

# Evropský pilíř sociálních práv

Tomáš Břicháček\*

**Abstrakt:** Evropský parlament, Rada a Komise v listopadu 2017 slavnostně vyhlásily tzv. Evropský pilíř sociálních práv. Učinily tak stejnou formou, jaká byla použita v případě Listiny základních práv EU v roce 2000. Předmětný dokument, který se podobá jakési nové sociální chartě, obsahuje 20 zásad a práv souvisejících s rovnými příležitostmi, přístupem na trh práce, spravedlivými pracovními podmínkami, sociální ochranou a začleňováním. Ač Pilíř sám o sobě není právně závazný, měl by sloužit jako východisko pro další formování sociální politiky na úrovni EU a pro sblížování sociálních modelů členských států. Naplňování Pilíře má představovat sdílený politický závazek a odpovědnost Unie i členských států. Z právního i politického hlediska jde o velmi problematický projekt, který vyvolává řadu otázek. V pozadí je zřejmý záměr sjednocovat sociální politiku napříč kontinentem podle jednotné šablony. Obsah této šablony navíc nese silnou ideologickou zátěž. Konečně tento akt byl přijat zcela mimo rozhodovací postupy stanovené zakládacími smlouvami EU a bez ohledu na rozsah pravomocí Unie. Význam a potenciální dopady EPSP by neměly být zlehčovány poukazem na jeho povahu soft law. Precedens Listiny základních práv EU, jakož i silné nástroje, které mají v rukou ujnijní orgány pro jeho prosazování, z Pilíře činí dokument, který by měl být brán vážně.

**Klíčová slova:** sociální politika, základní práva, pravomocí EU, princip subsidiarity, ideologie, Listina základních práv EU, soft law

## Úvod

Evropský parlament, Rada a Komise 17. listopadu 2017 na summitu v Göteborgu podepsaly deklaraci označenou jako Evropský pilíř sociálních práv (EPSP).<sup>1</sup> Tento dokument, který byl přijat mimo standardní rozhodovací postupy EU, má podobu jakési nové charty, respektive rozšířeného a prohloubeného katalogu sociálních práv. Ačkoli Pilíř sám o sobě není právně závazný, měl by sloužit jako východisko pro další formování sociální politiky na úrovni EU a pro sblížování sociálních modelů členských států.

EPSP a jeho role jsou od počátku předmětem různých interpretací. Zatímco někteří jej vnímají jako pouhé doporučení,<sup>2</sup> podle Komise jde o „*milník při budování a upevňování sociální Evropy*“.<sup>3</sup> Předseda Komise Jean-Claude Juncker řekl, že vyhlášení Pilíře představuje pro Evropu přelomový okamžik a že přichází proto, aby v budoucnosti Evropské unie pevně ukotvilo silný sociální rozměr.<sup>4</sup>

Nejsou to jen tyto rozdílné výklady, které činí z EPSP předmět hodný důkladné pozornosti. Kolem tohoto mimořádného aktu, jehož vznik v některých ohledech připomíná případ Listiny základních práv EU, vyvstává celá řada otázek právní a politické povahy, mj. pokud jde o pravomocí Unie, princip subsidiarity či ideologickou zátěž.

Cílem tohoto článku je přinést jednak základní vhled do celého projektu, jednak komentář zaměřený na ony klíčové otázky.

\* JUDr. PhDr. Tomáš Břicháček, Ph.D., Ministerstvo spravedlnosti. E-mail: TBrichacek@msp.justice.cz

<sup>1</sup> Interinstitucionální vyhlášení evropského pilíře sociálních práv. Úř. věst. C 428, 13. 12. 2017, s. 10–15.

<sup>2</sup> Srov. EU přijala evropský pilíř sociálních práv. Jde jen o doporučení, nemá právní závaznost. *Aktualne.cz* [online]. 17. 11. 2017 [cit. 2018-06-28]. Dostupné z: <<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/eu-na-summitu-ve-svedsku-prijala-evropsky-pilir-socialnich-pr/r-c6e68facb9811e7ad1e0cc47ab5f122/?redirected=1530191442>>.

<sup>3</sup> Monitorování provádění evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise, COM(2018) 130 final, 13. 3. 2018.

<sup>4</sup> Vyjádření předsedy Evropské komise Junckera k vyhlášení evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. STATEMENT/17/4706, 17. 11. 2017.

## 1. Historie projektu

Myšlenku EPSP poprvé nadnesl předseda Komise Juncker ve svém poselství o stavu unie 9. září 2015. Pilíř představil jako součást úsilí o vybudování „*spravedlivého a skutečně celoevropského trhu práce*“ s tím, že tento nástroj by měl „*doplňovat to, čeho jsme již společně dosáhli v oblasti ochrany pracovníků v EU*“ a že bude sloužit jako „*kompas pro obnovenou konvergenci v rámci eurozóny*“. Zavedení Pilíře Juncker předpokládal primárně pro okruh zemí měnové unie, přičemž ostatní členské státy by se mohly připojit, pokud budou mít zájem.<sup>5</sup>

Komise od března do prosince 2016 pořádala k tomuto tématu veřejnou konzultaci. V úvodním dokumentu koncept podrobněji rozvedla a předložila i první předběžný nástin samotného textu. Konstatovala, že cílem EPSP je vyjádřit několik základních zásad, jež podpoří dobře fungující a spravedlivé trhy práce a systémy sociálního zabezpečení, a že tato iniciativa má přispět k vytvoření „*hlubší a spravedlivější hospodářské a měnové unie*“. Pilíř by se měl stát referenčním rámcem, který a) umožní sledování výsledků zúčastněných členských států v oblasti zaměstnanosti a sociálních věcí, b) bude podporovat reformy na vnírostátní úrovni a c) zvláště bude sloužit jako vodítko pro konvergenci v rámci eurozóny. Měl by pomoci při modernizaci, rozšíření a prohloubení sociálních práv. Obsah by vycházel ze stávajícího sociálního *acquis* EU a doplňoval jej, přičemž zahrnuté zásady by se měly specificky zaměřit zvláště na řešení potřeb a problémů eurozóny.<sup>6</sup>

V lednu 2017 myšlenku plně podpořil Evropský parlament, který vyzval Komisi, aby předložila návrhy na zavedení „pevného“ EPSP, „*který se neomezí pouze na prohlášení o zásadách či dobrých úmyslech, ale posílí sociální práva prostřednictvím specifických nástrojů (právních předpisů, mechanismů tvorby politik a finančních nástrojů), aby tak měl v krátkodobém výhledu pozitivní dopad na životy občanů a umožnil podporu budování evropského projektu v 21. století pomocí účinného prosazování cílů v sociální oblasti vytyčených Smlouvami, podpory sociálních států na vnírostátní úrovni, posílení soudržnosti, solidarity a vzestupné konvergence ve vztahu k výsledkům z hospodářské a sociální oblasti, zajištění náležité sociální ochrany, snížení nerovnosti, dosažení pokroku v otázce snížení chudoby a sociálního vyloučení, čehož již dávno mělo být dosaženo, usnadnění vnírostátního reformního úsilí za užití srovnávacího hodnocení a také přispěním ke zdokonalení fungování Hospodářské a měnové unie [...] a jednotného trhu EU*“.<sup>7</sup>

V Římském prohlášení vedoucích představitelů členských států a unijních institucí z března 2017, které bylo učiněno u příležitosti 60. výročí podpisu zakládacích smluv Evropského hospodářského společenství a EURATOMu, je jako jeden z cílů pro nadcházející období vytyčeno budování „sociální Evropy“. Tato vize je nastíněna následovně: „*Unie, která na základě udržitelného růstu prosazuje pokrok v hospodářské i sociální oblasti, stejně jako soudržnost a konvergenci a zároveň dohlíží na dodržování integrity vnitřního trhu; Unie, která bere v potaz různorodost vnírostátních systémů a zohledňuje klíčovou úlohu sociálních partnerů; Unie, která prosazuje rovnost mezi ženami a muži, jakož i práva a rovné příležitosti pro všechny; Unie, která bojuje proti nezaměstnanosti, diskriminaci, sociálnímu vyloučení a chudobě; Unie, kde mladí lidé dostávají nejlepší vzdělání a odbornou přípravu a mohou studovat a nalézat uplatnění po celém kontinentu; Unie, která chrání naše kulturní dědictví a propaguje kulturní rozmanitost.*“<sup>8</sup>

<sup>5</sup> JUNCKER, J.-C. Stav Unie v roce 2015: Je čas na čestné jednání, jednotu a solidaritu. Evropská komise. SPEECH/15/5614, 9. 9. 2015.

<sup>6</sup> Zahájení veřejné konzultace o evropském pilíři sociálních práv. Evropská komise. COM(2016) 127 final, 8. 3. 2016.

<sup>7</sup> Usnesení ... o evropském pilíři sociálních práv. Evropský parlament. 2016/2095(INI), 19. 1. 2017.

Definitivní návrh EPSP Komise představila 26. dubna 2017 již jako svou klíčovou iniciativu v rámci diskuse o budoucnosti EU, která byla zahájena v létě 2016 v návaznosti na rozhodnutí Britů o vystoupení z Unie. Dokument byl předložen ve dvou formách: jednak jako doporučení Komise,<sup>9</sup> jednak – a to především – jako návrh společného prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise.<sup>10</sup> Zároveň Komise vydala sdělení *Vytvoření evropského pilíře sociálních práv*<sup>11</sup> provázené pracovním dokumentem útvarů Komise, který obsahuje podrobnější vysvětlení jednotlivých ustanovení Pilíře.<sup>12</sup>

Na rozdíl od řady jiných návrhů Komise předložených v rámci diskuse o budoucnosti EU si projekt EPSP jakožto společného prohlášení unijních institucí našel mezi členskými státy hladce podporu – snad proto, že nezávazné deklaraci nepřikládaly velký význam. Text byl nakonec přijat jen s drobnými změnami v preambuli. K účasti na EPSP byly ochotny všechny členské státy EU 27, tedy nejen země eurozóny. K podpisu a slavnostnímu vyhlášení došlo 17. listopadu 2017 na tzv. sociálním summitu ve švédském Göteborgu.

Pozice České republiky k tomuto bodu na summitu zněla takto: „ČR souhlasí s podpisem prohlášení v aktuálním znění. ČR od začátku projednávání uvítala návrh pilíře a souhlasila se všemi uvedenými zásadami. Řadu zásad již teď v rámci svého systému naplňuje. ČR podporovala takové znění textu, ke kterému se mohou přihlásit všechny členské státy, aby nedocházelo k dalšímu prohlubování jevu diferencované integrace. Provedeným změnám v textu prohlášení ohledně vyjasnění právní závaznosti a zdůraznění principu subsidiarity vyjádřila ČR podporu.“<sup>13</sup>

## 2. Rozbor textu

### 2.1 Struktura dokumentu a přehled obsahu

EPSP je uveden preambulí o 20 odstavcích, která zejména vysvětluje ideová východiska dokumentu, jeho účel, osobní působnost a rozdělení úkolů mezi EU a členskými státy.

Vlastní text obsahuje 20 „zásad a práv“, které jsou rozčleněny do tří kapitol. Do kapitoly *Rovné příležitosti a přístup na trh práce* patří ustanovení nadepsaná 1) všeobecné a odborné vzdělávání a celoživotní učení, 2) rovnost žen a mužů, 3) rovné příležitosti a 4) aktivní podpora zaměstnanosti. V kapitole *Spravedlivé pracovní podmínky* najdeme body 5) bezpečné a adaptabilní zaměstnání, 6) mzdy, 7) informace o pracovních podmínkách a ochrana v případě propuštění, 8) sociální dialog a zapojení pracovníků, 9) rovnováha mezi pracovním a soukromým životem a 10) zdravé, bezpečné a dobře uzpůsobené pracovní prostředí a ochrana údajů. Třetí kapitola *Sociální ochrana a začleňování* zahrnuje položky 11) péče o děti a podpora dětí, 12) sociální ochrana, 13) podpora v nezaměstnanosti, 14) minimální příjem, 15) příjem ve stáří a důchody, 16) ochrana zdraví, 17) začlenění osob se zdravotním postižením, 18) dlouhodobá péče, 19) bydlení a pomoc pro osoby bez domova a 20) přístup k základním službám.

<sup>8</sup> Prohlášení vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise (Římské prohlášení). 25. 3. 2017.

<sup>9</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/761 o evropském pilíři sociálních práv. 26. 4. 2017.

<sup>10</sup> Návrh Interinstitucionální vyhlášení evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. COM(2017) 251 final, 26. 4. 2017.

<sup>11</sup> Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. COM(2017) 250 final, 26. 4. 2017.

<sup>12</sup> Průvodní dokument k sdělení ... Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. SWD(2017) 201 final, 26. 4. 2017.

<sup>13</sup> Mandát pro předsedu vlády Bohuslava Sobotku na zasedání Sociálního summitu na téma spravedlivých pracovních míst a růstu dne 17. listopadu 2017 v Göteborgu. Vláda ČR. 6. 11. 2017.

## 2.2 Blíže k obsahu

Podle preambule Pilíř „formuluje zásady a práva nezbytné pro spravedlivé a dobře fungující trhy práce a systémy sociálního zabezpečení v Evropě 21. století. Znovu zdůrazňuje některá z práv, která jsou již součástí *acquis Unie*. Přidává nové zásady, které reagují na výzvy vyplývající ze společenského, technologického a hospodářského vývoje.“

Komise uvádí jako zdroje inspirace pro přípravu textu a) „sociální *acquis*“ EU – tedy platné unijní právo v sociální oblasti, které zahrnuje příslušná ustanovení v základních smlouvách, v Listině základních práv EU a v sekundárním právu a s nimi související judikaturu Soudního dvora EU, b) mezinárodní nástroje – zejména Evropskou sociální chartu (1961), Chartu Společenství základních sociálních práv pracovníků (1989) a Cíle udržitelného rozvoje 2015–2030 přijaté OSN a c) „stávající širokou škálu osvědčených postupů po celé Evropě“.<sup>14</sup>

Zřejmý je záměr nespokojit se se shromážděním existujících sociálních práv, nýbrž tato prohloubit a rozšířit o další položky. Preambule, jak jsme viděli, hovoří o *přidání nových zásad*. Komise jakožto původkyně textu se vyjádřila o Pilíři v tom smyslu, že tento by měl „pomoci při modernizaci, rozšíření a prohloubení sociálních práv“,<sup>15</sup> že usiluje „o zajištění nových a účinnějších práv občanů“ nebo že „znovu potvrzuje práva, která jsou již zakotvena v *acquis EU* a v mezinárodním právu, a doplňuje je s ohledem na nové skutečnosti“.<sup>16</sup> Zcela zřetelně pak uvedený úmysl vyplývá z výše zmiňovaného pracovního dokumentu útvarů Komise, který vysvětluje logiku jednotlivých ustanovení a posuny oproti stávajícímu *acquis*.

Příkladem prohlubování existujících zásad budiž rozsáhle pojatý zákaz diskriminace: „Bez ohledu na pohlaví, rasu nebo etnický původ, náboženské vyznání nebo přesvědčení, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci má každý právo na rovné zacházení a příležitosti, pokud jde o zaměstnání, sociální ochranu, vzdělávání a přístup ke zboží a službám dostupným veřejnosti. Musí být podporovány rovné příležitosti nedostatečně zastoupených skupin.“ (Komise k tomu podotýká: „Cílem rovných příležitostí je podpora začleňování a účasti nedostatečně zastoupených skupin na trhu práce a ve společnosti. V ustanoveních pilíře se zdůrazňuje, že mohou být potřebná zvláštní opatření k zamezení nevýhod, jejich nápravě a kompenzaci souvisejících s určitými chráněnými důvody. Zásada povzbuzuje členské státy, aby řešily problémy skupin vystavených riziku diskriminace pomocí pozitivních kroků a podpůrných opatření, např. podporou postupů zajišťování různorodosti pracovní síly mezi zaměstnavateli.“<sup>17</sup>) Se širokým pojetím antidiskriminace se snoubí ustanovení o tom, že každý „má právo na kvalitní a inkluzivní všeobecné a odborné vzdělávání a celoživotní učení“.<sup>18</sup> Takto „progresivní“ není žádná z dosavadních chart ani jiné platné nástroje – srovnej zejména článek 21 odst. 1 a článek 14 Listiny základních práv EU. Pojetí v Pilíři se blíží snad jen (doposud neúspěšný) návrh tzv. Špidlovy antidiskriminační směrnice,<sup>18</sup> nicméně ani ta by nepřikazovala podporu „nedostatečně zastoupených skupin“ a inkluzi ve školství.

<sup>14</sup> Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. COM(2017) 250 final, 26. 4. 2017.

<sup>15</sup> Zahájení veřejné konzultace o evropském pilíři sociálních práv. Evropská komise. COM(2016) 127 final, 8. 3. 2016.

<sup>16</sup> Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. COM(2017) 250 final, 26. 4. 2017.

<sup>17</sup> Průvodní dokument k sdělení ... Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. SWD(2017) 201 final, 26. 4. 2017.

<sup>18</sup> Návrh směrnice ... o provádění zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na náboženské vyznání nebo víru, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci. Evropská komise. COM(2008) 426 final, 2. 7. 2008.

Podobné posuny vidíme i jinde. Jestliže podle Listiny základních práv EU (čl. 23) platí, že „*rovnost žen a mužů musí být zajištěna ve všech oblastech včetně zaměstnání, práce a odměny za práci*“, EPSP již stanoví: „*Rovnost zacházení a příležitostí pro ženy a muže musí být zajištěna a podporována ve všech oblastech, včetně účasti na trhu práce, podmínek zaměstnání a kariéerního růstu.*“ (Komise k tomu dodává, že Pilíř takto zdůrazňuje „*potřebu aktivně podporovat rovnost žen a mužů prostřednictvím pozitivních kroků ve všech oblastech*“.<sup>19</sup>)

Příkladem rozpínání do šířky je ustanovení o právu mladých lidí „*na další vzdělávání, učňovskou přípravu, stáž nebo na nabídku pracovního místa dobré kvality do čtyř měsíců od ztráty zaměstnání nebo ukončení jejich vzdělávání*“. Zde vidíme návaznost na kdysi tolik diskutovanou unijní akci „Záruky pro mládež“.

Za novou lze považovat také zásadu rovnováhy mezi pracovním a soukromým životem: „*Rodiče a osoby s pečovatelskými povinnostmi mají právo na vhodnou dovolenou, pružné pracovní podmínky a přístup k pečovatelským službám. Ženy a muži musí mít rovný přístup ke zvláštním dovoleným, aby mohli plnit své pečovatelské povinnosti, a musí být motivováni k jejich vyváženému využití.*“ Už Listina základních práv EU sice v článku 33 odst. 2 poskytuje určitá práva v zájmu zachování „*souladu mezi rodinným a pracovním životem*“, v Pilíři nicméně tato problematika – tím, že je vytvořena samostatná zásada, a to s podstatně širším rozsahem působnosti – získává novou kvalitu.

Každý má mít propříště rovněž právo „*na přístup ke kvalitním základním službám, včetně vody, hygienického zařízení, energií, dopravy, finančních služeb a digitálních komunikací. Osobám v nouzi musí být k dispozici pomoc pro přístup k těmto službám.*“

Podstatnou část ustanovení Pilíře zaujímají různé velkoryse pojaté standardy sociálního státu, které vesměs jdou nad rámec dosavadních nástrojů včetně Listiny základních práv EU. Uvedme některé příklady: – *Musí se podporovat přechod na formy pracovního poměru na dobu neurčitou.* – *Musí se zamezit pracovním poměrům vedoucím k nejistým pracovním podmínkám, mimo jiné prostřednictvím zákazu zneužívání atypických pracovních smluv. Zkušební doba by měla být přiměřenou délkou.* – *Pracovníci mají právo na pracovní prostředí, které je uzpůsobené jejich profesním potřebám a které jim umožní prodloužit jejich účast na trhu práce.* – *Děti ze znevýhodněných prostředí mají právo na zvláštní opatření pro zvýšení rovných příležitostí.* – *Každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na přiměřené dávky zaručující minimální příjem, který mu umožní důstojný život ve všech etapách života a účinný přístup k podpůrnému zboží a službám.* – *Osoby se zdravotním postižením mají právo na podporu zaručující příjem, který jim zajistí důstojný život, na služby, které jim umožní účast na trhu práce a na životě společnosti, a na pracovní prostředí uzpůsobené jejich potřebám.* – *Každý má právo na cenově dostupné a kvalitní služby dlouhodobé péče, zejména služby domácí péče a komunitní péče.* – *Osobám v nouzi musí být poskytnut přístup k sociálnímu bydlení nebo k pomoci v oblasti bydlení dobré kvality.* – *Zranitelné osoby mají právo na vhodnou pomoc a ochranu před nuceným vystěhováním.* – *Osobám bez domova musí být poskytnuto přiměřené přístřeší a služby, aby se podpořilo jejich sociální začlenění.*

Preambule upřesňuje, že zásady zakotvené v Pilíři se týkají občanů Unie a státních příslušníků třetích zemí s oprávněním k pobytu v EU. Odkazuje-li zásada na pracovníky, týká se všech osob v zaměstnání bez ohledu na jejich zaměstnanecký status a typ a délku trvání pracovního poměru.

<sup>19</sup> Průvodní dokument k sdělení ... Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. SWD(2017) 201 final, 26. 4. 2017.



Preambule rovněž zdůrazňuje minimální povahu standardů EPSP. Pilíř nebrání členským státům nebo jejich sociálním partnerům ve vytvoření ambicióznějších sociálních norem. Zejména nesmí být nic v Pilíři vykládáno jako omezení nebo negativní ovlivnění práv a zásad již uznaných v jejich příslušných oblastech uplatňování právem Unie nebo mezinárodním právem a mezinárodními dohodami, jejichž smluvní stranou je Unie nebo všechny členské státy.

### 2.3 Účel

Účel Pilíře vysvětlují nepříliš výmluvně dva odstavce preambule: „[EPSP] by měl sloužit jako vodítko na cestě k efektivním výsledkům v oblasti zaměstnanosti a sociální oblasti při řešení současných a budoucích výzev, které jsou přímo zaměřeny na uspokojení nezbytných potřeb lidí, i na cestě k zajištění lepšího uzákonění a uplatňování sociálních práv.“ „Větší důraz na zaměstnanost a výsledky v sociální oblasti je potřebný zejména pro zvýšení odolnosti a prohloubení hospodářské a měnové unie. Z tohoto důvodu je [EPSP] koncipován zejména pro eurozónu, ale je určen všem členským státům.“

Komise se v obecné rovině o Pilíři vyjádřila tak, že „představuje hodnoty Unie a formuluje zásady a práva, jež jsou nezbytná pro sociální pokrok ve prospěch občanů a celé společnosti“.<sup>20</sup> Zahrnuté zásady se podle ní zaměřují na to, „jakým způsobem lze naplnit příslib Smluv EU, pokud jde o vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství směřující k plné zaměstnanosti a sociálnímu pokroku“.<sup>21</sup>

Konkrétněji Komise poslání EPSP popisuje zejména v citovaném materiálu *Vytvoření evropského pilíře sociálních práv* a v pracovním dokumentu, který toto sdělení provází. Z nich můžeme vyvodit následující zamýšlené funkce, které se částečně prolínají:

1) Pilíř by měl sloužit jako rámec, respektive soubor vodítek (ukazatelů) pro směřování dalších prací v oblasti sociální politiky na úrovni EU i členských států. Předkládá prý „konkrétní zásady a práva, jež mají být konkretizovány na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni“, kde mají být promítnuty do specifických opatření a/nebo samostatných právních předpisů.

2) Ve vztahu k členským státům by tímto způsobem EPSP měl fungovat jako „kompas pro obnovený proces konvergence směrem k vytvoření lepších životních a pracovních podmínek v zúčastněných členských státech“, jinak řečeno jako předloha pro sblížování vnitrostátních sociálních modelů. (Jeho zásady „by se měly stát společným znakem politiky zaměstnanosti a sociální politiky zúčastněných členských států“.<sup>22</sup>) Komise je přesvědčena, že „konvergence směrem k dosažení lepších socioekonomických výsledků, sociální odolnosti a spravedlnosti je nezbytným základem integrovanější a stabilnější Evropy, která je naléhavě nutná pro udržitelnost hospodářské a měnové unie“. Výhledově prý závisí další úspěch eurozóny do značné míry na efektivitě trhů práce a systémů sociálního zabezpečení jednotlivých států a na schopnosti hospodářství rychle absorbovat otřesy, přizpůsobovat se jim a účinně řešit jejich sociální dopady, jakož i na schopnosti vnitrostátních ekonomik zvyšovat životní úroveň a růstový potenciál. Právě tomu by podle Komise měl EPSP pomoci.

<sup>20</sup> Monitorování provádění evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. COM(2018) 130 final, 13. 3. 2018.

<sup>21</sup> Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. COM(2017) 250 final, 26. 4. 2017.

<sup>22</sup> Zahájení veřejné konzultace o evropském pilíři sociálních práv. Evropská komise. COM(2016) 127 final, 8. 3. 2016.

3) EPSP má představovat referenční rámec pro monitorování výsledků členských států (a poměrování jejich výkonnosti) v sociální oblasti. K tomu účelu Komise vytvořila srovnávací přehled sociálních ukazatelů, který má sloužit ke sledování trendů a výsledků v jednotlivých zemích a pomoci formovat pokyny v rámci evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik.

4) Komise se dále domnívá, že Pilíř „tím, že sdružuje práva a zásady stanovené v různých dobách, rozdílnými způsoby a v různých formách, usiluje o jejich větší zviditelnění, srozumitelnost a explicitnost pro občany a zúčastněné subjekty na všech úrovních“.

5) Konečně EPSP by podle Komise měl přinést lepší vymáhání práva EU. „Vytvoření pilíře je příležitostí posílit provádění a vymáhání stávajícího *acquis*, včetně nelegislativních opatření. Toto posílené provádění bude podle potřeby zahrnovat podporu v podobě zvyšování informovanosti o právech, mechanismů vymáhání nebo podrobnějších pokynů pro výklad předpisů.“

## 2.4 Forma a právní povaha

EPSP je politickou deklarací, kterou společně přijaly Evropský parlament, Rada a Komise.

Takový druh aktu EU zakládací smlouvy nepředpokládají. V minulosti ovšem byla stejná forma použita pro vyhlášení Listiny základních práv EU,<sup>23</sup> kterou teprve po letech Lisabonská smlouva povýšila na úroveň primárního práva. Na první pohled upoutá obdobná formulace počátečního provolání. Listina je uvozena větou „*Evropský parlament, Rada a Komise slavnostně vyhlásují jako Listinu základních práv Evropské unie níže uvedené znění*“, EPSP slovy „*Evropský parlament, Rada a Komise slavnostně vyhlásují jako evropský pilíř sociálních práv níže uvedené znění*“.

Obsah deklarace není právně závazný a pro jednotlivce z ní samotné nevyplývají žádná oprávnění. Preambule zdůrazňuje, že „[k] tomu, aby tyto zásady a práva byly právně vymahatelné, je třeba nejprve na příslušné úrovni přijmout specifická opatření nebo právní předpisy“.

Naplňování Pilíře má podle preambule představovat „sdílený politický závazek a odpovědnost“ Unie a členských států. To jinými slovy potvrzují závěry Evropské rady z 22. března 2018, podle kterých naplňování Pilíře „představuje pro EU a její členské státy společný politický závazek a předmět společné politické odpovědnosti“.<sup>24</sup>

## 2.5 Otázka pravomocí

Zaznamenáníhodným rysem EPSP je, že tento se neomezuje na oblast působnosti unijního práva a cíleně směřuje kompetenční sféru Unie a členských států. Zaměřuje se totiž bez rozdílu a) na otázky, které může EU regulovat v rámci sdílených pravomocí, b) na ty, kde je její role jen podpůrná, koordinační a doplňková s vyloučením harmonizace vnitrostátního práva i c) na ty, kde není jakákoli unijní kompetence zřejmá.

Sama Komise připouští, že „[h]lavní či dokonce výlučnou pravomoc v oblastech, jako jsou pracovní právo, minimální mzda, vzdělávání, zdravotní péče a organizace systémů sociální ochrany, mají členské státy, a v mnoha z těchto oblastí sociální partneři. Nesou rovněž pod-

<sup>23</sup> Charter of fundamental rights of the European Union. OJ C 364. 18. 12. 2000, s. 1–22; Listina základních práv Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. 10. 2012, s. 391–407.

<sup>24</sup> Zasedání Evropské rady (22. března 2018) – závěry. Evropská rada. EUCO 1/18, 22. 3. 2018.

statnou část finanční zátěže v oblastech, na něž se evropský pilíř sociálních práv vztahuje.“ Uvádí rovněž, že „[v]ětšina nástrojů nutných k naplňování pilíře je v kompetenci místních, regionálních a celostátních orgánů, jakož i sociálních partnerů a občanské společnosti obecně.“ K tomu sebevědomě dodává, že „Evropská unie – a zejména Evropská komise – může pomoci tím, že stanoví rámec, určí směr a vytvoří rovné podmínky, a to při plném respektování specifických poměrů a institucionálních struktur jednotlivých států.“<sup>25</sup>

Podle preambule by EPSP měl být „prováděn na úrovni Unie i na úrovni členských států v rámci jejich příslušných pravomocí, s řádným přihlédnutím k rozdílné socioekonomické situaci a různorodosti systémů v jednotlivých členských státech, včetně úlohy sociálních partnerů, a v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality“. Zdůrazňuje se zde podobně jako v Listině základních práv EU, že „[n]a úrovni Unie evropský pilíř sociálních práv nepředstavuje rozšíření pravomocí a úkolů, které jsou Unii svěřeny Smlouvami. Měl by být prováděn v rámci uvedených pravomocí.“ Dále má platit, že Pilíř „respektuje rozmanitost kultur a tradic národů Evropy, národní identitu členských států a uspořádání jejich veřejné moci na státní, regionální a místní úrovni. Vytvořením evropského pilíře sociálních práv zejména není dotčeno právo členských států na vymezení základních zásad jejich systémů sociálního zabezpečení a na správu jejich veřejných financí a nesmí jím být zásadně ovlivněna jejich finanční rovnováha.“

V této otázce narážíme na zásadní rozdíl oproti Listině. Připomeňme, že ta v čl. 51 odst. 1 stanoví: „Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.“ Členské státy jsou tedy Listinou vázány jen při uplatňování unijního práva, neboli jedná-li v oblasti působnosti práva EU. Naproti tomu EPSP má být uplatňován Uníí i členskými státy bez dalšího – zcela bez ohledu na hranice pravomocí Unie a rozsah působnosti unijního práva. Komise má přitom ambici udávat směr.

## 2.6 Nástroje uplatňování Pilíře na úrovni EU

Z citovaných sdělení *Vytvoření evropského pilíře sociálních práv* a *Monitorování provádění evropského pilíře sociálních práv* i z prvních konkrétních kroků Komise vyplývá, že nástroje realizace Pilíře na unijní úrovni mají být zejména a) právní předpisy, b) nelegislativní opatření, c) finanční podpora z unijního rozpočtu a d) monitorování výsledků členských států v rámci evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik.

Ad a) Komise předpokládá, že k zajištění účinnosti řady zásad a práv obsažených v Pilíři bude třeba přijmout nové unijní předpisy a aktualizovat ty stávající. Jako příklad dvou významných legislativních návrhů, které již byly za tímto účelem předloženy, lze uvést návrh směrnice o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem<sup>26</sup> a návrh nařízení, kterým se ustavuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti.<sup>27</sup>

Ad b) Nelegislativní opatření představují pestrou škálu nástrojů, mezi které patří akční plány, výkladová sdělení k unijním právním předpisům, doporučení apod.

<sup>25</sup> Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. Evropská komise. COM(2017) 250 final, 26. 4. 2017.

<sup>26</sup> Návrh směrnice ... o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU. Evropská komise. COM(2017) 253 final, 26. 4. 2017.

<sup>27</sup> Návrh nařízení ..., kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti. Evropská komise. COM(2018) 131 final, 13. 3. 2018.



Ad c) Provádění Pilíře by mělo být podporováno z unijních fondů, mimo jiné z Evropského sociálního fondu. Nový víceletý finanční rámec Unie pro období 2021–2027 by již měl zohledňovat potřeby provádění EPSP.

Ad d) Komise míní monitorovat pokrok při uplatňování pilíře v členských státech v rámci evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik. Svoje záměry v této oblasti rozvádí ve sdělení *Monitorování provádění evropského pilíře sociálních práv*.

### 3. Komentář

#### 3.1 Hlavně nepodceňovat

Evropský pilíř sociálních práv je sice právně nezávazným dokumentem, neměli bychom se ovšem nechat ukolébat představou, že jde o pouhé neškodné doporučení, které nikoho k ničemu nenutí, a které beztak už dnes v řadě ohledů naplňujeme.

Příklad Listiny základních práv EU ukazuje, jak si dokument, který měl původně stejnou povahu jako nyní Pilíř, rychle proklestil cestu do praxe unijních institucí (legislativy,<sup>28</sup> judikatury<sup>29</sup> aj.) a během několika let byl vtažen do primárního práva Unie. Připomeňme, že toto povýšení, které nastalo 1. prosince 2009 se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, mínila (jiným způsobem) učinit již neúspěšná Smlouva o Ústavě o Evropu z roku 2004.

Unijní instituce mají v rukou silné nástroje k tomu, aby Pilíř uvedly v život. V první řadě půjde o tvorbu unijní legislativy, na kterou časem jistě naváže i judikatura Soudního dvora. Významnou roli bude hrát také nasměrování finančních toků z unijních fondů. Dále půjde o proces monitoringu v rámci evropského semestru, který se může stát prostředkem politického nátlaku na členské státy.

Pokud jde o tvorbu sekundárního práva, jak jsme řekli, Komise již předložila první návrhy inspirované Pilířem. Dále můžeme pozorovat, že do svých nových legislativních návrhů v sociální oblasti obecně začala vkládat odkazy na EPSP. Např. hned v prvním bodu preambule navrhované novely směrnice 2004/37/ES o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům nebo mutagenům při práci je připomenuta zásada č. 10 EPSP.<sup>30</sup>

Pokud jde o financování, Komise již deklarovala záměr přizpůsobit potřebám EPSP budoucí víceletý finanční rámec pro období 2021–2027. Rozpočet EU podle ní „*musí plnit sliby učiněné lídry na sociálním summitu v Göteborgu. To znamená další rozvoj sociálního rozměru EU, mimo jiné prostřednictvím plného provedení evropského pilíře sociálních práv.*“<sup>31</sup>

Navíc se můžeme domýšlet – ač to ze strany tvůrců výslovně nezaznělo –, že do budoucna zde bude tendence na základě EPSP rozšířit a prohloubit katalog základních práv EU. Lze si představit, že by i tento dokument byl povýšen na úroveň primárního práva, nebo že by o jeho zásady byla obohacena Listina, nebo konečně, že by k této změně došlo na základě judikatury Soudního dvora EU (vtažením do obecných zásad práva EU).

Ze všech uvedených důvodů bychom projekt EPSP neměli v žádném případě podceňovat.

<sup>28</sup> Odkazy na Listinu se začaly objevovat v preambulích nových právních předpisů EU hned v roce 2001.

<sup>29</sup> Srov. rozsudek Soudu prvního stupně ve věci T-177/01, *Jégo-Quéré v. Komise*, 3. 5. 2002, zejména b. 42 a 47 a rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada*, 27. 6. 2006, zejména b. 38.

<sup>30</sup> Návrh směrnice ..., kterou se mění směrnice 2004/37/ES o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům nebo mutagenům při práci. Evropská komise. COM(2018) 171 final, 5. 4. 2018.

<sup>31</sup> Nový, moderní víceletý finanční rámec pro Evropskou unii, která efektivně naplňuje své priority po roce 2020. Evropská komise. COM(2018) 98 final, 15. 2. 2018.

### 3.2 O sociální politice by měly rozhodovat členské státy

Zřejmým záměrem na pozadí EPSP je prosazení dalšího rozpínání činnosti EU v oblasti sociální politiky a sblížení sociálních modelů členských států pod taktovkou Bruselu.

Tyto snahy nevedou správným směrem. Sociální politika – s výjimkou potřebné koordinace použití vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení v případě migrujících osob na vnitřním trhu – je modelovým příkladem odvětví, kam činnost Unie neměla nikdy vstoupit. Otázky sociální politiky jsou úzce spjaty s místními společenskými a hospodářskými podmínkami a zvyklostmi a životním stylem, které se liší stát od státu či region od regionu. Navíc jde o témata citlivá a navýsost politická. Proto by se o nich mělo rozhodovat v demokratickém procesu v rámci sourodých společenství, kterými jsou jednotlivé národní státy.

V této souvislosti připadá na mysl (unijními orgány tolik vzývaná) zásada subsidiarity, podle které Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, jedná pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Tak tomu bude zejména tehdy, jestliže posuzovaná záležitost má nadnárodní povahu. Tento princip v sobě zahrnuje ideál, že politická rozhodnutí by měla být přijímána co nejbližše občanům.

Sociální politika by se neměla tvořit na úrovni kontinentu v nepřehledných, vzdálených, obtížně ovlivnitelných a nekontrolovatelných nadnárodních strukturách podle jednotné šablony, která působí pro rozdílné evropské národy jako svěrací kazajka. Centralizace zde nepřináší žádnou přidanou hodnotu a znamená toliko bezúčelné vzdalování rozhodování o věcech veřejných dál od občanů.

Již drtivá většina stávající činnosti Unie v této oblasti nereaguje na problémy s přeshraničním významem, které by nemohly být regulovány na úrovni členských států. Expanze činnosti v návaznosti na EPSP by situaci jen zhoršila.

### 3.3 Ideologická zátěž

Problematická není jen samotná myšlenka jednotného vzoru pro konvergenci sociálních modelů, ale i konkrétní věcný obsah dokumentu, který je silně ideologicky podbarven.

Řeklo by se, že má-li Unie fungovat jako společenství bezmála tří desítek států, společná politika by měla být založena na širokém konsensu. I s ohledem na přirozené limity nadnárodních struktur, pokud jde o možnost fungování demokratických rozhodovacích procesů a kontroly, by se unijní orgány měly vyhýbat nastolování kontroverzních, citlivých společenských témat. Ta by měla být ponechána k rozhodování na národní úrovni.

Tvůrci Pilíře se ovšem zjevně nesnažili formulovat neutrální, nekonfliktní text. Pozitivní diskriminace, inkluze ve školství, zbytnělé pojetí rovných příležitostí, velkoryse narysované standardy sociálního státu – to vše je odrazem jednoho vyhraněného politického světónázoru.

Můžeme se obávat toho, že EPSP představuje snahu petrifikovat tyto postuláty na unijní úrovni. Zabetonování konkrétního politického programu v právu EU znamená zajištění imunity před demokratickými volbami na národní úrovni. Pokud by v budoucnu mělo dojít k povýšení zásad EPSP do lidskoprávní roviny, a tedy do primárního práva, byla zajištěna jejich nedotknutelnost i vůči vší politické kontrole na úrovni EU.

### 3.4 *Ultra vires*

EPSP je nástrojem vytvořeným mimo postupy, které předpokládají zakládací smlouvy EU. Není právním aktem Unie podle článku 288 Smlouvy o fungování EU (SFEU), není ani interinstitucionální dohodou podle článku 295 SFEU. Nebyl přijat na základě žádného kompetenčního zmocnění v primárním právu. Nerespektuje hranice pravomocí Unie, neboť zcela cíleně směřuje oblastí, které Unie může regulovat, s těmi, které jsou v působnosti členských států. Přitom je prezentován tak, že naplňování jeho ustanovení vytváří pro Unii i členské státy sdílený politický závazek a odpovědnost, a vidíme, že Komise se cítí být povolána udávat směr napříč těmito oblastmi.

Z uvedeného vyplývá, že unijní orgány v případě vyhlášení EPSP jednaly *ultra vires*. Neměly oprávnění ukládat povinnosti členským státům v oblastech, kde by tyto mohly přijmout závazky pouze cestou mezinárodní smlouvy. Jde o obcházení řádných rozhodovacích mechanismů na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU. Jde o projev mocenských ambic utržených z mezí právního rámce, který vytvářejí zakládací smlouvy. Jde o jednání postrádající legitimitu.

### **Závěr**

Evropský pilíř sociálních práv je z právního i politického hlediska velmi problematický projekt. Jeho význam a potenciální dopady by neměly být bagatelizovány poukazem na jeho povahu *soft law*. Precedens Listiny základních práv EU, jakož i silné nástroje, které mají v rukou unijní orgány pro jeho prosazování (tvorba sekundárního práva EU, rozhodovací praxe Soudního dvora EU, strukturální fondy, monitoring členských států v rámci evropského semestru aj.) z EPSP činí dokument, s nímž by mělo být vážně počítáno.

Proti samotné základní myšlence, jež stojí v pozadí projektu, i proti způsobu jejího uchopení je třeba se vymezit. Nelze se smířit se záměrem sjednocovat sociální politiku napříč kontinentem podle jednotné šablony, jehož uskutečnění by vedlo k postupnému přesunu rozhodování o dotčených citlivých a bytostně politických tématech, úzce spjatých s místními socioekonomickými podmínkami, daleko od občanů do nadnárodního centra. Nelze se smířit s obsahem této šablony, který je silně zideologizovaný, respektive představuje odraz určitého vyhraněného politického programu. Konečně nelze se smířit s tím, že tento akt byl přijat mimo rozhodovací postupy stanovené zakládacími smlouvami EU a bez ohledu na rozsah pravomocí Unie.

## European Pillar of Social Rights

Tomáš Břicháček

Abstrakt: On November 2017, the European Parliament, the Council and the Commission solemnly proclaimed the so-called European Pillar of Social Rights. They did so in the same way as in the case of the Charter of Fundamental Rights of the EU in 2000. The document, which resembles a new social charter, contains 20 principles and rights related to equal opportunities, access to the labour market, fair working conditions, social protection and inclusion. Although the Pillar itself is not legally binding, it is projected to serve as a basis for future shaping of social policy at EU level and for the convergence of the Member States social models. Meeting the criteria of the EPSR shall represent a shared political commitment and responsibility of both the Union and its Member States. From a legal and political point of view, the EPSR is a very problematic project that raises a number of questions. The evident intention behind is to take advantage of this instrument to unify social policy across the continent, according to a uniform template. Moreover, the content of this template carries a heavy ideological burden. Lastly, this act was adopted entirely outside the decision-making procedures laid down by the EU's founding treaties and irrespective of the extent of the Union's powers. The significance and potential implications of the EPSR should not be underestimated by referring to its soft law nature. Given the precedent of the Charter of Fundamental Rights, as well as the strong tools in the hands of the EU institutions to push the implementation of the Pillar, means that this document should be treated seriously.

Key words: social policy, fundamental rights, EU competences, principle of subsidiarity, ideology, EU Charter of Fundamental Rights, soft law