

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

HENSTILLINGER

RÅDET

RÅDETS HENSTILLING

af 8. november 2019

om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige

(2019/C 387/01)

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 skal bekæmpe social udstødelse og forskelsbehandling og fremme social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder.
- (2) Ifølge artikel 9 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal Unionen ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tage 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) Artikel 153, stk. 1, litra c), i TEUF giver Unionen mulighed for at støtte og supplere medlemsstaternes indsats på området arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse. Der kan ligeledes foretages en EU-indsats for at tackle udfordringerne vedrørende adgang til social beskyttelse for selvstændige på grundlag af artikel 352 i TEUF, der indeholder en bestemmelse, der gør det muligt for Rådet at vedtage passende bestemmelser for at nå målene i traktaterne, når traktaterne ikke indeholder den fornødne hjemmel.
- (4) Den 17. november 2017 proklamerede Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen højtideligt den europæiske søjle for sociale rettigheder. I den europæiske søjle for sociale rettigheders 12. princip hedder 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 af 19. januar 2017 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.
- (7) I sin udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Igangsættelse af en offentlig høring 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.

- (8) 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 og jobtab, at forebygge og afbøde fattigdom samt at sikre opretholdelse af 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 en. De bidrager til konkurrenceevne og bæredygtig vækst, idet de støtter investeringer i menneskelig kapital, og de kan 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.
- (9) Social beskyttelse kan udmøntes i bidrag i naturier 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, som ofte er 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 deltagelse 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 samt om aktiv inklusion af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, såsom Kommissionens henstilling af 3. oktober 2008 om aktiv integration af mennesker, der er udstødt fra arbejdsmarkedet.
- (10) Globaliseringen, den teknologiske udvikling, ændringer i individuelle præferencer samt befolkningens aldring har været drivkraften bag ændringer af EU-arbejdsmarkedene 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.
- (11) Der findes mange forskellige ansættelsesforhold og former for selvstændig virksomhed på Unionens arbejdsmarked ud over tidsbegrænsede ansættelseskontrakter på fuld tid. Nogle af dem har eksisteret på arbejdsmarkedet i lang tid (f.eks. tidsbegrænsede, midlertidige, deltidskontrakter, arbejde i hjemmet eller praktikophold), mens andre, såsom arbejde på tilkaldebasis, voucherbaseret arbejde og platformsarbejde, er opstået i nyere tid og er blevet vigtigere siden 00'erne.
- (12) Især selvstændige udgør en blandet gruppe. De fleste personer vælger frivilligt at blive selvstændige, med eller uden ansatte, og at tage den risiko, der er forbundet med at blive iværksættere, mens omkring en ud af fem er selvstændig, fordi vedkommende ikke kan finde job som lønmodtager.
- (13) Eftersom arbejdsmarkedene 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 tidsbegrænsede 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 deltagelse 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 medlemsstaterne og på tværs af de sociale sikringsgrene.
- (14) 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. 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.
- (15) Arbejdstagere og selvstændige kan siges at være formelt dækket af en bestemt social sikringsgren, hvis det i den eksisterende lovgivning eller kollektive 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 (tilvalgs klausuler) eller dækker som udgangspunkt alle personer i målgruppen med mulighed for at forlade ordningen, hvis de ønsker det (fravalgs klausuler). Det viser sig, at frivillige ordninger med fravalgs klausuler giver større medlemstal og dermed resulterer i en bedre dækning end frivillige ordninger med tilvalgs klausuler.
- (16) Arbejdstagere og selvstændige kan siges at være effektivt dækket inden for en bestemt social sikringsgren, hvis de har mulighed for at optjene passende ydelser og mulighed for, hvis den modsvarende 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.

- (17) Social beskyttelse anses for at være passende, når den sætter enkeltpersoner i stand til at opretholde en anstændig levestandard, erstatte deres indkomsttab på en rimelig måde og leve et værdigt liv og forhindrer dem i at ende i fattigdom, samtidig med at social beskyttelse, hvor det er relevant, bidrager til aktivering og fremmer tilbagevenden til arbejdsmarkedet. Når det vurderes, om den sociale beskyttelse er passende, bør medlemsstatens sociale beskyttelsessystem som helhed i tages betragtning, hvilket betyder, at der bør tages hensyn til alle medlemsstatens sociale sikringsydelse.
- (18) I nogle medlemsstater kan visse kategorier af arbejdstagere, som f.eks. deltidsansatte, der arbejder få timer, sæsonarbejdere, arbejdstagere på tilkaldbasis, platformsarbejdere og arbejdstagere med kontrakter via vikarbureauer eller i praktik være udelukket fra sociale beskyttelsesordninger. Desuden kan arbejdstagere, der ikke har tidsbegrænsede 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 en persons status på arbejdsmarkedet.
- (19) 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 ansatte i typisk beskæftigelse og atypisk beskæftigede eller selvstændige betyde, at én gruppe blive unødvendigt hårdt straffet; for det andet kan anvendelse af de samme regler på alle grupper føre til dårligere resultater for folk uden for typisk beskæftigelse og er måske ikke tilpasset selvstændiges situation. I begge tilfælde kan der være mulighed for bedre at målrette reglerne til de specifikke gruppers 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. når de udfører ekstra aktiviteter, samtidig med at de allerede er fuldt ud dækket gennem deres hovedbeskæftigelse.
- (20) 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 og starter eller lukker en virksomhed. Bevarelsen, optjeningen og/eller overførslen af rettigheder på tværs af ordninger er imidlertid af afgørende betydning for at give folk, der kombinerer eller skifter job eller overgår fra en status som arbejdstager til en status som selvstændig eller omvendt, mulighed for at opnå effektiv adgang til ydelser i bidragsbaserede sociale beskyttelsesordninger og for at have en passende dækning, samt for at fremme deres deltagelse i tilfælde af frivillige sociale beskyttelsesordninger.
- (21) Ydelserne kan i nogle tilfælde ikke være passende, dvs. utilstrækkelige eller ikke leveret til tiden. De giver måske ikke mulighed for, at den enkelte kan opretholde en anstændig levestandard eller leve et værdigt liv, og de forhindrer måske ikke, at den enkelte ender i fattigdom. Der kan i sådanne tilfælde være plads til at forbedre niveauet for, hvad der er passende, samtidig med at der tages hensyn til behovet for at muliggøre 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 fastsat på grundlag af 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 nedsættelser og andre progressive foranstaltninger i givet fald gælde ens 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.
- (22) Den nuværende reguleringsmæssige rammes kompleksitet og mangel på gennemsigtighed i mange medlemsstater hvad angår regler for social beskyttelse kan betyde, at folk har utilstrækkeligt kendskab til deres rettigheder og pligter og til de måder, hvorpå de kan udøve deres rettigheder og overholde deres forpligtelser. Dette kan også bidrage til en lav udnyttelsesgrad af 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 og etablere one-stop-informationscentre online og offline eller oprette personlige konti. Digitalisering kan især bidrage til at forbedre gennemsigtigheden for den enkelte.
- (23) Mangel 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 reaktionsevne på et arbejdsmarked i forandring.

- (24) Hullerne i adgangen til social beskyttelse kan have skadelig virkning hvad angår økonomiske og finanspolitiske konsekvenser, hvilket kan mærkes i hele Unionen. De udgør et spørgsmål af fælles interesse for medlemsstaterne og udgør potentielt en hindring for opnåelsen af nogle af Unionens vigtigste målsætninger.
- (25) 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 gældende EU-ret om social beskyttelse, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 ⁽¹⁾, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF ⁽²⁾, 2008/94/EF ⁽³⁾, 2008/104/EF ⁽⁴⁾, 2010/41/EU ⁽⁵⁾, (EU) 2016/2341 ⁽⁶⁾, (EU) 2019/1152 ⁽⁷⁾ og (EU) 2019/1158 ⁽⁸⁾ og Rådets direktiv 79/7/EØF ⁽⁹⁾, 93/103/EF ⁽¹⁰⁾, 97/81/EF ⁽¹¹⁾, 1999/70/EF ⁽¹²⁾, 2004/113/EF ⁽¹³⁾ og 2010/18/EU ⁽¹⁴⁾.
- (26) I Rådets henstilling 92/442/EØF ⁽¹⁵⁾ 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 for social beskyttelse og social inklusion, som er et vigtigt instrument til at støtte fastsættelse, gennemførelse og evaluering af de nationale rammer for social beskyttelse og til at fremme gensidigt samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område.
- (27) 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 medlemsstaterne i de retningslinjer for beskæftigelsespolitikkerne, som er fastsat i Rådets afgørelse (EU) 2018/1215 ⁽¹⁶⁾, opfordres til at modernisere deres sociale beskyttelsessystemer.
- (28) I sin henstilling om social mindstebeskyttelse fra 2012 (nr. 202) anbefaler Den Internationale Arbejdsorganisation sine medlemmer til under hensyntagen til de nationale forhold snarest muligt at fastsætte og opretholde en social mindstebeskyttelse, der omfatter grundlæggende garantier for social beskyttelse.

⁽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).

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19. november 2008 om vikararbejde (EUT L 327 af 5.12.2008, s. 9).

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/2341 af 14. december 2016 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers (IORPers) aktiviteter og tilsynet hermed (EUT L 354 af 23.12.2016, s. 37).

⁽⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1152 af 20. juni 2019 om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 105).

⁽⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1158 af 20. juni 2019 om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner og om ophævelse af Rådets direktiv 2010/18/EU (EUT L 188 af 12.7.2019, s. 79).

⁽⁹⁾ 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).

⁽¹⁰⁾ Rådets direktiv 93/103/EF af 23. november 1993 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed under arbejdet om bord på fiskerfartøjer (trettende særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 307 af 13.12.1993, s. 1).

⁽¹¹⁾ Rådets direktiv 97/81/EF af 15. december 1997 om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der er indgået af Unice, CEEP og EFS (EFT L 14 af 20.1.1998, s. 9).

⁽¹²⁾ 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).

⁽¹³⁾ 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).

⁽¹⁴⁾ 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).

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ Rådets afgørelse (EU) 2018/1215 af 16. juli 2018 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (EUT L 224 af 5.9.2018, s. 4).

- (29) Kommissionen har efter artikel 154 i TEUF iværksat en høring i to faser af arbejdsmarkedets parter om en mulig indsats, der imødegår udfordringen med adgang til social beskyttelse for personer i alle former for beskæftigelse. Proceduren i artikel 154, stk. 2, i TEUF finder ikke som sådan anvendelse på en EU-indsats med henblik på at 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 hvad angår personer i selvstændige erhverv.
- (30) Kommissionen gennemførte også en offentlig høring for at indhente synspunkter fra forskellige interessenter og borgere og indsamlede dokumentation for at vurdere de socioøkonomiske virkninger af denne henstilling.
- (31) Gennemførelsen af denne henstilling bør ikke ske på en sådan måde, at rettigheder, der er fastsat i gældende EU-ret på dette område, indskrænkes, 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.
- (32) Denne henstilling bør undgå at pålægge administrative, finansielle eller retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse eller 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.
- (33) Denne henstilling bør ikke yderligere forværre likviditeten hos virksomheder — navnlig SMV'er — hvis deres finansielle situation er blevet negativt påvirket af forsinkede betalinger fra offentlige myndigheder.
- (34) Medlemsstaterne kan inddrage interessenter, herunder arbejdsmarkedets parter, i udformningen af reformer.
- (35) Denne henstilling berører ikke 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, bidragsniveauet og adgangsbetingelserne. Under hensyntagen til forskellene mellem de nationale ordninger hindrer denne henstilling ikke medlemsstaterne i at opretholde eller fastsætte mere vidtgående bestemmelser for social beskyttelse end dem, der er indeholdt i denne henstilling.
- (36) I denne henstilling overholdes de grundlæggende rettigheder og iagttages de principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Denne henstilling søger navnlig at fremme anvendelsen af artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- (37) De sociale sikringsordningers finansielle bæredygtighed er afgørende for sådanne ordningers 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:
 - 1.1. 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
 - 1.2. de indfører minimumsstandarder inden for social beskyttelse af arbejdstagere og selvstændige i overensstemmelse med denne henstilling. Social beskyttelse kan leveres gennem en kombination af ordninger, uanset om de tilrettelægges offentligt eller tilrettelægges ved overdragelse til arbejdsmarkedets parter eller andre enheder, i overensstemmelse med de grundlæggende principper i de nationale sociale beskyttelsessystemer. Private forsikringsprodukter er ikke omfattet af denne henstillings anvendelsesområde. I overensstemmelse med artikel 153, stk. 4, i TEUF har medlemsstaterne ret til at fastlægge bidragsniveauet og beslutte, hvilken kombination af ordninger der er hensigtsmæssig.
2. 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.
3. Denne henstilling finder anvendelse på:
- 3.1. arbejdstagere og selvstændige, herunder personer, der skifter den ene status til den anden, eller som har begge statusser, samt personer, hvis arbejde afbrydes på grund af en af de risici, der dækkes af den sociale beskyttelse
 - 3.2. følgende sikringsgrene af social beskyttelse, for så vidt 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 erhvervs sygdom.
4. Denne henstilling finder ikke anvendelse på levering af adgang til social bistand og minimumsindkomstordninger.
5. Selv om det anerkendes, at der kan gælde forskellige regler for arbejdstagere og selvstændige, finder principperne om formel dækning, effektiv dækning, passende beskyttelse og gennemsigtighed, der er defineret i denne henstilling, anvendelse på alle arbejdstagere og selvstændige.
6. Denne henstilling hindrer ikke medlemsstaterne i at opretholde eller fastsætte mere vidtgående bestemmelser for social beskyttelse end dem, der er fastsat i denne henstilling. Denne henstilling begrænser ikke arbejdsmarkedets parter autonomi, i de tilfælde hvor de er ansvarlige for at oprette og forvalte sociale beskyttelsesordninger.

Definitioner

7. I denne henstilling forstås ved:
- a) »typen af ansættelsesforhold«: en af de forskellige typer ansættelsesforhold mellem en arbejdstager og en arbejdsgiver, der kan variere med hensyn til ansættelsens varighed, antallet af arbejdstimer eller andre vilkår for ansættelsesforholdet
 - b) »status på arbejdsmarkedet«: status for en person som enten arbejdende inden for rammerne af et ansættelsesforhold (arbejdstager) eller på egne vegne (selvstændig)
 - c) »social beskyttelsesordning«: et særskilt sæt regler for levering af ydelser til modtagere, der har ret hertil, som præciserer ordningens personelle anvendelsesområde, betingelserne for at modtage ydelser, typen af ydelser, ydelsernes størrelse, ydelsernes varighed og andre kendetegn ved ydelserne samt finansiering (bidrag, almindelig beskatning, 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 led i 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 overenskomst fastsætter, at personer i en 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 arbejds erfaring, 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, hvilket 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 og medlemmer af ordningen og ydelsesberettigede modtagere om ordningens regler og/eller om de individuelle forpligtelser og rettigheder.

Formel dækning

8. Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer adgang til passende social beskyttelse for alle arbejdstagere og selvstændige med hensyn til alle de sikringsgrene, der er omhandlet i denne henstillings punkt 3.2. 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 uanset typen af deres ansættelsesforhold og på obligatorisk basis
 - b) de selvstændige i det mindste på frivillig basis og, hvis det er relevant, på obligatorisk basis.

Effektiv dækning

9. 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 bør:
- a) reglerne for bidrag (f.eks. optjeningsperiode, minimumsperiode for arbejde) og rettigheder (f.eks. venteperioder, beregningsregler og varighed af ydelserne) ikke hindre den enkelte i at optjene eller få adgang til ydelser på grund af typen af ansættelsesforhold eller status på arbejdsmarkedet
 - b) forskelle i ordningens regler mellem status på arbejdsmarkedet eller typen af ansættelsesforhold være forholdsmæssige og afspejle de ydelsesberettigede modtageres specifikke situation.
10. Alt efter de 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 kan overføres på tværs af alle typer ansættelsesstatus og status som selvstændig og på tværs af økonomiske sektorer i hele en persons arbejdsliv eller i løbet af en given referenceperiode og mellem forskellige ordninger inden for en given social beskyttelsesgren.

Passende beskyttelse

11. Hvis der indtræffer 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 i rette tid og i overensstemmelse med de nationale forhold, og derved opretholder en anstændig levestandard og giver en passende indkomsterstatning og samtidig forhindrer, at disse medlemmer ender i fattigdom. Ved vurderingen af, om den sociale beskyttelse er passende, er det nødvendigt, at medlemsstatens sociale beskyttelsessystem som helhed tages i betragtning.
12. Det henstilles til medlemsstaterne at sikre, at bidragene til social beskyttelse står i et rimeligt forhold til bidragsevnen hos arbejdstagere og selvstændige.
13. Under hensyntagen til nationale forhold, og hvis det er relevant, henstilles det til medlemsstaterne at sikre, at eventuelle undtagelser fra eller nedsættelser af sociale bidrag, der er fastsat i national lovgivning, herunder vedrørende lavindkomstgrupper, gælder for alle uanset typen af ansættelsesforhold og status på arbejdsmarkedet.
14. Det henstilles til medlemsstaterne at sikre, 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

15. Det henstilles til medlemsstaterne at sikre, at betingelserne og reglerne for alle sociale beskyttelsesordninger er gennemsigtige, og at den enkelte har gratis adgang til ajourførte, omfattende, tilgængelige, brugervenlige og letforståelige oplysninger om deres individuelle rettigheder og forpligtelser.
16. 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

17. 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 med henblik på at informere politikudformning vedrørende social beskyttelse i forbindelse med 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/ansat), typen af ansættelsesforhold (midlertidigt eller permanent, deltid eller fuldtid, nye former for arbejde eller typisk beskæftigelse), køn og alder, senest den 15. november 2021.
18. Senest den 15. november 2020 bør Kommissionen sammen med Udvalget for Social Beskyttelse fastlægge en overvågningsramme og udvikle aftalte fælles kvantitative og kvalitative indikatorer til at vurdere gennemførelsen af denne henstilling, således at dens gennemgang muliggøres.
19. Det henstilles til medlemsstaterne at gennemføre principperne i denne henstilling så hurtigt som muligt og fremlægge en plan, hvori de tilsvarende foranstaltninger, der skal træffes på nationalt plan, fremgår, senest den 15. maj 2021. 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.
20. Kommissionen bør gennemgå de fremskridt, der gøres i gennemførelsen af denne henstilling, idet der også tages hensyn til konsekvenserne for SMV'er, i samarbejde med medlemsstaterne og efter høring af de berørte interessenter og rapportere til Rådet senest den 15. november 2022. På grundlag af resultaterne af gennemgangen kan Kommissionen overveje at fremsætte yderligere forslag.
21. Kommissionen bør sikre, at gennemførelsen af denne henstilling støttes gennem tiltag, der finansieres af de relevante EU-programmer.
22. Kommissionen bør fremme gensidig læring og udveksling af bedste praksis blandt medlemsstaterne og med interessenterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. november 2019.

På Rådets vegne
L. ANDERSSON
Formand
