



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.4.2017 r.
SWD(2017) 201 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Towarzyszący dokumentowi:

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

Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych

{COM(2017) 250 final}

{SWD(2017) 200 final}

{SWD(2017) 206 final}

Spis treści

Wprowadzenie	3
Rozdział I – Równość szans i dostęp do zatrudnienia	6
Kształcenie, szkolenia i uczenie się przez całe życie.....	6
Równouprawnienie płci.....	11
Równość szans.....	16
Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia	19
Rozdział II - Sprawiedliwe warunki pracy	23
Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie	23
Wynagrodzenie	29
Informacje dotyczące warunków zatrudnienia i ochrony w przypadku zwolnienia.	32
Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników.....	36
Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym	41
Zdrowe, bezpieczne i odpowiednio dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych	44
Rozdział III – Ochrona socjalna i włączenie społeczne	49
Opieka nad dziećmi i wsparcie na rzecz dzieci	49
Ochrona socjalna	54
Świadczenia dla bezrobotnych	58
Minimalny dochód.....	61
Dochód osób starszych i emerytury	64
Służba zdrowia.....	68
Integracja osób niepełnosprawnych	71
Opieka długoterminowa.....	74
Mieszkania i pomoc dla bezdomnych	77
Dostęp do podstawowych usług	80

Wprowadzenie

Europejski filar praw socjalnych określa szereg istotnych zasad i praw na potrzeby wsparcia sprawiedliwych i sprawnie funkcjonujących rynków pracy oraz systemów bezpieczeństwa socjalnego. Wszystkie te zasady i prawa łącznie wyznaczają ambitny program na rzecz lepiej funkcjonujących gospodarek i bardziej sprawiedliwych i odpornych społeczeństw. Celem jest stymulowanie odnowionego procesu konwergencji mającego na celu stworzenie lepszych warunków pracy i życia w całej Europie. W tym kontekście europejski filar praw socjalnych ma właśnie zapewnić obywatelom nowe, bardziej skuteczne prawa, rozwiązywać pojawiające się społeczne wyzwania i problemy zmieniającego się świata pracy, szczególnie w świetle pojawiających się rodzajów zatrudnienia związanych z nowymi technologiami i rewolucją cyfrową. Przedmiotowe zasady i prawa obejmują obszary zatrudnienia, ochrony socjalnej, włączenia społecznego, kształcenia i równych szans.

Podstawę filaru stanowi obowiązujące prawodawstwo na szczeblu UE i na szczeblu międzynarodowym. W szczególności opiera się on na Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r., Europejskiej karcie społecznej z 1961 r., zrewidowanej Europejskiej karcie społecznej z 1996 r. i Europejskim kodeksie zabezpieczenia społecznego Rady Europy. We wspomnianych zasadach uwzględniono również odpowiednie konwencje, zalecenia i inne powiązane protokoły Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jednocześnie w ciągu ostatnich 30 lat nastąpił również rozwój dorobku socjalnego UE dzięki nowym postanowieniom w Traktatach, przyjęciu Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, nowemu prawodawstwu i orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ostatnio dzięki przyjęciu celów zrównoważonego rozwoju ONZ do 2030 r. zapewniono nowy program ukierunkowany na eliminację ubóstwa oraz rozwiązywanie problemów zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym, społecznym, solidarności i środowiskowym w zrównoważony i zintegrowany sposób.

Niniejszy dokument składa się z trzech rozdziałów, co odpowiada strukturze europejskiego filaru praw socjalnych, przy czym w każdym z nich przedstawiono szczegółowo treść każdej zasady lub każdego prawa. Każdą z zasad lub każde z praw przedstawiono w trzech głównych sekcjach obejmujących istniejący dorobek socjalny, wyjaśnienie treści i zakresu oraz sugestie dotyczące wdrażania.

Unijny dorobek prawny

W przypadku każdej zasady lub każdego prawa w pierwszej części niniejszego dokumentu przedstawiono unijny dorobek socjalny, zaczynając od odpowiednich postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i przypominając kompetencje ustawodawcze i ich granice określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Ta część kończy się przypomnieniem istotnych obowiązujących środków ustawodawczych i nieustawodawczych, które przyczyniają się do wdrażania danej zasady lub danego prawa.

Treść tej sekcji nie jest wyczerpująca, gdyż przedstawiono w niej najważniejsze instrumenty, tj. zarówno środki prawnie wiążące, jak i zalecenia Rady lub Komisji zawierające wytyczne.

Należy pamiętać, że w przypadku odniesienia do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej postanowienia Karty są kierowane do instytucji, organów, urzędów i agencji unijnych z należyтым uwzględnieniem zasady pomocniczości, a do państw członkowskich wyłącznie w przypadku wdrażania przez nie prawa Unii.

Zasady i prawa filaru

Dzięki filarowi zasady i prawa ujęte w wiążących przepisach prawa Unii stają się bardziej widoczne, bardziej zrozumiałe i wyraźniejsze dla obywateli oraz dla podmiotów na wszystkich szczeblach. Ponadto w przypadku niektórych szczególnych obszarów filar wzbogaca istniejący dorobek prawny o nowe elementy. Kwestie tę wyjaśniono szczegółowo w drugiej sekcji.

Zawarte w filarze zasady i prawa są skierowane do obywateli Unii i obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich niezależnie od ich statusu zatrudnienia, a także do organów publicznych i partnerów społecznych.

Wdrażanie

Biorąc pod uwagę prawny charakter filaru, nie można przedmiotowych zasad i praw bezpośrednio wyegzekwować i konieczne będzie przełożenie ich na specjalne działania lub odrębne akty prawne na odpowiednim szczeblu. Kwestię tę wyjaśniono w trzeciej części dokumentu, w której przedstawiono ewentualne sposoby skutecznego wdrażania każdej zasady lub każdego prawa przez państwa członkowskie i partnerów społecznych, którzy ponoszą główną odpowiedzialność za praktyczne wdrażanie zasad i praw socjalnych. Ponadto w sekcji tej przedstawiono pokrótce, w jaki sposób działania Unii mogą przyczynić się do wdrażania filaru.

Europejski semestr, czyli roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej, stanowił i wciąż stanowi istotny środek ścisłego monitorowania zmian na poziomie UE i państw członkowskich, przyczyniając się do promowania ukierunkowanych reform zgodnych z krajową specyfiką, które w szerokim zakresie obejmują treści filaru, od kształcenia, szkolenia i uczenia się przez całe życie, po aktywne wsparcie osób bezrobotnych, płace, opiekę nad dziećmi, ochronę socjalną i minimalny dochód lub emeryturę i systemy opieki zdrowotnej. Analizy i zalecenia dotyczące poszczególnych państw i strefy euro będą odzwierciedlać rozwój praw socjalnych i przyczyniać się do promowania tego rozwoju dzięki ocenie, monitorowaniu i porównywaniu postępów w ich wdrażaniu. Stopniowo będzie prowadzona analiza porównawcza w odniesieniu do ograniczonej grupy obszarów o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania strefy euro, takich jak prawodawstwo w zakresie ochrony zatrudnienia, świadczenia dla bezrobotnych, płace minimalne, minimalny dochód i umiejętności.

W ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zostanie zapewnione wsparcie na rzecz wdrażania europejskiego filaru praw socjalnych. Jako uzupełnienie filaru główną rolę będzie odgrywał w szczególności Europejski Fundusz Społeczny, jak również inne kluczowe inicjatywy na

rzecz spójności społecznej, takie jak Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji czy Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Filar będzie również odgrywał pewną rolę przy opracowywaniu okresu programowania po 2020 r.

Wcielanie w życie zagwarantowanych w filarze zasad i praw stanowi wspólne zobowiązanie i wspólną odpowiedzialność Unii, państw członkowskich i partnerów społecznych, prowadzących działania zgodnie z podziałem kompetencji określonym w unijnych Traktatach i uwzględniających zasady pomocniczości i proporcjonalności, zdrowe finanse publiczne i poszanowanie autonomii partnerów społecznych.

Pod żadnym względem nie należy interpretować europejskiego filaru praw socjalnych jako ograniczającego lub niekorzystnie wpływającego na zasady i prawa uznane, zgodnie z ich odpowiednimi obszarami zastosowania, w prawie Unii lub w prawie międzynarodowym lub w umowach międzynarodowych, których stroną jest Unia lub wszystkie państwa członkowskie, w tym w Europejskiej karcie społecznej z 1961 r. oraz w stosownych konwencjach i zaleceniach MOP. Wdrażanie filaru można wzmocnić dzięki ratyfikacji stosownych konwencji MOP, zmienionej Europejskiej karty społecznej z 1996 r. i dołączonego do niej Protokołu dodatkowego ustanawiającego system skarg zbiorowych.

Udział partnerów społecznych ma również zasadnicze znaczenie pod względem realizacji praw socjalnych. Zgodnie z art. 151 TFUE promowanie dialogu między partnerami społecznymi stanowi wspólny cel Unii i jej państw członkowskich. Zgodnie z art. 154 TFUE na poziomie unijnym w dziedzinach polityki określonych w art. 153 TFUE należy konsultować się z partnerami społecznymi, którzy mogą zwracać się z wnioskiem o wykonywanie ich umów na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą wspierać wdrażanie filaru za pośrednictwem rokowań zbiorowych na poziomie krajowym lub gromadząc dobre praktyki i wymieniając się nimi w całej Europie.

Ponadto w odniesieniu do poszerzania uczestnictwa w kształtowaniu polityki i dalszego mobilizowania podmiotów społecznych do udziału w realizacji zasad i praw ujętych w filarze decydujące znaczenie ma dialog obywatelski zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Dialog obywatelski, w którym uczestniczą organizacje społeczeństwa obywatelskiego, umożliwia reprezentowanie szeregu interesów obywatelskich zainteresowanych stron oraz przyczynia się do zwiększenia przejrzystości, odpowiedzialności i zasadności publicznych decyzji.

Filar należy wdrażać zgodnie z dostępnymi zasobami oraz w granicach należytego zarządzania budżetem i zobowiązań traktatowych regulujących kwestie finansów publicznych. W szczególności ustanowienie filaru nie ma wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie powinno wpływać na równowagę finansową takich systemów.

Rozdział I – Równość szans i dostęp do zatrudnienia

Kształcenie, szkolenia i uczenie się przez całe życie

Każdy ma prawo do wysokiej jakości edukacji włączającej, szkoleń i uczenia się przez całe życie, w celu utrzymania i nabywania umiejętności, które umożliwią pełne uczestnictwo w życiu społecznym i skuteczne zarządzanie przekwalifikowaniem na rynku pracy.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 14 Karty przyznaje się każdemu prawo do nauki oraz dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 165 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona, aby przyczyniać się do rozwoju edukacji wysokiej jakości poprzez zachęcanie do współpracy w zakresie polityki między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i wdrażanie ich działań, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i ich różnorodność kulturową i językową. W art. 166 TFUE upoważnia się Unię do urzeczywistniania polityki kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego.

c) Obowiązujące środki

W zaleceniu Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży¹ wzywa się państwa członkowskie do zapewnienia, aby wszyscy młodzi ludzie w wieku do 25 lat w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu.

W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (2006/962/WE)² określono wiedzę, umiejętności i postawy konieczne do osobistej samorealizacji, bycia aktywnym obywatelem, spójności społecznej i uzyskania szans na zatrudnienie.

¹ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1.

² Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie, Dz.U. L 394 z 30.12.2006, s. 10.

W zaleceniu Rady z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie polityk na rzecz ograniczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki³ wezwano państwa członkowskie do opracowania kompleksowych strategii mających na celu wspieranie młodzieży w kończeniu kształcenia średniego II stopnia oraz do osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020” pod względem ograniczenia odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do 2020 r., tak aby nie przekraczał on 10 %.

W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym (2006/143/WE) określono działania, które można podejmować na szczeblu krajowym i na szczeblu UE w celu wspierania rozwoju i akredytacji szkolnictwa wyższego wysokiej jakości.

W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (2009/C 155/01)⁴ przedstawiono wspólne narzędzia służące zarządzaniu jakością w celu promowania lepszego kształcenia i szkolenia zawodowego.

W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie⁵ określono podstawę pomiaru osiągnięć w kształceniu w oparciu o efekty uczenia się. W zaleceniu Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego⁶ wezwano państwa członkowskie do przedstawienia rozwiązań służących identyfikacji, dokumentacji i poświadczaniu efektów uczenia się prowadzących do uzyskania kwalifikacji.

Wraz z przyjęciem w czerwcu 2016 r. Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności⁷ uruchomiono szereg działań mających na celu poprawę jakości i adekwatności kształtowania umiejętności, zwiększanie widoczności i porównywalności umiejętności oraz poprawę gromadzenia informacji na temat umiejętności. Obejmują one zalecenie Rady z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie ścieżek poprawy umiejętności: nowe możliwości dla dorosłych⁸, w którym wzywa się państwa członkowskie do oferowania dorosłym wsparcia w osiągnięciu minimalnego poziomu umiejętności czytania i pisania, rozumowania matematycznego i kompetencji cyfrowych oraz w dążeniu do zdobywania kwalifikacji odpowiadających poziomowi wykształcenia średniego, a także stworzenia planu działania na rzecz współpracy sektorowej w zakresie umiejętności.

³ Zalecenie Rady z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie polityk na rzecz ograniczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, Dz.U. C 191 z 1.7.2011, s. 1.

⁴ Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym, Dz.U. C 155 z 8.7.2009, s. 1.

⁵ Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, Dz.U. C 111 z 6.5.2008, s. 1.

⁶ Zalecenie Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, Dz.U. C 398 z 22.12.2012, s. 1.

⁷ Komunikat Komisji, Nowy europejski program na rzecz umiejętności, COM(2016) 381 final z dnia 10.6.2016 r.

⁸ Dz.U. C 484 z 24.12.2016, s. 1

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

Europejski filar praw socjalnych określa ogólne prawo do kształcenia i szkolenia przez całe życie. Koncentrując się na jakości i włączeniu społecznym, wykracza on poza postanowienia art. 14 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Filar ma na celu zapewnienie kształcenia i szkolenia o wysokiej jakości, zarówno formalnego, jak i pozaformalnego. Podkreślono w nim znaczenie kształcenia i umiejętności na potrzeby skutecznego uczestnictwa w rynku pracy i spójności społecznej. Podkreślono w nim możliwości utrzymania i nabywania umiejętności. Oznacza to elastyczne możliwości uczenia się i przekwalifikowania, które powinny być dostępne w każdym momencie życia i kariery zawodowej, w tym na etapach systemów wczesnej edukacji, wstępnego i dalszego kształcenia, szkolnictwa wyższego oraz szkolenia oraz kształcenia i szkolenia dorosłych.

Edukacja włączająca, szkolenie i uczenie się przez całe życie obejmują dostępne środki służące nabywaniu, utrzymywaniu lub rozwijaniu umiejętności i kompetencji na poziomie dającym każdemu odpowiednie przygotowanie do aktywnego życia. Należy na przykład zaspokajać specjalne potrzeby osób niepełnosprawnych lub osób wywodzących się ze zmarginalizowanych środowisk w taki sposób, aby zapewnić im jednakowy dostęp do takich środków.

Dalszy nacisk kładziony jest na umiejętności wymagane w przypadku zmian stanu na rynku pracy obejmujących zmiany statusu zatrudnienia, zmianę pracodawcy, rozpoczynanie przerwy w karierze zawodowej lub powrót z takiej przerwy, lub też przechodzenie ze stanu zatrudnienia do stanu samozatrudnienia. Obejmuje to między innymi nabywanie i utrzymywanie podstawowych umiejętności cyfrowych.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za określanie treści nauczania i szkolenia zawodowego oraz za organizację systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. Są proszone, aby poza stosowaniem postanowień filaru w trakcie wdrażania przyjętych w tym obszarze unijnych środków, realizowały je również w tym kontekście.

Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk. Mogą oni w tym kontekście promować, opracowywać i wносить swój wkład w strategię polityczne na poziomie przedsiębiorstwa, na szczeblu lokalnym, krajowym lub unijnym, aby zwiększyć możliwości szkolenia, przekwalifikowania i uczenia się przez całe życie, a także w celu zapewnienia praktyk zawodowych i przygotowania zawodowego dla większej liczby osób.

Jako priorytety dla swojego obecnego programu prac na lata 2015-2017 partnerzy społeczni UE na poziomie międzybranżowym wybrali potrzeby w zakresie umiejętności w gospodarkach cyfrowych oraz promowanie przygotowania zawodowego, mające na celu zwiększanie zatrudnienia wśród ludzi młodych i będą organizowali wymianę informacji dotyczących tych kwestii między krajowymi partnerami społecznymi.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

W 2017 r. Komisja zaproponuje zalecenie Rady w sprawie ram jakościowych dotyczących przygotowania zawodowego, w którym zdefiniuje kluczowe elementy, które powinny zostać wprowadzone, aby umożliwić ludziom nabywanie stosownych umiejętności i kwalifikacji dzięki programom przygotowania zawodowego wysokiej jakości.

Europejskie ramy kwalifikacji z 2008 r. są zmieniane (w Radzie trwają obecnie negocjacje w sprawie zmienionego zalecenia), a zalecenie w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie z 2006 r. jest aktualizowane.

Ramy Europass⁹ są aktualizowane, aby zaoferować ludziom ulepszone narzędzia umożliwiające przedstawianie swoich umiejętności i otrzymywanie informacji dotyczących potrzeb i tendencji w zakresie umiejętności.

Komisja wdroży uruchomioną niedawno inicjatywę koalicji na rzecz umiejętności cyfrowych i zatrudnienia, która ma towarzyszyć transformacji cyfrowej, promując wymianę najlepszych praktyk oraz partnerstwa między przemysłem, podmiotami świadczącymi usługi kształcenia i partnerami społecznymi.

W 2017 r. Komisja zaproponuje zalecenie Rady w sprawie promowania włączenia społecznego i wspólnych wartości poprzez edukację i kształcenie pozaformalne, aby zapewnić państwom członkowskim wsparcie i wskazówki.

Komisja przedstawi komunikat w sprawie modernizacji szkolnictwa wyższego, w którym określi działania na poziomie UE, których celem jest eliminowanie głównych problemów, w tym rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności i promowanie doskonałości w rozwijaniu umiejętności; rozwijanie systemów szkolnictwa wyższego, które są nie tylko skuteczne i efektywne, lecz również sprzyjają włączeniu społecznemu i są powiązane ze swoimi społecznościami; oraz zapewnianie, aby instytucje szkolnictwa wyższego przyczyniały się do innowacji w regionie.

Komisja przedstawi komunikat w sprawie rozwoju szkół i doskonałego nauczania, w którym poruszy problemy utrzymującego się wysokiego odsetka młodzieży o niskich umiejętnościach podstawowych, nierówności w sukcesach edukacyjnych i zmieniających się wymagań w zakresie kompetencji w naszych społeczeństwach.

Komisja zaproponuje zalecenie Rady, w którym określi wytyczne w sprawie poprawy dostępności jakościowych i ilościowych informacji dotyczących planów, jakie mają absolwenci placówek

⁹ Decyzja nr 2241/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (Europass), Dz.U. L 390 z 31.12.2004, s. 6.

szkolnictwa wyższego oraz kształcenia i szkolenia zawodowego w UE po ukończeniu kształcenia i szkolenia.

W komunikacie z grudnia 2016 r. „Inwestowanie w młodzież Europy”¹⁰ Komisja zaproponowała nowe działania na rzecz wsparcia zatrudnienia młodzieży i zapewnienia większych możliwości dla młodzieży.

Aby zapewnić pełną i trwałą realizację gwarancji dla młodzieży, Komisja zaproponowała zwiększenie budżetu Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i przeznaczenie dodatkowego 1 mld EUR na przydział środków budżetowych na rzecz tej inicjatywy uzupełnionych środkami z Europejskiego Funduszu Społecznego w wysokości 1 mld EUR, a także zapewnienie dalszego wsparcia na rzecz współpracy zewnętrznej i działań informacyjnych, wzajemnego uczenia się i monitorowania.

W czerwcu 2016 r. Komisja Europejska zaproponowała działania mające na celu wsparcie państw członkowskich w zakresie integracji obywateli państw trzecich w systemie szkolnictwa w ramach unijnego planu działania na rzecz integracji¹¹.

Cedefop, czyli Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego, jedna ze zdecentralizowanych agencji UE, wspiera prace Komisji, państw członkowskich i partnerów społecznych w zakresie modernizacji systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, promując dostęp do kształcenia i szkolenia zawodowego, jego atrakcyjność i skuteczność, oraz informując o bieżącym i przyszłym popycie i bieżącej i przyszłej podaży w zakresie umiejętności na europejskim rynku pracy.

¹⁰ COM(2016) 940 final.

¹¹ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-integration-action-plan-of-third-country-nationals-launched>.

Równouprawnienie płci

a) Należy zapewnić równe traktowanie i możliwości kobiet i mężczyzn oraz wspierać je we wszystkich dziedzinach, w tym w dziedzinach dotyczących uczestnictwa w rynku pracy, warunków zatrudnienia oraz systemu przebiegu i oceny kariery.

b) Kobiety i mężczyźni mają prawo do równej płacy za pracę o tej samej wartości.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Artykuł 23 Karty stanowi, że należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia. Stanowi on również, że zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej.

Artykuł 33 Karty stanowi, że w celu pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym każdy ma prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem i prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia może podjąć działania niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji, m.in. ze względu na płeć.

Zgodnie z art. 153 TFUE Unia może przyjąć środki, w tym dyrektywy określające minimalne wymagania, w celu wsparcia i uzupełnienia działań państw członkowskich, m.in. w dziedzinie równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy. W dyrektywach przyjętych na podstawie art. 153 TFUE unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń w sposób mogący zahamować tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Zgodnie art. 157 ust. 3 TFUE prawodawcy Unii mogą przyjmować środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, w tym zasady równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości. W art. 157 ust. 4 TFUE określono, że zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania.

c) Obowiązujące środki

W dyrektywach Unii Europejskiej zakazuje się dyskryminacji i promuje się równouprawnienie płci w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, samozatrudnienia, dostępu do towarów i usług oraz

dostarczania towarów i usług oraz zabezpieczenia społecznego, a także określa się prawa związane z urlopem macierzyńskim i rodzicielskim.

W dyrektywie 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹² zagwarantowano równe traktowanie kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, w tym do awansu, i do kształcenia zawodowego; warunki pracy, w tym wynagrodzenie; oraz systemy zabezpieczenia społecznego pracowników. Zalecenie Komisji 2014/124/UE¹³ ma na celu wzmocnienie zasady równości wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn dzięki przejrzystości.

W dyrektywie Rady 79/7/EWG¹⁴ przewidziano równe traktowanie kobiet i mężczyzn w dziedzinie systemów zabezpieczenia społecznego, które zapewniają ochronę na wypadek choroby, inwalidztwa, wypadków przy pracy i chorób zawodowych, bezrobocia i ryzyka związanego ze starością; oraz pomocy społecznej uzupełniającej lub zastępującej podstawowe systemy. W dyrektywie Rady 2004/113/WE¹⁵ zagwarantowano równe traktowanie mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług. W dyrektywie 2010/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁶ uściślono, że zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn ma zastosowanie do osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz sytuacji, gdy małżonkowie lub partnerzy życiowi osób prowadzących działalność na własny rachunek uczestniczą w ich działalności.

Dyrektywa Rady 92/85/EWG¹⁷ zawiera środki służące wspieraniu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy w odniesieniu do pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią oraz ustanawia prawo do urlopu macierzyńskiego wynoszącego 14 tygodni oraz gwarantuje ochronę przed zwolnieniem z pracy w okresie od początku ciąży do końca urlopu macierzyńskiego.

W dyrektywie Rady 2010/18/UE¹⁸ ustanowiono prawo do urlopu rodzicielskiego i określono wymogi minimalne w odniesieniu do takiego urlopu (cztery miesiące dla każdego z rodziców, przy czym co najmniej jeden miesiąc bez możliwości przenoszenia na drugiego rodzica), jak również ochronę praw

¹² 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 przedrządowana), Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23.

¹³ Zalecenie Komisji z dnia 7 marca 2014 r. w sprawie wzmocnienia zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn dzięki przejrzystości, Dz.U. L 69 z 8.3.2014, s. 112.

¹⁴ Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 6 z 10.1.1979, s. 24.

¹⁵ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37.

¹⁶ 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, Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1.

¹⁷ Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (dziesiąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG), Dz.U. L 348 z 28.11.1992, s. 1.

¹⁸ Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE, Dz.U. L 68 z 18.3.2010, s. 13.

pracowniczych i praw po powrocie do pracy oraz prawa do opuszczenia pracy z powodu działania siły wyższej.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru podkreślono potrzebę aktywnego promowania równości kobiet i mężczyzn poprzez pozytywne działania we wszystkich obszarach. Rozszerzając równość na wszystkie obszary, zakres filaru wykracza poza istniejący dorobek prawny. Przepisy dotyczące równouprawnienia płci skupiają się w szczególności na uczestnictwie w rynku pracy (jak odzwierciedlają to różnice w zatrudnianiu kobiet i mężczyzn), warunkach zatrudnienia (np. różnice w korzystaniu z zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy przez kobiety i przez mężczyzn) oraz na systemie przebiegu i oceny kariery zawodowej (np. odsetek kobiet na stanowiskach kierowniczych i niewielka liczba kobiet przedsiębiorców) i na wszystkich obszarach, w których konieczne są dalsze postępy. W ramach zasady 2 lit. b) zajęto się problemem różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn, które wciąż mają miejsce mimo obowiązujących przepisów prawa.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za transpozycję i egzekwowanie przepisów przyjętych na szczeblu unijnym. Biorąc pod uwagę, że środki unijne stanowią jedynie minimalne normy, zachęca się państwa członkowskie do wykraczania poza przedmiotowe przepisy w celu wprowadzenia w życie tej zasady.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na szczeblu unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

Jako priorytet dla swojego obecnego programu prac na lata 2015-2017 partnerzy społeczni UE na poziomie międzybranżowym wybrali równouprawnienie płci, organizując wymianę praktyk między krajowymi i sektorowymi partnerami społecznymi dotyczących sposobów ograniczania różnic w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Komisja wdroży dokument strategicznego zaangażowania na rzecz równouprawnienia płci na lata 2016–2019¹⁹, w którym określono główne priorytety w tym obszarze i przedstawiono stosowanie istniejących narzędzi, takich jak europejski semestr, fundusze unijne i egzekwowanie przepisów prawa.

¹⁹ SWD (2015)278.

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia inicjatywę „Nowy początek w ramach wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów”. Proponuje w niej działania legislacyjne i z zakresu polityki mające na celu ułatwienie korzystania z urlopu rodzicielskiego zarówno przez kobiety, jak i przez mężczyzn, wprowadzenie urlopu ojcowskiego i urlopu opiekuńczego, promowanie korzystania z elastycznej organizacji pracy, a także zapewnienie większej liczby placówek opieki nad dziećmi i innych oraz wyższej jakości takich placówek, jak również wyeliminowanie gospodarczych czynników zniechęcających, takich jak demobilizujące świadczenia i ulgi podatkowe, które zniechęcają drugiego żywiciela rodziny, często kobiety, do wejścia na rynek pracy.

Komisja przyjmie sprawozdanie uzupełniające w sprawie postępów poczynionych przez państwa członkowskie we wdrażaniu zalecenia o przejrzystości, w którym oceni potencjalną potrzebę dodatkowych środków, aby zapewnić pełne stosowanie zasady równości wynagrodzeń.

Ponadto przedstawiła wniosek w sprawie dyrektywy mającej na celu dalsze zapewnianie większej równości na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach²⁰.

Komisja intensyfikuje swoje wysiłki na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet i prowadzi działania zmierzające do przystąpienia UE do Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej) na podstawie wniosku złożonego przez nią w marcu 2016 r.²¹.

Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, jedna ze zdecentralizowanych agencji UE, wspiera prace Komisji, państw członkowskich i partnerów społecznych w obszarze równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

²⁰ COM(2012) 614.

²¹ COM(2016) 111 final.

Równość szans

Niezależnie od płci, pochodzenia rasowego lub etnicznego, wyznawanej religii lub przekonań, wieku lub orientacji seksualnej, każdy ma prawo do równego traktowania i do równych szans w zakresie zatrudnienia, ochrony socjalnej, kształcenia i dostępności do publicznie dostępnych towarów i usług. Należy promować równość szans niedostatecznie reprezentowanych grup.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 21 Karty zakazuje się wszelkiej dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Z zachowaniem określonych wyjątków, w art. 21 Karty zakazuje się również wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do podejmowania środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Ponadto art. 18 TFUE odnosi się do zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

c) Obowiązujące środki

W dyrektywie Rady 2000/43/WE²² (dyrektywie w sprawie równości rasowej) zakazuje się dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w dostępie do zatrudnienia, prowadzenia działalności na własny rachunek i uprawiania zawodu, w zakresie warunków zatrudnienia i pracy, kształcenia, szkolenia zawodowego, ochrony socjalnej, świadczeń społecznych i dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem. W dyrektywie Rady 2000/78/WE²³ (dyrektywa w sprawie równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy) zakazano dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w zakresie dostępu do zatrudnienia, pracy na własny rachunek, pracy i kształcenia zawodowego. W obu dyrektywach zakazuje się różnych form dyskryminacji: dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania, zachowania polegającego na zmuszaniu do praktykowania zachowań dyskryminacyjnych oraz wiktymizacji. UE jest stroną Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych²⁴.

²² Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22.

²³ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

²⁴ Decyzja Rady z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. L 23 z 27.1.2010, s. 35.

Legalnie przebywający obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi lub podlegający innym dyrektywom UE²⁵ powinni być traktowani w szeregu obszarów na równi z obywatelami państw przyjmujących, zwłaszcza pod względem warunków pracy, w tym wynagrodzenia i zwalniania, dostępu do kształcenia i szkolenia zawodowego oraz zabezpieczenia społecznego. W 2004 r. państwa członkowskie przyjęły wspólne podstawowe zasady integracji obywateli państw trzecich, które stanowią ramy polityki współpracy dotyczącej integracji w UE oraz ramy, na podstawie których państwa członkowskie mogą oceniać i określać swoje działania.

W zaleceniu Rady 2013/C 378/01²⁶ przedstawiono wytyczne w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich, w szczególności w kwestii dostępu do kształcenia, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i zakwaterowania.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

Filar częściowo wykracza poza obecny dorobek prawny, rozszerzając ochronę przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną o obszary ochrony socjalnej, w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, kształcenia oraz dostępności do publicznie dostępnych towarów i usług. W ramach filaru rozszerzono również zakaz dyskryminacji ze względu na płeć o obszar kształcenia, który nie jest objęty bieżącym dorobkiem prawnym.

Polityka równości szans ma na celu promowanie włączenia społecznego i uczestnictwa niedostatecznie reprezentowanych grup w rynku pracy i w społeczeństwie. W postanowieniach filaru podkreśla się, że konieczne mogą być szczególne środki, aby zapobiegać niedogodnościom powiązanim z pewnymi powodami wymagającymi ochrony oraz korygować i kompensować takie niedogodności. Przedmiotowa zasada stanowi zachętę dla państw członkowskich do rozwiązywania problemu grup zagrożonych dyskryminacją za pośrednictwem pozytywnych działań i środków zachęcających, np. poprzez wspieranie pracodawców w zakresie praktyk służących promowaniu różnorodności siły roboczej.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za transpozycję i egzekwowanie przepisów przyjętych na szczeblu unijnym. Biorąc pod uwagę, że określone powyżej środki unijne zawierają minimalne normy, zachęca się państwa członkowskie do wykraczania poza te przepisy w celu realizowania założeń filaru.

²⁵ Dyrektywy w sprawie: łączenia rodzin, niebieskiej karty, jednego zezwolenia, naukowców, studentów, kwalifikowania jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, pracowników sezonowych i osób przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa.

²⁶ Zalecenie Rady z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich, Dz.U. C 378 z 24.12.2013, s. 1.

Ponadto zachęca się państwa członkowskie, aby czyniły dalsze postępy w negocjacjach nad proponowaną nową dyrektywą w sprawie równego traktowania w celu jej szybkiego przyjęcia. Za pośrednictwem swoich krajowych organów do spraw równości państwa członkowskie mogą promować równość szans grup niedostatecznie reprezentowanych i zapewniać pomoc ofiarom dyskryminacji na tym tle.

Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Komisja będzie kontynuować swoje wysiłki, aby zapewnić przyjęcie zaproponowanej nowej dyrektywy w sprawie równego traktowania mającej na celu rozszerzenie ochrony przed dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną²⁷ o ochronę socjalną, w tym zabezpieczenie społeczne i opiekę zdrowotną; kształcenie; świadczenia społeczne; oraz dostęp do dóbr i usług dostępnych publicznie, włącznie z budownictwem mieszkaniowym.

Unia wspiera podmioty pośredniczące, takie jak organizacje pozarządowe, partnerzy społeczni i organy do spraw równości w celu poprawy ich zdolności do zwalczania dyskryminacji, wspierania opracowywania polityk w zakresie równości na szczeblu krajowym i wymiany dobrych praktyk między państwami Unii, oraz dalszych działań na rzecz zarządzania różnorodnością ukierunkowanego na działalność gospodarczą w ramach strategicznej odpowiedzi na bardziej zróżnicowane społeczeństwo, bardziej zróżnicowane bazę klientów, strukturę rynku i siłę roboczą.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jedna ze zdecentralizowanych agencji UE, wspiera prace Komisji, państw członkowskich i partnerów społecznych w obszarach równości szans i niedyskryminacji.

²⁷ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}.

Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia

a) Każdy ma prawo do terminowej i dopasowanej do indywidualnych potrzeb pomocy, mającej na celu poprawę perspektyw zatrudnienia lub samozatrudnienia. Obejmuje to prawo do otrzymania wsparcia w odniesieniu do poszukiwania pracy, szkolenia i przekwalifikowania zawodowego. Każdy człowiek ma prawo do przenoszenia uprawnień dotyczących ochrony socjalnej i szkoleń podczas przekwalifikowania zawodowego.

b) Młodzież ma prawo do dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego, stażu lub dobrej oferty pracy w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia.

c) Osoby bezrobotne mają prawo do spersonalizowanego, ciągłego i spójnego wsparcia. Osoby długotrwale bezrobotne mają prawo do dogłębnej indywidualnej oceny najpóźniej po 18 miesiącach bezrobocia.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 14 Karty przyznaje się każdemu prawo do nauki oraz dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego. W art. 29 Karty zagwarantowano każdemu prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy. Artykuł 34 Karty stanowi, że Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę między innymi w przypadku utraty zatrudnienia.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 147 TFUE Unia przyczynia się do urzeczywistnienia wysokiego poziomu zatrudnienia, zachęcając do współpracy państw członkowskich i, w razie potrzeby, wspierając i uzupełniając ich działania. Czyniąc to, szanuje ona w pełni kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie. W art. 153 ust. 2 TFUE upoważnia się Unię do przyjmowania środków legislacyjnych w celu wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich służących integracji osób wykluczonych z rynku pracy. W art. 166 TFUE upoważnia się Unię do urzeczywistniania polityki kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich, w pełni szanując ich odpowiedzialność za treść i organizację kształcenia zawodowego.

c) Obowiązujące środki

Unia i jej państwa członkowskie wspólnie realizują europejską strategię zatrudnienia, w której określono wspólne cele i zadania dotyczące polityki w zakresie zatrudnienia i która ma na celu utworzenie większej liczby miejsc pracy i lepszych miejsc pracy w całej Unii²⁸. Istotą tej strategii jest

²⁸ Zob. np. decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015, Dz.U. 268 z 15.10.2015, s. 28.

koordynacja działań państw członkowskich służących pomocy osobom bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia.

W zaleceniu Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży²⁹ (zalecenie w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży) wzywa się państwa członkowskie do zapewnienia, aby wszyscy młodzi ludzie w wieku do 25 lat otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego.

W zaleceniu Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy³⁰ zaleca się, aby najpóźniej po 18 miesiącach bezrobocia osobom długotrwale bezrobotnym zaproponowano dogłębną indywidualną ocenę i doradztwo oraz zawarcie umowy w sprawie integracji na rynku pracy obejmującej indywidualną ofertę, a także wskazano im punkt kompleksowej obsługi.

W zaleceniu Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy³¹ określono zintegrowaną, kompleksową strategię na rzecz aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, łączącej odpowiednie wsparcie dochodu, integracyjne rynki pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości.

W planie działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r.³² przedstawiono wizję oraz konkretne środki służące wspieraniu przedsiębiorczości w Europie. Środki na rzecz wsparcia samozatrudnienia na poziomie UE mają również na celu uwzględnienie tych grup ludności, których potencjał przedsiębiorczości nie został w pełni wykorzystany, w szczególności kobiet (które stanowią zaledwie 29 % przedsiębiorców w Europie). W sprawozdaniu grupy ekspertów ds. przedsiębiorczości społecznej³³ przyjętym w 2016 r. zaproponowano szczególne działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej.

W ramach europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia ustanowionej na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE³⁴ utworzono platformę służącą porównaniu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia na poziomie europejskim, określeniu dobrych praktyk i promowaniu wzajemnego uczenia się w celu wzmocnienia usług aktywnego wsparcia.

²⁹ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1.

³⁰ Zalecenie Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, Dz.U. C 67 z 20.2.2016, s. 1.

³¹ Zalecenie Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.

³² COM(2012) 795 final.

³³ http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises/expert-groups_pl

³⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 32.

Celem europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia (EURES) ponownie ustanowionej na podstawie rozporządzenia (UE) 2016/589³⁵ jest poprawa funkcjonowania, spójności i integracji rynków pracy w UE, w tym na szczeblu transgranicznym.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru określono zbiór praw osób poszukujących pracy niezależnie od ich statusu zatrudnienia. Skoncentrowano się na zapewnianiu pomocy w znalezieniu pracy, która może obejmować usługi w zakresie zatrudnienia, takie jak doradztwo i poradnictwo dotyczące poszukiwania pracy, lub uczestnictwo w „aktywnych działaniach”, takich jak szkolenia, dofinansowanie zatrudnienia lub wsparcie w zakresie powrotu na rynek pracy. Prawa te wykraczają poza zakres art. 29 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym odniesiono się jedynie do prawa dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy. Pomoc w prowadzeniu działalności na własny rachunek również stanowi znaczne poszerzenie obowiązującego wspólnotowego dorobku prawnego.

W odniesieniu do wspomnianych praw trzy elementy mają kluczowe znaczenie: wczesna interwencja, zindywidualizowana pomoc i wsparcie w zwiększeniu szans na zatrudnienie. Ten ostatni element, którego podstawę stanowi prawo do otrzymywania wsparcia na rzecz kształcenia lub zdobywania nowych kwalifikacji, ma kluczowe znaczenie z uwagi na przystosowywanie się do szybko zmieniającego się rynku pracy.

Dzisiejsi pracownicy częściej zmieniają miejsca pracy niż w przeszłości, a obowiązujące uprawnienia do szkolenia lub ochrony socjalnej nie powinny zniechęcać do takiej mobilności. W ramach filaru potwierdzono możliwość przenoszenia zdobytych przez pracowników uprawnień do szkoleń lub ochrony socjalnej w przypadku, gdy zmieniają oni swój status zatrudnienia lub pracodawcę, rozpoczynając przerwę w karierze zawodowej lub powracając z niej lub przechodząc z zatrudnienia do samozatrudnienia.

Jeżeli chodzi o osoby młode, w ramach filaru odwołano się do głównych kierunków zalecenia w sprawie gwarancji dla młodzieży, rozszerzając ich zastosowanie na wszystkie osoby młode.

W przypadku osób bezrobotnych w ramach filaru przewidziano prawo do spersonalizowanego wsparcia obejmującego koncepcje zindywidualizowanej, szczegółowej oceny, doradztwa i poradnictwa. Spójność odnosi się do ciągłości wsparcia, np. w przypadku gdy czas korzystania ze świadczeń dla bezrobotnych dobiegł końca, w tym zapewnienia innych środków, takich jak usługi społeczne w celu wyeliminowania barier uniemożliwiających znalezienie pracy. W przypadku osób długotrwale bezrobotnych, tj. osób, które są bezrobotne od ponad dwunastu miesięcy, przewidziano prawo do spersonalizowanego wsparcia obejmującego koncepcje zindywidualizowanej i szczegółowej

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013, Dz.U. L 107 z 22.4.2016, s. 1.

oceny oraz umowy w sprawie integracji na rynku pracy, o której mowa w zaleceniu Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za wdrożenie wytycznych i zaleceń dotyczących strategii zatrudnienia uzgodnionej na poziomie unijnym. W celu wdrożenia przedmiotowej zasady zachęca się państwa członkowskie do uaktualnienia i rozszerzenia swoich praktyk dotyczących zapewnienia pomocy w znalezieniu zatrudnienia i samozatrudnienia, a także do wspierania środków na rzecz ochrony uprawnień pracowników do szkolenia i ochrony socjalnej, gdy zmieniają oni pracę.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym prowadzone są konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Jako priorytet dla swojego obecnego programu prac na lata 2015–2017 partnerzy społeczni UE na poziomie międzybranżowym wybrali skuteczność i jakość aktywnej polityki rynku pracy. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Realizacja programu gwarancja dla młodzieży została poddana ocenie w ramach komunikatu z października 2016 r. „Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później”³⁶. W komunikacie z grudnia 2016 r. „Inwestowanie w młodzież Europy”³⁷ Komisja zaproponowała nowe działania na rzecz wsparcia zatrudnienia młodzieży i zapewnienia większych możliwości dla młodzieży.

Aby zapewnić pełną i trwałą realizację gwarancji dla młodzieży, Komisja zaproponowała zwiększenie budżetu Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i przeznaczenie dodatkowego 1 mld EUR na przydział środków budżetowych na rzecz tej inicjatywy uzupełnionych środkami z Europejskiego Funduszu Społecznego w wysokości 1 mld EUR, a także zapewnienie dalszego wsparcia na rzecz współpracy zewnętrznej i działań informacyjnych, wzajemnego uczenia się i monitorowania.

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na temat inicjatywy dotyczącej „dostępu do ochrony socjalnej”³⁸ w celu uregulowania różnic w dostępie do ochrony socjalnej pracowników zatrudnionych w oparciu o standardowe formy zatrudnienia, osób zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów i osób pracujących w oparciu o różne formy samozatrudnienia. Konsultacje będą dotyczyły sposobów

³⁶ COM(2016) 646 final.

³⁷ COM(2016) 940 final.

³⁸ C(2017) 2610.

umożliwiających przeniesienie praw i zapewniających ich przejrzystość w przypadku zmiany pracodawcy, zmiany rodzaju umowy lub w przypadku przejścia na samozatrudnienie. Konsultacje będą również dotyczyły sposobów ograniczenia różnic w dostępie do usług w zakresie zatrudnienia, szkoleń, rehabilitacji i działań związanych z ponownym wprowadzeniem w odniesieniu do różnych rodzajów stosunków pracy i osób samozatrudnionych.

Ponadto w 2017 r. Komisja skonsoliduje Europejski Korpus Solidarności i zapewni mu solidne podstawy prawne, aby stworzyć nowe możliwości dla osób młodych związane z wolontariatami, stażami lub praktykami zawodowymi.

Europejska sieć służb zatrudnienia (sieć publicznych służb zatrudnienia) realizuje projekt *uczenia się opartego na analizie porównawczej*, mający na celu poprawę funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, łączący wskaźnikową analizę porównawczą z wzajemnym uczeniem się w celu lepszego ukierunkowania aktywnego wsparcia na osoby poszukujące pracy.

W czerwcu 2016 r. Komisja Europejska zaproponowała działania mające na celu wsparcie państw członkowskich w zakresie integracji cudzoziemców na rynku pracy w ramach unijnego planu działania na rzecz integracji³⁹.

Rozdział II – Sprawiedliwe warunki pracy

Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie

- a) **Niezależnie od rodzaju i czasu trwania stosunku pracy, pracownicy mają prawo do sprawiedliwego i równego traktowania w odniesieniu do warunków pracy, dostępu do ochrony socjalnej i szkoleń. Promowane jest przejście na umowy o pracę na czas nieokreślony.**
- b) **Zgodnie z przepisami i układami zbiorowymi pracodawcom zapewnia się elastyczność, której potrzebują w celu szybkiego przystosowania się do zmian w kontekście gospodarczym.**
- c) **Promuje się innowacyjne formy pracy zapewniające warunki pracy o wysokiej jakości. Wspiera się przedsiębiorczość i samozatrudnienie. Ułatwiona powinna być mobilność zawodowa.**
- d) **Należy nie dopuszczać do stosunków pracy prowadzących do niekorzystnych warunków pracy, w tym w drodze zakazu nadużywania nietypowych umów. Każdy okres próbny powinien mieć uzasadniony czas trwania.**

1. Unijny dorobek prawny

³⁹ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-integration-action-plan-of-third-country-nationals-launched>.

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 31 Karty zatytułowanym „Należyte i sprawiedliwe warunki pracy” każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność. W art. 34 Karty potwierdzono poszanowanie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków służących wsparciu i uzupełnianiu działań państw członkowskich, m.in. w dziedzinie warunków pracy oraz zabezpieczeń społecznych i ochrony socjalnej pracowników. W dyrektywach przyjętych na podstawie art. 153 TFUE unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń w sposób mogący zahamować tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Art. 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 nie mają wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów.

Zgodnie z art. 162 TFUE Europejski Fundusz Społeczny dąży do zwiększenia mobilności geograficznej i zawodowej pracowników wewnątrz Unii oraz do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcji.

Zgodnie z art. 166 TFUE Unia wdraża politykę kształcenia zawodowego, która stanowi wsparcie i uzupełnienie działania państw członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego.

c) Obowiązujące środki

Przyjęto już trzy dyrektywy w celu ochrony pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych stosunków pracy: porozumienie ramowe dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy zawarte przez partnerów społecznych (UNICE, CEEP i ETUC), załączone do dyrektywy Rady 97/81/WE⁴⁰, zapewnia pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy ochronę przed mniej korzystnym traktowaniem niż porównywalnych pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy oraz stanowi, że pracodawcy powinni rozpatrywać wnioski pracowników o przejście z zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy lub odwrotnie; porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte również przez partnerów społecznych (ETUC, UNICE i CEEP), załączone do dyrektywy Rady

⁴⁰ 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/, Dz.U. L 14 z 20.1.1998, s. 9.

1999/70/WE⁴¹, chroni pracowników zatrudnionych na czas określony przed mniej korzystnym traktowaniem niż porównywalnych pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony oraz zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia działań mających na celu zapobieganie nadużyciom wynikającym z zawierania następujących po sobie umów na czas określony; oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE⁴² w sprawie pracy tymczasowej, w ramach której ustanowiono równe traktowanie w zakresie zasadniczych warunków pracy i warunków zatrudnienia między pracownikami tymczasowymi a pracownikami zatrudnianymi bezpośrednio przez przedsiębiorstwo użytkownika.

Ponadto w dyrektywie Rady 91/533/EWG⁴³ (dyrektywie dotyczącej pisemnego oświadczenia) pracownikom przyznano prawo do uzyskania pisemnej informacji na temat zasadniczych aspektów ich stosunku pracy w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od momentu zatrudnienia.

Komisja wspiera innowacyjne modele biznesowe, w ramach których stwarza się obywatelom UE możliwości pod względem ułatwienia wejścia na rynek pracy, elastyczności pracy i nowych źródeł dochodów⁴⁴.

W planie działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r.⁴⁵ przedstawiono wizję oraz konkretne działania służące ożywieniu przedsiębiorczości w Europie. Środki na rzecz wsparcia samozatrudnienia na poziomie UE mają również na celu uwzględnienie tych grup ludności, których potencjał przedsiębiorczości nie został w pełni wykorzystany, w szczególności kobiet (które stanowią zaledwie 29 % przedsiębiorców w Europie). W sprawozdaniu grupy ekspertów ds. przedsiębiorczości społecznej⁴⁶ przyjętym w 2016 r. zaproponowano szczególne działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej.

Zwiększona dobrowolna i sprawiedliwa mobilność geograficzna i zawodowa pracowników została uwzględniona w celach sieci publicznych służb zatrudnienia – ustanowionej na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE – i europejskiej sieci służb zatrudnienia ustanowionej na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy.

⁴¹ Dyrektywa Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Dz.U. L 175 z 10.7.1999, s. 43.

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej, Dz.U. L 327 z 5.12.2008, s. 9.

⁴³ Dyrektywa Rady 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy, Dz.U. L 288 z 18.10.1991, s. 32.

⁴⁴ Zob. w tym względzie komunikat z dnia 2 czerwca 2016 r. dotyczący Europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się, COM(2016) 356 final.

⁴⁵ Komunikat Komisji, Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r., COM(2012) 795 final z dnia 9 stycznia 2013 r.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises/expert-groups_pl

Zgodnie z dyrektywą 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 kwalifikacji⁴⁷ w przypadku obywateli państw trzecich posiadających wysokie kwalifikacje ograniczono jednak ich mobilność zawodową w okresie pierwszych dwóch lat legalnego zatrudnienia w państwie członkowskim, aby przestrzegać zasady preferencji wspólnotowej oraz aby uniknąć nadużyć.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W filarze odzwierciedlono wyzwania stawiane przez zmieniający się świat pracy i nowe formy zatrudnienia, zatwierdzając zróżnicowanie stosunków pracy, przedsiębiorczości i samozatrudnienia, a z drugiej strony ustanawiając zabezpieczenia mające na celu zapobieganie nadużyciom związanym ze stosunkiem pracy mogącym prowadzić do niekorzystnych warunków pracy, a także określone gwarancje, aby zapewnić pracownikom dostęp do szkoleń i zabezpieczenia społecznego przez okres ich kariery zawodowej.

W ramach filaru rozszerzono zakres gwarancji równego traktowania poza trzy formy stosunku pracy (zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, praca na czas określony i praca tymczasowa) obecnie objęte unijnym dorobkiem prawnym oraz przewidziano równe traktowanie pracowników niezależnie od rodzaju stosunku pracy. Ponadto położono nacisk na wsparcie na rzecz przejścia na stosunek pracy na czas nieokreślony.

W ramach przedmiotowego filaru uznano elastyczność niezbędną do szybkiego dostosowania się pracodawców do zmian w kontekście gospodarczym. Takie dostosowania mogą na przykład obejmować obiektywnie uzasadnione zróżnicowane traktowanie lub dostosowanie do warunków pracy w celu uniknięcia nadmiernego spadku zatrudnienia w razie pogorszenia koniunktury gospodarczej. Takie zmiany nie mogą być jednostronne i muszą być ograniczone obowiązującymi przepisami i układami zbiorowymi.

Zakres rzeczowy zasady równego traktowania został poszerzony, aby zagwarantować dostęp do ochrony socjalnej oraz do szkoleń. Zasada ta zapewnia równe traktowanie pod względem dostępu do ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego. Obowiązujące przepisy unijne (dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy i pracy na czas określony) zobowiązują pracodawców do ułatwienia dostępu do szkoleń. Przedmiotowa zasada wykracza poza ten zakres i stawia *wymóg* równego traktowania w dostępie do szkoleń.

Równe traktowanie może jednak nie wystarczyć, aby zapobiec niepewności zatrudnienia, szczególnie w przypadku gdy jeden i ten sam pracodawca stosuje jedynie niestandardowe formy zatrudnienia. W związku z tym zasada przewiduje wyraźny zakaz nadużyć. Zakaz nadużyć związanych ze stosunkiem pracy prowadzących do niepewności zatrudnienia oraz zakaz nadmiernie długich okresów próbnych wykracza poza obecny dorobek prawny UE. W związku z tym środki zapobiegawcze mogą obejmować

⁴⁷ 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 (Dz.U. L 155 z 18.6.2009, s. 17);

zróżnicowane opodatkowanie stosunków pracy prowadzących do niepewności zatrudnienia lub ustanowienie systemów *bonus-malus* dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne.

W ramach filaru podkreślono znaczenie wspierania pojawiających się modeli biznesowych, innowacyjnych form pracy, przedsiębiorczości i samozatrudnienia. Zasadniczo nowe modele biznesowe mają potencjał tworzenia możliwości, ułatwiania wejścia na rynek pracy, elastyczności pracy oraz pozyskiwania nowych źródeł dochodów. Takie wsparcie powinno jednak opierać się na wymogu dotyczącym jakości warunków pracy. Aby zmaksymalizować wpływ takich innowacji na zatrudnienie, ułatwienie mobilności zawodowej może stworzyć większe możliwości w zakresie szkolenia zawodowego i przekwalifikowania zawodowego oraz systemu zabezpieczenia społecznego, który promuje i ułatwia zmiany w karierze zawodowej.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Każde państwo członkowskie może w różny sposób określać równowagę między bezpieczeństwem a elastycznością na swoim rynku pracy. W celu nadania skuteczności przepisom filaru, oprócz transpozycji i wdrożenia przepisów przyjętych na szczeblu unijnym, państwa członkowskie są jednak zachęcane do dostosowania swoich przepisów dotyczących zatrudnienia i ochrony socjalnej do pojawiających się nowych form zatrudnienia.

Zgodnie z art. 154 TFUE, na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw przewidzianych w art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja uruchamia pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na temat przeglądu dyrektywy 91/533/EWG (dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia)⁴⁸. W ramach konsultacji zasięgnięta zostanie opinia partnerów społecznych na temat potrzeby znaczącej zmiany dyrektywy w celu wprowadzenia minimalnych norm mających zastosowanie do każdej formy stosunku pracy oraz zakazujących nadużyć.

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na temat inicjatywy dotyczącej dostępu do ochrony socjalnej⁴⁹ w celu wyeliminowania zróżnicowań w dostępie pracowników zatrudnionych w oparciu o standardowe formy zatrudnienia, osób zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów i pracujących w

⁴⁸ C(2017) 2611.

⁴⁹ C(2017) 2610.

oparciu o różne formy samozatrudnienia do ochrony socjalnej. Konsultacje w równym stopniu dotyczą dostępu do służb zatrudnienia i szkoleń oraz możliwości przenoszenia uprawnień dotyczących ochrony socjalnej i szkoleń w celu ułatwienia mobilności zawodowej.

W 2017 r. Komisja zakończy ocenę sprawności i wydajności regulacyjnej dyrektyw nadających skuteczność umowom ramowym między partnerami społecznymi dotyczącym pracy na czas określony i zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Eurofound, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, jedna ze zdecentralizowanych agencji UE, wspiera prace Komisji, państw członkowskich i partnerów społecznych dotyczące warunków pracy i stałej pracy, stosunków pracy, monitorowania zmian strukturalnych i zarządzania restrukturyzacją, koncentrując się na możliwościach i wyzwaniach ery cyfrowej.

Wynagrodzenie

a) Pracownicy mają prawo do godziwego wynagrodzenia zapewniającego godne warunki życia.

b) Należy zapewnić odpowiednie płace minimalne tak, aby zagwarantować zaspokojenie potrzeb pracowników i ich rodzin w świetle krajowych warunków gospodarczych i społecznych przy jednoczesnym zabezpieczeniu dostępu do zatrudnienia i zachęt do szukania pracy. Należy zapobiegać ubóstwu pracujących.

c) Wszystkie wynagrodzenia należy ustalać w przejrzysty i przewidywalny sposób zgodnie z praktykami krajowymi przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 31 Karty zatytułowanym „Należyte i sprawiedliwe warunki pracy” każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Artykuł 153 ust. 5 TFUE stanowi, że postanowienia art. 153 TFUE nie mają zastosowania do wynagrodzeń.

Zgodnie z art. 145 TFUE Unia i państwa członkowskie działają w celu wypracowania skoordynowanej strategii dla zatrudnienia. Zgodnie z art. 147 TFUE Unia przyczynia się do urzeczywistnienia wysokiego poziomu zatrudnienia, zachęcając do współpracy państwa członkowskie i w razie potrzeby wspierając i uzupełniając ich działania. Czyniąc to, szanuje ona w pełni kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie.

c) Obowiązujące środki

Unia wraz z państwami członkowskimi realizuje europejską strategię zatrudnienia, z uwzględnieniem monitorowania zmian dotyczących wynagrodzenia i płacy minimalnej oraz podstawowych mechanizmów ustalania płac⁵⁰. Zgodnie z art. 120 i następnymi TFUE w ramach unijnego procesu koordynacji polityki gospodarczej monitorowane są również tendencje dotyczące kosztów pracy, w tym elementów składowych wynagrodzenia. Zgodnie z art. 136 ust. 1 lit. b) TFUE zalecenia w zakresie polityki gospodarczej są również kierowane do strefy euro; może to również dotyczyć monitorowania kosztów pracy⁵¹. Nadzór określony w ramach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁵² z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania obejmuje monitorowanie zmian konkurencyjności, w tym kosztów pracy.

⁵⁰ Zob. np. decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015, Dz.U. 268 z 15.10.2015, s. 28.

⁵¹ Zob. np. zalecenie Rady z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s.

1.

⁵² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

W zaleceniu Rady z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ustanowienia krajowych rad ds. produktywności⁵³ zaleca się, aby ustanowione rady analizowały zmiany i polityki, które mogą mieć wpływ na produktywność i konkurencyjność, w tym odnoszące się do konkurentów światowych, z pełnym poszanowaniem przyjętych praktyk krajowych.

W zaleceniu Komisji 2008/867/WE⁵⁴ z dnia 3 października 2008 r. określono zintegrowaną, kompleksową strategię na rzecz aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, obejmującą promowanie pracy wysokiej jakości, w szczególności jeżeli chodzi o wynagrodzenia i świadczenia, w celu zapobiegania ubóstwu pracujących.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru określono prawo do godziwego wynagrodzenia zapewniającego godne warunki życia wszystkim pracownikom. Podobne prawa zostały już określone we Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r.⁵⁵, jednym ze źródeł tytułu X TFUE dotyczącego polityki społecznej oraz w (zmienionej) Europejskiej karcie społecznej.

W ramach filaru przewidziano poziom płacy minimalnej uwzględniający zarówno potrzeby pracowników i ich rodzin, jak również czynniki społeczne, taki jak zmiana poziomu życia, oraz czynniki gospodarcze, co może obejmować poziom wydajności. W ramach filaru uznano rolę płacy minimalnej w zwalczaniu ubóstwa z jednoczesnym unikaniem pułapek związanych z zatrudnieniem. Celem tego jest zwiększenie dochodów rodzin ubogich oraz zapewnienie godziwego wynagrodzenia za pracę dla osób znajdujących się na samym końcu struktury wynagrodzeń, zwiększając również tym samym ich motywację do pracy. Inne działania mogą również obejmować ograniczenie obciążenia podatkowego nałożonego na osoby o niskich dochodach i ich rodziny oraz uzupełnienie dochodów z pracy o skuteczne świadczenia społeczne.

W ramach filaru wymagane jest, aby wszystkie płace były określone w *przejrzysty i przewidywalny sposób*, z pełnym poszanowaniem praktyki krajowej, w szczególności jeżeli chodzi o prawo partnerów społecznych do rokowań zbiorowych oraz o ich autonomię. Jeżeli chodzi o płace minimalne, w większości państw członkowskich obowiązuje krajowa ustawowa płaca minimalna. Jest to instrument regulacyjny, dzięki któremu jednolita płaca minimalna jest prawnie wiążąca dla wszystkich pracowników. W kilku państwach członkowskich nie istnieje ustawowa płaca minimalna i partnerzy społeczni określają różne płace minimalne za pośrednictwem układów zbiorowych, często w pojedynczym sektorze. W ramach filaru w żadnym razie nie kwestionuje się tego zróżnicowania praktyk i uznaje się autonomię partnerów społecznych. W tym kontekście *przejrzystość* oznacza, że należy przestrzegać ugruntowanych procedur konsultacji przy określaniu płacy minimalnej prowadzących do konsensusu między właściwymi krajowymi organami i partnerami społecznymi, i ewentualnie korzystać z wkładu innych zainteresowanych stron i niezależnych ekspertów. Ponadto w

⁵³ Zalecenie Rady z dnia 20 września 2016 r. w sprawie ustanowienia krajowych rad ds. produktywności, Dz.U. C 349 z 24.9.2016, s. 1.

⁵⁴ Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.

⁵⁵ Wspólnotowa karta socjalna praw podstawowych pracowników – 9 grudnia 1989 r.

ramach filaru wzywa się do zapewnienia *przewidywalności* decyzji związanych z płacami, np. przez określenie zasad, takich jak korekta płacy minimalnej pod kątem kosztów utrzymania.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie i partnerzy społeczni są odpowiedzialni za określenie zmian wynagrodzenia i płacy minimalnej zgodnie z ich praktyką krajową, jak określono w ramach rokowania zbiorowego i systemów ustalania płac minimalnych. Zachęca się ich do wdrożenia przepisów określonych w ramach filaru za pośrednictwem przejrzystych mechanizmów ustalania płacy minimalnej i rokowania zbiorowego na poziomie krajowym, sektorowym i na poziomie przedsiębiorstwa, a także za pośrednictwem środków uzupełniających służących uniknięciu ubóstwa pracujących.

Ponadto państwa członkowskie mogą – o ile już tego nie uczyniły – ratyfikować i zastosować Konwencję nr 131 MOP dotyczącą ustalania płac minimalnych i Konwencję nr 154 w sprawie promowania rokowań zbiorowych.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać wdrażanie filaru za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz poprzez udział w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Kwestie dotyczące płacy minimalnej i innych środków służących zapobieganiu ubóstwu pracujących, a także bardziej ogólne kwestie związane z przejrzystością i przewidywalnością zmian wynagrodzeń, zostały ujęte w zaleceniach dla poszczególnych państw w ramach procesu europejskiego semestru.

Informacje dotyczące warunków zatrudnienia i ochrony w przypadku zwolnienia.

a) Przy zatrudnieniu pracownicy mają prawo otrzymywać informacje w formie pisemnej dotyczące ich praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy, w tym okresu próbnego.

b) Zanim pracownik zostanie zwolniony, ma prawo do otrzymania informacji na temat powodów zwolnienia oraz powinien mu zostać przyznany rozsądny okres wypowiedzenia. Pracownicy mają prawo dostępu do skutecznego i bezstronnego rozwiązywania sporów, a w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia mają prawo do dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniego odszkodowania.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 27 Karty każdemu pracownikowi przysługuje prawo do zagwarantowania mu, na właściwych poziomach, informacji i konsultacji we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych. W art. 30 Karty określono prawo każdego pracownika do ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwem i praktykami krajowymi. Artykuł 47 Karty gwarantuje wszystkim osobom, których prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, prawo do skutecznego środka odwoławczego.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków służących wsparciu i uzupełnianiu działań państw członkowskich w obszarach warunków pracy, ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, a także informacji i konsultacji z pracownikami. W dyrektywach przyjętych na podstawie art. 153 TFUE unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń w sposób mogący zahamować tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

c) Obowiązujące środki

W dyrektywie Rady 91/533/EWG⁵⁶ (dyrektywie dotyczącej pisemnego oświadczenia) pracownikom przyznano prawo do uzyskania pisemnej informacji na temat zasadniczych aspektów ich stosunku pracy w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od momentu zatrudnienia. Nie obejmuje ona szczególnych zobowiązań dotyczących okresów próbnych. Zgodnie z dyrektywą dotyczącą pisemnego oświadczenia pracodawca jest zobowiązany do poinformowania pracownika o długości przestrzeganych okresów wypowiedzenia w przypadku rozwiązania umowy lub stosunku pracy lub,

⁵⁶ Dyrektywa Rady 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy, Dz.U. L 288 z 18.10.1991, s. 32.

jeżeli nie mogą one zostać określone przy udzielaniu informacji, sposobach określania takich okresów wypowiedzenia.

Dyrektywa 2001/23/WE⁵⁷ regulująca prawa pracownicze w przypadku przejęcia przedsiębiorstw stanowi, że samo przejęcie przedsiębiorstwa nie daje ważnej podstawy do zwolnienia. W dyrektywie Rady 92/85/EWG⁵⁸ w sprawie ochrony macierzyństwa oraz w zmienionym porozumieniu ramowym dotyczącym urlopu rodzicielskiego zawartym przez partnerów społecznych (BusinessEurope, UEAPME, CEEP i ETUC) załączonym do dyrektywy Rady 2010/18/UE⁵⁹ zagwarantowano, odpowiednio, szczególną ochronę przed zwolnieniem kobiet w ciąży oraz rodziców korzystających z urlopu ojcowskiego lub urlopu związanego z przysposobieniem dziecka. Dyrektywa Rady 2000/78/WE⁶⁰ (dyrektywa w sprawie równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy) dotycząca równego traktowania w zakresie zatrudnienia zapewnia ochronę pracowników przed zwolnieniem w przypadku dyskryminacji z niedopuszczalnych powodów, w tym ochronę przed wiktymizacją. Zgodnie z prawem Unii ochronę przed zwolnieniem i niekorzystnym traktowaniem zapewniają również: dyrektywa w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin⁶¹, dyrektywa w sprawie równouprawnienia płci⁶², dyrektywa w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek⁶³ oraz dyrektywa w sprawie urlopu rodzicielskiego⁶⁴; ponadto ochrona ta została wzmocniona orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE.

Zgodnie z przepisami dyrektywy Rady 98/59/WE⁶⁵ w sprawie zwolnień grupowych pracodawców obowiązuje wymóg informowania przedstawicieli pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji oraz powiadamiania organów publicznych przed zwolnieniami grupowymi.

Zalecenie Rady z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie ram jakości staży⁶⁶ ma na celu poprawę jakości staży, zapewniając elementy jakości, które można bezpośrednio wykorzystać w przepisach krajowych

⁵⁷ Dyrektywa Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów, Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 6.

⁵⁸ Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią, Dz.U. L 348 z 28.11.1992, s. 1.

⁵⁹ Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC, Dz.U. L 68 z 18.3.2010, s. 13.

⁶⁰ Szczególną ochronę przed niesprawiedliwymi zwolnieniami wprowadzono również w innych unijnych dyrektywach antydyskryminacyjnych (takich jak dyrektywa 2006/54/WE czy dyrektywa 2000/43/WE).

⁶¹ 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/, Dz.U. L 14 z 20.1.1998, s. 9.

⁶² 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 preredagowana), Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23.

⁶³ 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, Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1.

⁶⁴ Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE, Dz.U. L 68 z 18.3.2010, s. 13.

⁶⁵ Dyrektywa Rady nr 98/59/WE w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych, Dz.U. L 225 z 12.8.1998, s. 16.

lub porozumieniach partnerów społecznych. Odnoszą się one w szczególności do treści dydaktycznych, warunków pracy i przejrzystości w zakresie warunków finansowych i praktyk dotyczących zatrudnienia.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru wymagane jest, aby pracownik otrzymał pisemne informacje dotyczące warunków pracy *w momencie rozpoczęcia* stosunku pracy, a nie w ciągu dwóch miesięcy, jak przewiduje się obecnie w dyrektywie dotyczącej pisemnego oświadczenia. Ponieważ okresy próbne są istotne w przypadku większości stosunków pracy, w ramach filaru w tym zakresie dodano również obowiązek informowania. Zmiany te przyczynią się do zwiększenia świadomości w zakresie praw dotyczących części pracodawców i pracowników. Powinny one również pomóc w ograniczeniu pracy nierejestrowanej.

Zakres filaru wychodzi również poza obowiązujący dorobek w wyniku wdrożenia zabezpieczeń proceduralnych i materialnych dotyczących pracowników w przypadku zwolnień. Należy zapewnić odpowiednie uzasadnienie oraz przestrzegać rozsądnego terminu wypowiedzenia. Ponadto zgodnie z założeniami filaru pracownicy powinni mieć dostęp do procedur skutecznego i bezstronnego rozstrzygania sporów. Procedury te mogą obejmować postępowanie polubowne, mediację lub procedury pojednawcze. W ramach filaru wprowadza się również prawo do odpowiedniego zadośćuczynienia w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia, obejmujące przywrócenie zatrudnienia lub odszkodowanie pieniężne. Nieuzasadnione zwolnienia należy rozumieć jako zwolnienia z naruszeniem przepisów mających zastosowanie do przedmiotowego stosunku pracy.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za transpozycję i egzekwowanie przepisów przyjętych na szczeblu unijnym. Biorąc pod uwagę, że określone powyżej środki unijne zawierają minimalne normy, zachęca się państwa członkowskie do wykraczania poza te przepisy w celu realizowania założeń filaru.

Ponadto państwa członkowskie mogą – o ile jeszcze tego nie uczyniły – ratyfikować i zastosować odpowiednie konwencje MOP, takie jak Konwencja nr 122 dotycząca polityki zatrudnienia, Konwencja nr 144 dotycząca konsultacji trójstronnych, Konwencja nr 135 dotycząca przedstawicieli pracowników oraz Konwencja nr 154 w sprawie promowania rokowań zbiorowych.

⁶⁶ Zalecenie Rady z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie ram jakości staży, Dz.U. C 88 z 27.3.2014, s. 1.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja uruchamia pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na temat przeglądu dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia⁶⁷, obejmujący zakres stosowania dyrektywy oraz rozszerzenie zakresu „pakietu informacyjnego”, w tym w sprawie okresu próbnego. W ramach tych konsultacji zasięgnięta zostanie opinia partnerów społecznych, czy dyrektywa wymaga znacznych zmian pod kątem wprowadzenia minimalnych praw pracowniczych mających zastosowanie do każdej formy stosunku pracy.

⁶⁷ C(2017) 2611.

Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników

a) Należy konsultować się z partnerami społecznymi na temat opracowywania i wdrażania polityki gospodarczej, polityki zatrudnienia i polityki społecznej zgodnie z praktykami krajowymi. Należy zachęcać ich 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 należy realizować na poziomie Unii i jej państw członkowskich.

b) Pracownicy lub ich przedstawiciele mają prawo do otrzymywania informacji i do uczestnictwa w konsultacjach we właściwym czasie w sprawach dla nich istotnych, w szczególności dotyczących przejęcia, restrukturyzacji i połączenia przedsiębiorstw oraz zwolnień grupowych.

c) Należy zachęcać do wspierania wzrostu zdolności partnerów społecznych pod względem promowania dialogu społecznego.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Art. 28 Karty stanowi, że pracownicy i pracodawcy lub ich odpowiednie organizacje mają zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania działań zbiorowych w przypadkach konfliktu interesów, w tym strajku, w obronie swoich interesów. Zgodnie z art. 27 Karty każdemu pracownikowi przysługuje prawo do zagwarantowania mu, na właściwych poziomach, informacji i konsultacji we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) promowanie dialogu między partnerami społecznymi stanowi wspólny cel Unii i państw członkowskich. Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia posiada uprawnienia do przyjęcia środków służących wsparciu i uzupełnianiu działań państw członkowskich w dziedzinie informowania pracowników i prowadzenia konsultacji z nimi oraz reprezentowania i zbiorowej obrony interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania. Uprawnienia przyznane na podstawie art. 153 TFUE nie mają zastosowania do wynagrodzeń, prawa zrzeszania się, prawa strajku czy prawa lokautu. W dyrektywach przyjętych na podstawie art. 153 TFUE unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń w sposób mogący zahamować tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

c) Obowiązujące środki

Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁶⁸ w sprawie informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami (dyrektywa w sprawie informowania i przeprowadzania konsultacji) ma na celu zapewnienie włączenia pracowników przed podjęciem decyzji przez zarząd, szczególnie w przypadku gdy planowana jest restrukturyzacja. Dyrektywa 2009/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej⁶⁹ dotyczy potrzeby zapewnienia odpowiednich procesów informowania i konsultowania w przedsiębiorstwach unijnych w drodze ustanowienia europejskich rad zakładowych zajmujących się kwestiami transgranicznymi, które mogą wywierać wpływ na pracowników. Zakres dyrektywy Rady 98/59/WE⁷⁰ w sprawie zwolnień grupowych i dyrektywy Rady 2001/23/WE⁷¹ w sprawie przejmowania przedsiębiorstw wykracza poza działania służące zapewnieniu odpowiedniego informowania przedstawicieli pracowników i konsultowania się z nimi; na przykład w tej ostatniej dyrektywie zagwarantowano ochronę praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstwa przez innego pracodawcę.

W unijnych ramach jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji⁷² promuje się zasady i dobre praktyki odnoszące się do pracodawców, pracowników, partnerów społecznych i organów publicznych i dotyczące przewidywania zmian i zarządzania procesami restrukturyzacji.

We wspólnym oświadczeniu podpisanym przez prezydencję Rady Unii Europejskiej, Komisję Europejską i europejskich partnerów społecznych w sprawie nowego początku dialogu społecznego podkreślono znaczenie budowania zdolności krajowych partnerów społecznych, zwiększonego udziału partnerów społecznych w polityce i stanowieniu prawa UE oraz zobowiązania do promowania międzybranżowego i sektorowego dialogu społecznego, w tym rezultatów tego dialogu na wszystkich szczeblach.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W filarze określono prawo partnerów społecznych do udziału w opracowywaniu i realizacji polityki w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej, jak również wspiera się w nim większe zaangażowanie

⁶⁸ Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej, Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 29.

⁶⁹ Dz.U. L 122 z 16.5.2009, s. 28.

⁷⁰ Dyrektywa Rady nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych, Dz.U. L 225 z 12.8.1998, s. 16.

⁷¹ Dyrektywa Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów, Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 16.

⁷² Komunikat Komisji, Unijne ramy jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji, COM(2013) 882 final z dnia 13.12.2013 r.

partnerów społecznych w kształtowanie polityki i stanowienie prawa przy jednoczesnym uwzględnianiu zróżnicowania krajowych systemów⁷³. Wdrażanie filaru wiąże się z ustanowieniem odpowiednich ram instytucjonalnych lub prawnych na szczeblu unijnym i krajowym dzięki przypisaniu partnerom społecznym jasnej roli nie tylko w ramach konsultacji i przygotowywania odpowiedniego prawodawstwa i polityki, lecz również w ramach ich wdrażania i egzekwowania.

W filarze przyznano wszystkim pracownikom ze wszystkich sektorów prawo do otrzymywania informacji i uczestnictwa w konsultacjach, bezpośrednio lub przez ich przedstawicieli, w sprawach istotnych dla nich, np. dotyczących przejęcia, restrukturyzacji i połączenia przedsiębiorstw oraz zwolnień grupowych. W tym względzie zasady ujęte w filarze wykraczają poza obowiązujący unijny dorobek prawny ponieważ: ma on zastosowanie niezależnie od liczby pracowników, których to dotyczy; jego zakres przedmiotowy obejmuje zarówno restrukturyzację, jak i połączenie przedsiębiorstw; prawo to nie dotyczy wyłącznie otrzymywania informacji, lecz również uczestnictwa w konsultacjach dotyczących każdego takiego zdarzenia korporacyjnego, co wiąże się z wymianą poglądów i z ustanowieniem spójnego dialogu z pracodawcą. Ponadto zasada 8 lit. b) obejmuje wszelkie kwestie dotyczące pracowników, natomiast obowiązujące dyrektywy zawierają ograniczony wykaz tematów związanych z uczestnictwem w procesach informacyjnych i konsultacyjnych. Dzięki zastosowanej w nim frazie „w dotyczących ich kwestiach, w szczególności (...)transferów, restrukturyzacji oraz łączenia przedsiębiorstw, a także zwolnień grupowych” zakres filaru wykracza poza postanowienia art. 27 Karty, w którym przyznaje się prawo do informacji i konsultacji „w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych”.

Chociaż budowanie zdolności stanowi przede wszystkim oddolny proces zależny od woli i wysiłków samych partnerów społecznych, w postanowieniach filaru podkreślono, że organy publiczne mogą uzupełniać te wysiłki, respektując przy tym autonomię partnerów społecznych. Budowanie zdolności odnosi się do zwiększania reprezentatywności partnerów społecznych i wzmocnienia ich zdolności operacyjnych, analitycznych i prawnych, aby mogli przystępować do rokowań zbiorowych i uczestniczyć w kształtowaniu polityki. Wsparcie takie może polegać na ustanowieniu odpowiednich ram instytucjonalnych/prawnych dzięki przydzieleniu partnerom społecznym jasnej roli w stanowieniu prawa, jak również dzięki zapewnieniu finansowego wsparcia.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Zachęca się państwa członkowskie, aby dążyły do ścisłej współpracy z partnerami społecznymi w zakresie opracowywania i wdrażania odpowiednich reform i polityk, z jednoczesnym poszanowaniem autonomii partnerów społecznych, oraz pomagały im w usprawnieniu funkcjonowania i polepszaniu skuteczności dialogu społecznego i stosunków pracy na szczeblu krajowym. Zachęca się również

⁷³ Nowy początek dialogu społecznego – oświadczenie prezydencji Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i europejskich partnerów społecznych, 16 czerwca 2016 r.

państwa członkowskie do wspierania dobrych praktyk w zakresie informowania i konsultowania pracowników i ich przedstawicieli.

Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

Partnerzy społeczni mogą przyczynić się do poprawy pod względem członkostwa i reprezentatywności zarówno w przypadku związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców, szczególnie w odniesieniu do ich zdolności reprezentowania osób samozatrudnionych, pracowników podlegających wszystkim rodzajom stosunku pracy, osób młodych, migrantów i kobiet, mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw oraz do poszerzania prawnej i technicznej wiedzy fachowej mającej ułatwić ich właściwy udział w opracowywaniu i wdrażaniu polityki w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

Partnerzy społeczni UE na poziomie międzybranżowym zobowiązali się do promowania budowania zdolności i do poprawy w zakresie wdrażania swoich autonomicznych umów w ramach swojego obecnego programu prac na lata 2015–2017.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej.

Trójstronny szczyt społeczny ds. wzrostu i zatrudnienia oraz dialog makroekonomiczny stanowią w dalszym ciągu kluczowe fora dyskusji z przedstawicielami partnerów społecznych na szczeblu politycznym.

Partnerzy społeczni UE na poziomie międzybranżowym zobowiązali się do promowania budowania zdolności i do poprawy w zakresie wdrażania swoich autonomicznych umów w ramach swojego obecnego programu prac na lata 2015–2017.

W 2017 r. Komisja opublikuje w ramach REFIT ocenę dyrektywy 2009/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym. Opublikuje również dokument zawierający wytyczne dotyczące tej samej dyrektywy, mające na celu poprawę jej wdrażania i służące ustanowieniu większej pewności prawa.

W 2017 r. Komisja przedstawi pozostałym instytucjom Unii i partnerom społecznym sprawozdanie dotyczące sposobu, w jaki państwa członkowskie stosują dobre praktyki zgromadzone w 2013 r. w „unijnych ramach jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji”⁷⁴.

Unia będzie nadal promować inwestycje państw członkowskich w budowanie zdolności partnerów społecznych i wspierać dostarczanie informacji przedstawicielom pracowników, uwzględniając ustawodawstwo krajowe, za pośrednictwem którego transponowano dyrektywy w sprawie informowania pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji, zwolnień grupowych i europejskich rad zakładowych.

⁷⁴ COM(2013) 882.

Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym

Rodzice i osoby pełniące obowiązki opiekuńcze mają prawo do odpowiedniego urlopu, elastycznej organizacji pracy i dostępu do usług w zakresie opieki. Kobiety i mężczyźni mają równy dostęp do specjalnych urlopów pozwalających im wypełniać ich obowiązki opiekuńcze i zachęca się ich do korzystania z nich w zrównoważony sposób.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Artykuł 23 Karty stanowi, że należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia. Zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej. Artykuł 33 ust. 2 Karty stanowi, że w celu pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym każdy ma prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem i prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków służących wspieraniu i uzupełnianiu działań państw członkowskich, m.in. w dziedzinach zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, warunków pracy oraz równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy. Zgodnie z art. 157 ust. 3 TFUE Unia może przyjmować środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy. W dyrektywach przyjętych na podstawie art. 153 TFUE unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń w sposób mogący zahamować tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

c) Obowiązujące środki

W dyrektywie Rady 92/85/EWG⁷⁵ wymaga się od państw członkowskich przyznawania pracownikom urlopu macierzyńskiego wynoszącego co najmniej 14 tygodni, przy czym wypłacany zasiłek powinien być co najmniej na poziomie świadczenia z tytułu choroby. Dyrektywa 2010/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady⁷⁶ stanowi, że kobietom pracującym na własny rachunek oraz małżonkom i partnerkom życiowym osób pracujących na własny rachunek należy przyznawać wystarczający zasiłek macierzyński pozwalający na przerwę w ich działalności zawodowej podczas ciąży lub macierzyństwa przez okres co najmniej 14 tygodni. Zgodnie ze zmienionym porozumieniem ramowym dotyczącym

⁷⁵ Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią, Dz.U. L 348 z 28.11.1992, s. 1.

⁷⁶ 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, Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1.

urlopu rodzicielskiego zawartym przez partnerów społecznych (BusinessEurope, UEAPME, CEEP i ETUC), wdrożonym na poziomie unijnym dyrektywą Rady 2010/18/UE⁷⁷, pracownikom i pracownicom zostało przyznane indywidualne prawo do urlopu rodzicielskiego na okres co najmniej czterech miesięcy, a państwa członkowskie mają obowiązek podjąć działania zmierzające do zapewnienia, aby pracownicy mogli przez ustalony okres po powrocie z urlopu rodzicielskiego wnioskować o zmianę godzin pracy lub trybu pracy. Porozumienie ramowe dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy zawarte przez UNICE, CEEP i ETUC, wdrożone dyrektywą 97/81/WE⁷⁸ chroni pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy przed mniej korzystnym traktowaniem niż pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy oraz stanowi, że pracodawcy powinni rozpatrywać wnioski pracowników o przejście z zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy lub odwrotnie.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W filarze podkreśla się znaczenie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym dla wszystkich osób pełniących obowiązki opiekuńcze i przyznaje się prawa, które mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia takiej równowagi w obecnym środowisku pracy, takie jak prawo do sprawowania opieki nad dziećmi lub do sprawowania opieki długoterminowej. Zasada ta wykracza swoim zakresem poza obowiązujący dorobek prawny, gdyż przyznane zostają prawa *wszystkim osobom zatrudnionym pełniącym obowiązki opiekuńcze*. Będzie się ona zatem również odnosiła do osób zatrudnionych, które nie są rodzicami, lecz które opiekują się np. starszymi lub niepełnosprawnymi członkami rodziny.

Ponadto w filarze przyznaje się *prawo do elastycznej organizacji pracy*, takiej jak telepraca, dostosowanie harmonogramu pracy lub przejścia z zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy. Obecnie prawo to istnieje w prawodawstwie unijnym wyłącznie w przypadku powrotu pracownika do pracy po urlopie rodzicielskim.

W odniesieniu do równouprawnienia płci w filarze za nowy punkt ciężkości przyjęto zapewnienie kobietom i mężczyznom równego dostępu do specjalnych urlopów. Należy zachęcać do zrównoważonego stosowania przez mężczyzn i kobiety takich urlopów, np. dostosowując poziom wynagrodzenia lub warunki związane z elastycznością i brakiem możliwości przenoszenia.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

⁷⁷ Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC, Dz.U. L 68 z 18.3.2010, s. 13.

⁷⁸ 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/, Dz.U. L 14 z 20.1.1998, s. 9.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za transpozycję i egzekwowanie przepisów przyjętych na szczeblu unijnym. Biorąc pod uwagę, że określone powyżej środki unijne zawierają minimalne normy, zachęca się państwa członkowskie do wykraczania poza te zasady w celu wdrażania postanowień filaru.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, którzy mogą zwracać się z wnioskiem o wykonywanie ich umów na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

Jako priorytet dla swojego obecnego programu prac na lata 2015-2017 partnerzy społeczni UE na poziomie międzybranżowym wybrali godzenie pracy, życia prywatnego i życia rodzinnego.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia inicjatywę „Nowy początek w ramach wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów”⁷⁹. Proponuje w niej działania legislacyjne i z zakresu polityki mające na celu ułatwienie korzystania z urlopu rodzicielskiego zarówno przez kobiety, jak i przez mężczyzn, wprowadzenie urlopu ojcowskiego i urlopu opiekuńczego, promowanie korzystania z elastycznej organizacji pracy, a także zapewnienie większej liczby placówek opieki nad dziećmi i innych oraz wyższej jakości takich placówek, jak również wyeliminowanie gospodarczych czynników zniechęcających, takich jak demobilizujące świadczenia i ulgi podatkowe, które zniechęcają drugiego żywiciela rodziny, często kobiety, do wejścia na rynek pracy.

Eurofound, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy oraz Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, dwie spośród zdecentralizowanych agencji UE, wspierają prace Komisji, państw członkowskich i partnerów społecznych w obszarze równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, jakości życia i usług publicznych.

⁷⁹ COM(2017) 252 i COM(2017) 253.

Zdrowe, bezpieczne i odpowiednio dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych

- a) Pracownicy mają prawo do wysokiego poziomu ochrony ich bezpieczeństwa i higieny pracy.
 - b) Pracownicy mają prawo do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb zawodowych, które umożliwia im przedłużenie ich uczestnictwa w rynku pracy.
 - c) Pracownicy mają prawo do ochrony ich danych osobowych w kontekście zatrudnienia.
-

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 31 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przyznaje się każdemu pracownikowi prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność.

W art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przyznaje się każdemu prawo do ochrony danych osobowych oraz prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków, m.in. na rzecz polepszania w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. W dyrektywach przyjętych na podstawie art. 153 TFUE unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń w sposób mogący zahamować tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Artykuł 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących.

c) Obowiązujące środki

W dyrektywie ramowej Rady 89/391/EWG⁸⁰ i 23 powiązanych dyrektywach ustanawia się minimalne wymagania w odniesieniu do ochrony przed zagrożeniami zawodowymi, ochrony bezpieczeństwa i zdrowia, eliminacji zagrożeń i czynników sprzyjających powstawaniu wypadków. W dyrektywie ramowej ustanowiono ogólne zasady dotyczące odpowiedniego zarządzania bezpieczeństwem i zdrowiem, takie jak odpowiedzialność pracodawcy, prawa i obowiązki pracowników, ocena ryzyka jako instrument służący ciągłemu udoskonalaniu procesów przedsiębiorstwa lub reprezentowania pracowników. W powiązanych dyrektywach dostosowano przedmiotowe główne zasady do niektórych konkretnych miejsc zatrudnienia i sektorów, szczególnych rodzajów ryzyka, zadań lub kategorii pracowników. Określono w nich sposób oceny tych rodzajów ryzyka oraz – w niektórych przypadkach – określono dopuszczalne wartości narażenia w odniesieniu do niektórych substancji i czynników.

W dyrektywie Rady 92/85/EWG wprowadza się środki służące wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią.

W ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych⁸¹ zastępującym dyrektywę o ochronie danych⁸² zezwala się państwom członkowskim, aby w ich prawie lub w porozumieniach zbiorowych były przewidziane przepisy szczegółowe, w których zapewnią ochronę praw i wolności pracowników.

W swoim komunikacie „Bezpieczniejsze i zdrowsze warunki pracy dla wszystkich”⁸³ Komisja podkreśla potrzebę ponownego skupienia wysiłków na zapewnieniu lepszej i szerzej zakrojonej ochrony pracowników oraz przestrzeganiu i egzekwowaniu prawa w zakresie standardów bezpieczeństwa i higieny pracy w miejscu pracy. Ogłasza w nim szereg działań ustawodawczych zmierzających do zaostrzenia walki z chorobami nowotworowymi pochodzenia zawodowego, a także inicjatyw wspierających skuteczne wdrażanie przepisów przede wszystkim w mikroprzedsiębiorstwach i MŚP. Komisja zachęca państwa członkowskie i partnerów społecznych do wspólnego działania w celu nowelizacji przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy na szczeblu UE i na szczeblu krajowym z jednoczesnym utrzymaniem ochrony pracowników lub jej poprawą.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

⁸⁰ Dyrektywa Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, Dz.U. L 183 z 29.6.1989, s. 1.

⁸¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1–88.

⁸² Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych.

⁸³ COM(2017) 12 final z dnia 10 stycznia 2017 r.

Przewidując wysoki poziom ochrony pracowników przed zagrożeniami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy, zakres filaru wykracza poza obecny dorobek prawny. W związku z tym wzywa się państwa członkowskie, a także pracodawców do wykraczania poza minimalne wymogi określone w obecnym dorobku prawnym oraz do jak największego zbliżenia do bezwypadkowego i wolnego od ofiar środowiska pracy. Oznacza to nie tylko stosowanie przepisów, lecz również ustanawianie coraz lepszych strategii w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa przy pomocy narzędzi, takich jak narzędzia internetowe w celu ułatwienia oceny ryzyka, dialogu z pracownikami i dostawcami do miejsca pracy, w każdym przypadku wspieranych poradnictwem i informacją zwrotną.

W zasadzie 10 lit. b) wprowadzono dwa powiązane wzajemnie prawa: po pierwsze, zakres tej zasady wykracza poza ochronę zdrowia i bezpieczeństwa dzięki przyznaniu pracownikom prawa do środowiska pracy dostosowanego do ich szczególnych okoliczności zawodowych. Po drugie, również w zgodzie z zasadą aktywnego starzenia się, w zasadzie tej uznaje się potrzebę dostosowania środowiska pracy tak, aby umożliwić pracownikom zrównoważoną i dłuższą karierę zawodową. Niektóre przystosowania, takie jak np. lepsze oświetlenie przy wykonywaniu pracy urzędniczej, mogą być konieczne z uwagi na wiek pracownika. Ponadto konieczne mogą być takie dostosowania jak bardziej elastyczne godziny pracy, aby starsi pracownicy mogli dbać o swoje zdrowie i swój dobrostan.

W filarze wprowadzono również prawo do ochrony danych osobowych pracowników. Przetwarzanie danych osobowych pracownika musi mieć zawsze podstawy prawne, zazwyczaj dotyczy to wykonywania umowy, przestrzegania zobowiązań prawnych lub przetwarzania do celów uzasadnionego interesu realizowanego przez pracodawcę, z wyjątkiem sytuacji, gdy nadrzędny charakter ma interes pracownika lub jego prawa podstawowe.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za transpozycję i egzekwowanie przepisów przyjętych na szczeblu unijnym. Uwzględniając fakt, że określone powyżej środki unijne zawierają minimalne wymogi, zachęca się państwa członkowskie do wykraczania poza zakres tych przepisów w celu realizowania zasady zakładającej wysoki poziom bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zachęcania do stosowania dobrych praktyk w odniesieniu do aktywnego starzenia się w pracy.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. W szczególności mogą oni promować i rozwijać wspólne standardy na szczeblu krajowym lub unijnym w celu dostosowania miejsc pracy w taki sposób, aby zostały uwzględnione aktywne starzenie się i podejście integracyjne. Dnia 8 marca 2017 r. europejscy partnerzy społeczni podpisali autonomiczną umowę w sprawie aktywnego starzenia się i podejścia integracyjnego obejmującą również kwestie zdrowia i bezpieczeństwa, która ma zostać wdrożona przez krajowych partnerów społecznych do 2020 r.

Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Komisja przedstawiła niedawno wnioski dotyczące zmiany dyrektywy 2004/37/WE⁸⁴ (dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów) mające na celu poprawę ochrony milionów pracowników dzięki zmianie lub ustanowieniu wiążących dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego w odniesieniu do szeregu niebezpiecznych czynników chemicznych⁸⁵. Komisja w konsultacji z partnerami społecznymi będzie nadal przedstawiać wnioski dotyczące dalszych aktualizacji dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów, aby wprowadzić wiążące wartości dopuszczalne w celu zwalczania chorób nowotworowych pochodzenia zawodowego.

Komisja będzie wspierać wdrażanie dorobku prawnego poprzez lepsze przestrzeganie przepisów, szczególnie w mikroprzedsiębiorstwach i MŚP, przedstawiając wnioski o eliminowanie lub aktualizację przestarzałych przepisów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa w świetle naukowych, technicznych i społecznych zmian. Ponownie skoncentruje swoje wysiłki na zapewnieniu lepszej ochrony, przestrzegania i egzekwowania przepisów w miejscu pracy, m.in. dzięki rozwijaniu poradnictwa dla pracodawców. Publikacja poradników dotyczących rolnictwa, statków rybackich i zagrożeń związanych z pracą wynikających z użytkowania pojazdu spodziewana jest w 2017 r.

Komisja uruchomi wraz z państwami członkowskimi proces wzajemnej oceny, której szczególnym celem będzie ograniczenie ciężaru administracyjnego w krajowym ustawodawstwie z jednoczesnym zachowaniem ochrony pracownika oraz, we współpracy z Europejską Agencją Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, będzie dalej promować rozwój odpowiednich narzędzi IT.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, jedna ze zdecentralizowanych agencji UE, będzie odgrywała kluczową rolę w gromadzeniu i rozpowszechnianiu dobrych praktyk i będzie wspierała wymianę doświadczeń, szczególnie w ramach kampanii „Zdrowe miejsca pracy”. Kampania

⁸⁴ Dyrektywa 2004/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy (szósta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy Rady 89/391/EWG), Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 50.

⁸⁵ COM(2016) 248 i COM(2017) 11.

„Zdrowe miejsca pracy dla wszystkich grup wiekowych” zakończy się w 2017 r. publikacją licznych przykładów z całej Unii. W 2018 r. Komisja będzie zmierzała do poprawy praktycznego stosowania środków zarządzania ryzykiem związanym z wiekiem dzięki opracowaniu i rozpowszechnieniu odpowiednich wytycznych dla inspektorów pracy. Agencja uruchomi następną kampanię „Zdrowe miejsca pracy” w 2018 r., skupiając się na niebezpiecznych substancjach i wspierając starania Komisji w walce z chorobami nowotworowymi pochodzenia zawodowego. Aby ułatwić stosowanie przepisów w zakresie ochrony danych, Grupa Robocza Art. 29 (składająca się z 28 krajowych organów ochrony danych) wyda w 2017 r. opinię dotyczącą przetwarzania danych osobowych w kontekście zatrudnienia.

Rozdział III – Ochrona socjalna i włączenie społeczne

Opieka nad dziećmi i wsparcie na rzecz dzieci

a) Dzieci mają prawo do przystępnej wczesnej edukacji i opieki o wysokiej jakości.

b) Dzieci mają prawo do ochrony przed ubóstwem. Dzieci wywodzące się ze zmarginalizowanych środowisk mają prawo do określonych środków służących zwiększeniu równości szans.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 14 Karty przyznaje się każdemu prawo do nauki, w tym prawo do korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej. W art. 24 ust. 1 Karty przyznaje się dzieciom prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków służących wsparciu i uzupełnianiu działań państw członkowskich w dziedzinach zwalczania wykluczenia społecznego i modernizacji systemów ochrony socjalnej. Zgodnie z art. 165 TFUE Unia jest uprawniona do przyczyniania się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy w zakresie polityki między państwami członkowskimi oraz, jeżeli to niezbędne, poprzez wspieranie i realizację ich działań. Zgodnie z art. 156 TFUE, mając na względzie osiągnięcie celów określonych w art. 151 TFUE i bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów, zadaniem Komisji jest zachęcanie państw członkowskich do współpracy między sobą i ułatwianie koordynacji ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej w ramach rozdziału X TFUE. Artykuł 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 TFUE nie mają wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów.

c) Obowiązujące środki

W 2002 r. Rada Europejska ustanowiła „cele barcelońskie”⁸⁶, aby zapewnić objęcie opieką formalną co najmniej 90 % dzieci w Unii w wieku od 3 lat do wieku obowiązku szkolnego oraz co najmniej 33 % dzieci poniżej 3 lat do 2010 r. Cele te zostały potwierdzone w europejskim pakcie na rzecz równości płci na lata 2011–2020.

⁸⁶ Konkluzje prezydencji, Rada Europejska w Barcelonie, 15-16 marca 2002 r., dokument SN 100/1/02 REV 1.

W strategicznych ramach europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia na 2009 r. (ET2020) określono szereg celów w zakresie kształcenia i szkolenia, w tym poziom referencyjny w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem⁸⁷.

Zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy⁸⁸ odnosi się do konieczności umożliwienia dostępu do wysokiej jakości usług, w tym opieki nad dzieckiem. W zaleceniu Rady z dnia 28 czerwca 2011 r.⁸⁹ w sprawie polityk na rzecz ograniczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki jest mowa o zapewnieniu wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jako środka zapobiegawczego służącego ograniczeniu ryzyka wczesnego kończenia nauki.

W komunikacie Komisji⁹⁰ i w konkluzjach Rady z 2011 r.⁹¹ w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość, uznano, że wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem stanowi niezbędną podstawę uczenia się przez całe życie, integracji społecznej, rozwoju osobistego i szans na zatrudnienie w przyszłości.

W zaleceniu Komisji 2013/112/UE – Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji⁹² wezwano wszystkie państwa członkowskie do zwiększenia inwestycji w dzieci zgodnie z podejściem opartym na trzech filarach, obejmującym przystępne, wysokiej jakości usługi w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz inne środki służące zwalczaniu ubóstwa wśród dzieci w ramach zintegrowanego pakietu środków politycznych opartego na prawach dziecka mającego na celu poprawę osiągnięć dzieci i przerwanie międzypokoleniowych cykli marginalizacji.

W konkluzjach Rady z dnia 16 czerwca 2016 r. „Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: podejście zintegrowane” zachęcano państwa członkowskie do walki z ubóstwem wśród dzieci oraz do promowania dobrobytu dzieci za pośrednictwem wielowymiarowych i zintegrowanych strategii zgodnie z zaleceniem Komisji dotyczącym inwestowania w dzieci.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wspiera działania na rzecz poprawy infrastruktury wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, a Europejski Fundusz Społeczny wspiera promowanie równego dostępu do wysokiej jakości wczesnej edukacji dzieci oraz dostępu do przystępnych usług wysokiej jakości przeznaczonych dla dzieci i rodzin. Program Erasmus+ zapewnia możliwości w zakresie partnerstw strategicznych i mobilności w celu ulepszenia praktyk i wsparcia współpracy na rzecz rozwoju polityki wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

⁸⁷ Do 2020 r. powinno uczestniczyć we wczesnej edukacji co najmniej 95 % dzieci (w wieku od 4 lat do wieku obowiązku szkolnego).

⁸⁸ Zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11–14.

⁸⁹ Dz.U. C 191 z 1.7.2011, s. 1.

⁹⁰ Komunikat Komisji Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość, COM(2011) 66 final.

⁹¹ Dz.U. C 175 z 15.6.2011, s. 8.

⁹² Zalecenie Komisji 2013/112/UE – Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji, Dz.U. L 59 z 2.3.2013, s. 5.

W ramach filaru ustalono, że *wszystkie dzieci mają prawo do wczesnej edukacji i opieki o wysokiej jakości*. Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem jest rozumiana jako każde uregulowane uzgodnienie zapewniające kształcenie i opiekę dzieciom od urodzenia do wieku obowiązku szkolnego – niezależnie od miejsca, finansowania, godzin otwarcia lub treści programu – i obejmuje opiekę dzienną w ośrodku i rodzinną opiekę dzienną; opiekę finansowaną ze środków prywatnych i publicznych; wychowanie przedszkolne⁹³.

Ponadto w ramach filaru podkreślono aspekty jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem rozumiane jako połączenie aspektów związanych z dostępem, siłą roboczą, programem nauczania, monitorowaniem, oceną i zarządzaniem. Powszechnie dostępna wczesna edukacja i wysokiej jakości opieka nad dzieckiem jest korzystna dla wszystkich dzieci, a w szczególności dla dzieci pochodzących z środowisk w niekorzystnej sytuacji społecznej.

W ramach postanowień filaru określono prawo dzieci do ochrony przed ubóstwem, co oznacza, że każde dziecko ma dostęp do kompleksowych i zintegrowanych działań zgodnie z zaleceniem Komisji z 2013 r. dotyczącym inwestowania w dzieci. Stosowanie zintegrowanych strategii stanowi najskuteczniejszy sposób zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Ukierunkowane działania powinny na przykład obejmować zapewnienie dostępu do odpowiednich zasobów, połączenie świadczeń pieniężnych i rzeczowych zapewniające dzieciom odpowiedni poziom życia, dostęp do usług wysokiej jakości w przystępnych cenach w zakresie edukacji, opieki zdrowotnej, budownictwa mieszkaniowego, wsparcie rodziny i promowanie opieki rodzinnej i środowiskowej, a także powinny obejmować ochronę prawną i wsparcie dzieci, aby mogły uczestniczyć w podejmowaniu decyzji mających wpływ na ich życie.

Ponadto zasada 11b zapewnia dzieciom wywodzącym się ze zmarginalizowanych środowisk (takim jak dzieci romskie, niektóre dzieci imigrantów lub dzieci członków mniejszości etnicznych, dzieci o specjalnych potrzebach lub dzieci niepełnosprawne, dzieci znajdujące się pod opieką zastępczą i dzieci żyjące na ulicy, dzieci, których rodzice odsiadują karę więzienia, a także dzieci wychowywane w gospodarstwach domowych, w których występuje szczególne zagrożenie ubóstwem) prawo do określonych środków, a mianowicie do większego i ukierunkowanego wsparcia, w celu zapewnienia im sprawiedliwego dostępu do praw socjalnych i możliwości korzystania z nich.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za treść nauczania i organizację swoich systemów edukacji, w związku z tym proszone są one o wprowadzenie w życie zasad filaru w tym kontekście, w szczególności dzięki zwiększeniu dostępności i lepszemu wykorzystaniu placówek wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi oraz dzięki odpowiedniej polityce przeciwdziałania ubóstwu wśród dzieci oraz

⁹³ Wniosek dotyczący kluczowych zasad ram jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, sprawozdanie grupy roboczej dotyczące wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem pod auspicjami Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

działaniom promującym równe szanse, np. krajowym i regionalnym strategiom obejmującym cele, wskaźniki, środki budżetowe przeznaczone na określone cele i mechanizm monitorowania. W celu szerzenia wiedzy na temat sposobu włączania dzieci we wszystkie działania i decyzje ich dotyczące można byłoby wprowadzić krajowe strategie na rzecz uczestnictwa dzieci.

Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać wdrażanie filaru, gromadząc dobre praktyki i wymieniając się nimi w całej Unii. Dzięki włączeniu się partnerów społecznych w rozwiązywanie problemów równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz – w niektórych państwach – dzięki przyjęciu przez nich odpowiedzialności za systemy zabezpieczenia społecznego, wiele przedsięwzięć już obecnie promuje, a nawet zapewnia swoim pracownikom opiekę nad dziećmi. W ten sposób partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę w procesie ustalania i wymiany dobrych praktyk.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady poprzez udział w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia inicjatywę „Nowy początek w ramach wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów”. Proponuje w niej działania legislacyjne i z zakresu polityki mające na celu ułatwienie korzystania z urlopu rodzicielskiego zarówno przez kobiety, jak i przez mężczyzn, wprowadzenie urlopu ojcowskiego i urlopu opiekuńczego, promowanie korzystania z elastycznej organizacji pracy, a także zapewnienie większej liczby placówek opieki nad dziećmi i innych oraz wyższej jakości takich placówek, jak również wyeliminowanie gospodarczych czynników zniechęcających, takich jak demobilizujące świadczenia i ulgi podatkowe, które zniechęcają drugiego żywiciela rodziny, często kobiety, do wejścia na rynek pracy.

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia przegląd procesu realizacji zalecenia Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy oraz zalecenia Komisji 2013/112/UE: Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji.

Komisja będzie w dalszym ciągu wspierać państwa członkowskie w ich działaniach mających na celu zapewnienie wspólnych ram na rzecz wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, a także zintensyfikuje wysiłki, aby pomóc państwom członkowskim we wzajemnym uczeniu się i identyfikacji najlepszych rozwiązań.

Na wniosek Parlamentu Europejskiego w 2017 r. Komisja uruchomi i wdroży działanie przygotowawcze w sprawie gwarancji dla dzieci. Przedmiotem działania jest sprecyzowanie pojęcia takiej gwarancji, jej wykonalności i potencjału w celu przyczynienia się do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest walka z ubóstwem wśród dzieci.

Ochrona socjalna

Niezależnie od rodzaju i czasu trwania stosunku pracy, pracownicy, a także na porównywalnych warunkach osoby samozatrudnione, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.

1. Obowiązujący unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 34 Karty potwierdzono poszanowanie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych. W artykule tym uznano uprawnienia do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej przysługujące wszystkim osobom zamieszkującym i przemieszczającym się legalnie w obrębie Unii Europejskiej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi. Określono w nim również prawo do pomocy społecznej i mieszkania socjalnego w celu zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków oraz zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa.

W art. 35 Karty zagwarantowano prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej oraz prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

W art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) umożliwiono prawodawcom Unii przyjęcie środków, w tym dyrektyw obejmujących minimalne wymogi, w dziedzinie zabezpieczeń społecznych i ochrony socjalnej pracowników.

Artykuł 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 TFUE nie mają wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów. W dyrektywach przyjętych na podstawie art. 153 TFUE unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń w sposób mogący zahamować tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Zgodnie z art. 156 TFUE zadaniem Komisji jest zachęcanie państw członkowskich do współpracy między sobą i ułatwianie koordynacji ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej w ramach rozdziału X TFUE.

W art. 48 TFUE przewidziano wymóg, zgodnie z którym prawodawcy Unii muszą przyjmować w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środki niezbędne do zapewnienia swobodnego przepływu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek między państwami członkowskimi.

c) Obowiązujące środki

Zalecenie Rady 92/442/EWG w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej⁹⁴ obejmuje ubezpieczenia społeczne pracowników w związku z chorobą, macierzyństwem, bezrobociem, niezdolnością do pracy oraz ubezpieczenia społeczne osób starszych i rodziny.

W zaleceniu Rady 92/441/EWG w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w systemach zabezpieczenia społecznego⁹⁵ określone zostały zasady i wytyczne służące realizacji tego prawa.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek⁹⁶ gwarantuje dostęp do urlopu macierzyńskiego i świadczeń przez co najmniej 14 tygodni. Jej zakres nie obejmuje dostępu do żadnych innych rodzajów zagrożeń objętych ubezpieczeniem społecznym.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004⁹⁷ reguluje zasady zabezpieczenia społecznego obowiązujące w państwach członkowskich w odniesieniu do osób znajdujących się w sytuacji o charakterze transgranicznym.

W ramach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010⁹⁸ ma miejsce koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku obywateli państw trzecich i członków ich rodzin zamieszkujących legalnie na terytorium Unii, którzy przemieszczają się między państwami członkowskimi.

Na podstawie dyrektywy Rady 2003/109/WE⁹⁹ dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi oraz szeregu innych dyrektyw unijnych dotyczących

⁹⁴ Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej, Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49.

⁹⁵ Zalecenie Rady 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r., Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 46.

⁹⁶ 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, Dz.U. L 180 z 15.7.2010, s. 1.

⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

⁹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1.

⁹⁹ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 roku dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44. Zob. również np. 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, Dz.U. L 343 z 23.12.2011, s. 1.

legalnej migracji obywateli państw trzecich w Unii¹⁰⁰ przyznaje się im prawa do traktowania na równi z obywatelami państwa przyjmującego w zakresie ochrony socjalnej i zabezpieczenia społecznego.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru wezwanie do zapewnienia dochodu zastępczego, dzięki któremu pracownik utrzyma swój poziom życia, określone w zaleceniu z 1992 r. zostaje przekształcone w *prawo*. Postanowienia dotyczące ochrony socjalnej mają zastosowanie do wszystkich pracowników niezależnie od rodzaju i czasu trwania ich stosunku pracy oraz – na porównywalnych warunkach – do osób samozatrudnionych. Celem tych działań jest objęcie wszystkich niestandardowych umów o świadczenie pracy, które stają się coraz bardziej rozpowszechnione na obecnym rynku pracy.

Zgodnie z założeniami filaru *osoby samozatrudnione* mają dostęp do ochrony socjalnej. Dzięki rozszerzeniu dostępu do samozatrudnienia zakres tej zasady wykracza poza zakres zalecenia Rady z 1992 r., które obejmuje jedynie wezwanie do przeanalizowania możliwości zapewnienia odpowiedniej ochrony socjalnej na rzecz osób samozatrudnionych.

Przedmiotowy zakres prawa do ochrony socjalnej obejmuje zarówno pomoc społeczną, jak i zabezpieczenie społeczne. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004¹⁰¹ zabezpieczenie społeczne, które obejmuje systemy o charakterze składkowym i systemy o charakterze nieskładkowym, obejmuje następujące elementy: a) świadczenia chorobowe; b) świadczenia z tytułu macierzyństwa i równoważne świadczenia dla ojca; c) świadczenia z tytułu inwalidztwa; d) świadczenia z tytułu starości; e) renty rodzinne; f) świadczenia z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej; g) świadczenia z tytułu śmierci; h) świadczenia dla bezrobotnych; i) świadczenia przedemerytalne; j) świadczenia rodzinne.

Dzięki zagwarantowaniu również osobom samozatrudnionym dostępu do ochrony socjalnej na porównywalnych warunkach, zakres zasady wykracza poza zakres zastosowania dyrektywy 2010/41/UE, która obejmowała jedynie urlop macierzyński.

Część pierwsza i część druga postanowienia dotyczącego ochrony socjalnej łącznie zapewnia porównywalny dostęp do ochrony socjalnej osobom zatrudnionym jako pracownicy i osobom samozatrudnionym.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

¹⁰⁰ Dyrektywy w sprawie: łączenia rodzin, niebieskiej karty, jednego zezwolenia, naukowców, studentów, kwalifikowania jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, pracowników sezonowych i osób przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa.

¹⁰¹ Rozporządzenie ma również zastosowanie do specjalnych, nieskładkowych świadczeń pieniężnych posiadających cechy charakterystyczne zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej.

Poza transpozycją i wdrożeniem przepisów przyjętych na szczeblu unijnym państwa są zachęcane do dostosowania swoich przepisów celem wdrożenia postanowień filaru dotyczących ochrony socjalnej.

Ponadto państwa członkowskie mogą – o ile jeszcze tego nie uczyniły – ratyfikować i zastosować odpowiednie konwencje MOP, Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego oraz zmienioną Europejską kartę społeczną, a także mogą dokonać przeglądu zastrzeżeń zgłoszonych w odniesieniu do niektórych artykułów zmienionej Europejskiej karty społecznej.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na temat inicjatywy dotyczącej „dostępu do ochrony socjalnej”¹⁰² w celu uregulowania różnic w dostępie do ochrony socjalnej pracowników zatrudnionych w oparciu o standardowe formy zatrudnienia, osób zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów i osób pracujących w oparciu o różne formy samozatrudnienia.

¹⁰² C(2017) 2610.

Świadczenia dla bezrobotnych

Osoba bezrobotna ma prawo do uzyskania odpowiedniego wsparcia w zakresie aktywizacji od publicznych służb zatrudnienia w celu (ponownej) integracji na rynku pracy, a także ma prawo do odpowiednich świadczeń dla bezrobotnych o rozsądnym czasie trwania zgodnie z odprowadzanymi składkami i krajowymi zasadami kwalifikowalności. Takie świadczenia nie stanowią czynnika zniechęcającego do szybkiego powrotu do zatrudnienia.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 29 Karty zagwarantowano każdemu prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy. W art. 34 Karty potwierdzono poszanowanie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę, między innymi w przypadku utraty zatrudnienia zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych. W artykule tym uznano uprawnienia do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej przysługujące wszystkim osobom zamieszkującym i przemieszczającym się legalnie w obrębie Unii Europejskiej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 147 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia Europejska ma przyczyniać się do urzeczywistnienia wysokiego poziomu zatrudnienia, zachęcając do współpracy państwa członkowskie i, w razie potrzeby, wspierając i uzupełniając ich działanie. Zgodnie z art. 153 ust. 2 TFUE Unia jest upoważniona do przyjmowania środków, między innymi w zakresie integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Środki te mogą obejmować dyrektywy określające minimalne wymogi. Artykuł 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 TFUE nie mają wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów. W dyrektywach przyjętych na podstawie art. 153 TFUE unika się nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń w sposób mogący zahamować tworzenie oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

c) Obowiązujące środki

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁰³ przewidziano prawo do zachowania uprawnień do świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych przez okres do trzech miesięcy z możliwością przedłużenia go do sześciu miesięcy w przypadku osoby całkowicie bezrobotnej spełniającej warunki regulujące uprawnienia do świadczeń dla bezrobotnych i udającej się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam zatrudnienia.

¹⁰³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

W zaleceniu Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy¹⁰⁴ wzywa się do opracowania zintegrowanej, kompleksowej strategii na rzecz aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, łączącej odpowiednie wsparcie dochodu, integracyjny charakter rynków pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości.

W ramach europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia ustanowionej na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE¹⁰⁵ utworzono platformę służącą porównaniu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia na poziomie europejskim, określeniu dobrych praktyk i promowaniu wzajemnego uczenia się w celu wzmocnienia usług aktywnego wsparcia.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru osobom bezrobotnym przyznano prawo do odpowiedniego wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia. Przedmiotowe wsparcie opiera się na pomocy, doradztwie i poradnictwie w zakresie poszukiwania pracy i – w szerszym sensie – decyzji związanych z karierą zawodową.

Ponadto zgodnie z założeniami filaru osoba bezrobotna ma przez uzasadniony okres prawo do odpowiednich świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych. W ramach filaru wymagany jest odpowiedni poziom świadczeń w odniesieniu do zastąpionego dochodu. Poziom zastąpienia powinien utrzymać zachęty do szybkiego powrotu do pracy. Realizacja świadczenia powinna mieć uzasadniony czas trwania: ważne jest, aby zapewnić wystarczającą ilość czasu na znalezienie pracy dopasowanej do umiejętności osoby poszukującej pracy oraz aby uniknąć negatywnych bodźców zniechęcających do poszukiwania pracy. Niezależnie od powyższego świadczenia powinny być zgodne ze składkami i z krajowymi zasadami kwalifikowalności.

Postanowienie to dotyczy wszystkich osób bezrobotnych, w tym osób posiadających krótką historię zatrudnienia oraz osób, które wcześniej prowadziły działalność na własny rachunek. Zakres rzeczowy tego postanowienia obejmuje składkowe i nieskładkowe świadczenia pieniężne dla bezrobotnych, a także pomoc dla bezrobotnych.

W zaleceniu Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy przedstawiono już wytyczne dotyczące ciągłego przeglądu zachęt i czynników zniechęcających do pracy wynikających z systemów opodatkowania i systemów zabezpieczeń społecznych. W ramach nowej zmiany zgodnie z wymogami filaru takie zachęty powinny być częścią projektu systemów świadczeń dla bezrobotnych. Ponadto filar łączy świadczenia dla bezrobotnych ze wsparciem ze strony publicznych służb zatrudnienia.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

¹⁰⁴ Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.

¹⁰⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0573&from=PL>

Każde państwo członkowskie ma prawo do ustalania podstawowych zasad swojego systemu zabezpieczenia społecznego. Poza transpozycją i wdrożeniem przepisów przyjętych na szczeblu unijnym zachęca się państwa członkowskie do zaktualizowania swoich zasad dotyczących wypłacania świadczeń pieniężnych dla osób bezrobotnych celem wdrożenia postanowień filaru.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady za pośrednictwem rokowań zbiorowych oraz w ramach udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na temat inicjatywy dotyczącej „dostępu do ochrony socjalnej”¹⁰⁶ w celu uregulowania różnic w dostępie do ochrony socjalnej pracowników zatrudnionych w oparciu o standardowe formy zatrudnienia, osób zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów i osób pracujących w oparciu o różne formy samozatrudnienia. Konsultacje będą dotyczyły dostępu do świadczeń dla bezrobotnych i usług w zakresie zatrudnienia.

Komisja będzie w dalszym ciągu wspierać negocjacje dotyczące wniosku przedstawionego w grudniu 2016 r., który dotyczy zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004.¹⁰⁷ W ramach wniosku minimalny okres, przez który osoba bezrobotna może ubiegać się o świadczenia dla bezrobotnych poszukując pracy w innym państwie członkowskim, został wydłużony z trzech do sześciu miesięcy.

W ramach europejskiej sieci służb zatrudnienia (sieci publicznych służb zatrudnienia) realizowany jest projekt uczenia się opartego na analizie porównawczej, ukierunkowany na poprawę funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, łączący wskaźnikową analizę porównawczą z wzajemnym uczeniem się w celu lepszego ukierunkowania aktywnego wsparcia na osoby poszukujące pracy.

¹⁰⁶ C(2017) 2610.

¹⁰⁷ COM(2016) 815 final z dnia 13.12.2006.

Minimalny dochód

Wszystkie osoby pozbawione wystarczających środków mają prawo do odpowiednich świadczeń związanych z dochodem minimalnym zapewniających godne życie na wszystkich jego etapach oraz zapewniających skuteczny dostęp do towarów i usług wspierających. W przypadku osób, które mogą pracować, świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownej) integracji na rynku pracy.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 34 ust. 3 Karty potwierdzone zostały uznanie i poszanowanie prawa do m.in. pomocy społecznej w celu zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków służących wsparciu i uzupełnianiu działań państw członkowskich w dziedzinie integracji osób wyłączonych z rynku pracy. Artykuł 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 TFUE nie mają wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów. Zgodnie z art. 156 TFUE zadaniem Komisji jest zachęcanie państw członkowskich do współpracy między sobą i ułatwianie koordynacji ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej w ramach rozdziału X TFUE.

c) Obowiązujące środki

W zaleceniu Rady 92/441/EWG w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w systemach zabezpieczenia społecznego (powszechnie znanym jako „zalecenie w sprawie dochodu minimalnego”)¹⁰⁸ wezwano państwa członkowskie do uznania prawa do pomocy społecznej oraz określono zasady i wytyczne służące realizacji tego prawa.

W zaleceniu Komisji z 2008/867/WE¹⁰⁹ w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy wezwano państwa członkowskie do połączenia odpowiedniego wsparcia dochodu z zapewnieniem dostępu do wysokiej jakości usług i środków w zakresie promowania rynku pracy sprzyjającego włączeniu społecznemu w ramach zintegrowanej strategii na rzecz aktywnego

¹⁰⁸ Zalecenie Rady 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r., Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 46.

¹⁰⁹ Zalecenie Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11, zatwierdzone przez Radę Unii Europejskiej w dniu 17 grudnia 2008 r.

włączenia. To wezwanie skierowane do państw członkowskich zostało ponowione w zaleceniu Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy¹¹⁰.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru określono prawo dostępu do świadczeń gwarantujących minimalny dochód przysługujące wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. W przypadku osób, które są w stanie pracować, świadczenia należy powiązać z zachętami do (ponownej) integracji na rynku pracy. Wykracza to poza zakres zalecenia w sprawie dochodu minimalnego z 1992 r. dzięki wyraźnemu określeniu prawa do dochodu minimalnego zapewniającego godne życie. Pojęcie „dochód minimalny” wskazujące na szczególną formę świadczenia zostało wyraźnie użyte po raz pierwszy, zastępując bardziej ogólne terminy, takie jak „pomoc społeczna” lub „wystarczające środki”.

Dochód minimalny ma na celu zapobieganie ubóstwu wśród osób, które nie kwalifikują się do otrzymania świadczeń z zabezpieczeń społecznych lub których uprawnienie do otrzymywania takich świadczeń wygasło, a zatem zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Takie świadczenia w połączeniu ze skutecznym dostępem do usług wspierających powinny również zapewniać godne życie na wszystkich jego etapach. Mają one charakter nieskładkowy, uniwersalny i są uzależnione od stanu majątkowego. Osoby otrzymujące je muszą być gotowe podjąć pracę lub uczestniczyć w działaniach społeczności, o ile są do tego zdolne.

Ważnym elementem zapewnienia zachęt do pracy jest zgodność struktury świadczenia z innymi świadczeniami oraz zachowanie zachęt finansowych do podjęcia pracy, a tym samym uniknięcie sytuacji, w której beneficjenci dochodu minimalnego wpadają w pułapkę socjalną. Takie zachęty mogą przyjmować formę zobowiązania osób otrzymujących świadczenie do korzystania z usług służb zatrudnienia, co wraz z innymi usługami wspierającymi może ułatwiać reintegrację na rynku pracy.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za wdrożenie wytycznych i zaleceń dotyczących ochrony socjalnej uzgodnionej na poziomie unijnym. W celu wdrożenia przedmiotowej zasady zachęca się państwa członkowskie do uaktualnienia i rozszerzenia zakresu swoich praktyk dotyczących struktury i wypłaty świadczeń gwarantujących minimalny dochód.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni

¹¹⁰ Zalecenie Rady z dnia 15 lutego 2016 r., Dz.U. C 67 z 20.2.2016, s. 1.

podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady poprzez udział w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

W zaleceniach dla poszczególnych krajów zachęca się do ustanowienia systemów dochodu minimalnego na poziomie krajowym w ramach procesu europejskiego semestru dotyczącego koordynacji polityki gospodarczej, do którego wnosi swój wkład Komitet Ochrony Socjalnej. Otwarta metoda koordynacji w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej zapewnia koordynację polityki i środków monitorowania postępów dokonywanych przez państwa członkowskie. Instrumenty finansowe Unii Europejskiej, a w szczególności Europejski Fundusz Społeczny, odgrywają istotną rolę dzięki wspieraniu rozwoju świadczeń związanych z dochodem minimalnym.

Komisja wspiera państwa członkowskie w usprawnieniu ich systemów dochodu minimalnego za pośrednictwem europejskiej sieci minimalnego dochodu¹¹¹ skoncentrowanej na promowaniu odpowiednich i dostępnych systemów dochodu minimalnego oraz na rozpowszechnianiu w państwach członkowskich metody budżetów referencyjnych porównywalnych na poziomie międzynarodowym.

¹¹¹ <https://emin-eu.net/what-is-emin/>

Dochód osób starszych i emerytury

a) Pracownicy i osoby samozatrudnione, którzy przeszli na emeryturę, mają prawo do emerytury proporcjonalnej do odprowadzanych przez nich składek i zapewniającej odpowiedni dochód. Kobiety i mężczyźni mają równe szanse uzyskania uprawnień emerytalno-rentowych.

b) Wszystkie osoby w podeszłym wieku mają prawo do środków zapewniających godne życie.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 25 Karty potwierdzono uznanie i poszanowanie prawa osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia. W art. 34 Karty potwierdzono poszanowanie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych zapewniających ochronę, m.in. w przypadku zależności lub podeszłego wieku, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, a także szacunek do prawa do zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych w podeszłym wieku. W art. 23 zagwarantowano równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

W art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) potwierdzone zostało, że jednym z celów Unii i państw członkowskich jest m.in. promowanie właściwej ochrony socjalnej. Zgodnie z art. 153 ust. 2 TFUE Unia posiada uprawnienia do przyjęcia środków w zakresie zabezpieczeń społecznych i ochrony socjalnej pracowników. Artykuł 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 TFUE nie mają wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów. Zgodnie z art. 156 TFUE Komisja posiada uprawnienia do zachęcania państw członkowskich do współpracy oraz do ułatwiania koordynacji ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej, w tym w dziedzinie zabezpieczeń społecznych.

Zgodnie z art. 19 TFUE prawodawcy Unii mają prawo do podejmowania odpowiednich działań w celu zwalczania dyskryminacji, m.in. ze względu na płeć. Zgodnie z art. 157 ust. 3 TFUE prawodawcy Unii mogą przyjmować środki zapewniające stosowanie zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

c) Obowiązujące środki

Istnieje szereg dyrektyw wprowadzających zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn, m.in. w kwestii emerytur, dotyczących ustawowych systemów, emerytur zakładowych i indywidualnych¹¹².

W rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹³ przewidziano sumowanie okresów ubezpieczenia i prawo do eksportowania emerytury lub renty w przypadku emerytów lub rencistów, którzy pracowali w innym państwie członkowskim UE.

Unia przyjęła również dyrektywy dotyczące pracowniczych programów emerytalno-rentowych, szczególnie w kontekście transgranicznym¹¹⁴.

Zalecenie Rady 92/442/EWG¹¹⁵ w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej obejmuje ubezpieczenia społeczne pracowników w związku z chorobą, macierzyństwem, bezrobociem i niezdolnością do pracy; minimalne środki utrzymania dla osób w podeszłym wieku; ochronę socjalną rodziny.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru wezwano do zapewnienia odpowiednich emerytur zarówno dla pracowników, jak i osób samozatrudnionych. W związku z tym zakres filaru wykracza poza zakres obowiązującego dorobku, obejmując również osoby samozatrudnione. W ramach filaru wzywa się również do zapewnienia równości szans w uzyskaniu uprawnień emerytalno-rentowych dla kobiet i mężczyzn. Obecnie emerytury kobiet są niższe niż emerytury mężczyzn w dużej mierze z powodu wpływu, jaki mają na historię odprowadzania składek niższe wynagrodzenia, praca w niepełnym wymiarze godzin, krótsza i częściej przerywana kariera zawodowa spowodowana obowiązkami związanymi z opieką. W związku z tym w celu zapewnienia równych szans na zgromadzenie uprawnień do świadczeń emerytalnych wymagany jest – w powiązaniu z działaniami na rynku pracy i w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym – taki sam wiek emerytalny i uznanie uprawnień emerytalno-rentowych za okresy opieki. Zakres filaru wykracza poza zakres stosowania zalecenia z

¹¹² Dyrektywa 79/7/EWG w sprawie wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 6 z 10.1.1979, s. 24. Dyrektywa 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 2004 z 26.7.2006, s. 23. Dyrektywa 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz.U. L 273 z 21.12.2004, s. 37.

¹¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

¹¹⁴ Dyrektywa Rady 98/49/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie, Dz.U. L 209 z 25.7.1998, s. 46; Dyrektywa 2014/50/UE w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur, Dz.U. L 128 z 30.4.2014, s. 1; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP), Dz.U. L 354 z 23.12.2016, s. 37.

¹¹⁵ Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej, Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49.

1992 r., ponieważ wzywa się w nim do zapewnienia równych szans dla kobiet i mężczyzn w zakresie uzyskania uprawnień emerytalno-rentowych.

W ramach filaru wezwano do zapewnienia odpowiedniego dochodu osób starszych, bez względu na rodzaj systemu emerytalnego. W związku z tym obejmuje on wszystkie trzy filary systemu emerytalnego. Równolegle z krajowymi systemami emerytalnymi coraz większego znaczenia nabierają dodatkowe kapitałowe systemy emerytalne. Ułatwianie i wspieranie oszczędzania przez całe życie na emeryturę, w tym stosowanie zachęt podatkowych, stanowią istotny środek zabezpieczający.

Postanowienia filaru mają zastosowanie do wsparcia dochodu osób starszych, niezależnie od jego formy. Mają one na celu zapobieganie ubóstwu osób w podeszłym wieku oraz utrzymanie poziomu życia emerytów. Zalecenie z 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej dotyczy zarówno ochrony przed ubóstwem, jak i utrzymania dochodu. W ramach zasady poprzeczka została podniesiona na skutek poruszenia kwestii *prawa do emerytury* lub renty zapewniającej odpowiedni dochód.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa mają prawo do ustalania podstawowych zasad swoich systemów zabezpieczenia społecznego. Poza transpozycją i wdrożeniem przepisów przyjętych na szczeblu unijnym państwa są zachęcane do dostosowania swoich przepisów celem wdrożenia zasady.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady poprzez udział w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na temat inicjatywy dotyczącej „dostępu do ochrony socjalnej”¹¹⁶ w celu uregulowania różnic w dostępie do ochrony socjalnej pracowników zatrudnionych w oparciu o standardowe formy zatrudnienia, osób zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów i pracujących w oparciu o różne formy samozatrudnienia. Konsultacje będą dotyczyły praw pracowniczych i sposobów umożliwiających przenoszenie uprawnień emerytalno-rentowych i zapewniających ich przejrzystość w przypadku zmiany pracodawcy, zmiany rodzaju umowy lub w przypadku przejścia na samozatrudnienie.

¹¹⁶ C(2017) 2610.

Chociaż publiczne programy emerytalno-rentowe stanowią podstawę wsparcia dochodu osób w podeszłym wieku, dodatkowe programy emerytalne również mogą przyczynić się do ochrony bardziej odpowiedniego poziomu dochodu. Komisja w swoim planie działań dotyczącym unii rynków kapitałowych z dnia 30 września 2015 r. zobowiązała się do przeprowadzenia analizy sposobów poszerzenia możliwości wyboru w odniesieniu do oszczędzania na emeryturę oraz do stworzenia unijnego rynku emerytur indywidualnych. Aktualnie przygotowywana jest inicjatywa ustawodawcza w celu stworzenia paneuropejskiego programu emerytur indywidualnych funkcjonującego równolegle z krajowymi programami emerytur indywidualnych.

Służba zdrowia

Każdy ma prawo do szybkiego dostępu w odpowiednim czasie do profilaktycznej i leczniczej opieki zdrowotnej dobrej jakości w przystępnej cenie.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 35 Karty uznaje się, że każdy ma prawo dostępu do leczenia i do profilaktycznej opieki zdrowotnej na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków służących wsparciu i uzupełnianiu działań państw członkowskich w dziedzinie zabezpieczeń społecznych i ochrony socjalnej pracowników.

Artykuł 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 TFUE nie będą miały wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów.

Zgodnie z art. 168 ust. 2 TFUE Unia zachęca do współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie zdrowia ludzkiego oraz, jeśli to konieczne, wspiera ich działania. Komisja może podjąć, w ścisłym kontakcie z Państwami Członkowskimi, każdą użyteczną inicjatywę w celu wsparcia koordynacji współpracy państw członkowskich w tej dziedzinie, w szczególności inicjatywy mające na celu określenie wytycznych i wskaźników, organizowanie wymiany najlepszych praktyk i przygotowanie elementów niezbędnych dla prowadzenia okresowego nadzoru i oceny. W art. 168 ust. 1 i 7 TFUE przewidziano, że działania Unii uzupełniają polityki krajowe oraz są prowadzone w poszanowaniu obowiązków państw członkowskich i nakierowane na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego.

W art. 48 TFUE przewidziano wymóg, zgodnie z którym prawodawca Unii musi przyjmować w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środki niezbędne do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników między państwami członkowskimi.

c) Obowiązujące środki

W przepisach UE dotyczących produktów farmaceutycznych¹¹⁷ oraz substancji pochodzenia ludzkiego¹¹⁸ określono powszechne normy dostępności, jakości i bezpieczeństwa tych produktów na całym rynku wewnętrznym UE.

W zaleceniu Rady 92/442/EWG¹¹⁹ państwa członkowskie zostały wezwane m.in. do zapewniania – na warunkach określonych przez każde państwo członkowskie – dostępu do niezbędnej opieki zdrowotnej oraz do placówek opieki zdrowotnej, których celem jest zapobieganie chorobom, dla wszystkich osób, które legalnie zamieszkują na ich terytorium.

W zaleceniu Rady z dnia 9 czerwca 2009 r.¹²⁰ ustanowiono współpracę w sprawie bezpieczeństwa pacjentów i powiązanych z nią norm, w tym profilaktyki i kontroli zakażeń związanych z opieką zdrowotną.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹²¹ obejmuje m.in. dostęp do opieki zdrowotnej dla przemieszczających się obywateli. Ponadto w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE¹²² określono zasady, których celem jest ułatwienie uzyskania transgranicznej opieki zdrowotnej na terenie Unii.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru ustanowiono powszechne prawo dostępu do dobrej jakości profilaktycznej opieki zdrowotnej i leczenia. Jego zakres wykracza poza zakres art. 35 Karty ze względu na to, że obejmuje on wymóg zapewnienia szybkiego dostępu do opieki zdrowotnej w przystępnych cenach.

Szybki dostęp oznacza, że każdy może skorzystać z opieki zdrowotnej, gdy tylko tego potrzebuje. Wdrożenie tej zasady wymaga zrównoważonego rozmieszczenia geograficznego placówek opieki zdrowotnej i pracowników medycznych, a także strategii zminimalizowania długich okresów oczekiwania.

¹¹⁷ Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi; Rozporządzenie (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiające wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków (wersja skonsolidowana: 5 czerwca 2013 r.).

¹¹⁸ https://ec.europa.eu/health/blood_tissues_organs/policy_pl

¹¹⁹ Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej, Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49.

¹²⁰ Zalecenie Rady z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa pacjentów, w tym profilaktyki i kontroli zakażeń związanych z opieką zdrowotną, Dz.U. C 151 z 3.7.2009.

¹²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

¹²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Dz.U. L 88 z 4.4.2011, s. 45–65.

Opieka medyczna w przystępnych cenach oznacza, że ludzie nie powinni mieć utrudnionego dostępu do niezbędnej opieki ze względu na koszty.

Przepis dotyczący opieki zdrowotnej wchodzący w zakres filaru obejmuje prawo do opieki zdrowotnej dobrej jakości, co oznacza że opieka zdrowotna powinna być właściwa, odpowiednia, bezpieczna i skuteczna.

Co więcej, profilaktyczna i lecznicza opieka zdrowotna oznacza dostęp do leczenia i publicznych świadczeń zdrowotnych, w tym promocję zdrowia i zapobieganie chorobom.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za określanie swojej polityki zdrowotnej oraz organizację i zapewnianie świadczeń zdrowotnych i opieki medycznej, a także mają prawo do ustalania podstawowych zasad swoich systemów zabezpieczenia społecznego. Poza transpozycją i wdrożeniem przepisów przyjętych na szczeblu unijnym państwa są zachęcane do dostosowania swoich przepisów celem wdrożenia zasady.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady poprzez udział w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

W dyrektywie 2011/24/UE ustanowiono współpracę między systemami opieki zdrowotnej państw członkowskich w celu sprostania wspólnym wyzwaniom, takim jak dostęp do opieki zdrowotnej, w szczególności za pośrednictwem niedawno uruchomionych europejskich sieci referencyjnych; współpracę w zakresie oceny technologii medycznych; oraz współpracę w sieci e-Zdrowia i w ramach jednolitego rynku cyfrowego.

Integracja osób niepełnosprawnych

Osoby niepełnosprawne mają prawo do wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie, usługi umożliwiające im uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym oraz środowisko pracy dostosowane do ich potrzeb.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

W art. 21 Karty zakazuje się wszelkiej dyskryminacji, m.in. ze względu na niepełnosprawność. W art. 26 Karty uznano prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności. W art. 34 Karty uznano prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych w takich przypadkach jak zależność lub utrata zatrudnienia.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji, m.in. ze względu na niepełnosprawność.

Zgodnie z art. 153 TFUE Unia może przyjąć środki, w tym dyrektywy określające minimalne wymagania, w celu wsparcia i uzupełnienia działań państw członkowskich, m.in. w dziedzinie polepszania środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników; warunków pracy; zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników; integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Zgodnie z art. 153 TFUE Unia jest również uprawniona do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich w dziedzinie zwalczania wykluczenia społecznego.

c) Obowiązujące środki

Unia jest stroną Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (UNCRPD)¹²³, która jest międzynarodowym prawnie wiążącym instrumentem określającym minimalne normy w zakresie praw osób niepełnosprawnych. Stronami Konwencji jest również 27 państw członkowskich Unii¹²⁴. Zgodnie z UNCRPD strony mają obowiązek przyjęcia wszystkich właściwych środków celem wdrożenia praw uznanych w Konwencji, w tym prawa osób niepełnosprawnych do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami, prawa do odpowiednich warunków życia oraz prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo.

W dyrektywie Rady 2000/78/WE¹²⁵ (dyrektywa w sprawie równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy) zakazano dyskryminacji, ze względu m.in. na niepełnosprawność w zakresie dostępu do zatrudnienia, samozatrudnienia, pracy i kształcenia zawodowego. Zgodnie z tą dyrektywą

¹²³ Decyzja Rady z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. L 23 z 27.1.2010, s. 35.

¹²⁴ Z wyjątkiem Irlandii, która jest obecnie w fazie końcowej procesu ratyfikacji.

¹²⁵ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

pracodawcy muszą zapewniać racjonalne usprawnienia, co oznacza przedsięwzięcie właściwych środków, z uwzględnieniem potrzeb konkretnej sytuacji, aby umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy, wykonywanie jej lub rozwój zawodowy bądź kształcenie, o ile środki te nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń.

Kluczowe elementy UNCRPD zostały odzwierciedlone w europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020¹²⁶, za pośrednictwem której Komisja promuje uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i w rynku pracy, godne warunki życia i włączenie społeczne. Co więcej, postanowienia dotyczące osób niepełnosprawnych zawarto również w unijnych przepisach sektorowych, dotyczących np. transportu, telekomunikacji, ochrony konsumentów, pomocy państwa, zamówień publicznych lub zdrowia i bezpieczeństwa.

Ponadto Komisja zachęca państwa członkowskie, aby zapewniły w ramach systemu kształcenia ogólnego wsparcie osobom o specjalnych potrzebach. Komisja czyni to na ogół za pośrednictwem Europejskiej Agencji ds. Rozwoju Szkolnictwa Specjalnego ustanowionej w 1996 r. Agencja wspiera reformy prowadzone na szczeblu krajowym w ramach długofalowej współpracy, służąc wiedzą fachową oraz prowadząc wymianę wiedzy, współpracując bezpośrednio z ministerstwami edukacji na zasadzie dobrowolności. Przeglądy prowadzone przez Agencję ułatwiają państwom członkowskim spełnianie międzynarodowych standardów ustanowionych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych, w szczególności postanowień art. 24. Dzięki finansowaniu w ramach programu Erasmus+ Komisja wspiera również realizację konkretnych projektów promujących edukację włączającą

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

Filar odzwierciedla oparte na prawach człowieka holistyczne podejście do niepełnosprawności, zapisane w UNCRPD, w oparciu o poszanowanie *godności*, indywidualnej samodzielności i niezależności osób niepełnosprawnych, ich pełnego i skutecznego *uczestnictwa* w życiu społecznym oraz włączenia społecznego na zasadzie równości z innymi osobami oraz równości szans.

W ramach filaru położono nacisk na prawo do *wsparcia dochodu* jako jednego z elementów ochrony socjalnej, prawo do *usług* umożliwiających osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym oraz prawo do *dostosowanego środowiska pracy*, jako kluczowych środków umożliwiających osobom niepełnosprawnym dostęp do innych praw określonych w zasadach filaru oraz umożliwiających im pełne korzystanie z równości i włączenia w środowisku pracy i w społeczeństwie. Dzięki określeniu koniecznych i wzajemnie wzmacniających połączeń tych środków zakres zasady wykracza poza istniejący dorobek.

¹²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM/2010/0636 final.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie odpowiadają za transpozycję i wdrożenie przepisów przyjętych na szczeblu unijnym. Państwa członkowskie, które ratyfikowały UNCRPD, odpowiadają za jej pełne wdrożenie w zakresie ich kompetencji. Przedstawione powyżej środki unijne zawierają minimalne normy i w związku z tym zachęca się państwa członkowskie do wykraczania poza zakres tych przepisów, aby zrealizować zasadę, w tym podjąć pozytywne działania w celu zapewnienia włączenia społecznego osób niepełnosprawnych na zasadzie równości z innymi osobami. Wdrażając te działania, państwa członkowskie powinny ściśle konsultować się z osobami niepełnosprawnymi i zapewniać ich czynny udział.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady poprzez udział w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Komisja w dalszym ciągu wspiera negocjacje dotyczące przyjęcia proponowanego europejskiego aktu w sprawie dostępności¹²⁷, którego celem jest zapewnienie dostępności do określonych produktów i usług na rynku wewnętrznym, tym samym ułatwiając osobom niepełnosprawnym zatrudnienie i uczestnictwo w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi osobami.

W ramach głównego elementu wdrażania UNCRPD na szczeblu unijnym Komisja w dalszym ciągu będzie włączać kwestie dotyczące niepełnosprawności do wszystkich istotnych polityk i przepisów unijnych, w tym we wszystkich istotnych obszarach europejskiego filaru praw socjalnych.

Komisja będzie również w dalszym ciągu wspierać negocjacje dotyczące przyjęcia przez prawodawcę Unii jej wniosku w sprawie dyrektywy Rady, której celem jest rozszerzenie ochrony przed dyskryminacją, m.in. ze względu na niepełnosprawność¹²⁸, o ochronę socjalną, w tym zabezpieczenie społeczne i opiekę zdrowotną; kształcenie; świadczenia społeczne; oraz dostęp do dóbr i usług oraz dostarczanie dóbr i usług dostępnych publicznie, włącznie z budownictwem mieszkaniowym.

¹²⁷ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług – COM(2015) 615 final – 2015/0278 (COD).

¹²⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (SEC(2008) 2180) (SEC(2008) 2181).

Opieka długoterminowa

Każdy ma prawo do usług opieki długoterminowej dobrej jakości w przystępnych cenach, w szczególności do usług zdrowotnych w domu pacjenta i usług na poziomie społeczności lokalnych.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Artykuł 25 Karty stanowi, że Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym. Artykuł 26 Karty stanowi, że Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności. W art. 34 Karty potwierdzono poszanowanie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę m.in. w przypadku choroby, zależności lub podeszłego wieku, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków służących wsparciu i uzupełnianiu działań państw członkowskich w dziedzinie warunków pracy oraz zabezpieczeń społecznych i ochrony socjalnej pracowników, zwalczania wykluczenia społecznego i modernizacji systemów ochrony socjalnej.

Artykuł 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 TFUE nie mają wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów.

c) Obowiązujące środki

W zaleceniu Rady 92/442/EWG w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej¹²⁹ wezwano państwa członkowskie do podjęcia właściwych środków w ramach zabezpieczenia społecznego, uwzględniając szczególne potrzeby osób w podeszłym wieku, jeżeli są one zależne od zewnętrznej opieki i usług. W zaleceniu Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy¹³⁰ zalecono, aby państwa członkowskie świadczyły takie usługi, które są niezbędne dla wsparcia polityki aktywnej integracji społecznej i ekonomicznej, w tym usługi opieki długoterminowej.

¹²⁹ Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej, Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49.

¹³⁰ Zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11–14.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹³¹ obejmuje m.in. świadczenia z tytułu długoterminowej opieki w przypadku przemieszczających się obywateli.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne zapewniają państwom członkowskim środki finansowe przeznaczone na współfinansowanie inwestycji w zakresie usług społecznych i opieki zdrowotnej, wspierające proces przechodzenia z modelu szpitalnego i instytucjonalnego na opiekę na poziomie społeczności lokalnych i zintegrowane usługi. Fundusze wspierają również rozwój usług opieki długoterminowej dzięki szkoleniom opiekunów w ramach sformalizowanego systemu opieki.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru po raz pierwszy na szczeblu unijnym potwierdzono prawo osób zależnych od opieki do usług opieki długoterminowej. Wezwano do świadczenia usług wysokiej jakości, które pozwolą słabszym lub niesamodzielnym osobom jak najdłużej utrzymać ich dobry stan zdrowotny i funkcjonalny oraz zwiększyć ich samodzielność. Co więcej, w ramach filaru wymaga się, aby ceny usług opiekuńczych były przystępne, ponieważ usługi opieki sformalizowanej mogą pociągać za sobą duże koszty finansowe, uniemożliwiając zaspokojenie potrzeb osób uzależnionych od opieki. Chociaż w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej określono, że osoby w podeszłym wieku powinny mieć prawo do godnego i niezależnego życia, najważniejszym elementem zastosowania tego prawa jest przystępność cenowa, odpowiedniość i jakość świadczonych usług.

W filarze uprzywilejowano domowe usługi opiekuńcze (świadczone w domu osoby potrzebującej opieki) i usługi na poziomie społeczności lokalnych (wachlarz usług opiekuńczych o charakterze nieinstytucjonalnym), co wykracza poza zakres zastosowania zalecenia Komisji z 2008 r. dotyczącego aktywnej integracji. Rozwijanie usług na poziomie społeczności lokalnych pozwala osobom potrzebującym opieki długoterminowej i osobom niepełnosprawnym prowadzić niezależne życie i integrować się ze społecznością¹³². W ramach tego rozwoju poszanowane są preferencje osób potrzebujących opieki, której celem jest utrzymanie niezależności życiowej przez jak najdłuższy czas.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

Państwa członkowskie mają prawo do ustalania podstawowych zasad swoich systemów zabezpieczenia społecznego. Poza transpozycją i wdrożeniem przepisów przyjętych na szczeblu unijnym państwa są zachęcane do dostosowania swoich przepisów celem wdrożenia zasady.

Zgodnie z art. 154 TFUE na szczeblu unijnym mają być prowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat ewentualnych inicjatyw opartych na art. 153 TFUE, przy czym mogą oni podpisywać umowy, które – na ich wniosek – mogą być realizowane na poziomie unijnym zgodnie z

¹³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

¹³² Zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

art. 155 TFUE. Partnerzy społeczni mogą również gromadzić i rozpowszechniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady poprzez udział w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Wraz z europejskim filarem praw socjalnych Komisja przedstawia inicjatywę „Nowy początek w ramach wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów”. Proponuje w niej działania legislacyjne i z zakresu polityki mające na celu ułatwienie korzystania z urlopu rodzicielskiego zarówno przez kobiety, jak i przez mężczyzn, wprowadzenie urlopu ojcowskiego i urlopu opiekuńczego, promowanie korzystania z elastycznej organizacji pracy, a także zapewnienie większej liczby placówek opieki nad dziećmi i innych oraz wyższej jakości takich placówek, jak również wyeliminowanie gospodarczych czynników zniechęcających, takich jak demobilizujące świadczenia i ulgi podatkowe, które zniechęcają drugiego żywiciela rodziny, często kobiety, do wejścia na rynek pracy.

Komisja w dalszym ciągu wspiera negocjacje dotyczące wniosku przedstawionego w grudniu 2016 r., który dotyczy zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004¹³³. Celem wniosku jest ustanowienie spójnego systemu koordynacji świadczeń z tytułu opieki długoterminowej w sytuacjach transgranicznych.

¹³³ COM(2016) 815 final z dnia 13.12.2006.

Mieszkania i pomoc dla bezdomnych

a) Należy zapewnić osobom potrzebującym dostęp do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej dobrej jakości.

b) Osoby wymagające szczególnego traktowania mają prawo do właściwej pomocy i ochrony przed przymusowymi eksmisjami.

c) Należy zapewnić właściwe schronienie i usługi osobom bezdomnym, aby promować ich włączenie społeczne.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Artykuł 34 ust. 3 Karty potwierdza uznanie i poszanowanie prawa do m.in. pomocy mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia jest uprawniona do przyjęcia środków służących wsparciu i uzupełnianiu działań państw członkowskich w dziedzinie warunków pracy oraz zabezpieczeń społecznych i ochrony socjalnej pracowników, zwalczania wykluczenia społecznego i modernizacji systemów ochrony socjalnej. Zgodnie z art. 156 TFUE Komisja ma za zadanie zachęcać do współpracy między państwami członkowskimi i ułatwiać koordynację ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej w ramach rozdziału X TFUE.

Artykuł 153 ust. 4 stanowi, że przepisy przyjęte na podstawie art. 153 TFUE nie mają wpływu na prawo państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą w znaczący sposób wpływać na równowagę finansową takich systemów.

c) Obowiązujące środki

W zaleceniu Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy¹³⁴ przewidziano, że państwa członkowskie powinny świadczyć usługi niezbędne dla wsparcia polityk włączenia społecznego, takie jak mieszkania socjalne i wsparcie w sprawach mieszkaniowych. Zalecenie Komisji 2013/112/UE – Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji¹³⁵ dotyczy mieszkalnictwa i warunków życia ubogich dzieci. W unijnych ramach dotyczących krajowych strategii integracji Romów¹³⁶ uznano, że mieszkalnictwo jest kluczowym obszarem interwencji na rzecz włączenia społecznego Romów w niekorzystnej sytuacji społecznej. W Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych uznano prawo do odpowiednich warunków życia dla osób

¹³⁴ Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.

¹³⁵ Zalecenie Komisji 2013/112/UE z dnia 20 lutego 2013 r. – Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji, Dz.U. L 59 z 2.3.2013, s. 5–16.

¹³⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r., COM(2011) 0173 final.

niepełnosprawnych i ich rodzin, w tym należytego mieszkania, oraz do dostępu do programów mieszkalnictwa publicznego Strony Konwencji zostały również wezwane do podjęcia właściwych środków w celu zapewnienia dostępności mieszkalnictwa.

Jeżeli chodzi o dostęp do schronienia, przepisy unijne przewidują szczególną ochronę dla osób szczególnie narażonych, takich jak dzieci bez opieki, osoby ubiegające się o azyl i uchodźcy. W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw¹³⁷ przewidziano zapewnianie schronienia lub inne odpowiednie zakwaterowanie zastępcze.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru po raz pierwszy na szczeblu unijnym ujęto w kompleksowy sposób różne aspekty prawa do mieszkania.

Chociaż w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej przewidziano prawo do pomocy mieszkaniowej i godnej egzystencji w odniesieniu do wszystkich osób pozbawionych wystarczających środków, zakres zasady 19a sięga jeszcze dalej, ponieważ odnosi się ona do rzeczowego świadczenia pomocy mieszkaniowej, tj. mieszkalnictwa socjalnego. Należy zapewnić mieszkania socjalne albo pomoc mieszkaniową: zakres przedmiotowy zasady dotyczy całego zakresu możliwości zapewniania pomocy dotyczącej mieszkalnictwa i obejmuje np. dodatek mieszkaniowy, wsparcie dochodu, gwarancje najmu i ulgi podatkowe.

Zakres podmiotowy tego postanowienia również sięga dalej niż postanowienia Karty, ponieważ obejmuje pomoc mieszkaniową *dla wszystkich potrzebujących osób* – nie tylko dla tych, które nie posiadają wystarczających zasobów finansowych, ale także dla osób o specjalnych potrzebach, wynikających z niepełnosprawności, rozpadu rodziny itd.

Jeżeli chodzi o pomoc dla osób wymagających szczególnego traktowania w razie eksmisji, filar stanowi istotne wzmocnienie prawa do mieszkania, a w szczególności do bezpieczeństwa mieszkaniowego. Osobami wymagającymi szczególnego traktowania mogą być zarówno zagrożeni najemcy, jak i wywłaszczeni właściciele zagrożeni eksmisją. W ramach zasady istnieje wymóg zapewniania pomocy i ochrony, takich jak reprezentacja prawna w przystępnych cenach, rzecznictwo i mediacja, lub środków ochronnych, takich jak dostęp do programów zarządzania długiem, aby złagodzić ryzyko bezdomności. Równocześnie w ramach zasady w należyty sposób uwzględnione zostały interesy właścicieli w uzasadnionych i zgodnych z prawem przypadkach.

Co więcej, w ramach filaru ustanowiono powszechny dostęp do odpowiedniego schronienia dla wszystkich ludzi bezdomnych. Odpowiednie warunki mieszkaniowe można rozumieć jako bezpieczeństwo najmu, przystępność cen, właściwe warunki mieszkalne, dostępność, położenie i

¹³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57.

adekwatność pod względem kulturowym. W ramach zasady podniesiono również poprzeczkę, promując reintegrację społeczną osób bezdomnych za pośrednictwem wspierających usług społecznych.

3. Wdrażanie

a) jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie

Aby wcielić przedmiotową zasadę w życie, zachęca się państwa członkowskie do przyjęcia środków, w szczególności w zakresie mieszkalnictwa, środków pieniężnych i wsparcia niefinansowego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, oraz szybkiego dostępu do schronienia w przypadku osób znajdujących się w różnych sytuacjach nadzwyczajnych, a także zwiększenia zasięgu działania i potencjału wspierających usług społecznych.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Reforma mieszkalnictwa socjalnego, dostępność i przystępność cenowa mieszkań, a także skuteczność dodatków mieszkaniowych stanowią przedmiot monitorowania i oceny w ramach europejskiego semestru. Otwarta metoda koordynacji w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej zapewnia koordynację polityki i środek monitorowania postępów dokonywanych przez państwa członkowskie.

Wdrażanie zasady będzie współfinansowane z funduszy unijnych, w tym z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych w zakresie inwestycji w mieszkalnictwo socjalne, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w zakresie infrastruktury mieszkaniowej, z Europejskiego Funduszu Społecznego w zakresie usług społecznych oraz z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w zakresie wsparcia żywnościowego dla osób bezdomnych. Unia Europejska zapewnia również wsparcie finansowe wielu organizacjom społeczeństwa obywatelskiego prowadzącym aktywnie działalność w zakresie promowania włączenia społecznego i ograniczania ubóstwa, w tym także organizacji zajmujących się problemem bezdomności.

Dostęp do podstawowych usług

Każdy ma prawo do dostępu do podstawowych usług dobrej jakości, w tym do wody, usług sanitarnych energii, transportu, usług finansowych i łączności cyfrowej. Osoby potrzebujące będą mogły skorzystać ze wsparcia w zakresie dostępu do tych usług.

1. Unijny dorobek prawny

a) Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Art. 36 Karty stanowi, że Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawodawstwach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii.

b) Kompetencje ustawodawcze i ich granice

Zgodnie z art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jednym z głównych celów Unii i jej państw członkowskich jest zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej i przeciwdziałanie wykluczeniu. Art. 14 TFUE przewiduje, że Unia i jej państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania Traktatu, zapewniają, aby usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym spełniały swoje zadania. W protokole 26 uznano kluczową rolę i szeroki zakres uprawnień organów władz krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zamawiania i organizowania tych usług oraz ich zróżnicowanie w obrębie Unii. W protokole podkreślono również, że wspólnymi wartościami Unii w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym są takie wartości jak jakość, bezpieczeństwo i przystępność cen, równe traktowanie, powszechny dostęp i prawa użytkowników. W dołączonej do traktatu z Amsterdamu deklaracji nr 22 określono, że przy opracowywaniu środków na podstawie art. 114 TFUE instytucje Unii powinny brać pod uwagę potrzeby osób niepełnosprawnych. W art. 106 TFUE określono, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych.

c) Obowiązujące środki

W swoich ramach jakości¹³⁸ Komisja uznała już w sposób ogólny istotne znaczenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jako podstawy europejskiego modelu społecznego i potwierdziła swoje zobowiązanie dotyczące dostępu wszystkich obywateli do podstawowych usług. Aby wyjaśnić kontekst prawny świadczenia takich usług, uproszczono przepisy dotyczące pomocy państwa oraz przepisy dotyczące zamówień publicznych (koncesji) oraz sprecyzowano je z myślą o

¹³⁸ Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym, COM(2011) 900 final.

organach publicznych i użytkownikach końcowych. Dzięki nowym zbiorom przepisów organy publiczne i przedsiębiorstwa mogą cieszyć się większą pewnością prawa i korzystać z uproszczeń¹³⁹.

W przepisach sektorowych przyjętych na szczeblu unijnym zawsze starannie uwzględniano potrzebę zwiększenia konkurencji i stosowania mechanizmów rynkowych oraz konieczność zagwarantowania każdemu obywatelowi ciągłego dostępu do wysokiej jakości podstawowych usług po przystępnych cenach. Tak było w przypadku np. sektorów sieciowych, od telekomunikacji do transportu. Jeżeli chodzi np. o sektor łączności elektronicznej, w dyrektywie 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁴⁰ (dyrektywa o usłudze powszechnej) zapewniono, by liberalizacji usług i zwiększeniu konkurencji towarzyszyły ramy regulacyjne, które zabezpieczają świadczenie określonego zestawu usług wszystkim użytkownikom końcowym w przystępnych cenach.

Jeżeli chodzi o transport kolejowy, w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1307/2007¹⁴¹ określono, w jaki sposób właściwe organy mogą działać, aby zagwarantować świadczenie usług świadczonych w interesie ogólnym, które są m.in. liczniejsze i bezpieczniejsze, mają wyższą jakość lub są świadczone w cenie niższej, niż wynikałoby to wyłącznie z mechanizmów rynkowych. Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 dotyczącym otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego¹⁴² (w ramach zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych) zmieniono poprzednie rozporządzenie dotyczące udzielania zamówień na usługi publiczne w obszarze transportu, ustanawiając bardziej przejrzyste zasady dotyczące określania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i zakresu ich zastosowania oraz nowe ramy zapewniające, by przedsiębiorstwa transportu kolejowego korzystały z warunków niedyskryminującego dostępu do taboru kolejowego, które zachęca je do uczestniczenia w procedurach udzielania zamówień publicznych na świadczenie publicznych usług w zakresie transportu kolejowego.

Jeżeli chodzi o sektor energetyczny, obowiązek świadczenia usługi powszechnej przewidziano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE¹⁴³ (dyrektywa elektryczna), w której wyraźnie określono, że obywatele Unii oraz, jeżeli państwa członkowskie uznają to za stosowne, małe przedsiębiorstwa powinny móc korzystać z usług w ramach obowiązków użyteczności publicznej, szczególnie w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw oraz przejrzystych, niedyskryminujących i uzasadnionych taryf.

Unijna polityka *wodna* opiera się na zasadzie, że przystępność cenowa usług wodnych ma kluczowe znaczenie. Do kompetencji organów krajowych należy zapewnienie konkretnych środków wsparcia w

¹³⁹ http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_pl.htm

¹⁴⁰ Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 51.

¹⁴¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1307/2007 z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiające standardowe wartości w przywozie dla ustalania ceny wejścia niektórych owoców i warzyw, Dz.U. L 291 z 9.11.2007, s. 1.

¹⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, Dz.U. L 354 z 23.12.2016, s. 22.

¹⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 55.

celu zabezpieczenia osób znajdujących się w trudnej sytuacji i rozwiązania problemów dotyczących ubóstwa hydrologicznego (np. przez wspieranie gospodarstw domowych o niskich dochodach lub ustanowienie obowiązków świadczenia usługi publicznej)¹⁴⁴.

Jeżeli chodzi o sektor finansowy, w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE¹⁴⁵ zezwolono, by konsumenci w Europie mogli otworzyć rachunek płatniczy u dowolnego dostawcy usług płatniczych w Unii, bez względu na państwo członkowskie, w którym mieszkają. Co więcej, konsumenci mają prawo dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (który obejmuje usługi takie jak wypłata gotówki, przelewy bankowe i karta debetowa) bez względu na państwo członkowskie, w którym mieszkają, lub ich osobistą sytuację finansową.

2. Zakres stosowania i zmiany wprowadzone za pośrednictwem europejskiego filaru praw socjalnych

W ramach filaru ustanowiono prawo do podstawowych usług i określono niewyczerpujący wykaz niektórych usług, które mają zasadnicze znaczenie w życiu codziennym. Do kompetencji państw członkowskich należy określenie, zorganizowanie, świadczenie i finansowanie takich usług na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Fakt, że podstawowe usługi – w tym usługi transgraniczne – powinny być dostępne dla wszystkich, potwierdza dużą wagę, jaką Unia przywiązuje do usług leżących w centrum naszego modelu społecznego. W szczególności prawo do wody i usług sanitarnych jest szczególnie istotne dla obywateli Unii, którzy niedawno przedstawili inicjatywę obywatelską w tym zakresie.

Niektóre z tych usług zostały ujęte w sektorowych przepisach unijnych w ramach obowiązków świadczenia usługi powszechnej, aby zapewnić dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym dla wszystkich konsumentów i użytkowników w jednym państwie członkowskim i pomiędzy państwami członkowskim, bez względu na ich położenie geograficzne, w określonej jakości i, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności w danym państwie, w przystępnej cenie. W ramach filaru uznano potrzebę wsparcia dostępu osób potrzebujących do podstawowych usług. Poza przystępnością cen dostępność podstawowych usług ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia równego dostępu dla wszystkich oraz ma decydujące znaczenie w przypadku osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku.

3. Wdrażanie

a) Jakie działania mogą podejmować państwa członkowskie i partnerzy społeczni

¹⁴⁴ Dyrektywa w sprawie wody pitnej (dyrektywa 98/83/WE) dotyczy jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Jej celem jest ochrona zdrowia ludzkiego przed szkodliwymi skutkami wszelkiego zanieczyszczenia wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi przez zapewnienie, że jest zdatna do użycia i czysta.

¹⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego, Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214.

Do kompetencji państw członkowskich należy określenie, zorganizowanie, świadczenie i finansowanie podstawowych usług na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Biorąc pod uwagę, że środki unijne obejmują zasadę, zgodnie z którą podstawowe usługi powinny być dostępne dla wszystkich jako kluczowy element europejskiego modelu społecznego, zachęca się państwa członkowskie do wykraczania poza zakres przedmiotowych przepisów w celu wprowadzenia w życie tej zasady.

Partnerzy społeczni mogą gromadzić i wymieniać dobre praktyki w całej Unii Europejskiej. Na poziomie krajowym partnerzy społeczni mogą wspierać realizację przedmiotowej zasady poprzez udział w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk.

b) Nowe i realizowane już inicjatywy na poziomie UE

Jeżeli chodzi o łączność elektroniczną, zgodnie z proponowanym przeglądem ram regulacyjnych dotyczących łączności elektronicznej¹⁴⁶ państwa członkowskie będą musiały zapewnić wszystkim użytkownikom końcowym przystępny cenowo dostęp do funkcjonalnego dostępu do internetu i usług łączności głosowej. Jeżeli państwa członkowskie stwierdzą brak przystępności cenowej, mogą wymagać od przedsiębiorstw oferowania przystępnych cenowo wariantów taryfowych oraz zapewniania „prawa do zawarcia umowy” w przypadku użytkowników końcowych o niskich dochodach lub szczególnych potrzebach społecznych. Proponowany kodeks zawiera również postanowienie, zgodnie z którym państwa członkowskie będą musiały zapewnić, w świetle warunków krajowych, przyjęcie właściwych środków w odniesieniu do niepełnosprawnych użytkowników końcowych, aby zadbać o przystępność cenową stosownych urządzeń końcowych, specjalnych urządzeń oraz specjalnych usług usprawniających równorzędną dostęp.

Przyjęty w dniu 30 listopada 2016 r. pakiet dotyczący czystej energii zawierał również wnioski dotyczące nowej organizacji rynku energii elektrycznej. We wniosku dotyczącym przekształcenia dyrektywy elektrycznej (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE) nie przewidziano zmiany przepisów dotyczących obowiązków użyteczności publicznej w sektorze energii elektrycznej, ale wzmocniono przepisy związane z mocną pozycją konsumenta i jego ochroną. We wniosku tym w bardziej szczegółowy sposób przedstawiono prawa konsumentów w zakresie umów, możliwości dla wspólnot energetycznych i czynnych konsumentów oraz prawo do korzystania z inteligentnych liczników. We wniosku przewidziano również bardziej szczegółowe przepisy dotyczące ochrony konsumentów wymagających szczególnego traktowania oraz obowiązek państw członkowskich do określenia kryteriów mierzenia ubóstwa energetycznego, z którego będą musiały składać sprawozdania w ramach zintegrowanych sprawozdań z postępu prac w obszarze krajowych planów w zakresie energii i klimatu. Ponadto w pakiecie wyznaczono nowe podejście do ochrony konsumentów podatnych na zagrożenia, które obejmuje również pomaganie państwom członkowskim w ograniczaniu kosztów energii ponoszonych przez konsumentów dzięki wsparciu inwestycji w efektywność energetyczną. Co więcej, zgodnie ze swoimi działaniami mającymi na celu wzmocnienie pozycji konsumentów i ich ochronę, Komisja proponuje zastosowanie pewnych zabezpieczeń

¹⁴⁶ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (przekształcenie) (COM(2016) 590).

proceduralnych, zanim można będzie odłączyć konsumenta. Komisja jest również w trakcie ustanawiania Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego w celu uzyskania lepszych danych na temat tego problemu i sposobów jego rozwiązania oraz udzielenia pomocy państwom członkowskim w ich działaniach na rzecz zwalczania ubóstwa energetycznego¹⁴⁷.

Co więcej, we *wniosku dotyczącym WiFi4EU*¹⁴⁸ stwierdzono, że istnieje potrzeba zagwarantowania, że obywatele będą zachęceni do korzystania z szans, jakie oferuje im cyfrowa zmiana. We wniosku przewidziano zachęty finansowe dla lokalnych organów publicznych, które chcą bezpłatnie zapewniać lokalną bezprzewodową łączność o wysokiej przepustowości poprzez punkty dostępu znajdujące się w ośrodkach lokalnego życia społecznego, na terenie ich obiektów lub w przestrzeniach zewnętrznych dostępnych publicznie.

Jeżeli chodzi o wodę i usługi sanitarne, Komisja przewiduje przeprowadzenie w 2017 r. przeglądu dyrektywy w sprawie wody pitnej¹⁴⁹ w ramach działań następczych związanych z europejską inicjatywą obywatelską „Right2Water”¹⁵⁰.

Komisja w dalszym ciągu wspiera negocjacje dotyczące przyjęcia przez prawodawcę Unii proponowanego europejskiego aktu w sprawie dostępności¹⁵¹. Akt ma na celu zapewnienie dostępności do określonych produktów i usług na rynku wewnętrznym, w tym niektórych podstawowych usług, takich jak łączność elektroniczna i audiowizualne usługi medialne.

¹⁴⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/COM-2016-860-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁴⁸ Wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 w odniesieniu do propagowania łączności internetowej w społecznościach lokalnych, COM(2016) 589.

¹⁴⁹ Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz.U. L 330 z 5.12.1998, s. 32.

¹⁵⁰ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=pl>

¹⁵¹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług – COM(2015) 615 final – 2015/0278 (COD).