

Szociálpolitika

Bevezető

Az Európai Unió szociálpolitikai szerepvállalásának már az elnevezése is számos kérdést vet fel. Ha megkérdezzük az utca emberét arról, hogy mi jut eszébe a „szociálpolitika” kifejezésről, akkor elsősorban juttatásokat (gyermekgondozási, álláskeresési támogatások stb.), a szükségét szenvedő társadalmi csoportoknak adott állami, önkormányzati juttatásokat fogja említeni. Nos, az Európai Unió ilyen közvetlen támogatásokat nem folyósít az állampolgároknak – ez a tevékenység a tagállamok feladata. Éppen ezért számos kiadvány az Európai Unió esetében – az alapszerződésektől eltérően – nem is szociálpolitikáról beszél, hanem szociális dimenzióról; ezzel megkülönböztetve a tagállamok szerepvállalásától az uniós szintű cselekvést.¹

A szociális dimenzió elnevezés utal arra, hogy az Unió szociális területeken érzékelhető szerepvállalása egyszerre több és kevesebb, mint a tagállami szociálpolitika. Kevesebb, mert az Európai Unió nem finanszírozza az előbb említett közvetlen juttatásokat, elsősorban szabályozza a szociálpolitika azon vonatkozásait, amelyeket a tagállamok az alapító szerződésekben kikötöttek. A szociális dimenzió azonban több is, mint szociálpolitika, hiszen magában foglal olyan területeket is (foglalkoztatáspolitikát, munkajogi elemek stb.), amelyek az általános közpolitikai értelmezések szerint túlmutatnak a szociálpolitika keretein. Továbbá a szociális dimenzió elnevezés arra is utal, hogy – az 1980-as évek óta – az Európai Unió nemcsak gazdasági integrációs együttműködés, hanem olyan közösség is kíván lenni, amelynek célja a *gazdasági és szociális* kohézió megteremtése, s mint ilyen szemléletmódot és értékrendet is tükröz.

A hatáskörökről szóló fejezetben leírt szakpolitikai tipológia szerint az uniós szociálpolitikát elsősorban szabályozó jellegű politikának tekinthetjük, hiszen elsődleges eszköze a közösségi jog. A kötelező jellegű, elsősorban irányelveket alkalmazó szabályozás mellett ezen a területen különösen jellemző a *soft law* jellegű szabályozás is. A közösségi szociálpolitikának azonban egy eleme – az Európai Szociális Alap – a kiadási politikák közé tartozik, a közösségi kohéziós politika egyik speciális eszköze, amelynek elsődleges feladata olyan foglalkoztatási, oktatási, a társadalmi befogadást erősítő szociális programok támogatása, amelyek képessé teszik az elmaradott régiók és társadalmi csoportok hosszabb távú felzárkózását. (Lásd a társadalmi, gazdasági és területi kohézióról szóló fejezetet.)

Az uniós szociálpolitikával kapcsolatos döntéshozatal szintén változatos képet mutat – megtalálható benne az Európai Unió döntéshozatali rendszerének első fejezetben leírt „kormányzási mixel”. Míg a szociális tárgyú irányelvek esetében természetesen a közösségi módszer jelenleg alapvető döntéshozatali eljárása, az együttdöntési eljárás a jellemző, a foglalkoztatáspolitikai területén zajló együttműködés a nyílt koordináció segítségével történik.

¹ A hazai szakirodalomban lásd például Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, OFA, 2004. Az Európai Unió hivatalos dokumentumai között lásd például Európai Bizottság: *Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról*. COM(2017)206 végleges (2017. április 26.).

A jelen fejezetben bemutatjuk a közösségi szociális szerepvállalás kialakulását és történetét, szót ejtünk nemcsak az egymást követő alapszerződés-módosítások és különböző szociálpolitikai programok mibenlétéről, hanem a szociálpolitikai fejlemények tagállami és politikai háttéréről is. A második részben kitérünk az Európai Unió szociálpolitikai döntéshozatalát érintő sajátosságaira, a legfőbb szereplőkre és az intézményi keretekre. A fejezet harmadik részében röviden összefoglaljuk a közösségi szociálpolitika legfontosabb szabályozási területeit.

Az Európai Unió szociálpolitikájának fejlődéstörténete

Az Európai Gazdasági Közösség megalakulását megelőzően, a Római Szerződések előkészítésének időszakában az akkor már létező Montánunió szakértői bizottságot kért fel annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy kialakítson-e a tervezett új integrációs szervezet közös szociálpolitikát. A szakértői bizottságot a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel együttműködésben alakították ki, vezetője a későbbi közgazdasági Nobel-díjas Bertil Ohlin professzor volt. A bizottság által készített jelentés abból indult ki, hogy a tagállamok közötti gazdasági együttműködés mélyülése, a közös piac kialakítása megkövetelheti a tagállamok szociálpolitikai rendszereinek bizonyos fokú koordinációját, de ez csakis a feltétlenül szükséges mértékben történhet. A jelentés szerint az újonnan kialakítandó Közösségnek lépéseket kellene tennie a tagállami bérkülönbségek csökkentése, a munkaidőre vonatkozó szabályozás egységesítése, illetve a szociális biztonsági rendszerek finanszírozása érdekében. Az Ohlin-bizottság szerint a tagállami szociális viszonyok kevésbé befolyásolják majd az egységes piac működését, s így további szociálpolitikai harmonizációra, esetleg közösségi szociálpolitikára nincsen szükség.²

Ezen kezdetekhez képest az Európai Unió mára komplex szociális szerepvállalással bír – ennek a változásnak a folyamatát foglaljuk össze a következő oldalakon.

A kezdetek: a Római Szerződés és az első évtizedek

A Római Szerződés előkészítésekor a szakértők mellett a tagállamok is vitatkoztak: a szociálpolitika kérdésében Franciaország szembekerült a másik öt tagállammal. A franciák a közösségi szociálpolitika szerződéses rögzítése mellett, a többiek ellene érveltek. Végül a Római Szerződés általános célkitűzései közé nem került be a közösségi szociálpolitika megteremtése – így a szociális, illetve foglalkoztatással kapcsolatos kérdéseket érintő cikkek meglehetősen bizonytalan alapot adtak a közösségi szociálpolitika későbbi kibontakozásához.³

Az Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződés – a tagállamok közötti gazdasági együttműködést, elsősorban a tényezőáramlást célként kezelve – a közösség szociális feladataiként a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítását, a szociális biztonsági rendszerek harmonizációját, a férfiak és nők közötti egyenlő munkáért egyenlő bérezést elvének érvényesítését, a munkaerő szabad mozgását, a szociális biztonsági rendszerek koordinációját, valamint egyes további szociális területeken a nem pontosan meghatározott természetű „szoros

² Ralf Rogowski – Kajtár Edit: *The European Social Model and Coordination of Social Policy An overview of Policies, Competences and New Challenges at the EU level*. Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge, Amsterdam, 2004. november 25–26. 6.

³ Gyulavári Tamás – Könczei György: *Európai szociális jog*. Budapest, Osiris, 2000. 27–30.

együttműködést” írta elő. A szociálpolitikát alapvetően tagállami szinten szabályozták és finanszírozták – az 1960-as években, a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés és a tagállami jóléti politikák idején tehát nem merült fel a szociális kérdések erőteljesebb közösségi kezelésének szükségessége.

Az 1970-es években azonban alapvetően megváltozott az a világgazdasági környezet, amely addig igen kedvező körülményeket teremtett az európai egységfolyamatnak. A Bretton Woods-i pénzrendszer összeomlása és az olajválságok, recesszió, stagnáló vagy csökkenő GDP, infláció, illetve stagfláció látványos gazdasági visszaesést jeleztek az Európai Közösségek tagállamaiban is. Ennek következtében növekedésnek indult a munkanélküliség, s mivel az államok újraosztható bevételei csökkentek, Nyugat-Európa országai a jóléti állam modelljének felülvizsgálatára kényszerültek.⁴ A keynesi gazdaságpolitikát a Közösség tagállamainak többségében felváltotta a *mainstream* közgazdaságtan alaptételeihez visszatérő monetarizmus, amely visszatért az automatikus egyensúly-mechanizmus gondolatához, és abban gondolkodott, hogy az állami beavatkozás helyett a piac hosszú távon megoldja a szociális problémákat is. Paradox módon az egyébként szabadpiaci elvekre épülő Európai Közösségben éppen ekkor indult el a beavatkozás igénye, a közösségi szintű szociálpolitika megerősödése.

Az 1970-es évek elején került sor (végre) az EK első bővítésére (Egyesült Királyság, Dánia, Írország), amely lendületet adott számos közösségi politikának (ekkor született meg például a közös valuta bevezetését előirányzó Werner-terv), amelyek magukkal hozták a szociálpolitika közösségi szintű fejlesztésének igényét is. Az intézményi változások mellett az 1971-ben a Bretton Woods-i pénzrendszer összeomlásával megkezdődött világgazdasági válság és az ennek következtében megugró munkanélküliség is alátámasztotta ezt a szakpolitikai újítást. 1974-ben megszületett az első közösségi Szociális Akcióprogram (1974), amely célul tűzte ki a foglalkoztatási helyzet, valamint az élet- és munkakörülmények javítását, illetve a szélesebb körű szociális párbeszéd megteremtését a közösségi döntéshozatalban. Az akcióprogram által megjelölt irányban bontakozott ki a közösségi szociális jogalkotás az 1970-es években, illetve az 1980-as évek elején, különösen a nemek közötti megkülönböztetés tilalma, a jobb munkakörülmények megteremtése, a szociális ellátórendszerek közötti koordináció, illetve a munkahelyi egészségvédelem területén.⁵

Az 1980-as évek második felére nyilvánvalóvá vált, hogy folyamatban van a tudományos-technikai forradalomnak nevezett műszaki-technológiai váltás, amely alapjaiban alakította át a tradicionális foglalkoztatási struktúrákat: egyre többen kényszerültek rugalmas, illetve részmunkaidőben dolgozni, egyre kevésbé volt szükség a képzetlen vagy a technikai fejlődéssel lépést tartani nem tudó munkavállalókra, és erősen megnövekedett az önálló tevékenységet folytatók (*self-employed*) aránya is. A foglalkoztatási és szociális helyzet új kihívások elé állította az Európai Közösséget, amelyhez az 1980-as évekre déli államok (Görögország, majd Spanyolország és Portugália) is csatlakoztak.

⁴ Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015. 145.

⁵ Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziójának története. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, OFA, 2004. 22–24.

Jacques Delors és az európai szociális térség

Az Európai Bizottság élére 1985-ben került Jacques Delors elnöki programjának központi eleme az volt, hogy az EK-nak ki kell teljesítenie a már 1957-ben kitűzött célt, a közös piac megvalósítását. Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad mozgásának biztosítása ugyanis hozzásegíthet a fenti célok eléréséhez, mivel ezen tényezők szabad áramlása javíthatja a tagállamok gazdaságának versenyképességét, a verseny fokozásával javítja a gazdasági szereplők teljesítményét, s ezzel a Közösség egészének világ gazdasági pozícióit. Ezen célok elérése érdekében két dokumentum született: egyrészt az Egységes Európai Okmány (*Single European Act* – SEA, 1986, a Római Szerződés első átfogó módosítása), illetve az 1985-ben íródott úgynevezett fehér könyv.⁶ A gazdasági program mellett azonban az egységes piac bevezetésének szociális vonatkozásai is előtérbe kerültek. Ennek okai között megemlíthetjük azokat a politikai, ha úgy tetszik, ideológiai érveket – a Közösség a gazdaság, a vállalatok mellett a munkavállalók érdekeit is kell hogy szolgálja –, amelyeket elsősorban baloldali politikusok, illetve kormányok hangoztattak. Az ideológiai érvek mellé gazdaságelméleti érvek is felsorakoztak – felmerült a szociális dömping elkerülésének gondolata is. A munkaügyi szabályozás ugyanis közvetlenül meghatározza egy ország gazdasági szereplőinek versenyképességét: az erős munkavállalói védelem megdrágítja a termelést. Amennyiben tehát az egységes belső piacon eltérő szociális rendszerű országok versenyeznek, szükségképpen azok járnak jól, ahol alacsonyabb szintű a munkavállalók és a kiszolgáltatott társadalmi csoportok védelme. Ez pedig ahhoz vezethet, hogy a versenyképesség érdekében elindul egy lefelé irányuló spirál (*race to the bottom*), a tagállamok elkezdhenék lebontani szociális védelmi rendszereiket, és a munkavállalók és a kiszolgáltatott társadalmi csoportok járnának rosszul.

Az Egységes Európai Okmány már használta a szociális igazságosság, illetve a „gazdasági és szociális kohézió” fogalmát, és részben átalakította a közösség szociális jogi kompetenciáit. A belső piac működésével kapcsolatos közösségi jogalkotás esetében a Tanács nem egyhangú, hanem minősített többségi eljárással határozhatott, ami megkönnyítette a közösségi jogalkotást. A szociális jogalkotás területén ugyanakkor a tanácsi minősített többségi döntés csak a munkaügyi egészség- és biztonságvédelem területén vált lehetővé, a többi szociális területen nem – ennek következtében a Delors által hangoztatott *európai szociális tér* kialakítása halasztást szenvedett.⁷ Új elem a szerződésben a szociális partnerek bevonása a döntéshozatalba.⁸

A szociális ügyek napirendre kerülése a Gazdasági és Szociális Bizottság (GSZB) aktivizálódásához is vezetett. A GSZB 1987 októberében közölt véleményében⁹ olyan európai szociális jogi katalógus kialakítását javasolta, amely a későbbiekben lendületet adhat a közösségi szociális jogalkotásnak. A Bizottság, s főleg Delors felkarolta a javaslatot. Az 1988-ban tartott csúcsertekezletek jegyzőkönyvei többször hangsúlyozták, hogy az egységes piac kiteljesítése nem lehet öncél, az egységes piac szociális vonatkozásai legalább ennyire fontosak.¹⁰ A közösségi

⁶ European Commission: *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council*. COM(85)310 final (1985. június 14.).

⁷ Juhász Gábor: Az Európai Unió szociálpolitikájának története. In Sziklai István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest, ELTE TÁTK, 2012. 27–37.

⁸ Arató Krisztina: *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel, 2001. 85–95.

⁹ Economic and Social Committee Opinion on the Social Aspects of the Internal Market (European Social Area). *Official Journal of the European Communities (OJEC)*, 1987. december 31. C 356. 31–33.

¹⁰ Gyulavári Tamás – Könczei György: *Európai szociális jog*. Budapest, Osiris, 2000. 41–45.

szociális jogok megalapozásának érdekében elkezdődött a kodifikációs munka, megszövegezték a *Közösségi charta a munkavállalók alapvető szociális jogairól*. Delors a dokumentum alapján konkrét cselekvési programot is készített. 1989 decemberében Strasbourgban azonban csak tizenegy tagállam fogadta el a Chartát – az egyébként nem kötelező erejű dokumentum aláírásából a konzervatív vezetésű Egyesült Királyság kimaradt.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés legfontosabb szakpolitikai rendelkezése a Gazdasági és Pénzügyi Unió (*Economic and Monetary Union – EMU*) bevezetése. Ezzel tovább mélyült a gazdasági integráció – a tagállamok készen mutatkoztak arra, hogy gazdaságpolitikájuk fontos elemét, a monetáris politikát közösen gyakorolják. A delors-i logika ebben az esetben is összekötötte a fokozottabb gazdasági együttműködést a fokozott szociális szerepvállalással: ha az egységes piac bevezetése megkövetelte a közösség felelősségvállalását a szociálpolitika területén, a monetáris unió bevezetése még intenzívebben igényli azt. A döntés azonban nem a közösségi érdekeket képviselő Európai Bizottság kezében volt (amely dokumentálhatóan aktívan lobbizott az ügyben), hanem a tagállamokéban.¹¹ A Maastrichtban tárgyaló 12 tagállam közül 11 bizonyíthatóan támogatta az alakulóban lévő Európai Unió szociálpolitikai kompetenciáinak bővítését, valamint azt is, hogy a Tanácsban a minősített többségi döntés lehetőségével elősegítsék a szociális jogalkotást. Egyetlen ország kormánya ellenezte – ideológiai és taktikai okokból – a közösségi szociálpolitika kiterjesztését: az Egyesült Királyság.¹² John Major brit konzervatív miniszterelnök egyenesen így fogalmazott: „Európának lehet szociális fejezete. Nálunk foglalkoztatás lesz. [...] Hadd vádoljon minket Jacques Delors azzal, hogy paradicsomi körülményeket teremtünk a külföldi befektetőknek: örömmel vallom magam bűnösnek.”¹³ Ennek ellenére a többi tizenegy tagállam nem engedett: elfogadták a britek által elutasított szociális rendelkezéseket, és jegyzőkönyv formájában csatolták azokat a szerződéshez. A 14. sz. szociálpolitikai jegyzőkönyv és a kapcsolódó megállapodás céljai között a foglalkoztatás előmozdítását, az élet- és munkakörülmények javítását, a szociális védelmet, a szociális párbeszédet, a foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelmet rögzítették, s egyes szociális szabályozási területekre kiterjesztették a minősített többségi döntés lehetőségét.

Egészen 1997-ig folyt a vita arról, hogy ily módon ezen dokumentumok, illetve az ezek alapján a 11 tagállam által elfogadott szabályok értelmezhetők-e az *acquis communautaire* részeként, akkor azonban okafogyottá vált a probléma további taglalása, mivel az új brit munkáspárti kormány csatlakozott a jegyzőkönyv aláíróihoz, és a három új tagállam – Ausztria, Finnország és Svédország – szintén elfogadták ezen rendelkezéseket. Így a Római Szerződés harmadik módosítása, az Amszterdami Szerződés 1997-ben beemelte a szociális jegyzőkönyvet és a szociális megállapodást a szerződés törzsszövegébe, s ezzel vitathatatlanul minden tagállam vállalta a szociálpolitikával kapcsolatos közösségi rendelkezések teljesítését. Az Amszterdami Szerződés esetében további fontos újítás a foglalkoztatási fejezet beillesztése, amely a tagállamok részéről annak a felismeréséről tanúskodik, hogy a tartósan magas munkanélküliség kezelése nemcsak a tagállamok, hanem az Európai Unió felelőssége is. Mivel azonban a foglalkoztatáspolitikai eszköztárának jelentős része (adópolitika, járulékok, munkanélküliek támogatása, egyéb aktív és passzív foglalkoztatási eszközök) tagállami szintű, ezért új együttműködési módszert is rögzít a szerződés: a nyílt koordináció módszerét (amelyre a fejezet későbbi részében térünk vissza).

¹¹ Falkner, Gerda: *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London, Routledge, 1998. 89–95.

¹² Arató (2001): i. m. 121.

¹³ Europe, 1993. március 3., idézi: Falkner (1998): i. m. 146.

Az 1990-es évek végére tehát, a Delors-bizottságok kezdeményezésének és a tagállami konszenzusnak köszönhetően jelentősen bővült az Európai Unió szociális szerepvállalása. Ezt elősegítette az a politikai tényező is, hogy a nagy és befolyásos tagállamokat közép-baloldali vezetőségű kormányok, illetve koalíciók vezették: ez Tony Blair, Gerhard Schröder és Lionel Jospin időszaka volt. A friss északi tagállamoktól – akik a skandináv modellnek megfelelő szociális rendszert, az erős szociális párbeszéd hagyományait és befolyásos szakszervezeteket hoztak magukkal – szintén nem állt távol a közösségi szintű szociális szerepvállalás erősítése.¹⁴ A jogalkotás mellett a szakpolitikai gyakorlatban is növekedett a szociális szempontok szerepe – a portugál elnökség által 2000-ben elindított Lisszaboni Stratégia jelentős szerepet tulajdonított a társadalmi befogadásnak és a szociális szempontoknak általában az EU jövőjében. A stratégia összefoglaló jelmondata szerint 2010-re az Európai Unió „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává válik, mely képes a fenntartható gazdasági fejlődésre azzal együtt, hogy több és jobb munkahelyet teremtsen, és figyelmet fordít a szociális kohézió továbbfejlesztésére”.¹⁵ A program, amely víziót kívánt adni az euróbevezetést követő időszaknak, hangsúlyozta a liberalizációt, a vállalkozásfejlesztést, a digitalizációt, az innovációt és a környezetvédelem mellett a szociális kérdéseket is (képzés, munkahelyteremtés, szociális védelem, szegénység elleni küzdelem stb.). További jogalkotás helyett azonban a frissen bevezetett nyílt koordináció módszerét alkalmazták, amely közös politikához nem, de egymás szakpolitikai gyakorlatának megismeréséhez és elismeréséhez elvezetett. A 2001-ben elfogadott Nizzai Szerződés (amely a szerződés szociálpolitikai vonatkozású cikkein keveset változtatott) két melléklete, a Szociálpolitikai Menetrend és az Alapjogi Charta szociálpolitikai és alapjogi szempontból jelentett fordulópontot. Az Európai Bizottság ekkor vette magára azt a jelentős terhet, hogy évente számos szociális témájú jelentést, dokumentumot készít elő, amelyek folyamatos visszajelzést adnak a döntéshozóknak az Európai Unió és tagállamai szociális helyzetéről.¹⁶

Az EU szociális szerepvállalásának visszaszorulása – és visszatérése?

A kétezres évek közepén azonban több olyan változás is bekövetkezett, amely az EU szociálpolitikai szerepvállalásának bővülő tendenciáját megállította. A szép célokat kitűző Lisszaboni Stratégia félidős vizsgálata komoly hiányosságokat jelzett. A Wim Kok holland miniszterelnök által jegyzett értékelő jelentés a problémákat a túl szerteágazó célrendszernek tulajdonította, és azt javasolta, hogy a számos beavatkozási terület közül a gazdasági növekedésre és a foglal-

¹⁴ Philippe Pochet: Twenty Years of the Publication ‘Social Policy in the European Union’: What Have We Learned? In Bart Vanhercke – Dalila Ghailani – Slavina Spasova – Philippe Pochet (szerk.): *Social Policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road*. Brussels, ETUI, 2020. 13–36.

¹⁵ European Council: *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council 23 and 24 March 2000*. Részletes elemzését lásd Arató Krisztina: Az Európai Unió lisszaboni stratégiája és a keleti kibővülés. In Pesti Sándor – Szabó Máté (szerk.): „Jöjj el szabadság”. Bihari Mihály 60. születésnapjára készült ünneplő kötet. Budapest, Rejtjel, 2003. 643–662.

¹⁶ Gellérné Lukács Éva: A közösségi és az uniós szociálpolitika története. In Hungler Sára – Gellérné Lukács Éva – Petrovics Zoltán – Dudás Katalin (szerk.): *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. Budapest, ELTE Eötvös, 2020. 27–48.

koztatás bővítésére koncentrálnak.¹⁷ Ezáltal több, korábban ezekkel egyenrangúnak tekintett fejlesztési terület, így a szociális kohézió kérdése is háttérbe szorult.

Kihívást jelentett a közösségi szociálpolitikára a keleti bővítés is. A 2004-ben, 2007-ben, majd 2013-ban csatlakozó posztoszocialista országok alacsonyabb nemzeti összterméssel, jelentős szociális problémákkal csatlakoztak az Európai Unióhoz, s több tagállamból (például Románia, Bulgária, balti országok, Lengyelország) indult el a munkavállalási célú vándorlás a régi tagállamok felé.¹⁸ A tagállamok szociális rendszerei és kihívásai közötti egyre nagyobb különbségek miatt a szociális terület közösségi szintű kezelése egyre kevésbé tűnt reálisnak.

A kétezres évek közepén politikai változás is beállt az Európai Unió nagy tagállamaiban és az Európai Parlamentben is. Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Silvio Berlusconi mérsékelt jobboldali, illetve jobboldali politikai erők élén kerültek országaik élére. A 2004-es európai parlamenti választáson nemcsak az Európai Néppárt, hanem az európai liberálisok is komoly előnyre tettek szert, az európai szocialisták visszaszorultak, és ez a tendencia a következő EP-választásokon is folytatódott. A Bizottság élére a néppárti José Manuel Barroso került. A közösségi szociális szerepvállalás támogatása kevésbé volt várható, mint Delors idején.

A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés érdemben nem módosította az Európai Unió szociális kompetenciáit, ugyanakkor egyértelműbben elhelyezte az EU hatáskörei között. Jelentős előrelépés, hogy a 2000-ben elfogadott Alapjogi Chartát kötelező erővel ruházta fel, ami irányadó a szociális jogok körének meghatározásában is.¹⁹

A Lisszaboni Szerződés ratifikációjával egy időben az Európai Unió történetének talán legsúlyosabb válsága kezdődött. Az Amerikai Egyesült Államokból induló jelzáloghitel-válság az eurózóna egyes tagállamaiban bankválságot és szuverén adósságválságot okozott. Az Európai Unió intézményei az eurózóna megmentésének érdekében a tagállami költségvetések összehangolására és a bankok működését érintő rövid és hosszú távú intézkedésekre koncentráltak.²⁰ Az európai szociális dimenzió – bár a pénzügyi válság több tagállamban reálgazdasági válságot is okozott, növelve a munkanélküliséget és a szociális problémákat – a válság éveiben háttérbe szorult. Előrelépést egyedül a 2013-ban elindított Ifjúsági Garancia Program meghirdetése jelentett (Andor László szociális és foglalkoztatáspolitikáért felelős főbiztos hivatali ideje alatt), amely a fiatalok elhelyezkedését hivatott aktívan támogatni.²¹

A 2010-es években az Európai Unió nemcsak a pénzügyi rendszer válságával kellett hogy szembenézzon. Ez a „többszörös válság” (*multiple crisis*) időszaka, amikor a migrációs válsággal, a brexittel, az intézményi és legitimációs válsággal, az euroszkepticizmus terjedésével egy időben kellett szembesülnie az európai integrációnak.²² Annak ellenére, hogy a tagállami politikai rendszerekben a baloldali politikai pártok továbbra sem erősödtek meg, a szociális Európa szorgalmazása – amely alkalmas lehet az euroszkepticizmus előretörésének kezelésére is, hiszen az Európai Unió polgárainak érdekében végzett tevékenység – valamelyest visszatérni látszik. A 2015-ben hivatalba lépett Juncker-bizottság – mivel a Lisszaboni Stratégia folytatásaként

¹⁷ Wim Kok: *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok*. Publications Office, 2004.

¹⁸ Pochet (2020): i. m. 19.

¹⁹ Gellérné Lukács (2020): i. m. 33.

²⁰ Lásd a gazdasági és monetáris politikáról szóló fejezetet.

²¹ Európai Bizottság: *A megerősített ifjúsági garancia*.

²² Lásd részletesen: Desmond Dinan – Neill Nugent – William A. Paterson (szerk.): *The European Union in Crisis*. London, Palgrave Macmillan, 2017.

meghirdetett Európa 2020 program felidős értékelése súlyos szociális problémákat azonosított – 2017 áprilisában közleményt adott ki a „Szociális jogok európai pilléréről”, amely három fő területen 20 kulcsfontosságú elvet és jogot határozott meg az élet- és munkakörülmények javítása érdekében.²³ A három fő terület az esélyegyenlőség és egyenlő hozzáférés a munkaerőpiachoz, a tisztességes munkakörülmények és a szociális védelem, illetve befogadás.²⁴ A Von der Leyen-bizottság folytatni látszik a Szociális Pillér korábbi vállalásait – a 2021. május 7-én Portóban elfogadott nyilatkozat ismét emlékeztet a szociális különbségek csökkentésének fontosságára, különös tekintettel a Covid-19-járvány társadalmi és szociális hatásaira.²⁵

A szociálpolitikai döntéshozatal sajátosságai

Az Európai Unió döntéshozatala a szociálpolitikához tartozó területeken az általános jogalkotási és intézményi kereteken belül rendelkezik bizonyos sajátosságokkal. Ilyenek a szociális jogalkotás egyes területein megmaradó egyhangú szavazás problémája a Tanácsban, a *soft law* eszközök alkalmazása, a szociális partnerek jelentős szerepe egyes szabályozási kérdésekben, valamint a nyílt koordináció együttműködési módszerének alkalmazása.²⁶

A szociális jogalkotás aktuális sajátosságait a közelmúltban az Európai Bizottság közleményben foglalta össze.²⁷ Megállapította, hogy az EU szociális jogalkotási területeinek jelentős részén a rendes jogalkotási eljárás, s annak zárásaként a Tanácsban minősített többségi szavazás van hatályban (ilyenek például a munkafeltételek, a munkavállalók tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció, az esélyegyenlőség stb.). Vannak azonban olyan szociális jogi területek, amelyek esetében jelenleg is egyhangú szavazást ír elő a Tanácsban az alapító szerződés (ilyen terület például a megkülönböztetésmentesség, a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme nem határokon átnyúló helyzetekben, a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése esetén stb.). Ez az eljárásrend alkalmas arra, hogy alapvető szociális jogszabályok elfogadását akár egy tagállam vétója blokkolja. A bizottsági közlemény szorgalmazza a tanácsi döntéshozatal megkönnyítését, és – a hatályos alapszerződés rendelkezéseinek megfelelően – megoldási javaslatokat is kínál.

Az Európai Bizottság természetesen abban érdekelt, hogy előterjesztéseit – amelyeket hosszú előkészítés és az érdekelt felekkel (szociális partnerek, szociális területen működő európai és tagállami NGO-k) történő kiterjedt konzultáció előz meg minden szakpolitikai területen²⁸ – elfogadják az uniós döntéshozók. A kormányok, amelyek egy-egy szociális témájú előterjesztést esetleg nem támogatnak, nem mutatnak állandó mintázatot. Az Egyesült Királyság kilépése után nem tudunk olyan EU-tagállamot említeni, amely konzekvensen ellenezné a közösségi szociális jogalkotást – vétók esetében egyedi esetekről van tehát szó, nem stabil tagállami álláspontokról. Az Emmanuel Macron francia köztársasági elnök által szakpolitikaiból politikai üggyé

²³ Gellérné Lukács (2020): i. m. 36.

²⁴ European Commission: *The European Pillar of Social Rights in 20 principles*. 2017. november 16.

²⁵ *Porto Social Commitment*. Porto, 2021. május 7.

²⁶ Az EU szociálpolitikájának jogi alapját az EUSz 3. cikke, valamint az EUMSz 9., 10., 19., 45–48., 145–150. és 151–161. cikkei jelentik.

²⁷ Európai Bizottság: *Hatékonyabb jogalkotás a szociálpolitika területén: a minősített többségi szavazásra való átállás területeinek meghatározása*. COM(2019)186 végleges (2019. április 16.).

²⁸ Az Európai Bizottság [online formában is közzéteszi a konzultációra bocsátott előterjesztéseket](#).

emelt kirendelt munkavállalókról szóló közösségi szabályozás²⁹ kivételével – amely elsősorban az EU régi és „új”, nyugati és keleti államai között váltott ki vitát – a nyilvánosságban alig hallani az EU szociális szerepvállalását érintő ügyekről, vitákról.

Az Európai Unió által szabályozott szociális területeken különösen elterjedt az úgynevezett *soft law* eszközök használata.³⁰ Ezek olyan, kötelező erővel nem bíró jogi aktusok (vélemények, ajánlások) vagy iránymutatások, nyilatkozatok, amelyek betartását, megfontolását a tagállamokra, illetve más címzettekre bízta az azt kibocsátó intézmény. A programok, ajánlások lehetnek hatáskörök egyes tagállamokban, tagállami programok, akár jogszabályok is születhetnek ilyen, nem kötelező javaslatok mentén. Az is előfordul, hogy egyes tagállami jó gyakorlatok mentén idővel kötelező szabályozás is születhet az adott kérdésben.

A *soft law* kategóriájához sorolja számos szerző³¹ az uniós foglalkoztatáspolitikában alkalmazott nyílt koordináció (*Open Method of Coordination – OMC*) rendszerét. Ezen többlépcsős közpolitikai tervezési keret első lépéseként a Tanács meghatározza a stratégiai célokat, majd a Bizottság – mintegy átültetve ezeket a gyakorlatba – konkrét iránymutatásokat és indikátorokat javasol. Ezek alapján minden tagállam nemzeti akcióterveket határoz meg, s ezeket, valamint a végrehajtási időszakot követő jelentést a Bizottság értékeli, összefoglalja a jó gyakorlatokat, és ismét javaslatot tesz a Tanácsnak az újabb időszak stratégiai céljainak meghatározására.³² Ez az együttműködés lehetővé teszi tehát a tagállami együttműködést anélkül, hogy kötelező, uniformizált lépéseket írna elő. Ennek a közösségi módszernek a kulcsa azonban a tagállamok együttműködési hajlandósága – amely a gyakorlatban nem mindig érvényesül.³³

Az Európai Unió szociálpolitikai döntéshozatalában kiemelt szerepe van a szociális partnereknek (szakszervezeteknek és munkaadói szövetségeknek). Bár a tagállami és európai szintű szociális partnerek a Római Szerződés óta formális és informális keretek között is folytattak konzultációt a közösségi intézményekkel (elsősorban a Bizottsággal), az európai szociális párbeszéd elindítása Jacques Delors nevéhez köthető. Bár az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány is utalt a szociális partnerek részvételére a szociális vonatkozású közösségi döntéshozatalban, a Maastrichti Szerződéshez csatolt szociális jegyzőkönyvben, később az Amszterdami Szerződés törzsszövegében már pontos eljárásrend szerepelt a részvétel mikéntjéről, amely azóta is megmaradt.³⁴

A szerződés rögzíti az Európai Bizottság azon kötelezettségét, hogy szociálpolitikai kérdésekben konzultáljon a szociális partnerekkel – nélkülük nincsen a szakpolitikára vonatkozó szabályozás az Európai Unióban. A szerződés rendelkezései két utat kínálnak a szociális partnereknek a közösségi szociálpolitika szabályozásakor: egy jogszabályi és egy megegyezéssel eljárást. A szociális partnerek maguk döntenek el, melyik formát választják, így gyakorlatilag ők

²⁹ Kártyás Gábor: *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban*. Budapest, Pázmány Press, 2020.

³⁰ Fabien Terpan: *Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law*. *European Law Journal*, 21. (2014), 1. 68–96. Online: <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>

³¹ Lásd Luca Barani: *Hard and Soft Law in the European Union: The Case of Social Policy and the Open Method of Coordination*. *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*, 2006.

³² Gellérné Lukács (2020): i. m. 31.

³³ Juhász Gábor – Taller Ágnes: A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély*, 16. (2005), 6. 23–25.

³⁴ A jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés (EUMSZ) 152., 154. és 155. cikkei vonatkoznak erre a területre.

terjesztik elő a javaslatot az egyébként javaslatvételi monopóliummal bíró Európai Bizottságnak. A *jogszabályi* út az eddigiekben is jól ismert közösségi döntéshozatali eljárást jelenti, azzal a különbséggel, hogy a bizottsági javaslatot megelőzi a szociális partnerek véleményének, illetve ajánlásának közvetlen megkérése. A másik út, a *megállapodás* merőben szokatlan, a tagállamokban ismeretlen döntéshozatali gyakorlat. Azt jelenti, hogy amennyiben a szociális partnerek úgy határoznak, az általuk tárgyalt kérdésben (az Európai Bizottság által javasolt témakörben) önállóan megállapodást köthetnek, amely megállapodás végrehajtásának két módja van. Egyrészt végre lehet hajtani a tagállamok helyi joggyakorlatának megfelelően, kvázi önkéntes alapon, másrészt a megállapodás alapján fel lehet kérni az Európai Bizottságot a megállapodás kiterjesztésére, amely ekkor ráteszi a megállapodás alapján általa kidolgozott javaslatot a szokásos, a Tanácsnál végződő döntési eljárás „sínpárjára”. A szociális partnerek megállapodása ebben az esetben közösségi joggá lényegül, általában irányelv formájában.³⁵

A szociális partnerek számos ágazati és ágazatközi megállapodást kötöttek ezen szerződéses rendelkezések alapján, néhányból közösségi irányelv is született.³⁶ A Bizottság és a szociális partnerek közötti együttműködés intenzitása (beleértve a fentiekben leírt szokatlan eljárásrendet és a szokványos konzultációs kapcsolattartást is) azonban változó – követte az EU szociális szerepvállalásának történeti változásait az utóbbi évtizedekben. A Jacques Delors-t követő Santer és Prodi Bizottságok (1995–2004) kiegyensúlyozott együttműködést mutattak – ebben az időszakban születtek olyan elemzések, amelyek az Európai Uniót neokorporatív szakpolitikai közösségként értékelték.³⁷ Ugyanakkor Barroso két bizottsági elnöki ciklusa – amely egybeesett az eurózóna válságával és a válságkezelés idején a szociális szempontok háttérbe szorulásával – a szociális párbeszéd eljelentéktelenedését hozta.³⁸ A Jean-Claude Juncker vezette következő Bizottság ezt hallgatólagosan el is ismerte azzal, hogy 2016-ban *A szociális párbeszéd új kezdete* címmel hirdetett programot az európai szociális párbeszéd megerősítésére, a szociális partnerek közösségi jogalkotásba és az európai szemeszter tevékenységeibe való bevonására.³⁹

Az Európai Unió szociálpolitikájának főbb területei

Az Európai Unió szociális szerepvállalásának története és döntéshozatali sajátosságainak bemutatása után kitérünk azokra a legfontosabb területekre, amelyek ehhez a szakpolitikához tartoznak. Bemutatjuk a munkaerő szabad mozgása, a munkavállalók jogai, valamint a szociális biztonság és védelem és a foglalkoztatáspolitikai legfontosabb elemeit. Ezen fejezet keretében nem térünk ki a szintén kapcsolódó Európai Szociális Alap, valamint a szakképzés kérdéseire,

³⁵ Arató (2001): i. m. 126–127.

³⁶ A megállapodások szerepelnek az EU honlapján: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&day=&month=&year=§orCode=&themeCode=&typeCode=&recipientCode=&mode=searchSubmit&search=Search>

³⁷ Falkner (1998): i. m. 187–190.

³⁸ Jean-Paul Tricart: Once Upon a Time there was the European Social Dialogue. In Bart Vanhercke – Dalila Ghailani – Slavina Spasova – Philippe Pochet (szerk.): *Social Policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road*. Brussels, ETUI, 2019. 71–98.

³⁹ European Commission: *A New Start for Social Dialogue*. Brussels, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016.

mert ezek – szociális, illetve foglalkoztatáspolitikai jelentőségük mellett – a kohéziós politika, illetve az oktatáspolitikai tárgyköréhez tartoznak.

A munkaerő szabad mozgása

Az európai integrációs folyamat kezdetén, már a Római Szerződésben szerepelt a munkavállalók szabad mozgásának célkitűzése. Az egységes piac egyik alapelemét jelentő elv voltaképpen a Közösség, majd az Európai Unió szociális és munkajogának az origója – ha nem lett volna a munkaerő szabad mozgásának igénye, akkor nem is kellett volna közös szabályrendszert alkotni az egyéb szociális és munkaügyi területeken. A munkaerő szabad mozgásának célja, hogy biztosítsa azt, hogy az együttműködő országok között a munkaerőkereslet és -kínálat kiegyenlítődjön, így a munkapiac hatékonysága javuljon amellett, hogy a munkavállalók a nekik legmegfelelőbb állásokat megtalálhassák.⁴⁰

A munkaerő szabad áramlásának jogi háttere a szerződés (EUMSZ) 45. cikke, a vonatkozó másodlagos közösségi jog, valamint az Európai Bíróság esetjoga. A munkaerő szabad áramlásának lényege, hogy az Európai Unió (és az Európai Gazdasági Térség államai, vagyis a 27-eken túl még Norvégia, Svájc és Liechtenstein) állampolgárai a területen belül bárhol kereshetnek munkát, vállalhatnak állást külön munkavállalási engedély nélkül, tartózkodhatnak a célországban úgy, hogy munkavállalásuk feltételei és kapcsolódó szabályai azonosak a fogadó ország munkavállalóira vonatkozó kondíciókkal. A más EU-tagállamokban dolgozó munkavállalók munkavállalásuk megszűntével is ott maradhatnak. A közös szabályok azt is lehetővé teszik, hogy a munkavállalókat a célországba a családtagjaik is elkísérjék.⁴¹

A munkaerő szabad mozgásának általános elve mellett a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy ezt az elvet egyes területeken vagy időszakokban korlátozzák. Ilyen esetekben általában közbiztonsági, illetve közegészségügyi okok állnak a háttérben, valamint gyakran előfordul, hogy a közszférában kínált állásokat saját állampolgárok számára tartják fenn.

A munkaerő szabad áramlásának biztosítása számos egyéb közösségi jogterületen is közös szabályozást indított el. Nehéz lenne például anélkül munkát vállalni egy másik tagállamban, ha képzettségünket, eddigi bizonyítványainkat, szakképesítéseinket vagy diplomáinkat nem fogadnák el. Az 1990-es évek óta folyamatosan frissülő közösségi szabályozás lehetővé teszi a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerését. Az orvosok és az építészek diplomáit további eljárás nélkül kölcsönösen elfogadják a tagállamok, míg más diplomák gyors, úgynevezett ekvivalenciaeljárással elismertethetők.⁴²

A munkaerő szabad mozgásával köthető össze ugyanakkor a társadalombiztosítással kapcsolatos jogok európai szabályozása. Fontos megjegyezni, hogy ezen a területen koordinációról és nem harmonizációról beszélünk, vagyis az Európai Unió a tagállamok társadalombiztosítási rendszerei közötti átjárást teszi lehetővé, és nem célja egy közös társadalombiztosítási rendszer létrehozása.⁴³

⁴⁰ Gellérné Lukács (2020): i. m. 51–52.

⁴¹ European Commission: *Free movement – EU nationals*.

⁴² European Commission: *Recognition of Professional Qualifications in Practice*.

⁴³ European Commission: *EU Social Security Coordination*.

A legfrissebb adatok szerint 2019-ben (még a brexit előtt) az Európai Unióban 17,9 millió állampolgár lakott más EU-tagállamban, akik közül 13 millióan tartoztak a munkavállalói korosztályba (20 és 64 év között). A más EU-tagállamban állást vállalók csaknem fele (46 százalék) az Egyesült Királyságban, illetve Németországban, további 28 százalék Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban élt. A legnagyobb munkaerő-kibocsátó országok között van Románia, Lengyelország, Olaszország, Portugália és Bulgária (58 százalék).⁴⁴

A munkavállalók jogai

Az 1970-es évek óta gyorsan bővülő közösségi munkajog az egyéni és a kollektív munkajog egyes elemeit szabályozza. A közös szabályok irányelv formájában születnek meg, amelyeket határidőre a tagállami munkajogi szabályozásba át kell ültetni. Mindez azt jelenti, hogy a közösségi munkajog megvalósulását, betartását a nemzeti hatóságok ellenőrzik elsősorban. A közösségi munkajog szabályai lefedik a munkafeltételek egyes elemeit (munkaidő, munkaviszony létesítése, megszüntetése, fiatalok munkahelyi védelme), az esélyegyenlőség és a diszkrimináció tilalmának alapelveit, az atipikus munkaviszonyokat (részmunkaidő, határozott idejű munkaviszony, munkaerő-kölcsönzés, kiküldetés), a munkahelyi biztonság és egészség témaköreit, valamint a munkavállalók információhoz és konzultációhoz való jogainak egyes elemeit (például európai üzemi tanácsok létrehozása).⁴⁵

A közösségi munkajog általános jellemzője, hogy az irányelvek segítségével olyan közös minimumszabályozást kíván létrehozni, amely közelíti a tagállami szabályokat, de nem köti meg a kezüket. Például a munkaidő vonatkozásában normál munkabeosztás esetén a heti maximális, túlórával együtt értendő munkaidő 48 óra lehet, amelynek megfelel a magyar 40 órás és a francia 35 órás munkahét szabályozása is.

A közösségi munkajog normáit az Európai Bizottság folyamatosan ellenőrzi – amennyiben a tagállam nem ülteti át a nemzeti jogrendbe a vonatkozó normákat, vagy a közösségi joggal ellentétes szabályozást fogad el, akkor megfelelő eljárás mentén akár kötelezettségszegési eljárást is indíthat. Amennyiben a munkavállalót egyedi jogsérelem éri, a nemzeti eljárásrend szerint kereshet jogorvoslatot, hiszen a közösségi munkajogi normákat a nemzeti jogrendbe átültetik.

Szociális védelem és szociális biztonság

A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok kezelése elsősorban tagállami feladat. Az uniós szabályozás elsősorban nem kötelező erejű közösségi jogi normákat tartalmaz, ilyen például a Tanács legutóbbi ajánlása a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről.⁴⁶ Az Európai Unió inkább közösségi programokkal, mint szabályozással tudja az uniós állampolgárok szociális védelmét és biztonságát elősegíteni.

⁴⁴ Elena Fries-Tersch – Matthew Jones – Linus Sjöland: *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2020*. Publications Office of the European Union, 2021.

⁴⁵ European Commission: *Rights at Work*.

⁴⁶ Európai Unió Tanácsa: A Tanács ajánlása (2019. november 8.) a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről (2019/C 387/01).

Az Európa 2020 stratégia például célként tűzte ki, hogy EU-szerte legalább 20 millió állampolgárt emeljenek ki a szegénységből, és a 20–64 éves korosztály legalább 75 százaléka legyen munkavállaló. Az Európai Bizottság egyéb iránymutatásai támogatják a tagállamokat abban, hogy hogyan kezeljék a speciális társadalmi csoportokat, így a megváltozott munkaképességű embereket, a fiatalokat (különös tekintettel az ifjúsági munkanélküliség problémájára), az időseket, az álláskeresőket, a hajléktalan embereket stb.⁴⁷

Foglalkoztatáspolitikai

A jelen fejezet történeti részében említettük, hogy a foglalkoztatáspolitikai az 1990-es évek második felében, az Amszterdami Szerződésben került az Európai Unió hatáskörei közé. Módszere a nyílt koordináció rendszere, amely szoros együttműködés (általános és országspecifikus ajánlások alapján) a tagállam, az Európai Bizottság és a Tanács döntéshozói között. A foglalkoztatáspolitikai célokat 2000 és 2010 között a Lisszaboni Stratégia, 2010 után pedig az Európa 2020 stratégia határozta meg. A 2010 utáni időszak – amelynek kezdetén az EU döntéshozatalának fókuszában az euró-zóna válságának kezelése állt – legjelentősebb újítása az európai szemeszter⁴⁸ létrehozása volt, amelynek eredményeképpen a gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai koordináció összekapcsolódott.

Ahogy fentebb említettük, az Európa 2020 stratégia fontos indikátorokat határozott meg a foglalkoztatás területén (is) – a foglalkoztatási ráta átlag 75 százalékra emelése és 20 millió ember szegénységből való kiemelése mellett célként tűzte ki a korai iskolaelhagyók számának csökkentését, a közép- és felsőfokú végzettségűek arányának növelését. A tagállamoknak – saját kiinduló helyzetük és nemzeti körülményeik figyelembevételével – a kiemelt célokat le kellett fordítaniuk nemzeti célokkra. Az ezen célkitűzések jegyében megfogalmazott nemzeti célkitűzéseket és a megvalósulásról szóló jelentéseket a nyílt koordináció korábban leírt rendszere szerint kell egyeztetni az EU intézményeivel. A 2020-as iránymutatások a következő főbb elemeket tartalmazzák:

- a munkaerő-kereslet fellendítése (munkahelyteremtés, a munkát terhelő adók és bérmegállapítás),
- a munkaerő-kínálat növelése, valamint a munkavállalási lehetőségek, a készségek és a kompetenciák javítása,
- a munkaerőpiacok működésének és a szociális párbeszéd hatékonyságának javítása,
- a mindenki számára biztosítandó esélyegyenlőség előmozdítása, a társadalmi befogadás elősegítése és a szegénység elleni küzdelem.⁴⁹

Mint látható, az iránymutatások a tagállami szakpolitikai lépéseknek meglehetősen tág teret biztosítanak. A Bizottságnak megküldött beszámolók ugyanakkor lehetővé teszik a tagállami kormányokkal való folyamatos kapcsolattartást, az eredmények és a hiányosságok folyamatos nyomon követését.

⁴⁷ European Commission: *Social Investment*.

⁴⁸ Európai Tanács: *Európai szemeszter*. Lásd még a gazdasági és monetáris együttműködésről szóló fejezetet.

⁴⁹ Regina Konle-Seidl: *Foglalkoztatáspolitikai*. 2021.

Következtetések

Az Európai Unió szociálpolitikája a tagállami és az uniós szint közötti együttműködésen és munkamegosztáson alapul. A fejezetben láthattuk, hogy az Európai Unióban elsősorban az alapvető gazdasági integrációhoz kapcsolódóan bővült az utóbbi évtizedekben a szociális együttműködés, s azt is, hogy voltak időszakok, amikor háttérbe szorult.

Megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió szociális szerepvállalása rendkívül szerteágazó mind az együttműködés területeit, mind pedig a módszereit illetően. Az is látható, hogy az immár nem egyszerű gazdasági közösségként, hanem politikai rendszerként működő Európai Unió nem tekinthet el az állampolgárok élet- és munkakörülményeinek kezelésétől – így az uniós szociálpolitika várhatóan a következő években is fontos szerepet játszik majd a szakpolitikák között.

Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke a Bizottság 2019–2024 közötti programja szerint kiemelt szerepet szán a szociális szempontoknak. Említi a szociális jogok európai pillérét, a szociális párbeszéd megerősítését, a szegénység elleni küzdelem folytatását, az Ifjúsági Garancia Programot, az antidiszkriminációs küzdelem folytatását, hogy csak néhányat említsünk.⁵⁰ A közösségi szociálpolitika megerősítése mellett teszi le a voksát egy olyan szereplő is, amelytől elsősorban a gazdasági hatékonyság, a befektetői környezet javításának szorgalmazását váránk: a legnagyobb európai munkaadói szövetség, a BusinessEurope. A Bizottság jelenlegi elnökéhez hasonló célokat megfogalmazó munkaadói szövetség megállapítja, hogy jelenleg az Európai Unió a világ azon térsége, ahol – az összes problémánk ellenére – a legjobb élni és dolgozni.⁵¹ Ennek a jellemzőnek a megőrzése a következő évek kiemelt feladata.

Felhasznált irodalom

Arató Krisztina: Az Európai Unió lisszaboni stratégiája és a keleti kibővülés. In Pesti Sándor – Szabó Máté (szerk.): „Jöjj el szabadság”. Bihari Mihály 60. születésnapjára készült ünneplő kötet. Budapest, Rejtjel, 2003.

Arató Krisztina: *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel, 2001.

Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015.

Az Európai Unió Tanácsa: A Tanács ajánlása (2019. november 8.) a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről (2019/C 387/01).

Barani, Luca: *Hard and Soft Law in the European Union: The Case of Social Policy and the Open Method of Coordination*. Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State, 2006.

Dinan, Desmond – Neill Nugent – William A. Paterson (szerk.): *The European Union in Crisis*. London, Palgrave Macmillan, 2017. Online: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9>

Economic and Social Committee Opinion on the Social Aspects of the Internal Market (European Social Area). *Official Journal of the European Communities (OJEC)*, 1987. december 31. C 356.

Európai Bizottság: *A megerősített ifjúsági garancia*. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=-hu&catId=1079>; <https://ifjusagigarancia.gov.hu/>

Európai Bizottság: *Hatékonyabb jogalkotás a szociálpolitika területén: a minősített többségi szavazásra való átállás területeinek meghatározása*. COM(2019)186 végleges (2019. április 16.).

⁵⁰ Ursula von der Leyen: *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. 2019.

⁵¹ The Future of the Social Dimension in Europe. *BusinessEurope*, 2019. június.

Európai Bizottság: *Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról*. COM(2017)206 végleges (2017. április 26.).

Európai Tanács: *Európai szemeszter*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/

European Commission: *A New Start for Social Dialogue*. Brussels, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016. Online: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en>

European Commission: *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council*. COM(85)310 végleges (1985. június 14.).

European Commission: *EU social Security Coordination*. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=849>

European Commission: *Free Movement – EU Nationals*. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=en>

European Commission: *Recognition of Professional Qualifications in Practice*. Online: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/qualifications-recognition_en

European Commission: *Rights at Work*. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=82&langId=en>

European Commission: *Social Investment*. Online: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>

European Commission: *The European Pillar of Social Rights in 20 Principles*. 2017. november 16. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en#documents

European Council: *Presidency Conclusions of the Lisbon European Council 23 and 24 March 2000*.

Falkner, Gerda: *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London, Routledge, 1998.

Fries-Tersch, Elena – Matthew Jones – Linus Sjöland: *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2020*. Publications Office of the European Union, 2021.

Gellérné Lukács Éva: A közösségi és az uniós szociálpolitika története. In Hungler Sára – Gellérné Lukács Éva – Petrovics Zoltán – Dudás Katalin (szerk.): *Az Európai Unió szociális és munkajoga*. Budapest, ELTE Eötvös, 2020.

Gyulavári Tamás: Az Európai Unió szociális dimenziójának története. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, OFA, 2004.

Gyulavári Tamás – Kőnczei György: *Európai szociális jog*. Budapest, Osiris, 2000.

Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, OFA, 2004.

Juhász Gábor: Az Európai Unió szociálpolitikájának története. In Sziklai István (szerk.): *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest, ELTE TÁTK, 2012.

Juhász Gábor – Taller Ágnes: A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély*, 16. (2005), 6. 23–63.

Kártyás Gábor: *Kiküldött munkavállalók az uniós és a magyar jogban*. Budapest, Pázmány Press, 2020.

Kok, Wim: *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok*. Publications Office, 2004.

Konle-Seidl, Regina: *Foglalkoztatáspolitikai*. 2021. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/54/employment-policy

Pochet, Philippe: Twenty Years of the Publication ‘Social policy in the European Union’: What Have We Learned? In Bart Vanhercke – Dalila Ghailani – Slavina Spasova – Philippe Pochet (szerk.): *Social Policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road*. Brussels, ETUI, 2020.

Porto Social Commitment. Porto, 2021. május 7. Online: www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment

- Rogowski, Ralf – Kajtár Edit: *The European Social Model and Coordination of Social Policy An Overview of Policies, Competences and New Challenges at the EU Level*. Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge, Amsterdam, 2004. november 25–26.
- Terpan, Fabien: Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*, 21. (2014), 1. 68–96. Online: <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>
- The Future of the Social Dimension in Europe. *BusinessEurope*, 2019. június. Online: www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/final_social_affairs_brochure_2019_0.pdf
- Tricart, Jean-Paul: Once Upon a Time there was the European Social Dialogue. In Bart Vanhercke – Dalila Ghailani – Slavina Spasova – Philippe Pochet (szerk.): *Social policy in the European Union 1999–2019: the Long and Winding Road*. Brussels, ETUI, 2019.
- Von der Leyen, Ursula: *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*. 2019. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf