

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych

2008/2246(INI)

10.11.2008

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie stosowania dyrektywy 2002/14/WE ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej
(2008/2246(INI))

Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych

Sprawozdawca: Jean Louis Cottigny

PR_INI

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	8

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie stosowania dyrektywy 2002/14/WE ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (2008/2246(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 136-145 traktatu WE,
- uwzględniając oświadczenie szefów państw z dnia 9 grudnia 1989 r. w sprawie Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników, a w szczególności jej art. 17 i 18,
- uwzględniając europejską kartę społeczną Rady Europy, zmienioną w roku 1996, a w szczególności jej art. 21,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej przyjętą w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r.¹, a w szczególności jej art. 27,
- uwzględniając konwencję nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) dotyczącą ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień, przyjętą w dniu 23 czerwca 1971 r., a w szczególności jej art. 5,
- uwzględniając dyrektywę Rady 94/45/WE z dnia 22 września 1994 r. w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym²,
- uwzględniając dyrektywę Rady 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych³,
- uwzględniając dyrektywę Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów⁴,
- uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej⁵,
- uwzględniając dyrektywę Rady 2001/86/WE z dnia 8 października 2001 r. uzupełniającą statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników⁶,

¹ Dz.U. 364 z 18.12.2000, s. 1.

² Dz.U. L 254 z 30.9.1994, s. 64.

³ Dz.U. L 225 z 12.8.1998, s. 16.

⁴ Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 16.

⁵ Dz.U. L 294 z 10.11.2001, s. 1.

⁶ Dz.U. L 294 z 10.11.2001, s. 22.

- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/14/WE z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającą ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej¹ oraz wspólną deklarację Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie reprezentacji pracowników²,
 - uwzględniając dyrektywę Rady 2003/72/WE z dnia 22 lipca 2003 r. uzupełniającą statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników³,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie wzmocnienia prawodawstwa wspólnotowego w zakresie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji⁴,
 - uwzględniając wniosek Komisji dotyczący przekształcenia dyrektywy 94/45/WE w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (COM(2008)0419) oraz załącznik do niej (SEC(2008)2166),
 - uwzględniając komunikat Komisji dotyczący zbadania stosowania dyrektywy 2002/14/WE w UE (COM(2008)0146) i jej dokument roboczy (SEC(2008)0334),
 - – uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych oraz opinie Komisji Gospodarczej i Monetarnej oraz Komisji Prawnej (A6-0000/2008),
- A. mając na uwadze, że transpozycja dyrektywy 2002/14/WE została przeprowadzona przez państwa członkowskie w sposób nierówny i w minimalnym zakresie,
- B. mając na uwadze, że obecny kryzys finansowy odbija się na europejskiej gospodarce w postaci restrukturyzacji, fuzji i delokalizacji przedsiębiorstw na poziomie europejskim,
- C. mając na uwadze, że dyrektywa 2002/14/WE miała na celu ustanowienie ogólnych ramowych warunków informowania pracowników o przyszłości przedsiębiorstw i skutecznego przeprowadzania z nimi konsultacji w celu uprzedzenia zmian sytuacji gospodarczej,
- D. mając na uwadze, że procedura „przekształcenia” wybrana przez Komisję w celu przeglądu dyrektywy 94/45/WE jest minimalistyczna i nie spełnia wymogów wnioskowanego przez Parlament gruntownego i pełnego przeglądu dyrektywy⁵;
- E. mając na uwadze, że Unia Europejska liczy 23 mln przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 250 pracowników (które stanowią 99% ogółu przedsiębiorstw i dają łącznie zatrudnienie ponad 100 mln osób) oraz że obowiązkiem europejskich instytucji jest

¹ Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 29.

² Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 34.

³ Dz.U. L 207 z 18.8.2003, s. 25.

⁴ Dz.U. C 76 E z 27.3.2008, s. 138.

⁵ Dz.U. L 254, 30.9.1994, s. 64.

zagwarantowanie i poprawa prawa pracowników do informacji i konsultacji,

Usprawnienie środków na rzecz transpozycji dyrektywy 2002/14/WE

1. ubolewa nad faktem, że niektóre państwa członkowskie nie uwzględniły wśród swoich środków transpozycji dyrektywy 2002/14/WE tzw. pracowników „nietypowych” (zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu, tymczasowych, stażystów, praktykantów oraz tzw. zatrudnienia wspieranego) oraz zwraca się do nich, aby to uczyniły,
2. stwierdza, że państwa członkowskie powinny dokładnie określić warunki i ograniczenia przewidzianej dla pracodawcy w art. 6 dyrektywy 2002/14/WE możliwości nieudzielania przedstawicielom pracowników niektórych informacji, które mogłyby poważnie zakłócić funkcjonowanie przedsiębiorstwa lub zobowiązania ich do niepodawania tych informacji:
 - a) odnośnie do czasu obowiązywania tego zobowiązania po kadencji tych przedstawicieli pracowników;
 - b) odnośnie do obiektywnie sprawdzalnych kryteriów dotyczących zasadności zachowania tajności tych informacji przez przedsiębiorstwo lub oceny ryzyka poniesienia przez przedsiębiorstwo szkody w przypadku ujawnienia tych informacji, aby nie pozostawiać tych kwestii wyłącznie ocenie pracodawcy;
3. zwraca się do państw członkowskich, aby w ramach podejmowanych środków transpozycji, zapewniły:
 - a) wykluczenie wszelkich warunków związanych ze stażem pracy przy obliczaniu progu liczby pracowników przedsiębiorstwa lub zakładu, który determinuje stosowanie przepisów o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji,
 - b) dokładne zdefiniowanie terminu „informowanie”, aby nie pozostawiać pracodawcy całkowitej swobody interpretacji oraz aby podążać za duchem dyrektywy 2002/14/WE, umożliwiając przedstawicielom pracowników zbadanie podejmowanych tematów, a nie jedynie przyjęcie ich do wiadomości,
 - c) dołączenie do treści informacji odniesień do zatrudnienia zawartych w art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2002/14/WE,
 - d) uczynienie z informowania wstępnego warunku konsultacji, które powinny nastąpić we właściwym czasie,
 - e) włączenie obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 4 lit. e) dyrektywy 2002/14/WE nałożonego na partnerów społecznych i pracodawcę do przeprowadzenia konsultacji w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie decyzji mogących pociągać za sobą poważne zmiany organizacji pracy;
4. apeluje do państw członkowskich, które jeszcze tego nie uczyniły, o wprowadzenie odstrasżających sankcji dla pracodawców nieprzestrzegających obowiązku informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami;
5. zwraca się do wszystkich państw członkowskich, w których nie istnieje system ochrony

przedstawiciele pracowników, do jego ustanowienia;

Poprawa prawa wspólnotowego dotyczącego informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami

6. przyznaje, że w niektórych państwach członkowskich transpozycja dyrektywy 2002/14/WE jest znacznie opóźniona, w związku z czym na jej ocenę trzeba będzie jeszcze poczekać; podkreśla jednak, że oddziaływanie tej dyrektywy w państwach członkowskich, w których system informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami nie istniał, jest oczywiste;
7. ubolewa nad faktem, że Komisja nie przewiduje wniosku o zmianę dyrektywy 2002/14/WE i przypomina o wyżej wspomnianej wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie reprezentacji pracowników;
8. zwraca się do Komisji o wniesienie o przegląd dyrektywy 2002/14/WE, tak aby zawierała ona przepisy wystarczające do tego, by:
 - a) udostępnić państwom członkowskim otwartą listę ewentualnych sankcji, które mogłyby one zastosować wobec pracodawców, którzy nie przestrzegają obowiązku informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami określonego w dyrektywie 2002/14/WE,
 - b) nadać prawu do informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami charakter prawa „automatycznego”, a nie „na życzenie”, w celu uniknięcia trudności proceduralnych przy stosowaniu go w praktyce,
 - c) obniżyć próg liczby pracowników przedsiębiorstwa lub zakładu, od którego dyrektywa 2002/14/WE ma zastosowanie, aby szerzej objąć małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywające istotną rolę w europejskiej gospodarce;
 - d) powrócić do kwestii możliwości odstępstwa od stosowania dyrektywy 2002/14/WE przewidzianej w jej art. 3 ust. 3;
9. ubolewa nad faktem, że we wniosku Komisji mającym na celu zmianę dyrektywy 94/45/WE oraz towarzyszącym mu dokumencie roboczym, o których mowa powyżej, przewidziano jako opcje polityczne wyłącznie brak działania ze strony Unii i podejście nieregulacyjne;
10. uważa, że konieczne jest normatywne działanie na poziomie Wspólnoty, w związku z czym zwraca się do Komisji o przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosku w sprawie pełnego przeglądu dyrektywy 94/45/WE;

Stopniowa harmonizacja informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami w Unii

11. ubolewa nad faktem, że niektóre państwa członkowskie wciąż nie dokonały jeszcze transpozycji dyrektywy 2002/14/WE;
12. nakazuje państwom członkowskim, które nie przeprowadziły dotychczas należytej

transpozycji dyrektywy 2002/14/WE, aby jak najszybciej to uczyniły;

13. zwraca się nieustannie do Komisji o jak najszybsze podjęcie działań umożliwiających zapewnienie prawidłowej transpozycji dyrektywy 2002/14/WE przez państwa członkowskie;

Lepsza koordynacja wspólnotowych inicjatyw dotyczących informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami

14. z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji zawartą w komunikacie pt. „Ponowna ocena prawodawstwa socjalnego przeprowadzana w celu stworzenia lepszych i liczniejszych miejsc pracy w żegludze morskiej w Unii Europejskiej” (COM(2007)0591) dotyczącą zajęcia się dyrektywą 2002/14/WE;
15. zwraca się do Komisji o przedstawienie propozycji skoordynowanych zmian dyrektyw 94/45/WE, 98/59/WE, 2001/23/WE, 2001/86/WE, 2002/14/WE, 2003/72/WE i rozporządzenia (WE) nr 2157/2001;

o

o o

16. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji, jak również xx.

UZASADNIENIE

Wprowadzenie

Dyrektywa 2002/14/WE jest pierwszą dyrektywą Unii, która wprowadziła ogólny obowiązek informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami w przedsiębiorstwach, który stanowi główną oś modelu reprezentacji pracowników w Europie. Została ona przyjęta w odpowiedzi na najwyraźniej celowe nieuznawanie prawa krajowego w dziedzinie informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami w niektórych przedsiębiorstwach. Nieuznawanie prawa krajowego było tym prostsze, że nie istniały wspólnotowe przepisy regulujące ten obszar.

W niektórych państwach członkowskich dyrektywa ta stanowi jedyną podstawę prawną zapewniającą prawo pracowników do informacji i konsultacji i, jak stwierdza Komisja w swoim komunikacie, tym większe będzie jej oddziaływanie w tych krajach.

Sprawozdawca przyznaje, że w państwach członkowskich o tradycjach „liberalnych” utworzenie trwałej struktury reprezentacji pracowników stanowi istotną zmianę stosunków pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Prawo pracowników do informacji i konsultacji zapisane jest jednak w wielu aktach wspólnotowych, zatem państwa te powinny dokonać prawidłowej transpozycji ww. dyrektywy zgodnie z jej duchem.

Zdaniem sprawozdawcy, w obecnej sytuacji zachwianej kryzysem finansowym wynikającym po części z postępowania szefów niektórych spółek finansowych, należy wzmocnić demokratyczny udział pracowników w procesie podejmowania decyzji mających wpływ na zatrudniające ich przedsiębiorstwo, zwłaszcza w przypadku decyzji o budzących obawy operacjach restrukturyzacji, fuzji, delokalizacji itp.

Usprawnienie środków na rzecz transpozycji dyrektywy 2002/14/WE

Sprawozdawca zgadza się z Komisją, że w niektórych państwach członkowskich transpozycja dyrektywy 2002/14/WE została przeprowadzona w minimalnym zakresie, celowo niekonkretnie albo wręcz nie dokonano jej wcale. Niektóre istotne elementy ochrony prawa pracowników do informacji i konsultacji zostały w związku z tym zagrożone i nieobjęte transpozycją, mimo że były wyraźnie zamierzone w duchu dyrektywy. Chodzi w szczególności o:

- zakres obowiązywania dyrektywy: nie uwzględniono pracowników „nietypowych” przy obliczaniu liczby pracowników lub uwzględniono staż pracy pracownika, aby wliczyć go do personelu,
- treść obowiązków nałożonych dyrektywą: niejasna definicja informowania, pozostawiona niejednokrotnie do uznania pracodawcy, niezawierająca czasem odniesień do zatrudnienia i niestanowiąca w niektórych przypadkach warunku wstępnego do konsultacji, mimo wagi danych informacji i faktu, że umożliwia to przedstawicielom pracowników opracowanie właściwej odpowiedzi na proponowane decyzje pracodawcy;

- sankcje wobec pracodawców, którzy nie przestrzegają tych obowiązków: rzadko mają charakter odstrasżający, a w niektórych przypadkach w ogóle nie istnieją.

Sprawozdawca obawia się, że dokonana w ten sposób transpozycja pozbawia tekst jego skuteczności i ubolewa nad faktem stosowania przez niektóre państwa członkowskie tej strategii „obchodzenia” wspólnotowych obowiązków.

Ponadto niektóre istotne elementy reprezentacji pracowników - które mimo że oczywiście nie są przewidziane w dyrektywie, choć tworzą z nią niezbędną całość i są zawarte w międzynarodowych konwencjach pracy - zasługują na wdrożenie w państwach członkowskich. Odnosi się to w szczególności do ochrony przedstawicieli pracowników. Zdaniem sprawozdawcy, w przypadku braku takiej ochrony, dyrektywa 2002/14/WE byłaby „pustą skorupą”, która nie zapewniłaby przedstawicielom pracowników prawa do właściwej informacji i konsultacji oraz narażałaby ich na poważne ryzyko utraty zatrudnienia w przypadku gdyby zakwestionowałyby informacje i konsultacje przeprowadzone przez pracodawcę. Na państwach członkowskich, w których system proceduralny i instytucjonalny nie jest w wystarczająco rozwinięty spoczywa obowiązek ustanowienia odpowiednich środków prawnych. Zasada ta wynika z orzecznictwa ETS i według sprawozdawcy system proceduralny i instytucjonalny, w którym ochrona przedstawicieli personelu nie jest zapewniona, jest niewystarczający pod względem transpozycji dyrektywy.

Poprawa prawa wspólnotowego dotyczącego informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami

Mając na uwadze większościowe głosowanie robotników przeciwko ratyfikacji traktatu lizbońskiego w Irlandii, sprawozdawca uważa, że konieczne jest informowanie europejskich robotników, na przykład członków personelu statków pełnomorskich, o istnieniu wspólnotowych inicjatyw na rzecz prawa do informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami odnośnie do decyzji mających wpływ na przyszłość przedsiębiorstwa, w którym są zatrudnieni. W tym celu Unia powinna nieprzerwanie i dogłębnie angażować się w ochronę tego prawa, któremu daleko jeszcze do statusu „dorobku prawnego”.

W tej sytuacji, mimo że wpływ transpozycji tej dyrektywy nie mógł jeszcze zostać w pełni oceniony, nie ulega wątpliwości, że jej skutki dla życia pracowników wymagają pogłębienia i umocnienia, poprzez regularne uaktualnianie przez wspólnotowe władze, co byłoby dowodem nadszania przez nie za światowymi zmianami gospodarczymi. Sprawozdawca ubolewa w związku z tym, że Komisja nie przewiduje zmiany tej dyrektywy.

Zdaniem sprawozdawcy dotyczyłyby to wielu kwestii:

- przede wszystkim chodzi o zaostrzenie sankcji przeciwko pracodawcom nieprzestrzegającym obowiązku informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami, które nie są w obecnych czasach wystarczająco odstrasżające;

- umocnienie „automatycznego” charakteru tego prawa pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której pracodawca jednostronnie decyduje o treści informacji udzielanych pracownikom;

- w Unii Europejskiej działa 23 mln przedsiębiorstw zatrudniających do 250 pracowników,

które stanowią 99% ogółu przedsiębiorstw i zatrudniają w sumie ponad 100 mln osób. W tych warunkach, zdaniem sprawozdawcy, konieczne jest obniżenie progu liczby pracowników, od którego dyrektywa ma zastosowanie, mimo że wynosi on obecnie mniej niż 250 pracowników, aby żadne małe lub średnie przedsiębiorstwo w Europie, choćby i najmniejsze, w tym zatrudniające personel statków pełnomorskich, nie było poszkodowane względem innych. Wszystkie przedsiębiorstwa powinny w miarę możliwości korzystać z mocnego narzędzia zarządzania, jakim jest informowanie i przeprowadzanie konsultacji z pracownikami.

Ponadto, z podobnych przyczyn, przeglądu i umocnienia wymagają pozostałe dyrektywy szczególne dotyczące informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami, takie jak np. dyrektywa 94/45/WE w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym.

W związku z tym sprawozdawca zdecydowanie ubolewa nad faktem odrzucenia przez Komisję roli Parlamentu Europejskiego jako współprawodawcy poprzez zastosowanie art. 80a Regulaminu odnośnie do ponownej analizy tego dokumentu o zasadniczym znaczeniu dla przyszłości stosunków społecznych w Europie. Jeżeli chcemy uniknąć dalszego wzrostu nieufności pracowników wobec Unii dyrektywa ta musi zostać zdecydowanie umocniona dzięki gruntownemu przeglądowi podczas przyszłej kadencji.

Stopniowa harmonizacja informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami w Unii

Ogólnoświatowy wymiar trwającego obecnie kryzysu finansowego dotknie bez wyjątku strukturę gospodarczą wszystkich państw członkowskich, w związku z czym sprawozdawca uważa, że konieczne jest przemodelowanie obowiązku informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami. Obowiązek ten nie stanowi – wbrew częstej opinii – procedury utrudniającej przedsiębiorstwu działanie. Procedura ta powinna być opracowana przez zainteresowane strony (pracodawców, pracowników i władze publiczne) jako sposób na jak najlepsze uprzedzenie skutków gospodarczych i społecznych zmian środowiska prowadzenia działalności gospodarczej.

Z tego względu ww. podstawowa procedura europejskiego modelu społecznego powinna zostać upowszechniona i uznana przez ogół pracodawców i pracowników w Europie. Każde przedsiębiorstwo w Europie powinno, w sytuacji zmiany sytuacji gospodarczej, posiadać takie same narzędzia umożliwiające przewidywanie i przygotowanie się do nich jak jego konkurenci w Unii, co będzie między innymi sprzyjać zdrowej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami zgodnie z zasadami rynku wewnętrznego.

Lepsza koordynacja wspólnotowych inicjatyw dotyczących informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami

Europejska Konfederacja Związków Zawodowych stwierdziła - w odpowiedzi na konsultacje z Komisją, zawartej w załączniku 2 do dokumentu roboczego Komisji - że, w związku z wieloma dyrektywami ustanawiającymi obowiązek informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami istnieje ryzyko „dublowania się procedur”, w których różne

zainteresowane strony będą rozwiązywały ten sam problem. Sprawozdawca zgadza się z tą uwagą.