

## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## REKOMMENDATIONER

## RÅDET

## RÅDETS REKOMMENDATION

av den 8 november 2019

om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare

(2019/C 387/01)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292 jämförd med artiklarna 153 och 352,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Enligt artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen har unionen bland annat som mål att främja folkens välfärd och verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas. Unionen ska bekämpa social utestängning och diskriminering, främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter.
- (2) Enligt artikel 9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska unionen vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet beakta de krav som är förknippade med främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor.
- (3) Artikel 153.1 c i EUF-fördraget ger unionen möjlighet att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom området social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna. Unionsåtgärder kan också vidtas för att möta utmaningarna med tillgång till socialt skydd för egenföretagare på grundval av artikel 352 i EUF-fördraget, som innehåller en bestämmelse som ger rådet tillåtelse att anta lämpliga bestämmelser för att nå de mål som fastställs i fördragen när fördragen inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för att uppnå målen.
- (4) Den 17 november 2017 proklamerade Europaparlamentet, rådet och kommissionen högtidligen den europeiska pelaren för sociala rättigheter. I princip 12 i den europeiska pelaren för sociala rättigheter fastställs att oberoende av anställningsförhållandets form och varaktighet har arbetstagare och, när deras förhållanden är jämförbara, egenföretagare rätt till lämpligt socialt skydd.
- (5) Arbetsmarknadsparterna har åtagit sig att fortsatt bidra till ett Europa som ger resultat för arbetstagare och företag.
- (6) Europaparlamentet betonade i sin resolution av den 19 januari 2017 om en europeisk pelare för sociala rättigheter behovet av tillräcklig social trygghet och sociala investeringar under människornas livstid, vilket gör att alla kan delta fullt ut i samhället och i ekonomin samt upprätthålla en rimlig levnadsstandard.
- (7) Europeiska ekonomiska och sociala kommittén framhöll i sitt yttrande om meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om inledandet av ett samråd om en europeisk pelare för sociala rättigheter behovet av att säkerställa att alla arbetstagare omfattas av grundläggande arbetsnormer och ett fullgott socialt skydd.

- (8) System för socialt skydd i olika former utgör hörnstenen i den europeiska sociala modellen och i en välfungerande social marknadsekonomi. Huvudfunktionen för det sociala skyddet är att skydda människor mot de ekonomiska följderna av sociala risker såsom sjukdom, ålderdom, olycksfall i arbetet och arbetslöshet, att förhindra och lindra fattigdom samt att upprätthålla en rimlig levnadsstandard. Välutformade system för socialt skydd kan också främja deltagandet på arbetsmarknaden genom att de bidrar till aktivering och stöder återgång till arbetet samt övergångar på arbetsmarknaden för personer som byter arbete, börjar eller slutar arbeta, startar ett företag eller lägger ned ett företag. Systemen bidrar till konkurrenskraft och hållbar tillväxt eftersom de stöder investeringar i humankapital och kan hjälpa till att omfördela mänskliga resurser till framväxande och dynamiska sektorer i ekonomin. De fungerar också som automatiska stabilisatorer genom att de jämnar ut konsumtionen under loppet av konjunkturcykeln.
- (9) Socialt skydd kan tillhandahållas i form av vård- eller kontantförmåner. Vanligen utges förmånerna genom universella system som skyddar alla individer och finansieras genom allmän beskattning och/eller genom system som skyddar människor på arbetsmarknaden och som ofta baseras på avgifter i förhållande till arbetsinkomsten. Det sociala skyddet omfattar många grenar och täcker flera olika sociala risker, från ålderdom till sjukdom eller arbetslöshet. Denna rekommendation omfattar de grenar av systemen för socialt skydd som ofta är närmare knutna till deltagandet på arbetsmarknaden och som huvudsakligen garanterar skydd mot förlorad arbetsinkomst efter att en viss risk har förverkligats. Denna rekommendation gäller ej tillhandahållandet av tillgång till socialt bistånd och system för minimiinkomster. Den kompletterar de befintliga riktlinjerna på unionsnivå om sociala tjänster och socialt bistånd samt mer övergripande om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden, som kommissionens rekommendation av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden.
- (10) Under de senaste två decennierna har dock globaliseringen, teknikutvecklingen, förändrade personliga preferenser och den åldrande befolkningen bidragit till förändringar på unionens arbetsmarknader och kommer att fortsätta att göra det i framtiden. Sysselsättningen kommer att bli allt mer diversifierad och yrkeslivet kommer att bli allt mindre linjärt.
- (11) Det finns många olika anställningsförhållanden och former av egenföretagande på unionens arbetsmarknader förutom tillsvidareanställningar på heltid. Vissa av dem har funnits på arbetsmarknaden under lång tid (t.ex. tillsvidareanställning, visstidsanställning, deltid, hemarbete eller praktik) medan andra, såsom behovsarbete, voucherbaserat arbete och arbete via digitala plattformar, har vuxit fram på senare tid, och har blivit allt viktigare sedan 2000-talet.
- (12) Egenföretagare i synnerhet utgör en heterogen grupp. De flesta väljer frivilligt att starta eget, med eller utan anställda, och tar risken att bli entreprenörer, men en av fem blir egenföretagare eftersom de inte kan hitta arbete som anställda.
- (13) I takt med att arbetsmarknaderna utvecklas måste systemen för socialt skydd i deras olika former också utvecklas för att säkerställa att den europeiska sociala modellen är framtidsäker och att den ger unionens samhällen och ekonomier möjlighet att dra nytta av framtidens arbetsliv på bästa sätt. I de flesta medlemsstater är dock reglerna om avgifter och rättigheter i systemen för socialt skydd fortfarande i stor utsträckning baserade på tillsvidareanställningar på heltid för arbetstagare som arbetar för en enda arbetsgivare, medan andra grupper av arbetstagare samt egenföretagare omfattas av reglerna i mindre utsträckning. Det finns belegg för att vissa arbetstagare med atypisk anställning och egenföretagare inte har tillräcklig tillgång till de grenar av det sociala skyddet som är närmare kopplade till deltagandet på arbetsmarknaden. Endast några få medlemsstater har genomfört reformer för att anpassa systemen för socialt skydd efter de föränderliga villkoren i arbetslivet, med syftet att skydda för berörda arbetstagare och egenföretagare bättre. Förbättringarna har varit ojämnt fördelade mellan olika medlemsstater och grenar av det sociala skyddet.
- (14) På lång sikt skulle den ojämlika tillgången till socialt skydd kunna medföra en risk för människors välfärd och hälsa, samt bidra till ökad ekonomisk otrygghet, risk för fattigdom och bristande jämlikhet. De skulle också kunna leda till suboptimala investeringar i humankapital, minska förtroendet för institutionerna och begränsa den inkluderande ekonomiska tillväxten. Den ojämlika tillgången skulle också kunna leda till att intäkterna till det sociala skyddet minskar om ett växande antal människor inte bidrar till systemen.
- (15) Arbetstagare och egenföretagare kan ha formell tillgång till en specifik gren av det sociala skyddet om gällande lagstiftning eller kollektivavtal föreskriver att de har rätt att omfattas av ett system för socialt skydd inom den specifika grenen. Formellt skydd kan tillhandahållas via obligatoriska eller frivilliga system. Frivilliga system gör att människor kan ansluta sig till ett system (klausuler om deltagande) eller att alla människor i en målgrupp omfattas men där möjlighet finns att gå ur systemet om man vill (undantagsklausuler). Det finns belegg för att frivilliga system med undantagsklausuler har högre grad av medlemskap och därför gör att skyddets omfattning blir större än för frivilliga system med klausuler om deltagande.
- (16) Arbetstagare och egenföretagare kan ha faktisk tillgång till en viss gren av det sociala skyddet om de har möjlighet att förvärva tillräckliga förmåner och, för det fall att den motsvarande risken förverkligas, få tillgång till en viss förmånsnivå. En person kan ha formell tillgång till socialt skydd utan att i praktiken kunna tjäna in och utnyttja rättigheterna till förmåner.

- (17) Det sociala skyddet anses vara fullgott när det ger människor möjlighet att upprätthålla en rimlig levnadsstandard, få rimlig ersättning för förlorad inkomst och leva ett värdigt liv samt när det förhindrar att de hamnar i fattigdom, samtidigt som det vid behov bidrar till aktivering och underlättar återgång till arbetet. Vid bedömningen av huruvida skyddet är fullgott behöver medlemsstaternas system för socialt skydd beaktas i sin helhet, vilket innebär att samtliga sociala förmåner i en medlemsstat bör beaktas.
- (18) I vissa medlemsstater omfattas inte vissa kategorier av arbetstagare av systemen för socialt skydd, exempelvis arbetstagare med kort deltidsarbete, säsongarbete, behovsarbete, plattformarbete samt de som har kontrakt med personaluthyrningsföretag eller är praktikanter. Arbetstagare som inte har tillsvidareanställning på heltid kan dessutom stöta på svårigheter när det gäller att få faktisk tillgång till socialt skydd, eftersom de kanske inte uppfyller villkoren för att få rätt till förmåner från avgiftsbaserade system för socialt skydd. I vissa medlemsstater är egenföretagare helt uteslutna från den formella tillgången till centrala system för socialt skydd; i andra medlemsstater kan de ansluta sig till systemen på frivillig basis. Att göra det frivilligt att ansluta sig till ett system kan vara en lämplig lösning när det gäller arbetslöshetsförsäkring, vilket är närmare kopplat till företagarrisken, men det är mindre försvarligt när det gäller andra risker som sjukdom, vilka i stor utsträckning är oberoende av en persons arbetsmarknadsstatus.
- (19) Reglerna för rätt till förmåner skulle kunna missgynna arbetstagare med atypisk anställning och egenföretagare. I synnerhet kan inkomsttrösklar och tidsgränser (kvalifikationsperioder, karensperioder, minsta arbetsperioder, förmånernas varaktighet) utgöra ett orimligt stort hinder i fråga om tillgången till socialt skydd för vissa grupper av arbetstagare med atypisk anställning och egenföretagare. Man har i allmänhet kunnat urskilja två typer av problem: För det första skulle befintliga skillnader i regelverket för arbetstagare med typisk anställning och för dem med atypisk anställning kunna straffa endera gruppen i onödan; för det andra skulle en tillämpning av samma regler för alla grupper kunna leda till en försämring för arbetstagare med atypisk anställning och vara dåligt anpassad till egenföretagarnas situation. I båda fallen finns det utrymme för att anpassa reglerna bättre efter de specifika gruppernas situation, samtidigt som en allmän princip om universalitet upprätthålls så att ingen på arbetsmarknaden skulle sakna skydd om en social risk förverkligas. Specifika åtgärder kan krävas för att undvika att människor betalar avgifter till överlappande system, exempelvis vid utövande av biverksamhet samtidigt som fullt skydd åtnjuts genom det huvudsakliga arbetet.
- (20) Rättigheterna till det sociala skyddet behålls, intjänas och/eller överförs inte alltid när människor byter arbetsmarknadsstatus, exempelvis när de går från att vara anställda till att vara egenföretagare eller arbetslösa, när de kombinerar arbete som anställd med egenföretagande och när de startar eller lägger ned ett företag. Dock är möjligheten att behålla, tjäna in och/eller överföra rättigheter från ett system till ett annat avgörande för att människor som kombinerar eller byter arbeten eller går från att vara arbetstagare till egenföretagare eller tvärtom ska kunna få tillgång till förmåner i avgiftsbaserade system för socialt skydd på ett effektivt sätt och få fullgott skydd, samt för att de ska uppmuntras att delta i frivilliga system för socialt skydd.
- (21) I vissa fall kan förmånerna vara bristfälliga, dvs. otillräckliga eller utges vid fel tidpunkt. De kanske inte möjliggör för individer att upprätthålla en rimlig levnadsstandard eller att leva ett värdigt liv och kanske inte förhindrar att människor hamnar i fattigdom. I sådana fall skulle det kunna finnas utrymme för en stärkning av skyddet, samtidigt som behovet av att underlätta återgången till arbetet beaktas. Avgiftsreglerna kan skapa ojämlika villkor och vara till nackdel för vissa kategorier av arbetstagare och egenföretagare. Sociala avgifter för egenföretagare kan till exempel utgöras av avgifter som är oberoende av inkomst eller som fastställs baserat på tidigare inkomst eller beräknad framtida inkomst. Detta kan skapa problem med likviditeten för enskilda personer när inkomsten blir lägre än beräknat. Om en medlemsstat beslutar att fastställa en inkomstgräns under vilken den berörda arbetstagaren eller egenföretagaren inte är skyldig att betala försäkringsavgifter, bör dessa nedsättningar och andra progressivitetsåtgärder när så är lämpligt tillämpas jämligt för arbetstagare och egenföretagare, men detta bör inte göra att inkomsterna underrapporteras. Nedsättningar och andra progressivitetsåtgärder kan också användas allmänt för att främja övergångar till tryggare anställningsformer och bekämpa segmentering.
- (22) Den nuvarande komplexiteten och bristen på öppenhet när det gäller regelverken för det sociala skyddet i många medlemsstater kan innebära att människor inte i tillräcklig grad känner till sina rättigheter och skyldigheter och hur de ska utnyttja sina rättigheter och efterleva sina skyldigheter. Detta skulle också kunna leda till en låg utnyttjandegrad eller lågt deltagande i system för socialt skydd, särskilt när det gäller frivilliga system. Öppenhet kan uppnås på olika sätt, till exempel genom att skicka uppdateringar om individuella rättigheter, tillhandahålla simuleringsverktyg på nätet om förmånsrättigheter och skapa gemensamma informationscentrum eller personliga konton som är tillgängliga online eller offline. Särskilt digitalisering kan bidra till öppenhet för enskilda personer.
- (23) En brist på statistik om vilka som omfattas av socialt skydd, uppdelad efter typ av anställningsförhållande, ålder, kön och medborgarskap kan göra det svårt att förbättra systemens kapacitet att anpassa sig efter de föränderliga villkoren i arbetslivet.

- (24) Den ojämlika tillgången till socialt skydd kan få negativa konsekvenser för ekonomi och budgetpolitik, som påverkar hela unionen. Detta ligger i medlemsstaternas gemensamma intresse och kan potentiellt utgöra ett hinder för unionen när det gäller att nå viktiga mål.
- (25) Unionslagstiftningen säkerställer redan principen om likabehandling mellan olika typer av anställningsförhållanden, förbjuder direkt eller indirekt diskriminering på grund av kön i fråga om sysselsättning, yrke, socialt skydd och tillgång till varor och tjänster, säkerställer att rättigheter kan överföras och behållas när människor flyttar mellan olika medlemsstater och garanterar minimikrav för intjänande och behållande av kompletterande pensionsrättigheter över gränserna samt säkerställer minimikraven för öppenhet när det gäller tjänstepensionsplaner. Denna rekommendation påverkar inte bestämmelserna i befintlig unionsrätt om rättigheter till socialt skydd, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 <sup>(1)</sup>, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG <sup>(2)</sup>, 2008/94/EG <sup>(3)</sup>, 2008/104/EG <sup>(4)</sup>, 2010/41/EG <sup>(5)</sup>, (EU) 2016/2341 <sup>(6)</sup>, (EU) 2019/1152 <sup>(7)</sup> och (EU) 2019/1158 <sup>(8)</sup> samt rådets direktiv 79/7/EEG <sup>(9)</sup>, 93/103/EG <sup>(10)</sup>, 97/81/EG <sup>(11)</sup>, 1999/70/EG <sup>(12)</sup>, 2004/113/EG <sup>(13)</sup> och 2010/18/EU <sup>(14)</sup>.
- (26) I rådets rekommendation 92/442/EEG <sup>(15)</sup> fastställs gemensamma mål inom området socialt skydd och medlemsstaterna uppmanas att undersöka möjligheten att införa eller utveckla lämpligt socialt skydd för egenföretagare. Dessa gemensamt fastställda mål har banat väg för den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration, som är ett viktigt instrument när det gäller att stödja fastställandet, genomförandet och utvärderingen av nationella regelverk för socialt skydd samt främja det ömsesidiga samarbetet mellan medlemsstaterna på detta område.
- (27) Inom ramen för den europeiska planeringsterminen erinras det i den årliga tillväxtöversikten för 2018 om vikten av att förbättra det sociala skyddets tillräcklighet och omfattning för att minska det sociala utanförskapet, och i riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik som fastställs i rådets beslut (EU) 2018/1215 <sup>(16)</sup> uppmanas medlemsstaterna att modernisera sina system för socialt skydd.
- (28) I sin rekommendation om nationellt socialt grundskydd från 2012 (nr 202) rekommenderade Internationella arbetsorganisationen sina medlemmar att, i enlighet med nationella förhållanden, så snabbt som möjligt upprätta och bibehålla ett grundskydd med garantier för grundläggande social trygghet.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 30.4.2004, s. 1).

<sup>(2)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 26.7.2006, s. 23).

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG av den 22 oktober 2008 om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens (EUT L 283, 28.10.2008, s. 36).

<sup>(4)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (EUT L 327, 5.12.2008, s. 9).

<sup>(5)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG (EUT L 180, 15.7.2010, s. 1).

<sup>(6)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (EUT L 354, 23.12.2016, s. 37).

<sup>(7)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (EUT L 186, 11.7.2019, s. 105).

<sup>(8)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU (EUT L 188, 12.7.2019, s. 79).

<sup>(9)</sup> Rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet (EGT L 6, 10.1.1979, s. 24).

<sup>(10)</sup> Rådets direktiv 93/103/EG av den 23 november 1993 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbete ombord på fiskefartyg (trettonde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) (EGT L 307, 13.12.1993, s. 1).

<sup>(11)</sup> Rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidsarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS (EGT L 14, 20.1.1998, s. 9).

<sup>(12)</sup> Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, 10.7.1999, s. 43).

<sup>(13)</sup> Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (EUT L 373, 21.12.2004, s. 37).

<sup>(14)</sup> Rådets direktiv 2010/18/EU av den 8 mars 2010 om genomförandet av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingått av BUSINESSSEUROPE, UEAPME, ECPE och EFS och om upphävande av direktiv 96/34/EG (EUT L 68, 18.3.2010, s. 13).

<sup>(15)</sup> Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (ej översatt till svenska) (EGT L 245, 26.8.1992, s. 49).

<sup>(16)</sup> Rådets beslut (EU) 2018/1215 av den 16 juli 2018 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 224, 5.9.2018, s. 4).

- (29) Kommissionen har tillsammans med arbetsmarknadens parter genomfört ett samråd i två steg enligt artikel 154 i EUF-fördraget om en möjlig åtgärd för att hantera utmaningarna med tillgång till socialt skydd för människor med alla typer av anställningsformer. Förfarandet som fastställs i artikel 154.2 i EUF-fördraget är i sig inte tillämpligt på unionsåtgärder på grundval av artikel 352 i EUF-fördraget för att hantera utmaningarna när det gäller egenföretagare. Kommissionen uppmanade arbetsmarknadens parter att framföra sina synpunkter avseende egenföretagare på frivillig basis.
- (30) Kommissionen genomförde också ett offentligt samråd för att ta del av olika berörda parter och medborgares åsikter och samlade in fakta i syfte att göra en bedömning av de socioekonomiska verkningarna av denna rekommendation.
- (31) Genomförandet av denna rekommendation bör inte utföras på ett sätt som reducerar de befintliga rättigheter som anges i den befintliga unionsrätten på detta område och bör inte heller utgöra ett giltigt skäl för att sänka den allmänna skyddsnivå som tillförsäkras arbetstagare på det område som omfattas av denna rekommendation.
- (32) I denna rekommendation bör sådana administrativa, finansiella eller rättsliga ålägganden undvikas som motverkar etableringen eller utvecklingen av små och medelstora företag. Medlemsstaterna uppmanas därför att utvärdera inverkan av deras reformer på små och medelstora företag för att se till att dessa inte blir oproportionerligt drabbade, och då vara särskilt uppmärksamma på mikroföretag och den administrativa bördan, och offentliggöra resultaten av sådana utvärderingar.
- (33) Denna rekommendation bör inte ytterligare försämra likviditeten hos företag, särskilt små och medelstora, såvida deras ekonomiska situation har påverkats negativt av sena utbetalningar från myndigheter.
- (34) Medlemsstaterna bör få engagera berörda parter, bland annat arbetsmarknadens parter, i utformningen av reformerna.
- (35) Denna rekommendation påverkar inte medlemsstaternas befogenheter att organisera sina system för socialt skydd. Medlemsstaternas exklusiva befogenhet att organisera sina system för socialt skydd inbegriper bland annat beslut om inrättande, finansiering och förvaltning av sådana system och därtill hörande institutioner samt nivån på, innehållet i och utgivandet av förmåner, avgiftsnivån och kvalifikationsvillkoren. Med beaktande av skillnaderna mellan olika nationella system hindrar denna rekommendation inte att medlemsstaterna behåller eller inrättar mer långtgående bestämmelser om socialt skydd än de som rekommenderas häri.
- (36) Denna rekommendation är förenlig med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Denna rekommendation syftar särskilt till att främja tillämpningen av principen i artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (37) Den finansiella hållbarheten i systemen för socialt skydd är avgörande för att sådana system ska kunna vara motståndskraftiga, effektiva och ändamålsenliga. Genomförandet av denna rekommendation bör inte i väsentlig grad påverka den finansiella jämvikten i medlemsstaternas system för socialt skydd.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

### Syfte och tillämpningsområde

1. Det rekommenderas att medlemsstaterna
  - 1.1 ger alla arbetstagare samt egenföretagare i medlemsstaterna tillgång till fullgott socialt skydd i linje med denna rekommendation och utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att organisera sina system för socialt skydd.
  - 1.2 fastställer minimistandarder inom området socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare i linje med denna rekommendation. Socialt skydd kan tillhandahållas genom en kombination av system, antingen offentligt organiserade system eller system organiserade genom delegering till arbetsmarknadens parter eller till någon annan enhet, i enlighet med de grundläggande principerna för nationella system för socialt skydd. Privata försäkringsprodukter omfattas inte av denna rekommendations tillämpningsområde. I enlighet med artikel 153.4 i EUF-fördraget är medlemsstaterna behöriga att bestämma avgiftsnivån och besluta om vilken kombination av system som är lämplig.
2. Denna rekommendation omfattar rätten att delta i ett system samt intjänandet och utnyttjandet av rättigheter. Medlemsstaterna rekommenderas särskilt att säkerställa följande för alla arbetstagare samt egenföretagare:
  - a) Formellt skydd.
  - b) Faktiskt skydd.

- c) Fullgott skydd.
  - d) Öppenhet.
3. Denna rekommendation gäller
- 3.1 arbetstagare och egenföretagare, inbegripet personer som byter status från en till en annan eller som innehar båda och personer vars arbete har avbrutits på grund av att någon av de risker som omfattas av det sociala skyddet har förverkligats.
- 3.2 följande grenar av det sociala skyddet, i den mån de tillhandahålls i medlemsstaterna:
- a) Förmåner vid arbetslöshet.
  - b) Förmåner vid sjukdom och hälso- och sjukvård.
  - c) Förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap.
  - d) Förmåner vid invaliditet.
  - e) Förmåner vid ålderdom och förmåner till efterlevande.
  - f) Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.
4. Denna rekommendation gäller ej tillhandahållandet av tillgång till socialt bistånd och system för minimiinkomster.
5. Samtidigt som olika regler kan gälla för arbetstagare och egenföretagare gäller de principer om formellt skydd, faktiskt skydd, fullgott skydd och öppenhet som definieras i denna rekommendation alla arbetstagare och egenföretagare.
6. Denna rekommendation hindrar inte att medlemsstaterna behåller eller inrättar mer långtgående bestämmelser om socialt skydd än de som fastställs i denna rekommendation. Denna rekommendation medför inte någon begränsning av arbetsmarknadsparternas självbestämmanderätt, om de är ansvariga för att inrätta och förvalta system för socialt skydd.

## Definitioner

7. I denna rekommendation gäller följande definitioner:
- a) *typ av anställningsförhållande*: de olika typer av yrkesmässiga förhållanden mellan en arbetstagare och en arbetsgivare som kan skilja sig åt vad gäller anställningens varaktighet, antal arbetstimmar eller andra villkor i anställningsförhållandet.
  - b) *arbetsmarknadsstatus*: status för en person som antingen arbetande inom ramen för ett anställningsförhållande (arbetstagare) eller arbetande för egen räkning (egenföretagare).
  - c) *system för socialt skydd*: ett regelverk enligt vilket förmånsberättigade personer har rätt till vissa förmåner, som anger vilka personer som omfattas av systemet, villkoren för rätt till förmåner, förmånstyper, förmånsbelopp, förmånernas varaktighet och andra egenskaper hos förmånerna samt finansiering (avgifter, allmän beskattning, andra källor), styrning och förvaltning av systemet.
  - d) *förmån*: en kontantöverföring eller överföring in natura från ett offentligt eller privat organ till en person som har rätt till den inom ramen för ett system för socialt skydd.
  - e) *formellt skydd*: en situation där personerna i en grupp inom en viss gren av det sociala skyddet (t.ex. ålderdom, skydd vid arbetslöshet moderskap eller faderskap) enligt befintlig lagstiftning eller kollektivavtal har rätt att delta i ett system för socialt skydd som omfattar en viss gren.
  - f) *faktiskt skydd*: en situation där personerna i en grupp inom en viss gren av det sociala skyddet i praktiken har möjlighet att förvärva förmåner och, för det fall att motsvarande risk förverkligas, få tillgång till en viss förmånsnivå.
  - g) *behållande av rättigheter*: rättigheter som redan intjänats under tidigare arbete går inte förlorade även om de intjänades inom system med andra regler eller inom ramen för andra anställningsförhållanden.
  - h) *ackumulering av rättigheter*: möjligheten att räkna samman alla rättigheter och inbegriper möjligheten att få de kvalifikationsperioder som fullgjorts under en tidigare arbetsmarknadsstatus (eller under samma period om personen i fråga har mer än en arbetsmarknadsstatus samtidigt) att räknas in i kvalifikationsperioderna under den nya statusen.
  - i) *överförbarhet*: möjligheten att överföra intjänade rättigheter till ett annat system.

- j) *öppenhet*: tillhandahållande av tillgänglig, lättåtkomlig, fullständig och lättbegriplig information om systemets regler och/eller om de individuella skyldigheterna och rättigheterna till allmänheten, potentiella deltagare i ett system och deltagare i ett system och förmånsberättigade.

### Formellt skydd

8. Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att alla arbetstagare samt egenföretagare har tillgång till fullgott socialt skydd vad gäller samtliga grenar som tas upp i punkt 3.2 i denna rekommendation. Mot bakgrund av de nationella förhållandena rekommenderas det att detta mål uppnås genom att förbättra det formella skyddet och utöka det så att det omfattar
- alla arbetstagare, oavsett typ av anställningsförhållande, på obligatorisk basis,
  - egenföretagare, åtminstone på frivillig basis och om lämpligt på obligatorisk basis.

### Faktiskt skydd

9. Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att alla arbetstagare, oavsett typ av anställningsförhållande, och egenföretagare får faktisk tillgång till det sociala skyddet i överensstämmelse med villkoren i punkt 8, samtidigt som systemets hållbarhet bevaras och skyddsåtgärder vidtas för att förhindra missbruk. Därför bör följande gälla:
- Regler som styr avgifter (t.ex. kvalifikationsperioder, minsta arbetsperioder) och rättigheter (t.ex. karenstider, beräkningsregler och förmånernas varaktighet) bör inte hindra individer från att tjäna in och få tillgång till förmåner på grund av typen av anställningsförhållande eller arbetsmarknadsstatus.
  - Skillnaderna i de regler som styr systemen mellan olika typer av arbetsmarknadsstatus eller anställningsförhållanden bör vara proportionerliga och återspegla de förmånsberättigades specifika situation.
10. Beroende på hur de nationella förhållandena ser ut rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa att rättigheter, oavsett om de förvärvats genom obligatoriska eller frivilliga system, behålls, intjänas och/eller kan överföras när en person byter arbetsmarknadsstatus mellan arbetstagare och egenföretagare samt mellan ekonomiska sektorer, under en persons arbetsliv eller under en viss referensperiod och mellan olika system inom en viss gren av det sociala skyddet.

### Fullgott skydd

11. Om det uppstår en risk som omfattas av system för socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa att systemen erbjuder en fullgod skyddsnivå för deltagarna i god tid i enlighet med de nationella omständigheterna samt att detta skydd upprätthåller en rimlig levnadsstandard, och utgör en lämplig ersättning för förlorad inkomst och förhindrar att deltagarna hamnar i fattigdom. Hela systemet för socialt skydd i en medlemsstat måste beaktas vid bedömningen av om det är fullgott.
12. Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att de sociala avgifterna står i proportion till arbetstagarnas och egenföretagarnas betalningsförmåga.
13. Mot bakgrund av de nationella förhållandena och om så är lämpligt rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa att eventuella undantag från eller nedsättningar av de sociala avgifter som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, inbegripet för låginkomsttagare, gäller oavsett typ av anställningsförhållande och arbetsmarknadsstatus.
14. Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att beräkningen av egenföretagarnas sociala avgifter och rättigheter baseras på en objektiv och öppen bedömning av deras inkomstbas, också med hänsyn till inkomstvariationer, och återspeglar deras faktiska inkomst.

### Öppenhet

15. Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att villkoren och reglerna i alla system för socialt skydd är öppna och att alla får tillgång till uppdaterad, fullständig, lättåtkomlig, användarvänlig och lättbegriplig information om sina individuella rättigheter och skyldigheter utan kostnad.
16. Medlemsstaterna rekommenderas att där så är nödvändigt förenkla de administrativa kraven i systemen för socialt skydd för arbetstagare, egenföretagare och arbetsgivare, i synnerhet för mikroföretag samt små och medelstora företag.

**Genomförande, rapportering och utvärdering**

17. Medlemsstaterna och kommissionen bör arbeta gemensamt med att på unionsnivå stärka omfattningen och relevansen när det gäller insamling av uppgifter om arbetskraften och tillgången till socialt skydd, med syftet att tillhandahålla underlag vid utformningen av politiken för socialt skydd vad gäller nya arbetsformer. Medlemsstaterna rekommenderas i detta sammanhang att samla in och om möjligt offentliggöra tillförlitlig nationell statistik om tillgång till de olika formerna av socialt skydd, till exempel uppdelad efter arbetsmarknadsstatus (arbetstagare eller egenföretagare), typ av anställningsförhållande (visstidsanställning eller tillsvidareanställning; deltid eller heltid; nya arbetsformer eller standardanställning), kön och ålder, senast den 15 november 2021.
18. Senast den 15 november 2020 bör kommissionen tillsammans med kommittén för socialt skydd fastställa en ram för övervakning och utarbeta gemensamma kvantitativa och kvalitativa indikatorer för utvärdering av genomförandet av denna rekommendation och översyn av den.
19. Medlemsstaterna rekommenderas att genomföra de principer som anges i denna rekommendation så snart som möjligt och skicka in en plan som anger de åtgärder som kommer att vidtas på nationell nivå senast den 15 maj 2021. Framstegen som gjorts i genomförandet av dessa planer bör diskuteras inom ramen för de multilaterala övervakningsverktygen i linje med den europeiska planeringsterminen och den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration.
20. Kommissionen bör se över framstegen som gjorts i genomförandet av denna rekommendation, varvid hänsyn också bör tas till påverkan på små och medelstora företag, i samarbete med medlemsstaterna och efter det att berörda parter rådfrågas, och rapportera till rådet senast den 15 november 2022. På grundval av utvärderingens resultat kan kommissionen överväga att lägga fram ytterligare förslag.
21. Kommissionen bör säkerställa att genomförandet av denna rekommendation stöds genom åtgärder som finansieras av relevanta unionsprogram.
22. Kommissionen bör främja ömsesidigt lärande och utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna och med berörda parter.

Utfärdad i Bryssel den 8 november 2019.

*På rådets vägnar*  
L. ANDERSSON  
*Ordförande*

---