

Strasbourg, den 16.4.2019
COM(2019) 186 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Mere effektiv beslutningstagning inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken:
Kortlægning af områder med henblik på øget overgang til beslutningstagning med
kvalificeret flertal**

1. Indledning

Den sociale dimension af Den Europæiske Union er nedfældet i artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Den fremhæver Unionens mål om bl.a. at fremme befolkningernes velfærd, arbejde for en bæredygtig udvikling og en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, bekæmpe social udstødelse og forskelsbehandling og fremme ligestilling mellem kvinder og mænd.

I denne forbindelse er Unionens rolle at støtte og supplere medlemsstaternes sociale politikker, at sikre fælles spilleregler, opadgående konvergens inden for beskæftigelse og sociale resultater, og at det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union er velfungerende. Lovgivning, koordinering af politikker og finansiering på EU-plan har gjort mærkbare fremskridt de seneste 60 år (se bilag 1).

I forbindelse med arbejdsmarkeder og samfund i forandring, nye muligheder og udfordringer som følge af globaliseringen, digitalisering, modvirkning af og tilpasning til klimaforandringer, skiftende arbejdsmønstre, migration og aldrende befolkninger ligger sociale spørgsmål EU-borgerne meget på sinde. Som reaktion herpå fremlagde Europa-Kommissionen en omfattende dagsorden for initiativer til at forny og modernisere gældende EU-ret på det sociale område¹. EU's ledere forpligtede sig også i marts 2017 til at fortsætte med at arbejde hen imod et socialt Europa².

Proklamationen af den europæiske søjle for sociale rettigheder i november 2017 var et vigtigt gennembrud. Den europæiske søjle for sociale rettigheder³, som Kommissionen foreslog, og som er blevet proklameret sammen med Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, udstikker en ny kurs for håndteringen af nuværende og fremtidige udfordringer. Der er allerede taget en række initiativer på EU-plan for at følge op på søjlen og modernisere borgernes rettigheder i en verden i hastig forandring⁴ og dermed også bidrage til opfyldelsen af FN's verdensmål.

I en tid med hurtige og til tider drastiske forandringer er det vigtigere end nogensinde, at EU sammen med medlemsstaterne er i stand til hurtigt og effektivt at reagere politisk. Dette indebærer en effektiv beslutningstagning, hvor EU kan støtte og supplere de nationale politikker, tackle nye udfordringer rettidigt, udnytte de muligheder, som sådanne forandringer medfører, optimalt, forsvare Unionens kollektive interesser og beskytte EU-borgerne.

Som kommissionsformand Jean-Claude Juncker bebudede i sin tale om Unionens tilstand i september 2018, er det hensigtsmæssigt at gøre status over de rammer for EU's beslutningstagning, som er fastsat i traktaterne på en række vigtige politikområder, for at

¹ Yderligere oplysninger på https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf og i bilag 2.

² Erklæring fra lederne af 27 medlemsstater og af Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen (Rom, den 25. marts 2017);

http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_da.htm•

³ Søjlen blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen på det sociale topmøde i Göteborg om fair job og vækst (november 2017): https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

⁴ Se bilag 2 for en oversigt over initiativer vedtaget på det sociale område under Juncker-Kommissionen.

sikre, at EU kan anvende alle de værktøjer, det har til rådighed, og maksimere deres merværdi.

Denne meddelelse indgår således i Kommissionens bredere tilsagn om at undersøge, hvordan man kan gøre beslutningstagningen mere effektiv ved at kortlægge områder med henblik på øget anvendelse af afstemning med kvalificeret flertal⁵, og følger op på tidligere meddelelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik⁶, om skattepolitik⁷ og om energi og klima⁸.

Det er vigtigt at bemærke, at langt de fleste afgørelser inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken i næsten tre årtier er truffet i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Rådet (der træffer afgørelse med kvalificeret flertal) og Europa-Parlamentet fungerer som medlovgivere på lige fod (se afsnittet nedenfor). Udformningen af EU's politik på det sociale område foregår således meget anderledes end udformningen på de øvrige områder, navnlig inden for skattepolitikken og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor enstemmighed stadig er normen.

Et andet særligt forhold er, at Kommissionen skal konsultere arbejdsmarkedets parter, før den fremsætter forslag inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken⁹. Desuden kan arbejdsmarkedets parter forhandle aftaler, der enten kan gennemføres selvstændigt i henhold til national praksis, eller som kan gennemføres på deres anmodning på EU-plan gennem en rådsafgørelse¹⁰.

2. Den nuværende EU-ramme for beslutningstagning inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken

Den gældende social- og arbejdsmarkedslvgivning omfatter 125 retsakter, der dækker områder lige fra ligestilling mellem kvinder og mænd, arbejdskraftens mobilitet, udstationerede arbejdstageres rettigheder, beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed samt arbejdsvilkår til underretning og konsultation af arbejdstagerne. Under Juncker-Kommissionen er der fremsat 27 forslag til retsakter om social- og arbejdsmarkedspolitikken, og der er hidtil opnået enighed om 24 (se bilag 2).

⁵ Se kommissionsformand Jean-Claude Junckers tale om Unionens tilstand af 12. september 2018 og Kommissionens arbejdsprogram for 2019 (COM(2018) 800 final).

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177 final.

⁹ I henhold til artikel 154 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal der gennemføres en obligatorisk konsultation i to faser: I første fase konsulterer Kommissionen arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for et initiativ og i anden fase om indholdet af det påtænkte initiativ. I begge faser kan arbejdsmarkedets parter meddele Kommissionen, at de ønsker at indlede en forhandlingsproces med henblik på en aftale mellem arbejdsmarkedets parter på dette område. I så fald suspenderer Kommissionen sit initiativ, mens forhandlingerne står på. Hvis det lykkes at afslutte dem, kan arbejdsmarkedets parter anmode om få deres aftale gennemført, ved at Kommissionen forelægger et forslag til Rådets afgørelse. Hvis det ikke lykkes arbejdsmarkedets parter at nå frem til en aftale efter anden fase af konsultationen, kan Kommissionen beslutte at fremsætte et forslag.

¹⁰ Artikel 155 i TEUF.

En stor del af den gældende social- og arbejdsmarkedslovgivning er blevet vedtaget ved afstemning med kvalificeret flertal og anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure. Desuden har aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, der er gennemført på EU-plan, spillet en vigtig rolle i forbindelse med udviklingen af gældende EU-ret på det sociale område. Der er vedtaget lovgivning med enstemmighed på visse områder, f.eks. de første retsakter i forbindelse med koordineringen af de sociale sikringsordninger¹¹ og bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

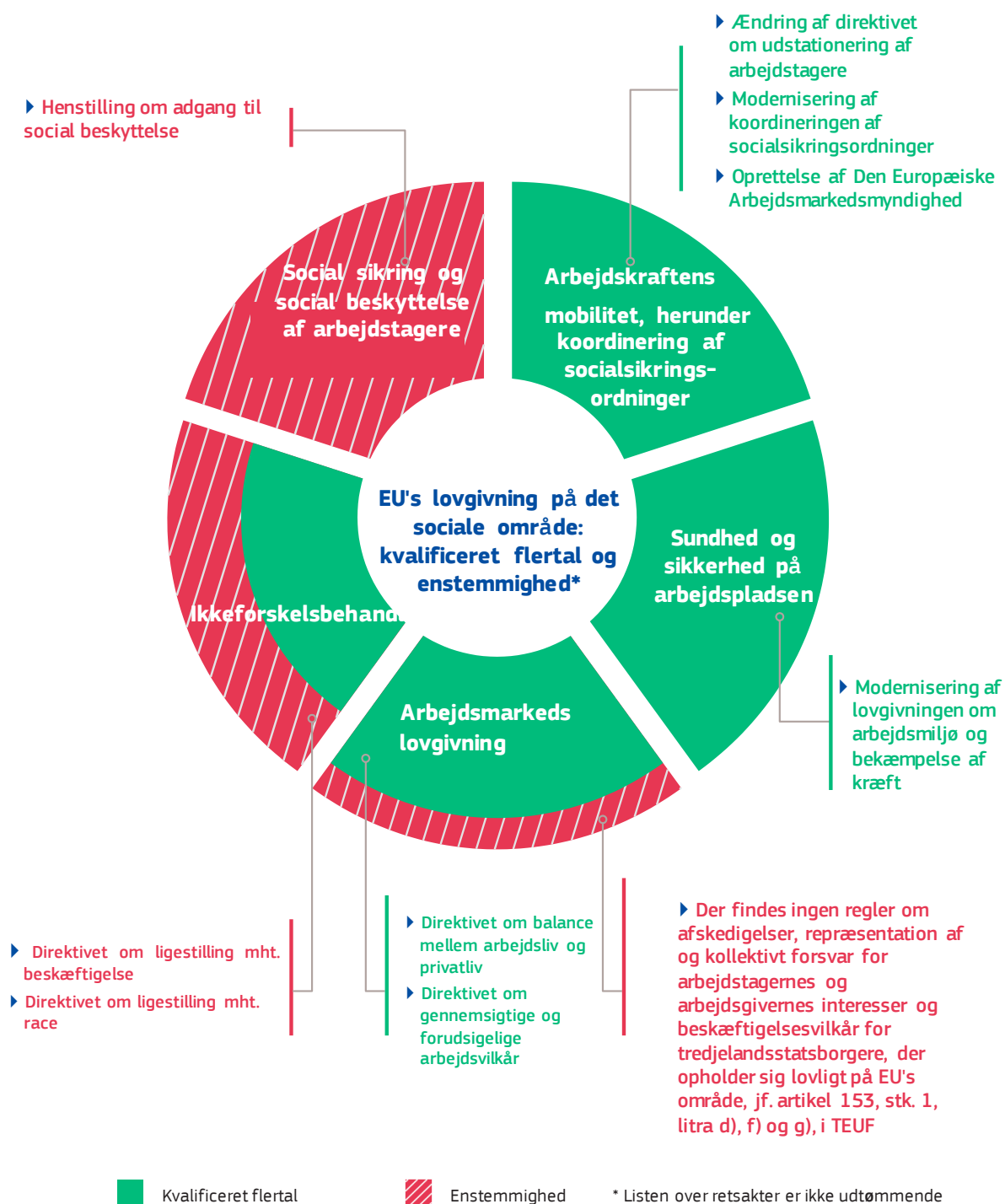
Et begrænset antal områder inden for socialpolitikken er imidlertid stadig omfattet af afstemning med enstemmighed i Rådet og den særlige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet ikke har en rolle som medlovgiver. Det drejer sig om:

- ikke-forskelsbehandling (artikel 19, stk. 1, i TEUF)
- arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse (undtagen i grænseoverskridende situationer) (artikel 153, stk. 1, litra c), i TEUF)
- beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt (artikel 153, stk. 1, litra d), i TEUF)
- repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser (artikel 153, stk. 1, litra f), i TEUF) og
- beskæftigelsesvilkår for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område (artikel 153, stk. 1, litra g), i TEUF).

Ud over den kendsgerning, at visse aspekter af disse politikområder kan have en indvirkning på den finansielle balance i de nationale velfærdssystemer, er der ingen særlig logik i, at disse få områder efter flere på hinanden følgende traktatrevisioner stadig er omfattet af afstemning med enstemmighed og den særlige lovgivningsprocedure, navnlig set i forhold til de områder, der allerede er omfattet af afstemning med kvalificeret flertal.

¹¹ Med Lissabontraktaten i 2009 blev koordineringen af medlemsstaternes sociale sikringsordninger i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) omfattet af beslutningstagning med kvalificeret flertal og den almindelige lovgivningsprocedure i stedet for beslutningstagning med enstemmighed. Se bilag 1 for en oversigt over udviklingen i gældende EU-ret på det sociale område. Denne ændring blev ledsaget af indførelsen af en "nødbremse"-klausul i henhold til artikel 48 i TEUF, ifølge hvilken et medlem af Rådet kan erklære, at et udkast til lovgivningsmæssig retsakt om koordinering af sociale sikringssystemer vil berøre vigtige aspekter af den pågældende medlemsstats sociale sikringssystem (herunder anvendelsesområde, omkostninger og økonomisk struktur) eller berøre dette systems finansielle balance, og anmode om, at spørgsmålet forelægges Det Europæiske Råd. I så fald suspenderes den almindelige lovgivningsprocedure. Efter drøftelse skal Det Europæiske Råd inden fire måneder enten forelægge Rådet udkastet på ny, hvilket bringer suspensionen af den almindelige lovgivningsprocedure til ophør, eller undlade at handle eller anmode Kommissionen om at forelægge et nyt forslag (i så fald anses den oprindeligt foreslåede retsakt for ikke-vedtaget).

Figur 1: Gældende social- og arbejdsmarkedslovgivning — beslutningstagning med enstemmighed og kvalificeret flertal illustreret ved eksempler på eksisterende retsakter



3. Støtte til udviklingen af EU's socialpolitik

a) Lukke hullerne i beskyttelsen

Beslutningstagning baseret på enstemmighed på den ene side og den kendsgerning, at der er vedtagelse med kvalificeret flertal og enstemmighed inden for samme politikområde på den anden side, har ført til en uensartet udvikling i den gældende social- og arbejdsmarkedslovgivning. Beskyttelsesstandarderne er generelt høje, men der er huller, som gør, at visse grupper ikke nyder samme grad af beskyttelse. Et par eksempler:

- Der findes omfattende EU-bestemmelser om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder og om ligebehandling uanset race eller etnisk oprindelse, men der sikres ikke samme grad af ligebehandling, når det gælder religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering; dette er et eksempel på et område, der er omfattet af beslutningstagning med enstemmighed, og hvor reglerne ikke har udviklet sig ensartet.
- Tredjelandstatsborgere med lovligt ophold sikres ligebehandling med EU-borgere med hensyn til adgang til arbejdsmarkedet og arbejdsvilkår (og også med hensyn til adgang til uddannelse, anerkendelse af eksamensbeviser og andre faglige kvalifikationer, social sikring, adgang til varer og tjenester), men der findes ingen bindende EU-minimumskrav, der udtrykkeligt er udformet med henblik på en effektiv integration på arbejdsmarkedet; dette er et eksempel på to procedurer i traktaten med forskellige afstemningsregler, som vedrører ens områder, nemlig lovlig indvandring og arbejdsvilkår for indvandrere med lovligt ophold.
- Arbejdstagerne skal informeres og høres forud for ledelsens beslutningstagning, navnlig når der er planer om omstrukturering, kollektive afskedigelser eller overførsel af virksomheder, og for så vidt angår EU-virksomheder (gennem europæiske samarbejdsudvalg), men der findes (ud over reglerne om medarbejderindflydelse i europæiske selskabsformer)¹² ingen fælles minimumskrav til repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser. Der findes desuden kun begrænsede bestemmelser om den specifikke beskyttelse af de enkelte arbejdstagere i tilfælde af ansættelsesforholdets ophør.

b) Holde trit med udviklingen i de sociale udfordringer

EU og alle dets medlemsstater står over for fælles udfordringer, for så vidt angår indvirkningen af nye teknologier, øget konkurrencepres i den globaliserede økonomi, nye former for arbejde og demografiske tendenser (herunder aldring). Det er vigtigt, at de fuldt ud udnytter de muligheder, som nogle af disse forandringer (f.eks. digitalisering) bringer med sig. At sikre de grundlæggende elementer i den europæiske sociale model for fremtidige generationer kræver handling på en lang række områder, herunder navnlig:

- at sikre bæredygtige og tilstrækkelige pensions- og langtidsplejeordninger i lyset af befolkningsaldringen og ændrede mønstre i privat- og familielivet

¹² Rådets direktiv 2001/86/EF af 8. oktober 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til statut for det europæiske selskab (SE) for så vidt angår medarbejderindflydelse og Rådets direktiv 2003/72/EF af 22. juli 2003 om supplerende bestemmelser til statuten for det europæiske andelsselskab for så vidt angår medarbejderindflydelse.

- at støtte mennesker i længere og mere forskelligartede karriereforløb og stadig hyppigere overgange i arbejdslivet
- at hæve færdighedsniveauet og tilvejebringe relevante muligheder for livslang læring for at sikre vores økonomiers konkurrenceevne og
- at slå til lyd for fordelene ved forskelligartede samfund og samtidig sikre social inklusion og lige muligheder for alle.

For at imødegå disse udfordringer har EU behov for en hurtig, effektiv og fleksibel EU-beslutningstagning, således at lovgivning og ikke-bindende instrumenter som f.eks. henstillinger kan holde trit med den økonomiske og samfundsmæssige udvikling.

c) Fremme af en kompromiskultur

Afstemning med kvalificeret flertal er baseret på en kompromiskultur og skaber mulighed for drøftelser og pragmatiske resultater, der afspejler hele EU's interesser. En fleksibel, effektiv og hurtig beslutningstagning har gjort det muligt for EU at blive en global reference, der sætter standarden på politikområder som f.eks. sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. Udsigten til afstemning med kvalificeret flertal kan blive en stærk katalysator, der inddrager alle aktører i at opnå kompromiser og et resultat, der er acceptabelt for alle.

Afstemning med kvalificeret flertal er mere vidtgående end reglen om simpelt flertal, som kræver, at der opnås over 50 % af de afgivne stemmer. Da stemmer, som hverken er for eller imod, ikke tæller som stemmer for, er det en forudsætning for at opnå stemmeflerhed, at medlemsstaterne udtaler sig udtrykkeligt til fordel for et forslag og afgiver en positiv stemme. For at opnå et kvalificeret flertal skal to betingelser være opfyldt:

- 55 % af medlemsstaterne stemmer for, og
- forslaget støttes af medlemsstater, der repræsenterer mindst 65 % af EU's befolkning.

Enstemmighed skaber ikke disse incitamenter, da dens vigtigste egenskab er, at hver enkelt medlemsstat faktisk har vetoret. Dette øger risikoen for, at lovgivningsprocessen går betydelig langsommere. For eksempel blev forslaget til direktiv om beskyttelse af mobile arbejdstageres supplerende pensionsrettigheder, som blev fremsat i 2005, blokeret i Rådet i seks år. Efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse i 2009 blev afstemningsreglen ændret til kvalificeret flertal, og forslaget blev efterfølgende vedtaget i 2014¹³, hvilket gjorde det muligt at yde bedre beskyttelse til arbejdstagere, der flytter inden for EU.

d) Øge inddragelsen af Europa-Parlamentet

De særlige lovgivningsprocedurer, der finder anvendelse på de sociale politikområder, som stadig er omfattet af enstemmighed, giver ikke en ligeværdig, fremtrædende rolle som medbeslutningstager til Europa-Parlamentet, som ofte kun høres.

Der kan imidlertid argumenteres generelt for — navnlig på det sociale politikområde — at give Europa-Parlamentet større indflydelse. Medlemmerne af Europa-Parlamentet

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/50/EU af 16. april 2014 om mindstekrav til fremme af arbejdskraftens mobilitet mellem medlemsstaterne gennem bedre muligheder for at optjene og bevare supplerende pensionsrettigheder.

repræsenterer de borgere, der er direkte omfattet af EU's socialpolitik, og bør have indflydelse på udformningen af den gennem deres valgte repræsentanter.

En overgang til den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Parlamentet bliver medlovgiver på lige fod med Rådet, ville give borgernes repræsentanter mulighed for fuldt ud at bidrage til udformningen af EU's socialpolitik.

4. Nuværende muligheder for at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal

I henhold til EU-traktaterne er der to passerellebestemmelser, der finder anvendelse inden for socialpolitikken:

- en særlig bestemmelse for socialpolitikken (artikel 153, stk. 2, sidste afsnit, i TEUF) og
- en generel bestemmelse (artikel 48, stk. 7, i TEU).

Der er vigtige proceduremæssige forskelle mellem disse to bestemmelser.

Passerellebestemmelser

Artikel 48, stk. 7, i TEU indeholder en generel passerellebestemmelse. Dette skaber mulighed for, at foranstaltninger på et bestemt område eller i et bestemt tilfælde, som hidtil har været omfattet af beslutningstagning med enstemmighed, efterfølgende vedtages af Rådet med kvalificeret flertal, eller, hvis der er tale om særlige lovgivningsprocedurer, vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Det Europæiske Råd skal for at aktivere denne bestemmelse tage initiativet, angive omfanget af de påtænkte ændringer af beslutningsprocessen og underrette de nationale parlamenter herom. Hvis ingen nationale parlamenter gør indsigelse inden for seks måneder, kan Det Europæiske Råd med enstemmighed og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet vedtage en afgørelse, der bemyndiger Rådet til at træffe afgørelse med kvalificeret flertal eller tillade vedtagelse af de relevante retsakter i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure.

Den generelle passerellebestemmelse giver mulighed for at indføre afstemning med kvalificeret flertal, men stadig være omfattet af den særlige lovgivningsprocedure. Den giver også mulighed for at overgå til afstemning med kvalificeret flertal efter den almindelige lovgivningsprocedure med medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet.

Artikel 153, stk. 2, sidste afsnit, i TEUF indeholder en særlig passerellebestemmelse for foranstaltninger inden for socialpolitikken, der i øjeblikket er omfattet af enstemmighed og den særlige lovgivningsprocedure på de områder, som er omfattet af artikel 153, stk. 1, litra d), f) og g), i TEUF. Dette er relevant for foranstaltninger, der støtter og supplerer medlemsstaternes indsats på følgende områder:

- beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt (afskedigelses)
- repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser og
- beskæftigelsesvilkår for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område.

Enhver overgang til den almindelige lovgivningsprocedure på disse områder forudsætter enstemmighed i Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet.

Traktaterne skaber mulighed for endnu et middel til at klare en situation, hvor en eller flere medlemsstater blokerer en afgørelse ved hjælp af deres veto. Proceduren for forstærket samarbejde¹⁴ skaber mulighed for, at en gruppe på ni eller flere medlemsstater går videre med et foreslået initiativ, hvis det viser sig umuligt at nå til enstemmighed i Rådet. Andre EU-medlemsstater har stadig ret til at tilslutte sig initiativet på et senere tidspunkt. I henhold til denne procedure indeholder artikel 333 i TEUF også en særlig passerellebestemmelse, der gør det muligt for de medlemsstater, der deltager i et specifikt forstærket samarbejde, at beslutte at gå over til kvalificeret flertal og/eller den almindelige lovgivningsprocedure.

Inden for socialpolitik er et forstærket samarbejde imidlertid ikke en løsning på bredere, EU-dækkende problemer, da det skaber en risiko for fragmentering af det indre marked og en todeling af Europa og for forskellig behandling af EU-borgere afhængigt af, hvilke

¹⁴ Artikel 20 i TEU, artikel 326-334 i TEUF.

medlemsstater de bor i. I denne forbindelse præciseres det i artikel 326 i TEUF, at et forstærket samarbejde ikke må skade det indre marked eller den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Det må ikke indebære begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne og må ikke fordreje konkurrencevilkårene mellem dem. Dette er særlig relevant for socialpolitikken. Alternativet med at anvende proceduren for forstærket samarbejde synes derfor ikke at være tilfredsstillende for forslag, der sikrer anvendelsen af de grundlæggende rettigheder, som bør gælde for alle enkeltpersoner i alle EU's medlemsstater. Allerede i 2014 blev idéen om at anvende et forstærket samarbejde til det foreslåede horisontale direktiv om ligebehandling¹⁵ med overvældende flertal forkastet i Rådet.

Aktivering af passerellebestemmelserne for at gå over til beslutningstagning med kvalificeret flertal har ikke disse ulemper, da de giver EU mulighed for samlet at bevæge sig fremad og dermed bevare det indre markeds integritet og EU's sociale dimension. Dette ville ændre afstemnings- og beslutningsmetoden, hvorimod den overordnede retlige ramme for EU's indsats ville forblive uændret. Bemærk navnlig:

- i. Unionens indsats ville fortsat fokusere på områder, hvor målene ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på grund af den påtænkte handlings omfang og virkninger, under fuld overholdelse af nærhedsprincippet. Ifølge proportionalitetsprincippet må indholdet og formen af Unionens handling ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå målene i traktaterne.
- ii. **Omfanget af og betingelserne for udøvelsen af EU's beføjelser ændres ikke.** Artikel 153 i TEUF indeholder en række kriterier, der skal opfyldes af EU's foranstaltninger inden for socialpolitikken. For eksempel kan direktiver kun indeholde minimumsforskrifter under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne, og de skal undgå at pålægge SMV'er unødige byrder. EU-foranstaltninger må ikke anfægte medlemsstaternes mulighed for at fastlægge de grundlæggende principper i deres sociale sikringsordninger og må ikke i væsentligt omfang berøre den økonomiske balance i disse ordninger. EU-foranstaltninger er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Artikel 153, stk. 5, i TEUF udelukker også foranstaltninger vedrørende lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout. Ifølge artikel 151 i TEUF iværksætter Unionen foranstaltninger, der tager hensyn til forskellene i national praksis.
- iii. **Arbejdsmarkedsparternes rolle i udformningen af lovgivningen om socialpolitikken vil ikke blive påvirket.** I overensstemmelse med artikel 154 i TEUF ville Kommissionen fortsat gennemføre en høring i to faser af arbejdsmarkedets parter, før den fremsætter nye forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område. Den ville konsultere arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en EU-indsats og om indholdet af det påtænkte forslag. Det er vigtigt at bemærke, at i det omfang kvalificeret flertal finder anvendelse på de områder, der er omfattet af artikel 153 i TEUF, finder dette også anvendelse på gennemførelsen af aftaler mellem arbejdsmarkedets parter ved hjælp af Rådets afgørelser i henhold til artikel 155 i TEUF.

¹⁵ Forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering (KOM(2008) 426 endelig af 2.7.2008).

- iv. **Bedre regulering er fortsat kernen i EU's politikudformning:** Alle forslag udarbejdes i overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering. Disse sikrer, at EU's politik og lovgivningsproces er åbne og gennemsigtige, understøttet af dokumentation og en forståelse af konsekvenserne for borgere, virksomheder og offentlige forvaltninger. Borgere og interesseparter kan bidrage under hele processen.
- v. **Overgang til afstemning med kvalificeret flertal er en beslutning, som medlemsstaterne har fuld kontrol over.** Det kræver en enstemmig afgørelse i Det Europæiske Råd eller Rådet at aktivere passerellebestemmelserne. I henhold til den generelle bestemmelse (artikel 48, stk. 7, i TEU) skal overgangen til beslutningstagning med kvalificeret flertal eller den almindelige lovgivningsprocedure desuden støttes af alle nationale parlamenter, og Europa-Parlamentet skal give sin godkendelse.

5. Analyse af specifikke politikområder, som stadig er omfattet af enstemmighed

Formålet med dette afsnit er at vurdere anvendelsen af passerellebestemmelserne på det sociale område. Analysen foretages enkeltvis for de fem områder, der er kortlagt i afsnit 2, og som stadig er omfattet af afstemning med enstemmighed og særlige lovgivningsprocedurer.

a) *Ikke-forskelsbehandling*

EU's indsats for at bekæmpe forskelsbehandling har været omfattet af enstemmighed, siden den blev indført i Amsterdamtraktaten i 1997. Med Nicetraktaten indførtes kvalificeret flertal, når det drejer sig om at vedtage grundprincipper for EU-tilskyndelsesforanstaltninger til støtte for medlemsstaternes aktioner med henblik på at bekæmpe forskelsbehandling, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love¹⁶.

Den nuværende EU-lovgivning¹⁷ (vedtaget med enstemmighed) fastsætter forskellige beskyttelsesniveauer afhængigt af årsagerne til forskelsbehandling. EU-direktiverne giver en vis grad af beskyttelse af ligestilling mellem køn og racer, for så vidt angår beskæftigelse, erhverv og en række andre områder. Ligebehandling med hensyn til religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering er imidlertid kun beskyttet, for så vidt angår beskæftigelse og erhverv. Behovet for enstemmighed i Rådet har på dette område ført til en

¹⁶ Artikel 19, stk. 2, i TEUF.

¹⁷ Rådets direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, Rådets direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Andre instrumenter blev vedtaget med kvalificeret flertal, fordi de var baseret på en anden bestemmelse i traktaten, men vedrører lignende områder: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/41/EU om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF.

inkonsekvent retlig ramme og en usammenhængende indvirkning af EU-retten på menneskers liv, hvor nogle mennesker er bedre beskyttet end andre¹⁸.

Ligestilling er en af EU's grundlæggende værdier. Forskelsbehandling hører ikke hjemme i Unionen¹⁹. I marts 2017 forpligtede EU's ledere sig i Romerklæringen til at arbejde hen imod en Union, der fremmer ligestilling mellem kvinder og mænd, rettigheder og lige muligheder for alle, og som bekæmper forskelsbehandling. Medlemsstaterne og Kommissionen har tilsluttet sig 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling, som indebærer afskaffelse af diskriminerende love, politikker og praksis og fremme af passende lovgivning, politikker og tiltag²⁰.

En undersøgelse fra Europa-Parlamentet²¹ i 2018 fremhævede omfanget af de skadelige virkninger, som mangler og hindringer i EU's lovgivning og tiltag har på enkeltpersoners dagligdag og på samfundet (målt i BNP, skatteindtægter og social samhørighed). Manglen på fælles EU-regler til beskyttelse mod forskelsbehandling i forbindelse med adgang til varer og tjenester undergraver de fælles spilleregler, som er afgørende for et effektivt og retfærdigt indre marked. Enkeltpersoner og virksomheder bør have uhindret adgang til de fire grundlæggende frihedsrettigheder på samme vilkår.

I henhold til EU-lovgivningen skal hver enkelt medlemsstat oprette organer til fremme af ligebehandling²². Disse ligestillingsorganer har mandat til at tilbyde uafhængig bistand til ofre for forskelsbehandling, gennemføre undersøgelser og offentliggøre rapporter om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling, men kun for så vidt angår race, etnisk oprindelse og køn. På grund af de retlige begrænsninger udstedte Kommissionen kun ikke-bindende retningslinjer for deres drift²³. Bistand til ofre og andre aktiviteter til fremme af ligebehandling varierer således fra medlemsstat til medlemsstat, og grundene til beskyttelse er forskellige.

For at fremme udviklingen af ensartet beskyttelse mod forskelsbehandling med effektive klagemekanismer for alle kunne anvendelsen af passerellebestemmelsen overvejes i nærmeste fremtid.

¹⁸ Forslaget fra 2008 til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering (KOM(2008) 426 endelig), som behandler disse spørgsmål og udvider beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro, alder, handicap og seksuel orientering til at omfatte andre områder end beskæftigelse, blokeres i Rådet.

¹⁹ Navnlig artikel 2 i TEU og artikel 8 i TEUF.

²⁰ Et af formålene med mål 10 (nedbringelse af uligheden i og mellem lande) er at sikre lige muligheder og nedbringe samfundsforårsagede uligheder.

Delmål 10.2: Senest i 2030 at styrke og fremme social, økonomisk og politisk inddragelse af alle uanset alder, køn, handicap, race, etnicitet, oprindelse, religion eller økonomisk eller anden status.

Delmål 10.3: Sikre lige muligheder og reducere samfundsforårsagede uligheder, bl.a. ved at afskaffe diskriminerende love, politikker og praksis og ved at fremme hensigtsmæssig lovgivning, politikker og foranstaltninger til at imødegå dette.

²¹ European Parliamentary Research Service, Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report (PE 615.660, marts 2018);

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)615660](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660).

²² Artikel 13 i direktiv 2000/43/EF, artikel 11 i direktiv 2010/41/EU, artikel 12 i direktiv 2004/113/EF og artikel 20 i direktiv 2006/54/EF.

²³ Kommissionens henstilling C(2018) 3850 final af 22.6.2018 om standarder for ligestillingsorganer; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

Ikke-forskelsbehandling: Fakta og tal

- En Eurobarometer-undersøgelse²⁴ viser, at 12 % af befolkningen i EU betragter sig selv som en del af en gruppe, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling. Omkring en ud af fem respondenter beretter om personlige erfaringer med forskelsbehandling eller chikane i de foregående 12 måneder. Forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse betragtes som den mest udbredte form for forskelsbehandling efterfulgt af forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, religion eller tro, handicap og alder.
- For de berørte personer kan nægtelse af rettigheder som følge af forskelsbehandling føre til materiel og/eller ikke-materiel skade, f.eks. et indtægtstab og/eller et dårligere helbred. For samfundet kan forskelsbehandling have en skadelig indvirkning på BNP og skatteindtægterne samt den sociale samhørighed²⁵.

b) Arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse (undtagen i grænseoverskridende situationer)

EU støtter og supplerer medlemsstaternes indsats, for så vidt angår arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse.²⁶ Dette område har været omfattet af enstemmighed i henhold til den særlige lovgivningsprocedure, siden disse beføjelser blev indført i Maastrichttraktaten i 1992.

Kravet om enstemmighed på dette område hænger sammen med, at de nationale systemer for social sikring og social beskyttelse er dybt forankret i nationale modeller for økonomi, skat og indkomstfordeling. Der er stor forskel på systemerne i EU, idet der er forskelle med hensyn til budgettets størrelse og den måde, hvorpå det tildeles, finansieringskilden, graden af dækning af risici i befolkningen og arbejdsmarkedsparternes rolle.

I takt med at arbejdsmarkedet udvikler sig, er der behov for reformer af de sociale beskyttelsessystemer på nationalt plan for at sikre, at de moderniseres, således at vores sociale model forbliver egnet til formålet, at ingen lades i stikken, og at mennesker og virksomheder i EU får mest muligt ud af en arbejdsverden i forandring. Demografiske forandringer som f.eks. befolkningsaldring, lavere fødselstal og længere forventet levetid vil påvirke medlemsstaternes evne til at sikre en passende social beskyttelse. Bidragene fra befolkningen i den erhvervsaktive alder vil blive mindre, hvilket vil skabe et behov for at søge efter ikke arbejdsrelaterede kilder til finansiering af sociale beskyttelsessystemer. Fremkomsten af en vifte af ansættelsesforhold, der forværres af teknologiske forandringer og digitale platforme, har allerede skabt huller i den sociale beskyttelse. Og fremtidens arbejdsverden vil kræve massive investeringer i livslang læring, uddannelse, efteruddannelse og omskoling, som de nationale sociale beskyttelsessystemer ikke i tilstrækkelig grad tager højde for i dag.

Med principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder som kompas har Kommissionen hidtil foreslået at fokusere indsatsen på EU-plan på at fremsætte henstillinger

²⁴ Eurobarometer 437, Discrimination in the EU in 2015.

²⁵ Se fodnote 21.

²⁶ Dette fremgår af artikel 153, stk. 1, litra c), i TEUF, mens EU i henhold til artikel 48 i TEUF har beføjelse til at vedtage de foranstaltninger vedrørende social sikring, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Disse foranstaltninger er omfattet af afstemning med kvalificeret flertal og drøftes derfor ikke i denne meddelelse.

som f.eks. henstillingen om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige. Rådet nåede til politisk enighed om henstillingen i december 2018 med enstemmighed, og den afventer endelig vedtagelse. Når henstillingen er vedtaget, vil den blive gennemført, og dens indvirkning på moderniseringen af de sociale beskyttelsessystemer vil skulle vurderes.

Hvis Det Europæiske Råd anvender passerellebestemmelsen i artikel 48, stk. 7, i TEU og lader afgørelse med kvalificeret flertal finde anvendelse på et bestemt område eller i et bestemt tilfælde, kan Rådet træffe afgørelse med kvalificeret flertal og ikke længere med enstemmighed, når det vedtager henstillinger på dette område eller i dette tilfælde på grundlag af artikel 292 i TEUF. En overgang til kvalificeret flertal ville medvirke til at skabe enighed om sådanne henstillinger for at styre og bidrage til at støtte konvergensprocessen i retning af sociale beskyttelsessystemer, der passer til det 21. århundrede.

Selv da skal EU's indsats overholde nærhedsprincippet og tage hensyn til de store forskelle mellem medlemsstaternes sociale beskyttelsessystemer. Desuden sikrer artikel 153, stk. 4, i TEUF medlemsstaternes mulighed for at fastlægge de grundlæggende principper i deres sociale sikringsordninger og for ikke i væsentligt omfang at lade den økonomiske balance i disse ordninger blive berørt.

For at støtte moderniseringen af og konvergens mellem de sociale beskyttelsessystemer kunne man derfor i nær fremtid overveje at anvende passerellebestemmelsen til at vedtage henstillinger på området for arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse.

c) Beskæftigelsesvilkår for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område

Flere EU-direktiver om lovlig migration regulerer betingelserne for indrejse og ophold og rettighederne for forskellige kategorier af tredjelandstatsborgere, f.eks. studerende, forskere, sæsonarbejdere og virksomhedsinternt udstationerede²⁷. Disse direktiver er blevet vedtaget i henhold til artikel 79, stk. 2, i TEUF på grundlag af beslutningstagning med kvalificeret flertal, hvor Europa-Parlamentet har medbestemmelsesret.

²⁷ Gældende lovgivning om lovlig migration omfatter:

- Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring
- Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding
- Rådets direktiv 2009/50/EF af 25. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (direktivet om det blå EU-kort)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/36/EU af 26. februar 2014 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på arbejde som sæsonarbejdere
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/66/EU af 15. maj 2014 om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere og
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/801 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter, og au pair-ansættelse.

Formålet med disse regler er at sikre en retfærdig behandling i forhold til EU-borgere på en række områder, herunder ansættelsesvilkårene (løn, faglige kvalifikationer osv.). Samtidig finder EU's omfattende beskæftigelsesmæssige og sociale bestemmelser²⁸, navnlig sikring af rimelige arbejdsvilkår og beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, anvendelse på alle arbejdstagere, der er omfattet af den nationale arbejdsmarkedslovgivning i en medlemsstat, uanset deres nationalitet.

Desuden har Unionen på grundlag af forskellige traktatbestemmelser, hvor der anvendes kvalificeret flertal, vedtaget henstillinger om aktiveringsforanstaltninger for dem, der har problemer på arbejdsmarkedet. EU har f.eks. allerede opstillet retningslinjer i form af ungdomsgarantien²⁹, Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet³⁰ og Rådets henstilling om opkvalificeringsforløb³¹. Disse henstillinger gælder også for tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold og anerkender, at tredjelandsstatsborgere er blandt de udsatte grupper på arbejdsmarkedet, som kræver individuel støtte. Disse henstillinger er ved at blive gennemført, og deres indvirkning, herunder på tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold, er endnu ikke blevet evalueret.

Som følge heraf synes det potentielle anvendelsesområde for artikel 153, stk. 1, litra g), i TEUF, der gør det muligt for Unionen, med enstemmighed, at støtte og supplere medlemsstaternes indsats på området vedrørende beskæftigelsesvilkårene for tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold, at være ret begrænset.

I lyset af den eksisterende lovgivning både med hensyn til migration og gældende EU-ret på det sociale område og eksisterende henstillinger **synes der på nuværende tidspunkt ikke at være nogen væsentlig merværdi ved anvendelsen af passerellebestemmelsen på dette område.**

d) Beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt

Beskyttelsen af arbejdstagere i tilfælde, hvor deres arbejdskontrakt ophæves (afskedigelse), er kernen i den nationale arbejdsret. Den er tæt knyttet til de nationale sociale beskyttelsessystemer og arbejdsmarkedsinstitutioner, herunder arbejdsmarkedparternes rolle og traditionerne for kollektive overenskomstforhandlinger. Varigheden af og niveauet for arbejdsløshedsunderstøttelse, graden af regulering af arbejdskontrakter og de retslige og udenretslige procedurer varierer medlemsstaterne imellem.

På EU-plan udstikker EU's charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske søjle for sociale rettigheder³² horisontale principper for beskyttelse mod afskedigelse. Det er på

²⁸ F.eks. mht. arbejdstagernes sundhed og sikkerhed (rammedirektiv 89/391/EØF og 25 relaterede direktiver) og arbejdsvilkår: direktiv 91/533/EØF (skriftlig erklæring), direktiv 94/33/EF (unge på arbejdspladsen), direktiv 2008/104/EF (vikararbejde), direktiv 2008/94/EF (beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens), direktiv 1997/81/EF (deltidsarbejde), direktiv 1999/70/EF (tidsbegrænset ansættelse), direktiv 2002/14/EF (information og høring) og direktiv 2003/88/EF (arbejdstid).

²⁹ Rådets henstilling af 22. april 2013 om oprettelsen af en ungdomsgaranti (2013/C 120/01).

³⁰ Rådets henstilling af 15. februar 2016 om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet (2016/C 67/01).

³¹ Rådets henstilling af 19. december 2016 om opkvalificeringsforløb: Nye muligheder for voksne (2016/C 484/01).

³² Det fremgår af princip 7, litra b), i den europæiske søjle for sociale rettigheder, at "[f]orud for en opsigelse har arbejdstagere ret til at blive underrettet om årsagerne hertil og få et rimeligt varsel. De har ret til adgang

nationalt plan, at omfattende beskyttelsesrammer fastsætter minimumsstandards for beskyttelse mod afskedigelse for de enkelte arbejdstagere. De nationale love er bedst egnet til at tage hensyn til de særlige forhold ved de forskellige nationale beskyttelsessystemer, herunder skattemæssige betragtninger.

Den afledte EU-ret indeholder målrettede foranstaltninger til beskyttelse af de mest udsatte arbejdstagere mod afskedigelse. Dette omfatter beskyttelse af kvinder mod afskedigelse under graviditet. Direktivet om deltidsarbejde³³, direktivet om ligestilling mellem kønnene³⁴ og direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv³⁵ yder også beskyttelse mod afskedigelse og ugunstig behandling. Direktivet om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår³⁶ sikrer, at arbejdstagere har ret til at blive informeret om længden af opsigelsesperioden, og forbyder afskedigelser, som følge af at arbejdstagere udfører deres ret til information. Direktivet om balance mellem arbejdsliv og privatliv³⁷ forbyder også afskedigelse, som følge af at der er søgt om fædreorlov, forældreorlov eller omsorgsorlov samt fleksible arbejdsordninger.

De tætte forbindelser med og forskelligheden mellem nationale sociale beskyttelsessystemer og arbejdsmarkedsinstitutioner samt behovet for at respektere forskellige former for national praksis og modeller for social dialog er stærke argumenter for at opretholde enstemmighed i Rådet på dette område. Desuden vil nogle af de nyligt vedtagne direktiver, som nævnt ovenfor, først blive gennemført efter en overgangsperiode, hvilket gør det for tidligt at vurdere resultaterne på dette område. **Der synes på nuværende tidspunkt ikke at være nogen oplagt grund til at anvende passerellebestemmelsen.**

e) Repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser

For så vidt angår repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, er der stærke generelle principper i EU's charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske søjle for sociale rettigheder³⁸. Samtidig er EU's beføjelser på dette område stærkt begrænset af traktaten, der specifikt

til effektiv og upartisk tvistbilæggelse og i tilfælde af ubegrundet opsigelse ret til at klage, herunder passende kompensation."

³³ Rådets direktiv 97/81/EF af 15. december 1997 om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde, der er indgået af Unice, CEEP og EFS.

³⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning).

³⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/41/EU af 7. juli 2010 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF.

³⁶ [COM\(2017\) 797](#).

³⁷ [COM\(2017\) 253](#).

³⁸ Princip 8 i den europæiske søjle for sociale rettigheder fastsætter, at "arbejdsmarkedets parter skal høres om udformningen og gennemførelsen af økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale politikker i overensstemmelse med national praksis. De skal tilskyndes til at forhandle og indgå kollektive overenskomster på områder, der er relevante for dem, samtidig med at deres uafhængighed og retten til kollektive skridt respekteres. Aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter skal gennemføres på EU- og medlemsstatsplan, hvis det er relevant. Arbejdstagere eller deres repræsentanter har ret til at blive underrettet og hørt i god tid på områder, der er relevante for dem, navnlig for så vidt angår overførsel, omstrukturering og sammenlægning af virksomheder og kollektive afskedigelser. Støtte til øget kapacitet hos arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme den sociale dialog skal fremmes."

udelukker foranstaltninger vedrørende organisationsret, strejkeret og ret til lockout³⁹. Dertil kommer, at der ikke er nogen specifik lovgivning på EU-plan, der regulerer dette spørgsmål på en samlet måde⁴⁰.

Reglerne og traditionerne vedrørende repræsentation og kollektivt forsvar varierer betydeligt på nationalt plan. I de forskellige medlemsstater er der betydelige forskelle i graden af repræsentativitet blandt arbejdsmarkedets parter, deres generelle inddragelse i beslutningstagningen samt forekomsten og centraliseringen af de kollektive overenskomstforhandlinger. Dertil kommer, at 18 medlemsstater har modeller for medarbejderrepræsentation i bestyrelsen på virksomhedsplan, og disse er meget forskelligartede.

Kommissionen er fortsat indstillet på at støtte kapacitetsopbygningen hos arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med den fælles firpartserklæring fra de europæiske arbejdsmarkedsparter, Europa-Kommissionen og formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union om en *ny start for arbejdsmarkedsdialog*⁴¹.

Kommissionen glædede sig over det uafhængige arbejdsprogram for 2019-2021, som EU's tværfaglige arbejdsmarkedsparter vedtog den 6. februar 2019⁴², og som vidner om deres stærke vilje til at fremme løsninger for et retfærdigt, konkurrencepræget og bæredygtigt Europa.

De tætte forbindelser med og forskelligheden mellem nationale regler og traditioner vedrørende repræsentation og kollektivt forsvar er stærke argumenter for at opretholde enstemmighed i Rådet på dette område. **Der synes på nuværende tidspunkt ikke at være nogen oplagt grund til at anvende passerellebestemmelsen.**

6. Konklusioner og de næste skridt

På det sociale område har EU allerede effektive, rettidige og fleksible beslutningsprocesser, der gør det muligt at opfylde EU's mål om at fremme borgernes velfærd, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, fuld beskæftigelse og sociale fremskridt samt bekæmpe social udstødelse og forskelsbehandling og at reagere på udfordringerne for fremtidens arbejde trods de globale tendenser som f.eks. digitalisering, befolkningsaldring og migration.

³⁹ Se artikel 153, stk. 5, i TEUF, hvoraf det fremgår, at artikel 153 i TEUF ikke gælder for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.

⁴⁰ Aspekter af repræsentation og kollektivt forsvar behandles — i forskelligt omfang — i specifikke instrumenter som f.eks. direktiv 2009/38/EF om europæiske samarbejdsudvalg, direktiv 2001/23/EF om overførsel af virksomheder, direktiv 2001/86/EF om fastsættelse af supplerende bestemmelser til statut for det europæiske selskab (SE) for så vidt angår medarbejderindflydelse, direktiv 2003/72/EF om medarbejderes ret til information, høring og deltagelse i et europæisk andelsselskab og direktiv (EU) 2017/1132 om visse aspekter af selskabsretten.

⁴¹ En ny start for arbejdsmarkedsdialog — Erklæring fra de europæiske arbejdsmarkedsparter, Europa-Kommissionen og formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union af 16. juni 2016; <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=en>.

⁴² Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan: arbejdsprogrammet for 2019-2021 (for EFS, BusinessEurope, CEEP og UEAPME); <https://www.businesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>.

På baggrund af overvejelserne i denne meddelelse konstateres følgende:

- På de områder, der stadig er omfattet af enstemmighed, kunne en overgang til afstemning med kvalificeret flertal eller den almindelige lovgivningsprocedure bestemt gøre beslutningstagningen i EU mere rettidig, fleksibel og effektiv. Dette ville også fremme en kompromiskultur og gøre det lettere at træffe afgørelser, der opfylder borgernes og økonomiens behov i EU som helhed, og dermed sikre et retfærdigt indre marked.
- Når det er sagt, er det berettiget med en selektiv og individuel tilgang til anvendelsen af passerellebestemmelserne i traktaterne. Det er ikke alle de områder af socialpolitikken, som stadig er omfattet af enstemmighed og særlige lovgivningsprocedurer, der er lige vigtige med henblik på at forbedre Unionens handleevne.
- Set fra Kommissionens synspunkt er det vigtigt at overveje anvendelsen af den generelle passerellebestemmelse for at lette beslutningstagningen vedrørende ikke-forskelsbehandling og vedtagelsen af henstillinger om arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse i nærmeste fremtid. På de øvrige områder (beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold, afskedigelser og repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser) synes der på nuværende tidspunkt ikke at være nogen oplagt grund til at anvende den relevante passerellebestemmelse, men Kommissionen er fortsat åben over for at tage situationen op til fornyet overvejelse i fremtiden.
- Aktivering af passerellebestemmelsen på områderne ikke-forskelsbehandling og arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse ville kræve, at Det Europæiske Råd træffer afgørelse herom efter proceduren i artikel 48, stk. 7, i TEU, som beskrevet i afsnit 4 i denne meddelelse.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, arbejdsmarkedets parter og alle interesseparter til at indlede en åben debat om øget anvendelse af kvalificeret flertal eller den almindelige lovgivningsprocedure inden for socialpolitikken på grundlag af denne meddelelse.
