



SOCIAL- OG ARBEJDSMARKEDSPOLITIK: GENERELLE PRINCIPPER

Den europæiske integration har i årenes løb ført til en betydelig social udvikling. Det seneste eksempel er proklamationen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, som bekræfter EU's engagement i at sikre bedre leve- og arbejdsvilkår i hele Europa.

RETSGRUNDLAG

Artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og artikel 9, 10, 19, 45-48, 145-150 og 151-161 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

MÅL

EU's og medlemsstaternes fælles mål på det sociale og beskæftigelsesmæssige område er som beskrevet i artikel 151 i TEUF at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.

RESULTATER

A. Fra Romtraktaten til Maastrichttraktaten

Med henblik på at give arbejdstagerne og deres familier mulighed for til fulde at udnytte retten til at bevæge sig frit og søge arbejde på hele det fælles marked åbnede Romtraktaten mulighed for en koordinering af medlemsstaternes sociale sikringsordninger. Traktaten sikrede princippet om lige løn til mænd og kvinder, som Domstolen anerkendte som værende umiddelbart gældende, og den skabte grundlag for etableringen af Den Europæiske Socialfond (ESF) ([2.3.2](#)).

Bekymringer over strukturelle ubalancer og ulige vækst i Europa førte senere til en mere proaktiv socialpolitik på fællesskabsniveau. I 1974 vedtog Rådet det første sociale handlingsprogram.

Med den europæiske fælles akt (fællesakten) indførtes der bestemmelser om harmonisering af sundheds- og sikkerhedsforholdene på arbejdspladsen. Rådet, der traf afgørelse med kvalificeret flertal, vedtog sammen med Europa-Parlamentet en række direktiver, som fastsatte minimumsforskrifter på dette område. Fællesakten gav også arbejdsmarkedets parter på europæisk plan mulighed for at indgå



kollektive overenskomster og fastlagde en fællesskabspolitik for økonomisk og social samhørighed.

Der udvikledes en konsensus omkring nødvendigheden af at tage mere hensyn til de sociale aspekter ved gennemførelsen af det indre marked. Efter en længere debat blev fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder (socialpagten) vedtaget på topmødet i Strasbourg i december 1989 af 11 medlemsstaters stats- og regeringschefer, mens Det Forenede Kongerige valgte ikke at deltage.

B. Fra Amsterdamtraktaten til Lissabontraktaten

Den besværlige situation med at have et dobbelt retsgrundlag, som var blevet skabt af Det Forenede Kongeriges beslutning om ikke at deltage, blev endelig løst med undertegnelsen af Amsterdamtraktaten, hvor alle medlemsstater, herunder Det Forenede Kongerige (efter et regeringsskifte), blev enige om, at aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken skulle indarbejdes i EF-traktaten med nogle mindre ændringer (artikel 151-161 i TEUF). I artikel 153 blev samarbejdsproceduren erstattet af den fælles beslutningsprocedure, som desuden blev udvidet til også at gælde for bestemmelser om Den Europæiske Socialfond (2.3.2), arbejdstagernes frie bevægelighed og social sikring for Fællesskabets vandrende arbejdstagere (2.3.4). Den nye artikel 19 satte Fællesskabet i stand til at »træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering«. På dette grundlag blev der snart efter vedtaget to direktiver: direktiv 2000/43/EF om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

Amsterdamtraktaten udvidede endvidere listen over EU's opgaver til også at omfatte fremme af et højt beskæftigelsesniveau og pålagde Fællesskabet at støtte og supplere medlemsstaternes foranstaltninger på dette område for at tilskynde til samarbejde mellem dem og udvikle en »samordnet strategi«, nemlig den europæiske beskæftigelsesstrategi (EBS) (artikel 145-150 i TEUF), baseret på en åben koordinationsmetode (2.3.3).

På topmødet i Nice i 2000 vedtoges desuden Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev udarbejdet af et særligt konvent. Der blev nedsat et udvalg for social beskyttelse til at fremme samarbejdet om socialbeskyttelsespolitikker mellem medlemsstaterne og Kommissionen (artikel 160 i TEUF), men alle forslag om at udvide den fælles beslutningsprocedure blev forkastet.

I lyset af midtvejsevalueringen af Lissabonstrategien i 2005 blev beskæftigelsesretningslinjerne, der var blevet vedtaget i forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi, indarbejdet i de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse.

I 2005 blev der vedtaget en ny social dagsorden for perioden 2006-2010 som supplement til relanceringen af Lissabonstrategien. I 2007 blev der oprettet en europæisk fond for tilpasning til globaliseringen (EGF) med henblik på at yde



støtte til arbejdstagere, der er blevet afskediget som følge af ændringer i verdens handelsmønstre (2.3.2).

Lissabontraktaten fra 2007 åbnede mulighed for, at den sociale dimension af den europæiske integration kunne befæstes yderligere. Traktaten om Den Europæiske Union fremhæver nu EU's sociale målsætninger, herunder fuld beskæftigelse og solidaritet mellem generationerne (artikel 3). I artikel 6 anerkendes det, at chartret om grundlæggende rettigheder har samme bindende virkning som traktaterne. I selve chartret anerkendes de såkaldte »solidaritetsbaserede rettigheder« såsom arbejdstagernes ret til information og høring samt retten til kollektiv overenskomstforhandling, retfærdige og rimelige arbejdsforhold, socialsikring og social bistand. Der blev indført en horisontal social klausul i TEUF, der forpligter EU til at opfylde ovennævnte sociale målsætninger, når det fastlægger og gennemfører sine andre politikker og aktiviteter (artikel 9).

C. Udviklingen siden Lissabontraktaten

Europa 2020-strategien, der blev vedtaget i 2010 under den finansielle og økonomiske krise, fastsætter inklusiv vækst — der fremmer en økonomi med høj beskæftigelse, som sikrer social og territorial samhørighed — som et af sine prioriterede områder. Strategien opstiller også fem overordnede mål, herunder en skelsættende social målsætning (om at løfte 20 millioner mennesker ud af risikoen for fattigdom inden 2020) og et fornyet engagement på beskæftigelsesområdet (en målsætning om en beskæftigelsesfrekvens på 75 % for aldersgruppen 20-64 år). Der blev oprettet syv flagskibsinitiativer med henblik på at bidrage til at opfylde disse målsætninger. Det drejer sig bl.a. om dagsordenen for nye kvalifikationer og job, som fokuserer på at forbedre flexicuritypolitikkerne. Unge på vej, som har til formål at fremme mobilitet og forbedre uddannelse og erhvervsuddannelse og den europæiske platform mod fattigdom og social udstødelse (2.3.9). Fremskridtene i disse initiativer overvåges inden for rammerne af den årlige cyklus for EU's økonomiske styring: det europæiske semester. Som svar på stigende fattigdomsniveauer blev Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) etableret i 2014. Fonden stiller fødevarer og elementær materiel bistand til rådighed sammen med aktiviteter vedrørende social inklusion.

I april 2017 fremlagde Kommissionen en meddelelse om den europæiske søjle for sociale rettigheder, som indeholder 20 centrale principper og rettigheder til støtte for en fornyet konvergensproces på vejen mod bedre leve- og arbejdsvilkår. Disse er opdelt i tre kategorier: i) lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet, ii) rimelige arbejdsvilkår og iii) social beskyttelse og inklusion. På det sociale topmøde i Göteborg i november 2017 understregede Parlamentet, Rådet og Kommissionen deres fælles engagement ved at vedtage en fælles proklamation om den europæiske søjle for sociale rettigheder. En række lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer på områder såsom arbejdstagernes ret til information og høring, adgang til social beskyttelse og balancen mellem arbejdsliv og privatliv hænger sammen med implementeringen af søjlen. Den sociale søjle ledsages af en »social resultattavle« til overvågelse af fremskridt (2.3.9), og en ny tilgang til at integrere sociale prioriteter i alle politikker, som f.eks. investeringsplanen for Europa og energunionen. Endvidere foreslog



Kommissionen at oprette en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed, som Parlamentet og Rådet nåede frem til en foreløbig aftale om i februar 2019.

I december 2017 foreslog Kommissionen et direktiv om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår. Dette har til formål at give arbejdstagerne — defineret som fysiske personer, der i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger — nogle nye, grundlæggende rettigheder. Dette medfører bl.a. retten til mere specifikke oplysninger vedrørende væsentlige aspekter af deres arbejde, en grænse for varigheden af prøvetid i begyndelsen af ansættelsesforholdet, flere muligheder for at søge supplerende arbejde ved at forbyde eksklusivklausuler og forudgående underretning om referencetimer og levering af gratis obligatorisk uddannelse. Parlamentet og Rådet nåede frem til en foreløbig aftale om direktivet, som blev vedtaget af Parlamentet i april 2019; den afventer nu bekræftelse fra Rådet.

I marts 2018 fremlagde Kommissionen desuden et forslag til Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige. Dette har til formål at lukke huller i den formelle dækning ved at sikre, at arbejdstagere og selvstændige, der arbejder på sammenlignelige vilkår, kan være medlem af tilsvarende sociale sikringsordninger. En af dets anbefalinger er endvidere at lette overførslen af socialsikringsrettigheder fra et job til det næste.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Selv om Europa-Parlamentets rolle længe kun har været rådgivende og kontrollerende, har Parlamentet altid deltaget aktivt i udviklingen af EU's indsats på beskæftigelsesområdet og på det socialpolitiske område. Siden de tidlige faser af den europæiske integration har Parlamentet ofte opfordret til en mere aktiv politik på det sociale område for at afspejle Unionens stigende betydning på det økonomiske område og støttet Kommissionens forskellige forslag i denne retning. Parlamentet var tættere involveret i udarbejdelsen af Amsterdamtraktaten end i tidligere revisioner af traktaterne, og nogle vigtige fornyelser såsom integreringen af den sociale aftale i traktaten og indførelsen af et kapitel om beskæftigelse, afspejler dets henstillinger.

I forbindelse med udarbejdelsen af Lissabonstrategien insisterede Parlamentet på, at beskæftigelse og sociale hensyn skulle spille en vigtig rolle ved udformningen af vækststrategier, der skulle indføres på EU-niveau og på nationalt niveau. Parlamentet var fortalende for, at et højt socialt beskyttelsesniveau skulle være centralt for Lissabonstrategien, eftersom det fandt det uacceptabelt, at mennesker skulle leve under fattigdomsgrænsen eller rammes af social udstødelse. Parlamentet indtog endvidere det standpunkt, at Lissabonstrategien ikke opstillede tilstrækkeligt bindende mål på det sociale område, og opfordrede medlemsstaterne til nøje at overvåge de beskæftigelsesmæssige og sociale virkninger af de reformer, der blev gennemført som led i Europa 2020-strategien. I tråd med dette var et af de budskaber, som Parlamentet fremførte under drøftelserne om den økonomiske krise, et urokkeligt krav om et tilsagn fra EU om at bevare de europæiske sociale modeller og et stærkt socialt Europa.

Eftersom Europa 2020-strategiens overordnede mål overvåges og gennemføres som en del af processen med det europæiske semester, har Parlamentet gentagne gange insisteret på at få indarbejdet de beskæftigelsesmæssige og sociale mål mere effektivt



i det europæiske semester, bl.a. ved at gøre sociale indikatorer bindende og udvide dem til f.eks. at omfatte fattigdom blandt børn og anstændigt arbejde.

Endelig har Parlamentet været kritisk over for foranstaltninger såsom de økonomiske tilpasningsprogrammer, som træffes uden for de overstatslige rammer. I marts 2014 anførte Parlamentet, at kun ægte demokratiske institutioner burde styre den politiske proces med at udforme og gennemføre tilpasningsprogrammer for lande med alvorlige økonomiske problemer.

Parlamentet har endvidere bekræftet sin tilslutning til de sociale værdier via de afgørelser, det har truffet, om anvendelsen af finansielle midler fra EU's budget. Det er takket være Parlamentet, at den Europæiske Socialfond (2.3.2) — EU's vigtigste redskab i bekæmpelsen af arbejdsløshed og social udstødelse — i den nuværende programmeringsperiode 2014-2020 vil tegne sig for 23,1 % af EU's samlede samhørighedsmidler, og at 20 % af hver medlemsstats ESF-bevilling skal anvendes til social inklusion.

I sin beslutning af 25. februar 2016 om det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker opfordrede Parlamentet Kommissionen og medlemsstaterne til at gøre en indsats for at fremme social konvergens i opadgående retning i EU. Det opfordrede også Kommissionen til at definere og kvantificere sin plan om social retfærdighed. En lignende opfordring blev fremsat i Parlamentets beslutning af 15. februar 2017.

Den 19. januar 2017 vedtog Parlamentet en beslutning om den europæiske søjle for sociale rettigheder. Teksten var en fuld tilslutning til Kommissionens initiativ på dette område, men understregede vigtigheden af at sikre alle en række centrale rettigheder og indeholdt en opfordring til arbejdsmarkedets parter og Kommissionen om at arbejde sammen om at fremlægge et forslag til et rammedirektiv om anstændige arbejdsvilkår.

Stefan Schulz
04/2019

