

EU:s sociala pelare

Europeisk, nationell och regional inverkan

PM och analys 2018-01-10 : Lovisa Jonsson, praktikant North Sweden höstterminen 2017

Den 8 mars 2016 kom EU-kommissionen ut med det första utkastet till vad som skulle komma att bli EU:s sociala pelare. Visionen är att förena de tre grundprinciper som EU-kommissionen anser finns inom området sociala frågor; lika möjligheter & tillgång till arbetsmarknaden, rättvisa arbetsvillkor samt social trygghet & inkludering. EU-kommissionen menar att de sociala frågorna är viktiga för EU:s sammanhållningspolitik såväl som för den inre marknaden och är ett viktigt steg för EU i ett försök att möta de sociala utmaningar Europa idag står inför. 2017 blev den europeiska pelaren för sociala rättigheter verklighet.

Vad innebär den sociala pelaren?

När EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i september 2015 framförde sitt första tal om tillståndet i unionen presenterade han också sin tanke om att införa en europeisk pelare för sociala rättigheter. Sedan Juncker först presenterade idén om en social pelare har diskussioner förts på såväl EU-nivå som lokalt kring hur strukturen för pelaren kan komma att se ut samt vilka områden den skulle omfatta. Såhär sade Juncker själv om behovet av en social pelare i sitt första tal om tillståndet i unionen 2015:

– Jag vill också utveckla en europeisk pelare för sociala rättigheter, som tar hänsyn till förändringarna i samhället och i arbetslivet i Europa. Den ska kunna fungera som en kompass för mer konvergens inom euroområdet.

Som citatet påvisar menar EU-kommissionen att syftet med den sociala pelaren är att möta de nya möjligheter och utmaningar som har växt fram i och med utvecklingen i världen. Globaliseringen och digitaliseringen har förändrat och skapat nya arbetsmarknadsförhållanden och anställningsformer som genererar såväl möjligheter som nya utmaningar. EU-kommissionen anmärker också hur EU under de senaste åren har tagit sig igenom stora ekonomiska och finansiella kriser, något som resulterat i arbetslöshet och social osäkerhet.

Med detta som utgångspunkt menar EU-kommissionen att en social pelare behövs för att skapa gemensamma rättigheter samt förbättra tillvaron för EU:s medborgare. De motiverar också den sociala pelaren genom att argumentera för hur ekonomisk tillväxt och sociala framsteg går hand i hand och menar att pelaren

Den sociala pelaren i korthet

- Målet med pelaren är att samla EU:s sociala utmaningar och upprätta minimikrav för medlemsländerna för att minska social splittring i Europa.
- Den innefattar tre kapitel som berör arbetsmarknadsfrågor, rättvisa arbetsvillkor samt social trygghet och inkludering.
- Pelaren ska förverkligas genom sina 20 punkter som ratificerades under EU-toppmötet i Göteborg den 17 november 2017.

är nödvändig för att visa att EU:s marknad är en trygg och stabil ekonomi för såväl handel som investeringar, med visionen om att skapa en hållbar ekonomisk utveckling.

– Om vi vill undvika social splittring och social dumpning i EU bör EU-länderna enas om en europeisk pelare för sociala rättigheter så snart som möjligt och senast vid toppmötet i Göteborg i november.

Detta sade Jean-Claude Juncker om uppbyggnaden av en social pelare i sitt tal om tillståndet i unionen som han höll den 13 september 2017. Den 17 november 2017 på EU-toppmötet i Göteborg för rättvisa arbetsvillkor, ratificerades den sociala pelaren och dess 20 punkter av EU genom underskrift av EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker,

Europaparlamentets ordförande Antonio Tajani och ministerrådets dåvarande ordförandeland Estland genom premiärminister Jüri Ratas.

Kapitel 1 – Lika möjligheter och tillgång till arbetsmarknaden

I kapitel ett av den sociala pelarens struktur presenteras de fyra första punkterna där utbildning och livslångt lärande är nummer ett med mål att tillgodose alla Europas medborgare med en god och inkluderande utbildning som skall ge individen förutsättningar att klara av omställningar i arbetslivet. Punkt nummer två, jämställdhet, statuerar att män och kvinnor skall behandlas lika och ha samma möjligheter inom samtliga områden samt ha lika lön för likvärdigt arbete. Punkt tre är på samma linje som punkt två när den tar upp lika möjligheter oavsett ursprung, kön, religion eller övertygelse, ålder eller sexuell läggning. Lika möjligheter för underrepresenterade grupper skall främjas. Den sista punkten i kapitlet, nummer fyra, berör aktiva arbetsmarknadsåtgärder som påvisar att alla har rätt till individanpassat stöd vid exempelvis arbetslöshet, omskolning eller ingång på arbetsmarknaden.

Kapitel 2 – Rättvisa arbetsvillkor

Det andra kapitlet i den sociala pelaren berör de nästkommande fem punkterna som alla fokuserar på rättvisa arbetsvillkor. Den första punkten handlar om att alla har rätt till en trygg och anpassningsbar anställning med fokus på flexibilitet och anställningsformer. Resterande del av kapitlet berör lön, information om anställningsvillkor och skydd vid uppsägning, dialog mellan arbetsmarknadens parter och arbetstagarnas inflytande, balans mellan arbetsliv och privatliv samt rätten till hälsosam, säker och välanpassad arbetsmiljö samt dataskydd.

Kapitel 3 – Social trygghet och inkludering

Kapitel tre, det sista kapitlet i skrivelsen om pelaren sammanfattar de punkter som handlar om social trygghet och inkludering. Dessa tio punkter berör områden såsom barnomsorg och stöd för barn, socialt skydd, arbetslöshetsförmåner, minimiinkomst, åldersinkomst och ålderspension och hälso- och sjukvård. Likaså ämnen som inkludering av personer med funktionshinder, rätten till långvarig vård och omsorg, boende och stöd för hemlösa samt väsentliga tjänster såsom vatten, sanitet, energi, transport och finansiella tjänster m m.

Uppföljning

Tillsammans med den sociala pelaren presenterar EU-kommissionen också en social resultattavla där statistik över medlemsländernas framsteg ska presenteras över tid. Syftet med den är att undersöka och utvärdera hur länderna implementerar de 20 principer man antagit i och med undertecknandet av den sociala pelaren. Detta för att försäkra att utveckling sker och att principerna blir verklighet. Viktigt att påpeka är dock att principerna inte är bindande utan endast fungerar som starka rekommendationer. Hur omfattande implementeringen av pelarens principer blir är sedan upp till varje enskild stat att avgöra.

Sverige och den sociala pelaren

I samband med att EU-kommissionen den 8 mars 2016 presenterade det första utkastet för införandet av en social pelare öppnades också ett samråd för medlemsstaternas regeringar och intressenter att lämna synpunkter på det lagda förslaget. Åsikterna som inkom under samrådet mynnade ut i en konferens med 600 deltagare i januari 2017 med namnet "Att gå framåt tillsammans" och resultaten från samrådet lade sedan grund för det slutgiltiga pelarförslaget som antogs under EU-toppmötet i Göteborg 2017.

Den svenska regeringen var i sitt yttrande som publicerades den 20 december 2016 positiva till den sociala pelaren med argumentet att den är en del i att bygga ett mer inkluderande EU samt att pelaren skulle kunna öka tilliten till det Europeiska samarbetet, detta genom att visa att EU finns till för mer än ekonomiska skäl. Regeringen pekade också på vissa krav för att Sverige skall ställa sig bakom förslaget. Kraven gäller att medlemsländernas beslutanderätt inom arbetsmarknadsfrågor, sociala frågor, skatt och utbildningsfrågor inte ska förflyttas till EU-nivå.

Regeringen underströk att medlemsländerna av tradition och historia har utformat olika välfärdssystem och att länderna istället bör arbeta med kunskaps- och kompetensutbyte samt att de bör uppmanas att lära av varandras olika erfarenheter inom områdena. Från början fanns också olika alternativ för utformningen där ett av dem som presenterades av kommissionen var att man kunde enas om att den sociala pelaren endast skulle appliceras på länderna som ingår i Euro-samarbetet. Detta ställde sig regeringen emot och menade att en pelare om sociala rättigheter måste gälla hela Europas befolkning om den skall ha någon rättvis inverkan på unionen.

Den politiskt styrda arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) lämnade också in ett yttrande angående pelarens utformning och höll där samma linje som regeringen. SKL var noggrant med att framhålla att flera av de frågor som pelaren berör är kompetenser som ligger på nationell, lokal och regional nivå och lyfte därför vikten av att arbetsmarknadens parter får delta i processen för att ta fram den slutgiltiga pelarstrukturen.

Oro för den svenska modellen

De fackliga förbunden LO, TCO och SACO vidhåller samma åsikt som regeringen och SKL och välkomnar förslaget om en social pelare för hela unionen. I en debattartikel som de tre fackförbunden presenterade tillsammans med SKL trycker man på att pelarstrukturen kommer att fungera som en kompass för att leda medlemsländerna i rätt riktning under ständig dialog med nationella och lokala arbetsmarknadsparter.

Svenskt Näringsliv ställer sig däremot kritisk till pelaren och menar att EU-kommissionens löfte om att principerna i pelarstrukturen inte ska vara rättsligt bindande är aningen diffusa och att det inom områden som den sociala pelaren berör har genererats lagförslag inom flertalet frågor som påverkar arbetsgivare eller företag.

Svenskt Näringslivs ordförande Carola Lemne kommenterade i nättidningen Europaportalen i samband med mötet i Göteborg den 17 november 2017 den antagna pelaren med orden:

– Nu är man väldigt noga med att säga att detta inte är lagstiftning och att det inte ska bli lagstiftning. Men sedan när man hör folk prata och det gäller både fackliga representanter och en och annan EU-kommissionär och europaparlamentariker då är det väldigt mycket implementering och lagstiftning och det är precis det vi är oroliga för. Om det här bli lagstiftning då kan vi få verkliga problem med vår svenska och nordiska modell.

Ordföranden för LO, Karl-Petter Thorwaldsson, uttalade däremot att det gäller att ta ett nästa steg, men att det är varje land som måste ta ansvar:

– Det här är en otroligt viktig startpunkt för ett nytt balanserat Europa och vårt nästa steg från facket är ett socialt protokoll. Det sociala protokollet är bara en mening: Att arbetstagarens rättigheter inte ska underordnas den fria rörligheten. Alla som tror

att man i ett socialt protokoll ska skriva upp alla rättigheterna har fel. Det måste man göra i varje land.

De stora diskussionerna

Den överhängande kritiken mot den sociala pelaren handlar om rädsla för mer överstatlighet och att pelaren kommer leda till en succesiv ökning av EU:s befogenheter i områden där medlemsländerna idag har ensam beslutanderätt. Här finns också en oro från regionalt och lokalt håll om att makt skulle förflyttas till EU-nivå och att besluten skulle fattas längre ifrån medborgarna. Rädsla verkar också finnas för att denna pelare istället kommer att fungera som en form av lägstanivå vilket kan vara bra för att sätta press på länder som ligger långt efter i sin sociala utveckling men också ökar risken för att länder som ligger långt över lägstanivån inte finner incitament att fortsätta utvecklas på grund av att man anser befinna sig högt över EU:s målbild. Ur detta perspektiv har frågan om europeiska minimilöner ofta varit uppe för diskussion.

I Sveriges Riksdag finns majoritet för den sociala pelaren med gemensam reservation för Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna som menar att pelaren kan ge incitament för medlemsländer att just "nöja sig" i sin utveckling och partierna argumenterar gemensamt för suveräniteten och att flera av pelarens frågor ligger utanför EU:s beslutandekompetens. Även Sverigedemokraterna ställer sig negativa till att EU ska ta sig an sociala frågor utan befogenhet. EU-kommissionen menar däremot att förslaget är till för att fungera likt en kompass som skall leda alla medlemsländer i samma riktning och snarare kommer att skapa incitament för ett "race mot toppen". Detta genom en del lagstiftning men också genom icke-lagstiftande mekanismer. Man menar att målet inte är att ta befogenheter från nationell, regional och lokal nivå utan snarare att skapa en enhetlighet i Europa kring hur man betraktar de sociala värdena.

Sociala frågor kan bli en del av EU-fördragen

En diskussion som har förts parallellt med arbetet med den sociala pelaren är frågan om huruvida ett socialt protokoll bör införas i EU-fördragen nästa gång dessa öppnas. Med en knapp majoritet om två röster röstades detta förslaget igenom av Europaparlamentet med 317 röster mot 315. Det som röstades igenom lyder:

– Europaparlamentet kräver att ett socialt protokoll införs i fördragen vid översynen av dessa,

för att grundläggande sociala rättigheter ska stärkas i förhållande till ekonomiska friheter.

Nu återstår det för ministerrådet att diskutera och besluta i frågan innan vi vet om det sociala protokollet kommer att bli verklighet. Men oavsett så kan man se det sociala protokollet som ytterligare ett exempel på hur sociala frågor blir allt mer uppmärksammade på EU-arenan.

Den sociala pelaren blev verklighet

Den svenska regeringen som tillträdde efter valet 2014 har haft som en punkt att lyfta sociala frågor vikt på EU-agendan. Den 17 november 2017 bjöd därför Stefan Löfvens regering tillsammans med ordförande för EU-kommissionen, Jean-Claude Juncker, in till ett EU-toppmöte i Göteborg på temat rättvisa jobb och tillväxt. Som underlag på mötet låg ett tidigare lanserat reflektionspapper som presenterar tre olika förslag för EU:s sociala dimension till år 2025. Sådär sammanfattas reflektionspapprets tre idéer för hur omfattande den sociala dimensionen bör vara:

- Den sociala dimensionen omfattar endast fri rörlighet utan minimikrav inom områden som exempelvis arbetstid, arbetsmiljö eller föräldraledighet.
- De som vill göra mer inom socialpolitiken gör det, detta genom att ena grupper med liknande intressen och driva vad som för dem anses vara viktiga frågor. Exempel på en sådan sammanslutning med gemensamma intressen skulle kunna vara Euroområdet.
- EU-27 fördjupar den europeiska socialpolitiken tillsammans. Socialpolitiska insatser förblir nationella och lokala befogenheter men EU finner sätt att komplettera och stötta de framtida 27 medlemsländerna i detta arbete.

Statschefer från EU:s medlemsländer samlades under dagen för att diskutera de sociala rättigheterna ur EU:s perspektiv och i slutet av dagen ratificerades förslaget och den sociala pelaren med sina 20 principer antogs. Pelaren bildar nu ett ramverk för medlemsländerna och Juncker var tydlig med att poängtera att det är nu det verkliga arbetet för att leva upp till ramverket startar. Juncker var med och anordnade ett toppmöte med fokus på sociala frågor 1997, då som Luxembourgs premiärminister, så här kommenterade han det:

– Vi sade då i mötesslutsatserna att vi skulle ha ett socialt toppmöte varje år. Det tog 20 år.

EU-toppmötet i Göteborg 2017

- EU:s stats och regeringschefer träffades för att diskutera främst arbetsmarknadsfrågor och den sociala pelaren.
- Senast det anordnades ett toppmöte om sociala frågor var 1997, då lett av den nuvarande kommissionsordföranden Jean-Claude Juncker.
- Toppmötet samlade förutom stats och regeringschefer också arbetsmarknadens parter för att fånga ytterligare perspektiv.

Målet nu är att det inte ska dröja ytterligare 20 år innan frågorna behandlas igen.

Analys

Gällande kritiken om att den sociala pelaren skulle göra EU mer överstatligt måste man efter mer noggrann läsning avvisa den farhågan, åtminstone på kort sikt. Vad som troligen snarare ligger till grund för det aktiva motståndet till pelarstrukturen är en oro att detta är ett steg i en riktning som på längre sikt skulle kunna sporra idén om att utöka EU:s befogenheter och kompetenser och därmed förflytta makt från nationell och lokal nivå till EU-nivå.

När förslaget om att lägga till ett socialt protokoll i EU-fördragen kom mötte det kritik från samma partier som var emot den sociala pelaren ifrån start med samma argument om incitament till mer överstatlighet. Förslaget godkändes av Europaparlamentet och skall nu upp för diskussion i ministerrådet innan beslut kan fattas. Om rådslan grundar sig i att man banar väg för ett långsamt förlopp mot att ge EU ökade befogenheter kanske detta förslag är mer väsentligt än vad det kan verka, trots att formuleringen endast säger att sociala rättigheter ska stärkas i förhållande till ekonomiska friheter, så är det ju sannolikt att ett fördragstillägg väger tungt i framtida beslut. Dessutom kan möjligen den aningen obestämda beskrivningen öppna upp för tolkningsfriheter som kan göra att tillägget går att referera till som grund för många kommande förslag som idag ej ingår i EU:s kompetenser.

Ett annat perspektiv på kritiken som kommit in från olika håll är att känslan av den eventuellt succesiva utvecklingen av ett mer överstatligt EU skulle kunna skapa rädsla som kan gynna populistiska och högerextrema partier. EU som efter Brexit har legat i ett ganska spänt läge och nu åter är på fötter efter diverse val i Europa kan komma att nås av mer kritik från EU-skeptiska partier på grund av införandet av den sociala pelaren.

Möjligen kan rädslan för utökad EU-makt skrämja medlemsländer och användas för att göra en politisk poäng för partier som idag är stora EU-kritiker.

En teori kring varför de sociala frågorna istället välkomnas av många är att EU som tidigare fokuserat mycket konsekvent på ekonomisk vinning och tillväxt, nu väljer att sätta de sociala värdena i fokus. I inledningen av EU-kommissionens antagna skrift om den sociala pelaren nämner man att fulländandet av den inre marknaden som skett under de senaste decennierna har lett till en ökad levnadsstandard för Europas befolkning, något som också har förbättrat de sociala villkoren för många. Detta är kanske ett historiskt vanligare sätt för EU att möta sociala frågor

som rör medborgarna än att som nu konkret rikta ett helt toppmöte åt enbart sociala och mindre ekonomiska värden.

Med all säkerhet finns det även ekonomisk vinning i att skapa rättvisa sociala villkor men denna till synes plötsliga fokusering kan få flera tidigare skeptiker att se med hoppfulla ögon på unionen och dess betydelse för Europas medborgare. Kanske främst för de länder, däribland Sverige som är nettogivare till EU och alltså rent ekonomiskt ger mer kapital än vi får åter. Irlands premiärminister Leo Varadkar välkomnade temat under EU-toppmötet och poängterade att EU:s förflyttade fokus skapat gehör bland medlemsländerna såhär:

- Många känner att EU under de senaste åren fokuserat för mycket på ekonomiska frågor, banker och handel på bekostnad av sociala frågor som arbetstagares rättigheter.