

SOCIALNA POLITIKA IN POLITIKA ZAPOSLOVANJA: SPLOŠNA NAČELA

Evropsko povezovanje je z leti omogočilo precejšen družbeni razvoj. Do pomembne spremembe na tem področju je prišlo leta 2017, ko so Parlament, Svet in Komisija razglasili evropski steber socialnih pravic in ponovno potrdili svojo zavezanost zagotavljanju boljših življenjskih in delovnih razmer po vsej Uniji. V akcijskem načrtu za evropski steber socialnih pravic za leto 2021 pa so določene tudi konkretne pobude za uresničitev te zaveze.

PРАВNA PODLAGA

Člen 3 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in člani 9, 10, 19, od 45 do 48 in od 145 do 161 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

CILJI

Člen 3 PEU določa, da si mora Unija prizadevati za polno zaposlenost in družbeni napredek. Skupni cilji EU in njenih držav članic na socialnem področju in področju zaposlovanja, ki so 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 trajno visoko zaposlenost in boj proti 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 celotnem 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 katero je Sodišče potrdilo, da se uporablja neposredno, predvideno pa je bilo tudi oblikovanje Evropskega socialnega sklada (ESS) ([2.3.2.](#)).

Z Enotnim evropskim aktom iz leta 1986 so bila uvedena nova področja politike, za katera je potrebno glasovanje s kvalificirano večino, med drugim zdravje in varnost pri delu, socialni dialog med združenji delodajalcev in sindikati ter ekonomska in socialna kohezija.

Povečevalo se je soglasje glede tega, da je treba več pozornosti nameniti socialnim dejavnikom, povezanim z uresničevanjem notranjega trga. Po dolgotrajnih razpravah so voditelji držav in vlad enajstih držav članic na vrhu decembra 1989 v Strasbourgu sprejeli Listino Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (socialno listino), Združeno kraljestvo pa je uporabilo možnost izvetja.

B. Od Amsterdamske do Lizbonske pogodbe

Neprijeten položaj z dvojno pravno podlago, ki ga je povzročilo izvetje Združenega kraljestva, je bil naposled odpravljen s podpisom Amsterdamske pogodbe (1997), ko

so se vse države članice, tudi Združeno kraljestvo, sporazumele, da bodo sporazum o socialni politiki vključile v besedilo, ki je kasneje postalo Pogodba o delovanju Evropske unije (členi od 151 do 161). V členu 153 je bil postopek sodelovanja nadomeščen s postopkom soodločanja, katerega uporaba je bila razširjena tudi na določbe o Evropskem socialnem skladu ([2.3.2.](#)), prostem gibanju delavcev in socialni varnosti delavcev migrantov v Skupnosti ([2.3.4.](#)). Z novim členom 19 je bila Svetu 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 po tem leta 2000 sprejeti dve direktivi, in sicer [o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost](#) in [o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu](#).

Z Amsterdamsko pogodbo je bilo na seznam ciljev Evropske unije dodano spodbujanje visoke stopnje zaposlenosti, Skupnosti pa je bila dodeljena odgovornost za podpiranje in dopolnjevanje dejavnosti držav članic na tem področju, denimo z razvojem usklajene strategije, t. i. evropske strategije zaposlovanja (členi od 145 do 150 PDEU), zasnovane na odprti metodi koordinacije ([2.3.3.](#)).

Leta 2000 je bila na vrhu v Nici sprejeta Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. Poleg tega sta bila ustanovljena **Odbor za zaposlovanje**, ki deluje v okviru politike evropske strategije zaposlovanja, in Odbor za socialno zaščito, ki spodbuja sodelovanje med državami članicami in Komisijo na področju politik zaposlovanja in socialne zaščite (člen 160 PDEU), vendar so bili vsi predlogi za razširitev uporabe postopka soodločanja zavrjeni.

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 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. V PEU so zdaj poudarjeni socialni cilji Unije, vključno s polno zaposlenostjo in medgeneracijsko solidarnostjo (člen 3). Člen 6 Listini Evropske unije 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 obveščeniosti in posvetovanja, pravica do kolektivnih pogajanj ter do poštenih in pravičnih delovnih pogojev ter pravica do socialne varnosti in socialne pomoči. V PDEU je bila vključena 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 prednostno področje 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 (zmanjšati število ljudi, ki jim grozi revščina, za vsaj 20 milijonov do leta 2020) ter obnovljeno zavezo o zaposlovanju (cilj 75-odstotna zaposlenost za ljudi v starostni

skupini od 20 do 64 let). Da bi dosegli te cilje, je bilo oblikovanih sedem vodilnih pobud, tudi Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta, ki se je osredotočal na krepitev politik za prožnost delovne sile, ne da bi s tem ogrozili varnost, in Evropska platforma za boj proti revščini in socialni izključenosti (2.3.9.). Napredek teh pobud se je spremljal v okviru letnega cikla gospodarskega upravljanja EU: evropskega semestra. V odziv na porast revščine je bil leta 2014 ustanovljen Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim, da bi zagotovili hrano in osnovno materialno pomoč ter dejavnosti za socialno vključevanje.

Komisija je aprila 2017 predstavila evropski steber socialnih pravic, ki določa 20 ključnih načel in pravic za podporo obnovljenemu procesu konvergence k boljšim življenjskim in delovnim razmeram. Načela so razdeljena v tri skupine, in sicer (i) enake možnosti in dostop do trga dela, (ii) pošteni delovni pogoji ter (iii) socialna zaščita in vključenost. Parlament, Svet in Komisija so na socialnem vrhu v Göteborgu leta 2017 poudarili skupno zavezanost s sprejetjem skupne razglasitve evropskega stebra socialnih pravic. Ta steber vključuje pregled stanja na socialnem področju za spremljanje napredka (2.3.9.).

Leta 2019 je bil v Bratislavi ustanovljen Evropski organ za delo, da bi nudil pomoč državam članicam in Komisiji pri zagotavljanju pravičnega, enostavnega in učinkovitega izvrševanja pravil EU o mobilnosti delovne sile in koordinaciji sistemov socialne varnosti.

Tistega leta je bilo sprejetih več pomembnih aktov. [Direktiva o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev](#) je namenjena izboljšanju dostopa do dopusta iz družinskih razlogov in prožnih ureditev dela ter še večji enakosti moških in žensk na trgu dela. Cilj [direktive o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih](#) je delavcem zagotoviti dodaten nabor osnovnih pravic, med drugim tudi natančnejše informacije o bistvenih vidikih njihovega dela, omejitev trajanja poskusne dobe, boljše možnosti za iskanje dodatne zaposlitve s prepovedjo določb o ekskluzivnosti, predhodno obveščanje o referenčnih urah in zagotavljanje brezplačnega obveznega usposabljanja. Cilj [priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite](#) pa je zapolniti vrzeli v formalnem kritju.

Po izbruhu pandemije covid-19 je bilo sprejetih več ukrepov za obravnavanje posledic na področju zaposlovanja in socialnih posledic, ki jih je prinesla kriza, kot sta naložbena pobuda v odziv na koronavirus (CRII in CRII+) in začasna podpora za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE). Poleg tega se je začel izvajati kohezijski ukrep za begunce v Evropi (CARE), da bi podprli države članice in regije pri zagotavljanju nujne pomoči ljudem, ki bežijo pred vojno v Ukrajini po ruski invaziji, za kar so se uporabila tudi sredstva iz programa pomoči pri okrevanju za kohezijo in območja Evrope (REACT-EU).

Komisija je marca 2021 objavila [akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic](#), ki določa konkretne pobude, k izvajanju katerih se je zavezala v sedanjem mandatu (do konca leta 2024). Poleg tega je predlagala krovne cilje za leto 2030, in sicer, da bi moralo biti zaposlenih vsaj 78 % prebivalcev, starih od 20 do 64 let, vsaj 60 % vseh odraslih bi se moralo vsako leto udeležiti usposabljanja, število ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, pa bi bilo treba zmanjšati za vsaj 15 milijonov. Voditelji so se tem ciljem ponovno zavezali maja 2021 na socialnem vrhu v Portu.

Različne institucije in organizacije, tudi Evropski parlament, so zato sprejele [Socialno zavezo iz Porta](#), voditelji držav ali vlad EU pa so sprejeli [Izjavo iz Porta](#). Junija 2022 so bili predstavljeni nacionalni cilji v okviru evropskega stebra socialnih pravic. Njihovo izvajanje bosta olajšala revidiran pregled socialnih kazalnikov ter financiranje iz načrta porabe EU za obdobje 2021–2027 in instrumenta NextGenerationEU, zlasti [mehanizma za okrevanje in odpornost](#), spremljali pa se bodo v okviru evropskega semestra.

Svet je leta 2021 sprejel tudi priporočilo o vzpostavitvi evropskega jamstva za otroke, da bi izkoreninili socialno izključenost in se borili proti njej, tako da bi otrokom v stiski omogočili dostop do predšolske vzgoje in varstva, izobraževanja, zdravstvenega varstva, kakovostne prehrane in nastanitve. V okviru Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) za obdobje 2021–2027 morajo vse države članice ustrezen znesek dodeliti za boj proti revščini otrok. Države, v katerih je delež otrok, ki jim grozita revščina ali socialna izključenost, nad povprečjem EU, pa bodo morale temu cilju nameniti vsaj 5 % sredstev iz ESS+. Komisija je januarja 2024 vzpostavila nov okvir za spremljanje, ki naj bi ga uporabljale države članice in ki naj bi se uporabljal v okviru evropskega semestra, da bi podprla izvajanje jamstva.

Kar zadeva boj proti revščini zaposlenih, je cilj [direktive o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji iz oktobra 2022](#) zagotoviti, da so minimalne plače, kot so določene v nacionalnem pravu in/ali kolektivnih pogodbah, ustrezne in da je dostop delavcev do zaščite minimalne plače bolj učinkovit. Določitev minimalne plače ostaja v pristojnosti držav članic, ki pa morajo zagotoviti, da bo ta delavcem omogočala dostojno življenje.

Zastavljeni cilj [priporočila Sveta o zadostnem minimalnem dohodku za aktivno vključevanje](#) je boj proti revščini in socialni izključenosti ter doseganje visokih ravni zaposlovanja, kar naj bi dosegli tako, da bi se zavzemali za zadostno dohodkovno podporo, zlasti minimalni dohodek, učinkovit dostop do omogočitvenih in bistvenih storitev za osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, ter spodbujanje vključevanja tistih, ki so zmožni za delo, na trg dela.

[Svet je novembra 2023 sprejel priporočilo o razvoju okvirnih pogojev za socialno gospodarstvo, da bi še povečali napredek pri doseganju ciljev iz evropskega stebra socialnih pravic, tako da bi državam članicam pomagali prilagoditi zakonodajo in politike potrebam socialnega gospodarstva.](#)

Ker vse večji delež delavcev zaposlujejo digitalne platforme dela, pogosto z nerednim delovnim časom in v okviru algoritemskega upravljanja, sta Parlament in Svet sprejela direktivo o izboljšanju delovnih pogojev pri platformnem delu.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Čeprav je imel Parlament dolgo le posvetovalno in nadzorno vlogo, je vedno dejavno sodeloval pri razvijanju ukrepov Unije na področju politike zaposlovanja in socialne politike. Vse od zgodnjega obdobja evropskega povezovanja je pogosto pozival k bolj dejavni socialni politiki, ki bi odražala vse večji pomen Evropske unije na gospodarskem prizorišču, in podprl različne predloge Komisije na tem področju. Tesno je sodeloval pri pripravi Amsterdamske pogodbe in tako zagotovil vključitev sporazuma o socialni politiki in poglavja o zaposlovanju.

Parlament je ob pripravi lizbonske strategije vztrajal, da imajo vprašanja, povezana z zaposlovanjem in socialnimi zadevami, pomembno vlogo pri načrtovanju strategij rasti, in se zavzemal za visoko raven socialne zaščite v strategiji. Izrazil je tudi stališče, da lizbonska strategija ne vsebuje dovolj zavezujočih ciljev na socialnem področju, in države članice pozval, naj pozorno spremljajo vpliv reform, ki so se izvajale v okviru strategije Evropa 2020, na zaposlovanje in socialne zadeve. Med razpravami o finančni krizi v letih 2007 in 2008 je pozival Unijo, naj se zaveže ohranitvi evropskih socialnih modelov in močne socialne Evrope.

Parlament je večkrat pozval, naj se cilji na področju zaposlovanja in socialnem področju učinkoviteje vključijo v evropski semester, tako da bodo socialni kazalniki zavezujoči in da se razširijo, da bi zajeli revščino otrok in dostojno delo.

Izrazil je kritiko na račun ukrepov, kot so programi za ekonomsko prilagoditev, ki se sprejemajo brez njegovega sodelovanja. Marca 2014 je izjavil, da bi morale politični postopek oblikovanja programov za prilagoditev za države v resnih finančnih težavah voditi le resnično demokratično odgovorne institucije.

Parlament je svojo zavezanost socialnim vrednotam potrdil pri odločanju o porabi finančnih sredstev iz proračuna EU. Po njegovi zaslugi so sredstva Evropskega socialnega sklada ([2.3.2.](#)) v programskem obdobju 2014–2020 znašala 23,1 % vseh kohezijskih sredstev EU, poleg tega pa je bilo treba v vsaki državi članici 20 % sredstev, dodeljenih iz tega sklada, nameniti boju proti socialni izključenosti. Podobno je Parlament za sklad ESS+ za obdobje 2021–2027 uvedel določbe, ki vključujejo namensko omejevanje več sredstev za pomoč v hrani in materialno pomoč, ustrezno financiranje za krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev in zaščitne ukrepe za zagotovitev, da projekti, ki jih financira EU, popolnoma spoštujejo temeljne pravice.

Parlament je imel tudi ključno vlogo pri oblikovanju evropskega jamstva za otroke. Leta 2015 je pozval k jamstvu, ki bi vsakemu otroku v Evropi, ki mu grozita revščina ali socialna izključenost, omogočilo dostop do brezplačnega zdravstvenega varstva, izobraževanja, predšolske vzgoje in varstva, dostojnega stanovanja in ustrezne prehrane. Leta 2017 je prosil Komisijo, naj izvede pripravljalni ukrep za morebitno vzpostavitev sheme jamstva za otroke, ki je utrla pot temu instrumentu.

Parlament je Komisijo in države članice v resoluciji o evropskem semestru iz leta 2016 pozval, naj sprejmejo ukrepe, da spodbudijo navzgor usmerjeno socialno konvergenco v EU. Prav tako je pozval Komisijo, naj določi in količinsko opredeli svoj koncept socialne pravičnosti. V [resoluciji o prednostnih nalogah na področju zaposlovanja in sociale za leto 2023 v okviru evropskega semestra](#) je Komisijo pozval, naj razvije strukturo ekonomskega upravljanja, ki bo temeljila na solidarnosti, vključevanju, socialni pravičnosti in konvergenci, enakosti spolov, kakovostnih javnih storitvah, vključno s kakovostnim javnim izobraževalnim sistemom za vse, kakovostnem zaposlovanju in trajnostnem razvoju.

V resoluciji o evropskem stebru socialnih pravic je sicer popolnoma sprejel pobudo Komisije na tem področju, a je poudaril pomen izvrševanja sklopa osnovnih pravic za vse in pozval socialne partnerje in Komisijo, naj skupaj oblikujejo in predstavijo predlog okvirne direktive o dostojnih delovnih pogojih.

Parlament je julija 2017 sprejel resolucijo o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi, v kateri je priznal vse večjo priljubljenost nestandardnih in netipičnih oblik zaposlitve. To vprašanje je ponovno izpostavil v resoluciji iz oktobra 2020, v kateri ugotavlja, da so bili delavci z nestandardnimi oblikami zaposlitve najbolj prizadeti zaradi krize zaradi covida-19, saj pogosto niso bili vključeni v ukrepe držav članic.

Parlament je leta 2020 določil prednostne naloge za močno socialno Evropo za pravičen prehod, pozval k vključitvi evropskega stebra socialnih pravic in protokola o socialnem napredku v temeljni pogodbi ter pozval države članice in Komisijo, naj sprejmejo ambiciozno agendo 2030 z vrha v Portu z zavezujočimi cilji na socialnem področju. Novembra 2023 je odobril okvir za socialno gospodarstvo, kar dodatno prispeva k uresničevanju teh ciljev.

Parlament je v letu 2021 sredi pandemije covida-19 pozval k uporabi prava EU, ki bi delavcem zagotovilo pravico, da se zunaj delovnega časa odklopijo od dela. Po ruski vojaški agresiji proti Ukrajini je [izrazil](#) zaskrbljenost zaradi resnih socialnih posledic krize, zlasti za mlade. Poleg tega je podprl prehod na trajnosten, vključujoč in odporen model rasti, ki bo podpiral navzgor usmerjeno socialno konvergenco ter krepil trajnostni razvoj in odpornost gospodarstva in družbe EU.

Za več informacij o tej temi obiščite spletišče [Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve](#).

Samuel Goodger / Monika Makay
05/2024