

## I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

## AJÁNLÁSOK

## TANÁCS

## A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2019. november 8.)

**a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről**

(2019/C 387/01)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

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

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) Az Európai Unióról szóló Szerződés 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 nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.
- (2) Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 9. cikke értelmében szakpolitikai 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 a Tanács számára, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyikének megvalósításához megfelelő rendelkezéseket fogadjon el, amennyiben a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört.
- (4) Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017. november 17-én ünnepélyesen kihirdette a szociális jogok európai pillérét. A szociális jogok európai pillérének 12. alapelve megállapítja, hogy munkaviszonyuk jellegétől és időtartamától függetlenül a munkavállalók, és hasonló feltételek mellett az önálló vállalkozók is megfelelő szociális védelemre jogosultak.
- (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, 2017. január 19-i 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.
- (7) Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A szociális jogok európai pillérével kapcsolatos konzultáció elindításáról szóló véleményében hangsúlyozta, hogy biztosítani kell, hogy az alapvető munkaügyi normák és a megfelelő szociális védelem valamennyi munkavállalóra kiterjedjenek.

- (8) 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 szociális kockázatok pénzügyi következményeitől, mint a betegség, az idős kor, a munkahelyi balesetek és 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 személyek munkaerőpiaci aktivizálásához, valamint támogatják az olyan személyek 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.
- (9) 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 iránymutatást, mint például a Bizottság a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről szóló, 2008. október 3-i ajánlását.
- (10) Az elmúlt két évtizedben a globalizáció, a technológiai fejlődés, az egyéni preferenciák változásai és a népesség előregedése határozta meg az uniós munkaerőpiacok változásait, és ez a tendencia a jövőben is folytatódni fog. A foglalkoztatás egyre változatosabbá válik, a szakmai életpályák pedig egyre kevésbé lesznek lineárisak.
- (11) Az Unió munkaerőpiacain a határozatlan idejű, teljes munkaidős munkaszerződések mellett különféle munkaviszonyok és önfoglalkoztatási formák léteznek. Némelyikük már régóta jelen van a munkaerőpiacon (például 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 – mint például a behívásos munkavégzés, az utalványalapú foglalkoztatás, a platformalapú munkavégzés – a közelmúltban alakultak ki, és a 2000-es évek óta megnőtt a jelentőségük.
- (12) 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 személy azért válik önálló vállalkozóvá, mert munkavállalóként nem talál állást.
- (13) 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 tagállamok között, valamint a szociális védelem egyes ágai között egyenetlen a fejlődés.
- (14) 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. Az említett különbségek 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.
- (15) 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 kivülmaradási záradékkal működő önkéntes rendszerekben magasabb a tagsági arány, és így jobb védettséget biztosítanak, mint a részvételi záradékkal működő önkéntes rendszerek.
- (16) 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.

- (17) 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, ami azt jelenti, hogy egy adott tagállam valamennyi szociális védelmi ellátását meg kell vizsgálni.
- (18) Egyes tagállamokban a munkavállalók bizonyos kategóriái, például a rövid időre szóló szerződés alapján foglalkoztatott részmunkaidős munkavállalók, az idegymunkások, 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 hozzáféréstől, 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.
- (19) 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 kiegészítő tevékenységet végeznek, miközben fő munkahelyük révén már teljes védettség illeti meg őket.
- (20) 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 lépnek át vagy munkanélkülivé válnak, 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 járulékalapú szociális védelmi rendszerek ellátásait, és megfelelő védettségben részesülhessenek, valamint annak érdekében is, hogy ösztönözni lehessen az önkéntes szociális védelmi rendszerekben való részvételüket.
- (21) Egyes esetekben lehetséges, hogy az ellátások nem megfelelőek, például elégtelenek vagy késedelmesek. Előfordulhat, hogy az ilyen ellátások nem teszik lehetővé a tisztességes életszínvonal fenntartását, a méltósággal élhető életet vagy az elszegényedés megelőzését. Ilyen esetekben lehetőség nyílna az ellátások megfelelőségének javítására, 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 járuléka a jövedelemtől független járulékot is magukban foglalnak, illetve a múltbeli jövedelem vagy a jövőbeli jövedelemre vonatkozó feltevések alapján kerülnek meghatározásra. Ez anyagi 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, ezeknek a csökkentéseknek és más progresszívítási intézkedéseknek adott esetben egyformán kell vonatkozniuk a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra, de azok nem vezethetnek a valósnál alacsonyabb szintű jövedelmek bevallásához. Általánosságban a csökkentések és más progresszívítási intézkedések a kevésbé bizonytalan foglalkoztatási formákra történő áttérés előmozdítására, valamint a munkaerőpiaci szegmentáció problémájának kezelésére is alkalmazhatók.
- (22) A jelenlegi szabályozások összetettsége és a szociális védelmi szabályok átláthatóságának hiánya sok tagállamban azt okozhatja, hogy az emberek nincsenek kellő mértékben tisztában jogaikkal és kötelezettségeikkel, valamint a jogaik gyakorlására és a kötelezettségeik teljesítésére 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, valamint online és offline egyablakos információs központok vagy személyes számlák létrehozásával. A digitalizáció különösképpen hozzájárulhat a magánszemélyek számára biztosított átláthatóság javításához.
- (23) 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.

- (24) 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.
- (25) 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 áruhoz 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 foglalkoztatási rendszerek átláthatóságára vonatkozó minimumkövetelményeket. Ez az ajánlás nem érintheti a szociális védelemre vonatkozó hatályos uniós jogot. Ez vonatozik különösen a 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre <sup>(1)</sup> és a 2006/54/EK <sup>(2)</sup>, a 2008/94/EK <sup>(3)</sup>, a 2008/104/EK <sup>(4)</sup>, a 2010/41/EK <sup>(5)</sup>, az (EU) 2016/2341 <sup>(6)</sup>, az (EU) 2019/1152 <sup>(7)</sup>, az (EU) 2019/1158 <sup>(8)</sup> európai parlamenti és tanácsi irányelvre, valamint az 1979/7/EGK <sup>(9)</sup>, a 93/103/EK <sup>(10)</sup>, a 97/81/EK <sup>(11)</sup>, az 1990/70/EK <sup>(12)</sup>, a 2004/113/EK <sup>(13)</sup>, és a 2010/18/EU <sup>(14)</sup> tanácsi irányelvre.
- (26) A 92/442/EGK tanácsi ajánlás <sup>(15)</sup> 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 számára teret nyitottak a nyitott koordinációs módszernek, amely a nemzeti szociális védelmi keretek meghatározását, végrehajtását és értékelését támogató, valamint a tagállamok között ezen a területen folyó kölcsönös együttműködést elősegítő alapvető eszköz.
- (27) Az európai szemeszter keretében a 2018. évi éves növekedési jelentés emlékeztet arra, hogy a szociális védelem megfelelőségének és a szociális védelmi rendszerek általi védettségek a javítása döntő fontosságú a társadalmi kirekesztettség megelőzése érdekében, míg az (EU) 2018/1215 tanácsi határozatban <sup>(16)</sup> meghatározott foglalkoztatási politikákra vonatkozó iránymutatás a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésére szólítja fel a tagállamokat.
- (28) A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet a szociális védelmi minimumra vonatkozó 2012. évi ajánlásában (202. számú ajánlás) 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 garanciákat.

<sup>(1)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1. o.).

<sup>(2)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) 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.).

<sup>(3)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/94/EK irányelve (2008. október 22.) a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelméről (HL L 283., 2008.10.28., 36. o.).

<sup>(4)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK irányelve (2008. november 19.) a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről (HL L 327., 2008.12.5., 9. o.).

<sup>(5)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2010/41/EU irányelve (2010. július 7.) 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.).

<sup>(6)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2341 irányelve (2016. december 14.) a foglalkoztatási nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről (HL L 354., 2016.12.23., 37. o.).

<sup>(7)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1152 irányelve (2019. június 20.) az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről (HL L 186., 2019.7.11., 105. o.).

<sup>(8)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelve (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 188., 2019.7.12., 79. o.).

<sup>(9)</sup> A Tanács 1979/7/EGK irányelve (1978. december 19.) a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról (HL L 6., 1979.1.10., 24. o.).

<sup>(10)</sup> A Tanács 93/103/EK irányelve (1993. november 23.) 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.).

<sup>(11)</sup> A Tanács 97/81/EK irányelve (1997. december 15.) az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról (HL L 14., 1998.1.20., 9. o.).

<sup>(12)</sup> A Tanács 1999/70/EK irányelve (1999. június 2.) az ESZSZ, az UNICE és a CEEP által a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról (HL L 175., 1999.7.10., 43. o.).

<sup>(13)</sup> A Tanács 2004/113/EK irányelve (2004. december 13.) a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az áruhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról (HL L 373., 2004.12.21., 37. o.).

<sup>(14)</sup> A Tanács 2010/18/EU irányelve (2010. március 8.) a BUSINESSSEUROPE, 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.).

<sup>(15)</sup> A Tanács 92/442/EGK ajánlása (1992. július 27.) a szociális védelmi célkitűzések és politikák konvergenciájáról (HL L 245., 1992.8.26., 49. o.).

<sup>(16)</sup> A Tanács (EU) 2018/1215 határozata (2018. július 16.) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról (HL L 224., 2018.9.5., 4. o.).

- (29) A Bizottság az EUMSZ 154. cikkével összhangban kétlépcsős egyeztetést folytatott a szociális partnerekkel a bármilyen foglalkoztatási formában foglalkoztatott személyek szociális védelemhez való hozzáféréssel kapcsolatos problémák kezelésének lehetséges lépéséről. 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.
- (30) 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 céljából.
- (31) Ennek az ajánlásnak a végrehajtása nem történhet olyan módon, amely korlátozza az ezen a területen már létező uniós jogban meghatározott meglévő jogokat, és nem jelenthet jogalapot a munkavállalók számára az ezen ajánlás hatálya alá tartozó területen nyújtott védelem általános szintjének csökkentésére.
- (32) Ez az ajánlás nem írhat elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások (kkv-k) alapítását vagy 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 terhekre, és arra, hogy ezeknek az értékeléseknek az eredményeit közzétegyék.
- (33) Ez az ajánlás nem súlyosbíthatja tovább a vállalkozások – különösen a kkv-k – likviditását, amennyiben pénzügyi helyzetüket hátrányosan érinti a hatóságok késedelmes fizetése.
- (34) A tagállamok a reformok kialakításába bevonhatják az érdekelt feleket, beleértve a szociális partnereket is.
- (35) Ez az ajánlás nem érinti 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, tartalmával és azok folyósításával, a 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.
- (36) Ez az ajánlás tiszteletben tartja az alapvető jogokat és figyelembe veszi az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapelveket. Ez az ajánlás különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 34. cikkének alkalmazását szorgalmazza.
- (37) 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 tagállamok részére megfogalmazott ajánlások a következők:
  - 1.1. A saját szociális védelmi rendszereik kialakítására vonatkozó tagállami hatáskör sérelme nélkül, ezzel az ajánlással összhangban valamennyi munkavállaló és önálló vállalkozó számára biztosítsanak hozzáférést a megfelelő szociális védelemhez.
  - 1.2. 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.
2. Ezen ajánlás a valamely rendszerben való részvétel jogára, valamint a jogosultságok megszerzésére és igénybevételére vonatkozik. Ajánljuk a tagállamok számára különösen, 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.
3. Ez az ajánlás:
- 3.1. a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra vonatkozik, beleértve azokat is, akik egyik jogállásról egy másikra váltanak, vagy mindkét jogállással rendelkeznek, valamint azokra, akiknek munkavégzése olyan kockázat miatt szakad meg, amellyel szemben a szociális védelmi rendszerek védeltséget nyújtanak.
  - 3.2. 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.
4. Ez az ajánlás nem vonatkozik a szociális támogatási rendszerekhez és a minimumjövedelmi rendszerekhez való hozzáférés biztosítására.
5. Annak elismerése mellett, hogy a munkavállalókra és az önálló vállalkozókra eltérő szabályok vonatkozhatnak, a formális védetség, a tényleges védetség, a megfelelőség és az átláthatóság ezen ajánlásban meghatározott elveit valamennyi munkavállalóra és önálló vállalkozóra alkalmazni kell.
6. Ez az ajánlás nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a szociális védelmet illetően ez ezen ajánlásban meghatározottaknál előremutatóbb rendelkezéseket tartsanak fenn vagy határozzanak meg. Ez az ajánlás nem korlátozza a szociális partnerek autonómiáját azokban az esetekben, amelyekben a partnerek feladata a szociális védelmi rendszerek létrehozása és igazgatása.

### Fogalom meghatározások

7. Ezen ajánlás alkalmazásában:
- a) „munkaviszony típusa”: a munkavállaló és a munkáltató 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, amely 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 védetség”: az a helyzet, amelyben egy adott szociális védelmi ágon belül (pl. időskor, munkanélküliség elleni védelem, anyasági vagy 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 védetség”: 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, és 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”: rendelkezésére álló, hozzáférhető, átfogó és közérthető információk biztosítása a nyilvánosság, a rendszer potenciális tagjai, valamint a rendszer tagjai és a kedvezményezettek számára a rendszer szabályairól és/vagy az egyes kötelezettségekről és jogosultságokról.

### Formális védettség

8. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy valamennyi munkavállaló és önálló vállalkozó számára biztosítsanak hozzáférést a megfelelő szociális védelemhez ezen ajánlás 3.2. pontjában említett minden ág tekintetében. A nemzeti körülményekre figyelemmel ajánljuk, hogy a tagállamok ezt a célt úgy értsék el, hogy a formális védettséget 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 védettség

9. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy a munkaviszony típusától függetlenül valamennyi munkavállaló számára, valamint a 8. pontban foglalt feltételek mellett az önálló vállalkozók számára biztosítsanak tényleges védettséget, mégpedig úgy, hogy közben megőrzik a rendszer fenntarthatóságát és biztosítékokkal gondoskodnak a visszaélések elkerüléséről. E célból:
- a) a járulékokra (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 akadályozhatják 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.
10. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy a nemzeti körülményeknek megfelelően gondoskodjanak arról, hogy a jogosultságokat – függetlenül attól, hogy azokat kötelező vagy önkéntes rendszerben szereztek 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

11. 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 kellő időben megfelelő mértékű védelmet biztosítsanak tagjaik számára, a tagállami körülményeknek megfelelően, úgy hogy ezáltal lehetővé tegyék az érintettek számára tisztességes életszínvonaluk fenntartását, megfelelő mértékben pótolják a kieső jövedelmet, és minden esetben előzzék meg a tagok elszegényedését. A megfelelésértékelése során a tagállamok szociális védelmi rendszereinek egészét figyelembe kell venni.
12. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy gondoskodjanak arról, hogy a szociális védelmi rendszerhez való hozzájárulás arányban álljon a munkavállalók és az önálló vállalkozók járulékfizetési képességével.
13. 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 mindenkire alkalmazzák.
14. 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

15. 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.
16. 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**

17. A tagállamoknak és a Bizottságnak egymással együttműködve javítaniuk kell a munkaerőre és a szociális védelemhez való hozzáférésre vonatkozó uniós szintű adatgyűjtés körét és relevanciáját, tekintettel az új foglalkoztatási formák szociális védelmére vonatkozó szakpolitikai döntéshozatalhoz történő adatszolgáltatásra. Ezzel összefüggésben ajánljuk a tagállamoknak, hogy 2021. november 15-ig állítsanak össze és lehetőség szerint tegyenek közzé megbízható statisztikákat a szociális védelemhez való hozzáférésről, például a munkaerőpiaci jogállás (önálló vállalkozók vagy munkavállalók), a munkaviszony típusa (ideiglenes vagy állandó, részmunkaidős vagy teljes munkaidős, új foglalkoztatási formák vagy hagyományos foglalkoztatás), a nem és az életkor szerinti bontásban.
18. A Bizottságnak a szociális védelemmel foglalkozó bizottsággal közösen 2020. november 15-ig nyomonkövetési keretet kell létrehoznia, valamint egyeztetett közös mennyiségi és minőségi mutatókat kell kidolgoznia, amelyekkel értékelhető ezen ajánlás végrehajtása, és felülvizsgálható az ajánlás.
19. Ajánljuk a tagállamoknak, hogy a lehető leghamarabb juttassák érvényre az ezen ajánlásban meghatározott alapelveket, és 2021. május 15-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.
20. A Bizottságnak a tagállamokkal együttműködve és az érintett érdekelt felekkel folytatott konzultációt követően, a kvv-re gyakorolt hatást is figyelembe véve felül kell vizsgálnia az ezen ajánlás végrehajtásában elért eredményeket, és 2022. november 15-ig jelentést kell tennie erről a Tanácsnak. A felülvizsgálat eredményei alapján a Bizottság mérlegelheti további javaslatok benyújtását.
21. A Bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy ezen ajánlás végrehajtását a vonatkozó uniós programok által finanszírozott intézkedésekkel támogassák.
22. A Bizottságnak elő kell segítenie a tagállamok és az érdekelt felek egymástól való tanulását, valamint a bevált gyakorlatok egymás közötti cseréjét.

Kelt Brüsszelben, 2019. november 8-án.

*a Tanács részéről*  
*az elnök*  
L. ANDERSSON