

## SOCIÁLNA POLITIKA A POLITIKA ZAMESTNANOSTI: VŠEOBECNÉ ZÁSADY

Európska integrácia viedla v priebehu rokov k významnému sociálnemu rozvoju. Významný míľnik sa dosiahol v roku 2017, keď Parlament, Rada a Komisia prijali vyhlásenie o Európskom pilieri sociálnych práv a opätovne potvrdili svoj záväzok zabezpečiť lepšie životné a pracovné podmienky v celej EÚ. V roku 2021 naň nadviazal akčný plán, v ktorom boli stanovené konkrétne iniciatívy na premenu tohto záväzku na skutočnosť.

### PRÁVNÝ ZÁKLAD

Článok 3 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a články 9, 10, 19, 45 – 48 a 145 – 161 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

### CIELE

V článku 3 ZEÚ sa stanovuje, že Únia sa musí zamerať na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálny pokrok. Ako sa uvádza v článku 151 ZFEÚ, spoločným cieľom EÚ a jej členských štátov v sociálnej oblasti a v oblasti zamestnanosti je podpora zamestnanosti, zlepšovanie podmienok života a práce, sociálna ochrana, dialóg medzi manažmentom a ostatnými zamestnancami, rozvoj ľudských zdrojov zameraný na zabezpečenie trvalo vysokej úrovne zamestnanosti a odstránenie vylúčenia.

### VÝSLEDKY

#### A. Od Rímskej zmluvy po Maastrichtskú zmluvu

Na to, aby mohli pracovníci a ich rodiny plne využívať právo voľného pohybu a hľadať si prácu na celom spoločnom trhu, bola Rímskou zmluvou z roku 1957 zriadená koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov. Zakotvila zásadu rovnakej odmeny pre mužov a ženy, ktorej priamu uplatniteľnosť uznal Súdny dvor, a ustanovila Európsky sociálny fond (ESF) (2.3.2).

Jednotný európsky akt z roku 1986 zaviedol nové oblasti politiky s hlasovaním kvalifikovanou väčšinou vrátane bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, sociálneho dialógu medzi organizáciami zamestnávateľov a odborovými zväzmi a hospodárskej a sociálnej súdržnosti.

Silnela aj zhoda na tom, že viac pozornosti treba venovať sociálnym faktorom spojeným s dobudovaním vnútorného trhu. Po dlhých diskusiách prijali hlavy štátov a predsedovia vlád 11 členských štátov v decembri 1989 na samite v Štrasburgu Chartu základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva (Sociálnu chartu), pričom Spojené kráľovstvo sa rozhodlo túto chartu neprijíť.

#### B. Od Amsterdamskej zmluvy po Lisabonskú zmluvu

Zložitú situáciu vyplývajúcu z existencie dvojakeho právneho základu, ktorá vznikla zavedením výnimky pre Spojené kráľovstvo, nakoniec vyriešilo podpísanie

Amsterdamskej zmluvy (1997), keď sa všetky členské štáty vrátane Spojeného kráľovstva dohodli na začlenení dohody o sociálnej politike do textu, ktorý sa neskôr stal ZFEÚ (články 151 – 161). V článku 153 sa spolupráca nahradila postupom spolurozhodovania, ktorý sa rozšíril aj na ustanovenia o ESF ([2.3.2](#)), voľnom pohybe pracovníkov a sociálnom zabezpečení migrujúcich pracovníkov Spoločenstva ([2.3.4](#)). Nový článok 19 umožnil Rade prijímať primerané opatrenia na boj proti diskriminácii na základe pohlavia, rasového alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie. Na tomto základe boli čoskoro – v roku 2000 – prijaté dve smernice: [o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod](#) a [o ustanovení všeobecného rámca pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani](#).

Amsterdamská zmluva navyše zahrnula medzi ciele EÚ podporu vysokej úrovne zamestnanosti a na Európske spoločenstvo preniesla zodpovednosť za podporu a doplnenie aktivít členských štátov v tejto oblasti, a to aj vyvíjaním „koordinovanej stratégie“, tzv. európskej stratégie zamestnanosti (články 145 – 150 ZFEÚ), založenej na otvorenej metóde koordinácie ([2.3.3](#)).

Na samite v Nice v roku 2000 bola prijatá Charta základných práv EÚ. Na podporu spolupráce členských štátov a Komisie (článok 160 ZFEÚ) v oblasti politiky zamestnanosti a sociálnej ochrany bol zriadený **Výbor pre zamestnanosť**, ktorý funguje v politickom rámci EES, a Výbor pre sociálnu ochranu, no všetky návrhy na rozšírenie postupu spolurozhodovania boli zamietnuté.

Preskúmanie plnenia lisabonskej stratégie v polovici trvania v roku 2005 viedlo k tomu, že do integrovaných usmernení pre rast a zamestnanosť boli začlenené usmernenia pre politiky zamestnanosti prijaté v rámci európskej stratégie zamestnanosti.

V roku 2007 vznikol Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii na podporu pracovníkov prepustených v dôsledku zmien v štruktúre svetového obchodu ([2.3.2](#)).

Lisabonská zmluva z roku 2007 umožnila ďalší pokrok v upevňovaní sociálneho rozmeru európskej integrácie. V zmluve o Európskej únii sa už zdôrazňujú sociálne ciele EÚ vrátane plnej zamestnanosti a medzigeneračnej solidarity (článok 3). Článkom 6 sa Charte základných práv priznáva rovnaká právna záväznosť ako zmluvám. V samotnej charte sa uznávajú tzv. práva solidarity ako právo pracovníkov na informácie a konzultácie, právo na kolektívne vyjednávanie, právo na spravodlivé a primerané pracovné podmienky či právo na sociálne zabezpečenie a sociálnu pomoc. V ZFEÚ sa zaviedla horizontálna sociálna doložka, v ktorej sa vyžaduje, aby EÚ pri vymedzovaní a realizácii svojich ďalších politík a činností dosahovala uvedené sociálne ciele (článok 9).

## C. Vývoj po prijatí Lisabonskej zmluvy

V stratégii Európa 2020 prijatej v roku 2010 v súvislosti s finančnou a hospodárskou krízou sa ako prioritná oblasť stanovil inkluzívny rast – podpora hospodárstva s vysokou úrovňou zamestnanosti, ktoré prináša sociálnu a územnú súdržnosť. V stratégii sa stanovilo päť hlavných cieľov vrátane významného sociálneho cieľa (znížiť počet ľudí vystavených riziku chudoby o najmenej 20 miliónov do roku 2020) spolu s obnoveným záväzkom v oblasti zamestnanosti (cieľ zamestnanosti na úrovni 75 % vo vekovej skupine 20 – 64 rokov). Na tento účel bolo vypracovaných sedem hlavných iniciatív vrátane Programu pre nové zručnosti a nové pracovné miesta zameraného

na posilnenie politik pružnosti práce bez toho, aby bola narušená bezpečnosť, a Európskej platformy proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu ([2.3.9](#)). Napredovanie týchto iniciatív sa monitoruje v rámci ročného cyklu správy hospodárskych záležitostí EÚ: európskeho semestra. Ako reakcia na nárast chudoby bol v roku 2014 zriadený Fond európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby, ktorého cieľom je poskytovať potravinovú a základnú materiálnu pomoc a činnosti v oblasti sociálneho začlenenia.

V apríli 2017 Komisia predstavila Európsky pilier sociálnych práv (EPSP), v ktorom sa stanovuje 20 kľúčových zásad a práv na usmerňovanie obnoveného procesu konvergenencie smerom k lepším životným a pracovným podmienkam. Tie sú rozdelené do troch kategórií: i) rovnosť príležitostí a prístupu na pracovný trh, ii) spravodlivé podmienky práce a iii) sociálna ochrana a začlenenie. Na sociálnom samite v Göteborgu v roku 2017 Parlament, Rada a Komisia zdôraznili svoj spoločný záväzok prijatím spoločného vyhlásenia o EPSP. EPSP dopĺňa „sociálny prehľad“ na monitorovanie pokroku ([2.3.9](#)).

V roku 2019 bol v Bratislave zriadený Európsky orgán práce, ktorého cieľom je pomôcť členským štátom a Komisii zabezpečiť spravodlivé, jednoduché a účinné presadzovanie pravidiel EÚ v oblasti mobility pracovnej sily a koordinácie sociálneho zabezpečenia.

V tom roku bolo prijatých niekoľko dôležitých aktov. Cieľom [smernice o rovnováhe medzi pracovným a súkromným životom rodičov a osôb s opatrovatelskými povinnosťami](#) je zlepšiť prístup k rodinnej dovolenke a pružným formám organizácie práce a ďalej posilňovať rovnosť medzi ženami a mužmi na trhu práce. [Smernica o transparentných a predvídateľných pracovných podmienkach](#) má za cieľ poskytnúť pracovníkom dodatočný súbor základných práv, ako je právo na konkrétnejšie informácie o základných aspektoch ich práce, stanovenie obmedzenia dĺžky skúšobnej lehoty, zvýšenie príležitostí hľadať si ďalšie zamestnanie zákazom doložiek o výlučnosti, predbežné oznamovanie referenčných hodín a poskytovanie bezplatnej povinnej odbornej prípravy. [Odporúčanie Rady o prístupe k sociálnej ochrane pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby](#) sa usiluje odstrániť formálne nedostatky.

Po vypuknutí pandémie ochorenia COVID-19 bolo prijatých niekoľko opatrení na riešenie dôsledkov tejto krízy v oblasti zamestnanosti a sociálnej situácie, ako napríklad Investičné iniciatívy v reakcii na koronavírus (CRII a CRII+) a európsky nástroj dočasnej podpory na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (SURE). Okrem toho boli zavedené Kohézne opatrenia na podporu utečencov v Európe (CARE) na podporu členských štátov a regiónov pri poskytovaní núdzovej pomoci ľuďom utekajúcim z Ukrajiny po invázii Ruska, a to aj s využitím zdrojov z programu Pomoc pri obnove v rámci politiky súdržnosti a pri obnove území v Európe (REACT-EU).

Komisia v marci 2021 vydala [Akčný plán na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv](#) uvádzajúci konkrétne iniciatívy, ktoré sa zaviazala uskutočniť počas súčasného mandátu (do konca roka 2024). Navrhla v ňom aj hlavné ciele na rok 2030, konkrétne zvýšenie podielu zamestnaných osôb vo veku 20 až 64 rokov aspoň na 78 %, zvýšenie percentuálneho podielu dospelých, ktorí sa každoročne zúčastňujú na odbornej príprave, aspoň na 60 % a zníženie počtu ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením aspoň o 15 miliónov. Záväzok vedúcich predstaviteľov plniť tieto ciele

bol opätovne potvrdený na sociálnom samite v Porte v máji 2021. [Sociálny záväzok z Porta](#) prijali rôzne inštitúcie a organizácie vrátane Parlamentu a [Portské vyhlásenie](#) hlavy štátov alebo predsedovia vlád EÚ. Národné ciele Európskeho piliera sociálnych práv boli predložené v júni 2022. Ich vykonávanie uľahčí revidovaný sociálny prehľad a financovanie z plánu výdavkov EÚ na roky 2021 – 2027 a nástroja NextGenerationEU, najmä [Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti](#). Monitorovať sa budú v rámci európskeho semestra.

V roku 2021 bolo prijaté aj odporúčanie Rady, ktorým sa zriaďuje Európska záruka pre deti, s cieľom predchádzať sociálnemu vylúčeniu a bojovať proti nemu tým, že sa deťom v núdzi zaručí prístup k vzdelávaniu a starostlivosti v ranom detstve, vzdelávaniu, zdravotnej starostlivosti, výžive a bývaní. V rámci Európskeho sociálneho fondu plus (ESF+) na roky 2021 – 2027 musia všetky členské štáty vyčleniť primeranú sumu na boj proti chudobe detí. V prípade krajín, v ktorých je miera detí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením vyššia ako priemer EÚ, sa táto suma zvyšuje na 5 % prostriedkov z ESF+. Na podporu vykonávania záruky Komisia v januári 2024 zaviedla nový monitorovací rámec pre členské štáty a európsky semester.

[Smernica z októbra 2022 o primeraných minimálnych mzdách v EÚ](#) ako nástroj boja proti chudobe pracujúcich má za cieľ zabezpečiť, aby minimálne mzdy stanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch a/alebo kolektívnych zmluvách boli dostatočné, a posilňuje účinný prístup pracovníkov k ochrane formou minimálnej mzdy. Stanovenie minimálnej mzdy zostáva v právomoci členských štátov, ale členské štáty musia zaručiť, že ich vnútroštátne minimálne mzdy umožňujú pracovníkom viesť dôstojný život.

[Odporúčanie Rady o minimálnom príjme zaručujúcom aktívne začleňovanie](#) sa zameriava na boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu a na dosiahnutie vysokej úrovne zamestnanosti presadzovaním primeranej podpory príjmu a účinného prístupu k podporným a základným službám pre osoby bez dostatočných prostriedkov a podporou integrácie do trhu práce pre tých, ktorí sú schopní pracovať.

[Odporúčanie Rady týkajúce sa vypracovania rámcových podmienok sociálneho hospodárstva bolo prijaté v novembri 2023](#) s cieľom ďalej zvýšiť pokrok pri dosahovaní cieľov Európskeho piliera sociálnych práv tým, že sa členským štátom pomôže prispôbiť ich právne predpisy a politiky potrebám sociálneho hospodárstva.

Keďže digitálne pracovné platformy zamestnávajú čoraz väčší počet pracovníkov, často s nepravidelnými harmonogramami a algoritmickým riadením, Parlament a Rada prijali smernicu o zlepšení podmienok v práci pre platformy.

## ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Hoci Parlament dlho plnil len poradnú a kontrolnú úlohu, vždy sa aktívne podieľal na rozvoji opatrení EÚ v oblasti zamestnanosti a sociálnej politiky. Od začiatku európskej integrácie Parlament opakovane požadoval aktívnejšiu sociálnu politiku, ktorá by odrážala rastúci hospodársky význam EÚ, a v tejto súvislosti podporil rôzne návrhy Komisie v tejto oblasti. Vďaka tomu, že Parlament bol priamo zapojený do prípravy

Amsterdamskej zmluvy, zabezpečil, že sa do nej začlenila dohoda o sociálnej politike a vložila kapitola o zamestnanosti.

Pri vypracúvaní lisabonskej stratégie Parlament trval na tom, aby zamestnanosť a sociálne otázky zohrávali úlohu pri navrhovaní stratégií rastu, a zasadzoval sa za vysokú úroveň sociálnej ochrany v tejto stratégii. Zastával vtedy názor, že v lisabonskej stratégii sa nestanovili dostatočne záväzné ciele v sociálnej oblasti, a vyzval členské štáty, aby dôkladne monitorovali dosah reforiem, ktoré sa realizovali v rámci stratégie Európa 2020, na zamestnanosť a sociálne veci. V rámci diskusie o finančnej kríze v rokoch 2007 – 2008 Parlament žiadal, aby sa EÚ zaviazala k zachovávaniu európskych sociálnych modelov a silnej sociálnej Európy.

Parlament opakovane trval na tom, aby boli sociálne ciele a ciele v oblasti zamestnanosti zapracované do európskeho semestra efektívnejšie, a to tým, že sa sociálne ukazovatele stanú záväznými a budú rozšírené tak, aby ich súčasťou bola chudoba detí a dôstojná práca.

Parlament bol kritický voči opatreniam, ako sú programy makroekonomických úprav, ktoré boli prijaté bez jeho zapojenia. V marci 2014 skonštatoval, že politický postup vypracúvania programov úprav určených pre krajiny, ktoré sa ocitli vo vážnych finančných ťažkostiach, by mali viesť len skutočne demokratické inštitúcie.

Parlament potvrdil aj svoju oddanosť sociálnym hodnotám pri rozhodovaní o použití finančných zdrojov z rozpočtu EÚ. Vďaka Parlamentu tvorili v programovom období 2014 – 2020 zdroje z ESF(2.3.2) 23,1 % celkových prostriedkov EÚ na podporu súdržnosti a 20 % prostriedkov každého členského štátu pridelených z ESF sa muselo vynaložiť na boj proti sociálnemu vylúčeniu. Podobne v prípade ESF+ na roky 2021 – 2027 zaviedol Parlament ustanovenia zamerané na vyčlenenie väčšieho objemu finančných prostriedkov na potravinovú a materiálnu pomoc, primerané financovanie budovania kapacít sociálnych partnerov a záruky na zabezpečenie toho, aby projekty financované Úniou plne rešpektovali základné práva.

Parlament zohrával kľúčovú úlohu pri vytváraní Európskej záruky pre deti. V roku 2015 vyzval na vytvorenie záruky, ktorá by poskytla každému dieťaťu v Európe ohrozenému chudobou alebo sociálnym vylúčením prístup k bezplatnej zdravotnej starostlivosti, vzdelávaniu, vzdelávaniu a starostlivosti v ranom detstve, dôstojnému bývaniu a primeranej výžive. V roku 2017 Parlament požiadal Komisiu, aby vykonala prípravnú akciu na vytvorenie možného systému záruk pre deti, ktorou sa pripraví pôda pre tento nástroj.

Parlament vo svojom uznesení o európskom semestri 2016 vyzval Komisiu a členské štáty, aby prijímali opatrenia na posilnenie vzostupnej sociálnej konvergencie v EÚ. Vyzval tiež Komisiu, aby vymedzila a vyčíslila svoju koncepciu sociálnej spravodlivosti. V [uznesení o zamestnanosti a sociálnych prioritách európskeho semestra 2023](#) Parlament vyzval Komisiu, aby vypracovala štruktúru hospodárskeho riadenia založenú na solidarite, integrácii, sociálnej spravodlivosti a konvergencii, rodovej rovnosti, kvalitných verejných službách vrátane kvalitného verejného vzdelávacieho systému pre všetkých, kvalitnej zamestnanosti a udržateľnom rozvoji.

V uznesení o EPSP vyjadril plnú podporu príslušnej iniciatíve Komisie a zdôraznil význam presadzovania súboru základných práv pre všetkých, pričom sociálnych

partnerov a Komisiu vyzval k spolupráci s cieľom predložiť návrh rámcovej smernice o dôstojných pracovných podmienkach.

V júli 2017 Parlament prijal uznesenie o pracovných podmienkach a neistých pracovných miestach, pričom pripustil rastúcu obľúbenosť neštandardných, atypických foriem zamestnania. Na tento problém poukázal opäť vo svojom uznesení z októbra 2020, v ktorom konštatuje, že pracovníci s neštandardnou formou zamestnania mimoriadne trpeli následkami krízy spôsobenej pandemiou ochorenia COVID-19, pretože sa na nich často nevzťahovali záchranné opatrenia členských štátov.

V roku 2020 Parlament stanovil svoje priority, čo sa týka silnej sociálnej Európy pre spravodlivé transformácie, a zároveň vyzval na začlenenie EPSP a protokolu o sociálnom pokroku do zmlúv a požiadal členské štáty a Komisiu, aby prijali ambicióznou Agendu 2030 z Porta so záväznými sociálnymi cieľmi. Schválenie rámca sociálneho hospodárstva Parlamentom v novembri 2023 ďalej posilňuje pokrok pri dosahovaní týchto cieľov.

V súvislosti s pretrvávajúcimi dôsledkami pandémie ochorenia COVID-19 Parlament v roku 2021 vyzval na prijatie právneho predpisu EÚ, ktorým by sa pracovníkom priznalo právo na odpojenie od nástrojov určených na prácu mimo ich pracovného času. V nadväznosti na útočnú vojnu Ruska proti Ukrajine Parlament [vyjadril](#) znepokojenie nad vážnymi dôsledkami krízy na sociálnu oblasť, najmä na mladých ľudí. Podporil tiež prechod na udržateľný, inkluzívny a odolný model rastu, ktorý podporuje vzostupnú sociálnu konvergenciu a posilňuje udržateľný rozvoj a odolnosť hospodárstva a spoločností EÚ.

Viac informácií o tejto téme nájdete na webovom sídle [Výboru pre zamestnanosť a sociálne veci](#).

Samuel Goodger / Monika Makay  
05/2024