



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 10.10.2007
KOM(2007) 591 wersja ostateczna

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

**Ponowna ocena prawodawstwa socjalnego przeprowadzana w celu stworzenia lepszych i
liczniejszych miejsc pracy w żegludze morskiej w Unii Europejskiej**

**(pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi przeprowadzanej na poziomie
wspólnotowym na podstawie art. 138 ust. 2 Traktatu)**

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

**Ponowna ocena prawodawstwa socjalnego przeprowadzana w celu stworzenia lepszych i
liczniejszych miejsc pracy w żegludze morskiej w Unii Europejskiej**

**(pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi przeprowadzanej na poziomie
wspólnotowym na podstawie art. 138 ust. 2 Traktatu)**

1. WPROWADZENIE

W zielonej księdze pod tytułem „W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej”¹ zwrócono uwagę na fakt wyłączenia sektorów morskich z zakresu stosowania części europejskiego prawodawstwa dotyczącego prawa pracy i prawodawstwa socjalnego, a także na potrzebę powtórnej oceny tego zagadnienia w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi.

W kontekście innych działań zmierzających do poszerzenia społecznego wymiaru morskiej Europy² i wspierania konkurencyjności unijnego sektora morskiego, a także biorąc pod uwagę potrzeby zgłoszone przez podmioty zainteresowane, a w szczególności Parlament Europejski i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komisja zamierza zbadać, czy istniejące prawodawstwo wspólnotowe zapewnia wystarczający poziom ochrony pracowników żeglugi morskiej oraz czy poprawa tego poziomu poprawiłaby atrakcyjność unijnego sektora morskiego dla osób poszukujących pracy³, nie zagrażając jednocześnie jego konkurencyjności.

Niniejszy komunikat zawiera przegląd właściwych aktów prawnych, dokonywany w celu określenia, które z zawartych w nich wyłączeń i odstępstw dotyczą pracowników zatrudnionych w zawodach związanych z morzem oraz jakie problemy powstają na gruncie interpretacji tych aktów. Komunikat zmierza do ustalenia

¹ KOM(2006) 275 z 7.6.2006.

² Na przykład w kontekście polityki morskiej planuje się przyjęcie komunikatu w sprawie polityki dotyczącej portów, który zawierał będzie rozdział poświęcony warunkom pracy i dialogowi społecznemu w portach.

³ W rezolucji z dnia 11 lipca 2007 r. (2007/2023(INI)) Parlament Europejski „domaga się zapewnienia wszystkim pracownikom takiego samego poziomu ochrony oraz aby niektóre grupy nie były automatycznie wyłączone z najszerszego zakresu ochrony, jak ma to obecnie najczęściej miejsce w przypadku marynarzy, pracowników zatrudnionych na statkach oraz pracowników pracujących na urządzeniach oddalonych od brzegu”. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny „odnotowuje wyłączenie rybaków i marynarzy z europejskiego prawodawstwa społecznego dotyczącego szeregu zagadnień (np. dyrektywa w sprawie zwolnień grupowych, dyrektywa w sprawie ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, dyrektywa dotycząca informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami, dyrektywa dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług). Niezależnie od powodów tego wyłączenia ważne jest, by zakończyć tę dyskryminację tam, gdzie jest to stosowne. Komitet zachęca zatem Komisję, by ponownie oceniła to wyłączenie w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi”. (pkt 1.7 opinii TEN/255 CESE 609/2007 z dnia 3 kwietnia 2007 r.).

zakresu działań koniecznych do poprawy stanu ochrony prawnej w UE zawodów związanych z morzem, biorąc pod uwagę dużą liczbę obecnie obowiązujących konwencji i standardów międzynarodowych w tej dziedzinie. Wreszcie niniejszy komunikat rozpoczyna konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie możliwego kierunku działań wspólnotowych, przeprowadzane zgodnie z art. 138 ust. 2 Traktatu.

Fakt skupienia się na ramach prawnych nieuchronnie zawęży zakres analizy do tych zawodów, którym prawo unijne gwarantuje niższy poziom ochrony oraz/lub co do których wykryto istnienie poważnych problemów, to jest do pracowników sektora żegluga morskiej i rybołówstwa.

Rozpatrywane zagadnienia są bardzo ważne z punktu widzenia gospodarczego i społecznego. W 2005 r. całkowita liczba marynarzy z państw członkowskich UE-27 była szacowana na 204 400⁴, a liczba rybaków zatrudnionych w UE-25 wynosiła ok. 190 000–195 000. Kilka uwag zgłoszonych w czasie konsultacji potwierdziło brak wystarczająco wykwalifikowanej kadry do formowania załóg statków europejskich.

2. MIĘDZYNARODOWE RAMY PRAWNE

Znaczna część sektora morskiego działa w silnie zglobalizowanym kontekście. Wzrost globalizacji gospodarki oraz umiędzynarodowienie siły roboczej, w połączeniu z często niewystarczającym egzekwowaniem przepisów, spowodowały obniżenie skuteczności istniejących norm międzynarodowych i wpłynęły na bezpieczeństwo morskie na poziomie światowym, przyczyniając się do silnego wzrostu nierówności warunków życia i pracy pracowników morskich. UE kładzie na forum międzynarodowym duży nacisk na wzmocnienie międzynarodowych ram prawnych w tej dziedzinie, skutkiem czego było przyjęcie w 2006 r. *Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) o pracy na morzu*⁵ oraz w 2007 r. *Konwencji MOP dotyczącej pracy w rybołówstwie*⁶.

Nowe normy międzynarodowe wprowadzone przez te konwencje mają znaczenie dla unowocześniania i uzupełniania obszarów polityki wewnętrznej i zewnętrznej UE, w tym także standardów socjalnych, ponieważ akty te konsolidują i aktualizują istniejące przepisy prawa międzynarodowego w bardzo szerokim zakresie, obejmując także wyczerpujący zespół norm dotyczących przestrzegania i egzekwowania prawa.

⁴ Bimco/ISF Manpower Studies 1995-2005.

⁵ Celem przyjęcia Konwencji o pracy na morzu z 2006 r. było ustanowienie „czwartego filaru” międzynarodowych ram prawnych w zakresie żegluga wysokiej jakości, będącego uzupełnieniem podstawowych konwencji przyjętych w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO). Konwencja ta „konsoliduje” i unowocześnia istniejące przepisy prawa międzynarodowego (68 aktów), z wyjątkiem niedawno przyjętej konwencji (nr 185) dotyczącej dokumentów tożsamości marynarzy oraz konwencji (nr 71) o rentach marynarzy.

⁶ W konwencji tej dokonano przeglądu istniejących konwencji oraz uzupełniono je o dodatkowe postanowienia, dotyczące na przykład bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy, a także przestrzegania i egzekwowania jej postanowień, obejmujące w szczególności ważny dokument poświadczający zgodność, inspekcje oraz kontrole przeprowadzane zarówno przez państwo bandery, jak i państwo portu.

Wprowadzenie w życie postanowień *Konwencji MOP o pracy na morzu z 2006 r.* dotyczących przestrzegania i egzekwowania przepisów ma kluczowe znaczenie dla stworzenia równych reguł gry na skalę światową w transporcie morskim. Należy także zauważyć, że w trzecim pakiecie przepisów dotyczących bezpieczeństwa morskiego dokonano przeglądu niektórych zasad kontroli wykonywanej przez państwo portu w celu wzmocnienia tej kontroli w odniesieniu do norm pracy, w tym postępowania w sprawie skarg wnoszonych przez załogę⁷.

W dniu 7 lipca 2007 r. Rada przyjęła decyzję upoważniającą państwa członkowskie do ratyfikowania najlepiej przed 31 grudnia 2010 r., w interesie Wspólnoty Europejskiej, *Konwencji MOP o pracy na morzu z 2006 r.*⁸.

Komisja planuje również przedstawienie wniosku dotyczącego decyzji Rady upoważniającej i zachęcającej państwa członkowskie UE do szybkiego ratyfikowania *Konwencji MOP dotyczącej pracy w rybołówstwie z 2007 r.*⁹.

W ostatnich latach MOP i IMO podjęły także szereg inicjatyw zmierzających do poprawy standardów bezpieczeństwa. W roku 2003 MOP przyjęła konwencję nr 185 modernizującą konwencję dotyczącą dokumentów tożsamości marynarzy (konwencję nr 108), która ułatwia uzyskiwanie przez marynarzy pozwoleń zejścia na ląd oraz ich przemieszczanie się. Rada upoważniła państwa członkowskie UE do jej ratyfikowania¹⁰, a Komisja zachęcała państwa członkowskie do jej ratyfikowania i wprowadzenia w życie.

Zamieszczanie klauzul społecznych w porozumieniach partnerskich w sprawie połowów, zawieranych przez WE z krajami rozwijającymi się, stanowi kolejną okazję do działania na rzecz godziwych warunków pracy i warunków bytowych.

3. AKTY PRAWNE UE W ZAKRESIE WARUNKÓW PRACY, INFORMOWANIA PRACOWNIKÓW ORAZ PRZEPROWADZANIA Z NIMI KONSULTACJI.

Akty prawne UE dotyczące warunków pracy, informowania pracowników oraz przeprowadzania z nimi konsultacji regulują sytuację prawną marynarzy i/lub rybaków na cztery możliwe sposoby:

- Brak wyłączeń (tj. brak przepisów szczególnych lub odstępstw) w następujących dyrektywach: w sprawie pracy na czas określony, w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin, w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia w pracy pracowników pozostających w stosunku pracy na czas określony lub w czasowym stosunku pracy, w sprawie informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy oraz w sprawie uczestnictwa pracowników w europejskich spółkach akcyjnych i spółdzielniach europejskich.

⁷ KOM(2005) 588 z 23.11.2005.

⁸ Dz. U. L 161 z 22.6.2007.

⁹ Zarówno konwencja MOP z 2006 r., jak i z 2007 r., wpływają na wyłączne kompetencje WE.

¹⁰ Decyzja Rady z dnia 14 kwietnia 2005 r. (Dz.U. L 136 z 30.5.2005, str. 1). Nowy wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice z dnia 15 marca 2006 r. zawiera odwołanie do tej konwencji.

- Akty prawne o charakterze szczególnym lub akty prawne o charakterze ogólnym zawierające przepisy szczególne. Mowa tu o dyrektywie w sprawie organizacji czasu pracy (choć z zakresu stosowania podstawowej dyrektywy¹¹ wyłączone marynarzy, to zawiera ona przepisy szczególne dotyczące rybaków) lub o dyrektywie w sprawie ochrony pracy osób młodych¹² (która przewiduje różne szczególne możliwości stosowania odstępstw w stosunku do tego sektora).
- Możliwość wprowadzania przez państwa członkowskie wyłączeń w ustawodawstwie krajowym podczas transpozycji dyrektyw, jak na przykład w dyrektywie w sprawie Europejskiej Rady Zakładowej, dyrektywie w sprawie informowania pracowników oraz przeprowadzania z nimi konsultacji oraz dyrektywie w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy.
- Wyłączenie z zakresu stosowania. Ma to miejsce w dyrektywie w sprawie zwolnień grupowych, dyrektywie w sprawie przejęcia przedsiębiorstw oraz dyrektywie w sprawie delegowania pracowników.

Dyrektywy zaliczone do dwóch ostatnich kategorii wymagają dokładniejszej analizy.

a) Dyrektywa Rady 2002/74/WE¹³ – ochrona pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy

Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy pozwala państwom członkowskim na wyłączenie roszczeń niektórych kategorii pracowników z jej zakresu stosowania w takim stopniu, w jakim istnieją inne formy gwarancji, oferujące pracownikom odpowiedni stopień ochrony na wypadek niewypłacalności ich pracodawców. Pomimo że przepis ten nie odwołuje się wprost do zawodów związanych z żeglugą morską, państwa członkowskie mogą go wykorzystać w odniesieniu do tych zawodów.

Artykuł 1 ust. 3 dyrektywy pozwala państwom członkowskim, które wyłączyły uprzednio rybaków pracujących na zasadzie udziału w zyskach z połowów z zakresu stosowania równoważnych aktów ustawodawstwa krajowego, na utrzymanie tego wyłączenia po wejściu w życie dyrektywy.

Tylko sześć państw członkowskich¹⁴ skorzystało z możliwości wyłączenia przewidzianych w art. 1 ust. 2 i/lub art. 1 ust. 3 lit. b) dyrektywy. W tym kontekście należy ocenić ponownie, czy wyłączenia te pozostają uzasadnione w odniesieniu do wspomnianych państw członkowskich, oraz czy inne formy ochrony wprowadzone w takich przypadkach okazały się rzeczywiście równoważne formom proponowanym przez dyrektywę.

¹¹ Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy.

¹² Dyrektywa Rady 94/33/WE z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy osób młodych. Państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami zezwolić na pracę w porze nocnej oraz stosować odstępstwa od zasad dotyczących odpoczynku dobowego i tygodniowego w stosunku do osób młodych zatrudnionych m.in. w sektorze żeglugowym (art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 4).

¹³ Dyrektywa 2002/74/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 80/987/EWG w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy.

¹⁴ EL, IT, HU, MT, SK, UK.

b) Dyrektywa Rady 94/45/WE¹⁵ – Europejskie Rady Zakładowe

Dyrektywa ta znajduje zastosowanie do załóg statków rybackich wchodzących w jej ogólny zakres stosowania. Jednakże art. 1 ust. 5 stanowi: „*państwa członkowskie mogą ustalić, iż niniejszej dyrektywy nie stosuje się do załóg marynarki handlowej*”.

Jedną z przyczyn takiego odstępstwa¹⁶ był fakt, iż co do zasady załogi marynarki handlowej wykonują pracę w dużym oddaleniu od siebie nawzajem i od kierownictwa, co utrudnia w znacznym stopniu zebranie się w celu przeprowadzenia konsultacji.

Ze wspomnianego przepisu skorzystało sześć państw członkowskich¹⁷. W dwóch innych¹⁸ wyłączenie wynika z faktu istnienia szczególnej regulacji prawnej, natomiast trzy inne państwa członkowskie¹⁹ dysponują mechanizmami pozwalającymi na dostosowanie przepisów wdrożeniowych do marynarzy.

Możliwość wyłączenia przepisów dyrektywy w stosunku do załóg marynarki handlowej powinno się ocenić ponownie, ponieważ: (i) mocno umiędzynarodowiona siła robocza wymaga ponadnarodowych procedur informacyjnych i konsultacyjnych, (ii) większość państw członkowskich nie wykorzystuje możliwości wyłączenia, (iii) przepisy dyrektywy są elastyczne (mechanizmy informowania i konsultacji podlegają negocjacji w celu dostosowania ich do specyfiki danego przedsiębiorstwa).

Niemniej jednak zawsze trzeba będzie uwzględniać szczególny sposób organizacji pracy marynarzy. Jednym z ewentualnych rozwiązań byłaby zmiana istniejącej możliwości wyłączenia przepisów dyrektywy w zezwolenie na dostosowanie przepisów krajowych do szczególnej sytuacji załóg marynarki handlowej, a w szczególności członków załóg obsługujących trasy długodystansowe, jak ma to już miejsce w niektórych państwach członkowskich.

c) Dyrektywa 2002/14/WE²⁰ – informowanie i konsultacje

Zgodnie z art. 3 ust. 3 „*państwa członkowskie mogą odstąpić od niniejszej dyrektywy poprzez przyjęcie szczegółowych przepisów mających zastosowanie do załóg statków pływających po pełnym morzu*”.

¹⁵ Dyrektywa Rady 94/45/WE z dnia 22 września 1994 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Zakładowej lub trybu informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (Dz.U. L 254 z 30.9.1994, str. 64).

¹⁶ Patrz dokument roboczy nr 15 grupy roboczej, która przygotowywała transpozycję dyrektywy 94/45/WE. Przy tym zwrócono także uwagę, iż „wydaje się, że nie należałoby wyłączać załóg promów, kursujących jedynie na krótkich trasach”. Omawiane wyłączenie nie było proponowane ani we wniosku Komisji KOM(94) 134, ani w zmienionym wniosku KOM(94) 228.

¹⁷ CY, EE, EL, HU, IT, LV.

¹⁸ LT, MT.

¹⁹ DK, NL, UK.

²⁰ 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.

Powody podawane przez państwa członkowskie jako uzasadnienie tego wyłączenia były podobne jak przy dyrektywie 94/45/WE: trudności w stosowaniu procedur informacyjnych i konsultacyjnych na pokładach statków przebywających w oddaleniu od siedziby przedsiębiorstwa oraz fakt, że umowy zawierane przez marynarzy mają często charakter krótkoterminowy.

Przy tym w niniejszym przypadku wyłączenie nie jest bezwarunkowe, ponieważ państwa członkowskie zobowiązane są do przyjęcia „szczegółowych przepisów”. Wyłączenie nie może więc przyjąć formy prostego braku regulacji lub zakładać innego poziomu ochrony. Osiem państw członkowskich²¹ skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 3 dyrektywy, lecz jedynie trzy z nich²² przyjęły szczegółowe przepisy znajdujące zastosowanie do załóg objętych zakresem odstępstwa. Komisja zamierza zbadać zgodność z prawem tych przepisów szczegółowych w przygotowywanym sprawozdaniu z wdrożenia omawianej dyrektywy.

d) Dyrektywa Rady 98/59/WE²³ – zwolnienia grupowe

Artykuł 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy stanowi, że nie ma ona zastosowania do załóg statków morskich.

W uzasadnieniu załączonym do wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy 75/129/EWG z 1991 r.²⁴ Komisja uznała, że „wymogi informacyjne, konsultacyjne oraz notyfikacyjne ustanowione niniejszą dyrektywą nie są w żadnej mierze sprzeczne ze szczególnym charakterem umowy o pracę lub stosunku pracy załóg statków morskich. Ich wyłączenie spod ochrony przyznanej niniejszą dyrektywą byłoby nieuzasadnione, chyba że załogi te objęte byłyby innymi formami gwarancji, oferującymi im stopień ochrony równoważny wynikającemu z dyrektywy”.

Wprowadzeniu odesłania do innych form gwarancji oferujących równoważny stopień ochrony sprzeciwiono się podczas dyskusji w Radzie.

Dlatego też istnieją uzasadnione podstawy do ponownego zbadania sposobu, w jaki dyrektywa zapewnia ochronę praw załóg statków morskich²⁵.

²¹ CY, DE, DK, EL, FR, MT, RO, UK.

²² DE, DK, UK.

²³ Dyrektywa Rady 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, str. 16).

²⁴ KOM(91) 292.

²⁵ Na przykład ES, FR, LT, EE, CZ, SI, PL nie korzystają już ze wspomnianego wyłączenia.

e) Dyrektywa Rady 2001/23/WE²⁶ – przejmowanie przedsiębiorstw

Artykuł 1 ust. 3 dyrektywy zawiera ogólne wyłączenie statków morskich.

Ani pierwotny wniosek Komisji (KOM(74) 351), ani zmieniony wniosek z dnia 25 lipca 1975 r. (KOM(75) 429) nie zawierały żadnego szczególnego odwołania do statków morskich. Tymczasem w wersji przyjętej w dniu 14 lutego 1977 r. (dyrektywa 77/187/EWG) dyrektywa zawierała już wyłączenie, co najprawdopodobniej zostało spowodowane wprowadzeniem podobnego wyłączenia do dyrektywy w sprawie zwolnień grupowych.

We wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy 77/187/EWG przedstawionym w 1994 r.²⁷ Komisja uznała, że w stosunku do statków morskich można by wyłączyć zastosowanie praw informacyjnych i konsultacyjnych przewidzianych w dyrektywie, jednakże w żadnym wypadku — zastosowanie jej podstawowych przepisów, dotyczących utrzymania w mocy wszystkich praw przysługujących pracownikom w chwili przejścia. Stanowiska tego nie zaakceptowała jednak Rada.

Na pierwszy rzut oka nie wydaje się, żeby istniały jakieś specjalne powody utrzymania tego wyłączenia. W szczególności przepisy dyrektywy gwarantujące zachowanie praw pracowniczych nie wydają się być niezgodne ze specyficznym charakterem umowy o pracę lub stosunku pracy mających związek ze statkamiorskimi. W odniesieniu do uprawnień informacyjnych i konsultacyjnych należałoby zapewnić podejście spójne z przyjętym w dyrektywach 2002/14/WE i 98/59/WE.

Co godne zauważenia, spora część państw członkowskich²⁸, w tym niektóre z krajów najbardziej związanych z żegluga morską, zdecydowała się nie wyłączać statków morskich z zakresu stosowania przepisów krajowych wdrażających dyrektywę. Wobec tego wydaje się oczywiste, że zagadnienie to wymaga dalszego rozważenia.

f) Dyrektywa 96/71/WE²⁹ – delegowanie pracowników

Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 96/71/WE stanowi: „*niniejszej dyrektywy nie stosuje się do przedsiębiorstw marynarki handlowej w odniesieniu do personelu pływającego*”.

²⁶ 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 przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (Dz.U. L 82 z 22.3.2001, str. 16).
²⁷ KOM(94) 300.

²⁸ AT, CZ, DE, EE, ES, HU, IT, LT, PL, PT, SE, UK.

²⁹ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

Dla celów omawianej dyrektywy określenie „pracownik delegowany” oznacza pracownika, który przez ograniczony okres wykonuje swoją pracę na terytorium innego państwa członkowskiego, niż państwo w którym zwyczajowo pracuje. Ściśle mówiąc, personelu pływającego na okrętach znajdujących się na pełnym morzu nie można uznać za pracowników delegowanych „na terytorium innego państwa członkowskiego”³⁰.

W poprzednim sprawozdaniu z wdrożenia omawianej dyrektywy³¹ Komisja przyznała, że „większość państw członkowskich uznaje ten wyjątek za uzasadniony, biorąc pod uwagę szczególnie, wymagający przemieszczania się charakter pracy wykonywanej przez tę grupę pracowników oraz trudności praktyczne związane z nadzorowaniem ich pracy”. Tym niemniej „wyłączenie wspomnianych przedsiębiorstw z zakresu stosowania dyrektywy nie wyłącza ich spod obowiązywania przepisów prawa międzynarodowego prywatnego (konwencji rzymskiej)”³².

Podsumowując, należy uznać, że definicji delegowania pracowników zawartej w dyrektywie 96/71/WE nie stosuje się do personelu pływającego. Istniejące wyłączenie wydaje się odzwierciedlać ten stan rzeczy i dlatego jest uzasadnione.

4. AKTY PRAWNE UE DOTYCZĄCE BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY ZDROWIA

Prawodawstwo UE dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy znajduje zastosowanie we „wszystkich sektorach działalności gospodarczej, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym”³³. Dlatego pracownicy sektora morskiego korzystają z takiego samego poziomu ochrony co pracownicy innych sektorów.

Spośród dwudziestu ośmiu dyrektyw regulujących to zagadnienie jedynie następujące dwie nie mają zastosowania do sektora morskiego:

- dyrektywa Rady 89/654/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy³⁴;
- dyrektywa Rady 90/270/EWG z dnia 29 maja 1990 r. w sprawie minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy pracy z urządzeniami wyposażonymi w monitory ekranowe³⁵.

³⁰ Zastosowanie prawa państwa bandery jest zasadniczo oparte na pojęciu przynależności państwowej statku (przez analogię do przynależności państwowej osób), a nie na jego związku z jakimkolwiek terytorium.

³¹ SEK(2006) 439.

³² Sprawozdanie grupy roboczej ds. transpozycji dyrektywy w sprawie delegowania pracowników.

³³ Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy Rady 89/391/EWG z dnia 12 lipca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.U. L 183 z 29.6.1989, str. 1).

³⁴ Dz.U. L 393 z 30.12.1989, str. 1.

³⁵ Dz.U. L 156 z 21.6.1990, str. 14.

Dyrektywy 89/654/EWG nie stosuje się do środków transportu użytkowanych na zewnątrz przedsiębiorstwa i/lub zakładu oraz do stanowisk pracy wewnątrz środków transportu i do łodzi rybackich. Powyższe wyłączenia podyktowane były specyfiką wymienionych miejsc zatrudnienia, różniących się od stanowisk pracy znajdujących się wewnątrz budynków przedsiębiorstwa i/lub zakładu i dlatego wymagających szczególnej regulacji.

Ponadto w związku ze stosunkowo dużym ryzykiem występowania wypadków w sektorze rybołówstwa, konieczne było przyjęcie odrębnego aktu prawnego, poświęconego temu szczególnemu ryzyku i zmierzającego do poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia rybaków. Kierując się tymi powodami, Rada przyjęła dyrektywę 93/103/EWG określającą minimalne wymagania w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia w pracy na statkach rybackich.

Wymagania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, którym powinny odpowiadać statki morskie, znaleźć można w wielu umowach i konwencjach międzynarodowych. W tym względzie szczególne znaczenie będą miały *Konwencja MOP o pracy na morzu z 2006 r.* oraz *Konwencja MOP dotycząca pracy w rybołówstwie z 2007 r.* Należy przy tym podkreślić, że prawo wspólnotowe zapewnia skuteczne środki uzupełniające treść tych instrumentów prawa międzynarodowego, tam gdzie jest to przydatne. Wiążące kodeksy i umowy międzynarodowe zawierają niejednokrotnie przepisy bardziej restrykcyjne bądź szczegółowe niż istniejące prawodawstwo UE w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w pracy, a niektóre dyrektywy przewidują wprost stosowanie takich przepisów międzynarodowych. W takich sytuacjach właściwe dyrektywy stanowią, iż ich przepisy stosuje się bez uszczerbku dla tego rodzaju umów i kodeksów. W przypadku dyrektywy 1999/92/WE³⁶ przedmiotowy sektor poddany jest pełnej regulacji w umowach międzynarodowych.

W związku z powyższym Komisja zobowiązała się we wspólnotowej strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007-2012³⁷ do propagowania bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na szczeblu międzynarodowym oraz do zacieśnienia współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy, Światową Organizacją Zdrowia i innymi organizacjami międzynarodowymi w celu ustanowienia wyższych poziomów ochrony w skali światowej.

Dwie dyrektywy mają zastosowanie specjalnie do sektora morskiego:

- *dyrektywa Rady 92/29/EWG z dnia 31 marca 1992 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w celu poprawy opieki medycznej na statkach*³⁸;

³⁶ Dyrektywa 1999/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy, na których może wystąpić atmosfera wybuchowa (Dz.U. L 23 z 28.1.2000, str. 57).

³⁷ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Podniesienie wydajności i jakości w pracy: wspólnotowa strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2007-2012 (KOM(2007) 62, str.14).

³⁸ Dz.U. L 113 z 30.4.1992, str. 19.

- *dyrektywa Rady 93/103/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia w pracy na statkach rybackich*³⁹.

Dyrektywa 93/103/WE ma zastosowanie wyłącznie do nowych statków rybackich (wobec których umowę na budowę podpisano po 23 listopada 1995 r.) o długości minimum 15 metrów między pionami oraz do istniejących statków rybackich o długości minimum 18 metrów między pionami. Przyjęcie sprawozdania Komisji na temat praktycznych aspektów wdrożenia przepisów dyrektywy 93/103/WE, obejmującego wyczerpującą analizę jej wpływu na ochronę zdrowia i bezpieczeństwo europejskich rybaków oraz określenie niezbędnych dalszych działań, planuje się na 2008 r.

Wyłączenie mniejszych jednostek z zakresu stosowania dyrektywy jest uzasadnione poważnym wpływem ekonomicznym, jaki dyrektywa wywarłaby na takie jednostki, a w szczególności powstaniem dodatkowych obciążeń administracyjnych.

Tym niemniej konieczność zaradzenia wypadkom przy pracy w rybołówstwie, których liczba utrzymuje się na wysokim poziomie, wciąż istnieje. W szczególności należy rozpowszechniać dobre praktyki, uwzględniające szczególny charakter pracy na małych statkach rybackich, oraz zapewnić dostęp, zarówno pracodawcom, jak i pracownikom, do praktycznych wytycznych mających na celu propagowanie bezpieczniejszych metod pracy.

5. SWOBODNY PRZEPIŁYW PRACOWNIKÓW I KOORDYNACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

5.1. Swobodny przepływ pracowników

Swobodny przepływ osób to jedna z fundamentalnych swobód gwarantowanych przez prawo wspólnotowe. Jak wynika z ustalonego orzecznictwa sądów wspólnotowych, postanowienia Traktatu WE dotyczące swobodnego przepływu pracowników mają także zastosowanie do transportu morskiego. Nawet jeżeli czynności w tym zakresie wykonywane są poza terytorium Wspólnoty, postanowienia te stosuje się w dalszym ciągu do danego pracownika, pod warunkiem że stosunek pracy, którego jest stroną, można umiejscowić na terytorium Wspólnoty, bądź jeżeli stosunek ten zachowuje wystarczająco silny związek z terytorium Wspólnoty⁴⁰.

³⁹ Dz.U. L 307 z 13.12.1993, str. 1.

⁴⁰ Patrz np. wyrok z dnia 27 września 1989 r. w sprawie C-9/88 Lopes da Veiga, Rec. (1989) str. 2989, pkt 15.

5.2. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Wspólnotowe akty prawne w zakresie zabezpieczenia społecznego stanowią, że pracownicy i członkowie ich rodzin, przemieszczając się w granicach terytorium Wspólnoty, nie tracą przysługującej im ochrony socjalnej. Prawodawstwo wspólnotowe zapewnia także przestrzeganie przez państwa członkowskie podstawowych zasad równego traktowania i zapobiegania dyskryminacji w kontekście stosowania krajowych przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego.

Właściwe przepisy zawarto w rozporządzeniu 1408/71 oraz w rozporządzeniu wykonawczym 574/72. Przepisy te przewidują zwykłą koordynację systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. W odniesieniu do marynarzy rozporządzenie 1408/71 zawiera szczególne zasady ustalania właściwego ustawodawstwa. Obywatel UE zatrudniony na statku pływającym pod banderą jednego z państw członkowskich podlega zasadniczo ustawodawstwu tego państwa. Jednakże osoba zatrudniona na pokładzie statku pływającego pod banderą jednego z państw członkowskich, a otrzymująca wynagrodzenie za taką pracę od przedsiębiorstwa, którego siedziba lub miejsce prowadzenia działalności znajduje się w innym państwie członkowskim, podlega ustawodawstwu tego ostatniego państwa członkowskiego, jeżeli zamieszkuje w tym państwie⁴¹.

Przepisy rozporządzenia 1408/71 mają także zastosowanie do obywateli krajów trzecich, pod warunkiem że przebywają oni zgodnie z prawem na terytorium jednego z państw członkowskich i znajdują się w sytuacji, która dotyczy więcej niż jednego państwa członkowskiego (patrz rozporządzenie 859/2003).

Jednakże wyżej wymienione przepisy prawa wspólnotowego mogą zapewnić tylko częściową ochronę praw marynarzy, ponieważ: (i) mają one zastosowanie jedynie do systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE, EOG i Szwajcarii; (ii) obywatele krajów trzecich zatrudnieni na pokładzie statku pływającego pod banderą jednego z państw członkowskich, którzy nie przebywają legalnie na terytorium Wspólnoty bądź nie znajdują się w sytuacji, która dotyczy więcej niż jednego państwa członkowskiego (rozporządzenie 859/2003), nie są objęci wspomnianymi przepisami prawa wspólnotowego. Kwestia objęcia takich osób zabezpieczeniem społecznym w oparciu o ustawodawstwo krajowe, któremu podlegają, zależy wyłącznie od danego państwa członkowskiego.

Ponadto zakres przedmiotowy tych przepisów jest ograniczony do systemów zabezpieczenia społecznego ustanowionych przez ustawodawstwo krajowe. Wyjątki dotyczą nieobowiązkowych dodatkowych systemów ubezpieczenia społecznego lub specjalnych systemów przeznaczonych dla osób pracujących na własny rachunek⁴² oraz porozumień zbiorowych, chyba że takie porozumienia stają się obowiązkowe w oparciu o ustawodawstwo krajowe. W sektorze morskim i sektorze rybołówstwa

⁴¹ Patrz art. 13 ust. 2 lit. c) oraz art. 14b ust. 4, które nie uległy zmianie w nowym rozporządzeniu 883/2004, mającym zastąpić rozporządzenie 1408/71.

⁴² Zgodnie z rozporządzeniem 883/2004 specjalne systemy przeznaczone dla osób pracujących na własny rachunek tracą swój specjalny status i wchodzi w zakres tego rozporządzenia, jeśli na mocy ustawodawstwa krajowego stały się one obowiązkowe.

objęcie ubezpieczeniem społecznym stanowi często element umowy o pracę i zapewniane jest w ramach międzynarodowych prywatnych programów ubezpieczeniowych. Pracownicy mogą powoływać się na przepisy rozporządzenia 1408/71, tylko jeśli objęci są ubezpieczeniem ustanowionym przez ustawodawstwo krajowe któremu podlegają. W związku z tym ich prawa z tytułu ubezpieczenia społecznego mogą zawierać luki, szczególnie w zakresie nabycia prawa do renty.

Konwencja MOP o pracy na morzu z 2006 r. zawiera postanowienia dotyczące minimalnego poziomu zabezpieczenia społecznego, który każde państwo członkowskie musi na mocy swojego prawa krajowego zapewnić marynarzom przebywającym zazwyczaj na jego terytorium. Zgodnie z tą konwencją, poziom zabezpieczenia nie powinien być niższy od tego, z którego korzystają osoby zatrudnione na lądzie, zamieszkałe na terytorium danego państwa członkowskiego. Podobne przepisy znalazły się w *Konwencji MOP dotyczącej pracy w rybołówstwie z 2007 r.* Z chwilą wejścia w życie zapewnią one określony poziom zabezpieczenia społecznego pracownikom zatrudnionym w tym sektorze. Dalsze postępy można osiągnąć poprzez zwiększanie liczby umów międzynarodowych z krajami trzecimi, w których znajdują się klauzule społeczne i klauzule równego traktowania.

6. ROLA DIALOGU SPOŁECZNEGO

Komitety sektorowe ds. transportu morskiego oraz rybołówstwa morskiego zajmują się regularnie zagadnieniami, które mają na celu poprawę bezpieczeństwa i dobrego samopoczucia osób pracujących na pokładzie.

Oba komitety od dawna przywiązywały dużą wagę do zapewnienia godnych warunków pracy w kontekście globalizacji i przestrzegania przepisów międzynarodowych odnoszących się do marynarzy. Europejscy partnerzy społeczni biorą czynny udział w pracach MOP i IMO, przyczyniając się tym samym do wzmocnienia europejskiego stanowiska, a ponadto wykazują się dużym zaangażowaniem we wdrażanie i obserwację funkcjonowania właściwych aktów prawa międzynarodowego.

W sektorze transportu morskiego partnerzy społeczni prowadzą negocjacje zmierzające do osiągnięcia na szczeblu europejskim porozumienia dotyczącego transpozycji właściwych postanowień *Konwencji MOP o pracy na morzu z 2006 r.* Negocjacje te rozpoczęto po tym, jak Komisja przeprowadziła w czerwcu 2006 r. konsultacje z partnerami społecznymi, przewidziane w art. 138 ust. 2 Traktatu. Jeżeli porozumienie zostanie osiągnięte a partnerzy społeczni sobie tego zażyczą, przygotowany zostanie wniosek w sprawie przyjęcia dyrektywy na podstawie art. 139 TWE. Ponadto może zostać również przygotowany wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania przepisów w zakresie norm pracy na morzu wykonywanej na pokładach statków pływających pod banderą jednego z państw członkowskich Wspólnoty lub zawijających do portów Wspólnoty. Taki akt prawny zapewniłby, z chwilą jej wejścia w życie, jednolite stosowanie przez państwa członkowskie *Konwencji MOP o pracy na morzu z 2006 r.* w odniesieniu do wszystkich statków, w tym do pływających pod banderą kraju trzeciego, zgodnie z zasadą nie mniej uprzywilejowanego traktowania w odniesieniu do państw niebędących stroną konwencji.

Włączenie norm międzynarodowych do prawa UE służyłoby umacnianiu równych reguł gry. W związku z powyższym Komisja zaprasza partnerów społecznych w sektorze rybołówstwa morskiego do zbadania możliwości podjęcia wspólnej inicjatywy, która miałaby na celu wspieranie stosowania w UE postanowień niedawno przyjętej *Konwencji MOP dotyczącej pracy w rybołówstwie z 2007 r.*

7. WNIOSKI

Komisja zamierza prowadzić dalsze prace nad wzmocnieniem międzynarodowych ram prawnych, szczególnie poprzez popieranie ratyfikacji i egzekwowania norm międzynarodowych oraz poprzez zawieranie umów międzynarodowych z krajami trzecimi, obejmujących klauzule społeczne i klauzule równego traktowania.

Komisja zobowiązuje się także do poprawy wspólnotowych ram prawnych dotyczących pracowników wykonujących zawody związane z żeglugą morską. Analiza przeprowadzona w niniejszym komunikacie wskazuje, że wyłączenie tych pracowników z zakresu stosowania niektórych dyrektyw może nie być wystarczająco uzasadnione, jako że najprawdopodobniej nie przyczynia się ono do wprowadzania rozwiązań szczególnych, bardziej dostosowanych do konkretnej sytuacji tych pracowników.

Szczególne wątpliwości budzą prawa pracowników żeglugi morskiej do uzyskania ochrony w razie niewypłacalności ich pracodawcy lub przejęcia przedsiębiorstwa, w których to sytuacjach powinno się popierać jednolite podejście, umożliwiające takim pracownikom skutecznie korzystanie ze swoich uprawnień zarówno na poziomie krajowym, jak i w przedsiębiorstwach działających na skalę wspólnotową. Na uwagę zasługują również istniejące wyłączenia z zakresu stosowania dyrektyw dotyczących informowania i konsultacji.

Tam gdzie istnieją wystarczająco ważne powody utrzymania istniejących wyłączeń lub odstępstw, należałoby zastanowić się, czy szczególna regulacja prawna tego sektora na poziomie unijnym nie byłaby najlepszym rozwiązaniem, gwarantującym zawodom związanym z żeglugą morską poziom ochrony identyczny z tym, z którego korzystają inni pracownicy na podstawie dyrektyw ogólnych.

W takim przypadku należałoby zbadać szczególne warunki prawne występujące w państwach członkowskich w celu zapewnienia zawodom związanym z żeglugą morską korzystania z odpowiednich poziomów ochrony, szczególnie w odniesieniu do wyłączeń warunkowych, które zobowiązują państwa członkowskie do ustanowienia bardziej szczegółowych przepisów lub alternatywnych gwarancji, zapewniających taki sam poziom ochrony.

Jakiegokolwiek przyszłe wnioski dotyczące ponownej oceny wyłączeń i/lub odstępstw obowiązujących w sektorze morskim będą przedstawiane w oparciu o dokładną analizę ich wpływu na konkurencyjność tego sektora w Unii Europejskiej. Ponadto uwzględniane będą normy międzynarodowe oraz ich wzajemna zależność z przepisami unijnymi.

W tym kontekście Komisja prosi partnerów społecznych o odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy zgadzają się Państwo z przeprowadzoną przez Komisję analizą przyczyn leżących u podstaw wyłączeń i odstępstw od unijnego prawodawstwa w zakresie prawa pracy, dotyczących zawodów związanych z żeglugą morską?
2. Czy eliminacja tych wyłączeń, które nie są już uzasadnione, powinna prowadzić do włączenia zawodów związanych z żeglugą morską w zakres stosowania właściwych dyrektyw? Jakim działaniom w tym zakresie powinno się przyznać priorytet?
3. Czy w odniesieniu do wyłączeń, które wydają się Państwu uzasadnione z powodu szczególnych cech omawianego sektora lub z innych przyczyn, zagwarantowano zawodom związanym z żeglugą morską równoważny poziom ochrony za pomocą innych środków? Czy, Państwa zdaniem, wprowadzenie szczególnych przepisów do właściwych dyrektyw bądź przyjęcie szczególnego aktu prawnego UE dotyczącego zawodów związanych z żeglugą morską byłoby uzasadnione?
4. Jakie środki wydają się Państwu najbardziej odpowiednie do zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na pokładach statków, szczególnie małych jednostek rybackich?
5. Biorąc pod uwagę podział kompetencji w zakresie zabezpieczenia społecznego pomiędzy Wspólnotę i państwa członkowskie, jaki sposób działania wydaje się Państwu najwłaściwszy do osiągnięcia poprawy zabezpieczenia społecznego pracowników wykonujących zawody związane z żeglugą morską?

Niniejszy komunikat stanowi pierwszy etap konsultacji przeprowadzanej na podstawie art. 138 ust. 2 Traktatu. Jeżeli po zakończeniu konsultacji Komisja uzna podjęcie działań wspólnotowych za uzasadnione, przeprowadzi ona dalsze konsultacje z partnerami społecznymi na temat wniosku w tej sprawie, zgodnie z art. 138 ust. 3 Traktatu.