



## ZATRUDNIENIE I POLITYKA SPOŁECZNA: ZASADY OGÓLNE

Na przestrzeni lat integracja europejska przyniosła istotne zmiany społeczne. Ostatnim tego przykładem jest ogłoszenie europejskiego filaru praw socjalnych, który potwierdza zaangażowanie UE na rzecz lepszych warunków życia i pracy w całej Europie.

### PODSTAWA PRAWNA

Art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 9, 10, 19, 45-48, 145-150 i 151-161 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### CELE

Wspieranie zatrudnienia, lepsze warunki życia i pracy, odpowiednia ochrona socjalna, dialog pomiędzy organami zarządzającymi a pracownikami, rozwój zasobów kadrowych w celu zapewnienia trwałego i wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu to wspólne cele Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej i polityki zatrudnienia, wymienione w art. 151 TFUE.

### OSIĄGNIĘCIA

#### A. Od traktatu rzymskiego do traktatu z Maastricht

Aby zapewnić pracownikom i ich rodzinom możliwość pełnego korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i poszukiwania zatrudnienia na wspólnym rynku, w traktacie rzymskim przewidziano koordynację systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Wprowadzono zasadę takiego samego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę, którą to zasadę Trybunał Sprawiedliwości uznał za mającą bezpośrednie zastosowanie, oraz przewidziano utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego ([2.3.2](#)).

Obawy wynikające z różnic strukturalnych oraz nierównego tempa wzrostu w Europie skłoniły później do prowadzenia aktywniejszej polityki społecznej na szczeblu wspólnotowym. W 1974 r. Rada przyjęła pierwszy program działań społecznych.

Na mocy Jednolitego aktu europejskiego (JAE) wprowadzono przepisy zapewniające harmonizację warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Stanowiąc większością kwalifikowaną, we współpracy z Parlamentem, Rada przyjęła wiele dyrektyw ustanawiających minimalne wymogi w tym zakresie. Na mocy Jednolitego aktu



Europejskiego dano także partnerom społecznym możliwość negocjowania układów zbiorowych na szczeblu europejskim oraz ustanowiono wspólnotową politykę spójności gospodarczej i społecznej.

Uzgodniono, że należy zwrócić większą uwagę na czynniki społeczne związane z utworzeniem rynku wewnętrznego. Po długich debatach na szczycie w Strasburgu w grudniu 1989 r. szefowie państw lub rządów 11 państw członkowskich – z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa – przyjęli Wspólnotową kartę socjalnych praw podstawowych pracowników (kartę socjalną).

## **B. Od traktatu z Amsterdamu do traktatu z Lizbony**

Niedogodność w postaci dwóch podstaw prawnych, spowodowaną decyzją Zjednoczonego Królestwa, usunięto ostatecznie wraz z podpisaniem traktatu z Amsterdamu, w którym wszystkie państwa członkowskie, w tym Zjednoczone Królestwo (po zmianie rządu), uzgodniły włączenie Porozumienia w sprawie polityki społecznej do tekstu Traktatu WE z niewielkimi zmianami (art. 151-161 TFUE). W art. 153 procedura współdecyzji zastąpiła procedurę współpracy i objęła również przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego (2.3.2), swobodnego przepływu pracowników i zabezpieczenia społecznego dla pracowników migrujących we Wspólnocie (2.3.4). Nowy art. 19 umożliwił Wspólnocie Europejskiej „podejmowanie stosownych działań w celu zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Na tej podstawie niedługo później przyjęto dwie dyrektywy: dyrektywę 2000/43/WE w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz dyrektywę 2000/78/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

Na mocy traktatu z Amsterdamu do wykazu celów UE dodano wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz nałożono na WE obowiązek wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich w tej dziedzinie w celu zachęcania ich do współpracy i opracowania „skoordynowanej strategii”, tj. europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ) (art. 145-150 TFUE), w oparciu o otwartą metodę koordynacji (OMK) (2.3.3).

W 2000 r. podczas szczytu w Nicei przyjęto także opracowaną przez specjalny konwent Kartę praw podstawowych UE. Utworzono Komitet Ochrony Socjalnej, którego zadaniem jest wspieranie współpracy państw członkowskich z Komisją (art. 160 TFUE) w dziedzinie polityki ochrony socjalnej, ale wszelkie wnioski dotyczące rozszerzenia procedury współdecyzji zostały odrzucone.

W wyniku śródkresowego przeglądu strategii lizbońskiej w 2005 r. wytyczne dotyczące zatrudnienia, przyjęte jako element europejskiej strategii zatrudnienia, włączono do zintegrowanych wytycznych dotyczących wzrostu i zatrudnienia.

W 2005 r. przyjęto nową agendę społeczną na okres 2006-2010 jako uzupełnienie odnowionej strategii lizbońskiej. W 2007 r. utworzono Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) jako wsparcie dla pracowników, którzy utracili zatrudnienie w wyniku zmieniających się tendencji w gospodarce światowej (2.3.2).

Podpisany w 2007 r. Traktat z Lizbony umożliwił dalsze postępy w konsolidacji społecznego wymiaru integracji europejskiej. W Traktacie o Unii Europejskiej



podkreślono teraz cele społeczne UE, w tym cel dotyczący pełnego zatrudnienia i solidarności między pokoleniami (art. 3). W art. 6 uznano Kartę praw podstawowych za akt wiążący na równi z traktatami. Sama karta zawiera tzw. prawa solidarności, które obejmują prawo pracowników do informacji i konsultacji oraz prawo do rokowań zbiorowych, prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy oraz prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. W TFUE wprowadzono horyzontalną klauzulę społeczną, zgodnie z którą UE musi realizować wyżej wymienione cele społeczne, gdy określa i wdraża politykę i działania w innych dziedzinach (art. 9).

### C. Rozwój sytuacji od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony

W strategii „Europa 2020”, przyjętej w 2010 r. w związku z kryzysem finansowym i gospodarczym, uznano wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia zapewniającej spójność społeczną i terytorialną – za jeden z obszarów priorytetowych. W strategii tej określono także pięć celów nadrzędnych, w tym przełomowy cel o charakterze społecznym (zagwarantowanie, że do 2020 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem zmniejszy się o 20 milionów), oraz odnowione zobowiązanie na rzecz zatrudnienia (75 % zatrudnienia w grupie wiekowej od 20 do 64 lat). Opracowano siedem inicjatyw przewodnich, aby pomóc w osiągnięciu tych celów. Obejmują one program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, który skupia się na odnowieniu polityki „flexicurity”, inicjatywę Mobilna młodzież, której celem jest zwiększenie mobilności i podniesienie poziomu kształcenia i szkolenia, oraz Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2.3.9). Postępy w realizacji tych inicjatyw są monitorowane w rocznym cyklu zarządzania gospodarczego w UE, zwanym europejskim semestrem. W odpowiedzi na rosnący poziom ubóstwa w 2014 r. ustanowiono Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Ze środków tego funduszu dostarczana jest pomoc żywnościowa i podstawowa pomoc materialna oraz prowadzone są działania na rzecz włączenia społecznego.

W kwietniu 2017 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie europejskiego filaru praw społecznych, w którym określono 20 kluczowych zasad i praw wspierających konwergencję z myślą o poprawie warunków życia i pracy. Te zasady i prawa podzielono na trzy kategorie: (i) równe szanse i dostęp do rynku pracy, (ii) sprawiedliwe warunki pracy oraz (iii) ochrona socjalna i włączenie społeczne. Na Szczycie Społecznym w Göteborgu w listopadzie 2017 r. Parlament, Rada i Komisja podkreśliły swoje wspólne zaangażowanie w tej dziedzinie, wspólnie proklamując Europejski filar praw socjalnych. Szereg inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych – w obszarach takich jak prawo pracowników do informacji i konsultacji, dostęp do ochrony socjalnej i równowaga między życiem zawodowym a prywatnym – wiąże się z wdrażaniem tego filaru. Filarowi społecznemu towarzyszy „tablica wyników społecznych” w celu monitorowania postępów (2.3.9) oraz nowe podejście włączające priorytety społeczne do głównego nurtu we wszystkich dziedzinach polityki, takich jak plan inwestycyjny dla Europy i unia energetyczna. Ponadto Komisja zaproponowała utworzenie Europejskiego Urzędu ds. Pracy, w sprawie którego Parlament i Rada osiągnęły wstępne porozumienie w lutym 2019 r.



W grudniu 2017 r. Komisja zaproponowała dyrektywę w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy. Celem dyrektywy jest zapewnienie pracownikom – określonym jako osoby fizyczne, które przez pewien okres świadczą usługi na rzecz i pod kierownictwem innej osoby w zamian za wynagrodzenie – podstawowego zestawu nowych praw. Chodzi między innymi o zapewnienie pracownikom prawa do bardziej szczegółowych informacji na temat kluczowych aspektów ich pracy, skrócenie okresów próbnych na początku zatrudnienia, rozszerzenie możliwości poszukiwania dodatkowego zatrudnienia dzięki wprowadzeniu zakazu stosowania klauzul wyłączności czy powiadamianie z wyprzedzeniem o godzinach odniesienia i o oferowanych bezpłatnych obowiązkowych szkoleniach. Parlament i Rada osiągnęły wstępne porozumienie w sprawie dyrektywy, a Parlament przyjął ją w kwietniu 2019 r.; dyrektywa oczekuje obecnie na potwierdzenie przez Radę.

Ponadto w marcu 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie dostępu do zabezpieczenia społecznego dla pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek. Celem wniosku jest zniwelowanie różnic formalnych w zabezpieczeniu dzięki zagwarantowaniu, że pracownicy i osoby samozatrudnione znajdujące się w podobnej sytuacji mogą być objęte odpowiednimi systemami zabezpieczenia społecznego. Jedno z zaleceń zawartych we wniosku dotyczy ponadto ułatwiania transferu uprawnień do zabezpieczenia społecznego przy przechodzeniu na inne miejsce pracy.

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Chociaż przez długi czas Parlament odgrywał rolę czysto konsultacyjną i nadzorczą, to zawsze aktywnie uczestniczył w rozwoju działań UE w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej. Od pierwszych etapów integracji europejskiej Parlament często wzywał do prowadzenia aktywniejszej polityki społecznej, odzwierciedlającej rosnące znaczenie Unii na scenie gospodarczej, oraz wspierał różne wnioski Komisji w tym zakresie. Parlament był bardziej zaangażowany w przygotowanie traktatu z Amsterdamu niż we wcześniejsze przeglądy Traktatów, a część ważnych innowacyjnych rozwiązań odzwierciedla zalecenia PE: na przykład włączenie porozumienia społecznego oraz wprowadzenie rozdziału dotyczącego zatrudnienia.

W czasie opracowywania strategii lizbońskiej Parlament podkreślał, że zatrudnienie i polityka społeczna powinny mieć swoje miejsce w procesie kształtowania strategii wzrostu wdrażanych na szczeblu unijnym i krajowym. Zaznaczał, że wysoki poziom ochrony socjalnej powinien być centralnym elementem strategii lizbońskiej, i wskazywał, że niedopuszczalne jest, by ludzie żyli poniżej progu ubóstwa lub byli wykluczeni ze społeczeństwa. Uznał również, że w strategii lizbońskiej nie określono dostatecznie wiążących celów w sferze społecznej, i wezwał państwa członkowskie, by ściśle monitorowały wpływ reform wdrażanych jako część strategii „Europa 2020” na zatrudnienie oraz skutki społeczne tych reform. Podobnie podczas debat dotyczących kryzysu gospodarczego Parlament jednoznacznie apelował o zaangażowanie się UE na rzecz utrzymania europejskich modeli społecznych i silnej Europy socjalnej.

Ponieważ główne cele strategii „Europa 2020” są monitorowane i wdrażane jako część procesu europejskiego semestru, Parlament wielokrotnie nalegał na skuteczniejsze



włączenie celów związanych z zatrudnieniem i celów społecznych do europejskiego semestru, między innymi poprzez nadanie wskaźnikom społecznym wiążącego charakteru i rozszerzenie ich zasięgu np. na ubóstwo dzieci oraz godną pracę.

Ponadto Parlament krytycznie postrzega takie środki jak programy dostosowania gospodarczego przyjmowane poza ramami ponadnarodowymi. W marcu 2014 r. stwierdził, że politycznym procesem opracowywania i realizacji programów dostosowawczych dla krajów doświadczających poważnych trudności finansowych powinny kierować wyłącznie instytucje demokratyczne.

Parlament potwierdza również swoje przywiązanie do wartości społecznych, gdy podejmuje decyzje o wykorzystaniu środków finansowych z budżetu UE. Dzięki Parlamentowi w obecnym okresie programowania na lata 2014-2020 na Europejski Fundusz Społeczny (2.3.2) – będący głównym narzędziem Europy w walce z bezrobociem i wyłączeniem społecznym – przeznaczone zostanie 23,1 % łącznych środków polityki spójności w UE, a 20 % przydziału z EFS dla każdego państwa członkowskiego trzeba będzie przeznaczyć na włączenie społeczne.

W rezolucji z 25 lutego 2016 r. w sprawie europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie do podjęcia działań na rzecz pozytywnej konwergencji społecznej w UE. Wezwał także Komisję, by zdefiniowała i wyraziła liczbowo pojęcie sprawiedliwości społecznej. Podobny apel wystosowano w rezolucji Parlamentu z 15 lutego 2017 r.

19 stycznia 2017 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych. W pełni poparto inicjatywę Komisji w tej dziedzinie, a przy tym podkreślono, że należy egzekwować podstawowy zbiór praw dla wszystkich, oraz wezwano partnerów społecznych i Komisję do współpracy w celu przedłożenia wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie godnych warunków pracy.

Stefan Schulz  
04/2019

