KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 16.4.2019 r.
COM(2019) 186 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Skuteczniejsze podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki społecznej: obszary, w których można wprowadzić na większą skalę głosowanie większością kwalifikowaną

1. Wprowadzenie

Wymiar społeczny Unii Europejskiej jest zapisany w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Podkreśla się w nim cel Unii, jakim jest między innymi wspieranie dobrobytu jej narodów, działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju i społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności, dążenie do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz promowanie równości kobiet i mężczyzn.

W tym kontekście rolą Unii jest wspieranie i uzupełnianie polityki społecznej państw członkowskich i zapewnianie równych warunków działania, pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej w zakresie zatrudnienia i wyników społecznych oraz dobrze funkcjonującego jednolitego rynku i unii gospodarczej i walutowej. W ciągu ostatnich 60 lat przepisy na szczeblu UE, koordynacja polityki i finansowanie przyniosły wymierne postępy (zob. załącznik 1).

W kontekście zmian na rynkach pracy i w społeczeństwach, a także nowych możliwości i wyzwań związanych z globalizacją, cyfryzacją, łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowywaniem się do niej, zmieniającymi się modelami pracy, migracją i starzeniem się społeczeństwa, kwestie społeczne należą do głównych obaw obywateli UE. W związku z tym Komisja Europejska przedstawiła kompleksowy program inicjatyw mających na celu aktualizację i modernizację przepisów socjalnych w UE[1]. W marcu 2017 r. przywódcy UE zobowiązali się do kontynuowania prac na rzecz Europy socjalnej[2].

Przełomem było ogłoszenie w listopadzie 2017 r. Europejskiego filaru praw socjalnych. Zaproponowany przez Komisję i przyjęty we współpracy z Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej Europejski filar praw socjalnych[3] to nowy punkt odniesienia dla obecnych i przyszłych wyzwań. Na szczeblu UE podjęto już szereg inicjatyw, które są realizacją filaru i których celem jest modernizacja praw obywatelskich w szybko zmieniającym się świecie[4], a które równocześnie mają się przyczyniać do realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

W czasach szybkich, czasami gwałtownych zmian, niezwykle ważne jest, aby UE wraz z państwami członkowskimi mogła szybko opracowywać skuteczne rozwiązania polityczne.

---

1 Więcej informacji na stronie: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social_priorities_juncker_commission_en.pdf oraz w załączniku 2.

2 Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej (Rzym, 25 marca 2017 r.): http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-767_pl.htm

3 Filar został przyjęty przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu (listopad 2017 r.); https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

4 W załączniku 2 można znaleźć przegląd inicjatyw przyjętych w dziedzinie polityki społecznej przez Komisję pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera.

Wymaga to skutecznego procesu podejmowania decyzji, w ramach którego UE może wspierać i uzupełniać politykę krajową; szybciej radzić sobie z nowymi wyzwaniami; jak najlepiej wykorzystywać możliwości wynikające z takich zmian; bronić zbiorowych interesów Unii oraz chronić obywateli UE.

Zgodnie z zapowiedzią przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera w orędziu o stanie Unii z września 2018 r. stosowne jest dokonanie oceny traktatowych ram podejmowania decyzji przez UE w różnych dziedzinach polityki, aby zagwarantować, że UE będzie mogła użyć wszystkich dostępnych narzędzi i najlepiej wykorzystać ich wartość dodaną.

Niniejszy komunikat jest elementem szerszego zobowiązania Komisji, które polega na przeanalizowaniu możliwości usprawnienia procesu podejmowania decyzji przez wskazanie obszarów, w których możliwe byłoby częstsze wykorzystywanie mechanizmu głosowania większością kwalifikowaną[5]; jest kontynuacją wcześniejszych komunikatów w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa[6], opodatkowania[7] oraz energii i klimatu[8].

Należy zauważyć, że przez prawie trzydzieści lat zdecydowana większość decyzji w dziedzinie polityki społecznej była podejmowana zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, w ramach której Rada (stanowiąc większością kwalifikowaną) i Parlament Europejski działają jako współprawodawcy na równych zasadach (zob. poniżej). Kształtowanie polityki UE w sprawach społecznych różni się zatem zdecydowanie od innych dziedzin, a mianowicie od opodatkowania i wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w których jednomyślność jest nadal najczęściej stosowanym mechanizmem.

Kolejną nietypową cechą tego obszaru polityki jest obowiązek przeprowadzenia przez Komisję konsultacji z partnerami społecznymi, zanim przedłoży ona wnioski ustawodawcze w dziedzinie polityki społecznej[9]. Ponadto partnerzy społeczni mogą negocjować umowy zbiorowe, które mogą być wdrożone autonomicznie zgodnie z praktykami krajowymi lub być wdrożone na ich wniosek na szczeblu UE w drodze decyzji Rady[10].

---

5 Zob. orędzie o stanie Unii przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera z dnia 12 września 2018 r. oraz program prac Komisji na 2019 r. (COM (2018) 800 final).

6 COM(2018) 647 final.

7 COM(2019) 8 final.

8 COM(2019) 177.

9 Art. 154 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje dwuetapową procedurę konsultacji: na pierwszym etapie Komisja konsultuje się z partnerami społecznymi w sprawie możliwego kierunku inicjatywy, natomiast na drugim etapie – w sprawie treści rozważanej inicjatywy. Na obu etapach partnerzy społeczni mogą poinformować Komisję o swojej woli rozpoczęcia procesu negocjacji umowy między partnerami społecznymi w tej dziedzinie. W takim przypadku Komisja zawiesza swoją inicjatywę na czas trwania negocjacji. Jeżeli negocjacje zakończą się pomyślnie, partnerzy społeczni mogą wnioskować o wdrożenie umowy przez przedłożenie przez Komisję wniosku dotyczącego decyzji Rady. W przypadku braku umowy między partnerami społecznymi po zakończeniu drugiego etapu konsultacji Komisja może podjąć decyzję o przedłożeniu wniosku ustawodawczego.

10 Art. 155 TFUE.

2. Obecne ramy podejmowania decyzji w UE w dziedzinie polityki społecznej

Dorobek prawny w zakresie polityki społecznej obejmuje 125 aktów prawnych obejmujących różne dziedziny, m.in. równość kobiet i mężczyzn, mobilność pracowników, prawa pracowników delegowanych, ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, warunki pracy, informowanie pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji. Za czasów Komisji Junckera przedłożono 27 wniosków dotyczących aktów prawnych w dziedzinie polityki społecznej i do tej pory osiągnięto porozumienie co do 24 z nich (zob. załącznik 2).

Znaczna część dorobku prawnego w dziedzinie polityki społecznej jest przyjmowana większością kwalifikowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Ponadto umowy między partnerami społecznymi wdrażane na szczeblu UE odegrały znaczącą rolę w rozwoju socjalnego dorobku prawnego w UE. Akty prawne w niektórych obszarach były przyjmowane jednomyślnie, np. pierwsze akty prawne dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[11] oraz zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Pewna liczba obszarów polityki społecznej nadal jednak wymaga jednomyślności w Radzie i specjalnej procedury ustawodawczej, w której Parlament Europejski nie odgrywa roli współprawodawcy. Są to:

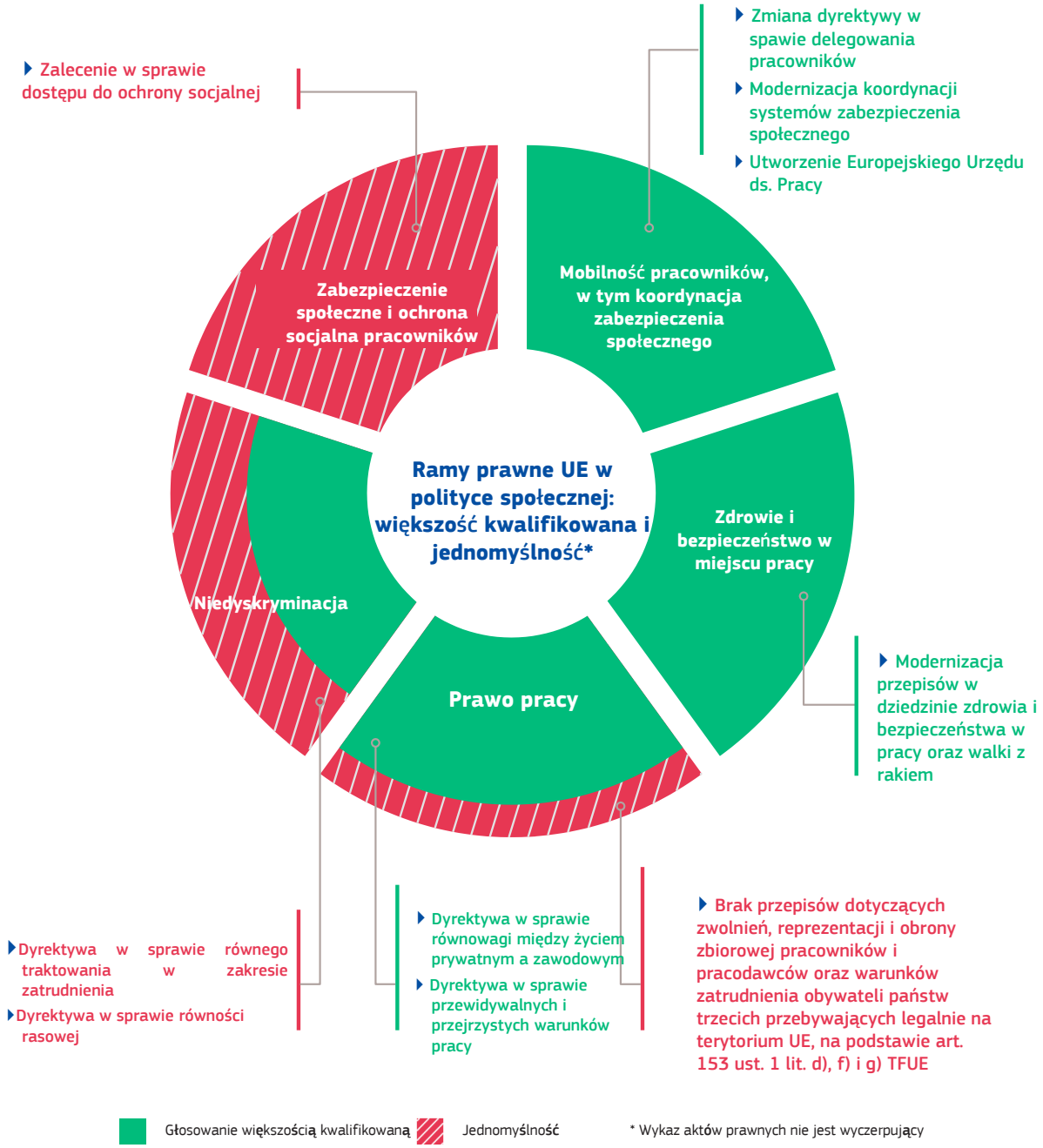
- niedyskryminacja (art. 19 ust. 1 TFUE);
- zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna pracowników (poza sytuacjami transgranicznymi) (art. 153 ust. 1 lit. c) TFUE);
- ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę (art. 153 ust. 1 lit. d) TFUE);
- reprezentacja i obrona zbiorowa interesów pracowników i pracodawców (art. 153 ust. 1 lit. f) TFUE); oraz
- warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium UE (art. 153 ust. 1 lit. g) TFUE).

Oprócz tego, że niektóre aspekty tych obszarów polityki mogą istotnie mieć wpływ na równowagę finansową krajowych systemów opieki społecznej, nie ma logicznego

[11] Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r. koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich w kontekście swobodnego przepływu pracowników na mocy art. 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) została objęta większością kwalifikowaną i zwykłą procedurą ustawodawczą, zamiast jednomyślności. W załączniku 1 przedstawiono przegląd zmian w dorobku prawnym UE w dziedzinie polityki społecznej. Zmianie towarzyszyło wprowadzenie klauzuli „hamulca bezpieczeństwa" na podstawie art. 48 TFUE, zgodnie z którą członek Rady może oświadczyć, że projekt aktu ustawodawczego w dziedzinie koordynacji zabezpieczenia społecznego naruszałby istotne aspekty jego systemu zabezpieczenia społecznego (w tym zakres stosowania, koszty lub strukturę finansową) lub równowagę finansową systemu, i zażądać przedłożenia danej kwestii Radzie Europejskiej; zwykła procedura ustawodawcza zostaje wówczas zawieszona. Po przeprowadzeniu dyskusji w terminie czterech miesięcy Rada Europejska albo odsyła projekt do Rady, co oznacza zakończenie zawieszenia zwykłej procedury ustawodawczej; albo nie podejmuje żadnych działań lub zwraca się do Komisji o przedstawienie nowego wniosku (w takim przypadku początkowo proponowany akt uważa się za nieprzyjęty).

wyjaśnienia, dlaczego po kolejnych zmianach w Traktacie te nieliczne obszary nadal wymagają jednomyślności i specjalnej procedury ustawodawczej, w szczególności jeśli porównać je z obszarami już objętymi głosowaniem większością kwalifikowaną.

Wykres 1: Dorobek polityki społecznej – jednomyślność i głosowanie większością kwalifikowaną wraz z przykładami obowiązujących aktów prawnych



3. Wsparcie rozwoju polityki społecznej UE

a) Usuwanie luk w zakresie ochrony

Podejmowanie decyzji w oparciu o zasadę jednomyślności z jednej strony oraz istnienie w tym samym obszarze polityki głosowania większością kwalifikowaną i jednomyślności z drugiej strony doprowadziły do nierówności w rozwoju dorobku prawnego w zakresie polityki społecznej. Chociaż standardy ochrony są ogólnie wysokie, istnieją luki, w związku z którymi niektóre grupy nie są w równym stopniu chronione. Na przykład:

- w UE istnieją kompleksowe przepisy prawne dotyczące równych szans i równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz równego traktowania ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne; nie zapewniono jednak w tym samym stopniu równego traktowania ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek czy też orientację seksualną; jest to przykład obszaru objętego zasadą jednomyślności, w którym przepisy nie rozwinęły się równo;
- legalnie przebywający w UE obywatele państw trzecich są traktowani na równi z obywatelami UE pod względem dostępu do rynku pracy i warunków pracy (również w zakresie dostępu do kształcenia i szkolenia zawodowego, uznawania dyplomów i innych kwalifikacji zawodowych, zabezpieczenia społecznego, dostępu do towarów i usług), brak jest jednak minimalnych wymogów UE, które mają służyć ich skutecznej integracji na rynku pracy; jest to przykład dwóch procedur przewidzianych w Traktacie, w których obowiązują różne zasady głosowania, a które dotyczą podobnych obszarów, mianowicie legalnej imigracji i warunków pracy imigrantów przebywających legalnie na obszarze UE;
- przed podjęciem decyzji zarząd musi poinformować pracowników i skonsultować się z nimi, w szczególności w przypadku planowanej restrukturyzacji, zwolnień grupowych lub przejęcia przedsiębiorstwa, a także w przypadku przedsiębiorstw działających na skalę UE (poprzez europejskie rady zakładowe), lecz (z wyjątkiem przepisów dotyczących uczestnictwa pracowników w różnych rodzajach europejskich spółek)[12] nie istnieją wspólne minimalne wymogi w zakresie reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców. Ograniczony zakres mają również przepisy dotyczące szczególnej ochrony indywidualnych pracowników w przypadku rozwiązania stosunku pracy.

b) Reagowanie na zmieniające się wyzwania społeczne

UE i wszystkie państwa członkowskie stoją przed wspólnymi wyzwaniami związanymi z nowymi technologiami, rosnącą presją konkurencyjną w zglobalizowanej gospodarce, nowymi formami pracy i tendencjami demograficznymi (w tym starzeniem się społeczeństwa). Muszą one również w pełni wykorzystywać możliwości wynikające

[12] Dyrektywa Rady 2001/86/WE z dnia 8 października 2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników oraz dyrektywa Rady 2003/72/WE z dnia 22 lipca 2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników.

z niektórych zmian (np. z cyfryzacji). Ochrona podstaw europejskiego modelu społecznego dla przyszłych pokoleń wymaga działania w wielu dziedzinach, a przede wszystkim:

- zapewnienia zrównoważonych i odpowiednich systemów emerytalnych i systemów opieki długoterminowej w obliczu starzenia się społeczeństwa oraz zmieniających się modeli życia prywatnego i rodzinnego;
- wspierania pracowników w trakcie dłuższych i bardziej zróżnicowanych karier zawodowych, a także coraz częstszych zmian w życiu zawodowym i prywatnym;
- podnoszenia poziomu umiejętności i zagwarantowania możliwości uczenia się przez całe życie w celu zapewnienia konkurencyjności naszych gospodarek; oraz
- promowania korzyści płynących ze zróżnicowanych społeczeństw, przy jednoczesnym zapewnieniu włączenia społecznego i równych szans dla wszystkich.

Aby sprostać tym zmieniającym się wyzwaniom, UE potrzebuje szybkiego, skutecznego i elastycznego mechanizmu podejmowania decyzji na szczeblu UE, tak aby przepisy prawne i niewiążące instrumenty, takie jak zalecenia, mogły nadążać za rozwojem gospodarczym i społecznym.

c) Wspieranie kultury kompromisu

Głosowanie większością kwalifikowaną opiera się na kulturze kompromisu, umożliwia debatę i prowadzi do pragmatycznych osiągnięć, które odzwierciedlają interesy Unii jako całości. Elastyczny, skuteczny i szybki proces podejmowania decyzji pozwolił UE stać się międzynarodowym wzorcem i autorem standardów w takich obszarach polityki jak bezpieczeństwo i higiena pracy. Głosowanie większością kwalifikowaną może być potężnym katalizatorem angażującym wszystkie podmioty w poszukiwaniu kompromisu i wyników, które będą do zaakceptowania przez wszystkich.

Głosowanie większością kwalifikowaną wykracza poza zasadę zwykłej większości, czyli 50 % oddanych głosów. Wstrzymanie się od głosu nie jest uznawane za głos „za", a zatem uzyskanie większości głosów wymaga od państw członkowskich zajęcia wyraźnego stanowiska co do propozycji i oddania za nią głosu. Większość kwalifikowana wymaga spełnienia dwóch warunków:

- *55 % państw członkowskich musi głosować „za"; oraz*
- *propozycja musi uzyskać poparcie państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65 % ludności UE.*

Głosowanie jednomyślne nie przewiduje takich warunków – jego główną cechą jest prawo weta dla każdego państwa członkowskiego. Zwiększa to ryzyko znacznego spowolnienia procesu stanowienia prawa. Na przykład zaproponowana w 2005 r. dyrektywa, której celem jest ochrona uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych dla pracowników migrujących, była zablokowana w Radzie przez sześć lat. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r. zmieniono zasady głosowania na większość kwalifikowaną i wniosek

został przyjęty w 2014 r.[13] – dzięki niemu możliwa jest lepsza ochrona pracowników przemieszczających się na obszarze UE.

d) Większe zaangażowanie Parlamentu Europejskiego

Specjalne procedury ustawodawcze, w formie mającej zastosowanie do tych obszarów polityki społecznej, w których nadal wymaga się jednomyślności, nie zapewniają Parlamentowi Europejskiego równej i ważnej roli organu współdecydującego – najczęściej zasięga się tylko jego opinii.

Można jednak argumentować, że Parlament Europejski powinien mieć więcej do powiedzenia, *zwłaszcza* w dziedzinie polityki społecznej. Posłowie do Parlamentu Europejskiego reprezentują obywateli, którzy bezpośrednio korzystają z przepisów polityki społecznej w UE i którzy powinni mieć prawo głosu w jej tworzeniu za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli.

Przejście na zwykłą procedurę ustawodawczą, w ramach której Parlament jest współprawodawcą na równi z Radą, umożliwiłoby przedstawicielom obywateli wniesienie pełnego wkładu w kształtowanie polityki społecznej UE.

4. Obecne możliwości, jeśli chodzi o przejście z zasady jednomyślności na głosowanie większością kwalifikowaną

Zgodnie z traktatami UE w polityce społecznej zastosowanie mają dwie klauzule pomostowe:

- **klauzula specjalna** dotycząca polityki społecznej (art. 153 ust. 2 akapit ostatni TFUE) oraz
- **klauzula ogólna** (art. 48 ust. 7 TUE).

Te dwie klauzule zasadniczo różnią się proceduralnie.

[13] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/50/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur

Klauzule pomostowe

Art. 48 ust. 7 TUE przewiduje ogólną klauzulę pomostową. W dziedzinie lub w przypadku, w których zastosowanie ma zasada jednomyślności, pozwala ona na przyjęcie środków przez Radę kwalifikowaną większością głosów lub – w przypadku specjalnych procedur ustawodawczych – przez Parlament Europejski i Radę w drodze zwykłej procedury ustawodawczej.

Aby uruchomić tę klauzulę, Rada Europejska musi podjąć inicjatywę, wskazując zakres planowanej zmiany w procedurze decyzyjnej, i powiadomić o niej parlamenty narodowe. Jeżeli żaden z parlamentów narodowych nie zgłosi sprzeciwu w terminie sześciu miesięcy, Rada Europejska może – jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego – przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną lub umożliwiającą przyjęcie odpowiednich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

Ogólna klauzula pomostowa przewiduje zatem możliwość wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną, ale nadal w ramach specjalnej procedury ustawodawczej. Daje ona również możliwość głosowania większością kwalifikowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, w której Parlament Europejski ma uprawnienia do współdecydowania.

Art. 153 ust. 2 akapit ostatni TFUE przewiduje specjalną klauzulę pomostową, która ma zastosowanie do środków z zakresu polityki społecznej, co do których obecnie wymaga się jednomyślności i specjalnej procedury ustawodawczej w dziedzinach objętych art. 153 ust. 1 lit. d), f) i g) TFUE. Ma ona zatem zastosowanie względem środków wspierających i uzupełniających działania państw członkowskich w następujących dziedzinach:

- ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę (zwolnienia);
- reprezentowanie i zbiorowa obrona interesów pracowników i pracodawców oraz
- warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii.

Zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w tych dziedzinach wymaga każdorazowo jednomyślnej zgody Rady, na podstawie wniosku Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego.

Traktaty przewidują również inny sposób rozwiązania impasu, w którym decyzja jest blokowana przez jedno lub kilka państw członkowskich korzystających z prawa weta. **Procedura wzmocnionej współpracy**[14] umożliwia grupie co najmniej dziewięciu państw członkowskich wspólne podjęcie proponowanej inicjatywy, jeżeli osiągnięcie jednomyślnego porozumienia w Radzie okaże się niemożliwe. Inne państwa członkowskie UE nadal mają prawo przyłączyć się do tej inicjatywy na późniejszym etapie. W ramach tej procedury art. 333 TFUE przewiduje również specjalną klauzulę pomostową umożliwiającą państwom członkowskim uczestniczącym w danej wzmocnionej współpracy podjęcie decyzji o zastosowaniu większości kwalifikowanej lub zwykłej procedury ustawodawczej.

[14] Art. 20 TUE, art. 326–334 TFUE.

W dziedzinie polityki społecznej wzmocniona współpraca nie jest jednak rozwiązaniem szerszych ogólnoeuropejskich problemów, ponieważ stwarza ona ryzyko fragmentacji jednolitego rynku, powstania Europy „dwóch prędkości" oraz odmiennego traktowania obywateli UE w zależności od tego, w którym państwie członkowskim mieszkają. W tym duchu art. 326 TFUE stanowi, że wzmocniona współpraca nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może ona stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi. Ma to szczególne znaczenie w przypadku polityki społecznej. Możliwość zastosowania procedury wzmocnionej współpracy wydaje się zatem niezadowalająca w przypadku wniosków ustawodawczych dotyczących stosowania praw podstawowych, które powinny mieć zastosowanie do wszystkich osób we wszystkich państwach członkowskich UE. Już w 2014 r. pomysł na zastosowanie wzmocnionej współpracy do wniosku w sprawie przekrojowej dyrektywy dotyczącej równego traktowania[15] został zdecydowanie odrzucony przez Radę.

Uruchomienie klauzul pomostowych w celu zastosowania głosowania większością kwalifikowaną nie ma tych wad, ponieważ pozwala UE jako całości na dalsze postępy, a tym samym na utrzymanie integralności jednolitego rynku i społecznego wymiaru UE. Ponadto, choć zmieniłaby się w ten sposób metoda głosowania i podejmowania decyzji, ogólne ramy prawne działań UE pozostałyby niezmienione; w szczególności:

i. działania Unii będą w dalszym ciągu koncentrować się na obszarach, w których cele nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, z uwagi na rozmiary i skutki proponowanych działań, przy pełnym poszanowaniu zasady **pomocniczości**. Zgodnie z zasadą **proporcjonalności** zakres i forma działania Unii nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów;

ii. **zakres i warunki wykonywania uprawnień UE nie ulegają zmianie.** Art. 153 TFUE przewiduje szereg kryteriów, które muszą zostać spełnione przez środki UE w dziedzinie polityki społecznej; przykładowo w dyrektywach można określać jedynie *minimalne wymagania, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich*, oraz *należy unikać nadmiernego obciążenia MŚP*. Środki UE nie mogą naruszać *prawa państw członkowskich do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego* ani *znacząco wpływać na równowagę finansową tych systemów*. Środki UE nie mogą stanowić przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych i ochronnych środków. Art. 153 ust. 5 TFUE *wyłącza* również wszelkie środki dotyczące wynagrodzeń, prawa zrzeszania się, prawa strajku i prawa lokautu. W art. 151 TFUE wymaga się, aby środki UE *uwzględniały różnorodność praktyk krajowych*;

iii. **rola partnerów społecznych w kształtowaniu prawodawstwa w dziedzinie polityki społecznej pozostanie bez zmian.** Zgodnie z wymogiem zawartym w art. 154 TFUE

[15] Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, COM(2008) 426 final z 2.7.2008.

Komisja będzie kontynuować dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi przed przedłożeniem przyszłych wniosków w dziedzinie polityki społecznej. Komisja będzie zasięgać opinii partnerów społecznych w sprawie możliwego kierunku działania UE oraz w sprawie treści rozważanego wniosku. Należy zauważyć, że w zakresie, w jakim większość kwalifikowana miałaby zastosowanie do obszarów, których dotyczy art. 153 TFUE, miałaby ona również zastosowanie do wdrażania umów między partnerami społecznymi w drodze decyzji Rady na mocy art. 155 TFUE;

iv. **lepsze stanowienie prawa pozostaje ważnym elementem kształtowania polityki UE:** wszystkie wnioski ustawodawcze byłyby przygotowywane zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa. Dzięki nim polityka UE i stanowienie prawa są otwarte i przejrzyste, poparte dowodami i zrozumieniem ich wpływu na obywateli, przedsiębiorstwa i organy administracji publicznej. Obywatele i zainteresowane podmioty mogą uczestniczyć w całym procesie oraz

v. **zastosowanie głosowania większością kwalifikowaną leży w wyłącznej gestii państw członkowskich.** Uruchomienie procedur pomostowych jest jednomyślną decyzją Rady Europejskiej lub Rady. Ponadto na mocy klauzuli ogólnej (art. 48 ust. 7 TUE) zastosowanie głosowania większością kwalifikowaną lub zwykłej procedury ustawodawczej wymaga poparcia wszystkich parlamentów narodowych, a Parlament Europejski musi wyrazić zgodę.

5. Analiza konkretnych obszarów polityki, w których nadal obowiązuje jednomyślność

Celem tej części jest ocena zasadności zastosowania klauzul pomostowych w polityce społecznej. Analiza została przeprowadzana oddzielnie w odniesieniu do pięciu obszarów wskazanych w pkt 2, w których nadal obowiązują głosowanie jednomyślne i specjalna procedura ustawodawcza.

a) Niedyskryminacja

W odniesieniu do działań UE na rzecz zwalczania dyskryminacji obowiązuje jednomyślność od czasu ich wprowadzenia w 1997 r. w traktacie z Amsterdamu. Traktat z Nicei wprowadził głosowanie większością kwalifikowaną w przypadku podstawowych zasad dotyczących unijnych środków zachęcających, z wyłączeniem harmonizacji przepisów krajowych, w celu wspierania działań państw członkowskich na rzecz zwalczania dyskryminacji[16].

Obowiązujące obecnie przepisy UE[17] (przyjęte jednomyślnie) przewidują różne poziomy ochrony w zależności od przesłanki dyskryminacji. Dyrektywy UE zapewniają pewien

[16] Art. 19 ust. 2 TFUE.

[17] Dyrektywa Rady 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług; dyrektywa Rady 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne

stopień ochrony równości płci i równości rasowej w zakresie zatrudnienia, pracy oraz szeregu innych dziedzin. Równe traktowanie ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną jest jednak gwarantowane jedynie w odniesieniu do zatrudnienia i pracy. Konieczność jednomyślnego głosowania w Radzie doprowadziła w tym obszarze do niespójnych ram prawnych i niespójnego wpływu prawa Unii na życie ludzi, przy czym niektóre osoby są lepiej chronione od innych[18].

Równość jest jedną z podstawowych wartości UE. W Unii nie ma miejsca na dyskryminację.[19] W marcu 2017 r. przywódcy UE zobowiązali się w deklaracji rzymskiej do działań na rzecz Unii, która promuje równość kobiet i mężczyzn, prawa i równe szanse dla wszystkich i która walczy z dyskryminacją. Państwa członkowskie i Komisja podpisały Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, która zakłada eliminację dyskryminujących przepisów, polityk i praktyk, a także promowanie odpowiednich przepisów, polityk i działań[20].

W badaniu przeprowadzonym w 2018 r. przez Parlament Europejski[21] wykazano skalę szkodliwego wpływu luk i barier w przepisach i działaniach UE na życie codzienne poszczególnych osób oraz na społeczeństwo (pod względem PKB, dochodów podatkowych i spójności społecznej). Brak wspólnych unijnych przepisów chroniących przed dyskryminacją w dostępie do towarów i usług jest sprzeczny z równymi warunki działania, które mają kluczowe znaczenie dla skutecznego i sprawiedliwego jednolitego rynku. Osoby prywatne i przedsiębiorstwa powinny mieć niezakłócony dostęp do czterech podstawowych swobód na tych samych warunkach.

---

oraz dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.
Inne instrumenty zostały przyjęte kwalifikowaną większością głosów, ponieważ opierały się na innym postanowieniu Traktatu, ale dotyczyły podobnych obszarów: dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG.

[18] Wniosek z 2008 r. dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, COM (2008) 426 final, dotyczący tych kwestii i rozszerzający na obszary inne niż zatrudnienie ochronę przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną, został zablokowany w Radzie.

[19] W szczególności art. 2 TUE i art. 8 TFUE.

[20] Jednym z celów w ramach celu 10 (zmniejszenie nierówności w krajach i między krajami) jest zapewnienie równych szans i zmniejszenie nierówności wyników.
Cel 10.2: do 2030 roku umożliwić i promować uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym wszystkich ludzi, bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, status ekonomiczny bądź inne czynniki oraz
cel 10.3: zapewnić równe szanse oraz zmniejszać istniejące nierówności poprzez eliminowanie dyskryminujących praw, polityk i praktyk oraz promować odpowiednią legislację, polityki i działania w tym zakresie.

[21] Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *Equality and the fight against racism and xenophobia (Cost of non-Europe report* (PE 615.660, marzec 2018 r.);
http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)615660

Zgodnie z przepisami UE każde państwo członkowskie musi powołać organy odpowiedzialne za promowanie równego traktowania[22]. Te organy ds. równości są uprawnione do udzielania ofiarom dyskryminacji niezależnej pomocy, do prowadzenia badań i publikowania sprawozdań dotyczących kwestii dyskryminacji, lecz jedynie w odniesieniu do przyczyn dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz płeć. Ze względu na ograniczenia prawne Komisja wydała jedynie niewiążące wytyczne na temat funkcjonowania tych organów[23]. W związku z tym pomoc dla ofiar i inne działania promujące równe traktowanie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich; różne są też podstawy ochrony.

Aby ułatwić rozwój jednakowej ochrony wszystkich osób przed dyskryminacją, w tym rozwój skutecznych mechanizmów odwoławczych, w najbliższym czasie można by rozważyć zastosowanie klauzuli pomostowej.

Niedyskryminacja: fakty i liczby

- Z badania Eurobarometr[24] wynika, że 12 % osób w UE uważa się za część grupy zagrożonej dyskryminacją. Około jedna piąta respondentów potwierdza osobiste doświadczenia związane z dyskryminacją lub napastowaniem w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Dyskryminacja ze względu na pochodzenie etniczne jest postrzegana jako najbardziej rozpowszechniona forma dyskryminacji, a w dalszej kolejności dyskryminacja ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, religię lub przekonania, niepełnosprawność i wiek.
- Osoby, którym odmawia się praw z powodu dyskryminacji, są narażone na szkody materialne i niematerialne, np. utratę zarobków lub pogorszenie stanu zdrowia. W ekonomii społecznej dyskryminacja może mieć negatywny wpływ na PKB i dochody podatkowe, a także na spójność społeczną[25].

b) Zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna pracowników (poza sytuacjami transgranicznymi)

UE wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w zakresie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników[26]. Od czasu wprowadzenia tych uprawnień w traktacie z Maastricht w 1992 r. dziedzina ta jest objęta zasadą jednomyślności i specjalną procedurą ustawodawczą.

---

[22] Art. 13 dyrektywy 2000/43/WE, art. 11 dyrektywy 2010/41/UE, art. 12 dyrektywy 2004/113/WE i art. 20 dyrektywy 2006/54/WE.

[23] Zalecenie Komisji C(2018) 3850 final z 22.6.2018 w sprawie norm dotyczących organów ds. równości; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf.

[24] Eurobarometr 437, *Discrimination in the EU in 2015* (Dyskryminacja w UE w 2015 r.).

[25] Zob. przypis 21.

[26] Zasady takie przewidziane zostały w art. 153 ust. 1 lit. c) TFUE, natomiast na podstawie art. 48 TFUE Unia może przyjmować środki w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, które są niezbędne do zapewnienia swobody przepływu pracowników. Środki te są objęte głosowaniem większością kwalifikowaną, a zatem nie są przedmiotem niniejszego komunikatu.

Wymóg jednomyślności w tej dziedzinie wiąże się z faktem, że krajowe systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej są głęboko zakorzenione w krajowych modelach gospodarki, podatków i redystrybucji dochodów. Systemy znacznie różnią się między sobą, a różnice pomiędzy nimi dotyczą przede wszystkim wielkości budżetu i sposobu alokacji środków, źródeł finansowania, stopnia zabezpieczenia ludności przed skutkami ryzyka socjalnego i roli partnerów społecznych.

Jednocześnie w miarę rozwoju rynków pracy systemy zabezpieczenia społecznego wymagają reformy na szczeblu krajowym – modernizacji, dzięki której nasz model społeczny pozostanie odpowiedni do zakładanego celu, nikt nie zostanie w tym systemie pominięty, a obywatele i przedsiębiorstwa w UE jak najlepiej wykorzystają zmieniające się warunki pracy. Zmiany demograficzne, takie jak starzenie się społeczeństwa, niższe wskaźniki urodzeń i dłuższe średnie trwanie życia, nadal będą miały wpływ na zdolność państw członkowskich do zagwarantowania odpowiedniej ochrony socjalnej. Składki wpłacane przez osoby w wieku produkcyjnym będą coraz niższe, w związku z czym konieczne będzie wypracowanie innych, niezwiązanych z pracą źródeł finansowania systemów ochrony socjalnej. Pojawienie się różnych form zatrudnienia wraz ze zmianami technologicznymi i platformami cyfrowymi doprowadziło już do powstania luk w zakresie ochrony socjalnej. Przyszły świat pracy będzie wymagał ogromnych inwestycji w uczenie się przez całe życie, szkolenia, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowywanie się, a dzisiejsze krajowe systemy ochrony socjalnej nie są w wystarczającym stopniu gotowe na te wyzwania.

Komisja, kierując się założeniami Europejskiego filaru praw socjalnych, proponuje jak dotąd działania na szczeblu UE polegające na wydawaniu zaleceń, takich jak zalecenie w sprawie dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej. Zalecenie zostało uzgodnione na szczeblu politycznym przez Radę w grudniu 2018 r. na zasadzie jednomyślności i oczekuje na ostateczne przyjęcie. Po jego przyjęciu zalecenie zacznie być wdrażane i konieczna będzie jego ocena, jeśli chodzi o jego wpływ na modernizację systemów ochrony socjalnej.

Jeżeli Rada Europejska skorzysta z klauzuli pomostowej w art. 48 ust. 7 TUE i zastosuje głosowanie większością kwalifikowaną w danym obszarze lub w danej sprawie, wówczas Rada będzie mogła głosować większością kwalifikowaną, a nie jednomyślnie, przyjmując zalecenia w danej dziedzinie lub sprawie na podstawie art. 292 TFUE. Zastosowanie większości kwalifikowanej stymulowałoby osiąganie porozumień co do takich zaleceń, a to nadawałoby z kolei kierunek procesowi konwergencji systemów opieki socjalnej na miarę XXI wieku i wspierałoby ten proces.

Nawet w takiej sytuacji działanie UE musiałoby nadal być zgodne z zasadą pomocniczości oraz uwzględniać duże różnice między systemami ochrony socjalnej w państwach członkowskich. Ponadto art. 153 ust. 4 TFUE gwarantuje państwom członkowskim prawo do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego oraz do tego, aby nie wystąpił znaczny wpływ na równowagę finansową tych systemów.

W związku z powyższym, aby wesprzeć proces modernizacji i konwergencji systemów ochrony socjalnej, **w najbliższym czasie można by rozważyć stosowanie klauzuli**

pomostowej w celu przyjęcia zaleceń w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników.

c) Warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii

Różne dyrektywy UE z dziedziny legalnej migracji regulują warunki wjazdu i pobytu oraz prawa różnych kategorii obywateli państw trzecich, takich jak np. studenci, naukowcy, pracownicy sezonowi oraz pracownicy przenoszeni wewnątrz przedsiębiorstwa[27]. Dyrektywy te zostały przyjęte na podstawie art. 79 ust. 2 TFUE z zastosowaniem głosowania większością kwalifikowaną i z uprawnieniami Parlamentu Europejskiego do współdecydowania.

Przepisy te mają zapewnić traktowanie na równi z obywatelami UE pod wieloma względami, w tym pod względem warunków zatrudnienia (takich jak wynagrodzenie, kwalifikacje zawodowe itp.). Jednocześnie obszerne przepisy UE w dziedzinie zatrudnienia i ochrony socjalnej[28], dotyczące między innymi sprawiedliwych warunków pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, odnoszą się do wszystkich pracowników objętych krajowym prawem pracy w danym państwie członkowskim, niezależnie od ich obywatelstwa.

---

[27] Dorobek prawny w zakresie legalnej migracji obejmuje następujące przepisy:
- dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin;
- dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi;
- dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (dyrektywa w sprawie niebieskiej karty UE);
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa; oraz
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*.

[28] Przykładowo w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników (dyrektywa ramowa 89/391/EWG i 25 dyrektyw pokrewnych) oraz w dziedzinie warunków pracy: dyrektywa 91/533/EWG (informowanie na piśmie); dyrektywa 94/33/WE (praca osób młodych); dyrektywa 2008/104/WE (praca tymczasowa); dyrektywa 2008/94/WE (ochrona pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy); dyrektywa 1997/81/WE (zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy); dyrektywa 1999/70/WE (praca na czas określony); 2002/14/WE (dyrektywa w sprawie informowania i konsultacji); dyrektywa 2003/88/WE (czas pracy).

Ponadto w oparciu o różne postanowienia Traktatu, które są przedmiotem głosowania większością kwalifikowaną, Unia przyjmuje zalecenia dotyczące środków aktywizacji osób, które mają trudności na rynku pracy. Przykładowo UE wydała już wytyczne w formie gwarancji dla młodzieży[29], zalecenie Rady dotyczące integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy[30]; oraz zalecenie Rady w sprawie ścieżek poprawy umiejętności[31]. Zalecenia te mają również zastosowanie do obywateli państw trzecich legalnie przebywających w UE i uznaje się w nich, że obywatele państw trzecich należą do słabszych grup na rynku pracy i wymagają indywidualnego wsparcia. Zalecenia te są wdrażane, a ich wpływ na legalnie przebywających obywateli państw trzecich wymagać będzie oceny.

W związku z powyższym można wyciągnąć wniosek, że potencjalny zakres stosowania art. 153 ust. 1 lit. g) TFUE, który na zasadzie jednomyślności umożliwia Unii wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w odniesieniu do warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium Unii, wydaje się raczej ograniczony.

W kontekście obowiązujących przepisów – zarówno w zakresie migracji, jak i polityki społecznej – oraz zaleceń, **obecnie nie ma wyraźnej wartości dodanej zastosowania klauzuli pomostowej w tym obszarze**.

d) Ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę

Ochrona pracowników w przypadku rozwiązania umowy (*zwolnienia*) to podstawowy element krajowego prawa pracy. Jest on ściśle powiązany z krajowymi systemami ochrony socjalnej oraz z instytucjami rynku pracy, jak również z rolą partnerów społecznych i tradycjami w zakresie negocjacji zbiorowych. Okres wypłacania i wysokość zasiłku dla bezrobotnych, stopień regulacji umów o pracę oraz procesy sądowe i pozasądowe różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

Na poziomie UE Karta praw podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejski filar praw socjalnych[32] określają horyzontalne zasady dotyczące ochrony przed zwolnieniami. Natomiast na poziomie krajowym kompleksowe ramy ochrony określają minimalne standardy ochrony przed zwolnieniem pracowników. Przepisy krajowe najlepiej nadają się do uwzględnienia specyfiki różnych krajowych systemów ochrony, w tym aspektów fiskalnych.

---

[29] Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (2013/C 120/01).

[30] Zalecenie Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy (2016/C 67/01).

[31] Zalecenie Rady z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ścieżek poprawy umiejętności: nowe możliwości dla dorosłych (2016/C 484/01).

[32] Zasada 7 lit. b) w Europejskim filarze praw socjalnych stanowi, że „[w] przypadku zwolnienia z pracy pracownicy mają prawo do uzyskania wcześniej informacji o przyczynach takiego zwolnienia, przysługuje im również rozsądny okres wypowiedzenia. Mają oni prawo do skutecznego i bezstronnego rozstrzygania sporów, a w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, prawo do dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniej rekompensaty”.

Prawodawstwo wtórne UE oferuje ukierunkowane środki chroniące najbardziej narażonych pracowników przed zwolnieniem. Obejmuje to ochronę kobiet przed zwolnieniem w czasie ciąży. Dyrektywa w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin[33], dyrektywa w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn[34] oraz dyrektywa w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet prowadzących działalność na własny rachunek[35] zapewniają również ochronę przed zwolnieniem z pracy i niekorzystnym traktowaniem. Dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy[36] zapewnia pracownikom prawo do informacji o długości okresu wypowiedzenia i zakazuje zwolnień z powodu korzystania przez pracowników z przysługujących im praw do informacji. Ponadto dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym[37] zakazuje zwolnień ze względu złożenie wniosku o urlop ojcowski, wychowawczy lub opiekuńczy oraz o elastyczną organizację pracy.

Mocnym argumentem przemawiającym za utrzymaniem zasady jednomyślności w Radzie w tej dziedzinie są silne powiązania z krajowymi systemami ochrony socjalnej i instytucjami rynku pracy, ich różnorodność oraz potrzeba poszanowania różnorodności praktyk krajowych i modeli dialogu społecznego. Ponadto niektóre z niedawno przyjętych dyrektyw, o których mowa powyżej, zostaną wdrożone dopiero po upływie okresu przejściowego, co sprawia, że jest zbyt wcześnie na ocenę wyników w tej dziedzinie. **Obecnie nie ma wyraźnej potrzeby zastosowania klauzuli pomostowej.**

e) Reprezentacja i obrona zbiorowa interesów pracowników i pracodawców

Jeżeli chodzi o reprezentację i obronę zbiorową interesów pracowników i pracodawców, w tym współdecydowanie, w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i w Europejskim filarze praw socjalnych wyraźnie zapisano ogólne zasady[38]. Jednocześnie uprawnienia UE w tej dziedzinie są ściśle ograniczone przez Traktat, który wyraźnie wyklucza środki

[33] Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC).

[34] Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przekształcona).

[35] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG.

[36] COM(2017) 797.

[37] COM(2017) 253.

[38] Zasada 8 Europejskiego filaru praw socjalnych stanowi, że „należy prowadzić konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie opracowywania i wdrażania polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki zatrudnienia zgodnie z praktykami krajowymi. Należy ich zachęcać do negocjowania i zawierania układów zbiorowych w sprawach, które ich dotyczą, z poszanowaniem ich autonomii i prawa do podejmowania działań zbiorowych. W stosownych przypadkach porozumienia zawarte między partnerami społecznymi są wdrażane na szczeblu Unii i jej państw członkowskich. Pracownicy lub ich przedstawiciele mają prawo do uzyskiwania informacji i wyrażania swojej opinii w odpowiednim czasie w dotyczących ich kwestiach, w szczególności w odniesieniu do transferów, restrukturyzacji oraz łączenia przedsiębiorstw, a także zwolnień grupowych. Zachęca się do wspierania zwiększonej zdolności partnerów społecznych do propagowania dialogu społecznego”.

dotyczące prawa do zrzeszania się, prawa do strajku oraz prawa lokautu[39]. Ponadto brak jest szczegółowych przepisów na szczeblu UE, które regulowałyby tę kwestię w kompleksowy sposób[40].

Przepisy i tradycje dotyczące reprezentacji i obrony zbiorowej znacznie różnią się w poszczególnych krajach. Między państwami członkowskimi utrzymują się wyraźne różnice pod względem stopnia reprezentatywności partnerów społecznych, ich ogólnego zaangażowania w proces podejmowania decyzji, a także stosowania i centralizacji układów zbiorowych. Ponadto 18 państw członkowskich ma modele reprezentacji pracowników na poziomie zarządu spółki, które różnią się znacznie między sobą.

Komisja jest nadal zaangażowana we wspieranie budowania zdolności partnerów społecznych, zgodnie z czterostronnym wspólnym oświadczeniem prezydencji Rady Unii Europejskiej, Komisji i europejskich partnerów społecznych w sprawie *nowego początku dialogu społecznego*[41].

Komisja z zadowoleniem przyjęła w dniu 6 lutego 2019 r. autonomiczny unijny program prac na lata 2019–2021[42], uzgodniony przez unijnych partnerów społecznych, który jest świadectwem ich silnej woli promowania rozwiązań na rzecz uczciwej, konkurencyjnej i zrównoważonej Europy.

Mocnym argumentem przemawiającym za utrzymaniem zasady jednomyślności w Radzie w tej dziedzinie są silne powiązania z krajowymi przepisami i tradycjami w dziedzinie reprezentacji i obrony zbiorowej oraz ich różnorodność. **Obecnie nie ma wyraźnej potrzeby zastosowania klauzuli pomostowej.**

6. Wnioski i kolejne kroki

W dziedzinie polityki społecznej UE posiada już skuteczne, szybkie i elastyczne procesy decyzyjne, które umożliwiają realizację jej celów takich jak promowanie dobrobytu obywateli, wysoce konkurencyjna społeczna gospodarka rynkowa, pełne zatrudnienie i postęp społeczny oraz zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji, a także reagowanie na

[39] Zob. art. 153 ust. 5 TFUE, zgodnie z którym art. 153 TFUE nie stosuje się do wynagrodzeń, prawa zrzeszania się, prawa strajku i prawa lokautu.

[40] Aspekty reprezentacji i obrony zbiorowej są uwzględnione w różnym stopniu w ramach szczegółowych instrumentów takich jak dyrektywa 2009/38/WE w sprawie europejskiej rady zakładowej, dyrektywa 2001/23/WE w sprawie przejmowania przedsiębiorstw, dyrektywa 2001/86/WE uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników, dyrektywa 2003/72/WE w sprawie informacji, konsultacji i praw uczestnictwa pracowników w spółdzielni europejskiej oraz dyrektywa (UE) 2017/1132 w sprawie niektórych aspektów prawa spółek.

[41] Nowy początek dialogu społecznego – oświadczenie prezydencji Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i europejskich partnerów społecznych, 16 czerwca 2016 r.; http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=en

[42] Europejski dialog społeczny: program prac na lata 2019–2021 (ETUC, BusinessEurope, CEEP i SMEunited); https://www.businesseurope.eu/publications/european-social-dialogue-work-programme-2019-2021

wyzwania związane z przyszłością rynku pracy w obliczu globalnych tendencji takich jak cyfryzacja, starzenie się społeczeństwa i migracja.

W kontekście analizy przedstawionej w niniejszym komunikacie:

- w obszarach, w których nadal obowiązuje zasada jednomyślności, zastosowanie głosowania większością kwalifikowaną lub zwykłej procedury ustawodawczej mogłoby z pewnością sprawić, że podejmowanie decyzji w UE stanie się szybsze, bardziej elastyczne i skuteczniejsze. Sprzyjałoby to także kulturze kompromisu i ułatwiłoby podejmowanie decyzji dostosowanych do potrzeb obywateli i gospodarki w UE jako całości, a tym samym gwarantowałoby sprawiedliwy jednolity rynek;
- mając to na uwadze, możliwe jest zastosowanie wybiórczego i indywidualnego podejścia do stosowania klauzul pomostowych w traktatach. Nie wszystkie obszary polityki społecznej objęte zasadą jednomyślności i specjalną procedurą ustawodawczą są równie ważne dla poprawy zdolności Unii do działania;
- zdaniem Komisji ważne byłoby rozważenie w najbliższej przyszłości zastosowania ogólnej klauzuli pomostowej w celu ułatwienia podejmowania decyzji w dziedzinie **niedyskryminacji** oraz przyjmowania **zaleceń dotyczących zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników**. W innych obszarach (warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium Unii; zwolnienia z pracy oraz reprezentacja i obrona zbiorowa interesów pracowników i pracodawców) nie ma obecnie wyraźnej potrzeby stosowania klauzuli pomostowej, ale Komisja jest gotowa dokonać przeglądu sytuacji w przyszłości;
- uruchomienie klauzuli pomostowej w dziedzinie niedyskryminacji i zabezpieczenia społecznego oraz ochrony socjalnej pracowników wymagałoby podjęcia przez Radę Europejską decyzji w tej sprawie zgodnie z procedurą określoną w art. 48 ust. 7 TUE, jak opisano w pkt 4 niniejszego komunikatu.

Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, partnerów społecznych i wszystkich zainteresowanych stron o rozpoczęcie otwartej debaty na podstawie niniejszego komunikatu na temat powszechniejszego stosowania głosowania większością kwalifikowaną lub zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinie polityki społecznej.

***