



Bruksela, dnia 27 listopada 2008 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 45/2008

Opinie komisji w Parlamencie Europejskim

(wybrane)

1. PARLAMENT EUROPEJSKI - Komisja Spraw Konstytucyjnych: Traktat należy ratyfikować przed wyborami europejskimi w czerwcu 2009 r.

Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego zwróciła się do Rady Europejskiej, by podczas grudniowego posiedzenia osiągnęła ostateczne porozumienie, które otworzy Irlandii drogę do wznowienia procedury ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego (TL) na wiosnę 2009 r. W rezolucji, przyjętej w dniu 17 listopada przez Komisję Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski zwraca się do rządu Irlandii, by przedstawił w najbliższej przyszłości konkretne propozycje określające warunki dla wznowienia procedury ratyfikacji TL w Irlandii. Głosując nad raportem przewodniczącego Komisji Spraw Konstytucyjnych, **Jo Leinena** (PSE, Niemcy), 16 eurodeputowanych wyraziło dla niego poparcie, a 6 głosowało przeciw. Głosowanie nad rezolucją przez PE odbędzie się podczas grudniowego posiedzenia PE w Brukseli.

- **Demokratyczne prawa**

„Jeśli Traktat Lizboński nie wejdzie w życie przed wyborami w przyszłym roku, wówczas obywatele europejscy zostaną pozbawieni wielu ważnych praw demokratycznych, przysługującym im w UE” – powiedział Jo Leinen. W przyjętej rezolucji napisano, że jeśli Traktat Lizboński zostanie ratyfikowany, wówczas Unia Europejska będzie miała do dyspozycji efektywniejsze instrumenty do stawienia czoła takim wydarzeniom, jak kryzys finansowy i energetyczny oraz będzie mogła odgrywać bardziej skoordynowaną i spójną rolę.

- **Konieczna ratyfikacja przed wyborami w 2009 roku**

Większość członków Komisji wyraziła swoje przekonanie, co do tego, że obawy Irlandczyków, które spowodowały odrzucenie Traktatu Lizbońskiego, mogą zostać rozwiązane bez wprowadzania poprawek w tekście ratyfikowanym już przez 24 państwa członkowskie. Komisja wezwała Szwecję /*Szwecja ratyfikowała Traktat w dniu 24 listopada*/ i Czechy do zakończenia procesu ratyfikacji przed końcem 2008 r. Komisja

wezwała również władze Irlandii do przedstawienia propozycji celem zakończenia ratyfikacji TL. Jo Leinen powiedział, że nie ma racjonalnego powodu, dla którego zorganizowanie drugiego referendum w Irlandii już po wyborach do PE dałoby większą szansę na ratyfikację, niż zorganizowanie referendum przed wyborami.

- **Konsekwencje nieprzyjęcia Traktatu**

Członkowie Komisji Spraw Konstytucyjnych zwrócili uwagę, że jeśli Traktat nie zostanie ratyfikowany przed wyborami w 2009 r., to będzie to miało wpływ przede wszystkim na skład Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, mianowanie Wysokiego Przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i na przyjęcie Karty Praw Podstawowych. Jeśli chodzi o Komisję Europejską, to zgodnie z obowiązującymi obecnie zasadami (m.in. Traktatem z Nicei), liczba komisarzy będzie mniejsza niż liczba krajów członkowskich, podczas gdy Traktat Lizboński przesuwając ten moment w czasie do roku 2014.

- **Rada w grudniu**

Europosłowie wezwali szefów państw i rządów do osiągnięcia porozumienia podczas grudniowego szczytu Rady, aby umożliwić rządowi Irlandii wznowienie procedury ratyfikacji Traktatu wiosną 2009 r. i ratyfikować Traktat przed wyborami do PE w czerwcu 2009 r.

2. PARLAMENT EUROPEJSKI - Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych: Dyrektywa o czasie pracy - „Maksymalnie czterdzieści osiem godzin dla wszystkich bez wyjątku”

„Europejczycy nie powinni pracować dłużej niż 48 godzin w tygodniu a klauzule opt-out powinny zostać zniesione w ciągu 3 lat”, taki pogląd wyraziła większość posłów (35 przy 13 głosach przeciwko i 2 wstrzymujących się) z Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych Parlamentu Europejskiego na posiedzeniu w dniu 5 listopada br. podczas drugiego czytania projektu nowelizacji dyrektywy o czasie pracy. Czy takie ograniczenie pozwoli zapobiec wykorzystywaniu pracowników przez nieuczciwych pracodawców, czy tylko odbierze nam możliwość pracy w nadgodzinach?

Burzliwa debata w Komisji Zatrudnienia koncentrowała się na projekcie nowelizacji dyrektywy regulującej czas pracy w całej Unii Europejskiej. Nowe przepisy podtrzymują istniejące ograniczenia, na podstawie których średnia długość tygodnia roboczego, w okresie 12 miesięcy, nie może przekraczać 48 godzin. Gdy na początku lat dziewięćdziesiątych ustalano pierwotne przepisy, które weszły w życie w 1993 roku, niektóre kraje, jak na przykład Wielka Brytania wynegocjowały odstępstwa na mocy klauzuli „opt-out”. Teraz klauzula ma zostać zniesiona.

Przepisy w sferze zatrudnienia i spraw socjalnych ustalają wspólnie Parlament Europejski i ministrowie zatrudnienia krajów członkowskich zasiadający w Radzie UE. W tym przypadku, rozbieżne poglądy posłów i ministrów sprawiły, iż prace nad nowym projektem dyrektywy zostały praktycznie wstrzymane na wiele lat. Rada zajęła stanowisko w tej sprawie w dniu 9 czerwca br., które jest odmienne od stanowiska Komisji Zatrudnienia, m.in. w kwestiach „opt-out” oraz dyżuru

aktywnego „na wezwanie” - kwestii szczególnie istotnych dla sektora ochrony zdrowia.

W samym Parlamencie zdania na temat dyrektywy są podzielone. Choć Komisja Zatrudnienia przyjęła projekt zdecydowaną większością głosów, teraz dokument musi zdobyć poparcie Izby. Do przyjęcia nowego prawa wymagana jest zwykła większość 393 głosów. Głosowanie plenarne zaplanowano na grudzień.

- **Żadnych opt-out**

Alejandro Cercas, hiszpański poseł z grupy Socjalistów PSE sprzeciwia się obowiązującej obecnie możliwości skorzystania z odstępstw. „Klauzula opt-out może prowadzić do dumpingu socjalnego w UE, otwierając możliwość, że kraje, w których obowiązuje bardziej niesprawiedliwe prawo pracy będą czerpać korzyści z konkurencji z krajami o bardziej zaawansowanym systemie socjalnym”.

Zdecydowane poparcie dla klauzuli opt-out wyraziła brytyjska posłanka **Liz Lynne** (ALDE). Zdaniem deputowanej, każdy ma prawo sam decydować, czy chce pracować dłużej, pod warunkiem, że nie naraża w ten sposób ludzkiego życia i podejmuje swoją decyzję bez zewnętrznych nacisków. Dodała, że w obliczu kryzysu ekonomicznego, powinniśmy szczególnie dbać o swobodę i elastyczność, z jaką obywatele mogą zwiększać swoje dochody. „Usunięcie klauzuli opt-out może okazać się gorzką pigułką dla wielu przedsiębiorstw i dla osób ciężko pracujących i zaciskających pasa w nadziei na poprawę dochodów w trudnych gospodarczo czasach”, dodała posłanka Liz Lynne.

Komisja Zatrudnienia potwierdziła swoje stanowisko wyrażone już po pierwszym czytaniu, poprzez przyjęcie poprawki, że możliwość skorzystania z klauzuli opt-out powinna wygasnąć po upływie trzech lat od wejścia w życie znowelizowanej dyrektywy. Przyjmując raport Cercasa Komisja sprzeciwiła się stanowisku Rady z 9 czerwca br., zwłaszcza w zakresie klauzuli opt-out i czasu dyżuru.

Rada proponowała, by tygodniowy czas pracy wynosił maksymalnie 48 godzin, z wyjątkiem przypadków, gdy kraj członkowski wprowadził klauzulę opt-out. To pozwoli pracownikom na wydłużenie tygodnia roboczego, jednak na określonych warunkach. Maksymalne limity czasu pracy przy korzystaniu z klauzuli opt-out wynosiłyby w opinii Rady:

- przeciętnie 65 godzin tygodniowo w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym, pod warunkiem, iż nie istnieje układ zbiorowy pracy i cały czas dyżuru (także tzw. dyżur nieaktywny „na wezwanie”) jest traktowany jako czas pracy;
- przeciętnie 60 godzin tygodniowo w trzymiesięcznym okresie rozliczeniowym, przy czym projekt dyrektywy dopuszczał możliwość określenia innej wysokości ww. limitu w układach zbiorowych pracy lub w porozumieniach partnerów społecznych.

- **Dyżur nieaktywny „na wezwanie” jako czas pracy**

Dyżur nieaktywny („na wezwanie”) to - wg projektu dyrektywy – „każdy okres, podczas którego pracownik musi przebywać w miejscu pracy w celu podjęcia swoich

obowiązków na wezwanie pracodawcy”. Kwestia dotyczy głównie personelu medycznego. Zdaniem Rady, nieaktywny czas dyżuru nie powinien być traktowany jako czas pracy, chyba że prawo krajowe, układ zbiorowy lub umowa z partnerami społecznymi stanowi inaczej. Ten dyżur nieaktywny występuje wówczas, gdy pracownik może w każdej chwili zostać wezwany do wykonywania obowiązków, ale faktycznie tych obowiązków nie wykonuje. Tymczasem europarlamentarzyści uznali, iż - co prawda - jest różnica między aktywnym i nieaktywnym czasem dyżuru, a ten ostatni powinien być rozliczany inaczej, jednak cały czas dyżuru powinien być traktowany jako czas pracy.

- **Równoważny czas odpoczynku**

Jeśli pracownik nie może skorzystać z odpoczynku w normalnym czasie, powinien mu zostać przyznany równoważny czas odpoczynku - stanowi projekt noweli. W opinii Rady to kraje członkowskie powinny ustalić w swoim ustawodawstwie rozsądne terminy przyznawania równoważnego czasu odpoczynku. Z kolei europosłowie uznali, że równoważny czas odpoczynku powinien być przyznany natychmiast po zakończeniu czasu pracy, zgodnie z odpowiednią legislacją lub też porozumieniem z partnerami społecznymi. Członkowie Komisji przyjęli też poprawki precyzujące sytuację pracowników objętych więcej niż jedną umową: czas pracy w takim przypadku powinien być - ich zdaniem - sumowany.

- **Europejska Federacja Lekarskich Związków Zawodowych**

Jak uzgodniono na ostatnim posiedzeniu Europejskiej Federacji Lekarskich Związków Zawodowych (FEMS) w Warszawie, FEMS podejmie działania wyrażające determinację lekarzy europejskich w walce przeciwko zmianie dyrektywy dotyczącej czasu pracy, zaproponowanej przez Komisję Europejską i zaaprobowanej przez Radę Europejską. W związku z tym, FEMS wezwała wszystkich lekarzy, aby zademonstrowali w obronie prawa do pracy w przyzwoitych warunkach, chroniących pacjenta przed niebezpieczeństwami związanymi ze zmęczeniem lekarzy. Żądania zgłoszone przez wszystkie europejskie organizacje medyczne są następujące:

- ⇒ maksymalny średni tygodniowy czas pracy powinien wynosić 48 godzin,
- ⇒ czas dyżuru na wezwanie powinien być potraktowany jako czas pracy,
- ⇒ okres rozliczeniowy nie może przekraczać 6 miesięcy,
- ⇒ indywidualna klauzula opt-out dla lekarzy specjalizujących się powinna zostać zniesiona,
- ⇒ krótkoterminowe kontrakty nie powinny być wyłączone z dyrektywy dotyczącej czasu pracy,
- ⇒ okres odpoczynku powinien być udzielony natychmiast po zakończeniu pełnienia dyżuru.

Lekarze skupieni w Europejskiej Federacji Lekarskich Związków Zawodowych zapowiedzieli, że przyjadą 15 grudnia do Strasburga i będą protestować przeciwko stanowisku Rady.

3. PARLAMENT EUROPEJSKI - Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych: Europejskie rady zakładowe

18 listopada członkowie Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych PE przyjęli poprawki do nowelizacji dyrektywy nt. Europejskich rad zakładowych, której projekt został przedstawiony przez Komisję Europejską w lipcu, jako część pakietu socjalnego. Obecnie istnieje ok. 820 rad zakładowych w największych europejskich firmach, które reprezentują interesy ok. 14,5 miliona pracowników. Celem ich działania jest informowanie i konsultowanie się z pracownikami na poziomie ponadnarodowym, ale prawo do informowania i konsultowania ponadnarodowego brakuje skuteczności.

Nowelizacja przepisów o europejskich radach zakładowych (dyrektywy 94/45/WE) zaproponowana przez Komisję Europejską ma na celu wprowadzenie definicji informowania pracowników i doprecyzowanie definicji konsultacji z nimi, określenie roli rad zakładowych, nałożenie na przedstawicieli pracowników obowiązku informowania pracowników przez nich reprezentowanych i umożliwienia przedstawicielom pracowników korzystania ze szkoleń, które są im niezbędne, bez utraty wynagrodzenia.

Inne zmiany dotyczą wyjaśnienia zasad tworzenia nowych rad zakładowych, mając na uwadze rolę związków zawodowych i konieczność dostosowania rad zakładowych w przypadku restrukturyzacji firm.

- **Poprawki wprowadzone przez partnerów społecznych**

Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych przyjęła poprawki do raportu, zaproponowane przez europosła **Philipa Bushill-Matthews** (EPP-ED, Wielka Brytania), który z kolei posłużył się propozycjami przedstawionymi przez organizacje pracodawców i organizacje pracowników, które zostały zawarte w liście wysłanym przez 29 sierpnia do francuskiego ministra **Xaviera Bertranda**, który obecnie jest przewodniczącym Europejskiej Rady ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych.

Eurodeputowani zmienili definicję terminów „informowanie” i „konsultowanie” (art.2), aby sprecyzować, że informacja dla przedstawicieli pracowników powinna im umożliwić „podjęcie dogłębnej oceny” potencjalnego wpływu tej propozycji i „przygotowanie do konsultacji z odpowiednimi organami” w przedsiębiorstwie. Rady zakładowe muszą również dysponować odpowiednimi środkami koniecznymi do korzystania z praw wynikających z tej dyrektywy i muszą mieć umożliwione prawo do wspólnego reprezentowania praw pracowników.

Znowelizowana treść artykułu 13 mówi, że obowiązków wynikających z omawianej dyrektywy nie stosuje się do przedsiębiorstw, w których w dniu 22 września 1996 r. istniała umowa. Wyłączenie jest stosowane również w odniesieniu do przedsiębiorstw, w których zostanie podpisana umowa lub w których w ciągu dwóch lat po przyjęciu dyrektywy dokona się przeglądu umów, dotyczących wszystkich pracowników, przewidujących ponadnarodowe informowanie pracowników i konsultowanie się z nimi.

- **Inne postanowienia**

Po wyrokach sądowych w sprawach dotyczących *Vilvoorde*, *British Airways* i *Marks and Spencer*, eurodeputowani również przyjęli poprawki celem odpowiedniego

zdefiniowania, w którym przypadku mamy do czynienia z sytuacją „ponadnarodową”. Zdecydowali, że jeśli decyzja o zamknięciu lub restrukturyzacji przedsiębiorstwa jest podejmowana w jednym państwie członkowskim, ale jej konsekwencje mają wpływ na pracowników w innym państwie członkowskim, wówczas sytuacja musi zostać uznana za ponadnarodową i należy poinformować o niej europejską radę zakładową i skonsultować ją z nią.

Eurodeputowani również znieśli wymagany próg ilościowy – 50 pracowników, konieczny do utworzenia specjalnych zespołów negocjacyjnych (jako pierwszy krok do utworzenia europejskich rad zakładowych), aby nie dyskryminować mniejszych państw członkowskich, które mogą mieć problemy z osiągnięciem tego progu. Komisja Europejska zaproponowała, by członków zespołu wybierało się lub powoływało proporcjonalnie do liczby pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie lub grupie przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym w każdym państwie członkowskim, przyznając każdemu państwu członkowskiemu, w którym zatrudnionych jest co najmniej 50 pracowników, jedno miejsce na grupę pracowników zatrudnionych w tym państwie członkowskim reprezentującą 10% liczby pracowników zatrudnionych we wszystkich państwach członkowskich.

Ponadto, państwa członkowskie muszą zapewnić, by jakiegokolwiek środki podejmowane na wypadek nieprzestrzegania niniejszej dyrektywy były „odpowiednie, proporcjonalne i odstraszające. Eurodeputowani proponują również kompletny przegląd dyrektywy po trzech latach od jej wdrożenia.

- **Kontekst**

Dyrektywa stanowi nowelizację dotychczas obowiązujących przepisów i ma na celu zapewnienie: że ponadgraniczne prawa do konsultacji i informacji pracowników są respektowane i efektywne; że zwiększy się proporcja firm, w których powstaną rady zakładowe (obecnie istnieją jedynie w 36% firm, do których odnosi się omawiana dyrektywa); że zwiększy się poczucie pewności prawnej; oraz że zostanie zapewnione lepsze powiązanie pomiędzy dyrektywami nt. informacji i konsultacji pracowników.

4. PARLAMENT EUROPEJSKI – Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych: Większa jawność i przejrzystość w dostępie do dokumentów

W raporcie przyjętym przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych PE (LIBE), komisja pilnie wzywa wszystkie instytucje UE do stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w świetle najnowszego orzecznictwa ETS, a w szczególności sprawy Turco, ze wszystkimi jego konsekwencjami (publikacją opinii służb prawnych, ścisłą interpretacją wyjątków, obowiązkiem przedstawienia szczegółowego uzasadnienia odmowy itp.), a także apeluje do Rady o zapewnienie jawności wszystkich dokumentów i informacji, w tym informacji o składzie osobowym delegacji państw członkowskich w Radzie, jak również o tożsamości członków grup roboczych oraz apeluje do PE o publikowanie większej ilości informacji o działalności posłów do PE.

Sprawozdanie przygotowane przez **Marco Cappato** (ALDE, Włochy) nt. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej zostało przyjęte bez głosu sprzeciwu, przy jednym głosie wstrzymującym się.

Europosłowie są zdania, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie doszły stopniowo do uznania rzeczywistego „prawa dostępu do dokumentów” i „prawa do informacji” opartego na zasadach demokracji, jawności, przejrzystości i otwartości. Eurodeputowani zwracają uwagę, że dane liczbowe zawarte w rocznym sprawozdaniu dotyczącym stosowania przez instytucje rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 wskazują na to, że dokumenty udostępniano częściej i nastąpił ogólny spadek liczby i odsetka decyzji odmownych. Jednakże, pojawiły się problemy z implementacją rozporządzenia, z uwagi na to, że niektóre przepisy tego rozporządzenia są różnie interpretowane jeśli chodzi o sposób ich należytego stosowania, co było przyczyną skarg obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich i ETS. Dlatego eurodeputowani zwracają się do instytucji UE do zapewnienia jawności ich działań, dokumentów i decyzji, co stanowi warunek ich legalności, prawowitości i odpowiedzialności, zgodnie z art. 6 traktatu WE i art. 254 i 255 traktatu WE, a w związku z tym pociąga za sobą konieczność publikowania i udostępniania dokumentów oraz ograniczenia i ścisłej interpretacji wyjątków od tej zasady.

Komisja LIBE podkreśla, że instytucje Unii Europejskiej mają obowiązek zapewnienia, że informacje o ich działalności są publikowane i dostępne. Eurodeputowani powołują się na przełomowy wyrok ETS (Europejski Trybunał Sprawiedliwości) w sprawie europosła Maurizio Turco, który m.in. stanowi, że „*rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 nakłada, co do zasady, obowiązek ujawnienia opinii służby prawnej Rady dotyczącej procesu legislacyjnego*”. ETS również doszedł do wniosku, że publiczne prawo dostępu do dokumentów instytucji wynika z demokratycznego charakteru tych instytucji. W opinii Trybunału, wyjątki przewidziane w rozporządzeniu (takie jak ochrona procesu podejmowania decyzji) muszą być ściśle interpretowane i wyważone względem nadrzędnego interesu publicznego, jakim jest jawność, ponieważ jest to związane z demokracją, większym udziałem obywateli w procesie podejmowania decyzji, prawowitością administrowania, skutecznością i odpowiedzialnością względem obywateli.

- **Stworzenie jednego wspólnego rejestru UE - portalu informacyjno-dokumentacyjnego**

Komisja LIBE uważa, że Parlament powinien wieść prym w UE pod względem publicznego dostępu, przejrzystości i jawności oraz że powinien wprowadzić przed wyborami parlamentarnymi w 2009 r. nadzwyczajny plan działania, mający na celu zapewnienie łatwiejszego dostępu do większej liczby informacji, zwłaszcza na stronie internetowej Parlamentu, odnośnie do:

- działań posłów do PE, ich udziału i zaangażowania w prace Parlamentu w ogóle, względnie i procentowo, tak aby informacje te były dostępne dla obywateli również poprzez kryteria wyszukiwania,
- prac Parlamentu na posiedzeniach plenarnych i w komisjach: należy usprawnić obserwatorium legislacyjne poprzez zawarcie w nim odniesień i linków do wszystkich odnośnych dokumentów; informacje o pracach komisji powinny być zawarte na stronie Parlamentu tak samo jak prace zgromadzenia

- i również powinny być zarejestrowane i dostępne dla obywateli poprzez kryteria wyszukiwania,
- dodatków poselskich i wydatków, zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z faktem, że prawo dostępu do informacji powinno mieć również zastosowanie do tego rodzaju danych;

Komisja LIBE także wzywa państwa członkowskie, parlamenty krajowe i inne organy wyłonione w wyborach do uczynienia tego samego poprzez utworzenie rejestru prac parlamentu i posłów.

Eurodeputowani zwracają uwagę na to, że Internet stał się główną drogą wglądu obywateli do dokumentów UE. Jako że liczba udostępnionych przez instytucje dokumentów w sieci wzrosła, stwarza to obecnie potrzebę dalszej poprawy „przyjazności dla użytkownika” europejskich instytucji i stron internetowych zawierających dokumenty, zwiększenia ich wzajemnego powiązania i utworzenia jednego portalu UE umożliwiającego dostęp do wszystkich dokumentów, procedur i instytucji UE. Ponadto Komisja LIBE wzywa instytucje do zapewnienia większej przejrzystości w odniesieniu do procedur komitologii, a także porozumień w pierwszym czytaniu negocjowanych między instytucjami w ramach procedury współdecyzji (tzw. dialogu trójstronnego).

Debata na temat sprawozdania odbędzie się podczas sesji PE w Strasburgu w grudniu br.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie debat komisji w Parlamencie Europejskim, informacji PE oraz informacji przekazanych na posiedzeniu Klubu Polskiego.