



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 UE.

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 kadrami kierowniczą 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 2 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 (EFS) ([2.3.2](#)).

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 (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 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 TUE 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. W samej karcie uznano 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.

26 kwietnia 2017 r. Komisja przedstawiła komunikat powołujący Europejski filar 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 20 czerwca 2019 r. Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie 2019/1149 ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy z siedzibą w Bratysławie. Jego głównym zadaniem jest monitorowanie egzekwowania unijnych przepisów prawa pracy.

Również 20 czerwca 2019 r. Parlament i Rada przyjęły dyrektywę 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów. Celem



nowych przepisów jest dalsze umacnianie równouprawnienia kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

Tego samego dnia weszła w życie dyrektywa 2019/1152 w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy. Ma ona na celu zapewnienie pracownikom – definiowanym jako osoby fizyczne, które przez pewien okres świadczą usługi na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem w zamian za wynagrodzenie – podstawowego zbioru nowych praw, takich jak prawo do uzyskania bardziej szczegółowych informacji na temat zasadniczych aspektów ich pracy, wprowadzenie ograniczenia długości 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.

Ponadto 8 listopada 2019 r. Rada przyjęła zalecenie Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej. 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.

Nowa przewodnicząca Komisji Ursula von Leyen podkreśliła w 2019 r., że nowa Komisja zobowiąże się do dalszego rozwijania Europejskiego filaru praw socjalnych. 26 lutego 2020 r. kierowana przez nią instytucja wydała wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich.

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 prawdziwie 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 popierając inicjatywę Komisji w tej dziedzinie, w tekście rezolucji 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.

4 lipca 2017 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie warunków pracy i niepewnych form zatrudnienia, uznając jednocześnie rosnącą popularność niestandardowych i nietypowych form zatrudnienia. 11 września 2018 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie metod reintegracji pracowników po poważnym urazie lub chorobie na stanowiska pracy wysokiej jakości.

W rezolucji z 13 marca 2019 r. w sprawie europejskiego semestru Parlament wezwał państwa członkowskie, aby wdrożyły zalecenia dla poszczególnych krajów obejmujące zatrudnienie i aspekty społeczne.

Aoife Kennedy / Stefan Schulz / Monika Szejna
03/2020

