



SOCIALNA POLITIKA IN POLITIKA ZAPOSLOVANJA: SPLOŠNA NAČELA

Evropsko povezovanje je z leti omogočilo pomemben družbeni razvoj. Zadnji primer je razglasitev evropskega stebra socialnih pravic, ki potrjuje zavezanost EU zagotavljanju boljših življenjskih in delovnih razmer po vsej Evropi.

PRAVNA PODLAGA

Člen 3 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) ter členi 9, 10, 19, 45–48, 145–150 in 151–161 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

CILJI

Skupni cilji EU in njenih držav članic na socialnem področju in na področju zaposlovanja, opisani v členu 151 PDEU, so spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, ustrezna socialna zaščita, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za zagotavljanje trajne visoke stopnje zaposlenosti in boj proti socialni izključenosti.

DOSEŽKI

A. Od Rimske do Maastrichtske pogodbe

Da bi delavci in njihove družine lahko popolnoma izkoristili pravico do prostega gibanja in iskanja zaposlitve na vsem skupnem trgu, je bila že z Rimsko pogodbo določena uskladitev sistemov socialne varnosti držav članic. Uvedeno je bilo načelo enakega plačila za moške in ženske, za katerega je Sodišče potrdilo, da se uporablja neposredno, in predvideno oblikovanje Evropskega socialnega sklada ([2.3.2](#)).

Pomisleki glede strukturnih neravnovesij in neenake rasti v Evropi so kasneje vodili v bolj proaktivno socialno politiko na ravni Skupnosti. Leta 1974 je Svet sprejel prvi program socialnih ukrepov.

Z Enotnim evropskim aktom so bile uvedene določbe za harmonizacijo zdravstvenih in varstvenih pogojev pri delu. Svet je v sodelovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino sprejel več direktiv, ki določajo minimalne zahteve na tem področju. Z Enotnim evropskim aktom je bila uvedena možnost, da se socialni partnerji na evropski ravni pogajajo o kolektivnih pogodbah, z njim pa je bila uvedena tudi politika Skupnosti za gospodarsko in socialno kohezijo.



Povečevalo se je soglasje glede tega, da je treba več pozornosti nameniti socialnim dejavnikom, povezanim z dokončno vzpostavitvijo notranjega trga. Po dolgotrajnih razpravah so voditelji držav in vlad enajstih držav članic decembra 1989 na vrhu v Strasbourgu sprejeli Listino Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (socialno listino), pri čemer so v Združenem kraljestvu uporabili možnost izvzetja.

B. Od Amsterdamske do Lizbonske pogodbe

Neprijetni položaj z dvojno pravno podlago, ki ga je povzročilo izvzetje Združenega kraljestva, je bil naposled odpravljen s podpisom Amsterdamske pogodbe, ko so se vse države članice, tudi Združeno kraljestvo (po zamenjavi vlade), sporazumele o vključitvi sporazuma o socialni politiki v besedilo Pogodbe ES z nekaj manjšimi spremembami (členi od 151 do 161 Pogodbe o delovanju Evropske unije). V členu 153 je bil postopek sodelovanja nadomeščen s postopkom soodločanja, katerega uporaba je bila razširjena tudi na predpise o Evropskem socialnem skladu (2.3.2), prostem pretoku delavcev in socialni varnosti delavcev migrantov v Skupnosti (2.3.4). Z novim členom 19 je bila Evropski skupnosti podeljena pristojnost sprejemanja ustreznih ukrepov za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Na osnovi tega sta bili kmalu sprejeti dve direktivi: Direktiva 2000/43/ES o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost in Direktiva 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.

Z Amsterdamsko pogodbo je bilo na seznam ciljev Evropske unije dodano spodbujanje visoke stopnje zaposlenosti, Evropski skupnosti pa dodeljena odgovornost za podporo in dopolnjevanje dejavnosti držav članic na tem področju, da bi spodbudili sodelovanje med državami članicami in razvili usklajeno strategijo, t.i. Evropsko strategijo zaposlovanja (členi od 145 do 150 PDEU), zasnovano na odprti metodi koordinacije (2.3.3).

Leta 2000 je bila na vrhu v Nici v okviru posebne konvencije sprejeta Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. Za spodbujanje sodelovanja med državami članicami in Komisijo na področju politik socialne zaščite (člen 160 PDEU) je bil ustanovljen Odbor za socialno zaščito, vendar so bili vsi predlogi za razširitev uporabe postopka soodločanja zavrnjeni.

Ob vmesnem pregledu lizbonske strategije leta 2005 so bile v integrirane smernice za rast in delovna mesta vključene smernice za zaposlovanje, sprejete v okviru evropske strategije za zaposlovanje.

Leta 2005 je bil sprejet nov socialni program za obdobje 2006–2010, ki naj bi pospremil novi zagon lizbonske strategije. Leta 2007 je bil v podporo delavcem, ki so zaradi sprememb globalnih trgovinskih vzorcev postali presežni, ustanovljen Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (2.3.2).

Lizbonska pogodba iz leta 2007 je omogočila nadaljnji napredek pri krepitvi socialne razsežnosti evropskega povezovanja. Pogodba o Evropski uniji zdaj poudarja socialne cilje EU, vključno s polno zaposlenostjo in medgeneracijsko solidarnostjo (člen 3). Člen 6 Listini o temeljnih pravicah priznava enako pravno veljavnost, kot jo imata temeljni pogodbi. V Listini so priznane t. i. solidarnostne pravice, na primer pravica



delavcev do obveščeni in posvetovanja, pravica do kolektivnih pogajanj ter do poštenih in pravičnih delovnih pogojev, pravica do socialne varnosti in socialne pomoči. S PDEU je bila uvedena horizontalna socialna klavzula, ki od EU zahteva, da pri opredeljevanju in izvajanju svojih drugih politik in dejavnosti izpolni zgoraj navedene socialne cilje (člen 9).

C. Razvoj dogodkov po Lizbonski pogodbi

V strategiji Evropa 2020, ki je bila sprejeta leta 2010 v obdobju finančne in gospodarske krize, je kot eno od prednostnih področij določena vključujoča rast s spodbujanjem gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki omogoča socialno in teritorialno kohezijo. Strategija obsega pet krovnih ciljev, vključno z orientacijskim družbenim ciljem (rešiti 20 milijonov ljudi iz revščine do leta 2020) ter obnovljeno zavezo o zaposlovanju (cilj 75 % zaposlenosti za ljudi v starostni skupini od 20 do 64 let). Za doseganje teh ciljev je bilo oblikovanih sedem vodilnih pobud. Te vključujejo program za nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta, ki je osredotočen na prenovo politik prožne varnosti, pobudo Mladi in mobilnost, ki je namenjena povečanju mobilnosti ter izboljšanju izobraževanja in usposabljanja, ter Evropsko platformo proti revščini in socialni izključenosti (2.3.9). Napredek teh pobud se spremlja v okviru letnega cikla gospodarskega upravljanja EU: Evropski semester. Kot odziv na vse večjo stopnjo revščine je bil leta 2014 ustanovljen Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim. Ta zagotavlja hrano, osnovno materialno pomoč in dejavnosti socialnega vključevanja.

Aprila 2017 je Komisija predstavila sporočilo o evropskem stebru socialnih pravic, ki določa 20 ključnih načel in pravic za podporo obnovljenemu procesu konvergence k zagotavljanju boljših delovnih in življenjskih pogojev v Evropi. Ta načela in pravice so razvrščeni v tri kategorije: (i) enake možnosti in dostop do trga dela, (ii) pravične delovne razmere in (iii) socialna zaščita in vključenost. Na socialnem vrhu v Göteborgu novembra 2017 so Evropski parlament, Evropski svet in Komisija poudarili skupno zavezanost s sprejetjem skupne razglasitve evropskega stebra socialnih pravic. Z njegovim izvajanjem so povezane številne zakonodajne in nezakonodajne pobude na področjih, kot so pravice delavcev do obveščeni in posvetovanja, dostop do socialne zaščite ter usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja. Socialnemu stebru sta dodana „pregled socialnih kazalnikov“ za spremljanje napredka (2.3.9) in nov pristop za vključevanje socialnih prednostnih nalog v vse politike, na primer v naložbeni načrt za Evropo in energetska unijo. Komisija je v nadaljevanju predlagala ustanovitev Evropskega organa za delo. Parlament in Svet sta o tem februarja 2019 dosegla začasni dogovor.

Decembra 2017 je Komisija predlagala novo direktivo o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih. Njen namen je zagotoviti nov sklop osnovnih pravic za delavce, pri čemer so ti opredeljeni kot fizične osebe, ki v določenem časovnem obdobju izvajajo storitve za drugo osebo in pod njenim vodstvom v zameno za plačilo. To poleg drugih ukrepov vključuje podelitev pravice delavcem do natančnejših informacij glede bistvenih vidikov njihovega dela, določitev omejitve trajanja preizkusnega obdobja na začetku zaposlitve, več priložnosti za iskanje dodatne zaposlitve s prepovedjo določb o ekskluzivnosti ter vnaprejšnje obveščanje o referenčnih urah in zagotavljanje brezplačnega obveznega usposabljanja. Parlament in Svet sta dosegla začasni



dogovor o direktivi, ki ga je Parlament sprejel aprila 2019; dogovor sedaj čaka na potrditev Sveta.

Komisija je marca 2018 izdala tudi predlog priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite. Njegov namen je zapolniti vrzeli v formalnem kritju tako, da se vsem zaposlenim in samozaposlenim posameznikom, ki delajo v primerljivih pogojih, omogoči vključitev v ustrezne sisteme socialne varnosti. Komisija tudi priporoča, da se olajša prenos pravic iz socialne varnosti iz ene zaposlitve v drugo.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Čeprav je imel Parlament dolgo le posvetovalno in nadzorno vlogo, je vedno dejavno sodeloval pri razvoju ukrepov EU na področju zaposlovanja in socialne politike. Parlament je vse od zgodnjega obdobja evropskega povezovanja pogosto pozival k bolj dejavni socialni politiki, ki bi odražala vse večji pomen EU na gospodarskem prizorišču, in podpiral različne predloge Komisije na tem področju. Evropski parlament je pri pripravi Amsterdamske pogodbe sodeloval bolj kot pri prejšnjih pregledih temeljnih pogodb, in njegova priporočila se kažejo v nekaterih pomembnih novostih, kot je vključitev socialnega sporazuma in poglavja o zaposlovanju.

V fazi priprave lizbonske strategije je Parlament vztrajal, da imajo vprašanja, povezana z zaposlovanjem in socialnimi zadevami, pomembno vlogo pri načrtovanju strategij rasti, ki se bodo izvajale na ravni EU in na nacionalni ravni. Opozoril je, da je visoka raven socialne zaščite za lizbonsko strategijo osrednjega pomena, in poudaril, da je nesprejemljivo, da ljudje živijo pod pragom revščine ali da so socialno izključeni. Izrazil je tudi stališče, da v lizbonski strategiji ni dovolj zavezujočih ciljev na socialnem področju, in države članice pozval, naj pozorno spremljajo vpliv reform, ki se izvajajo v okviru strategije Evropa 2020, na zaposlovanje in socialne zadeve. Podobno je Parlament med razpravami o gospodarski krizi EU med drugim jasno pozival, naj se zaveže ohranitvi evropskih socialnih modelov in močne socialne Evrope.

Ker se glavni cilji strategije Evropa 2020 nadzirajo in izvajajo v okviru procesa evropskega semestra, je Parlament večkrat pozval k učinkovitejšemu vključevanju ciljev na področju zaposlovanja in socialnih ciljev v evropski semester, med drugim z zavezujočimi socialnimi kazalniki in njihovo razširitvijo, da bi na primer zajeli revščino otrok in dostojno delo.

Parlament je izrazil kritiko tudi na račun ukrepov, kot so na primer programi gospodarskega prilagajanja, ki se sprejemajo zunaj nadnacionalnega okvira. Marca 2014 je Parlament izjavil, da bi morale politični postopek oblikovanja in izvajanja programov prilagajanja za države v resnih finančnih težavah voditi le resnično demokratično odgovorne institucije.

Evropski parlament je svojo zavezanost socialnim vrednotam potrdil tudi pri odločanju o porabi finančnih sredstev iz proračuna EU. Dosegel je, da bo v tekočem programskem obdobju 2014–2020 Evropski socialni sklad (2.3.2), glavno orodje EU v boju proti brezposelnosti in socialni izključenosti, prejel 23,1 % vseh kohezijskih sredstev EU, države članice pa bodo morale za socialno vključevanje porabiti 20 % dodeljenih sredstev iz tega sklada.



V svoji resoluciji z dne 25. februarja 2016 o evropskem semestru za usklajevanje gospodarskih politik je Komisijo in države članice pozval, naj sprejmejo ukrepe za okrepitev navzgor usmerjene socialne konvergence v EU. Prav tako je pozval Komisijo, naj določi in količinsko opredeli svoj koncept socialne pravičnosti. Podoben poziv je Parlament ponovil v resoluciji z dne 15. februarja 2017, 19. januarja 2017 pa sprejel resolucijo o evropskem stebru socialnih pravic.

Čeprav Parlament popolnoma sprejema pobudo Komisije na tem področju, je v resoluciji poudarjen pomen izvrševanja sklopa osnovnih pravic za vse, vsebuje pa tudi poziv socialnim partnerjem in Komisiji, naj skupaj oblikujejo in predstavijo predlog okvirne direktive o dostojnih delovnih razmerah.

Stefan Schulz
04/2019

