



Κοινωνική πολιτική και πολιτική απασχόλησης: γενικές αρχές

Με την πάροδο των ετών η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει οδηγήσει σε σημαντικές κοινωνικές εξελίξεις. Το τελευταίο παράδειγμα είναι η διακήρυξη του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, ο οποίος επιβεβαιώνει τη δέσμευση της ΕΕ να εξασφαλίζει καλύτερες συνθήκες διαβίωσης και εργασίας σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Νομική βάση

Άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και άρθρα 9, 10, 19, 45-48, 145-150 και 151-161 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Στόχοι

Η προώθηση της απασχόλησης, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, η κατάλληλη κοινωνική προστασία, ο διάλογος μεταξύ της διοίκησης και των λοιπών μελών του προσωπικού, η ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού είναι οι κοινοί στόχοι της ΕΕ και των κρατών μελών της στον κοινωνικό τομέα και στον τομέα της απασχόλησης, όπως περιγράφονται στο άρθρο 151 της ΣΛΕΕ.

Επιτεύγματα

A. Από τη Συνθήκη της Ρώμης στη Συνθήκη του Μάαστριχτ

Προκειμένου να μπορούν οι εργαζόμενοι και οι οικογένειές τους να επωφελούνται πλήρως του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και αναζήτησης απασχόλησης σε ολόκληρη την κοινή αγορά, η Συνθήκη της Ρώμης προέβλεπε ήδη τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών. Η εν λόγω Συνθήκη κατοχύρωνε την αρχή της ίσης αμοιβής ανδρών και γυναικών, για την οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι ισχύει άμεσα, και προέβλεπε την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) (2.3.2).

Οι ανησυχίες σχετικά με τις διαρθρωτικές ανισοροπίες και την ανομοιομορφη ανάπτυξη στην Ευρώπη οδήγησαν αργότερα σε μια πιο προορατική κοινωνική πολιτική σε κοινοτικό επίπεδο. Το 1974, το Συμβούλιο ενέκρινε το πρώτο Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) θέσπισε τις διατάξεις για την εναρμόνιση των συνθηκών υγείας και ασφάλειας στην εργασία. Αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία



σε συνεργασία με το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ενέκρινε σειρά οδηγιών οι οποίες θέσπισαν ελάχιστες απαιτήσεις στον συγκεκριμένο τομέα. Η ΕΕΠ επέτρεψε επίσης στους κοινωνικούς εταίρους σε ευρωπαϊκό επίπεδο να διαπραγματεύονται συλλογικές συμβάσεις και καθιέρωσε μια κοινοτική πολιτική για την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Επιτεύχθηκε συναίνεση σχετικά με την αναγκαιότητα να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στις κοινωνικές πτυχές που συνδέονται με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Ύστερα από μακρές συζητήσεις, ο κοινοτικός χάρτης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων («Κοινωνικός Χάρτης») εγκρίθηκε στη σύνοδο κορυφής του Στρασβούργου, τον Δεκέμβριο του 1989, από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων 11 κρατών μελών. Το Ηνωμένο Βασίλειο επέλεξε να μείνει εκτός.

B. Από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η άβολη κατάσταση της διπλής νομικής βάσης, η οποία δημιουργήθηκε με τη ρήτρα περί εξαιρέσεως του ΗΒ, ξεπεράστηκε τελικά με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, οπότε όλα τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένου του ΗΒ (μετά από αλλαγή στην κυβέρνηση), συμφώνησαν να ενσωματώσουν τη συμφωνία για την κοινωνική πολιτική στο κείμενο της Συνθήκης της ΕΚ με ορισμένες μικρές αλλαγές (άρθρα 151-161 ΣΛΕΕ). Στο άρθρο 153, η διαδικασία συναπόφασης αντικατέστησε τη συνεργασία και επεκτάθηκε επίσης σε διατάξεις σχετικές με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (2.3.2), την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την κοινωνική ασφάλιση για τους διακινούμενους κοινοτικούς εργαζόμενους (2.3.4). Το νέο άρθρο 19 ανέθεσε στην Ένωση την αρμοδιότητα να αναλαμβάνει «κατάλληλη δράση για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού». Στη βάση αυτή, εκδόθηκαν στη συνέχεια δύο οδηγίες: η οδηγία 2000/43/ΕΚ για την ίση μεταχείριση προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής και η οδηγία 2000/78/ΕΚ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ συμπεριέλαβε επίσης την προώθηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης μεταξύ των στόχων της ΕΕ και ανέθεσε στην Ένωση την ευθύνη υποστήριξης και συμπλήρωσης της δράσης των κρατών μελών στον τομέα αυτό, ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ τους και ανάπτυξης μιας «συντονισμένης στρατηγικής», και συγκεκριμένα της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση (ΕΣΑ) (άρθρα 145-150 της ΣΛΕΕ), που βασίζεται σε μια ανοικτή μέθοδο συντονισμού (ΑΜΣ) (2.3.3).

Το 2000 εγκρίθηκε επίσης, κατά τη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ο οποίος συντάχθηκε από ειδική Συνέλευση. Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας δημιουργήθηκε για την προώθηση της συνεργασίας σε πολιτικές κοινωνικής προστασίας μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής (άρθρο 160 ΣΛΕΕ), αλλά όλες οι προτάσεις για την επέκταση της διαδικασίας συναπόφασης απορρίφθηκαν.

Υπό το πρίσμα της ενδιάμεσης αναθεώρησης της στρατηγικής της Λισαβόνας το 2005, οι κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση που είχαν εγκριθεί στο πλαίσιο της



ΕΣΑ ενσωματώθηκαν στις ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη και τις θέσεις εργασίας.

Το 2005 εγκρίθηκε μια νέα κοινωνική ατζέντα για την περίοδο 2006-2010 για να συνοδεύει την επανεκκίνηση της στρατηγικής της Λισαβόνας. Το 2007 συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠΠ) για να παρέχει στήριξη σε εργαζόμενους που απολύθηκαν λόγω των μεταβαλλόμενων παγκόσμιων εμπορικών ροών (2.3.2).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας του 2007 άνοιξε τον δρόμο για να σημειωθεί περαιτέρω πρόοδος σε ό,τι αφορά τη παγίωση της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση τώρα τονίζει τους κοινωνικούς στόχους της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της πλήρους απασχόλησης και της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών (άρθρο 3). Το άρθρο 6 αναγνωρίζει στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων την ίδια δεσμευτική ισχύ με τις Συνθήκες. Ο ίδιος ο Χάρτης αναγνωρίζει τα λεγόμενα «δικαιώματα αλληλεγγύης», όπως είναι τα δικαιώματα των εργαζομένων σε ενημέρωση και διαβούλευση, καθώς και τα δικαιώματα σε συλλογικές διαπραγματεύσεις, θεμιτούς και δίκαιους όρους εργασίας, κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας. Μια οριζόντια κοινωνική ρήτρα ενσωματώθηκε στη ΣΛΕΕ, απαιτώντας από την ΕΕ να εκπληρώσει τους προαναφερθέντες κοινωνικούς στόχους κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών και δράσεων της (άρθρο 9).

Γ. Εξελίξεις μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Έχοντας εγκριθεί το 2010 σε συνθήκες οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» εισάγει μεταξύ των προτεραιοτήτων της μια ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς με στόχο την εδραίωση μιας οικονομίας υψηλής απασχόλησης που θα παρέχει κοινωνική και εδαφική συνοχή. Η στρατηγική χαρακτηρίζεται από πέντε πρωταρχικούς στόχους, στους οποίους περιλαμβάνονται ένας εμβληματικός κοινωνικός στόχος (η άρση του κινδύνου της φτώχειας για 20 εκατομμύρια ανθρώπους μέχρι το 2020) και μια ανανεωμένη δέσμευση υπέρ της απασχόλησης (στόχος απασχόλησης σε ποσοστό 75% για την ηλικιακή ομάδα 20-64). Επτά εμβληματικές πρωτοβουλίες θεσπίστηκαν προκειμένου να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι. Σε αυτές περιλαμβάνεται η Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις απασχόλησης, η οποία επικεντρώνεται στην αναμόρφωση των πολιτικών για την ευελιξία με ασφάλεια· η Νεολαία σε κίνηση, η οποία αποσκοπεί στην ενίσχυση της κινητικότητας και στη βελτίωση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης· και η ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (2.3.9). Η πρόοδος των πρωτοβουλιών αυτών εστιάζεται στο πλαίσιο του ετήσιου κύκλου της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ: το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Για να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της αυξανόμενης φτώχειας, το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (FEAD) δημιουργήθηκε το 2014. Παρέχει βοήθεια με τη μορφή τροφής και βασικών αγαθών, καθώς και δραστηριότητες κοινωνικής ένταξης.

Τον Απρίλιο του 2017 η Επιτροπή παρουσίασε την ανακοίνωση σχετικά με τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων που θεσπίζει 20 αρχές και δικαιώματα κεφαλαίων σημασίας προκειμένου να υποστηρίξει μια επικαιροποιημένη διαδικασία σύγκλισης προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας στην Ευρώπη. Όλα αυτά διαρθρώνονται γύρω από τρεις κατηγορίες: i) ίσες ευκαιρίες



και πρόσβαση στην αγορά εργασίας, ii) δίκαιες συνθήκες εργασίας και iii) πρόσβαση σε επαρκή και βιώσιμη κοινωνική προστασία. Στο πλαίσιο της κοινωνικής διάσκεψης κορυφής του Γκέτεμποργκ, τον Νοέμβριο του 2017, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υπογράμμισαν την κοινή τους δέσμευση εγκρίνοντας μια κοινή διακήρυξη για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Μια σειρά νομοθετικών και μη νομοθετικών πρωτοβουλιών σε τομείς όπως τα δικαιώματα των εργαζομένων σε ενημέρωση και διαβούλευση, η πρόσβαση σε κοινωνική πρόνοια και η ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής στηρίζουν τις προσπάθειες εφαρμογής. Ο Κοινωνικός Πυλώνας πλαισιώνεται από «κοινωνικό πίνακα αποτελεσμάτων» για την παρακολούθηση της προόδου (2.3.9) και από μια νέα προσέγγιση σε ό,τι αφορά την ενσωμάτωση των κοινωνικών προτεραιοτήτων σε όλες τις πολιτικές, όπως είναι το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη και η Ενεργειακή Ένωση. Επιπλέον, η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας (EAE), για την οποία το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατέληξαν σε προσωρινή συμφωνία τον Φεβρουάριο του 2019.

Τον Δεκέμβριο του 2017, η Επιτροπή πρότεινε μια οδηγία για διαφανείς και προβλέψιμες συνθήκες εργασίας. Σκοπός της οδηγίας είναι να αναγνωριστεί στους εργαζόμενους — οι οποίοι νοούνται ως τα φυσικά πρόσωπα που, για ορισμένο χρονικό διάστημα, παρέχουν υπηρεσίες για λογαριασμό και υπό τη διεύθυνση άλλων προσώπων έναντι αμοιβής — μια βασική δέσμη νέων δικαιωμάτων. Μεταξύ άλλων μέτρων, αφορά την αναγνώριση του δικαιώματος των εργαζομένων σε πληρέστερη ενημέρωση σχετικά με τις ουσιώδεις πτυχές της εργασίας: η θέσπιση ορίου διάρκειας της δοκιμαστικής περιόδου στην αρχή της απασχόλησής τους· η διεύρυνση των ευκαιριών αναζήτησης πρόσθετης απασχόλησης με την κατάργηση των ρητρών αποκλειστικότητας· η εκ των προτέρων γνώση των ωρών αναφοράς καθώς και η παροχή δωρεάν υποχρεωτικής κατάρτισης. Μια προσωρινή συμφωνία επί της οδηγίας επιτεύχθηκε μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου και εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο τον Απρίλιο του 2019· τώρα αναμένεται η επιβεβαίωση από το Συμβούλιο.

Επιπλέον, η Επιτροπή εξέδωσε τον Μάρτιο του 2018 πρόταση σύστασης από το Συμβούλιο σχετικά με την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία για εργαζομένους και αυτοαπασχολούμενους. Σκοπός της πρότασης είναι να εξαιληθούν οι αποκλίσεις ως προς την επίσημη κάλυψη με το να εξασφαλίζεται ότι εργαζόμενοι και αυτοαπασχολούμενοι σε παρόμοιες συνθήκες θα μπορούν να ανήκουν στα αντίστοιχα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Θα μπορεί επίσης να γίνεται ευκολότερα η μεταφορά δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης από τη μία δουλειά στην άλλη, σύμφωνα με μία από τις συστάσεις.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Παρότι ο ρόλος του ήταν για μεγάλο χρονικό διάστημα περιορισμένος σε καθήκοντα απλής διαβούλευσης και εποπτείας, το Κοινοβούλιο είχε πάντα ενεργό συμμετοχή στην ανάπτυξη της δράσης της ΕΕ στον τομέα της πολιτικής για την απασχόληση και της κοινωνικής πολιτικής. Από τα πρώτα στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το Κοινοβούλιο απηύθυνε εκκλήσεις για μια πιο ενεργό πολιτική στον κοινωνικό τομέα που να αντικατοπτρίζει την αυξανόμενη σημασία της Ένωσης στον οικονομικό τομέα και υποστήριζε τις διάφορες προτάσεις της Επιτροπής προς αυτή την κατεύθυνση.



Το Κοινοβούλιο συμμετείχε πιο ενεργά στην κατάρτιση της Συνθήκης του Άμστερνταμ από ό,τι στις αναθεωρήσεις των προηγούμενων Συνθηκών και κάποιες σημαντικές καινοτομίες, όπως η ενσωμάτωση της Κοινωνικής Συμφωνίας και η εισαγωγή ενός κεφαλαίου για την απασχόληση, αντικατοπτρίζουν τις συστάσεις του.

Κατά τη διαμόρφωση της στρατηγικής της Λισαβόνας, το Κοινοβούλιο επέμεινε στον ρόλο που θα πρέπει να διαδραματίσουν η απασχόληση και οι κοινωνικές παράμετροι στον σχεδιασμό των στρατηγικών ανάπτυξης που θα εφαρμοστούν σε ενωσιακό και σε εθνικό επίπεδο. Υποστήριξε ότι η παροχή ενός υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας κατέχει κεντρική θέση στη στρατηγική της Λισαβόνας, καθώς είναι απαραίδεκτο να ζουν άνθρωποι κάτω από το όριο φτώχειας ή σε κατάσταση κοινωνικού αποκλεισμού. Το Κοινοβούλιο ήταν επίσης της άποψης ότι η στρατηγική της Λισαβόνας δεν είχε θέσει αρκετά δεσμευτικούς στόχους στον κοινωνικό τομέα, και ζήτησε από τα κράτη μέλη να παρακολουθούν στενά τον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων που υλοποιούνται στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» στην απασχόληση και στον κοινωνικό τομέα. Στο ίδιο πνεύμα, ένα από τα μηνύματα που πέρασε το Κοινοβούλιο κατά την συζήτηση για την οικονομική κρίση ήταν η σθεναρή έκκληση προς την ΕΕ να δεσμευθεί για τη διατήρηση των ευρωπαϊκών κοινωνικών μοντέλων και μια ισχυρή κοινωνική Ευρώπη.

Εφόσον οι πρωταρχικοί στόχοι της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» παρακολουθούνται και εφαρμόζονται στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, το Κοινοβούλιο έχει επιμείνει επανειλημμένως για την αποτελεσματικότερη ενσωμάτωση του στόχου της απασχόλησης και των κοινωνικών στόχων στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, για την οποία απαιτείται, μεταξύ άλλων, να καταστούν οι κοινωνικοί δείκτες δεσμευτικοί και να επεκταθούν ούτως ώστε να καλύπτουν, για παράδειγμα, την παιδική φτώχεια και την αξιοπρεπή εργασία.

Τέλος, το Κοινοβούλιο έχει ασκήσει κριτική σε μέτρα όπως τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, που λαμβάνονται εκτός υπερεθνικού πλαισίου. Τον Μάρτιο του 2014 το Κοινοβούλιο δήλωσε ότι μόνο θεσμικά όργανα με γνήσια δημοκρατική λογοδοσία θα πρέπει να καθοδηγούν την πολιτική διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής των προγραμμάτων προσαρμογής για χώρες με σοβαρές οικονομικές δυσκολίες.

Το Κοινοβούλιο έχει επίσης επιβεβαιώσει την προσήλωσή του στις κοινωνικές αξίες κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη χρήση των οικονομικών πόρων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Χάρη στις προσπάθειες του Κοινοβουλίου εξάλλου εξασφαλίστηκε ότι στην τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (2.3.2), το βασικό εργαλείο της Ευρώπης για την καταπολέμηση της ανεργίας και του κοινωνικού αποκλεισμού, θα συμμετάσχει κατά 23,1% στη συνολική χρηματοδότηση της ΕΕ για τη συνοχή, και ότι το 20% του μεριδίου κάθε κράτους μέλους από το ΕΚΤ θα πρέπει να δαπανάται για την κοινωνική ένταξη.

Στο ψήφισμά του της 25ης Φεβρουαρίου 2016 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, το Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να αναλάβουν δράση για να δώσουν ώθηση στην κοινωνική σύγκλιση της Ένωσης. Επίσης, κάλεσε την Επιτροπή να καθορίσει και να ποσοτικοποιήσει την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης. Παρόμοια έκκληση διατυπώθηκε στο ψήφισμα του Κοινοβουλίου της 15ης Φεβρουαρίου 2017.



Στις 19 Ιανουαρίου 2017, το Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα σχετικά με τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Συντασσόμενο πλήρως με την πρωτοβουλία της Επιτροπής στον τομέα αυτό, το ψήφισμα υπογραμμίζει τη σημασία της εφαρμογής ενός βασικού συνόλου δικαιωμάτων για όλους και καλεί τους κοινωνικούς εταίρους και την Επιτροπή να συνεργαστούν προκειμένου να υποβάλουν πρόταση για μια οδηγία πλαίσιο για αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας.

Stefan Schulz
04/2019

