



## Meddelande om effektivare beslutsfattande inom EU på det sociala området

---

Arbetsmarknadsdepartementet

2019-05-21

### Dokumentbeteckning

KOM (2019) 186

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Effektivare beslutsfattande inom socialpolitiken: identifiering av områden för en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet

### Sammanfattning

För att möjliggöra ett effektivare beslutsfattande på nyckelområden, så som det sociala området, aviserade kommissionen i sitt arbetsprogram för år 2019 att initiativ skulle presenteras i detta syfte. Av arbetsprogrammet för 2019 framkom också att initiativen skulle utgöra bidrag från kommissionen till diskussionerna om EU:s framtid. Tre meddelanden har redan presenterats om effektivare beslutsfattande inom unionen: gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (2018/19:FPM8), skattepolitik (2018/19:FPM32) samt energi och klimat (2018/19:FPM47). Meddelandet om effektivare beslutsfattande på det sociala området från den 16 april 2019 utgör det fjärde. I meddelandet anför kommissionen att det är motiverat att överväga att inom en nära framtid använda sig av den generella övergångsklausulen i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) för att övergå från beslut med enhällighet under ett särskilt lagstiftningsförfarande till beslut med kvalificerad majoritet eller till det ordinarie lagstiftningsförfarandet i fråga om åtgärder som rör icke-diskriminering samt social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna. Ändringar i beslutsordningen är enligt kommissionen motiverade för att främja ett mer heltäckande och effektivare icke-diskrimineringskydd och för att bättre stödja moderniseringen av medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Kommissionen konstaterar i meddelandet att EU:s befogenheter inte ändras av en eventuell tillämpning av den generella övergångsklausulen samt att medlemsstaterna helt äger

kontrollen över om en sådan tillämpning ska ske. På de övriga kvarvarande områden som i dag kräver enhällighet på det sociala området anser kommissionen att ändringar i beslutsprocessen för tillfället inte är motiverade. Genom meddelandet, som utgör kommissionens viljeyttring, vill kommissionen bjuda in till en bred diskussion om hur förenklade ändringsförfaranden i fördragen kan användas för att göra beslutsfattandet i fråga om åtgärder som rör icke-diskriminering samt social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna mer effektivt.

Regeringen anser generellt att det är viktigt att beslutsfattandet inom EU är effektivt. Samtidigt anser regeringen det vara viktigt att värna medlemsstaternas handlingsutrymme inom befintlig kompetensfördelning varför regeringen generellt inte anser det vara motiverat att ändra formerna för beslutsfattandet på de arbetsrättsliga och socialpolitiska områden som meddelandet berör.

Regeringen anser däremot, med utgångspunkt i EU-fördragen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och mot bakgrund av kommissionens uppmaning till en öppen debatt, att konsekvenserna av effektivare beslutsfattande på området icke-diskriminering förtjänar vidare diskussion. Detta eftersom att frågan om icke-diskriminering, till skillnad från de mer specifikt arbetsrättsliga och socialpolitiska delarna av de i meddelandet identifierade områdena, är direkt kopplad till unionens grundläggande värden. Att säkerställa en gemensam miniminivå inom EU av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund är viktigt.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Sociala frågor har från början inom det som i dag utgör Europeiska unionen utgjort en integrerad del av samarbetet. Sedan Romfördraget 1957 har antalet områden inom den sociala sfär som samarbetet omfattar ökat.

I fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) framhålls bland annat unionens mål om att främja sina värden, folkens välfärd, verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

I samma fördrag framgår också att unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fastställer de rättigheter som både Europeiska unionen och medlemsstaterna måste respektera när de tillämpar unionsrätten.

Genom successiva fördragsändringar har antalet områden med beslut som fattas med kvalificerad majoritet ökat, liksom Europaparlamentets inflytande i beslutsprocessen.

De flesta besluten på det sociala området har fattats under det ordinarie lagstiftningsförfarandet genom vilket rådet antar beslut med kvalificerad majoritet och där Europaparlamentet är medlagstiftare. Detta skiljer området från fördragens delar som rör skatt och utrikes- och säkerhetspolitik där enhällighet utgör normen.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet regleras i artiklarna 289 och 294 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och består i att Europaparlamentet och rådet lagstiftar gemensamt. Detta förfarande kräver att både parlamentet och rådet godkänner ett lagförslag för att det ska antas. Båda institutionerna har också möjlighet att föreslå ändringar i lagförslaget under lagstiftningsprocessen.

För att kunna vidta vissa åtgärder på det sociala området krävs däremot enhällighet i rådet samt ett särskilt lagstiftningsförfarande. Detta lagstiftningsförfarande regleras i artikel 289.2 EUF-fördraget och innebär att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, lagstiftar. I praktiken innebär detta en begränsad roll för Europaparlamentet.

Åtgärder på fyra områden i artikel 153 EUF-fördraget, avdelningen om ”socialpolitik” under fördragets del om unionens politik och inre åtgärder, kräver i dag enhällighet i rådet och antas genom ett särskilt lagstiftningsförfarande. Mer specifikt rör det åtgärder inom social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna (utom i gränsöverskridande situationer), skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla, företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen samt anställningsvillkor för medborgare i tredjeland. På dessa områden kan EU, med vissa begränsningar, anta åtgärder för att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet, inklusive genom att anta direktiv med minimikrav. Rådet beslutar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet och berörda kommittéer.

Vidare framgår i artikel 19.1 EUF-fördraget, som rör icke-diskriminering och unionsmedborgarskap, att rådet genom enhälligt beslut i enlighet med det särskilda lagstiftningsförfarandet och efter Europaparlamentets godkännande kan vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Samtidigt innehåller fördragen möjligheter till övergång till beslut med kvalificerad majoritet eller till det ordinarie lagstiftningsförfarandet vid beslut om åtgärder på de ovan fem angivna områdena. Genom förenklade ändringsförfaranden – s.k. passerelleförfaranden – kan förändringar i beslutsförfarandet göras utan en fördragsändring. Sådana förändringar ändrar inte kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.

Det finns en generell övergångsklausul (passerelle) i artikel 48.7 EU-fördraget. Denna generella övergångsklausul är tillämplig för åtgärder som rör icke-diskriminering samt social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna. Enligt bestämmelsen kan medlemsstaterna besluta att endast övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet eller att helt övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I det första fallet ändras endast omröstningsreglerna till kvalificerad majoritet, medan det andra fallet med övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär dels beslut med kvalificerad majoritet, dels medbestämmande av Europaparlamentet. För att använda övergångsklausulen krävs ett enhälligt beslut av Europeiska rådet och beslut av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter samt att de nationella parlamenten inte har invändningar.

För de övriga tre områdena som beskrivits ovan finns en specifik övergångsklausul i artikel 153.2 EUF-fördraget. Enligt denna kan rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet besluta att göra det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och därigenom beslut i rådet med kvalificerad majoritet, tillämpligt.

För att möjliggöra ett effektivare beslutsfattande på vissa nyckelområden, så som det sociala området, aviserade kommissionen i sitt arbetsprogram för 2019 att initiativ skulle presenteras i detta syfte. Av arbetsprogrammet för 2019 framkom också att initiativen skulle utgöra bidrag från kommissionen till diskussionerna om EU:s framtid. Tre meddelanden har redan presenterats om effektivare beslutsfattande inom unionen: gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (2018/19:FPM8), skattepolitik (2018/19:FPM32) samt energi och klimat (2018/19:FPM47). Meddelandet från den 16 april 2019 om effektivare beslutsfattande på det sociala området utgör det fjärde.

## 1.2 Förslagets innehåll

Genom meddelandet vill kommissionen bjuda in till en bred diskussion om hur förenklade ändringsförfaranden i fördragen kan användas för att göra beslutsfattandet på det sociala området mer effektivt.

Mer konkret anser kommissionen att det är motiverat att överväga att inom en nära framtid använda sig av den generella övergångsklausulen i EU-fördraget för att övergå från beslut med enhällighet under ett särskilt lagstiftningsförfarande till beslut med kvalificerad majoritet eller till beslut under det ordinarie lagstiftningsförfarandet i fråga om åtgärder som rör icke-

diskriminering samt social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna (utom i gränsöverskridande situationer). I fråga om det sistnämnda området uppger kommissionen att man vill begränsa initiativen till rekommendationer.

Vad gäller övriga åtgärder på det sociala området som i dag kräver beslut med enhällighet under ett särskilt lagstiftningsförfarande, nämligen skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla, företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen samt anställningsvillkor för medborgare i tredjeland, anser kommissionen att det i dagsläget inte är motiverat att använda sig av relevant övergångsklausul för att övergå till beslut under det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Kommissionen menar att en övergång till beslut med kvalificerad majoritet skulle effektivisera beslutsfattandet inom unionen och skapa en mer rättvis inre marknad genom att underlätta för unionen att svara upp mot medborgarnas och ekonomins behov. Det faktum att det finns omröstning med både kvalificerad majoritet och enhällighet inom vissa närbesläktade politiska områden har enligt kommissionen lett till en ojämn utveckling på det sociala området.

Förutom att skapa ett ojämnt skydd för olika grupper i samhället försvårar beslut med enhällighet unionens möjligheter att hålla jämna steg med samhällsförändringar såsom den demografiska utvecklingen och digitalisering. Vidare anför kommissionen att en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet skulle främja en kompromissanda. Därtill skulle en övergång till det ordinarie beslutsförfarandet stärka den demokratiska legitimiteten då Europaparlamentet skulle ges en fullvärdig roll som medlagstiftare, något som kommissionen anser vara särskilt relevant för det aktuella området.

Kommissionen, som avfärdar möjligheten att använda sig av förfarandet för fördjupat samarbete för att utveckla det sociala området, klagör att tillämpningen av övergångsklausuler i fördraget inte skulle ändra EU:s befogenheter på det sociala området. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna kommer fortsatt att gälla liksom de begränsningar som fördraget föreskriver på det sociala området. Arbetsmarknadens parters erkända roll i fördraget kommer inte heller att påverkas. Arbetet med bättre lagstiftning kommer fortsätta att utgöra kärnan i beslutsprocessen. Vidare betonar kommissionen att aktiveringen av de förenklade ändringsförfarandena kontrolleras helt av medlemsstaterna. Det skulle krävas ett enhälligt beslut i Europeiska rådet eller rådet för att aktivera övergångsklausulerna. I fråga om den generella övergångsklausulen måste dessutom övergången till omröstning med kvalificerad majoritet eller det ordinarie lagstiftningsförfarandet stödjas av alla nationella parlament och Europaparlamentet.

Kommissionens uppfattning att det i dagsläget endast är aktuellt att överväga effektivare beslutsfattande på två av de fem områdena på det sociala området

som fortfarande kräver enhällighet bygger på kommissionens analys av de fem respektive områdena.

2018/19:FPM50

I sin analys konstaterar kommissionen att det inte är motiverat att använda sig av övergångsklausuler i fråga om skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla samt i fråga om företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen eftersom det finns starka kopplingar med, och skillnader mellan, nationella system och traditioner. I fråga om anställningsvillkor för medborgare i tredjeland ser kommissionen inget mervärde av att ändra beslutsordningen då tredjelandsmedborgare redan täcks in av EU:s regelverk på övriga sociala områden samt på migrationsområdet.

Däremot anser kommissionen att effektivare beslutsfattande är motiverat i fråga om icke-diskriminering. EU:s regelverk för likabehandling erbjuder mer omfattande skydd vid diskriminering på grund av kön och ras än andra diskrimineringsgrunder. För att säkra ett mer heltäckande skydd mot diskriminering inom EU och effektiva rättsmedel för alla anger kommissionen att en aktivering av den generella övergångsklausulen på området kan övervägas.

Aktivering av samma övergångsklausul är också motiverad enligt kommissionen på området social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna. Motiveringen som kommissionen för fram är att EU, mot bakgrund av omfattande samhällsutmaningar, mer effektivt behöver stödja moderniseringen av medlemsstaternas sociala trygghetssystem och konvergensen dem emellan. På detta område vill dock kommissionen begränsa sig till rekommendationer.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelanden från kommissionen är inte rättsligt bindande. Vidare innehåller meddelandet inte några lagstiftningsförslag och innebär därmed inga direkta konsekvenser för svenska regler.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innebär inga direkta budgetära konsekvenser.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens bedömning att EU och dess medlemsstater behöver ta sig an gemensamma samhällsutmaningar för att främja väl fungerande och inkluderande arbetsmarknader och välfärdssystem liksom en

välfungerande rättvis inre marknad. Vidare anser regeringen det vara viktigt att försvara EU:s grundläggande värden, så som jämlikhet.

Regeringen anser att huvudansvaret på det sociala området vilar på medlemsstaterna samtidigt som unionen har en viktig roll i att stödja och komplettera medlemsstaternas politik på det området.

Regeringen anser generellt att det är viktigt att beslutsfattandet inom EU är effektivt. Samtidigt anser regeringen det vara viktigt att värna medlemsstaternas handlingsutrymme inom befintlig kompetensfördelning varför regeringen generellt inte anser det vara motiverat att ändra formerna för beslutsfattandet på de arbetsrättsliga och socialpolitiska områden som meddelandet berör.

Regeringen anser däremot, med utgångspunkt i EU-fördragen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och mot bakgrund av kommissionens uppmaning till en öppen debatt, att konsekvenserna av effektivare beslutsfattande på området icke-diskriminering förtjänar vidare diskussion. Detta eftersom att frågan om icke-diskriminering, till skillnad från de mer specifikt arbetsrättsliga och socialpolitiska delarna av de i meddelandet identifierade områdena, är direkt kopplad till unionens grundläggande värden. Att säkerställa en gemensam miniminivå inom EU av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund är viktigt.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas, förutom kommissionens, ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Frågan är inte relevant då det rör sig om ett meddelande.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Frågan är inte relevant då det rör sig om ett meddelande.

## 4 Övrigt

2018/19:FPM50

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den fortsatta behandlingen är inte känd.

### 4.2 Fackuttryck/termer