



DIALOG SPOŁECZNY

Dialog społeczny jest podstawowym elementem europejskiego modelu społecznego. Dzięki niemu partnerzy społeczni (przedstawiciele kadr kierowniczych i pracowników) mogą wносить aktywny wkład, także w drodze porozumień, w tworzenie europejskiej polityki społecznej i zatrudnienia.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 151-156 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE).

CELE

Zgodnie z art. 151 TFUE promowanie dialogu między przedstawicielami kadr kierowniczych a pracownikami zostało uznane za wspólny cel UE i państw członkowskich. Dialog społeczny służy lepszemu sprawowaniu rządów w Unii Europejskiej dzięki zaangażowaniu partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji oraz ich wdrażania.

OSIĄGNIĘCIA

A. Rozwój (dwustronnego) dialogu społecznego na szczeblu UE

Zgodnie z traktatem rzymskim z 1957 r. jednym z zadań Komisji jest wspieranie ścisłej współpracy między państwami członkowskimi w kontekście prawa do zrzeszania się i rokowań zbiorowych między pracodawcami a pracownikami. Jednak postanowienie to zaczęło wykonywać dopiero po wielu latach.

Ustanowiony w 1985 r. z inicjatywy przewodniczącego Komisji Jacques'a Delorsa proces dialogu społecznego z Val Duchesse miał na celu zapewnienie uczestnictwa partnerów społecznych reprezentowanych przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Zrzeszenie Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE) i Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) w tworzeniu wewnętrznego rynku. W wyniku tego procesu wydano szereg wspólnych oświadczeń dotyczących zatrudnienia, kształcenia i szkolenia oraz innych kwestii społecznych.

W 1986 r. [Jednolity Akt Europejski](#) (art. 118b) stworzył podstawę prawną dla rozwoju „dialogu społecznego na poziomie Wspólnoty”, a europejski dialog społeczny zaczął się rozwijać, przede wszystkim dzięki utworzeniu komitetu sterującego, który w 1992 r. przekształcono w Komitet ds. Dialogu Społecznego – główne forum dwustronnego



dialogu społecznego na poziomie europejskim. Jego posiedzenia organizowane są trzy lub cztery razy do roku.

W 1991 r. UNICE, ETUC i CEEP przyjęły wspólne porozumienie wzywające do wprowadzenia obowiązku zasięgania opinii partnerów społecznych na temat aktów prawnych dotyczących spraw socjalnych oraz zapewnienia partnerom społecznym możliwości negocjowania porozumień ramowych na szczeblu Wspólnoty. Wezwanie to zostało uwzględnione w załączonym do protokołu z Maastricht Porozumieniu w sprawie polityki społecznej, które przewidywało prawnie uznaną rolę partnerów społecznych we wspólnotowym procesie legislacyjnym. Na szczeblu krajowym partnerzy społeczni uzyskali możliwość wdrażania dyrektyw w drodze układów zbiorowych.

Porozumienie w sprawie polityki społecznej zostało włączone do [Traktatu z Amsterdamu](#) (z 1997 r.), dzięki czemu ostatecznie ustanowiono jednolite ramy dialogu społecznego w UE. Do międzysektorowych rezultatów tego procesu zaliczyć należy porozumienia ramowe dotyczące urlopu rodzicielskiego (1995 r.), pracy w niepełnym wymiarze godzin (1997 r.) i pracy na czas określony (1999 r.), wprowadzone w życie na mocy dyrektyw Rady.

[Traktat z Lizbony](#) (z 2009 r.) jeszcze bardziej uwytłumaczył rolę partnerów społecznych (art. 152 TFUE), podkreślając potrzebę ułatwiania dialogu przy jednoczesnym poszanowaniu niezależności i różnorodności partnerów społecznych.

Kryzys gospodarczy i finansowy z 2008 r. wywarł jednak silną presję na dialog społeczny, który jednocześnie osłabł z powodu jego decentralizacji, zmniejszenia zakresu negocjacji i interwencji państwa w obszarze polityki płacowej. Z tego względu oraz z uwagi na fakt, że państwa członkowskie, w których partnerstwo społeczne jest najsilniejsze, najlepiej poradziły sobie z kryzysem, przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker zapowiedział na konferencji wysokiego szczebla, która odbyła się w marcu 2015 r., „nowe rozdział w kwestii dialogu społecznego”. W czerwcu 2016 r. partnerzy społeczni, Komisja i prezydencja Rady Unii Europejskiej podpisali porozumienie czterostronne, które potwierdziło zasadniczą rolę europejskiego dialogu społecznego w procesie kształtowania polityki UE, w tym w ramach europejskiego semestru. W listopadzie 2017 r. na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu Parlament, Komisja i Rada ogłosiły utworzenie [Europejskiego filaru praw socjalnych](#). Obejmuje on między innymi poszanowanie niezależności partnerów społecznych i ich prawo do działań zbiorowych, a także uznaje ich prawo do udziału w kształtowaniu i wdrażaniu polityki na rzecz zatrudnienia oraz polityki społecznej, także w drodze układów zbiorowych. Najnowsza inicjatywa ustawodawcza w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych – [wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej](#) (COM(2020)0682) – jest ważna z tego względu, że wspiera negocjacje zbiorowe przy ustalaniu wynagrodzeń minimalnych i wymaga od państw członkowskich, w których zasięg negocjacji zbiorowych wynosi mniej niż 70%, ustanowienia planu działania na rzecz sprzyjania negocjacom zbiorowym.

B. Rezultaty dialogu społecznego na szczeblu UE

Na mocy art. 154 TFUE Komisja musi zasięgnąć opinii partnerów społecznych, zanim podejmie jakiegokolwiek działania w obszarze polityki społecznej. Wówczas partnerzy



społeczni mogą chcieć wynegocjować między sobą porozumienie zastępujące to działanie. Mają dziewięć miesięcy na przeprowadzenie negocjacji, po czym mogą:

1. zawrzeć porozumienie i zwrócić się wspólnie do Komisji o zaproponowanie, aby Rada przyjęła decyzję wykonawczą; lub
2. zawrzeć porozumienie i wdrożyć je we własnym zakresie zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich (porozumienia te określono mianem „dobrowolnych”, a później „autonomicznych”); lub
3. stwierdzić, że nie są w stanie zawrzeć porozumienia. W takim przypadku Komisja ponownie podejmuje prace nad odnośnym wnioskiem.

Ponadto art. 153 TFUE zapewnia państwom członkowskim możliwość powierzenia partnerom społecznym wykonania decyzji Rady w sprawie ratyfikacji układu zbiorowego podpisanego na szczelbu europejskim.

Od 1998 r., w rezultacie [decyzji Komisji 98/500/WE](#) z dnia 20 maja 1998 r., nastąpił również znaczny rozwój sektorowego dialogu społecznego. W podstawowych sektorach gospodarki powstał szereg komitetów, które mogą pochwalić się znacznymi dokonaniem. W drodze decyzji Rady przyjęto i wdrożono trzy porozumienia europejskie dotyczące organizacji czasu pracy marynarzy (1998 r.), organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym (2000 r.) oraz niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym (2005 r.). Pierwszym ponadsektorowym porozumieniem podpisanym w kwietniu 2006 r. była [Umowa dotycząca ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ją zawierają](#). Następnie podpisano także kolejne porozumienia sektorowe i wdrożono je na mocy dyrektyw Rady: porozumienie dotyczące pewnych aspektów organizacji czasu pracy w śródlądowym transporcie wodnym ([dyrektywa Rady 2014/112/UE](#)); porozumienie dotyczące ochrony zdrowia pracowników przed urazami i infekcjami spowodowanymi ostrymi narzędziami medycznymi ([dyrektywa Rady 2010/32/UE](#)); porozumienie w sprawie sektora rybołówstwa morskiego ([dyrektywa Rady 2017/159](#)); porozumienie między partnerami społecznymi w sektorze transportu morskiego ([dyrektywa Rady \(UE\) 2018/131](#)).

Jednak w przypadku innych porozumień Komisja postanowiła nie proponować przyjęcia decyzji Rady.

W kwietniu 2012 r. partnerzy społeczni w sektorze usług fryzjerskich zawarli porozumienie w sprawie wytycznych dla fryzjerów dotyczących pracy w zdrowym i bezpiecznym środowisku i zwrócili się do Rady o przyjęcie decyzji wykonawczej. Spotkało się to jednak ze sprzeciwem ze strony niektórych państw członkowskich. W czerwcu 2016 r. przedstawiciele sektora usług fryzjerskich podpisali nowe Europejskie porozumienie ramowe w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, wnosząc ponownie o jego wdrożenie decyzją Rady. Powołując się na program lepszego stanowienia prawa, Komisja postanowiła przeprowadzić przed przedłożeniem wniosku dotyczącego decyzji Rady proporcjonalną ocenę skutków. W liście otwartym do przewodniczącego Junckera partnerzy społeczni zaprotestowali



przeciwko posłużeniu się procesem oceny skutków do usprawiedliwienia decyzji o nieprzekazaniu porozumienia Radzie. Na początku 2018 r. Komisja poinformowała partnerów społecznych, że nie przedstawi wniosku dotyczącego decyzji Rady, wystąpiła natomiast z propozycją poparcia autonomicznego wdrożenia porozumienia w ramach planu działania. Partnerzy społeczni wyrazili na to zgodę, lecz zastrzegli sobie prawo do wystąpienia z wnioskiem o decyzję Rady na późniejszym etapie, gdyby wyniki nie były zadowalające. W grudniu 2019 r. Komisja uzgodniła z partnerami społecznymi z sektora usług fryzjerskich zbiór wspólnie ustalonych działań mających na celu wsparcie autonomicznego wdrożenia porozumienia.

W dniu 5 marca 2018 r. Komisja poinformowała partnerów społecznych na szczeblu centralnym, że nie przedłoży Radzie ich porozumienia z 2015 r. dotyczącego praw do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji w celu jej wdrożenia w formie dyrektywy (2.3.6). W związku z podjęciem kroków prawnych przez Europejską Federację Związków Zawodowych Służb Publicznych (EPSU) Trybunał Sprawiedliwości orzekł w dniu 24 października 2019 r., że prawo inicjatywy przysługujące Komisji uprawnia ją do podejmowania decyzji o tym, czy porozumienia partnerów społecznych są prawnie wiążące we wszystkich państwach członkowskich UE. EPSU odwołało się od tego wyroku (postępowanie w toku).

Jako drugi wariant wymieniony powyżej porozumienie w sprawie telepracy (z 2002 r.) było pierwszą umową, która miała zostać wdrożona jako „porozumienie autonomiczne”. Następnie zawarto także inne porozumienia autonomiczne dotyczące stresu związanego z pracą oraz europejskiej licencji dla kierowców świadczących interoperacyjne usługi transgraniczne (oba w 2004 r.), a także molestowania i przemocy w miejscu pracy (w 2007 r.), integracyjnych rynków pracy (w 2010 r.), aktywnego starzenia się i podejścia międzypokoleniowego (w 2017 r.) oraz cyfryzacji (w 2020 r.).

Po trzecie, w wielu przypadkach partnerzy społeczni nie byli w stanie osiągnąć porozumienia. Przykładowo negocjacje w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego pracy tymczasowej z maja 2001 r. zakończyły się fiaskiem. W związku z tym w marcu 2002 r. Komisja przedłożyła dyrektywę opartą na konsensusie wypracowanym przez partnerów społecznych, a w 2008 r. została przyjęta dyrektywa w sprawie pracy tymczasowej ([dyrektywa 2008/104/WE](#)). Podobnie po wyrażeniu przez partnerów społecznych braku zainteresowania przystąpieniem do negocjacji Komisja przedłożyła w 2004 r. wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie organizacji czasu pracy ([dyrektywa 2003/88/WE](#)). Parlament, Komisja i Rada nie zdołały osiągnąć porozumienia w 2009 r., a w grudniu 2012 r. zerwano trwające rok negocjacje między europejskimi partnerami społecznymi ze względu na duże różnice dotyczące podejścia do czasu dyżuru. W 2013 r. Komisja wznowiła proces przeglądu i oceny skutków, przeprowadzając w 2015 r. konsultacje publiczne i publikując w 2017 r. sprawozdanie z wykonania, a także [komunikat wyjaśniający](#). Niektóre aspekty związane z czasem pracy zostały już ujęte w innych aktach prawnych, takich jak dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy oraz zmienione rozporządzenie w sprawie czasu prowadzenia pojazdu.



C. Trójstronny dialog społeczny

Od samego początku procesu integracji europejskiej uważano, że zaangażowanie zainteresowanych podmiotów gospodarczych i społecznych w opracowywanie aktów prawnych Wspólnoty jest kwestią o istotnym znaczeniu. Dowodem na to jest ustanowienie Komitetu Konsultacyjnego ds. Węgla i Stali oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Od lat 60. ubiegłego wieku Komisję wspiera szereg komitetów doradczych. Od 1970 do 2003 r. jednym z głównych forów trójstronnego dialogu społecznego na szczeblu europejskim był Stały Komitet ds. Zatrudnienia. W 2003 r. komitet ten zastąpiono trójstronnym szczytem społecznym ds. wzrostu i zatrudnienia. Szczyt skupia przedstawicieli wysokiego szczebla urzędującej prezydencji Rady UE, dwóch kolejnych prezydencji, Komisji i partnerów społecznych w celu ułatwienia trwających w danym momencie konsultacji. Szczyt organizowany jest co najmniej dwa razy do roku przed wiosenną i jesienną sesją Rady Europejskiej.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament uważa, że dialog społeczny jest kluczowym elementem tradycji państw członkowskich. Komisja Zatrudnienia i Spraw Społecznych Parlamentu często zaprasza partnerów społecznych na szczeblu UE do przedstawienia swojego stanowiska. Ponadto Parlament Europejski często przypominał Komisji o konieczności zapewnienia spójnej unijnej polityki przemysłowej, w której kluczową rolę powinni odgrywać partnerzy społeczni. Traktat z Lizbony zapewnił Parlamentowi prawo do uzyskiwania informacji na temat wykonywania umów zbiorowych zawieranych na szczeblu Unii (art. 155 TFUE) oraz na temat inicjatyw podejmowanych przez Komisję w celu stymulowania współpracy między państwami członkowskimi (art. 156 TFUE), w tym w kwestiach dotyczących prawa do zrzeszania się oraz rokowań zbiorowych.

W samym środku kryzysu gospodarczego Parlament zaznaczył w [rezolucji z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie nietypowych umów o pracę, pewnej ścieżki kariery, flexicurity oraz nowych form dialogu socjalnego](#), że dialog społeczny ma szczególne znaczenie dla realizacji celów dotyczących zatrudnienia sformułowanych w strategii „Europa 2020”. W styczniu 2012 r. Parlament podkreślił, że skupienie się w zaleceniach formułowanych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego przede wszystkim na konsolidacji fiskalnej utrudni nie tylko tworzenie miejsc pracy i osiągnięcie dobrobytu społecznego, lecz także dialog społeczny. W [rezolucji z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie zatrudnienia i społecznych aspektów działań i roli trojki](#), a następnie w [rezolucji z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem w ramach europejskiego semestru 2017](#) Parlament wezwał do zwiększenia roli partnerów społecznych w nowym procesie zarządzania gospodarczego.

Jednocześnie w [rezolucji z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich](#) Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie do aktywniejszego i konkretnego wspierania prawdziwego dialogu, wykraczającego poza zwykłe konsultacje. W dniu 16 kwietnia 2019 r. w [rezolucji w sprawie nowej dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy](#) oraz w [rezolucji w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy](#)



Parlament ponownie podkreślił, że należy zawsze respektować autonomię partnerów społecznych, ich zdolność do działania w charakterze przedstawicieli pracowników i pracodawców oraz różnorodność krajowych systemów stosunków pracy.

Od momentu wybuchu kryzysu związanego z COVID-19 Parlament podkreśla potrzebę prowadzenia odpowiedniego dialogu społecznego na wszystkich szczeblach, aby skutecznie wdrożyć unijny plan odbudowy dla Europy ([rezolucja z dnia 22 października 2020 r. w sprawie politycznych strategii społecznych i na rzecz zatrudnienia w strefie euro w 2020 r.](#)). W rezolucji podkreślono, że dialog społeczny i rokowania zbiorowe są dla pracodawców i związków zawodowych kluczowymi narzędziami ustanawiania sprawiedliwych płac i warunków pracy oraz że silne systemy rokowań zbiorowych zwiększają odporność państw członkowskich w czasach kryzysu gospodarczego. Parlament ponowił również wcześniejsze apele do Komisji i państw członkowskich o wspieranie budowania zdolności partnerów społecznych oraz o dopilnowanie, by partnerzy społeczni byli w pełni zaangażowani w kształtowanie polityki, w tym w europejski semestr, oraz by w ramach zamówień publicznych przestrzegać układów zbiorowych.

[Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi](#)
11/2020

