

TEMAT DYREKTYWY: Pracownicy powinni móc łatwiej egzekwować przysługujące im prawo do swobodnego przemieszczania się. To zwiększy ich mobilność.

STRONY ZAANGAŻOWANE: pracodawcy, pracownicy, związki zawodowe.



ZA:

• Niniejszy wniosek to istotne uzupełnienie Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu pracowników, które – choć przyznaje im szerokie uprawnienia – nie zawiera przepisów dotyczących egzekwowania.

PRZECIW:

• Problemu niemożności pełnego korzystania ze swobody poruszania się pracowników nie da się rozwiązać w sposób satysfakcjonujący w drodze dyrektywy. Proponowane przepisy powinny być włączone bezpośrednio do Rozporządzenia.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie **Dyrektywy** Parlamentu Europejskiego i Rady na temat działań **ułatwiających korzystanie z praw przysługujących pracownikom w kontekście swobody przepływu pracowników**. Sygnatura COM(2013) 236 z 26 kwietnia 2013 r.

Streszczenie

Uwaga: Numery artykułów bez dodatkowych uwag odnoszą się do Wniosku w sprawie Dyrektywy. Odniesienia do zapisów Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu pracowników w ramach Unii [(EU) nr 492/2011] są uzupełnione dopiskiem „Reg”.

› Podstawy i cel dyrektywy

- Komisja zauważa, że:
 - Obywatele UE i ich rodziny wciąż napotykają przeszkody w korzystaniu z prawa do swobodnego poruszania się w charakterze pracowników (art. 45 TFEU).
 - Władze krajowe i pracodawcy nie stosują się do prawa UE, w szczególności do Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu pracowników [Reg (EU) nr 492/2011].
 - Obywatelom, których dotyczy problem, brakuje instrumentów do egzekwowania przysługujących im praw.
 - Obywatele UE nie są wystarczająco poinformowani o przysługujących im prawach.
- Komisja podkreśla, że jej krytyczne stanowisko dodatkowo uzasadnia fakt, iż zaledwie 3,1 proc. obywateli UE w wieku produkcyjnym żyje w innym niż ojczyźne Państwie Członkowskim.
- Celem Dyrektywy jest:
 - ułatwienie egzekwowania obowiązujących przepisów, oraz
 - promowanie równego traktowania i ułatwianie dostępu do informacji.
- Dyrektywa dotyczy dyskryminacji ze względu na obywatelstwo (art. 2) w rozumieniu Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu pracowników [(EU) nr 492/2011].

› Tło: Rozporządzenie w sprawie swobodnego przepływu (EU) nr 492/2011

- Rozporządzenie nakazuje równe traktowanie – jako faktycznych lub potencjalnych pracowników – własnych obywateli i obywateli innych Państw Członkowskich (art. 1-10 Reg)
- Powyższa zasada równego traktowania dotyczy w szczególności:
 - poszukiwania pracy, otrzymywania wsparcia ze strony biur zatrudnienia oraz procedur rekrutacyjnych (art. 1, 2 i 5 Reg),
 - warunków zatrudnienia i pracy, a szczególnie wynagradzania i zwalniania (art. 7 (1) Reg),
 - edukacji, szkoleń i staży zawodowych, w tym również dla członków rodzin (art. 7 (3), art. 10 Reg),
 - przywilejów podatkowych i socjalnych (art. 7 (2) Reg),
 - członkostwa w związkach zawodowych (art. 8 Reg) oraz
 - wynajmu lub zakupu mieszkań (art. 9 Reg).
- Chociaż Państwa Członkowskie mogą utrzymać przepisy, których obowiązywanie jest związane z posiadaniem określonego obywatelstwa oraz traktować własnych obywateli inaczej niż obcokrajowców, przepisy te nie mogą dotyczyć obywateli UE. Chodzi w szczególności o:
 - szczególne procedury rekrutacyjne dla obcokrajowców (art. 3 (2) Reg) oraz
 - ograniczenia liczby obcokrajowców mogących wjechać na teren danego kraju (art. 4 (1) Reg).

Analiza z dnia 5 sierpnia 2013 r.

- W szczególnych przypadkach możliwe jest odstępianie od zasady równego traktowania w odniesieniu do wszystkich pracowników z innych krajów. Chodzi głównie o:
 - stawianie wymogu znajomości określonego języka, niezbędnej do zajmowania określonego stanowiska (art. 3 (1), paragraf 2 Reg) oraz
 - dopuszczanie do sprawowania funkcji publicznej (art. 8 Reg).
- › **Egzekwowanie praw**
 - Państwa Członkowskie muszą zagwarantować, że wszelkie ograniczenia swobody przepływu pracowników będą możliwe do zaskarżenia. Dotyczy to również sytuacji, w których umowa o pracę naruszająca prawo już wygasła (art. 3 (1)).
 - „Stowarzyszenia, organizacje i inne podmioty prawne” (art. 4 (1)), mające uzasadniony interes, powinny móc brać udział [w postępowaniach dotyczących egzekucji praw – przyp. tłum.] w imieniu pracowników, których prawa zostały naruszone, oraz ich rodzin. Stwierdzenie istnienia uzasadnionego interesu leży w kompetencjach Państw Członkowskich.
 - Warunkiem udziału jest zgoda poszkodowanego.
 - Po uzyskaniu takiej zgody stowarzyszenia, organizacje i inne podmioty prawne mogą działać we własnym imieniu lub w imieniu poszkodowanego,
 - Stowarzyszenia, organizacje i inne podmioty prawne mogą wszczynać procedury lub uczestniczyć w nich.
 - Państwa Członkowskie mogą wyznaczać terminy ograniczające egzekwowanie praw (art. 3 (2) i art. 4 (2)).
- › **Wspieranie równego traktowania i dostępu do informacji**
 - Państwa Członkowskie muszą stworzyć „organy” do monitorowania i wsparcia równego traktowania wszystkich pracowników. Zadanie to można powierzyć istniejącym agencjom, zajmującym się zwalczaniem dyskryminacji w innych obszarach (art. 5 (1)).
 - Wspomniane agencje powinny posiadać uprawnienia do: (art. 5 (2))
 - świadczenia pomocy prawnej lub innej osobom zgłaszającym skargi,
 - prowadzenia niezależnych badań dotyczących zjawiska dyskryminacji ze względu na przynależność państwową,
 - publikacji raportów,
 - opracowywania zaleceń w przypadku stwierdzenia dyskryminacji,
 - publikowania informacji na temat stosowania przepisów UE.
 - Wspomniane organy powinny korzystać i współpracować z „istniejącymi na poziomie UE serwisami zajmującymi się wsparciem i informowaniem”, takimi jak internetowa platforma informacji publicznych Your Europe oraz Europejska sieć publicznych służb zatrudnienia EURES (art. 5 (3)).
 - Państwa Członkowskie mogą również upoważnić wspomniane agencje do monitorowania przestrzegania przez te państwa prawa do swobodnego poruszania się (art. 8 (2)).
 - Państwa Członkowskie powinny też wspierać dialog z organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi na temat przestrzegania zasady równego traktowania (art. 6).
 - Państwa Członkowskie powinny zagwarantować, że unijne przepisy dotyczące swobody przepływu pracowników, w tym również omawiana tu dyrektywa, zostaną udostępnione wszystkim „zainteresowanym osobom przy wykorzystaniu wszelkich stosownych środków” (s. 22), (art. 7 (1)).
 - Informacje na temat prawa do swobodnego poruszania się muszą być przejrzyste, łatwo dostępne, wszechstronne i aktualne. Muszą być dostępne co najmniej poprzez platformę Your Europe oraz sieć EURES (art. 7 (2)).
- › **Przepisy końcowe**
 - Państwa Członkowskie mogą wprowadzić omawiane tu przepisy lub utrzymać te regulacje, które są bardziej korzystne (art. 8 (1)).
 - W ciągu dwóch lat po wygaśnięciu terminu na wprowadzenie dyrektywy do krajowych porządków prawnych, Komisja wyda raport na temat wdrożenia omawianej dyrektywy i zaproponuje niezbędne poprawki (art. 10).

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Spójne wdrożenie Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu pracowników można zagwarantować tylko poprzez działania na szczeblu UE.

Tło polityczne

Przedłożenie omawianej tu dyrektywy Komisja zapowiedziała w komunikacie „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” [COM(2012) 173] oraz „W kierunku inwestycji społecznych na rzecz wzrostu i spójności” [COM(2013) 83].

Procedura prawna

26 kwietnia 2013 r.

Przyjęcie przez Komisję

Termin nieustalony

Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Analiza z dnia 5 sierpnia 2013 r.

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcje Generalne:	Dyrekcja generalna ds. zatrudnienia i spraw społecznych (prowadząca)
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. zatrudnienia (prowadząca), sprawozdawca Edit Bauer (Grupa Europejskiej Partii Ludowej, Słowacja), Komisja ds. Edukacji; Komisja Prawna, Komisja ds. Równego Traktowania, Komisja Petycji
Sposób podejmowania decyzji w Radzie UE	Większość kwalifikowana (zgoda większości Państw Członkowskich oraz co najmniej 260 głosów przy co najmniej 352 głosujących)

Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne	Art. 46 TFEU (swoboda przepływu siły roboczej)
Rodzaj kompetencji legislacyjnych	Kompetencje dzielone (art 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna	Art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

„Niewielki” odsetek obywateli UE pracujących w Państwach Członkowskich innych niż ojczyzna nie musi świadczyć o istnieniu barier dla mobilności związanych z przynależnością państwową, ponieważ na decyzję o wyjeździe wpływ mają różne czynniki, takie jak bariera językowa, przywiązanie do własnego kraju, wsparcie dla bezrobotnych w kraju ojczystym lub uznawalność kwalifikacji zawodowych w kraju docelowym. Większe zaangażowanie UE w kwestię egzekwowania swobody przepływu siły roboczej jest mimo to uzasadnione. Choć Państwa Członkowskie zgodziły się – na mocy art. 45 TFEU oraz Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu siły roboczej – wprowadzić niedyskryminujący dostęp do lokalnego rynku pracy dla wszystkich obywateli UE, to w krajowej polityce istnieje wiele bodźców – wśród nich m.in. troska o reelekcję – by część profesji wyłączyć z ogólnoeuropejskiej konkurencji.

Organy Państw Członkowskich wyznaczone do nadzorowania równego traktowania pracowników mogą identyfikować przypadki dyskryminacji obcokrajowców przez pracodawców. Wątpliwe jest jednak to, czy będą one w stanie – jako organy rządowe – egzekwować od innych organów państwa przestrzeganie prawa do swobodnego przepływu siły roboczej. By to zagwarantować, agencje takie muszą cieszyć się wystarczająco dużą niezależnością.

Dla szerszego korzystania ze swobody przemieszczania się pracowników ważne jest funkcjonowanie przejrzystych i łatwo dostępnych źródeł informacji o prawach przysługujących przy podejmowaniu pracy w innych Państwach Członkowskich. Słuszne jest więc szersze wykorzystanie platformy Your Europe i sieci EURES.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Kluczowym kryterium podejmowania decyzji w sprawie lokalizacji inwestycji jest dostępność wykwalifikowanych pracowników. Likwidacja międzynarodowych barier dla mobilności, oczekiwana w wyniku wprowadzenia proponowanych rozwiązań, ułatwi rekrutację pracowników na rynku UE i zwiększy atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska ma kompetencje w zakresie podejmowania wszelkich niezbędnych działań służących swobodnemu przepływowi siły roboczej (art. 46 TFEU).

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości

Proporcjonalność

Wniosek w sprawie dyrektywy jest istotnym uzupełnieniem Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu siły roboczej, które – choć przyznaje szerokie uprawnienia – nie zawiera przepisów dotyczących ich egzekwowania. Omawiana tu dyrektywa ma zlikwidować tę lukę.

Niezbędne wydaje się przede wszystkim upoważnienie stowarzyszeń, organizacji i innych podmiotów prawnych do występowania w imieniu zainteresowanych stron. Nie przekracza to zakresu działań niezbędnych do osiągnięcia celu, ponieważ po pierwsze: przypadki dyskryminacji ze względu na przynależność narodową zwykle dotyczą pracowników, dla których zarówno system prawny, jak i język kraju docelowego są obce. Zaangażowanie stron trzecich w takim przypadku jest wskazane. Po drugie, wciąż wymagane będzie wyrażenie zgody przez poszkodowanego, by wykluczyć możliwość nadużyć. I po trzecie: to Państwa Członkowskie będą mogły określać, które podmioty mają „uzasadniony interes” [by móc występować w imieniu poszkodowanego – przyp. tłum.].

Analiza z dnia 5 sierpnia 2013 r.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości

Rozwiązania alternatywne

Biorąc pod uwagę niezadowolenie Komisji Europejskiej z poziomu dostępności informacji dla pracodawców i pracowników na temat swobody przepływu siły roboczej oraz niewystarczających możliwości egzekwowania praw, zaproponowana Dyrektywa wydaje się być niewystarczająca. Problemów napotykanym przy realizacji swobody przepływu pracowników nie da się skutecznie rozwiązać w drodze dyrektywy, oznacza to bowiem pozostawienie Państwom Członkowskim zbyt dużej dowolności. Proponowane rozwiązania powinny być bezpośrednio włączone do Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu siły roboczej [(EU) nr 492/2011].

Przepisy w sprawie skarg (art. 3) oraz w sprawie uprawnień do reprezentowania nadanych stowarzyszeniom, organizacjom i innym podmiotom prawnym (art. 4) powinny zostać zapisane jako nowy art. 10a i 10b w oddzielnej, czwartej sekcji I rozdziału Rozporządzenia. Przepisy w sprawie wspierania równego traktowania oraz dostępu do informacji powinny zostać włączone do Rozporządzenia jako dodatkowy rozdział

WNIOSKI

Omawiany wniosek jest istotnym uzupełnieniem Rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu siły roboczej, które – choć przyznaje szerokie uprawnienia – nie zawiera przepisów dotyczących ich egzekwowania. Problemów napotykanym przy realizacji swobody przepływu pracowników nie da się skutecznie rozwiązać w drodze dyrektywy - proponowane przepisy należy włączyć bezpośrednio w treść Rozporządzenia.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl