



NOTAT

22-08-2017

Grund- og nærhedsnotat en europæisk søjle af sociale rettigheder

J.nr. 2017 - 3348

CAIJ

Europæisk søjle af sociale rettigheder

KOM(2017) 250, KOM(2017) 251 og KOM(2017) 2600.

| Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i venstre margin.

1. Resumé

Kommissionen fremlagde den 26. april sit udspil til en "social pakke", bestående af en række delelementer, herunder forslag til en europæisk søjle af sociale rettigheder. Den danske version af forslaget er dateret den 2. maj 2017.

Søjlen er inddelt i tre kapitler: I) Lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet, II) rimelige arbejdsvilkår og III) social beskyttelse og inklusion. Søjlen består af 20 overordnede, ikke-retligt bindende principper. De skal fungere som rettesnor for effektive beskæftigelsesmæssige og sociale resultater.

Det er udtrykkeligt fremhævet i forslag om søjlen, at den ikke forrykker den eksisterende kompetencefordeling eller tilfører ny EU-kompetence på områder under national kompetence.

Eftersom søjlen alene består af overordnede, ikke-retligt bindende principper, vurderes det, at spørgsmålene om nærhedsprincippet, gældende dansk ret og konsekvenser ikke er relevante.

Regeringen støtter et socialt ansvarligt Europa, der stiler mod inklusiv vækst. Men der må ikke skabes forventninger om løsninger fra Bruxelles på områder, hvor ansvaret for at handle først og fremmest ligger hos medlemslandene.

EU kan således være med til at sætte de overordnede rammer for, men skal ikke detailregulere beskæftigelses- og socialområdet. I udformningen af søjlen skal nærhedsprincippet respekteres, og der skal ikke overføres yderligere kompetence til EU på områder, som berøres af søjlen.

Regeringen vil indgå aktivt i forhandlingerne for at påvirke dem med danske synspunkter.

2. Baggrund

Kommissionsformand Jean-Claude Juncker nævnte i sin tale til Europa-Parlamentet om Unionens tilstand den 9. september 2015, idéen om at etablere en europæisk søjle af sociale rettigheder som et kompas for fornyet konvergens i euroområdet.

Kommissionen har siden argumenteret for behovet for en social søjle og for et mere socialt EU, dels for at rette op på de beskæftigelsesmæssige og sociale konsekvenser af den økonomiske krise, dels for at skabe en bedre balance mellem økonomiske og sociale hensyn.

Den 8. marts 2016 sendte Kommissionen sin skitse til en mulig social søjle i offentlig høring hos andre EU-institutioner, nationale myndigheder, nationale parlamenter, civilsamfund, eksperter og borgere. Denne høring løb frem til den 31. december 2016.

Kommissionen fremlagde den 26. april sit udspil bestående af 3 dele:

- 1) en meddelelse (KOM(2017) 250),
- 2) en kommissionshenstilling (KOM(2017) 2600), og
- 3) et forslag til en såkaldt ”interinstitutionel proklamation” (KOM(2017) 251).

De danske sprogversioner er dateret den 2. maj 2017.

Kommissionen vil snarest indlede drøftelser med Ministerrådet og Europa-Parlamentet med henblik på at sikre bred politisk tilslutning til søjlen.

Det vil ske i form af den interinstitutionelle proklamation, som skal vedtages i fællesskab mellem Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Denne form begrundes fra Kommissionens side med ønsket om at opnå bredest mulig politisk ejerskab over principperne i søjlen.

3. Formål og indhold

Den sociale søjle skal ifølge Kommissionen:

- tjene som rettesnor for effektive beskæftigelsesmæssige og sociale resultater,
- bidrage til at opfylde borgernes basale behov og sikre bedre vedtagelse og gennemførelse af sociale rettigheder, samt
- fungere som ledetråd for fornyet konvergens i EU.

Søjlen er primært tilegnet euro-landene, men også ikke-euro-lande vil kunne tilslutte sig.

Søjlen er inddelt i tre kapitler.

- I) Lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet.
- II) Rimelige arbejdsvilkår.
- III) Social beskyttelse og inklusion.

Under de tre kapitler indgår i alt 20 principper, som anses som nødvendige for velfungerende og retfærdige arbejdsmarkeder og velfærdssystemer.

Principperne bygger på eksisterende EU-lovgivning, men også på inspiration fra praksis på nationalt plan i medlemslandene og fra internationale retskilder.

De 20 principper i søjlen

De 20 principper svarer til dem, som blev sendt i høring med Kommissionens tidligere skitse til søjlen, og vedrører områderne:

- uddannelse og livslang læring,
- ligestilling,
- lige muligheder,
- aktiv beskæftigelsespolitik,
- sikker og fleksibel beskæftigelse,
- lønninger,
- ansættelsesvilkår,
- social dialog og inddragelse af arbejdstagere,
- balance mellem arbejdsliv og privatliv,
- arbejdsmiljø,
- børnepasning,
- social sikring,
- arbejdsløshedsydelse,
- minimumsindkomst,
- pensioner,
- sundhedsydelse,
- inklusion af handicappede,
- langtidspleje,
- boliger og støtte til hjemløse, samt
- adgang til basale tjenester.

Principperne omtales som fælleseuropæiske, politiske sigt punkter for medlemslande, regioner, arbejdsmarkedets parter og EU's institutioner under overvejende national kompetence.

Det er ikke muligt at støtte direkte ret på principperne, som skal omsættes til målrettede tiltag eller konkrete forslag. Det er endvidere udtrykkeligt fremhævet, at dette initiativ ikke forrykker den eksisterende kompetencefordeling eller tilføjer ny EU-kompetence på områder under national kompetence.

Principperne vedrører både områder med EU-kompetence og områder, som medlemslandene alene har ansvaret for. De skal blandt andet bruges til at vurdere resultaterne på de enkelte politikområder gennem udvikling af brugbare benchmarks, data om indsats etc. samt til eventuelt at tage elementer af EU-retten op til fornyet overvejelse.

Sammenligninger mellem EU-landene

Øget dataindsamling, overvågning og benchmarking inden for og mellem EU-landene vil være et af indsatsområderne i det videre arbejde med søjlen.

Denne sammenligning skal bl.a. ske ved hjælp af et "socialt scoreboard", der er præsenteret som en del af den sociale pakke. Formålet med scoreboardet er at bidrage til at overvåge udviklingen på det sociale område.

Det bemærkes, at ”det sociale område” her skal forstås bredt. Det vil sige, at det blandt andet inkluderer spørgsmål om sociale forhold, beskæftigelse, uddannelse og ligestilling. Scoreboardet knytter an til de 20 principper i søjlen.

Øvrige initiativer i den sociale pakke

Den sociale pakke består ud over søjlen også af en række selvstændige, konkrete initiativer. Der er blandt andet tale om initiativer, som retter sig mod balance mellem arbejds- og privatliv, herunder forslag til revision af det eksisterende forældreorlovsdirektiv.

Forslagene behandles særskilt og separat efter sædvanlig procedure for inddragelse af Folketinget.

4. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentet vil skulle tilslutte sig den interinstitutionelle proklamation. Europa-Parlamentets udtalelse om den sociale søjle foreligger ikke.

5. Nærhedsprincippet

Det understreges både i kommissionshenstillingen og i forslaget til den interinstitutionelle proklamation, at søjlen skal respektere nærhedsprincippet, og at søjlen ikke udvider EU's kompetencer, men skal føres ud i livet inden for de nuværende traktatmæssige rammer. Det understreges ligeledes, at søjlen ikke påvirker EU-landenes ret til at udforme deres egne velfærdsmodeller.

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, eftersom søjlen alene består i overordnede, ikke-retligt bindende principper. Spørgsmålet om nærhedsprincippet vil i forbindelse med de forslag, der vil blive præsenteret med henvisning til søjlen, skulle ske efter en grundig, konkret vurdering fra sag til sag.

6. Gældende dansk ret

Spørgsmålet om gældende dansk ret skønnes ikke relevant, eftersom søjlen alene består i overordnede, ikke-retligt bindende principper.

7. Konsekvenser

Spørgsmålet om konsekvenser skønnes ikke relevant, da etablering af en social søjle bestående i overordnede, ikke-retligt bindende principper ikke i sig selv vil medføre konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, erhvervslivet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Kommissionens udspil til social søjle har været i høring i EU-specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold. Der er modtaget høringssvar fra Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Regioner, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Kommunernes Landsforening samt LO, FTF og AC.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) anerkender, at der er dele af Europa, hvor manglende reformer spænder ben for vækst og jobskabelse. Men DA ser ikke søjlen som svaret på denne udfordring og anbefaler regeringen ikke at tilslutte sig forslaget.

DA kan ikke tilslutte sig Europa-Kommissionens hensigt om at løse udfordringer gennem en social søjle. DA finder, at søjlen negligerer nærhedsprincippet og sætter ensidig fokus på tildeling af yderligere rettigheder frem for en balanceret tilgang med både sociale og økonomiske tiltag.

DA kan ikke anbefale den danske regering at tilslutte sig forslaget. DA er bekymrede i relation til respekten for arbejdsmarkedets parter autonomi. DA finder, at en vedtaget søjle kan skabe rum for ny regulering promoveret af Europa-Kommissionen gennem den normale lovgivningsprocedure.

DA opfordrer til, at en eventuel søjle skal respektere den eksisterende kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne som fastsat i Lissabon-traktaten. DA mener, at søjlen indeholder principper, der er uforenelige med den danske model – princippet om løn fremhæves som eksempel.

DA finder, at forslaget om søjlen ikke respekterer, at de europæiske arbejdsmarkeder har forskellige indretninger og at forslaget ikke respekterer disse forskelle og udfordrer balancen i flexicurity-modellen, idet det fokuserer for ensidigt på rettighedssiden. Desuden savner DA en klar kobling mellem forslaget og økonomisk politik, vækst samt konkurrenceevne.

Ifald Danmark bliver omfattet af søjlen gennem den tilhørende proklamation, er det for DA afgørende, at Europa-Kommissionens muligheder for at henvise til søjlen som grundlag for fremtidig regulering, der ikke respekterer den danske aftalemodel, indskrænkes mest muligt. Der skal stå fuld respekt om den danske aftalemodel og parternes autonomi, og søjlens principper skal bygge på den gældende EU-ret. Søjlen må ikke udvikle sig til en løftestang for nye reguleringskompetencer

Danske Regioner henviser til det svar, der er sendt til EU-Kommissionen i november 2016 vedr. høringen om en skitse til en søjle. Der er således ikke givet bemærkninger til det fremlagte forslag.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) fremhæver, at Kommissionens forslag berører en række områder, der er under national kompetence, eller hvor arbejdsmarkedets parter har indgået overenskomster. FA er optaget af, om den sociale søjle fravriter medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter muligheden for at fastsætte regler eller indgå kollektive aftaler. FA opfordrer til, at der fra dansk side gøres opmærksom på forholdet til nærhedsprincippet.

FA rejser en række spørgsmål til visse af de foreslåede 20 principper; princippet om uddannelse og livslang læring, princippet om aktiv beskæftigelsesstøtte, princippet om sikker og fleksibel beskæftigelse, princippet om lønninger, princippet om oplysninger om ansættelsesvilkår og beskyttelse i tilfælde af opsigelser, princippet om social dialog og inddragelse af arbejdstagerne samt princippet om social beskyttelse.

Opsamlende kan FA's bemærkninger til omtalte principper siges at være udtryk for bekymring i relation til rækkevidde af og spørgsmål til fortolkningen af de foreslåede principper.

I relation til princippet om adgang til basale tjenester opfordrer FA til, at de relevante brancheorganisationer høres om denne del af forslaget, særligt i forhold til ret til basale finansielle tjenester.

FA har noteret sig, at forslaget om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg og Regionsudvalget om En europæisk søjle for sociale rettigheder ikke er retligt bindende, men finder at en række formuleringer i forslaget kan tolkes, som at Kommissionen netop lægger op til at udvide rettighederne, fx når der tales om at søjlen skal "gennemføres".

Kommunernes Landsforening (KL) konstaterer med tilfredshed, at Kommissionens søjle for sociale rettigheder, herunder de 20 principper i Kommissionens henstilling, ikke udgør en juridisk bindende retsakt for medlemslandene.

KL finder, at dele af de 20 principper i Kommissionens henstilling ikke respekterer den nuværende kompetencefordeling mellem nationalt og EU-niveau.

KL opfordrer regeringen til at arbejde for, at de 20 principper ikke bliver juridisk bindende eller udvikles til et nyt charter, således at der ikke på de nævnte områder overføres mere kompetence fra medlemsstaterne til EU.

I relation nærhedsprincippet er det KL's opfattelse, at EU-Kommissionen på den ene side lægger op til en proces, hvor "søjlen skal tjene som en ledetråd for en proces, der skal føre til en fornyet socialøkonomisk konvergens, samt befordre reformer på nationalt plan" - altså fokus på benchmarking og læring af bedste praksis. KL finder dette positivt.

Omvendt finder KL, at der også er fokus på mere hårde styringsredskaber som fx lovgivning.

I relation til de foreslåede 20 principper bemærker KL, at de ikke er juridisk bindende, og kun skal udgøre en ledetråd for medlemsstaterne. Ordene "ret til" fremgår dog af flere af principperne, og flere af principperne synes kun at tage udgangspunkt i arbejdstagerens situation.

KL mener, at principperne bør tilgodese begge parter, udgøre fælles EU-mål, være retningsgivende og være bygget på "best practice"/benchmarks, som landene politisk forpligter sig til at arbejde hen imod under hensyntagen til nationale forhold, indretningen af arbejdsmarkedet og den sociale situation.

I relation til finansiering bemærker KL, at Kommissionen i ringe grad har forholdt sig til økonomien bag initiativerne i søjlen. Ifølge KL kan de 20 principper alle komme til at medføre en økonomisk byrde for alle medlemsstaterne og på alle forvaltningsniveauer.

Den danske regering bør derfor arbejde på at sikre, at Danmark får tildelt midler gennem fx EU's Socialfond og andre relevante EU-fonde til at finansiere nationale tiltag i forhold til de 20 principper. I det omfang implementeringen af den sociale

søjles principper vil være forbundet med merudgifter for kommunerne, ønsker KL en drøftelse om kompensation i forbindelse med øgede forpligtelser for kommunerne.

LO, FTF og AC byder Kommissionens forslag velkommen. Det er som udgangspunkt positivt, at man vil udvikle en Europæisk Søjle af Sociale Rettigheder, som tager højde for de nye udfordringer og vilkår på de europæiske arbejdsmarkeder, og som vil bygge oven på de eksisterende instrumenter, principper og værdier, herunder chartret for grundlæggende rettigheder.

LO, FTF og AC har stor sympati for, at Kommissionen med sit udkast til en Søjle af Sociale Rettigheder søger løsninger på en række af de udfordringer, som globalisering, digitalisering, løndumping og arbejdsløshed stiller de europæiske borgere overfor. Vi værdsætter derfor Kommissionens fokus på styrket social dialog, der er en afgørende forudsætning for velfungerende arbejdsmarkeder.

Samtidig kvitteres for, at Kommissionen med initiativet anerkender, at økonomisk udvikling skal resultere i social fremgang og sammenhængskraft og ikke mindst, at social- og arbejdsmarkedspolitikken, udover at sikre ordentlige forhold og et socialt sikkerhedsnet, også er en produktiv faktor, som blandt andet maksimerer jobskabelse og menneskelig kapital.

LO, FTF og AC kan med henvisning til Traktatens artikel 151 som udgangspunkt støtte en Europæisk Søjle af Sociale Rettigheder bestående af en række overordnede principper, der fx via benchmarks kan understøtte en opadgående social konvergens, der medvirker til forbedringer for de europæiske arbejdstagere.

For så vidt angår ligestilling mellem kønnene finder LO, FTF og AC anledning til at understrege, at ligestilling på arbejdsmarkedet og i familien, udover at være et mål i sig selv, også vil skabe vækst og bedre ressourceudnyttelse hos begge forældre.

Arbejdet for at fremme forbedrede orlovsrettigheder til fædre og fædres brug af selv samme samt at styrke balancen mellem arbejds- og familieliv ved at arbejde for velfærdsydelse, samt fleksibilitet og aftaler, der imødekommer familiens behov, er derfor vigtig for LO, FTF og AC.

Det er i forbindelse med ovenstående vigtigt, at eventuelle tiltag med udgangspunkt i Søjlen ikke må tilsidesætte overenskomstvilkår, hvorfor disse skal kunne aftaleimplementeres.

LO, FTF og AC er enige med Kommissionen i, at Søjlen skal respektere national praksis og parternes autonomi, herunder den danske model, ikke mindst i forhold til spørgsmål om fx lønforhold. Af samme grund kan man ikke støtte formuleringerne i punkt 7.b. vedr. oplysninger om ansættelsesvilkår og beskyttelse i tilfælde af opsigelser, som er nationale anliggender.

LO, FTF og AC deler samtidig Kommissionens bekymring om, at anvendelse af såkaldte atypiske ansættelsesformer kan benyttes til at omgå sociale beskyttelses-

ordninger. Omgåelse skal naturligvis bekæmpes. LO, FTF og AC kan imidlertid ikke støtte et egentligt forbud mod atypiske ansættelser.

Det er positivt, at Kommissionen fremhæver et godt arbejdsmiljø som en vigtig del af det gode arbejdsliv. Et styrket arbejdsmiljø er en vigtig forudsætning for bedre muligheder for flere gode år på arbejdsmarkedet.

I den forbindelse ser LO, FTF og AC frem til konkrete og ambitiøse forslag fra Kommissionens side, der kan understøtte et stadigt stigende beskyttelsesniveau i EU. Herunder ikke mindst i forbindelse med den igangværende revidering af direktivet vedr. kræftfremkaldende stoffer samt initiativer, som forebygger dårligt fysisk og psykisk arbejdsmiljø.

LO, FTF og AC finder det som udgangspunkt positivt, at Kommissionen lægger op til at understøtte en bred social sikkerhed og beskæftigelsesindsats m.m. Det bemærkes dog, at flere af de berørte områder, herunder beskæftigelsespolitik og arbejdsløshedsydelse, er et nationalt kompetenceområde.

LO, FTF og AC noterer sig, at bestemmelsen i punkt 14 omhandler mindsteindkomst og ikke mindsteløn. Det er afgørende, at et eventuelt princip om mindsteindkomst ikke må anvendes til at omveje at indføre mindstelønninger på arbejdsmarkedet og dermed tilsidesætte den danske model og parternes autonomi.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række lande har efterlyst øget indsats fra EU på det sociale område, herunder flere økonomiske midler og flere fælles minimumsregler på området. Omvendt har Danmark sammen med en række ligesindede lande argumenteret for, at sociale fremskridt først og fremmest sikres via velfungerende arbejdsmarkeder samt ansvarlig og stabilitetsorienteret økonomisk politik, herunder sunde og holdbare offentlige finanser og løbende reformer på nationalt niveau.

Landenes holdning til det fremsatte udspil til en social søjle kendes endnu ikke.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Der må ikke skabes forventninger om løsninger fra Bruxelles på områder, hvor ansvaret for at handle først og fremmest ligger hos medlemslandene.

Det er således afgørende for regeringen, at det i de videre forhandlinger fastholdes, at søjlen ikke flytter på den eksisterende kompetencefordeling mellem EU-Kommissionen og landene, ligesom nærhedsprincippet skal overholdes.

Ligeledes skal hensynet til medlemslandenes forskellige nationale arbejdsmarkeds- og velfærdsmodeller og arbejdsmarkedets parter fuldt ud respekteres i de videre forhandlinger.

Regeringen er af den opfattelse, at sund og stabilitetsorienteret økonomisk politik, som sikrer høj beskæftigelse, er det bedste grundlag for at varetage sociale hensyn. Regeringen vil derfor arbejde for, at søjlen kobles med behovet for løbende nationale reformer og ansvarlig økonomisk politik.

Regeringen ønsker et socialt ansvarligt Europa, der stiler mod inklusiv vækst. EU kan være med til at sætte de overordnede rammer for, men må ikke styre detaljerne på beskæftigelses- og socialområdet.

Regeringen vil arbejde for, at den sociale søjle skal være åben på ligeværdige vilkår, men ikke obligatorisk, for ikke-eurolande.

Regeringen vil indgå aktivt i forhandlingerne for at påvirke dem med danske synspunkter. Når den endelige søjle foreligger, skal der tages stilling til eventuel dansk deltagelse.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.