tagjai és a kedvezményezettek számára a rendszer szabályairól és/vagy az egyes kötelezettségekről és jogosultságokról.

Formális védetség

10. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy valamennyi munkavállaló és önálló vállalkozó számára biztosítanak hozzáférést a megfelelő szociális védelemhez az 5. pontban említett minden ág tekintetében. A nemzeti körülményekre figyelemmel ajánljuk, hogy a tagállamok ezt a célt úgy érik el, hogy a formális védetséget hatékonyabbá teszik és kiterjesztik a következő személyekre:
- a) a munkaviszony típusától függetlenül minden munkavállalóra, kötelező alapon;
 - b) az önálló vállalkozókra, legalább önkéntes, és adott esetben kötelező alapon.

Tényleges védetség

11. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy a munkaviszony típusától függetlenül valamennyi munkavállaló számára, valamint a 8. pontban foglalt feltételek mellett az önálló vállalkozók számára biztosítsanak tényleges védetséget, mégpedig úgy, hogy közben megőrzik a rendszer fenntarthatóságát és biztosítékokkal gondoskodnak a visszaélések elkerüléséről. E célból:
- a) a járulékokra vonatkozó szabályok (például a jogosultság megszerzéséhez szükséges időszakok, a munkában töltött időre vonatkozó minimumok) és a jogosultságokra vonatkozó szabályok (például a várakozási idők, a számítási szabályok és az ellátások időtartama) nem hátráltathatják az ellátásokra vonatkozó jogok megszerzését és az ellátások igénybevételét a munkaviszony típusa vagy a munkaerőpiaci jogállás okán;
 - b) a rendszerekre vonatkozó szabályok közötti, a munkaerőpiaci jogállástól vagy a munkaviszony típusától függő eltéréseknek arányosnak kell lenniük, és tükrözniük kell a kedvezményezettek sajátos helyzetét.

12. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy a nemzeti körülményeknek megfelelően gondoskodjanak arról, hogy a jogosultságokat – függetlenül attól, hogy azokat kötelező vagy önkéntes rendszerben szerezték meg – meg lehessen őrizni, fel lehessen halmozni, és/vagy hordozni lehessen valamennyi munkaviszonytípus, önfoglalkoztatási jogállás és gazdasági ágazat között, egy személy pályafutása vagy egy bizonyos referencia-időszak során, valamint egy adott szociális védelmi ágon belüli különböző rendszerek között.

Megfelelőség

13. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy gondoskodjanak arról, hogy amennyiben bekövetkezik egy a munkavállalókat és az önálló vállalkozókat védő szociális védelmi rendszerek által biztosított kockázat, a rendszerek megfelelő mértékű védelmet biztosítsanak tagjaik számára, vagyis az ellátás elégséges legyen és időben rendelkezésre álljon ahhoz, hogy az érintettek fenntarthassák tisztességes életszínvonalukat, megfelelő mértékben pótolja a kieső jövedelmet, és előzze meg a tagok elszegényedését.

A megfelelőség értékelése során a tagállamok szociális védelmi rendszereinek egészét figyelembe kell venni.

14. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy gondoskodjanak arról, hogy a szociális védelmi rendszerhez való hozzájárulás arányban álljon a munkavállalók és az önálló vállalkozók járulékfizetési képességével.
15. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy a nemzeti körülményekre figyelemmel és adott esetben gondoskodjanak arról, hogy a társadalombiztosítási járulék tekintetében a nemzeti jogszabályok szerint – a többek között az alacsony jövedelmű csoportoknak – biztosított mentességeket vagy kedvezményeket a munkaviszony típusától és a munkaerőpiaci jogállástól függetlenül mindenkre alkalmazzák.
16. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy gondoskodjanak arról, hogy az önálló vállalkozók szociális védelmi járulékaiknak és jogosultságainak kiszámítása – a jövedelmük ingadozását figyelembe véve – jövedelemalapjuk objektív és átlátható értékelésén alapuljon, és tényleges jövedelmüket tükrözze.

Átláthatóság

17. Ajánljuk tagállamoknak, hogy gondoskodjanak arról, hogy valamennyi szociális védelmi rendszer feltételei és szabályai átláthatók legyenek, és hogy a magánszemélyek naprakész, átfogó, hozzáférhető, felhasználóbarát és közérthető tájékoztatást kapjanak egyéni jogosultságaikról és kötelezettségeikről.
18. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy szükség esetén egyszerűsítsék a szociális védelmi rendszerek adminisztratív követelményeit a munkavállalók, az önálló vállalkozók és a munkáltatók, nevezetesen a mikro-, kis- és középvállalkozások számára.

Végrehajtás, jelentéstétel és értékelés

19. A tagállamoknak és a Bizottságnak egymással együttműködve javítaniuk kell a munkaerőre és a szociális védelemhez való hozzáférésre vonatkozó uniós szintű adatgyűjtés körét és relevanciáját, különös tekintettel az új foglalkoztatási formák szociális védelmére vonatkozó szakpolitikai döntéshozatalhoz történő adatszolgáltatásra. Ezzel összefüggésben ajánljuk a tagállamoknak, hogy [Kérjük, ILLESSZÉK BE az ajánlás közzétételét 24 hónappal követő nap dátumát]-ig állítsanak össze és lehetőség szerint tegyenek közzé megbízható statisztikákat a szociális védelemhez való hozzáférésről, például a munkaerőpiaci jogállás (önálló vállalkozók/munkavállalók), a munkaviszony típusa (ideiglenes/állandó, részmunkaidős/teljes munkaidős, új foglalkoztatási formák/hagyományos foglalkoztatás), a nem és az életkor szerinti bontásban.
20. A Bizottságnak a szociális védelemmel foglalkozó bizottsággal közösen [Kérjük, ILLESSZÉK BE az ajánlás közzétételét 12 hónappal követő nap dátumát]-ig nyomonkövetési keretet kell létrehoznia, valamint egyeztetett közös mennyiségi és minőségi mutatókat kell kidolgoznia, amelyekkel értékelhető ezen ajánlás végrehajtása, és felülvizsgálható az ajánlás.

21. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy a lehető leghamarabb juttassák érvényre az ezen ajánlásban meghatározott elveket, és [Kérjük, ILLESSZÉK BE az ajánlás közzétételét 18 hónappal követő nap dátumát]-ig nyújtsanak be egy tervet, amely ismerteti a tagállami szinten hozandó megfelelő intézkedéseket. Az említett tervek végrehajtása terén elért haladást a többoldalú felügyeleti eszközökkel összefüggésben kell áttekinteni, összhangban az európai szemeszterrel, valamint a szociális védelem és társadalmi befogadás területén alkalmazott nyitott koordinációs módszerrel.
22. A Bizottságnak a tagállamokkal együttműködve és az érintett érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően, a kis- és középvállalkozásokra gyakorolt hatást is figyelembe véve felül kell vizsgálnia az ezen ajánlás végrehajtásában elért eredményeket, és [Kérjük, ILLESSZÉK BE az ajánlás közzétételét 3 évvel követő nap dátumát]-ig jelentést kell tennie erről a Tanácsnak. A felülvizsgálat eredményei alapján a Bizottság mérlegelheti további javaslatok benyújtását.
23. A Bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy ezen ajánlás végrehajtását a vonatkozó uniós programok által finanszírozott intézkedésekkel támogassák.
24. A Bizottságnak elő kell segítenie a tagállamok és az érdekelt felek egymástól való tanulását, valamint a bevált gyakorlatok egymás közötti cseréjét.

Kelt Brüsszelben,

a Tanács részéről

az elnök
