



Bruxelles, den 25.1.2023
COM(2023) 38 final

2023/0012 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om styrkelse af den sociale dialog i Den Europæiske Union

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Fremme af den sociale dialog er et fælles mål for EU og medlemsstaterne. Den sociale dialog er en vigtig drivkraft for økonomisk og social modstandsdygtighed, konkurrenceevne, retfærdighed, og bæredygtig vækst. Den er afgørende for at finde afbalancerede løsninger på nye behov, ændringer på arbejdsmarkedet samt uventede kriser ved at gøre det muligt at tilpasse arbejdsvilkårene og tilrettelæggelsen af arbejdet. Den sociale dialog kan også bidrage til nye eller eksisterende former for beskyttelse af arbejdstagerne, f.eks. retten til at være offline eller beskyttelse mod vold og chikane på arbejdspladsen. Finanskrisen og pandemien har vist, at lande med en robust ramme for social dialog kombineret med en høj kollektiv overenskomstdækning typisk har mere konkurrence- og modstandsdygtige økonomier.

I traktaterne anerkendes den enestående rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller, hvilket også understreges i princip 8 i den europæiske søjle for sociale rettigheder. Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder¹, der blev lanceret i marts 2021, understregede behovet for at styrke den sociale dialog på nationalt plan og EU-plan og opfordrede til en styrket indsats for at støtte overenskomstforhandlingers dækning og forhindre, at arbejdsmarkedsparternes medlemstilslutning og organisationsgrad falder. Det sociale Portotilsagn² opfordrede endvidere alle relevante aktører til at fremme en selvstændig social dialog som et strukturelt element i den europæiske sociale model og styrke den på europæisk, nationalt, regionalt, sektor- og virksomhedsniveau med særlig vægt på at sikre en befordrende ramme for kollektive overenskomstforhandlinger inden for de forskellige modeller, der findes i medlemsstaterne. Konferencen om Europas fremtid understreger i sin endelige rapport, at "Vi skal fremme den sociale dialog og kollektive de overenskomstforhandlinger" (forslag 13 om rummelige arbejdsmarkeder)³.

Ordningerne og processerne for den sociale dialog varierer fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket er et udtryk for, at alle medlemsstater har deres egen historie samt forskellige økonomiske og politiske situationer. Der er store forskelle i de kollektive arbejdsmarkedsrelationer med hensyn til organisationernes kapacitet og medlemstilslutning, den rolle, som de kollektive overenskomstforhandlinger spiller for arbejdsvilkårene, samt de formelle strukturer for inddragelse af arbejdsmarkedets parter i politikudformning og deres indflydelse.

Selv om der er store forskelle mellem medlemsstaterne, er andelen af arbejdstagere, der er omfattet af kollektive overenskomster, faldet betydeligt i løbet af de seneste 30 år. Den faldt fra et anslået EU-gennemsnit på ca. 66 % i 2000 til ca. 56 % i 2018 med særligt store fald i Central- og Østeuropa. Mens organisationsprocenten for arbejdsgivere har været forholdsvis stabil, er organisationsprocenten for arbejdstagere faldet (i gennemsnit) i alle EU's medlemsstater⁴.

¹ Meddelelse fra Kommissionen, "Handlingsplan for den europæiske søjle for sociale rettigheder" (COM(2021) 102 final).

² Det sociale Portotilsagn, der blev undertegnet på det sociale topmøde i Porto den 7. maj 2021 af det portugisiske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og arbejdsmarkedets parter på EU-plan og den sociale platform for at styrke engagementet i gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

³ Tilgængelig [online](#).

⁴ ICTWSS-databasen, version 6.1, Amsterdam Universitet.

Et arbejdsmarked i forandring med en mere individualiseret livsstil og arbejdsform, herunder fremkomsten af nye former for beskæftigelse, gør det vanskeligt for fagforeningerne at rekruttere nye medlemmer. De fleste af de nyere beskæftigelsesformer, herunder det stigende antal selvstændige uden ansatte, lider under manglende repræsentation. Det samme gælder for arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter, som er mindre tilbøjelige til at organisere sig. Flexibiliteten med hensyn til arbejdstid og -sted gør det vanskeligt for arbejdstagerrepræsentanterne at organisere denne temmelig fragmenterede arbejdsstyrke. I de seneste år har arbejdsmarkedets parter taget initiativer til at tiltrække nye medlemmer eller styrke visse underrepræsenterede grupper (ungdomsarbejdere og arbejdstagere på onlineplatforme) gennem målrettede strategier og rekrutteringsbestrebelse og ved at oprette specifikke strukturer inden for organisationen. Der er dog stadig udfordringer, og der kan gøres mere, bl.a. for at udnytte de muligheder, som digitaliseringen giver.

Behovet for at inddrage arbejdsmarkedets parter i udformningen og gennemførelsen af politikker og reformer og deres fordele er blevet anerkendt og videreudviklet i beskæftigelsesretningslinjerne.

Ifølge den fælles beskæftigelsesrapport for 2022, der analyserer, hvordan arbejdsmarkedets parter er blevet inddraget i udformningen af de nationale genopretnings- og resiliensplaner og andre kriseforanstaltninger, blev mere end halvdelen af alle foranstaltninger inden for aktive arbejdsmarkedspolitikker og indkomstbeskyttelse, der er blevet vedtaget siden udbruddet af pandemien, enten vedtaget af eller forhandlet med arbejdsmarkedets parter.

Der er ligeledes store forskelle mellem medlemsstaterne hvad angår den sociale dialog og herunder de kollektive overenskomstforhandlingers ramme, struktur, processer og kvalitet. Lovbestemmelser er fortsat vigtige for at sikre, at der indføres nye emner i kollektive overenskomster, navnlig i de lande, der har en stærk regulering af ansættelsesforhold⁵. De fleste medlemsstater har en formel national institution for social dialog, hvor repræsentanter for arbejdsgivere, fagforeninger og regeringen kan drøfte generelle økonomiske og sociale spørgsmål. Disse organers rolle og beføjelser varierer meget, men de yder normalt rådgivnings- og konsulentbistand i arbejdet med at udarbejde udkast til lovgivning og politikker, navnlig på beskæftigelsesrelaterede områder, og kan udgøre et forum for forhandling af aftaler. Endvidere har mange lande også trepartsorganer, der beskæftiger sig med specifikke spørgsmål såsom social sikring, beskæftigelse, uddannelse og sundhed og sikkerhed.

Desuden mangler arbejdsmarkedets parter i en række medlemsstater organisatorisk kapacitet. Dette hindrer deres deltagelse i relevante reformer og relevant politikudformning samt deres evne til at indgå kollektive overenskomster. Dette påvirker så balancen mellem arbejdsmarkedets parters interesser samt deres bestræbelser på at finde passende løsninger og forhandle lønninger.

Betingelserne for en velfungerende social dialog omfatter stærke, uafhængige arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer med teknisk kapacitet og adgang til relevante oplysninger med henblik på at deltage i den sociale dialog, myndighedernes politiske vilje og tilsagn om at investere i trepartssamarbejde og støtte den sociale dialog, respekt for de grundlæggende rettigheder til foreningsfrihed og kollektive overenskomstforhandlinger og passende institutionel støtte⁶.

⁵ Eurofound (2022), "I trit med tiden: Nye regler og ny praksis gennem overenskomstforhandlinger", Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg.

⁶ F.eks. ILC's resolution om social dialog og trepartssamarbejde fra 2018.

Europas virksomheder og arbejdstagere står i øjeblikket over for store udfordringer som følge af pandemiens konsekvenser, omstillingen til en digital og klimaneutral økonomi og også den russiske angrebskrig mod Ukraine.

Dette forslag til Rådets henstilling har til formål at støtte medlemsstaterne i at fremme social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger på nationalt plan med fokus på tre hovedelementer: høring af arbejdsmarkedets parter om udformningen og gennemførelsen af økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale politikker, tilskyndelse af arbejdsmarkedets parter til at forhandle og indgå kollektive overenskomster, samtidig med at deres uafhængighed og retten til kollektive skridt respekteres og fremme af støtte til øget kapacitet hos arbejdsmarkedets parter.

Henstillingen bygger på de centrale elementer i en velfungerende social dialog i Den Europæiske Union: arbejdsmarkedets parters aftalefrihed, respekt for nationale traditioner, regler og praksis samt arbejdsmarkedets parters autonomi. Initiativet vil supplere direktivet om passende mindstelønninger i EU.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Kommissionens forslag til Rådets henstilling er en del af initiativet vedrørende den sociale dialog fra 2023 og har derfor en direkte forbindelse til Kommissionens meddelelse fra 2023 til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "Styrkelse af den sociale dialog i Den Europæiske Union: Udnyttelse af dens fulde potentiale til at sikre retfærdige omstillinger".

Henstillingen vil supplere og ikke berøre allerede eksisterende instrumenter på EU-plan. Den vil støtte gennemførelsen af princip 8 i den europæiske søjle for sociale rettigheder som beskrevet i handlingsplanen.

EU råder over flere instrumenter til at støtte den nationale sociale dialog eller udstede relaterede politiske retningslinjer såsom finansieringsinstrumenter (f.eks. ESF+), det europæiske semester eller kvalitetsrammen for omstrukturering.

På EU-plan fastsættes der med en lang række direktiver om informering og høring af arbejdstagere⁷ på både nationalt og tværnationalt plan regler til beskyttelse af deres rettigheder på virksomhedsniveau. EU's kvalitetsramme for omstrukturering hjælper også virksomhederne med at foregribe forandringer og afbøde de beskæftigelsesmæssige og sociale

⁷ Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183 af 29.6.1989, s. 1), Rådets direktiv 98/59/EF af 20. juli 1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 225 af 12.8.1998, s. 16), Rådets direktiv 2001/23/EF af 12. marts 2001 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder eller bedrifter eller af dele af virksomheder eller bedrifter (EFT L 82 af 22.3.2001, s. 16), Rådets direktiv 2001/86/EF om fastsættelse af supplerende bestemmelser til statut for det europæiske selskab (SE) for så vidt angår medarbejderindflydelse (EFT L 294 af 10.11.2001, s. 22), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/14/EF af om indførelse af en generel ramme for information og høring af arbejdstagerne i Det Europæiske Fællesskab — Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens fælles erklæring om arbejdstagerrepræsentation (EFT L 80 af 23.3.2002, s. 29), Rådets direktiv 2003/72/EF om supplerende bestemmelser til statuten for det europæiske andelselskab for så vidt angår medarbejderindflydelse (EUT L 207 af 18.8.2003, s. 25), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/38/EF om indførelse af europæiske samarbejdsudvalg eller en procedure i fællesskabsvirksomheder og fællesskabskoncerner med henblik på at informere og høre arbejdstagerne (omarbejdning) (EUT L 122 af 16.5.2009, s. 28) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1152 om gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår i Den Europæiske Union (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 105).

virksomheder af omstruktureringer⁸. Der findes også andre initiativer fra Kommissionen af relevans for den nationale sociale dialog såsom direktivet om passende mindstelønninger i EU⁹, forslaget til direktiv om forbedring af arbejdsvilkårene for platformsarbejde¹⁰ og Kommissionens "Meddelelse om bedre arbejdsvilkår med henblik på et stærkere socialt Europa — udnyttelse af alle digitaliseringens fordele for fremtidens arbejde"¹¹.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Denne henstilling hænger sammen med Kommissionens meddelelse om "Retningslinjer for anvendelsen af Unionens konkurrencelovgivning på kollektive aftaler vedrørende arbejdsvilkår for selvstændige uden ansatte"¹², som har til formål at sikre, at EU's konkurrenceregler ikke står i vejen for kollektive forhandlinger for de selvstændige uden ansatte, der har brug for dem.

I den nyligt vedtagne meddelelse fra Kommissionen om udnyttelse af talent i Europas regioner¹³ anerkendes behovet for at styrke inddragelsen af arbejdsmarkedets parter i de regioner, der står over for en talentudviklingsfælde, da det er særlig værdifuldt med hensyn til at skabe bedre arbejdsvilkår, passende lønninger og tackle manglen på kvalifikationer og arbejdskraft.

Rådet vedtog på forslag af Kommissionen for nylig en henstilling om økonomisk overkommelig langtidspøje af høj kvalitet¹⁴, hvor medlemsstaterne opfordres til at støtte beskæftigelse af høj kvalitet og rimelige arbejdsvilkår inden for langtidspøje ved at fremme national social dialog og kollektive forhandlinger om langtidspøje.

Fremme af social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger på nationalt plan er også vigtigt i forbindelse med de igangværende udvidelsesforhandlinger, da kandidatlandene er nødt til at styrke deres strukturer og processer for social dialog for at imødegå udfordringerne i et arbejdsmarked i forandring.

Dette initiativ er også knyttet til EU's internationale forbindelser på det socialpolitiske område og er i overensstemmelse med Den Internationale Arbejdsorganisations internationale arbejdsstandarder og den europæiske socialpagt. Merværdien af EU's indsats består i at bygge videre på disse standarder og gøre dem mere operationelle og mere målrettede mod EU's arbejdsmarkeder.

Direktiv 2014/24/EU¹⁵ om offentlige udbud, direktiv 2014/25/EU¹⁶ om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og direktiv 2014/23/EU¹⁷ om tildeling af koncessionskontrakter er også relevante for dette

⁸ COM(2013) 0882 final, tilgængelig [online](#).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2022/2041 om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union (EUT L 275 af 25.10.2022, s. 33).

¹⁰ COM(2021) 762 final.

¹¹ COM(2021) 761 final.

¹² Meddelelse fra Kommissionen. "Retningslinjer for anvendelsen af Unionens konkurrencelovgivning på kollektive aftaler vedrørende arbejdsvilkår for selvstændige uden ansatte" 2022/C 374/02 (EUT C 374 af 30.9.2022, s. 2).

¹³ COM(2023) 32 final.

¹⁴ Rådets henstilling af 8. december 2022 om adgang til økonomisk overkommelig langtidspøje af høj kvalitet 2022/C 476/01 (EUT C 476 af 15.12.2022, s. 11).

¹⁵ EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65.

¹⁶ EUT L 94 af 28.3.2014, s. 243.

¹⁷ EUT L 94 af 28.3.2014, s. 1.

initiativ, da de kræver, at medlemsstaterne respekterer retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger i henhold til ILO-konvention nr. 87 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig og ILO-konvention nr. 98 om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Dette forslag til Rådets henstilling er baseret på traktatens artikel 292 sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra f), idet sidstnævnte giver Unionen mulighed for at støtte og supplere medlemsstaternes indsats inden for repræsentation og kollektivt forsvar af arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse. Dette retsgrundlag kræver enstemmighed.

I overensstemmelse med artikel 153, stk. 5, må henstillingen ikke indeholde og indeholder ikke bestemmelser om foreningsfrihed, strejkeretten eller retten til lockout, som falder uden for EU's kompetence.

• Nærhedsprincippet

Medlemsstaterne udformer og udvælger foranstaltninger og investeringer. Unionen har kompetence til at støtte og supplere medlemsstaternes tiltag på dette område i overensstemmelse med artikel 153, stk. 1, litra f), i TEUF. Forslaget sikrer merværdien af en indsats på EU-plan, som består i at støtte medlemsstaterne gennem erfaringerne fra de mange forskellige modeller for social dialog i hele EU (samtidig med at mangfoldigheden i de nationale systemer respekteres). Det vil fastholde det politiske tilsagn, der er fastsat i princip 8 i den europæiske søjle for sociale rettigheder.

• Proportionalitetsprincippet

Dette forslag støtter og supplerer medlemsstaternes indsats. Det respekterer mangfoldigheden af de systemer for social dialog, der findes i Unionen, og anerkender, at særlige forhold på nationalt, sektormæssigt eller regionalt plan kan føre til forskelle i, hvordan henstillingen gennemføres. Det indeholder ikke forslag om udvidelse af EU's lovgivningsbeføjelser eller bindende forpligtelser for medlemsstaterne. Medlemsstaterne afgør alt efter deres nationale forhold, hvordan de bedst kan udnytte Rådets henstilling.

• Valg af retsakt

Instrumentet er et forslag til Rådets henstilling, som overholder nærheds- og proportionalitetsprincippet. Som et retligt instrument signalerer forslaget til Rådets henstilling medlemsstaternes engagement i de foranstaltninger, der er fastsat i denne henstilling, og udgør et stærkt politisk grundlag for samarbejde på EU-plan inden for den sociale dialog, samtidig med at medlemsstaternes beføjelser og arbejdsmarkedets parter autonomi respekteres fuldt ud.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

• Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning

Ikke relevant.

- **Høringer af interessenter**

Kommissionen tilrettelagde flere høringsaktiviteter med henblik på at sikre balance mellem de forskellige berørte parter i EU. Målrettede høringer omfattede sonderende seminarer og en særlig høring med arbejdsmarkedets parter på EU-plan (31. maj 2022), særlige møder på kommissærniveau med lederne af de europæiske tværfaglige arbejdsmarkedsorganisationer, drøftelser på møderne i Udvalget for den Sociale Dialog (8. februar, 14. juni og 27. september 2022) og udvekslinger med medlemsstaternes repræsentanter i Beskæftigelsesudvalget (19. maj 2022).

Indkaldelsen af feedback om initiativet vedrørende den sociale dialog, herunder om forslaget til Rådets henstilling, blev offentliggjort på webstedet "Deltag i debatten" og var åben for offentlig feedback fra den 22. september til den 20. oktober 2022. Kommissionen modtog 61 bidrag, hvoraf mere end halvdelen kom fra arbejdsmarkedsorganisationer.

De oftest tilbagevendende emner, der blev rejst under ovennævnte høringer, var behovet for at skabe tilstrækkelig plads til, at arbejdsmarkedets parter kan forhandle frit, fremme af en atmosfære af tillid og engagement i den sociale dialog, bedre formidling af resultaterne og fordelene ved den sociale dialog, behovet for at skelne mellem anerkendte arbejdsmarkedsorganisationer og civilsamfundsorganisationer eller andre former for repræsentation, fremme af arbejdsmarkedets parters kapacitet, bedre inddragelse af arbejdsmarkedets parter i politikudformningen, sikring af et stærkt samarbejde mellem det nationale plan og EU-plan samt mere institutionel støtte til social dialog. Det foreliggende forslag inddrager alle disse.

Kommissionen udvekslede synspunkter med Europa-Parlamentet (som led i den strukturerede dialog med EMPL-udvalget den 14. juni 2022), Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU, 17. juni 2022) og Regionsudvalget (RU, 21. juni 2022).

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Forslaget bygger på forskellige allerede eksisterende kilder (f.eks. Eurofound's, ILO's og OECD's rapporter) og udveksling af oplysninger ved særlige arrangementer, men der blev ikke anvendt eksterne eksperter til dette forslag.

- **Konsekvensanalyse**

Denne type retsakt kræver ikke nogen konsekvensanalyse.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Forslaget er ikke knyttet til Refit.

- **Grundlæggende rettigheder**

Denne henstilling overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Denne henstilling respekterer navnlig foreningsfriheden (chartrets artikel 12) og bidrager til at opretholde retten til kollektive forhandlinger og kollektive skridt (chartrets artikel 28).

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Dette forslag har ingen finansielle virkninger for Unionens budget og kan gennemføres med de allerede eksisterende menneskelige ressourcer.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

I punkt 13 foreslås det, at Kommissionen udvikler indikatorer senest 12 måneder efter offentliggørelsen af henstillingen for at overvåge dens gennemførelse sammen med Beskæftigelsesudvalget og relevante arbejdsmarkedsparter samt for at forbedre omfanget og relevansen af dataindsamling på EU-plan og nationalt plan om social dialog, herunder om kollektive overenskomstforhandlinger.

I punkt 14 fastsættes det, at Kommissionen regelmæssigt vil overvåge gennemførelsen af denne henstilling på nationalt plan og EU-plan i samarbejde med medlemsstaterne og relevante arbejdsmarkedsparter gennem regelmæssige trepartsmøder eller mindst én gang om året inden for rammerne af de multilaterale overvågningsværktøjer under vejledning af Beskæftigelsesudvalget, herunder inden for rammerne af det europæiske semester og Udvalget for den Sociale Dialog.

Endelig vil Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og efter høring af andre relevante interessenter evaluere de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på denne henstilling, og aflægge rapport til Rådet senest fire år efter offentliggørelsen af henstillingen. På grundlag af resultaterne af evalueringen kan Kommissionen overveje at fremsætte yderligere forslag.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Ikke relevant.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Det er meningen, at de henstillinger, der rettes til medlemsstaterne, skal gennemføres i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis efter høring og i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter, samtidig med at deres autonomi respekteres.

I punkt 1 beskrives de vigtigste indsatsområder. Det understreges, at den sociale dialog omfatter både toparts- og trepartsdialog, som begge kræver et gunstigt miljø. Kollektive overenskomstforhandlinger er en del af den sociale topartsdialog og kan finde sted i den offentlige og private sektor på alle niveauer, herunder på tværs af brancher, sektorer, virksomheder eller regioner.

Det gunstige miljø for toparts- og trepartsdialog mellem arbejdsmarkedets parter bør respektere de grundlæggende rettigheder til foreningsfrihed og kollektive overenskomstforhandlinger, fremme stærke, uafhængige fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, omfatte foranstaltninger til styrkelse af deres kapacitet, sikre adgang til alle relevante oplysninger, tilskynde alle parter til at engagere sig i den sociale dialog, bygge videre på den digitale revolution samt være egnet til det nye arbejdsmarked og sikre passende institutionel støtte.

Punkt 2 fokuserer på trepartsdimensionen af den sociale dialog og rettidig, systemisk og meningsfuld inddragelse af arbejdsmarkedets parter i udformningen og gennemførelsen af beskæftigelses- og socialpolitikker og, hvor det er relevant, økonomiske og andre offentlige politikker.

Punkt 3 henviser til adgang til relevante oplysninger for arbejdsmarkedets parter om den generelle økonomiske og sociale situation i landet og den relevante situation og politikker for de respektive aktivitetssektorer med henblik på deltagelse i den sociale dialog og i kollektive overenskomstforhandlinger.

Punkt 4 og underpunkterne dertil omhandler spørgsmålet om anerkendelse og repræsentativitet. Medlemsstaterne anbefales at sikre, at de relevante procedurer er åbne og gennemsigtige, baseret på kriterier, der er fastlagt på forhånd og er objektive, med hensyn til organisationernes repræsentative karakter, og at sådanne kriterier og procedurer fastlægges i samråd med fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer. Det fremhæves også, at når der både er fagforeningsrepræsentanter og valgte repræsentanter i samme virksomhed, bør der træffes passende foranstaltninger til at sikre, at de valgte repræsentanter ikke udnyttes til at undergrave de berørte fagforeningers eller deres repræsentanters stilling. Endelig henvises der til afgrænsningen mellem arbejdsmarkedetsorganisationer og civilsamfundsorganisationer.

Punkt 5 fokuserer på beskyttelse af arbejdsmarkedets parter mod enhver skadelig foranstaltning i forbindelse med udøvelsen af deres ret til kollektive forhandlinger.

I punkt 6 peges der på behovet for at fremme tilliden til og mellem arbejdsmarkedets parter samt fremme indgåelsen af kollektive overenskomster. Der opfordres til alternativ tvistbilæggelse for at støtte håndhævelsen af rettigheder og forpligtelser i henhold til lovgivning eller kollektive overenskomster, såsom forlig, mægling og voldgift, alt sammen med henblik på at lette forhandlingerne og forbedre anvendelsen af kollektive overenskomster.

Punkt 7 vedrører niveauet for kollektive overenskomstforhandlinger, da det skal være muligt at føre dem på alle eksisterende niveauer, og koordineringen mellem disse niveauer skal fremmes.

Punkt 8 beskriver flere måder, hvorpå man kan fremme den kollektive overenskomstdækning og muliggøre effektive kollektive overenskomstforhandlinger.

Punkt 9 henviser til kommunikationsaktiviteter med henblik på aktivt at udbrede kendskabet til fordelene og merværdien ved social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger.

Punkt 10 omhandler flere måder, hvorpå de nationale arbejdsmarkedsparters kapacitet kan styrkes med henblik på at støtte dem i at deltage i den sociale dialog, herunder i kollektive overenskomstforhandlinger og i gennemførelsen af selvstændige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan.

Punkt 11 og 12 omhandler henholdsvis gennemførelsen af henstillingen og rapporteringen til Kommissionen og muligheden for at overlade det til arbejdsmarkedets parter at gennemføre de relevante dele af denne henstilling, hvor det er relevant i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis.

De sidste tre punkter omhandler foranstaltninger, som Kommissionen agter at træffe for at støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af henstillingen samt overvågningen heraf.

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om styrkelse af den sociale dialog i Den Europæiske Union

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292 sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra f),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I sine konklusioner af 24. oktober 2019 "Fremtidens arbejde: Den Europæiske Union støtter ILO's 100-årserklæring" opfordrer Rådet medlemsstaterne til fortsat at ratificere og effektivt gennemføre ILO-konventionerne. Rådet opfordrer også medlemsstaterne og Kommissionen til at forbedre den sociale dialog på alle niveauer og i alle dens former, herunder grænseoverskridende samarbejde for at sikre arbejdsmarkedets parter aktive deltagelse i udformningen af fremtidens arbejde og opbygning af social retfærdighed, herunder gennem effektiv anerkendelse af retten til kollektive overenskomstforhandlinger og overvejelser om passende mindstelønninger, både de lovbestemte og forhandlede lønninger.
- (2) I den fælles erklæring fra 2016 om en ny start for arbejdsmarkedssdialog, der blev undertegnet den 27. juni 2016 af Kommissionen, forpligtede det nederlandske formandskab for Rådet og de europæiske arbejdsmarkedsparter, tværfaglige og sektorspecifikke arbejdsmarkedsparter på EU-plan sig til at fortsætte indsatsen og vurdere behovet for yderligere tiltag i deres respektive sociale dialoger for at skabe kontakt med medlemsorganisationer i medlemsstaterne, der endnu ikke er omfattet, og for at forbedre medlemstilslutningen og repræsentativiteten af både fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer.
- (3) Princip 8 i den europæiske søjle for sociale rettigheder fastsætter, at arbejdsmarkedets parter skal høres om udformningen og gennemførelsen af økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale politikker i overensstemmelse med national praksis. De skal også tilskyndes til at forhandle og indgå kollektive overenskomster på områder, der er relevante for dem, samtidig med at deres uafhængighed og retten til kollektive skridt respekteres. Der bør også tilskyndes til at støtte øget kapacitet for arbejdsmarkedets parter til at fremme den sociale dialog. Det sociale Portotilsagn¹⁸ opfordrede endvidere alle relevante aktører til at fremme en selvstændig social dialog som et strukturelt element i den europæiske sociale model og styrke den på europæisk, nationalt, regionalt, sektor- og virksomhedsniveau med særlig vægt på at sikre en

¹⁸ Det sociale Portotilsagn, der blev undertegnet på det sociale topmøde i Porto den 7. maj 2021 af det portugisiske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og arbejdsmarkedets parter på EU-plan og den sociale platform for at styrke engagementet i gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

befordrende ramme for kollektive overenskomstforhandlinger inden for de forskellige modeller i medlemsstaterne.

- (4) I sin beslutning om en europæisk søjle for sociale rettigheder af 19. januar 2017 understreger Europa-Parlamentet betydningen af retten til kollektive forhandlinger og kollektive aktioner som en grundlæggende rettighed, der er nedfældet i EU's primære ret. Parlamentet forventer også, at Kommissionen optrapper den konkrete støtte til styrkelse af og respekt for den sociale dialog på alle niveauer og i alle sektorer, navnlig hvor den ikke er tilstrækkeligt udviklet, og samtidig tager hensyn til forskellige nationale traditioner. I sin beslutning af 10. oktober 2019 om beskæftigelses- og socialpolitikker i euroområdet fastslår Europa-Parlamentet, at social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger er afgørende for at få udformet og gennemført politikker, der kan forbedre arbejds- og ansættelsesvilkårene, og opfordrer til et koordineret EU-initiativ med henblik på at sikre, at kollektive overenskomster udvides til også at omfatte platformsarbejdere. Europa-Parlamentet opfordrer også medlemsstaterne til, hvor det er nødvendigt, at styrke mulighederne for kollektive forhandlinger.
- (5) Retningslinje 7 i Rådets afgørelse (EU) 2022/2296¹⁹ opfordrer medlemsstaterne til bl.a. at arbejde sammen med arbejdsmarkedets parter om at sikre fair, gennemsigtige og forudsigelige arbejdsvilkår og samtidig sikre balance mellem rettigheder og forpligtelser og til at sikre en rettidig og meningsfuld inddragelse af arbejdsmarkedets parter i udformningen og gennemførelsen af beskæftigelsesmæssige, sociale og, hvis det er relevant, økonomiske reformer og politikker, herunder ved at yde støtte til øget kapacitet hos arbejdsmarkedets parter. Retningslinjerne opfordrer også medlemsstaterne til at fremme social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger og tilskynde arbejdsmarkedets parter til at forhandle og indgå kollektive overenskomster på områder, der er relevante for dem, i fuld respekt for deres uafhængighed og retten til kollektive skridt. I den årlige vækstundersøgelse 2019²⁰ fremhæves det, at i en situation, hvor stadig færre er omfattet af kollektive overenskomster, kunne politikker, der styrker arbejdsmarkedets parter institutionelle kapacitet, være til gavn i lande, hvor dialogen mellem arbejdsmarkedets parter står svagt eller er blevet negativt påvirket af krisen. I den årlige strategi for bæredygtig vækst 2022²¹ anføres det, at systematisk inddragelse af arbejdsmarkedets parter og andre relevante parter er afgørende for en vellykket samordning og gennemførelse af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken. Selv om arbejdsmarkedets parter i nogle medlemsstater spiller en vigtig rolle og er tilstrækkeligt involveret i udformningen og gennemførelsen af politikker, er der i forbindelse med det europæiske semester blevet udstedt en række landespecifikke henstillinger til andre medlemsstater vedrørende forbedring af den sociale dialog og inddragelse af arbejdsmarkedets parter i udformningen og/eller gennemførelsen af reformer.
- (6) Kommissionen bebudede i sin handlingsplan for den europæiske søjle for sociale rettigheder²² et initiativ til støtte for den sociale dialog på EU-plan og nationalt plan. Handlingsplanen understregede også, at den sociale dialog på nationalt plan og EU-

¹⁹ Rådets afgørelse (EU) 2022/2296 af 21. november 2022 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (EUT L 304 af 24.11.2022, s. 67).

²⁰ Meddelelse fra Kommissionen, "Årlig vækstundersøgelse 2019: For et stærkere Europa i en tid med global usikkerhed" (COM(2018) 770 final).

²¹ Meddelelse fra Kommissionen, "Årlig vækstundersøgelse 2022" (COM(2021) 740 final).

²² Meddelelse fra Kommissionen, "Handlingsplan for den europæiske søjle for sociale rettigheder" (COM(2021) 102 final).

plan skal styrkes, og opfordrede til en styrket indsats for at støtte overenskomstforhandlingers dækning og forhindre, at arbejdsmarkedsparternes medlemstilslutning og organisationsgrad falder.

- (7) Social dialog, herunder kollektive overenskomstforhandlinger, er et afgørende og gavnligt redskab for en velfungerende social markedsøkonomi, der fremmer økonomisk og social modstandsdygtighed, konkurrenceevne, stabilitet og bæredygtig og inklusiv vækst og udvikling. Den sociale dialog spiller også en vigtig rolle i udformningen af fremtidens arbejde under hensyntagen til relevante tendenser inden for globalisering, teknologi, demografi og klimaændringer. Medlemsstater med en robust ramme for social dialog kombineret med en bred kollektiv overenskomstdækning har typisk mere konkurrence- og modstandsdygtige økonomier.
- (8) Erfaringen viser, at den sociale dialog bidrager til en effektiv krisestyring. Økonomierne var mere modstandsdygtige i kølvandet på krisen i 2008, hvor arbejdsmarkedets parter var i stand til at forvalte og tilpasse kollektive overenskomststrukturer på et tidligt tidspunkt på forhånd. Den nylige covid-19-krise har vist, at social dialog er et vigtigt redskab til afbalanceret krisestyring og til at finde frem til effektive afbødnings- og genopretningspolitikker. Ud over den humanitære krise har Den Russiske Føderations uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine ført til hidtil usete stigninger i fødevarer- og energipriserne. Arbejdsmarkedets parter spiller en vigtig rolle med hensyn til at tackle nogle af disse udfordringer, navnlig med hensyn til at integrere de mennesker, der flygter fra krigen i Ukraine samt andre konflikter, på Unionens arbejdsmarked og finde bæredygtige løsninger til tilpasning af lønninger og kollektive overenskomster.
- (9) De igangværende teknologiske forandringer, den stigende automatisering og den grønne omstilling til klimaneutralitet er i hastig udvikling i hele økonomien og har forskellige virkninger på tværs af sektorer, erhverv, regioner og lande. Arbejdsmarkedets parter spiller en afgørende rolle med hensyn til at hjælpe med at foregribe, ændre og håndtere, hvor det er relevant, gennem dialog, forhandling og en fælles indsats de beskæftigelsesmæssige og sociale konsekvenser af udfordringerne i forbindelse med økonomisk omstrukturering og den igangværende dobbelte omstilling. I forbindelse med den europæiske grønne pagt og RePowerEU-planen opfordres medlemsstaterne i Rådets henstilling om sikring af en retfærdig omstilling til klimaneutralitet²³ i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter, hvor det er relevant, til at vedtage og gennemføre omfattende og sammenhængende politikpakker, at inddrage hele samfundet samt at gøre optimal brug af offentlig og privat finansiering.
- (10) Ordningerne og processerne for den sociale dialog varierer fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket er et udtryk for, at alle medlemsstater har deres egen historie samt forskellige økonomiske og politiske situationer. En effektiv social dialog indebærer bl.a., at der findes modeller for arbejdsmarkedsrelationer, hvor arbejdsmarkedets parter kan forhandle i god tro og selvstændigt anvende deres egen tilgang til kollektive overenskomstforhandlinger og medarbejderdeltagelse. Blandt grundforudsætningerne for en velfungerende social dialog er: i) stærke, uafhængige fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer med større teknisk kapacitet, ii) adgang til relevante oplysninger med henblik på at deltage i den sociale dialog, iii) tilskyndelse af alle parter til at engagere sig i den sociale dialog, iv) respekt for de grundlæggende

²³ Rådets henstilling af 16. juni 2022 om sikring af en retfærdig omstilling til klimaneutralitet 2022/C 243/04 (EUT C 243 af 27.6.2022, s. 35).

rettigheder til foreningsfrihed og kollektive overenskomstforhandlinger samt v) passende institutionel støtte.

- (11) Den sociale dialog omfatter både treparts- og topartshøringer og -forhandlinger, der finder sted på alle niveauer, f.eks. på tværs af sektorer, i sektorer, i koncerner, i virksomheder, nationalt, regionalt eller lokalt. Den nationale sociale trepartsdialog samler regeringer, arbejdstagere og arbejdsgivere for at drøfte offentlige politikker, love og andre beslutninger, der berører arbejdsmarkedets parter. Trepårtshøringer kan sikre et større samarbejde mellem deltagerne i trepartsdialogen og skabe konsensus om relevante nationale politikker. Trepårtssamråd skal bygge på en stærk topartsdialog mellem arbejdsmarkedets parter. For at forbedre trepartsprocesserne bør regeringerne også øge gennemsigtigheden i den politiske beslutningsproces, f.eks. med hensyn til kvaliteten og arbejdsmarkedsrelevansen af uddannelsesstilbud.
- (12) Topartsforhandlinger, navnlig kollektive overenskomstforhandlinger, finder sted mellem arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer som defineret i national lovgivning eller praksis. En arbejdstagerorganisation er generelt en fagforening, som består af en sammenslutning af arbejdstagere eller andre fagforeninger (eller begge), og som er oprettet med det formål at fremme og forsvare medlemmernes interesser i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis. En arbejdsgiverorganisation er en organisation, hvis medlemmer består af individuelle arbejdsgivere, andre arbejdsgiverforeninger eller begge, der er oprettet med det formål at fremme og forsvare medlemmernes interesser i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis.
- (13) I overensstemmelse med Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 135 om beskyttelse af arbejdstagerrepræsentanter, som i øjeblikket er ratificeret af 24 medlemsstater, kan arbejdstagerrepræsentanter være personer, som er: i) anerkendt som sådan i henhold til national lovgivning eller praksis, uanset om de er fagforeningsrepræsentanter, dvs. repræsentanter, der er udpeget eller valgt af fagforeninger eller af medlemmer af sådanne fagforeninger, eller ii) valgte repræsentanter, dvs. repræsentanter, der vælges frit af arbejdstagerne i virksomheden i overensstemmelse med nationale love eller forskrifter eller kollektive overenskomster, og hvis funktioner ikke omfatter aktiviteter, der er anerkendt som henhørende under det pågældende lands fagforeningers enekompetence. Hvis der i samme virksomhed findes både fagforeningsrepræsentanter og valgte repræsentanter, bør en sådan repræsentation dog ikke anvendes til at undergrave de berørte fagforeningers eller deres repræsentanters stilling. Både gensidig anerkendelse af arbejdsmarkedets parter og de enkelte medlemsstaters myndigheders lovbestemte anerkendelse af fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer er afgørende for et effektivt overenskomstforhandlingssystem, forudsat at arbejdsgivere og arbejdstagere frit kan vælge, hvilken eller hvilke organisationer de vil repræsenteres af. I nogle medlemsstater er denne anerkendelse begrænset til organisationer, der opfylder specifikke kriterier for repræsentativitet. Sådanne kriterier bør fastlægges i samråd med arbejdsmarkedets parter og være objektive og forholdsmæssige. De bør vurderes i en godkendelsesproces, der er åben og gennemsigtig, og som ikke hæmmer den fulde udvikling af kollektive overenskomstforhandlinger. I mangel af fagforeninger på virksomhedsniveau kan kollektive overenskomster forhandles og indgås af repræsentanter for arbejdstagerne, som er blevet behørigt valgt og bemyndiget af dem i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis.
- (14) Kollektive overenskomstforhandlinger omfatter spørgsmål vedrørende arbejdsvilkår og ansættelsesvilkår såsom løn, arbejdstid, årlig bonus, ferie, forældreorlov,

uddannelse og sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen. Det er derfor særlig relevant i forbindelse med forebyggelse af arbejdskonflikter, forbedring af lønninger og arbejdsvilkår og mindselse af lønforskelle. Kollektive overenskomstforhandlinger er et afgørende redskab til at hjælpe arbejdstagere og virksomheder med at tilpasse sig et arbejdsmarked i forandring og bestemme, hvordan nye tiltag til beskyttelse af arbejdstagerne, såsom retten til at være offline fra arbejde, skal udformes, eller hvordan de eksisterende kan forbedres, f.eks. beskyttelse mod vold og chikane på arbejdspladsen, efter- og videreuddannelse af ældre arbejdstagere, bedre balance mellem arbejde og privatliv og imødegåelse af udfordringer vedrørende mental sundhed. De spiller også en central rolle i håndteringen af virkningerne af uventede kriser såsom covid-19-pandemien.

- (15) Et kollektivt forhandlingssystemets funktion afhænger af en kombination af forskellige elementer såsom anvendelsen af erga omnes-klausuler og forlængelser af kollektive overenskomster, deres gennemsnitlige løbetid, anvendelsen af princippet om, at de mest favorable betingelser for arbejdstageren skal gælde, normhierarkiet og anvendelsen af undtagelser fra kollektive overenskomster, der er indgået på et højere overenskomstniveau, samt organisationsprocenten for fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer. Der findes mange forskellige tilgange til erga omnes-klausuler og administrative forlængelser i medlemsstaterne i overensstemmelse med deres lovgivning eller praksis eller begge dele. Et velfungerende system for kollektive overenskomstforhandlinger omfatter procedurer for samarbejde, informationsudveksling og bilæggelse af tvister mellem parterne.
- (16) Kollektive overenskomstforhandlinger kan finde sted på forskellige niveauer. Forhandlingerne kan enten være meget decentraliserede (hovedsagelig på virksomhedsniveau), meget centraliserede (på nationalt plan) eller afholdes derimellem på sektor- eller regionsplan. Kollektive overenskomstforhandlinger afholdes i stigende grad på mere end ét niveau. I nogle tilfælde følger sektor- eller virksomhedsaftaler de retningslinjer, der er fastsat af organisationer på højere niveau. I andre tilfælde følger nogle sektorer eller virksomheder de standarder, der er fastsat i en anden sektor. Koordinering mellem forhandlingsniveauerne er derfor en central søjle i de kollektive overenskomstforhandlingssystemer. Princippet om, at de mest favorable betingelser for arbejdstageren skal gælde, og undtagelserne fra kollektive overenskomster, der er indgået på et højere forhandlingsniveau, udgør den generelle ramme, der regulerer forholdet mellem de forskellige forhandlingsniveauer. I den forbindelse kan muligheden for undtagelser fastsættes i kollektive overenskomster på højere niveau eller i lovgivningen, og det samme gælder betingelserne for at anvende dem på et lavere niveau. Undtagelser kan tillade suspension eller genforhandling af (en del af) en kollektiv overenskomst med henblik på at fastsætte andre niveauer eller betingelser end dem, der er fastsat i aftalen, hvis det er berettiget og aftalt mellem arbejdsmarkedets parter.
- (17) I de fleste medlemsstater er der en tendens til, at den kollektive overenskomstdækning er højere for ansatte på tidsbegrænsede kontrakter og for dem, der arbejder i større virksomheder eller i specifikke sektorer såsom den offentlige sektor. Generelt er det mindre sandsynligt, at arbejdstagere i små virksomheder har en overenskomst, da disse virksomheder ofte ikke har kapacitet til at forhandle på virksomhedsniveau, eller fordi der ikke er en fagforening eller en anden form for arbejdstagerrepræsentation på arbejdspladsen. Det er særlig vanskeligt at organisere arbejdstagere i atypiske ansættelsesforhold, og de fleste af de nyere beskæftigelsesformer lider under manglende repræsentation. Den betydelige mangel på repræsentation af disse typer

arbejdstagere skyldes på den ene side omkostningerne ved at være repræsenteret og på den anden side fleksibilitet med hensyn til tid og sted, hvilket gør det vanskeligt for arbejdstagerrepræsentanterne at organisere denne temmelig fragmenterede arbejdsstyrke. Øget kapacitet hos arbejdsmarkedets parter vil hjælpe dem til at kunne yde et endnu større bidrag til politikudformningen og føre en social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger, der er mere effektive. Kapacitetsopbyggende aktiviteter hjælper typisk arbejdsmarkedets parter med at forbedre størrelsen af deres medlemsgrundlag (herunder gennem brug af teknologi, levering af nye tjenester og aktiviteter på skole- eller universitetsniveau osv.) og deres menneskelige og administrative kapacitet, fremme deres procesorienterede kapacitet og støtte deres organisatoriske udvikling. Sådanne aktiviteter omfatter specialiseret uddannelse, teknisk og logistisk støtte og finansiering. Kapacitetsopbygning er først og fremmest en bottom-up-proces, der afhænger af arbejdsmarkedets parter vilje og indsats, fordi de bedst kan vurdere deres behov og angive, hvilke foranstaltninger de allerede træffer for at styrke deres kapacitet. Disse bestræbelser kan derefter suppleres og/eller støttes af offentlige myndigheder og også ved at gøre brug af EU-midler, samtidig med at arbejdsmarkedsparternes autonomi respekteres.

- (18) Nogle medlemsstater har truffet foranstaltninger til at støtte den sociale dialog og de kollektive overenskomstforhandlinger ved at: i) udvide mulighederne for social dialog, ii) fremme arbejdsmarkedets parter autonomi og respekten for deres aftalefrihed, iii) tilskynde til fælles udtalelser, programmer og projekter, iv) regelmæssigt udveksle oplysninger, v) fremme uddannelse i forhandlingsteknik, vi) indføre alternative tvistbilægelsesmekanismer såsom forlig, mægling og voldgift, vii) styrke beskyttelsen af arbejdstagere mod repressalier eller forskelsbehandling som følge af deres deltagelse i kollektive overenskomstforhandlinger.
- (19) I mange medlemsstater er den sociale dialog imidlertid under pres. Mens organisationsprocenten for arbejdsgivere fortsat er forholdsvis stabil, selv om der ses en faldende tendens i flere EU-lande, har organisationsprocenten for arbejdstagere i gennemsnit været faldende i alle medlemsstater. Desuden er andelen af arbejdstagere, der er omfattet af kollektive overenskomster (den kollektive overenskomstdækning), lav i de fleste medlemsstater, og på trods af flere strategier fra fagforeningernes side om også at optage medlemmer i atypiske ansættelsesforhold er den faldet betydeligt i løbet af de seneste 30 år. I nogle tilfælde kan der være u hensigtsmæssigheder i de gældende regler, hvilket kan have negative konsekvenser for den sociale dialog. Disse kan omfatte: i) strenge betingelser for repræsentativitet, ii) indblanding i forhandlingsprocessen eller unødige begrænsninger af de kollektive overenskomstforhandlinger, iii) ukorrekt afgrænsning af økonomiske sektorer, der forhindrer dannelsen af kollektive forhandlingsstrukturer på sektorniveau, iv) manglende håndhævelse af kollektive overenskomster, v) ineffektiv beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af fagforeningsmedlemskab, vi) ineffektive høringsprocedurer, vii) mangel på en konstruktiv tilgang til forhandlingerne, viii) manglende evne til at forhandle eller deltage fuldt ud i høringsprocedurer.
- (20) De nationale arbejdsmarkedsparteres repræsentativitet og kapacitet skal også styrkes med henblik på gennemførelse på nationalt plan af selvstændige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan. Der bør derfor lægges særlig vægt på at sikre en befordrende ramme for social dialog, herunder kollektive overenskomstforhandlinger, og at de nationale arbejdsmarkedsparter har tilstrækkelig kapacitet til effektivt at bidrage til arbejdet med den sociale dialog på EU-plan og til på nationalt plan at

gennemføre de rammeaftaler, der er undertegnet af arbejdsmarkedets parter på EU-plan.

- (21) Direktiv 2014/24/EU²⁴ om offentlige udbud, direktiv 2014/25/EU²⁵ om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og direktiv 2014/23/EU²⁶ om tildeling af koncessionskontrakter kræver, at medlemsstaterne respekterer retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger i henhold til ILO-konvention nr. 87 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig og ILO-konvention nr. 98 om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger.
- (22) Kollektive overenskomstforhandlinger bør være tilgængelige for alle arbejdstagere, der befinder sig i sammenlignelige situationer, herunder selvstændige. Den Europæiske Unions Domstol har fastslået, at en kollektiv aftale, der omfatter selvstændige tjenesteydere, kan betragtes som et resultat af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter, hvis tjenesteyderne er i en situation, der kan sammenlignes med arbejdstageres²⁷. Den har bekræftet, at "i dagens økonomi er det ikke altid let at fastslå visse selvstændige leverandørers status som virksomheder"²⁸.
- (23) Retningslinjerne for anvendelsen af EU's konkurrencelovgivning på kollektive overenskomster vedrørende arbejdsvilkår for selvstændige uden ansatte²⁹ har til formål at præcisere, hvornår selvstændige kan forhandle kollektivt om bedre arbejdsvilkår uden at overtræde Unionens konkurrenceregler.
- (24) Forslaget til direktiv om forbedring af arbejdsvilkårene for platformarbejde³⁰ indeholder bestemmelser, der har til formål at fremme den sociale dialog inden for algoritmisk styring ved at indføre kollektive rettigheder vedrørende information og høring om væsentlige ændringer i forbindelse med brugen af automatiserede overvågnings- og beslutningssystemer.
- (25) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1057³¹ fastholder medlemsstaternes forpligtelse til at sikre tilstrækkelig deltagelse af arbejdsmarkedets parter i gennemførelsen af politikker, der støttes af Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+), og styrker forpligtelsen til at støtte kapacitetsopbygning hos arbejdsmarkedets parter. Med henblik herpå bør medlemsstaterne tildele et passende beløb af ESF+-midlerne til kapacitetsopbygning hos arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet. Medlemsstater, der har en landespecifik henstilling vedrørende det europæiske semester på dette område, bør tildele mindst 0,25 % af deres ESF+-midler under delt forvaltning til dette formål.

²⁴ EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65.

²⁵ EUT L 94 af 28.3.2014, s. 243.

²⁶ EUT L 94 af 28.3.2014, s. 1.

²⁷ Dom af 4. december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media mod Staat der Nederlanden, C-413/13, EU:C:2014:2411, præmis 31 og 42.

²⁸ Dom af 4. december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media mod Staat der Nederlanden, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, præmis 32.

²⁹ Meddelelse fra Kommissionen. "Retningslinjer for anvendelsen af Unionens konkurrencelovgivning på kollektive aftaler vedrørende arbejdsvilkår for selvstændige uden ansatte" 2022/C 374/02 (EUT C 374 af 30.9.2022, s. 2).

³⁰ Forslag til direktiv om forbedring af arbejdsvilkårene for platformarbejde (COM(2021) 762 final).

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1057 af 24. juni 2021 om oprettelse af Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1296/2013 (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 21).

- (26) Denne henstilling vil støtte gennemførelsen af princip 8 i den europæiske søjle for sociale rettigheder. Den tilskynder til foranstaltninger, der er tilpasset nationale traditioner, regler og praksis, således at der tages hensyn til særlige nationale forhold og arbejdsmarkedets parter autonomi. Denne henstilling supplerer og berører ikke allerede eksisterende instrumenter på EU-plan.
- (27) Denne henstilling bør under ingen omstændigheder anvendes som begrundelse for at reducere den støtte, der allerede ydes til den sociale dialog, herunder kollektive overenskomstforhandlinger, i medlemsstaterne. Den forhindrer heller ikke medlemsstaterne i at indføre mere vidtgående støtteforanstaltninger og mere avancerede bestemmelser om social dialog, herunder kollektive overenskomstforhandlinger, som er forskellige fra dem, der er indeholdt i denne henstilling.
- (28) Denne henstilling berører ikke medlemsstaternes kompetencer med hensyn til foreningsfrihed, strejkeretten og retten til lockout i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 153, stk. 5, i TEUF samt arbejdsmarkedets parter autonomi.

I DENNE HENSTILLING FORSTÅS VED:

- 1) "social dialog": alle former for forhandling, høring eller udveksling af oplysninger mellem eller blandt repræsentanter for regeringer, arbejdsgivere og arbejdstagere om spørgsmål af fælles interesse vedrørende økonomisk politik og socialpolitik, der eksisterer som topartsforhold mellem arbejdstagere og ledelse, herunder kollektive overenskomstforhandlinger, eller som en trepartsproces med regeringen som officiel part i dialogen, og som kan være uformel eller institutionaliseret eller en kombination af disse, der finder sted på nationalt, regionalt eller virksomhedsniveau på tværs af brancher, sektorer eller en kombination af disse
- 2) "kollektive overenskomstforhandlinger": alle forhandlinger, der finder sted i overensstemmelse med national ret og praksis i de enkelte medlemsstater mellem en arbejdsgiver, en gruppe arbejdsgivere eller en eller flere arbejdsgiverorganisationer på den ene side og en eller flere fagforeninger på den anden side, med henblik på at fastlægge arbejds- og ansættelsesvilkår
- 3) "kollektiv overenskomst": en skriftlig aftale vedrørende bestemmelser om arbejds- og ansættelsesvilkår, som er indgået af arbejdsmarkedets parter, som har retsevne til at forhandle på vegne af henholdsvis arbejdstagere og arbejdsgivere i overensstemmelse med national ret og praksis, herunder kollektive overenskomster, som gøres alment gældende
- 4) "undtagelser" fra aftaler på højere niveau: åbnings- eller undtagelsesbestemmelser, der gør det muligt at fastsætte andre standarder eller betingelser end dem, der er indeholdt i aftalen, når det er velbegrundet og aftalt mellem arbejdsmarkedets parter
- 5) "kapacitetsopbygning": styrkelse af arbejdsmarkedsparternes færdigheder, evner og beføjelser til at engagere sig effektivt og på forskellige niveauer i den sociale dialog, herunder kollektive overenskomstforhandlinger, (sam)regulering af ansættelsesforholdet, to- og trepartshøringer og offentlig udformning af politikker.

VEDTAGET AT HENSTILLE TIL MEDLEMSSTATERNE AT GØRE FØLGENDE I OVERENSSTEMMELSE MED NATIONAL LOVGIVNING OG/ELLER PRAKSIS EFTER

HØRING OG I TÆT SAMARBEJDE MED ARBEJDSMARKEDETS PARTER, SAMTIDIG MED AT DERES AUTONOMI RESPEKTERES:

- 1) At sikre et gunstigt miljø for den sociale toparts- og trepartsdialog, herunder kollektive overenskomstforhandlinger, i den offentlige og private sektor på alle niveauer, herunder på tværs af brancher, sektorer, virksomheder eller regioner, som:
 - a) respekterer de grundlæggende rettigheder til foreningsfrihed og kollektive overenskomstforhandlinger
 - b) fremmer stærke, uafhængige fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer
 - c) omfatter foranstaltninger til styrkelse af deres kapacitet
 - d) sikrer adgang til de relevante oplysninger, der er nødvendige for at deltage i den sociale dialog
 - e) tilskynder alle parter til at engagere sig i den sociale dialog
 - f) tilpasser sig den digitale tidsalder, fremmer kollektive overenskomstforhandlinger i det nye arbejdsmarked og en retfærdig og rimelig omstilling til klimaneutralitet
 - g) sikrer passende institutionel støtte,

som nærmere beskrevet i denne henstilling

- 2) At sikre, at arbejdsmarkedets parter systematisk, meningsfuldt og rettidigt inddrages i udformningen og gennemførelsen af beskæftigelses- og socialpolitikker og, hvor det er relevant, økonomiske og andre offentlige politikker, herunder i forbindelse med det europæiske semester.
- 3) At sikre, at arbejdsmarkedets parter har adgang til relevante oplysninger om den generelle økonomiske og sociale situation i deres medlemsstat og om den relevante situation og politikker for de respektive aktivitetssektorer, der er behov for med henblik på deltagelse i den sociale dialog og i kollektive overenskomstforhandlinger.
- 4) At sikre, at repræsentative arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger anerkendes med henblik på social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger, herunder ved:
 - a) at sikre, at når de kompetente myndigheder anvender procedurer for anerkendelse og repræsentativitet med henblik på at afgøre, hvilke organisationer der skal have ret til at føre kollektive forhandlinger, er denne beslutning åben og gennemsigtig og baseret på kriterier, der er fastlagt på forhånd og er objektive, med hensyn til organisationernes repræsentative karakter, og at sådanne kriterier og procedurer fastlægges i samråd med fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer
 - b) når der både er fagforeningsrepræsentanter og valgte repræsentanter i samme virksomhed, at træffe passende foranstaltninger, hvor det er nødvendigt for at sikre, at de valgte repræsentanter ikke udnyttes til at undergrave de berørte fagforeningers eller deres repræsentanters stilling
 - c) at sikre, at arbejdsmarkedetsorganisationernes specifikke rolle anerkendes fuldt ud og respekteres i strukturer og processer for den sociale dialog, samtidig med at det anerkendes, at den civile dialog, der involverer en bredere vifte af interessenter, er en særskilt proces.

- 5) At sikre, at arbejdstagere og arbejdstagerrepræsentanter, herunder fagforeningsmedlemmer eller -repræsentanter, er beskyttet mod enhver foranstaltning, der kan være skadelig for dem eller have en negativ indvirkning på deres beskæftigelse, når de udøver deres ret til kollektive overenskomstforhandlinger. De bør også sikre, at arbejdsgiverne er beskyttet mod ulovlige foranstaltninger, når de udøver deres ret til kollektive overenskomstforhandlinger.
- 6) At fremme tilliden til og mellem arbejdsmarkedets parter og fremmer indgåelsen af kollektive overenskomster. I tilfælde af uenighed og, uden at det berører retten til adgang til passende administrative og retslige procedurer til håndhævelse af rettigheder og forpligtelser i henhold til lovgivning eller kollektive overenskomster, og under hensyntagen til eventuelle procedurer, der er fastsat af arbejdsmarkedets parter, bør de tilskynde til og fremme mekanismer til at løse dem, herunder:
 - a) anvendelse af forlig, mægling og voldgift med begge parter samtykke med henblik på at lette forhandlingerne og forbedre anvendelsen af kollektive overenskomstforhandlinger og kollektive overenskomster
 - b) hvis sådanne ikke allerede findes, anvendelse af mæglere, der kan træde til i tilfælde af konflikt mellem fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer.
- 7) At sikre, at kollektive overenskomstforhandlinger kan afholdes på alle relevante niveauer, herunder på virksomheds-, sektor-, regionalt eller nationalt plan, og tilskynde til koordinering mellem disse niveauer.
- 8) At fremme en højere kollektiv overenskomstdækning og muliggør effektive kollektive overenskomstforhandlinger, herunder ved at:
 - a) fjerne institutionelle eller juridiske hindringer for social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger vedrørende nye former for arbejde eller atypisk beskæftigelse
 - b) sikre, at forhandlingsparterne har beføjelse til at træffe afgørelse om de spørgsmål, der skal forhandles om
 - c) sikre, at enhver mulighed for at fravige kollektive overenskomster aftales mellem arbejdsmarkedets parter og begrænses med hensyn til betingelserne for deres anvendelse, samtidig med at der sikres fleksibilitet til at tilpasse sig udviklingen på arbejdsmarkedet og de økonomiske vilkår, tilstrækkelig stabilitet til at muliggør planlægning for både arbejdsgivere og arbejdstagere og beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder. I medlemsstater, hvor kollektive overenskomstforhandlinger er reguleret ved lov, bør sådanne undtagelser fastsættes i samråd med fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer
 - d) sikre og gennemføre et system til håndhævelse af kollektive overenskomster, herunder, hvor det er relevant, inspektioner og sanktioner. Regler og praksis for håndhævelse kan også aftales ved kollektiv overenskomst i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis.
- 9) Aktivt at udbrede kendskabet til fordelene og merværdien ved social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger, navnlig gennem målrettet kommunikation og målrettede midler. De bør tilskynde arbejdsmarkedets parter til at gøre teksten til kollektive overenskomster bredt tilgængelig, herunder ved hjælp af digitale midler og offentlige registre.

- 10) At støtte de nationale arbejdsmarkedsparter i en vellykket deltagelse i den sociale dialog, herunder i kollektive overenskomstforhandlinger og i gennemførelsen af selvstændige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan, herunder ved at:
- a) fremme opbygning og styrkelse af deres kapacitet på alle niveauer, afhængigt af deres behov
 - b) anvende forskellige former for støtte, herunder logistisk støtte, uddannelse og tilvejebringelse af juridisk og teknisk ekspertise
 - c) tilskynde til fælles projekter mellem arbejdsmarkedets parter på forskellige interesseområder, f.eks. uddannelse
 - d) tilskynde til og, hvor det er relevant, støtte arbejdsmarkedets parter i at fremsætte initiativer og udvikle nye og innovative tilgange og strategier for at øge deres repræsentativitet og medlemstilslutning
 - e) støtte arbejdsmarkedets parter i at tilpasse deres aktiviteter til den digitale tidsalder samt udforske nye aktiviteter, der er egnet til fremtidens arbejde, den grønne og den demografiske omstilling og nye arbejdsmarkedsforhold
 - f) fremme ligestilling mellem kønnene og lige muligheder for alle med hensyn til repræsentation og tematiske prioriteter
 - g) fremme og lette deres samarbejde med arbejdsmarkedets parter på EU-plan, navnlig med henblik på at sætte dem i stand til på nationalt plan at gennemføre de aftaler, der er indgået af arbejdsmarkedets parter på EU-plan
 - h) yde passende støtte til gennemførelse i medlemsstaterne af de aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, der er indgået på EU-plan
 - i) gøre bedst mulig brug af de tilgængelige nationale midler og EU-midler, såsom støtte under ESF+ og instrumentet for teknisk støtte, der tilskynder arbejdsmarkedets parter til at anvende de eksisterende nationale midler og EU-midler, herunder de særlige budgetposter, der er afsat til "særlige kompetencer inden for det socialpolitiske område, herunder den sociale dialog" og til "oplysnings- og uddannelsesvirksomhed til fordel for arbejdstagerorganisationer".
- 11) Senest den [18 måneder efter offentliggørelsen af henstillingen] at forelægge Kommissionen en liste over foranstaltninger, der træffes eller allerede er truffet i hver medlemsstat for at gennemføre denne henstilling, som er udarbejdet i samråd med arbejdsmarkedets parter.
- 12) Eventuelt at overlade det til arbejdsmarkedets parter at gennemføre de relevante dele af denne henstilling, hvor det er relevant i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis.

OG BIFALDER, AT KOMMISSIONEN AGTER AT:

- 13) Udvikle indikatorer senest den [12 måneder efter offentliggørelsen af henstillingen] for at overvåge gennemførelsen af henstillingen sammen med Beskæftigelsesudvalget og relevante arbejdsmarkedsparter samt for at forbedre omfanget og relevansen af dataindsamling på EU-plan og nationalt plan om social dialog, herunder om kollektive overenskomstforhandlinger.
- 14) Regelmæssigt overvåge gennemførelsen af denne henstilling på nationalt plan og EU-plan i samarbejde med medlemsstaterne og relevante arbejdsmarkedsparter

gennem regelmæssige treparts møder eller mindst én gang om året inden for rammerne af Beskæftigelsesudvalgets multilaterale overvågningsaktiviteter inden for rammerne af Udvalget for den Sociale Dialog og det europæiske semester. Denne overvågning bør bl.a. gøre det muligt for arbejdsmarkedets parter at observere situationer, hvor de er blevet udelukket eller utilstrækkeligt inddraget i høringer på nationalt plan om EU-politikker og nationale politikker.

- 15) I samarbejde med medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og efter høring af andre relevante interessenter evaluere de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på denne henstilling, og aflægge rapport til Rådet senest den [fire år efter offentliggørelsen af henstillingen]. På grundlag af resultaterne af evalueringen kan Kommissionen overveje at fremsætte yderligere forslag.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand