



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 16.4.2019.
COM(2019) 186 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU
TE ODBORU REGIJA**

**Učinkovitije donošenje odluka u području socijalne politike:
utvrđivanje područja za poboljšani prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom**

1. Uvod

Socijalna dimenzija Europske unije sadržana je u članku 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Njome se ističe cilj Unije koji, među ostalim, uključuje promicanje dobrobiti njezinih naroda, rad za održivi razvoj i visoko konkurentno socijalno tržišno gospodarstvo s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka, suzbijanje društvene isključenosti i diskriminacije te promicanje ravnopravnosti žena i muškaraca.

U tom je kontekstu uloga Unije podržavati i nadopunjavati socijalne politike država članica i osiguravati ravnopravne uvjete, pozitivnu konvergenciju u zapošljavanju i socijalni učinak, te dobro funkcioniranje jedinstvenog tržišta i ekonomske i monetarne unije. Zakonodavstvo na razini EU-a, usklađivanje politika i financiranje omogućili su konkretan napredak proteklih 60 godina (vidjeti Prilog 1.).

U kontekstu promjena na tržištima rada i u društvima te novih prilika i izazova koji proizlaze iz globalizacije, digitalizacije, ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe tim promjenama, promjena obrazaca rada, migracije i starenja stanovništva, socijalne su teme među najvažnijim temama koje zaokupljaju građane EU-a. Kao odgovor na to, Europska komisija predložila je sveobuhvatan popis inicijativa za obnovu i modernizaciju pravne stečevine EU-a u području socijalnih prava¹. Čelnici EU-a u ožujku 2017. također su se obvezali da će nastaviti djelovati u smjeru socijalne Europe².

Važan korak naprijed bilo je proglašenje Europskog stupa socijalnih prava u studenome 2017. Otkako ga je Komisija predložila, a zatim u suradnji s Europskim parlamentom i Vijećem Europske unije i proglasila, Europski stup socijalnih prava³ služi kao smjerokaz u suočavanju s postojećim i budućim izazovima. Na razini EU-a već je poduzet niz inicijativa u provedbi Stupa i modernizaciji prava građana u svijetu koji se brzo mijenja⁴, a te inicijative doprinose i ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

U vremenu brzih, a katkad i temeljnih promjena, važnije je no ikad da EU zajedno s državama članicama bude u mogućnosti brzo razraditi učinkovite odgovore svoje politike. To uključuje učinkovito donošenje odluka o tome što EU može pružiti u smislu podrške i nadopune nacionalnih politika; pravodobnog rješavanja novih izazova; maksimalnog iskorištavanja prilika koje takve promjene donose; zaštite zajedničkih interesa Unije; te zaštite građana EU-a.

¹ Više informacija vidjeti na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf i u Prilogu 2.

² Deklaracija čelnika 27 država članica te Europskog vijeća, Europskog parlamenta i Europske komisije (Rim, 25. ožujka 2017.): http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_en.htm

³ Europski stup socijalnih prava proglasili su Europski parlament, Vijeće i Komisija na Socijalnom sastanku na vrhu za pravedna radna mjesta i rast u Göteborgu (u studenome 2017.): https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

⁴ Pregled inicijativa donesenih u području socijalnih pitanja za trajanja mandata Junckerove Komisije vidjeti u Prilogu 2.

Kako je najavio predsjednik Juncker u svojem govoru o stanju Unije u rujnu 2018., prikladno je razmotriti okvir EU-a za donošenje odluka utvrđen Ugovorima za različita ključna područja politike kako bi se osiguralo da EU može iskoristiti sve raspoložive alate i uvećati njihovu dodanu vrijednost.

Stoga je ova Komunikacija dio šire obveze Komisije da preispita načine učinkovitijeg odlučivanja tako da utvrdi područja u kojima bi se u većoj mjeri primjenjivalo glasovanje kvalificiranom većinom⁵. Ona se nastavlja na ranije komunikacije o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici,⁶ oporezivanju⁷ te energetici i klimi⁸.

Važno je napomenuti da je tijekom gotovo tri desetljeća velika većina odluka u području socijalne politike donesena u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, pri čemu Vijeće (koje odlučuje kvalificiranom većinom) i Europski parlament djeluju ravnopravno kao suzakonodavci (vidjeti sljedeći odjeljak). Stoga se socijalna politika EU-a oblikuje različito od politika u drugim područjima, osobito u području oporezivanja te zajedničke vanjske i sigurnosne politike, u kojima je još uvijek propisano jednoglasno odlučivanje.

Dodatna je posebnost to što se prije podnošenja prijedloga u području socijalne politike Komisija mora savjetovati sa socijalnim partnerima.⁹ Usto, socijalni partneri mogu pregovarati o sporazumima koji se mogu provoditi autonomno, u skladu s nacionalnom praksom, ili, na zahtjev socijalnih partnera, na razini EU-a odlukom Vijeća.¹⁰

2. Postojeći okvir EU-a za donošenje odluka u području socijalne politike

Pravna stečevina u području socijalne politike uključuje 125 pravnih akata kojima su obuhvaćena područja koja sežu od ravnopravnosti žena i muškaraca preko mobilnosti radne snage, prava upućenih radnika, zaštite zdravlja i sigurnosti radnika, uvjeta rada do informiranja i savjetovanja radnika. Za mandata Junckerove Komisije izneseno je 27 prijedloga pravnih akata o socijalnoj politici te je dosad postignut sporazum o njih 24 (vidjeti Prilog 2.).

⁵ Vidjeti govor predsjednika Junckera o stanju Unije od 12. rujna 2018. i radni program Komisije za 2019. (COM(2018) 800 final).

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177.

⁹ Člankom 154. Ugovora o funkcioniranju EU-a propisuje se obvezni postupak savjetovanja u dvije faze: u prvoj fazi Komisija se savjetuje sa socijalnim partnerima o mogućem smjeru inicijative, a u drugoj fazi o sadržaju predviđene inicijative. Tijekom obiju faza socijalni partneri mogu obavijestiti Komisiju o svojoj želji da pokrenu postupak pregovora za sporazum socijalnih partnera u tom području. U tom slučaju Komisija odgađa svoju inicijativu tijekom pregovora. Budu li oni uspješno zaključeni, socijalni partneri mogu zatražiti da Komisija provede njihov sporazum podnošenjem prijedloga odluke Vijeća. Ako sporazum socijalnih partnera izostane nakon druge faze savjetovanja, Komisija može odlučiti podnijeti prijedlog.

¹⁰ Članak 155. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Velik dio pravne stečevine koja se odnosi na socijalnu politiku donesen je glasovanjem kvalificiranom većinom i u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. Povrh toga, sporazumi socijalnih partnera koji se provode na razini EU-a imaju važnu ulogu u razvoju socijalne pravne stečevine EU-a. U nekim je područjima zakonodavstvo doneseno jednoglasnim odlučivanjem. Tako su, primjerice, doneseni prvi pravni akti povezani s usklađivanjem sustava socijalne sigurnosti¹¹, kao i sa suzbijanjem diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije.

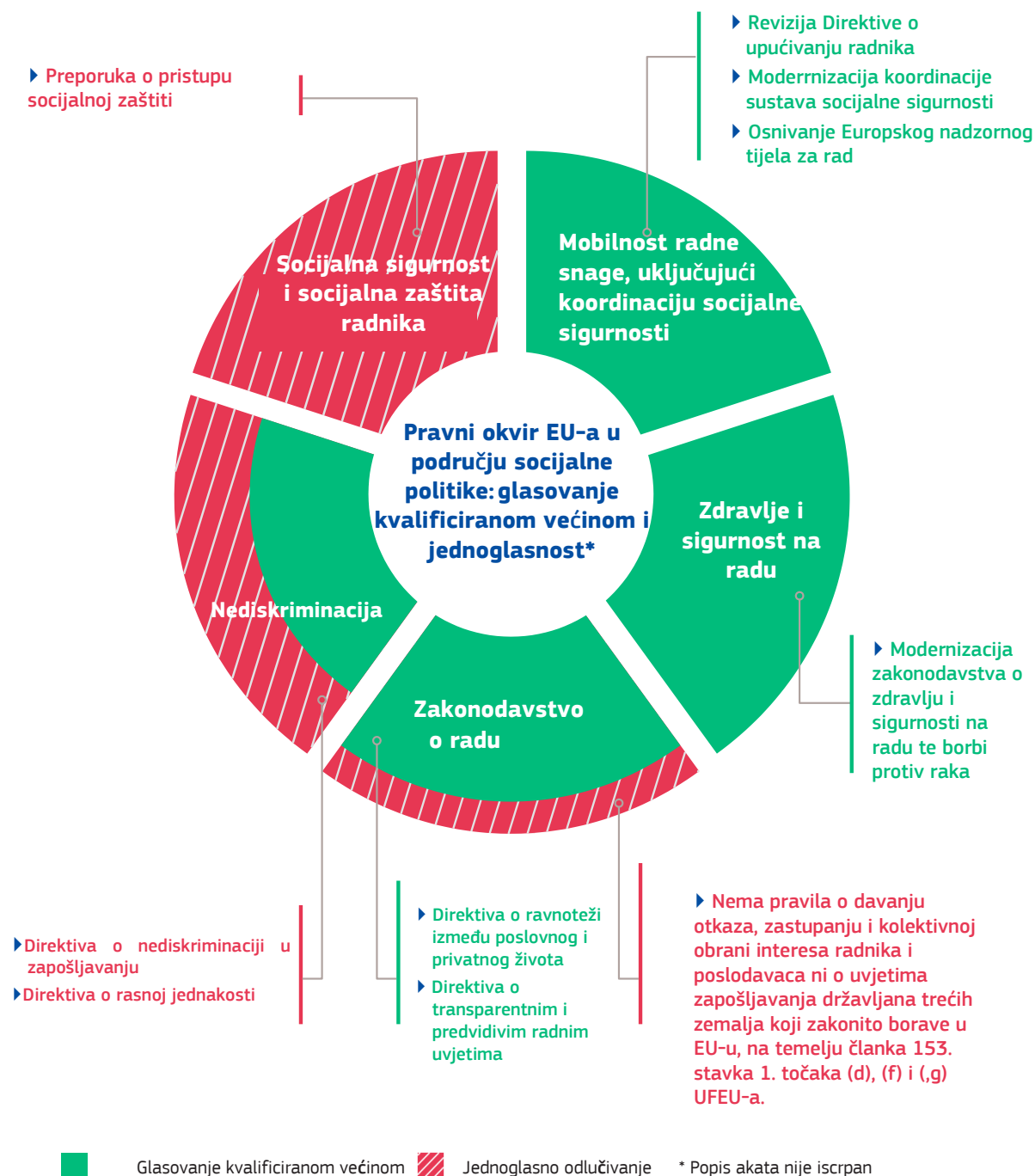
Međutim, ograničen broj područja socijalne politike još uvijek podliježe jednoglasnom odlučivanju u Vijeću u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom u okviru kojeg Europski parlament nema ulogu suzakonodavca. To su:

- nediskriminacija (članak 19. stavak 1. UFEU-a),
- socijalna sigurnost i socijalna zaštita radnika (osim prekograničnih situacija) (članak 153. stavak 1. točka (c) UFEU-a),
- zaštiti radnika po prestanku njihova ugovora o radu (članak 153. stavak 1. točka (d) UFEU-a),
- zastupanje i kolektivna obrana interesa radnika i poslodavaca (članak 153. stavak 1. točka (f) UFEU-a) i
- uvjeti zapošljavanja za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije (članak 153. stavak 1. točka (g) UFEU-a).

Osim činjenice da određeni aspekti tih područja politike mogu utjecati na financijsku ravnotežu nacionalnih sustava socijalne skrbi, nakon provedenih uzastopnih revizija Ugovora ne postoji osobit razlog zbog kojeg bi tih nekoliko domena i dalje trebalo podliježati jednoglasnom odlučivanju i posebnom zakonodavnom postupku, osobito ako se usporede s područjima koja već podliježu glasovanju kvalificiranom većinom.

¹¹ Od donošenja Ugovora iz Lisabona iz 2009., usklađivanje sustava socijalne sigurnosti država članica u kontekstu slobodnog kretanja radnika u skladu s člankom 48. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) podliježe glasovanju kvalificiranom većinom i redovnom zakonodavnom postupku, umjesto jednoglasnog odlučivanja. Pregled razvoja pravne stečevine EU-a u području socijalne politike vidjeti u Prilogu 1. Uz tu je promjenu nastupilo uvođenje klauzule o mehanizmu hitnog kočenja u skladu s člankom 48. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, prema kojoj član Vijeća može izjaviti da bi nacrt zakonodavnog akta o usklađivanju socijalne sigurnosti utjecao na važne aspekte njegova sustava socijalne sigurnosti (uključujući njegovo područje primjene, troškove ili financijsku strukturu) ili na financijsku ravnotežu sustava, te zatražiti da se pitanje uputi Europskom vijeću; u tom se slučaju redovni zakonodavni postupak suspendira. Tijekom razdoblja od četiri mjeseca, nakon provedene rasprave, Europsko vijeće ili vraća nacrt Vijeću, koje okončava suspendaciju redovnog zakonodavnog postupka; ili ne poduzima nikakve korake, ili traži od Komisije da podnese novi prijedlog (u kojem slučaju se smatra da prvotno predloženi akt nije donesen).

Grafikon 1.: pravna stečevina u području socijalne politike – jednoglasno odlučivanje i glasovanje kvalificiranom većinom ilustrirano primjerima postojećih pravnih akata



3. Podrška razvoju socijalne politike EU-a

a) *Otklanjanje razlika u zaštiti*

Jednoglasno odlučivanje s jedne strane i činjenica da u istom području politike postoji i odlučivanje kvalificiranom većinom i jednoglasno odlučivanje s druge strane, doveli su do neujednačenog razvoja pravne stečevine koja se odnosi na socijalnu politiku. Iako su standardi zaštite svuda visoki, postoje nedostaci zbog kojih neke skupine nisu jednako zaštićene. Primjerice:

- postoje sveobuhvatne zakonske odredbe EU-a o jednakim prilikama za muškarce i žene i jednakom postupanju prema njima, te o jednakom postupanju na temelju rasnog ili etničkog podrijetla, ali nije u istoj mjeri osigurano jednako postupanje na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi i seksualne orijentacije; to je primjer područja koje podliježe jednoglasnom odlučivanju, ali za koje nisu izrađena ujednačena pravila;
- državljanima trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije jamči se jednako postupanje kao i državljanima EU-a u smislu pristupa tržištu rada i uvjeta rada (kao i u smislu pristupa obrazovanju i strukovnom osposobljavanju, priznavanja istovrijednosti diploma i ostalih stručnih kvalifikacija, socijalnog osiguranja, pristupa robi i uslugama), ali nema obvezujućih minimalnih zahtjeva EU-a izričito osmišljenih u svrhu njihove djelotvorne integracije na tržište rada; to je primjer dvaju postupaka u Ugovoru s različitim pravilima glasovanja koja se odnose na slična područja, to jest na zakonito useljavanje i uvjete rada za zakonito nastanjene useljenike;
- prije donošenja odluke, uprava treba obavijestiti radnike i s njima se savjetovati, osobito kad se predviđa restrukturiranje, kolektivni viškovi zaposlenika ili preseljenje poduzeća, a u slučaju društava koja djeluju na razini EU-a (kroz europska radnička vijeća), ali (osim pravila o uključivanju zaposlenika u oblike europskih društava)¹² ne postoje zajednički minimalni zahtjevi za zastupanje i kolektivnu obranu interesa radnika i poslodavaca. Osim toga, postoje tek ograničene odredbe o posebnoj zaštiti pojedinih radnika u slučaju prestanka zaposlenja.

b) *Ukorak s novim socijalnim promjenama*

EU i sve njegove države članice suočeni su sa zajedničkim izazovima po pitanju učinka novih tehnologija, rastućim konkurentskim pritiskom globaliziranoga gospodarstva, novim oblicima rada i demografskim trendovima (uključujući starenje). Važno je da one u potpunosti iskoriste prilike koje nose neki od tih izazova (primjerice digitalizacija). Očuvanje temelja europskog socijalnog modela za buduće generacije iziskuje djelovanje u brojnim područjima, a osobito:

- osiguravanje održivih i odgovarajućih mirovinskih sustava i sustava dugotrajne skrbi u kontekstu starenja stanovništva i promjene obrazaca privatnog i obiteljskog života,
- pružanje potpore ljudima tijekom dužeg i raznolikijeg radnog vijeka te sve češćih promjena radnih mjesta,

¹² Direktiva Vijeća 2001/86/EZ od 8. listopada 2001. o dopuni Statuta Europskoga društva u pogledu sudjelovanju radnika i Direktiva Vijeća 2003/72/EZ od 22. srpnja 2003. o dopuni Statuta Europske zadruge u odnosu na sudjelovanje zaposlenika.

- povećanje razina vještina i osiguravanje relevantnih prilika za cjeloživotno učenje kako bi se osigurala konkurentnost naših gospodarstava i
- promicanje prednosti raznolikih društava uz istodobno osiguravanje socijalne uključenosti i jednakih prilika za sve.

Da bi se mogao posvetiti tim novim izazovima, EU treba brz, učinkovit i fleksibilan postupak odlučivanja kako bi zakonodavstvo i neobvezujući instrumenti kao što su preporuke mogli držati korak s gospodarskim i socijalnim trendovima.

c) Njegovanje kulture kompromisa

Odlučivanje kvalificiranom većinom temelji se na kulturi kompromisa te omogućava raspravu i pragmatične rezultate koji odražavaju interese Unije u cjelini. Zahvaljujući fleksibilnom, učinkovitom i brzom donošenju odluka EU je postao globalna referentna točka te postavlja standarde u područjima kao što su zdravstvo i sigurnost na radu. Mogućnost glasovanja kvalificiranom većinom može snažno potaknuti sve aktere da nastoje pronaći kompromis i rješenje prihvatljivo za sve.

Glasovanje kvalificiranom većinom nadilazi pravila o običnoj većini, prema kojem je potrebno više od 50 % važećih glasova. Budući da se suzdržanost ne ubraja u glasove za, države članice za dobivanje većine moraju se izričito izjasniti i glasati za prijedlog. Za postizanje kvalificirane većine moraju biti ispunjena dva uvjeta:

- 55 % država članica mora glasati za i
- prijedlog moraju poduprijeti države članice koje predstavljaju najmanje 65 % stanovništva EU-a.

Takvi poticaji ne proizlaze iz jednoglasnog odlučivanja jer je njegovo glavno obilježje da, na kraju krajeva, svaka država članica ima mogućnost veta. Na taj se način povećava rizik od ozbiljnog usporavanja zakonodavnog postupka. Primjerice, direktiva predložena 2005. u svrhu zaštite dodatnih mirovinskih prava mobilnih radnika šest je godina bila blokirana u Vijeću. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. pravila o glasovanju promijenjena su i uvedeno je glasovanje kvalificiranom većinom, te je prijedlog naknadno donesen 2014.¹³, čime je omogućena bolja zaštita radnika koji se kreću unutar EU-a.

d) Veća uključenost Europskog parlamenta

Posebnim zakonodavnim postupcima koji se primjenjuju u područjima socijalne politike za koja je još uvijek propisano jednoglasno odlučivanje Europskom parlamentu ne daje se ravnopravna, važna uloga u suodlučivanju, nego često tek savjetodavna.

Međutim, postoje argumenti – i to osobito u području socijalne politike – u prilog tome da se Europskom parlamentu omogući važnija uloga. Zastupnici Europskog parlamenta predstavljaju građane koji imaju izravne koristi od socijalne politike EU-a te bi trebali imati pravo glasa u njezinom oblikovanju putem svojih izabranih zastupnika.

¹³ Direktiva 2014/50/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o minimalnim zahtjevima za poboljšanje mobilnosti radnika među državama članicama unaprjeđivanjem stjecanja i očuvanja prava na dopunsku mirovinu.

Prelazak na redovit zakonodavni postupak u kojem Parlament postaje suzakonodavac ravnopravan Vijeću omogućio bi zastupnicima građana da daju cjelokupan doprinos oblikovanju socijalne politike EU-a.

4. Postojeće opcije prelaska s jednoglasnog odlučivanja na odlučivanje kvalificiranom većinom

Prema Ugovorima o Europskoj uniji, u socijalnoj politici primjenjuju se dvije *prijelazne* klauzule:

- **specifična klauzula** za socijalnu politiku (članak 153. stavak 2. UFEU-a, zadnji podstavak) i
- **opća klauzula** (članak 48. stavak 7. UEU-a).

Postoje važne postupkovne razlike između te dvije klauzule.

Prijelazne klauzule

U članku 48. stavku 7. UEU-a donosi se opća *prijelazna* klauzula. Njome se dopušta da Vijeće kvalificiranom većinom naknadno donese mjere u području ili slučaju o kojem je riječ, koje su dotad podlijegale jednoglasnom odlučivanju, ili da ih, u slučaju posebnih zakonodavnih postupka, donesu Europski parlament i Vijeće u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

Kako bi se ta klauzula aktivirala, Europsko vijeće mora poduzeti inicijativu, navodeći opseg predviđene promjene postupka odlučivanja, te o njoj obavijestiti nacionalne parlamente. Ako nijedan nacionalni parlament ne podnese prigovor u roku od šest mjeseci, Europsko vijeće može, jednoglasno te po pribavljanju suglasnosti Europskog parlamenta, donijeti odluku kojom se Vijeće ovlašćuje da djeluje kvalificiranom većinom ili donese mjerodavne zakone u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

Opća *prijelazna* klauzula pruža mogućnost uvođenja odlučivanja kvalificiranom većinom, ali i dalje u okviru posebnog zakonodavnog postupka. Također pruža mogućnost prelaska na glasovanje kvalificiranom većinom u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom – uz pravo suodlučivanja Europskog parlamenta.

U članku 153. stavku 2. UFEU-a, zadnji podstavak, sadržana je specifična *prijelazna* klauzula za mjere socijalne politike za koje je trenutačno potrebno jednoglasno odlučivanje i poseban zakonodavni postupak u područjima reguliranim člankom 153. stavkom 1. točkama (d), (f) i (g) UFEU-a. To se odnosi na mjere kojima se podupire i nadopunjuje aktivnosti država članica u sljedećim područjima:

- zaštitu radnika po prestanku njihova ugovora o radu (otkazu),
- zastupanju i kolektivnoj obrani interesa radnika i poslodavaca i
- uvjetima zapošljavanja za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije.

Za bilo koji prelazak na redovni zakonodavni postupak u tim područjima potrebno je jednoglasno odobrenje Vijeća, na temelju prijedloga Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

Ugovori osiguravaju još jedan način prevladanja situacije u kojoj odluku blokira jedna ili više država članica koristeći svoje pravo veta. **Postupak pojačane suradnje**¹⁴ omogućuje skupini od devet ili više država članica da nastavi s radom na predloženoj inicijativi ako se pokaže da nije moguće postići jednoglasni dogovor u Vijeću. Ostale države članice EU-a i dalje imaju pravo pridružiti se inicijativi u kasnijoj fazi. U skladu s ovim postupkom, člankom 333. UFEU-a također se predviđa specifična *prijelazna* klauzula kojom se državama članicama koje sudjeluju u specifičnoj pojačanoj suradnji omogućuje da odlučuju o prelasku na kvalificiranu većinu i/ili na redovni zakonodavni postupak.

Međutim, u području socijalne politike pojačana suradnja nije rješenje za šire probleme koji obuhvaćaju cijelu EU jer ona stvara rizik od fragmentacije jedinstvenog tržišta, koji bi stvorio Europu podijeljenu na dva dijela u kojoj se prema građanima EU-a različito postupi ovisno o državi članici u kojoj žive. U tom smislu, u članku 326. UFEU-a navodi se da pojačana suradnja ne smije narušiti unutarnje tržište ili ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju. Ona ne smije predstavljati prepreku ili diskriminaciju u trgovini među državama članicama i ne smije narušavati tržišno natjecanje među njima. To je osobito važno za socijalnu politiku. Alternativa primjene postupka pojačane suradnje stoga se čini nezadovoljavajućom za prijedloge kojima se osigurava primjena temeljnih prava, koja bi trebala vrijediti za sve pojedince u svim državama članicama EU-a. Već 2014. ideja o uporabi pojačane suradnje za prijedlog horizontalne direktive o jednakom postupanju¹⁵ odbačena je u Vijeću s velikom većinom.

Aktiviranje *prijelaznih* klauzula da bi se prešlo na glasovanje kvalificiranom većinom nema tih nedostataka jer one omogućuju EU-u da napreduje kao cjelina, čime se održava integritet jedinstvenog tržišta i socijalne dimenzije EU-a. Isto tako, premda bi se time promijenile metode glasovanja i odlučivanja, cjelokupni pravni okvir za djelovanje EU-a ostao bi nepromijenjen; konkretno:

- i. djelovanje Unije i dalje bi bilo usmjereno na područja u kojima države članice ne mogu u dovoljnoj mjeri ostvariti ciljeve, zbog opsega i učinaka predložene aktivnosti, uz puno poštovanje načela **supsidijarnosti**. U skladu s načelom **proporcionalnosti**, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne smiju prelaziti ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovorā;
- ii. **opseg i uvjeti za izvršavanje ovlasti EU-a ostaju nepromijenjeni.** Člankom 153. UFEU-a propisan je niz kriterija koje mjere EU-a u području socijalne politike trebaju ispuniti; na primjer, direktivama se mogu propisati samo *minimalni zahtjevi*, uzimajući *u obzir uvjete i tehničke propise u svakoj državi članici* i mora se *izbjegavati nepotrebno opterećivanje malih i srednjih poduzeća*. Mjere EU-a ne smiju utjecati na *pravo država članica da utvrde temeljna načela svojih sustava socijalne sigurnosti* i ne smiju *značajnije utjecati na financijsku ravnotežu tog sustava*. Mjere EU-a ne sprečavaju nijednu državu članicu da zadrži ili uvede strože mjere i mjere zaštite. U članku 153. stavku 5. UFEU-a također su *isključene* bilo kakve mjere vezane uz plaću, pravo na udruživanje, pravo na štrajk ili pravo na nametanje isključenja s rada. Člankom 151. UFEU-a zahtijeva se da mjere EU-a *uzmu u obzir različite oblike nacionalnih praksi*;

¹⁴ Članak 20 UFEU-a, članci od 326. do 334. UFEU-a.

¹⁵ Prijedlog direktive Vijeća o provedbi načela jednakoga postupanja prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju, COM(2008) 426 final, 2.7.2008.

- iii. **uloga socijalnih partnera u oblikovanju zakonodavstva o socijalnoj politici ostat će nepromijenjena.** Kako je propisano člankom 154. UFEU-a, Komisija bi nastavila provoditi savjetovanje sa socijalnim partnerima u dvije faze prije podnošenja budućih prijedloga u području socijalne politike. Ona bi se sa socijalnim partnerima savetovala o mogućem smjeru djelovanja EU-a i o sadržaju predviđenog prijedloga. Također je važno napomenuti da bi se, u mjeri u kojoj bi se glasovanje kvalificiranom većinom moglo primijeniti u područjima navedenim u članku 153. UFEU-a, ono također moglo primijeniti za provedbu sporazuma socijalnih partnera putem odluka Vijeća sukladno članku 155. UFEU-a;
- iv. **bolja regulativa ostaje u središtu kreiranja politika EU-a:** svaki prijedlog bio bi pripremljen u skladu sa smjernicama za bolju regulativu. One osiguravaju da donošenja politika i zakona EU-a bude otvoreno i transparentno, podržano dokazima i razumijevanjem utjecaja koje politike i zakoni imaju na građane, poslove i javne uprave. Građani i dionici mogu pridonijeti tijekom procesa; i
- v. **prelazak na odlučivanje kvalificiranom većinom odluka je u potpunosti pod kontrolom država članica.** Za aktiviranje *prijelazne* klauzule bila bi potrebna još jedna jednoglasna odluka Europskog Vijeća ili Vijeća. Osim toga, u okviru opće klauzule (članak 48. stavak 7. TEU-a), prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom ili na redovni zakonski postupak moraju podržati svi državni parlamenti te Europski parlament za to mora dati svoj pristanak.

5. Analiza posebnih područja politike koja su još uvijek podložna jednoglasnom odlučivanju

Svrha ovog odjeljka je procijeniti potrebu za uporabom *prijelaznih* klauzula u području socijalnih pitanja. Analiza se provodi za svaki pojedini slučaj za pet područja utvrđenih u odjeljku 2. koja su još uvijek podložna jednoglasnom odlučivanju i posebnim zakonodavnim postupcima.

a) *Nediskriminacija*

Djelovanje EU-a na suzbijanju diskriminacije podložno je jednoglasnom odlučivanju otkad je uvršteno u Ugovor iz Amsterdama 1997. Ugovorom iz Nice uvedeno je glasovanje kvalificiranom većinom kad je riječ o definiranju temeljnih načela poticajnih mjera Unije, ne uključujući bilo kakvo usklađivanje nacionalnih zakona, kako bi se podržalo djelovanje država članica u suzbijanju diskriminacije¹⁶.

Postojećim zakonodavstvom EU-a¹⁷ (koje je doneseno jednoglasno) propisane su različite razine zaštite ovisno o temeljima diskriminacije. Direktive EU-a pružaju određen stupanj

¹⁶ Članak 19. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹⁷ Direktiva Vijeća 2004/113/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga; Direktiva Vijeća 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo i Direktiva Vijeća 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja. Drugi instrumenti doneseni su glasovanjem kvalificiranom većinom jer su utemeljeni na drugoj odredbi Ugovora, ali odnose se na slična područja: Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i

zaštite ravnopravnosti na temelju roda i rase u području zapošljavanja, obavljanja zanimanja i nizu drugih područja. Međutim, jednako postupanje na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi i seksualne orijentacije zaštićeno je samo u pogledu zapošljavanja i obavljanja zanimanja. Potreba za jednoglasnim odlučivanjem u Vijeću u ovom je području dovela do nedosljednog pravnog okvira i nekoherentnog utjecaja prava Unije na živote ljudi, pri čemu su neki ljudi zaštićeniji od drugih¹⁸.

Ravnopravnost je jedna od temeljnih vrijednosti EU-a. U Uniji nema mjesta za diskriminaciju¹⁹. U ožujku 2017. čelnici EU-a prisegli su u Rimskoj deklaraciji da će raditi na uspostavi Unije koja promiče rodnu ravnopravnost, prava i jednake mogućnosti za sve te koja se bori protiv diskriminacije. Države članice i Komisija prihvatile su Program održivog razvoja do 2030., koji uključuje uklanjanje diskriminirajućih zakona, politika i djelatnosti te promiče odgovarajuće zakonodavstvo, politike i aktivnosti²⁰.

U studiji Europskog parlamenta iz 2018.²¹ istaknuti su razmjeri negativnih učinaka koje nedostaci i prepreke u zakonodavstvu EU-a imaju na svakodnevni život pojedinaca i na društvo (u pogledu BDP-a, poreznih prihoda i socijalne kohezije). Nedostatak zajedničkih propisa EU-a koji bi štitili od diskriminacije pri pristupu robi i uslugama ugrožava ravnopravnost koja je ključna za učinkovito i pravedno jedinstveno tržište. Pojedinci i poduzeća trebali bi imati neometan pristup četirima temeljnim slobodama pod istim uvjetima.

Zakonodavstvo EU-a zahtijeva od svake države članice da uspostavi tijela za promicanje jednakog postupanja²². Ta tijela za ravnopravnost imaju ovlasti da nude neovisnu pomoć žrtvama diskriminacije, provode ispitivanja i objavljuju izvješća o problemima diskriminacije, ali samo u pogledu diskriminacije na temelju rase ili etničkog podrijetla i roda. Zbog zakonskih ograničenja Komisija je izdala samo neobvezujuće smjernice u pogledu njihovog djelovanja²³. Pomoć žrtvama i druge aktivnosti u službi promicanja jednakog postupanja stoga se razlikuju među državama članicama, kao i osnove na temelju kojih se pruža zaštita.

rada i Direktiva 2010/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 86/613/EEZ.

¹⁸ Prijedlog direktive Vijeća o provedbi načela jednako postupanja prema osobama bez obzira na vjeroispovijest ili svjetonazor, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju, COM(2008) 426 final, iz 2008., koji se bavi rješavanjem tih pitanja i u kojem se zaštita od diskriminacije na temelju vjeroispovijesti ili svjetonazora, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije proširuje i na područja izuzev zapošljavanja, blokirana je u Vijeću.

¹⁹ Konkretno, članak 2. UEU-a i članak 8. UFEU-a.

²⁰ Jedan od ciljeva u okviru cilja 10. (smanjenje nejednakosti unutar i među državama) jest osigurati jednake mogućnosti i smanjiti nejednakost rezultata.

Cilj 10.2.: do 2030. osnažiti i promicati društvenu, gospodarsku i političku uključivost svijui, bez obzira na dob, spol, invaliditet, rasu, etnicitet, podrijetlo, vjeroispovijest ili gospodarski ili drugi status; i cilj 10.3.: osigurati jednake mogućnosti i smanjiti nejednakosti ishoda, uključujući eliminacijom diskriminirajućih zakona, politika i praksi te promicanjem odgovarajućeg zakonodavstva, politika i djelovanja u tom pogledu.

²¹ Služba Europskog parlamenta za istraživanja, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report (Ravnopravnost i borba protiv rasizma i ksenofobije (Trošak nedjelovanja na razini Europe))* (PE 615.660, ožujak 2018.);

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

²² Članak 13. Direktive 2000/43/EZ, članak 11. Direktive 2010/41/EU, članak 12. Direktive 2004/113/EZ i članak 20. Direktive 2006/54/EZ.

²³ Preporuka Komisije C(2018) 3850 final od 22.6.2018. o standardima za tijela za ravnopravnost; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

Kako bi se olakšao razvoj jednake razine zaštite od diskriminacije, uz učinkovite mehanizme pravne zaštite za sve, u bliskoj budućnosti mogla bi se razmotriti uporaba prijelazne klauzule.

Nediskriminacija: činjenice i podaci

- Istraživanje Eurobarometra²⁴ pokazalo je da se 12 % ljudi u EU-u smatra dijelom skupine izložene riziku od diskriminacije. Otprilike jedan od pet ispitanika naveo je osobno iskustvo diskriminacije ili uznemiravanja u posljednjih 12 mjeseci. Diskriminacija na osnovi etničkog podrijetla smatra se najraširenijim oblikom diskriminacije, nakon čega slijedi diskriminacija na osnovi seksualne orijentacije, rodno identiteta, vjeroispovijesti ili uvjerenja, invaliditeta i dobi.
- Na razini pojedinaca o kojima je riječ, svako uskraćivanje prava zbog diskriminacije može rezultirati materijalnom i/ili nematerijalnom štetom, npr. gubitkom zarade i/ili lošijim zdravljem. Na razini društva diskriminacija može imati štetan učinak na BDP i porezne prihode, kao i na socijalnu koheziju²⁵.

b) Socijalna sigurnost i socijalna zaštita za radnike (izuzev prekograničnih situacija)

EU podržava i nadopunjava aktivnosti država članica u pogledu socijalne sigurnosti i socijalne zaštite radnika²⁶. Ovo je područje podložno jednoglasnom odlučivanju u okviru posebnog zakonodavnog postupka još od uključivanja tih ovlasti u Ugovor iz Maastrichta 1992.

Zahtjev za jednoglasnim odlučivanjem u ovom području povezan je s činjenicom da su nacionalni sustavi socijalne sigurnosti i socijalne zaštite duboko ugrađeni u nacionalne ekonomske modele, porezne modele i modele preraspodjele dohotka. Sustavi se diljem EU-a uvelike razlikuju, s razlikama u veličini proračuna i načinu na koji se on dodjeljuje, izvoru financiranja, stupnju pokrivenosti rizika u populaciji i ulozi socijalnih partnera.

U isto vrijeme, uz razvoj tržišta rada, potrebno je reformirati sustave socijalne zaštite na nacionalnoj razini da bi se osigurala njihova modernizacija da bi naš društveni model ostao prikladan svojoj namjeni, da nitko ne bi bio zaboravljen te da bi ljudi i poduzeća u EU-u maksimalno iskoristili svijet rada koji se mijenja. Demografske promjene, kao što su starenje stanovništva, niža stopa nataliteta i duži životni vijek, utjecat će na sposobnost država članica da jamče odgovarajuću socijalnu zaštitu. Doprinosi radno sposobnog stanovništva smanjit će se, što će stvoriti potrebu za traženjem izvora financiranja za sustave socijalne zaštite koji nisu vezani uz rad. Pojavom raznih oblika radnih odnosa, pogoršanom tehnološkim promjenama i digitalnim platformama, već su stvorene praznine u pokrivenosti socijalnom zaštitom. Usto, budući svijet rada zahtijevat će golema ulaganja u cjeloživotno učenje, osposobljavanje, usavršavanje i prekvalifikaciju, što nacionalni sustavi socijalne zaštite danas nedovoljno pokrivaju.

²⁴ Eurobarometar br. 437, *Discrimination in the EU in 2015 (Diskriminacija u EU-u 2015.)*.

²⁵ Vidjeti bilješku 21.

²⁶ To je propisano člankom 153. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a, dok u skladu s člankom 48. UFEU-a EU ima ovlast donositi mjere u području socijalne sigurnosti koje su potrebne da bi se osigurala sloboda kretanja radnika. Te mjere podliježu glasovanju kvalificiranom većinom te se stoga ne razmatraju u ovoj Komunikaciji.

Uz načela Europskog stupa socijalnih prava koja služe kao smjernice, Komisija je dosad predložila usmjeravanje djelovanja na razini EU-a na izdavanje preporuka, kao što je Preporuka o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti. Vijeće je politički dogovorilo Preporuku u prosincu 2018. jednoglasnim odlučivanjem te se čeka njezino konačno donošenje. Nakon donošenja Preporuka će se početi provoditi te će biti potrebno ocijeniti njezin utjecaj na modernizaciju sustava socijalne zaštite.

Ako Europsko vijeće iskoristi prijelaznu klauzulu iz članka 48. stavka 7. UFEU-a i učini glasovanje kvalificiranom većinom primjenjivim u predmetnom području ili slučaju, Vijeće može djelovati glasovanjem kvalificiranom većinom, a ne više jednoglasnim glasovanjem, kada donese preporuke u tom području ili slučaju na temelju članka 292. UFEU-a. Prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom potaknuo bi sporazum da se takvim preporukama vodi i pomaže podržati proces približavanja sustavima socijalne zaštite koji odgovaraju 21. stoljeću.

Čak i tada djelovanje EU-a mora poštivati načelo supsidijarnosti i voditi računa o razlikama u sustavima socijalne zaštite država članica. Nadalje, člankom 153. stavkom 4. UFEU-a jamči se pravo država članica da utvrde temeljna načela svojih sustava socijalne sigurnosti te da se na financijsku ravnotežu tih sustava ne utječe značajno.

Stoga, da bi se podržao proces modernizacije i konvergencije među sustavima socijalne zaštite, **u bliskoj budućnosti mogla bi se razmotriti primjena prijelazne klauzule za donošenje preporuka u području socijalne sigurnosti i socijalne zaštite radnika.**

c) Uvjeti zapošljavanja za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije

Nizom Direktiva EU-a o zakonitim migracijama regulirani su uvjeti za boravak i ulazak te prava različitih kategorija državljana trećih zemalja, npr. studenata, istraživača, sezonskih radnika i osoba premještenih unutar društva²⁷. Te su direktive donesene u skladu s

²⁷ Pravna stečevina o zakonitoj migraciji uključuje:

- Direktivu Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji,
- Direktivu Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem,
- Direktivu Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja (Direktiva EU-a o plavoj karti),
- Direktivu 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici,
- Direktivu 2014/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika,
- Direktivu 2014/66/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u okviru premještaja unutar društva i
- Direktivu (EU) 2016/801 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova *au pair*.

člankom 79. stavkom 2. UFEU-a na temelju glasovanja kvalificiranom većinom, pri čemu je Europski parlament imao ovlasti suodlučitelja.

Tim se propisima nastoji osigurati pravedno postupanje za građane EU-a u nizu aspekata, uključujući uvjete zapošljavanja (kao što su plaće, stručne kvalifikacije itd.). Istodobno, opsežna pravna stečevina EU-a o zapošljavanju i društvenim pitanjima²⁸, kojom se posebno jamče pravedni radni uvjeti te zaštita zdravlja i sigurnosti na radu, primjenjuje se na sve radnike obuhvaćene nacionalnim zakonodavstvom o radu pojedinačnih država članica, neovisno o državljanstvu radnika.

Osim toga, na temelju različitih odredbi Ugovora koje podliježu glasovanju kvalificiranom većinom Unija je donijela preporuke o poticajnim mjerama za osobe suočene s poteškoćama na tržištu rada. Na primjer, EU je već dala smjernice u obliku Garancije za mlade²⁹, Preporuke Vijeća o uključivanju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada³⁰ i Preporuke Vijeća o oblicima usavršavanja³¹. Te se preporuke odnose i na državljane trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama te prepoznaju činjenicu da su državljani trećih zemalja među najranjivijim skupinama na tržištu rada te da im je potrebna personalizirana potpora. Te se preporuke upravo provode te još valja ocijeniti njihov učinak, uključujući učinak na državljane trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama.

Stoga se čini da je potencijalno područje primjene članka 153. stavka 1. točke (g) UFEU-a, kojom se Uniji omogućuje da podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u područjima povezanim s uvjetima zapošljavanja državljana trećih zemalja sa zakonitim boravkom na temelju jednoglasnosti, ograničeno.

U kontekstu postojećeg zakonodavstva u području migracija i društvenih pitanja te postojećih preporuka **trenutačno se ne čini da bi primjena prijelaznih odredaba u tim područjima imala znatnu dodanu vrijednost.**

d) *Zaštita radnika po prestanku njihova ugovora o radu*

Zaštita radnika po prestanku njihova ugovora o radu (*otkaz*) u središtu je nacionalnih zakona o radu. Ona je usko povezana s nacionalnim sustavima socijalne zaštite i institucijama tržišta rada, uključujući ulogu socijalnih partnera i tradicije kolektivnog pregovaranja. Trajanje i visina davanja za nezaposlenost, stupanj regulacije ugovora o radu, te sudski i izvansudski procesi razlikuju se među državama članicama.

²⁸ Npr. zdravlje i sigurnost radnika (Okvirna Direktiva 89/391/EEZ i 25 s njom povezanih direktiva), te radni uvjeti: Direktiva 91/533/EEZ (pisana izjava); Direktiva 94/33/EZ (mladi ljudi na radu); Direktiva 2008/104/EZ (rad preko poduzeća za privremeno zapošljavanje); Direktiva 2008/94/EZ (zaštita zaposlenika u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca) Direktiva 1997/81/EZ (rad u nepunom radnom vremenu); Direktiva 1999/70/EZ (rad na određeno vrijeme); 2002/14/EZ (Direktiva o obavješćivanju i savjetovanju); Direktiva 2003/88/EZ (radno vrijeme).

²⁹ Preporuka Vijeća od 22. travnja 2013. o uspostavi Jamstva za mlade (2013/C 120/01).

³⁰ Preporuka Vijeća od 15. veljače 2016. o integriranju dugotrajno zaposlenih osoba na tržište rada (2016/C 67/01).

³¹ Preporuka Vijeća od 19. prosinca 2016. o oblicima usavršavanja: Nove prilike za odrasle (2016/C 484/01).

Na razini EU-a, u Povelji Europske unije o temeljnim pravima te u Europskom stupu socijalnih prava³² navode se horizontalna načela kojima je obuhvaćena zaštita od otkaza. Upravo na nacionalnoj razini sveobuhvatnim okvirima zaštite utvrđuju se minimalni standardi zaštite od otkaza za pojedinačne radnike. Nacionalno pravo najpogodnije je da uzme u obzir posebnosti raznovrsnih nacionalnih sustava zaštite, uključujući fiskalna razmatranja.

Sekundarno zakonodavstvo EU-a nudi ciljane mjere zaštite od otkaza za najranjivije radnike. To uključuje zaštitu žena od otkaza tijekom trudnoće. Direktiva o radu u nepunom radnom vremenu³³, Direktiva o ravnopravnosti spolova³⁴ i Direktiva o jednakom postupanju prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni³⁵ također pružaju zaštitu od otkaza i nepovoljnog postupanja. Direktivom o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima³⁶ osigurava se da radnici imaju pravo da ih se upozna s duljinom otkaznog roka i zabranjuje se davanje otkaza na temelju toga što radnici ostvaruju svoje pravo na informiranje. Također, Direktivom o ravnoteži između poslovnog i privatnog života³⁷ zabranjuje se davanje otkaza na temelju činjenice da se radnik prijavio za očinski dopust, roditeljski dopust ili dopust za skrbnika te na temelju fleksibilnih radnih uvjeta

Snažne veze između nacionalnih sustava zaštite i institucija tržišta rada i njihova raznolikost te potreba za poštivanjem raznovrsnih oblika nacionalnih praksi i modela socijalnog dijaloga snažni su argumenti za zadržavanje jednoglasnog odlučivanja u Vijeću u ovom području. Štoviše, neke od nedavno donesenih direktiva, kao što je prethodno navedeno, provest će se tek nakon prijelaznog razdoblja, zbog čega je prerano za ocjenu njihova učinka u ovom području. **Čini se da zasad ne postoji jasna potreba za uporabom prijelazne klauzule.**

e) Zastupanje i kolektivna obrana interesa radnika i poslodavaca

Kad je riječ o zastupanju i kolektivnoj obrani interesa radnika i poslodavaca, uključujući suodlučivanje, postoje snažna opća načela koja proizlaze iz Povelje Europske Unije o temeljnim pravima i Europskog stupa socijalnih prava³⁸. U isto vrijeme, ovlasti EU-a u ovom području strogo su ograničene Ugovorom, koji konkretno isključuje mjere o pravu na

³² U skladu s načelom 7. točkom (b) Europskog stupa socijalnih prava „[p]rije dobivanja otkaza radnici imaju pravo biti upoznati s razlozima za njegovo dobivanje i mora im se dati razuman otkazni rok. Radnici imaju pravo pristupa djelotvornom i nepristranom rješavanju sporova, a u slučaju neopravdanog otkaza imaju pravo na pravnu zaštitu, uključujući primjerenu kompenzaciju.”

³³ Direktiva Vijeća 97/81/EZ od 15. prosinca 1997. o Okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom koji su sklopili UNICE, CEEP i ETUC.

³⁴ Direktiva 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada (preinaka).

³⁵ Direktiva 2010/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2010. o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 86/613/EEZ.

³⁶ [COM\(2017\) 797.](#)

³⁷ [COM\(2017\) 253.](#)

³⁸ U skladu s načelom 8. Europskog stupa za socijalna prava „[p]rovođa se savjetovanje se sa socijalnim partnerima o osmišljavanju provedbi gospodarskih i socijalnih politika te politika zapošljavanja u skladu s nacionalnom praksom. Potiče ih se da pregovaraju o kolektivnim ugovorima i sklapaju ih u svim područjima koja su im relevantna poštujući svoju autonomiju i pravo na kolektivno djelovanje. Prema potrebi, sporazumi koje su sklopili socijalni partneri provode se na razini Unije i njezinih država članica. Radnici i predstavnici radnika imaju pravo pravovremeno biti upoznati s pitanjima koja su im relevantna te se uključiti u raspravu o njima, osobito u pogledu prijenosa, restrukturiranja i spajanja poduzeća te kolektivnog otpuštanja. Potiče se potpora povećanju kapaciteta socijalnih partnera za promicanje socijalnog dijaloga.”

udruživanje, pravo na štrajk i pravo na uvođenje mjera isključenja s posla.³⁹ Štoviše, ne postoji posebno zakonodavstvo na razini EU-a kojim se ova pitanja uređuju na sveobuhvatan način⁴⁰.

Pravila i tradicije u vezi sa zastupanjem i kolektivnom obranom interesa znatno se razlikuju za nacionalnoj razini. Među država članica postoje znatne razlike u stupnju zastupljenosti socijalnih partnera, njihovoj općoj uključenosti u proces donošenja odluka te u rasprostranjenosti i centralizaciji kolektivnog pregovaranja. Usto, 18 država članica ima modele zastupanja radnika na razini upravnih odbora na razini društava te se oni znatno razlikuju jedni od drugih.

Komisija je i dalje predana pružanju potpore izgradnji kapaciteta socijalnih partnera, u skladu s četverostranom Zajedničkom izjavom predsjedništva Vijeća Europske unije, Komisije i europskih socijalnih partnera o *Novom početku za socijalni dijalog*⁴¹.

Komisija je pozdravila autonomni program rada za razdoblje od 2019. do 2021. koji su dogovorili međuindustrijski partneri EU-a 6 veljače 2019.⁴², a koji svjedoči njihovoj snažnoj volji da promiču rješenja za pravednu, konkurentnu i održivu Europu.

Snažne poveznice između nacionalnih propisa i tradicija u području zastupanja i kolektivne obrane interesa te njihova raznovrsnost snažni su argumenti za zadržavanje jednoglasnog odlučivanja u Vijeću u ovom području. **Čini se da zasad ne postoji jasna potreba za uporabom prijelazne klauzule.**

6. Zaključci i sljedeći koraci

Na području socijalnih pitanja EU već ima učinkovite, pravovremene i fleksibilne procese odlučivanja koji joj omogućuju da ispuni svoje ciljeve koji obuhvaćaju promicanje dobrobiti njezina naroda, visoko konkurentno socijalno tržišno gospodarstvo, punu zaposlenost i socijalni napredak, te da se bori protiv socijalne isključenosti i diskriminacije, kao i da odgovori na izazove budućnosti rada, suočena s globalnim trendovima kao što su digitalizacija, starenje stanovništva i migracija.

S obzirom na razmatranja utvrđena u ovoj Komunikaciji:

³⁹ Vidjeti članak 153. stavak 5. UFEU-a prema kojem se članak 153.UFEU-a ne primjenjuje na plaću, pravo na udruživanje, pravo na štrajk ili pravo na nametanje isključenja s rada.

⁴⁰ Aspekti zastupanja i kolektivne obrane interesa obrađeni su – u različitim mjerama – u okviru posebnih isprava kao što su Direktiva 2009/38/EZ o osnivanju Europskog radničkog vijeća, Direktiva 2001/23/EZ o prijenosu poduzeća, Direktiva 2001/86/EZ o dopuni Statuta Europskoga društva u pogledu sudjelovanja radnika, Direktiva 2003/72/EZ o dopuni Statuta Europske zadruge u odnosu na sudjelovanje zaposlenika i Direktiva (EU) 2017/1132 o određenim aspektima prava društava.

⁴¹ Novi početak za socijalni dijalog – Izjava predsjedništva Vijeća Europske unije, Europske komisije i europskih socijalnih partnera, 16. lipnja 2016; <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=en>

⁴² *European Social Dialogue: work programme 2019-2021* (Europski socijalni dijalog: program rada za razdoblje od 2019. do 2021.) (ETUC, BusinessEurope, CEEP i SMEunited); <https://www.busesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

- u onim područjima koja se još uvijek uređuju jednoglasnim odlučivanjem, prijelaz na odlučivanje kvalificiranom većinom ili redovni zakonodavni postupak zasigurno bi mogao postupak donošenja odluka u EU-u učiniti bržim, fleksibilnijim i učinkovitijim. Time bi se također njegovala kultura kompromisa te bi bilo lakše odluke koje odgovaraju potrebama građana i ekonomije u EU-u donijeti kao cjelinu, na taj način osiguravši pravedno jedinstveno tržište;
- Ipak, selektivan i individualan pristup korištenju *prijelaznih* klauzula u Ugovorima opravdan je. Nisu sva područja socijalne politike koja su još uvijek podložna jednoglasnom odlučivanju i posebnim zakonodavnim postupcima jednako važna za poboljšanje sposobnosti Unije za djelovanje;
- iz perspektive Komisije bilo bi važno razmotriti uporabu opće *prijelazne* klauzule da bi se olakšalo donošenje odluka o **nediskriminaciji** i donošenju **preporuka o socijalnoj sigurnosti i socijalnoj zaštiti radnika** u bliskoj budućnosti. Što se tiče ostalih područja (uvjeti zapošljavanja državljana trećih zemalja koji zakonito borave u EU; davanje otkaza i zastupanje i kolektivna obrana interesa radnika i poslodavaca), zasad se čini da nema nedvojbenog slučaja za uporabu relevantne *prijelazne* klauzule, ali Komisija je i dalje otvorena za preispitivanje situacije u budućnosti,
- Aktivacija *prijelazne* klauzule u područjima nediskriminacije i socijalne sigurnosti i socijalne zaštite radnika zahtijevala bi od Europskog vijeća da donese odluku u tom smislu u skladu s postupkom iz članka 48. stavka 7. UEU-a, kako je navedeno u odjeljku 4. ove Komunikacije.

Komisija poziva Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Europski gospodarski i socijalni odbor, Odbor regija, socijalne partnere i sve dionike da se uključe u otvorenu raspravu o povećanju primjene odlučivanja glasovanjem kvalificiranom većinom ili redovnog zakonodavnog postupka u području socijalne politike na temelju ove Komunikacije.
