



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

För arbetstagarnas ekonomiska och sociala trygghet och för en välfungerande arbetsmarknad är tillgången till socialt skydd av central betydelse. Allt fler människor har dock på grund av sitt anställningsförhållande eller egenföretagande ingen fullgod tillgång till socialt skydd.

Socialt skydd kan tillhandahållas i form av vård- eller kontantförmåner. Vanligen erbjuds det genom systemen för socialt bistånd som skyddar alla individer (grundat på medborgarskap/bosättning och finansierat genom skatter) och sociala trygghetssystem som skyddar människor på arbetsmarknaden, ofta baserat på avgifter i förhållande till arbetsinkomsten. Den sociala tryggheten omfattar många grenar och täcker flera olika sociala risker, från arbetslöshet till sjukdom eller ålderdom.

Den europeiska pelaren för sociala rättigheter¹, som Europaparlamentet, rådet och kommissionen tillkännagav i november 2017, innehåller 20 viktiga principer och rättigheter till stöd för rättvisa och välfungerande arbetsmarknader och välfärdssystem. I pelarens princip 12 fastställs att ”oberoende av anställningsförhållandets form och varaktighet har arbetstagare och, när deras förhållanden är jämförbara, egenföretagare rätt till lämplig social trygghet”. Detta initiativ syftar till att genomföra denna princip och bidra till genomförandet av andra principer i pelaren som trygg och anpassningsbar anställning, arbetslöshetsförmåner, hälso- och sjukvård samt åldersinkomst och ålderspension. Denna rekommendation omfattar de grenar av de systemen för socialt skydd som är närmare knutna till arbetsmarknadsstatus och typ av anställningsförhållande och som huvudsakligen garanterar skydd mot förlorad arbetsinkomst när ett försäkringsfall inträffar.

Välfärdssystemen och systemen för socialt skydd skiljer sig åt inom EU och avspeglar olika nationella traditioner, politiska preferenser och budgetar, men nu står de inför likartade, omvälvande utmaningar. Tidigare karakteriserades arbetslivet huvudsakligen av tillsvidareanställning på heltid hos en enda arbetsgivare. Under de senaste två decennierna har dock globaliseringen, teknikutvecklingen, förändrade personliga preferenser och demografiska förändringar bidragit till betydande förändringar på arbetsmarknaden som har lett till en ökning av andra anställningsformer än tillsvidareanställning på heltid, exempelvis tidsbegränsad anställning, deltidsarbete och tillfällig anställning. Dessa anställningsformer ger företagen mer flexibilitet att anpassa arbetskraften efter verksamhetens krav och arbetstagarna ökade möjligheter att anpassa sitt arbetsmönster efter personliga preferenser. Yrkeskarriären har också blivit mindre linjär och människor byter oftare arbetsmarknadsstatus och/eller kombinerar arbete som anställd med egenföretagande.

På senare tid har digitaliseringen märkbart ökat takten på förändringarna. Bolag och företag måste allt snabbare anpassa sin ekonomiska verksamhet efter olika marknader och skapa nya produktcykler och säsongsbetonade verksamheter. De måste också handskas effektivt med fluktuationer i affärsvolymerna och flöden. I många fall föredrar företagen nya anställningsformer och kontrakt som efterfrågestyrt arbete, kupongbaserad anställning och intermittent arbete så att de kan tillgodose dessa behov. Andra nya former av egenföretagande

¹ COM(2017) 251.

eller anställning som plattformsarbete skapar också nya möjligheter för människor att komma in eller stanna kvar på arbetsmarknaden eller komplettera inkomsten från sin huvudsyssla.

På samma sätt och av liknande skäl har egenföretagandet utvecklats under de senaste två decennierna i EU. Framför allt har strukturförändringar på arbetsmarknaden suddat ut gränserna mellan de olika typerna av arbetsmarknadsstatus. Vid sidan av de traditionella ”entreprenörerna” och fria yrkesutövarna används egenföretagarstatusen också i en vidare mening, ibland även när det de facto finns ett underordnat anställningsförhållande.

Allt eftersom arbetslivet förändras – med allt fler som jobbar som egenföretagare eller inte är anställda med standardkontrakt, som befinner sig i övergångar mellan eller har kombinationer av anställning och egenföretagande – lämnas större delar av arbetskraften utan fullgod tillgång till socialt skydd på grund av sin arbetsmarknadsstatus eller typ av anställningsförhållande.

Dessa klyftor ökar riskerna, inte bara för de berörda individerna och deras familjer som har mindre trygghet och lever i större ekonomisk osäkerhet, utan också för ekonomin och samhället i fråga om inhemsk efterfrågan, investeringar i humankapital och social sammanhållning. Den samlade inverkan av dessa skillnader när det gäller tillgång till socialt skydd kommer sannolikt att med tiden ge upphov till ny bristande jämlikhet mellan de som lyckas få anställning enligt avtal med fullständiga sociala rättigheter och de som inte får det, både inom och mellan generationerna. Detta kan utgöra en indirekt diskriminering av unga människor, utrikes födda och kvinnor som med större sannolikhet anställs med icke-standardavtal.

Skillnaderna i tillgång till socialt skydd på grund av arbetsmarknadsstatus och typ av anställningsförhållande kan utgöra ett hinder för att utnyttja möjligheterna att byta arbetsmarknadsstatus om det innebär att man går miste om rättigheter, vilket i slutändan kan resultera i en lägre arbetsproduktivitetstillväxt. De kanske inte heller främjar entreprenörskap och lägger hinder i vägen för konkurrenskraft och hållbar tillväxt.

I det långa loppet är det den sociala och ekonomiska hållbarheten i de nationella systemen för socialt skydd som står på spel. Den bristande tillgången till socialt skydd för allt fler personer i arbetskraften kommer att leda till ökat utnyttjande av skattefinansierade skyddsnät som en sista utväg vid sociala risker, samtidigt som antalet personer som betalar avgifter för det sociala skyddet kommer att minska proportionellt. Dessa brister kan också leda till missbruk av olika typer av arbetsmarknadsstatus och skapa otillbörlig konkurrens mellan företag som fortsätter att bidra till det sociala skyddet och de som inte gör det.

Syftet med initiativet om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare är att stötta alla egenföretagare och personer med atypisk anställning som på grund av sin anställningsform eller arbetsmarknadsstatus inte i tillräcklig utsträckning omfattas av systemen för socialt skydd vid arbetslöshet, sjukdom, föräldraskap, olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar, funktionsnedsättning och ålderdom. Initiativet vill i synnerhet uppmuntra medlemsstaterna att

- tillåta alla individer som är anställda eller egenföretagare att ansluta sig till motsvarande system för socialt skydd (minska skillnaderna i det formella skyddet),
- vidta åtgärder som gör det möjligt för anställda och egenföretagare att bygga upp och ta i anspråk tillräckliga rättigheter som deltagare i ett system (fullgott faktiskt skydd) och underlätta överföring av rättigheter till socialt skydd mellan olika system, och

- öka öppenheten i fråga om system för socialt skydd och rättigheter.

Detta initiativ ingår i paketet om social rättvisa tillsammans med ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt arbetsmarknadsverk² och ett meddelande om övervakning av genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter³.

Andra initiativ som bidrar till genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter är nära knutna till och kompletterar detta förslag till rekommendation, särskilt kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (se avsnittet nedan om förenlighet med befintlig politik).

Denna rekommendation bygger på och kompletterar ILO:s rekommendation om nationellt socialt grundskydd⁴, som vägleder länder till att utvidga det sociala skyddet genom prioritering av ett nationellt socialt grundskydd som är tillgängligt för alla.

Den utmaning som rekommendationen är inriktad på berör ett stort antal människor i EU. På det hela taget utgör egenföretagare och atypiska anställningar en betydande del av arbetsmarknaden. År 2016 var 14 % av de förvärvsarbetande i EU egenföretagare, 8 % heltidsanställda på begränsad tid, 4 % deltidsanställda på begränsad tid, 13 % deltidsanställda med tillsvidareanställning och 60 % heltidsanställda med tillsvidareanställning.

Det varierar stort mellan olika medlemsstater, regioner, sektorer och generationer hur vanligt det är med atypisk anställning eller egenföretagande. Andelen med tillfälliga anställningsvillkor eller med ”andra eller inget avtal” är dubbelt så hög bland arbetstagare mellan 20 och 30 år som i andra åldersgrupper. Det finns också en tydlig skillnad mellan könen med en stor övervikt av män bland egenföretagarna och en stor övervikt av kvinnliga arbetstagare med visstidsanställning och/eller deltidsanställning.

Egenföretagarna är också en heterogen grupp. De flesta väljer att frivilligt starta eget, med eller utan anställda, och tar risken att bli entreprenörer, medan ca 20 % blir egenföretagare eftersom de inte kan hitta arbete som anställda. En del upplever att de har god arbetskvalitet och är självständiga, medan andra, mindre än 10 %, känner sig ekonomiskt beroende och sårbara. Bland de företag som startas varje år i EU står de som startas av egenföretagare för 15–100 % i de medlemsstater där det finns data att tillgå för att göra denna analys⁵. Av de nystartade firmor som bildats av egenföretagare överlever vanligen 30–60 % efter de första fem åren.

Dessutom har allt fler människor flera anställningar parallellt eller kombinerar anställning med egenföretagande. I en del fall finns det en identifierbar huvudsaklig inkomstkälla som kompletteras med marginell verksamhet eller bisysslor. I andra fall gör många verksamheter det möjligt att få en fullständig inkomst utan att det går att identifiera någon huvudsaklig inkomstkälla.

I ett antal länder har egenföretagare aldrig omfattats fullt ut av systemen för socialt skydd. År 2017 hade egenföretagare inte tillgång till arbetslöshetsförmåner i elva medlemsstater. De var inte försäkrade mot olycksfall i arbetet och arbetsskador i tio medlemsstater och omfattades

² COM(2018) 131.

³ COM(2018) 130.

⁴ ILO:s rekommendation (nr 202) om nationellt socialt grundskydd, 2012.

⁵ Belgien, Cypern, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Storbritannien, Tjeckien och Ungern.

inte av förmåner vid sjukdom i tre medlemsstater. I de länder där det finns frivilligt skydd för egenföretagare utnyttjas det i låg utsträckning och varierar mellan 1 % och 20 %. Däremot har människor med atypiska anställningsformer vanligtvis samma lagstadgade tillgång till systemen för socialt skydd som de med standardkontrakt, med ett viktigt undantag för vissa kategorier av arbetstagare, som tillfälliga arbetstagare och säsongsarbetare, lärlingar eller praktikanter, efterfrågestyrd arbetskraft och personer med tillfälliga kontrakt med bemanningsföretag eller med landsspecifika avtal.

Vissa arbetstagare med atypisk anställning och egenföretagare stöter på hinder för att bygga upp och ta i anspråk fullgoda rättigheter till förmåner på grund av bestämmelserna om avgifter och rättigheter (minsta kvalifikationsperiod, minsta arbetsperiod, lång karenperiod eller kort förmånsperiod), hur inkomstbasen bedöms eller på grund av förmånernas otillräcklighet.

Även om de flesta medlemsstater tillhandahåller allmän information om rättigheter och skyldigheter i samband med deltagande i systemen för socialt skydd, lämnar endast hälften av dem information om individuella rättigheter och skyldigheter. Tillgång till individanpassad information kan hjälpa människor att få kunskap om de rättigheter de har förvärvat under arbetslivet så att de därmed kan fatta välgrundade beslut.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Rekommendationen är förenlig med och bygger vidare på befintliga strategier på området för socialt skydd.

I synnerhet EU:s riktlinjer på området för tillgång till socialt skydd⁶ i samband med den europeiska planeringsterminen och den öppna samordningsmetoden på det sociala området har skapat ett samförstånd mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna om att systemen för socialt skydd måste moderniseras⁷. I detta sammanhang har man utarbetat riktlinjer för politiken inom centrala delar av det sociala skyddet (pensioner, arbetslöshetsförsäkring osv.). Detta initiativ skulle därför komplettera det pågående samarbetet om socialt skydd genom en granskning av situationen för egenföretagare och atypiska arbetstagare inom olika grenar av det sociala skyddet.

Under årens lopp har det utvecklats en rättslig ram inom EU för skydd av rättigheter på vissa områden av atypiska anställningsformer genom direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag⁸ och genom avtal som förhandlats fram mellan arbetsmarknadens parter och som genomförts genom direktiven om deltidsarbete och visstidsarbete⁹. Men eftersom

⁶ Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/EEC) (ej översatt till svenska), EGT L 245, 26.8.1992, s. 49, kommissionens rekommendation av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden (C(2008) 5737), EUT L 307, 18.11.2008, s. 11, kommissionens meddelande *Sociala investeringar till stöd för tillväxt och sammanhållning – inklusive genomförandet av Europeiska socialfonden 2014–2020* (COM(2013) 83 final), kommissionens meddelande *Ett förnyat engagemang för det sociala Europa: Förstärka den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration* (COM(2008) 418 final), rådets beslut (EU) 2015/1848 av den 5 oktober 2015 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik för 2015, EUT L 268, 15.10.2015, landsspecifika rekommendationer.

⁷ *Modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska unionen*, meddelande från kommissionen, KOM (97) 102 slutlig, 12 mars 1997.

⁸ Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, finns på [nätet](#).

⁹ Direktiv 1999/70/EG om visstidsarbete, finns på [nätet](#). Direktiv 97/81/EG om deltidsarbete, finns på [nätet](#).

direktiven gäller anställningsvillkor är deras inverkan på det sociala skyddet ganska begränsad. De omfattar rättigheter till socialt skydd som är nära kopplade till anställningsvillkor och betraktas som en del av lönen, såsom tjänstepensioner¹⁰ och ersättning vid moderskap och sjukdom. Domstolen har emellertid i sin rättspraxis klargjort att direktiven inte tillämpliga på lagstadgade system för socialt skydd¹¹. I ingresserna till avtalen¹² uppmanar arbetsmarknadens parter medlemsstaterna att se till att systemen för socialt skydd är anpassade till nya flexibla arbetsformer. Ingresserna är inte rättsligt bindande och medlemsstaterna har vid ett flertal tillfällen förklarat sitt åtagande att göra det sociala skyddet mer sysselsättningsvänligt. Dock visar en nyligen genomförd undersökning av i vilken utsträckning detta har skett att det i flera medlemsstater fortfarande finns stort utrymme för förbättringar¹³.

I fråga om jämställdhet finns det några direktiv om vissa rättigheter som rör balansen mellan arbete och privatliv. Enligt direktiv 2010/41/EU¹⁴ om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare ges kvinnor (även makar till egenföretagare) möjlighet att beviljas rätt till mammaledighet och förmåner under minst 14 veckor. Eftersom det direktivet överlåter åt medlemsstaterna att besluta om rätten till sådana förmåner ska beviljas på obligatorisk eller frivillig grund varierar förmånerna storlek och villkoren för rätt till förmånerna i hög grad mellan medlemsstaterna. Kommissionens förslag till direktiv om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare¹⁵ omfattar betald pappaledighet och föräldraledighet och förmåner för anhörigvårdare för alla arbetstagare, även dem med atypiska anställningsformer, som har ett anställningsavtal eller anställningsförhållande.

I fråga om överföring finns det i EU-lagstiftningen inget krav på att rätten att överföra förvärvade pensionsrättigheter ska säkerställas, men i direktiv 2014/50/EU¹⁶ om överföring av kompletterande pensionsrättigheter uppmanas medlemsstaterna att förbättra överföringsmöjligheterna, och alla medlemsstater har faktiskt valt att behandla alla arbetstagare som lämnar ett pensionssystem på samma sätt i rättsligt avseende (direktivet omfattar inte egenföretagare).

Dessutom kommer flera av de nyare EU-initiativen att bidra till en lösning på problemet med öppenhet. För det första rör detta förmåner vid ålderdom inom ramen för tjänstepensioner. Dessa kommer att omfattas av direktivet om minimikrav för ökad rörlighet mellan medlemsstaterna för arbetstagare genom förbättrade villkor för intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter¹⁷ (direktivet om överföring av pensioner) och av det omarbetade direktivet om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut¹⁸ (direktivet om tjänstepensionsinstitut). Båda direktiven innebär förbättringar av tillhandahållandet av

¹⁰ Se de förenade målen C-396/08 och 395/08, Bruno m.fl., punkt 41, finns på [nätet](#).

¹¹ Ibid och mål C-385/11, Moreno/INSS, finns på [nätet](#).

¹² Ramavtalet om visstidsarbete som ingicks den 18 mars 1999 mellan de allmänna branschövergripande organisationerna (EFS, UNICE och CEEP) och ramavtalet om deltidsarbete som ingicks den 6 juni 1997 mellan de allmänna branschövergripande organisationerna (UNICE, CEEP och EFS).

¹³ ESPN (2017), tematiska rapporter om *Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*.

¹⁴ Finns på [nätet](#).

¹⁵ COM(2017) 253/884003.

¹⁶ Se bilaga 8 för mer information.

¹⁷ Direktiv 2014/50/EU om minimikrav för ökad rörlighet mellan medlemsstaterna för arbetstagare genom förbättrade villkor för intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter. I artikel 6 anges att medlemsstaterna ska se till att aktiva deltagare i kompletterande pensionssystem på begäran kan få information om hur anställningens upphörande skulle påverka deras kompletterande pensionsrättigheter.

¹⁸ Direktiv 2016/2341/EU om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut.

information om pensionssystemen. Direktivet om överföring av pensioner omfattar även skydd av pensionsrättigheter vid anställningens upphörande¹⁹. De två direktiven ska införlivas i nationell lagstiftning senast den 21 maj 2018 respektive den 13 januari 2019.

För det andra kommer den bristande öppenheten på andra områden som rör socialt skydd för arbetstagare att delvis att åtgärdas genom kommissionens förslag till direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen²⁰, men det omfattar inte egenföretagare. Enligt förslaget ska arbetstagare få information om den eller de socialförsäkringsinstitutioner som tar emot de sociala avgifter som är knutna till anställningsförhållandet och allt skydd avseende social trygghet som tillhandahålls av arbetsgivaren. Det föreslagna direktivet fastställer emellertid inte huruvida arbetstagare bör ha tillgång till socialt skydd. Det är begränsat till att se till att information om förvärvade rättigheter är tillgänglig för de anställda.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Initiativet är förenligt med den politiska prioriteringen att skapa en rättvisare och djupare ekonomisk och monetär union. EU:s ekonomi som helhet skulle kunna dra nytta av de positiva effekterna på arbetsmarknadens dynamik och av en minskad ekonomisk otrygghet och lägre sociala kostnader. Beroende på finansieringsalternativ kan företagens kostnader för att hantera fluktuationer i produktionen öka i linje med en viss kostnadsökning för atypiska anställningsformer och egenföretagande. Men eventuellt kan de också dra nytta av en ökad produktivitet per arbetstagare tack vare de nya anställningsformer som ges skydd och en mer rättvis konkurrens.

Utgivandet av förmåner till grupper som tidigare inte har omfattats av de offentliga systemen för socialt skydd kan leda till en ökning av de offentliga utgifterna. De inledande budgetkostnaderna kan emellertid minskas genom ökade sociala avgifter och genom skatteintäkter som härrör från hushållens konsumtion med tanke på den positiva effekten på hushållens disponibla inkomst, särskilt i hushåll med svagare ekonomi. Dessutom kan utgifter för andra delar av budgeten minskas, exempelvis i de fall där de grupper som tidigare inte varit skyddade förlitar sig på skyddsnät som en sista utväg, till exempel socialt bistånd. En del kostnader för personanpassad information skulle också öka. Denna kostnad beräknas emellertid bli betydligt lägre än de förväntade fördelarna, både för individen under en livstid och för de sociala trygghetssystemen på medellång till lång sikt.

Detta initiativ är förenligt med kommissionens meddelande om en europeisk agenda för delningsekonomin, som underströk att det måste avgöras från fall till fall om ett anställningsförhållande råder mellan delningsplattformen och den person som tillhandahåller den tjänst som erbjuds via plattformen. Kriterierna att särskilt titta på är huruvida delningsplattformen leder tjänsteleverantörens arbete och bestämmer över valet av verksamhet, ersättning och arbetsvillkor, ifall tjänsteleverantören får ersättning och arbetets art²¹.

¹⁹ Artikel 37.1 j i direktiv 2016/2341/EU om allmän information om pensionsplanen innehåller bestämmelser om överföring. Om en medlem har rätt att överföra pensionsrättigheter måste ytterligare information om arrangemangen för en sådan överföring tillhandahållas.

²⁰ COM(2017) 797 final, finns på [nätet](#).

²¹ COM(2016) 356.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Initiativet om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare kommer att stödja unionens mål enligt artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget): att främja folkens välfärd, verka för en hållbar utveckling i EU där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, men också att främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män och solidaritet mellan generationerna. 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.

Rådets rekommendation skulle baseras på artikel 292 i EUF-fördraget, jämförd med artikel 153.1 c och 153.2 tredje stycket och artikel 352 i EUF-fördraget.

Artikel 153.1 c och 153.2 i EUF-fördraget ger EU-lagstiftaren möjlighet att vidta åtgärder på området för social trygghet och socialt skydd för arbetstagare så länge åtgärderna inte leder till i) sådana administrativa, finansiella eller rättsliga ålägganden som motverkar tillkomsten och utvecklingen av små och medelstora företag, ii) inte påverkar medlemsstaternas erkända rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för socialt skydd och iii) inte i väsentlig grad påverkar den finansiella jämvikten i medlemsstaternas system. Denna rättsliga grund kan användas för att hantera utmaningarna med tillgången till socialt skydd för personer med atypiska anställningsformer. Ett beslut i rådet kräver enhällighet.

Artikel 352 i EUF-fördraget kan utgöra en rättslig grund för ett initiativ om hantering av utmaningarna med tillgången till socialt skydd för personer i olika former av egenföretagande. I detta fall krävs också enhällighet för ett beslut i rådet.

• Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

Sysselsättnings- och socialpolitiken förblir i första hand medlemsstaternas ansvar.

Problemet med otillräcklig tillgång till socialt skydd för allt fler människor på arbetsmarknaden och de negativa konsekvenserna av detta för den sociala sammanhållningen, arbetsmarknadens dynamik och en hållbar tillväxt är vanligt förekommande i medlemsstaterna. Många medlemsstater har antagit reformer eller anordnar nationella debatter i ämnet. Det finns dock belägg för att dessa reformer visserligen går i rätt riktning men inte är omfattande eller systematiska nog, dvs. de täpper inte till luckor i tillgången för alla grupper och alla grenar av det sociala skyddet. Inte heller tyder de pågående debatterna på att alla medlemsstater planerar att vidta åtgärder. Enstaka medlemsstater kanske tvekar inför att reglera detta område på egen hand, eftersom de befärar att en sådan åtgärd skulle innebära en nackdel för deras egna företag i förhållande till företag från andra medlemsstater.

En åtgärd på EU-nivå kan ge en impuls till ytterligare nationella reformer och garantera att framstegen inte sker ofullständigt eller på olika sätt, utan istället säkras över alla grupper, grenar av det sociala skyddet och i alla medlemsstater. EU-åtgärder kan också förebygga en ”kapplöpning mot botten” och se till att alla medlemsstater rör sig i samma riktning på samma gång, vilket främjar en uppåtgående konvergens inom och mellan medlemsstaterna och är till nytta för EU-ekonomin som helhet.

En åtgärd på EU-nivå kan också minska de hinder som problemet innebär när det gäller att uppnå unionens mål. Skillnader mellan olika typer av anställningsförhållande eller arbetsmarknadsstatus när det gäller tillgång till socialt skydd kan vara till nackdel för EU:s

grundläggande mål att främja full sysselsättning genom att de försvårar arbetskraftens rörlighet, även mot högre produktivitssektorer. Det kan avskräcka människor från att ta vissa typer av anställningar eller från att ta risker i samband med egenföretagande, vilket bromsar entreprenörskap och innovation. Problemet kan också utgöra ett hinder för att uppnå unionens mål i fråga om arbetstillfällen av god kvalitet och kampen mot fattigdom och social utestängning.

Genom att öka konvergensen mot robusta arbetsmarknadsinstitutioner kan en EU-åtgärd bidra till en motståndskraftig ekonomisk struktur och främja social sammanhållning i unionen.

De åtgärder som föreslås i denna rekommendation syftar till att undanröja eller minska de hinder som gör det svårt för systemen för socialt skydd att ge människor ett fullgott socialt skydd, oavsett typ av anställningsförhållande eller arbetsmarknadsstatus, samtidigt som medlemsstaternas behörighet att utforma sina egna system för socialt skydd respekteras. Ett antal beslut lämnas till medlemsstaternas gottfinnande, särskilt i) vilken skyddsnivå som tillhandahålls, ii) huruvida skyddet utvidgas inom de befintliga systemen eller genom att nya system införs, iii) hur skyddet ska finansieras och iv) vilka kombinationer av system som ska användas (offentliga, yrkesrelaterade eller privata). Dessa frågor omfattas inte av detta initiativ. Medlemsstaterna är mest lämpade att besluta om dessa dimensioner av hur det faktiska skyddet bäst kan garanteras med tanke på hur olika de befintliga systemen för socialt skydd är inom EU.

- **Proportionalitetsprincipen**

Proportionalitetsprincipen respekteras fullt ut eftersom förslaget bara gäller säkerställande av minimistandarder för tillgång till socialt skydd.

Förslaget ger dessutom EU-medlemsstaterna möjlighet att behålla eller införa standarder som är mer fördelaktiga och att beakta specifika särdrag i respektive lands situation. Således lämnar förslaget utrymme för flexibilitet när det gäller valet av konkreta genomförandeåtgärder.

Proportionalitetsprincipen spelar också en avgörande roll i valet av instrument (se nedan).

Som framgår av bilaga 7 till konsekvensbedömningen har flera medlemsstater inlett nationella debatter och är i färd med att genomföra en del reformer. Denna rekommendation kommer att ytterligare stödja dessa insatser på nationell nivå genom att den bygger vidare på god praxis, erfarenheter och fakta som samlats in från olika håll i EU och genom att den främjar åtgärder för att åtgärda brister i uppgiftsinsamlingen.

Som det anges i konsekvensbedömningen (kapitel 5 och 6) tyder tillgängliga kvantifieringar på att de kostnader som uppkommer genom en utökning av den formella och faktiska tillgången och ökad öppenhet är rimliga och motiverade mot bakgrund av de ackumulerade och långsiktiga fördelarna med tryggare anställningar, ökad produktivitet och social sammanhållning, vilket svarar mot EU:s mer allmänna socialpolitiska ambitioner.

- **Val av instrument**

Det instrument som föredras för initiativet är en rekommendation från rådet som ger medlemsstaterna vägledning om hur de kan se till att alla arbetstagare och egenföretagare omfattas av socialt skydd.

Kommissionen anser att i detta skede är en rådsrekommendation det mest proportionerliga tillvägagångssättet för en åtgärd på EU-nivå för att ta itu med de utmaningar som är relaterade till tillgång till socialt skydd. Jämfört med ett direktiv, som skulle ha medfört bindande resultat, medger rekommendationen ett fortsatt samarbete på EU-nivå och mellan

medlemsstaterna för att ta itu med problemets olika dimensioner och förutse hur de kommer att utvecklas, bland annat följderna på nationell nivå och eventuella sidoeffekter på den inre marknaden, för att stimulera och vägleda nationella reformer och se till att framstegen inte sker ofullständigt eller på olika sätt för olika grupper och grenar av det sociala skyddet. Rekommendationen tillgodoser behovet av att agera på EU-nivå samtidigt som den tar hänsyn till den nuvarande avsaknaden av politisk enighet om reformernas inriktning. Samrådet med berörda parter (se nedan) avslöjar avsevärda skillnader rörande det lämpligaste instrumentet och inriktningen på reformerna. Rekommendationen kan dessutom stödja arbetet med att stärka den statistiska kunskapsbas som behövs för att övervaka situationen på EU-nivå.

Det största mervärdet med en rekommendation är att den kan skapa en dynamik som stöder och kompletterar nationella debatter och reformer och vägleder medlemsstaterna i deras strävan efter enighet kring de bästa reformalternativen, som också skulle styra EU:s och medlemsstaternas ståndpunkt i alla relevanta internationella forum. En rådsrekommendation ger också EU möjlighet att ge medlemsstaterna flexibilitet på vägen mot att uppnå målen, allt efter deras utgångsläge, nationella historia och praxis.

Samtidigt har en fristående rådsrekommendation ett betydande mervärde jämfört med att ta itu med frågan enbart genom de befintliga processerna som den europeiska planeringsterminen eller genom den öppna samordningsmetoden på det sociala området. Ett samlat tillvägagångssätt behövs för att ge frågan tillräcklig politisk synlighet, öka medvetenheten och skapa dynamik. Det behövs också enhetliga och någorlunda samordnade insatser från alla medlemsstater för att skingra farhågor kring eventuella nackdelar för den som agerar först.

EU:s stöd för genomförandet och uppföljningen av rekommendationen kan integreras fullt ut i de pågående processerna för den europeiska planeringsterminen och den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration. För att få acceptans för rekommendationen kan ett antal kompletterande åtgärder vidtas, framför allt program för ömsesidigt lärande och finansiering till stöd för försöksverksamhet och reformer i medlemsstaterna.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

• Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning

Kommissionen har ännu inte offentliggjort utvärderingen av direktiv 2010/41/EU om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare, direktiv 2014/50/EU om minimikrav för ökad rörlighet mellan medlemsstaterna för arbetstagare genom förbättrade villkor för intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter (tjänstepensionsdirektivet) och direktiv 2016/2341/EU om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut. En oberoende expertutvärdering kom dock fram till att direktiv 2010/41/EU om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare inte gav bättre sociala förmåner och förmåner vid moderskap till egenföretagare²².

²²

Barnard, C. och Blackham, A., *Self-Employed. The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity*, 2015, rapport från det europeiska nätverket av juridiska experter inom området jämställdhet, beställd av GD Rättsliga frågor vid Europeiska kommissionen.

Kommissionens förslag till direktiv om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen²³ bygger dessutom på kommissionens Refit-utvärdering av direktivet om skriftlig information (91/533/EEG). • Samråd med berörda parter

Flera samråd med berörda parter har genomförts för att sprida information om detta initiativ under 2017 och i början av 2018. Detta innefattade bland annat ett samråd med europeiska arbetsmarknadspartner i två steg i enlighet med artikel 154 i EUF-fördraget, ett offentligt samråd, riktade utfrågningar med viktiga berörda parter och med företrädare för medlemsstaterna inom kommittén för socialt skydd.

Samråden gav indikationer på i vilken utsträckning de berörda parternas åsikter skilde sig åt.

Alla berörda parter var i stort överens om att det finns problem med tillgången till socialt skydd för arbetstagare med atypisk anställning och för egenföretagare.

Samråden visade att det inte råder någon allmän enighet om vilket instrument som är bäst att använda. De synpunkter som framkom dels under diskussionerna i kommittén för socialt skydd, dels genom de ståndpunktsdokument som skickades in i samband med det offentliga samrådet, visade på en allmän brist på stöd från medlemsstaterna när det gäller ett lagstiftningsförslag avseende alla de mål som lades fram. Europaparlamentet efterlyste också i sin resolution om pelaren för sociala rättigheter (2016/2095(INI)) en rekommendation om att ge alla arbetstagare oavsett anställningsform samt egenföretagare möjligheten att tjäna in rättigheter i socialförsäkringssystem. Arbetsmarknadens parter hade skilda uppfattningar. Fackföreningarna anser att det bör göras förbättringar av EU:s lagstiftning, samtidigt som de varnar för att detta inte bör undergräva det befintliga EU-regelverket, sänka befintliga nationella standarder eller leda till harmonisering som inskränker rättigheterna. Vissa arbetsgivarorganisationer anser däremot att den öppna samordningsmetoden och den europeiska planeringsterminen samt riktmärkning vore de rätta verktygen för främjande av ömsesidigt lärande och utbyten av bästa praxis.

Alla fackföreningar förespråkar ett obligatoriskt formellt skydd som är likvärdigt med skyddet för standardanställningar, men med beaktande av nationella traditioner. Arbetsgivarna hade skilda uppfattningar om skyddets omfattning. Vissa arbetsgivare instämmer i att det sociala skyddet bör vara obligatoriskt, men att anställda bör ha rätt att välja vilket skydd de vill ha (offentligt eller privat), medan valfriheten för egenföretagarna framhålls som särskilt viktig. Andra arbetsgivare förespråkar frivilligt formellt skydd av hänsyn till mångfalden av anställningsformer och den heterogenitet som råder bland egenföretagarna. Alla arbetsmarknadspartner var eniga om att det behövs mer öppenhet.

Fackföreningarna förespråkar full överförbarhet av rättigheter, medan arbetsgivarna vill begränsa det till de minsta möjliga rättigheterna och understryker att det inte bör medföra någon ytterligare börda eller kostnad.

Valet av alternativ och rättsligt instrument är en avvägning mellan de berörda parternas olika uppfattningar.

• Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden

Konsekvensbedömningen bygger på en grundlig kartläggning av medlemsstaternas politik, en genomgång av litteratur och en analys av aktuella trender, som hämtats från jämförande uppgifter och resultaten från ett samråd med arbetsmarknadens parter och ett offentligt

²³ COM(2017) 797 final, finns på [nätet](#).

samråd. Vid uppskattningen av de sociala och ekonomiska konsekvenserna används flera uppsättningar mikroekonomiska simuleringar som beräknar de sannolika sociala konsekvenserna och konsekvenserna för offentliga budgetar samt kvalitativa analyser som ger en bättre förståelse för beteendemässiga reaktioner och inställningar (genom en särskild undersökning) och landsspecifika förhållanden (genom fallstudier).

• **Konsekvensbedömning**

Kommissionen gjorde i enlighet med sin politik om bättre lagstiftning en konsekvensbedömning av möjliga alternativ vad gäller politik och styrning. Detta arbete hade stöd av ett strukturerat samråd inom kommissionen genom en avdelningsövergripande styrgrupp²⁴. Konsekvensbedömningen diskuterades i nämnden för lagstiftningskontroll den 7 februari 2018. Den 9 februari 2018 lämnade nämnden för lagstiftningskontroll ett positivt yttrande med reservationer, vilka man har gripit sig an genom att stärka sin motivering av valet av en rekommendation och genom att ytterligare förtydliga och underbygga initiativet och dess förväntade fördelar och ekonomiska effekter²⁵.

I konsekvensbedömningen undersöktes olika politiska alternativ som kombinerar åtgärder för att nå målen i initiativet. Det föredragna alternativet i konsekvensbedömningen är

- obligatoriskt skydd för alla arbetstagare med atypiska anställningsformer som ännu inte omfattas av skyddet samt frivilligt skydd för egenföretagare,
- justering av tidsgränser; obligatorisk möjlighet att överföra intjänade rättigheter; sammanläggning av perioder,
- tillhandahållande av allmän och individanpassad information.

Detta skulle vara mycket verkningsfullt avseende skyddet och därmed få stora positiva sociala följder, bland annat tryggare inkomster och minskad fattigdom, även om det medför kostnader för myndigheter och arbetsgivare. Det differentierade tillvägagångssättet tar full hänsyn till egenföretagandets natur samtidigt som den stora heterogeniteten inom gruppen återspeglas. Den öppenhet som skapas genom att man tillhandahåller allmän och individanpassad information kan också öka den frivilliga anslutningen till systemen, till en förhållandevis låg kostnad för myndigheterna.

Det beslutades dock att detta förslag skulle ha ett mer förfinat tillvägagångssätt avseende formellt skydd för egenföretagare, med mer differentiering mellan olika grenar av det sociala skyddet för att bättre återspegla egenföretagandets natur. När det gäller risken för arbetslöshet, vilken är svårare att bedöma och styra vid egenföretagande och är närmare kopplad till företagarrisken, ges medlemsstaterna mer flexibilitet i fråga om utformningen av systemet genom att de får möjlighet att på frivillig basis utöka skyddet till att omfatta egenföretagare. Detta återspeglar den heterogena karaktären hos egenföretagarna som grupp och tar hänsyn till deras valfrihet. För andra försäkringsfall såsom ålderdom, invaliditet, sjukdom och moderskap, rekommenderas obligatoriskt skydd för både egenföretagare och arbetstagare. Dessa fall är lättare att bedöma än risken för arbetslöshet, och är mer lika för de två grupperna. Ett differentierat tillvägagångssätt enligt arbetsmarknadsstatus är därför svårare att motivera. Det differentierade tillvägagångssättet för egenföretagare kommer sannolikt att göra EU-åtgärden mer verkningsfull. För medlemsstater som redan har frivilliga

²⁴ Här ingår GD Inre marknaden, GD Hälsa och livsmedelssäkerhet, GD Ekonomi och finans, GD Skatter och tullar, GD Rättsliga frågor samt rättstjänsten.

²⁵ Se bilaga I till konsekvensbedömningen.

system för egenföretagare är anslutningsgraden låg (under 1 % till 20 %), vilket kan förklaras med kortsynt agerande och inställning, bristande kunskaper och negativa ekonomiska incitament på individuell nivå. Den högre anslutningsgraden med ett obligatoriskt system kan förväntas leda till mer omfattande sociala förmåner, inklusive tryggare inkomster och minskad fattigdom, jämfört med ett frivilligt system. Obligatoriskt skydd för egenföretagare är ett realistiskt alternativ, eftersom kartläggningen i konsekvensbedömningen visar att obligatoriska system för den här gruppen finns för varje gren av det sociala skyddet i åtminstone några medlemsstater. Förslaget överensstämmer därför med verkligheten i medlemsstaterna och ställer upp ett högt mål när det gäller formellt skydd. Det kan därför vara ännu mer verkningsfullt när det gäller att minska incitamenten för otillbörlig konkurrens som utnyttjar differentierade rättigheter till socialt skydd, vilket exempelvis återspeglas i falskt egenföretagande.

Det materiella tillämpningsområdet för initiativet har också justerats efter konsekvensbedömningen för att också inbegripa hälso- och sjukvård. Hälso- och sjukvård är ett särskilt område som blandar socialt bistånd (som ges till alla medborgare eller lagligen bosatta personer) med avgiftsbaserade sjukförsäkringar. I några länder kan arbetstagare med atypisk anställning och egenföretagare ha bristande tillgång till hälso- och sjukvård på grund av deras typ av anställningsförhållande eller arbetsmarknadsstatus. I överensstämmelse med den europeiska pelaren för sociala rättigheter och dess princip om hälso- och sjukvård bör initiativet därför uppmana medlemsstaterna att säkerställa att alla arbetstagare samt egenföretagare får tillgång till hälso- och sjukvård.

Om medlemsstaterna genomför de åtgärder som föreslås i rekommendationen fullt ut kommer arbetstagare med atypisk anställning och egenföretagare, som tillsammans utgör 39 % av den förvärvsarbetande befolkningen, att åtnjuta ett bättre skydd. Detta innebär minskade risker på individnivå och tryggare inkomster och anställningar samt framför allt en mindre fattigdomsrisk som ligger mer i linje med nivån för arbetstagare med standardanställning för dessa grupper. I nuläget ställs arbetstagare med atypisk anställning inför en mycket högre fattigdomsrisk (16 % jämfört med 6 % för dem med standardanställning 2016) på grund av låg inkomst och bristande tillgång till socialt skydd. I EU bidrar systemen för socialt skydd i genomsnitt också mycket mindre till en lägre fattigdomsrisk för egenföretagare, jämfört med avlönade arbetstagare.

Minskade skillnader när det gäller tillgång till socialt skydd förväntas också uppmuntra övergångar mellan olika former av anställningsavtal och olika arbetsmarknadsstatus, vilket främjar dynamiken på arbetsmarknaden. Genom att minska företagens möjligheter att i alltför stor utsträckning använda avtal som är undantagna från sociala avgifter kan man skapa rättvisare konkurrensvillkor. Att bromsa utvecklingen mot att en allt större andel människor inte omfattas av systemen för socialt skydd leder till att den stabiliserande inverkan som dessa system har på arbetsmarknaderna och konjunkturerna inte försvagas och kan få positiva effekter på systemens finansiella hållbarhet.

Fördelarna för företag kan vara minskad otillbörlig konkurrens, en eventuell ökad produktivitet hos enskilda arbetstagare med de nya anställningsformer och egenföretagare som ges skydd samt positiva effekter på arbetsmarknadens dynamik. Beroende på finansieringsalternativ kan företagens kostnader för att hantera fluktuationer i produktionen öka i linje med en viss kostnadsökning för atypiska anställningsformer och egenföretagande.

Kostnaderna och deras fördelning mellan offentliga budgetar, försäkringsgivare, arbetstagare, egenföretagare och skattebetalarna beror på de centrala beslut som av subsidiaritetskäl överläts åt medlemsstaterna, bland annat i fråga om hur systemen ska organiseras och

finansieras samt nivån på det skydd de ger. De direkta kostnaderna utgörs främst av de förmåner som utges, men de simuleringar som gjorts av att arbetslöshets- och sjukförmånerna utvidgas till att omfatta egenföretagare tyder på att kostnaderna är begränsade, vilket varierar bland annat beroende på antalet egenföretagare i landet, den arbetslöshetsrisk de är exponerade för och systemets frikostighet. Indirekta kostnader kan uppstå på grund av beteendeförändringar när det sociala skyddets omfattning utvidgas.

Det är viktigt att notera att möjligheten att ge en heltäckande kvantitativ bild i konsekvensbedömningen är mycket begränsad på grund av initiativets breda omfattning med en samtidig inriktning på flera grenar av det sociala skyddet, skillnaderna i hur systemen för socialt skydd är organiserade i olika medlemsstater och begränsningarna i tillgängliga uppgifter. Den begränsade kvantifieringen återspeglar också osäkerheten i samband med viktiga beslut om skyddsnivåer, utformning och finansiering av systemen för socialt skydd vilket överläts åt medlemsstaterna av subsidiaritetskäl.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

De viktigaste förväntade effekterna av ett förbättrat skydd är ökad riskfördelning och tryggare inkomster, vilket leder till tryggare anställningar och minskad fattigdom för människor. Initiativet förväntas också leda till ökad dynamik på arbetsmarknaden och bättre resursfördelning samt förväntas stärka det sociala skyddets väletablerade roll som stabilisator vid konjunktursvängningar. Företagen kommer också att gynnas av en välfungerande arbetsmarknad och motståndskraftiga ekonomiska strukturer.

Företagen kommer att kunna dra nytta av ökad produktivitet tack vare de nya anställningsformer som ges skydd, av minskad otillbörlig konkurrens och av de positiva effekterna som sociala trygghetssystem har på arbetsmarknaderna och på den inhemska efterfrågan. Beroende på finansieringsalternativ kan företagens kostnader för att hantera fluktuationer i produktionen öka i linje med en viss kostnadsökning för atypiska anställningsformer och egenföretagande.

Initiativet kommer att gälla alla arbetsgivare. Det kommer i synnerhet att påverka alla arbetsgivare som anställer personer på atypiska anställningskontrakt och i något mindre utsträckning företag som arbetar med egenföretagare. De uppgifter som läggs fram i konsekvensbedömningen visar i vilken utsträckning företagen använder sig av dessa typer av kontrakt. Egenföretagare med eller utan anställda arbetar främst med mikroföretag (1–9 anställda) och i mycket mindre utsträckning med små och medelstora företag samt stora företag. Att undanta mikroföretag skulle därför göra initiativet betydligt mindre verkningsfullt. Arbetstagare med atypisk anställning arbetar främst inom offentlig förvaltning (28 %) och på små och medelstora företag, och i mindre utsträckning också på stora företag och mikroföretag.

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget förväntas inte få några negativa konsekvenser för de grundläggande rättigheterna. Initiativet främjar tvärtom rätten till tillgång till socialförsäkringsförmåner och sociala förmåner som garanterar skydd vid moderskap, sjukdom, olycksfall i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med artikel 34 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Rekommendationen påverkar inte EU-budgeten.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen kommer att övervaka genomförandet i medlemsstaterna och se över rekommendationen i samarbete med medlemsstaterna efter samråd med berörda parter och garantera en tillräckligt lång tid för utvärdering av initiativets effekter när det har genomförts fullt ut. Ändamålsenligheten med rekommendationen skulle kunna mätas på grundval av befintliga och nya uppgifter och på information som samlats in genom medlemsstaternas rapportering.

En kartläggning av befintliga brister när det gäller det sociala skyddet har gjorts för denna konsekvensbedömning (se bilaga 6) och kommer att upprepas om några år. Jämförelsen mellan de två kartläggningarna kommer att ge en bild av utvecklingen av systemen för socialt skydd samt deras omfattning och kvalifikationsvillkor.

Samtidigt beror en av de nuvarande begränsningarna i analysen av problemet på bristen på fullgott statistiskt underlag som ger möjlighet att fullt ut kvantifiera de berörda grupperna. Därför kommer rapporteringskrav om statistik att ingå i rekommendationen. Detta kommer att uppmuntra medlemsstaterna att samla in och offentliggöra tillförlitlig statistik om tillgången till socialt skydd, uppdelad efter arbetsmarknadsstatus (egenföretagare/arbetstagare), typ av anställningsförhållande (visstidsanställning/tillsvidareanställning, deltid/heltid, nya arbetsformer/standardanställning), kön, ålder och medborgarskap.

Ett förstärkt samarbete kommer dessutom att inledas med Eurostat för att utarbeta lämpliga indikatorer på detta område. Även om långtidsserier inte kommer att vara tillgängliga bör det vara möjligt att följa framstegen i fråga om formellt och faktiskt skydd samt öppenhet efter det att rekommendationen har offentliggjorts. Arbetet med att förbättra indikatorerna har redan inletts. Indikatorerna kan bli tillgängliga samtidigt som medlemsstaterna börjar genomföra rekommendationen.

Dessutom bör kommissionen vidta åtgärder inom ramen för kommittén för socialt skydd för att fastställa en ram för riktmärkning när det gäller socialt skydd.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Ej tillämpligt.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

I punkterna 1–6 anges rekommendationens syfte och tillämpningsområde. Där fastställs också vilka personer som omfattas och vilka grenar av det sociala skyddet som berörs av rekommendationen.

I punkt 7 anges de definitioner som gäller i förslaget.

I punkterna 8 och 9 rekommenderas medlemsstaterna att utöka det formella skyddet till alla arbetstagare – oavsett typ av anställningsförhållande och anställningstid – och egenföretagare.

I punkt 10 rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa att faktiskt skydd tillförsäkras oavsett typ av anställningsförhållande och arbetsmarknadsstatus genom en översyn av bestämmelserna om avgifter och rättigheter. I punkt 11 anges principen om möjligheten att överföra rättigheter, vilket bör bidra till att faktiskt skydd kan säkerställas.

I punkterna 12–15 uppmanas medlemsstaterna att säkerställa att det sociala skyddet är fullgott och att anpassa systemen bättre till de förmånsberättigades situation.

I punkterna 16 och 17 anges principen om öppenhet. Här uppmanas medlemsstaterna att förbättra tillgången till information om rättigheter och skyldigheter i fråga om det sociala skyddet och att förenkla de administrativa kraven.

I punkterna 18–23 anges den tid inom vilken medlemsstaterna bör genomföra principerna i rekommendationen och regelbundet offentliggöra uppgifter. I dessa punkter uppmanas kommissionen att lägga fram förslag på en ram för riktmärkning inom ett år efter det att rekommendationen offentliggjorts, se över genomförandet av rekommendationen inom tre år och stödja medlemsstaterna genom finansiering och kunskapsutbyten.

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare

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 (EU-fördraget) 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. Den 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 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 stödja och komplettera medlemsstaternas insatser för social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna. Unionsåtgärder kan också vidtas för att möta utmaningarna med tillgången till socialt skydd för egenföretagare på grundval av artikel 352 i EUF-fördraget, som innehåller en bestämmelse som ger unionen tillåtelse att anta en akt som krävs för att uppnå de mål som fastställs i fördragen när dessa inte ger nödvändig befogenhet för att förverkliga målen.
- (4) Europaparlamentet, rådet och kommissionen lade gemensamt fram den europeiska pelaren för sociala rättigheter vid den interinstitutionella proklamationen den 17 november 2017²⁶. I princip 12 i pelaren fastställs att ”oberoende av anställningsförhållandets form och varaktighet har arbetstagare och, när deras förhållanden är jämförbara, egenföretagare rätt till lämplig social trygghet”.
- (5) Arbetsmarknadsparterna har åtagit sig att fortsatt bidra till ett EU som ger resultat för arbetstagare och företag²⁷.

²⁶ EUT C 428, 13.12.2017, s. 10.

²⁷ Arbetsmarknadsparternas gemensamma uttalande av den 24 mars 2017.

- (6) Europaparlamentet betonade i sin resolution om en europeisk pelare för sociala rättigheter²⁸ behovet av fullgott socialt skydd och tillräckliga sociala investeringar under människors livstid, vilket gör att alla kan delta fullt ut i samhället och i ekonomin samt upprätthålla en rimlig levnadsstandard. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén framhöll i sitt yttrande om en europeisk pelare för sociala rättigheter behovet av att säkerställa att alla arbetstagare omfattas av grundläggande arbetsnormer och ett fullgott socialt skydd.
- (7) Det sociala skyddet utgör hörnstenen i unionens sociala modell och i en välfungerande social marknadsekonomi. Huvudfunktionen för det sociala skyddet är att skydda människor mot de ekonomiska följderna av sociala risker vid exempelvis sjukdom, ålderdom, olycksfall i arbetet eller 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 underlättar 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.
- (8) Socialt skydd kan tillhandahållas i form av vård- eller kontantförmåner. Vanligen utges förmånerna genom systemen för socialt bistånd, som skyddar alla individer (grundat på medborgarskap eller bosättning och finansierat genom skatter), och genom sociala trygghetssystem, 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 arbetslöshet till sjukdom eller ålderdom. Denna rekommendation omfattar de grenar av systemen för socialt skydd som är närmare knutna till arbetsmarknadsstatus eller typ av anställningsförhållande och som huvudsakligen garanterar skydd mot förlorad arbetsinkomst efter att ett visst försäkringsfall har inträffat. Den kompletterar de befintliga riktlinjerna på unionsnivå om sociala tjänster och socialt bistånd, och mer övergripande om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden²⁹.
- (9) Under de senaste två decennierna har dock globaliseringen, teknikutvecklingen, förändrade personliga preferenser och den åldrande befolkningen bidragit till betydande förändringar på de europeiska arbetsmarknaderna och kommer att fortsätta att göra det i framtiden. Sysselsättningen kommer att bli allt mer mångfaldig och arbetslivet kommer att bli allt mindre linjärt.
- (10) Det finns flera olika anställningsförhållanden och former av egenföretagande på EU:s arbetsmarknader förutom tillsvidareanställningar på heltid. Vissa av dem har redan funnits på arbetsmarknaden under lång tid (t.ex. tillsvidareanställning, visstidsanställning, deltid, hemarbete eller praktik). Andra har vuxit fram på senare tid, och har blivit allt viktigare sedan 2000-talet, t.ex. behovsarbete, kupongbaserad anställning, arbete via digitala plattformar osv.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//SV>

²⁹ Kommissionens rekommendation av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden (2008/867/EG).

- (11) Egenföretagare utgör i synnerhet en heterogen grupp. De flesta väljer att starta eget frivilligt, med eller utan anställda, och tar risken att bli entreprenörer, medan en av fem blir egenföretagare eftersom de inte kan hitta arbete som anställda.
- (12) I takt med att arbetsmarknaderna utvecklas måste systemen för socialt skydd också utvecklas så att EU:s sociala modell blir framtidsäker och att den ger EU:s samhällen möjlighet att dra nytta av framtidens arbetsliv på bästa sätt. I de flesta medlemsstater är reglerna om avgifter och rättigheter i systemen för socialt skydd dock fortfarande i stor utsträckning baserade på tillsvidareanställningar på heltid för arbetstagare som arbetar för en enda arbetsgivare, medan andra grupper av arbetstagare samt egenföretagare har omfattats av reglerna i mindre utsträckning. Det finns belägg 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 arbetsmarknadsstatus eller typ av anställningsförhållande. Endast några få medlemsstater har genomfört reformer för att anpassa systemen för socialt skydd efter de föränderliga villkoren i arbetslivet, med syftet att ge bättre skydd för berörda arbetstagare och egenföretagare. Förbättringarna har varit ojämnt fördelade mellan olika länder och grenar av det sociala skyddet.
- (13) På lång sikt kan den ojämlika tillgången till socialt skydd medföra en risk för människors välfärd och hälsa, bidra till ökad ekonomisk otrygghet, fattigdomsrisk och bristande jämlikhet, och kan också leda till suboptimala investeringar i humankapital, minska förtroendet för institutionerna och begränsa den ekonomiska tillväxten som ska vara för alla.
- (14) Arbetstagare och egenföretagare kan ha *formell tillgång* till en viss gren av det sociala skyddet om gällande lagstiftning eller kollektivavtal föreskriver att dessa personer har rätt att omfattas av ett system för socialt skydd inom den gällande 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 som utgångspunkt, där man har möjligheten att gå ur systemet om man vill (undantagsklausuler). Det finns belägg för att frivilliga system med undantagsklausuler har högre anslutningsgrad och därför gör att skyddets omfattning blir större.
- (15) Arbetstagare och egenföretagare kan ha *faktisk tillgång* till en viss gren av det sociala skyddet om de har möjlighet att förvärva tillräckliga förmåner och, då ett försäkringsfall uppstår, 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.
- (16) Det sociala skyddet anses vara *fullgott* när det ger människor möjlighet att upprätthålla en rimlig levnadsstandard, att få rimlig ersättning för förlorad inkomst, att leva ett värdigt liv samt när det förhindrar att de hamnar i fattigdom.
- (17) I vissa medlemsstater omfattas inte vissa kategorier av arbetstagare av system för socialt skydd, exempelvis arbetstagare med kort deltidsarbete, säsongsarbete, behovsarbete, plattformarbete samt de som har kontrakt vid 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 uteslagna från den formella tillgången till 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. Det är mindre motiverat när det gäller andra risker som sjukdom, vilka i stor utsträckning är oberoende av egenföretagarnas arbetsmarknadsstatus.

- (18) Reglerna för rätt till förmåner kan missgynna arbetstagare med atypisk anställning och egenföretagare. I synnerhet inkomst och tidsgränser (kvalifikationsperioder, karenperioder, minsta arbetsperioder, förmånsperioder) kan 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 kan befintliga skillnader i regelverket för arbetstagare med typisk anställning och för dem med atypisk anställning straffa endera gruppen i onödan. För det andra kan en tillämpning av samma regler för alla grupper leda till en försämring för arbetstagare med atypisk anställning och kan vara dåligt anpassade efter egenföretagarnas situation. I båda fallen kan det finnas utrymme för att anpassa reglerna bättre efter de specifika gruppernas situation, samtidigt som en allmän princip om universalitet upprätthålls så att ingen på arbetsmarknaden saknar skydd om en social risk uppstår. 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.
- (19) Rättigheterna till det sociala skyddet behålls och överförs inte alltid när människor byter arbetsmarknadsstatus, exempelvis när de går från att vara anställda till egenföretagare eller arbetslösa, när de kombinerar arbete som anställd med egenföretagande eller när de startar eller lägger ned ett företag. Möjligheten att överföra rättigheter mellan olika system och lägga samman rättigheterna är också viktigt så att människor som kombinerar eller byter arbeten eller går från att vara arbetstagare till egenföretagare eller tvärtom kan få tillgång till förmåner i avgiftsbaserade system på ett effektivt sätt och får fullgott skydd, men också för att de ska uppmuntras att delta i frivilliga system för socialt skydd.
- (20) Förmånerna kan vara otillräckliga eller utges vid fel tidpunkt så att det inte går att upprätthålla en rimlig levnadsstandard, leva ett värdigt liv eller förhindra att människor hamnar i fattigdom. I sådana fall kan det finnas utrymme för en stärkning av skyddet, samtidigt som åtgärder som underlättar 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 enligt tidigare inkomst eller beräknad framtida inkomst. Detta kan skapa problem med likviditeten för enskilda personer när inkomsten blir lägre än beräknat. Dessutom skulle progressivitet i och sänkningar av de sociala avgifterna för låginkomsttagare kunna tillämpas mer jämlikt för arbetstagare och egenföretagare, samtidigt som man ser till att sådana undantag inte gör att inkomsterna underrapporteras.
- (21) Den nuvarande komplexiteten och bristen på öppenhet när det gäller regelverken för det sociala skyddet i många medlemsstater gör det svårt för människor att känna till sina rättigheter och skyldigheter och hindrar möjligheten att utnyttja dem. Detta kan också leda till en låg utnyttjandegrad eller lågt deltagande i system för socialt skydd, särskilt när det gäller frivilliga system.
- (22) Bristen 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.

- (23) 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.
- (24) 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 bör inte påverka bestämmelserna i de direktiv och förordningar som redan föreskriver vissa rättigheter till socialt skydd³⁰.
- (25) Europeiska unionens domstol har i rättspraxis³¹ angett kriterier för fastställande av en arbetstagares status. Definitionen av arbetstagare i punkt 7 är baserad på dessa kriterier.
- (26) I rådets rekommendation 92/442/EEG³² fastställs gemensamma mål inom området socialt skydd och uppmanas medlemsstaterna att undersöka möjligheten att införa

³⁰ Rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS – Bilaga: Ramavtalet om deltidarbete (EGT L 14, 20.1.1998, s. 9), 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), 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), 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), 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), 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), 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), 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), 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), rådets direktiv 2010/18/EU av den 8 mars 2010 om genomförandet av det ändrade ramavtalet om föräldraledighet som ingåtts av BUSINESSEUROPE, UEAPME, ECPE och EFS och om upphävande av direktiv 96/34/EG (EUT L 68, 18.3.2010, s. 13), förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 april om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhängigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU (COM(2017) 253 final), 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), 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), förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 21 december 2017 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen (COM(2017) 797 final).

³¹ Domar 3 juli 1986, Deborah Lawrie-Blum, mål 66/85; 14 oktober 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, mål C-428/09; 9 juli 2015, Balkaya, mål C-229/14; 4 december 2014, FNV Kunsten, mål C-413/13 och 17 november 2016, Ruhrlandklinik, mål C-216/15.

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 medlemsstaternas samarbete 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 2018 års riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik uppmanas medlemsstaterna att modernisera sina system för socialt skydd.
- (28) I sin rekommendation om nationellt socialt grundskydd från 2012 rekommenderade Internationella arbetsorganisationen sina medlemmar att, i enlighet med nationella förhållanden, så snabbt som möjligt fastställa och bibehålla sina miniminivåer som utgörs av garantier för socialt skydd.
- (29) Kommissionen har tillsammans med arbetsmarknadens parter³³ genomfört ett samråd i två steg om tillgången till socialt skydd för människor med alla typer av anställningsformer, i enlighet med artikel 154.2 i EUF-fördraget. Förfarandet i artikel 154.2 i EUF-fördraget är i sig inte tillämpligt på unionsåtgärder på grundval av artikel 352 i EUF-fördraget för att lösa 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 för i syfte att göra en bedömning av de socioekonomiska verkningarna av denna rekommendation³⁴.
- (31) Genomförandet av denna rekommendation bör inte användas för att inskränka de befintliga rättigheter som anges i den befintliga unionslagstiftningen på detta område och bör inte heller utgöra ett giltigt skäl för att sänka den allmänna skyddsnivå som tillförsäkras arbetstagare på ett område som omfattas av denna rekommendation.
- (32) I denna rekommendation bör sådana administrativa, finansiella och rättsliga ålägganden undvikas som motverkar etableringen och 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. Denna rekommendation bör inte medföra någon begränsning av arbetsmarknadsparternas självbestämmanderätt, om de är ansvariga för att inrätta och förvalta system för socialt skydd.

³² Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/EEC) (ej översatt till svenska), EGT L 245, 26.8.1992, s. 49.

³³ C(2017) 7773.

³⁴ SWD(2018) 70.

- (35) Denna rekommendation bör inte påverka 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 innehållet i och utgivandet av förmåner, avgiftsnivån och kvalifikationsvillkoren. Denna rekommendation bör inte hindra att medlemsstaterna behåller eller inrättar mer långtgående bestämmelser om socialt skydd än de som rekommenderas här.
- (36) Åtgärderna enligt denna rekommendation bör vederbörligen beakta, stärka och främja de grundläggande rättigheterna, i synnerhet i enlighet med artiklarna 29 och 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (37) Den finansiella hållbarheten i systemen för socialt skydd är avgörande för att de ska kunna vara motståndskraftiga, verkningsfulla 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. Denna rekommendation syftar till att ge alla arbetstagare samt egenföretagare i medlemsstaterna tillgång till fullgott socialt skydd.
2. Denna rekommendation syftar till att fastställa minimistandarder inom området socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare. Socialt skydd kan tillhandahållas genom en kombination av system, exempelvis allmänna, yrkesbaserade och privata system, och kan inbegripa avgifter i enlighet med de grundläggande principerna för nationella system för socialt skydd. Medlemsstaterna är behöriga att bestämma avgiftsnivån och besluta om vilken kombination av system som är lämplig, i enlighet med artikel 153.4 i EUF-fördraget.
3. Denna rekommendation omfattar rätten att delta i ett system samt intjänandet och utnyttjandet av rättigheter. Den syftar särskilt till att säkerställa följande för alla arbetstagare samt egenföretagare:
 - (a) Att de formellt omfattas av socialt skydd.
 - (b) Att de i praktiken omfattas av socialt skydd, att skyddet är fullgott och att det kan överföras.
 - (c) Att det råder öppenhet gällande deras rättigheter till socialt skydd.
4. Denna rekommendation gäller arbetstagare och egenföretagare, både personer byter status på arbetsmarknaden eller innehar båda, och personer vars arbete har avbrutits på grund av någon av de risker som omfattas av det sociala skyddet.
5. Denna rekommendation gäller 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.
 - (f) Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.
6. De principer om tillgänglighet, överförbarhet, tillräcklighet och öppenhet som definieras i denna rekommendation gäller alla arbetstagare och egenföretagare, samtidigt som olika regler kan gälla för arbetstagare och egenföretagare.

Definitioner

7. I denna rekommendation gäller följande definitioner:
- (a) *arbetstagare*: en fysisk person som under en viss tid utför tjänster för och under ledning av en annan person i utbyte mot ersättning.
 - (b) *anställningsförhållande*: det yrkesmässiga förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare.
 - (c) *typ av anställningsförhållande*: de olika typer av yrkesmässiga förhållanden mellan arbetstagare och arbetsgivare som kan skilja sig åt vad gäller anställningens varaktighet, antal arbetstimmar eller andra villkor i anställningsförhållandet.
 - (d) *arbetsmarknadsstatus*: status för en person som antingen arbetar inom ramen för ett anställningsförhållande (arbetstagare) eller arbetar för egen räkning (egenföretagare).
 - (e) *system för socialt skydd*: ett regelverk enligt vilket förmånsberättigade personer har rätt till vissa förmåner. Dessa regler anger systemets personkrets, villkoren för rätt till förmåner, förmånstyper, förmånsbelopp, förmånsperioder och andra egenskaper hos förmånerna samt finansiering (avgifter, allmän beskattning, andra källor), styrning och förvaltning av systemet. Det sociala skyddets grenar som anges i punkt 5 i denna rekommendation definieras i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004.
 - (f) *förmån*: en kontantöverföring från ett offentligt eller privat organ till en person som har rätt till den inom ramen för ett system för socialt skydd.
 - (g) *formellt skydd*: en situation där personerna i en grupp inom en viss gren av det sociala skyddet (t.ex. ålderdom, arbetslöshet, moderskap eller faderskap) enligt lagstiftningen eller kollektivavtal har rätt att delta i ett system för socialt skydd som omfattar en viss gren.
 - (h) *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, då motsvarande försäkringsfall uppstår, få tillgång till en viss förmånsnivå.
 - (i) *förmånsperiod*: den tidsperiod under vilken en försäkrad person eller personer i beroendeställning till denne kan göra anspråk på förmåner genom systemet för socialt skydd.
 - (j) *kvalifikationsperiod*: den tid som krävs som deltagare i ett system, antingen enligt nationell rätt eller enligt reglerna i ett system, för att få tillgång till intjänade rättigheter till socialt skydd.

- (k) *minsta arbetsperiod*: det minsta antal timmar, månader eller år som en person måste ha arbetat för att få rätt till en förmån om ett försäkringsfall uppstår.
- (l) *ekonomisk sektor*: sektorer av ekonomin som avgränsas av vilken typ av produkter eller tjänster de tillhandahåller.
- (m) *överförbarhet*: möjligheten att överföra intjänade rättigheter till ett annat system eller att få de kvalifikationsperioder som fullgjorts under en tidigare arbetsmarknadsstatus (eller nuvarande arbetsmarknadsstatus) att räknas in i kvalifikationsperioderna under den nya statusen.
- (n) *öppenhet*: tillhandahållande av tillgänglig, lättåtkomlig, fullständig och lättbegriplig information om systemets regler och om de individuella skyldigheterna och rättigheterna till allmänheten, potentiella deltagare i ett system, deltagare i ett system och förmånsberättigade.

Formell omfattning

8. Medlemsstaterna bör se till att arbetstagare får tillgång till socialt skydd genom att utöka den formella omfattningen av det sociala skyddet på obligatorisk basis till alla arbetstagare, oavsett anställningsförhållande.
9. Medlemsstaterna bör se till att egenföretagare får tillgång till socialt skydd genom att utöka den formella omfattningen av det sociala skyddet
 - (a) på obligatorisk basis för förmåner vid sjukdom och hälso- och sjukvård, föräldraskap, ålderdom och invaliditet samt vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar samt
 - (b) på frivillig basis för förmåner vid arbetslöshet.

Faktisk omfattning och överförbarhet

10. Medlemsstaterna bör säkerställa att alla arbetstagare, oavsett typ av anställningsförhållande, och egenföretagare får faktisk tillgång till det sociala skyddet i överensstämmelse med villkoren i punkterna 7 och 8, samtidigt som systemets hållbarhet bevaras och skyddsåtgärder vidtas för att förhindra missbruk. Därför bör följande gälla:
 - (a) Avgiftsreglerna (t.ex. kvalifikationsperioder, minsta arbetsperioder) och reglerna som styr rättigheter (t.ex. karenstider, beräkningsregler och förmånsperioder) bör inte hindra möjligheten att tjäna in och få tillgång till förmåner på grund av typen av anställningsförhållande eller arbetsmarknadsstatus.
 - (b) Skillnaderna i de regler som styr systemen mellan olika typer av arbetsmarknadsstatus eller anställningsförhållanden bör vara proportionerliga och återspegla de förmånsberättigades specifika situation.
11. Medlemsstaterna bör i enlighet med sina nationella arrangemang för dialogen mellan arbetsmarknadens parter se till att rättigheterna, oavsett om de förvärfvas genom obligatoriska eller frivilliga system, kan tjänas in, behållas och överföras när en

person byter arbetsmarknadsstatus mellan arbetstagare och egenföretagare samt mellan ekonomiska sektorer. Detta kan innefatta

- (a) att alla avgifter lägga samman och att alla rättigheter som intjänats under en persons arbetsliv eller under en viss referensperiod behålls, och
- (b) att alla rättigheter görs överförbara mellan olika system inom en viss gren av det sociala skyddet.

Fullgott skydd

- 12. Om det uppstår en risk som omfattas av ett system för socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare bör medlemsstaterna se till att systemen erbjuder en fullgod nivå av skydd för deltagarna, dvs. att skyddet ges i god tid och att det är tillräckligt för att kunna upprätthålla en rimlig levnadsstandard, att det utgör en lämplig ersättning för förlorad inkomst samt att det förhindrar att deltagarna hamnar i fattigdom.
- 13. Medlemsstaterna bör säkerställa att de sociala avgifterna står i proportion till arbetstagarnas och egenföretagarnas betalningsförmåga.
- 14. Medlemsstaterna bör säkerställa att undantag från eller nedsättningar av de sociala avgifterna gäller för låginkomsttagare, oavsett typ av anställningsförhållande och arbetsmarknadsstatus.
- 15. Medlemsstaterna bör 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

- 16. Medlemsstaterna bör säkerställa att villkoren och reglerna i alla system för socialt skydd är öppna och att alla utan kostnad får regelbundet uppdaterad, fullständig, lättåtkomlig, användarvänlig och lättbegriplig information om sina individuella rättigheter och skyldigheter, exempelvis genom att
 - (a) skicka regelbundna uppdateringar om individuella rättigheter,
 - (b) tillhandahålla simuleringsverktyg på nätet om förmånsrättigheter,
 - (c) skapa gemensamma informationscentrum eller personliga konton som är tillgängliga online eller offline.
- 17. Medlemsstaterna bör 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

- 18. 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 det särskilda syftet att tillhandahålla mer information vid utformningen av politiken om nya arbetsformer. Medlemsstaterna bör i detta sammanhang samla in och offentliggöra tillförlitlig nationell statistik om tillgång till de olika formerna av socialt skydd, uppdelad efter arbetsmarknadsstatus (arbetstagare eller egenföretagare), typ av

anställningsförhållande (visstidsanställning, tillsvidareanställning, deltid, heltid, nya arbetsformer, standardanställning), kön, ålder och medborgarskap före den [Lägg till det datum som infaller 18 månader efter offentliggörandet av rekommendationen].

19. Kommissionen bör tillsammans med kommittén för socialt skydd fastställa en ram för riktmärkning och utarbeta gemensamma kvantitativa och kvalitativa indikatorer före den [Lägg till det datum som infaller 12 månader efter offentliggörandet av rekommendationen] så att genomförandet av denna rekommendation kan övervakas och utvärderas.
20. Medlemsstaterna bör genomföra de principer som anges i denna rekommendation så snart som möjligt och skicka in rapportering om handlingsplaner för de åtgärder som vidtas på nationell nivå före den [Lägg till det datum som infaller 12 månader efter offentliggörandet av rekommendationen]. Framstegen i genomförandet av handlingsplanerna bör övervakas inom ramen för de multilaterala övervakningsverktygen i linje med den europeiska planeringsterminen och den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration.
21. Kommissionen bör utvärdera framstegen i genomförandet av denna rekommendation, där 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 före den [Lägg till det datum som infaller 3 år efter offentliggörandet av rekommendationen]. På grundval av utvärderingens resultat kan kommissionen överväga att lägga fram ytterligare förslag.
22. Kommissionen bör säkerställa att genomförandet av denna rekommendation stöds genom åtgärder som finansieras av relevanta unionsprogram.
23. Kommissionen bör främja ömsesidigt lärande och utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna och med berörda parter.

Utfärdad i Strasbourg den

*På rådets vägnar
Ordförande*