

TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH DOBROWOLNYM I NIEZALEŻNYM, PONADNARODOWYM NEGOCJACJOM ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH I PRZEDSIĘBIORSTW MIĘDZYNARODOWYCH



**„TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH
DOBROWOLNYM I NIEZALEŻNYM,
PONADNARODOWYM NEGOCJACJOM ZWIĄZKÓW
ZAWODOWYCH I PRZEDSIĘBIORSTW
MIĘDZYNARODOWYCH”**

Sprawozdanie końcowe

Poniższe sprawozdanie zostało przygotowane przez EKZZ w wyniku projektu pt. „Tworzenie warunków sprzyjających dobrowolnym i niezależnym, ponadnarodowym negocjacom między związkami zawodowymi a przedsiębiorstwami międzynarodowymi”. Projekt realizowano przy współpracy z Europejską Federacją Związków Zawodowych Służb Publicznych (EPSU), Europejską Fundacją Kształcenia (ETF), IndustriAll i UNI Europa.

Został on realizowany dzięki współfinansowaniu Komisji Europejskiej — Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
Umowa o udzielenie dotacji nr VS/2014/0371.



SŁOWO WSTĘPNE

Pierwsze formy ponadnarodowych negocjacji zbiorowych zaczęły się rozwijać w latach 60. XX w., ale dopiero w latach 80., w wyniku decyzji podjętej w *Val Duchesse*, zostały one zinstytucjonalizowane i zaczęły odgrywać zasadniczą rolę, dzięki niezależnym układom zawieranim na szczeblu międzybranżowym i w komitetach sektorowego dialogu społecznego.

W ostatnich dziesięcioleciach, na skutek jeszcze bardziej pogłębionej integracji jednolitego rynku, skupiono się również na negocjacjach zbiorowych prowadzonych na szczeblu przedsiębiorstwa. Tymczasem nawet jeżeli ponadnarodowe prawo pracowników do informacji i konsultacji zostało zagwarantowane w europejskich ramach prawnych, tak się jeszcze nie stało w przypadku ponadnarodowych układów ramowych (TCA), choć Komisja Europejska interesuje się nimi od lat.

Przeciągający się brak zasad ramowych w tym zakresie zahamował zatem potencjalną skuteczność TCA i sprawił, że pojawiły się problemy z ich wdrożeniem i egzekwowaniem ich postanowień. Ponieważ jest to zjawisko ponadnarodowe, uzasadnione byłoby opowiedzenie się za utworzeniem spójnego zbioru przepisów na szczeblu UE, który umożliwiłby lepsze określenie takich samych warunków niezależnego i dobrowolnego negocjowania i mediacji między związkami zawodowymi a przedsiębiorstwami międzynarodowymi.

W następstwie wniosków Grupy Ekspertów ds. Ponadnarodowych Układów Ramowych (TCA) promowanych przez Komisję Europejską (listopad 2011 r.), Komitet Wykonawczy EKZZ stwierdził, że większa liczba skutecznych TCA¹ wymaga bardziej stanowczej międzybranżowej koordynacji działań oraz strategii prowadzącej do stworzenia ramowych zasad ponadnarodowych negocjacji z przedsiębiorstwami międzynarodowymi. Kilka miesięcy później, w październiku 2012 r., nasze propozycje zaczęły nabierać kształtów, gdy Komitet Wykonawczy, w odpowiedzi na konsultacje społeczne Komisji Europejskiej, wskazał na potrzebę przyjęcia fakultatywnych ram prawnych, w których zapisano by poszanowanie niezależności partnerów społecznych i procedur europejskich federacji związków zawodowych (EFZZ). Propozycja EKZZ zawierała w załączniku opis procedur przyjętych przez EFZZ z wyszczególnieniem ich konkretnych cech².

Następnie debata przeniosła się na łono instytucji. Komisja Europejska uznała potencjał TCA w dialogu społecznym³ a Parlament Europejski zwrócił się do Komisji Europejskiej z wnioskiem o rozważenie możliwości stworzenia europejskich fakultatywnych ram prawnych wspierających negocjacje

¹ *More and Better European Company Framework Agreements: Enhancing Trade Unions in Transnational Negotiations with Transnational Companies* [Większa liczba lepszych europejskich układów ramowych w przedsiębiorstwach: Wspieranie związków zawodowych w negocjacjach ponadnarodowych] — dokument roboczy — Komitet Wykonawczy EKZZ, 5-6 czerwca 2012 r.

² Stanowisko EKZZ ws. konsultacji Komisji Europejskiej nt. ponadnarodowych układów ramowych (TCA), przyjęte przez Komitet Wykonawczy EKZZ podczas posiedzenia, które odbyło się w dniach 17–18 października 2012 r.

³ Dokument roboczy służb Komisji nr SWD(2012)264 final, *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue* [Ponadnarodowe porozumienia przedsiębiorstw: uwolnienie potencjału dialogu społecznego].

ponadnarodowe oraz mechanizmu mediacyjnego pozwalającego na rozstrzyganie sporów powstających podczas egzekwowania postanowień tych porozumień⁴.

W marcu 2014 r. EKZZ zwróciło się do trzech uznanych profesorów⁵ o przygotowanie sprawozdania dotyczącego dalszych kroków w procesie tworzenia fakultatywnych ram prawnych TCA. Sprawozdanie wskazało rzetelne podstawy wspierania żądań związków zawodowych dotyczących jaśniejszych i bardziej przejrzystych zasad ponadnarodowych negocjacji z przedsiębiorstwami międzynarodowymi. EKZZ wraz z EFZZ wezwał Komisję Europejską do intensyfikacji prac nad projektem decyzji wprowadzającej fakultatywne ramy prawne i wyznaczania kierunku działań zmierzających do osiągnięcia tego celu⁶.

Kongres EKZZ w pełni poparł przyjęte stanowisko, jak i proponowane rozwiązania. W tym okresie EKZZ, we współpracy z EFZZ, zorganizowała seminaria, wydarzenia analityczne i konferencje, które przy zaangażowaniu organizacji członkowskich EKZZ rozpoczęły dialog z Komisją Europejską i stowarzyszeniami pracodawców.

W ten sposób EKZZ, w ścisłej współpracy z EFZZ, zrealizowała nowy projekt, który doprowadził do opublikowania niniejszego sprawozdania, w którym kluczowe znaczenie ma niezależny i dobrowolny charakter działań na rzecz tworzenia sprzyjających warunków rozwoju TCA. Rzeczywiście opowiadamy się za przyjęciem zasad ramowych, których celem będzie wspieranie stosowanych już w praktyce rozwiązań — przewidzianych przez europejskie federacje związków zawodowych, zarówno wewnątrz, jak i w ramach współpracy z przedsiębiorstwami międzynarodowymi zaangażowanymi w negocjacje ponadnarodowe — a jednocześnie tworzenie rozwiązań dla podmiotów negocjujących, pozwalających im przewyższyć pojawiające się obecnie problemy z wdrażaniem postanowień TCA. Dzięki cennej pomocy naszej grupy ekspertów lepiej rozumiemy to zagadnienie i umiemy na nie spojrzeć pod różnymi kątami. Przyczynia się to do lepszego kształtowania dyskusji nad naszą propozycją fakultatywnych ram prawnych dobrowolnych i niezależnych ponadnarodowych układów ramowych.

Mamy nadzieję na dalsze dyskusje ze związkami zawodowymi, pracodawcami i instytucjami, by dalej udoskonalać nasz wniosek. W tym trudnym okresie utrzymującego się kryzysu i braku zaufania nadszedł czas na podjęcie dalszych kroków i stworzenie narzędzi wspólnego budowania Europy. Dla pracowników, obywateli, firm, a nawet dla umocnienia samej Europy.

Luca Visentini
Sekretarz Generalny EKZZ

Esther Lynch
Sekretarz konfederacyjna EKZZ

Bruksela, dnia 25 kwietnia 2016 r. (poniedziałek)

⁴ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie transgranicznych rokowań zbiorowych i ponadnarodowego dialogu społecznego (2012/2292(INI))

⁵ Sciarra Silvana, Fucks Maximilian, Sobczack André, Sprawozdanie końcowe projektu współfinansowanego przez Komisję Europejską pt. *Towards a Legal framework for Transnational Company Agreements [W kierunku ram prawnych dla ponadnarodowych układów ramowych]*.

⁶ Rezolucja EKZZ: *Proposal for an Optional Legal Framework for transnational negotiations in multinational companies [Propozycja fakultatywnych ram prawnych ponadnarodowych negocjacji zbiorowych w przedsiębiorstwach międzynarodowych]*, przyjęta przez Komitet Wykonawczy EKZZ w dniach 11-12 marca 201 r.

Spis treści

SŁOWO WSTĘPNE.....	5
WSTĘP.....	8
1. KORZYSTNE WARUNKI TCA Z PUNKTU WIDZENIA UE	9
UMOCNIENIE JEDNOLITEGO RYNKU DZIĘKI TCA.....	9
UMOCNIENIE STRATEGII UE 2020 DZIĘKI TCA.....	13
W KIERUNKU FAKULTATYWNYCH RAM PRAWNYCH TCA	14
2. TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH DOBROWOLNYM I NIEZALEŻNYM, PONADNARODOWYM NEGOCJACJOM ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH I PRZEDSIĘBIORSTW MIĘDZYNARODOWYCH	17
UMOCOWANIE: MANDAT ORAZ SYGNATARIUSZE — STRONA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH Prof. dr Reingard Zimmer, Wyższa Szkoła Gospodarki i Prawa [Hochschule für Wirtschaft und Recht] w Berlinie	18
UMOCOWANIE: MANDAT ORAZ SYGNATARIUSZE – STRONA PRZEDSIĘBIORSTWA PONADNARODOWEGO Prof. dr Łukasz Pisarczyk, Uniwersytet Warszawski	24
BEZPOŚREDNIE SKUTKI PRAWNE TCA: JAKI JEST OBECNY STAN, A DO JAKIEGO DĄŻYMY? Prof. dr Giovanni Orlandini, Uniwersytet w Sienie.....	31
KLAUZULE O NIEOBNIŻANIU POZIOMU OCHRONY I POWIĄZANIE TCA Z KRAJOWYMI UKŁADAMI ZBIOROWYMI PRACY Prof. dr Sylvaine Laulom, Uniwersytet Lumière Lyon 2	42
CZY PRAKTYKA PROWADZENIA NEGOCJACJI UKŁADÓW ZBIOROWYCH PRACY NA POZIOMIE UE SKORZYSTAŁABY NA FAKULTATYWNYM MECHANIZMIE MEDIACYJNYM UE, KTÓREGO CELEM BYŁOBY WSPIERANIE STRON TCA W ROZSTRZYGANIU SPORÓW DOTYCZĄCYCH WDRAŻANIA I INTERPRETACJI TC Prof. dr Aukje A.H. van Hoek, Uniwersytet w Amsterdamie.....	47
UPOWSZECHNIANIE PONADNARODOWYCH UKŁADÓW RAMOWYCH Prof. dr Filip Dorssemont, Katolicki Uniwersytet w Lowanium	56
3. ANALIZA EKZZ ORAZ JEJ STANOWISKO W ODNIESIENIU DO NAJISTOTNIEJSZYCH ZAGADNIEŃ ZWIĄZANYCH Z FAKULTATYWNYMI RAMAMI PRAWNYMI.....	64
NEGOCJACJE	64
EGZEKWOWANIE POROZUMIENIA I JEGO POWIĄZANIE Z INNYMI POSTANOWIENIAMI.....	69
MECHANIZM ROZSTRZYGANIA SPORÓW	72
UPOWSZECHNIANIE	74
4. PRZYKŁADOWY PROJEKT EUROPEJSKICH FAKULTATYWNYCH RAM PRAWNYCH PONADNARODOWYCH UMÓW RAMOWYCH	76

WSTĘP

W świetle:

- raportu EKZZ pt. *W kierunku ram prawnych dla ponadnarodowych układów ramowych*;
- rezolucji EKZZ pt. *Proposal for an Optional Legal Framework for transnational negotiations in multinational companies* [Propozycja fakultatywnych ram prawnych ponadnarodowych negocjacji zbiorowych w przedsiębiorstwach międzynarodowych] przyjętej przez Komitet Wykonawczy EKZZ w dniach 11-12 marca 2014 r.;
- rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie transgranicznych rokowań zbiorowych i ponadnarodowego dialogu społecznego (2012/2292(INI)) przyjętej dnia 12 września 2013 r. (sprawozdawca: Thomas Händel);
- analiz ekspertów prawnych przeprowadzonych podczas pierwszego i drugiego spotkania ekspertów w ramach projektu EKZZ pt. „Tworzenie warunków sprzyjających niezależnym i dobrowolnym negocjacom ponadnarodowym między związkami zawodowymi a przedsiębiorstwami międzynarodowymi”

Sekretariat EKZZ opublikował niniejsze sprawozdanie pt. „Tworzenie warunków sprzyjających niezależnym i dobrowolnym negocjacom ponadnarodowym między związkami zawodowymi a przedsiębiorstwami międzynarodowymi”, które zawiera propozycję fakultatywnych ram prawnych negocjowania ponadnarodowych układów ramowych (zwanym dalej FRP) podpisanych przez europejską federację związków zawodowych (lub kilka federacji) z jednej strony i przez zarząd przedsiębiorstwa międzynarodowego z drugiej strony, a także zarządzania nimi.

1. KORZYSTNE WARUNKI TCA Z PUNKTU WIDZENIA UE

Jakie są korzyści dla Unii Europejskiej pod względem wdrażania polityki?

Niewątpliwie każdy akt przyjmowany przez instytucje europejskie musi wpisywać się w główny nurt polityki UE. Akt taki musi być zgodny z celami tej polityki i przynosić korzyści obywatelom, pracownikom i przedsiębiorstwom w Unii.

Zdaniem EKZZ korzyści, jakich można oczekiwać w związku ze stworzeniem warunków sprzyjających TCA, w tym ram prawnych, byłyby zgodne z polityką europejską co najmniej z dwia powodów:

1. urzeczywistnienia jednolitego rynku;
2. wdrażania strategii „UE 2020”;

UMOCNIENIE JEDNOLITEGO RYNKU DZIĘKI TCA

Elastyczne techniki regulacyjne dla ustabilizowania gospodarki i umocnienia dialogu społecznego na szczeblu przedsiębiorstw

Pogłębienie integracji, aby wykorzystać w pełni potencjał jednolitego rynku stanowi jeden z celów Unii Europejskiej. Odnosi się to szczególnie do strefy euro, jak ostatnio przypomniano w tzw. sprawozdaniu pięciu przewodniczących⁷.

Skuteczność jednolitego rynku można zmierzyć na podstawie liczby zawieranych na tym rynku transakcji handlowych i u umów. Inną miarę jakości stanowi to, w jakim stopniu podmioty korzystają ze swobody funkcjonowania na jednolitym rynku. Warunki działania oparte są na przepisach prawnych i prowadzonej polityce: nawet najbardziej neoliberalne teorie uznają praworządność za podstawowy wymóg wolnego rynku.

Jakie są oczekiwania wobec prawodawcy europejskiego przy określaniu warunków gospodarczych panujących na jednolitym rynku?

- Ramy prawne, które zwiększają przejrzystość i rekompensują naturalną tendencję wolnorynkową do koncentrowania dostępnych zasobów (np. zakaz nadużywania pozycji dominującej, normy, etykiety itp.);
- Ramy prawne, które usuwają przeszkody hamujące rozwój stosunków ponadgranicznych (i rzeczywistej mobilności kapitału, przedsiębiorstw i pracowników).

Ten drugi punkt jest szczególnie interesujący w przypadku ponadnarodowych układów ramowych. Kilka technik regulacyjnych można wykorzystać do kształtowania ponadgranicznego wymiaru jednolitego rynku. Stanowią one często odzwierciedlenie technik stosowanych na szczeblu krajowym. Poza tradycyjnymi sposobami (pierwotne i wtórne prawo UE, przepisy przyjmowane przez organy rynkowe) istnieją inne istotne techniki wzajemnego uznawania systemów krajowych — określanie norm przez podmioty prywatne, samoregulacja (kodeksy postępowania, tj. zasady ładu korporacyjnego spółek

⁷ Komisja Europejska, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, wersja pdf dostępna na stronie: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pl.pdf

notowanych na giełdzie), a także współregulacja. Te techniki powinny być niezwykle interesujące dla regulatorów rynku, szczególnie dla partnerów społecznych, ponieważ stanowią one alternatywę dla wiążącego ustawodawstwa, często postrzeganego jako krępujące gospodarkę, i mogą zmniejszyć za jednym zamachem obciążenie administracyjne instytucji i przedsiębiorstw.

Pod tym względem TCA mogą być korzystne dla instytucji UE, a także satysfakcjonujące dla partnerów społecznych. Podsumowując, im bardziej partnerzy społeczni mogą sami regulować stosunki pracowników z zarządem, tym mniej ustawodawcy są zmuszeni zakłócać dynamikę rynku przy pomocy wiążącego ustawodawstwa. Im większa zdolność partnerów społecznych do zaangażowania w układy ponadgraniczne, tym bardziej ustawodawca może skorzystać z możliwości współregulacji do zintegrowania wiążącego ustawodawstwa i układów zbiorowych.

Takie podejście oparte na wielu źródłach nie jest niczym nowym w porządku prawnym UE. Wystarczy wspomnieć dyrektywę w sprawie zwolnień grupowych, która opiera się na zdolności partnerów społecznych do zarządzania kryzysami przy pomocy układów zbiorowych pracy. Dyrektywa w sprawie europejskich rad zakładowych (ERZ) powierza partnerom społecznym zadanie uzgodnienia sposobu korzystania z prawa do informacji i konsultacji, a w dyrektywie w sprawie czasu pracy układy zbiorowe uznano za komplementarne wobec wiążących norm UE, aby przytoczyć tylko kilka przykładów. Z tego względu w traktacie zobowiązano Komisję Europejską do popierania dialogu społecznego i zarządzania stosunkami pracowników z zarządem⁸. W związku z tym EKZZ popiera „większe upowszechnienie lepszych TCA”⁹. Nie dlatego, by negocjowanie TCA było celem samym w sobie, ale raczej dlatego, że TCA mogą pomóc pogodzić różne interesy, przy jednoczesnym umocnieniu ram prawnych jednolitego rynku. To opiera się na spełnieniu dwóch wymagań: stworzeniu równych warunków działania i rzetelnych warunków umownych. W tym kontekście fakultatywne ramy prawne mogą zbudować wzajemne zaufanie i przyczynić się do zaangażowania obu stron stosunków pracy na rzecz ponadgranicznych, spójnych i długotrwałych porozumień. Wszystko to jest również zgodne z zamiarem Komisji wznowienia, a także umocnienia dialogu społecznego (w tym konkretnym przypadku na szczeblu przedsiębiorstw).

Zwiększenie liczby TCA może się z pewnością przyczynić do umocnienia jednolitego rynku. Stanowią one alternatywę dla wiążącego ustawodawstwa i źródło elastycznego zarządzania stosunkami pracy, co z kolei stanowi czynnik zwiększania stabilności gospodarczej¹⁰. Istotną cechą samo- i współregulacji jest to, że wiążą się one z przyjmowaniem niezależnych rozwiązań na zasadzie dobrowolności. Ponadgraniczne ramy prawne powinny pełnić rolę promocyjną i ułatwiać pracę partnerów społecznych, zamiast zmuszać ich do prowadzenia negocjacji. Powinny one wspierać partnerów społecznych i umożliwiać im swobodę podejmowania negocjacji, by samoregulować wspólne lub przeciwstawne interesy na szczeblu ponadgranicznym.

⁸ Art. 134 TFUE

⁹ Odnosna rezolucja EKZZ przyjęta przez Komitet Wykonawczy dnia 5 czerwca 2012 r. dostępna na stronie (tekst nie jest dostępny w języku polskim): <http://collective.etuc.org/sites/default/files/12-EN-More-and-Better-European-Company-Framework-Agreements%20ADOPTED.pdf>

¹⁰ Podstawowe znaczenie usystematyzowanego dialogu społecznego — w tym negocjacji między pracownikami a przedsiębiorstwami międzynarodowymi — w umacnianiu stabilizacji gospodarczej zostało ostatnio uznane przez kilka źródeł. Jeden z przykładów można znaleźć w dokumencie DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej (2015) pt. *Industrial relations in Europe 2014* [Stosunki pracy w Europie w 2014 r.], s. 10 i kolejne. Sprawozdanie dostępne na stronie (tekst niedostępny w języku polskim): http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=OCC4QFjABahUKEwic-72cicLIAhVE9HIKHRh-Bu4&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D13500%26langId%3Den&usg=AFQjCNFAIZDrktir5_2fIC83xjBbRGxBw&bvm=bv.104819420,d.bGQ

Należy ponadto zauważyć, że Komisja mogłaby skorzystać z techniki tego rodzaju w dalszym, aktywnym dążeniu do osiągnięcia zbieżności przepisów i przyjmowania norm międzynarodowych na większą skalę, jak przewidziano w Akcie o jednolitym rynku¹¹.

Nowy bodziec dla społecznej gospodarki rynkowej

Otoczenie prawne jednolitego rynku umożliwia łatwe przenoszenie działalności przedsiębiorstw wielonarodowych z jednego państwa do drugiego; mogą one wykorzystywać różnice w krajowych przepisach prawnych (arbitraż), a także dywersyfikować inwestycje i grać na rozbieżnych kosztach pracy i zasadach ochrony zatrudnienia. Jednocześnie przedsiębiorstwa, które nie prowadzą działalności w wyższym segmencie rynku, mogą wykazywać skłonność do konkurowania jedynie przez stopniowe obniżanie kosztów pracy. Innymi słowy — wolny rynek tworzy w wysokim stopniu konkurencyjne warunki, w których konkurencja przyjmuje również niepożądane formy (np. dumping socjalny, podatkowy, arbitraż w alokacji kosztów itp.). Zatem to do podmiotu ustanawiającego zasady należy określenie norm minimalnych i wyłączenie pewnych obszarów o znaczeniu gospodarczym z konkurencyjności. Na takich wyjątkach opiera się pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” zapisane w traktatach¹².

W ten sposób UE jest powołana do tworzenia równych warunków działania, aby umożliwić rozkwit wszystkich przedsiębiorstw z korzyścią dla ogółu społeczeństwa. Akt o jednolitym rynku zawiera następujące postanowienia w tym zakresie: „W społecznej gospodarce rynkowej (...), bez zrównywania do dotu, by przedsiębiorstwa mogły świadczyć usługi łatwiej w całej Unii Europejskiej, (...) przy zapewnieniu większej ilości lepszej jakości miejsc pracy oraz wysokiego poziomu ochrony pracowników i ich praw socjalnych”¹³.

Poczynając od późnych lat 70. po lata 90. pewne fragmenty rynku pracy i przepisy regulujące stosunki pracy były chronione przed takimi niepożądanymi konsekwencjami. Postanowiono, że konkurencja na rynku nie może działać na szkodę pewnych praw pracowniczych. Takie prawa miały być chronione w razie gdyby przedsiębiorstwo ucierpiało na skutek kryzysu (zwolnienia grupowe i przenoszenie zakładów). Pracownicy mają być regularnie informowani na temat swojego stosunku pracy i cieszyć się odpowiednimi standardami w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa. Zgodnie z socjalnym dorobkiem prawnym UE kobiety otrzymują „równą” płacę, pracownicy są informowani i prowadzi się z nimi konsultacje w zakresie strategicznych wyborów dokonywanych przez przedsiębiorstwo, a także korzystają oni z minimalnych norm w zakresie urlopu macierzyńskiego i wychowawczego. Pracownicy są chronieni przed nadużyciami przy stosowaniu umów na czas określony i o pracę w niepełnym wymiarze godzin, a także przed wszelkimi formami dyskryminacji w miejscu pracy. Ostatnio prawa podstawowe (zapisane w Karcie praw podstawowych) równoważą dominację jednolitego rynku i UGW w różnych dziedzinach polityki UE. Wszystkie te normy socjalne są określane przy bezpośrednim zaangażowaniu pracowników i zarządu w ich opracowywanie, zatwierdzanie i wdrażanie.

Na podstawie 282 obowiązujących tekstów¹⁴ można stwierdzić, że TCA mogą służyć realizacji kilku celów w ramach trwałej ochrony pracowników w przedsiębiorstwie lub grupie przedsiębiorstw. TCA mogą stanowić wsparcie w zakresie promowania jednolitej kultury korporacyjnej w przedsiębiorstwach

¹¹ Akt o jednolitym rynku I, s. 22

¹² Art. 3 ust. 3 TUE oraz art. 151 TFUE

¹³ Akt o jednolitym rynku I, s. 20

¹⁴ Źródło: baza danych TCA Komisji Europejskiej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego dostępna na stronie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978>. Liczba ta obejmuje europejskie i globalne umowy ramowe.

ponadnarodowych¹⁵. Mogą one być pomocne w kontrolowaniu łańcucha dostaw. Można w nich określać szczegółowe normy w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa. Można w nich nawet uznawać pewne podstawowe prawa i gwarantować je pracownikom; gdzie indziej mogą być one przydatne w równoważeniu interesów i uprawnień w ramach ponadgranicznych planów restrukturyzacji przedsiębiorstw wielonarodowych. Wiele innych dziedzin pozostaje w dalszym ciągu niezbadanych¹⁶.

Ze stworzeniem równych warunków działania, w których przedsiębiorstwa wielonarodowe i związki zawodowe mogą zdecydować się na podjęcie negocjacji, wiąże się ponadto konkretna wartość dodana dla UE. Faktem jest, że gospodarka UE zdominowana jest przez MŚP¹⁷, a profil przedsiębiorstw wielonarodowych ewoluje — podczas gdy przedsiębiorstwa prowadzące działalność ponadgraniczną są coraz mniejsze, ich liczba rośnie, jednak z analizy ekonometrycznej wynika, że przedsiębiorstwa wielonarodowe w dalszym ciągu wytwarzają do 51% łącznej wartości dodanej i zatrudniają ok. 43% pracowników w Europie, w branży pozafinansowej¹⁸. W jakiej zależności pozostają ze sobą tworzeniem warunków sprzyjających TCA, niniejsze uwagami i wymiar społeczny jednolitego rynku? W jaki sposób zjawisko to wpływa na standardy społeczne?

Takie porozumienia umożliwiają stosowanie norm wynegocjowanych dobrowolnie i dostosowanych do przedsiębiorstwa, a dodatkowe koszty i korzyści z nich wynikające można przewidzieć z góry. A zatem ocena, czy warto dokonywać danej inwestycji zależy od uczestników.

Strony, które podpisały TCA, często deklarują, że układ jest wiążący w odniesieniu do wszystkich działań przedsiębiorstwa ponadnarodowego i ma zastosowanie w państwach, w których prowadzi ono działalność. TCA zawierają często klauzule, w których przedsiębiorstwo zobowiązuje się do zadbania o to, by podwykonawcy i dostawcy przestrzegali wartości korporacyjnych, a nawet uwzględniali pewne normy w umowach handlowych zawieranych z partnerami biznesowymi. Oznacza to, że skutki TCA będą czasem obejmować również strony trzecie. Może to przyczynić się do podwyższenia norm zatrudnienia, norm społecznych i środowiskowych, nawet w gorzej opłacanych sektorach jednolitego rynku, aby nastąpiło prawdziwe *nowe rozdanie* w wymiarze socjalnym i dialogu społecznym¹⁹.

¹⁵ Znaczenia tego faktu nie należy bagatelizować, ponieważ może się on przyczynić do poprawy produktywności. Większe przedsiębiorstwa inwestują na ogół w zarządzanie kadrami. Większość z nich stosuje zazwyczaj strategię zarządzania kadrami, w których dobre samopoczucie indywidualnych pracowników stanowi decydujący czynnik. Krótko mówiąc, tego typu strategię zmierzają do stworzenia dobrych warunków i stosunków w pracy, aby zwiększyć zadowolenie pracowników z pracy, co z kolei przyczynia się do ich podwyższonej produktywności.

¹⁶ Wystarczy na przykład pomyśleć o tym, jakie możliwości stwarzają porozumienia o ujednoliceniu warunków pracy, które mają zastosowanie do pracowników w miejscach pracy, gdzie działa wielu pracodawców.

¹⁷ Przedsiębiorstwa wielonarodowe i działające w wielu lokalizacjach stanowią jedynie 2% łącznej liczby firm w Europie. Źródło: Eurostat

¹⁸ Źródło: Eurostat

¹⁹ Potrzebę umocnienia wymiaru socjalnego jednolitego rynku potwierdził niedawno przewodniczący Jean Claude Juncker w swoim przemówieniu na 13. Kongresie EKZZ w dniu 29 września 2015 r. Pełen tekst przemówienia w języku francuskim dostępny jest na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5741_en.htm. Kolegium komisarzy podejmuje ponadto kroki w kierunku złożenia konkretnych propozycji w ramach tzw. filara praw socjalnych.

UMOCNIENIE STRATEGII UE 2020 DZIĘKI TCA

Wykonalne TCA mają się przyczyniać do wzrostu gospodarczego bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu

„Jednolitemu rynkowi należy nadać nowy kierunek i większą dynamikę, aby mógł spełniać założenia strategii *Europa 2020*(...). Jednolity rynek powinien przyczynić się do realizacji celów zrównoważonego, skuteczniejszego użytkowania zasobów, do powstawania innowacyjnych rozwiązań, do zwiększania włączenia społecznego oraz spójności terytorialnej, a także do rozwoju strategii na rzecz zatrudnienia”²⁰. „Polityka jednolitego rynku musi pomagać w eliminowaniu przyczyn wyłączenia społecznego”²¹. Strategia *UE 2020* wyznacza ambitne i ważne cele, do których osiągnięcia należy się przyczyniać w ramach wszystkich innych dziedzin polityki. Bez należytego zaangażowania podmiotów rynkowych — pracowników, przedsiębiorstw i organizacji, które ich reprezentują — same ustawy i akty regulacyjne nie umożliwią osiągnięcia celów *UE 2020*. Jeden z szczegółowych celów inicjatywy przewodniej „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” ma „zwiększyć potencjał partnerów społecznych i w pełni wykorzystywać możliwości *dialogu społecznego* do rozwiązywania problemów *na wszystkich poziomach* (UE, krajowym, regionalnym, sektorowym, poszczególnych przedsiębiorstwach)”²². Sama Komisja Europejska uznała również, że „TCA mogą służyć realizacji słusznego celu — zidentyfikowaniu i wdrożeniu wykonalnych wynegocjowanych rozwiązań dostosowanych do struktury i warunków w każdym przedsiębiorstwie, szczególnie w przypadku procesów restrukturyzacji” oraz że „jest to zgodne z zasadami i celami strategii *Europa 2020*”.

Na podstawie obecnych praktyk można zdecydowanie potwierdzić, że TCA mogą się przyczyniać do rozwoju bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu. W rzeczy samej ponad dwie trzecie TCA podpisanych po uruchomieniu strategii „*UE 2020*” są do niej dostosowane pod względem uwzględnianych tematów²³ i zaangażowania na rzecz realizacji takich celów. TCA odegrały szczególną rolę w promowaniu inwestowania w umiejętności i szkolenie zawodowe, aby „pomóc ludziom przewidywać zmiany i radzić sobie z nimi”. Stanowiły one wsparcie i uzupełnienie działań unijnych i krajowych w zakresie wdrażania założeń uczenia się przez całe życie dzięki określeniu zasad ramowych umożliwiających pracownikom nabywanie nowych umiejętności i dostosowywanie do nowych warunków i potencjalnej zmiany ścieżki kariery, przy jednoczesnym lepszym dopasowaniu do rynku pracy. TCA wyznaczyły ponadgraniczne struktury mobilności wewnętrznej (w ramach przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw) i rozwoju zawodowego, gwarantując wszystkim równouprawnienie i równe szanse. W niektórych przypadkach przewidują one również postanowienia dotyczące zatrudnienia młodych osób. Dzięki TCA przedsiębiorstwa umocniły ponadto swoje dobrowolne zaangażowanie na rzecz polityki społecznej i polityki ochrony środowiska w całych swoich strukturach.

²⁰ Akt o jednolitym rynku I, s. 22

²¹ Akt o jednolitym rynku II, s. 15

²² *EUROPA 2020 — Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, s. 19, wersja pdf dostępna na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

²³ Bardziej szczegółowa analiza europejskich umów ramowych, które dotyczą celów strategii „*UE 2020*” znajduje się w: Marassi Stefania, *European Framework Agreements at Company Level and the EU 2020 Strategy' Working Paper* [Dokument roboczy Europejskie umowy ramowe na szczeblu przedsiębiorstwa a strategia *UE 2020*], 2016, tekst zostanie wkrótce opublikowany.

Instytucje europejskie uznały, że „TCA jako nowy czynnik w dialogu społecznym UE zasługują na promowanie zgodnie z postanowieniami traktatu (art. 152 i 153)”²⁴, jak również że „może to mieć także pozytywny wpływ na prawa zapisane w Karcie praw podstawowych UE (art. 27 i 28)”²⁵. Niemniej jednak nie podjęto jeszcze żadnych konkretnych kroków w tym kierunku. TCA działały dotąd w sposób pozbawiony jakiegokolwiek wsparcia instytucji i w sytuacji ciągłej niepewności co do ich statusu prawnego. Stworzenie warunków sprzyjających TCA — w tym ram prawnych — może stanowić wielką szansę dla instytucji UE, aby bez kosztów skutecznie zaangażować partnerów społecznych, umocnić ich rolę i wsparcie dla dialogu społecznego podczas realizacji celów strategii „UE 2020”.

W KIERUNKU FAKULTATYWNYCH RAM PRAWNYCH TCA

Wiadomo, że ramy prawne nie powodują dodatkowych kosztów dla przedsiębiorstwa, ponieważ są fakultatywne i promują same układy, które przynoszą obydwu stronom zrównoważony zysk.

W dokumencie wyjaśniającym inicjatywę regulacyjną tego rodzaju należy również wyjaśnić korzyści, które mogą wynikać z ram prawnych dla głównych adresatów tego aktu regulacyjnego. Ma to związek z koniecznością wykazania promocyjnej roli ram prawnych. Ważne jest również wskazanie, kto ponosi koszty i kto osiąga korzyści (tj. w jaki sposób rozwiązywać wszelkie spory, które mogą powstać w związku z ramami prawnymi).

- **Zaniechanie działania:** obecnie ponad 280 TCA funkcjonuje²⁶ w państwach członkowskich UE, a obejmują one ponad 10 mln pracowników²⁷. Wobec braku kryteriów określających ich charakter prawny, z praktyki wynika, że wdrażanie TCA wymaga kompleksowych procedur i nakłada na podpisujące strony dodatkowe niepożądane koszty. W praktyce strony podpisujące układy muszą przeprowadzić kolejne rundy negocjacji dotyczących transpozycji na szczeblu krajowym lub proces mediacji w celu rozstrzygnięcia sporów wynikających z wdrażania TCA. Strony podpisujące muszą ponieść dodatkowe koszty, aby czerpać korzyści z podpisania TCA. Brak przepisów może również zniechęcić przedsiębiorstwa wielonarodowe i związki zawodowe do podejmowania negocjacji ponadnarodowych. Taki brak przepisów może spowodować dodatkowe koszty przeprowadzanych rund negocjacji i wdrażania ich wyników, co może mieć miejsce szczególnie przy braku określonych procedur negocjacyjnych lub gdy zdefiniowanie ich

²⁴ Dokument roboczy służb Komisji, *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue* [Ponadnarodowe porozumienia przedsiębiorstw: uwolnienie potencjału dialogu społecznego], SWD (2012) 264 final, s. 7

²⁵ Tamże. W tych artykułach uznano prawo pracowników do informacji i konsultacji, a także prawo do negocjacji i innych działań zbiorowych.

²⁶ W bazie danych TCA znalazły się 282 teksty, jednak użytkownicy mają dostęp tylko do 265 układów. Dalsze 38 spośród tych 265 to TCA podpisane przez przedsiębiorstwa wielonarodowe, które nie mają siedziby w państwie poza UE/EOG, chociaż w ostatecznym rozrachunku są one i tak stosowane tylko w Europie.

²⁷ Trudno jest wyraźnie stwierdzić, ilu pracowników jest zatrudnionych bezpośrednio i pośrednio przez przedsiębiorstwa wielonarodowe. Dostępne są ograniczone dane, a szacunkowe obliczenia UNCTAD i MOP są nawet wzajemnie sprzeczne, o czym poinformowano w sprawozdaniu EuroFund (dostępne na stronie: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/multinational-companies-and-collective-bargaining>). W każdym razie z dokumentu roboczego służb Komisji SWD (2012) 264 final pt. *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue* [Ponadnarodowe porozumienia przedsiębiorstw: uwolnienie potencjału dialogu społecznego] (tekst dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8767&langId=en>) wynika, że kiedy został on wydany we wrześniu 2012 r. „zarejestrowano 224 takie układy w 144 przedsiębiorstwach, z których większość ma siedzibę w Europie, a liczba ich pracowników wynosi 10 mln”.

wymaga kosztownych i czasochłonnych spotkań przygotowawczych. Niejasna natura prawna wyników negocjacji stanowi również przeszkodę w drodze do osiągnięcia stabilnego i długofalowego porozumienia. Może to zniechęcić przedsiębiorstwa wielonarodowe i związki zawodowe, które dostrzegły potencjalne korzyści wynikające z TCA, do podejmowania negocjacji. Ogólnie rzecz biorąc, zaniechanie działania może doprowadzić do ograniczenia liczby TCA oraz do niedostatecznego ich wdrażania. To spowodowałoby niewydolność jednolitego rynku, osłabienie strategii „UE 2020” i ograniczenie możliwości współregulacji w ramach kształtowania polityki UE.

- **Opcja prawa miękkiego (niewiążącego):** taka opcja może spowodować stworzenie sprzyjających warunków do większego upowszechnienia lepszych TCA. W przepisach prawa miękkiego można wyjaśnić, że negocjacje z przedsiębiorstwami wielonarodowymi stanowią element dialogu społecznego UE. Takie podejście może zachęcić europejskich partnerów społecznych, krajowych partnerów społecznych i przedsiębiorstwa wielonarodowe do wymiany dobrych praktyk i określenia niezależnych zasad. Przepisy prawa miękkiego mogą dostarczyć wytycznych podmiotom zaangażowanym w negocjacje dla poprawy jakości i skuteczności przyjmowanych układów. Można tworzyć instrumenty prawne, które sprawią, że zarówno negocjacje, jak i układy będą przejrzyste i dostępne, a także wytyczne dotyczące ujawniania powierzonych uprawnień, które będą pomocne we wzajemnym uznawaniu partnerów w negocjacjach i obniżą koszty ich podejmowania. Takie instrumenty prawa miękkiego mogą doprowadzić do stworzenia struktur mediacji w celu obniżenia kosztów wdrażania.
- **Prawo twarde opcja 1 — akt prawa europejskiego reguluje negocjacje i wdrażanie TCA:** uregulowanie TCA poprzez wiążące prawo UE mogłoby oznaczać określenie zasad dotyczących uprawnień stron negocjacji, ich reprezentatywności i stosunku między ponadgranicznymi a krajowymi układami zbiorowymi. Oznaczałoby to również konieczność zmodyfikowania krajowego porządku prawnego w celu transponowania i uznania unijnego aktu regulacyjnego. Takie rozwiązanie wykraczałoby poza kompetencje UE i spowodowałoby nadmierne obciążenie administracyjne państw członkowskich. Miałaby również wpływ na niezależność partnerów społecznych, którzy w dalszym ciągu stanowią główną stronę odpowiedzialną za stworzenie równych zasad stosowania TCA.
- **Prawo twarde opcja 2 — fakultatywne ramy prawne promują więcej lepszych TCA:** specjalny akt europejski może stworzyć dogodne warunki promowania skuteczniejszych negocjacji ponadnarodowych z przedsiębiorstwami wielonarodowymi. Akt prawny może promować negocjacje ponadnarodowe z przedsiębiorstwami wielonarodowymi poprzez rozwijanie przyjętych praktyk i rozwiązanie kwestii regulacyjnych, których sami partnerzy społeczni nie mogą rozwiązać. Fakultatywne ramy prawne powinny określić zasady przygotowania negocjacji, wyjaśnić skutki wynikające z negocjacji, umocnić przejrzystość tego procesu i pomóc w rozwiązaniu ewentualnych sporów, które mogą powstawać przy takiej okazji. Stanowi to zachętę dla negocjujących stron do stosowania unijnych ram prawnych, a jednocześnie pozostawia takim stronom możliwość zdecydowania, czy pragną prowadzić negocjacje poza FRP. Takie ramy prawne powinny wynikać z aktu prawnego, który nie nakłada zobowiązań administracyjnych na państwa członkowskie i nie koliduje z autonomią partnerów społecznych zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Nie powinno to kolidować ze strukturami negocjacji zbiorowych na szczeblu europejskim. Fakultatywne ramy prawne mogą przynieść

pracownikom i zarządom następujące korzyści: określenie, kto może korzystać z fakultatywnych ram prawnych, mechanizmów ujawniania uprawnień i wsparcia wzajemnego uznawania reprezentatywności, przyjęcie dodatkowych zasad regulowania stosunków między negocjacjami zbiorowymi na szczeblu ponadnarodowym a innymi szczeblami, utworzenie unijnej bazy danych TCA, a wreszcie utworzenie alternatywnego mechanizmu rozstrzygania sporów. Fakultatywne ramy prawne mogą powstać na podstawie decyzji Rady lub w ramach niezależnych umów europejskich partnerów społecznych lub w ramach decyzji wykonawczej Rady dotyczącej niezależnego układu między europejskimi partnerami społecznymi.

EKZZ zaangażowała swoich członków w długą debatę w celu przeanalizowania powyższych opcji, przy wsparciu ekspertów akademickich. W ramach dwóch projektów współfinansowanych przez DG ds. Zatrudnienia powstał:

- raport *W kierunku fakultatywnych ram prawnych dla ponadnarodowych układów ramowych* przyjęty przez Komitet Wykonawczy EKZZ w 2014 r. Zespół ekspertów akademickich: prof. Silvana Sciarra, prof. Maximilian Fuchs, dr André Sobczak;
- niniejsze sprawozdanie jako rezultat projektu „Tworzenie warunków sprzyjających niezależnym i dobrowolnym negocjacjom ponadnarodowym między związkami zawodowymi a przedsiębiorstwami międzynarodowym”. Zespół ekspertów akademickich: prof. Filip Dorssemont, prof. Sylvaine Laulom, prof. Giovanni Orlandini, prof. Łukasz Pisarczyk, prof. Aukje Van Hoek i prof. Reingard Zimmer, z udziałem dr Giulii Frosecchi, dr Auriane Lamine i dr Stefani Marassi).

Procesem tworzenia równych warunków negocjacji między przedsiębiorstwami wielonarodowymi i ich pracownikami powinni kierować partnerzy społeczni. Związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców powinny mieć możliwość rozwijania swojej własnej propozycji, która w ich odczuciu jest zgodna z interesami instytucji UE, ponieważ wpisuje się w główny nurt polityki.

Dlatego też należy bardziej szczegółowo zdefiniować zakres, cele i możliwą treść decyzji w sprawie utworzenia fakultatywnych ram prawnych TCA.

W dalszej części dokumentu omówiono, co taki akt prawny UE powinien faktycznie regulować i w jakim stopniu. Dyskusja będzie skoncentrowana na negocjowaniu TCA, ich wdrażaniu oraz na sporach, które mogą ewentualnie powstać przy stosowaniu TCA.

2. TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH DOBROWOLNYM I NIEZALEŻNYM, PONADNARODOWYM NEGOCJACJOM ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH I PRZEDSIĘBIORSTW MIĘDZYNARODOWYCH

Sprawozdanie opracowane przez naukowy zespół ekspertów powołany przez EKZZ

Pragniemy serdecznie podziękować Filipowi Dorssemont, Sylvaine Laulom, Giovanniemu Orlandiniemu, Łukaszowi Pisarczykowi, Aukje van Hoek oraz Reingardowi Zimmerowi, którzy ściśle współpracowali z EKZZ na rzecz skutecznej realizacji projektu oraz sporządzenia poniższego sprawozdania.

Chcielibyśmy również złożyć szczególne podziękowania na ręce Giulii Frosecchi, Auriane Lamine i Stefanii Marassi za ich udział w pracach i wsparcie okazane zespołowi przy opracowywaniu sprawozdania końcowego.

UMOCOWANIE: MANDAT ORAZ SYGNATARIUSZE — STRONA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

prof. dr Reingard Zimmer, Wyższa Szkoła Gospodarki i Prawa [Hochschule für Wirtschaft und Recht] w Berlinie

Wprowadzenie

Prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych i zawierania układów zbiorowych pracy można uznać za jeden z podstawowych elementów prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich w celu ochrony interesów pracowników²⁸, a zatem należy je zaklasyfikować jako prawo podstawowe.²⁹ Związki zawodowe działają na rzecz swoich członków w celu ochrony interesów pracowniczych, a członkowie kształtują działalność związku zawodowego. Prawa związków zawodowych mogą być zatem określone mianem praw sprawczych. Negocjacje zbiorowe to jeden z głównych sposobów, w jaki związki zawodowe chronią interesy swoich członków. W ramach orzecznictwa krajów członkowskich UE zostały wypracowane określone kryteria definicji związku zawodowego oraz do celów określenia zasadniczych elementów negocjacji zbiorowych.³⁰ Jednakowoż kryteria te nie będą przedmiotem niniejszego opracowania. Jego tematem jest umocowanie związków zawodowych jako sygnatariuszy europejskich ponadnarodowych układów ramowych³¹.

Członkostwo stanowi punkt wyjścia do niezależnych negocjacji zbiorowych.³² Związki zawodowe tworzone są przez członków i działają **w imieniu tychże**. Ich praca jest sankcjonowana przez ich członków, a w większości krajów europejskich otrzymują one od nich upoważnienie do prowadzenia negocjacji zbiorowych.³³ Istnieje zatem relacja wzajemnego oddziaływania pomiędzy reprezentowanymi

²⁸ Jacobs, Antoine, art. 11 EKPCz: *The Right to Bargain Collectively under Article 11 ECHR* [Prawo do negocjacji zbiorowych zgodnie z art. 11 EPKCz], [w:] Dorsemont Filip, Lörcher Klaus, Schömann Isabelle, *The European Convention on Human Rights and The Employment Relation* [Europejska konwencja praw człowieka a stosunek zatrudnienia], Oregon, Oxford and Portland 2013, s. 310 i kolejne; Macklem Patrick, *The Right to Bargain Collectively in International Law: Workers' Right, Human Right, International Right?* [Prawo do negocjacji zbiorowych w prawie międzynarodowym: prawo pracownicze, prawa człowieka czy prawo międzynarodowe?], [w:] Alston Philip (red.), *Labour Rights as Human Rights* [Prawa pracownicze jako prawa człowieka], Oxford, Oxford University Press 2005.

²⁹ Leader Sheldon, *Freedom of Association* [Swoboda zrzeszania się], New Haven/London, 1992, s. 13 i 17; Veneziani Bruno, *Right of Collective Bargaining* [Prawo do negocjacji zbiorowych], [w:] Bercussion Brian (red.), *European Labour Law and the EU-Charter of Fundamental Rights* [Europejskie prawo pracy i Karta praw podstawowych UE], Baden-Baden 2006, s. 313.

³⁰ Kryteria te obejmują zwłaszcza reprezentatywność.

³¹ W odniesieniu do wartości prawnej ponadnarodowych układów ramowych (TCA), zob. sprawozdanie Giovanniego Orlandiniego.

³² Waltermann Raimund, *Differenzierungsklauseln im Tarifvertrag in der auf Mitgliedschaft aufbauenden Tarifautonomie* [Klauzule różnicujące w układzie zbiorowym w autonomii układów zbiorowych opartej na członkostwie], HSI-Schriftenreihe, t. 15, Frankfurt 2015, s. 17

³³ W Belgii natomiast umocowanie do prowadzenia negocjacji zbiorowych wynika z regulacji ustawowych i nie jest przyznawane przez członków w momencie przystępowania do organizacji.

a reprezentującymi.³⁴ Konfederacje związków zawodowych również działają w imieniu swoich członków, tj. związków zawodowych. A zatem konfederacje potrzebują umocowania ze strony członkowskich związków zawodowych do prowadzenia negocjacji zbiorowych.

Wymogi prawne w zakresie uprawnień do prowadzenia negocjacji zbiorowych przez związki zawodowe

Za przedstawicieli strony pracowniczej w negocjacjach zbiorowych porządku prawnego w krajach Unii Europejskiej uznają zarówno związki zawodowe, jak i konfederacje związków zawodowych. Negocjacje odbywają się głównie na poziomie branżowym, częściowo jednakże również na poziomie krajowym³⁵, jak i przedsiębiorstwa.³⁶ Jedynie w Irlandii istnieje wymóg uzyskania licencji do utworzenia związku zawodowego oraz do „prowadzenia negocjacji dotyczących czy to wynagrodzeń, czy innych warunków zatrudnienia.”³⁷ Wymóg ten nie jest powszechnym rozwiązaniem stosowanym w Europie. Wręcz przeciwnie, Komitet Wolności Związkowych przy Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) określa je jako afront dla autonomii związków zawodowych.³⁸ W państwach członkowskich (w tym w Irlandii i Wielkiej Brytanii) nie ma wymogu głosowania w celu zainicjowania negocjacji zbiorowych.

³⁴ Kollonay-Lehoczy Csilla, *How international standards can guarantee the right to collective bargaining* [W jaki sposób normy międzynarodowe gwarantują prawo do negocjacji zbiorowych], [w:] Däubler Wolfgang i Zimmer Reingard (red.), *Arbeitsvölkerrecht. Festschrift für Klaus Lörcher* [Międzynarodowe prawo pracy. Księga poświęcona pamięci Klaus Lörchera], Baden-Baden 2013, s. 154 (156).

³⁵ W Belgii kluczowe elementy dot. płac i warunków pracy są ustalane co dwa lata na mocy porozumień krajowych; w Danii porozumienia ramowe na poziomie krajowym są negocjowane pomiędzy Duńską Federacją Związków Zawodowych (LO) a Duńską Federacją Pracodawców (DA), podczas gdy w Finlandii porozumienia krajowe (ustalenia ogólnej polityki płacowej) zawierają zazwyczaj zalecenia dla negocjatorów na poziomie branż. W Estonii płaca minimalna jest ustalana w ramach rokowań pomiędzy konfederacją związków zawodowych a pracodawcami na poziomie krajowym. W Irlandii zaś w sektorze publicznym, np. w służbie zdrowia bądź administracji publicznej, negocjacje odbywają się na poziomie krajowym. Porozumienia na poziomie krajowym są również zawierane w Grecji, Słowenii (dla sektora publicznego) oraz w Hiszpanii, zob.: Fulton Lionel, *Worker representation in Europe* [Reprezentacja pracownicza w Europie] Labour Research Department and ETUI. Departament Badań Rynku Pracy i Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), 2013. Sporządzone przy współpracy SEEurope Network — publikacja online dostępna pod adresem <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>.

³⁶ W następujących krajach UE negocjacje zbiorowe są prowadzone na poziomie przedsiębiorstwa, zazwyczaj dodatkowo do negocjacji zbiorowych prowadzonych na poziomie sektorowym: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Irlandia, Dania, Estonia, Grecja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Szwecja, Portugalia, Rumunia, Słowacja oraz Hiszpania; po części również Belgia i Niemcy, choć w tych krajach nadal dominują negocjacje na poziomie sektorowym. Na Węgrzech negocjacje zbiorowe odbywają się głównie na poziomie przedsiębiorstwa; podobnie jest na Łotwie, Litwie (choć prawo tam dopuszcza również negocjacje zbiorowe na poziomie krajowym, sektorowym i regionalnym), na Malcie, w Polsce, Słowenii i Wielkiej Brytanii. W Irlandii prowadzi się je w sektorze prywatnym. Zob.: Fulton Lionel, *Worker representation in Europe* [Reprezentacja pracownicza w Europie] Labour Research Department and ETUI. Departament Badań Rynku Pracy i Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), 2013. Sporządzone przy współpracy SEEurope Network, publikacja online dostępna pod adresem <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>.

³⁷ Irish trade union act [Irlandzka ustawa o związkach zawodowych] z 1941 r., dział II, ustęp 5 i nast.

³⁸ MOP, Raport nr 334, sprawa nr 2282, ustęp 638; Raport nr 332, sprawa nr 2268, ustęp 733; Raport nr 329, sprawa nr 2140, ustęp 295 oraz sprawa nr 2133, ustęp 545; Raport nr 324, sprawa nr 2090, ustęp 200 oraz sprawa nr 2053, ustęp 231; Raport nr 318, sprawa nr 2038, ustęp 530; Raport nr 313, sprawa nr 1987, ustęp 111; Raport nr 308, sprawa nr 1894, ustęp 536.

Związki zawodowe jako partnerzy w negocjacjach zbiorowych

Prowadzenie negocjacji zbiorowych oraz zawieranie układów zbiorowych pracy (UZP) jest definiowane w statucie związku zawodowego jako jego główne zadanie, a kwestie z tym związane ujmowane są zazwyczaj w części statutu dotyczącej celów i zadań organizacji. W momencie przystąpienia do związku zawodowego członkowie podpisują zgodę na warunki „regulaminu organizacji” — czyli statutu — oraz na upoważnienie tejże organizacji do prowadzenia negocjacji zbiorowych.

Konfederacje związków zawodowych

Aby prowadzić negocjacje zbiorowe, konfederacje związków zawodowych potrzebują upoważnienia ze strony organizacji członkowskich; to członkowie decydują, czy konfederacja może prowadzić negocjacje zbiorowe. Konfederacja może otrzymać taki mandat czy to w postaci pełnomocnictwa, czy też poprzez zawarcie UZP w imieniu organizacji członkowskich, o ile takie działanie jest określone jako zadanie w statucie konfederacji. Tak zapisano na przykład w niemieckiej ustawie o układach zbiorowych (Tarifvertragsgesetz, TVG) w art. 2.2 oraz 3. Statuty różnych związków zawodowych zawierają analogiczne przepisy.

1. Mandat w formie pełnomocnictwa

W przypadku mandatu udzielanego konfederacji w formie pełnomocnictwa w odniesieniu do indywidualnego przypadku, członków organizacji przekazują swoje uprawnienie do prowadzenia negocjacji konfederacji. W konsekwencji powyższego, poszczególne związki zawodowe stają się bezpośrednio stroną układów zbiorowych pracy, a te wiążą **bezpośrednio** organizacje członkowskie.

2. Mandat zdefiniowany w statucie

Jeśli zawarcie UZP zdefiniowano w statucie konfederacji jako jej zadanie, to poszczególne członkowskie związki zawodowe **nie** stają się bezpośrednio stroną UZP, choć postanowienia UZP są w odniesieniu do nich wiążące.

Na mocy obydwu form mandatu na konfederację przenoszone są dodatkowe uprawnienia. Niemniej jednak nadal możliwe jest zawarcie UZP na niższym poziomie (przez członkowski związek zawodowy).

Obowiązujące statuty europejskich konfederacji związków zawodowych

Ani europejskie federacje branżowe, ani Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) nie wymieniają w statutach zawarcia UZP w imieniu organizacji członkowskich jako swego zadania statutowego.

1. STATUT INDUSTRIALL EUROPE

***Art. 3 Statutu: Cele i środki:** „Europejski Związek Zawodowy industriAll został utworzony w celu zorganizowania i wzmocnienia zbiorowych możliwości ludzi pracy w Europie, aby bronić ich praw i realizować wspólne cele zarówno w stosunku do przedsiębiorstw, jak i państw. Aby zrealizować ten*

cel, Europejski Związek Zawodowy industriAll wspomaga koordynację i rozwój rokowań zbiorowych, stosunków branżowych oraz polityki społecznej.”

Choć w tekście statutu wyrażono wolę polityczną, to jednak nie stanowi on prawnie wiążącego umocowania do prowadzenia negocjacji w imieniu organizacji członkowskich. Zgodnie z wewnętrznymi procedurami udzielania upoważnienia opisanymi w załączniku do Statutu IndustriAll *„decyzja o mandacie do tych negocjacji, w tym platforma negocjacyjna i zespół negocjacyjny, zostanie podjęta za każdym razem w zależności od przypadku. Zainteresowane związki zawodowe upoważnią podmioty negocjacyjne na podstawie w miarę możliwości jednogłosnej decyzji.”*³⁹ Przy upoważnieniu indywidualnym, udzielanym w zależności od przypadku w formie pełnomocnictwa, członkowskie związki zawodowe stają się bezpośrednio stroną porozumienia.

2. STATUT UNI EUROPA

Art. 3.1 Statutu — Metody: *„UNI Europa dąży do realizacji celów określonych w artykule 2: ...o) podejmując negocjacje zbiorowe i negocjując porozumienia regionalne na zlecenie Komitetu Wykonawczego UNI Europa”.*

Także Statut UNI Europa wskazuje na wolę polityczną, ale nie stanowi on prawnie wiążącego umocowania do prowadzenia negocjacji w imieniu organizacji członkowskich, jako że brakuje w nim sformułowania „w imieniu organizacji członkowskich” lub „w imieniu członków”. Zgodnie z wewnętrznymi zasadami dotyczącymi udzielania mandatów⁴⁰ w części dotyczącej procedury negocjacji TCA, konkretny mandat jest udzielany na zasadzie indywidualnej zależnie od konkretnych potrzeb⁴¹. W przypadku takiego zindywidualizowanego upoważnienia w postaci pełnomocnictwa członkowskie związki zawodowe stają się bezpośrednio stroną układu zbiorowego.

3. STATUT EFFAT

Art. V. 3.a Cele i zadania: *„Co więcej, zadania Komitetu Wykonawczego obejmują: [...] prowadzenie negocjacji z europejskimi związkami pracodawców oraz zarządami przedsiębiorstw ponadnarodowych.”*

Art. V. 3, ustęp 5: *„Co więcej, Komitet Wykonawczy decyduje o składzie i uprawnieniach delegacji, której powierza się prowadzenie negocjacji z europejskimi związkami pracodawców. Komitet Wykonawczy będzie otrzymywał regularne raporty o postępie toczących się rokowań. Decyzje dot. wyników negocjacji będą podejmowane przez Komitet Wykonawczy. Decyzje te wymagają zatwierdzenia przez co najmniej dwie trzecie organizacji, których te negocjacje bezpośrednio dotyczą i którym dano*

³⁹ Poprzedni Statut Europejskiej Federacji Metalowców (European Metalworkers' Federation) — EMF uzupełniony o wewnętrzne procedury EMF dot. negocjacji na poziomie przedsiębiorstw międzynarodowych) zawierał postanowienie, zgodnie z którym komitet wykonawczy mógł zdecydować większością dwóch trzecich głosów o udzieleniu EMF upoważnienia do prowadzenia negocjacji dotyczących europejskiego porozumienia ramowego. Tym niemniej konieczny byłby mandat udzielony bezpośrednio przez państwo członkowskie, czy to na zasadzie indywidualnej, czy też przewidziany statutem.

⁴⁰ Zasady te zostały przyjęte na konferencji UNI-Europe w dniach 14-16 marca 2016 r. w Rzymie.

⁴¹ Zob. zwłaszcza. ust. 17).

możliwość przeprowadzenia konsultacji wewnętrznych. Komitet Wykonawczy opracuje wewnętrzny regulamin, który będzie stosowany w odniesieniu do negocjacji. Sekretariat będzie rzecznikiem delegacji, której powierzono prowadzenie negocjacji.”

Art. V.3k: *„Decyzję podejmuje się większością co najmniej dwóch trzecich organizacji, których te negocjacje bezpośrednio dotyczą i które miały wcześniej możliwość odbycia wewnętrznych konsultacji. Komitet Wykonawczy opracuje wewnętrzny regulamin, który będzie stosowany w odniesieniu do negocjacji. Sekretariat będzie rzecznikiem delegacji, której powierzono prowadzenie negocjacji.”*

Art. VI.3: *„Do zadań Komitetu Wykonawczego należy zwłaszcza: [...] nadzorowanie oraz przygotowanie negocjacji z zarządem przedsiębiorstw ponadnarodowych oraz europejskimi związkami pracodawców.”*

Niektórzy już teraz mogą uznać te zapisy za upoważnienie EFFAT do prowadzenia negocjacji z europejskimi organizacjami pracodawców lub przedsiębiorstwami. Z punktu widzenia prawa jednak, bezpieczniej byłoby dodać do nich sformułowanie „w imieniu organizacji członkowskich” lub „wynik tych negocjacji jest wiążący dla organizacji członkowskich”.

4. STATUT EPSU

Art. 4.5: *„EPSU stworzy odpowiednie systemy stosunków pracy dla pracowników sektora publicznego, w tym przez:*

- a) promowanie i ustanawianie dialogu społecznego na poziomie krajowym i europejskim, tak w przedsiębiorstwach, jak i w poszczególnych branżach; oraz na poziomie międzybranżowym w przypadkach, w których federacja jest członkiem delegacji EKZZ;*
- b) negocjowanie porozumień z pracodawcami europejskimi na poziomie europejskim.”*

Załącznik VI: Procedury i upoważnienie do prowadzenia dialogu społecznego

Mandat udzielony Europejskiej Federacji Związków Zawodowych Służb Publicznych (EPSU) odnosi się wyłącznie do negocjacji w ramach klasycznego dialogu społecznego w rozumieniu art. 154 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) — w tym do zasad podejmowania decyzji i głosowania. Konieczne jest w tym przypadku doprecyzowanie, że upoważnienie to obejmuje również negocjowanie porozumień wykraczających poza dialog społeczny w rozumieniu art. 154 TFUE, a także dodanie sformułowania „w imieniu organizacji członkowskich” lub „wynik tych negocjacji jest wiążący dla organizacji członkowskich”.

Oprócz statutów europejskie federacje związków zawodowych przyjęły również specjalne (w gruncie rzeczy podobne) procedury negocjacji TCA⁴². Procedury te określają wewnętrzne kryteria organizacji w zakresie wyboru członków zespołów negocjacyjnych, prowadzenia negocjacji, itp.

⁴² EMF (IndustriAll) było pierwszą europejską federacją związków zawodowych (EFZZ), która ogłosiła takie procedury negocjacji TCA.

Konieczne zmiany w europejskich federacjach związków zawodowych

Europejskie federacje związków zawodowych potrzebują umocowania od swoich organizacji członkowskich, udzielonego w postaci pełnomocnictwa, bądź też statuty federacji europejskich muszą zostać zmienione tak, aby zawieranie układów zbiorowych w imieniu organizacji członkowskich zostało wskazane jako zadanie organizacji. Jeśli statut nie przewiduje takiego umocowania, to prawnie wiążące upoważnienie może zostać udzielone tylko w odniesieniu do konkretnych spraw w postaci pełnomocnictwa (np. tak jak przewiduje to IndustriAll Europe).

UMOCOWANIE: MANDAT ORAZ SYGNATARIUSZE – STRONA PRZEDSIĘBIORSTWA PONADNARODOWEGO

prof. dr Łukasz Pisarczyk, Uniwersytet Warszawski

Stan obecny

Obowiązujące ponadnarodowe układy ramowe (TCA) różnią się pod kątem zakresu zastosowania⁴³. Z reguły, TCA odnoszą się do przedsiębiorstwa ponadnarodowego (TC), które jest stroną układu. W niektórych przypadkach układy wyraźnie przewidują, że postanowienia są wiążące w odniesieniu do wszystkich podmiotów zależnych. Taki wniosek można również wysnuć z postanowień, zgodnie z którymi porozumienie stosuje się do całej grupy lub do (wszystkich) pracowników. W niektórych przypadkach TCA opisują bardziej precyzyjnie jednostki związane poszczególnymi układami. Niektóre TCA odnoszą się do kontrolowanych przedsiębiorstw lub przedsiębiorstw, nad których działalnością grupa sprawuje bezpośrednią kontrolę. Czasem kontrolę tę definiuje się bardziej szczegółowo. Stosunkowo rzadkie są postanowienia, w których wymieniane są podmioty zależne, zwłaszcza w formie wykazu (załącznika). Jeśli układ ma dotyczyć wszystkich przedsiębiorstw zależnych, to uzasadnionym jest założenie, że odnosi się on również do podmiotów, które będą kontrolowane w przyszłości (chyba że postanowiono inaczej). W niektórych porozumieniach to automatyczne rozszerzenie jest wyraźnie potwierdzone. Z drugiej strony, niektóre układy zdają się (przynajmniej częściowo) wykluczać taki automatyzm.

Zarząd centralny lub inne organy są czasami zobowiązywane do informowania pracowników oraz ich przedstawicieli o treści układu. Niektóre TCA zawierają wyraźne zobowiązanie do przekazywania ich tekstu do (kierownictwa) wszystkich powiązanych podmiotów (wraz z tłumaczeniem) oraz (coroczne) mechanizmy oceny. Co się tyczy dostawców i kontrahentów, to TCA zobowiązują zazwyczaj przedsiębiorstwo ponadnarodowe do zapoznania ich z treścią TCA oraz zachęcania ich do przestrzegania norm wynikających z tychże. Czasem podkreśla się w nich, że stosowanie norm jest warunkiem nawiązania stosunków handlowych lub że przedsiębiorstwo powinno szukać partnerów, których polityka jest zgodna z ich własnym kodeksem postępowania.

Przedsiębiorstwo ponadnarodowe jako strona TCA

Jak już stwierdzono, nie można w praktyce oczekiwać, by prawni przedstawiciele wszystkich jednostek zależnych współpodpisywali TCA. Tym samym porozumienie powinno być zawarte przez zarząd centralny (centralę) w imieniu (wszystkich) podmiotów zależnych⁴⁴. Przedsiębiorstwa ponadnarodowe składają się z podmiotu dominującego (holdingu) oraz podmiotów zależnych, które są oddzielnymi

⁴³ Por. Schöman Isabelle, *Transnational collective bargaining: in search of a legal framework [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe: w poszukiwaniu ram prawnych]*, [w:] Jaspers Teun (red.), *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations? [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe na poziomie przedsiębiorstwa. Nowy element europejskich stosunków pracy?]*, Bruksela, ETUI, 2012, s. 223.

⁴⁴ Sciarra Silvana, Fucks Maximilian, Sobczack André, *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements [W kierunku ram prawnych dla ponadnarodowych układów ramowych]. Report to the European Trade Union Confederation [Raport dla Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych]*, Raport s. 26

jednostkami posiadającymi osobowość prawną⁴⁵. Struktury organizacyjne mogą być bardziej skomplikowane lub złożone. W rezultacie można rozróżniać między bezpośrednio zależnymi jednostkami (podmiot zależny „pierwszego stopnia”) a pośrednio zależnymi (podmioty zależne „drugiego stopnia”, zależne od tych „pierwszego stopnia”). Co więcej, w niektórych krajach (zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej) pracodawcy (oraz w związku z tym również podmioty zależne) nie są jedynymi jednostkami posiadającymi osobowość prawną. Prawo wyróżnia tzw. pracodawców wewnętrznych. Są to jednostki spółek lub przedsiębiorstw działające w charakterze pracodawców. Wewnętrzni pracodawcy muszą być podmiotami odrębnymi (pod względem organizacyjnym i finansowym), ale nie posiadają oni osobowości prawnej. Negocjują warunki pracy na poziomie zakładu, ale nie są faktycznymi pracodawcami (którzy kryją się za murem stworzonym przez wewnętrznych pracodawców). Pracodawcy wewnętrzni powinni być traktowani jako specjalny rodzaj podmiotu zależnego.

Kontrola nad wszystkimi rodzajami podmiotów zależnych jest sprawowana za pomocą środków prawnych dostępnych podmiotowi dominującemu. Zasadniczo środki te wynikają ze sposobu funkcjonowania struktury holdingu i są natury organizacyjnej i handlowej. Decyzja nie wprowadzi żadnych nowych instrumentów w tym zakresie. Dostawcy oraz kontrahenci to podmioty, które będąc w relacji biznesowej z TC (ich wewnętrznymi jednostkami), pozostają jednocześnie poza strukturami grupy.

Podstawowe pytanie dotyczy zakresu, w jakim prawo powinno narzucać wymogi dotyczące upoważnienia do negocjacji. Prawo do negocjacji i zawierania umów ramowych można wywodzić ze swobody prowadzenia negocjacji zbiorowych (zwłaszcza z perspektywy związków zawodowych), posiadającej swoje korzenie w swobodzie zrzeszania się. Prawo musi, oczywiście, gwarantować pewność stosunków prawnych, ale nie powinno być nadmiernie restryktywne. Głównym kryterium jest umocowanie do prowadzenia negocjacji w imieniu jednostek, które mają być później związane wynegocjowanym porozumieniem.

Pierwsza trudność polega na odpowiednim zdefiniowaniu zależności (kontroli). Pierwsze rozwiązanie przewiduje oświadczenie zarządu centralnego, zgodnie z którym negocjuje on w imieniu podmiotów zależnych. Nie jest wówczas konieczne formalne potwierdzenie sprawowanej kontroli ani też inne upoważnienia. Takie elastyczne podejście zawiera m.in. dyrektywa 98/59/WE, która odnosi się tylko do przedsiębiorstwa kontrolującego⁴⁶. W rezultacie dyrektywa nie określa szczegółowych kryteriów zależności. Z jednej strony, takie elastyczne podejście jest w pełni spójne z dobrowolnym charakterem negocjacji. Z drugiej zaś, może to prowadzić do problemów komunikacyjnych między zarządem centralnym a podmiotami zależnymi, a w konsekwencji do trudności w stosowaniu układu (zagadnienie mandatu negocjacyjnego). Druga możliwa opcja to wymóg przedłożenia potwierdzenia sprawowania kontroli nad podmiotami zależnymi. Decyzja mogłaby zawierać własną definicję kontroli lub odsyłać do

⁴⁵ Por. Sobczak André, *Legal dimensions of international framework agreements in the field of corporate social responsibility [Wymiar prawny międzynarodowych układów ramowych w obszarze odpowiedzialności społecznej biznesu]* [w:] Papadakis Konstantinos (red.) *Cross-border social dialogue and agreements: an emerging global industrial relations framework [Transgraniczny dialog społeczny i układy: powstające globalne ramy stosunków pracy]*, MOP, Genewa, 2008.

⁴⁶ Zobowiązania określone w dyrektywie mają zastosowanie niezależnie od tego, czy decyzja dotycząca zwolnień zbiorowych jest podejmowana przez pracodawcę, czy jakiegokolwiek inny podmiot kontrolujący pracodawcę. Przy rozpatrywaniu naruszeń obowiązków w zakresie informowania, prowadzenia konsultacji i powiadamiania, przewidzianych niniejszą dyrektywą, nie uwzględnia się jakichkolwiek uzasadnień ze strony pracodawcy opierających się na fakcie, że przedsiębiorstwo, które podjęło decyzję prowadzącą do zwolnień grupowych, nie dostarczyło mu wymaganych informacji.

już istniejących pojęć, np. do definicji zawartej w dyrektywie 2009/38/WE⁴⁷. Kontrola nie wyklucza *a priori* rozszerzenia zakresu stosowania.

Bardziej restrykcyjne podejście do kwestii kontroli prowadzi do powstania wielu pytań. Nie istnieje wspólna definicja zależności⁴⁸. Pojęcie kontroli jest rozumiane odmiennie w różnych dziedzinach prawa. Między przedsiębiorstwami sprawującymi kontrolę i pracodawcami panują wielorakie stosunki, jak również występuje wiele istotnych różnic między krajowymi systemami prawnymi. Ponadto, kontrola nie oznacza automatycznego stosowania układów w odniesieniu do podmiotów zależnych. Nie mniej istotny jest fakt, że byłoby to sprzeczne (przynajmniej częściowo) z dobrowolnym charakterem negocjacji i układów. Powstaje pytanie, dlaczego decyzja ma ograniczyć ich zakres stosowania? Trzecia opcja to mandat negocjacyjny oparty na upoważnieniu udzielonym przez jednostki zależne. Biorąc pod uwagę obecną sytuację, najbardziej naturalnym rozwiązaniem jest zastosowanie kryterium zależności bez bardziej szczegółowego sprawdzania kwestii kontroli⁴⁹. Jednakże TCA powinny zawierać postanowienia, zgodnie z którymi zarząd jest upoważniony do prowadzenia negocjacji w imieniu podmiotów zależnych. Upoważnienie do negocjacji musi zostać uznane przez związki zawodowe (które decydują o rozpoczęciu negocjacji)⁵⁰. W każdym przypadku mandat negocjacyjny może wynikać z upoważnienia udzielonego przez podmioty zależne lub inne jednostki.

Związki zawodowe są powiadamiane o stanowisku negocjacyjnym przedsiębiorstwa w odniesieniu do układu. Decyzja może ustanowić formalny wymóg powiadamiania (np. na piśmie, przy jednoczesnym ujawnieniu sposobu sprawowania kontroli). Decyzja może określać listę dokumentów do przedłożenia. TC może być wreszcie zobowiązane do przedłożenia listy przedsiębiorstw kontrolowanych (niezależnie od definicji kontroli). Partnerzy społeczni mogą oczywiście wprowadzić dodatkowe wymogi.

Przedsiębiorstwo wielonarodowe ma charakter międzynarodowy: podmiot dominujący oraz podmioty zależne mają siedziby w różnych krajach (w szczególności w różnych krajach członkowskich UE i/lub EOG). TC może tym samym zostać zdefiniowane jako przedsiębiorstwo sprawujące kontrolę wraz z przedsiębiorstwami kontrolowanymi, z których co najmniej dwa mają siedzibę w różnych krajach członkowskich. Biorąc pod uwagę charakter TCA i ich cel, nie ma potrzeby podawania liczby pracowników zatrudnionych w całej grupie oraz w poszczególnych podmiotach zależnych w różnych państwach członkowskich⁵¹. Należałoby jednak zobowiązać zarząd centralny do powiadamiania podmiotów zależnych o rozpoczęciu negocjacji w sprawie TCA. Decyzja może w takim przypadku wprowadzać wymogi odnośnie do formy i treści powiadomienia. Można również zastanowić się, czy podmiotom zależnym powinno przysługiwać prawo wniesienia sprzeciwu co do bycia reprezentowanym w negocjacjach (np. powołując się na brak zależności). Kolejny problem to procedura rozpatrywania

⁴⁷ Za przedsiębiorstwo sprawujące kontrolę uznaje się przedsiębiorstwo, które może wywierać dominujący wpływ na inne przedsiębiorstwo (przedsiębiorstwo kontrolowane) na mocy, między innymi, tytułu własności, udziału finansowego lub obowiązujących w nim reguł. Za zdolność wywierania dominującego wpływu, nienaruszając możliwości udowodnienia, iż jest inaczej, uważa się sytuację, kiedy przedsiębiorstwo bezpośrednio lub pośrednio: a) posiada większość subskrybowanego kapitału innego przedsiębiorstwa; b) kontroluje większość głosów związanych z udziałami w kapitale innego przedsiębiorstwa; c) może mianować ponad połowę członków organu administracyjnego, kierowniczego lub nadzorczego innego przedsiębiorstwa.

⁴⁸ Por. Raport, s. 17

⁴⁹ Związki zawodowe powinny być informowane o stanowisku negocjacyjnym przedsiębiorstwa w odniesieniu do układu. Decyzja może ustanowić formalny wymóg powiadamiania (np. na piśmie, przy jednoczesnym ujawnieniu sposobu sprawowania kontroli). Takie powiadomienie odzwierciedli kryteria przyjęte do celów zdefiniowania kontroli. Decyzja może określać listę dokumentów do przedłożenia. Przedsiębiorstwo wielonarodowe może być wreszcie zobowiązane do przedłożenia listy podmiotów zależnych.

⁵⁰ Raport, s. 26.

⁵¹ Raport, s. 27.

sprzeciwów. Jakakolwiek sądowa lub *quasi*-sądowa procedura jest raczej niemożliwa. Pierwsza opcja zakłada rozwiązanie problemu między zarządem podmiotu dominującego i „podmiotami zależnymi” wnoszącymi sprzeciw, druga zaś przewiduje negocjacje obejmujące wszystkie podmioty zależne za wyjątkiem jednostki wnoszącej sprzeciw. Ponadto decyzja powinna wymagać wskazania przedsiębiorstwa ponadnarodowego, które jest stroną TCA.

Istnieje wiele możliwych rozwiązań w odniesieniu do dostawców i podwykonawców⁵². Po pierwsze, decyzja może nałożyć obowiązek nawiązywania stosunków biznesowych wyłącznie z tymi podmiotami, które wyrażają zgodę na przestrzeganie norm wynikających z TCA. Zawarcie umowy z podmiotami zależnymi niezachowującymi norm wynikających z TCA byłoby traktowane jako naruszenie układu. Największym problemem wydaje się być weryfikacja zgodności. Aby ocenić politykę kontrahentów konieczne jest ustanowienie mechanizmu kontroli i oceny. Jednym z możliwych rozwiązań jest utworzenie specjalnych organów, które zajmowałyby się wdrażaniem układu wśród jednostek zewnętrznych. Po drugie, TC może zostać zobowiązane do poinformowania swoich kontrahentów o normach oraz do zachęcania ich do ich przestrzegania. Po trzecie, decyzję można pozostawić w gestii partnerów społecznych. Drugie rozwiązanie (informowanie i zachęcanie) gwarantuje poziom ochrony i wydaje się być realistyczne. Partnerzy społeczni mogą oczywiście wzmocnić ochronę poprzez żądanie stosowania TCA (praw podstawowych) przez kontrahentów, np. jako warunku współpracy biznesowej. W każdym z tych przypadków możliwe jest wprowadzenie klauzuli dobrowolnego przystąpienia (*opt-in*) dla dostawców i kontrahentów. Poprzez skorzystanie z tej klauzuli jednostki zewnętrzne deklarowałyby zgodność z normami wynikającymi z TCA.

Skład zespołu negocjacyjnego

TCA są zazwyczaj negocjowane przez zarząd centralny TC (w praktyce przez dział kadr podmiotu dominującego). Innymi podmiotami uczestniczącymi w negocjacjach mogą być podmioty zależne (reprezentowane przez kierownictwo lokalne i lokalny dział kadr)⁵³ oraz pracodawcy wewnętrzni. Strony mogą również zaprosić do negocjacji ekspertów specjalizujących się w różnych aspektach negocjacji.

Liczba przedstawicieli powinna być dostosowana do okoliczności danej sprawy oraz potrzeb partnerów społecznych. Z reguły, członkowie jednostki negocjacyjnej po stronie pracodawcy powinni posiadać upoważnienie zarządu podmiotu dominującego. W odniesieniu do wymogów dotyczących członków zespołu negocjacyjnego (np. wymogów dotyczących stanowisk, pełnionych funkcji i umiejętności), wystarczające jest zapewnienie, że członkowie zespołu są należycie umocowani. Przedsiębiorstwo może być reprezentowane przez zatrudnionych w nim pracowników, jak również przez inne osoby posiadające pełnomocnictwo (np. eksperta ds. stosunków pracy). W każdym przypadku mianowanie może być oceniane pod kątem działania stron w dobrej wierze (co powinno stanowić ogólną zasadę w negocjacjach zbiorowych⁵⁴). Decyzja może regulować wymogi formalne odnoszące się do tego upoważnienia.

⁵² Zob. np. Schöman Isabelle, *Transnational collective bargaining: in search of a legal framework [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe: w poszukiwaniu ram prawnych]*, [w:] Jaspers Teun (red.), *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations? [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe na poziomie przedsiębiorstwa. Nowy element europejskich stosunków pracy?]*, Bruksela, ETUI, 2012, s. 223.

⁵³ Raport, s. 39.

⁵⁴ Por. np. Gernigon B., Otero A., Guido H., *ILO Principles concerning Collective Bargaining [Zasady MOP dotyczące negocjowania układów zbiorowych]*, *International Labour Review* 1/2000, s. 43.

Zakres układu

Zawierając TCA, należy określić jakie przedsiębiorstwa i którzy pracownicy są objęci jego zakresem. Decyzja może zobowiązywać strony do wskazania przedsiębiorstw (jednostek) objętych układem w danej grupie. W praktyce takie oświadczenie stanowiłoby załącznik do układu zawierający wykaz podmiotów zależnych objętych układem (bądź nie)⁵⁵. Tym samym normy wynikające z układu miałyby zastosowanie do wszystkich pracowników zatrudnionych w wymienionych jednostkach, o ile nie postanowiono inaczej. Porozumienia dotyczące konkretnych spraw (np. restrukturyzacji) mogą być ograniczone do tych części TC, których sprawa dotyczy.⁵⁶

Kolejny problem to stosowanie TCA w odniesieniu do dostawców i kontrahentów. Nie są oni zależni ani od zarządu centralnego, ani od podmiotów zależnych. Z reguły, zarząd centralny oraz podmioty zależne nie mają żadnego wpływu na podwykonawców oraz nie są umocowani do negocjowania w ich imieniu. W konsekwencji obowiązek przestrzegania konkretnych norm zatrudnienia byłby wprowadzany (w możliwym zakresie) na mocy zawieranych umów biznesowych. Decyzja może przewidywać, że jednostki nawiązujące stosunki biznesowe z przedsiębiorstwem będą zobowiązane do przestrzegania norm wynikających z układu (jedna z możliwych opcji — zob. wyżej). Prowadziłoby to do faktycznego rozszerzenia zakresu (stosowanie pośrednie). Sankcje (w tym odszkodowania i kary umowne) mogą być stosowane celem wyegzekwowania zgodności. Podwykonawcy mogą być również zobowiązani do składania sprawozdań dotyczących norm zatrudnienia stosowanych przez nich w odniesieniu do ich pracowników. Należy rozróżnić między zawartymi już i przyszłymi umowami handlowymi. Z reguły kierownictwo podmiotu dominującego oraz podmioty zależne nie są w stanie zmienić już obowiązujących umów. A zatem uzgodnione normy byłyby stosowane w przyszłości. Problem, który wymaga analizy, to spójność z przepisami prawa cywilnego i handlowego (także na poziomie krajowym). Istnieją również inne możliwości zaangażowania dostawców i kontrahentów. Mogą być oni zapraszani do negocjacji i stać się stroną układu. Mogą także udzielić upoważnienia do prowadzenia negocjacji w ich imieniu. Oba rozwiązania są jednak mało prawdopodobne. Innym rozwiązaniem jest klauzula dobrowolnego przystąpienia (opt-in) wpisana w TCA dla dostawców i kontrahentów. W konsekwencji decyzja może ustanawiać procedurę dobrowolnego udziału podmiotów zależnych, które mają zostać objęte układem. Jeśli decyzja przewiduje obowiązek informowania i zachęcania dostawców i kontrahentów do przestrzegania norm wynikających z TCA, to postanowienia TCA odnoszą się do nich wyłącznie pośrednio (w rzeczywistości, nie są oni objęci zakresem stosowania sensu stricto).

Zarząd centralny może również zostać zobowiązany do dołączenia wykazu dostawców i podwykonawców zobowiązanych na mocy umowy do przestrzegania odnośnych europejskich umów ramowych [EFA]. Wykaz może zostać potwierdzony przez związki zawodowe. Dla podwykonawców zakres stosowania ukształtuje się w drodze zawarcia nowych umów zawierających zobowiązanie do przestrzegania norm ustanowionych przez EFA (lub wypowiedzenia tych umów). Zarząd centralny mógłby zostać zobowiązany do aktualizowania swojego wykazu podwykonawców oraz dostawców objętych daną umową. W praktyce realizacja tego zobowiązania może się jednak okazać trudna.

⁵⁵ Raport, s. 28.

⁵⁶ Por. Raport, s. 27

Powstaje pytanie, jak zareagować w przypadku zmiany struktury TC. Decyzja powinna określać, czy przedsiębiorstwa wydzielone z TC powinny mieć prawo do zaprzestania przestrzegania postanowień układu. Inny problem to rozszerzenie podmiotowego zakresu TCA (na nowe podmioty zależne). Decyzja może określać, czy rozszerzenie jest automatyczne⁵⁷, czy też wymaga negocjacji w określonym przypadku. Pierwsze rozwiązanie podkreśla wolę partnerów społecznych poprawy warunków pracy osób zatrudnionych. Pomaga ono chronić również tych pracowników, którzy nie są reprezentowani przez związki zawodowe (w poszczególnych krajach mamy do czynienia z różnym stopniem uzwiązkowania). Druga opcja podkreśla swobodę negocjacji, pozostawiając stronom pole do manewru. Automatyczna zmiana powinna zostać uzupełniona o zobowiązanie do zmiany treści załącznika (wykazu podmiotów zależnych). Zmianę można wprowadzić w drodze porozumienia. Rozpoczęłoby to, jednakże, negocjacje między partnerami społecznymi. Alternatywą jest zmiana wprowadzona jednostronnie przez przedsiębiorstwo (zarząd centralny). W razie jakichkolwiek wątpliwości związki zawodowe mogą zostać uprawnione do złożenia zażalenia. Miałoby to zastosowanie do zmian spowodowanych usunięciem jednostki organizacyjnej z grupy.

Decyzja może zobowiązywać zarząd centralny do udostępnienia tekstu układu wszystkim przedsiębiorstwom objętym TCA. Decyzja może również ustanawiać (dobrowolną) procedurę nadzoru wdrażania TCA. Podmioty zależne mogłyby zostać, na przykład, zobowiązane do składania sprawozdań z postępów wdrażania (np. w ramach sprawozdawczości rocznej). Z drugiej strony kierownictwo podmiotu dominującego może zostać uprawnione i zobowiązane do monitorowania sposobu funkcjonowania układu. Idąc dalej, proponuje się, aby warunkiem wstępnym uczestniczenia TC w TCA było ujawnienie uzgodnionych mechanizmów kontroli sprawowanej przez kierownictwo podmiotu dominującego nad innymi jednostkami⁵⁸.

Pozycja pracodawców

Zawarcie TCA prowadzi do powstania szeregu trudności zarówno po stronie zarządu centralnego, jak i podmiotów zależnych. Z perspektywy zarządu centralnego TCA mogą być postrzegane jako kolejny poziom zobowiązań (po układach na poziomie przedsiębiorstwa, dot. zaangażowania pracowników lub układach na poziomie branż). W wielu przypadkach nie jest on zainteresowany rozwijaniem wymagań związanych z zatrudnieniem. Ponadto, w niektórych krajach przepisy prawne pozostawiają partnerom społecznym bardzo niewielkie pole do działania. Układy zbiorowe mogą zawierać wyłącznie przepisy bardziej korzystne dla pracowników (zasada uprzywilejowania pracowników), a lista wyjątków jest względnie krótka. Nie mniej istotne jest to, że przedsiębiorstwa jednak korzystają na różnicach w warunkach zatrudnienia. Przenoszą swoją działalność do krajów o niższych kosztach pracy. Podmioty

⁵⁷ Zakres podmiotowy będzie wynikał z mocy prawa (np. po upływie konkretnego okresu po przedłożeniu informacji). Dla nowych podmiotów zależnych przewidziano by okres przejściowy celem dostosowania ich wewnętrznych regulacji do wymogów TCA.

⁵⁸ Schöman Isabelle, *Transnational collective bargaining: in search of a legal framework [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe: w poszukiwaniu ram prawnych]*, [w:] Jaspers Teun (red.), *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations? [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe na poziomie przedsiębiorstwa. Nowy element europejskich stosunków pracy?]*, Bruksela, ETUI, 2012, str. 221; Raport, s. 27.

zależne mogą być ponadto sceptyczne w odniesieniu do TCA. Są one negocjowane na wyższym szczeblu i mogą prowadzić do powstania dodatkowych kosztów oraz obciążeń administracyjnych. Ponadto, znaczące zmiany przyniosło rozszerzenie UE i kryzysy gospodarcze. W rezultacie powstaje pytanie: co jest korzystne dla przedsiębiorstw i pracowników?

Po pierwsze, negocjacje dotyczące TCA stanowią nową platformę dialogu społecznego. Jest to szczególnie ważne w krajach, w których negocjacje zbiorowe przeżywają poważny kryzys lub praktycznie nie istnieją (kraje Europy Środkowej i Wschodniej). To realna szansa na rozpoczęcie dialogu ze związkami zawodowymi. Po drugie, negocjacje mogą stanowić system „wczesnego ostrzegania” uwidaczniający problemy pojawiające się na różnych płaszczyznach. Może to pomóc uniknąć sporów zbiorowych lub innych form niezadowolenia pracowników. Po trzecie, TCA mogą być pomocne przy przygotowywaniu procesu restrukturyzacji. Po czwarte, zawarcie układu może być ważne z punktu widzenia wizerunku przedsiębiorstwa (i w rezultacie pomocne w relacjach biznesowych). Po piąte, podmioty zależne otrzymują gotowy zestaw norm do zastosowania. Dzięki temu unika się zarzutów nierównego traktowania.

BEZPOŚREDNIE SKUTKI PRAWNE TCA: JAKI JEST OBECNY STAN, A DO JAKIEGO DAŻYMY?:

Prof. dr Giovanni Orlandini, Uniwersytet w Sienie

Wprowadzenie 1: porządek prawny państwa a porządek stosunków zatrudnienia

Aby umieścić temat skutków prawnych ponadnarodowych układów ramowych (TCA) w odpowiednim kontekście, warto wyjaśnić różnice między „porządkiem stosunków pracy” (*ordinamento intersindacale*) a „porządkiem prawnym państwa” (*ordinamento statale*), inspirowane przez myśl dwóch naukowców włoskich. Gino Giugni opracował te pojęcia w latach 60. XX w. w oparciu o teorię różnorodności systemów prawnych Santiago Romano.

Porządek stosunków zatrudnienia kształtują zasady ustalane przez partnerów społecznych w wyniku negocjacji zbiorowych. Wzajemne uznawanie między partnerami społecznymi oznacza, że muszą oni traktować te zasady jako wiążące. Są one zatem stosowane bez ingerencji państwa (państwo nie musi interweniować, aby te zasady były stosowane). Spory są ponadto rozstrzygane przy pomocy pozasądowych mechanizmów przyjętych uprzednio przez strony. Związki zawodowe zachowują jednak prawo do strajku jako ostatecznego środka niezbędnego do zagwarantowania wiarygodności rokowań i poszanowania przyjętych zasad.

Porządek stosunków zatrudnienia i porządek prawny państwa mogą współistnieć i zazębiać się w korzystny sposób, o ile ustawowe normy nie ograniczają niezależności partnerów społecznych w tworzeniu wzajemnie wiążących zasad, lecz raczej wspierają tę autonomię. Innymi słowy — normy ustanawiane przez państwo mogą umacniać autonomię zbiorową przez określanie (proceduralnych) ram prawnych, które ułatwiają dialog między partnerami społecznymi.

System prawny UE może zapożyczyć rozróżnienie między systemem stosunków zatrudnienia a porządkiem prawnym państwa: normy UE (prawo pierwotne i wtórne) mogą współistnieć z normami przyjętymi w wyniku negocjacji i dialogu między europejskimi partnerami społecznymi. Umożliwienie stosowania takich norm nie wymaga ich transpozycji do przepisów unijnych (zgodnie z modelem ujętym w Tytule X TFUE), szczególnie, jeśli dotyczą one kwestii na szczeblu przedsiębiorstwa.

Normy unijne mogą pełnić funkcję promocyjną, a zatem mają moc kształtowania zarówno dialogu między europejskimi partnerami społecznymi, jak i stosowania wyników tych rozmów (porozumienia osiągniętego w toku negocjacji) przez krajowych partnerów społecznych.

Skutki prawne TCA sensu stricto należy omawiać w kontekście porządku prawnego danego państwa. Jeśli mówimy natomiast o stosunkach zatrudnienia, to chodzi tu raczej o skuteczność zasad (ustanowionych przez partnerów społecznych podczas negocjacji), a nie o skutki prawne tych zasad. Na kolejnych stronach niniejszego dokumentu skoncentruję się na kwestiach prawnych. Należy zbadać obecnie występujące problemy, które jednak nie podważają wartości aktu UE, przyjętego w celu uregulowania TCA. Trzeba wykorzystać tę szansę na promowanie zbiorowej autonomii na szczeblu europejskim. Dlatego też w niniejszym artykule po pierwsze dokonam oceny problemów o charakterze ściśle prawnym, a po drugie zasugeruję, w jaki sposób należy podchodzić do porządku stosunków zatrudnienia, by możliwe było pokonanie przeszkód prawnych występujących w porządku prawnym państwa.

Wprowadzenie 2: skutki prawne i bezpośrednie

Wyjaśnijmy, co oznaczają skutki prawne TCA. Warto wyjaśnić, na czym polega różnica między 1) skutkami prawnymi (wiązącymi), a 2) skutkami bezpośrednimi.

1. „(Wiążący) skutek prawny” odnosi się do bardziej ogólnego pojęcia, a mianowicie do skutku prawnego, który ma moc obowiązującą (w dowolnym stopniu) wobec dowolnej osoby, niezależnie od norm regulujących sam skutek prawny. Zazwyczaj TCA rodzą skutki prawne, niezależnie od tego, czy przyjęto fakultatywne ramy prawne (FRP).

2. „Skutek bezpośredni” to pojęcie rozwinięte w ramach systemu prawnego UE. Dotyczy ono skutków szeregu norm UE (zapisanych w źródłach prawa pierwotnego i wtórnego), które są wiążące w systemie prawnym państw członkowskich, ponieważ wynikają z nich prawa i obowiązki dla osób prawnych i fizycznych. Skutek bezpośredni nie wymaga przyjmowania dodatkowych środków prawnych przez państwa członkowskie. Przepis UE, który wywołuje skutek bezpośredni, faktycznie dominuje nad krajowymi źródłami prawa, które przestają obowiązywać. Rozporządzenia i decyzje mają skutek bezpośredni, natomiast tylko dyrektywy mają bezpośredni skutek wertykalny (wyłącznie wobec państw członkowskich i organów publicznych) w stopniu, w jakim ich postanowienia nie są obwarowane warunkami, a także są dostatecznie jasne i precyzyjne oraz jeżeli państwo UE nie dokonało transpozycji dyrektywy w terminie.

Co oznacza nadanie TCA skutków bezpośrednich? Oznacza to, że podpisanie TCA na szczeblu UE jest wystarczające do uznania go na szczeblu krajowym za wiążący układ zbiorowy, nawet jeżeli w takim TCA przewidziano odstępstwo od krajowych układów zbiorowych (na szczeblu branży, lokalnym lub przedsiębiorstwa). W związku z tym TCA powoduje powstanie praw i obowiązków zarówno dla jednostki zależnej, jak i dla przedstawicieli pracowników (w zależności od systemu stosunków zatrudnienia) oraz dla zarządu i poszczególnych pracowników. W konsekwencji, gdyby jedna ze stron naruszyła postanowienia TCA, pracodawca, krajowi przedstawiciele pracowników i poszczególni pracownicy mogą egzekwować jego stosowanie (potencjalnie nawet w sądzie krajowym), nawet jeżeli krajowy układ wykonawczy do TCA nie został podpisany.

Aby rozwiązać kontrowersyjną kwestię stosunku między TCA a różnymi poziomami krajowych układów zbiorowych, szczególnie w odniesieniu do układów zawartych przez przedsiębiorstwo, konieczne jest omówienie bezpośrednich skutków TCA. Jeżeli przewidziano klauzulę o nieobniżaniu poziomu ochrony, bezpośredni skutek można przewidywać wyłącznie w stosunku do bardziej korzystnych postanowień (zob. artykuł Sylvaine Laulom).

Większość obowiązujących TCA rodzi skutki prawne, a mianowicie te układy, których postanowienia są dostatecznie jasne, a które nie stanowią tylko oświadczenia woli. Takie postanowienia mają wpływ na sferę prawną stron będących sygnatariuszami, jak również — choć w inny sposób — na osoby przez nie reprezentowane. Skutki te zależą jednak od wyborów dokonywanych przez strony na szczeblu ponadnarodowym (stosowana procedura), a na kolejnym etapie (po podpisaniu TCA) — od przepisów prawa krajowego i międzynarodowych zasad w sektorze prywatnym (zob. Van Hoek, A. i Hendrickx, F., *International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements* [Aspekty międzynarodowego prawa prywatnego i rozwiązywanie sporów w przypadku ponadnarodowych układów ramowych], Bruksela, 2009). Takie warunki powodują, że skutki TCA są niejednorodne i nieprzewidywalne.

Procedury EFZZ

Europejskie Federacje Związków Zawodowych (EFZZ) przyjęły specjalne procedury negocjowania TCA (wszystkie co do zasady podobne), które określają kryteria wyboru podmiotów negocjujących na upoważnienia udzielonego przez krajowe związki zawodowe. Stosowane procedury udzielania mandatu (zainspirowane przez procedurę EMF, obecnie IndustriAll) są ograniczone pod tym względem, że angażują wyłącznie związki zawodowe. Ich wartość polega jednak na zwiększeniu pewności przepisów proceduralnych, ponieważ EFZZ podejmuje negocjacje pod warunkiem zastosowania odpowiedniej procedury. Niepewność zostałaby bardziej ograniczona, gdyby ta procedura stała się podstawą układu między wszystkimi partnerami społecznymi na szczeblu UE, w tym również stowarzyszeń pracodawców.

Przechodząc do rozważań nad skutkami TCA, należy zauważyć, że procedury EFZZ nie stanowią odpowiedzi na różnorodność państw członkowskich. TCA wymagają w istocie pewnego rodzaju transpozycji przez partnerów społecznych na szczeblu krajowym. W przypadku gdy TCA nie jest uznawane za układ zbiorowy przez krajowy porządek prawny, niemożliwe jest wyegzekwowanie jego stosowania w razie naruszenia przez jedną ze stron (firma zależna, związki zawodowe lub organy przedstawicielskie, pracownicy). I przeciwnie — transpozycja TCA w formie porozumienia na szczeblu krajowym powoduje takie skutki, jakie przewidziano w krajowym systemie prawnym. Jeżeli transpozycja ma miejsce, źródłem praw i obowiązków stron (zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych) nie jest TCA, ale układ transponujący regulowany przez prawo i praktyki krajowe.

Aby zatem przezwyciężyć brak pewności co do skutków TCA, zdefiniowania zasad negocjacji nie można pozostawić całkowicie w gestii partnerów społecznych (nawet w razie powszechnego i pełnego ich porozumienia). Procedura udzielania upoważnienia, choć nie gwarantuje bezpośredniego skutku TCA, bez wątpienia umacnia skutki prawne ze względu na umocowanie EFZZ. Krajowi partnerzy społeczni powinni mieć obowiązek wdrażania TCA ze względu na otrzymane upoważnienie (w tym sensie TCA powoduje skutki prawne). Co się jednak stanie, jeżeli partnerzy krajowi nie wdrożą układu lub jeżeli uczynią to w stopniu wykraczającym poza uzyskane upoważnienie, pozostaje w dalszym ciągu pytaniem bez odpowiedzi. Oczywiście gdyby istniał wspólny mechanizm rozstrzygania sporów na szczeblu ponadnarodowym, mniej byłoby problemów związanych z niepewnością skutków prawnych.

Rozwiązanie heteronomiczne: od sprawozdania Alesa i Rodrigueza po sprawozdanie Sciarry

Aby zniwelować niepewność prawną spowodowaną przez „autonomiczne” uregulowania TCA, w ostatnich latach zyskał poparcie (również instytucji UE) pomysł zastosowania rozwiązania heteronomicznego opartego na akcie prawa unijnego. Komisja Europejska wsparła opracowanie dwóch wniosków, w następstwie dwóch sprawozdań, w których dogłębnie zbadano sprawę (Ales i in., *Transnational collective bargaining: past, present and future* [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe: dawniej, dziś i w przyszłości], Bruksela, 2006; Rodríguez i in., *Study on the characteristic and legal effects of agreements between companies and workers' representatives* [Analiza natury i skutków prawnych układów między przedsiębiorstwami a przedstawicielami pracowników], Bruksela, 2012). Czego możemy się z nich dowiedzieć?

Wyraźnie wykluczono rozwiązanie radykalne, ponieważ byłoby ono niewykonalne za względów politycznych. Rozwiązanie radykalne polegałoby na przyjęciu ram prawnych, takich jak rozporządzenie lub dyrektywa, które zagwarantowałyby bezpośrednią i jednolitą skuteczność TCA podpisanego po zakończeniu danej procedury negocjacyjnej na szczeblu UE. Takiego rozwiązania nie można by zrealizować nawet w przypadku fakultatywnych ram prawnych, ponieważ oznaczałoby on zmianę w strukturze i zasadach, na których opiera się system negocjacji zbiorowych i reprezentowania

pracowników w ramach krajowych systemów prawnych. Istnieją ponadto istotne argumenty, które poddają w wątpliwość to, czy UE jest właściwa do przyjęcia takiego aktu, gdyż miałby on wpływ na prawo zrzeszania się, które należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich (zgodnie z art. 153 ust. 5 TFUE).

Wnioski wyrażone w sprawozdaniach Alesa i Rodrígueza są bardziej umiarkowane. W obydwu dokumentach zasugerowano przyjęcie dyrektywy określającej fakultatywne ramy prawne. Strony, które pragną się zaangażować w negocjacje ponadnarodowe, mogą zdecydować, czy pragną przyjąć takie ramy prawne, czy też nie. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia do krajowego systemu prawnego procedury wdrażania TCA opracowanej na szczeblu UE. W obydwu proponowanych rozwiązaniach skutki prawne TCA stanowią konsekwencję transpozycji aktu na szczeblu krajowym w formie „decyzji zarządu” (Ales) albo „układu o przystąpieniu” przedsiębiorstwa, z czym wiązałoby się również utworzenie organu negocjacyjnego *ad hoc* (Rodríguez). W rezultacie TCA zyskuje moc prawnie wiążącą, choć nie bezpośrednio (przez akt transpozycji) lecz pośrednio (jako bezpośredni skutek podpisania TCA). Skutki prawne nie są jednolite, dlatego akt transpozycji (lub układ) podlega prawu krajowemu; a zatem skutki prawne są takie, jak te przewidziane w prawie krajowym. Jakie to skutki? Według Rodrígueza takie same jak w przypadku układów zawieranych przez przedsiębiorstwa krajowe. Według Alesa transpozycji treści TCA należy dokonać w drodze decyzji zarządu pracodawcy (jednostki zależnej); a zatem jej skutki zależą od prawa krajowego.

Według obydwu rozwiązań ani fakultatywne ramy prawne, ani TCA nie powodują skutków bezpośrednich. Mniej radykalne rozwiązania mają jednak tę zaletę, że nadają TCA moc wiążącą, przy dużym poszanowaniu krajowych systemów prawnych: o skutkach TCA rozstrzygają poszczególne krajowe systemy prawne. Dlaczego stanowią one jednak usprawnienie w stosunku do obecnej sytuacji (niezależne regulacje)? TCA spowodowałyby skutki w każdym państwie członkowskim, a jednocześnie te skutki miałyby solidniejszą podstawę prawną (w związku z transpozycją ram prawnych do krajowego porządku prawnego). Akt transpozycji jest prosty. Nie ma potrzeby przeprowadzania realnych negocjacji: TCA zostaje po prostu powielone w akcie uznanym i objętym przez prawo krajowe, który jest wiążący dla stron. Ponieważ proces transpozycji TCA (czyli powielenie treści TCA) opiera się na prawie krajowym (czyli na przepisach, przy pomocy których wdrożono dyrektywę), to zasady transpozycji są niewątpliwie wiążące dla podmiotów krajowych.

Pozostają wątpliwości co do egzekwowania: jak zapewnić wdrożenie TCA w krajowym porządku prawnym? Co się stanie, jeżeli nie zostanie ono wdrożone lub będzie wdrożone w niewłaściwy sposób? Sprawozdanie Rodrígueza wspomina środki odwoławcze przewidziane w prawie krajowym (w tym rozwiązania pozaprawne, jeżeli występują), natomiast w sprawozdaniu Alesa nie omówiono tej kwestii. Teoretycznie, zakładając, że FRP zostaną wdrożone przez dyrektywę, do państw członkowskich powinno należeć dopilnowanie, aby TCA rodziły skutki prawne w ramach krajowego systemu prawnego. Jednak ani Ales, ani Rodríguez nie sugerują, aby państwa członkowskie miały nakładać taki obowiązek na firmy zależne i/lub partnerów społecznych, ponieważ to miałoby wpływ na krajowe systemy stosunków zatrudnienia. A zatem kwestia to pozostaje otwarta.

Partnerzy społeczni uznają opcję przyjmowania fakultatywnych ram prawnych na podstawie dyrektywy za zbytnią ingerencję w systemy krajowe. Transpozycja dyrektywy może stanowić zagrożenie dla struktury i działania krajowych systemów stosunków zatrudnienia w konsekwencji konieczności zagwarantowania wdrożenia TCA (choć w żadnym ze sprawozdań nie wspomniano bezpośrednio tych powodów). W sprawozdaniach autorzy uzależniają ponadto skutki prawne od krajowego aktu transponującego, co nie pozwala uniknąć ryzyka w postaci braku pewności i różnic we wdrażaniu TCA.

Propozycje przedstawione w sprawozdaniach Alesa i Rodrígueza nie rozwiązują podstawowego problemu dotyczącego skutków prawnych TCA: fakultatywne ramy prawne powinny umożliwić osiągnięcie pewności prawnej co do skutków prawnych TCA (przewidując bezpośrednie skutki), przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości i „autonomii zbiorowej” krajowych partnerów społecznych. Sprawozdanie Sciarry (Sciarra S., Fuchs M., Sobczak A., *Optional Legal Framework for Transnational Company Agreements [Fakultatywne ramy prawne dla ponadnarodowych układów ramowych]*, Bruksela, 2014) zmierza do pogodzenia tych dwóch pozornie sprzecznych celów. W jaki sposób?

Pomysł opiera się na przyjęciu fakultatywnych ram prawnych na podstawie art. 152 TFUE w formie decyzji „wiążącej w całości”, która nakłada „obowiązek na państwa członkowskie i podmioty uczestniczące w negocjacjach”; a „istnienie zobowiązań nadaje TCA charakter prawnie wiążący, co dokonuje się poprzez uznanie ich normatywnej funkcji”. W decyzji należy określić podstawowe zasady negocjacji, które (podobnie jak w modelu IndustriAll) oparte są na pełnym upoważnieniu udzielonym przez partnerów krajowych podmiotom działającym na szczeblu europejskim. Procedura negocjacyjna nie przewiduje żadnego aktu transpozycji (decyzja zarządu, układ między partnerami krajowymi lub krajowymi organami negocjacyjnymi). Zatem dwa elementy tego ostatniego rozwiązania powinny umożliwić pokonanie podkreślonych dotąd problemów: źródło unijne (decyzja, a nie dyrektywa) i narzędzie prawne w postaci umocowania negocjatorów (co powinno spowodować, że akt transpozycji nie będzie potrzebny).

Skutki decyzji i skutki TCA

Decyzja powinna nadać TCA moc bezpośrednio wiążącą (wszystkich podmiotów krajowych) w porządku prawnym poszczególnych państw członkowskich, zgodnie z zasadami właściwymi dla każdego systemu krajowego (a zatem bez wymuszania zmian w strukturze negocjacji i w krajowych systemach reprezentowania pracowników). Warto zatem omówić charakter i skuteczność decyzji, aby zrozumieć, czy i w jakim stopniu taki odrębny akt (w przeciwieństwie do rozporządzenia i dyrektywy) może sprawić, że TCA przyniesie takie skutki.

Po pierwsze decyzja ma skutek bezpośredni. Akt transpozycji nie jest zatem potrzebny w innych państwach członkowskich, aby spowodować skutki prawne w krajowym systemie prawnym. Nie oznacza to jednak, że TCA automatycznie osiągnęłyby skutek bezpośredni wyłącznie z tytułu tego, że zostały wynegocjowane i podpisane na podstawie procedury określonej w decyzji.

W celu dalszego wyjaśnienia tej kwestii pomocne byłoby przedyskutowanie umów ramowych, o których mowa w TFUE. Umowy ramowe są uregulowane pierwotnymi normami UE, bezpiecznie wiążącymi państwa członkowskie. Umowy rodzą skutki prawne w krajowych systemach prawnych, o ile zostały podpisane zgodnie z procedurą (przewidzianą w art. 154-155), ponieważ w takim przypadku transpozycja ma formę decyzji (w praktyce dyrektywy) Rady. Skutki prawne w ramach krajowych systemów prawnych oparte są na akcie UE. „Autonomiczne” układy, które nie są transponowane przez Radę, mają skutki prawne w zależności od tego, czy i w jaki sposób zostały wdrożone „zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i Państw Członkowskich” (art. 155 ust. 2 TFUE). Fakt, że zostało to przewidziane w traktacie nie ma żadnych konsekwencji dla ich skutków. Innymi słowy — ponieważ traktat nie zawiera żadnych postanowień na temat ich skuteczności, brak aktu na szczeblu krajowym, który przewidywałby układ ze skutkami prawnymi oznacza, że ich wdrożenie jest całkowicie uzależnione od woli partnerów społecznych do transponowania na szczeblu krajowym.

Ogólnie rzecz biorąc przyjęcie unijnego źródła prawa z bezpośrednim skutkiem, które określi zasady negocjacji, nic nie mówi o rodzaju skutków prawnych, jakie TCA może spowodować. Chodzi o zrozumienie, czy i jak można sporządzić TCA o skutkach bezpośrednich w krajowych systemach prawnych na podstawie decyzji.

Decyzja stanowi źródło prawa UE o wielu niejednoznacznych cechach, spotęgowanych jeszcze przez traktat lizboński (który także usprawnił jej funkcje) i jest przedmiotem ożywionych dyskusji naukowych. Ma ona skutek bezpośredni, tak jak rozporządzenie, ale jest to akt indywidualny, a zatem skierowany do jednej strony lub do kilku konkretnych stron. Bezpośredni skutek decyzji to obowiązek nałożony na odbiorcę: z tego względu naukowcy włoscy porównują ją do „aktu administracyjnego” przyjmowanego przez organy publiczne. Odbiorcą może być osoba prywatna lub jedno, lub kilka państw członkowskich, a decyzja ma konkretne wiążące skutki tylko w stosunku do tych, do których jest skierowana. Jeżeli jest skierowana do państwa członkowskiego (a szczególnie do wszystkich państw), odróżnienie jej od rozporządzenia lub dyrektywy może stwarzać trudności. W decyzji nie zawsze określone jest, do kogo została skierowana, jeżeli dotyczy ona utworzenia organów UE lub aspektów instytucjonalnych (np. decyzja 98/500/WE w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego). W tym przypadku jednak skutek bezpośredni nie odnosi się do systemów prawa krajowego, ale raczej do „bezpośredniego skutku” dla systemu prawnego UE (systemu instytucji i działania organów).

Jakiego rodzaju decyzją jesteśmy zainteresowani w przypadku fakultatywnych ram prawnych?

Wariant 1. Pierwszy wariant należy jednoznacznie wykluczyć: polega on na skierowaniu decyzji do krajowych partnerów społecznych. Jeden z argumentów na poparcie takiej opinii jest taki, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, aby o decyzji można było powiadomić każdy podmiot, który może się potencjalnie zaangażować w negocjowanie TCA. W konsekwencji na takie podmioty nie można nałożyć obowiązku wdrożenia i poszanowania TCA w drodze decyzji.

Wariant 2. Drugi możliwy wariant stanowi decyzja skierowana do państw członkowskich, która nakłada na nie obowiązek zagwarantowania bezpośrednich skutków TCA. Taki wariant ma również kilka niekorzystnych elementów: a) wykraczamy poza właściwą funkcję decyzji. Taka decyzja miałaby w zasadzie taką samą funkcję, jak dyrektywa. A zatem z tym wariantem wiązałyby się takie same problemy, jak z propozycjami Alesa i **Rodrígueza**; b) w razie przyjęcia decyzji należy wyjaśnić, jakiego rodzaju „skutek bezpośredni” TCA może spowodować w każdym państwie członkowskim. Argument za rozwiązaniem problemu w ten sposób jest taki, że w decyzji można by po prostu zdefiniować TCA jako umowę, która powoduje skutki bezpośrednie, bez dalszych wyjaśnień, tj. bez precyzowania, jakiego rodzaju są to skutki, ale po prostu przez odniesienie do postanowień w systemach prawnych poszczególnych państw (w formie ustaw, przepisów i stosowanych praktyk). Taki sposób wydaje się porównywalny do rozwiązań stosowanych wielokrotnie przez prawodawcę europejskiego w sprawach związanych z pracą. Na przykład pojęcie „pracownik” występuje w różnych dyrektywach (dyrektywa 2002/14 o warunkach informowania pracowników i przeprowadzania konsultacji z nimi; dyrektywa 1996/71 dotycząca delegowania pracowników itp.), ale znaczenie tego pojęcia zależy od krajowych systemów prawnych. Wydawałoby się, że taki argument zastosować można do FRP, jednak tak nie jest. Sytuacja jest wręcz odwrotna, gdyż TCA w ogóle nie są uregulowane w krajowych systemach prawnych. W prawie krajowym pojęcie TCA nie istnieje, a zatem zwyczajne odwołanie się do prawa i praktyk stosowanych w kraju jest pozbawione sensu. To prawodawca UE musi określić, jakie będą skutki TCA. W konsekwencji należy zmodyfikować krajowe systemy prawne, aby dopilnować, że TCA spowoduje pożądane skutki.

Wariant 3. Zgodnie ze sprawozdaniem Sclarry decyzję należy skierować do państw członkowskich, przy czym nie powinny one naruszać autonomii zbiorowej „krajowych” partnerów społecznych, ponieważ państwa miałyby „wyłącznie pomocniczą rolę we wspieraniu negocjacji zbiorowych. Państwa mogłyby również zachęcać do stosowania najlepszych sposobów postępowania — po pierwsze w odniesieniu do zawierania TCA, a następnie ich realizacji, w szczególności w zakresie mediacji”. Niektóre ze zobowiązań, jakie można by nałożyć na państwa członkowskie to: określenie wytycznych i wskaźników, monitorowanie, promowanie mediacji, sprawozdawczość wobec Komisji i wymiana najlepszych sposobów postępowania między państwami członkowskimi. Zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia ustaw lub aktów wykonawczych, aby TCA były skuteczne i możliwe do wyegzekwowania, jest wykluczone, ponieważ uznaje się je za sprzeczne z poszanowaniem tradycji narodowych i zbiorowej autonomii partnerów społecznych. W rezultacie, aby zapewnić wdrażanie i poszanowanie TCA w krajowym porządku prawnym, państwa powinny zastosować techniki wdrażania oparte wyłącznie na prawie miękkim. Ten wariant jest zgodny z prezentowanym poniżej wariantem 4.

Wariant 4. Instrument prawny, który wydaje się najodpowiedniejszy dla fakultatywnych ram prawnych, to decyzja bez określonych odbiorców. W takim jednak razie zamiast organu utworzona zostaje procedura negocjacji, tak jak miało to miejsce w przypadku komitetu ustanowionego na mocy decyzji 1998/500/WE. Istnieje inna przyczyna, dla której porównanie z decyzją 1998/500/WE nie jest zasadne: FRP miałyby zupełnie inny cel, gdyż uważa się, że postanowienia TCA wpływają na krajowe systemy prawne (decyzja tego rodzaju nie pozostałaby zatem na szczeblu UE). W związku z tym byłaby to decyzja hybrydowa, najwyraźniej bezprecedensowa w systemie prawnym UE.

Jeżeli tego rodzaju decyzja zostanie przyjęta, kolejne pytanie dotyczy tego, czy TCA oparte na takiej decyzji, która nie jest skierowana ani do państw członkowskich, ani do partnerów społecznych, może mieć bezpośrednie skutki? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Taka decyzja kształtuje jedynie procedurę z udziałem (europejskich) partnerów społecznych, lecz nie może przewidywać skutków TCA, które byłyby bezpośrednio wiążące dla krajowych partnerów społecznych. Instrumentem, który powoduje takie skutki o charakterze ogólnym w państwach członkowskich jest raczej rozporządzenie. Decyzja może się po prostu odnosić do skutków, które zgodnie z prawem krajowym przewidują poszanowanie procedury opisanej w decyzji.

A zatem, jeżeli zastosowany zostanie wariant 4 (w połączeniu z wariantem 3), co wydaje się najbardziej wskazane z perspektywy ściśle prawnej, przewidywanie w decyzji bezpośrednich skutków prawnych TCA jest bezcelowe, ponieważ bezpośrednie skutki prawne nie mogą wynikać z normy wyrażonej w decyzji, ale stanowią one (potencjalnie) skutek procedury przyjętej na mocy decyzji. Na obecnym etapie powstaje dalszy problem: czy bezpośrednie skutki TCA powinny opierać się na procedurze negocjacji przewidzianej w decyzji, innymi słowy na procedurze udzielenia mandatu? Czy jest to wykonalne?

Skutki prawne wynikające z procedury: upoważnienie do prowadzenia negocjacji

Przy założeniu, że mandat stanowi instrument prawny wybrany dla zagwarantowania skutków bezpośrednich, trzeba odpowiedzieć na kolejne pytanie. Jeżeli faktycznie TCA podpisane z poszanowaniem procedur udzielania upoważnienia EFZZ w dalszym ciągu wymagają renegocjacji lub co najmniej transpozycji na szczeblu krajowym w celu osiągnięcia pełnych skutków prawnych w ramach krajowego systemu prawnego, dlaczego nie miałyby to również odnosić się do TCA podpisanych na podstawie fakultatywnych ram prawnych przyjętych w oparciu o decyzję UE?

To upoważnienie do negocjacji, a nie decyzja determinuje skutki TCA. Jedynym celem decyzji jest uregulowanie stosowanych praktyk w bardziej jednolity i rygorystyczny sposób. Niemniej jednak decyzją

nie można zmienić ani rozszerzyć skutków mandatu (podobnie jak na jej mocy nie można narzucić skutków prawnych TCA w państwach członkowskich), który w dalszym ciągu objęty jest przez właściwe prawo krajowe.

Wracamy do punktu wyjścia naszych rozważań. Chodzi o wyjaśnienie, jakie skutki prawne wynikają ze zgodności z procedurą negocjacji, a w szczególności z upoważnienia udzielonego przez krajowych partnerów społecznych stronom będącym sygnatariuszami.

Zgodnie ze sprawozdaniem Sclarry zakładamy, że strony będące sygnatariuszami ze strony pracodawcy są przedstawicielami prawnymi centrali przedsiębiorstwa ponadnarodowego, którzy działają w imieniu podmiotów zależnych; ze strony pracowników — EFZZ podejmuje działania w imieniu federacji krajowych. Jaki są skutki prawne w państwach członkowskich TCA podpisanego zgodnie z taką procedurą udzielania mandatu? Czy takie skutki można przewidzieć? Oraz czy, biorąc pod uwagę ich charakter, można je uznać za „skutki bezpośrednie”?

Jak wyjaśniono w sprawozdaniu Rodrígueza, otrzymując upoważnienie do negocjacji, negocjatorzy TCA zostają umocowani prawnie do reprezentowania podmiotów krajowych, ale to nie umożliwia egzekwowania TCA w porządku prawnym państw członkowskich (z tego względu w sprawozdaniu zasugerowano w zamian „przystąpienie” jako instrument prawny). Zarówno rodzaj skutków prawnych, jak i szansa, aby TCA mogło spowodować jakiegokolwiek skutek prawny w państwie członkowskim, zależą od porządku prawnego w danym państwie. Innymi słowy — skutki prawne zależą od krajowych zasad dotyczących udzielania mandatu, które mają zastosowanie do konkretnego lub krajowego systemu stosunków zatrudnienia. Dążenie do nadania TCA wiążących i bezpośrednich skutków zgodnie z prawem krajowym nie zostanie zrealizowane przez samo upoważnienie, gdyż negocjatorzy TCA mogą nie mieć ku temu zdolności prawnej na mocy prawa krajowego.

Niezależnie od tego, jakie skutki takie upoważnienie spowoduje w każdym państwie członkowskim, w którym TCA nie są przewidziane ani w przepisach prawa, ani w krajowych układach zbiorowych (co oznacza, że TCA nie ma mocy wiążącej), spór co do tego, jakie zasady należy zastosować w firmie zależnej jest nieunikniony ze względu na brak koordynacji między TCA a krajowymi szczeblami negocjacji zbiorowych. W razie powstania takich sporów, sąd krajowy zostanie wezwany do rozstrzygania ich na gruncie prawa krajowego. W konsekwencji TCA może nie zostać uznane za ważne i przewyższające w hierarchii stosowania istniejące układy wdrażane w firmie zależnej. Teun Jaspers słusznie zauważył, że „hierarchia prawna [TCA i lokalnych układów zbiorowych] w rzeczywistości nie istnieje i [...] nie ma gwarancji, że taką zasadę można zastosować we wszystkich państwach członkowskich” (*Effective transnational collective bargaining. Binding transnational company agreements: a challenging perspective* [Skuteczne ponadnarodowe negocjacje zbiorowe. Ponadnarodowe układy ramowe o mocy wiążącej w perspektywie wyzwania], [w:] Schömann I. i in., *Transnational collective bargaining at company level. A new component of European industrial relations?* [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe w przedsiębiorstwach: nowy element stosunków zatrudnienia w Europie?], Bruksela, 2012).

Jeżeli ogólnie rzecz biorąc tak faktycznie jest, to należy wprowadzić rozróżnienie na obowiązkowe i normatywne części TCA. Obowiązkowa część obejmuje klauzule określające procedurę, które nakładają obowiązki na partnerów społecznych (podmioty zależną i krajowe związki zawodowe). Część normatywna tymczasem to klauzule, które nadają poszczególnym pracownikom zatrudnionym przez podmiot zależny prawa podmiotowe.

Zasadniczo założyć można, że obowiązkowa część TCA jest wiążąca zarówno dla europejskich stron będących sygnatariuszami i dla krajowych partnerów społecznych ze względu na udzielone upoważnienie, które jest dla nich wzajemnie i bezpośrednio wiążące. Tymczasem:

— ich wykonanie zależy od prawa krajowego. Nawet jeżeli TCA spowoduje skutki dla firmy zależnej, a krajowe związki zawodowe udzielą upoważnienia EFZZ, nie oznacza to, zgodnie z prawem krajowym, że krajowe związki zawodowe (lub organy reprezentujące pracowników) mogą dochodzić stosowania układu na drodze sądowej, jeżeli firma zależna nie przestrzega jego postanowień. Jest ponadto prawdopodobne, że na gruncie właściwego prawa krajowego mandat spowoduje skutki o charakterze czysto wewnętrznym w stowarzyszeniu pracodawców, a firma zależna jest odpowiedzialna tylko wobec centrali. Krótko mówiąc, skutki klauzul obowiązkowych w każdym państwie członkowskim są nieprzewidywalne, podobnie jak nie można przewidzieć, czy możliwe jest wyegzekwowanie takich klauzul, a jeśli tak, to przez kogo i przeciwko komu;

- potencjalna sprzeczność między klauzulami TCA a układami krajowymi (stosowanymi przez firmę zależną) na szczeblu branży, lokalnym lub przedsiębiorstwa uzależniona jest od przepisów i praktyk krajowych. Upoważnienie do podpisania układu na szczeblu krajowym nie gwarantuje w żaden sposób, że postanowienia TCA mogą dominować nad przeciwnymi klauzulami w krajowych układach zbiorowych (na dowolnym szczeblu) podpisanych na gruncie prawa krajowego w danym państwie członkowskim (jest przecież wątpliwe, że sądy rozstrzygną inaczej);

- sprzeciwiające się krajowe związki zawodowe, które mają odrębne zdanie i nie udzielają upoważnienia, nie są objęte TCA, czyli nie powoduje ono praw ani obowiązków dla tych związków.

Skutki upoważnienia mogą stanowić nawet jeszcze bardziej kontrowersyjny temat w odniesieniu do (potencjalnie) normatywnej części TCA, która nadaje indywidualne prawa poszczególnym pracownikom.

Mandat nie stanowi właściwego instrumentu, który powoduje skutki dla każdego pracownika w różnych państwach członkowskich, gdyż nie może zmienić umowy o pracę. Jest to możliwe wyłącznie w razie transponowania TCA w formie układu, który powoduje takie skutki na podstawie prawa krajowego. Skutki normatywne uzależnione są od zasad właściwych dla każdego systemu negocjacji zbiorowych, czego nie można rozwiązać przy pomocy mandatu negocjacyjnego, który tylko łączy krajowych partnerów społecznych z europejskimi (powodując skutki prawne dla ich stosunków).

Faktem jest, że zobowiązania wynikające z mandatu spoczywają (co najmniej) na firmach zależnych, a zatem (można argumentować), że w każdym państwie członkowskim pracodawca powinien w każdym razie wdrożyć postanowienia TCA jednostronnie. Innymi słowy, jednostronne wdrożenie TCA proponowane w sprawozdaniu Alesa może stanowić naturalną konsekwencję procedury opartej na mandacie. Niemniej jednak taka perspektywa również powoduje pewne problemy nie do pokonania, częściowo podkreślone w sprawozdaniu Rodrígueza. Ogólnie rzecz biorąc systemy prawne wszystkich państw członkowskich przewidują, że przedsiębiorstwo może przyjąć zobowiązania jednostronne, jeśli spowodują one poprawę warunków zatrudnienia. Problem pojawia się, jeśli przedsiębiorstwo nie wdroży bardziej korzystnych klauzul przewidzianych w TCA, a zastosuje mniej korzystne warunki określone w krajowych układach zbiorowych lub w przepisach ogólnych krajowego prawa pracy. Czy pracodawca zobowiązany jest do wdrażania takich klauzul, tak aby w każdym razie zagwarantować jednolite stosowanie ich w państwie członkowskim, jak sugeruje Antonio Lo Faro (*Bargaining in the shadows of 'optional framework'? The rise of transnational collective agreements and EU law* [Negocjowanie w ramach fakultatywnych? Rozwój ponadnarodowych układów zbiorowych a prawo UE], [w:] Journal of Industrial Relations [Dziennik stosunków zatrudnienia], 2012)? Tak to wygląda z perspektywy Włoch, ponieważ takiego argumentu używają sądy krajowe, aby układ zawierany przez przedsiębiorstwo mógł mieć powszechne zastosowanie, bez względu na to, czy pracownicy należą do związku zawodowego podpisującego układ. Argument ten nie odnosi się na pewno do bardziej zinstytucjonalizowanych krajowych systemów prawnych, szczególnie jeżeli układy zawierane przez

przedsiębiorstwa są uregulowane prawnie, a nie oparte — jak we Włoszech — wyłącznie na zasadach prawa cywilnego dotyczącego upoważnienia do negocjacji. W wielu państwach członkowskich wyegzekwowanie TCA jest możliwe wyłącznie jako zobowiązanie jednostronne tylko, o ile przedsiębiorstwo nie postanowi go zakończyć; inaczej mówiąc egzekwowanie TCA uzależnione jest od woli pracodawcy. Jednak nawet we włoskim systemie prawnym obowiązek pracodawcy do wdrażania układu zbiorowego jednostronnie stanowi konsekwencję stosowania zasady niedyskryminacji; a zatem układ zawarty przez przedsiębiorstwo jest prawnie wiążący dla wszystkich pracowników, którzy należą do związku zawodowego będącego sygnatariuszem układu: jednak tej przesłanki brak w przypadku TCA.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, możliwe jest wyegzekwowanie na drodze prawnej postanowień TCA na szczeblu krajowym albo na podstawie aktu krajowych partnerów społecznych transponującego TCA (nowe negocjacje lub co najmniej akt przyjęcia), albo przez interwencję państwa (przepisy wykonawcze), której celem jest przyjęcie TCA podpisanego z poszanowaniem procedury przyjętej na szczeblu UE o takich skutkach;

Wnioski: skuteczność zamiast bezpośrednich skutków TCA

Celem FRP nie powinno być nadanie TCA „bezpośrednich skutków prawnych”. Takiego celu nie można osiągnąć przy pomocy aktu prawnego (takiego jak decyzja), który wyłącznie reguluje procedurę negocjacji na szczeblu europejskim. FRP powinny raczej wspierać wdrażanie TCA w państwach członkowskich w sposób jak najbardziej jednolity. Jeżeli taki jest cel, to (ściśle uregulowane) upoważnienie do negocjacji jest niewątpliwie bardzo skuteczne. Aby jednak umocnić jego wiążący skutek, lepiej byłoby uwzględnić wśród stron udzielających upoważnienia podmioty uprawnione do prowadzenia negocjacji zbiorowych na szczeblu przedsiębiorstwa w różnych państwach członkowskich (a więc również organ wybierany, jeśli jest to organ uprawniony do negocjacji). Zobowiązania podejmowane przez upoważnionych do negocjacji powinny zostać jasno zdefiniowane, a zarówno ich treść, jak i adresatów należy określić w wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy sposób. To powinno stanowić warunek zawierania TCA na podstawie FRP; w przeciwnym razie, strony mogłyby postanowić, że TCA nie będą miały żadnych skutków prawnych, czyniąc z nich zwyczajne oświadczenie woli.

Po należyтым uregulowaniu upoważnienia negocjacyjnego, z czysto prawnego punktu widzenia wyraźne ujmowanie w decyzji skutków prawnych TCA jest bezwartościowe: TCA spowodują skutki, które wynikają z zastosowanej procedury, zgodnie z prawem każdego państwa członkowskiego. Jeżeli jednak wybierzemy perspektywę stosunków zatrudnienia, wnioski będą inne. Decyzja, w której przyjęto FRP ma być uznawana za prawo zmierzające do rozwijania stosunków zatrudnienia na szczeblu europejskim przez pełne uznanie europejskich podmiotów prowadzących negocjacje. Zgodnie z TCA zobowiązania opierają się na wzajemnym uznawaniu przez strony (zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym), a możliwe spory dotyczące tych zobowiązań należy rozwiązywać w oparciu o mechanizmy pozasądowego rozstrzygania sporów. To stanowi główną wartość dodaną FRP. Faktem jest, że porządek stosunków zatrudnienia nie może istnieć bez prawa do podejmowania działań zbiorowych; przy czym sankcje stanowią ostateczność i są potrzebne, gdy zawiedzie wzajemne uznawanie. Jak wiadomo w UE strajk nie występuje ani w kontekście prawnym (art. 153 ust. 5 TFUE), ani w kontekście praktycznym (stosunki zatrudnienia). Instrument ten występuje jednak na szczeblu krajowym, gdzie, przynajmniej teoretycznie (i w granicach prawa krajowego), może mieć zastosowanie, jeżeli firma zależna nie wywiąże się ze zobowiązań przyjętych w ramach TCA lub odmówi zastosowania mechanizmów rozstrzygania sporów.

Podsumowując, w FRP należy uwzględnić obowiązek stron będących sygnatariuszami do wzajemnego uznawania klauzul TCA za w pełni wiążące i do zadbania o to, by każda firma zależna wdrożyła te klauzule, bez potrzeby ponownego negocjowania treści układu. Jeżeli chodzi o skutki, jakie powinny mieć TCA w każdym państwie członkowskim, wariant najbardziej zgodny z zasadą pomocniczości i z potrzebą poszanowania krajowych systemów stosunków zatrudnienia stanowi uznanie TCA za układ zawarty przez przedsiębiorstwo zgodnie z krajowymi przepisami i praktykami. W przeciwnym razie, jeżeli TCA uznawany jest za odrębny szczebel (zarówno wobec szczebla branżowego, jak i przedsiębiorstwa), pytanie o jego skutki pozostaje bez odpowiedzi, ponieważ każde państwo członkowskie musiałoby ostatecznie zdecydować, w jaki sposób skoordynować taki szczebel z pozostałymi poziomami, a także konieczne byłoby włączenie nowego szczebla (szczebla TCA) do krajowego porządku prawnego. Taka możliwość wymagałaby wprowadzenia zmian w krajowych systemach negocjacji zbiorowych. Uznanie, że TCA powoduje takie same skutki, jak układy zawierane przez przedsiębiorstwa rozwiązywałoby także od samego początku problem koordynacji z krajowymi układami zbiorowymi zawieranymi na innym szczeblu, gdyż TCA byłoby nadrzędne wobec (ewentualnych) sprzecznych klauzul w krajowych układach zbiorowych (zawartych na szczeblu branży, lokalnym lub przedsiębiorstwa) stosowanych przez firmy zależne, o ile jest to przewidziane i w stopniu przewidzianym przez prawo, a także wobec praktyk regulujących układy zawierane przez przedsiębiorstwa w ramach systemu stosunków przemysłowych danego państwa członkowskiego.

Przepis dotyczący wartości prawnej FRP może mieć następujące brzmienie:

„Strony sygnatariusze uznają, że TCA mają taką samą wartość prawną jak układ zawarty przez przedsiębiorstwo na szczeblu krajowym; TCA obejmuje tych samych pracowników, co układ zawarty przez przedsiębiorstwo w danym systemie prawnym, a także ma taki sam zakres i jest egzekwowane tak samo jak krajowy układ zawarty przez przedsiębiorstwo. Procedura udzielania mandatu oznacza, że w krajowym systemie prawnym krajowe związki zawodowe i firmy zależne, które upoważniły europejskich partnerów społecznych do negocjowania i zawarcia układu, uznają, iż TCA ma takie same skutki jak układ podpisany przez przedsiębiorstwo zgodnie z krajowym prawem i praktykami.”

Taki ustęp, nawet jeżeli nie gwarantuje bezpośrednich skutków prawnych TCA w krajowych systemach prawnych, bez wątpienia poprawia ich skuteczność. Należy jednak mieć świadomość, że problemy związane z egzekwowaniem postanowień TCA pozostają nierozwiązane, jeżeli jedna ze stron zechce ich dochodzić przed sądem krajowym.

KLAUZULE O NIEOBNIŻANIU POZIOMU OCHRONY I POWIĄZANIE TCA Z KRAJOWYMI UKŁADAMI ZBIOROWYMI PRACY

Prof. dr Sylvaine Laulom, Uniwersytet Lumière Lyon 2

Analiza różnorodnych dokumentów odnoszących się do fakultatywnych ram prawnych wskazuje na istnienie konsensusu co do potrzeby zawarcia w nich klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony. Rzeczywiście klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony może spełniać różne funkcje, a najważniejszą z nich jest powiązanie ponadnarodowych i krajowych negocjacji układów zbiorowych pracy. Należy jednak doprecyzować treść takiej klauzuli.

Potrzeba uwzględnienia klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony w dyskusjach o fakultatywnych ramach prawnych

Analiza różnorodnych dokumentów odnoszących się do fakultatywnych ram prawnych wskazuje na istnienie konsensusu co do potrzeby zawarcia w nich klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony.

Dokument roboczy Komisji Europejskiej wskazuje na podstawowe problemy we wdrażaniu TCA i sprzeczności między różnymi poziomami dialogu społecznego: „Może to prowadzić do zakłóceń w stosowaniu układów zbiorowych pracy na poziomie krajowym, a brak klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony może przyczynić się do problemów”.⁵⁹

Rezolucja Parlamentu Europejskiego ws. transgranicznych rokowań zbiorowych i ponadnarodowego dialogu społecznego również podkreśla, iż zastosowanie „klauzuli najwyższego uprzywilejowania oraz klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony jest konieczne, aby wykluczyć ryzyko, że jakieś europejskie międzynarodowe porozumienie na poziomie przedsiębiorstw uniemożliwi albo utrudni stosowanie krajowych układów zbiorowych oraz krajowych porozumień na poziomie przedsiębiorstw”.⁶⁰

W sprawozdaniu Sciarry wyrażono pogląd, że TCA „to umowy zawierana na poziomie innym niż układy zbiorowe pracy zawierane na poziomie krajowym, branżowym czy przedsiębiorstw. Na poparcie tego twierdzenia wnioskujemy o uwzględnienie klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony w TCA. Zapożyczamy tę terminologię z wtórnego prawa UE, a przede wszystkim dyrektyw dotyczących polityki społecznej oraz wybranych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.⁶¹

⁵⁹ Dokument roboczy służb Komisji, *Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue* [Ponadnarodowe porozumienia przedsiębiorstw: uwolnienie potencjału dialogu społecznego], SWD (2012) 264 final, s. 2012

⁶⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie transgranicznych rokowań zbiorowych i ponadnarodowego dialogu społecznego (2012/2292(INI)), ust. 8.

⁶¹ Sciarra Silvana, Fucks Maximilian, Sobczack André, *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements* [W kierunku ram prawnych dla ponadnarodowych układów ramowych], Sprawozdanie (Raport) dla EKZZ, kwiecień 2014 r.

Potrzeba powiązania TCA z krajowymi układami zbiorowymi pracy

Uznanie TCA za prawnie wiążące⁶² natychmiast rodzi pytanie o ich związek z krajowymi układami zbiorowymi pracy. Jaki powinien być związek między TCA a lokalnym układem zbiorowym pracy w przypadkach, gdy są one ze sobą sprzeczne? W jaki sposób możemy uniknąć obniżania poszanowania krajowych czy lokalnych praw pracowników? W jaki sposób możemy uniknąć ryzyka zawierania umów *in peius*, czyli na gorszych warunkach na poziomie krajowym, biorąc pod uwagę fakt, że możliwość odstępstwa od minimalnych norm ustalonych na poziomie krajowym (branżowym czy lokalnym) przez pójście w kierunku TCA na poziomie przedsiębiorstwa może nęcić przedsiębiorstwa międzynarodowe?⁶³

Rzeczywiście zagrożenia takiego można uniknąć wcześniej, w samym procesie negocjacji. Takie rozwiązanie zalecono w sprawozdaniu Alesa. Prawdą jest również, że TCA dotyczą szczególnych kwestii i nie zostały przygotowane, by zastąpić krajowe układy zbiorowe pracy. Mają one charakter uzupełniający do krajowych układów zbiorowych pracy, a ich założeniem nie jest zastępowanie negocjacji krajowych. W sprawozdaniu Sclarry przyznano, że TCA „to umowy zawierana na innym poziomie niż układy zbiorowe pracy zawierane na poziomie krajowym, branżowym czy przedsiębiorstw”.

Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że TCA mają szerszy zakres tematyczny, a systemy krajowych negocjacji układów zbiorowych pracy są różnorodne, pojawia się ryzyko sprzeczności między różnymi poziomami, zaś fakultatywne ramy prawne nie mogą unikać odpowiedzi na pytanie dotyczące powiązania poziomów negocjacji zbiorowych układów pracy. Brak ustalonych powiązań między TCA a pozostałymi krajowymi poziomami negocjacji układów zbiorowych pracy może rodzić obawy i niepewność oraz prowadzić do nieufności do poziomu ponadnarodowego. Co więcej może prowadzić do współzawodnictwa między poziomami, co z kolei może skutkować obniżeniem ochrony krajowej, tworząc zatem niepowiązany, a nie skoordynowany system negocjowania układów zbiorowych pracy.

Jaki zatem mógłby być najlepszy sposób stworzenia takiego powiązania i współzależności między poziomem krajowym i ponadnarodowym? Czy klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony jest najlepszym sposobem stworzenia powiązanego systemu i czym w zasadzie jest taka klauzula? Pomocne w udzieleniu odpowiedzi na to pytanie będzie przyjrzenie się temu, jak systemy krajowe rozwiązują ten problem.

Różnorakie sposoby powiązania krajowych poziomów negocjacji układów zbiorowych pracy

Istnieją oczywiście różnorakie sposoby powiązania różnych poziomów krajowych negocjacji zbiorowych.⁶⁴ Po pierwsze rozwiązania te zależą od samej struktury negocjacji oraz istnienia różnych ich poziomów, jak również od wiążącego prawnego charakteru układów zbiorowych pracy. Np. w Wielkiej Brytanii układy zbiorowe pracy nie mają same w sobie charakteru wiążącego, nie ma też ich pionowej hierarchii, a system negocjacji jest w tej chwili zdecentralizowany. W niektórych państwach członkowskich istnieje wyraźna struktura hierarchiczna, gdzie układy zawarte na wyższym szczeblu (poziom branżowy) wyznaczają normy, które mogą zostać zaostrzone w porozumieniach zawieranych na niższym szczeblu. Klauzula najwyższego uprzywilejowania ma zastosowanie w większości państw

⁶² Zob. Orlandini G., *Direct Effects of TCAs*. [Bezpośrednie skutki TCA].

⁶³ Ales E., Engblom S., Jaspers T., Laulom S., Sclarra S., Sobczak A., Valdes Dal-Ré F., *Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future*. [Ponadnarodowe negocjacje zbiorowe — dawniej, dziś i w przyszłości], sprawozdanie końcowe, Bruksela, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, 2006 r.

⁶⁴ Rodríguez R. i in. *Study on the characteristic and legal effects of agreements between companies and workers' representatives* [Analiza natury i skutków prawnych układów między przedsiębiorstwami a przedstawicielami pracowników], Bruksela, 2012). Sprawozdanie dla Komisji Europejskiej

członkowskich, w których panuje pionowa hierarchia układów zbiorowych pracy; zasada ta jest uznawana przez prawo. W Niemczech układy zbiorowe pracy i porozumienia między pracodawcami a radami zakładowymi różnią się od siebie raczej zagadnieniami, których dotyczą te umowy.

Jednak nawet w krajach, gdzie zastosowanie ma klauzula najwyższego uprzywilejowania, zasadę tę można podważyć, stosując niedawno przyjęte przepisy faworyzują decentralizację (kontrola lub brak kontroli) negocjacji układów zbiorowych pracy na poziomie przedsiębiorstwa.

T. Jasper proponuje następujące możliwości przeanalizowania związku między TCA a porozumieniami lokalnymi.⁶⁵

- *Lex posterior derogat legi priori* — *akt późniejszy uchyla moc obowiązującą aktu wcześniejszego* (decydująca jest tu data wejścia w życie przepisów). Zasada ta mogłaby mieć zastosowanie do przepisów krajowych, jednak nie może być łatwo stosowana w obszarze negocjacji zbiorowych układów pracy i nie pozwala uniknąć ewentualnej sprzeczności między TCA a lokalnymi układami zbiorowymi pracy.

- *Lex specialis derogate lege generali* (prawo o większym stopniu szczegółowości — pochodzące z aktów prawnych o tej samej mocy, obowiązujące w tym samym czasie — należy stosować przed prawem ogólniejszym). Problemem w tym przypadku jest określenie, które porozumienie należy uznać za ogólne, które zaś za szczegółowe (zależnie od tego, czy TCA odbiega od lokalnego branżowego układu zbiorowego pracy, lub też czy TCA konkuruje z lokalnym porozumieniem). W każdym przypadku „stosowanie tej zasady oznacza, że nie można wypełnić celu, jakim jest jednolite stosowanie TCA w każdej spółce zależnej”.

- Odstępstwo od przepisów wyższej rangi możliwe jest tylko wówczas, gdy przepisy te na to zezwalają. Zdaniem T. Jaspiera stosowanie tej trzeciej zasady najlepiej odnosi się do celu uznawania TCA za bezpośrednio wiążący. Zapewnia im bowiem pierwszeństwo.

Jednym z rozwiązań mogłoby być określenie różnych zagadnień, jakimi będą zajmować się TCA czy krajowe układy zbiorowe pracy. Można byłoby to postrzegać jako swego rodzaju dostosowanie zasady *Lex specialis derogate lege generali*. Oznacza to, że nie byłoby nakładania się czy sprzeczności między dwoma poziomami, ponieważ porozumienia nie dotyczyłyby tych samych kwestii. Jednakże, jak już wcześniej wspomniano, nie jest to właściwe rozwiązanie z praktycznego punktu widzenia i mogłoby również położyć się cieniem na rozwoju TCA.

Dlatego trzecia opcja wydaje się być najlepszym sposobem powiązania TCA z porozumieniami krajowymi. Można by ją postrzegać jako zastosowanie zasady najwyższego uprzywilejowania i nawet jeżeli zasada ta nie jest znana w każdym państwie członkowskim oraz trzeba ją dostosować do ponadnarodowego charakteru układów zbiorowych pracy, mogłaby ona chronić krajowy poziom negocjacji układów zbiorowych pracy i jednocześnie sprzyjać rozwojowi TCA. Należałoby zatem wyjaśnić treść tej zasady w świetle klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony.

⁶⁵ Jasper T., *Effective transnational collective bargaining. Binding transnational company agreements: a challenging perspective* [Skuteczne ponadnarodowe negocjacje zbiorowe. Ponadnarodowe układy ramowe o mocy wiążącej w perspektywie wyzwań], [w:] Schömann I., Jagodziński R., Boni G., Clauwaert S., Glassner V. i Jaspers T., *Transnational collective bargaining at company level: a new component of European industrial relations?* [Ponadnarodowe negocjacje układów zbiorowych pracy na poziomie przedsiębiorstwa: nowy składnik europejskich stosunków zatrudnienia], EKZZ, 2012.

Znaczenie klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony

Różnorakie dokumenty poświęcone klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony nie zawsze precyzyjnie określają jej treść, a jeżeli nawet to czynią, to mogą pojawić się różnice w interpretacji.

W sprawozdaniu Sclarry termin „klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony” został zapożyczony z wtórnego prawa UE, a przede wszystkim z dyrektyw dotyczących polityki społecznej oraz wybranych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Zgodnie ze sprawozdaniem *klauzulę o nieobniżaniu poziomu ochrony lepiej opisuje określenie „klauzula przejrzystości”. Nakłada ona na krajowych ustawodawców transponujących przepisy UE do krajowego systemu prawnego obowiązek dowiedzenia, że jeżeli normy prawne zostaną złagodzone, nie należy tego wyniku interpretować jako obowiązku w świetle prawa UE. Jest to raczej wyraz suwerenności parlamentów krajowych, które w sposób niezawisły decydują o zmianie równowagi gwarancji prawnych w krajowym porządku prawnym. TCA, w podobny sposób, nie mogą narzucić negatywnych zmian w normach dotyczących pracy i warunków zatrudnienia uzgodnionych na poziomie krajowym, czy to branżowym, czy to przedsiębiorstwa. Jednakże krajowe podmioty negocjujące układy zbiorowe pracy mogą prowadzić, jeżeli to konieczne, negocjacje na zasadzie ustępstw lub negocjacje środków tymczasowych, np. związanych z walką ze skutkami złej koniunktury gospodarczo-financejowej.”*

Rzeczywiście od lat 90. XX w. europejskie dyrektywy społeczne zawierały tak zwaną „klauzulę o nieobniżaniu poziomu ochrony”, która ogólnie określa, że wdrożenie przedmiotowej dyrektywy nie może stanowić uzasadnionej podstawy do ograniczenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w obszarze, którego dotyczy ta dyrektywa. Do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wpłynęło szereg spraw w zakresie skutków „klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony”. Zdaniem rzecznika generalnego Antonio Tizzano w sprawie Mangold⁶⁶ klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony nie jest klauzulą zawieszającą, całkowicie zakazującą jakiegokolwiek obniżenia poziomu ochrony przewidzianego w prawie krajowym w momencie wdrażania dyrektywy. Jest to raczej „klauzula przejrzystości”, czyli innymi słowy klauzula, która aby zagwarantować ochronę przed nadużyciami, zabrania państwom członkowskim korzystania z transpozycji dyrektywy, by wdrożyć, w obszarach wrażliwych, takich jak polityka społeczna, ograniczenie ochrony przewidzianej już w prawie krajowym, obarczając winą (co ma zresztą niestety zbyt często miejsce) fakt, że w prawie wspólnotowym nie istnieją takie zobowiązania, nie zaś niezależną strategię krajową”. Wynika ta przede wszystkim z litery klauzuli, która nie wyklucza, co do zasady, jakiegokolwiek ograniczenia poziomu ochrony, z którego korzystają pracownicy, a raczej stanowi, że „wdrożenie dyrektywy nie może samo w sobie stanowić uzasadnienia takiego ograniczenia. Tak więc biorąc pod uwagę zgodność z przepisami dyrektywy, ograniczenie ochrony na poziomie krajowym jest zatem jak najbardziej możliwe, jednak z powodów innych niż potrzeba zapewnienia skuteczności dyrektywy, a istnienie takich powodów państwo członkowskie musi udowodnić”.

Klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony została wprowadzona w bardzo konkretnej sytuacji, gdyż europejskie dyrektywy społeczne zawierają również „korzystniejsze” przepisy. Klauzule te ogólnie rzecz biorąc określają, że dyrektywa nie powinna wpływać na prawo państw członkowskich do stosowania bądź wprowadzania przepisów, rozporządzeń czy przepisów administracyjnych, które są korzystniejsze dla pracowników, lub do promowania stosowania układów zbiorowych pracy korzystniejszych dla pracowników czy do przyzwalania na nie. Przepisy dyrektyw społecznych przewidują minimalny pułap praw, poniżej którego państwo członkowskie nie może zejść, a klauzula nieobniżania poziomu ochrony

⁶⁶ Sprawa Mangold była pierwszą sprawą dotyczącą wykładni klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony, zob. sprawa C-144/04.

oznacza, że państwa członkowskie nie powinny wykorzystywać wdrażania dyrektyw jako wymówki do obniżenia poziomu ochrony.

W podobny sposób można by argumentować, że TCA powinny koniecznie zawierać te dwie różne klauzule:

- klauzulę o nieobniżaniu poziomu ochrony (czy klauzulę przejrzystości), zgodnie z którą zawarcie TCA nie może pogarszać warunków pracy uzgodnionych na poziomie krajowym. A podczas negocjacji zbiorowych układów pracy TCA nie może stanowić wymówki do obniżenia poziomu ochrony;
- klauzula najwyższego uprzywilejowania, zgodnie z którą w przypadku sprzeczności między zapisami TCA i jakimkolwiek innym stosowanym porozumieniem krajowym, zastosowanie ma przepis najbardziej korzystny dla pracowników.

Klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony oraz klauzula najwyższego uprzywilejowania są rzeczywiście bardzo podobne, jednakże nie spełniają dokładnie tej samej funkcji. Klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony ma znaczenie na etapie wdrażania TCA, zaś klauzula najwyższego uprzywilejowania reguluje powiązanie między poziomem krajowym a ponadnarodowym w sposób bardziej dynamiczny, nie tylko w momencie wdrażania, lecz również w okresie obowiązywania porozumienia. Oznacza to również, że nie ma tak naprawdę hierarchii między różnymi poziomami, ponieważ w każdym przypadku zastosowanie będzie mieć przepis bardziej korzystny.

Innym podobnym rozwiązaniem alternatywnym byłoby nienarzucanie uwzględniania tych klauzul w TCA, lecz nadanie TCA takiego charakteru, nawet jeżeli klauzule takie nie zostały weń wpisane.

Pozostaje jednak jeden istotny problem, a mianowicie w jaki sposób porównywać przepisy TCA i przepisy krajowych zbiorowych układów pracy. Porównać można dwa przepisy dotyczące tego samego zagadnienia lub ogólnie porównać całe układy zbiorowe pracy. Można zatem argumentować, że sposób porównania mógłby zależeć od treści samego porozumienia oraz że nie jest to jedyne rozwiązanie.

Wnioski

- Klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony i klauzula najwyższego uprzywilejowania są potrzebne.
- Można uznać je za obowiązkowe elementy TCA lub fakultatywne ramy prawne powinny przewidywać, że TCA mają właśnie takie konkretne skutki.
- Należy również wyjaśnić metodę porównywania.
- Klauzula najwyższego uprzywilejowania nie zakłada koniecznie hierarchicznego podejścia do poziomów ponadnarodowego i krajowego.

**CZY PRAKTYKA PROWADZENIA NEGOCJACJI UKŁADÓW ZBIOROWYCH PRACY
NA POZIOMIE UE SKORZYSTAŁBY NA FAKULTATYWNYM MECHANIZMIE
MEDIACYJNYM UE, KTÓREGO CELEM BYŁOBY WSPIERANIE STRON TCA W
ROZSTRZYGANIU SPORÓW DOTYCZĄCYCH WDRAŻANIA I INTERPRETACJI TC**

Prof. dr Aukje A.H. van Hoek, Uniwersytet w Amsterdamie

Zadaniem niniejszego sprawozdania jest rzeczywiste podsycenie dyskusji nt. fakultatywnych ram prowadzenia negocjacji ponadnarodowych układów zbiorowych pracy, w szczególności w odniesieniu do stworzenia fakultatywnego mechanizmu mediacji na poziomie UE⁶⁷. W sprawozdaniu zajęto się następującymi zagadnieniami:

- 1- Jak wygląda bieżąca sytuacja w zakresie rozwiązywania sporów w kontekście TCA oraz dlaczego/ czy jest to problem?
- 2- Czy UE powinna odegrać rolę w rozwiązaniu tego problemu, a jeżeli tak, jaka mogłaby być podstawa prawna utworzenia mechanizmu mediacyjnego?
- 3- Jaką rolę odgrywają inne podmioty międzynarodowe oraz w jaki sposób wpisywałby się w to mechanizm mediacyjny UE?
- 4- Jaki powinien być format takiego mechanizmu?

Opis problemu

Negocjacje ponadnarodowych układów ramowych na poziomie UE są już utartą praktyką. Ostatnie uaktualnienie wykazu TCA, ich teksty zebrane i skatalogowane przez MOP i Komisję Europejską w kwietniu 2015 r., zawiera 282 oddzielnych porozumień. Ponieważ nie istnieją europejskie ramowe przepisy w zakresie TCA, porozumienia te nie mają dobrze określonego statusu prawnego w odniesieniu

⁶⁷ Zob. rozstrzyganie sporów jako część fakultatywnych ram prawnych, między innymi Sciarra S., Fuchs M. i Sobczak A., *Towards a Legal Framework for Transnational Company Agreements [W kierunku ram prawnych dla ponadnarodowych układów ramowych]*, Sprawozdanie EKZZ, 2012 <http://www.ucl.ac.uk/laws/lri/labour-law/content/docs/Report-TCA-towards-legal-framework-transnational-company-agreements.pdf> p. 13; S. Leonardi (red.), *Final Report EURACTA European Action on Transnational Company Agreements: a stepping stone towards a real internationalisation of industrial relations?* [Sprawozdanie końcowe EURACTA Europejskie działania w dziedzinie ponadnarodowych układów ramowych: kolejny krok w stronę rzeczywistego międzynarodowego charakteru stosunków pracy] s. 13? Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (IRES), 2012, s. 15;

Rezolucja EKZZ *Proposal for an Optional Legal Framework for transnational negotiations in multinational companies [Propozycja fakultatywnych ram prawnych ponadnarodowych negocjacji zbiorowych w przedsiębiorstwach wielonarodowych]* (przyjęta na posiedzeniu Komitetu Wykonawczego EKZZ w dniach 11-12 marca 2014 r.) <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-proposal-optional-legal-framework-transnational-negotiations-multinational#.Vh6WpKPCTGg> s. 5;

Sprawozdanie z inicjatywy własnej Parlamentu Europejskiego w sprawie transgranicznych rokowań zbiorowych i ponadnarodowego dialogu społecznego (2012/2292(INI)) przyjęte przez Parlament Europejski dnia 15 lipca 2013 r. — sprawozdawca Thomas Händel (GUE) oraz

Dokument roboczy Służb Komisji SEC(2008)2155 *The role of transnational company agreements in the context of increasing international integration [Rola ponadnarodowych układów ramowych w kontekście pogłębiającej się integracji międzynarodowej]*, s. 11.

zarówno do ich wiążącego charakteru *inter se* oraz ich skutków normatywnych w krajowym porządku prawnym. Nie zostały one automatycznie zrównane z krajowymi układami zbiorowymi pracy i w zasadzie mogą w ogóle nie mieć wiążącego charakteru⁶⁸. Międzynarodowy charakter TCA pogłębia problem ich statusu prawnego, co rodzi bardzo złożone problemy w międzynarodowym prawie prywatnym (w zakresie jurysdykcji i prawa właściwego) oraz niepewność w odniesieniu do prawnego umocowania stron zaangażowanych w negocjacje, podpisanie i wdrażanie TCA⁶⁹. Problemy te oznaczają, że zwracanie się do sądów krajowych w przypadku sporów dotyczących interpretacji i wdrożenia TCA w większości przypadków nie jest wykonalnym rozwiązaniem. Co więcej tradycyjne pozasądowe mechanizmy rozstrzygania sporów na poziomie krajowym mogą również nie być właściwe w przypadku rozstrzygania sporów wynikających z TCA⁷⁰. W szczególności dotyczy to sporów bezpośrednio dotyczących samych TCA oraz sporów partnerów europejskich.

W tych okolicznościach stworzenie europejskiego mechanizmu alternatywnego (pozasądowego) rozstrzygania sporów może spełniać dwie funkcje. Może to umożliwić obywatelom i podmiotom zbiorowym dochodzenie swoich praw, w przypadkach gdy osłabiony zostaje status prawny TCA⁷¹. Jest kilka przykładów TCA, które oferują prywatnym osobom dostęp do mechanizmu składania skarg w przypadku naruszenia praw przysługujących im z mocy TCA. W takich przypadkach mechanizm alternatywnego rozstrzygania sporów zastępuje lub uzupełnia mechanizmy egzekwowania przepisów obowiązujące w państwach członkowskich oraz wywiera skutek normatywny wykraczający poza krajowe lub międzynarodowe ramy prawne. Jednakże europejski mechanizm alternatywnego rozstrzygania sporów może również mieć na celu stworzenie ponadnarodowych mechanizmów egzekwowania postanowień, które co do zasady są zjawiskiem ponadnarodowym. W takim przypadku mechanizm alternatywnego rozstrzygania sporów ma konkretnie na celu zajęcie się sporami ponadnarodowymi⁷². Mechanizm wypełnia istniejącą lukę prawną w zakresie egzekwowania postanowień i ma na celu wzmocnienie niezależnego charakteru porozumień ponadnarodowych. Nie zastępuje on krajowych mechanizmów egzekwowania prawa, ani nie jest z nimi sprzeczny. Praktyka TCA to również przykłady takich ponadnarodowych mechanizmów.

Badania przeprowadzone przez Auriane Lamine wskazują na to, że partnerzy społeczni w coraz większym stopniu uwzględniają rozstrzyganie sporów w TCA⁷³. Jednakże niewiele jest informacji co do

⁶⁸ R. Rodriguez i in., *Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives* [Analiza natury i skutków prawnych układów między przedsiębiorstwami a przedstawicielami pracowników], Sprawozdanie końcowe dla Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej, s. 119 i kolejne.

⁶⁹ Van Hoek Aukje i Hendrickx Frank, *International private law aspects and dispute settlement related to transnational company agreements* [Aspekty międzynarodowego prawa prywatnego i rozwiązywanie sporów w przypadku ponadnarodowych układów ramowych], Analiza podjęta w imieniu Komisji Europejskiej, nr umowy VC/2009/0157 Sprawozdanie końcowe z dnia 20 października 2009 r., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPagelId=21>.

⁷⁰ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012)264 — [Transnational company agreements: realising the potential of social dialogue](#) [Ponadnarodowe porozumienia przedsiębiorstw: uwolnienie potencjału dialogu społecznego], s. 17;

Sprawozdanie Grupy Ekspertów ds. Ponadnarodowych Układów Ramowych z dnia 31 stycznia 2012 r., s. 114.

⁷¹ Lub w przypadku gdy ochrona na poziomie krajowym uznawana jest za nieadekwatną.

⁷² Por. stanowisko eksperta związków zawodowych NORD w [Protokole z 6. posiedzenia](#) Grupy Ekspertów ds. TCA w dniu 11 października 2011 r., s. 4.

⁷³ Lamine A., *TCAs in the EU: Which Dispute Settlement Mechanisms?* [TCA w UE: wybór mechanizmu rozstrzygania sporów], Analiza przygotowana w ramach posiedzeń ekspertów akademickich EKZZ, 2015, s.24. Zob. także Marassi S., *Globalization and Transnational Collective Agreements, International and European Framework Agreements at Company Level* [Globalizacja i ponadnarodowe umowy ramowe, międzynarodowe i

występowania sporów w związku z interpretacją bądź wdrożeniem TCA lub nt. mechanizmów wykorzystywanych przez partnerów społecznych, gdy pojawiają się takie spory⁷⁴. A zatem nie wskazuje się na problem, problemem są tylko nierozwiązane spory. Nie jest to jednak jedyny sposób podejścia do tej kwestii: niezależne rozstrzygnięcie sporów odgrywa istotną rolę w kształtowaniu i pielęgnacji dialogu społecznego. Jest tak na poziomie krajowym, a tym bardziej na poziomie europejskim⁷⁵. Badania nad kształtowaniem mechanizmów mediacyjnych na poziomie krajowym wskazują również na to, że mediacja wymaga wsparcia rządowego, by stać się znaczącą alternatywą dla rozstrzygania sporów przed sądem⁷⁶. A zatem stworzenie mechanizmu mediacyjnego na poziomie europejskim może być skutecznym sposobem wspierania samego dialogu społecznego w UE⁷⁷.

Rola UE oraz podstawa prawna

Tworzenie prywatnych mechanizmów rozstrzygania sporów jest przede wszystkim domeną samych przedsiębiorstw prywatnych. Jednakże UE jest od dawna już aktywna w obszarze mediacji. W większości przypadków UE interweniuje w związku ze sporami konsumentów, a jej celem jest poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości zarówno w sprawach krajowych, jak i ponadgranicznych. Zaangażowanie UE opiera się na różnych przepisach traktatów i ma różnoraki charakter. Jedynym narzędziem UE mającym zastosowanie do sporów pracowniczych jest dyrektywa ws. mediacji z 2008 r. Dyrektywa ta przede wszystkim reguluje współdziałanie sądów i procedur mediacyjnych, aspekt, którym z definicji musi zajmować się prawo i którego nie mogą uregulować same strony. Dyrektywa dotyczy między innymi poufności informacji ujawnionych podczas mediacji na kolejnych etapach postępowania przed sądem, wpływu procedury mediacyjnej na okresy przedawnienia oraz egzekwowanie ugód⁷⁸. W tym zakresie dyrektywa zawiera zasady wiążące. Dyrektywa opiera się na przepisach Traktatu dotyczących współpracy sądowej w sprawach cywilnych i ma zastosowanie do mediacji w sporach

europejskie umowy ramowe na szczeblu przedsiębiorstwa], Bulletin of Comparative Labour Relations [Biuletyn porównawczych analiz stosunków pracy] (Blanpain, R. red.), 2015, s. 172.

⁷⁴ Grupa Ekspertów ds. Ponadnarodowych Układów Ramowych, sprawozdanie z dnia 31 stycznia 2012 r., s. 113; Międzynarodowe Centrum Szkoleń MOP (ITC/ILO), *Key issues for management to consider with regard to Transnational Company Agreements (TCAs); Lessons learned from a series of workshops with and for management representatives* [Kluczowe zagadnienia do rozważenia przez kadrę kierowniczą w odniesieniu do ponadnarodowych umów ramowych (TCA); wnioski z szeregu warsztatów z udziałem przedstawicieli kadry kierowniczej i dla przedstawicieli kadry kierowniczej], grudzień 2010, VP 2009/003, s. 22.

⁷⁵ Valdés Dal-Ré F., *Synthesis Report on conciliation, mediation and arbitration in the European Union* [Sprawozdanie podsumowujące ws. działań pojednawczych, mediacji i arbitrażu w Unii Europejskiej] z marca 2002 r. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214>; *Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives* [Analiza charakteru i skutków prawnych umów zawieranych między przedsiębiorstwami i przedstawicielami pracowników] — Grupa Ekspertów ds. Ponadnarodowych Umów Ramowych: 6. posiedzenie Grupy, które odbyło się dnia 11 października 2011 r., s. 89;

Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law [Zielona księga ws. pozasądowego rozstrzygania sporów w prawie cywilnym i handlowym] (COM(2002) 196 final), s. 8-10; Bruksela (Laeken) Rada Europejska w grudniu 2001, ust. 25 konkluzji Prezydencji Rady.

⁷⁶ Por. Tilman V., *Lessons learnt from the implementation of the EU Mediation Directive: the business perspective*; [Doświadczenia z wdrażania dyrektywy UE w sprawie mediacji z perspektywy przedsiębiorstw] — komunikat dla Działu tematycznego C Parlamentu Europejskiego: Prawa Obywatelskie i Sprawy Konstytucyjne, 2011 r. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201105/20110518ATT19584/20110518ATT19584EN.pdf> s. 13.

⁷⁷ Por. *Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law* [Zielona księga ws. pozasądowego rozstrzygania sporów w prawie cywilnym i handlowym] (COM(2002) 196 final), s. 22.

⁷⁸ Dyrektywa 2008/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych Dz.U. 2008, L 136/3.

ponadnarodowych. Inne narzędzia UE (nie mające tu zastosowania) zawierają zasady samej mediacji i charakteryzują rozjemców, jak również oferują wsparcie mechanizmów mediacyjnych, np. przez ustanowienie platformy wymiany informacji⁷⁹.

Tworzenie takich zasad nie jest jedynym sposobem stymulowania alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów. W systemach krajowych utworzenie rynku mediacyjnego wymaga również bardziej praktycznego wsparcia ze strony rządu: w drodze udzielania informacji i udostępniania ośrodków szkoleniowych, finansowania i organizacji badań nad najlepszymi sposobami postępowania oraz skutecznością, udzielania subsydiów i tworzenia infrastruktury⁸⁰. Rozwój w obszarze alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów konsumenckich wskazuje na to, w jaki sposób te metody wsparcia są powiązane: w ramach pakietu dotyczącego alternatywnego rozstrzygania sporów/rozstrzygania sporów drogą elektroniczną⁸¹ UE finansuje tworzenie i utrzymania platformy, dzięki której konsumenci mogą korzystać z krajowych mechanizmów pozasądowego rozstrzygania sporów, by rozwiązać spory ponadnarodowe. Jednakże, aby przyłączyć się do platformy, krajowy alternatywny mechanizm rozstrzygania sporów musi spełniać wymagania jakościowe dyrektywy w sprawie alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów.

Jeżeli — w odniesieniu do TCA — UE zdecyduje się raczej na wspieranie rozstrzygania sporów, a nie na jego regulowanie, jednym z rozwiązań mogłoby być sformułowanie minimalnych wymagań zarówno w odniesieniu do TCA, jak i zawartych w nich mechanizmów rozstrzygania sporów, jak również oferować praktyczną obsługę mediacyjną, w przypadkach gdy zarówno TCA, jak i procedura wewnętrzna spełniają powyższe wymagania minimalne. Inne środki wsparcia mogłyby polegać na zbieraniu informacji o najlepszych sposobach postępowania, formułowaniu klauzul modelowych i/lub regulaminów, które mogłyby być przyjmowane przez strony, oraz przygotowywaniu wykazu wyspecjalizowanych rozjemców. Żaden z tych środków nie wymaga przyjmowania wiążących aktów prawnych. Mogłaby wystarczyć odpowiednia strategia i odpowiedni budżet. Jednak gdyby UE miała sformułować wiążące zasady prowadzenia mediacji w sporach pracowniczych, wymagałoby to prawnej podstawy takiego umocowania w Traktatach.

Działania podejmowane przez inne międzynarodowe organizacje rządowe

W poprzednich akapitach niniejszego rozdziału doszliśmy do wniosku, że choć strony TCA mogą same tworzyć mechanizmy rozstrzygania sporów wynikających z wdrażania i interpretacji TCA, a jeżeli rzeczywiście tak uczynią, ponadnarodowy dialog społeczny może skorzystać ze wsparcia instytucjonalnego w obszarze rozstrzygania sporów. Skoro TCA z definicji mają charakter ponadnarodowy, poszczególne państwa nie są w najlepszej sytuacji, by oferować takie wsparcie. Jednakże TCA również nie są przeznaczone wyłącznie dla przedsiębiorstw wewnątrzunijnych. Istnieje

⁷⁹ Zob. np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich, Dz. U. 2013 L 165/1; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów, Dz.U. 2013 L 165/63. Inspiracją dla zasad mediacji opisanych w tych dokumentach były częściowo starsze zalecenia Komisji Europejskiej 98/257/WE (z dnia 30 marca 1998 r. co do zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich Dz.U. L 115/31) oraz 2001/310/WE (z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad dotyczących organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich, Dz.U. L 109/56).

⁸⁰ Tilman V., loc. cit., pkt 10.

⁸¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich, Dz. U. 2013 L 165/1; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów, Dz.U. 2013 L 165/63.

płynna granica między porozumieniami wyłącznie wewnątrz UE (EFA) a porozumieniami o zasięgu światowym (IFA). Dlatego konieczne jest również dowiedzenie się, jakie stanowisko w tej sprawie mają inne instytucje międzynarodowe. Najważniejsze podmioty, które należałoby uwzględnić, to Rada Europy, Komisja ONZ ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), MOP i ONZ.

Rada Europy przyjęła szereg zaleceń, które mają na celu promowanie mediacji w różnych obszarach prawa. W 2002 r. Komitet Ministrów przygotował Zalecenie (2002)¹⁰ ws. mediacji w sprawach cywilnych, które zachęca państwa członkowskie do wspierania mediacji i które zawiera szereg wytycznych i zasad dotyczących mediacji. Zalecenie ma również zastosowanie do sporów pracowniczych. Rada Europy nie wspiera indywidualnych procesów mediacji i nie zarządza nimi. Zatem, świadczenie przez UE usług mediacyjnych nie byłoby sprzeczne z pracami Rady Europy. Jednakże UE powinna poinformować Radę o swych planach i powinna zadbać o to, by wszelkie oferowane usługi mediacyjne były świadczone z poszanowaniem zasad przewidzianych w Zaleceniu 2002(10)⁸².

Komisja Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego (Uncitral) to wyspecjalizowane gremium w strukturach ONZ zajmujące się nowelizacją i ujednolicaniem zasad prowadzenia międzynarodowej działalności handlowej. W obszarze rozstrzygania sporów za obopólną zgodą UNCITRAL przyjął zestaw zasad modelowych w 1980 r. i modelowe przepisy w 2002 r. Zasady pojednawcze to kompleksowy zestaw zasad proceduralnych, które mogą uzgodnić strony w postępowaniu pojednawczym związanym z ich stosunkami handlowymi⁸³. Modelowe przepisy w zakresie międzynarodowego postępowania pojednawczego w sprawach handlowych⁸⁴ również zawierają podstawowe zasady rozwiązywania kwestii proceduralnych, jak również są bezpośrednio ukierunkowane na związek między postępowaniem pojednawczym a sądowym rozstrzygnięciem sporu w drodze orzeczenia. Zarówno zasady, jak i modelowe przepisy mają zastosowanie wyłącznie do sporów handlowych, co wydaje się wykluczać spory pracownicze. Mogłyby one jednak zainspirować do przyjęcia podobnych wytycznych w mediacji w sprawach pracowniczych w UE⁸⁵. UNCITRAL nie świadczy usług pojednawczych.

Celem MOP jest promowanie praw w miejscu pracy, zachęcanie do tworzenia godnych miejsc pracy, poprawa ochrony socjalnej i wzmocnienie dialogu w kwestiach zatrudnienia⁸⁶. MOP kieruje swoje działania przede wszystkim do państw oraz nadzoruje zgodność ich działań ze swoimi normami w drodze systemu sprawozdań. Jednakże MOP zwraca również uwagę na sytuację przedsiębiorstw wielonarodowych (MNE): już w 1967 r. MOP przyjęła Trójstronne oświadczenie w sprawie zasad dotyczących wielonarodowych przedsiębiorstw i polityki społecznej (oświadczenie MNE). Przedsiębiorstwa wielonarodowe oraz Dział Angażowania Przedsiębiorstw MOP odpowiadają za promocję i działania następcze w związku z powyższym oświadczeniem. Niedawno MOP wstępnie zaangażowała się w świadczenie usług mediacyjnych w tym obszarze: na stronie internetowej

⁸² <http://www.coe.int/en/>; Zalecenie (2002)¹⁰ Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie mediacji w sprawach cywilnych (przyjęte przez Komitet Ministrów dnia 18 września 2002 r. podczas 808 posiedzenia zastępców ministrów); w zakresie potrzeby współpracy między Radą Europy a UE zob. rezolucję nr 1 „Wymierzanie sprawiedliwości w XXI w.” przyjętą przez europejskich ministrów sprawiedliwości na ich 23. konferencji w Londynie w dniach 8-9 czerwca 2000 r., pkt. 5a.

⁸³ http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/1980Conciliation_rules.html

⁸⁴ http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/ml-conc/03-90953_Ebook.pdf

⁸⁵ UNCITRAL Modelowe przepisy regulujące międzynarodowe postępowanie pojednawcze w sporach handlowych z wytycznymi stosowania, s. 20; co interesujące umowa Rana Plaza z 2013 r. zawiera klauzulę arbitrażową, która zawiera wyraźne odesłanie do modelowych przepisów arbitrażu w sporach handlowych (nie zaś do modelowych zasad).

⁸⁶ Zob. <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>

poświęconej przedsiębiorstwom międzynarodowym stwierdza się, że „MOP udostępnia przedsiębiorstwom i związkom zawodowym, które pragną skorzystać z infrastruktury MOP, neutralne miejsce, gdzie można przedyskutować kwestie sporne”. Kilka niedawno opublikowanych dokumentów odnosi się do tych usług ułatwiających dialog między przedsiębiorstwami a związkami zawodowymi⁸⁷. W niedawno podpisanym porozumieniu ws. bezpieczeństwa pracy w branży odzieżowej w Bangladeszu urzędnik MOP został mianowany niezależnym przewodniczącym Prezydium, który ma nadzorować realizację postanowień porozumienia⁸⁸. Choć słyszy się również głosy sprzeciwu⁸⁹, wydaje się jasnym, że MOP analizuje możliwość wspierania dialogu społecznego przez świadczenie usług w zakresie rozstrzygania sporów, w tym tych dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych. Biorąc pod uwagę ścisłe powiązanie między normami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR) a treścią (zwłaszcza) IFA, jasno widać, że zagadnienia podejmowane w ramach bieżącej inicjatywy i prace MOP częściowo się pokrywają. Zatem koordynowanie wszelkich inicjatyw UE w tym obszarze z pracami MOP wydaje się rozsądne, zwłaszcza że Komisja Europejska i MOP współpracują już w zakresie prowadzenia bazy danych TCA.

Inne odnośne narzędzie znaleźć można w wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych⁹⁰. Te niewiążące wytyczne zawierają zalecenia od rządów zrzeszonych w OECD państw członkowskich dla przedsiębiorstw wielonarodowych działających na lub z ich terytorium w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Wytyczne zostały uzupełnione mechanizmem rozstrzygania sporów⁹¹. Mechanizmem rozstrzygania sporów zarządzają Krajowe Punkty Kontaktowe (NCP). Działalność NCP ogranicza się do skarg dotyczących naruszeń wytycznych, których dopuszczono się na terytorium danego państwa członkowskiego lub które zostały popełnione przez przedsiębiorstwo wielonarodowe z siedzibą na tym terytorium. Skargi te określane są terminem „szczególnych okoliczności”. Strona internetowa wyjaśnia, że „szczególne okoliczności nie są kasusami prawnymi, a NCP nie są organami sądowymi. NCP skupiają się na rozwiązywaniu problemów — oferują pomoc mediacyjną i ułatwiają dostęp do dobrowolnych i pozaprosesowych procedur (np. postępowania

⁸⁷ Strategia wdrażania mechanizmów działań podejmowanych w następstwie Trójstronnego oświadczenia ws. zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej (oświadczenie MNE) oraz działań promocyjnych, Rada Administracyjna 320 sesja, Genewa, 13–27 marca 2014 r. GB320-POL_10_[ENTER-140214-1]-En.docx s. 3 pkt A.f. Dialog 14. Usługi ułatwiające dialog między przedsiębiorstwem a związkiem zawodowym zaproponowane przez Grupę Roboczą i przyjęte przez Radę Administracyjną, są promowane przez stronę internetową helpdesku MOP dla przedsiębiorców oraz nową ulotkę promocyjną.

⁸⁸ Tymczasowy protokół z konferencji MOP 102 sesja, Genewa, czerwiec 2013 r., 6 pkt porządku obrad: Powracająca dyskusja nt. strategicznego celu dialogu społecznego na mocy oświadczenia MOP ws. Sprawiedliwości Społecznej na rzecz Sprawiedliwej Globalizacji — Sprawozdanie Komitetu ds. Powracającej Dyskusji nt. Dialogu Społecznego ILC102-PR11-[RELCO-130617-3]-En.docx 11/28 pkt 95. Tymczasowy protokół z konferencji MOP 102 sesja, Genewa, czerwiec 2013 r., 6 pkt porządku obrad: Powracająca dyskusja nt. strategicznego celu dialogu społecznego na mocy oświadczenia MOP ws. Sprawiedliwości Społecznej na rzecz Sprawiedliwej Globalizacji — Sprawozdanie Komitetu ds. Powracającej Dyskusji nt. Dialogu Społecznego ILC102-PR11-[RELCO-130617-3]-En.docx 11/28 pkt 96.

⁸⁹ Zob. poprzedni komentarz s. 11/27 pkt 94, gdzie przedstawiciel pracodawców podkreślił, że przedsiębiorstwa wielonarodowe nie są po przedstawicielach rządów, pracodawców i pracowników, czwartą siłą tworzącą MOP.”

⁹⁰ Wytyczne, wraz ze Światowymi, zwięzłymi wytycznymi i zasadami dotyczącymi praw przedsiębiorstw i praw człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, normami ISO 26000 oraz konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), są uznawane za podstawowy zestaw uznawanych międzynarodowo zasad i wytycznych dotyczących społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR)’. Obowiązująca w tej chwili wersja Wytycznych została przyjęta w 2011 r.. <http://mneguidelines.oecd.org/>

⁹¹ Na temat tych narzędzi zob. Theuws Martje i Van Huijstee Mariette, *Corporate Responsibility Instruments: A Comparison of the OECD Guidelines, ISO 26000 & the UN Global Compact* [Narzędzia odpowiedzialności przedsiębiorstw — porównanie wytycznych OECD, normy ISO 26000 i Światowych Zwięzłych Wytycznych ONZ], Amsterdam: Somo, grudzień 2013 r.

pojednawczego czy mediacji)”⁹². Postępowanie rozpoczyna się od konkretnej skargi i kończy oświadczeniem publicznym NCP, chyba że uniemożliwiają to konkretne względy prywatności. Prawo do wydawania oświadczenia daje NCP konkretne uprawnienia w zakresie pomocy stronom sporu, czego nie ma w przypadku całkowicie dobrowolnej mediacji.

W 2011 r. Rada Praw Człowieka ONZ przyjęła w swej rezolucji nr 17/4 z dnia 16 czerwca 2011 r. tzw. „Zasady Ruggie” [Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka]⁹³. Zasady dotyczące przedsiębiorstw wielonarodowych i praw człowieka obejmują prawo do skutecznej ochrony w przypadku naruszenia praw człowieka lub innych skarg dotyczących wdrażania zasad⁹⁴. Zasada 31 zawiera szczegółowe zasady mechanizmów pozasądowego rozstrzygania sporów⁹⁵. Tak jak w przypadku zasad OECD wytyczne zwracają szczególną uwagę na kwestię angażowania w procedurę innych zainteresowanych stron. Choć wytyczne nie ustanawiają mechanizmu mediacyjnego, a docelowo mają być stosowane (głównie) w odniesieniu do ochrony praw człowieka, zasady stosowania mechanizmów rozstrzygania sporów zawarte w tych wytycznych mogą posłużyć jako inspiracja, wraz z innymi zestawami przepisów i zasad sformułowanymi w tym celu.

Na zakończenie warto przyrzeć się Stałemu Trybunałowi Arbitrażowemu, utworzonemu w Hadze. Stały Trybunał Arbitrażowy, który powstał na mocy zawartego w 1899 r. traktatu, jest międzyrządową organizacją świadczącą społeczności międzynarodowej szereg usług w zakresie rozstrzygania sporów⁹⁶. W późnych latach 90. XX w. i w pierwszym dziesięcioleciu XXI w. Trybunał rozpoczął analizowanie potrzeby wyspecjalizowanych usług w zakresie rozstrzygania sporów w konkretnych obszarach, w tym w prawie pracy⁹⁷. Doprowadziło to do stworzenia wyspecjalizowanych usług: mechanizmu obsługi skarg związanych z ochroną środowiska oraz mechanizmów obsługi skarg zbiorowych. Dla tego typu sporów Trybunał przygotował fakultatywne zasady arbitrażu i mediacji, jak również przewodnik negocjacji i redagowania klauzul w zakresie rozstrzygania sporów. Trybunał prowadzi również wykaz wyspecjalizowanych arbitrów i na wniosek stron zaleci odpowiednią procedurę. Nie stworzono oddzielnych usług dotyczących prawa pracy. Niestety powszechnie dostępne dokumenty nie wyjaśniają powodów takiej decyzji.

Powyższy przegląd rozwiązań pokazuje, że alternatywne mechanizmy rozstrzygania sporów w ten czy w inny sposób zwróciły uwagę najbardziej właściwych podmiotów międzynarodowych. Alternatywne rozstrzyganie sporów postrzega się coraz częściej, jako kluczowy aspekt skuteczności ochrony prawnej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Co więcej mediację uznaje się za ważną, ponieważ jest ona sposobem poprawiania współpracy między zainteresowanymi stronami oraz wzmocnienia skutecznego wdrożenia zasad kodeksów pracy i praw człowieka. Szereg organizacji sformułowało przepisy i zasady dotyczące alternatywnego rozstrzygania sporów, które mogłyby posłużyć jako źródło inspiracji w tworzeniu europejskiego mechanizmu mediacyjnego. Jednakże niewiele organizacji stosuje

⁹² Zob. <http://mneguidelines.oecd.org/specificinstances.htm>. Podręcznik został przygotowany przez Instytut na rzecz Wypracowywania Konsensusu i jest finansowany przez Danię, Holandię i Wielką Brytanię.

⁹³ Zob. raport Centrum Badań nad Współpracą Międzynarodową (SOMO) s. 9 oraz http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁹⁴ Zob. Wiodące zasady, Rozdział III: dostęp do środków ochrony prawnej — http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

⁹⁵ Zasady te powinny być prawnie uzasadnione, odpowiedzialne, dostępne, przewidywalne, równe, przejrzyste, zgodne z prawami oraz powinny być stałym źródłem nowych doświadczeń.

⁹⁶ <http://www.pca-cpa.org/>.

⁹⁷ W sprawie ostatniej inicjatywy zob.: Międzynarodowe Biuro Stałego Trybunału Arbitrażowego, *Labor law beyond borders: ADR and the internationalization of labor dispute settlement [Prawo pracy ponad granicami: alternatywne mechanizmy rozstrzygania sporów oraz internacjonalizacja rozstrzygania sporów pracowniczych]*, Haga, Kluwer Law International, 2003.

samodzielnie mechanizmy alternatywnego rozstrzygnięcia sporów. Zajmując się tym zagadnieniem, UE powinna skonsultować się zarówno z MOP, jak i z OECD. Stały Trybunał Arbitrażowy może również stać się istotnym źródłem informacji w tym zakresie.

Modele mediacji

Analiza TCA zarejestrowanych w bazie danych UE/MOP wykazuje, że coraz większa liczba TCA zawiera postanowienia dotyczące rozstrzygnięcia sporów⁹⁸. Jednakże postanowienia te różnią się treściowo. Należy rozróżnić między procedurą skargi, którą może wszcząć każdy pracownik, i mechanizmami rozstrzygnięcia sporów, które zajmują się tylko sporami między kierownictwem a przedstawicielami pracowników. Jeżeli TCA zawierają bardziej rozbudowany i lepiej zdefiniowany mechanizm, powszechne jest stosowanie systemu wielopoziomowego, gdzie spór na poziomie krajowym rozwiązuje się najpierw na tym właśnie poziomie i przechodzi się na poziom międzynarodowy/ europejski, dopiero gdy nie uda się rozstrzygnąć sporu. Na kolejnym poziomie sygnatariusze będą próbować rozstrzygnąć spór między sobą, zwracając się o pomoc do strony trzeciej⁹⁹.

We wszystkich tych przypadkach przewiduje się spór między stronami (pracownicy i kierownictwo), raczej niż spór między różnymi poziomami po tej samej stronie (albo między pracownikami, albo na szczeblu kierowniczym). Z literatury poświęconej wdrażaniu TCA można wnioskować, że spory dotyczące wdrożenia TCA mogą również dotyczyć relacji między poziomem krajowym a ponadnarodowym po tej samej stronie stosunku pracy: krajowe związki zawodowe mogą próbować wprowadzić pewne zmiany w prawach i obowiązkach w TCA uzgodnionych przez (kon)federacje europejskie bądź światowe; kierownictwo krajowe może niechętnie wdrażać porozumienie zawarte przez zarząd centralny¹⁰⁰. Mediacja może zatem być użyteczna również w tych sporach (między poziomami). Jednakże obowiązujące przepisy nie zajmują się bezpośrednio tego typu sporami, które są ściśle związane z „wewnętrznymi sprawami” jednej ze stron porozumienia: albo przedstawicieli pracowników, albo kierownictwa przedsiębiorstwa wielonarodowego.

TCA w pewnych przypadkach odwołują się do interwencji stron trzecich, jednak tylko jako ostateczne rozwiązanie. W takim przypadku wydaje się, że jedynie strony podpisujące mogą skorzystać z zewnętrznego mechanizmu, choć brzmienie klauzul nie jest zawsze jasne w tym zakresie¹⁰¹. Zaletą takiego ograniczenia jest to, że niezależny mechanizm nie będzie wpływał na obowiązujące krajowe mechanizmy rozstrzygnięcia sporów (zasada pomocniczości). Niekorzystne natomiast jest to, że nie

⁹⁸ Analiza Auriane Lamine, potwierdzająca poglądy autorów, *TCAs in the EU: Which Dispute Settlement Mechanisms?* [TCA w UE: wybór mechanizmu rozstrzygnięcia sporów], analiza przygotowana w ramach posiedzeń ekspertów akademickich EKZZ, 2015, s.24. Zob. także Marassi S., cyt. powyżej, komentarz 7, s. 160 i kolejne. Przegląd Stefani Marassi wskazuje, że międzynarodowe porozumienia ramowe znacznie częściej zawierają mechanizmy rozstrzygnięcia sporów od ramowych porozumień europejskich (38 z 62 IFA w porównaniu z 15 z 60 EFA).

⁹⁹ Jeżeli w ogóle interwencja strony trzeciej została przewidziana. Zob. przegląd A. Lamine i A. Sobczaka, 2012, s. 145-146.

¹⁰⁰ Sobczak A., *Ensuring the effective implementation of transnational company agreements* [Zapewnienie skutecznego wdrożenia ponadnarodowych układów ramowych], *European Journal of Industrial Relations* [Europejski Dziennik Stosunków Pracy] 18(2) 2012, s. 139-151 i 146-8. Zob. również Leonardi, cyt. powyżej, komentarz 1, s. 13.

¹⁰¹ Analiza Auriane Lamine. Zob. przykłady TCA firm Loomis 2013, Skanska 2001 i G4S 2008 (niejasne rozgraniczenie), porozumienie międzynarodowe GDF Suez ws. praw podstawowych, dialogu społecznego i zrównoważonego rozwoju 2010 (wyłącznie sygnatariusze).

wszystkie zainteresowane strony mogą być zaangażowane w (określanie i) rozwiązywanie problemu, a problemy między poziomami nie zostaną adekwatnie ujęte.

Jeżeli promuje się mediację, jako mechanizm będącym wyjściem ostatecznym w rozwiązywaniu problemów z interpretacją i wdrażaniem między sygnatariuszami, wydaje się konieczne dalsze zbadanie korzyści, których należy się spodziewać w związku z „eksternalizacją” sporu poprzez zaangażowanie strony trzeciej. Czy celem „neutralnej strony trzeciej” powinno być wspieranie stron w komunikacji (mediacja w stylu harwardzkim), bez wyrażania opinii co do samego sporu lub jego ewentualnego rozwiązania? Czy też czy strona trzecia cieszy się swego rodzaju autorytetem, pozwalającym jej na wyrażanie opinii a nawet sugerowanie lub narzucanie rozwiązania?¹⁰² Od wyboru jednej z opcji zależy również wybór strony trzeciej: szczególnie w drugim przypadku, KE może odegrać aktywną rolę jako mediator. Przykład MOP lub Krajowego Punktu kontaktowego może stanowić wskazówkę w tym obszarze. Należy jednak pamiętać, że rola Komisji Europejskiej w związku z TCA zasadniczo różni się od roli Krajowych Punktów Kontaktowych, określonej w wytycznych OECD: rola Krajowych Punktów Kontaktowych nie tylko ogranicza się do sporów dotyczących prawidłowego stosowania wytycznych, mają one również prawo publikowania swej oceny sporu. Ani to ograniczenie, ani sankcje nie mają zastosowania, gdy Komisja Europejska ma być mediatorem w sporach w zakresie wdrażania i stosowania TCA.

¹⁰² Por. Drouin, [w:] Papadakis (red.), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework?* [Ponadgraniczny dialog społeczny i porozumienia: tworzące się światowe ramy stosunków pracy] Genewa: MOP Międzynarodowy Instytut Analiz Rynku Pracy/Międzynarodowe Biuro Pracy 2008, s. 255 i kolejne.

UPOWSZECHNIANIE PONADNARODOWYCH UKŁADÓW RAMOWYCH

Prof. dr Filip Dorssemont, Katolicki Uniwersytet w Lowanium

Upowszechnianie układów zbiorowych pracy

Dla celów niniejszego artykułu „upowszechnianie” odnosi się do strategii i środków, które pomagają w popularyzacji treści układów zbiorowych pracy. Układy zbiorowe pracy mają dwojaki charakter. Ich celem jest regulowanie relacji między sygnatariuszami (część obowiązkowa), jak również między pracodawcami i ich pracownikami (część normatywna). Z oczywistych powodów układy zbiorowe pracy są znane sygnatariuszom. Część obligatoryjna nie wymaga upowszechniania. Trzeba więcej, by upowszechnić część normatywną wśród zaangażowanych pracodawców i pracowników. W przypadku TCA, nawet objęci nimi pracodawcy nie konieczne będą sygnatariuszami porozumienia. Pod tym względem TCA różnią się od krajowych układów zbiorowych pracy. Bardzo często TCA są zawierane wyłącznie przez przedsiębiorstwo nadrzędne lub przedsiębiorstwo kontrolujące sieć innych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa zależne i podwykonawcy mogą nie zostać uwzględnieni w negocjacjach. Po stronie pracowników, indywidualni pracownicy nigdy nie są stronami podpisującymi układy. W najlepszej sytuacji może istnieć niebezpośredni stosunek umowny z podpisującym związkiem zawodowym, czyli z organizacją stowarzyszoną z podpisującym związkiem zawodowym.

Upowszechnianie można kształtować na różne sposoby. Po pierwsze strony podpisujące przekazują zaangażowanym pracodawcom i pracownikom, którzy mają z pracodawcą bezpośrednią umowę, informacje o (normatywnej) treści układu. Po drugie mogą one zarejestrować układ w instytucji prawa publicznego, która może mieć obowiązek rozpowszechniania kopii układu wśród zainteresowanych nim stron trzecich. We współczesnym świecie taki rejestr mógłby stać się powszechnie dostępny przez przeniesienie jego treści do bazy danych układów ramowych, która mogłaby być pobierana z Internetu. Po trzecie organy publiczne mogą zdecydować o publikacji układów, które zostały uznane za powszechnie wiążące, w dzienniku urzędowym lub przynajmniej oświadczyć, że są one powszechnie wiążące. W praktyce taki środek zostanie przyjęty w przypadku układów zbiorowych pracy uznanych za powszechnie wiążące na szczeblu branżowym lub międzybranżowym, nie w przypadku układów podpisywanych w przedsiębiorstwach. Pierwszy system upowszechniania może opierać się całkowicie na niezależnych ramach prawnych. Ponieważ pozostałe środki upowszechniające wymagają interwencji władz publicznych, wykraczają one poza zakres negocjacji zbiorowych. Muszą one być przyjęte przez organy, które są w stanie nałożyć na instytucje publiczne obowiązek zorganizowania takiego rejestru lub publikowania układów zbiorowych. Środki te oparte są na heteronomicznych ramach prawnych.

Niektóre z tych heteronomicznych przepisów prawnych można zilustrować konkretnymi przepisami ustawowymi (Ramka 1).

Rozróżnienie między informowaniem a rejestracją nie zawsze pokrywa się z bifurkacją między źródłami niezależnymi i heteronomicznymi. Rzeczywiście niektóre przepisy ustawowe nakładają na sygnatariuszy układów zbiorowych pracy obowiązek informowania swoich członków o treści tych układów.

Przykładem takiej praktyki legislacyjnej jest Art. 4 holenderskiej ustawy o układach zbiorowych pracy, który stanowi co następuje:

‘Eene vereeniging, welke eene collectieve arbeidsovereenkomst heeft aangegaan, draagt zorg dat ieder harer leden, die bij de overeenkomst betrokken is, zoo spoedig mogelijk den woordelijken inhoud der overeenkomst in zijn bezit heeft. [„Każde stowarzyszenie, które zawarło układ zbiorowy pracy, odpowiada za to, by każdy z jego członków, którego dotyczy ów zbiorowy układ pracy, możliwie jak najszybciej został poinformowany o jego dokładnej treści.”] Indien door de partijen eene toelichting op de collectieve arbeidsovereenkomst is opgesteld, geldt deze verplichting ook ten aanzien van de toelichting’ [Jeżeli strony przygotowują wyjaśnienie do zbiorowego układu pracy, powyższy obowiązek obejmuje również to wyjaśnienia”].

W innych porządkach prawnych taki obowiązek nie wymaga oddzielnego przepisu ustawowego, ponieważ można go wywieść z ogólnego obowiązku wykonywania postanowień *układu zbiorowego pracy w dobrej wierze*.¹⁰³

Upowszechnianie układów zbiorowych pracy: ewentualne zagrożenia niezależności zbiorowej

Choć heteronomiczne zobowiązania ustawowe w zakresie upowszechniania można postrzegać jako środek promowania negocjacji zbiorowych układów pracy, uznawanie tych układów w krajowym porządku prawnym wiąże się również z pewnymi konsekwencjami. W niektórych krajach instytucje publiczne wykorzystują procedurę rejestracyjną, by przeprowadzać wstępną kontrolę *ex ante* prawomocności tekstu, wiążącą się z treścią tych układów zbiorowych.¹⁰⁴ Istnienie procedury rejestracyjnej jest często niezbędnym warunkiem wiążącego charakteru układu zbiorowego pracy w danym porządku prawnym (np. we Francji, Holandii i Belgii).

Niezależne upowszechnianie ponadnarodowych układów ramowych (TCA)

Kwestię upowszechniania reguluje się czasem w sposób niezależny w ponadnarodowych umowach ramowych. Sam w sobie obowiązek zapisany w niezależnym instrumencie prawnym, by zarejestrować porozumienie w instytucji publicznej, jest problematyczny. Narzucanie obciążeń administracyjnych na te instytucje, czyli zmuszenie ich do rejestracji tych układów, jeżeli sygnatariusze zwrócą się z prośbą o to, nie mówiąc już o wydawaniu kopii tych dokumentów, wykracza poza zakres działań partnerów społecznych. Jednakże można wymienić kilka przykładów dobrowolnego zobowiązania się do rejestracji tekstu układów przez krajowy organ publiczny¹⁰⁵ lub nawet przez europejską bądź międzynarodową organizację publiczną.¹⁰⁶

Częściej ponadnarodowe układy ramowe zawierają przepisy odnoszące się do obowiązku poinformowania o ich treści. Jeżeli chodzi podmiot, na którym ciąży obowiązek upowszechniania, w większości tych porozumień występuje odesłanie do zarządu centralnego, zaś w mniejszej¹⁰⁷ liczbie

¹⁰³ Zob. Buelens J. i Rigaux M., *Inhoud van de collective arbeidsovereenkomst [Treść układu zbiorowego pracy]*; Cox G., Rigaux M. i Rombouts R., *Collectief onderhandelen [Negocjacje zbiorowe]*, Mechelen, Kluwer, 2006, s. 122.

¹⁰⁴ Zob. opis przypadku belgijskiego [w:] Cox G., *CAO's: moeilik evenwicht tussen autonomie en wettigheid [Zbiorowe układy pracy: trudna równowaga między niezależnością i prawomocnością]*, [w:] Humblet P. i Van Regenmortel A., *Markante standpunten [Istotne perspektywy]*, Antwerpia, Intersentia, 2015, s. 14-15.

¹⁰⁵ Zob. Suez (2007) (Samorządowy Urząd ds. Pracy i Zatrudnienia (Direction départementale du travail et de l'emploi)/ francuski Sąd Pracy (Conseil des prud'hommes)).

¹⁰⁶ Zob. Vivendi (1999): MOP.

¹⁰⁷ Zob. Arcelor (2005/2008), AKER (2008), EDF (2005/2009), Petrobas (2011), Norske Skog (2013), Danske Bank (2008).

porozumień obowiązek ten spoczywa na sygnatariuszach. Niektóre z tych postanowień są nieprecyzyjne w jednej lub kilku z poniższych kwestii:

- a) podmiot, który należy poinformować. Osoby, które należy poinformować, to od pracowników czy nowo zatrudnianych pracowników po przedstawicieli pracowników i/lub związki zawodowe, lub związki zawodowe lub przedstawicieli, w przypadku braku przedstawicieli;
- b) pytanie, czy należy rozpowszechniać kopie porozumienia;
- c) tłumaczenie tekstów¹⁰⁸;
- d) informacje dla podwykonawców i dostawców (szczególnie istotne w przypadku społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw).
Nie istnieją w zasadzie przepisy stypulujące wiążący charakter porozumienia wobec podwykonawców czy dostawców. Dość często używa się bardzo nieprecyzyjnych sformułowań¹⁰⁹;
- e) kwestia tego, czy upowszechnianie umowy wśród pracowników powinno następować ogólnie czy też, czy powinny to robić zarządy lokalne wśród pracowników na poziomie lokalnym.

Niektóre porozumienia wyraźnie stanowią, jak należy je upowszechniać, stwierdzając, że tekst ma zostać opublikowany w Intranecie lub Internecie¹¹⁰.

Kwestia upowszechniania w dyskusji nad (fakultatywnymi) Ramami Prawnymi

Kwestia upowszechniania układów ponadnarodowych została podkreślona w szeregu proponowanych „ram fakultatywnych”. W swojej pracy doktorskiej¹¹¹ Mathieu Hecquet zaproponował ustawowe zobowiązanie (*strony dochowujące należyte staranności*) do zarejestrowania układu zbiorowego pracy w organie właściwym na poziomie europejskim (Komisja Europejska), który może przeanalizować prawomocność układu. W przypadku niezarejestrowania układu, nie można się na niego powoływać w świetle prawa (sankcja niemożności stosowania). Co więcej autor przedstawia ustawowe zobowiązanie do przekazania tekstu do wiadomości wybranych czy też niewybranych przedstawicieli pracowników na poziomie wspólnotowej grupy przedsiębiorstw.

¹⁰⁸ Zob. AKER (2008) (odpowiednie tłumaczenie), Siemens (2012) (odpowiedzialność regionalnych jednostek biznesowych za tłumaczenie na dodatkowe języki), SODEXO (2011) (niniejsze porozumienie należy rozpowszechniać zarówno na poziomie globalnym, jak i lokalnym), AREVA (2011) (tłumaczenie na języki krajów, których przedstawiciele zasiadają w ERZ AREVA), Norske Skog ((2013) (tłumaczenie na właściwy język dostępne we wszystkich zakładach pracy), Pfeiffer (2010) (Pfeiffer informuje pracowników przedsiębiorstwa co do niniejszego porozumienia w odpowiednim języku krajowym) (zob. podobny sposób w porozumieniu Staedlera 2008), Generali (2013) (upowszechnianie we wszystkich oficjalnych językach państw członkowskich UE, w których działa przedsiębiorstwo), Veidekke (2012) (tłumaczenie porozumienia na odpowiednie języki dostępne w zakładach pracy), Total (2015) (tłumaczenie na kilka wymienionych języków), Danone (2011) (w języku danego kraju).

¹⁰⁹ Zob. Arcelor (2005/2008): ARCELOR wspiera i zachęca swoich podwykonawców i dostawców do uwzględniania tego porozumienia w polityce stosowanej we własnym przedsiębiorstwie; EDF (2013) (Grupa EDF poinformuje swoich podwykonawców o istnieniu tekstu porozumienia, w szczególności o zasadach ich dotyczących), ENI (2002/2009) (strony uzgadniają, że będą informować o wartościach i uzgodnieniach przyjętych w podpisanym porozumieniu w ENI i poza przedsiębiorstwem), Grupa VALEO (2012) (poinformuje swoich podwykonawców o istnieniu tekstu umowy, a w szczególności o zasadach mających zastosowanie do podwykonawców), Danone (2011) (rozdaje tekst porozumienia podwykonawcom i dostawcom).

¹¹⁰ Zob. AKER (2008), Solvay (2013), Safran (2015), Veidekke (2012), Umicore (2009), Total (2015).

¹¹¹ Hecquet M., *Essai sur le dialogue social [Rozprawa nt. dialogu społecznego]*, Paryż, LGDJ, 2007.

W kolejnej rozprawie doktorskiej, Even ¹¹² opowiadał się za ustawowym obowiązkiem rejestracji układu zbiorowego pracy, zawierającym kilka elementów (do czego inspiracją stał się art. 16 belgijskiej Ustawy ws. układów zbiorowych pracy i wspólnych komisji). Jeżeli te formalne warunki nie zostaną spełnione, układ nie zostanie zarejestrowany, a w związku z tym nie będzie uznawany za układ zbiorowy w świetle proponowanej dyrektywy.

We wniosku w sprawie dyrektywy (wcześniejszy art. 115 TFUE) przygotowanym w ramach propozycji Grupy Roboczej ds. Ponadnarodowych Negocjacji Zbiorowych w Europie — Przeszłość, Teraźniejszość i Przyszłość, kierowanej przez Edoardo Alesa, nie przewidziano żadnych ustawowych przepisów w związku z rejestracją czy upowszechnianiem. Jednakże w propozycji Grupy Roboczej przewidziano, że TCA w UE należy uwzględniać (transponować) w maksymalnej liczbie decyzji zarządów (**wiążące zgodnie z prawem krajowym lub utartymi praktykami**), ponieważ są w branży przedsiębiorstwa przynależące do branżowych bądź międzybranżowych organizacji pracodawców reprezentowanych w JNB-SL lub grupy przedsiębiorstw reprezentowane w JNBCL.

W sprawozdaniu Sciarry (*Towards a legal Framework for Transnational Company Agreements* [W kierunku ram prawnych dla ponadnarodowych układów ramowych]) przewiduje się, że wniosek w sprawie decyzji (wcześniejszy art. 288 w połączeniu z art. 152 TFUE) jest jedynie wiążący dla państw członkowskich, będących jego adresatami, zawiera fakultatywne ramy prawne i deleguje uprawnienia do Komisji Europejskiej, by przyjęła akty nieustawodawcze natury ogólnej. Wniosek w sprawie decyzji czyni państwa członkowskie odpowiedzialnymi za wdrożenie „TCA zgodnie z krajową tradycją prawną i aby dać wyraz odnośnym zmianom w prawie”. Co więcej sprawozdanie Sciarry zawiera interesujące elementy dotyczące upowszechniania. Wskazuje, że decyzja mogłaby nadać uprawnienia Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania stroną internetową jako wiarygodnym źródłem wszelkich odnośnych informacji, jako sposobem na upowszechnianie i jako wyrazem skutecznej współpracy między organami administracyjnymi państw członkowskich. Moim zdaniem sprawozdanie niejasno stwierdza, czy na zarządzie lub na stronach porozumienia będzie spoczywać zobowiązanie do jego rejestracji na takiej stronie internetowej, choć takie „zobowiązanie” wydaje się być częścią ich dobrowolnej decyzji przystąpienia do systemu „opt in”.

Ramka 1

Ustawowe zobowiązanie do zarejestrowania układu zbiorowego pracy w organie publicznym

a) Artykuł 18 belgijskie Ustawy w sprawie układów zbiorowych pracy i wspólnych komisji:

„Art. 18. La convention est déposée au Ministère de l'Emploi et du Travail. [Układ jest przekazywany Ministrowi ds. Zatrudnienia i Pracy.] Le dépôt est refusé lorsque la convention ne satisfait pas aux dispositions des articles 13, 14 et 16. [Minister odmawia rejestracji układu, jeżeli nie spełnia on postanowień art. 13, 14 i 16.]

Sont également déposées au Ministère de l'Emploi et du Travail: [Ministrowi ds. Zatrudnienia i Pracy przekazuje się również:]

1. l'adhésion à la convention d'une organisation ou d'un employeur;

¹¹² Even Z., *Transnational collective bargaining in Europe* [Negocjacje TCA w Europie], Haga, Boom Juridische Uitgevers, 2008.

2. la dénonciation d'une convention à durée indéterminée ou d'une convention à durée déterminée comportant une clause de reconduction'

- [1. oświadczenie w sprawie przystąpienia danej organizacji lub pracodawcy do układu;
2. informacje o bezterminowym układzie zbiorowym pracy lub układzie zbiorowym pracy zawartym na czas określony, zawierającym klauzulę automatycznego odnowienia]”.

Prawo nie przewiduje formalnych sankcji, choć niezarejestrowany układ zbiorowy pracy nie ma charakteru wiążącego przewidzianego w prawie. Obowiązek rejestracji odnosi się do układów zbiorowych pracy na poziomie przedsiębiorstwa, branży oraz do układów międzybranżowych (publikacja ogranicza się zaś jedynie do branżowych i międzybranżowych układów zbiorowych pracy). Na wniosek kancelaria dostarcza poświadczony odpis układu zbiorowego pracy, przy założeniu, że uiszczono opłatę.

b) § 7 niemieckiej Ustawy o układach zbiorowych pracy:

‘(1) Die Tarifvertragsparteien sind verpflichtet, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales innerhalb eines Monats nach Abschluß kostenfrei die Urschrift oder eine beglaubigte Abschrift sowie zwei weitere Abschriften eines jeden Tarifvertrags und seiner Änderungen zu übersenden; sie haben ihm das Außerkrafttreten eines jeden Tarifvertrags innerhalb eines Monats mitzuteilen. [„1) Strony układu zbiorowego pracy są zobowiązane do przesłania Federalnemu Ministerstwu Pracy i Spraw Społecznych w ciągu miesiąca po podpisaniu układu nieodpłatnie oryginału lub poświadczonego odpisu, jak również dwóch dodatkowych odpisów każdego układu zbiorowego pracy i zmian do niego; strony zobowiązują się również do poinformowania Ministerstwa w ciągu miesiąca, że dany układ zbiorowy pracy utracił moc obowiązywania]. Sie sind ferner verpflichtet, den obersten Arbeitsbehörden der Länder, auf deren Bereich sich der Tarifvertrag erstreckt, innerhalb eines Monats nach Abschluß kostenfrei je drei Abschriften des Tarifvertrags und seiner Änderungen zu übersenden und auch das Außerkrafttreten des Tarifvertrags innerhalb eines Monats mitzuteilen. [Dodatkowo strony zobowiązane są, do przesłania najwyższym organom ds. pracy w krajach, na których terytorium obowiązuje dany układ zbiorowy pracy bezpłatnie trzech odpisów układu zbiorowego pracy i zmian w nim w ciągu miesiąca od jego podpisania oraz do poinformowania również w ciągu miesiąca, że dany układ zbiorowy pracy przestaje obowiązywać.] Erfüllt eine Tarifvertragspartei die Verpflichtungen, so werden die übrigen Tarifvertragsparteien davon befreit. [Jeżeli jedna ze stron układu zbiorowego pracy wywiąże się z tego zobowiązanie, pozostałe jego strony są z niego zwolnione.]

*(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen Absatz 1 einer Übersendungs- oder Mitteilungspflicht nicht, unrichtig, nicht **vollständig oder nicht rechtzeitig** genügt.*

*[2) Niezgodnie z przepisami działa ten, kto umyślnie lub z braku należytej staranności wbrew postanowieniom ust. 1 nie spełni obowiązku przesłania dokumentów lub przekazania informacji, bądź też spełni go niewłaściwie, nie **w pełni lub z opóźnieniem.**] Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden. [Działanie niezgodne z przepisami może być ukarane grzywną.]*

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die Behörde, der gegenüber die Pflicht nach Absatz 1 zu erfüllen ist’.

[3) Organem administracyjnym w rozumieniu § 36 ust. 1 pkt 1 Ustawy o wykroczeniach jest organ, wobec którego zgodnie z postanowieniami ust. 1 strona ma zobowiązanie”].

Prawo niemieckie przewiduje karę administracyjną w postaci grzywny, jeżeli strony układu zbiorowego pracy zaniedbają obowiązek zarejestrowania go.

c) Artykuł L2261-1 francuskiego Kodeksu pracy stanowi:

‘Les conventions et accords sont applicables, sauf stipulations contraires, à partir du jour qui suit leur dépôt auprès du service compétent, dans des conditions déterminées par voie réglementaire’ [„Układy zbiorowe pracy i porozumienia mają zastosowanie, o ile przepisy nie stanowią inaczej, od dnia następującego po dniu zarejestrowania układu we właściwym organie, na warunkach określonych w przepisach prawnych”].

A zatem wiążący charakter układów jest zależny od ich rejestracji.

d) Tak samo jest w Holandii, gdzie artykuł 4 Ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń (Wet op de Loonvorming) stanowi, że — aby wejść w życie — układy zbiorowe pracy muszą zostać zarejestrowane w Ministerstwie Zatrudnienia.

Na organach publicznych spoczywa obowiązek publikowania decyzji lub oświadczenia dotyczącego powszechnie wiążącego charakteru porozumienia, w tym czasem publikacji tekstu układu zbiorowego pracy

a) Artykuł 25 i 26 belgijskie Ustawy w sprawie układów zbiorowych pracy i wspólnych komisji:

‘Art. 25. L’objet, la date, la durée, le champ d’application et le lieu de dépôt d’une convention conclue au sein d’un organe paritaire sont publiés par la voie d’un avis au Moniteur belge. [„Przedmiot, data, okres obowiązywania, zakres zastosowania i miejsce rejestracji układu zbiorowego pracy zawartego w siedzibie wspólnej komisji negocjacyjnej są publikowane w formie obwieszczenia w belgijskim Dzienniku Urzędowym (Moniteur belge).] Est, de même, publiée par la voie d’un avis au Moniteur belge, la dénonciation d’une convention à durée indéterminée ou d’une convention à durée déterminée comportant une clause de reconduction’ [W belgijskim Dzienniku urzędowym również w formie obwieszczenia publikuje się również informacje o bezterminowym układzie zbiorowym pracy lub układzie zbiorowym pracy zawartym na czas określony, zawierającym klauzulę automatycznego odnowienia”].

„Art. 30. Le dispositif de la convention rendue obligatoire est publié au Moniteur belge, en annexe à l’arrêté royal qui la rend obligatoire. [„Obowiązkowe postanowienia układu zbiorowego pracy są publikowane w belgijskim Dzienniku Urzędowym, jako załącznik do dekretu królewskiego (l’arrêté royal), w którym układ został uznany za obowiązujący.]

Lorsque la convention est rédigée en une seule langue, sa publication se fait toutefois en français et en néerlandais’ [Jeżeli układ zbiorowy pracy został przygotowany tylko w jednym języku, musi on zostać opublikowany w językach francuskim i niderlandzkim”].

b) § 5 ust. 7 niemieckiej Ustawy o układach zbiorowych pracy stanowi:

‘§ 5 7) Die Allgemeinverbindlicherklärung und die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit bedürfen der öffentlichen Bekanntmachung. [„§ 5 7) Uznane za powszechnie obowiązujący i zniesienie powszechnego obowiązywania wymagają podania do wiadomości publicznej.] Die Bekanntmachung umfasst auch die von der Allgemeinverbindlicherklärung erfassten Rechtsnormen des Tarifvertrages’ [Obowiązek podania do publicznej wiadomości obejmuje również uznane za powszechnie obowiązujące normy prawne układu zbiorowego pracy”].

c) Artykuł 5 holenderskiej Ustawy z dnia 25 maja 1937 r., „w sprawie powszechnie wiążących i niewiążących deklaracyjnych postanowień układów zbiorowych pracy” (‘tot het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten’):

„Artykuł 5

- 1. *Het besluit, waarbij de verbindendverklaring wordt uitgesproken, houdt in: [Decyzja, która przewidyuje wiążący charakter przepisów, zawiera]:*
 - *a. eene opgaaf van de bepalingen, waarop de verbindendverklaring betrekking heeft [a. przepisy, które uznaje się za wiążące];*
 - *b. eene opgaaf van het tijdstip, waarop de verbindendverklaring begint te werken en dat, waarop hare werking eindigt [b. datę, od której przepisy stają się prawnie wiążące, i datę, od której przestają obowiązywać];*
 - *c. voor zoover noodig eene omschrijving van het gebied, waar en van de werkzaamheden, waarop de verbindend verklaarde bepalingen van toepassing zijn [c. w razie konieczności opis obszaru oraz działań, do których odnosi się wiążący charakter postanowień].*
- 2. *Van een besluit omtrent verbindendverklaring wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant. [Informacja o decyzji dotyczącej obowiązywania jest publikowana w Dzienniku Urzędowym (Staatscourant).]*
- 3. *Van de verbindendverklaring wordt aanteekening gehouden in een register, dat ingericht is volgens voorschriften door Onzen Minister gegeven. [Decyzja o powszechnym obowiązywaniu zostaje odnotowana w rejestrze prowadzonym zgodnie z przepisami wydanymi przez nasze ministerstwo.] De collectieve arbeidsovereenkomsten, waarvan bepalingen verbindend zijn verklaard, worden als bijlagen bij het register bewaard. [Zbiorowe układy pracy, których postanowienia są uznane za wiążące, są zapisywane w rejestrze w postaci załączników.]*
- 4. *Het in het vorige lid bedoelde register met bijlagen ligt voor een ieder kosteloos ter inzage. [Rejestr, o którym mowa w powyższym ustępie, wraz z załącznikami, jest udostępniany do wglądu każdemu zainteresowanemu nieodpłatnie.] Schriftelijke inlichtingen, het register betreffende, worden tegen betaling der kosten vanwege Onzen Minister aan een ieder verstrekt’ Informacje pisemne dotyczące rejestru ministerstwo udostępnia każdemu zainteresowanemu na jego koszt”].*

Aby rozszerzyć obowiązywanie branżowego układu zbiorowego pracy na wszystkich (*erga omnes*), wymaga się publikacji decyzji, nie zaś samego układu zbiorowego pracy, w holenderskim Dzienniku

Urzędowym (*Staatcourant*). Układ zbiorowy pracy można przeglądać nieodpłatnie, jeżeli organy rządowe prowadzą rejestr układów zbiorowych pracy uznanych za powszechnie obowiązujące.

3. ANALIZA EKZZ ORAZ JEJ STANOWISKO W ODNIESIENIU DO NAJISTOTNIEJSZYCH ZAGADNIEŃ ZWIĄZANYCH Z FAKULTATYWNYMI RAMAMI PRAWNYMI

Celem fakultatywnych ram prawnych (FRP) jest wspieranie i promowanie dalszego rozwoju ponadnarodowych umów ramowych. Takie FRP powinny promować nowe narzędzie europejskiego dialogu społecznego, zgodnie z postanowieniami Traktatów, Europejskiej karty społecznej i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. FRP powinny opierać się na pełnym poszanowaniu niezależności partnerów społecznych i nie powinny kłaść się cieniem na negocjacjach układów zbiorowych pracy lub narzucać zmian w zasadach i praktykach ustalonej na poziomie krajowym w tych negocjacjach.

FRP można wdrożyć w drodze:

- decyzji Rady ws. wniosku Komisji Europejskiej;
- decyzji przygotowanej, podpisanej i niezależnie wdrożonej przez europejskich partnerów społecznych, zgodnie z postanowieniami art. 155 TFUE.

NEGOCJACJE

Przetawiona tu propozycja jest zgodna z niezależnością partnerów społecznych i w pełni szanuje tę niezależność, zgodnie z tym, co zapisano w Traktacie o Unii Europejskiej, jak również ich prawem do negocjacji zbiorowych, zgodnie z tym co przewidziano w art. 6 Europejskiej karty społecznej, jak również art. 28 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Aby zapewnić poszanowanie tych prerogatyw, istotne jest, aby:

- 1) FRP uznawały, że Europejskie Federacje Związków Zawodowych są jedynymi podmiotami negocjacyjnymi po stronie związków zawodowych, które mają dostęp do FRP.
- 2) FRP muszą pozostawać bez wpływu na procedury wewnętrzne przyjęte przez EFZZ w zakresie przyjmowania upoważnienia, podpisywania TCA i zarządzania nim.

1. Procedury EFZZ i dostęp do FRP

Uprawnienia negocjacyjne mają zasadnicze znaczenie dla bardziej wiążącego charakteru TCA, a w konsekwencji dla umożliwienia egzekwowania ich postanowień. Niektóre EFZZ przyjęły procedury pozwalające na zapewnienie sobie uprawnień do negocjowania i podpisywania TCA. Takie zasady są koniecznym acz niezależnym składnikiem fakultatywnych ram prawnych.

A zatem FRP powinny pozostawać bez wpływu na niezależność EFZZ. Nie powinny one ograniczać możliwości EFZZ, by określać swoje własne procedury.

Tak jak już stwierdzono EFZZ są i muszą pozostać niezależne w ustalaniu własnych procedur. Sama EKZZ może jedynie odegrać rolę w promowaniu stosowanych prawidłowych sposobów postępowania.

Ujednolicenie procedur EFZZ byłoby pożądane, jednak nie jest absolutną koniecznością dla prawidłowego funkcjonowania FRP. Istotne jest potwierdzenie, że wszelkie takie ujednolicenie musi

zostać uzgodnione w sposób niezależny przez EFZZ. Same FRP są inicjatywą na rzecz EFZZ zmierzającą do ustalenia procedur negocjacyjnych na poziomie ponadgranicznym z wielonarodowymi przedsiębiorstwami.

Jednakże w utartej praktyce można wskazać pewne kluczowe wspólne elementy takich procedur:

- a) wiodąca rola EFZZ w negocjacjach TCA;
- b) zaangażowanie ERZ-ów, w miejscach, gdzie zostały one utworzone, w negocjacje z przedsiębiorstwami wielonarodowymi;
- c) Podpisanie układu przez EFZZ — w pełni uprawnione na mocy mandatu nadanego wcześniej zgodnie z zasadami wewnętrznymi — wiąże wszystkich członków federacji.

W tym kontekście, aby wzmocnić uprawnienia negocjacyjne i do zawierania porozumień, EKZZ sugeruje, by procedury EFZZ wyraźnie potwierdzały, że otrzymały one mandat negocjacyjny oraz do podpisywania porozumień „w imieniu organizacji członkowskich”. Klauzulę tę powinien zawierać albo dokument ustanawiający EFZZ, albo formalna rezolucja przyjęta przez organy decyzyjne EFZZ. EFZZ powinny same kształtować swoje procedury, zgodnie ze specyfiką zasad ich tworzenia i z zasadami branży, w której działają.

W analizie należałoby się raczej skupić na powiązaniu wskazanych powyżej procedur i samych fakultatywnych ram prawnych (FRP).

FRP winny zajmować się zwłaszcza przedstawicielstwem na dwóch różnych poziomach.

1. Pierwszy dotyczy dostępu do samych FRP. Przedstawicielstwo odnosi się tu do przedstawicielstwa branżowego, tak jak w branżowych komitetach dialogu społecznego. Jedynym zadaniem FRP powinno być wybieranie organizacji, które będą mieć dostęp do FRP. W tym celu rozsądnie byłoby opieranie się na tym, co już istnieje w porządku prawnym UE. Dobrym punktem odniesienia może być decyzja 1998/500/WE.
2. Na drugim poziomie należy zadbać o to, by EFZZ skutecznie reprezentowały pracowników danego przedsiębiorstwa w negocjacjach. W tym przypadku przedstawicielstwo musi zostać potwierdzone na początku negocjacji, w drodze zwrócenia się do podmiotów negocjacyjnych o przedstawienie swego mandatu oraz sposobu jego otrzymania. FRP wprowadzają następujące zasady (mające zastosowanie do obu stron):
 - a) ujawnienie mandatu i
 - b) wzajemne uznanie stron.

Motyw preambuły może jednak zawierać informację, że procedury EFZZ uwzględniają FRP bez dalszych odniesień do charakteru procedur EFZZ. Z drugiej strony można w następujący sposób wprowadzić pewne definicje precyzyjnie wyjaśniające zagadnienie dostępu do FRP:

Artykuł X: Cel

Niniejsza decyzja ustanawia fakultatywne ramy prawne europejskich ponadnarodowych układów ramowych (zwanym dalej TCA), podpisanych przez Europejską Federację Związków Zawodowych, z jednej strony, i ponadgraniczne przedsiębiorstwo, ponadgraniczną grupę przedsiębiorstw lub dwa przedsiębiorstwa lub więcej przedsiębiorstw z siedzibą w co najmniej dwóch różnych państwach członkowskich, z drugiej strony (zwanym dalej „stronami negocjacji”).

Artykuł X: Definicje

- a) *Europejska Federacja Związków Zawodowych: organizacja reprezentująca pracowników na poziomie europejskim, zgodnie z postanowieniami art. 1 decyzji 1998/500/WE, w ramach której przyjęto również procedurę uzyskiwania uprawnień negocjacyjnych i do podpisywania europejskiego TCA;*
- b) *Procedura negocjowania i podpisywania TCA: procedura oficjalnie przyjęta przez organy decyzyjne Europejskiej Federacji Związków Zawodowych, której celem jest stworzenie ramowych zasad negocjowania TCA.*

2. Rola Europejskich Rad Zakładowych (ERZ)

Zasadnicza kwestia — ściśle związana z procedurą negocjacyjną — dotyczy zaangażowania Europejskich Rad Zakładowych. Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego stwierdza, że „w miarę możliwości europejskie rady zakładowe powinny być w pełni zaangażowane w negocjacje z europejskimi federacjami związków zawodowych, tym bardziej, że są one w stanie określić potrzebę/możliwość zawarcia ponadnarodowego porozumienia między przedsiębiorstwami, zainicjować proces i utorować drogę do negocjacji, a także pomóc w zagwarantowaniu przejrzystości i rozpowszechnieniu wśród zainteresowanych pracowników informacji związanych z porozumieniami”.

Faktem jest, że ERZ mają do odegrania rolę w tym obszarze oraz że FRP powinny wzmocnić partnerstwo między ERZ a EFZZ podczas negocjowania i wdrażania TCA. Jednakże zapewnienie, że EFZZ będą musiały uwzględniać ERZ jako podmioty negocjacyjne wychodzi poza stwierdzenia PE, może to również nie zgadzać się z poszanowaniem niezależności partnerów społecznych i prerogatyw związków zawodowych w zakresie negocjacji zbiorowych. Jest to spójne z proponowanym przez sam Parlament rozwiązaniem, że TCA powinny być podpisywane przez EFZZ.

Sam Parlament uznaje później, że niektóre europejskie federacje związków zawodowych stworzyły zasady angażowania europejskich rad zakładowych. Podejście Parlamentu odzwierciedla rzeczywistość i należy je odpowiednio uwzględnić.

Czerpiąc z tych doświadczeń, FRP powinny być neutralne i unikać wszelkich odniesień do dyrektywy ERZ. Decyzję dotyczącą kształtowania partnerstwa należy pozostawić podmiotom negocjującym i samym ERZ. Należy również powiedzieć, że decyzja ustanawiająca FRP może nie być właściwym narzędziem, by rozszerzyć kompetencje ERZ. Dyrektywa 2009/38 daje ERZ prawo do informacji i konsultacji w zakresie negocjacji i wdrażania TCA. Jest to wystarczająca podstawa dla ERZ, by rozpocząć rozmowy z EFZZ, w celu podjęcia niezależnej decyzji dotyczącej roli, jaką ERZ powinny odegrać we wdrażaniu porozumienia.

Jednakże w motywie preambuły można by zachęcić EFZZ do rozważenia odniesienia się do roli ERZ w ich procedurach, np.:

(xx) mając na uwadze, że Europejskie Rady Zakładowe, tam gdzie je ustanowiono, muszą być odpowiednio informowane o realizowanych procesach oraz angażowane w negocjacje TCA, ich wdrażanie i zarządzanie nimi, zgodnie z zasadami przyjętymi przez EFZZ i w samych TCA;

3. Egzekwowanie postanowień w przedsiębiorstwach kontrolowanych i podmiotach zależnych. Definicja przedsiębiorstwa wielonarodowego

Pracodawcy są ze swej strony zainteresowani wskazaniem najskuteczniejszego sposobu negocjacji, podpisywania i wdrażania TCA. Doświadczenia praktyczne pokazały, że zarząd centralny przedsiębiorstw wielonarodowych nie zawsze był w stanie narzucić wiążący charakter postanowień zarządom lokalnym i przedsiębiorstwom zależnym. Czasem jest tak dlatego, że są to niezależne prawnie jednostki

w strukturze korporacyjnej, a czasami dlatego, że są one przedsiębiorstwami zależnymi drugiego stopnia (czyli zależnymi w sposób pośredni).

Okoliczności te nie sprawiają, że TCA staje się porozumieniem wielu pracodawców. FRP uznają przedsiębiorstwo wielonarodowe za pojedynczą jednostkę gospodarczą i opierają się na woli pracodawcy sygnatariusza porozumienia do angażowania się we wszystkie działania opisane w TCA.

Biorąc pod uwagę korporacyjną strukturę przedsiębiorstw wielonarodowych, definicja kontroli nie wydaje się mieć zasadniczego znaczenia dla wdrażania podpisanych porozumień bez przeszkód. Określając kryteria nadrzędnego wpływu, FRP rzeczywiście naruszałaby dobrowolny charakter negocjacji i/lub swoją rolę w promowaniu porozumień.

Łatwiejszym rozwiązaniem jest zobowiązanie lokalnego kierownictwa i przedsiębiorstw zależnych do poszanowania postanowień porozumienia. W tym celu przedsiębiorstwo kontrolujące (nadrzędne) powinno angażować i informować przedsiębiorstwa zależne od samego początku. Można wskazać wiele rozwiązań¹¹³. Jedno z nich polega na przewidzeniu mechanizmu, dzięki któremu przedsiębiorstwa zależne niejako upoważniają podmiot negocjujący¹¹⁴, deklarując, że dla nich porozumienie będzie mieć charakter wiążący. W ten sposób przedsiębiorstwo kontrolowane i przedsiębiorstwa zależne (nawet na niższych poziomach) byłyby związane obowiązkiem egzekwowania postanowień i będą z mocy umowy odpowiadać za wszelkie ich niewdrożenie. To rozwiązanie można by stosować nawet do przedsiębiorstw zależnych drugiego poziomu, choć mogą wystąpić pewne trudności w zapewnieniu umocowania negocjacyjnego. Niezależnie od podjętej decyzji, tak jak stwierdzono powyżej w odniesieniu do EFZZ, jest to jedynie sugestia, a decyzję co do niej należy pozostawić samym przedsiębiorstwom wielonarodowym.

Tak jak w przypadku związków zawodowych, mandat podmiotu negocjującego ze strony przedsiębiorstwa wielonarodowego powinien również zostać ujawniony na początku negocjacji, by wyjaśnić zakres negocjowanego porozumienia. W związku z tym dobrze byłoby, gdyby przyjęto konkretne postanowienie wymagające przedstawienia wykazu kontrolowanych przedsiębiorstw i spółek zależnych objętych TCA.

Z drugiej strony FRP nie powinny ustanawiać jakichkolwiek zasad, które obligowałyby strony do wprowadzenia klauzul tworzących zobowiązania dla stron trzecich. W szczególności odnosi się to do klauzul narzucających stosowanie postanowień porozumienia przez podwykonawców bądź dostawców. Uwzględnienie takich zobowiązań należy pozostawić woli stron sygnatariuszy, tak by nie wpływać na promocyjną rolę FRP.

W świetle powyższych obserwacji FRP nie powinny wychodzić poza swoją rolę promocyjną i nie powinny wprowadzać ograniczeń, które położyłyby się cieniem na sprawnym przebiegu negocjacji. Nie ma obiektywnych powodów dla których FRP miałyby zawczasu ustalać, do czego przedsiębiorstwa będą miały dostęp wyłącznie na podstawie ich struktury korporacyjnej.

Wystarczy, aby:

- a) przedsiębiorstwo było rzeczywiście przedsiębiorstwem ponadgranicznym;
- b) zarząd centralny przedstawił swoje umocowanie. Ujawnienie mandatu pozwoli drugiej stronie dowiedzieć się, jakie przedsiębiorstwa zależne zostaną ujęte w negocjacjach i na jakich zasadach przedsiębiorstwa te są związane porozumieniem.

FRP mogłyby zająć się tą kwestią zarówno w preambule, jak i w głównym tekście.

¹¹³ Zob. Pisarczyk.

¹¹⁴ Jeżeli chodzi o stronę związkową, decyzję co do składu podmiotu negocjacyjnego należy pozostawić całkowicie niezależnej decyzji zainteresowanych stron. Zresztą prof. Pisarczyk sugeruje, że zarząd centralny powinien uwzględniać przedstawicieli z niższych poziomów kierowania w tym zespole.

(Xi) mając na uwadze, że definiowanie ponadgranicznego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw wykraczałoby poza założenia i zakres promocyjnego celu fakultatywnych ram prawnych, mając na uwadze, że zarząd centralny przedsiębiorstwa ponadgranicznego lub zarząd centralny przedsiębiorstwa kontrolującego ponadgraniczną grupę przedsiębiorstw powinien ujawnić, do jakiego stopnia jego podpis ma charakter wiążący dla przedsiębiorstw zależnych i kontrolowanych oraz do jakie przedsiębiorstw zależnych i kontrolowanych TCA będzie mieć zastosowanie;

(Xii) mając na uwadze, że ujawnienie uzgodnionych mechanizmów kontroli stosowanych przez zarząd centralny wobec jednostek znajdujących się na terytorium UE i poza nim jest warunkiem wstępnym przystąpienia przedsiębiorstwa ponadgranicznego lub ponadgranicznej grupy przedsiębiorstw do TCA;

Artykuł XX Definicje

...

x) przedsiębiorstwo ponadgraniczne: dowolne przedsiębiorstwo zatrudniające pracowników w co najmniej dwóch państwach członkowskich;

y) ponadgraniczna grupa przedsiębiorstw: dowolna grupa przedsiębiorstw zatrudniająca pracowników w co najmniej dwóch państwach członkowskich, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedsiębiorstwa kontrolowanego;

z) przedsiębiorstwo: dowolny pracodawca zarejestrowany jako przedsiębiorca w państwie członkowskim;

Artykuł XX: Ujawnienie uprawnień

Na początku procesu negocjacji obie strony mają obowiązek ujawnienia otrzymanych uprawnień. Ujawnienie uprawnień ma dowodzić umocowania stron negocjacji do działania w imieniu reprezentowanych podmiotów oraz do podejmowania wiążących je decyzji.

Artykuł X: Zakres TCA

Podmioty negocjujące określą działalność bądź przedsiębiorstwa, dla których uzgodnione w TCA postanowienia będą wiążące, korzystając z następujących możliwości:

- a) określenie listy działań lub przedsiębiorstw, które będzie obejmować TCA;
- b) ustalenie kryteriów, zgodnie z którymi można określić, w jaki sposób spółka nadrzędna kontroluje przedsiębiorstwa zależne.

W przypadku opcji a), strony określą również procedury uaktualniania wykazu oraz będą podawać zmiany do publicznej wiadomości.

W ramach opcji b) organizacja, która działa w imieniu pracowników, w dobrej wierze i w duchu uczciwej współpracy z zarządem centralnym, musi być w stanie regularnie oceniać zmiany w strukturze korporacyjnej przedsiębiorstw ponadgranicznych lub ponadgranicznej grupy przedsiębiorstw.

EGZEKOWANIE POROZUMIENIA I JEGO POWIĄZANIE Z INNYMI POSTANOWIENIAMI

1. Skutek bezpośredni

W FRP preferuje się raczej rozwiązanie, które sprawia, że porozumienie ma bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich. Oznacza to, że podpis na szczeblu europejskim wiązałby nie tylko strony podpisujące, lecz również tych, których strony te reprezentują, w ten sposób przyznając prawa indywidualnym pracownikom.

W takiej sytuacji korzyść polegałaby na tym, że porozumienie byłoby wdrażane w każdym państwie członkowskim na podstawie prawa krajowego, zasad ustalonych w negocjacjach zbiorowych oraz praktyk, którymi rządzą się takie negocjacje w danym kraju. Oznacza to, że TCA działałaby w ramach krajowego porządku prawnego w taki sam sposób, jak krajowy układ zbiorowy pracy. Tego typu technika prawodawcza nie jest niczym nowym w UE, jednak wynika z niej, że TCA działałby różnie w zależności od kraju. Nie wpłynęłoby to negatywnie na promocyjny cel FRP, wręcz przeciwnie, zostałby on wzmocniony. Rzeczywiście celem FRP nie jest ujednolicanie systemów krajowych czy zmienianie ich funkcjonowania. Ponieważ nie wprowadza się nowych mechanizmów egzekwowania, FRP wyjaśniałaby jedynie, w jaki sposób TCA funkcjonują na poziomie krajowym. Podpisanie TCA na poziomie europejskim — w pełni uzasadnione uprawnieniami przekazanymi wcześniej zgodnie z procedurami wewnętrznymi — w zasadzie pomogłoby podmiotom negocjującym uzyskać pożądane efekty bez uciekania się do kosztownych i nieprzewidywalnych rund negocjacyjnych w każdym kraju.

Takie podejście zostało opisane w literaturze przedmiotu i odzwierciedla rzeczywistość w przypadku wielu TCA.

„Zaakceptowanie różnic krajowych oznacza, że [TCA] ma bezpośrednie skutki w każdym państwie członkowskim, dokładnie tak samo, jak układy zbiorowe pracy w konkretnym krajowym ustroju prawnym. ... Akceptacja różnic nie jest jedynie ideą polityczną. Jest to również zasada prawna i kwestia skuteczności”.

FRP nie regulują szczegółów, raczej dążą do realizacji celu, jakim jest skuteczność postanowień „*effet utile*”.

„Możemy obstawać przy koncepcji, że partnerzy społeczni na poziomie wspólnotowym nie zależą od porozumień transpozycyjnych. [TCA] jest skuteczna, jak gdyby została transponowana, ponieważ ... w każdym państwie członkowskim należy ją traktować jak porozumienie krajowe”¹¹⁵.

Powyższy argument, który ukuto, by potwierdzić ważność negocjacji prowadzonych na mocy art. 154 i 155 TFUE, można w sposób uzasadniony rozszerzyć na dyskusję nt. charakteru prawnego TCA. Czym jest zasada wzajemnego uznawania? Niczym innym jak akceptacją krajowych różnic.

TCA należy postrzegać jako samodzielny poziom. Ale po wypracowaniu i podpisaniu porozumienia, należy je stosować na poziomie krajowym. Jeżeli chodzi o moment wdrożenia, krajowi/ lokalni partnerzy społeczni — związani wcześniej przekazanymi im uprawnieniami — wspólnie za to odpowiadają i mają obowiązek wdrożyć porozumienie tak, jakby było to porozumienie zawarte na poziomie przedsiębiorstwa w oparciu o przepisy prawa krajowego. W takiej sytuacji można potwierdzić, że TCA są porównywalne i muszą być wdrażane jak porozumienia krajowe.

Aby jeszcze umocnić uprawnienia, do klauzuli przystąpienia (opt-in) należałoby dodać postanowienie, które mogłoby wyjaśnić powiązanie między stronami sygnatariuszami i podmiotami odpowiedzialnymi

¹¹⁵ Oba cytowane ustępy pochodzą z Deinert O., *Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy* [Sposoby wdrażania europejskich układów zbiorowych pracy i ich wpływ na autonomię zbiorową] Industrial Law Journal [Dziennik Prawa Stosunków Pracy], t. 32, s. 317-325, Oxford University Press, 2003.

za egzekwowanie postanowień porozumienia na poziomie krajowym. Klauzula ta mogłaby brzmieć następująco:

„Przystępując do FRP, strony będące sygnatariuszami i ci, których reprezentują uznają, że TCA mają taką samą wartość prawną jak układ zawarty przez przedsiębiorstwo na szczeblu krajowym; TCA obejmuje tych samych pracowników, co układ zawarty przez przedsiębiorstwo w danym systemie prawnym i jest egzekwowany tak samo jak krajowy układ zawarty przez przedsiębiorstwo. Rzeczywiście procedura udzielania mandatu oznacza, że w krajowym systemie prawnym krajowe związki zawodowe i firmy zależne, które upoważniły europejskich partnerów społecznych do negocjowania i podpisania układu, uznają, że TCA ma takie same skutki jak podpisany przez nich układ na poziomie przedsiębiorstwa zgodnie z krajowym prawem oraz zasadami i praktykami uzgodnionymi w negocjacjach zbiorowych.”

2. Klauzula nieobniżania poziomu ochrony i klauzula najwyższego uprzywilejowania

Jedną z konsekwencji TCA jest ich potencjalny wpływ na obowiązujące układy zbiorowe pracy, które stosuje się w tym samym przedsiębiorstwie lub do tej samej działalności. Chyba że podmioty negocjujące zajmują się innymi zagadnieniami, niż kwestie, które uregulowano krajowymi zbiorowymi układami pracy, a ponieważ często tak właśnie jest w negocjacjach ponadgranicznych, zatem problem w ogóle nie występuje. Z analizy TCA wynika, że związki zawodowe i przedsiębiorstwa ponadnarodowe same się ograniczają, jak gdyby przyświecała im spontanicznie przyjęta zasada pomocniczości w negocjacjach zbiorowych.

Choć potencjalne i niejasne negatywne oddziaływanie poziomów ponadgranicznego i krajowego w negocjacjach zbiorowych postrzegane jest jako powód nieangażowania się w negocjacje ponadnarodowe, FRP nie mogą zignorować tej kwestii.

Należy zatem zająć się kwestią wprowadzenia gwarancji działających na dwóch różnych poziomach.

1. FRP zachęcają do bardziej usystematyzowanego podejścia do negocjacji zbiorowych, jednak nie powinny stanowić uzasadnienia dla ograniczenia ogólnego poziomu ochrony pracowników wynikającego z przepisów prawa, układów zbiorowych pracy oraz sposobu postępowania w krajach, gdzie TCA jest wdrażane.. Wskazuje to na konieczność uwzględnienia klauzuli o nieobniżaniu poziomu ochrony w FRP. Przywołuje to koncepcję stosowaną już w prawodawstwie UE dotyczącym kwestii pracowniczych i koncentruje funkcjonowanie TCA wokół celu, którego osiągnięcie uzgodniły strony („effet utile”).
2. Kolejne zabezpieczenie dotyczy pojedynczych TCA i zgodności jego postanowień z postanowieniami układu zbiorowego pracy stosowanego na podstawie przepisów krajowych w odniesieniu do działalności, której dotyczy TCA. Biorąc pod uwagę ograniczony zakres uprawnień UE w obszarze stosunków pracy, projekt FRP nie może pomijać faktu, że zrównoważona i stabilna relacja między dwiema stronami w danej branży może powstać raczej w oparciu o krajowe normy prawne. Dla swej skuteczności taka równowaga interesów — określona w krajowych układach zbiorowych — powinna zostać zapewniona w taki sposób, by nie unicestwiać wartości dodanej negocjacji ponadgranicznych. Kwestią tą należy zajmować się w zależności od przypadku. Każda TCA musi zawierać klauzulę przejrzystości, która określa relację pomiędzy samą TCA a innymi układami zbiorowymi pracy, mającymi zastosowanie do działalności wielonarodowego przedsiębiorstwa. FRP mogą ustanowić postanowienia awaryjne w przypadku, gdy strony nie uwzględnią klauzuli przejrzystości w TCA. Przepisy awaryjne powinny opierać się na zasadzie, że TCA nie może pogarszać warunków pracy uzgodnionych na poziomie krajowym i automatycznie zawieszają postanowienia TCA, które przewidują mniej korzystne rozwiązania dla pracowników. A zatem zastosowanie mają najkorzystniejsze dla pracowników przepisy.

Artykuł x: Klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony

Wdrożenie postanowień tej decyzji nie może stanowić uzasadnionej podstawy ograniczenia ogólnego poziomu ochrony przysługującej pracownikom. Niniejsza decyzja nie narusza prawa partnerów społecznych do zawierania, na odpowiednim poziomie — w tym europejskim — porozumień dostosowujących lub uzupełniających przepisy tej decyzji, aby uwzględnić szczególne okoliczności.

Artykuł x: Klauzula przejrzystości

Podmioty negocjujące powinny uzgodnić klauzulę przejrzystości określającą, które przepisy obowiązują w przypadku sprzeczności między postanowieniami TCA i dowolnego obowiązującego porozumienia krajowego.

Jeżeli nie przewidziano klauzuli przejrzystości, w przypadku sprzeczności postanowień TCA i postanowień dowolnego obowiązującego porozumienia krajowego, zastosowanie ma zasada najkorzystniejszego rozwiązania dla pracowników.

3. Monitorowanie skutków TCA

Jest to jedna z najczęściej występujących klauzul w TCA. Klauzule takie obejmują procedury wspólnej oceny, sprawozdawczości, ustalania szczególnych zobowiązań itd.

Celem takich klauzul jest zazwyczaj rozszerzenie skutków porozumień na strony trzecie, takie jak podwykonawcy i dostawcy. Jak już zauważyliśmy, FRP nie mogą stanowić podstawy do rozszerzenia skutków TCA na wymienione powyżej podmioty. Przeciwnie FRP mogą poprawić egzekwowanie TCA, przewidując bezpośrednie i wiążące skutki procedur monitorowania, w tym takie, które zobowiązują wszystkie przedsiębiorstwa zależne grupy przedsiębiorstw do uwzględniania przepisów społecznych z TCA podczas ustaleń handlowych z podwykonawcami i dostawcami.

Dlatego motyw preambuły mógłby wezwać strony będące sygnatariuszami do wspólnego zobowiązania się do monitorowania i oceny egzekwowania porozumienia. Równocześnie strony należałoby zobowiązać, by w tym celu przewidziały w TCA specjalną procedurę. Postanowienie to mogłoby brzmieć następująco:

„(xx) mając na uwadze, że strony sygnatariusze powinny wspólnie zobowiązać się do monitorowania, okresowej sprawozdawczości i oceny skutecznego egzekwowania postanowień oraz określić specjalną procedurę w tym celu”.

MECHANIZM ROZSTRZYGANIA SPORÓW

Strony sygnatariusze dowiodły, że są w stanie stworzyć różnego rodzaju mechanizmy wspólnego rozstrzygania sporów w zakresie interpretacji czy stosowania TCA¹¹⁶. Należy zagwarantować istnienie mechanizmu rozstrzygania sporów, a FRP powinny zachęcać strony do wybierania własnych rozwiązań.

Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że TCA mają zastosowanie w różnych, nieujednoliconych porządkach prawnych oraz że ich wiążący charakter wynika z europejskiego aktu prawnego, jak również że dokonuje się ich wykładni w wielu językach, nie wszystkie spory związane z wdrożeniem TCA można rozwiązać korzystając wyłącznie z zawartych w TCA postanowień. Co więcej istnieje również ryzyko, że z braku zewnętrznego mechanizmu rozstrzygania sporów, strony mogłyby zdecydować się na ponowne podjęcie negocjacji, czego skutkiem byłby nieustający brak równowagi interesów skonfliktowanych stron. Przeciwnie należy zachować możliwość rozwinięcia w pełni potencjału społeczno-ekonomicznego TCA, jego stabilności i utrzymania wypracowanych w ramach porozumienia wyników. Z tego względu korzystnym rozwiązaniem byłoby, gdyby mechanizm zewnętrzny zawierał odesłanie do zewnętrznego organu alternatywnego rozstrzygania sporów.

Pozasądowy mechanizm rozstrzygania sporów pomógłby stronom rozstrzygnąć spory i utrzymać porozumienie w mocy. Takie rozwiązanie niesłoby z sobą zasadniczą wartość dodaną: zebrane orzecznictwo w sprawach prywatnych mogłoby stanowić swego rodzaju kompendium, które następnie stałoby się rozwiązaniem praktycznym pozwalającym na rozstrzyganie podobnych sporów w przyszłości.

Jednakże podczas redagowania FRP należy uwzględnić wszystkie dostępne rozwiązania, które stanowią alternatywę dla publicznego wymiaru sprawiedliwości. Arbitraż nie jest zgodny z duchem FRP, gdyż w każdej sytuacji próbuje się w jego ramach pójść na ustępstwa, które osłabiają pierwotny stosunek umowny. Sprawia ta, że strony są bardziej skoncentrowane na określeniu kosztów i korzyści naruszenia postanowień umowy, nie zachęca ich zaś do przestrzegania jej postanowień.

Ramy prawne, które wspierają negocjacje, jednak nie wpływają na nie, powinny skupiać się raczej na rozwiązaniach zgodnych z zasadą „*pacta servanda sunt*” (*umów należy dotrzymywać*). Z tego punktu widzenia mediacja lepiej wpisuje się w cele FRP. Zmniejsza ona ryzyko ponownych negocjacji, poprawia stabilność porozumienia i pozwala uniknąć ewentualnego niepożądanego wpływu stron trzecich na stosunki stron. Z tego powodu rozwiązania umożliwiające stronom, które nie podpisywały porozumienia, dostęp do mechanizmów alternatywnego rozstrzygania sporów wykracza poza zamysł samych FRP. Oznacza to, że strony trzecie, które twierdzą, że naruszono postanowienia TCA muszą najpierw zwrócić się do stron podpisujących. Tylko strony, które podpisały TCA mogą zwrócić się do organu alternatywnego rozstrzygania sporów, jeżeli nie będą w stanie samodzielnie rozstrzygnąć kwestii spornej stosując procedury wewnętrzne ustalone w ramach TCA. Mogłoby to jeszcze wzmocnić niezależność tego rodzaju porozumień.

Jest tak, dopóki naruszenie postanowień porozumienia czy samo porozumienie nie ma negatywnego wpływu na uzasadnione interesy strony sporu lub zaangażowanej strony trzeciej. Jeżeli taka sytuacja wystąpi, nic nie może przeszkodzić tym jednostkom (niezależnie od tego, czy są sygnatariuszami czy też nie) w dochodzeniu swoich praw poprzez wniesienie pozwu do sądu.

W decyzji FRP należy trzymać się następujących zasad:

- FRP powinny zachęcać podmioty negocjujące do uwzględnienia mechanizmów rozstrzygania sporów w podpisywanych porozumieniach, polegających na zwróceniu się w ostateczności do organu zajmującego się alternatywnym rozstrzygnięciem sporów;
- Jedynie strony podpisujące porozumienie powinny być uprawnione do skorzystania z alternatywnej metody rozstrzygania sporów i tylko one powinny mieć do niej dostęp;

¹¹⁶ Lamine A., *TCA in the EU: Which Dispute Settlement Mechanisms?*, [TCA w UE: wybór mechanizmu rozstrzygania sporów], analiza przygotowana w ramach posiedzeń ekspertów akademickich EKZZ, 2015, s.24.

- Ustanowienie mechanizmu alternatywnego rozstrzygania sporów należy przekazać Komisji Europejskiej na mocy art. 290 TFUE, skoro promocja i ułatwianie dialogu między pracownikami a zarządem należy do jej zadań, co wynika z postanowień art. 154 TFUE;
- Akt delegowany powinien uwzględniać pewne ograniczenia uwzględnione w decyzji FRP.

Ducha przepisu można by doprecyzować w motywie preambuły w następujący sposób:

(xx) mając na uwadze, że TCA powinna określać wspólną odpowiedzialność stron sygnatariuszy za jej wdrożenie, jak również określać wewnętrzny mechanizm rozpatrywania skarg służący zarówno przedstawicielom pracowników, jak i zarządu, których dotyczy treść umowy, każda z podpisujących stron powinna nadal mieć możliwość zgłoszenia sporu do organu mediacyjnego na poziomie europejskim;

(xxi) mając na uwadze, że taka struktura mediacyjna powinna zostać określona w ramach aktu delegowanego Komisji Europejskiej, by utworzyć pozasądowy mechanizm rozstrzygania sporów, do którego będą miały bezpłatny dostęp wyłącznie strony sygnatariusze TCA; panel mediatorów powinien składać się z mediatora wyznaczonego przez każdą ze stron będących sygnatariuszami oraz trzeciego niezależnego eksperta wyznaczonego przez Komisję Europejską;

Dodatkowo artykuł decyzji powinien brzmieć następująco:

Artykuł X: Rozstrzyganie sporów

W okresie 9 miesięcy od wejścia w życie niniejszej decyzji Komisja Europejska ustanowi, w porozumieniu z europejskimi partnerami społecznymi, strukturę mediacyjną, która powinna charakteryzować się następującymi cechami:

- *zostaną sporządzone trzy wykazy specjalistów, by zapewnić zrównoważone przedstawicielstwo pracowników, pracodawców i neutralnych rozjemców;*
- *na każdym wykazie znajdzie się co najmniej jeden rozjemca z każdego państwa członkowskiego;*
- *wykaz rozwiązań przewidzianych w obowiązujących TCA;*
- *przepisy określające funkcjonowanie struktury mediacyjnej, w tym zapis, że jedynie strony podpisujące TCA mogą wnieść skargę w ramach alternatywnego mechanizmu rozstrzygania sporów.*

UPOWSZECHNIANIE

Podawanie do publicznej wiadomości jest narzędziem prawnym, które stosuje się w porządkach prawnych, w których układy zbiorowe mają zastosowanie do wszystkich (*erga-omnes*) w celu zagwarantowania pewności prawnej. Rejestracja porozumień może stać się rozwiązaniem prowadzącym do osiągnięcia celu, jakim jest informowanie o istnieniu porozumienia. Należy jednak określić na czym polega konieczność podawania TCA do publicznej wiadomości.

Jasnym jest, że TCA nie mogą mieć skutków *erga-omnes*. Nie stwierdza się również, że uzależnianie ważności TCA od procesu jej rejestracji wychodziłoby poza intencje FRP związane z podawaniem do powszechnej wiadomości. Jednakże biorąc pod uwagę ponadgraniczny wymiar stosunków wynikających z TCA, należy rozważyć pewne elementy dodatkowe:

- Należy zwrócić większą uwagę na upowszechnianie istnienia TCA. Dziś strona internetowa mogłaby być skutecznym narzędziem do przechowywania tekstów i udostępnianie ich ogółowi społeczeństwa;
- Ostateczny tekst porozumienia często powstaje przy współpracy wielu osób pracujących na odległość. Zasadnicze znaczenie ma jasne wskazanie oficjalnej, ostatecznej wersji tekstu;
- Tekst można czytać w różnych językach, które prawdopodobnie nie są językiem, w którym go zredagowano lub też strony zdecydowały się przyjąć tekst w kilku wersjach językowych. Wskazanie oficjalnej wersji używanej do interpretacji rzeczywistego zamiaru stron podpisujących ma zasadnicze znaczenie — problem ten jest dobrze znany praktykom zajmującym się prawem UE.

A zatem FRP powinny przewidywać mechanizm rejestracji — rozwiązanie pośrednie między reklamowaniem a jedynie rozdawaniem kopii czy informowaniem o porozumieniu.

Jednym z rozwiązań byłoby odniesienie się FRP do art. 152 TFUE i powierzenie Komisji Europejskiej zadania stworzenia odpowiedniego mechanizmu rejestracyjnego. A zatem FRP powinny określać, że Rolą Komisji nie będzie weryfikacja prawna. Komisja powinna jedynie sprawdzać kompletność elementów wymaganych w decyzji, by zakwalifikować dane porozumienie jako TCA. A zatem byłaby to wyłącznie kontrola zewnętrzna lub formalna kontrola *ex ante*.

Możliwy jest zatem przepis w następującym brzmieniu:

Artykuł x: Upublicznianie

W ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie niniejszej decyzji Komisja Europejska ustanowi mechanizm podawania treści ponadnarodowych układów ramowych do publicznej wiadomości. Na mechanizm ten składa się:

- *witryna internetowa w wolnym dostępie zaprojektowana w formie bazy danych;*
- *jasne określenie procedury rejestrowania nowego tekstu lub odnośnych zmian w tekście obowiązującym;*
- *udostępniony i łatwo dostępny oficjalny tekst TCA;*
- *jeżeli TCA istnieje również w innych językach, jasne wskazanie wersji oficjalnej, z której należy korzystać, interpretując tekst.*

Mechanizmy podawania do publicznej wiadomości spełniają wymagania związane z przejrzystością oraz rozpowszechnianiem obowiązujących porozumień na korzyść odbiorców i stron trzecich. Podmioty negocjujące przedłożą oficjalny tekst Komisji Europejskiej do publikacji. W celu jeszcze szerszego rozpowszechnienia porozumień strony podpisujące mogą dostarczyć Komisji Europejskiej również wersje w innych językach.

Jednakże mechanizm przekazywania do publicznej wiadomości nie wpływa na prawnie wiążący charakter porozumienia.

4. PRZYKŁADOWY PROJEKT EUROPEJSKICH FAKULTATYWNYCH RAM PRAWNYCH PONADNARODOWYCH UMÓW RAMOWYCH

DECYZJA NR [NUMER] PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Z DNIA [DATA] [lub alternatywnie DECYZJA EUROPEJSKICH PARTNERÓW SPOŁECZNYCH]

w sprawie fakultatywnych ram prawnych negocjacji ponadnarodowych układów ramowych między europejskimi federacjami związków zawodowych a przedsiębiorstwami ponadgranicznymi lub ponadgranicznymi grupami przedsiębiorstw

[Europejscy partnerzy społeczni]

lub

[Parlament Europejski i Rada]:

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 6 TUE,
- uwzględniając art. 152, art. 154 i art. 156 TFUE,
- uwzględniając art. 290 TFUE,
- uwzględniając Wspólnotową kartę socjalnych praw podstawowych pracowników, a w szczególności jej art. 12 i 13,
- uwzględniając Europejską kartę społeczną, a w szczególności jej art. 6,
- uwzględniając art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie transgranicznych rokowań zbiorowych i ponadnarodowego dialogu społecznego (2012/2292(INI)),
- uwzględniając decyzję Komisji Europejskiej 1998/500/WE z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim,

1) mając na uwadze, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie dbają o stworzenie warunków koniecznych do zapewnienia konkurencyjności gospodarki w Europie, a w tym celu — zgodnie z systemem otwartych i konkurencyjnych rynków — jej działanie powinno być ukierunkowane na tworzenie korzystnych warunków współpracy przedsiębiorstw;

2) mając na uwadze, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie stawiają sobie za cel promocję zatrudnienia, lepsze warunki życia i pracy — tak by umożliwić ujednolicenie przy jednoczesnej poprawie — właściwą ochronę socjalną, dialog między zarządem a pracownikami, tworzenie kadr zapewniających długofalowe zatrudnienie i zwalczanie wykluczenia społecznego;

- 3) mając na uwadze, że o taki rozwój sytuacji można zadbać nie tylko dzięki funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, który będzie promował ujednolicenie porządków społecznych, lecz również dzięki procedurom wynikającym z traktatów oraz dzięki zbliżeniu przepisów ustawowych, wynikających z rozporządzeń lub działań administracyjnych;
- 4) mając na uwadze, że w swej Zielonej księdze pt. Restrukturyzacja i przewidywanie zmian: wnioski wynikające z ostatnich doświadczeń (COM(2012)7 final) Komisja Europejska potwierdza, że ponadnarodowe układy ramowe (TCA) są jednym z dostępnych narzędzi zajęcia się społecznymi i gospodarczymi skutkami restrukturyzacji na poziomie przedsiębiorstwa w odpowiedzialny społecznie sposób. Opierając się na doświadczeniach dialogu społecznego prowadzonego na poziomie przedsiębiorstwa, TCA mogą przyczynić się do wcześniejszego sprawiedliwego rozdziału kosztów dostosowań w przedsiębiorstwach wielonarodowych i grupach przedsiębiorstw lub w sytuacjach trudnych, a zatem pomóc w zapobieganiu sporom pracowniczym, łagodzeniu ich i skracaniu ich trwania;
- 5) mając na uwadze, że ponadnarodowe umowy ramowe realizują potencjał dialogu społecznego w zajmowaniu się restrukturyzacją, reorganizacją i przewidywanymi działaniami. Poza samą organizacją dialogu społecznego, porozumienia odnoszą się do konkretnych zagadnień, takich jak zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy, równouprawnienie w zatrudnieniu, szkolenia i mobilność, planowanie kariery zawodowej i potrzeb w zakresie umiejętności, działania zmierzające do przeciwdziałania zwolnieniom oraz środki towarzyszące w przypadku restrukturyzacji;
- 6) mając na uwadze, że pojawiają się problemy kładące się cieniem na sprawnym rozwoju negocjacji na poziomie ponadnarodowym, które przede wszystkim dotyczą wskazania podmiotów zaangażowanych w negocjacje oraz przejrzystości ponadnarodowych układów ramowych;
- 7) mając na uwadze, że aby skorzystać z TCA w tworzeniu jednolitego rynku, należy usunąć niepewność w zakresie charakteru prawnego TCA, przyjmując zestaw zasad, które będą promować dobrowolne i niezależne negocjacje pomiędzy zarządem przedsiębiorstw wielonarodowych lub wielonarodowych grup przedsiębiorstw i ich pracownikami;
- 8) mając na uwadze, że przedsiębiorstwa wielonarodowe i przedstawiciele pracowników podpisali ponad 280 ponadnarodowych układów ramowych, z których wszystkie mają zastosowanie w więcej niż jednym państwie członkowskim lub dotyczą przedsiębiorstw zarejestrowanych w co najmniej jednym państwie członkowskim;
- 9) mając na uwadze, że europejskie fakultatywne ramy prawne (FRP) dobrowolnych i niezależnych TCA są konieczne i użyteczne, by zapewnić większą pewność prawną, większą przejrzystość, przewidywalne i możliwe do wyegzekwowania skutki porozumień po przyjęciu przepisów ramowych;
- 10) mając na uwadze, że należy zachęcać do działań na rzecz przyjmowania TCA, przy jednoczesnym poszanowaniu umownej niezależności stron;
- 11) mając na uwadze, że podmioty negocjujące powinny same zdecydować, czy chcą negocjować, korzystając z fakultatywnych ram prawnych;
- 12) mając na uwadze, że TCA powinny odzwierciedlać niezależne decyzje negocjujących podmiotów w odniesieniu do wzajemnego uznawania ich uprawnień i przedstawicielstwa;
- 13) mając na uwadze, że definiowanie ponadgranicznego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw w inny sposób niż w oparciu o działalność prowadzoną w więcej niż jednym państwie członkowskim, wykraczałoby poza założenia i zakres promocyjnego celu fakultatywnych ram prawnych, mając na uwadze, że zarząd centralny przedsiębiorstwa ponadgranicznego lub zarząd centralny przedsiębiorstwa kontrolującego ponadgraniczną grupę przedsiębiorstw powinien ujawnić, do jakiego stopnia jego podpis ma charakter wiążący dla przedsiębiorstw zależnych i kontrolowanych, oraz jakie przedsiębiorstwa zależne i kontrolowane będzie obejmować TCA;

- 14) mając na uwadze, że ujawnienie mechanizmów kontroli stosowanych przez zarząd centralny wobec jednostek znajdujących się na terytorium UE i poza nim jest warunkiem wstępnym przystąpienia przedsiębiorstwa ponadgranicznego lub ponadgranicznej grupy przedsiębiorstw do TCA;
- 15) mając na uwadze, że procedury niezależnie przyjęte przez europejskie federacje związków zawodowych okazały się skuteczną procedurą pozyskiwania od pracowników przedsiębiorstw wielonarodowych lub wielonarodowej grupy przedsiębiorstw uprawnień do negocjacji;
- 16) mając na uwadze, że podpisanie TCA przez europejską federację związków zawodowych i zarząd centralny powinno wystarczyć, by zapewnić jej moc prawnie wiążącą;
- 17) mając na uwadze, że ujawnienie uzgodnionego mechanizmu pozyskiwania uprawnień negocjacyjnych od pracowników przedsiębiorstwa wielonarodowego lub wielonarodowej grupy przedsiębiorstw jest warunkiem wstępnym, aby europejska federacja związków zawodowych przystąpiła do TCA;
- 18) mając na uwadze, że europejskie rady zakładowe, tam gdzie ich utworzenie było zasadne i tam, gdzie je ustanowiono, muszą być odpowiednio informowane o podejmowanych działaniach oraz angażowane w negocjacje TCA, ich wdrażanie i zarządzanie nimi, zgodnie z zasadami przyjętymi przez EFZZ i w samych TCA;
- 19) mając na uwadze, że przedsiębiorstwo wielonarodowe lub wielonarodowa grupa przedsiębiorstw może działać w więcej niż jednej branży i zaangażowanych może być więcej europejskich federacji związków zawodowych. EFZZ powinny ujawnić, która procedura zewnętrzna ma zastosowanie do przedmiotowych negocjacji;
- 20) mając na uwadze, że nominalny wykaz wszystkich przedsiębiorstw zależnych objętych TCA powinien stanowić załącznik do TCA, chyba że TCA określa kryteria dotyczące tego, które przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwa zależne bądź działania przedsiębiorstwa wielonarodowego lub wielonarodowej grupy przedsiębiorstw zostały objęte zakresem TCA. TCA powinna również określać mającą zastosowanie procedury aktualizacji wykazu przedsiębiorstw, przedsiębiorstw zależnych bądź działań objętych zakresem TCA;
- 21) mając na uwadze, że decyzja ta nie może stanowić powodu ograniczenia norm zatrudnienia czy warunków pracy ustanowionych przez przepisy prawa lub uzgodnionych na poziomie krajowym;
- 22) mając na uwadze, że każde TCA powinno zawierać klauzulę przejrzystości określającą, które przepisy obowiązują w przypadku sprzeczności między postanowieniami TCA i dowolnego obowiązującego porozumienia krajowego. Z braku takiej klauzuli przejrzystości, w przypadku sprzeczności postanowień TCA i postanowień porozumienia krajowego, zastosowanie mają przepisy korzystniejsze dla pracownika;
- 23) mając na uwadze, że należy zadbać o odpowiednie rozpowszechnienie obowiązywania TCA, zaś ustanowienie mechanizmu rejestracji TCA należy oddelegować Komisji Europejskiej, która — w porozumieniu z europejskimi partnerami społecznymi — zdecyduje, jaki mechanizm rejestracji TCA należy przyjąć;
- 24) mając na uwadze, że strony sygnatariusze powinny wspólnie zobowiązać się do monitorowania, okresowej sprawozdawczości i oceny skutecznego egzekwowania postanowień oraz określić specjalną procedurę w tym celu;
- 25) mając na uwadze, że TCA powinna określać wspólną odpowiedzialność stron sygnatariuszy za jej wdrożenie, jak również określać wewnętrzny mechanizm niezależnego rozpatrywania skarg; tym niemniej strony podpisujące powinny nadal mieć możliwość zgłoszenia sporu do organu mediacyjnego na poziomie europejskim;

26) mając na uwadze, że taka struktura mediacyjna powinna powstać na mocy aktu delegowanego Komisji Europejskiej zmierzającego do stworzenia pozasądowego mechanizmu rozstrzygania sporów, do którego będą mieć nieodpłatny dostęp wyłącznie strony sygnatariusze TCA; w skład zespołu mediatorów powinien wchodzić mediator mianowany przez każdą ze stron oraz trzeci ekspert niezależny;

27) mając na uwadze, że każda TCA powinna zostać opatrzona datą rozpoczęcia obowiązywania porozumienia i jego wygaśnięcia lub zawierać procedury renegocjacji układu, odstąpienia od niego lub jego odnowienia;

28) mając na uwadze, że każde TCA musi zostać podpisane, opatrzone datą i zawierać postanowienie o oficjalnym języku, w którym zostało sporządzane i w którym będzie interpretowane;

29) mając na uwadze, że przystępując do FRP, strony będące sygnatariuszami i ci, których reprezentują uznają, że TCA ma taką samą wartość prawną jak porozumienie zawarte na poziomie przedsiębiorstwa na szczeblu krajowym; TCA obejmuje tych samych pracowników, co porozumienie przedsiębiorstwa zawarte w danym porządku prawnym, a jego postanowienia są egzekwowane tak samo, jak krajowy układ zawarty na poziomie przedsiębiorstwa;

30) mając na uwadze, że ustawodawstwo krajowe i układy zbiorowe pracy mają odpowiednio (*mutatis mutandis*) zastosowanie do wdrażania TCA na poziomie krajowym; fakultatywne ramy prawne nie stanowią powodu do nowelizacji czy zmiany systemu prowadzenia negocjacji zbiorowych na poziomie krajowym;

PRZYJĘLI NASTĘPUJĄCĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1: Cel

Niniejsza decyzja ustanawia fakultatywne ramy prawne europejskich ponadnarodowych układów ramowych (zwanym dalej TCA), podpisanych przez jedno lub więcej europejskich federacji związków zawodowych, z jednej strony, i ponadgraniczne przedsiębiorstwo, ponadgraniczną grupę przedsiębiorstw lub dwa przedsiębiorstwa czy więcej przedsiębiorstw z siedzibą w co najmniej dwóch różnych państwach członkowskich, z drugiej strony (zwanym dalej „podmiotami negocjacyjnymi”).

Artykuł 2: Definicje

- a) europejska federacja związków zawodowych: organizacja reprezentująca pracowników na poziomie europejskim, zgodnie z postanowieniami art. 1 decyzji 1998/500/WE, w ramach której przyjęto również procedurę uzyskiwania uprawnień negocjacyjnych i podpisywania europejskiego TCA;
- b) przedsiębiorstwo ponadgraniczne: dowolne przedsiębiorstwo zatrudniające pracowników w co najmniej dwóch państwach członkowskich;
- c) ponadgraniczna grupa przedsiębiorstw: dowolna grupa przedsiębiorstw zatrudniająca, bezpośrednio lub w kontrolowanym przedsiębiorstwie, pracowników w co najmniej dwóch państwach członkowskich;
- d) przedsiębiorstwo: dowolny pracodawca zarejestrowany jako przedsiębiorca w państwie członkowskim;

- e) ponadnarodowy układ ramowy: dowolne porozumienie wynegocjowane i podpisane zgodnie z niniejszymi fakultatywnymi ramami prawnymi, które ma zastosowanie do co najmniej dwóch państw członkowskich UE lub, w stosownych przypadkach, Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- f) procedura negocjowania i podpisywania TCA: procedura przyjęta przez organy decyzyjne europejskiej federacji związków zawodowych, której celem jest stworzenie ramowych zasad negocjowania TCA.

Artykuł 3: Klauzula przystąpienia (opt-in)

Niniejsza decyzja ma zastosowanie do wszystkich TCA, w przypadku których negocjujące podmioty oświadczą na piśmie, że porozumienie jest przedmiotem niniejszej decyzji.

Artykuł 4: Ujawnienie uprawnień

Na początku procesu negocjacji obie strony mają obowiązek ujawnienia swojego umocowania.

Artykuł 5: Zakres TCA

Zakres TCA określają podmioty negocjacyjne:

- a) wymieniając działania, przedsiębiorstwa zależne i przedsiębiorstwa, których będzie dotyczyć TCA lub
- b) wyznaczając kryteria kontrolne, które określają przedsiębiorstwo nadrzędne i kontrolowane przedsiębiorstwa zależne.

W przypadku opcji a), strony określą również procedury uaktualniania wykazu oraz będą podawać zmiany do publicznej wiadomości.

W przypadku opcji b) organizacja, która działa w imieniu pracowników, w dobrej wierze i w duchu uczciwej współpracy z zarządem centralnym, musi mieć możliwość regularnego oceniania zmian w strukturze korporacyjnej przedsiębiorstw ponadgranicznych lub ponadgranicznej grupy przedsiębiorstw.

Artykuł 6: Treść porozumienia

Wszystkie TCA powinny zawierać:

- oficjalną nazwę i podpis stron sygnatariuszy;
- miejsce podpisania porozumienia;
- datę podpisania porozumienia;
- datę wejścia porozumienia w życie;
- datę zakończenia obowiązywania porozumienia lub okres obowiązywania, lub — alternatywnie — procedurę, w oparciu o którą jedna ze stron może odstąpić od porozumienia, jeżeli podpisano je na czas nieokreślony;
- procedurę odstąpienia od porozumienia, jego renegotjacji bądź odnowienia.

Artykuł 7: Klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony

Niniejsza decyzja nie może stanowić uzasadnienia do ograniczenia ogólnego poziomu ochrony przysługującej pracownikom. Niniejsza decyzja nie narusza prawa partnerów społecznych do zawierania, na odpowiednim poziomie — w tym europejskim — porozumień dostosowujących lub uzupełniających przepisy tej decyzji, aby uwzględnić szczególne okoliczności.

Artykuł 8: Klauzula nieingerowania

W przypadku sprzeczności postanowień TCA i dowolnego obowiązującego porozumienia krajowego, zastosowanie ma postanowienie korzystniejsze dla pracownika.

Artykuł 9: Rejestracja porozumienia

W ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie niniejszej decyzji Komisja Europejska stworzy rejestr pozwalający na rozpowszechnianie informacji o TCA. Rejestr ten obejmuje:

- witrynę internetową w wolnym dostępie zaprojektowaną w formie bazy danych;
- jasną procedurę zgłaszania nowego tekstu lub istotnych zmian w tekście obowiązującym;
- łatwy dostęp do oficjalnych tekstów TCA;
- jasne wskazanie oficjalnych wersji językowych wykorzystywanych do interpretacji postanowień, w przypadku gdy TCA istnieje w kilku językach.

Mechanizm rejestracyjny spełnia wymagania związane z dostępnością dla ogółu oraz rozpowszechnianiem obowiązujących porozumień na korzyść odbiorców i stron trzecich. Podmioty negocjujące przedłożą oficjalny tekst Komisji Europejskiej do publikacji. Mogą one również przedłożyć Komisji inne wersje językowe, by rozszerzyć zakres rozpowszechnienia TCA.

Mechanizm rejestracyjny nie wpływa na prawnie wiążący charakter porozumienia.

Artykuł 10: Rozstrzyganie sporów

W okresie 9 miesięcy od wejścia w życie niniejszej decyzji Komisja Europejska ustanowi, w porozumieniu z europejskimi partnerami społecznymi, strukturę mediacyjną, która powinna charakteryzować się następującymi cechami:

- Zostaną sporządzone trzy wykazy specjalistów, by zapewnić zrównoważone przedstawicielstwo pracowników, pracodawców i neutralnych rozjemców;
- Na każdym wykazie znajdzie się co najmniej jeden rozjemca z każdego państwa członkowskiego;
- Wykaz porozumień rozjemczych zawartych w związku z TCA. Zawarte porozumienie rozjemcze należy dołączyć w formie załącznika do TCA i wprowadzić do bazy danych.
- Przepisy określające funkcjonowanie struktury mediacyjnej, w tym zapis, że jedynie strony podpisujące TCA mogą wnieść skargę w ramach alternatywnego mechanizmu rozstrzygania sporów.

Artykuł 11: Ochrona podmiotów negocjujących

Wypełniając swoje zadania, członkowie zespołów negocjacyjnych — w tym wszyscy członkowie europejskich rad zakładowych i przedstawiciele pracodawców przedsiębiorstw międzynarodowych zaangażowani w negocjacje ponadnarodowe — korzystają z ochrony i gwarancji podobnych do tych, które przewiduje się dla przedstawicieli pracowników w ustawodawstwie krajowych i praktykach w kraju zatrudnienia. Zastosowanie mają ustawodawstwo krajowe i/lub praktyka w kraju, gdzie dane

przedsiębiorstwo ma swoją siedzibę lub w kraju, gdzie prowadzone są negocjacje, w przypadku gdy są one korzystniejsze dla pracowników.

Ochrona ta ma zastosowanie przede wszystkim do uczestnictwa w posiedzeniach zespołu negocjacyjnego czy dowolnych innych posiedzeniach w ramach porozumienia wynikających z samych negocjacji, jak również do wypłaty wynagrodzeń członków należących do personelu przedsiębiorstwa międzynarodowego lub międzynarodowej grupy przedsiębiorstw za okres nieobecności związanej z wykonywaniem obowiązków.

Artykuł 12: Ocena fakultatywnych ram prawnych

Co dwa lata europejscy partnerzy społeczni przeprowadzą wspólną ocenę funkcjonowania fakultatywnych ram prawnych. Ta wspólna ocena zostanie przekazana Komisji Europejskiej. Na podstawie informacji przekazanych przez partnerów społecznych Komisja Europejska może podjąć działania zmierzające do ulepszenia fakultatywnych ram prawnych i stworzenia sprzyjających warunków do zawierania TCA.

ETUC
European Trade Union Confederation
Boulevard du Roi Albert II, 5
B - 1210 Brussels
Tel +32 (0)2 224 04 11
E-mail etuc@etuc.org
www.etuc.org



With the support of the European Commission

