

Strasbourg, 2019.4.16.
COM(2019) 186 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS
BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Hatékonyabb jogalkotás a szociálpolitika területén:
a minősített többségi szavazásra való átállás területeinek meghatározása**

1. Bevezetés

Az Európai Unió szociális dimenzióját az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikke rögzíti. Az említett cikk hangsúlyozza, hogy az Unió célja többek között népei jólétének előmozdítása, a fenntartható fejlődés és a magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaság megteremtésére való törekvés, a társadalmi kirekesztés és a megkülönböztetés elleni küzdelem, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség előmozdítása.

Ebben az összefüggésben az Unió szerepe az, hogy támogassa és kiegészítse a tagállamok szociálpolitikáját, továbbá biztosítsa az egyenlő versenyfeltételeket, a foglalkoztatás és a szociális teljesítmény terén a felfelé irányuló konvergenciát, valamint az egységes piac és a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését. Az elmúlt 60 évben az uniós szintű jogalkotás, a szakpolitikai koordináció és a finanszírozás révén kézzelfogható eredményeket sikerült elérni (lásd az 1. mellékletet).

A munkaerőpiaci és társadalmi változások, valamint a globalizációval, a digitalizációval, az éghajlatváltozás mérséklésével és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással, a változó munkavégzési módokkal, a migrációval és az idősödő népességgel kapcsolatban felmerülő új lehetőségek és kihívások összefüggésében a szociális problémák az uniós polgárokat foglalkoztató legfontosabb kérdések közé tartoznak. Erre reagálva az Európai Bizottság az uniós szociális vívmányok megújítására és korszerűsítésére irányuló kezdeményezések átfogó menetrendjét terjesztette elő¹. Az uniós vezetők ezenkívül 2017 márciusában kifejezték a szociális Európa megvalósítását célzó munka folytatása melletti elkötelezettségüket².

A szociális jogok európai pillérének 2017. novemberi kihirdetése komoly áttörést jelentett. A szociális jogok európai pillére³ – amelyet a Bizottság javasolt és az Európai Parlamenttel és az Európai Unió Tanácsával közösen hirdetett ki – megújított iránytűként szolgál a jelenlegi és jövőbeli kihívások kezeléséhez. Uniós szinten már több kezdeményezés is született a pillér létrehozása nyomán történő intézkedés és a polgárok jogainak gyorsan változó világunkban történő modernizálása érdekében⁴, ami az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak eléréséhez is hozzájárul.

Napjaink gyors, olykor hátrányos következményekkel járó változásai miatt fontosabb, mint valaha, hogy az EU a tagállamokkal együtt rövid időn belül legyen képes hatékony politikai válaszokat megfogalmazni. Ehhez olyan hatékony döntéshozatal szükséges, amely lehetővé teszi az EU számára, hogy eredményesen támogassa és kiegészítse a nemzeti politikákat, időben kezelje a felmerülő kihívásokat, a lehető legjobban kiaknázza az ilyen változásokból adódó lehetőségeket, valamint megvédje az EU kollektív érdekeit és az uniós polgárokat.

¹ További információk:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf, valamint a 2. melléklet.

² A 27 tagállam, az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek nyilatkozata (Róma, 2017. március 25.):

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

³ A pillér létrehozását 2017 novemberében hirdette ki az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság a tisztességes munkafeltételek és a növekedés témájában szervezett gőteborgi szociális csúcstalálkozó.

https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu

⁴ A Juncker-Bizottság szociális területen elfogadott kezdeményezéseinek áttekintését lásd a 2. mellékletben.

Amint azt Juncker elnök az Unió helyzetéről szóló, 2018. szeptemberi beszédében bejelentette, helyénvaló áttekinteni a Szerződésekben a különböző kulcsfontosságú szakpolitikai területek vonatkozásában meghatározott uniós döntéshozatali keretet annak biztosítása érdekében, hogy az EU minden rendelkezésére álló eszközt felhasználhasson, és maximalizálhassa azok hozzáadott értékét.

Ez a közlemény – amely a közös kül- és biztonságpolitikáról⁵, az adózásról⁶, valamint az energiáról és az éghajlatról⁷ szóló korábbi közlemények folytatásának tekinthető – tehát a Bizottság azon szélesebb körű kötelezettségvállalásának részét képezi, hogy megvizsgálja, miként lehetne hatékonyabbá tenni a döntéshozatalt a minősített többségi szavazás fokozott alkalmazására alkalmas területek meghatározásával⁸.

Fontos megjegyezni, hogy a szociálpolitika területén a határozatok túlnyomó többségét csaknem három évtizeden keresztül rendes jogalkotási eljárással hozták, amelynek keretében a (határozatait minősített többségi szavazással hozó) Tanács és az Európai Parlament egyenrangú jogalkotóként jár el (lásd az alábbi szakaszt). A szociális ügyekre vonatkozó uniós szakpolitikai döntéshozatal ezért jelentősen eltér a többi területtől, nevezetesen az adózástól, valamint a közös kül- és biztonságpolitikától, ahol továbbra is az egyhangú szavazás a norma.

E terület további jellegzetessége, hogy a Bizottságnak a szociálpolitika területét érintő javaslatok benyújtása előtt konzultálnia kell a szociális partnerekkel⁹. A szociális partnerek ezenkívül tárgyalásokat folytathatnak olyan megállapodások megkötése érdekében, amelyek vagy autonóm módon – a nemzeti gyakorlatoknak megfelelően –, vagy pedig kérésükre uniós szinten, tanácsi határozat útján hajthatók végre¹⁰.

2. A szociálpolitikai döntéshozatal jelenlegi uniós kerete

A szociálpolitikához kapcsolódó uniós vívmányok 125 jogi aktust foglalnak magukban, amelyek egyéb tárgykörök mellett a nők és a férfiak közötti egyenlőségre, a munkavállalói mobilitásra, a kiküldött munkavállalók jogaira, a munkavállalók egészségének és biztonságának védelmére, a munkakörülményekre, valamint a munkavállalók tájékoztatására és véleményük meghallgatására terjednek ki. A Juncker-Bizottság 27, szociálpolitikai jogi

⁵ COM(2018) 647 final.

⁶ COM(2019) 8 final.

⁷ COM(2019) 177.

⁸ Juncker elnök 2018. szeptember 12-i, az Unió helyzetéről szóló beszéde, valamint a Bizottság 2019. évi munkaprogramja (COM(2018) 800 final).

⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 154. cikke kötelező, két szakaszból álló konzultációs eljárásról rendelkezik: az első szakaszban a Bizottság konzultál a szociális partnerekkel a kezdeményezés lehetséges irányáról, a második szakaszban pedig a tervezett kezdeményezés tartalmáról. A szociális partnerek mindkét szakaszban tájékoztathatják a Bizottságot arról, hogy szociális partnerek közötti megállapodás megkötésére irányuló tárgyalási folyamatot kívánnak kezdeményezni ezen a területen. Ilyen esetekben a Bizottság a tárgyalások időtartamára felfüggeszti a kezdeményezést. Ha a szociális partnerek sikeresen megkötik a megállapodást, kérhetik, hogy a Bizottság tanácsi határozatra irányuló javaslatot nyújtson be annak végrehajtása érdekében. Ha a konzultáció második szakaszát követően sem születik a szociális partnerek közötti megállapodás, a Bizottság javaslat előterjesztése mellett dönthet.

¹⁰ Az EUMSZ 155. cikke.

aktusokra vonatkozó javaslatot terjesztett elő, amelyek közül eddig 24-gyel kapcsolatban született megállapodás (lásd a 2. mellékletet).

A szociálpolitikához kapcsolódó uniós vívmányok nagy részét minősített többségi szavazással, rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el. Emellett az uniós szinten végrehajtott, szociális partnerek között létrejött megállapodások is jelentős szerepet játszottak az uniós szociális vívmányok kialakításában. A jogszabályokat bizonyos területeken egyhangú szavazással fogadták el, ezek közé tartoznak például a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával¹¹, valamint a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés elleni küzdelemmel kapcsolatos első jogi aktusok.

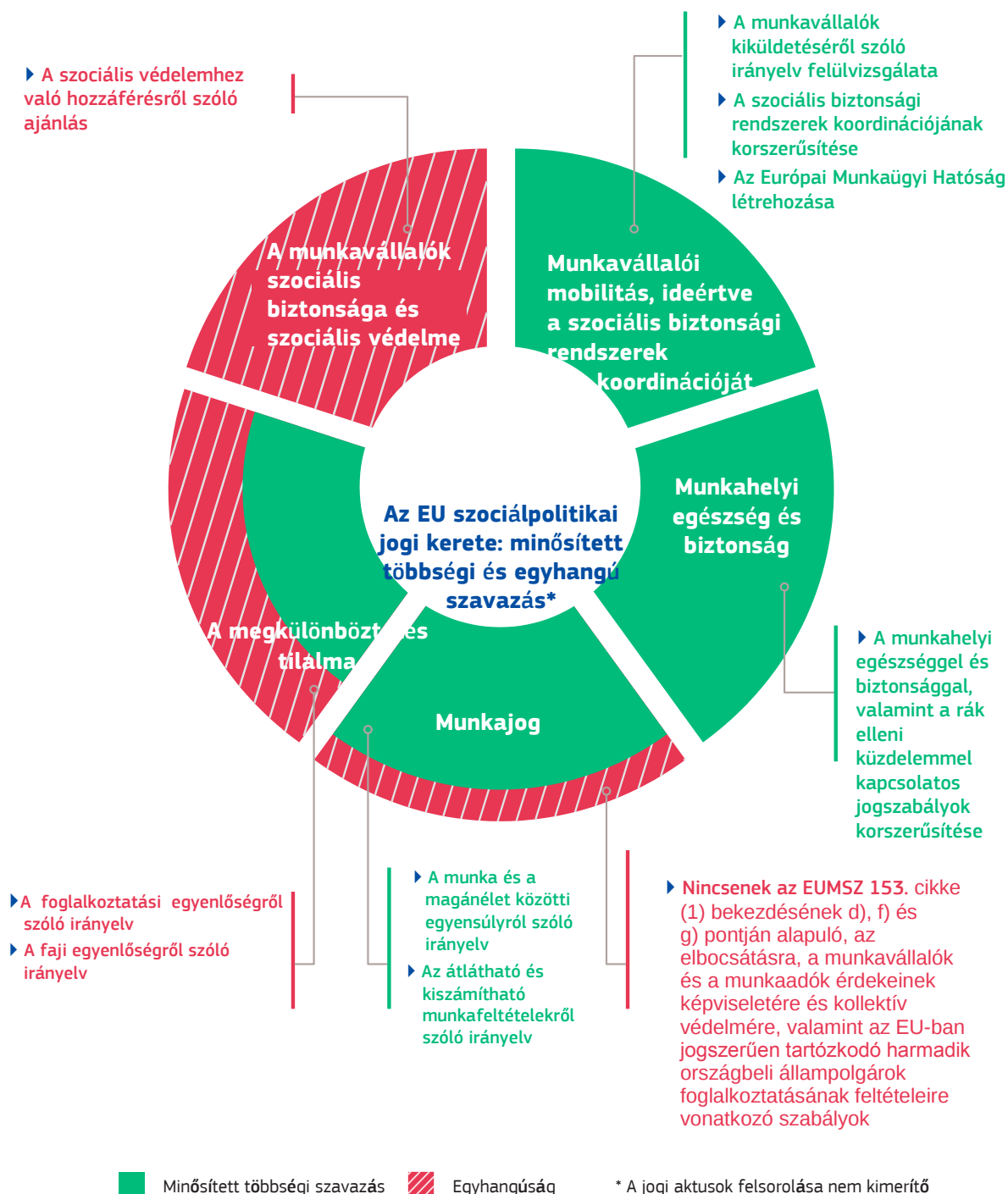
A szociálpolitika néhány területén azonban a Tanács továbbra is egyhangú szavazással, különleges jogalkotási eljárás keretében határoz, amelyben az Európai Parlament nem vesz részt társjogalkotóként. Ezek a területek a következők:

- megkülönböztetésmentesség (az EUMSZ 19. cikkének (1) bekezdése);
- a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme (nem határokon átnyúló helyzetekben) (az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének c) pontja);
- a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése esetén (az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének d) pontja);
- a munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselője és kollektív védelme (az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének f) pontja); valamint
- az EU-ban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei (az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének g) pontja).

Eltekintve attól, hogy e szakpolitikai területek bizonyos vonatkozásai hatással lehetnek a nemzeti szociális védőháló pénzügyi egyensúlyára, nincs különösebb indoka annak, hogy a Szerződés egymást követő felülvizsgálatai után ezen a néhány területen továbbra is egyhangú szavazást és különleges jogalkotási eljárást alkalmaznak, különösen ha ezeket a területeket összehasonlítjuk azokkal, amelyek esetében már minősített többségi szavazással történik a döntéshozatal.

¹¹ A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése óta a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben – amelyet az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 48. cikke rögzít – a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek összehangolása esetében minősített többségi szavazással és rendes jogalkotási eljárással, nem pedig egyhangú szavazással történik a döntéshozatal. A szociálpolitika területét érintő uniós vívmányok fejlődésének áttekintését lásd az 1. mellékletben. Ezt a változást az EUMSZ 48. cikke szerinti „vérszfékzáradék” bevezetése kísérte, amely alapján a Tanács valamely tagja kijelentheti, hogy egy adott, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló jogalkotási aktus tervezete a szociális biztonsági rendszer fontos vonatkozásait érintené (ideértve annak alkalmazási körét, költségét vagy finanszírozási rendszerét), vagy befolyásolná a rendszer pénzügyi egyensúlyát, és kérheti, hogy a kérdést terjesszék az Európai Tanács elé, amely esetben a rendes jogalkotási eljárást felfüggesztik. Az Európai Tanács négy hónapon belül – a kérdés megvitatását követően – vagy visszautalja a tervezetet a Tanács elé, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését, vagy semmilyen intézkedést nem tesz, vagy pedig új javaslat benyújtására kéri fel a Bizottságot (amely esetben az eredetileg javasolt jogi aktust el nem fogadottnak kell tekinteni).

1. ábra: A szociálpolitikával kapcsolatos uniós vívmányok – egyhangú és minősített többségi szavazás, meglévő jogi aktusok példáival szemlélítve



3. Az uniós szociálpolitika fejlesztésének támogatása

a) A védelmi hiányosságok megszüntetése

Az egyhangú szavazáson alapuló döntéshozatal, valamint az a tény, hogy ugyanazon szakpolitikai területen minősített többségi és egyhangú szavazást is alkalmaznak, a szociálpolitikával kapcsolatos uniós vívmányok egyenlőtlen fejlődéséhez vezetett. Bár a védelmi normák szintje összességében magas, vannak olyan hiányosságok, amelyek miatt nem minden csoport részesül egyenlő védelemben. Például:

- míg a férfiak és a nők közötti esélyegyenlőséggel és egyenlő bánásmóddal, valamint a faji vagy etnikai származástól független egyenlő bánásmóddal kapcsolatban léteznek átfogó uniós jogi rendelkezések, addig a vallástól vagy meggyőződéstől, fogyatékosságtól, életkortól és szexuális irányultságtól független egyenlő bánásmód nem biztosított ugyanolyan mértékben; ez jó példa egy olyan, az egyhangú szavazás követelményének hatálya alá tartozó területre, ahol a szabályok fejlődése nem volt egyenletes;
- az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok egyenlő bánásmódban részesülnek az uniós polgárokkal a munkavállalás és a munkafeltételek (valamint az oktatáshoz és a szakképzéshez való hozzáférés, a diplomák és más szakmai képesítések elismerése, a szociális biztonság, az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés) tekintetében, ugyanakkor nincsenek kifejezetten a hatékony munkaerőpiaci integrációjukra vonatkozó kötelező uniós minimumkövetelmények; ez a példa azt szemlélteti, hogy a Szerződés alapján két, eltérő szavazási szabályok hatálya alá tartozó eljárás létezik, amelyek hasonló területekre vonatkoznak, nevezetesen a legális bevándorlásra és az Unió területén jogszerűen tartózkodó bevándorlók munkakörülményeire;
- a vezetőségi döntéshozatalt megelőzően tájékoztatni kell a munkavállalókat és meg kell hallgatni a véleményüket, különösen a szervezetátalakítást, a csoportos létszámcsökkentést vagy a vállalkozások átruházását illetően, valamint az uniós szintű vállalatok esetében (az európai üzemi tanácsokon keresztül), azonban (a munkavállalók európai társasági formákba való bevonására vonatkozó szabályokon¹² kívül) nincsenek közös minimumkövetelmények a munkavállalók és a munkáltatók érdekeinek képviseletére és kollektív védelmére vonatkozóan. Emellett csupán korlátozott rendelkezések vonatkoznak az egyes munkavállalóknak a munkaviszonyuk megszüntetése esetén biztosított különleges védelemre.

b) Lépéstartás a változó társadalmi kihívásokkal

Az EU és valamennyi tagállama közös kihívásokkal néz szembe az új technológiák hatását, a globalizált gazdaságban tapasztalható fokozódó versenynyomást, a munkavégzés új formáit és a demográfiai trendeket (köztük az elöregedést) illetően. Fontos, hogy teljes mértékben ki kell használniuk azokat a lehetőségeket, amelyeket e változások némelyike (például a

¹² Az európai részvénytársaság statútumának a munkavállalói részvételre vonatkozó kiegészítéséről szóló, 2001. október 8-án 2001/86/EK tanácsi irányelv, valamint az európai szövetkezet statútumának a munkavállalói részvétel tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2003. július 22-i 2003/72/EK tanácsi irányelv.

digitalizáció) teremti. Ahhoz, hogy az európai szociális modell alapjai megőrizhetők legyenek a jövő nemzedékek számára, számos különböző területen, nevezetesen a következőkkel összefüggésben kell intézkedéseket hozni:

- fenntartható és megfelelő nyugdíj- és tartós ápolási-gondozási rendszerek biztosítása a népesség elöregedésének, valamint a magán- és a családi élet változásainak tükrében;
- a polgárok támogatása a hosszabb és változatosabb szakmai pályafutásuk, valamint a szakmai életükben bekövetkező egyre gyakoribb váltások során;
- a készség szintek emelése, továbbá releváns lehetőségek biztosítása az egész életen át tartó tanulásra gazdaságaink versenyképességének garantálása érdekében; valamint
- a sokszínű társadalmak előnyeinek népszerűsítése, és egyúttal a társadalmi befogadás és az esélyegyenlőség biztosítása mindenki számára.

E változó kihívások kezelése érdekében az EU-nak gyors, hatékony és rugalmas uniós döntéshozatalra van szüksége, hogy a jogszabályok és a nem kötelező erejű jogi eszközök – például az ajánlások – lépést tarthassanak a gazdasági és társadalmi fejleményekkel.

c) A kompromisszumkészség kultúrájának előmozdítása

A minősített többségi szavazás a kompromisszumkészség kultúráján alapul, és teret enged a vitának, valamint az Unió egészének érdekeit szem előtt tartó gyakorlati megoldásoknak. A rugalmas, hatékony és gyors döntéshozatal révén az Unió globális modellé és standardalkotóvá válhatott olyan szakpolitikai területeken, mint a munkahelyi egészségvédelem és biztonság. A minősített többségi szavazás lehetősége erőteljes katalizátorként szolgálhat, amely valamennyi szereplőt a kompromisszumok és a mindenki számára elfogadható megoldások megtalálására ösztönzi.

A minősített többségi szavazás túlmutat az egyszerű többségre vonatkozó szabályon, amely a leadott szavazatok több mint 50 %-ának elérését követeli meg. Mivel a tartózkodás nem számít támogató szavazatnak, a többség eléréséhez az szükséges, hogy a tagállamok támogató szavazat leadásával kifejezetten kinyilvánítsák a javaslat iránti támogatásukat. A minősített többség eléréséhez két feltételnek kell teljesülnie:

- *a tagállamok 55 %-a igennel szavaz; valamint*
- *a javaslatot támogató tagállamok az EU népességének legalább 65 %-át képviselik.*

Az egyhangú szavazás nem biztosítja ezeket az ösztönzőket, mivel fő jellemzője, hogy lényegében minden tagállam vétőjoggal rendelkezik. Ez növeli a jogalkotási folyamat jelentős lelassulásának kockázatát. Az utazó munkavállalók kiegészítő nyugdíjra való jogosultságának védelméről szóló irányelv 2005-ben benyújtott tervezetének elfogadását például hat évig blokkolták a Tanácsban. A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépését követően a szavazási szabály minősített többségi szavazásra változott, és a javaslatot 2014-ben elfogadták¹³, ami lehetővé tette az EU-n belül mozgó munkavállalók hatékonyabb védelmét.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/50/EU irányelve (2014. április 16.) a munkavállalók mobilitásának a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javításával történő növelésére vonatkozó minimumkövetelményekről.

d) Az Európai Parlament nagyobb mértékű bevonása

A szociálpolitika területén alkalmazott különleges jogalkotási eljárások továbbra is egyhangú szavazáson alapulnak, és nem biztosítanak egyenlő, fontos együttdöntői szerepet az Európai Parlamentnek, amelynek így gyakran mindössze konzultációs szerep jut.

Ugyanakkor általános érvek szólnak az Európai Parlament nagyobb mértékű részvétele mellett, és ez *különösen* igaz a szociálpolitika esetében. Az európai parlamenti képviselők a polgárokat, azaz az uniós szociálpolitika közvetlen haszonélvezőit képviselik, akiknek a választott képviselőkön keresztül beleszólással kell rendelkezniük a szociálpolitika kialakításába.

A rendes jogalkotási eljárásra való áttérés, ami a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotói szerepet biztosítana a Parlamentnek, lehetővé tenné a polgárok képviselői számára, hogy teljes mértékben hozzájáruljanak az uniós szociálpolitika kialakításához.

4. Az egyhangúról a minősített többségi szavazásra való áttérés jelenlegi lehetőségei

Az uniós Szerződések alapján két „*passerelle*” klauzula alkalmazható a szociálpolitika területén:

- a szociálpolitikára vonatkozó **különös klauzula** (az EUMSZ 153. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdése); valamint
- egy **általános klauzula** (az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése).

E két klauzula között jelentős eljárási különbségek vannak.

„Passerelle” klauzulák

Az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése általános „passerelle” klauzuláról rendelkezik. Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy az olyan területeken vagy esetekben, amelyekre azelőtt az egyhangú szavazás követelménye vonatkozott, a Tanács minősített többséggel, illetve – a különleges jogalkotási eljárások esetében – az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében fogadjon el intézkedéseket.

E klauzula aktiválását az Európai Tanácsnak kell kezdeményeznie, megjelölve a döntéshozatali eljárás tervezett módosításának hatókörét, és erről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Amennyiben a nemzeti parlamentek hat hónapon belül nem emelnek kifogást, az Európai Tanács egyhangúlag, az Európai Parlament egyetértését követően határozatot fogadhat el, amelyben felhatalmazza a Tanácsot arra, hogy minősített többséggel határozzon, vagy amelyben lehetővé teszi a vonatkozó jogi aktusok rendes jogalkotási eljárás keretében történő elfogadását.

Az általános „passerelle” klauzula lehetővé teszi a minősített többségi szavazás bevezetését, azonban erre csak a különleges jogalkotási eljárás keretében ad lehetőséget. A klauzula a rendes jogalkotási eljárás keretében – az Európai Parlamenttel közösen folytatott együttdöntési eljárással – történő minősített többségi szavazásra való áttérést is lehetővé teszi.

Az EUMSZ 153. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdése különös „passerelle” klauzulát tartalmaz azon szociálpolitikai intézkedésekre vonatkozóan, amelyek elfogadása jelenleg egyhangú szavazással, különleges jogalkotási eljárás keretében történik az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdése d), f) és g) pontjának hatálya alá tartozó területeken. Ez a következő területeken végzett tagállami tevékenységeket támogató és kiegészítő intézkedések szempontjából releváns:

- a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése (elbocsátás) esetén;
- a munkavállalók és a munkaadók érdekeinek képviselete és kollektív védelme; valamint
- az Unióban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei.

A rendes jogalkotási eljárásra e területeken történő áttéréshez a Tanács egyhangúlag, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően megadott jóváhagyása szükséges.

A Szerződések egy másik lehetőséget is biztosítanak arra az esetre, ha egy vagy több tagállam vétőjogával élve blokkolja egy határozat elfogadását. A **megerősített együttműködési eljárás**¹⁴ lehetővé teszi, hogy egy legalább kilenc tagállamból álló csoport folytassa egy javasolt kezdeményezés megvitatását, amennyiben annak kapcsán lehetetlennek bizonyul a Tanácson belüli egyhangú megállapodás elérése. A többi uniós tagállam később is csatlakozhat a kezdeményezéshez. Ezen eljárás összefüggésében az EUMSZ 333. cikke tartalmaz egy különös „passerelle” klauzulát is, amely lehetővé teszi a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamoknak, hogy minősített többségi szavazást és/vagy rendes jogalkotási eljárást alkalmazzanak.

¹⁴ Az EUSZ 20. cikke, valamint az EUMSZ 326–334. cikke.

A szociálpolitika terén azonban a megerősített együttműködés nem jelent megoldást az egész Unióra kiterjedő szélesebb körű problémákra, mivel felveti az egységes piac széttagolódásának és a kétszintű Európa kialakulásának, valamint annak a kockázatát, hogy az uniós polgárok eltérő bánásmódban részesülnek attól függően, hogy melyik tagállamban élnek. Ebben az összefüggésben az EUMSZ 326. cikke kimondja, hogy a megerősített együttműködés nem befolyásolhatja hátrányosan a belső piacot, illetve a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót. Nem jelenthet megkülönböztetést vagy akadályt a tagállamok közötti kereskedelemben, és nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt. Ez a szociálpolitika esetében különösen fontos. A megerősített együttműködési eljárás alkalmazása így elégtelen alternatívának tűnik az alapvető jogok alkalmazásának biztosítására irányuló javaslatok esetében, amelyeknek valamennyi uniós tagállam összes polgárára érvényesnek kell lenniük. Az egyenlő bánásmódról szóló horizontális irányelvre irányuló javaslat¹⁵ esetében a megerősített együttműködés alkalmazását már 2014-ben nagy többséggel elutasították a Tanácsban.

A minősített többségi szavazásra a „*passerelle*” klauzulák aktiválása révén való áttérés nem vonja maga után ezeket a hátrányokat, mivel lehetővé teszi az EU számára, hogy egységesen lépjen előre, és ezáltal megőrizze az egységes piac integritását és az EU szociális dimenzióját. Emellett, bár mindez megváltoztatná a szavazás és a döntéshozatal módját, az uniós fellépés általános jogi kerete változatlan maradna, különös tekintettel a következőkre:

- i. az uniós fellépés – teljes mértékben tiszteletben tartva a **szubszidiaritás** elvét – továbbra is azokra a területekre összpontosítana, ahol a javasolt intézkedések terjedelme és hatása miatt a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani a célkitűzéseket. Az **arányosság** elvének megfelelően az Unió fellépése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges;
- ii. **az uniós hatáskörök terjedelme és gyakorlásuk feltételei nem változnak.** Az EUMSZ 153. cikke számos kritériumot határoz meg, amelyeket a szociálpolitika területén hozott uniós intézkedéseknek teljesíteniük kell, így például az irányelvek kizárólag *minimumkövetelményeket* állapíthatnak meg, *figyelembe véve az egyes tagállamokban fennálló feltételeket és műszaki szabályokat*, és *nem róhatnak indokolatlan terheket a kkv-kra*. Az uniós intézkedések *nem érinthetik a tagállamok azon jogát, hogy szociális biztonsági rendszerük alapelveit meghatározzák*, és *nem érinthetik jelentősen e rendszerek pénzügyi egyensúlyát*. Az uniós intézkedések nem akadályozhatják a tagállamokat abban, hogy szigorúbb védintézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be. Megjegyzendő továbbá, hogy az EUMSZ 153. cikke (5) bekezdésének hatálya *nem terjed ki a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára*. Az EUMSZ 151. cikke alapján az uniós intézkedéseknek *figyelembe kell venniük a nemzeti gyakorlatok sokszínűségét*;
- iii. **a szociális partnereknek a szociálpolitikára vonatkozó jogszabályok alakításában betöltött szerepe nem változik.** Az EUMSZ 154. cikkének megfelelően a Bizottság a szociálpolitikai javaslatok előterjesztését megelőzően a jövőben is kétszakaszos konzultációt folytatna a szociális partnerekkel. Konzultálna a szociális partnerekkel az

¹⁵ Javaslat: a Tanács irányelve a személyek közötti, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, életkorra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (COM(2008) 426 végleges, 2008. július 2.).

uniós fellépés lehetséges irányáról és a tervezett javaslat tartalmáról. Fontos megjegyezni, hogy amennyiben az EUMSZ 153. cikke által érintett területeken a minősített többségi szavazás lenne alkalmazandó, úgy ez a szociális partnerek megállapodásainak az EUMSZ 155. cikke szerinti, tanácsi határozatok útján történő végrehajtására is vonatkozna;

- iv. **a minőségi jogalkotás továbbra is az uniós szakpolitikai döntéshozatal egyik legfontosabb szempontja marad:** minden javaslat megszövegezése a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásokkal összhangban történne. Ezek az iránymutatások biztosítják, hogy az uniós szakpolitikai döntéshozatal és jogalkotás nyitott és átlátható legyen, továbbá bizonyítékok, valamint a polgárokról, a vállalkozásokról és a közigazgatásról gyakorolt hatásokkal kapcsolatos ismeretek támasszák alá. A polgárok és az érdekelt felek a folyamat bármely szakaszában közreműködhetnek; valamint
- v. **a minősített többségi szavazásra való áttérés teljes mértékben a tagállamok ellenőrzése alatt álló döntés alapján történik.** A „*passerelle*” klauzula aktiválásához az Európai Tanács vagy a Tanács egyhangú döntésére lenne szükség. Emellett az általános klauzula (az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése) értelmében a minősített többségi szavazásra, illetve a rendes jogalkotási eljárásra való áttéréshez valamennyi nemzeti parlament támogatása és az Európai Parlament egyetértése szükséges.

5. Egyes, továbbra is az egyhangú szavazás követelményének hatálya alá tartozó szakpolitikai területek elemzése

Ez a szakasz a „*passerelle*” klauzula szociális területen történő alkalmazása mellett szóló érvek értékelését tartalmazza. Az elemzés eseti alapon vizsgálja a 2. szakaszban meghatározott öt területet, amelyek esetében a döntéshozatal továbbra is egyhangú szavazáson és különleges jogalkotási eljárásokon alapul.

a) Megkülönböztetésmentesség

A megkülönböztetés elleni küzdelmet célzó uniós fellépésre már azóta az egyhangú megállapodás követelménye vonatkozik, hogy azt az Amszterdami Szerződés 1997-ben bevezette. A Nizzai Szerződés minősített többségi szavazást vezetett be a megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében tett tagállami intézkedéseket támogató uniós ösztönző intézkedések alapelveinek meghatározása esetében, kizárva a nemzeti jogszabályok bármilyen összehangolását¹⁶.

A jelenlegi (egyhangúlag elfogadott) uniós jogszabályok¹⁷ eltérő szintű védelmet biztosítanak a megkülönböztetés indokától függően. Az uniós irányelvek biztosítják a nemek közötti és a

¹⁶ Az EUMSZ 19. cikkének (2) bekezdése.

¹⁷ A nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról szóló 2004/113/EK tanácsi irányelv, a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelv, valamint a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK tanácsi irányelv.

faji egyenlőség bizonyos szintű védelmét a foglalkoztatás és a munkavégzés terén, valamint számos más területen. A vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, korra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód azonban csak a foglalkoztatás és a munkavégzés esetében élvez védelmet. A Tanácson belüli egyhangú szavazás szükségessége a jogi keret, valamint az uniós jog által a polgárok életére gyakorolt hatás következetlenségéhez vezetett ezen a területen, aminek következtében bizonyos polgárok nagyobb fokú védelmet élveznek, mint mások¹⁸.

Az egyenlőség az EU egyik alapvető értéke. A megkülönböztetésnek nincs helye az EU-ban¹⁹. 2017 márciusában az uniós vezetők a Római Nyilatkozatban elkötelezték magukat egy olyan Unió létrehozása mellett, amely előmozdítja a nők és a férfiak közötti egyenlőséget, a mindenkit megillető jogokat és egyenlő esélyeket, és amely küzd a megkülönböztetés ellen. A tagállamok és a Bizottság csatlakoztak a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendhez, amely magában foglalja a diszkriminatív jogszabályok, szakpolitikák és gyakorlatok felszámolását, valamint a megfelelő jogszabályok, szakpolitikák és intézkedések előmozdítását²⁰.

Az Európai Parlament 2018-as tanulmánya²¹ kiemelte az uniós jogalkotás és fellépés terén fennálló hiányosságok és akadályok által az egyének mindennapi életére, valamint a társadalomra (a GDP, az adóbevételek és a társadalmi kohézió tekintetében) gyakorolt káros hatások mértékét. Az árukhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés terén a megkülönböztetés elleni védelemre irányuló közös uniós szabályok hiánya aláássa az egyenlő versenyfeltételeket, amelyek kulcsfontosságúak a hatékony és tisztességes egységes piac szempontjából. Az egyének és a vállalkozások számára lehetővé kell tenni, hogy zökkenőmentesen, azonos feltételek mellett éljenek a négy alapszabadsággal.

Más jogi eszközöket minősített többségi szavazással fogadtak el, mert a Szerződés más rendelkezésén alapulnak, ugyanakkor hasonló területekre vonatkoznak; ezek a következők: a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a 86/613/EGK tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2010/41/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv.

¹⁸ A személyek közötti, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, életkorra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló tanácsi irányelvre irányuló 2008-as javaslat (COM(2008) 426 végleges) elfogadását – amely ezekkel az aggályokkal foglalkozik, és a valláson vagy meggyőződésen, életkoron, fogyatékoságon és szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés elleni védelmet a foglalkoztatástól eltérő területekre is kiterjeszti – a Tanács blokkolja.

¹⁹ Az EUSZ 2. cikke és különösen az EUMSZ 8. cikke.

²⁰ A 10. célkitűzés (az országokon belüli és országok közötti egyenlőtlenségek csökkentése) egyik konkrét célja az esélyegyenlőség biztosítása és az eredmények egyenlőtlenségének csökkentése.

10.2. konkrét cél: 2030-ig kortól, nemtől, fogyatékoságtól, fajtól, etnikai hovatartozástól, származástól, vallástól, gazdasági vagy egyéb helyzettől függetlenül minden személy társadalmi szerepvállalásának növelése, illetve társadalmi, gazdasági és politikai befogadásának előmozdítása; valamint

10.3. konkrét cél: az esélyegyenlőség érvényesítése és az eredmények egyenlőtlenségének csökkentése, többek között a diszkriminatív jogszabályok, szakpolitikák és gyakorlatok felszámolásával, valamint az ebből a szempontból megfelelő jogszabályok, szakpolitikák és intézkedések előmozdításával.

²¹ Az Európai Parlament Kutatószolgálat, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report)* (Egyenlőség, valamint a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem [Az európai szintű cselekvés hiányának költségeiről szóló jelentés]) (PE 615.660, 2018. március);

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

Az uniós jogszabályok értelmében minden tagállamnak az egyenlő bánásmód előmozdítására szolgáló testületeket kell létrehoznia²². Ezek az egyenlőség előmozdításával foglalkozó szervek arra kapnak megbízást, hogy független segítséget nyújtsanak a hátrányos megkülönböztetés áldozatainak, továbbá vizsgálatokat folytassanak és jelentéseket tegyenek közzé a megkülönböztetés tárgyában, ugyanakkor csak a faji és etnikai származás, valamint a nem alapján történő megkülönböztetés esetében. A jogi korlátok miatt a Bizottság a működésükre vonatkozóan csupán nem kötelező iránymutatásokat adott ki²³. Az áldozatoknak biztosított segítségnyújtás és az egyenlő bánásmód előmozdítását célzó egyéb tevékenységek ezért tagállamonként eltérőek, és a védelem indokai különbözőek.

A hátrányos megkülönböztetéssel szembeni, mindenki számára hatékony jogorvoslati mechanizmusokat biztosító egyenlő védelem fejlesztésének elősegítése érdekében fontolóra vehető a közeljövőben a „passerelle” klauzula alkalmazása.

Megkülönböztetésmentesség: tények és szám adatok

- Egy Eurobarométer felmérés²⁴ szerint az uniós polgárok 12 %-a véli úgy, hogy a hátrányos megkülönböztetés veszélyének kitett csoportok valamelyikéhez tartozik. Körülbelül minden ötödik válaszadó számolt be az elmúlt 12 hónapban személyesen tapasztalt hátrányos megkülönböztetésről vagy zaklatásról. Az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés a diszkrimináció legelterjedtebb formája, amelyet a szexuális irányultságon, a nemi identitáson, a valláson vagy meggyőződésen, a fogyatékosságon és az életkoron alapuló megkülönböztetés követ.
- Az érintettek számára a megkülönböztetés miatti bármilyen jogfosztás anyagi és/vagy nem anyagi jellegű kárt okozhat, például jövedelemkieséshez és/vagy az egészségi állapotuk romlásához vezethet. A társadalom szempontjából a megkülönböztetés káros hatással lehet a GDP-re és az adóbevételekre, valamint a társadalmi kohézióra²⁵.

b) A munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme (nem határokon átnyúló helyzetekben)

Az EU támogatja és kiegészíti a munkavállalók szociális biztonságával és szociális védelmével kapcsolatos tagállami tevékenységeket²⁶. Ezen a területen a döntéshozatal egyhangú szavazással, különleges jogalkotási eljárás keretében történik azóta, hogy a Maastrichti Szerződés 1992-ben bevezette a vonatkozó hatásköröket.

Az egyhangú szavazás ezen a területen alkalmazott követelménye azzal függ össze, hogy a nemzeti szociális biztonsági és szociális védelmi rendszerek mélyen beágyazódtak a nemzeti gazdasági, adózási és jövedelem-újraelosztási modellekbe. Az EU-n belül számottevő

²² A 2000/43/EK irányelv 13. cikke, a 2010/41/EU irányelv 11. cikke, a 2004/113/EK irányelv 12. cikke és a 2006/54/EK irányelv 20. cikke.

²³ A Bizottság C(2018) 3850 final ajánlása (2018. június 22.) az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó előírásokról;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0951&from=HU>.

²⁴ 437. sz. Eurobarométer felmérés, *Megkülönböztetés az EU-ban 2015-ben*.

²⁵ Lásd a 21. lábjegyzetet.

²⁶ Erről az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének c) pontja rendelkezik, az EUMSZ 48. cikke értelmében pedig az Unió jogosult elfogadni a szociális biztonság területén mindazokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók szabad mozgásának biztosításához szükségesek. Ezen intézkedések elfogadása minősített többségi szavazással történik, ezért ez a közlemény nem foglalkozik velük.

különbségek figyelhetők meg az egyes rendszerek között, például a költségvetés nagysága és elosztásának módja, a finanszírozás forrása, a lakosságon belül a kockázatfedezés foka, valamint a szociális partnerek szerepe tekintetében.

Ugyanakkor a munkaerőpiacok átalakulása miatt a szociális védelmi rendszerek nemzeti szintű reformja szükséges annak biztosítása érdekében, hogy megtörténjen azok korszerűsítése, és így társadalmi modellünk a jövőben is megfeleljen rendeltetésének, senki ne maradjon le, és az uniós polgárok és vállalkozások a lehető legteljesebb mértékben kiaknázhassák a munka világában bekövetkező változások előnyeit. A demográfiai változások – például a népesség elöregedése, az alacsonyabb születési arányok és a hosszabb várható élettartam – továbbra is hatással lesznek a tagállamok azon képességére, hogy megfelelő szociális védelmet biztosítsanak. A munkaképes korú népesség hozzájárulása csökkenni fog, ami azt jelenti, hogy meg kell vizsgálni a szociális védelmi rendszerek finanszírozásának munkaerőpiacon kívüli forrásait. A munkaviszonyok különböző új formáinak megjelenése, ami a technológiai változások és a digitális platformok miatt csak fokozódik, már most is hiányosságokat teremtett a szociális védelem lefedettsége terén. A munka jövőbeli világa pedig óriási volumenű beruházásokat tesz majd szükségessé az egész életen át tartó tanulás, a képzés, a továbbképzés és az átképzés terén, amelyek tekintetében a nemzeti szociális védelmi rendszerekben jelenleg hiányosságok tapasztalhatók.

A szociális jogok európai pillérének elveire mint iránytűre hagyatkozva a Bizottság eddig arra tett javaslatot, hogy az uniós szintű fellépés olyan ajánlások megfogalmazására összpontosítson, mint például a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről szóló ajánlás. Az említett ajánlásról a Tanács 2018 decemberében egyhangúlag politikai megállapodásra jutott, és az jelenleg végleges elfogadásra vár. Elfogadását követően megkezdődik az ajánlás végrehajtása, és értékelni kell majd a szociális védelmi rendszerek korszerűsítésére gyakorolt hatását.

Ha az Európai Tanács az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése szerinti „*passerelle*” klauzulát alkalmazza, és az érintett területen vagy ügyben bevezeti a minősített többségi szavazást, akkor a Tanács egyhangú helyett minősített többségi szavazással határozhat, amikor az EUMSZ 292. cikke alapján az adott területre vagy ügyre vonatkozó ajánlásokat fogad el. A minősített többségi szavazásra való áttérés ösztönzőleg hatna az ilyen ajánlásokról történő megállapodásra, amelyek iránymutatásként szolgálnának a 21. század elvárásainak megfelelő szociális védelmi rendszerek felé irányuló konvergencia folyamatához, és támogatnák azt.

Az uniós fellépésnek azonban még ebben az esetben is tiszteletben kell tartania a szubszidiaritás elvét, és figyelembe kell vennie a tagállamok szociális védelmi rendszerei közötti jelentős különbségeket. Ezenkívül az EUMSZ 153. cikkének (4) bekezdése garantálja a tagállamok azon jogát, hogy szociális biztonsági rendszerük alapelveit meghatározzák, valamint kimondja, hogy a rendelkezések nem érinthetik jelentősen e rendszerek pénzügyi egyensúlyát.

Ezért a szociális védelmi rendszerek korszerűsítése és konvergenciája folyamatának támogatása érdekében **a közeljövőben fontolóra vehető a „*passerelle*” klauzula alkalmazása a munkavállalók szociális biztonságával és szociális védelmével kapcsolatos ajánlások elfogadása tekintetében.**

c) Az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei

Számos, a jogszerű migrációval foglalkozó uniós irányelv szabályozza a belépés és a tartózkodás feltételeit, valamint a harmadik országbeli állampolgárok különböző csoportjait – például a diákokat, a kutatókat, az idenymunkásokat és a vállalaton belül áthelyezett személyeket – megillető jogokat²⁷. Ezeket az irányelveket az EUMSZ 79. cikkének (2) bekezdése alapján minősített többségi szavazással, az Európai Parlament számára együttdöntési jogot biztosítva fogadták el.

E szabályok célja, hogy több szempontból, többek között a foglalkoztatási feltételek (például a fizetés, a szakmai képezések stb.) tekintetében is biztosítsák az uniós állampolgárokkal való méltányos bánásmódot. Ugyanakkor az EU széles körű foglalkoztatási és szociális vívmányai²⁸ – különösen a tisztességes munkakörülmények biztosítása, valamint a munkahelyi egészségvédelem és biztonság – a tagállami munkajog hatálya alá tartozó valamennyi munkavállalóra vonatkoznak, állampolgárságtól függetlenül.

Ezenkívül az Unió a Szerződés különböző, minősített többségi szavazást megkövetelő rendelkezései alapján ajánlásokat fogadott el a munkaerőpiacon nehézségekkel küzdő polgárokat megcélzó aktivizálási intézkedésekkel kapcsolatban. Az EU például az ifjúsági garancia²⁹, a tartósan munkanélküli személyek munkaerő-piaci integrációjáról szóló tanácsi ajánlás³⁰, valamint a kompetenciafejlesztési pályákról szóló tanácsi ajánlás³¹ formájában már

²⁷ A jogszerű migrációra vonatkozó uniós vívmányok többek között a következők:

- a Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról;
- a Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról;
- a Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (az uniós kékkártya-irányelv);
- az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól;
- az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idenymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről;
- az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről; valamint
- az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/801 irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek, és *au pair* tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről.

²⁸ Idetartozik például a munkavállalók egészsége és biztonsága (a 89/391/EGK keretirányelv, valamint 25 kapcsolódó irányelv), továbbá a munkakörülmények: a 91/533/EGK irányelv (írásos nyilatkozat) a 94/33/EK irányelv (a fiatal személyek munkahelyi védelme), a 2008/104/EK irányelv (munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés), a 2008/94/EK irányelv (a munkavállalók védelme a munkáltató fizetésektelensége esetén), az 1997/81/EK irányelv (részmunkaidős foglalkoztatás), az 1999/70/EK irányelv (határozott ideig tartó munkaviszony), a 2002/14/EK irányelv (a tájékoztatásról és a konzultációról szóló irányelv) és a 2003/88/EK irányelv (munkaidő).

²⁹ A Tanács ajánlása (2013. április 22.) az ifjúsági garancia létrehozásáról (2013/C 120/01).

³⁰ A Tanács ajánlása (2016. február 15.) a tartósan munkanélküli személyek munkaerő-piaci integrációjáról (2016/C 67/01).

nyújtott iránymutatást. Ezek az ajánlások az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra is vonatkoznak, és elismerik, hogy a harmadik országbeli állampolgárok a veszélyeztetett munkaerőpiaci csoportok közé tartoznak, és személyre szabott támogatást igényelnek. Ezek az ajánlások jelenleg végrehajtás alatt állnak, és a többek között az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra gyakorolt hatásukat még értékelni kell.

Következésképpen az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdése g) pontjának lehetséges alkalmazási köre, amely rendelkezés lehetővé teszi az Unió számára, hogy – egyhangú szavazáson alapuló döntéshozatal útján – támogassa és kiegészítse az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételeivel kapcsolatos tagállami tevékenységeket, meglehetősen korlátozottnak tűnik.

A meglévő jogszabályok fényében – mind a migrációval és a szociálpolitikával kapcsolatos uniós vívmányok, mind a meglévő ajánlások összefüggésében – **jelenleg úgy tűnik, hogy a „passerelle” klauzula ezen a területen történő alkalmazásának nem lenne számottevő hozzáadott értéke.**

d) A munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése esetén

A nemzeti munkajog központi elemét képezi a munkavállalóknak a munkaszerződésük megszüntetése (*elbocsátás*) esetén történő védelme. Ez a védelem szorosan kapcsolódik a nemzeti szociális védelmi rendszerekhez és munkaerőpiaci intézményekhez, ideértve a szociális partnerek szerepét és a kollektív tárgyalások hagyományait is. A munkanélküli-járadék mértéke és folyósításának időtartama, a munkaszerződések szabályozásának mértéke, valamint a bírósági és bíróságon kívüli eljárások tagállamonként eltérőek.

Unió szinten az Európai Unió Alapjogi Chartája és a szociális jogok európai pillére³² felvázolja az elbocsátással szembeni védelemre vonatkozó horizontális elveket. Az egyes munkavállalók esetében a nemzeti szintű átfogó védelmi keretek határozzák meg az elbocsátással szembeni védelem minimális normáit. A nemzeti jogszabályok a legalkalmasabbak arra, hogy figyelembe vegyék a különféle nemzeti védelmi rendszerek sajátosságait, ideértve a fiskális megfontolásokat is.

A másodlagos uniós jogszabályok a legkiszolgáltatottabb munkavállalók elbocsátással szembeni védelmére irányuló célzott intézkedésekről rendelkeznek. Ez magában foglalja a nők terhesség alatti elbocsátással szembeni védelmét is. A részmunkaidős foglalkoztatásról szóló irányelv³³, a nemek közötti egyenlőségről szóló irányelv³⁴, valamint az önálló

³¹ A Tanács ajánlása (2016. december 19.) a kompetenciafejlesztési pályákról: Új lehetőségek felnőttek számára (2016/C 484/01).

³² A szociális jogok európai pillérének 7. b) pontja kimondja, hogy „[a]z elbocsátást megelőzően a munkavállalókat tájékoztatni kell az indokokról, és észszerű felmondási időt kell biztosítani számukra. A munkavállalóknak joguk van a hatékony és pártatlan vitarendezéshez, valamint indokolatlan elbocsátás esetén a jogorvoslathoz, ideértve a megfelelő kártérítést is”.

³³ A Tanács 97/81/EK irányelve (1997. december 15.) az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/54/EK irányelve (2006. július 5.) a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (átdolgozott szöveg).

vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmódról szóló irányelv³⁵ szintén biztosít védelmet az elbocsátással és a kedvezőtlen bánásmóddal szemben. Az átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló irányelv³⁶ biztosítja a munkavállalók ahhoz való jogát, hogy tájékoztatást kapjanak a felmondási idő hosszáról, és megtiltja a munkavállalók amiatti elbocsátását, hogy a tájékoztatáshoz való jogaikat gyakorolják. A munka és a magánélet közötti egyensúlyról szóló irányelv³⁷ emellett rögzíti az apasági, szülői vagy gondozói szabadság, valamint a rugalmas munkafeltételek kérelmezése miatti elbocsátás tilalmát.

A nemzeti szociális védelmi rendszerek és munkaerőpiaci intézmények sokfélesége, valamint az azokkal fennálló szoros kapcsolatok, továbbá a különböző nemzeti gyakorlatok és szociális párbeszéddel kapcsolatos modellek tiszteletben tartásának szükségessége határozott érvként szól amellett, hogy ezen a területen továbbra is egyhangú szavazáson alapuljon a Tanácsban döntéshozatal. Ezenfelül a közelmúltban elfogadott, fent említett irányelvek némelyike csupán bizonyos átmeneti időszakot követően kerül végrehajtásra, tehát még túl korai lenne értékelni a teljesítményüket ezen a területen. **Jelenleg nem szólnak egyértelmű érvek a „passerelle” klauzula alkalmazása mellett.**

e) A munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselése és kollektív védelme

A munkavállalói és munkáltatói érdekek képviselését és kollektív védelmét illetően – ideértve a vállalatvezetésben való részvételt – szigorú általános elvek következnek az Európai Unió Alapjogi Chartájából és a szociális jogok európai pilléréből³⁸. Ugyanakkor az EU ezen a területen meglévő hatásköreit meglehetősen szigorúan korlátozza a Szerződés, amely kifejezetten kizárja az egyesülési jogra, a sztrájkjogra és a kizárás jogára vonatkozó intézkedéseket³⁹. Nincs továbbá olyan konkrét, uniós szintű jogszabály, amely ezt a kérdést átfogóan szabályozná⁴⁰.

A képviselőre és a kollektív védelemre vonatkozó szabályok és hagyományok jelentősen eltérnek egymástól nemzeti szinten. A tagállamok között lényeges különbségek figyelhetők

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/41/EU irányelve (2010. július 7.) az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a 86/613/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

³⁶ [COM\(2017\) 797.](#)

³⁷ [COM\(2017\) 253.](#)

³⁸ A szociális jogok európai pillérének 8. elve alapján „[a] nemzeti gyakorlatoknak megfelelően konzultálni kell a szociális partnerekkel a gazdasági, foglalkoztatási és szociális politikák kialakításáról és végrehajtásáról. Arra kell őket ösztönözni, hogy – autonómiájuk és a kollektív fellépéshez való joguk tiszteletben tartása mellett – az őket érintő kérdésekben tárgyalásokat folytassanak és kollektív szerződéseket kössenek. A szociális partnerek közötti megállapodásokat adott esetben az Unió és tagállamai szintjén kell végrehajtani. A munkavállalóknak vagy képviselőiknek joguk van arra, hogy kellő időben tájékoztatást kapjanak és konzultáljanak velük az őket érintő kérdésekben, különösen a vállalkozások átruházásával, szerkezetátalakításával és egyesülésével, valamint a csoportos létszámcsökkenéssel kapcsolatban. Támogatni kell a szociális partnereknek a szociális párbeszéd előmozdítására irányuló kapacitásnövelését”.

³⁹ Lásd az EUMSZ 153. cikkének (5) bekezdését, amely kimondja, hogy az EUMSZ 153. cikkének rendelkezései a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára nem alkalmazhatók.

⁴⁰ A képviselő és a kollektív védelem kérdéseit – különböző részletességben – olyan konkrét jogi eszközök szabályozzák, mint például az európai üzemi tanácsról szóló 2009/38/EK irányelv, a vállalkozások átruházásáról szóló 2001/23/EK irányelv, az európai részvénytársaság statútumának a munkavállalói részvételre vonatkozó kiegészítéséről szóló 2001/86/EK irányelv, a munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való, valamint részvételi jogaival foglalkozó 2003/72/EK irányelv, valamint a társasági jog egyes vonatkozásairól szóló (EU) 2017/1132 irányelv.

meg a szociális partnerek reprezentativitásának mértéke, a döntéshozatalban való általános részvételük, valamint a kollektív tárgyalások elterjedtsége és centralizáltságának foka tekintetében. Emellett 18 tagállam rendelkezik a munkavállalók vezetőségi szintű vállalati képviselőivel kapcsolatos modellekkel, és ezek tagállamonként nagymértékben eltérnek egymástól.

A Bizottság továbbra is elkötelezett a szociális partnerek kapacitásépítésének támogatása mellett, összhangban az Európai Unió Tanácsának elnöksége, a Bizottság és az európai szociális partnerek által tett, *A szociális párbeszéd új kezdete* című négyoldalú közös nyilatkozattal⁴¹.

A Bizottság üdvözölte az EU ágazatközi szociális partnerei által 2019. február 6-án elfogadott, a 2019–2021-es időszakra szóló önálló munkaprogramot⁴², amely arról tanúskodik, hogy a szociális partnereknek határozott szándékuk előmozdítani a tisztességes, versenyképes és fenntartható Európa megteremtésére irányuló megoldásokat.

A képviselővel és kollektív védelemmel kapcsolatos nemzeti szabályok és hagyományok sokfélesége, valamint az azokkal fennálló szoros kapcsolat meggyőző érvként szól amellett, hogy a Tanácsban továbbra is egyhangú szavazás valósuljon meg ezen a területen. **Jelenleg nem szólnak egyértelmű érvek a „passerelle” klauzula alkalmazása mellett.**

6. Következtetések és a következő lépések

A szociálpolitika területén az EU már rendelkezik olyan hatékony, időszerű és rugalmas döntéshozatali eljárásokkal, amelyek lehetővé teszik a polgárok jólétével, a magas versenyképességű szociális piacgazdasággal, a teljes foglalkoztatottsággal és a társadalmi haladással, valamint a társadalmi kirekesztés és a megkülönböztetés elleni küzdelemmel kapcsolatos céljai elérését, továbbá a jövőbeli munkaerőpiaccal kapcsolatos kihívások olyan globális trendek összefüggésében történő kezelését, mint a digitalizáció, a népesség elöregedése és a migráció.

Az e közleményben ismertetett megfontolások alapján:

- azon területek esetében, ahol a döntéshozatal továbbra is egyhangú szavazáson alapul, a minősített többségi szavazásra vagy a rendes jogalkotási eljárásra való áttérés minden bizonnyal gyorsabbá, rugalmasabbá és hatékonyabbá teheti az uniós döntéshozatalt. Ez a váltás előmozdítaná továbbá a kompromisszumkészség kultúráját, és megkönnyítené az olyan döntések meghozatalát, amelyek az EU egészében megfelelnek a polgárok és a gazdaság igényeinek, ezáltal pedig biztosítják a tisztességes egységes piacot;
- ennek fényében indokolt a Szerződésekben rögzített „passerelle” klauzulák szelektív, eseti alapú megközelítés szerint történő alkalmazása. Az Unió cselekvési képességének

⁴¹ A szociális párbeszéd új kezdete – az Európai Unió Tanácsának elnöksége, az Európai Bizottság és az európai szociális partnerek által tett nyilatkozat, 2016. június 16.; <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=hu>

⁴² *European Social Dialogue: work programme 2019-2021* (Európai szociális párbeszéd: 2019–2021-es munkaprogram) (ETUC, BusinessEurope, CEEP és SMEunited); <https://www.besinesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

javítása szempontjából nem egyformán fontos a szociálpolitika összes olyan területe, ahol továbbra is egyhangú szavazást és különleges jogalkotási eljárást alkalmaznak;

- a Bizottság szemszögéből fontos lenne megfontolni az általános „*passerelle*” klauzula alkalmazását **a megkülönböztetés tilalmával** kapcsolatos döntéshozatal, valamint **a munkavállalók szociális biztonságára és a szociális védelmére vonatkozó ajánlások** közeljövőben történő elfogadásának megkönnyítése érdekében. A többi területen (az EU-ban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatási feltételei, az elbocsátások, valamint a munkavállalók és a munkáltatók érdekeinek képvisellete és kollektív védelme esetében) jelenleg nem szólnak egyértelmű érvek a vonatkozó „*passerelle*” klauzula alkalmazása mellett, ugyanakkor a Bizottság nyitott marad a helyzet jövőbeni felülvizsgálatára;
- a „*passerelle*” klauzulának a megkülönböztetés tilalma, valamint a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme terén történő aktiválásához az Európai Tanácsnak erről – az e közlemény 4. szakaszában leírtak szerint – az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdésében rögzített eljárásnak megfelelően kellene határoznia.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, a Tanácsot, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát, a szociális partnereket és valamennyi érdekelt felet, hogy e közlemény alapján folytassanak nyílt vitát a minősített többségi szavazásnak, illetve a rendes jogalkotási eljárásnak a szociálpolitika terén történő fokozott alkalmazásáról.
