



SOCIJALNA POLITIKA I POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA: OPĆA NAČELA

Europska integracija dovela je tijekom godina do znatnih pomaka u socijalnom području. Najnoviji primjer je proglašenje europskog stupa socijalnih prava, kojim se potvrđuje predanost EU-a osiguravanju boljih životnih i radnih uvjeta diljem Europe.

PRAVNA OSNOVA

Članak 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) te članci 9., 10., 19., 45. do 48., 145. do 150. i 151. do 161. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

CILJEVI

Poticanje zapošljavanja, poboljšani životni i radni uvjeti, odgovarajuća socijalna zaštita, dijalog između uprave i ostalog osoblja, razvoj ljudskih resursa u cilju postizanja trajne visoke razine zaposlenosti i sprečavanje socijalne isključenosti zajednički su ciljevi EU-a i država članica na socijalnom području i na području zapošljavanja, kao što je opisano u članku 151. UFEU-a.

POSTIGNUĆA

A. Od Ugovora iz Rima do Ugovora iz Maastrichta

Kako bi se radnicima i njihovim obiteljima omogućilo da potpuno iskoriste pravo na slobodno kretanje i traženje zaposlenja diljem zajedničkog tržišta, Ugovorom iz Rima predviđeno je usklađivanje sustava socijalne sigurnosti država članica. U njemu je sadržano načelo jednake plaće za muškarce i žene, koje je Sud Europske unije priznao kao izravno primjenjivo, te se njime omogućilo osnivanje Europskog socijalnog fonda (ESF) ([2.3.2](#)).

Zabrinutost zbog strukturnih neravnoteža i nejednakog rasta u Europi kasnije je rezultirala proaktivnijom socijalnom politikom na razini Zajednice. Vijeće je 1974. usvojilo prvi program za socijalnu akciju.

Jedinstvenim europskim aktom (JEA) uvedene su odredbe za usklađivanje zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta na radu. Vijeće je kvalificiranom većinom u suradnji s Parlamentom donijelo nekoliko direktiva kojima su određeni minimalni zahtjevi na tom području. Jedinstvenim europskim aktom također se omogućilo da socijalni partneri na europskoj razini pregovaraju o kolektivnim ugovorima te se njime uspostavila politika Zajednice za gospodarsku i socijalnu koheziju.



Jačao je konsenzus u vezi s potrebom da se posveti više pozornosti socijalnim čimbenicima uspostave unutarnjeg tržišta. Nakon dugih rasprava, Povelju Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika (Socijalna povelja) usvojili su na sastanku na vrhu u Strasbourgu u prosincu 1989. čelnici država ili vlada 11 država članica, a Ujedinjena Kraljevina iskoristila je mogućnost izuzeća.

B. Od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona

Nezgodna situacija postojanja dvostruke pravne osnove, do koje je došlo zbog izuzeća Ujedinjene Kraljevine, napokon je razriješena potpisivanjem Ugovora iz Amsterdama, kad su se sve države članice, uključujući Ujedinjenu Kraljevinu (nakon promjene vlade), dogovorile da će se Sporazum o socijalnoj politici uključiti u tekst Ugovora o EZ-u, s manjim izmjenama (članci 151. do 161. UFEU-a). U članku 153. postupak suodlučivanja zamijenio je suradnju i također je proširen na odredbe u vezi s Europskim socijalnim fondom (2.3.2), slobodnim kretanjem radnika i socijalnim osiguranjem za radnike migrante u Zajednici (2.3.4). Novim člankom 19. Europskoj zajednici dodijeljena je ovlast da „poduzima odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije”. Na temelju toga ubrzo su usvojene dvije direktive: Direktiva 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo i Direktiva 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja.

Ugovorom iz Amsterdama isto je tako među ciljeve EU-a uključeno poticanje visoke razine zaposlenosti te je na Europsku zajednicu prenesena odgovornost za podržavanje i dopunjavanje aktivnosti država članica na tom području te za poticanje međusobne suradnje i razvijanje „koordinirane strategije”, tj. europske strategije zapošljavanja (ESZ) (članci 145. do 150. UFEU-a), koja se temelji na otvorenoj metodi koordinacije (OMK) (2.3.3).

Godine 2000. na sastanku na vrhu u Nici također je usvojena Povelja EU-a o temeljnim pravima koja je sastavljena posebnom konvencijom. Osnovan je Odbor za socijalnu zaštitu radi promicanja suradnje u području politika socijalne zaštite među državama članicama i s Komisijom (članak 160. UFEU-a), ali svi su prijedlozi za proširenje postupka suodlučivanja odbijeni.

Revizija Lisabonske strategije provedena 2005. po isteku pola razdoblja provedbe dovela je do toga da su integriranim smjernicama za rast i radna mjesta dodane smjernice za zapošljavanje, koje su usvojene u okviru europske strategije zapošljavanja.

Novi socijalni program za razdoblje od 2006. do 2010. usvojen je 2005. kao dodatak ponovnom pokretanju Lisabonske strategije. Godine 2007. osnovan je Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF), namijenjen pružanju potpore radnicima koji su otpušteni kao višak zbog promjena svjetskih trgovinskih tokova (2.3.2).

Ugovor iz Lisabona 2007. omogućio je daljnji napredak u vezi s jačanjem socijalne dimenzije europske integracije. U Ugovoru o Europskoj uniji sada su istaknuti socijalni ciljevi EU-a, uključujući punu zaposlenost i međugeneracijsku solidarnost (članak 3.), a člankom 6. Povelji o temeljnim pravima priznaje se ista obvezujuća snaga koju



imaju Ugovori. Samom Poveljom priznaju se takozvana „prava solidarnosti” kao što su prava radnika na informacije i savjetovanje te pravo na kolektivne pregovore, poštene i pravedne radne uvjete, socijalno osiguranje i socijalnu pomoć. U UFEU uvedena je horizontalna socijalna klauzula kojom se od EU-a zahtijeva da pri utvrđivanju i provedbi svojih drugih politika i aktivnosti ispuni navedene socijalne ciljeve (članak 9.).

C. Razvoj situacije nakon Ugovora iz Lisabona

U strategiji Europa 2020., donesenoj 2010. u kontekstu financijske i gospodarske krize, uključiv rast (kojim se podupire gospodarstvo s visokom stopom zaposlenosti koje omogućava socijalnu i teritorijalnu koheziju) postavljen je za jedan od njenih prioriteta područja. Strategijom je isto tako uspostavljeno pet glavnih ciljeva, uključujući ključni socijalni cilj (da se broj ljudi kojima prijete siromaštvo smanji za 20 milijuna do 2020.), te je obnovljena obveza u vezi sa zaposlenosti (cilj ostvarivanja zaposlenosti od 75 % za dobnu skupinu od 20 do 64 godina starosti). Kako bi se ti ciljevi ostvarili, uspostavljeno je sedam glavnih inicijativa. One uključuju Program za nove vještine i radna mjesta, koji je usmjeren na preoblikovanje politika fleksigurnosti, inicijativu Mladi u pokretu, čiji je cilj poboljšati mobilnost i unaprijediti obrazovanje i osposobljavanje, te Europsku platformu protiv siromaštva i socijalne isključenosti (2.3.9). Napredak navedenih inicijativa prati se u sklopu godišnjeg ciklusa gospodarskog upravljanja u EU-u: europskog semestra. Kao odgovor na sve veće razine siromaštva, 2014. uspostavljen je Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD). Njime se pruža pomoć u obliku hrane i osnovna materijalna pomoć te se organiziraju aktivnosti povezane sa socijalnom uključenosti.

U travnju 2017. Komisija je predstavila komunikaciju o europskom stupu socijalnih prava, u kojoj je utvrđeno 20 ključnih načela i prava u cilju podupiranja obnovljenog procesa konvergencije prema boljim životnim i radnim uvjetima u Europi. Organizirani su u sljedeće tri kategorije: (i.) jednake prilike i pristup tržištu rada, (ii.) pravedni radni uvjeti te (iii.) socijalna zaštita i uključivost. Na socijalnom samitu u Göteborgu održanom u studenom 2017. Parlament, Vijeće i Komisija istaknuli su svoju zajedničku predanost donošenjem zajedničkog proglašenja o europskom stupu socijalnih prava. S provedbom stupa povezan je niz zakonodavnih i nezakonodavnih inicijativa u područjima kao što su prava radnika na informacije i savjetovanje, pristup socijalnoj zaštiti i ravnoteža između poslovnog i privatnog života. Uz socijalni stup postoji i „pregled socijalnih pokazatelja” za praćenje ostvarenog napretka (2.3.9) te novi pristup kojim se socijalni prioriteti uključuju u sve politike, kao što su Plan ulaganja za Europu i energetska unija. Nadalje, Komisija je predložila osnivanje Europskog nadzornog tijela za rad, o kojem su Parlament i Vijeće u veljači 2019. postigli privremeni dogovor.

Komisija je u prosincu 2017. predložila direktivu o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima. Time se radnicima, koji su definirani kao fizičke osobe koje u zamjenu za naknadu tijekom određenog razdoblja obavljaju usluge u korist i pod rukovodstvom druge osobe, želi osigurati osnovni skup novih prava. Među ostalim, to znači i pravo radnika na detaljnije informacije o ključnim aspektima njihova radnog mjesta, utvrđivanje duljine trajanja probnog rada na početku radnog odnosa, veće mogućnosti za traženje dodatnog zaposlenja zahvaljujući zabrani klauzule o isključivosti, prethodnu obavijest o referentnoj satnici i besplatno obvezno osposobljavanje. Parlament i Vijeće



postigli su privremeni dogovor o direktivi, uz usvajanje u Parlamentu u travnju 2019., te se sad čeka potvrda Vijeća.

Komisija je, nadalje, u ožujku 2018. objavila prijedlog preporuke Vijeća o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti. Njezin je cilj uklanjanje nedostataka u formalnom osiguranju na način da radnici i samozaposlene osobe koji rade u usporedivim uvjetima mogu pripadati odgovarajućim sustavima socijalne sigurnosti. Jedna od uvrštenih preporuka jest da se olakša prijenos socijalnih prava iz jednog radnog odnosa u drugi.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Iako je dugo imao samo savjetodavnu i nadzornu ulogu, Parlament oduvijek aktivno sudjeluje u razvoju djelovanja EU-a na području zapošljavanja i socijalne politike. Od samih početaka europske integracije Parlament je često pozivao na aktivniju socijalnu politiku koja bi odražavala sve veću važnost EU-a kada je riječ o gospodarstvu te je podržao različite prijedloge Komisije s tog područja. Parlament je tješnje surađivao u pripremi Ugovora iz Amsterdama nego prilikom prijašnjih revizija Ugovora te su neke važne promjene koje su proizašle iz tog postupka, kao što su uključivanje Socijalnog sporazuma i umetanje poglavlja o zapošljavanju, rezultat njegovih preporuka.

U vrijeme uvođenja Lisabonske strategije, Parlament je zahtijevao da zapošljavanje i socijalna pitanja budu zastupljeni prilikom osmišljavanja strategija rasta koje će se primjenjivati na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Ustvrdio je da bi u Lisabonskoj strategiji visoka razina socijalne zaštite trebala biti ključan element, smatrajući da je neprihvatljivo da ljudi žive ispod praga siromaštva ili da su socijalno isključeni. Isto je tako smatrao da ciljevi na socijalnom području postavljeni u okviru Lisabonske strategije nisu dovoljno obvezujući te je pozvao države članice da pažljivo prate utjecaj reformi koje se provode u okviru strategije Europa 2020. na zapošljavanje i socijalna pitanja. Također, Parlament je prilikom rasprave o gospodarskoj krizi između ostaloga jasno pozvao EU da se obveže na očuvanje europskih socijalnih modela i jake socijalne Europe.

Budući da se glavni ciljevi strategije Europa 2020. nadziru i provode kao dio postupka europskog semestra, Parlament je opetovano ustrajao u učinkovitijem uključivanju socijalnih ciljeva i ciljeva zapošljavanja u europski semestar, između ostalog tako da socijalni pokazatelji postanu obvezujući i da se njihov opseg proširi na način da obuhvaćaju na primjer siromaštvo djece i dostojanstven rad.

Nadalje, Parlament je bio kritičan prema mjerama poput programa gospodarske prilagodbe, provedenih izvan nadnacionalnog okvira. U ožujku 2014. izjavio je da bi samo istinski demokratske institucije trebale usmjeravati politički postupak izrade i provedbe programa prilagodbe za države u ozbiljnim financijskim poteškoćama.

Parlament je također potvrdio svoju privrženost socijalnim vrijednostima prilikom odlučivanja o korištenju financijskih sredstava iz proračuna EU-a. Za Europski socijalni fond (2.3.2), glavni instrument za borbu protiv nezaposlenosti i socijalne isključenosti u Europi, zahvaljujući nastojanjima Parlamenta u aktualnom će se programskom razdoblju 2014. – 2020. izdvojiti 23,1 % ukupnih sredstava EU-a za koheziju, a 20 %



dodijeljenih sredstava za ESF svake države članice morat će biti potrošeno na socijalnu uključenost.

U svojoj je Rezoluciji od 25. veljače 2016. o europskom semestru za usklađivanje ekonomske politike Parlament pozvao Komisiju i države članice da poduzmu mjere u cilju poticanja uzlazne socijalne konvergencije u EU-u. Također je pozvao Komisiju da definira i kvantificira svoj koncept socijalne pravednosti. Sličan je poziv uputio i u svojoj rezoluciji od 15. veljače 2017.

Parlament je 19. siječnja 2017. usvojio rezoluciju o europskom stupu socijalnih prava. U tom je tekstu izražena puna podrška inicijativi Komisije u tom području, ali je također istaknuta važnost provedbe skupa temeljnih prava za sve, te su Komisija i socijalni partneri pozvani da zajedno rade u cilju predstavljanja prijedloga okvirne direktive o dostojanstvenim uvjetima rada.

Stefan Schulz
04/2019

