

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(93) 600 endelig udg.

Bruxelles, den 14. december 1993

MEDDELELSE

**om gennemførelsen af
protokollen om social og arbejdsmarkedspolitikken
fremlagt af Kommissionen
for Rådet og Europa-Parlamentet**

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUME	3
INDLEDNING	7
Nye impulser fra Maastricht-Traktaten	7
Aftalens rækkevidde	9
Oprindelsesgrundlaget for artikel 3 og 4 i aftalen	10
Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter	11
HØRING AF ARBEJDSMARKEDETS PARTER	12
FREMME AF HØRINGEN AF ARBEJDSMARKEDETS PARTER	12
HØRINGSPROCEDURERNE	12
Den nuværende situation	12
Ny fremgangsmåde	14
ORGANISATIONER, DER SKAL HØRES	15
Resume af den nye fremgangsmåde i forbindelse med høringer	17
FRA HØRING TIL FORHANDLING	18
GENNEMFØRELSEN AF AFTALERNE	20
RÅDETS AFGØRELSE	21
GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIVERZ VIA KOLLEKTIVE AFTALER	22
KONKLUSION	24
BILAG	
1. Oversigt over de vigtigste retlige grundlag på på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område	25
2. Fortegnelse over de arbejdsmarkedsorganisationer, der på det nuværende trin opfylder kriterierne i meddelelsens punkt 24	27

3.	De vigtigste resultater af undersøgelsen vedrørende arbejdsmarkedets parter (hvor repræsentative er de)	20
4.	Skema, der viser, hvorledes den praktiske gennemførelse af aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken foregår	34

RESUME

1. Ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union medfører samtidig ikrafttrædelse af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken og aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken.
2. I protokollen og aftalen specificeres det, at elleve medlemsstater "ønsker at gå videre ad den vej, der blev afstukket i Fællesskabspagten af 1989", idet det præciseres, at dette ikke "berører bestemmelserne i traktaten, særlig bestemmelserne vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikken, som udgør en integrerende del af gældende fællesskabsret".
3. Mindst indtil 1996 vil social- og arbejdsmarkedspolitikken være omfattet af dels bestemmelserne i EF-traktaten og dels bestemmelserne i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som udgør et nyt grundlag for Fællesskabets indsats på området, herunder muligheden for, at de elleve medlemsstater, der har undertegnet aftalen, kan træffe en række foranstaltninger på lovgivningsområdet. Der er endnu aldrig opstået en sådan situation i Fællesskabet.
4. Artikel 3 og 4 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken medfører en væsentlig ændring af artikel 118 A i traktaten. I artiklerne omdefineres Kommissionens opgave i forbindelse med fremme af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter, idet den dels skal fremme høringen af arbejdsmarkedets parter og dels høre dem, inden den fremsætter forslag vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikken. Artiklerne åbner ligeledes op for en række nye perspektiver vedrørende dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan, som fremover vil kunne føre til en række overenskomstmæssige forbindelser, herunder aftaler, der i klart fastlagte tilfælde kan gennemføres via en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.
5. I artikel 3 og 4 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken gengives i næsten identiske termer den aftale, der i ad hoc gruppen, som skal definere den rolle og betydning, dialogen mellem arbejdsmarkedets parter skal have i forbindelse med de nye fællesskabsrammer, blev indgået mellem UNICE, EFS og CEEP den 31. oktober 1991.

FREMME AF HØRINGEN AF ARBEJDSMARKEDETS PARTER

6. I henhold til artikel 3, stk. 1, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken har arbejdsmarkedets parter nu ret til at blive hørt af Kommissionen vedrørende såvel retningslinjerne for social- og arbejdsmarkedspolitikken som Fællesskabets aktioner på området.

For at fremme dialogen mellem arbejdsmarkedets parter påhviler det Kommissionen at sikre "en afbalanceret støtte til begge parter". Blandt de forskellige foranstaltninger, der kan være med til at fremme denne dialog, kan nævnes afholdelsen af møder, bistand til undersøgelser, der gennemføres i fællesskab, eller til blandede arbejdsgrupper samt den tekniske bistand, der vurderes at være nødvendig for at støtte dialogen.

ORGANISATIONER, DER SKAL HØRES

7. Et vist antal organisationer kan på grundlag af nedenstående kriterier høres. Kommissionen erkender samtidig, at den dialog, der er blevet iværksat mellem UNICE, CEEP og EFS, har gjort det muligt at få en betydelig række erfaringer på området.

Generelt mener Kommissionen, at organisationerne skal høres som fastsat i bestemmelserne i artikel 3 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, for så vidt som de alt i alt opfylder følgende kriterier:

Organisationerne skal:

- være tværfaglige eller dække flere sektorer eller kategorier og operere på europæisk plan;
- være sådanne, som selv indgår som et integreret og anerkendt element i strukturerne for dialogen mellem arbejdsmarkedets parter i den pågældende medlemsstat, og med kapacitet til at forhandle aftaler og i så stor udstrækning som muligt være repræsentative for samtlige medlemsstater;
- have relevante strukturer, der sikrer en effektiv deltagelse i høringsproceduren.

HØRINGSPROCEDURERNE

8. I artikel 3, stk. 2 og 3, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken specificeres følgende: "Med henblik herpå konsulterer Kommissionen arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats, før den fremsætter forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område. Hvis Kommissionen efter denne konsultation finder en fællesskabsindsats hensigtsmæssig, konsulterer den arbejdsmarkedets parter om indholdet af det påtænkte forslag. Arbejdsmarkedets parter afgiver en udtalelse, eller om nødvendigt, en henstilling til Kommissionen".
9. På baggrund af de allerede indhøstede erfaringer foreslår Kommissionen, at
 - første fase af høringen af arbejdsmarkedets parter indledes med, at Kommissionen sender en skrivelse til disse; den ønskede høring kan ske skriftligt, hvis arbejdsmarkedets parter ønsker det, eller på ad hoc-møder; høringsperioden må ikke vare mere end seks uger;
 - Kommissionen tager stilling på grundlag af de bemærkninger, den har modtaget i forbindelse med den første høring, og beslutter, om man skal videre til anden fase;
 - anden fase af høringen består i, at arbejdsmarkedets parter modtager endnu en skrivelse fra Kommissionen, som indeholder det fremlagte forslag, herunder angivelse af dets mulige retlige grundlag;
 - i forbindelse med den anden høring skal arbejdsmarkedets parter skriftligt komme med en udtalelse til Kommissionen, og, hvis de ønsker et ad hoc-møde, anføre de punkter, hvor de er enige, og de punkter, hvor de er uenige i forbindelse med deres respektive holdninger til det fremsatte forslag; de kan eventuelt fremsætte en henstilling, hvori de anfører deres fælles holdning til forslaget; anden fase af høringen må heller ikke vare mere end seks uger.

FRA HØRING TIL FORHANDLING

10. Når Kommissionen har hørt arbejdsmarkedets parter om forslaget til en fællesskabsaktion, kan de komme med en udtalelse eller eventuelt fremsætte en henstilling til Kommissionen. De kan ligeledes meddele Kommissionen, at de er villige til uafhængigt at iværksætte forhandlinger, der kan føre til en aftale, der indgås direkte mellem de berørte parter. Forhandlingerne kan vare i op til ni måneder og kan forlænges, hvis Kommissionen giver tilladelse hertil.

11. Ved eller før udløbet af de ni måneder skal arbejdsmarkedets parter fremlægge en rapport for Kommissionen, hvori de redegør for forhandlingernes forløb og meddeler Kommissionen:
- (a) enten at de har indgået en aftale og i fællesskab opfordrer Kommissionen til at foreslå Rådet at træffe afgørelse om gennemførelsen af aftalen
 - (b) eller at de har indgået en indbyrdes aftale og foretrækker at gennemføre denne i overensstemmelse med de procedurer og den praksis, der er typiske for arbejdsmarkedets parter i de enkelte medlemsstater
 - (c) eller at de agter at fortsætte forhandlingerne ud over de ni måneder og følgelig anmoder Kommissionen om i samarbejde med dem at fastsætte en ny frist
 - (d) eller at de er ude af stand til at nå til en aftale.
12. I tilfælde af en situation som anført under (d) undersøger Kommissionen muligheden for på grundlag af det udførte arbejde at fremsætte et forslag til retsakt på det pågældende område og informerer Rådet om de overvejelser, den har gjort sig. I overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i traktaten, skal Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Europa-Parlamentet ligeledes høres.

GENNEMFØRELSEN AF AFTALEN

13. Gennemførelsen af de aftaler, der er indgået på fællesskabsplan, sker enten i henhold til de procedurer og den praksis, der er typiske for arbejdsmarkedets parter i de enkelte medlemsstater, eller, for så vidt angår forhold, der omfattes af artikel 2, på fælles anmodning af de underskrivende parter via en rådsafgørelse baseret på et forslag fra Kommissionen.
- Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, undtagen hvis den pågældende aftale indeholder en eller flere bestemmelser vedrørende et af de områder, der er omfattet af artikel 2, stk. 3, hvor det træffer afgørelsen med enstemmighed.
14. I henhold til bestemmelserne i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken er Kommissionen ikke juridisk forpligtet til at høre Europa-Parlamentet i forbindelse med de anmodninger, den modtager fra arbejdsmarkedets parter vedrørende gennemførelsen af en aftale via en rådsafgørelse. Kommissionen har dog til hensigt at informere Europa-Parlamentet og sende det aftalen samt forslaget til afgørelse og begrundelsen, således at det, hvis det finder det ønskeligt, kan meddele Kommissionen og Rådet dets holdning.

RÅDETS AFGØRELSE

15. Kommissionen finder, at Rådets afgørelse kun vedrører aftalen i den form, den er blevet indgået mellem arbejdsmarkedets parter. Hvis aftalen blev ændret, ville den ikke længere blive betragtet som en aftale, arbejdsmarkedets parter frit havde indgået.
16. Hvis Rådet i overensstemmelse med procedurerne i artikel 4, stk. 2, sidste afsnit, beslutter ikke at gennemføre aftalen i den form, den blev indgået mellem arbejdsmarkedets parter, trækker Kommissionen sit forslag til afgørelse tilbage og undersøger, om det er muligt at fremlægge et forslag til retsakt på det pågældende område.

GENNEMFØRELSE AF DIREKTIVERNE VIA KOLLEKTIVE AFTALER

17. I aftalen fastsættes et generelt princip om, at direktiverne kan gennemføres via kollektive aftaler. Dette princip er anerkendt i Domstolens retspraksis, og det er ligeledes i overensstemmelse med henstillingerne fra Den Internationale Arbejdsorganisation og Europarådet.

INDLEDNING

1. Ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union medfører samtidig ikrafttrædelse af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken samt af aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken indgået mellem Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater med undtagelse af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.
2. Formålet med denne meddelelse er at beskrive Kommissionens fremgangsmåde ved gennemførelsen af denne protokol og denne aftale under hensyntagen til de indhøstede erfaringer på dette område. Kommissionen er parat til at tage disse procedurer op til fornyet behandling og ændre dem på grundlag af de indhøstede erfaringer og resultaterne af de drøftelser, som den i samarbejde med de øvrige fællesskabsinstitutioner, medlemsstaterne samt arbejdsmarkedets parter vil fremme på fællesskabsplan. Dette vil være en dynamisk proces, der med tiden vil udvikle sig og antage et stadigt større omfang. Det er derfor Kommissionens faste overbevisning, at den praktiske erfaring med anvendelsen af denne aftale vil være den nødvendige forudsætning for at kunne konstatere, hvilke ændringer og tilpasninger der er nødvendige. Den rapport om gennemførelsen af målene i artikel 1 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som Kommissionen i henhold til aftalens artikel 7 er forpligtet til at udarbejde hvert år, vil give mulighed for en sådan revision. Denne rapport vil af praktiske årsager i høj grad ligne rapporten om gennemførelsen af Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder.
3. Ved at indgå denne aftale om social- og arbejdsmarkedspolitikken i Maastricht i form af en protokol, som tolv medlemsstater har godkendt, har de elleve signatarmedlemsstater givet udtryk for deres vilje til at udstyre Fællesskabet med de midler, der er nødvendige for at udbygge den sociale dimension i samme tempo som de øvrige områder, især det økonomiske, der indgår i opbygningen af Europa.
4. I aftalen præciseres de mål for social- og arbejdsmarkedspolitikken, som allerede blev fastsat i Fællesskabspagten af 1989. Disse mål omfatter fremme af beskæftigelsen, forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.
5. Disse mål supplerer de generelle og specifikke arbejdsopgaver, som påhviler Fællesskabet i henhold til afsnit II, artikel 2, i traktaten om Den Europæiske Union, og som især består i at fremme et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau.

Nye impulser fra Maastricht-Traktaten.

6. Ved aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken tilføjes der tre forskellige nye elementer:

- a) En udvidelse og tydeliggørelse af Fællesskabets kompetence.
- b) I aftalen fastsættes der særlige bestemmelser for vedtagelsen af de foranstaltninger, der forelægges i denne sammenhæng.

For det første bekræftes muligheden for at træffe afgørelser med kvalificeret flertal hvad angår sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen, og der gives nu samme mulighed på følgende nye områder:

- arbejdsvilkår
- information og høring af arbejdstagerne
- lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder
- erhvervsmæssig integration af mænd og kvinder, der er udstødt fra arbejdsmarkedet.

For det andet er afgørelser, som træffes med enstemmighed af de elleve signatarmedlemsstater, begrænset til at omfatte følgende områder:

- finansielle bidrag til beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og jobskabelse
- arbejdstagernes socialsikring og sociale beskyttelse
- beskyttelse af arbejdstagerne ved ophævelse af en arbejdskontrakt
- repræsentation af arbejdstagerne og medbestemmelse
- beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere, der lovligt opholder sig på Fællesskabets område.

Endvidere præciseres det udtrykkeligt, at spørgsmål vedrørende lønninger, foreningsret, strejkeret og ret til at foretage lock out, ikke henhører under aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken.

- c) I aftalen bekræftes den anerkendelse - som allerede blev indført ved artikel 118 B i Fællesakten - af den afgørende rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller for gennemførelsen af den sociale dimension på fællesskabsplan. I henhold til det grundlæggende princip om subsidiaritet, der er fastsat i artikel 3 B i traktaten om Den Europæiske Union, anerkender man to former for subsidiaritet på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område: dels det subsidiaritetsprincip, der gælder for valget mellem bestemmelser på nationalt plan og på fællesskabsplan, dels den subsidiaritet, der på fællesskabsplan er afgørende for valget mellem lovgivning og overenskomster.

Det er utvivlsomt dette tredje punkt, som må formodes at få de største konsekvenser, og det er en stor tilfredsstillelse for Kommissionen at kunne konstatere, at princippet med dobbelt subsidiaritet på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område, som Kommissionen havde indført som led i sit bidrag til regeringskonferencen, er blevet overtaget af arbejdsmarkedets parter og senere blevet indføjet i aftalens tekst.

Det skal ligeledes fremhæves, at anerkendelsen af arbejdsmarkedets parter rolle sker på to forskellige niveauer:

- på nationalt plan, da "en medlemsstat kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fælles anmodning fra disse, at gennemføre direktiver", der er udstedt som led i denne aftale (artikel 2, stk. 4).
- på fællesskabsplan, da der ved aftalen indføres en særlig høringsprocedure af arbejdsmarkedets parter, "der, hvis parterne finder det ønskeligt, kan føre til forhandlinger, dvs. til overenskomstsmæssige forbindelser" (artikel 4).

Aftalens rækkevidde.

7. Aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken har et retligt grundlag, da det er protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som alle tolv medlemsstater har vedtaget, og som således har gyldighed som traktat, der gør det muligt at træffe foranstaltninger kun omfattende elleve medlemsstater.

Det er således ubestridt, at de foranstaltninger, der træffes som led i denne aftale, har fællesskabskarakter. På grund af dette forhold vil Domstolen have kompetence til at efterprøve gyldigheden af direktiver vedtaget af elleve medlemsstater og til at fortolke disse direktiver. I øvrigt er rækkevidden af disse direktiver undergivet territorialprincippet: direktiverne finder ikke anvendelse på Det Forenede Kongeriges område; en britisk statsborger - eller et datterselskab af en britisk virksomhedsgruppe -, der befinder sig på en af de øvrige elleve medlemsstaters territorium, vil imidlertid være undergivet denne medlemsstats harmoniserede lovgivning. Protokollen indgår således i den gældende fællesskabsret ligesom enhver anden bestemmelse i EØF-Traktaten.

8. Det skal imidlertid fremhæves, at Traktaten om Den Europæiske Union ikke berører institutionernes mulighed for på det sociale- og arbejdsmarkedsmæssige område at anvende de bestemmelser, der er fastsat i EF-traktaten, i henhold til de procedurer der er bindende for tolv medlemsstater.

For fremtiden vil socialpolitikken derfor være styret af:

- bestemmelserne i EF-traktaten som ændret ved traktaten om Den Europæiske Union
- de bestemmelser, der indføres via aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, som vil udgøre et nyt grundlag for fællesskabsaktioner, herunder eventuel vedtagelse af lovgivningsbestemmelser af de elleve medlemsstater, som har underskrevet aftalen.

Social- og arbejdsmarkedspolitikken er således omfattet af to selvstændige retlige grundlag, der supplerer hinanden (jf. bilag 1).

Kommissionens hovedmål er at fremme udviklingen af en europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik, som er til gavn for alle borgere i Den Europæiske Union, og som alle medlemsstater så vidt muligt kan støtte.

Kommissionen kan derfor kun håbe på, at fællesskabsaktioner på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område igen kommer til at bygge på et enkelt retligt grundlag. Det giver konferencen for medlemsstaternes regeringsrepræsentanter i 1996 stor mulighed for.

De væsentligste forhold, der skal være med til at afgøre, hvilken procedure der skal vælges - EF-traktaten eller aftalen indgået mellem elleve medlemsstater - er bl.a. følgende:

- forslagets art
- arbejdsmarkedets parter holdning til forslaget
- behovet for at fremme den sociale dimension i takt med den politik, der føres på andre områder og således Rådets mulighed for at træffe afgørelse med kvalificeret flertal
- viljen til at lade alle arbejdstagere i Fællesskabet få gavn af bestemmelserne
- muligheden for, at alle tolv medlemsstater sammen fortsætter fremad.

Med hensyn til de fremtidige forslag vil Kommissionen afhængig af de ovenfor nævnte kriterier i hvert enkelt tilfælde vurdere, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at anvende protokollen. Hvad angår sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen vil Kommissionen dog give fortrinsret til det juridiske grundlag, der gør det muligt for alle tolv medlemsstater at træffe en afgørelse.

Med hensyn til de forslag, der er under behandling i Rådet, og som blev fremsat inden for rammerne af handlingsprogrammet for det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område, beslutter Kommissionen i hvert enkelt tilfælde, om bestemmelserne i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken skal anvendes eller ej for at fremme forslagene i tilfælde af, at behandlingen i Rådet trækker ud. I de tilfælde, hvor Kommissionen vælger at anvende procedurerne i aftalen, gør den sit yderste - eventuelt med de berørte arbejdsmarkedsparters accept - for at der tages hensyn til det allerede afsluttede arbejde for derved at fremskynde afviklingen af høringsprocessen.

Oprindelsesgrundlaget for artikel 3 og 4 i aftalen

9. Artikel 3 og 4 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken er stærkt inspireret af den aftale, der blev indgået den 31. oktober 1991 mellem UNICE (Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Det Europæiske Fællesskab), EFS (Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation) og CEEP (Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder), og kan betragtes som en afgørende videreudvikling af traktatens artikel 118B¹. I disse artikler omdefineres Kommissionens opgave i forbindelse med at fremme dialogen mellem arbejdsgivere og arbejdstagere (arbejdsmarkedets parter), idet den dels skal fremme høringen af disse parter og dels høre dem, inden den fremsætter forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område. Ved disse to artikler åbnedes der også nye perspektiver for dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan, så denne nu kan føre til overenskomstmæssige forbindelser, herunder aftaler, som under visse fastsatte omstændigheder kan gennemføres ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.

¹ Indsat ved Fællesakten med følgende ordlyd: "Kommissionen bestræber sig på at udvikle dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, idet denne dialog, hvis partnerne finder det ønskeligt, kan føre til, at der knyttes aftalemæssige forbindelser".

Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter.

10. Den traditionelle dialog mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan i henhold til artikel 118 B i EF-traktaten foregik via drøftelser og udvekslinger af synspunkter om spørgsmål af fælles interesse. Selv om disse møder ikke har ført til formelle aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, har de ført til adskillige fælles holdninger om vigtige emner som f.eks. vedrørende makro-økonomiske problemer, indførelse af ny teknologi eller arbejdsmarkedets tilpasningsmuligheder.

Med henblik på gennemførelsen af aftalen er det vigtigt klart at skelne mellem følgende to funktioner, som dialogen mellem arbejdsmarkedets parter har:

- *høring af arbejdsmarkedets parter* med henblik på at blive informeret om de europæiske arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationers holdning og henstillinger til forskellige forslag, som Kommissionen er ved at udarbejde
- *forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter*, som inden for rammerne af deres muligheder for at indgå aftaler og i henhold til artikel 3, stk. 4, kan føre til indgåelsen af en aftale.

HØRING AF ARBEJDSMARKEDETS PARTER

FREMME AF HØRINGEN AF ARBEJDSMARKEDETS PARTER

11. I henhold til artikel 3, stk. 1, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken "har Kommissionen til opgave at fremme konsultationen af arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan og træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at lette dialogen mellem dem, idet den samtidig sørger for en afbalanceret støtte til begge parter". Arbejdsmarkedets parter har nu krav på at blive hørt af Kommissionen både om retningslinjerne for Fællesskabets social- og arbejdsmarkedspolitik og om indholdet af fællesskabsaktionerne. Det krav, der påhviler Kommissionen, om at fremme dialogen mellem arbejdsmarkedets parter, er nu formuleret mere klart i forhold til den tidligere formulering i artikel 118 B i EF-traktaten ("Kommissionen bestræber sig på at udvikle dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan"), idet aftalen indeholder følgende formulering "Kommissionen har til opgave at fremme konsultationen" og træffer "alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at lette dialogen mellem dem".
12. De underskrivende parter har således tildelt Kommissionen en dynamisk rolle i forbindelse med fremme af denne dialog ved at give den til opgave aktivt at gribe ind for at overvinde enhver form for vanskeligheder eller modstand, som den ene eller anden af parterne kunne give udtryk for, og som eventuelt kunne være til hinder for at opnå fremskridt. De foranstaltninger, der er relevante for at fremme denne dialog, kan grupperes under forskellige former for bistand: tilrettelæggelse af møder, støtte til fælles undersøgelser eller fælles arbejdsgrupper, den tekniske bistand, der anses for at være nødvendig som et bærende grundlag for dialogen.
13. For at fremme dialogen mellem arbejdsmarkedets parter påhviler det Kommissionen at sikre "en afbalanceret støtte til begge parter". Med henblik på dette og for at sikre en gennemsigtig og afbalanceret fremgangsmåde gennemgår Kommissionen for øjeblikket den bistand, som den i den seneste tid har ydet til de forskellige parter på arbejdsmarkedet. Kommissionen agter for fremtiden årligt at offentliggøre en redegørelse om den ydede støtte.

HØRINGSPROCEDURERNE

14. I artikel 3, stk. 2 og 3, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken specificeres følgende: "Med henblik herpå konsulterer Kommissionen arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats, før den fremsætter forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område. Hvis Kommissionen efter denne konsultation finder en fællesskabsindsats hensigtsmæssig, konsulterer den arbejdsmarkedets parter om indholdet af det påtænkte forslag. Arbejdsmarkedets parter afgiver en udtalelse, eller om nødvendigt en henstilling til Kommissionen".

Den nuværende situation

15. Det er vigtigt at fremhæve, at Kommissionen under udarbejdelsen af sine forslag, altid har foretaget omfattende høringer. På det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område finder denne høring ofte sted via en række rådgivende udvalg, der hvert har deres eget særlige ansvarsområde. Der er tale om trepartsudvalg (bestående af regerings-, arbejdsgiver- og arbejdstagerrepræsentanter), hvis medlemmer udpeges af Rådet efter forslag fra medlemsstaternes respektive regeringer. De forskellige fælles udvalg varetager en lignende rådgivende rolle. Disse udvalg oprettes af Kommissionen i sektorer, hvor der anvendes en fælles politik, eller hvor man forbereder en fælles politik. I andre tilfælde finder dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og høringen af disse inden for den pågældende sektor om forskellige kommissionsforslag, der kan få konsekvenser på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område, sted på uofficielle møder.
16. Der er ligeledes parallelt til disse særlige rådgivningsorganer blevet udarbejdet ad hoc-høringsprocedurer. Det er nyttigt at minde om, at Kommissionen efter aftale med Styringsgruppen for Dialogen mellem Arbejdsmarkedets Parter² vedtog følgende høringsprocedure ved visse lovgivningsmæssige forslag, som arbejdsmarkedets parter tillægger stor betydning, men som ikke falder inden for rammerne af de eksisterende rådgivningsorganers arbejdsområder. Arbejdsmarkedets parter høres i en tottrinsprocedure i fællesskab om hvert enkelt forslag - den første høring finder sted på grundlag af et arbejdsdokument fra Kommissionens side, og følges af den anden høring, der afholdes inden for de følgende tre måneder, på grundlag af et nyudarbejdet arbejdsdokument fra Kommissionen, der er mere detaljeret og i højere grad i overensstemmelse med det foreløbige udkast, som den ansvarlige tjenestegren agter at forelægge for Kommissionen. Efter disse høringer udarbejder Kommissionens tjenestegrene på grundlag af arbejdsmarkedets parters udtalelser en fortegnelse over de punkter, der er enighed eller uenighed om, og videregiver dette dokument til Kommissionen med henblik på de endelige drøftelser af det pågældende forslag.
17. Parallelt til denne tottrins-høring har Kommissionens tjenestegrene gennemført supplerende høringer af arbejdsmarkedets parter inden for visse industri- og tjenesteydelsessektorer, der i højere grad berøres af de særlige forslag, som er under udarbejdelse; ligeledes er der blevet afholdt høring af andre større organisationer, som ikke indgår i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan.

Som led i denne fælles tottrinshøring har Kommissionens tjenestegrene udvidet deres høringer til at omfatte andre organisationer, der er repræsentative både for det økonomiske og det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område.

² Oprettet på politisk plan af repræsentanter for UNICE, CEEP, EFS og Kommissionen

18. Disse første høringer har utvivlsomt bidraget til at tilnærme synspunkterne til hinanden og til at forbedre den gensidige forståelse, selv om forskellige opfattelser i en række tilfælde ikke har kunnet overvindes mellem de parter, som ønsker lovgivning på fællesskabsplan, og de, der er imod.

Ny fremgangsmåde

19. I aftalen formaliseres disse to trin:

Trin 1

- ° I artikel 3, stk. 2, præciseres det, at "Kommissionen hører arbejdsmarkedets parter om de mulige retningslinjer for en fællesskabsindsats, før den fremsætter forslag på det sociale og arbejdsmarkedspolitiske område".

Trin 2

- ° "Hvis Kommissionen efter denne konsultation finder en fællesskabsindsats hensigtsmæssig, konsulterer den arbejdsmarkedets parter om indholdet af det påtænkte forslag. Arbejdsmarkedets parter afgiver en udtalelse eller, om nødvendigt, en henstilling, til Kommissionen (artikel 3, stk. 3, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken).

På baggrund af de allerede indhøstede erfaringer foreslår Kommissionen, at

- første fase af høringen af arbejdsmarkedets parter indledes med, at Kommissionen sender en skrivelse til disse; den ønskede høring kan ske skriftligt, hvis arbejdsmarkedets parter ønsker det, eller på ad hoc-møder; høringsperioden må ikke vare mere end seks uger;
- Kommissionen tager stilling på grundlag af de bemærkninger, den har modtaget i forbindelse med den første høring, og beslutter, om man skal gå videre til anden fase;
- anden fase af høringen består i, at arbejdsmarkedets parter modtager endnu en skrivelse fra Kommissionen, som indeholder det fremlagte forslag, herunder angivelse af dets eventuelle retlige grundlag.
- i forbindelse med den anden høring skal arbejdsmarkedets parter skriftligt komme med en udtalelse til Kommissionen, de kan ligeledes give udtryk for ønsket om et ad hoc-møde, idet de anfører de punkter, hvor de er enige, og de punkter, hvor de er uenige i forbindelse med deres respektive

holdninger til det fremsatte forslag; de kan eventuelt fremsætte en henstilling, hvori de anfører deres fælles holdning til forslaget; anden fase af høringen må ikke vare mere end seks uger.

20. De nye høringsprocedurer vil ikke fuldstændigt erstatte de tidligere, især når disse indebærer inddragelse af de allerede oprettede trepartsrådgivningsudvalg. Følgende udvalg vil tjene til høring af arbejdsmarkedets parter, herunder, om nødvendigt, ved høring i henhold til artikel 3: Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhedsbeskyttelse på Arbejdspladsen samt Det Faglige Udvalg for Arbejdskraftens Frie Bevægelighed. De to procedurer kan således lejlighedsvis forløbe parallelt afhængigt af, hvilket område det specifikke forslag omhandler. Kommissionen agter imidlertid at sikre, at overlappning undgås, og at der er et maksimum af gennemsigtighed på alle trin i de forskellige procedurer.
21. Kommissionen finder det hensigtsmæssigt at undersøge, hvorledes dialogen mellem arbejdsmarkedets parter fungerer i dag med henblik på at fremme denne dialog som led i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken. Kommissionen agter følgelig at træffe egnede foranstaltninger til at rationalisere de forskellige høringsprocedurer, herunder også de sektorbestemte.

ORGANISATIONER, DER SKAL HØRES

22. Ved udarbejdelsen af de forskellige foranstaltninger, som Kommissionen foreslog i forbindelse med handlingsprogrammet om gennemførelsen af Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder, var det Kommissionens holdning, at det ville være ønskeligt at gøre mange initiativer med afgørende politisk betydning til genstand for dybtgående høringer som led i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter. Disse initiativer var ikke omfattet af de eksisterende rådgivende udvalgs arbejdsområder. Endvidere fik styringsgruppen i overensstemmelse med konklusionerne, der blev vedtaget enstemmigt, fra mødet afholdt i Palais d'Egmont den 12. januar 1989, bemyndigelse til at opfordre Kommissionen til at "høre erhvervslivets to parter om ethvert projekt eller forslag til beslutning i den indledende fase".

Som led i de fælles tottrinshøringsprocedurer, som Kommissionen indgik aftale om med repræsentanter fra EFS, UNICE og CEEP, har Kommissionens tjenestegrene udvidet høringerne til at omfatte andre organisationer, der er repræsentative både på det økonomiske og det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område.

23. Efter vedtagelsen af Maastricht-Traktaten og protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken samt aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken har et antal organisationer, som ikke deltager i den nuværende dialog mellem arbejdsmarkedets parter, formelt anmodet Kommissionen om at kunne deltage direkte i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter. For at kunne afgøre disse spørgsmål på grundlag af et omfattende kendskab til de faktiske forhold gennemførte Kommissionen en undersøgelse vedrørende europæiske arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer for således at få mulighed for at opnå et bedre kendskab til de forskellige mekanismer, der gælder for opbygningen af repræsentative dialoger mellem arbejdsmarkedets parter på nationalt plan, og for at kunne vurdere, hvorledes denne proces bedst kan gennemføres på fællesskabsplan.

Denne undersøgelse om arbejdsmarkedets parter, og hvoraf de vigtigste resultater er indeholdt i bilag 3, er tilgængelig for offentligheden på anmodning herom. Kommissionen har uddraget følgende to konklusioner af undersøgelsen:

- (a) forskellene i praksis i de forskellige medlemsstater er af en sådan karakter, at der ikke findes en model, der kan overtages til anvendelse på europæisk plan
 - (b) udformningen og udviklingen af de forskellige systemer i medlemsstaterne har været meget tidskrævende, og det ville derfor være illusorisk at forestille sig, at man via en administrativ beslutning kunne skabe et europæisk system fra den ene dag til den anden.
24. Som et generelt princip er det Kommissionens opfattelse, at organisationerne, for så vidt som de opfylder følgende kriterier, i henhold til aftalens artikel 3 skal høres:
- de skal være tværfaglige eller dække flere sektorer eller kategorier og operere på europæisk plan;
 - de skal være sådanne organisationer, som selv indgår som et integreret og anerkendt element i strukturerne for dialogen mellem arbejdsmarkedets parter i den pågældende medlemsstat, og med kapacitet til at forhandle aftaler og i så stor udstrækning som muligt være repræsentative for samtlige medlemsstater;
 - have relevante strukturer, der sikrer en effektiv deltagelse i høringsproceduren.

Bilag 2 indeholder en liste over de organisationer, som på nuværende tidspunkt alt i alt opfylder disse kriterier. Listen vil blive revideret på grundlag af de erfaringer, man får i forbindelse med de ny procedurer, der fastlægges i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, og udviklingen i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter.

25. Kommissionen anerkender samtidig, at den dialog mellem arbejdsmarkedets parter, der er blevet iværksat mellem UNICE, CEEP og EFS, giver et omfattende erfaringsgrundlag. Kommissionen har ligeledes mærket sig deres fælles holdning vedrørende gennemførelsen af de nye procedurer, der er fastsat i aftalen.
26. Der findes en række organisationer, der opfylder kriterierne i punkt 24, og som potentielt er egnede til at blive inddraget i høringsproceduren. Kommissionen ønsker ikke at anlægge en restriktiv synsvinkel på dette punkt, men er samtidig klar over de praktiske problemer, som et eventuelt stort antal deltagere vil rejse. Det er kun organisationerne selv, der er i stand til at udvikle deres egne dialog- og forhandlingsorganer. Kommissionen bestræber sig på at fremme udviklingen af nye forbindelsesstrukturer mellem alle arbejdsmarkedets parter for derved at bidrage til rationaliseringen og forbedringen af processen. Der skal i den forbindelse lægges særlig vægt på de små og mellemstore virksomheders repræsentation.
27. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt eller ej i den første fase at skabe en form for rådgivningsorgan eller et overordnet forbindelsesudvalg med henblik på de procedurer, der fastsættes i artikel 3 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken. Efter nøje at have overvejet dette spørgsmål finder Kommissionen, at en sådan fremgangsmåde på dette indledende trin ikke vil være den bedste vej fremad, selv om det utvivlsomt vil være nødvendigt at genbehandle dette spørgsmål på baggrund af de indhøstede erfaringer i løbet af processen.

Resume af den nye fremgangsmåde i forbindelse med høringer

28. Situationen i forbindelse med høringen af arbejdsmarkedets parter om social- og arbejdsmarkedspolitikken ser nu ud som følger:
- Kommissionen gennemfører som tidligere en række omfattende høringer for derved at sikre, at dens politik bliver så hensigtsmæssig som mulig i forhold til situationen på det økonomiske, sociale og arbejdsmarkedsmæssige område. Høringerne vil komme til at omfatte alle europæiske og eventuelt nationale organisationer, der kunne være interesseret i Fællesskabets social- og arbejdsmarkedspolitik.
 - Den vil inden for rammerne af bestemmelserne i artikel 3 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken iværksætte en række formelle høringer af de europæiske organisationer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter, der er nævnt i bilag 2, og som opfylder de i punkt 24 fastsatte kriterier.
 - Kommissionen mener, at det vil være hensigtsmæssigt at anvende de særlige høringsprocedurer, der er omhandlet i artikel 3 i aftalen, i forbindelse med alle forslag på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige

område, uanset hvilket retligt grundlag man vælger at anvende. Endvidere forbeholder Kommissionen sig ret til at iværksætte en række særlige høringer om alle andre generelle forslag og forslag som vedrører visse sektorer, og som påvirker det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område.

- De formelle høringer af arbejdsmarkedets parter, der er fastsat i artikel 3 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, kan føre til en udtalelse, en henstilling eller til overenskomstmæssige forbindelser, herunder aftaler på de områder, der henhører under arbejdsmarkedets parters kompetence.

FRA HØRING TIL FORHANDLING

29. I forbindelse med Kommissionens høring om indholdet af et forslag til en fællesskabsaktion kan arbejdsmarkedets parter afgive en udtalelse eller, eventuelt, en henstilling til Kommissionen. Alternativt kan arbejdsmarkedets parter, som fastsat i artikel 3, stk. 4, "meddele Kommissionen, at de ønsker at indlede processen i artikel 4". Såfremt de beslutter sig for sidstnævnte aktionsform, kan de inden for rammerne af deres forhandlingsmæssige uafhængighed indlede en forhandlingsproces, der kan føre til indgåelse af en direkte aftale mellem parterne. Forhandlingsprocessen kan vare i op til 9 måneder og kan forlænges, hvis Kommissionen giver tilladelse hertil.
30. Spørgsmålet om, hvorvidt en aftale mellem en række parter på arbejdsmarkedet, som repræsenterer visse erhverv eller sektorer, kan udgøre et tilstrækkeligt grundlag for Kommissionen til at indstille sin aktion på det lovgivningsmæssige område, må behandles i hvert enkelt tilfælde under særlig hensyntagen til forslaget art og rækkevidde og den mulige virkning af en aftale mellem arbejdsmarkedets parter vedrørende de spørgsmål, som foreslaget sigter mod.
31. Under deres selvstændige forhandlinger er arbejdsmarkedets parter på ingen måde forpligtet til at begrænse sig til kun at behandle indholdet af de forslag, der er under udarbejdelse i Kommissionen, eller til kun at foreslå ændringer, eftersom det kun er på de områder, der er omfattet af Kommissionens forslag, der vil kunne gennemføres en fællesskabsaktion. De pågældende arbejdsmarkedsparter vil være de parter, der indvilliger i at forhandle indbyrdes. Indgåelse af sådanne aftaler er fuldt ud overladt til de forskellige organisationer. Kommissionen mener dog, at de organisationer, der underskriver en aftale, bør huske på bestemmelserne om små og mellemstore virksomheder i artikel 2, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken.
32. Forhandlingerne må ikke vare mere end 9 måneder, medmindre de berørte arbejdsmarkedsparter og Kommissionen i fællesskab træffer beslutning om en forlængelse. Ifølge aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken er det Kommissionen, der vurderer de to parters muligheder for at nå frem til en aftale inden for den fastsatte periode, således at man undgår nyttesløse forhandlinger, der i sidste instans ville virke blokerende for Kommissionens mulighed for at fastsætte bestemmelser. Ved gennemførelsen af denne vurdering vil Kommissionen fuldt ud respektere arbejdsmarkedets parter uafhængighed.

33. Ved eller før udløbet af de ni måneder skal arbejdsmarkedets parter følgelig forelægge en rapport for Kommissionen, hvori de redegør for forhandlingernes forløb og meddeler Kommissionen:
- a) enten at de har indgået en aftale og i fællesskab anmoder Kommissionen om at foreslå Rådet at træffe afgørelse om gennemførelse af en aftale
 - b) eller at de har indgået en indbyrdes aftale og foretrækker at gennemføre denne i overensstemmelse med de procedurer og den praksis, der er typiske for arbejdsmarkedets parter og de pågældende medlemsstater
 - c) eller at de agter at fortsætte forhandlingerne ud over de ni måneder og følgelig anmoder Kommissionen om i samarbejde med dem at fastsætte en ny frist
 - d) eller at de er ude af stand til at nå til en aftale.
34. I tilfælde af en situation som anført under (d) undersøger Kommissionen muligheden for på grundlag af det udførte arbejde at fremsætte et forslag til retsakt på det pågældende område og informerer Rådet om de overvejelser, den har gjort sig. I overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i traktaten, skal Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Europa-Parlamentet ligeledes høres .
35. Under alle omstændigheder og uden at bryde princippet om arbejdsmarkedets parters frihed, hvilket er indeholdt i artikel 3 og 4 i aftalen om social- og arbejdsmarkeds-politikken, finder Kommissionen, at Europa-Parlamentet fortsat skal informeres under alle faser af den eventuelle hørings- eller forhandlingsprocedure mellem arbejdsmarkedets parter.
36. Med hensyn til høringen af medlemsstaterne vil denne finde sted som hidtil. Med hensyn til situationen i landene, der er med i EØS-aftalen, er det i det foregående blevet nævnt, at protokollen indgår i den gældende fællesskabslovgivning, ligesom alle andre bestemmelser i EF-traktaten. En afgørelse truffet på grundlag af artikel 4 vil således være anvendelig på førnævnte lande. I praksis dækker arbejdsmarkedsorganisationerne generelt disse lande, således at de de facto er inddraget i alle høringens faser, idet forhandlingen i øvrigt er overladt til arbejdsmarkedets parter.

GENNEMFØRELSEN AF AFTALERNE

37. Aftaler indgået på fællesskabsplan skal gennemføres:

- a) enten i overensstemmelse med de procedurer og den praksis, der er typiske for arbejdsmarkedets parter og medlemsstaterne, idet denne bestemmelse ledsages af følgende erklæring:

"De 11 høje kontraherende parter erklærer, at det første trin i gennemførelsen af aftalerne mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan - der er nævnt i artikel 4, stk. 2 - består i at udbygge aftalens indhold ved kollektive forhandlinger og efter de regler, der gælder i de enkelte medlemsstater, og at dette derfor ikke indebærer, at medlemsstaterne har pligt til direkte at anvende disse aftaler eller udarbejde regler for gennemførelse heraf, eller at de har pligt til at ændre gældende nationale bestemmelser for at lette iværksættelsen af disse".

- b) eller for de spørgsmål, der er omfattet af artikel 2, efter fælles anmodning fra de underskrivende parter, ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af et forslag fra Kommissionen.

Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, undtagen i de tilfælde, hvor den pågældende aftale indeholder en eller flere bestemmelser vedrørende et af de områder, der omhandles i artikel 2, stk. 3, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed.

I tilfælde af at forhandlingerne resulterer i en aftale, som arbejdsmarkedets parter beslutter at gennemføre ad frivillighedens vej, vil bestemmelserne i denne aftale være bindende for deres medlemmer og vil kun vedrøre disse og det kun i det omfang, de er i overensstemmelse med den praksis og de procedurer, der er typiske for arbejdsmarkedets parter i de enkelte medlemsstater.

RÅDETS AFGØRELSE

38. Hvis arbejdsmarkedets parter anmoder om, at en aftale, der er indgået på fællesskabsplan, gennemføres via Rådets afgørelse på grundlag af Kommissionens forslag, har Rådet i henhold til Kommissionen ikke mulighed for at ændre aftalen. Kommissionen nøjes derfor, efter at den har set nærmere på den aftale, arbejdsmarkedets parter har indgået, under alle omstændigheder med at foreslå, at Rådet vedtager en afgørelse vedrørende aftalen i den form, i hvilken den er blevet indgået.
39. I kraft af sin rolle som traktaternes vogter udarbejder Kommissionen sine forslag til afgørelse, som den forelægger Rådet, idet den tager hensyn til de kontraherende parters repræsentative status, deres mandat samt "lovmæssigheden" af enhver bestemmelse i den kollektive aftale i forhold til fællesskabslovgivningen og under overholdelse af bestemmelserne vedrørende små og store virksomheder i artikel 2, stk. 2. Under alle omstændigheder agter Kommissionen at udarbejde en begrundet udtalelse om ethvert forslag, som forelægges for Rådet vedrørende dette område, med Kommissionens bemærkninger til og vurdering af den aftale, der er indgået mellem arbejdsmarkedets parter.
- Når Kommissionen finder, at den ikke bør forelægge et forslag om en afgørelse til gennemførelse af en aftale for Rådet, vil Kommissionen ufortøvet meddele de kontraherende parter grundene til sin beslutning.
40. I artikel 4, stk. 2, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken fastsættes ikke, at Kommissionen skal høre Europa-Parlamentet i forbindelse med de anmodninger, den modtager fra arbejdsmarkedets parter vedrørende gennemførelsen af en aftale via Rådets afgørelse. Kommissionen har dog til hensigt at informere Europa-Parlamentet og sende det aftalen samt forslaget til afgørelse og begrundelsen, således at det, hvis det finder det ønskeligt, kan meddele Kommissionen og Rådet dets holdning.
41. Rådets afgørelse begrænses til at gøre bestemmelserne i den fælles aftale, der er indgået mellem de pågældende arbejdsmarkedsparter, bindende for disse, således at aftalens tekst ikke vil indgå som en del af afgørelsen, men vil foreligge som bilag hertil.
42. Såfremt Rådet beslutter i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i sidste afsnit i artikel 4, stk. 2, ikke at iværksætte aftalen i den form, den er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, trækker Kommissionen sit forslag til afgørelse tilbage og undersøger muligheden for på grundlag af det udførte arbejde at fremsætte et forslag til retsakt på det pågældende område.

GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIVER VIA KOLLEKTIVE AFTALER

43. I artikel 2, stk. 4, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken bestemmes det, at en medlemsstat "kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fælles anmodning fra disse, at gennemføre direktiver, der er udstedt i henhold til stk. 2 og 3". Som det fremgår af Kommissionens praksis, er medlemsstaterne imidlertid stadig ansvarlige for at sikre, at arbejdsmarkedets parter har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej", og for at de træffer "de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv". Denne gennemførelse af et direktiv ved hjælp af en aftale skal være sket "senest på den dato, hvor et direktiv skal være gennemført i overensstemmelse med artikel 189".
44. Ved denne bestemmelse indføres som led i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken det generelle princip, at direktiver kan gennemføres ved hjælp af kollektive aftaler. Dette princip er blevet anerkendt i Domstolens retspraksis³, og er også i overensstemmelse med Den Internationale Arbejdsorganisations gennemførelseskrav⁴ og Europa-Rådets⁵.
45. Artikel 2, stk. 4, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken skal fortolkes på baggrund af de mål, der er fastsat i samme aftales artikel 1: fremme af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter under hensyntagen til forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet.
46. Det kræves ikke i artikel 2, stk. 4, at medlemsstaterne indfører særlige eller specielle procedurer, eller at arbejdsmarkedets parter tildeles et specielt og officielt mandat; ej heller kræves det af disse, at de forelægger en fælles anmodning forud for fælles forhandlinger om en aftale om gennemførelse af det pågældende direktiv. Den faktiske indgåelse af en aftale og meddelelse af denne aftale til medlemsstatens kompetente myndighed skal opfattes som en stiltiende fælles anmodning i den betydning, der er fastlagt i første afsnit i artikel 2, stk. 4.

³ Sag 193/83 [1985] SML 427

⁴ ILO-konventioner nr. 100, 101, 106, 111, 171, 172, osv.

⁵ Artikel 35, stk. 1, i Den Europæiske Socialpagt

47. I henhold til andet afsnit i artikel 2, stk. 4, er de pågældende medlemsstater ansvarlige med hensyn til sikring af, at "senest på den dato, hvor et direktiv skal være gennemført i overensstemmelse med artikel 189, vil arbejdsmarkedets parter ved en aftale have indført de nødvendige foranstaltninger", og for, at der træffes "de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv". Ved denne formulering, der er en let ændret udgave af tilsvarende bestemmelser i en række direktiver, bestemmes det, at den pågældende medlemsstat skal tilvejebringe procedurer, hvorved man, om nødvendigt, kan afbøde mangler i aftalen om gennemførelsen af direktivet. Formålet med dette er at sikre, at de pågældende arbejdstagere i praksis indrømmes de rettigheder, der er fastsat i det pågældende direktiv.⁶
48. I henhold til artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaten "sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv", selv om medlemsstaten kan overdrage gennemførelsen til arbejdsmarkedets parter. I denne forbindelse er omtalen i aftalens artikel 1 af foranstaltninger, "der tager hensyn til forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet" relevant.

⁶ Artikel 2(1) i Rådets direktiv 92/56/EØF af 27/6/1992
Artikel 9(1) i Rådets direktiv 91/538/EØF af 14/10/1991

KONKLUSION

49. Den nye situation, der er opstået på grund af eksistensen af to retlige rammer for aktioner på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område, vil blive vanskelig at forvalte.

Den nye rolle, arbejdsmarkedets parter spiller, er et betydeligt skridt fremad, men videreudviklingen af denne rolle vil kræve tid.

Kommissionen vil gøre, hvad der står i dens magt, for at anvende disse nye procedurer effektivt og samtidigt fleksibelt. Det afgørende punkt på dette tidlige trin i gennemførelsen af de nye mekanismer er, at der gives spillerum for en naturlig videreudvikling. Oprettelsen af stive strukturer vil næppe medføre de bedste resultater på dette tidlige trin.

Kommissionen er af den opfattelse, at med denne meddelelse fastlægges en række grundlæggende regler for gennemførelsen af de nye procedurer med henblik på at sikre en effektiv og gennemskuelig aktion, og at der er tale om en dynamisk proces, der med tiden vil udvikle sig, og som det senere vil være nødvendigt at tage op til fornyet behandling.

Kommissionen har derfor besluttet at udarbejde en tidsplan for jævnlige evalueringer og nybehandlinger af aftalen, der vil blive foretaget i samarbejde med Rådet, Europa-Parlamentet og arbejdsmarkedets parter selv på grundlag af de indhøstede erfaringer.

OVERSIGT OVER DE VIGTIGSTE RETLIGE GRUNDLAG PÅ DET SOCIALE OG ARBEJDSMARKEDSMÆSSIGE OMRÅDE

MAASTRICHT-PROTOKOLLEN

KVALIFICERET FLERTAL (44/66) (art. 2, stk. 1)

- forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
- arbejdsvilkårene
- information og høring af arbejdstagerne
- lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og lige behandling i arbejdet
- erhvervsmæssig integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet

ENSTEMMIGHED(11) NØDVENDIG (art. 2, stk. 3)

- arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse
- beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt
- repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og

EF-TRAKTATEN

KVALIFICERET FLERTAL (54/76)

- art. 49: arbejdskraftens frie bevægelighed
- art. 54: etableringsret
- art. 57: glensidig anerkendelse af eksamensbeviser
- art. 125 (ny): ESF (gennemførelsesbestemmelser)
- art. 127 (ny): erhvervsuddannelse
- art. 118A: sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen
- art. 100A, art. 43: landbrug,
- art. 75: transport

ENSTEMMIGHED (12) NØDVENDIG

- art. 51: social tryghed (foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på arbejdskraftens frie bevægelighed)

- beskæftigelsesvilkår for tredjelandsborgere, der lovligt opholder sig på Fællesskabets område
- finansielle bidrag til beskæftigelsesfremme og jobskabelse

- art. 100: det indre marked
- art. 130D: arbejdsopgaver, prioriterede mål og opbygningen af strukturfondene
- art. 235.

**E J O M F A T T E T A F
F Æ L L E S S K A B E T S
K O M P E T E N C E (art. 2, stk. 6)**

lønforhold
organisationsret, strejkeret, ret til
lock-out

Fortegnelse over de arbejdsmarkedsorganisationer, der på det nuværende trin opfylder kriterierne i meddelelsens punkt 24

1. Generelle tværfaglige organisationer

- Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i De Europæiske Fællesskaber og dennes sektororganisationer (UNICE)
- Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder (CEEP)
- Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS)

2. Tværfaglige organisationer, der repræsenterer visse kategorier af arbejdstagere eller virksomheder

- Den Europæiske Sammenslutning af Håndværk og Små og Mellemstore Virksomheder (UEAPME, EUROPME og andre tilknyttede organisationer)
- Den Europæiske Sammenslutning af Virksomhedsledere (CEC)
- Eurocadres

3. Specifikke organisationer

- EUROCHAMBERS

4. Sektorbestemte organisationer, der tværfagligt ikke er tilknyttet andre organisationer¹

- EUROCOMMERCE
- COPA/COGECA
- Association of European Cooperative Insurers (AECI)
- International Association of Insurance and Reinsurance Intermediaries (BIPAR)
- European Insurance Committee (CEA)
- Banking Federation of the European Community
- Savings Banks Group of the European Community (GCE-CEE)
- Association of Cooperative Banks of the EC

¹ Vil også blive hørt afhængig af behovene i sektororganisationerne under UNICE og fagforeningsudvalgene under EFS (jf. kategori 1).

- European Timber Association (ETA)
- European Construction Industry Federation (FIEC)
- Confederation of the National Hotel and Restaurant Associations in the European Community, HOTREC
- European Regional Airlines Organisation (ERA)
- International Civil Airports Association (ICAA)
- Association des aéroports civils internationaux (ACI)
- Association of European Community Airlines (ACE)
- Association of European Airlines (AEA)
- Organisation européenne des bateliers
- International Union for Inland Navigation
- European Community Shipowners' Association (ECSA)
- Community of European Railways
- International Road Transport Union (IRU)

***De vigtigste resultater af undersøgelsen vedrørende
arbejdsmarkedets parter (hvor repræsentative de er)***

Hovedformålet med undersøgelsen er at få et overblik over, hvem en række europæiske forbund inden for alle industrigrene og på alle niveauer repræsenterer (nedenfor forklares, hvorledes disse er blevet udvalgt). Undersøgelsen skal ikke give en fuldstændig beskrivelse af alle arbejdsmarkedets parters repræsentative organisationer inden for alle industrigrene eller sektorer på fællesskabsplan eller nationalt plan.

De vigtigste spørgsmål, der blev behandlet i den indledende fase (eksperternes rapporter)

I undersøgelsens første fase udarbejdede en uafhængig ekspert fra de respektive lande en rapport bestående af to dele for hver medlemsstat. Den første del af eksperternes rapporter indeholdt en række grundlæggende data, der viser, hvorledes følgende spørgsmål vedrørende, hvor repræsentative arbejdsgivernes og arbejdstagernes organisationer er, behandles i forbindelse med både formelle høringer og kollektive forhandlinger:

- Hvis der eksisterer en form for formel eller gensidig anerkendelse af arbejdsmarkedets parter, hvilke kriterier anvendes da til at afgøre, om de er repræsentative eller ej?
- Hvis der findes en formel procedure for høring af arbejdsmarkedets parter på nationalt eller regionalt plan eller på sektorplan, hvem er da involveret heri?
- Hvis der både finder formelle høringer (på nationalt eller regionalt plan eller på sektorplan) og forhandlinger sted, ønskes en liste over alle relevante juridiske, administrative og politiske bestemmelser vedrørende arbejdstagernes og arbejdsgivernes organisationer, navnlig bestemmelser vedrørende inddragelse og/eller udelukkelse af visse organisationer.

Anden del af eksperternes rapporter bestod af et "individuelt datakort" for hver relevant (inden for rammerne af undersøgelsen) arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisation i det pågældende land med angivelse af:

- type**: dens aktivitetsområde (hvilke industrigrene dækker den);
- kvantitative oplysninger**: om dens medlemmer og tilsluttede organisationer;
- kvalitative oplysninger om medlemmerne**: hvilken form for medlemsskab (over- eller underrepræsentation af visse kategorier eller sektorer);
- rolle i forbindelse med kollektive forhandlinger**: i hvilken udstrækning organisationen er involveret i indgåelsen af kollektive aftaler;
- rolle i forbindelse med høringer**: organisationens rolle i forbindelse med formelle høringer på nationalt plan (eventuelt på regionalt plan eller sektorplan, hvis dette er mere hensigtsmæssigt);

- **organisationens forbindelse til andre organisationer**, navnlig dens medlemsskab af organisationer på højere plan (nationalt plan eller fællesskabsplan);
- **repræsentation**: direkte og indirekte på de årlige møder i ILO.

Valg af organisationer, der er medtaget i undersøgelsen

Undersøgelsen vedrører europæiske forbund af arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer inden for alle industrigrene. Udvælgelsen af "relevante" organisationer, der skulle med i undersøgelsen, blev foretaget som følger:

Forbund, hvis medlemsorganisationer klart repræsenterer deres medlemmers interesser som enten arbejdsgiver- eller arbejdstagerorganisationer både i forbindelse med forhandlinger (med "den anden side") og høringer, blev medtaget. Nogle organisationer blev medtaget i undersøgelsen, selv om det a priori ikke var helt klart, i hvilken udstrækning de ville kunne opfylde dette kriterie, idet et af formålene med undersøgelsen var at afgøre, af hvilken art de var. Nogle organisationer blev tilføjet på listen over "relevante" organisationer, fordi de udtrykkeligt anmodede Kommissionen om at blive inddraget i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan.

Der blev udvalgt tolv organisationer på grundlag af følgende:

- UNICE, CEEP og EFS, fordi de allerede deltager i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan;
- på arbejdstagersiden forsøger følgende to organisationer at komme til at deltage i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på europæisk plan: CEC og CESI;
- på arbejdsgiversiden anmodede UEAPME, EUROPMI og muligvis EMSU om det samme på vegne af de små og mellemstore virksomheder; AECM og CEDI, som ligeledes repræsenterer de små og mellemstore virksomheder på europæisk plan, blev medtaget for derved at gøre det muligt at foretage en mere fuldstændig sammenligning mellem disse "konkurrerende" organisationer;
- EUROCOMMERCE, selv om det ikke er en organisation, der omfatter hele industrien, men flere sektorer, og som har et betydeligt antal små og mellemstore virksomheder som medlemmer, anmodede også om at blive anerkendt som den førende repræsentant for handelssektoren i forbindelse med arbejdsmarkedsforhold og sociale forhold snarere end UNICE; ECWITA, et (med EUROCOMMERCE) delvis konkurrerende forbund, der omfatter flere sektorer, blev medtaget for at få et større overblik over handelssektoren (engroshandel).

Det forhold, at ingen andre forbund, der dækker flere sektorer, blev medtaget, betyder ikke, at de er mindre repræsentative, hverken i deres egen sektor eller på europæisk plan, men blot, at der i de øvrige sektorer ikke på samme måde opstod problemer med, hvorvidt en organisation var repræsentativ eller ej.

Det forhold, at visse forbund er medtaget i undersøgelsen, betyder derfor på ingen måde, at man på forhånd har vurderet, at de er repræsentative. Det betyder hovedsageligt, at der var brug for flere oplysninger om, hvad de repræsenterer, og om deres (indbyrdes) forbindelse. Visse andre europæiske organisationer, som i sig selv er meget vigtigere end nogle af de ovenfor nævnte, blev ikke medtaget, fordi der ikke i forbindelse med gennemførelsen af protokollen om arbejdsmarkeds- og socialpolitikken var behov for at få dem belyst på samme måde.

Den anvendte metodologi

Undersøgelsen blev gennemført i perioden september 1992-juli 1993.

Oprindeligt blev arbejdet hovedsageligt udført af de nationale eksperter, Kommissionen havde udvalgt, og som havde ansvaret for at udarbejde et udkast til rapport om deres eget land, der skulle indholde det ovenfor nævnte.

I næste fase analyserede GD V alle tolv rapporter og udarbejdede et resume heraf i form af såkaldte "hurtiganalyser". Del A og B var hovedsageligt baseret på rapporterne, men indeholdt også oplysninger, som eksperterne havde givet Kommissionen, efter at de havde afsluttet den endelige rapport.

Disse dokumenter blev sendt til de tolv europæiske forbund, som skulle se nærmere på dem og få mulighed for at reagere på beskrivelserne heri og kontrollere, at navnlig oplysningerne om deres egen organisation var korrekte. I de fleste tilfælde drøftede man også de foreløbige resultater med dem (under uformelle, bilaterale møder).

Dokumenterne er også blevet grundigt drøftet med medlemsstaternes nationale administrationer (i de fleste tilfælde med arbejdsministeriet eller socialministeriet), som fra begyndelsen af september 1992 blev dybt involveret i dette undersøgelsesprojekt gennem møderne med generaldirektørerne for arbejdsmarkedsforhold, og som alle har været med til at revidere de første udkast til dokumenterne.

Det seneste udkast er derfor stadigvæk baseret på de nationale eksperters oprindelige arbejde, men mange bemærkninger og oplysninger fra de hørte organisationer og administrationer er blevet medtaget.

I undersøgelsen stilles navnlig følgende spørgsmål:

1. Hvilke former for anerkendelse af arbejdsmarkedets parter findes der i medlemsstaterne?

Hvad angår kollektive forhandlinger er det grundlæggende i de fleste lande den gensidige anerkendelse, men der kan være en række yderligere formelle eller lovgivningsmæssige krav, der skal opfyldes (f.eks. en række kvantitative kriterier, der er fastsat i lovgivningen eller på anden vis) for derved at skelne mellem organisationer, der har et betydeligt (det betydeligste) antal medlemmer, og organisationer, der er mindre repræsentative.

Med henblik på andre forhold (f.eks. repræsentation i høringsorganer) findes der i halvdelen af medlemsstaterne formelle anerkendelsesmekanismer, som er forskellige eller mere omfattende end dem, der anvendes i forbindelse med kollektive forhandlinger.

Undersøgelsen viser, at der er stor forskel på de systemer og mekanismer for anerkendelse af arbejdsmarkedets parter, der anvendes i de forskellige medlemsstater, og at det er svært at finde en fællesnævner, som let vil kunne overføres på fællesskabsplan, bortset fra princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med forhandlinger.

2. Hvilke kriterier anvendes der indenfor de formelle systemer for anerkendelse af arbejdsmarkedets parter for at afgøre, om de er repræsentative?

Der anvendes (undertiden implicit) i forbindelse med disse systemer, hvis der eksisterer sådanne, en række kvantitative kriterier af forskellig art i ca. halvdelen af medlemsstaterne. Generelt synes de kvalitative kriterier at være mindre væsentlige. Undersøgelsen bekræfter, der er stor forskel på de fremgangsmåder, der anvendes.

3. Hvilke formelle mekanismer for høring af arbejdsmarkedets parter findes der på nationalt plan?

I de fleste medlemsstater findes der mindst et formelt organ af varierende betydning til brug i forbindelse med høringer af arbejdsmarkedets parter. I de fleste tilfælde er der tale om en eller anden form for trepartsorgan.

4. Hvem er involveret i disse formelle høringer?

Generelt er det de store nationale paraplyorganisationer, der er tilsluttet UNICE og EFS, der har flest sæder i de formelle høringsorganer, der er nævnt under punkt 3. I de fleste tilfælde gives der imidlertid et mindre antal pladser til andre organisationer.

5. Hvad repræsenterer de tolv undersøgte uafhængige europæiske arbejdsgiver- eller arbejdstagerorganisationer i hver enkelt medlemsstat? Hvad kan der på grundlag heraf konkluderes om deres "betydning" eller hvor repræsentative de er på fællesskabsplan?

I undersøgelsen gives et resume af, hvad de tolv undersøgte europæiske forbund hver især grundlæggende repræsenterer i den enkelte medlemsstat, uden at der går i detaljer med, hvilke svagheder eller stærke sider de måtte have i de specifikke sektorer.

Det er imidlertid også muligt på grundlag af undersøgelsens resultater at nå frem til følgende inddeling af de undersøgte organisationer i kategorier:

I På arbejdsgiversiden

- De mest repræsentative arbejdsgiverorganisationer, der omfatter alle industrigrene, og som er involveret i alle høringer er UNICE; CEEP anerkendes generelt også som et arbejdsgiverforbund på europæisk plan.

- Arbejdsgiverforbund eller -foreninger, der er meget repræsentative for særlige kategorier af virksomheder eller særlige aspekter af deres aktiviteter, navnlig:
 - I forbindelse med små og mellemstore virksomheder: UEAPME (og dets fælles struktur med EUROPMI).
 - I samme gruppe muligvis også EUROCOMMERCE, som er en organisation, der repræsenterer flere sektorer, og som har mange små og mellemstore virksomheder som medlemmer, og som hævder, at dets medlemmer beskæftiger ca. 20 mio. mennesker (men med betydelige overlapninger med UNICE). Der kunne imidlertid også findes argumenter for at betragte den som den mest repræsentative arbejdsgiverorganisation i handelssektoren.
 - I forbindelse med uddannelses- eller beskæftigelsesprojekter er organisationer som f.eks. EUROCHAMBERS, CECOP og YES FOR EUROPE involveret.
 - Når de liberale erhverv er direkte berørt: SEPLIS (ikke omfattet af undersøgelsen), idet det endnu ikke er afgjort, hvor repræsentativ den er).
- Hovedsageligt arbejdsgiverforbund eller -foreninger, der er repræsentative i sektorer, og som vil blive hørt i forbindelse med forslag, der direkte vedrører deres særlige sektorer.

II På arbejdstagersiden

- De mest repræsentative arbejdstagerorganisationer, der omfatter alle industrigrene, og som er involveret i alle høringer, er EFS.
Der findes en anden generel fagforening, der omfatter alle industrigrene, og som hævder at være den mest repræsentative på europæisk plan: CESI. Dens samlede antal medlemmer, der hovedsageligt skal findes i den offentlige og halvoffentlige sektor, menes imidlertid kun at udgøre ca. en tiendedel af EFS's. CESI har ingen medlemmer i Danmark, Grækenland og Irland, og endvidere er dens medlemsorganisationers rolle i forbindelse med både kollektive forhandlinger og formelle høringer på nationalt plan ikke særlig betydningsfuld i de fleste andre medlemsstater. Det er usandsynligt, at arbejdsgiverforbundene vil anerkende CESI som værende en meget betydningsfuld forhandlingspartner på fællesskabsplan.
- Arbejdstagerforbund eller -foreninger, der er meget repræsentative for særlige kategorier af arbejdstagere, navnlig hvad angår højere indplaceret personale i kontorsektoren og ledere: CEC.
Samme kategori er også organiseret i EFS gennem EUROCADRES, som hævder at være mindst lige så repræsentativ.
- Hovedsageligt fagforbund eller -foreninger, der er repræsentative i sektorer, og som høres i forbindelse med forslag, der direkte vedrører deres særlige sektorer.

Resultaterne af undersøgelsen er opdelt i tre adskilte bilag.

Bilag I til undersøgelsen indeholder de vigtigste resultater.

Bilag II til undersøgelsen indeholder en række sammenfattende skemaer, der giver en oversigt over de tolv undersøgte europæiske forbunds medlemmer i de forskellige medlemsstater. Svarene til spørgsmål 5 kommer hovedsageligt fra disse skemaer.

I mange tilfælde har forbundene flere end en organisation pr. land som medlem, og skemaerne giver ikke altid en oversigt over alle medlemmer i det pågældende land (jf. de forklarende bemærkninger til skemaerne).

I bilag III gives en mere detaljeret oversigt (særskilte afsnit for hver medlemsstat) over svarene på spørgsmål 1-4 end hvad der er tilfældet i bilag I.

De tre bilag til undersøgelsen kan fås ved henvendelse til Kommissionen.

Skema, der viser, hvorledes den praktiske gennemførelse af aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken foregår

Første høring

Anden høring

