



Estrasburgo, 16.4.2019
COM(2019) 186 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E
AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Um processo decisório mais eficaz em matéria de política social:
Identificação de áreas passíveis de votação por maioria qualificada**

1. Introdução

A dimensão social da União Europeia está consagrada no artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE). Nele se destaca o objetivo da União de, nomeadamente, promover o bem-estar dos seus povos, trabalhar para o desenvolvimento sustentável e uma economia social de mercado altamente competitiva, que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, combata a exclusão social e a discriminação e promova a igualdade entre homens e mulheres.

Neste contexto, o papel da União consiste em apoiar e completar as políticas sociais dos Estados-Membros e assegurar condições de concorrência equitativas, uma convergência ascendente no emprego e no desempenho social, bem como o bom funcionamento do mercado único e da União Económica e Monetária. A legislação, a coordenação política e o financiamento ao nível da UE permitiram realizar progressos tangíveis ao longo dos últimos 60 anos (ver anexo 1).

No contexto da evolução dos mercados de trabalho e das sociedades, e das novas oportunidades e dos desafios decorrentes da globalização, da digitalização, do combate e adaptação às alterações climáticas, da mudança dos padrões de trabalho, da migração e do envelhecimento demográfico, as questões sociais estão entre as principais preocupações dos cidadãos da UE. Em resposta, a Comissão Europeia apresentou um programa abrangente de iniciativas destinadas a renovar e modernizar o acervo social da UE¹. Os líderes da UE comprometeram-se também, em março de 2017, a continuar a trabalhar em prol de uma Europa social².

A proclamação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais em novembro de 2017 constituiu um avanço decisivo. Proposto pela Comissão e proclamado juntamente com o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais³ proporciona um quadro de orientação renovado para enfrentar os desafios atuais e futuros. Foram já aprovadas várias iniciativas ao nível da UE para dar substância ao Pilar e modernizar os direitos dos cidadãos num mundo em rápida mutação⁴, e contribuir para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Em tempos de mudanças céleres e por vezes perturbadoras, é agora mais importante do que nunca que a UE, juntamente com os Estados-Membros, seja capaz de formular rapidamente respostas políticas eficazes. Este processo implica: eficiência na tomada de decisões na UE, de modo a poder apoiar e completar as políticas nacionais; resposta em tempo útil aos desafios emergentes; pleno aproveitamento das oportunidades proporcionadas por essas mudanças; defesa dos interesses coletivos da União; proteção dos cidadãos da UE.

¹ Ver mais informações em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf e no anexo 2.

² Declaração dos dirigentes de 27 Estados-Membros e do Conselho Europeu, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia (Roma, 25 de março de 2017): http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_pt.htm

³ O Pilar foi proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão na Cimeira Social para o Emprego Justo e o Crescimento, realizada em Gotemburgo (novembro de 2017): https://ec.europa.eu/commission/priorities_pt
https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_pt

⁴ Ver anexo 2 para uma síntese das iniciativas adotadas no domínio social sob a égide da Comissão Juncker.

Tal como foi anunciado pelo Presidente Juncker no seu discurso sobre o estado da União de setembro de 2018, para garantir que a UE é capaz de utilizar todos os instrumentos à sua disposição e maximizar o seu valor acrescentado, é oportuno fazer um balanço do quadro no qual a UE toma decisões, um quadro que foi estabelecido nos Tratados para os grandes domínios políticos.

Assim, a presente comunicação faz parte do compromisso mais amplo da Comissão de analisar formas de tornar a tomada de decisões mais eficiente e identificar áreas para uma maior utilização da votação por maioria qualificada⁵, ao mesmo tempo que dá seguimento a anteriores comunicações sobre a política externa e de segurança comum⁶, a fiscalidade⁷, a energia e o clima⁸.

É importante notar que, ao longo de quase três décadas, a grande maioria das decisões no domínio da política social foi tomada de acordo com o processo legislativo ordinário, em que o Conselho (deliberando por maioria qualificada) e o Parlamento Europeu atuam como colegisladores, em pé de igualdade (ver mais adiante). A formulação da política da UE em matéria social é, por conseguinte, muito diferente dos outros domínios, nomeadamente a fiscalidade e a política externa e de segurança comum, em que a unanimidade continua a ser a norma.

Uma outra especificidade é o facto de a Comissão ter de consultar os parceiros sociais antes de apresentar propostas no domínio da política social⁹. Além disso, os parceiros sociais têm a possibilidade de negociar acordos que podem ser aplicados de forma autónoma, em função das práticas nacionais, ou, se assim o solicitarem, ao nível da UE, através de uma decisão do Conselho¹⁰.

2. O atual quadro da UE para a tomada de decisões em matéria de política social

O acervo de política social inclui 125 atos jurídicos nos domínios da igualdade entre homens e mulheres, mobilidade dos trabalhadores, direitos dos trabalhadores destacados, proteção da saúde e segurança dos trabalhadores, condições de trabalho e informação e consulta dos trabalhadores. Durante o mandato da Comissão Juncker, foram apresentadas 27 propostas de atos jurídicos no domínio da política social, tendo até ao momento 24 sido objeto de acordo (ver anexo 2).

⁵ Ver Discurso do Presidente Juncker sobre o estado da União, de 12 de setembro de 2018, e o programa de trabalho da Comissão para 2019 (COM (2018) 800 final).

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177.

⁹ O artigo 154.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia prevê um processo de consulta obrigatório em duas fases. Numa primeira fase, a Comissão consulta os parceiros sociais sobre a possível orientação de uma iniciativa, enquanto, na segunda fase, consulta os parceiros sociais sobre o conteúdo da iniciativa em questão. Em ambas as fases, os parceiros sociais podem informar a Comissão da sua pretensão de encetar um processo de negociação com vista a um acordo no domínio em que se inscreve a iniciativa. Nesse caso, a Comissão suspende a sua iniciativa enquanto decorrem as negociações. Se estas forem concluídas com êxito, os parceiros sociais podem solicitar que o seu acordo seja implementado pela Comissão, que apresenta então uma proposta de decisão do Conselho. Na ausência de um acordo entre os parceiros sociais após a segunda fase de consulta, a Comissão pode decidir apresentar uma proposta.

¹⁰ Artigo 155.º do TFUE.

Grande parte do acervo em matéria de política social foi adotado na sequência de votação por maioria qualificada e do processo legislativo ordinário. Além disso, os acordos entre parceiros sociais aplicados ao nível da UE têm desempenhado um papel significativo no desenvolvimento do acervo social da UE. Foi adotada legislação por unanimidade em certos domínios, como, por exemplo, os primeiros atos jurídicos relacionados com a coordenação dos sistemas de segurança social¹¹ e a luta contra a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

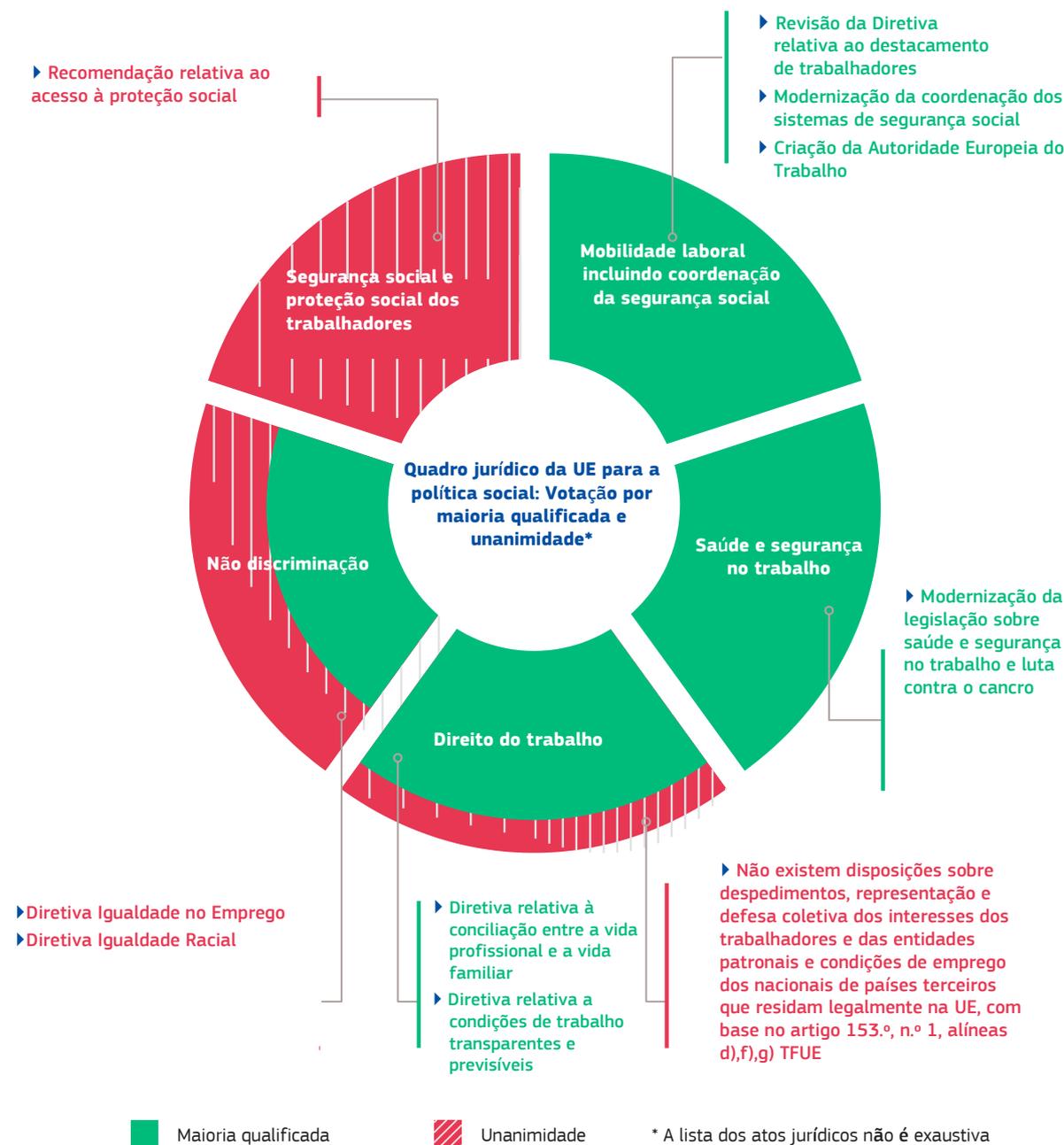
No entanto, um número limitado de áreas da política social continua a estar sujeito a votação por unanimidade no Conselho e ao processo legislativo especial, em que o Parlamento Europeu não tem um papel de colegislador. São elas:

- a não discriminação (artigo 19.º, n.º 1, TFUE);
- a segurança social e a proteção social dos trabalhadores (exceto em situações transfronteiriças) (artigo 153.º, n.º 1, alínea c), do TFUE);
- a proteção dos trabalhadores em caso de cessação do seu contrato de trabalho (artigo 153.º, n.º 1, alínea d), do TFUE);
- a representação e a defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores (artigo 153.º, n.º 1, alínea f), do TFUE); e
- as condições de emprego para os nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE (artigo 153.º, n.º 1, alínea g), do TFUE).

Para além do impacto que certos aspetos destas políticas podem ter no equilíbrio financeiro dos sistemas de proteção social nacionais, não existe uma lógica específica quanto ao motivo pelo qual, após sucessivas revisões do Tratado, estas áreas continuam a estar sujeitas a votação por unanimidade e ao processo legislativo especial, sobretudo quando comparadas com outras às quais já se aplica a votação por maioria qualificada.

¹¹ Com o Tratado de Lisboa, em 2009, a coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros no contexto da livre circulação de trabalhadores nos termos do artigo 48.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) passou a estar sujeita a votação por maioria qualificada e ao processo legislativo ordinário, em vez de votação por unanimidade. Ver anexo 1 para uma síntese da evolução do acervo da política social da UE. Esta mudança foi acompanhada da introdução de um mecanismo de «travão de emergência» nos termos do artigo 48.º do TFUE, segundo o qual um membro do Conselho pode declarar que um projeto de ato legislativo em matéria de coordenação da segurança social afetaria aspetos importantes do seu sistema de segurança social (incluindo o seu âmbito de aplicação, custo ou estrutura financeira) ou o equilíbrio financeiro do sistema, e solicitar que a questão seja remetida para o Conselho Europeu. O procedimento legislativo ordinário é, nesse caso, suspenso. No prazo de quatro meses, após debate, cabe ao Conselho Europeu remeter o projeto ao Conselho, pondo termo à suspensão do processo legislativo ordinário ou não tomar qualquer medida, ou ainda solicitar à Comissão que apresente uma nova proposta (caso em que se considera que o ato inicialmente proposto não foi adotado).

Gráfico 1: Acervo em matéria de política social — votação por unanimidade e por maioria qualificada, ilustrada por exemplos de atos jurídicos em vigor



3. Apoiar o desenvolvimento da política social da UE

a) Colmatar as lacunas em matéria de proteção

A tomada de decisões baseada na unanimidade, por um lado, e o facto de haver votação por maioria qualificada e por unanimidade no mesmo domínio de intervenção, por outro, conduziram a

desequilíbrios no desenvolvimento do acervo em matéria de política social. Embora as normas de proteção sejam de um modo geral elevadas, existem lacunas, em resultado das quais alguns grupos não estão igualmente protegidos. Consideremos alguns exemplos:

- A UE dotou-se de um conjunto de disposições jurídicas exaustivas sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres, assim como sobre a igualdade de tratamento com base na raça ou origem étnica. Em contrapartida, a igualdade de tratamento em relação à religião ou crença, à deficiência, à idade e à orientação sexual não é garantida em igual medida. Este é um exemplo de uma área sujeita a votação por unanimidade em que as regras não se desenvolveram uniformemente.
- Os nacionais de países terceiros legalmente residentes beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais da UE no acesso ao mercado de trabalho e nas condições de trabalho (bem como no acesso à educação e à formação profissional, reconhecimento de diplomas e de outras qualificações profissionais, segurança social, acesso a bens e serviços), mas não existem requisitos mínimos vinculativos da UE explicitamente concebidos para a sua integração efetiva no mercado de trabalho. Este é um exemplo de dois procedimentos previstos no Tratado com regras de votação diferentes, que dizem respeito a domínios semelhantes, nomeadamente a imigração legal e as condições de trabalho para os imigrantes residentes legais.
- Os trabalhadores devem ser informados e consultados antes de a direção da empresa para a qual trabalham tomar decisões, em especial quando estão previstos processos de reestruturação, despedimentos coletivos ou transferência de empresas e, no caso de empresas da UE (através de conselhos de empresa europeus), mas (à exceção das regras relativas à participação dos trabalhadores nas empresas constituídas sob a forma de sociedade europeia)¹², não existem requisitos mínimos comuns para a representação e a defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores. Além disso, as disposições relativas à proteção específica dos trabalhadores em caso de despedimento são limitadas.

b) Acompanhar a evolução dos desafios sociais

A UE e todos os seus Estados-Membros enfrentam desafios comuns no que diz respeito ao impacto das novas tecnologias, ao aumento das pressões concorrenciais na economia globalizada, às novas formas de trabalho e às tendências demográficas (incluindo o envelhecimento). Mais importante ainda, têm de aproveitar ao máximo as oportunidades criadas por algumas destas mudanças (por exemplo, a digitalização). Salvaguardar os princípios fundamentais do modelo social europeu para as gerações futuras implica ações em vários domínios. Trata-se, nomeadamente de:

- garantir sistemas de pensões e de cuidados continuados sustentáveis e adequados face ao envelhecimento demográfico e à alteração dos modos da vida e dos modelos familiares;
- apoiar as pessoas no decurso de carreiras mais longas e diversificadas, e das transições cada vez mais frequentes entre a vida profissional e a vida privada;

¹² Diretiva 2001/86/CE do Conselho, de 8 de outubro de 2001, que completa o estatuto da sociedade europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores, e Diretiva 2003/72/CE do Conselho, de 22 de julho de 2003, que completa o estatuto da sociedade cooperativa europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores.

- aumentar o nível de competências e proporcionar oportunidades de aprendizagem ao longo da vida que garantam a competitividade das nossas economias; e
- promover as vantagens de sociedades diversas, assegurando ao mesmo tempo a inclusão social e a igualdade de oportunidades para todos.

Para fazer face a estes desafios em constante mutação, a UE precisa de contar com um processo decisório rápido, eficiente e flexível, para que a legislação e os instrumentos não vinculativos, como as recomendações, possam acompanhar a evolução económica e social.

c) Promover uma cultura de compromisso

A votação por maioria qualificada baseia-se numa cultura de compromisso e possibilita o debate e a consecução de resultados pragmáticos que refletem os interesses do conjunto da União. Um processo decisório flexível, eficiente e rápido permitiu à UE tornar-se um modelo e uma referência mundial em domínios como a saúde e a segurança no trabalho. A perspetiva de uma votação por maioria qualificada pode ser um poderoso catalisador para que todos os intervenientes se empenhem na procura de compromissos e resultados aceitáveis para todos.

A votação por maioria qualificada ultrapassa a regra da maioria simples que exige que se atinjam mais de 50 % dos votos expressos. Uma vez que as abstenções não são contadas como votos a favor, a obtenção de uma maioria exige que os Estados-Membros se pronunciem explicitamente favoráveis a uma proposta e expressem um voto positivo. Para atingir uma maioria qualificada, devem ser satisfeitas duas condições:

- 55 % dos Estados-Membros votam a favor; e
- a proposta é apoiada pelos Estados-Membros que representam, pelo menos, 65 % da população da UE.

A votação por unanimidade não comporta estes incentivos, uma vez que a sua característica principal é a de que cada Estado-Membro dispõe, efetivamente, de direito de veto. Este facto aumenta o risco de atrasos graves no processo legislativo. Por exemplo, a diretiva proposta em 2005 para proteger os direitos dos trabalhadores móveis à pensão complementar esteve bloqueada no Conselho durante seis anos. Na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, a regra de votação foi alterada para a maioria qualificada e a proposta foi subsequentemente aprovada em 2014¹³, permitindo assim uma melhor proteção dos trabalhadores que se deslocam na UE.

d) Maior participação do Parlamento Europeu

Os processos legislativos especiais, tal como se aplicam nos domínios da política social que ainda estão sujeitos a votação por unanimidade, não conferem um papel igual e proeminente de codecisor ao Parlamento Europeu, que muitas vezes tem uma função apenas consultiva.

No entanto, de um modo geral, pode argumentar-se — especialmente no domínio da política social — que o Parlamento Europeu deve ter um papel mais influente. Os deputados do Parlamento Europeu representam os cidadãos que beneficiam diretamente da política social da UE e devem ter uma palavra a dizer na sua formulação através dos seus representantes eleitos.

¹³ Diretiva 2014/50/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos requisitos mínimos para uma maior mobilidade dos trabalhadores entre os Estados-Membros, mediante a melhoria da aquisição e manutenção dos direitos a pensão complementar.

Uma transição para o processo legislativo ordinário, em que o Parlamento é colegislador em pé de igualdade com o Conselho, permitiria aos representantes dos cidadãos contribuir plenamente para a definição da política social da UE.

4. Opções atuais para passar da regra da unanimidade para a votação por maioria qualificada

Ao abrigo dos Tratados da UE, aplicam-se à política social duas cláusulas-ponte:

- uma **cláusula específica** para a política social (artigo 153.º, n.º 2, último parágrafo, do TFUE); e
- uma **cláusula geral** (artigo 48.º, n.º 7, do TUE).

Existem diferenças processuais importantes entre estas duas cláusulas.

Cláusulas-ponte

O artigo 48.º, n.º 7, do TUE prevê uma cláusula-ponte de carácter geral. Esta cláusula permite que medidas num determinado domínio ou num determinado caso, até então sujeito a votação por unanimidade, sejam adotadas posteriormente pelo Conselho por maioria qualificada, ou, no caso de procedimentos legislativos especiais, sejam adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho através do processo legislativo ordinário.

Para ativar esta cláusula, cabe ao Conselho Europeu tomar a iniciativa, indicando o âmbito da alteração prevista no processo de decisão e notificando-a aos parlamentos nacionais. Caso nenhum parlamento nacional comunique objeções no prazo de seis meses, o Conselho Europeu pode, por unanimidade e após aprovação do Parlamento Europeu, adotar uma decisão que autorize o Conselho a deliberar por maioria qualificada ou a permitir a adoção dos atos relevantes de acordo com o processo legislativo ordinário.

A cláusula-ponte geral prevê a possibilidade de votação por maioria qualificada, permanecendo, no entanto, ao abrigo do processo legislativo especial. Dá também a possibilidade de passagem para a votação por maioria qualificada no âmbito do processo legislativo ordinário, com poderes de codecisão para o Parlamento Europeu.

O artigo 153.º, n.º 2, último parágrafo, do TFUE, contém uma cláusula-ponte específica para as medidas de política social atualmente sujeitas a votação por unanimidade e ao processo legislativo especial nos domínios abrangidos pelo artigo 153.º, n.º 1, alíneas d), f) e g), do TFUE. Trata-se de medidas destinadas a apoiar e completar as atividades dos Estados-Membros nos seguintes domínios:

- a proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho (despedimento),
- a representação e a defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores; e
- as condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residam legalmente na União.

Qualquer passagem para o processo legislativo ordinário nestes domínios está sujeita a um acordo por unanimidade no Conselho, com base numa proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu.

Os Tratados preveem outros meios para ultrapassar uma situação em que uma decisão é bloqueada por um ou mais Estados-Membros no exercício do respetivo direito de veto. O **procedimento de cooperação reforçada**¹⁴ permite a um grupo de pelo menos nove Estados-Membros avançar com uma proposta de iniciativa, nos casos em que seja impossível chegar a um acordo unânime no Conselho. Os outros Estados-Membros da UE poderão sempre aderir à

¹⁴ Artigo 20.º do TUE e artigos 326.º a 334.º do TFUE.

iniciativa numa fase posterior. No âmbito deste procedimento, o artigo 333.º do TFUE prevê igualmente uma cláusula-ponte específica que permite aos Estados-Membros envolvidos numa cooperação reforçada decidir passar para uma votação por maioria qualificada e/ou para o processo legislativo ordinário.

Não obstante, no domínio da política social, a cooperação reforçada não é uma solução para problemas mais vastos à escala da UE, uma vez que comporta um risco de fragmentação do mercado único, criando uma Europa a dois níveis e um tratamento diferenciado dos cidadãos da UE consoante o Estado-Membro em que vivem. Neste contexto, o artigo 326.º do TFUE especifica que a cooperação reforçada não deve prejudicar o mercado interno nem a coesão económica, social e territorial. Não pode constituir uma restrição ao comércio, nem uma discriminação entre os Estados-Membros, nem provocar distorções de concorrência entre eles. Esta regra é particularmente relevante para a política social. A alternativa de recorrer ao procedimento de cooperação reforçada afigura-se, assim, insatisfatória para propostas destinadas a garantir a aplicação dos direitos fundamentais, que deveriam aplicar-se a todos os indivíduos em todos os Estados-Membros da UE. Já em 2014, o Conselho rejeitou por esmagadora maioria a ideia de utilizar a cooperação reforçada para a proposta de diretiva horizontal relativa à igualdade de tratamento¹⁵.

A ativação das cláusulas-ponte para passar à votação por maioria qualificada não apresenta estas desvantagens, uma vez que essas cláusulas permitem à UE avançar como um todo, mantendo assim a integridade do mercado único e a dimensão social da UE. Além disso, ainda que o método de votação e de tomada de decisões mudasse, o quadro jurídico global para a ação da UE permaneceria inalterado. Assim:

- i. A ação da União continuaria a centrar-se em domínios em que os objetivos não podem ser realizados de forma suficiente pelos Estados-Membros, devido à dimensão e aos efeitos da ação proposta, no pleno respeito do princípio da **subsidiariedade**. De acordo com o princípio da **proporcionalidade**, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados;
- ii. **O âmbito e as condições do exercício das competências da UE não se alteram.** O artigo 153.º do TFUE prevê uma série de critérios que devem ser cumpridos pelas medidas da UE no domínio da política social como, por exemplo, as diretivas podem prever apenas *prescrições mínimas, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada Estado-Membro*, e devem evitar sobrecarregar indevidamente as PME. As medidas da UE não podem prejudicar *a faculdade de os Estados-Membros definirem os princípios fundamentais dos seus sistemas de segurança social nem devem afetar substancialmente o equilíbrio financeiro desses sistemas*. As medidas da UE não obstam a que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de proteção mais rigorosas. O artigo 153.º, n.º 5, do TFUE também *exclui* quaisquer medidas aplicáveis às remunerações, ao direito sindical, ao direito de greve e ao direito de *lock-out*. O artigo 151.º do TFUE exige que as medidas da UE *tenham em conta a diversidade das práticas nacionais*;
- iii. **O papel dos parceiros sociais na elaboração da legislação em matéria de política social não será afetado.** Nos termos do artigo 154.º do TFUE, a Comissão continuará a consultar os parceiros sociais em duas fases antes de apresentar propostas no domínio da política social. A Comissão consultará os parceiros sociais sobre a possível orientação da ação da UE e sobre o

¹⁵ Proposta de Diretiva do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, COM(2008) 426 final de 2.7.2008.

conteúdo da proposta prevista. É importante notar que, na medida em que a maioria qualificada se aplicaria nas matérias abrangidas pelo artigo 153.º do TFUE, seria igualmente aplicável à implementação de acordos dos parceiros sociais através de decisões do Conselho nos termos do artigo 155.º do TFUE;

- iv. **No cerne da elaboração das políticas da UE continua a estar uma melhor regulamentação:** qualquer proposta será elaborada em conformidade com as orientações sobre legislar melhor, as quais asseguram que o processo de elaboração de políticas e legislação da UE é aberto e transparente, com base em elementos de prova e num entendimento dos seus efeitos nos cidadãos, as empresas e as administrações públicas. Os cidadãos e as partes interessadas podem contribuir ao longo de todo o processo;
- v. **A passagem para a votação por maioria qualificada é uma decisão inteiramente controlada pelos Estados-Membros.** Seria necessária uma decisão unânime do Conselho Europeu, ou do Conselho, para ativar as cláusulas-ponte. Além disso, nos termos da cláusula geral (artigo 48.º, n.º 7, do TUE), a passagem para a votação por maioria qualificada ou o processo legislativo ordinário tem de ser apoiada por todos os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu deve dar o seu consentimento.

5. Análise dos domínios políticos específicos ainda sujeitos a votação por unanimidade

O objetivo da presente secção é avaliar a pertinência da utilização das cláusulas-ponte no domínio social. A análise é feita caso a caso relativamente aos cinco domínios identificados na secção 2 e ainda sujeitos a votação por unanimidade e a processos legislativos especiais.

a) Não discriminação

A ação da UE para combater a discriminação tem sido sujeita a acordo por unanimidade desde a sua introdução no Tratado de Amesterdão, em 1997. No entanto, o Tratado de Nice introduziu a votação por maioria qualificada quando se trata de definir os princípios básicos de medidas de incentivo da União, com exclusão de qualquer harmonização das legislações nacionais, a fim de apoiar a ação dos Estados-Membros de combate à discriminação¹⁶.

A atual legislação da UE¹⁷ (adotada por unanimidade) prevê níveis de proteção variáveis em função dos motivos de discriminação. As diretivas da UE proporcionam um certo grau de proteção da igualdade entre homens e mulheres e da igualdade racial no emprego, na atividade profissional e numa série de outros domínios. No entanto, a igualdade de tratamento em relação à religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual só é protegida no que diz respeito ao emprego e à atividade profissional. A necessidade de votação por unanimidade no Conselho levou, neste domínio, a um

¹⁶ Artigo 19.º, n.º 2, do TFUE.

¹⁷ Diretiva 2004/113/CE que implementa o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso e fornecimento de bens e serviços; Diretiva 2000/43/CE do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica; e Diretiva 2000/78/CE que estabelece um quadro geral para a igualdade de tratamento no emprego e no trabalho.

Outros instrumentos foram adotados por maioria qualificada, uma vez que se baseiam numa disposição diferente do Tratado, mas dizem respeito a domínios semelhantes: Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional; e Diretiva 2010/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente e que revoga a Diretiva 86/613/CEE do Conselho.

quadro jurídico inconsistente e a um impacto incoerente do direito da União na vida das pessoas, com algumas a beneficiar de maior proteção do que outras¹⁸.

A igualdade é um dos valores fundamentais da UE. Não há lugar na UE para a discriminação¹⁹. Em março de 2017, os dirigentes da UE comprometeram-se, na Declaração de Roma, a trabalhar para uma União que promova a igualdade entre homens e mulheres, os direitos e a igualdade de oportunidades para todos, e que combata a discriminação. Os Estados-Membros e a Comissão subscreveram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que implica a eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e a promoção de legislação, políticas e ações adequadas²⁰.

Um estudo de 2018 do Parlamento Europeu²¹ evidenciou a escala dos impactos negativos que as lacunas e os obstáculos na legislação e na ação da UE têm na vida quotidiana das pessoas e na sociedade (em termos de PIB, receitas fiscais e coesão social). A falta de regras comuns da UE em matéria de proteção contra a discriminação no acesso a bens e serviços compromete a salvaguarda de condições de concorrência equitativas, as quais são fundamentais para um mercado único eficaz e justo. As pessoas e as empresas devem ter um acesso sem descontinuidades às quatro liberdades fundamentais, nas mesmas condições.

A legislação da UE impõe a cada Estado-Membro a obrigação de criar organismos de promoção da igualdade de tratamento²². Estes organismos de promoção da igualdade estão mandatados para prestar assistência independente às vítimas de discriminação, realizar inquéritos e publicar relatórios sobre questões relacionadas com a discriminação, mas apenas no que diz respeito aos motivos de origem racial e étnica e género. Devido às limitações legais, a Comissão apenas emitiu orientações não vinculativas no que se refere ao seu funcionamento²³. A assistência às vítimas e outras atividades de promoção da igualdade de tratamento variam, pois, entre os Estados-Membros e os motivos pelos quais pode ser concedida de proteção também diferem.

A fim de facilitar o desenvolvimento de uma proteção equitativa contra a discriminação, dotada de mecanismos de recurso eficazes para todos, a utilização da cláusula-ponte poderá vir a ser considerada num futuro próximo.

¹⁸ A proposta de diretiva do Conselho, de 2008, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual [COM (2008) 426 final], que aborda estas questões e alarga a proteção contra a discriminação em razão da religião ou crença, idade, deficiência e orientação sexual a áreas que não o emprego, está bloqueada no Conselho.

¹⁹ Cabe destacar, neste contexto, o artigo 2.º do TUE e o artigo 8.º do TFUE.

²⁰ Um dos objetivos no âmbito da meta 10 da Agenda (redução das desigualdades no interior dos países e entre países) é assegurar a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados.

Meta 10.2: Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, económica e política de todos, independentemente da idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição económica ou outra circunstância;

Meta 10.3: Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive através da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e medidas adequadas a este respeito.

²¹ Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report* (PE 615.660, março de 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 Artigo 13.º da Diretiva 2000/43/CE, artigo 11.º da Diretiva 2010/41/UE, artigo 12.º da Diretiva 2004/113/CE e artigo 20.º da Diretiva 2006/54/CE.

²³ Recomendação C (2018) 3850 final da Comissão, de 22.6.2018, sobre as normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento;

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

Não discriminação: factos e números

- Um inquérito Eurobarómetro²⁴ mostra que 12 % das pessoas na UE consideram que fazem parte de um grupo em risco de discriminação. Aproximadamente um em cada cinco inquiridos dá conta de experiências pessoais de discriminação ou assédio nos 12 meses anteriores ao inquérito. A discriminação em razão da origem étnica é considerada a forma de discriminação mais generalizada, seguida de discriminação com base na orientação sexual, identidade de género, religião ou crença, deficiência e idade.
- Para as pessoas em causa, a recusa de direitos devido a discriminação pode causar danos materiais e/ou não materiais, como, por exemplo, perda de rendimentos e/ou uma saúde mais precária. Para a sociedade, a discriminação pode ter um impacto negativo no PIB e nas receitas fiscais, bem como na coesão social²⁵.

b) Segurança social e proteção social dos trabalhadores (que não em situações transfronteiras)

A UE apoia e completa as atividades dos Estados-Membros em matéria de segurança social e proteção social dos trabalhadores²⁶. Este domínio tem sido objeto de votação por unanimidade e processo legislativo especial desde a introdução destes poderes no Tratado de Maastricht, em 1992.

A exigência de unanimidade neste domínio está associada ao facto de os sistemas nacionais de segurança social e de proteção social estarem profundamente integrados nos modelos nacionais nas esferas económicas, fiscais e de redistribuição dos rendimentos. Os sistemas variam acentuadamente na UE, com diferenças na dimensão do orçamento e na forma como é distribuído, na fonte de financiamento, no grau de cobertura dos riscos para a população e no papel dos parceiros sociais.

Ao mesmo tempo, à medida que os mercados de trabalho evoluem, há que reformar os sistemas de proteção social ao nível nacional para garantir a sua modernização, de modo a que o nosso modelo social continue a ser adequado à sua finalidade, ninguém seja negligenciado e as pessoas e as empresas da UE tirem o máximo partido da evolução do mundo do trabalho. As alterações demográficas, como o envelhecimento da população, a diminuição das taxas de natalidade e o aumento da esperança de vida, continuarão a afetar a capacidade de os Estados-Membros garantirem uma proteção social adequada. As contribuições das populações em idade ativa diminuirão, criando assim a necessidade de procurar outras fontes que não a mão de obra para financiar os sistemas de proteção social. A emergência de uma multitude de relações laborais, exacerbada pelas mudanças tecnológicas e pelas plataformas digitais, já criou lacunas na cobertura da proteção social. Acresce que o futuro mundo do trabalho implicará investimentos muito significativos na aprendizagem ao longo da vida, formação, aperfeiçoamento de competências e requalificação, que os sistemas nacionais de proteção social não conseguem hoje acomodar suficientemente.

Com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais enquanto quadro orientador, a Comissão propôs centrar a ação da UE na formulação de recomendações, tais como a Recomendação relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria. A recomendação foi objeto de acordo político no Conselho em dezembro de 2018, por unanimidade, estando a aguardar a adoção final. Uma vez adotada, começará a ser aplicada e o seu impacto na modernização dos sistemas de proteção social terá de ser avaliado.

²⁴ Eurobarómetro 437, *Discrimination in the EU in 2015*.

²⁵ Ver nota de rodapé 21.

²⁶ Previsto no artigo 153.º, n.º 1, alínea c), do TFUE, ao passo que, nos termos do artigo 48.º do TFUE, a UE tem o poder de adotar medidas no domínio da segurança social necessárias para assegurar a livre circulação dos trabalhadores. Estas medidas estão sujeitas a votação por maioria qualificada e, por conseguinte, não são objeto da presente comunicação.

Se o Conselho Europeu utilizar a cláusula-ponte prevista no artigo 48.º, n.º 7, do TUE e tornar a votação por maioria qualificada aplicável no domínio ou caso em questão, o Conselho pode, ao adotar recomendações nesse domínio ou caso, deliberar por maioria qualificada e não por unanimidade, com base no artigo 292.º do TFUE. A passagem para a maioria iria favorecer a chegada a acordo sobre essas recomendações, contribuindo assim para orientar e apoiar o processo de convergência para sistemas de proteção social adequados ao século 21.

Ainda assim, a ação da UE deve respeitar o princípio da subsidiariedade e ter em conta as acentuadas diferenças entre os sistemas de proteção social dos Estados-Membros. Além disso, o artigo 153.º, n.º 4, do TFUE garante o direito de os Estados-Membros definirem os princípios fundamentais dos seus sistemas de segurança social sem afetar substancialmente o equilíbrio financeiro desses sistemas.

Por conseguinte, para favorecer o processo de modernização e de convergência dos sistemas de proteção social, **a utilização da cláusula-ponte poderia ser considerada num futuro próximo para adotar recomendações no domínio da segurança social e da proteção social dos trabalhadores.**

c) Condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território da União

Várias diretivas da UE em matéria de migração legal regulam as condições de entrada e de residência, bem como os direitos das diferentes categorias de nacionais de países terceiros, como os estudantes, os investigadores, os trabalhadores sazonais e os trabalhadores transferidos dentro das empresas, por exemplo²⁷. Estas diretivas foram adotadas ao abrigo do artigo 79.º, n.º 2, do TFUE com base na votação por maioria qualificada, com poderes de codecisão para o Parlamento Europeu.

Estas regras preveem a igualdade de tratamento em relação aos cidadãos nacionais em vários aspetos, incluindo as condições de emprego (como, o salário, as qualificações profissionais, etc.). Ao mesmo tempo, o vasto acervo da UE em matéria social e de emprego²⁸, nomeadamente a garantia de

²⁷ O acervo em matéria de migração legal inclui:

- a Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar;
- a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração;
- a Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (Diretiva Cartão Azul da UE);
- a Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro;
- a Diretiva 2014/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal;
- a Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas; e
- a Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair.

²⁸ Por exemplo, em matéria de saúde e segurança dos trabalhadores (Diretiva-Quadro 89/391/CEE e 25 diretivas conexas) e condições de trabalho: Diretiva 91/533/CEE (informação por escrito); Diretiva 94/33/CE (proteção dos jovens no trabalho); Diretiva 2008/104/CE (trabalho temporário); Diretiva 2008/94/CEE (proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador); Diretiva 1997/81/CE

condições de trabalho justas e a proteção da saúde e da segurança no trabalho, aplica-se a todos os trabalhadores abrangidos pela legislação laboral nacional de um Estado-Membro, independentemente da sua nacionalidade.

Além disso, com base noutras disposições do Tratado, sujeitas a votação por maioria qualificada, a União adotou recomendações sobre medidas de ativação destinadas a pessoas com dificuldades no mercado de trabalho. Assim, a UE forneceu já orientações em domínios como a Garantia para a Juventude²⁹; a proposta de recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho³⁰; e a Recomendação do Conselho sobre percursos de melhoria de competências³¹. Estas recomendações são também aplicáveis aos nacionais de países terceiros legalmente residentes e reconhecem que os nacionais de países terceiros se encontram entre os grupos vulneráveis no mercado de trabalho, necessitando, como tal, de um apoio personalizado. Estas recomendações estão a ser aplicadas, faltando ainda avaliar o seu impacto sobre os nacionais de países terceiros legalmente residentes.

Em consequência, o âmbito de aplicação potencial do artigo 153.º, n.º 1, alínea g), do TFUE, que permite à União apoiar e completar as atividades dos Estados-Membros em áreas relacionadas com as condições de emprego dos nacionais de países terceiros legalmente residentes, com base na unanimidade, parece ser bastante limitado.

À luz da legislação em vigor, tanto no que diz respeito à migração como ao acervo social e às recomendações existentes, atualmente não parece **existir um valor acrescentado significativo para a utilização da cláusula «passerelle» neste domínio.**

d) Proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho

A proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho (despedimento) ocupa um lugar central no direito do trabalho ao nível nacional. Trata-se de uma questão estreitamente ligada aos sistemas nacionais de proteção social e às instituições do mercado de trabalho, incluindo o papel dos parceiros sociais e as tradições em matéria de negociação coletiva. A duração e o nível das prestações de desemprego, o grau de regulamentação dos contratos de trabalho e os processos judiciais e extrajudiciais são diferentes consoante os Estados-Membros.

Ao nível da UE, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais³² definem princípios horizontais que abrangem a proteção contra o despedimento. É à escala nacional que quadros de proteção abrangentes definem normas mínimas de proteção contra o despedimento de trabalhadores individuais. A legislação nacional constitui o instrumento mais adequado para ter em conta as especificidades dos diversos sistemas nacionais de proteção, designadamente as considerações de ordem orçamental.

(trabalho a tempo parcial); Diretiva 1999/70/CE (trabalho a termo); Diretiva 2002/14/CE (informação e consulta); Diretiva 2003/88/CE (tempo de trabalho).

²⁹ Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (2013/C 120/01).

³⁰ Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (2016/C 67/01).

³¹ Recomendação do Conselho, de 19 de dezembro de 2016, sobre percursos de melhoria de competências: novas oportunidades para adultos (2016/C 484/01).

³² O princípio 7, alínea b), do Pilar Europeu dos Direitos Sociais prevê que «antes de serem despedidos, os trabalhadores têm o direito de ser informados dos motivos do despedimento e a que lhes seja concedido um prazo razoável de pré-aviso. Têm direito de acesso a um sistema de resolução de litígios eficaz e imparcial e, em caso de despedimento sem justa causa, direito de recurso, acompanhado de uma compensação adequada».

O direito derivado da UE contém medidas específicas para proteger os trabalhadores mais vulneráveis contra o despedimento, as quais incluem a proteção das mulheres contra o despedimento durante a gravidez. A Diretiva relativa ao trabalho a tempo parcial³³, a Diretiva relativa à igualdade entre homens e mulheres³⁴ e a Diretiva relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade por conta própria³⁵ oferecem igualmente proteção contra o despedimento e o tratamento desfavorável. A Diretiva relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis³⁶ garante aos trabalhadores o direito de ser informados da duração do período de pré-aviso e proíbe o despedimento de trabalhadores motivado pelo facto de estes exercerem os respetivos direitos de informação. Além disso, a Diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar³⁷ proíbe o despedimento com base na apresentação de pedidos de licença de paternidade, licença parental ou licença para a prestação de cuidados, bem como de regimes de trabalho flexíveis.

Os laços estreitos e a diversidade entre os sistemas nacionais de proteção social e as instituições do mercado de trabalho, bem como a necessidade de respeitar práticas nacionais e modelos de diálogo social distintos são argumentos sólidos para manter a votação por unanimidade no Conselho neste domínio. Além disso, tal como foi já referido, algumas das diretivas recentemente adotadas só serão aplicadas após um período transitório, pelo que é demasiado cedo para avaliar os seus resultados neste domínio. **Não parece existir, atualmente, uma justificação clara para a utilização da cláusula-ponte.**

e) Representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores

No que diz respeito à representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores, incluindo a cogestão, existem princípios gerais sólidos decorrentes da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais³⁸. Ao mesmo tempo, as competências da UE neste domínio estão rigorosamente condicionadas pelo Tratado, que exclui especificamente o direito de associação, o direito à greve e o direito de *lock-out*³⁹. Além disso, não existe legislação específica ao nível da UE que regule esta matéria de forma abrangente⁴⁰.

³³Diretiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES.

³⁴Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação).

³⁵ Diretiva 2010/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2010, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente e que revoga a Diretiva 86/613/CEE do Conselho.

³⁶ [COM \(2017\) 797.](#)

³⁷ [COM \(2017\) 253.](#)

³⁸ O princípio 8 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais estabelece que «os parceiros sociais devem ser consultados sobre a conceção e a execução das políticas económicas, sociais e de emprego de acordo com as práticas nacionais. Devem ser incentivados a negociar e celebrar acordos coletivos em matérias que lhes digam respeito, tendo em atenção, ao mesmo tempo, a sua autonomia e o direito de ação coletiva. Se for caso disso, os acordos celebrados entre os parceiros sociais devem ser aplicados ao nível da União e dos seus Estados-Membros. Os trabalhadores ou os seus representantes têm o direito de ser informados e consultados em tempo útil sobre questões que lhes digam respeito, em especial sobre a transferência, a reestruturação e a fusão de empresas e sobre despedimentos coletivos. Os apoios para reforçar a capacidade de os parceiros sociais promoverem o diálogo social devem ser incentivados.»

³⁹ Ver artigo 153.º, n.º 5, do TFUE, que estabelece que o disposto no mesmo artigo «não é aplicável às remunerações, ao direito sindical, ao direito à greve e ao direito de *lock-out*.

⁴⁰ Os aspetos da representação e da defesa coletiva são tratados — em diversos graus — no âmbito de instrumentos específicos como a Diretiva 2009/38/CE relativa à instituição de um Conselho de Empresa Europeu, a Diretiva 2001/23/CE relativa à transferência de empresas, a Diretiva 2001/86/CE que completa o estatuto da sociedade europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores, a Diretiva 2003/72/CE

As regras e as tradições em matéria de representação e defesa coletiva variam consideravelmente ao nível nacional. Existem diferenças significativas no grau de representatividade dos parceiros sociais, no seu envolvimento geral no processo de decisão e na prevalência e centralização da negociação coletiva. Além disso, 18 Estados-Membros dispõem de modelos de representação dos trabalhadores ao nível dos órgãos de administração nas empresas, que diferem consideravelmente entre si.

A Comissão continua empenhada em favorecer o reforço das capacidades dos parceiros sociais, em conformidade com a declaração conjunta da Presidência do Conselho da União Europeia, da Comissão e dos parceiros sociais europeus sobre *Um novo começo para o diálogo social*⁴¹.

A Comissão congratulou-se com o programa de trabalho autónomo para 2019-2021 acordado entre os parceiros sociais da UE em 6 de fevereiro de 2019⁴², que atesta a sua determinação em promover soluções para uma Europa justa, competitiva e sustentável.

Os laços estreitos e a diversidade entre as práticas e tradições nacionais na área da representação e defesa coletiva são argumentos sólidos para manter a votação por unanimidade no Conselho neste domínio. **Não parece existir, atualmente, uma justificação clara para a utilização da cláusula-ponte.**

6. Conclusões e próximas etapas

No domínio social, a UE dispõe já de processos de tomada de decisão eficazes, atempados e flexíveis que permitem a consecução dos seus objetivos de promover o bem-estar da população, uma economia social de mercado altamente competitiva, o pleno emprego e o progresso social, combater a exclusão social e a discriminação e responder aos desafios do futuro do trabalho, face às tendências mundiais, como a digitalização, o envelhecimento demográfico e a migração.

À luz das considerações expostas na presente comunicação:

- No que respeita aos domínios ainda regidos pela votação por unanimidade, a passagem para a votação por maioria qualificada ou para o processo legislativo ordinário poderia certamente, tornar a tomada de decisões na UE mais rápida, flexível e eficiente, ao mesmo tempo que seria um fator dinamizador de uma cultura do compromisso e facilitaria a tomada de decisões que respondam às necessidades dos cidadãos e da economia em toda a UE, garantindo assim um mercado único justo;
- Dito isto, justifica-se uma abordagem seletiva e casuística da utilização das cláusulas-ponte constantes dos Tratados. Nem todos os domínios da política social ainda sujeitos à unanimidade e aos procedimentos legislativos especiais comportam o mesmo nível de prioridade em termos de contribuição para melhorar a capacidade de ação da União;
- Na perspetiva da Comissão, seria importante considerar a utilização da cláusula-ponte geral para facilitar a tomada de decisões em matéria de **não discriminação** e a adoção, num futuro próximo, de **recomendações sobre segurança social e proteção social dos trabalhadores**. Nos outros domínios (condições de emprego dos nacionais de países terceiros residentes legais;

sobre os direitos de informação, de consulta e de participação dos trabalhadores numa sociedade cooperativa europeia, e a Diretiva (UE) 2017/1132 relativa a determinados aspetos do direito das sociedades.

⁴¹ Um novo começo para o diálogo social - Declaração da Presidência do Conselho da União Europeia, da Comissão Europeia e dos parceiros sociais europeus, 16 de junho de 2016; <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=en>

⁴² Diálogo social europeu: programa de trabalho 2019-2021 (da CES, BusinessEurope, CEEP e SMEunited); <https://www.buinesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

despedimento; representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores) não parece existir, atualmente, uma justificação clara para a utilização da cláusula-ponte aplicável, mas a Comissão mantém-se aberta a uma revisão da situação no futuro;

- A ativação da cláusula-ponte nos domínios da não discriminação e da segurança social e da proteção social dos trabalhadores exigiria que o Conselho Europeu tomasse uma decisão nesse sentido, nos termos do procedimento previsto no artigo 48.º, n.º 7, do TUE, tal como descrito no ponto 4 da presente comunicação.

A Comissão convida o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, o Comité Económico e Social Europeu, o Comité das Regiões, os parceiros sociais e todas as partes interessadas a participarem num debate aberto, assente nas considerações expostas na presente comunicação, sobre um recurso acrescido à votação por maioria qualificada ou ao processo legislativo ordinário na política social.
