

DIALOG SPOŁECZNY

Dialog społeczny jest podstawowym elementem europejskiego modelu społecznego. Daje one partnerom społecznym (przedstawicielom kadr kierowniczych i pracowników) prawo do aktywnego uczestnictwa, m.in. w drodze układów zbiorowych, w kształtowaniu europejskiej polityki społecznej i zatrudnienia.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 151–156 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Zgodnie z art. 151 TFUE promowanie dialogu między przedstawicielami kadr kierowniczych a pracownikami uznawane jest 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 w ich wdrażanie.

OSIĄGNIĘCIA

A. Pogłębianie (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 dopiero kilka dekad później postanowienie to przestało istnieć tylko na papierze.

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) ustanowił 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 (obecnie BUSINESSSEUROPE), ETUC i CEEP (obecnie SGI Europe) przyjęły wspólne porozumienie wzywające do wprowadzenia obowiązku zasięgania opinii partnerów społecznych na temat aktów prawnych dotyczących spraw socjalnych oraz wymogu zapewnienia partnerom społecznym możliwości negocjowania porozumień ramowych na szczeblu europejskim. Wezwanie to zostało

uwzględnione w załączonym do protokołu z Maastricht Porozumieniu w sprawie polityki społecznej, które usankcjonowało prawnie uznaną rolę partnerów społecznych w unijnym 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 uwydatnił rolę partnerów społecznych (art. 152 TFUE), podkreślając potrzebę ułatwienia dialogu przy jednoczesnym poszanowaniu niezależności i różnorodności partnerów społecznych.

Po zażegnaniu kryzysu gospodarczego i finansowego z 2008 r. dialog społeczny znalazł się pod silną presją – osłabł z powodu decentralizacji, kurczącego się zasięgu rokowań zbiorowych i słabnącej ingerencji państwa w politykę płacową. Komisja Junckera postanowiła przeciwdziałać zanikowi dialogu społecznego. Z takim zamiarem na konferencji wysokiego szczebla w marcu 2015 r. ogłosiła „nowy początek dialogu społecznego” oraz wynegocjowała czterostronne porozumienie podpisane w czerwcu 2016 r. przez partnerów społecznych, Komisję i prezydencję Rady Unii Europejskiej. Porozumienie to potwierdziło fundamentalną rolę europejskiego dialogu społecznego w procesie kształtowania polityki UE, w tym w europejskim semestrze.

[Europejski filar praw socjalnych](#) z 2017 r. ustanowił zasadę poszanowania niezależności partnerów społecznych i ich prawo do działań zbiorowych, jak również uznał ich prawo do udziału w kształtowaniu i wdrażaniu polityki na rzecz zatrudnienia oraz polityki społecznej, także w drodze układów zbiorowych. Komisja Ursuli von der Leyen wielokrotnie przypominała o swoim zaangażowaniu na rzecz dialogu społecznego: w komunikatach dotyczących Europejskiego Zielonego Ładu i silnej Europy socjalnej na rzecz sprawiedliwej transformacji, w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu i zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także w celach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W lutym 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie ([sprawozdanie A. Nahles](#)) w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego, które wzbogaciło plan działania wdrażający Europejski filar praw socjalnych przedstawiony w marcu 2021 r. Kluczową rolę dialogu społecznego podkreślono w maju 2021 r. w Zobowiązaniu społecznym z Porto (podpisanym przez Komisję, Parlament i europejskich partnerów społecznych) oraz w deklaracji Rady Europejskiej z Porto.

Zgodnie z planem działania wdrażającym Europejski filar praw socjalnych Komisja przedstawiła wytyczne dla osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, aby zadbać o to, by prawo konkurencji nie stało na przeszkodzie układom zbiorowym mającym na celu poprawę ich warunków pracy. Ponadto Komisja zaproponowała [zalecenie Rady](#) określające, w jaki sposób państwa członkowskie mogą dalej wzmacniać dialog społeczny i rokowania zbiorowe na szczeblu krajowym, oraz wydała [komunikat](#) w sprawie wzmacniania i propagowania dialogu społecznego na szczeblu UE.

[Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w UE](#) wzmocnia zasady stosowania negocjacji zbiorowych przy ustalaniu wynagrodzeń minimalnych – wymaga od państw członkowskich, w których wskaźnik zasięgu negocjacji zbiorowych wynosi mniej niż 80 %, by przyjęły plany 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 nazwano „dobrowolnymi”, a następnie przemianowano na „autonomiczne”) 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 wykonania decyzji Rady w sprawie ratyfikacji układu zbiorowego podpisanego na szczeblu europejskim partnerom społecznym.

[Decyzja Komisji z 1998 r.](#) pociągnęła za sobą istotne zmiany w sektorowym dialogu społecznym. W podstawowych sektorach gospodarki powstało szereg komitetów, co przyniosło pozytywne rezultaty. 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. Po nim podpisano kolejne porozumienia sektorowe, które wdrożono dyrektywami Rady: [umowa dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy w transporcie śródlądowym](#); [porozumienie dotyczące ochrony zdrowia pracowników przed urazami i infekcjami spowodowanymi ostrymi narzędziami medycznymi](#); [porozumienie w sprawie sektora rybołówstwa morskiego](#); i [porozumienie między partnerami społecznymi w sektorze transportu morskiego](#).

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

Po wcześniejszym bezskutecznym wniosku dotyczącym decyzji Rady wdrażającej porozumienie w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w sektorze fryzjerskim, któremu sprzeciwiły się niektóre państwa członkowskie, w czerwcu 2016 r. sektor ten podpisał nowe europejskie porozumienie ramowe dotyczące tej kwestii i zwrócił się o jego wdrożenie w drodze decyzji Rady. Przed przedłożeniem wniosku dotyczącego

decyzji Rady Komisja postanowiła przeprowadzić 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 wsparcia autonomicznego wdrożenia porozumienia w ramach planu działania. Partnerzy społeczni na to przystali i w grudniu 2019 r. Komisja i partnerzy społeczni z sektora usług fryzjerskich uzgodnili zbiór działań, które miały wesprzeć autonomiczne wdrożenie porozumienia.

W marcu 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, aby zostało wdrożone w formie dyrektywy ([2.3.6](#)). Europejska Federacja Związków Zawodowych Służb Publicznych (EPSU) skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który orzekł 24 października 2019 r., że przysługujące Komisji prawo inicjatywy uprawnia ją do decyzji o tym, czy porozumienia partnerów społecznych są prawnie wiążące we wszystkich państwach członkowskich UE, czy nie. EPSU odwołała się od tej decyzji, lecz bez skutku.

Zgodnie z drugim wariantem wymienionym 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.), 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.).

W innych przypadkach partnerom społecznym nie udawało się dojść do porozumienia. Fiaskiem zakończyły się negocjacje w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego pracy tymczasowej z maja 2001 r. W marcu 2002 r. Komisja przedłożyła dyrektywę opartą na konsensusie wypracowanym przez partnerów społecznych, którą [przyjęto w 2008 r.](#) 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](#). Po tym, jak w 2009 r. Parlament, Komisja i Rada nie zdołały osiągnąć porozumienia, kolejne negocjacje między europejskimi partnerami społecznymi w grudniu 2012 r. zerwano ze względu na różnice w podejściu 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 początku procesu integracji europejskiej uważano, że angażowanie zainteresowanych podmiotów gospodarczych i społecznych w opracowywanie

unijnych aktów prawnych jest kwestią o istotnym znaczeniu. Dowodem na to jest ustanowienie Komitetu Konsultacyjnego ds. Węgla i Stali oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Od 2003 r. na trójstronnym szczycie społecznym ds. wzrostu i zatrudnienia zbierają się przedstawiciele wysokiego szczebla urzędującej prezydencji Rady UE, dwóch kolejnych prezydencji, Komisji i partnerów społecznych, aby ułatwić trwające w danym momencie konsultacje. Szczyt organizowany jest co najmniej dwa razy do roku przed wiosenną i jesienną sesją Rady Europejskiej.

Na szczycie partnerów społecznych w Val Duchesse w styczniu 2024 r. Komisja, belgijska prezydencja Rady i europejscy partnerzy społeczni podpisali nową [Deklarację trójstronną na rzecz prężnego europejskiego dialogu społecznego](#), w której odnowiono zaangażowanie uczestników na rzecz wzmocnienia dialogu społecznego na szczeblu UE. Poza stawieniem czoła niedoborom umiejętności i siły roboczej oraz potwierdzeniem roli partnerów społecznych w deklaracji przewidziano ustanowienie pełnomocnika ds. europejskiego dialogu społecznego jako punktu kontaktowego dla partnerów społecznych oraz zaproponowano pakt na rzecz dialogu społecznego, który ma zostać zawarty na początku 2025 r.

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. Traktat z Lizbony ustanowił prawo Parlamentu 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 [rezolucji z marca 2014 r.](#) i ponownie w [rezolucji z lutego 2017 r.](#) Parlament wezwał do wzmocnienia roli partnerów społecznych w nowym procesie zarządzania gospodarczego. Podobnie w [rezolucji z kwietnia 2018 r.](#) Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie do aktywniejszego i konkretnego wspierania prawdziwego dialogu, wykraczającego poza zwykłe konsultacje. W kwietniu 2019 r. w [rezolucji w sprawie dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy](#) oraz w [rezolucji w sprawie Europejskiego Urzędu 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. W [rezolucji z grudnia 2021 r.](#) Parlament przypomniał również, że partnerzy społeczni i dialog społeczny odgrywają istotną rolę. W tej rezolucji Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie, aby wraz z partnerami społecznymi zobowiązały się do osiągnięcia do 2030 r. zasięgu negocjacji zbiorowych wynoszącego 90 %.

Od wybuchu kryzysu związanego z COVID-19 Parlament kilkakrotnie podkreślił potrzebę prowadzenia prawdziwego dialogu społecznego na wszystkich szczeblach, aby skutecznie wdrożyć plan odbudowy dla Europy. Takie stanowisko wyrażają na przykład [rezolucja z października 2020 r.](#) i [rezolucja z marca 2021 r.](#) Podkreślono w nich, 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 czasie kryzysu gospodarczego. Parlament ponowił w nich również wcześniejsze apele o wsparcie na rzecz budowania zdolności i większego angażowania partnerów społecznych w europejski semestr oraz wezwał do uwzględnienia w przyszłych zaleceniach dla poszczególnych krajów wyników angażowania partnerów społecznych w mechanizmy ustalania płac. Zaproponował rozważenie uczciwych warunków dla przedsiębiorstw korzystających z funduszy publicznych, zobowiązujących je do przestrzegania rokowań zbiorowych i partycypacji pracowników lub do współzarządzania w ramach procesów decyzyjnych przedsiębiorstw.

W [rezolucji z lutego 2023 r. w sprawie europejskich rad zakładowych](#) Parlament podkreślił konieczność wzmocnienia europejskich rad zakładowych i ich zdolności do korzystania z przysługujących im praw do informacji i konsultacji, a także wagę zwiększenia ich liczby. Ponadto ponownie wezwał Komisję do przedstawienia wniosku dotyczącego zmiany [dyrektywy 2009/38/WE w sprawie europejskich rad zakładowych](#), by sprecyzować zawarte w niej cele, definicje i procedury oraz wzmocnić prawo przedstawicieli pracowników do informacji i konsultacji, zwłaszcza w trakcie restrukturyzacji. Wniosek taki został [przedstawiony w styczniu 2024 r.](#) i jest obecnie rozpatrywany przez współprawodawców.

W [rezolucji z czerwca 2023 r.](#) Parlament wezwał państwa członkowskie do dokonania przeglądu i uchylecia wszelkich przepisów krajowych, które uniemożliwiają rokowania zbiorowe. Wezwał też Komisję do egzekwowania klauzuli społecznej zawartej w obowiązującej dyrektywie UE w sprawie zamówień publicznych. Zaaapelowwał również do Komisji i państw członkowskich o przeprowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi w kwestiach ekologicznych oraz w kwestiach sprawiedliwej transformacji, co powinno stać się standardową praktyką w całym cyklu kształtowania polityki.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych](#).

Samuel Goodger / Monika Makay
05/2024