

Στρασβούργο, 16.4.2019
COM(2019) 186 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων στην κοινωνική πολιτική:
Προσδιορισμός τομέων για ενισχυμένη μετάβαση στην ψηφοφορία με ειδική
πλειοψηφία**

1. Εισαγωγή

Η κοινωνική διάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ). Αναδεικνύει το βασικό μέλημα της Ένωσης, μεταξύ άλλων, να προάγει την ευημερία των λαών της και να εργάζεται για τη βιώσιμη ανάπτυξη και μια ιδιαίτερα ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων και την προώθηση της ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών.

Σ' αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος της Ένωσης είναι να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τις κοινωνικές πολιτικές των κρατών μελών και να διασφαλίζει ισότιμους όρους ανταγωνισμού, την ανοδική σύγκλιση στους τομείς της απασχόλησης και των κοινωνικών επιδόσεων, καθώς και την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Χάρη στην ενωσιακή νομοθεσία, τον συντονισμό σε επίπεδο πολιτικής και τη χρηματοδότηση έχει σημειωθεί απτή πρόοδος τα τελευταία 60 χρόνια (βλ. παράρτημα 1).

Σ' ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από μεταβαλλόμενες αγορές εργασίας και κοινωνίες και στο οποίο αναδύονται νέες ευκαιρίες και προκλήσεις από την παγκοσμιοποίηση, την ψηφιοποίηση, τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμογή σ' αυτή, τα μεταβαλλόμενα πρότυπα εργασίας, τη μετανάστευση και τη γήρανση του πληθυσμού, τα κοινωνικά ζητήματα είναι μεταξύ εκείνων που ανησυχούν περισσότερο τους πολίτες της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ανταποκρινόμενη σ' αυτές τις ανησυχίες, υπέβαλε ολοκληρωμένη ατζέντα πρωτοβουλιών για την ανανέωση και τον εκσυγχρονισμό του κοινωνικού κεκτημένου της ΕΕ¹. Τον Μάρτιο του 2017 οι ηγέτες της ΕΕ δεσμεύτηκαν επίσης ότι θα εξακολουθήσουν να εργάζονται για μια κοινωνική Ευρώπη².

Η διακήρυξη του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων τον Νοέμβριο του 2017 αποτέλεσε σημαντική τομή. Ο ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων³, που προτάθηκε από την Επιτροπή και διακηρύχθηκε από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί νέο οδοδείκτη για την αντιμετώπιση των σημερινών και των μελλοντικών προκλήσεων. Έχουν ήδη αναληφθεί αρκετές πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ με σκοπό την παρακολούθηση του πυλώνα και τον εκσυγχρονισμό των δικαιωμάτων των πολιτών σε έναν ταχέως μεταβαλλόμενο κόσμο⁴, καθώς και την επίτευξη των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ.

Σε καιρούς ραγδαίων και ενίοτε ανατρεπτικών αλλαγών είναι πιο σημαντικό από ποτέ η ΕΕ, μαζί με τα κράτη μέλη, να είναι σε θέση να δίνει γρήγορα κατάλληλες απαντήσεις πολιτικής. Αυτό προϋποθέτει αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων, με βάση την οποία η ΕΕ

¹ Για περισσότερες πληροφορίες: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf και παράρτημα 2.

² Δήλωση των ηγετών των 27 κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ρώμη, 25 Μαρτίου 2017): http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_el.htm

³ Ο πυλώνας διακηρύχθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στην κοινωνική συνοδο κορυφής του Γκέτεμποργκ για τη δίκαιη απασχόληση και την ανάπτυξη (Νοέμβριος 2017): https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_el

⁴ Βλ. παράρτημα 2 για επισκόπηση των πρωτοβουλιών που εγκρίθηκαν στον κοινωνικό τομέα από την Επιτροπή Juncker.

θα μπορεί να παράγει έργο όσον αφορά τη στήριξη και τη συμπλήρωση των εθνικών πολιτικών, την έγκαιρη αντιμετώπιση των νεοεμφανιζόμενων προκλήσεων, την πλήρη αξιοποίηση των ευκαιριών που συνεπάγονται αυτές οι αλλαγές, την προάσπιση των συλλογικών συμφερόντων της Ένωσης, και την προστασία των πολιτών της ΕΕ.

Όπως ανακοίνωσε ο πρόεδρος κ. Juncker στην ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης, τον Σεπτέμβριο του 2018, είναι σκόπιμο να αξιολογηθεί το πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ που καθορίζεται στις Συνθήκες για διάφορους νευραλγικούς τομείς πολιτικής, ώστε να εξασφαλιστεί ότι η ΕΕ μπορεί να χρησιμοποιήσει όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της και να μεγιστοποιήσει την προστιθέμενη αξία τους.

Ως εκ τούτου, η παρούσα ανακοίνωση είναι μία πτυχή της ευρύτερης δέσμευσης που ανέλαβε η παρούσα Επιτροπή να εξετάσει τρόπους για μια αποτελεσματικότερη διαδικασία λήψης αποφάσεων, προσδιορίζοντας τους τομείς στους οποίους μπορεί να γίνει ενισχυμένη χρήση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία⁵, και αποτελεί συνέχεια προηγούμενων ανακοινώσεων σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας⁶, τη φορολογία⁷ και την ενέργεια και το κλίμα⁸.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι, επί σχεδόν τρεις δεκαετίες, η συντριπτική πλειονότητα των αποφάσεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής λαμβάνονταν με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο (αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία) και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενεργούν ισότιμα ως συννομοθέτες (βλ. ενότητα κατωτέρω). Επομένως, η χάραξη ενωσιακής πολιτικής στον τομέα των κοινωνικών υποθέσεων διαφέρει πολύ από τους άλλους τομείς, ιδίως τη φορολογία και την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, όπου η ομοφωνία εξακολουθεί να αποτελεί τον κανόνα.

Επιπλέον ιδιαιτερότητα συνιστά το γεγονός ότι η Επιτροπή πρέπει να ζητήσει τη γνώμη των κοινωνικών εταίρων προτού υποβάλει προτάσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής⁹. Επιπροσθέτως, οι κοινωνικοί εταίροι έχουν τη δυνατότητα να διαπραγματεύονται συμφωνίες οι οποίες μπορούν να εφαρμόζονται είτε αυτόνομα σύμφωνα με τις εθνικές πρακτικές, είτε κατόπιν αιτήματός τους σε επίπεδο ΕΕ μέσω απόφασης του Συμβουλίου¹⁰.

⁵ Βλ. την ομιλία του προέδρου κ. Juncker για την κατάσταση της Ένωσης, της 12ης Σεπτεμβρίου 2018, και το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2019 [COM(2018) 800 final].

⁶ COM(2018) 647 final.

⁷ COM(2019) 8 final.

⁸ COM(2019) 177.

⁹ Το άρθρο 154 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ προβλέπει υποχρεωτική διαδικασία διαβούλευσης σε δύο στάδια: η Επιτροπή διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους στο μεν πρώτο στάδιο σχετικά με τον πιθανό προσανατολισμό μιας πρωτοβουλίας, στο δε δεύτερο στάδιο σχετικά με το περιεχόμενο της εξεταζόμενης πρωτοβουλίας. Κατά τη διάρκεια και των δύο σταδίων οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να ενημερώσουν την Επιτροπή ότι επιθυμούν να κινήσουν διαπραγματευτική διαδικασία με σκοπό τη σύναψη συμφωνίας των κοινωνικών εταίρων στον συγκεκριμένο τομέα. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή αναστέλλει την πρωτοβουλία της για όσο διάστημα διαρκούν οι διαπραγματεύσεις. Εάν οι διαπραγματεύσεις ολοκληρωθούν επιτυχώς, οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να ζητήσουν την εφαρμογή της συμφωνίας τους με την υποβολή από την Επιτροπή πρότασης απόφασης του Συμβουλίου. Εάν, μετά το δεύτερο στάδιο της διαβούλευσης, δεν υπάρξει συμφωνία με τους κοινωνικούς εταίρους, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να υποβάλει πρόταση.

¹⁰ Άρθρο 155 της ΣΛΕΕ.

2. Το ισχύον πλαίσιο της ΕΕ για τη λήψη αποφάσεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής

Το κεκτημένο της κοινωνικής πολιτικής περιλαμβάνει 125 νομικές πράξεις που καλύπτουν τομείς όπως η ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών, η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, τα δικαιώματα των αποσπασμένων εργαζομένων, η προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, οι όροι εργασίας, καθώς και η ενημέρωση των εργαζομένων και η διαβούλευση με αυτούς. Κατά τη θητεία της Επιτροπής Juncker, υποβλήθηκαν 27 προτάσεις νομικών πράξεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και, προς το παρόν, έχει επιτευχθεί συμφωνία σε 24 από αυτές (βλ. παράρτημα 2).

Μεγάλο μέρος του κεκτημένου της κοινωνικής πολιτικής έχει εγκριθεί με ειδική πλειοψηφία και τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Επίσης, οι συμφωνίες των κοινωνικών εταίρων που εφαρμόζονται σε επίπεδο ΕΕ έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη του κοινωνικού κεκτημένου της ΕΕ. Έχει εκδοθεί νομοθεσία με ομοφωνία σε ορισμένους τομείς, όπως ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης (στις πρώτες σχετικές νομικές πράξεις)¹¹ και η καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

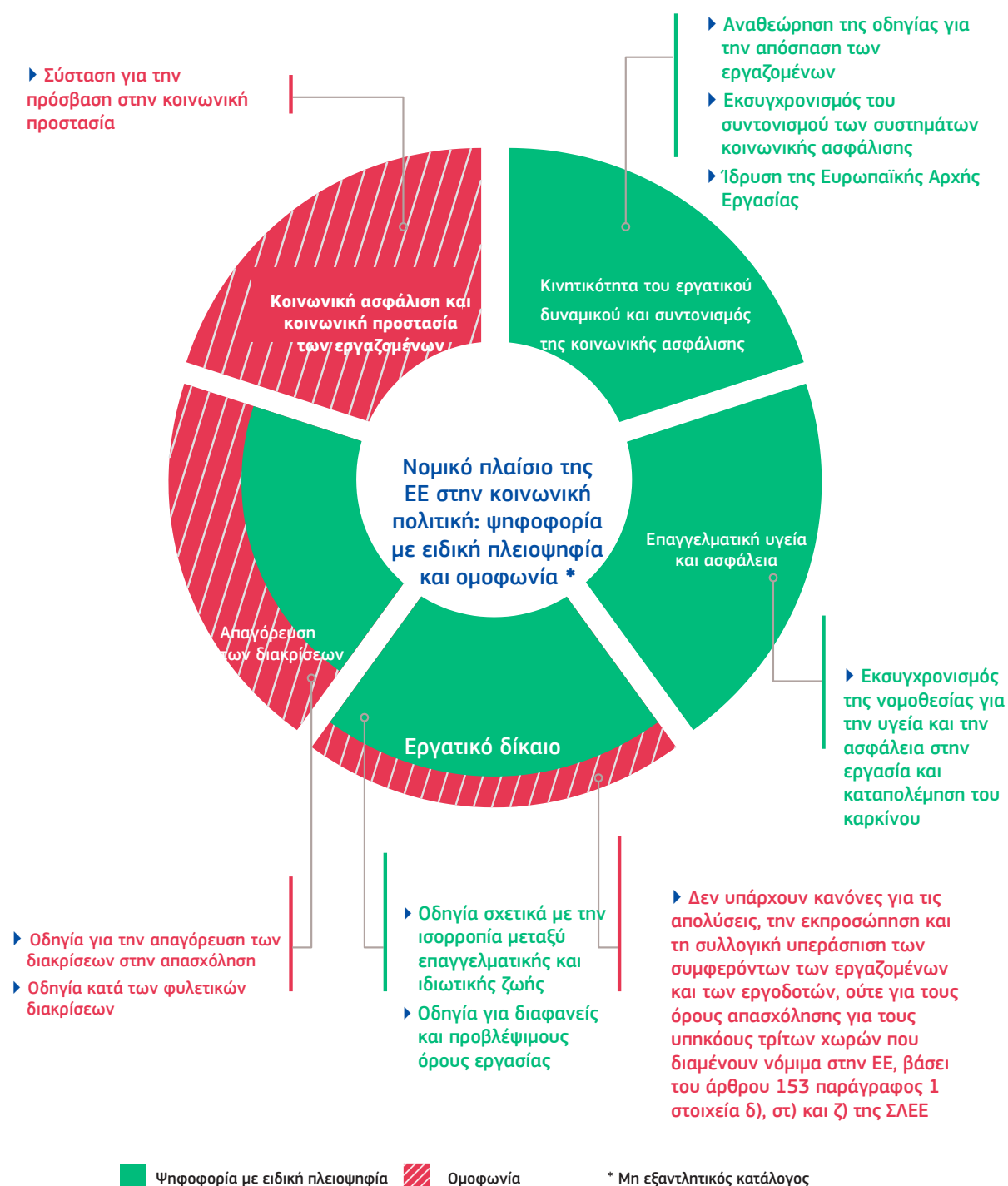
Ωστόσο, ένας περιορισμένος αριθμός τομέων της κοινωνικής πολιτικής εξακολουθεί να υπόκειται σε ψηφοφορία με ομοφωνία στο Συμβούλιο και στην ειδική νομοθετική διαδικασία, στην οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει ρόλο συννομοθέτη. Πρόκειται για τους εξής τομείς:

- απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 19 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ)·
- κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων — εκτός των διασυνοριακών καταστάσεων [άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ]·
- προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας τους [άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της ΣΛΕΕ]·
- εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και των εργοδοτών [άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο στ) της ΣΛΕΕ]· και
- όροι απασχόλησης για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ [άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) της ΣΛΕΕ].

¹¹ Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009, ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δυνάμει του άρθρου 48 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) υπόκειται σε ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία και στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, αντί σε ψηφοφορία με ομοφωνία. Βλ. παράρτημα 1 για την επισκόπηση της εξέλιξης του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Η αλλαγή αυτή συνοδεύτηκε με τη θέσπιση «ρήτρας συγκράτησης» στο άρθρο 48 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία, εάν μέλος του Συμβουλίου δηλώνει ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης που αφορά τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης θα έθιγε σημαντικές πτυχές του συστήματός του κοινωνικής ασφάλισης (όπως το πεδίο εφαρμογής, το κόστος ή την οικονομική του δομή) ή θα επηρέαζε τη δημοσιονομική ισορροπία του εν λόγω συστήματος, μπορεί να ζητήσει να επιληφθεί του ζητήματος το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή, η συνήθης νομοθετική διαδικασία αναστέλλεται. Εντός τεσσάρων μηνών, έπειτα από συζήτηση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είτε αναπέμπει το σχέδιο στο Συμβούλιο, θέτοντας έτσι τέρμα στην αναστολή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, είτε δεν προβαίνει σε καμία ενέργεια, ή ζητά από την Επιτροπή να υποβάλει νέα πρόταση (στην περίπτωση αυτή θεωρείται ότι η πράξη που είχε προταθεί αρχικά δεν εγκρίθηκε).

Πέρα από το γεγονός ότι ορισμένες πτυχές αυτών των τομέων πολιτικής μπορεί να έχουν αντίκτυπο στη δημοσιονομική ισορροπία των εθνικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, δεν υπάρχει ιδιαίτερος λόγος που να εξηγεί γιατί, έπειτα από διαδοχικές αναθεωρήσεις των Συνθηκών, αυτοί οι ελάχιστοι τομείς εξακολουθούν να υπόκεινται σε ψηφοφορία με ομοφωνία και στην ειδική νομοθετική διαδικασία, ιδίως σε σύγκριση με τους τομείς που ήδη υπόκεινται σε ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία.

Διάγραμμα 1: Κεκτημένο στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής — Η ψηφοφορία με ομοφωνία και με ειδική πλειοψηφία μέσα από παραδείγματα ισχυουσών νομικών πράξεων



3. Στήριξη της ανάπτυξης της ενωσιακής κοινωνικής πολιτικής

α) Γεφύρωση των αποκλίσεων στο επίπεδο της προστασίας

Το γεγονός ότι, αφενός, λαμβάνονται αποφάσεις με ομοφωνία και, αφετέρου, διεξάγεται ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία και ομοφωνία στον ίδιο τομέα πολιτικής έχει οδηγήσει στην άνιση ανάπτυξη του κεκτημένου στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Ενώ, κατά κανόνα, τα πρότυπα προστασίας είναι υψηλά, υπάρχουν αποκλίσεις, με αποτέλεσμα ορισμένες ομάδες να μην προστατεύονται εξίσου. Για παράδειγμα:

- Έχουν θεσπιστεί συνολικές νομοθετικές διατάξεις της ΕΕ για τις ίσες ευκαιρίες και την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών, και την ίση μεταχείριση με βάση τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή, αλλά η ίση μεταχείριση ανεξαρτήτως θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας και γενετήσιου προσανατολισμού δεν εξασφαλίζεται στον ίδιο βαθμό· αυτό είναι ένα παράδειγμα τομέα που υπόκειται σε ομοφωνία, ο οποίος διέπεται από κανόνες που δεν έχουν αναπτυχθεί ομοιογενώς.
- Οι νομίμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών απολαμβάνουν ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους της ΕΕ όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας και τους όρους εργασίας (καθώς και όσον αφορά την πρόσβαση στην εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση, την αναγνώριση των διπλωμάτων και άλλων επαγγελματικών προσόντων, την κοινωνική ασφάλιση, την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες), αλλά δεν υπάρχουν δεσμευτικές ελάχιστες απαιτήσεις της ΕΕ που να έχουν σχεδιαστεί ρητά για την αποτελεσματική ένταξή τους στην αγορά εργασίας· αυτό είναι ένα παράδειγμα δύο διαδικασιών που προβλέπονται στη Συνθήκη και διέπονται από διαφορετικούς κανόνες ψηφοφορίας, αλλά αφορούν παρεμφερείς τομείς, δηλαδή τη νόμιμη μετανάστευση και τους όρους εργασίας για τους νομίμως διαμένοντες μετανάστες.
- Η διοίκηση θα πρέπει να ενημερώνει τους εργαζομένους και να ζητά τη γνώμη τους πριν από τη λήψη αποφάσεων, ιδίως όταν εξετάζεται το ενδεχόμενο αναδιάρθρωσης, ομαδικών απολύσεων ή μεταβίβασης επιχειρήσεων, και στην περίπτωση επιχειρήσεων ενωσιακής κλίμακας (μέσω των ευρωπαϊκών συμβουλίων εργαζομένων), αλλά (εκτός από τους κανόνες σχετικά με τη συμμετοχή των εργαζομένων σε ευρωπαϊκές εταιρικές μορφές)¹² δεν υπάρχουν κοινές ελάχιστες απαιτήσεις για την εκπροσώπηση και τη συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και των εργοδοτών. Επίσης, υπάρχουν μόνο ελάχιστες διατάξεις για την ειδική προστασία μεμονωμένων εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας τους.

β) Ανταπόκριση στις εξελισσόμενες κοινωνικές προκλήσεις

Η ΕΕ και όλα τα κράτη μέλη της αντιμετωπίζουν κοινές προκλήσεις όσον αφορά τον αντίκτυπο των νέων τεχνολογιών, τις εντεινόμενες ανταγωνιστικές πιέσεις στο πλαίσιο της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, τις νέες μορφές εργασίας και τις δημογραφικές τάσεις (συμπεριλαμβανομένης της γήρανσης). Εκείνο που έχει σημασία είναι ότι πρέπει να αξιοποιήσουν πλήρως τις ευκαιρίες που προσφέρουν ορισμένες από αυτές τις αλλαγές (όπως η ψηφιοποίηση). Η διασφάλιση των θεμελιωδών στοιχείων του ευρωπαϊκού κοινωνικού

¹² Οδηγία 2001/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8ης Οκτωβρίου 2001, για τη συμπλήρωση του καταστατικού της ευρωπαϊκής εταιρείας όσον αφορά το ρόλο των εργαζομένων, και οδηγία 2003/72/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, για τη συμπλήρωση του καταστατικού του ευρωπαϊκού συνεταιρισμού όσον αφορά τον ρόλο των εργαζομένων.

μοντέλου για τις μελλοντικές γενιές απαιτεί την ανάληψη δράσης σε ευρύ φάσμα τομέων, ιδίως:

- την εξασφάλιση βιώσιμων και κατάλληλων συστημάτων συνταξιοδότησης και μακροχρόνιας φροντίδας, λαμβανομένων υπόψη της γήρανσης του πληθυσμού και των μεταβαλλόμενων μοντέλων ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής·
- την υποστήριξη των ατόμων στο πλαίσιο σταδιοδρομιών μεγαλύτερης διάρκειας και πολυμορφίας και διαρκώς συχνότερων μεταβάσεων μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής·
- τη βελτίωση του επιπέδου δεξιοτήτων και την παροχή κατάλληλων ευκαιριών διά βίου μάθησης με σκοπό τη διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών μας· και
- την προώθηση των πλεονεκτημάτων που συνεπάγονται οι πολύμορφες κοινωνίες, με παράλληλη διασφάλιση της κοινωνικής ένταξης και των ίσων ευκαιριών για όλους.

Η ΕΕ, για να αντιμετωπίσει αυτές τις εξελισσόμενες προκλήσεις, χρειάζεται ταχεία, αποτελεσματική και ευέλικτη λήψη αποφάσεων στο εσωτερικό της, έτσι ώστε η νομοθεσία και οι μη δεσμευτικές πράξεις, όπως οι συστάσεις, να μπορούν να συμβαδίζουν με τις οικονομικές και τις κοινωνικές εξελίξεις.

γ) Προώθηση συμβιβαστικής νοοτροπίας

Η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία διαπνέεται από συμβιβαστική νοοτροπία και επιτρέπει τη διεξαγωγή συζητήσεων και την εξαγωγή πρακτικών αποτελεσμάτων που αντικατοπτρίζουν τα συμφέροντα της Ένωσης στο σύνολό της. Η ευέλικτη, αποτελεσματική και ταχεία λήψη αποφάσεων έδωσε στην ΕΕ τη δυνατότητα να καταστεί παγκόσμιο σημείο αναφοράς και πρότυπο σε τομείς πολιτικής όπως η υγεία και η ασφάλεια στην εργασία. Η προοπτική της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία μπορεί να αποτελέσει ισχυρό καταλύτη που θα κινητοποιήσει όλους τους παράγοντες για την αναζήτηση συμβιβασμού και την επίτευξη ενός αποτελέσματος αποδεκτού από όλους.

Η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία υπερβαίνει τον κανόνα της απλής πλειοψηφίας, ο οποίος απαιτεί την επίτευξη ποσοστού άνω του 50 % των έγκυρων ψήφων. Δεδομένου ότι οι αποχές δεν υπολογίζονται ως ψήφοι υπέρ, η επίτευξη της πλειοψηφίας απαιτεί από τα κράτη μέλη να έχουν ταχθεί ρητά υπέρ μιας πρότασης και να έχουν δώσει θετική ψήφο. Για να επιτευχθεί ειδική πλειοψηφία, πρέπει να πληρούνται δύο προϋποθέσεις:

- *το 55 % των κρατών μελών να έχουν ψηφίσει υπέρ· και*
- *η πρόταση να υποστηρίζεται από κράτη μέλη που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 65 % του πληθυσμού της ΕΕ.*

Η ψηφοφορία με ομοφωνία δεν παρέχει τέτοια κίνητρα, δεδομένου ότι το κύριο χαρακτηριστικό της είναι ότι, στην πραγματικότητα, κάθε κράτος μέλος έχει δικαίωμα να ασκήσει βέτο. Αυτό αυξάνει τον κίνδυνο σημαντικής επιβράδυνσης της νομοθετικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, η οδηγία που προτάθηκε το 2005 για την προστασία των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης των μετακινούμενων εργαζομένων παρέμενε εκκρεμής στο Συμβούλιο για έξι έτη. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας το 2009, ο κανόνας της ψηφοφορίας άλλαξε σε ειδική πλειοψηφία και έτσι η

πρόταση εγκρίθηκε το 2014¹³, καθιστώντας δυνατή την καλύτερη προστασία των εργαζομένων που μετακινούνται εντός της ΕΕ.

δ) Μεγαλύτερη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Οι ειδικές νομοθετικές διαδικασίες, δεδομένου ότι εφαρμόζονται στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής που εξακολουθούν να υπόκεινται σε ψηφοφορία με ομοφωνία, δεν δίνουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ισότιμο και εξέχοντα ρόλο στο πλαίσιο της συναπόφασης, αφού συχνά ζητείται μόνο η γνώμη του.

Ωστόσο, μπορεί να τεθεί ως στόχος —ιδίως στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής— να αποκτήσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μεγαλύτερη βαρύτητα. Οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκπροσωπούν τους πολίτες, οι οποίοι επωφελούνται άμεσα από την κοινωνική πολιτική της ΕΕ και θα πρέπει να έχουν λόγο για τη διαμόρφωσή της μέσω των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους.

Η μετάβαση στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας το Κοινοβούλιο καθίσταται συννομοθέτης σε ισότιμη βάση με το Συμβούλιο, θα επιτρέψει στους αντιπροσώπους των πολιτών να συμβάλουν πλήρως στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ.

4. Τρέχουσες επιλογές για τη μετάβαση από την ψηφοφορία με ομοφωνία στην ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία

Σύμφωνα με τις Συνθήκες της ΕΕ, στην κοινωνική πολιτική εφαρμόζονται δύο «ρήτρες γέφυρας»:

- μια **ειδική ρήτρα** για την κοινωνική πολιτική (άρθρο 153 παράγραφος 2 τελευταίο εδάφιο της ΣΛΕΕ)· και
- μια **γενική ρήτρα** (άρθρο 48 παράγραφος 7 της ΣΕΕ).

Μεταξύ των δύο αυτών ρητρών υπάρχουν σημαντικές διαδικαστικές διαφορές.

¹³ Οδηγία 2014/50/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, σχετικά με τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την προαγωγή της κινητικότητας των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών με τη βελτίωση της απόκτησης και της διατήρησης δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης.

«Ρήτρες γέφυρας»

Το άρθρο 48 παράγραφος 7 της ΣΕΕ προβλέπει μια γενική «ρήτρα γέφυρας». Σύμφωνα με αυτή τη ρήτρα, η λήψη μέτρων σε τομέα ή υπόθεση που απαιτούσε έως τότε ψηφοφορία με ομοφωνία, επιτρέπεται πλέον να πραγματοποιηθεί από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, ή, στην περίπτωση ειδικών νομοθετικών διαδικασιών, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

Για να ενεργοποιηθεί αυτή η ρήτρα απαιτείται πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στην οποία θα αναφέρεται το πεδίο εφαρμογής της εξεταζόμενης αλλαγής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων· η εν λόγω πρωτοβουλία θα πρέπει να κοινοποιηθεί στα εθνικά κοινοβούλια. Εάν δεν διατυπωθεί αντίρρηση από εθνικό κοινοβούλιο εντός έξι μηνών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί, με ομοφωνία και αφού λάβει την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να εκδώσει απόφαση με την οποία θα εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία ή θα επιτρέπει την έκδοση των σχετικών πράξεων σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Η γενική «ρήτρα γέφυρας» δίνει τη δυνατότητα να χρησιμοποιηθεί η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, αλλά εντός του πλαισίου της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας. Παρέχει επίσης τη δυνατότητα διεξαγωγής ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει εξουσίες συναπόφασης.

Το άρθρο 153 παράγραφος 2 τελευταίο εδάφιο της ΣΛΕΕ περιλαμβάνει ειδική «ρήτρα γέφυρας» για τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής που επί του παρόντος υπόκεινται σε ψηφοφορία με ομοφωνία και την ειδική νομοθετική διαδικασία στους τομείς που καλύπτονται από το άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχεία δ), στ) και ζ) της ΣΛΕΕ. Αυτό ισχύει για μέτρα που στηρίζουν και συμπληρώνουν τις δραστηριότητες των κρατών μελών στους ακόλουθους τομείς:

- την προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας (απόλυση)·
- την εκπροσώπηση και τη συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και των εργοδοτών· και
- τους όρους απασχόλησης για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ένωση.

Κάθε μετάβαση στη συνήθη νομοθετική διαδικασία στους τομείς αυτούς απαιτεί την ομόφωνη συμφωνία του Συμβουλίου, βάσει πρότασης της Επιτροπής και κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Οι Συνθήκες προβλέπουν ένα άλλο μέσο για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης κατά την οποία η λήψη απόφασης ανακόπτεται από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη που κάνουν χρήση του δικαιώματος βέτο που διαθέτουν. Η **διαδικασία ενισχυμένης συνεργασίας**¹⁴ δίνει τη δυνατότητα σε ομάδα τουλάχιστον εννέα κρατών μελών να προχωρήσουν όσον αφορά προτεινόμενη πρωτοβουλία, όταν αποδεικνύεται αδύνατη η επίτευξη ομόφωνης συμφωνίας στο Συμβούλιο. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ εξακολουθούν να έχουν το δικαίωμα να συμμετάσχουν στην πρωτοβουλία σε μεταγενέστερο στάδιο. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, το άρθρο 333 της ΣΛΕΕ προβλέπει επίσης ειδική «ρήτρα γέφυρας», η οποία επιτρέπει

¹⁴ Άρθρο 20 της ΣΕΕ και άρθρα 326-334 της ΣΛΕΕ.

στα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε ειδική ενισχυμένη συνεργασία να αποφασίσουν ότι θα εφαρμόσουν ειδική πλειοψηφία και/ή τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Ωστόσο, στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής η ενισχυμένη συνεργασία δεν αποτελεί λύση σε ευρύτερα προβλήματα ενωσιακής εμβέλειας, καθώς εγκυμονεί τον κίνδυνο κατακερματισμού της ενιαίας αγοράς, καθώς και τον κίνδυνο δημιουργίας μιας Ευρώπης δύο ταχυτήτων και διαφορετικής μεταχείρισης των πολιτών της ΕΕ ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο ζουν. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 326 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι η ενισχυμένη συνεργασία δεν θίγει την εσωτερική αγορά ούτε την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Δεν πρέπει να συνιστούν διάκριση ή φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε να προκαλούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ τους. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την κοινωνική πολιτική. Επομένως, η εναλλακτική λύση της διαδικασίας ενισχυμένης συνεργασίας φαίνεται μη ικανοποιητική όταν πρόκειται για προτάσεις που διασφαλίζουν την εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία θα πρέπει να ισχύουν για όλα τα πρόσωπα σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Ήδη το 2014 η ιδέα της ενισχυμένης συνεργασίας για την οριζόντια πρόταση οδηγίας σχετικά με την ίση μεταχείριση¹⁵ απορρίφθηκε με συντριπτική πλειοψηφία στο Συμβούλιο.

Η ενεργοποίηση των «ρητρών γέφυρας» για τη μετάβαση σε ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία δεν έχει αυτά τα μειονεκτήματα, καθώς οι ρήτρες αυτές επιτρέπουν στην ΕΕ να προχωρήσει ως σύνολο, διατηρώντας έτσι την ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς και της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ. Επίσης, ενώ αλλάζει τη μέθοδο ψηφοφορίας και λήψης αποφάσεων, το συνολικό νομικό πλαίσιο για την ανάληψη ενωσιακής δράσης παραμένει αμετάβλητο. Ειδικότερα:

- i. Η ενωσιακή δράση θα εξακολουθήσει να επικεντρώνεται σε τομείς όπου οι στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, λόγω της κλίμακας και των αποτελεσμάτων της προτεινόμενης δράσης, με πλήρη σεβασμό της αρχής της **επικουρικότητας**. Σύμφωνα με την αρχή της **αναλογικότητας**, το περιεχόμενο και η μορφή της ενωσιακής δράσης δεν πρέπει να υπερβαίνουν το μέτρο του αναγκαίου για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.
- ii. **Το πεδίο εφαρμογής και οι όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων της ΕΕ δεν μεταβάλλονται.** Το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ προβλέπει μια σειρά κριτηρίων που πρέπει να πληρούνται από τα μέτρα της ΕΕ στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής: για παράδειγμα, οι οδηγίες μπορεί να προβλέπουν μόνο *ελάχιστες απαιτήσεις*, λαμβάνοντας υπόψη *τις συνθήκες και τους τεχνικούς κανόνες σε κάθε κράτος μέλος* και πρέπει να *αποφεύγουν την αδικαιολόγητη επιβάρυνση των ΜΜΕ*. Τα μέτρα της ΕΕ δεν θίγουν *το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τις θεμελιώδεις αρχές των συστημάτων τους κοινωνικής ασφάλισης και δεν πρέπει να επηρεάζουν σημαντικά την οικονομική ισορροπία τους*. Τα μέτρα της ΕΕ δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη να διατηρούν ή να εισάγουν αυστηρότερα προστατευτικά μέτρα. Το άρθρο 153 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ *εξαιρεί* επίσης τυχόν μέτρα σχετικά με τις αμοιβές, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα για απεργία ή το δικαίωμα για ανταπεργία (λοκ άουτ). Το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι τα μέτρα της ΕΕ πρέπει να *λαμβάνουν υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών πρακτικών*.

¹⁵ Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσώπων ανεξαρτήτως θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού [COM(2008) 426 τελικό της 2.7.2008].

- iii. **Ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση της νομοθεσίας για την κοινωνική πολιτική δεν θα επηρεαστεί.** Όπως απαιτείται από το άρθρο 154 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να διεξάγει διαβουλεύσεις σε δύο στάδια με τους κοινωνικούς εταίρους πριν από την υποβολή μελλοντικών προτάσεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Θα διαβουλεύεται με τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με τον πιθανό προσανατολισμό της ενωσιακής δράσης και το περιεχόμενο της εξεταζόμενης πρότασης. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι, στον βαθμό που η ειδική πλειοψηφία εφαρμοστεί στους τομείς που καλύπτονται από το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ, θα ισχύει επίσης για την εφαρμογή των συμφωνιών των κοινωνικών εταίρων μέσω αποφάσεων του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 155 της ΣΛΕΕ.
- iv. **Η βελτίωση της νομοθεσίας παραμένει στο επίκεντρο της χάραξης πολιτικής της ΕΕ:** Κάθε πρόταση θα καταρτίζεται σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται ότι η χάραξη πολιτικής και η θέσπιση νομοθεσίας της ΕΕ συνιστούν ανοικτές και διαφανείς διαδικασίες, είναι τεκμηριωμένες και στηρίζονται στην κατανόηση των επιπτώσεων για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τις δημόσιες διοικήσεις. Οι πολίτες και τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να συμβάλουν καθ' όλη τη διάρκεια αυτών των διαδικασιών.
- v. **Η απόφαση για τη μετάβαση στην ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία εναπόκειται πλήρως στα κράτη μέλη.** Απαιτείται ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου για να ενεργοποιηθούν οι «ρήτρες γέφυρας». Επιπλέον, σύμφωνα με τη γενική ρήτρα (άρθρο 48 παράγραφος 7 της ΣΕΕ), η μετάβαση στην ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία ή στη συνήθη νομοθετική διαδικασία πρέπει να υποστηρίζεται από όλα τα εθνικά κοινοβούλια και να έχει τη συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

5. Ανάλυση συγκεκριμένων τομέων πολιτικής που εξακολουθούν να υπόκεινται σε ψηφοφορία με ομοφωνία

Στην παρούσα ενότητα αξιολογείται η σκοπιμότητα χρήσης των «ρητρών γέφυρας» στον κοινωνικό τομέα. Αναλύεται κάθε ένας από τους πέντε τομείς που προσδιορίζονται στην ενότητα 2 και οι οποίοι εξακολουθούν να υπόκεινται σε ψηφοφορία με ομοφωνία και σε ειδικές νομοθετικές διαδικασίες.

α) Απαγόρευση των διακρίσεων

Η δράση της ΕΕ για την καταπολέμηση των διακρίσεων αποτελεί αντικείμενο ομόφωνης συμφωνίας από την εισαγωγή της στη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997. Η Συνθήκη της Νίκαιας θέσπισε ειδική πλειοψηφία για τον καθορισμό των βασικών αρχών των ενωσιακών μέτρων ενθάρρυνσης, αποκλείοντας οποιαδήποτε εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών, με σκοπό τη στήριξη της δράσης των κρατών μελών για την καταπολέμηση των διακρίσεων¹⁶.

Η ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ¹⁷ (που θεσπίστηκε ομόφωνα) ορίζει ποικίλα επίπεδα προστασίας ανάλογα με τους λόγους των διακρίσεων. Οι οδηγίες της ΕΕ παρέχουν έναν

¹⁶ Άρθρο 19 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

¹⁷ Οδηγία 2004/113/ΕΚ του Συμβουλίου για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών· οδηγία 2000/43/ΕΚ του

βαθμό προστασίας όσον αφορά την ισότητα των φύλων και των φυλών στην απασχόληση, την εργασία και πολλούς άλλους τομείς. Ωστόσο, η ίση μεταχείριση ανεξαρτήτως θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας και γενετήσιου προσανατολισμού προστατεύεται μόνο όσον αφορά την απασχόληση και την εργασία. Η ανάγκη λήψης αποφάσεων με ομοφωνία στο Συμβούλιο όσον αφορά τον συγκεκριμένο τομέα έχει ως αποτέλεσμα, αφενός, το νομικό πλαίσιο να μην είναι συνεκτικό και, αφετέρου, η ενωσιακή νομοθεσία να επηρεάζει άμεσα τις ζωές των ανθρώπων, με ορισμένα άτομα να προστατεύονται καλύτερα από άλλα¹⁸.

Η ισότητα είναι μία από τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ. Οι διακρίσεις δεν έχουν θέση στην Ένωση¹⁹. Τον Μάρτιο του 2017, στη Δήλωση της Ρώμης, οι ηγέτες της ΕΕ δεσμεύτηκαν ότι θα εργαστούν για μια Ένωση που προωθεί την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών, τα δικαιώματα και τις ίσες ευκαιρίες για όλους, και η οποία καταπολεμά τις διακρίσεις. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή έχουν προσχωρήσει στο θεματολόγιο για τη βιώσιμη ανάπτυξη με ορίζοντα το 2030, το οποίο προβλέπει, αφενός, την εξάλειψη των νόμων, των πολιτικών και των πρακτικών που εισάγουν διακρίσεις και, αφετέρου, την προώθηση της κατάλληλης νομοθεσίας, πολιτικής και δράσης²⁰.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε μελέτη που δημοσίευσε το 2018²¹, επισήμανε το μέγεθος των καταστροφικών επιπτώσεων που οι αποκλίσεις και τα εμπόδια στη νομοθεσία και τη δράση της ΕΕ επιφέρουν στην καθημερινή ζωή των ατόμων και στην κοινωνία (όσον αφορά το ΑΕΠ, τα φορολογικά έσοδα και την κοινωνική συνοχή). Η έλλειψη κοινών ενωσιακών κανόνων για την προστασία από τις διακρίσεις κατά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες υπονομεύει τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού που έχουν κομβική σημασία για μια αποτελεσματική και δίκαιη ενιαία αγορά. Οι ιδιώτες και οι επιχειρήσεις θα πρέπει να έχουν απρόσκοπτη πρόσβαση στις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες υπό τους ίδιους όρους.

Συμβουλίου περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνικής τους καταγωγής· και οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.

Άλλες πράξεις εγκρίθηκαν με ειδική πλειοψηφία, επειδή βασίζονταν σε διαφορετική διάταξη της Συνθήκης, αλλά αφορούν παρεμφερείς τομείς: οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης· και οδηγία 2010/41/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών που ασκούν αυτοτελή επαγγελματική δραστηριότητα και για την κατάργηση της οδηγίας 86/613/ΕΟΚ του Συμβουλίου.

¹⁸ Η πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου, του 2008, για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσώπων ανεξαρτήτως θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού [COM(2008) 426 final], η οποία απαντά σ' αυτές τις ανησυχίες και επεκτείνει την προστασία κατά των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας και γενετήσιου προσανατολισμού σε τομείς και εκτός της απασχόλησης, είναι μπλοκαρισμένη στο Συμβούλιο.

¹⁹ Ειδικότερα, άρθρο 2 της ΣΕΕ και άρθρο 8 της ΣΛΕΕ.

²⁰ Ένας από τους επιμέρους στόχους του Στόχου 10 (μείωση της ανισότητας εντός και μεταξύ των χωρών) είναι η εξασφάλιση ίσων ευκαιριών και η μείωση των ανισοτήτων ως προς τα αποτελέσματα.

Επιμέρους στόχος 10.2: Έως το 2030 ενδυνάμωση και προώθηση της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ένταξης όλων, ανεξαρτήτως ηλικίας, φύλου, αναπηρίας, φυλής, εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή οικονομικής ή άλλης κατάστασης· και

Επιμέρους στόχος 10.3: Εξασφάλιση ίσων ευκαιριών και μείωση των ανισοτήτων ως προς τα αποτελέσματα, μεταξύ άλλων με την κατάργηση των νόμων, των πολιτικών και των πρακτικών που εισάγουν διακρίσεις και με την προώθηση της κατάλληλης νομοθεσίας, πολιτικής και δράσης στον συγκεκριμένο τομέα.

²¹ Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, *Ισότητα και καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (έκθεση για το κόστος της μη Ευρώπης)* (PE 615.660, Μάρτιος 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)

Η νομοθεσία της ΕΕ απαιτεί από κάθε κράτος μέλος να δημιουργήσει φορείς για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης²². Οι εν λόγω φορείς ισότητας είναι επιφορτισμένοι με την παροχή ανεξάρτητης συνδρομής στα θύματα διακρίσεων, τη διεξαγωγή ερευνών και τη δημοσίευση εκθέσεων σχετικά με ζητήματα διακρίσεων, αλλά μόνο λόγω φυλετικής και εθνοτικής καταγωγής και φύλου. Λόγω των νομικών περιορισμών, η Επιτροπή εξέδωσε μόνο μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τη λειτουργία τους²³. Επομένως, η βοήθεια προς τα θύματα και άλλες δραστηριότητες για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης ποικίλλουν μεταξύ των κρατών μελών και οι λόγοι προστασίας διαφέρουν.

Για να διευκολυνθεί η ανάπτυξη της ίσης προστασίας έναντι των διακρίσεων, με αποτελεσματικούς μηχανισμούς έννομης προστασίας για όλους, θα μπορούσε να εξεταστεί η χρήση της «ρήτρας γέφυρας» στο εγγύς μέλλον.

Απαγόρευση διακρίσεων: στοιχεία και αριθμοί

- Μια έρευνα του Ευρωβαρόμετρου²⁴ δείχνει ότι το 12 % των πολιτών της ΕΕ θεωρούν ότι ανήκουν σε ομάδα που αντιμετωπίζει κίνδυνο διακρίσεων. Περίπου ένας στους πέντε απαντήσαντες αναφέρει ότι έχει προσωπική εμπειρία διακρίσεων ή παρενόχλησης τους τελευταίους 12 μήνες. Οι διακρίσεις λόγω εθνοτικής καταγωγής θεωρούνται η πιο διαδεδομένη μορφή διακρίσεων, ακολουθούμενες από τις διακρίσεις λόγω γενετήσιου προσανατολισμού, φύλου, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας και ηλικίας.
- Για τους ενδιαφερομένους, οποιαδήποτε άρνηση δικαιωμάτων λόγω διακρίσεων μπορεί να προκαλέσει υλική και/ή μη υλική ζημία, π.χ. απώλεια εισοδήματος και/ή επιβάρυνση της υγείας. Για την κοινωνία, οι διακρίσεις μπορεί να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στο ΑΕΠ και στα φορολογικά έσοδα, καθώς και στην κοινωνική συνοχή²⁵.

β) Κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων (εκτός των διασυννοριακών καταστάσεων)

Η ΕΕ στηρίζει και συμπληρώνει τις δραστηριότητες των κρατών μελών όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική προστασία των εργαζομένων²⁶. Ο τομέας αυτός αποτελεί αντικείμενο ψηφοφορίας με ομοφωνία στο πλαίσιο της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας από την εισαγωγή των εν λόγω εξουσιών στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992.

Η απαίτηση για ομοφωνία στον συγκεκριμένο τομέα συνδέεται με το γεγονός ότι τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τα εθνικά οικονομικά και φορολογικά μοντέλα και μοντέλα εισοδηματικής αναδιανομής. Σε

²² Άρθρο 13 της οδηγίας 2000/43/ΕΚ, άρθρο 11 της οδηγίας 2010/41/ΕΕ, άρθρο 12 της οδηγίας 2004/113/ΕΚ και άρθρο 20 της οδηγίας 2006/54/ΕΚ.

²³ Σύσταση της Επιτροπής σχετικά με πρότυπα για τους φορείς ισότητας [C(2018) 3850 final της 22.6.2018]

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

²⁴ Ευρωβαρόμετρο 437, Διακρίσεις στην ΕΕ το 2015.

²⁵ Βλ. υποσημείωση 21.

²⁶ Αυτό ορίζεται στο άρθρο 153 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της ΣΛΕΕ, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 48 της ΣΛΕΕ, η ΕΕ έχει την εξουσία να θεσπίζει μέτρα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Τα μέτρα αυτά υπόκεινται σε ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία και, ως εκ τούτου, δεν εξετάζονται στην παρούσα ανακοίνωση.

ολόκληρη την ΕΕ τα συστήματα αυτά παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές: ως προς το μέγεθος του προϋπολογισμού και τον τρόπο διάθεσής του, την πηγή χρηματοδότησης, τον βαθμό κάλυψης των κινδύνων που αντιμετωπίζει ο πληθυσμός, και τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων.

Παράλληλα, καθώς οι αγορές εργασίας εξελίσσονται, είναι αναγκαία η μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο, για να επιτευχθεί ο εκσυγχρονισμός τους, ώστε το κοινωνικό μας μοντέλο να εξακολουθήσει να υπηρετεί τον σκοπό του και να εξασφαλιστεί ότι κανείς δεν θα αγνοηθεί και ότι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις στην ΕΕ θα αξιοποιήσουν στο έπακρο τον μεταβαλλόμενο κόσμο της εργασίας. Οι δημογραφικές μεταβολές, όπως η γήρανση του πληθυσμού, η μείωση των ποσοστών γεννήσεων και η αύξηση του προσδόκιμου ζωής, θα επηρεάσουν την ικανότητα των κρατών μελών να εξασφαλίζουν επαρκή κοινωνική προστασία. Οι συνεισφορές των ομάδων του ενεργού πληθυσμού θα συρρικνωθούν, με αποτέλεσμα να είναι αναγκαία η αναζήτηση πηγών χρηματοδότησης εκτός της εργασίας για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας. Η εμφάνιση πλήθους εργασιακών σχέσεων, η οποία εντείνεται από τις τεχνολογικές αλλαγές και τις ψηφιακές πλατφόρμες, έχει ήδη δημιουργήσει αποκλίσεις όσον αφορά την κάλυψη της κοινωνικής προστασίας. Επιπλέον, ο μελλοντικός κόσμος της εργασίας θα απαιτήσει μαζικές επενδύσεις στη διά βίου μάθηση, την κατάρτιση, την αναβάθμιση των δεξιοτήτων και την απόκτηση νέων δεξιοτήτων, στοιχεία τα οποία σήμερα δεν καλύπτονται επαρκώς από τα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας.

Η Επιτροπή, καθοδηγούμενη από τις αρχές του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, έχει προτείνει μέχρι στιγμής να εστιαστεί η δράση της ΕΕ στην έκδοση συστάσεων, όπως η σύσταση σχετικά με την πρόσβαση στην κοινωνική προστασία για τους εργαζομένους και τους αυτοαπασχολούμενους. Ως προς τη σύσταση υπήρξε ομόφωνη συμφωνία σε πολιτικό επίπεδο στο Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2018 και αναμένεται η τελική έγκρισή της. Μόλις εγκριθεί, θα αρχίσει να εφαρμόζεται και θα πρέπει να αξιολογηθεί ο αντίκτυπός της στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χρησιμοποιήσει τη «ρήτρα γέφυρας» που προβλέπεται στο άρθρο 48 παράγραφος 7 της ΣΕΕ και καταστήσει εφαρμοστέα την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στον σχετικό τομέα ή περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και όχι πλέον με ομοφωνία όταν εκδίδει συστάσεις για τον εν λόγω τομέα ή περίπτωση βάσει του άρθρου 292 της ΣΛΕΕ. Η μετάβαση στην ειδική πλειοψηφία αναμένεται ότι θα ενθαρρύνει τη συμφωνία επί των συστάσεων αυτών, με σκοπό την καθοδήγηση και τη στήριξη της διαδικασίας σύγκλισης προς συστήματα κοινωνικής προστασίας που να ανταποκρίνονται στον 21ο αιώνα.

Ακόμη και σ' αυτή την περίπτωση, η δράση της ΕΕ πρέπει να σέβεται την αρχή της επικουρικότητας και να λαμβάνει υπόψη τις μεγάλες διαφορές μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών. Επιπλέον, το άρθρο 153 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ κατοχυρώνει το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τις θεμελιώδεις αρχές των συστημάτων τους κοινωνικής ασφάλισης και να μην επηρεάζεται σημαντικά η οικονομική ισορροπία τους.

Ως εκ τούτου, για να στηριχθεί η διαδικασία εκσυγχρονισμού και σύγκλισης μεταξύ των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, **η χρήση της «ρήτρας γέφυρας» θα μπορούσε να εξεταστεί στο εγγύς μέλλον για την έκδοση συστάσεων στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων.**

γ) Όροι απασχόλησης για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της Ένωσης

Διάφορες οδηγίες της ΕΕ για τη νόμιμη μετανάστευση ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και τα δικαιώματα διαφόρων κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών, όπως, για παράδειγμα, οι σπουδαστές, οι ερευνητές, οι εποχικοί εργαζόμενοι και οι ενδοϋπηρεσιακώς μετατιθέμενοι²⁷. Οι εν λόγω οδηγίες εκδόθηκαν βάσει του άρθρου 79 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ με ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, στο πλαίσιο της οποίας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει εξουσίες συναπόφασης.

Σκοπός των κανόνων αυτών είναι να εξασφαλίζεται δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων της ΕΕ σε μια σειρά από ζητήματα, συμπεριλαμβανομένων των όρων απασχόλησης (όπως οι μισθοί, τα επαγγελματικά προσόντα κ.λπ.). Ταυτόχρονα, το εκτεταμένο κεκτημένο της ΕΕ στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής²⁸, το οποίο διασφαλίζει κυρίως δίκαιους όρους εργασίας και προστασία της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία, εφαρμόζεται σε όλους τους εργαζομένους που καλύπτονται από το εθνικό εργατικό δίκαιο σε ένα κράτος μέλος, ανεξάρτητα από την εθνικότητά τους.

Επιπλέον, με βάση διάφορες διατάξεις της Συνθήκης που υπόκεινται σε ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, η Ένωση έχει εκδώσει συστάσεις σχετικά με μέτρα ενεργοποίησης για όσους αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην αγορά εργασίας. Για παράδειγμα, η ΕΕ έχει ήδη παράσχει καθοδήγηση με τις «Εγγυήσεις για τη νεολαία»²⁹· τη σύσταση του Συμβουλίου για την ένταξη

²⁷ Το κεκτημένο στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης περιλαμβάνει:

- την οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης·
- την οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες·
- την οδηγία 2009/50/ΕΚ, της 25ης Μαΐου 2009, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης (οδηγία για την μπλε κάρτα της ΕΕ)·
- την οδηγία 2011/98/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας στην επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος·
- την οδηγία 2014/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία·
- την οδηγία 2014/66/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταιρικής μετάθεσης· και
- την οδηγία (ΕΕ) 2016/801 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2016, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία, τις ανταλλαγές μαθητών ή τα εκπαιδευτικά προγράμματα και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (au pair).

²⁸ Για παράδειγμα, όσον αφορά την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων (οδηγία-πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ και 25 σχετικές οδηγίες), και τους όρους εργασίας: οδηγία 91/533/ΕΟΚ (Εγγραφή ενημέρωσης)· οδηγία 94/33/ΕΚ (Νέοι στην εργασία)· οδηγία 2008/104/ΕΚ (Εργασία μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης)· οδηγία 2008/94/ΕΚ (Προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη)· οδηγία 1997/81/ΕΚ (Εργασία μερικής απασχόλησης)· οδηγία 1999/70/ΕΚ (Εργασία ορισμένου χρόνου)· οδηγία 2002/14/ΕΚ (Οδηγία για την ενημέρωση και τη διαβούλευση)· οδηγία 2003/88/ΕΚ (Χρόνος εργασίας).

²⁹ Σύσταση του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 2013, για τη θέσπιση εγγυήσεων για τη νεολαία (2013/C 120/01).

των μακροχρονίως ανέργων στην αγορά εργασίας³⁰, και τη σύσταση του Συμβουλίου όσον αφορά τις Διαδρομές Αναβάθμισης των Δεξιοτήτων³¹. Οι συστάσεις αυτές ισχύουν επίσης για τους νόμιμα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών και αναγνωρίζουν ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών συγκαταλέγονται μεταξύ των ευάλωτων ομάδων στην αγορά εργασίας, οι οποίες απαιτούν εξατομικευμένη υποστήριξη. Οι εν λόγω συστάσεις εφαρμόζονται ήδη και οι επιπτώσεις τους στους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών δεν έχουν ακόμη αξιολογηθεί.

Ως εκ τούτου, το δυνάμει πεδίο εφαρμογής του άρθρου 153 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) της ΣΛΑΕΕ, το οποίο επιτρέπει στην Ένωση να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τις δραστηριότητες των κρατών μελών για τη λήψη μέτρων με ομοφωνία στον τομέα που αφορά τους όρους απασχόλησης των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, φαίνεται ότι είναι μάλλον περιορισμένο.

Υπό το πρίσμα τόσο της ισχύουσας νομοθεσίας στον τομέα της μετανάστευσης και του κοινωνικού κεκτημένου όσο και των υφιστάμενων συστάσεων, **δεν φαίνεται να υπάρχει, επί του παρόντος, σαφής λόγος για να εφαρμοστεί η «ρήτρα γέφυρας» στον εν λόγω τομέα.**

δ) Προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας

Η προστασία των εργαζομένων σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας τους (απόλυση) βρίσκεται στο επίκεντρο του εθνικού εργατικού δικαίου. Συνδέεται στενά με τα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας και με τα θεσμικά όργανα της αγοράς εργασίας, καθώς και με τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων και των παραδόσεων συλλογικών διαπραγματεύσεων. Η διάρκεια και το ύψος των παροχών ανεργίας, ο βαθμός ρύθμισης των συμβάσεων εργασίας και οι δικαστικές και μη δικαστικές διαδικασίες διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών.

Σε επίπεδο ΕΕ, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και ο ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων³² σκιαγραφούν τις οριζόντιες αρχές που διέπουν την προστασία από τις απολύσεις. Σε εθνικό επίπεδο, όμως, τα ολοκληρωμένα πλαίσια προστασίας είναι εκείνα που θέτουν ελάχιστα πρότυπα προστασίας κατά της απόλυσης μεμονωμένων εργαζομένων. Οι εθνικές νομοθεσίες είναι οι πλέον κατάλληλες για να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των διαφόρων εθνικών συστημάτων προστασίας, όπως τα φορολογικά ζητήματα.

Το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ προβλέπει στοχευμένα μέτρα για την προστασία των πλέον ευάλωτων εργαζομένων κατά της απόλυσης. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν την προστασία των γυναικών από την απόλυση κατά τη διάρκεια της εγκυμοσύνης. Η οδηγία για την εργασία

³⁰ Σύσταση του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2016, για την ένταξη των μακροχρονίως ανέργων στην αγορά εργασίας (2016/C 67/01).

³¹ Σύσταση του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2016, όσον αφορά τις Διαδρομές Αναβάθμισης των Δεξιοτήτων: Νέες Ευκαιρίες για Ενηλίκους (2016/C 484/01).

³² Η αρχή 7 στοιχείο β) του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων ορίζει ότι «πριν από τυχόν απόλυση, οι εργαζόμενοι έχουν δικαίωμα να πληροφορούνται τους λόγους αυτής και να τους παρέχεται έγκαιρη προειδοποίηση. Έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε αποτελεσματικό και αμερόληπτο μηχανισμό επίλυσης διαφορών και, σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης, δικαίωμα επανόρθωσης, όπου περιλαμβάνεται η καταβολή εύλογης αποζημίωσης».

μερικής απασχόλησης³³, η οδηγία για την ισότητα των φύλων³⁴ και η οδηγία για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών που ασκούν αυτοτελή επαγγελματική δραστηριότητα³⁵ παρέχουν επίσης προστασία κατά της απόλυσης και της δυσμενούς μεταχείρισης. Η οδηγία για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας³⁶ εξασφαλίζει ότι οι εργαζόμενοι έχουν το δικαίωμα να ενημερώνονται για τη διάρκεια της περιόδου προειδοποίησης και απαγορεύει τις απολύσεις εργαζομένων λόγω άσκησης των δικαιωμάτων τους ενημέρωσης. Επίσης, η οδηγία σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής³⁷ απαγορεύει την απόλυση εργαζομένου επειδή υπέβαλε αίτηση για άδεια πατρότητας, γονική άδεια ή άδεια φροντίδας και για ευέλικτες ρυθμίσεις εργασίας.

Οι ισχυρές διασυνδέσεις και η πολυμορφία μεταξύ των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και των θεσμών της αγοράς εργασίας, καθώς και η ανάγκη σεβασμού διαφόρων εθνικών πρακτικών και μορφών κοινωνικού διαλόγου αποτελούν ακλόνητα επιχειρήματα για να διατηρηθεί η ψηφοφορία με ομοφωνία στο Συμβούλιο στον συγκεκριμένο τομέα. Επιπλέον, ορισμένες από τις προαναφερθείσες οδηγίες που εκδόθηκαν πρόσφατα θα τεθούν σε εφαρμογή μόνο μετά την πάροδο μεταβατικής περιόδου, κάτι που καθιστά υπερβολικά πρόωρη την αξιολόγηση των επιδόσεων τους σ' αυτόν τον τομέα. **Προς το παρόν, δεν φαίνεται να υπάρχει σαφής λόγος για τη χρήση της «ρήτρας γέφυρας».**

ε) Εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και των εργοδοτών

Όσον αφορά την εκπροσώπηση και τη συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και των εργοδοτών, συμπεριλαμβανομένης της συνδιαχείρισης, υπάρχουν απαρέγκλιτες γενικές αρχές που απορρέουν από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων³⁸. Ταυτόχρονα, οι εξουσίες της ΕΕ στον συγκεκριμένο τομέα περιορίζονται αυστηρά από τη Συνθήκη, η οποία εξαιρεί ρητά τα μέτρα σχετικά με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα για απεργία και το

³³ Οδηγία 97/81/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία μερικής απασχόλησης που συνήφθη από την UNICE, το CEEP και τη CES.

³⁴ Οδηγία 2006/54/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης (αναδιατύπωση).

³⁵ Οδηγία 2010/41/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 2010, για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών που ασκούν αυτοτελή επαγγελματική δραστηριότητα και για την κατάργηση της οδηγίας 86/613/ΕΟΚ του Συμβουλίου.

³⁶ [COM\(2017\) 797](#).

³⁷ [COM\(2017\) 253](#).

³⁸ Η αρχή 8 του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων προβλέπει ότι «[ζ]ητείται η γνώμη των κοινωνικών εταίρων όσον αφορά τη χάραξη και την εφαρμογή πολιτικών στους τομείς της οικονομίας, της απασχόλησης και των κοινωνικών ζητημάτων, σύμφωνα με τις εθνικές πρακτικές. Οι κοινωνικοί εταίροι ενθαρρύνονται να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις για τα ζητήματα που τους αφορούν, με σεβασμό της αυτονομίας τους και του δικαιώματος συλλογικής δράσης. Εφόσον κρίνεται σκόπιμο, οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ των κοινωνικών εταίρων εφαρμόζονται στο επίπεδο της Ένωσης και των κρατών μελών της. Οι εργαζόμενοι ή οι εκπρόσωποί τους έχουν δικαίωμα έγκαιρης ενημέρωσης και διαβούλευσης για ζητήματα που τους αφορούν, και ιδίως σε περιπτώσεις μεταβίβασης, αναδιάρθρωσης και συγχώνευσης επιχειρήσεων, καθώς και σε περίπτωση ομαδικών απολύσεων. Ενθαρρύνεται η παροχή στήριξης με στόχο την ενίσχυση της ικανότητας των κοινωνικών εταίρων να προάγουν τον κοινωνικό διάλογο.»

δικαίωμα για ανταπεργία³⁹. Επιπλέον, δεν υπάρχει ειδική νομοθεσία σε επίπεδο ΕΕ για τη ρύθμιση του ζητήματος αυτού με ολοκληρωμένο τρόπο⁴⁰.

Οι κανόνες και οι παραδόσεις όσον αφορά την εκπροσώπηση και τη συλλογική υπεράσπιση ποικίλουν σημαντικά σε εθνικό επίπεδο. Μεταξύ των κρατών μελών υπάρχουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά τον βαθμό αντιπροσωπευτικότητας των κοινωνικών εταίρων, τη γενική συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεων, καθώς και τη συχνότητα και τον βαθμό συγκέντρωσης των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Επιπλέον, 18 κράτη μέλη διαθέτουν μοντέλα εκπροσώπησης των εργαζομένων σε επίπεδο διοικητικού συμβουλίου, τα οποία διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ τους.

Η Επιτροπή παραμένει προσηλωμένη στη στήριξη της δημιουργίας ικανοτήτων των κοινωνικών εταίρων, σύμφωνα με την τετραμερή κοινή δήλωση της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Επιτροπής και των ευρωπαϊών κοινωνικών εταίρων με τίτλο «*Νέο ξεκίνημα για τον κοινωνικό διάλογο*»⁴¹.

Η Επιτροπή εξέφρασε την ικανοποίησή της για το αυτόνομο πρόγραμμα εργασίας 2019-2021 που συμφωνήθηκε από τους διακλαδικούς κοινωνικούς εταίρους της ΕΕ στις 6 Φεβρουαρίου 2019⁴², το οποίο αποτελεί απόδειξη της ισχυρής τους βούλησής τους να προωθήσουν λύσεις για μια δίκαιη, ανταγωνιστική και βιώσιμη Ευρώπη.

Οι ισχυρές διασυνδέσεις και η πολυμορφία μεταξύ των εθνικών κανόνων και παραδόσεων στον τομέα της εκπροσώπησης και της συλλογικής υπεράσπισης αποτελούν ακλόνητα επιχειρήματα για τη διατήρηση της ψηφοφορίας με ομοφωνία στο Συμβούλιο στον συγκεκριμένο τομέα. **Προς το παρόν, δεν φαίνεται να υπάρχει σαφής λόγος για τη χρήση της «ρήτρας γέφυρας».**

6. Συμπεράσματα και επόμενα βήματα

Στον κοινωνικό τομέα, η ΕΕ διαθέτει ήδη αποτελεσματικές, έγκαιρες και ευέλικτες διαδικασίες λήψης αποφάσεων που της επιτρέπουν, αφενός, να εκπληρώνει τους στόχους της για την ευημερία των λαών της, για μια ιδιαίτερα ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, για την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων και, αφετέρου, να αντιμετωπίζει τις

³⁹ Βλ. το άρθρο 153 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται στις αμοιβές, στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, στο δικαίωμα για απεργία ή στο δικαίωμα για ανταπεργία (λοκ άουτ).

⁴⁰ Οι πτυχές της εκπροσώπησης και της συλλογικής υπεράσπισης αντιμετωπίζονται, σε διαφορετικό βαθμό, με ειδικές νομικές πράξεις, όπως την οδηγία 2009/38/ΕΚ για τη θέσπιση ευρωπαϊκού συμβουλίου εργαζομένων, την οδηγία 2001/23/ΕΚ για τη μεταβίβαση επιχειρήσεων, την οδηγία 2001/86/ΕΚ για τη συμπλήρωση του καταστατικού της ευρωπαϊκής εταιρείας όσον αφορά τον ρόλο των εργαζομένων, την οδηγία 2003/72/ΕΚ σχετικά με τα δικαιώματα ενημέρωσης, διαβούλευσης και συμμετοχής των εργαζομένων σε ευρωπαϊκή συνεταιριστική εταιρεία, και την οδηγία (ΕΕ) 2017/1132 σχετικά με ορισμένες πτυχές του εταιρικού δικαίου.

⁴¹ Νέο ξεκίνημα για τον κοινωνικό διάλογο — Δήλωση της Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Ευρωπαϊών κοινωνικών εταίρων, 16 Ιουνίου 2016 — <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=el>

⁴² Ευρωπαϊκός Κοινωνικός διάλογος: Πρόγραμμα εργασίας για την περίοδο 2019-2021 (από την CES, την BusinessEurope, τη CEEP και την SMEunited) — <https://www.besnesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021>

προκλήσεις του μέλλοντος της εργασίας, με βάση τις παγκόσμιες τάσεις, όπως την ψηφιοποίηση, τη γήρανση του πληθυσμού και τη μετανάστευση.

Υπό το πρίσμα των προβληματισμών που εκτέθηκαν στην παρούσα ανακοίνωση:

- Για τους τομείς που εξακολουθούν να διέπονται από ομοφωνία, η μετάβαση στην ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία ή στη συνήθη νομοθετική διαδικασία θα μπορούσε ασφαλώς να καταστήσει τη λήψη αποφάσεων στην ΕΕ πιο έγκαιρη, ευέλικτη και αποδοτική. Αναμένεται επίσης ότι θα προωθήσει μια συμβιβαστική νοοτροπία και θα διευκολύνει τη λήψη αποφάσεων που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών και της οικονομίας στο σύνολο της ΕΕ, εξασφαλίζοντας έτσι μια δίκαιη ενιαία αγορά.
- Κατόπιν τούτου, δικαιολογείται η επιλεκτική και κατά περίπτωση προσέγγιση όσον αφορά τη χρήση των «ρήτρων γέφυρας» που προβλέπονται στις Συνθήκες. Οι τομείς της κοινωνικής πολιτικής που εξακολουθούν να υπόκεινται σε ομοφωνία και σε ειδικές νομοθετικές διαδικασίες δεν είναι όλοι τους είναι εξίσου απαραίτητοι για να βελτιωθεί η ικανότητα δράσης της Ένωσης.
- Από τη σκοπιά της Επιτροπής, θα ήταν σημαντικό να εξεταστεί η χρήση της γενικής «ρήτρας γέφυρας» προκειμένου να διευκολυνθεί η λήψη αποφάσεων σχετικά με την **απαγόρευση των διακρίσεων και την έκδοση συστάσεων για την κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική προστασία των εργαζομένων** στο εγγύς μέλλον. Για τους άλλους τομείς (όροι απασχόλησης των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, απολύσεις, και εκπροσώπηση και συλλογική υπεράσπιση των συμφερόντων των εργαζομένων και των εργοδοτών) δεν φαίνεται να υπάρχει επί του παρόντος σαφής λόγος για τη χρήση της σχετικής «ρήτρας γέφυρας», αλλά η Επιτροπή παραμένει ανοικτή για την επανεξέταση της κατάστασης στο μέλλον.
- Η ενεργοποίηση της «ρήτρας γέφυρας» στους τομείς της απαγόρευσης των διακρίσεων και της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων θα απαιτούσε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να λάβει σχετική απόφαση σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 48 παράγραφος 7 της ΣΕΕ, όπως περιγράφεται στην ενότητα 4 της παρούσας ανακοίνωσης.

Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών, τους κοινωνικούς εταίρους και όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να συμμετάσχουν σε ανοικτή συζήτηση σχετικά με την ενισχυμένη χρήση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία ή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας στην κοινωνική πολιτική με βάση την παρούσα ανακοίνωση.
