

Dziennik Urzędowy C 286

Unii Europejskiej

Tom 48

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

17 listopada 2005

Zawiadomienie nr	Treść	Strona
	I <i>Informacje</i>	
	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	418. sesja plenarna w dniach 8 i 9 czerwca 2005 r.	
2005/C 286/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady na temat niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych” (COM (2004) 718 końcowy — 2004/0152 (COD))	1
2005/C 286/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przyznawania licencji przymusowych na patenty dotyczące wytwarzania produktów farmaceutycznych przeznaczonych na wywóz do krajów, w których występują problemy związane ze zdrowiem publicznym” COM(2004) 737 końcowy — 2004/0258 (COD)	4
2005/C 286/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 98/71/WE w sprawie prawnej ochrony wzorów” COM(2004) 582 końcowy — 2004/0203 (COD)	8
2005/C 286/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „instrumentów pomiaru i informacji na temat Odpowiedzialności Społecznej przedsiębiorstw w zglobalizowanej gospodarce”	12
2005/C 286/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną” COM(2004) 811 końcowy	20
2005/C 286/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS) — negocjacje w sprawie Sposobu 4 (obecność osób fizycznych)”	28

2005/C 286/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów radioaktywnych oraz wypalonego paliwa jądrowego” COM(2004) 716 końcowy — 2004/0249 (CNS)	34
2005/C 286/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE)” COM(2005) 141 końcowy — 2005/0057 (CNS)	38



II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

418. SESJA PLENARNA W DNIACH 8 I 9 CZERWCA 2005 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady na temat niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych”

(COM (2004) 718 końcowy — 2004/0152 (COD))

(2005/C 286/01)

Dnia 16 listopada 2004 r. Rada, działając zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię dnia 23 maja 2005 r. Sprawozdawcą była María Candelas **SÁNCHEZ MIGUEL**.

Na 418. sesji plenarnej w dniach 8-9 czerwca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 czerwca 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 1, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Od czasu szczytu Rady w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r., Komisja Europejska uczestniczy w procesie mającym na celu stworzenie i harmonizację instrumentów prawnych umożliwiających rozwinięcie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w ramach którego gwarantuje się swobodny przepływ osób wewnątrz Unii Europejskiej. Wcześniej Rada przedstawiła odpowiednie postanowienia mające na celu ułatwienie obsługi dokumentów sądowych i pozasądowych pomiędzy Państwami Członkowskimi, co zostało ocenione pozytywnie, ponieważ umożliwiło lepsze informowanie obywateli ⁽¹⁾.

1.2 W wyniku szczytu Rady w Tampere Komisja zaapelowała do Państw Członkowskich, by wdrożyły procedury uznawania i wykonywania orzeczeń, wraz z alternatywnymi procedurami pozasądowymi rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych i handlowych. Poprawiłoby to działanie systemów sądowniczych we wszystkich Państwach Członkowskich, wzmacniając jednocześnie systemy gromadzenia danych

⁽¹⁾ zob. dyrektywa Rady w sprawie obsługi dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych w Państwach Członkowskich (COM (1999) 219 końcowy). Opinia EKES, sprawozdawca – Bernardo Hernández Bataller Dz.U. C 368 z 20.12.1999 r.

i systemu sieci informacyjnych poprzez zastosowanie nowych technologii udostępnionych obywatelom UE.

1.3 W odniesieniu do pierwszej kwestii, przedłożone zostało rozporządzenie Rady dotyczące sądownictwa i uznawania oraz wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych ⁽²⁾. Rozporządzenie przewiduje między innymi uproszczenie procedury *exequatur*, dostosowanie środków zabezpieczających w celu wykonywania orzeczeń, a także uznawanie środków zabezpieczających w całej Europie.

1.4 W podobnym kierunku zmierza wniosek Komisji dotyczący decyzji odnoszącej się do utworzenia Europejskiej Sieci Sądowniczej w sprawach cywilnych i handlowych ⁽³⁾, której celem jest stworzenie europejskiego instrumentu współpracy sądowej służącego informowaniu osób prywatnych, specjalistów różnych zawodów, a także instytucji oraz organów administracyjnych o prawach i procedurach stosowanych w każdym Państwie Członkowskim w zakresie kwestii cywilnych i handlowych. Byłoby to szczególnie przydatne w rozstrzyganiu sporów transgranicznych.

⁽²⁾ Opinia EKES (sprawozdawca Henri Malosse, Dz.U. C 117 z 26.04.2000 r.

⁽³⁾ COM(2000) 592 końcowy. Opinia EKES (sprawozdawca Daniel Retureau), Dz.U. C 139 z 11.05.2001 r.

1.5 Po przedłożeniu przez Komisję w 2002 r. Zielonej księgi w sprawie alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia sporów w UE oraz po przeprowadzeniu szerokich konsultacji zarówno wśród Państw Członkowskich, jak i zainteresowanych stron, sporządzony został wniosek dotyczący omawianej dyrektywy, która ma być użytecznym instrumentem mającym prowadzić do osiągnięcia widocznych rezultatów, przy jednoczesnej ochronie cech charakterystycznych prawa narodowego w kwestiach rozstrzygnięcia sporów cywilnych i handlowych.

1.6 W nawiązaniu do powyższego punktu można wskazać, jako przydatny precedens, na praktykę mediacji w sprawach konsumenckich^(*), o długiej tradycji, która swą znaczną przydatność zawdzięcza częściowo włączeniu do przepisów dotyczących ochrony konsumenta. System ten dobrze przystosował się do nowych przyzwyczajęń konsumenckich, tak więc może być zastosowany w różnych obszarach związanych zarówno z usługami, jak i towarami.

1.7 Mediacja w sprawach cywilnych i handlowych w obszarze postępowania sądowego posiada pewne istotne cechy charakterystyczne w porównaniu z innymi formami mediacji. Przede wszystkim należy przypomnieć, że organizacja systemu sądowego leży w wyłącznej kompetencji każdego państwa. Po drugie, mediacja jest wartościową metodą rozwiązywania sporów tylko wtedy, gdy strony sporu wyrażają na nią zgodę. Obie te cechy ograniczają uprawnienia Komisji co do sformułowań dyrektywy. Niemniej jednak, celem jest zapewnienie alternatywnych praktyk rozstrzygnięcia sporów. Jak zauważa Komisja, Państwa Członkowskie muszą równocześnie zagwarantować i utrzymać „skuteczny i sprawiedliwy system prawny” spełniający podstawowe wymogi odnośnie ochrony praw człowieka.

2. Treść wniosku

2.1 Celem niniejszego wniosku dotyczącego dyrektywy jest ułatwienie, poprzez mediację, rozstrzygnięcia sporów w dziedzinie prawa cywilnego i handlowego, do których dochodzi na rynku wewnętrznym. W tym celu sprecyzowane zostało pojęcie mediacji oraz mediatora. Jednocześnie w gestii poszczególnych Państw Członkowskich pozostawiono poczynienie szczegółowych ustaleń prawnych, a zwłaszcza ustalenie cech, które muszą posiadać mediatorzy.

2.2 Mediację można przeprowadzić albo na życzenie stron sporu, albo w ramach już rozpoczętego postępowania sądowego. Z propozycją mediacji mogą więc występować strony lub sądy. W obu przypadkach mediacja stanowi sposób uniknięcia postępowania sądowego lub, jeśli zostało ono już wszczęte, sposób jego przyspieszenia poprzez akceptację wyników mediacji. W obu przypadkach strony mogą domagać się wprowadzenia w życie osiągniętych porozumień na drodze orzeczenia lub wyroku, bądź poprzez wydanie odpowiedniego dokumentu.

2.3 Treść czynności mediacyjnych nie może zostać wykorzystana jako dowód w postępowaniu sądowym w przypadkach wymienionych w art. 6 ust. 1, co stanowi ochronę pouf-

ności stron i podmiotów uczestniczących w procesie mediacyjnym. Jednakże można ją wykorzystać, jeżeli strony i mediator wyrażą na to zgodę i, w szczególności, jeżeli służy to ochronie niepełnoletnich bądź jest sposobem na zapobieżenie powstaniu szkód dla zdrowia fizycznego lub psychicznego osób.

2.4 Okresy przedawnienia lub inne ograniczenia stosujące się do działań wynikających z wszczętego postępowania są zawieszane w czasie mediacji od momentu zgody stron na mediację, bądź zarządzenia jej przez sąd.

3. Uwagi na temat wniosku dotyczącego dyrektywy

3.1 EKES uważa, że inicjatywa Komisji jest użytecznym instrumentem, stanowiącym rozwinięcie działań podjętych na szczycie w Tampere i zmierzających do zwiększenia pewności prawnej w UE. Europejskie ramy prawne mediacji cywilnej i handlowej wymagają wprowadzenia do postępowania sądowego instrumentu, który jest już wykorzystywany, chociaż głównie w sferze rozstrzygnięcia sporów prywatnych, w niektórych Państwach Członkowskich. Dzięki temu powstanie system umożliwiający organom sądowym zaproponowanie mediatora spoza postępowania sądowego, ułatwiając tym samym rozstrzygnięcie sporów poprzez porozumienie między stronami.

3.2 Celem wniosku jest zwiększenie zastosowania mediacji w sferze sądowej wewnątrz UE. Przyniesie to nie tylko korzyści ekonomiczne, dzięki zmniejszeniu kosztów postępowania, ale także społeczne, dzięki skróceniu długiego procesu postępowania cywilnego, który, szczególnie w przypadku prawa rodzinnego, może mieć negatywne konsekwencje społeczne dla stron. W żadnym razie nie należy mylić mediacji z postępowaniem pojednawczym powszechnie stosowanym w większości Państw Członkowskich przed rozpoczęciem postępowania sądowego. W omawianym wypadku strony i ich adwokaci, pod zwierzchnictwem sędziego, będą się starać osiągnąć porozumienie w celu uniknięcia postępowania.

3.3 Należy podkreślić istotną rolę, jaką odgrywa mediator w osiągnięciu dobrego wyniku mediacji. Solidny i sprawiedliwy sposób potraktowania przez mediatora danej sprawy, a w szczególności jego niezależność wobec stron uczestniczących w sporze oraz dyskrecja w procesie mediacji, zwiększają efektywność mediacji oraz prawdopodobieństwo uzyskania pozytywnego wyniku. Bez wątplenia określenie warunków i wymagań, które musi spełnić mediator należy do kompetencji Państw Członkowskich, w zgodzie z art. 4 wniosku, przy czym sam wniosek zmierza w kierunku ustanawiania przepisów samoregulujących na szczeblu wspólnotowym, a zwłaszcza europejskich kodeksów postępowania. Chociaż wniosek dotyczący dyrektywy nie jest ukierunkowany wyłącznie na mediację w sporach transgranicznych, konieczne będzie przeszkolenie osób mianowanych na mediatorów w zakresie prawa wspólnotowego i przede wszystkim stworzenie ram prawnych gwarantujących dostępność tej usługi we wszystkich Państwach Członkowskich.

(*) Zalecenie Komisji z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad ugodowego rozwiązywania sporów konsumenckich przez organy pozasądowe. Dz.U. L 109 z 19.04.2001 r.

3.4 W mediacji podstawową kwestią jest zagwarantowanie jakości świadczonej usługi. Zatem wniosek powinien zawierać wytyczne służące minimalnej harmonizacji wymogów dotyczących sprawowania funkcji mediatora. Wymóg kompetencji oraz niezależności mediatora, zgodnie z zaleceniami dotyczącymi mediacji w sprawach konsumenckich, jest jednym z koniecznych warunków, który można by spełnić dzięki szerszej współpracy europejskiej. Służyłoby to stworzeniu bardziej ujednoliconych systemów szkolenia i mianowania mediatorów.

3.5 Zakres spraw objętych mediacją w ramach prawa cywilnego i handlowego jest ograniczony przez sformułowanie punktu ósmego. Mediacja nie obejmuje „postępowania orzekającego, np. arbitrażu, postępowania u rzecznika praw obywatelskich, skarg konsumenckich, rozstrzygnięcia przez biegłego lub też postępowania prowadzonego przez organy wydające oficjalne zalecenia służące rozwiązaniu konfliktu, bez względu na ich prawną moc wiążącą”. Jest to prawdopodobnie spowodowane istnieniem konkretnej procedury mediacyjnej dla każdego z wymienionych przypadków. Powinno się jednakże uwzględnić możliwość podjęcia mediacji w sprawach cywilnych wynikających z dochodzenia karnego bądź karno-skarbowego⁽⁷⁾. Pomimo tego, iż takie postępowania byłyby w zasadzie wykluczone z mediacji, mogłaby ona pomóc w rozstrzygnięciu sporów cywilnych.

3.6 EKES zgadza się z zasadą zachowania najwyższego stopnia poufności danych, zarówno cywilnych, jak i handlowych, wykorzystywanych w postępowaniach mediacyjnych (art. 6 ust. 1) w odniesieniu nie tylko do danych osobowych, ale także aspektów związanych z poufnością stosunków międzyludzkich. Jednakże w żadnym wypadku nie należy uciekać się do pominięcia takich danych, jeżeli miałyby to stanowić zagrożenie dla praw nieletnich lub dla zdrowia fizycznego bądź psychicznego osób związanych ze sporem.

4. Uwagi szczegółowe

Wziąwszy pod uwagę, iż mediacja jest dobrowolną procedurą rozstrzygnięcia sporów, która będzie skuteczna tylko wtedy, gdy obie strony wyrażą na nią zgodę i zaakceptują jej wynik, przyszła dyrektywa powinna wyjaśnić pewne istotne aspekty, jeśli ma stać się użytecznym instrumentem wzbudzającym zaufanie w społeczeństwach UE. W związku z tym EKES uważa, iż należy uwzględnić co następuje.

4.1 Zaproponowane ramy prawne mediacji ograniczają się do spraw cywilnych i handlowych⁽⁸⁾. Pomimo istnienia szerokiego spektrum orzecznictwa w sprawach objętych przez

⁽⁷⁾ Opinia EKES 227/2001, punkt 3.7, sprawozdawca: Daniel Retureau, Dz. U. C 139 z 11.05.2001 r.

⁽⁸⁾ Konwencja brukselska z 27 sierpnia 1968 r. wyznaczyła granice kompetencji sądowej w sprawach cywilnych i handlowych.

prawo cywilne i handlowe, art. 1 ust. 2 powinien ustanowić zakres tych ram prawnych zamiast negatywnej metody zawartej w motywie 8. Ponadto należy wziąć pod uwagę powództwo cywilne i handlowe wynikające z innych obszarów, takich jak sprawy podatkowe i administracyjne, a nawet powództwo cywilne wynikające z postępowania karnego.⁽⁷⁾

4.1.1 W przyszłości można by rozważyć rozszerzenie obszaru zastosowania mediacji na procedury administracyjne oraz podatkowe. Zależałoby to od wyników, które przyniesie zastosowanie mediacji proponowanej we wniosku.

4.2 Ewentualne problemy mogą wynikać z różnic pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi wniosku, co mogłoby skomplikować jego transpozycję⁽⁸⁾. Należy wziąć pod uwagę fakt, iż organizacja systemu sądowego leży w wyłącznej kompetencji każdego z Państw Członkowskich, i że w wyniku tego praktyka prawna może się różnić w zależności od Państwa Członkowskiego. Należałoby wyjaśnić, iż mediację mogą zalecać nie tylko sądy, lecz także organy sądowe. Poza tym nie powinny być one jedynymi organami uprawnionymi do zapewnienia poszanowania wyników porozumienia mediacyjnego. Prawo do tego ma każdy organ publiczny uprawniony do podjęcia takiego działania przez ustawodawstwo narodowe.

4.3 EKES pragnie podkreślić znaczenie mediatora dla zapewnienia wykonania postanowień oraz zagwarantowania efektywności systemu. Komitet uważa zatem, iż Komisja powinna zaproponować wytyczne pozwalające zagwarantować zarówno osiągnięcie pewnego stopnia harmonizacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, jak i autorytetu oraz jakości usług mediacyjnych. Wśród podstawowych wymogów, które muszą spełnić mediatorzy, i które powinny stanowić część art. 4 znajdują się:

— posiadanie odpowiedniego tytułu oraz wykształcenia w kwestiach będących przedmiotem mediacji;

⁽⁷⁾ Opinia EKES, sprawozdawca: Daniel Retureau, Dz. U. C 139 z 11.05.2001 r. Punkt 3.7 porusza problem materialnej definicji obszarów prawa cywilnego i handlowego oraz zaleca: „wyraźne odniesienie się do definicji stworzonych przez Trybunał Sprawiedliwości. Ponieważ spory cywilne, które rozwiązywane są w ramach procesów karnych czy karno-skarbowych, nie są wykluczone z obszaru stosowania wniosku, a co więcej, może się zdarzyć, że wymagane będą dokumenty, których kwalifikacja przez kompetentny organ sądowy nie jest do końca jasna, warto by dodać, w celu zachowania praw zainteresowanych stron, ustęp o następującym brzmieniu: organ odbiorczy przeprowadzi, w sposób jak najbardziej elastyczny, kwalifikację dokumentów, których charakter prawny nie da się jasno przyporządkować do obszaru prawa cywilnego albo handlowego, ale które wykazują punkty wspólne z tymi obszarami.”

⁽⁸⁾ W niemieckiej wersji językowej we wniosku dotyczącym dyrektywy występuje często termin „Streitschlichtung” (postępowanie rozjemcze). Pojęcia „Streitschlichtung” nie można stawiać na równi z mediacją, jako że orzeczenie arbitrażowe jest co najmniej uzasadnioną propozycją rozjemcy zmierzającą do rozwiązania konfliktu, podczas gdy mediator w klasycznym sensie nie zajmuje stanowiska w stosunku do treści sporu. Z tego względu należy w niemieckim tekście wniosku dotyczącego dyrektywy zastąpić termin „Streitschlichtung”(postępowanie rozjemcze) terminem „Streitbeilegung” (rozwiązywanie sporów).

- niezależność i bezstronność w stosunku do stron sporu;
- przejrzystość działania i odpowiedzialność za swoje działania.

W szczególności zagwarantować należy swobodę świadczenia usług pomiędzy wszystkimi Państwami Członkowskimi, co w mniejszych krajach zapewniłoby niezależność mediatora w stosunku do stron procesu.

4.3.1 Propozycja wykorzystania europejskiego kodeksu postępowania jako podstawy ustalania zasad obowiązujących mediatorów pozostaje aktualna, chociaż w tym wypadku Komisja musiałaby wziąć pod uwagę fakt, że zawsze należy zagwarantować profesjonalizm, niezależność i odpowiedzial-

ność osób, czy to fizycznych, czy prawnych, pełniących funkcję mediatorów, jak proponuje się to w art. 4.

4.4 W zależności od szczególnych cech każdego z Państw, problem wynikający z kosztów mediacji nie może być rozwiązany jedynie poprzez ich włączenie do ogólnych kosztów procesu. Powinien istnieć wymóg ustanowienia taryf proporcjonalnych do danej kwestii i jej skali lub obowiązek uiszczenia zaliczki, co umożliwiłoby stronom ocenienie sensowności przeprowadzenia postępowania. W każdym razie procedura mediacyjna nie powinna być dla stron bardziej kosztowna niż postępowanie sądowe.

Bruksela, 9 czerwca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przyznawania licencji przymusowych na patenty dotyczące wytwarzania produktów farmaceutycznych przeznaczonych na wywóz do krajów, w których występują problemy związane ze zdrowiem publicznym”

COM(2004) 737 końcowy — 2004/0258 (COD)

(2005/C 286/02)

Dnia 15 grudnia 2004 r. Rada, zgodnie z art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sesja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 23 maja 2005 r. Sprawozdawcą był **Paolo BRAGHIN**.

Na 418. sesji plenarnej w dniu 8 czerwca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 64 do 1, przy 1 głosie wstrzymującym się przyjął następującą opinię.

1. Streszczenie opinii

1.1 EKES popiera wniosek dotyczący rozporządzenia Komisji Europejskiej mający na celu wdrożenie decyzji przyjętej przez Radę Ogólną WTO w dniu 30 sierpnia 2003 r. Docenia również aktywną rolę, jaką Komisja, wspólnie z organizacjami międzynarodowymi i zainteresowanymi stronami, odgrywa w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań dla poważnych problemów zdrowotnych dotyczących krajów rozwijających się poza granicami zdolności produkcyjnych w sektorze farmaceutycznym i o nieodpowiednich strukturach sanitarnych.

1.2 EKES popiera zarówno procedurę przydzielania licencji przymusowych dla opatentowanych produktów farmaceutycznych czy uzupełniających świadectw ochronnych, jak i wyodrębnione mechanizmy kontrolne.

1.3 Ponadto, EKES zaleca doprecyzowanie tekstu w celu zapewnienia:

- całkowitej zbieżności z obowiązującym prawodawstwem, szczególnie dotyczącym kontroli jakości produkcji;

- zaostrzenia warunków przyznawania licencji przymusowych (artykuł 8), szczególnie w odniesieniu do mechanizmów odróżniania produktów farmaceutycznych wyprodukowanych na licencji od produktów oryginalnych, w celu uniknięcia nielegalnego ponownego wwozu do UE czy krajów trzecich;

- koordynacji starań z władzami krajów importujących w celu uniknięcia oszustwa, podrabiania oraz użycia innego niż początkowo przewidziane;

- ścisłego monitorowania wdrażania przez Państwa Członkowskie przepisów celnych i mechanizmów sankcji w celu uniknięcia działań nielegalnych;
- szerszego ujawniania przyznawania przymusowych licencji w celu bardziej skutecznej ochrony praw własności intelektualnej.

1.4 EKES żywi nadzieję, że zakres niniejszej opinii zostanie rozszerzony na lecznicze produkty weterynaryjne, zważywszy na możliwość powstania nagłego zagrożenia zdrowia w wyniku zakaźnych chorób zwierzęcych oraz zakażenia produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

1.5 Poza tym EKES ma nadzieję, że Komisja Europejska będzie kontynuować swe wysiłki na skalę międzynarodową, w celu zapewnienia krajom słabiej rozwiniętym, nie należącym do WTO dostępu do leków pierwszej potrzeby i odpowiednich struktur ochrony zdrowia.

2. Wprowadzenie

2.1 W wielu częściach świata brak jest odpowiednich struktur ochrony zdrowia i metod leczenia, sytuacja sanitarna jest wysoce krytyczna i występuje stałe ryzyko epidemii oraz wysoka zachorowalność i śmiertelność. Jest to wyzwanie na skalę światową, wymagające z troszczenia się o lepsze świadczenia zdrowotne i socjalne nie tylko w krajach słabiej rozwiniętych, lecz nawet w tych względnie rozwiniętych, które nie przeznaczają wystarczających środków na rozwiązywanie problemów zdrowotnych i społecznych.

2.2 Pomoc medyczna, dostarczana przez bardziej rozwinięte kraje, nie jest wystarczająca, by rozwiązać te problemy, pojawia się więc konieczność znalezienia nowych instrumentów. Nie wystarczy zapewnienie leków w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowia, jak to ma zazwyczaj miejsce w przypadku pomocy dla krajów rozwijających się. Powinniśmy dążyć do poprawienia ogólnej sprawności systemu, co oznacza skierowanie dostępnych nam skąpych środków na rzeczywiste priorytety, zapewnienie zarządzania tymi środkami i ich kontroli w sposób korzystny dla tych, którzy w danym momencie ich potrzebują, znajdując rozwiązania dla braków występujących w produkcji farmaceutycznej i świadczeniach oraz upewniając się, że te ostatnie są zorganizowane w skuteczny sposób.

2.3 Komisja okazała szczególne zainteresowanie tym zagadnieniem, podejmując różnorodne działania w wielu dziedzinach związanych z ochroną zdrowia i szukając odpowiednich form współpracy i pomocy. Jednym z przykładów jest program działania dotyczący trzech chorób, które mają największy wpływ na wysoką śmiertelność w krajach słabiej rozwiniętych czy rozwijających się (HIV/AIDS, gruźlica i malaria) ⁽¹⁾. Program ma również na celu umocnienie lokalnych systemów świadczeń zdrowotnych, poprawę dostępu do niezbędnych leków po przystępnych cenach oraz promowanie badań nad lekami i szczepionkami zwalczającymi te choroby.

⁽¹⁾ Dz.U. C 133 z 6.6.2003 r.

2.4 Komisja przyjęła również aktywną i pozytywną postawę wobec organizacji międzynarodowych i innych zainteresowanych stron, podejmując działania mające na celu uczulenie ich na te zagadnienia oraz poszukiwanie wspólnych rozwiązań. Celem jest zwiększenie dostępności podstawowych leków oraz zapewnienie równego dostępu do nich najbardziej potrzebującym, równocześnie chroniąc prawa do własności intelektualnej gwarantowane przez międzynarodowe porozumienia handlowe i wykluczając ryzyko spekulacji poprzez ponowny przywóz czy sprzedaż do krajów trzecich.

2.5 Prace Komisji miały decydujące znaczenie dla postępu rozmów prowadzonych, by osiągnąć te cele podczas debat Międzynarodowej Organizacji Handlu (WTO) na temat Porozumień TRIPS ⁽²⁾. Państwa członkowskie WTO przyjęły deklarację dotyczącą Porozumienia TRIPS i Zdrowia Publicznego ⁽³⁾ na Konferencji Ministerialnej w Doha w 2001 r. Deklaracja ta wyjaśniła kwestię stopnia elastyczności dopuszczalnego we wdrażaniu porozumienia w narodowych systemach polityki zdrowotnej oraz ustaliła podstawowe zasady zapewnienia krajom słabiej rozwiniętym o ograniczonych lub nieistniejących zdolnościach produkcyjnych w sektorze farmaceutycznym możliwości korzystania z licencji przymusowych, co jest zagadnieniem pozostającym przede wszystkim w gestii władz krajowych.

2.6 Deklaracja z Doha w sprawie zdrowia publicznego potwierdziła zasadę, że porozumienia TRIPS mają być interpretowane i wdrażane w sposób zapewniający prawo do ochrony zdrowia publicznego i umożliwiający wszystkim dostęp do leków, a w szczególności prawo każdego Państwa Członkowskiego WTO do ustalenia, co jest „stanem katastrofy naturalnej w kraju” czy „sytuacją skrajnie nagłą” w celu uzasadnienia przyznania licencji przymusowych. Ponadto, wzięwszy pod uwagę problemy, na jakie napotykały kraje o ograniczonej lub nieistniejącej zdolności produkcyjnej w sektorze farmaceutycznym, deklaracja zaleciła Radzie Ogólnej znalezienie szybkiego rozwiązania tej kwestii.

2.7 Rada Ogólna WTO znalazła rozwiązanie przyjmując decyzję dnia 30 sierpnia 2003 r. ⁽⁴⁾ Decyzja ta jasno określa zasady i zobowiązania różnych zaangażowanych stron w celu zapewnienia, że produkty wwiezione w ramach tego systemu są rzeczywiście wykorzystane zgodnie z potrzebami zdrowia publicznego, i że nie wystąpi przekierowanie handlu. Ponadto uznaje ona możliwość współpracy Państw Członkowskich WTO, by w ten sposób zachęcić do transferu technologii oraz tworzenia zdolności produkcyjnych w sektorze farmaceutycznym, zgodnie z art. 66 ust. 2 Porozumienia TRIPS.

⁽²⁾ TRIPS - Porozumienie w sprawie handlowych aspektów własności intelektualnej (Agreement on trade-related aspects of intellectual property rights). - określa warunki pod jakimi istnieje możliwość wprowadzenia przymusowych zmian do praw własności intelektualnej.

⁽³⁾ Deklaracja w sprawie Porozumienia TRIPS i zdrowia publicznego, przyjęta dnia 14 listopada 2001 r.; <http://www.wto.org>

⁽⁴⁾ Decyzja Rady Ogólnej w sprawie wykonania ustępu 6 Deklaracji Doha w sprawie Porozumienia TRIPS i Zdrowia Publicznego, <http://www.wto.org>

2.8 Dość znaczące jest oficjalne oświadczenie, które przewodniczący Rady Ogólnej⁽⁵⁾ przedstawił w chwili przyjęcia decyzji. Wymienia ono przeszkody napotymane podczas organizowania szeroko zakrojonych działań na poziomie krajowym czy międzynarodowym mających na celu rozwiązanie tego problemu oraz wyjaśnia sens oraz słuszność przyjętych środków, pogłębiając w ten sposób znaczenie decyzji. Oświadczenie stwierdza również, że niektórzy członkowie WTO, w tym Państwa Członkowskie Unii Europejskiej, postanowiły nie odwoływać się do tego specyficznego mechanizmu licencji przymusowych przy imporcie leków patentowych.

2.9 Decyzja Rady Ogólnej stanowi, że jej moc wygaśnie, kiedy brzmienie Porozumienia TRIPS zostanie dostosowane do postanowień decyzji. Pomimo nagłych terminów inicjatywa Rady Ogólnej nie doprowadziła jeszcze do takiego rozwiązania. Wobec powyższego, niektóre Państwa Członkowskie WTO samodzielnie podjęły inicjatywę wprowadzenia decyzji w życie, a wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony przez Komisję zmierza w tym samym kierunku.

3. Treść wniosku dotyczącego rozporządzenia

3.1 Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest wdrożenie na szczeblu wspólnotowym decyzji Rady Ogólnej WTO z dnia 30 sierpnia 2003 r. w sprawie wykonania ustępu 6 deklaracji w sprawie Porozumienia TRIPS i Zdrowia Publicznego. Zwalniając członków WTO z zobowiązań wynikających z art. 31 lit. f) Porozumienia WTO w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (Porozumienie TRIPS), decyzja ta zezwala członkom WTO na przyznawanie licencji przymusowych na produkcję i sprzedaż opatentowanych produktów farmaceutycznych przeznaczonych na wywóz do krajów trzecich, które o to poprosiły i które nie posiadają wystarczających lub żadnych zdolności produkcyjnych w sektorze farmaceutycznym.

3.2 Niniejsze rozporządzenie wpisuje się w kontekst szerszych działań podejmowanych w skali europejskiej i międzynarodowej w celu rozwiązania problemów dotyczących zdrowia publicznego doświadczanych przez kraje słabiej rozwinięte i inne kraje rozwijające się, a w szczególności w celu poprawy dostępu do leków po przystępnych cenach dla Państw Członkowskich WTO w przypadku wystąpienia sytuacji krytycznej w kraju lub okoliczności wymagających podjęcia pilnych działań.

3.3 Decyzja obejmuje istotne środki zabezpieczające przed przekierowaniem handlu oraz przepisy zapewniające przejrzystość, a także tworzy podwaliny pod zastąpienie tej decyzji w przyszłości zmianą do Porozumienia TRIPS

3.4 Komisja uważa, iż ważnym jest, aby Wspólnota miała swój wkład do systemu ustanowionego decyzją poprzez włączenie jej do ustawodawstwa wspólnotowego ze względu na aktywną rolę odgrywaną przez Wspólnoty Europejskie i ich Państwa Członkowskie w przyjęciu decyzji, na ich zobowiązanie się na forum WTO do pełnego uczestniczenia w wykonywaniu decyzji, jak również na ich wezwanie, skierowane do wszystkich członków WTO, do zapewnienia odpowiednich

warunków umożliwiających skuteczne działanie systemu ustanowionego na mocy decyzji.

3.5 Jednolite wdrożenie decyzji w obrębie Wspólnoty jest potrzebne, aby zapewnić we wszystkich Państwach Członkowskich UE takie same warunki przyznawania licencji przymusowych na wywóz, w celu uniknięcia zniekształcenia konkurencji między podmiotami gospodarczymi działającymi na jednolitym rynku UE i stosowania jednolitych zasad zapobiegających ponownemu przywozowi na terytorium Unii Europejskiej produktów farmaceutycznych wytwarzanych na podstawie licencji przymusowych.

3.6 Z uwagi na bardzo specyficzny charakter postanowień decyzji, fakt, że na poziomie krajowym wprowadzono już uzgodnienia dotyczące przyznawania licencji przymusowych, jak również na potrzebę pilnych działań umożliwiających wywóz leków do krajów borykających się z problemami zdrowia publicznego, Komisja proponuje wprowadzenie w życie decyzji w formie rozporządzenia w oparciu o art. 95 i 133 Traktatu.

4. Uwagi

4.1 EKES w pełni zgadza się, że należy podjąć działania w celu zapewnienia dostępu do podstawowych produktów farmaceutycznych krajom o ograniczonych zasobach gospodarczych i mocach produkcyjnych, które z tego powodu nie dysponują koniecznymi instrumentami, by zwalczać choroby endemiczne oraz by opanować kryzysy epidemiologiczne. Proponowane rozporządzenie, zgodnie z systemem patentowym, umożliwia dostarczenie opatentowanych produktów farmaceutycznych pod pewnymi szczególnymi warunkami. Nie uwzględnia jednak problemu braku leków bezpatentowych w krajach rozwijających się, ponieważ nie jest on objęty postanowieniami decyzji WHO.

4.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji mającą na celu wspieranie pełnego ujednoczonego wdrażania procedury przyznawania licencji przymusowych w stosunku do patentów i uzupełniających świadectw ochronnych dotyczących produkcji i sprzedaży produktów farmaceutycznych do krajów, które o nie poprosiły, aby rozwiązać poważny problem sanitarno-epidemiologiczny i uważa, że przyjęte uzgodnienia są zasadniczo odpowiednie. Tym niemniej uważa, że pewne specyficzne punkty mogą zostać lepiej sformułowane, jak na to wskazują poniższe uwagi.

4.3 Definicja „produktu farmaceutycznego” wyraźnie odnosi się do dyrektywy 2001/83/WE Parlamentu i Rady⁽⁶⁾ odnośnie do produktów leczniczych stosowanych u ludzi. Rada Ogólna WTO nie wspomina o weterynaryjnych produktach farmaceutycznych. Tym niemniej, w celu przeciwdziałania zagrożeniu zdrowia w wyniku zakaźnych chorób zwierzęcych przenoszonych na ludzi czy skażenia produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego, EKES ma nadzieję, że zasięg dyrektywy zostanie rozszerzony o weterynaryjne produkty lecznicze poprzez przyjęcie odpowiedniej decyzji przez Radę Ogólną WTO, jeśli będzie to konieczne.

⁽⁵⁾ Oświadczenie przewodniczącego Rady Generalnej, 30 sierpnia 2003 r., <http://www.wto.org>

⁽⁶⁾ Dz.U. L 311 z 28.11.2001 r.

4.4 Rozporządzenie to stanowi instrument wdrażania wewnętrznej decyzji tejże organizacji międzynarodowej, wobec czego odnosi się w sposób logiczny do członków WTO (art. 4). EKES wzywa Komisję i Państwa Członkowskie do kontynuowania rozmów międzynarodowych i poszukiwania globalnych rozwiązań zgodnych z postanowieniami praw własności intelektualnej i porozumień międzynarodowych.

4.5 Art. 5 stanowi, że „dowolna osoba ma prawo złożyć wniosek o licencję przymusową”. EKES uważa, że ogólnikowy termin „osoba” użyty do określenia zgłaszających prośbę wynika z pragnienia stworzenia jak największych możliwości produkcji. Sądzi on jednak, że wskazane by było sprecyzować, że zgłaszający wniosek musi sprostać wymaganiom przepisów unijnych dotyczących produktów farmaceutycznych, tak aby przestrzegane były przepisy ochrony zdrowia obowiązujące w UE, nawet jeśli w tym konkretnych przypadku produkt przeznaczony jest jedynie na eksport.

4.6 EKES sądzi, że wszelkie odnośne władze powinny czuwać nad przestrzeganiem zgodności ze standardami jakości produktów, które powinny być takie same dla rynku wewnętrznego jak przy wywozie do krajów nie posiadających odpowiednich struktur kontroli zdrowia. Przy wdrażaniu rozporządzenia, należy wprowadzić odpowiedni system nadzorowania mechanizmu kontroli w kraju importującym. Szczególnie konieczna jest koordynacja działań mających na celu zapobieganie oszustwom i podrabianiu, w ten sposób zapewniając ochronę pacjentów na terytorium ich kraju, jak również zapobieganie przekierowaniu do innego kraju leku podlegającemu przymusowej licencji oraz innemu nielegalnemu ponownemu importowi.

4.7 W delikatnej sprawie dozwolonej ilości produkcji, EKES zauważa rozbieżność między artykułem 6 ustęp 2, który stwierdza, że „całkowita ilość produktu zatwierdzonego do produkcji znacząco nie przekracza ilości zgłoszonej WTO” i artykułem 8 ustęp 2, który stypuluje, że „ilość ... produktów wytworzonych zgodnie z licencją nie przekroczy ilości niezbędnej do spełnienia potrzeb”. Celem usunięcia tej niezgodności, EKES proponuje zmienić tekst artykułu 6 ustęp 2 wyjaśniając, że produkcja nie powinna przekroczyć ilości koniecznych i zgłoszonych.

4.8 Zważywszy, że system ten pociąga za sobą ograniczenie praw własności, rozporządzenie słusznie stypuluje, że powinno się z niego korzystać w dobrej wierze (motyw 6) oraz, że produkty wytwarzane na mocy niniejszego rozporządzenia powinny dotrzeć do tych, którzy ich potrzebują, a nie zostać skierowane do innego odbiorcy niż zamierzony (motyw 7). Byłoby wskazane, aby stwierdzenia te, z którymi EKES w pełni się zgadza, zostały uwzględnione w artykułach dotyczących

szczegółowych ustaleń mechanizmów wdrażania np. art. 5 i 6, albo w tych określających procedury zawieszenia czy wygaśnięcia licencji przymusowych (art. 12 i 14)

4.9 EKES popiera środki zapobiegawcze przewidziane w celu uniknięcia niewłaściwego użycia licencji przymusowych. Poza tym pragnąłby on również, by dla właściciela patentu czy uzupełniającego świadectwa ochronnego została przewidziana możliwość sygnalizowania czy sprzeciwu wobec jakiegokolwiek przypadku niedotrzymania warunków, szczególnie jeśli chodzi o dostarczenie dowodu odbycia negocjacji czy przeprowadzenia odpowiedniej kontroli produkcji, jak to stypuluje art. 8 (w szczególności ust. 4, 5 i 8).

4.10 Art. 8 ust. 1 zawiera prawdopodobnie błąd, ponieważ odnosi się on jedynie do punktów 1 do 8, a powinien również włączyć punkt 9, który tak samo dotyczy spraw licencjacyjcy.

4.11 Artykuł 8 ustęp 4 określa przepisy dotyczące etykietowania, oznaczania i pakowania produktów wytwarzanych na mocy niniejszego rozporządzenia w celu zapewnienia, że produkty te będą eksportowane i sprzedawane wyłącznie w kraju wnioskującym o import. EKES proponuje wprowadzenie specyficznych znaków towarowych, znaków graficznych i kolorów opakowań w celu zapobieżenia ich nielegalnemu ponownemu wwozowi na teren UE i krajów trzecich.

4.12 Art. 10 nakładający obowiązek powiadomienia Komisji o przydzieleniu licencji przymusowej przez Państwa Członkowskie UE zdaje się nie zawierać odpowiednich dyspozycji pozwalających na ujawnienie, kto jest posiadaczem licencji i jakie podmioty są obecne w danym sektorze. EKES ma nadzieję, że przy właściwym zapewnieniu ochrony danych, można będzie osiągnąć odpowiednie porozumienia zezwalające zainteresowanym stronom na dostęp do potrzebnych informacji.

4.13 Brzmienie art. 11 ust. 2 zdaje się być niewystarczająco jasne i nie dość stanowcze, by zapobiec nieuczciwym praktykom, szczególnie w przypadku leków produkowanych poza granicami UE, które przechodzą tranzytem przez jej terytorium. EKES wzywa, by Komisja nadzorowała mechanizmy kontrolne i zastosowanie sankcji przyjęte przez Państwa Członkowskie, zgodnie z rozporządzeniem celnym⁽⁷⁾, w celu zapewnienia ich skuteczności, proporcjonalności i zniechęcania do oszustwa i podrabiania

4.14 W końcu, EKES zachęca Komisję Europejską do rozważenia najlepszego sposobu wprowadzenia rozwiązań takich jak porozumienia dwustronne, co pozwoliłoby zastosować podobne rozwiązania dla krajów rozwijających się nie będących członkami WTO.

Bruksela, 8 czerwca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

(7) Rozdział V, art. 18 rozporządzenia 1383 (2003).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 98/71/WE w sprawie prawnej ochrony wzorów”

COM(2004) 582 końcowy — 2004/0203 (COD)

(2005/C 286/03)

Dnia 6 grudnia 2004 r. Rada, zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Prezydium Komitetu powierzyło Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie. Na posiedzeniu w dniu 20 kwietnia 2005 r. Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji odrzuciła projekt opinii przygotowany przez Virgilia RANOCCHIARIEGO.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 418. sesji plenarnej w dniach 8-9 czerwca 2005 r. (posiedzenie z dn. 8 czerwca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Virgilia RANOCCHIARIEGO na sprawozdawcę generalnego. Projekt opinii został odrzucony na korzyść niniejszej kontropinii przedstawionej przez Jorge PEGADO LIZA i Heiko STEFFENSA. Kontropinia uzyskała 107 głosów za, przy 71 przeciw i 22 wstrzymujących się.

1. Wprowadzenie — kontekst

1.1 Opiniowany wniosek dotyczący dyrektywy zmierza do zmiany dyrektywy 98/71/WE. Zmiana ta ma na celu wyeliminowanie we wszystkich Państwach Członkowskich możliwości ochrony wzorów części produktów złożonych w odniesieniu do osób trzecich (niezależnych dostawców) produkujących, używających i/lub sprzedających te części w celu naprawy produktu złożonego, z zamiarem przywrócenia mu początkowego wyglądu.

1.2 Pośród sektorów zainteresowanych wnioskiem (sprzęt elektryczny gospodarstwa domowego, motocykle, zegary, itp.) miałby on, co wydaje się oczywiste, największy wpływ na przemysł samochodowy.

1.3 Przypomina się, że przed wydaniem dyrektywy 98/71/WE („dyrektywa”) Komisja opublikowała Zieloną księgę w sprawie ochrony prawnej wzorów przemysłowych, która prócz wyników obszernych badań przeprowadzonych w tej kwestii, zawiera również projekt wstępny wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zbliżenia systemów prawnych Państw Członkowskich oraz wstępny projekt wniosku dotyczącego rozporządzenia.

1.4 Zielona księga omawiała również możliwość ochrony części produktów złożonych, w szczególności części łączących jeden produkt z drugim. Stwierdzała, że części, które spełniają jako takie warunki konieczne do ochrony, powinny jej podlegać, dodając także, że należy wyłączyć spod ochrony te niezbędne elementy (tzw. „interfejsy” lub „złączki”), „które muszą być odtwarzane w ich dokładnej formie i wymiarach, tak aby część składowa pasowała do produktu złożonego, do którego jest przeznaczona”.

1.5 Wniosek dotyczący dyrektywy⁽¹⁾ przedstawiony oficjalnie przez Komisję w grudniu 1993 r. potwierdzał, że ochronie mogłyby również podlegać części produktu złożonego, o ile „jako takie” spełniają one warunki ochrony, czyli wymogi „nowości” i „indywidualnego charakteru” (art. 3),

a także podkreślał, że „interfejsy” i „złączki” nie mogą zostać objęte ochroną (art. 7 ust. 2).

1.6 Wniosek ten zawierał także inne ważne postanowienie, zgodnie z którym prawa wyłączności do wzorów objętych ochroną nie mogły być wykorzystywane przeciw stronom trzecim, które po trzech latach od pierwszego wprowadzenia na rynek „złożonego” produktu obejmującego wzór, użyły (kopiowały) go, pod warunkiem, że wzór ten został wyprodukowany na podobieństwo produktu złożonego i że jego użycie miało na celu „umożliwienie naprawy produktu złożonego w taki sposób, by przywrócić mu jego wygląd początkowy” (art. 14). W praktyce przepisy te przewidywały znaczne odstępstwo od zasad ochrony wzorów części zamiennych lub przeznaczonych do naprawy („wyjątek odnoszący się do części zamiennych” lub „klauzula napraw”).

1.6.1 W odniesieniu do tego aspektu wniosku dotyczącego dyrektywy z 1993 roku, w swojej opinii sygn. IND/504 z 6 lipca 1994 r. (sprawozdawcą był p. Pardon) EKES dowodził:

1.6.1.1 Podobnie jak inne prawa własności przemysłowej, ochrona prawna wzorów pociąga za sobą uznanie wyłącznych praw (prawa do monopolu). Jednakże uzyskany przez właściciela wzoru monopol odnosi się jedynie do wyglądu („wzoru”) produktu, a nie do produktu jako takiego.

1.6.1.2 Zatem prawa ochrony wzorów wiążą się z nadaniem prawa do monopolu w odniesieniu do formy, ale nie do produktu. „Ochrona wzoru zegarka nie stanowi przeszkody dla konkurencji na rynku zegarków” (punkt 9.2 uzasadnienia poprzedzającego wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawionego przez Komisję).

1.6.1.3 W przypadku części zamiennych (np. błotnika albo przedniej lampy samochodowej) objętych klauzulą dotyczącą naprawy, sytuacja wygląda inaczej. Wygląd, „wzór” takich części nie może różnić się od oryginalnych elementów, które mają być wymienione.

⁽¹⁾ Dz. U. C 345 z 23.12.1993 r.

1.6.1.4 Wobec tego, rozszerzenie ochrony wzoru na takie części oznaczałoby powstanie monopolu na rynku części zamiennych; prawa ochrony wzorów dotyczące błotnika lub lampy jako części zamiennych całkowicie eliminowałyby konkurencję w tej dziedzinie.

1.6.1.5 Jest to sprzeczne z podstawowym celem ochrony prawnej wzorów, który ustawodawca ma prawo szczegółowo określić, zależnie od okoliczności.

1.6.1.6 Klauzula dotycząca napraw pozwala na nabywanie i egzekwowanie praw ochrony wzorów, w przypadkach gdy prawa te są stosowane tak, jak powinny; ogranicza ona jedynie egzekwowanie takich praw w sytuacjach — jak ma to miejsce w przypadku sektora napraw — w których nie są one stosowane tak, jak powinny. W ten sposób klauzula o naprawach zapobiega powstawaniu monopolu, eliminowaniu konkurencji z rynku oraz podporządkowaniu klientów cenom dyktowanym arbitralnie przez jedynego dostawcę.

1.6.1.7 Jednocześnie zapobiega powstawaniu premii monopolistów, jako że podstawowy warunek istnienia premii związanej ze wzorem — a mianowicie funkcjonowanie rynku oraz możliwość konsumentów do dokonywania wyborów według preferencji — nie ma zastosowania, jeżeli ochrona prawna wzoru jest rozszerzona na części zamienne objęte klauzulą dotyczącą naprawy.

1.6.1.8 EKES popiera zatem klauzulę dotyczącą naprawy zaproponowaną przez Komisję.

1.7 Wyjątek ten, czyli klauzula napraw, w pewnym stopniu spełnił żądania niektórych sektorów przemysłowych, między innymi producentów zajmujących się kopiowaniem części samochodowych, a szczególnie producentów „części z samochodów po wypadkach”. Owi „niezależni dostawcy” starali się już uzyskać prawo do odstępstwa od zasad ochrony wzorów na podstawie obowiązujących przepisów, zwracając się, acz nieskutecznie, do Trybunału Sprawiedliwości (patrz: sprawy CICRA przeciw Renault⁽²⁾ oraz Volvo przeciw Veng⁽³⁾).

1.8 Klauzula napraw zamieszczona we wniosku dotyczącym dyrektywy z 1993 r. została poddana krytyce przez sektory przemysłowe, których interesy różniły się od, bądź były sprzeczne z interesami niezależnych producentów części, czyli przez producentów samochodów. Komisja podjęła więc próbę zastosowania innego podejścia, wydając wersję poprawioną wniosku⁽⁴⁾. W skrócie rzecz ujmując, nowy wniosek postanawiał, że strony trzecie pragnące odtworzyć wzór danego produktu złożonego dla celów naprawy, mogą to zrobić bezwzględnie (bez konieczności czekania przez okres trzech lat od czasu pierwszego wprowadzenia tegoż produktu złożonego na rynek), pod warunkiem zapłacenia „sprawiedliwego i uzasadnionego wynagrodzenia” (art. 14).

1.9 Rozwiązanie polegające na „sprawiedliwym i uzasadnionym wynagrodzeniu” nie zostało jednakże uznane za

akceptowalne ani przez niezależnych producentów⁽⁵⁾ ani przez producentów samochodów posiadających prawa do wzorów⁽⁶⁾.

1.10 Poważne różnice pojawiły się także w trakcie realizacji procedury współdecydowania w Radzie i Parlamencie Europejskim, czyniąc koniecznym zastosowanie procedury pojednawczej. W wyniku zastosowania tej procedury we wrześniu 1998 r. zarzucono próby harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w tej dziedzinie, zastosowano „zamrożenie” („freeze-plus” w żargonie specjalistycznym) obowiązujących regulacji krajowych i odłożono rozwiązanie tej kwestii na później.

2. Postanowienia dyrektywy 98/71/WE⁽⁷⁾ w sprawie części

2.1 Zgodnie z postanowieniami dyrektywy, wzór mogący podlegać ochronie może dotyczyć wyglądu całego produktu lub jego części (art. 1 lit. a).

2.2 Wzory części mogą również podlegać ochronie, jeżeli spełniają one warunki ochrony przewidziane dla każdego typu „produktu”, czyli muszą one być „nowe” i posiadać „indywidualny charakter” (art. 3 ust. 2). Niemniej wzór części produktu może podlegać ochronie tylko:

- a) jeśli część po zamontowaniu w produkcie złożonym pozostaje widoczna w trakcie normalnego użytkowania produktu, oraz
- b) w stopniu, w którym te widoczne cechy części spełniają jako takie warunki nowości i indywidualnego charakteru (art. 3 ust. 3).

Poprzez „normalne użytkowanie” w znaczeniu ust. 3 lit. a rozumie się użytkowanie przez użytkownika końcowego, z pominięciem konserwacji, serwisu czy naprawy (art. 3 ust. 4).

W praktyce konsekwencją zastosowania tych postanowień do sektora samochodowego jest fakt, że żadna z części składowych znajdujących się „pod maską”, a więc niewidocznych w trakcie normalnego użytkowania pojazdu (na przykład wygląd głowicy silnika) nie może być objęta ochroną prawną wzorów.

2.3 W odniesieniu do wzorów części postanowiono, że ochrona nie dotyczy cech produktu podyktowanych jedynie jego funkcją techniczną (art. 7 ust. 1). Elementy wyglądu (części), których forma i wymiary muszą być dokładnie odtworzone, aby produkt mógł zostać połączony lub przyłączony do innego produktu (lub części), nie mogą być również objęte ochroną (art. 7 ust. 2). W konsekwencji, podczas gdy kształt zderzaka czy tylnego lusterka może być objęty ochroną prawną wzoru, ochronie nie podlega konfiguracja „złączy” służących do przymocowania tej części do pojazdu.

⁽⁵⁾ R. Hughes, doradca prawny ECAR „Ochrona prawna wzorów”, 1996 r.; i instrukcje (1-6) „Europejskiej kampanii na rzecz wolności rynku części zamiennych i napraw samochodowych”, 1996 r.

⁽⁶⁾ Uwagi ACEA na temat projektu dyrektywy dotyczącej ochrony wzorów przemysłowych, sygn. 9700022 i „Kluczowe zagadnienia odnośnie ochrony wzorów części samochodowych”, sygn. 97000517.

⁽⁷⁾ Dz. U. L 289 z 28.10.1998 r.

⁽²⁾ Sprawa 53/87, orzeczenie z dnia 5 października 1988 r.

⁽³⁾ Sprawa 238/87, orzeczenie z dnia 5 października 1988 r.

⁽⁴⁾ Dz. U. C 142 z dnia 14.5.1996 r.

2.4 Na koniec należy przypomnieć, że:

2.4.1 Zgodnie z art. 18 dyrektywy, trzy lata po ostatecznym terminie jej wdrożenia (w praktyce do października 2004 r.), Komisja musi przedstawić analizę skutków dyrektywy dla przemysłu UE, szczególnie dla producentów produktów złożonych i części składowych, konsumentów, konkurencji oraz funkcjonowania rynku wewnętrznego. Najpóźniej po upływie roku od tego terminu (w praktyce do października 2005 r.), Komisja musi zaproponować Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wszelkie zmiany dyrektywy konieczne, by zakończyć prace nad rynkiem wewnętrznym w kwestii części składowych produktów złożonych i wszelkie inne zmiany uznane za konieczne (art. 18).

2.4.2 Aż do daty przyjęcia wyżej wymienionych poprawek, Państwa Członkowskie muszą utrzymać własne obowiązujące przepisy prawne odnośnie użycia chronionych wzorów części składowych wykorzystywanych w celu naprawy produktu złożonego, tak aby nadać mu wygląd początkowy. Obecnie wszystkie Państwa Członkowskie wprowadziły już w życie dyrektywę. Spośród 25 Państw Członkowskich UE dziewięć (Belgia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Węgry, Wielka Brytania i Włochy) wprowadziło pewien rodzaj klauzuli napraw, realizując tym samym „liberalizację”, ale większość (16 Państw Członkowskich) obejmuje ochroną również elementy części zamiennych lub części, przy pomocy których wykonuje się naprawę.

2.4.3 W związku z liberalizacją rynku wtórnego, art. 110 ust. 1 rozporządzenia CE 6/2002 z 12 grudnia 2001 r. ustala w odniesieniu do wzorów wspólnotowych, iż: ochroną prawną z tytułu wzoru wspólnotowego nie zostaną objęte wzory, które tworzą część kompleksowych produktów, i które są użyte w celu umożliwienia ich naprawy, tak aby nadać im pierwotny kształt.

2.4.4 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1400/2002 z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie kategorii porozumień pionowych i uzgodnionych praktyk w sektorze motoryzacyjnym zmierza w tym samym kierunku, chociaż nie eliminuje potrzeby opracowania niniejszego wniosku Komisji.

3. Tekst wniosku dotyczącego dyrektywy

3.1 „Obligatoryjna” zawartość wniosku jest łatwa do zrozumienia. Stanowi ona, że artykuł 14 (przepisy przejściowe) dyrektywy 98/71/WE ma zostać zmieniony, przewidując w praktyce, że ochrona nie może obejmować wzorów części składowych produktu złożonego używanych do naprawy części złożonych w celu przywrócenia im początkowego wyglądu. W zasadzie chodzi więc o „klauzulę gwarantującą natychmiastową swobodę napraw”, której, jak pokazano powyżej, od lat domagały się niektóre spośród zainteresowanych stron.

3.2 W motywach wniosku zawarte są podstawowe argumenty za wprowadzeniem systemu pełnej, natychmiastowej i nieodpłatnej „liberalizacji”:

- jedynym celem ochrony wzorów jest przyznanie wyłącznych praw do wyglądu produktu, ale nie „monopolu na dany produkt”;
- ochrona wzorów, dla których nie ma praktycznej alternatywy doprowadziłaby do faktycznego monopolu na produkt. Podobna ochrona „zblżyłaby się do nadużycia systemu wzorów”;

— fakt przyzwolenia podmiotom trzecim na produkcję i dystrybucję części zamiennych daje gwarancję zachowania konkurencji;

— jeżeli ochrona wzorów zostanie rozszerzona na części zamienne, takie strony trzecie będą naruszać prawa do wzorów, konkurencja zostanie wyeliminowana, a posiadacz prawa do wzoru uzyska de facto monopol na dany produkt.

3.3 Podkreśla się również fakt, że obecnie przepisy prawne w zakresie wzorów różnią się pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi, tym samym narażając funkcjonowanie rynku wewnętrznego i być może zakłócając konkurencję.

3.4 Inne, bardziej szczegółowe powody zawarte są w uzasadnieniu, w zasadzie powtarzającym lub dokonującym podsumowania wniosków EIA oraz, tylko częściowo, raportu EPEC. W skrócie rzecz ujmując, spośród wielu omawianych opcji jedynie „liberalizacja” zdaje się oferować różnorodne korzyści i jest jednocześnie pozbawiona poważnych wad. „Przyczyniła się ona do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, pozwoliła na większy rozwój konkurencji na rynku wtórnym, obniżyła ceny dla konsumentów oraz stworzyła możliwości i miejsca pracy dla małych i średnich przedsiębiorstw”.

3.5 Nie zaleca się natomiast stosowania pozostałych opcji, głównie z następujących powodów:

- utrzymanie obecnego status quo, przy rozbieżnościach zachodzących pomiędzy przepisami poszczególnych krajów, zahamowałoby tworzenie rynku wewnętrznego;
- krótkoterminowa ochrona mogłaby pozwolić posiadaczom praw na podniesienie cen w okresie nią objętym (brak konkretnych informacji potwierdzających ten fakt);
- system pozwalający stronom trzecim na odpłatne wykorzystanie wzorów, do których prawa posiadają inni, wiązałby się z problemami weryfikacji prawa do własności, odpowiedniej wysokości wynagrodzenia i wreszcie gotowości stron trzecich do dokonania zapłaty;
- połączenie dwóch wymienionych powyżej systemów, czyli ochrony krótkoterminowej oraz systemu wynagrodzenia za dany okres czasu, niesłoby ze sobą stosunkowo wysokie koszty i prawdopodobnie niewielu niezależnych producentów dokonałoby koniecznych inwestycji (patrz: Ustawodawczy raport finansowy, pkt 5.1.2, str. 17).

4. Uwagi na temat aspektów technicznych

4.1 Wielokrotnie już wspomniany raport EPEC uznaje, że części nieoryginalne nie gwarantują równie wysokiego poziomu jakości jak części oryginalne (ust. 3.7). Jest to spowodowane faktem, że niezależni dostawcy częstokroć nie posiadają takiej fachowej wiedzy w dziedzinie produkcji, jakości i technologii, jak producenci pojazdów.

4.2 Nowoczesne samochody stanowią złożony wynik połączenia odrębnych, zaawansowanych technologicznie części składowych (na przykład stal o wysokiej odporności), których specyfika nie obejmuje wyłącznie kształtu i rozmiaru, ale także jakość materiałów i ich złożenia (zastosowane techniki spawania i spajania). Możliwe jest zatem, że części nieoryginalne nie będą posiadały wszystkich cech oryginalną.

4.3 Przed uzyskaniem homologacji każdy pojazd samochodowy musi przejść serię testów wypadkowych na zderzenia czołowe i boczne w celu sprawdzenia, czy odpowiada on wymogom dyrektyw w sprawie ochrony pasażerów na wypadek kolizji. Dyrektywy te zostały niedawno uzupełnione przez nową dyrektywę dotyczącą ochrony pieszych, której celem jest ograniczenie skutków zderzenia pojazdu z pieszymi. Dyrektywa ta zobowiązuje producentów samochodów do zaprojektowania przedniej części pojazdów zgodnie ze szczegółowymi wymogami bezpieczeństwa i do wykonania konkretnych testów wypadkowych.

4.4 Niezależni dostawcy części zamiennych nie są natomiast zobowiązani do poddawania części wprowadzanych na rynek testom technicznym, ponieważ nie istnieje żadna procedura homologacji dla poszczególnych części pojazdów, za wyjątkiem „oddzielnych zespołów technicznych”. W przypadku samochodów dotyczy to szyb, tylnych lusterek, świateł przednich i tylnych. Inne części (maska, zderzaki, itp.) nie podlegają testom technicznym przed wprowadzeniem na rynek, czyli nie ma pewności, że części te posiadają te same cechy, co oryginalne części danego urządzenia. Niezależni dostawcy muszą spełniać jedynie ogólne zasady bezpieczeństwa produktu i odpowiadają za szkody powstałe wskutek wad produktu.

4.5 Wniosek zdaje się być również sprzeczny z posiadającą istotne znaczenie dyrektywą w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (PWE). Dyrektywa ta zobowiązuje producentów do usuwania metali ciężkich z części składowych pojazdów i do informowania o zawartych substancjach w celu ułatwienia recyklingu. Producenci są również zobowiązani do zaprojektowania pojazdu w taki sposób, by ułatwić jego demontaż po wycofaniu z eksploatacji, a następnie jego recykling. Ponieważ zobowiązania te nie dotyczą niezależnych dostawców, istnieje potencjalne ryzyko zaburzenia cyklu przetwarzania po wycofaniu z eksploatacji takich części jak przykładowo zderzaki, których skład nie jest znany, co może mieć następstwa dla środowiska naturalnego i spowodować dalszy wzrost kosztów.

4.6 Komisja ma rację stwierdzając, że ochrona wzorów ma za zadanie wynagrodzić wysiłek intelektualny twórcy wzoru, a nie chronić funkcje techniczne czy jakość wzoru (patrz uzasadnienie, str. 10 wniosku). Jest jednak oczywiste, że z praktycznego punktu widzenia liberalizacja zaproponowana przez Komisję mogłaby zwiększyć występowanie na rynku części, które nie zostały odpowiednio przetestowane zgodnie z procedurami opisanymi w powyższym punkcie 4.3 i nie spełniają wymogów dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji. Tak więc korzyści związane ze zwiększoną konkurencją, jakie zdaniem Komisji przyniesie konsumentom liberalizacja, powinny być rozważane również przez pryzmat zwiększonego ryzyka, na jakie mogą zostać oni narażeni.

5. Wnioski końcowe i zalecenia

5.1 Komitet ponownie przedstawia swoje stanowisko, wyrażone w poprzednich opiniach, zmierzające do uznania rosnącego znaczenia praw własności intelektualnej w obrocie handlowym, w tym ochrony prawnej wzorów przemysłowych, jako zasadniczego elementu innowacji technicznej i wynikającej z niej potrzeby walki z podrabianiem towarów.

5.2 Komitet jednakże jeszcze raz potwierdza swój punkt widzenia, zgodnie z którym udzielenie praw do monopolu właścicielowi wzoru odnosi się jedynie do zewnętrznej formy produktu, a nie do produktu jako takiego.

5.3 Komitet potwierdza zatem swoje stanowisko, wyrażone w poprzednich opiniach, zgodnie z którym zastosowanie w stosunku do części zamiennych objętych klauzulą dotyczącą naprawy przepisów z zakresu ochrony wzorów mogłoby spowodować powstanie monopolu w odniesieniu do produktów na rynku wtórnym, co jest sprzeczne z samą naturą ochrony prawnej wzorów.

5.4 Ponadto przepisy wprowadzone dyrektywą 98/71/WE umożliwiły przetrwanie różniących się, a nawet sprzecznych procedur krajowych, a także, po ostatnim rozszerzeniu UE, pozwoliły na zwiększenie ich liczby w niezwykle ważnej dziedzinie dla sektora, który ma istotne znaczenie na rynku europejskim.

5.5 Wniosek Komisji dąży zatem do stworzenia wewnętrznego rynku w tej dziedzinie poprzez zbliżenie do siebie systemów krajowych, w oparciu o liberalizację wykorzystania wzorów chronionych dla celów naprawy złożonych produktów, tak aby przywrócić im pierwotny wygląd (rynek wtórny).

5.6 Komitet popiera wniosek Komisji, który idzie śladem poprzednich inicjatyw Komisji popartych przez Komitet i który może przyczynić się do zwiększenia konkurencji, obniżenia cen oraz stworzenia nowych miejsc pracy, szczególnie w sektorze MŚP.

5.7 Niemniej jednak Komitet uważa, że korzystnym dla wniosku byłoby szersze oparcie jego uzasadnienia o wyraźne pokazanie jego zgodności z umową TRIPS, o lepsze ukazanie jego wpływu na zatrudnienie oraz, w szczególności, o gwarancje, iż — poza prawem do informacji, które zdaje się być już zapewnione — nie przyniesie on żadnych skutków dla dokonywanych przez konsumentów wyborów, zarówno bezpośrednich — związanych z bezpieczeństwem i niezawodnością produktów pochodzących od niezależnych dostawców, jak też pośrednich — związanych z konsekwencjami wykorzystania takich części przy naprawach złożonych produktów (zasadniczo pojazdów silnikowych), dla ich rynkowej wartości rezydualnej lub kosztów pośrednich (np. ubezpieczenie).

Bruksela, 8 czerwca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „instrumentów pomiaru i informacji na temat Odpowiedzialności Społecznej przedsiębiorstw w zglobalizowanej gospodarce”

(2005/C 286/04)

15 września 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 swojego regulaminu wewnętrznego, przyjąć opinię w sprawie *instrumentów pomiaru i informacji na temat Odpowiedzialności Społecznej Przedsiębiorstw w zglobalizowanej gospodarce*.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 24 maja 2005 r. (sprawozdawca: **Evelyne PICHENOT**)

Na 418. sesji plenarnej w dniach 8-9 czerwca 2005 r. (posiedzenie z dnia 8 czerwca 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 2, przy 18 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. WSTĘP

1.1 Przyjmując, w lipcu 2002 r., nowy kierunek działania na rzecz Odpowiedzialności Społecznej Przedsiębiorstw (OSP), Komisja wprowadziła przedsiębiorstwa do swojej strategii zrównoważonego rozwoju. OSP jest mikroekonomiczną odmianą makroekonomicznego pojęcia zrównoważonego rozwoju. Komisja podaje konkretną definicję odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw jako „dobrowolne uwzględnienie przez przedsiębiorstwa problematyki społecznej i ekologicznej w działalności komercyjnej i w ich stosunkach z zainteresowanymi stronami”. Po zakończeniu prac, Komisja przedstawi nowy komunikat, *Strategia na rzecz wspierania i rozwoju OSP w Unii Europejskiej*”.

1.2 Dyrektywa 2003/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 czerwca 2003 r. ⁽¹⁾ zmienia 4. dyrektywę z 1978 r. dotyczącą sprawozdań rocznych i 7. dyrektywę z 1983 r. dotyczącą sprawozdań skonsolidowanych, wprowadzając do nich następujący ustęp: „W stopniu niezbędnym do zrozumienia rozwoju, wyników lub sytuacji przedsiębiorstwa, analiza obejmuje kluczowe wskaźniki wydajności zarówno o charakterze finansowym jak i, stosownie do okoliczności, pozafinansowym, związane ze specyficzną działalnością przedsiębiorstwa, w szczególności informacje dotyczące zagadnień związanych z pracownikami i środowiskiem naturalnym”.

1.3 Właściwe zarządzanie przedsiębiorstwem, przy poszanowaniu zasad OECD w tej dziedzinie, i odpowiedzialne — ze społecznego punktu widzenia — inwestycje nabierają znaczenia w świecie biznesu. Inwestowanie społecznie odpowiedzialne oznacza zarządzanie portfelem papierów wartościowych nie tylko w sposób przynoszący zyski, lecz również z uwzględnieniem kryteriów społecznych i środowiskowych.

⁽¹⁾ Patrz: opinia EKES-u w sprawie wniosku modyfikującego dyrektywę dotyczącą sprawozdań rocznych i sprawozdań skonsolidowanych pewnych kategorii spółek i towarzystw ubezpieczeniowych; sprawozdawca: Guido Ravoet, z 22 i 23.01.2003 r. (Dz. U. C 85 z 8.4.2003 r.) oraz zalecenie z 30.05.2001 r. (nr 2001/453/CE) dotyczące uwzględnienia aspektów środowiskowych w księgach i sprawozdaniach rocznych spółek.

1.4 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przywiązuje dużą wagę do OSP, aby stała się ona siłą napędową jako jeden z elementów globalnej strategii zrównoważonego rozwoju. W uwadze końcowej do swojej opinii ⁽²⁾, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził, że jego zdaniem OSP stanowi jedno z zasadniczych zagadnień, które zamierza bardzo uważnie i aktywnie pilotować i monitorować. Opinia zawiera stwierdzenie, że postępowanie odpowiedzialne ze społecznego punktu widzenia powinno opierać się na rzeczywistym i dynamicznym stosowaniu istniejących przepisów (ustawodawstwo i układy zbiorowe) oraz, że należy je wspierać dobrowolnymi zobowiązaniami wykraczającymi poza przepisy. Komitet przewiduje opracowanie OSP odpowiadającej szerególnemu kontekstowi UE.

1.5 Obecnie we wszystkich Państwach Członkowskich rozszerzonej Unii prowadzi się debaty na temat OSP, mimo iż ustawodawstwo i praktyki różnią się znacznie pomiędzy krajami. Należy kontynuować działania pobudzające świadomość co do OSP w nowych Państwach Członkowskich. Stanowi to uzasadnienie dla sporządzenia niniejszej opinii z inicjatywy własnej w momencie publikacji nowego komunikatu, stanowiącego kontynuację Zielonej księgi i prac wielostronnego forum na temat OSP.

1.6 W okresie od października 2002 r. do czerwca 2004 r. w wielostronnym forum europejskim na temat OSP wzięło udział około dwudziestu organizacji reprezentujących pracodawców, sieci przedsiębiorstw, pracowników i innych uczestników społeczeństwa obywatelskiego, biorących udział w pierwszej próbie dialogu obywatelskiego lub społecznego ⁽³⁾. Metoda pracy, oparta między innymi na poszukiwaniu konsensusu dla wspierania przejrzystości i zbieżności środków, miała na celu dokonanie wspólnej oceny czynników sprzyjających oraz przeszkód dla OSP jak również w miarę możliwości sformułowanie wspólnych zaleceń dotyczących przyszłości. Poza analizą czynników ograniczających promowanie OSP z jednej strony i służących jej rozwijaniu z drugiej strony, forum wyraźnie określiło bodźce pożądane dla pobudzania świadomości co do OSP i szkolenia podmiotów w jej zakresie. Forum zaleciło również oparcie oceny OSP na zasadniczych tekstach międzynarodowych, podpisanych już przez wszystkie Państwa Członkowskie.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw (Sprawozdawca: Renate HORNUNG-DRAUS) - Dz.U. C 125 z 27.05.2002 r.

⁽³⁾ Należy zauważyć, że słowo „social” (społeczny) nie ma takiego samego znaczenia w języku francuskim i angielskim, co doprowadziło do rozróżnienia przez wspólnotę francuskojęzyczną pojęć „social” i „sociétal” w celu właściwego ukazania odpowiedzialności wobec uczestników wewnętrznych („social” w sensie relacji przemysłowych) i zewnętrznych („sociétal” w sensie wspólnoty, w której znajduje się przedsiębiorstwo, terenu zatrudnienia i życia).

1.7 W art. I.3 projektu Traktatu Konstytucyjnego przypomniano, że Unia Europejska pracuje na rzecz zrównoważonego rozwoju Europy, opartego na „wysokiej konkurencyjnej społecznej gospodarce rynkowej, która zmierza do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego”. OSP jest jednym z narzędzi utrzymania równowagi pomiędzy trzema filarami strategii lizbońskiej: gospodarką i wzrostem; zatrudnieniem i europejskim modelem społecznym oraz środowiskiem naturalnym. Jest więc środkiem wzmocnienia spójności społecznej i kolejnym krokiem na drodze ku społeczeństwu opartemu na zaawansowanej wiedzy, co poprawi wydajność gospodarczą UE i konkurencyjność (4) europejskich przedsiębiorstw.

1.8 Wzrost wymiany międzynarodowej dotyczy przedsiębiorstw każdej wielkości, mimo iż dużą ich część stanowią firmy wielonarodowe. Przepływ towarów, usług i kapitałów z państwa do państwa odbywa się wewnątrz tej samej grupy przedsiębiorstw. Chodzi tu o globalizację gospodarki, a nie tylko o wymianę międzynarodową. Rosnąca rola przedsiębiorstw wymusza na nich przyjmowanie coraz większej odpowiedzialności wobec środowiska naturalnego i społecznego poza granicami swego państwa.

1.9 W tej sytuacji nie wystarcza już myślenie wyłącznie kategoriami wewnętrznego rynku europejskiego. Dla wielu przedsiębiorstw właściwym punktem odniesienia stał się rynek światowy, na którym rozwijane są różne praktyki nawiązujące, w sposób bezpośredni lub domyślny, do różnych koncepcji OSP. Mimo iż wszystkie te koncepcje pretendują do miana uniwersalnych, każda z nich jest wyrazem pewnej wizji etyki i społeczeństwa, węższego i szerszego kontekstu środowiska społecznego i naturalnego.

2. OD EKSPERYMENTOWANIA KU DOJRZAŁOŚCI: W STRONĘ WIĘKSZEJ PRZEJRZYSTOŚCI

2.1 Konwencje, standardy i zasady międzynarodowe (5).

2.1.1 Świat uświadamia sobie, że prawa człowieka, godność pracy oraz przyszłość planety stanowią etyczną funkcję działalności gospodarczej. Wartości te wyrażane są na poziomie międzynarodowym i europejskim.

2.1.2 Konwencje, standardy i zasady międzynarodowe obejmują: Deklarację ILO w sprawie przedsiębiorstw międzynarodowych, Deklarację ILO w sprawie praw podstawowych, Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz Powszechną Deklarację Praw Człowieka ONZ.

(4) Sprzężenie między OSP a konkurencyjnością, znacząca i złożona problematyka, nie będzie przedmiotem analizy niniejszej opinii.

(5) Bardziej wyczerpująca lista znajduje się we wnioskach na zakończenie wielostronnego forum europejskiego.

2.1.3 Do powyższych tekstów zasadniczych należy dodać główne zasady ONZ dotyczące ochrony konsumenta oraz normy bezpieczeństwa i jakości produktów żywnościowych z *Codex alimentarius*. W dziedzinie środowiska naturalnego i dobrego zarządzania należy również odwołać się do konwencji przyjętych w nowych działaniach dotyczących GSP + (6).

2.1.4 Wspólnota międzynarodowa zobowiązała się do osiągnięcia celów milenijnych do 2015 r. Plan działania przyjęty w Johannesburgu traktuje OSP jako narzędzie bardziej sprawiedliwej i integrującej globalizacji. Jest to gorąca zachęta dla wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw oraz wszystkich tych, którzy je finansują, do wspierania zrównoważonego rozwoju świata.

2.1.5 W swoim raporcie „Sprawiedliwa globalizacja” (7) grupa redakcyjna podkreśla, że aby dobrowolne inicjatywy były wiarygodne, powinna im towarzyszyć troska o przejrzystość i gotowość do zdawania sprawy ze swej działalności, co zakłada istnienie skutecznego systemu oceny wyników, publikowania informacji i kontroli.

2.1.6 EKES zachęca wszystkie Państwa Członkowskie do ratyfikowania wszystkich konwencji ILO, które ich dotyczą i włączenia ich do ustawodawstwa krajowego.

(6) Konwencje dotyczące naturalnego środowiska i zasad dobrego sprawowania rządów:
Protokół z Montrealu dotyczący substancji zmniejszających warstwę ozonową;
Konwencja z Bazylei w sprawie kontroli ruchów transgranicznych odpadów niebezpiecznych i ich usuwania;
Konwencja sztokholmska w sprawie trwałych substancji zanieczyszczających;
Konwencja w sprawie międzynarodowego obrotu gatunkami roślin i zwierząt zagrożonych wyginięciem;
Konwencja w sprawie zróżnicowania biologicznego;
Protokół kartagiński o zapobieganiu zagrożeniom biotechnologicznym;
Protokół z Kioto do konwencji ramowej Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatycznych;
Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie substancji psychotropowych (1971);
Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie nielegalnego handlu narkotykami i substancjami psychotropowymi (1988);
Konwencja meksykańska Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu korupcji;
Opinia EKES-u 132/2005 z 9.3.2005 r. w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych (sprawozdawca : Antonello Pezzini).

(7) Raport Światowej Komisji ds. Społecznego Wymiaru Globalizacji, luty 2004 r. / The World Commission on the Social Dimension of Globalization - A Fair Globalization: Creating Opportunities for All February 2004
Opinia EKES-u 252/2005 z 9.3.2005 w sprawie społecznego wymiaru globalizacji – wkład polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich; sprawozdawcy: Tom Etty i Renate Hornung-Draus (COM(2004)383 końcowy).

2.2 Zbiór przepisów europejskich ⁽⁸⁾

2.2.1 Do tego zbioru międzynarodowych dokumentów Rada Europy dołączyła Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (CEDH) i Europejską kartę społeczną. Państwa Członkowskie Unii posiadają własny zbiór przepisów nazywany dorobkiem prawnym Wspólnoty (*acquis communautaire*). Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu i Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu są gwarantami europejskiego zbioru przepisów. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ogłoszona w Nicei w 2000 r., wprowadza nowy etap, znosząc podział na prawa cywilne i polityczne z jednej strony, a ekonomiczne i społeczne z drugiej. Wielostronne forum europejskie odświeżyło podstawy działania OSP, bazując na całości przepisów europejskich.

2.2.2 Przedsiębiorstwo jest elementem społeczności ludzkiej, a nie tylko ogniwem systemu gospodarczego. Jego podstawową funkcją jest produkcja towarów lub dostarczanie usług, przez co tworzy miejsca pracy, dystrybuje dochody i płaci podatki. Stanowi składową społeczności ludzkiej. Od długiego już czasu wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa mierzy się narzędziami z dziedziny zarządzania i księgowości. Aby je doskonalić, poddaje się je okresowej adaptacji.

2.2.3 Europejski model społecznej gospodarki rynkowej nie uznaje przedsiębiorstwa za połączenie kapitałów lub za powiązanie kontraktów, ale również, i przede wszystkim, za zbiorowość, która powinna być miejscem dialogu społecznego. Spółka kapitałowa istnieje wyłącznie poprzez swoich akcjonariuszy. Przedsiębiorstwo, niezależnie od swojego statusu, jest elementem społeczeństwa ludzkiego, a nie tylko ogniwem systemu gospodarczego.

2.2.4 Obok modelu ukierunkowanego wyłącznie na wynik uzyskany przez akcjonariuszy (*shareholders*), godny uwagi jest także model uwzględniający strony zainteresowane (*stakeholders*) Przedsiębiorstwo lepiej uwzględnia swą odpowiedzialność, gdy zwraca uwagę na oczekiwania różnych grup interesów.

2.2.5 W Zielonej księdze nt. *wsparcia europejskich ram na rzecz społecznie odpowiedzialnego zachowania przedsiębiorstw* stwierdza się: „Koncepcja społecznie odpowiedzialnego zachowania przedsiębiorstw oznacza zasadniczo, że przedsiębiorstwa postanawiają z własnej inicjatywy przyczynić się do polepszenia społeczeństwa i do większej czystości środowiska naturalnego”. W opinii EKES-u w sprawie Zielonej księgi oraz w opinii EKES-u w sprawie „Społeczny wymiar globalizacji — wkład polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich”, Komitet stwierdza, że: „Zachowanie społecznie odpowiedzialne oznacza, że przedsiębiorstwa stosują istniejące przepisy społeczne i dążą do budowania powszechnego poczucia partnerstwa z wszystkimi zainteresowanymi stronami”.

⁽⁸⁾ Bardziej wyczerpująca lista znajduje się we wnioskach na zakończenie wielostronnego forum europejskiego.

2.2.6 Unia Europejska powinna wzmocnić postrzeganie europejskiej tożsamości przedsiębiorstwa. Mogłaby zachęcać do dialogu i wymiany poglądów między różnymi podmiotami i rodzajami doświadczeń w zakresie instrumentów pomiaru odnoszących się do OSP, tak aby praktyki OSP nadał stymulowały procesy innowacyjne, rozprzestrzeniając się wśród różnych kategorii przedsiębiorstw.

2.3 Instrumenty OSP: dokumenty odnoszące się do zbioru przepisów ⁽⁹⁾

2.3.1 Zbiór przepisów jest interpretowany za pomocą konkretnych instrumentów publikowanych przez instytucje publiczne lub niepubliczne (instrumentów w większości wywodzących się z krajów, w których stosuje się prawo zwyczajowe): obejmują one dokumenty odnoszące się do przepisów wraz z instrukcjami ich stosowania. W zależności od kontekstu społeczno-kulturalnego autorów, instrumenty OSP zawierają różne interpretacje zbioru przepisów. Wśród autorów znajdują się zrzeszenia przedsiębiorstw, państwowe urzędy normalizacji, biura audytorskie, agencje ratingowe, uniwersytety, stowarzyszenia obywatelskie, władze publiczne. Istnieje duża liczba instrumentów OSP, w większości autorstwa organizacji niepublicznych, które częstokroć reprezentują sprzeczne interesy, a czasami wzajemnie się wykluczają.

2.3.2 Niektóre zbiory dokumentów są rozpowszechniane publicznie, zarówno w wymiarze międzynarodowym — jak ISO 9000, ISO 14000, SA 8000, AA 1000, GRI —, europejskim — jak EMAS, SME Key, Eurosif, bilans społeczny ⁽¹⁰⁾—, czy krajowym — jak ustawy, dekrety i zalecenia.

2.3.3 Operatorzy, czyli wyspecjalizowani analitycy pracujący dla zarządzających funduszami oraz agencje ratingowe kontekstu społecznego i środowiskowego, pracują nad zbiorem przepisów międzynarodowych. Przenoszą oni zasady (wartości) zbioru przepisów na kryteria bardziej szczegółowe. Zgodność z kryteriami jest następnie mierzona — pod względem ilościowym lub jakościowym — za pomocą wskaźników znaczących, użytecznych, czytelnych i porównywalnych.

2.3.4 Operatorzy odpowiedzialni są za przedstawienie inwestorom i konsumentom wiarygodnej oceny ryzyka pozafinansowego, przez co OSP nabiera znaczenia jako czynnik zróżnicowania konkurencyjnego na rynku. Wewnętrzne regulaminy zawodowe operatorów muszą gwarantować ich własną wiarygodność. Wyrazem woli dążenia w tym kierunku jest utworzenie standardu CSRR-QS 1.0.

⁽⁹⁾ Patrz „ABC of CSR Instruments” Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych

⁽¹⁰⁾ Bilans społeczny wprowadzony przez CJDES (*Centre des Jeunes Dirigeants de l'Economie Sociale*) stanowi globalne narzędzie diagnostyczne, opierające się na zasadzie oceny przekrojowej (*cross-assessment*) przez uczestników wewnętrznych i zewnętrznych w przedsiębiorstwie.

2.3.5 Wśród instrumentów dobrowolnych znajduje się Pakt Globalny zainicjowany przez Sekretarza Generalnego ONZ, który przyjęło niemal dwa tysiące przedsiębiorstw na całym świecie.

2.3.6 Wytyczne GRI (*Global Reporting Initiative*) są często stosowane przez znaczną liczbę firm międzynarodowych. Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna ISO rozpoczęła w 2005 r. opracowanie wytycznych w sprawie odpowiedzialności społecznej⁽¹⁾ (ISO 26000).

2.3.7 W ramach branżowych komisji dialogu społecznego, w 2003 r. znaleziono wspólną płaszczyznę w kwestii OSP pomiędzy partnerami społecznymi⁽¹²⁾. Uzgodniono następujące wspólne inicjatywy: kodeks OSP w hotelarstwie, wspólna deklaracja w sprawie OSP przedsiębiorstw handlowych, kodeks postępowania w przemyśle cukrowniczym, a także tekstylnym, skórzanym i odzieżowym, a ostatnio w sektorze bankowym.

2.3.8 Istnieją również kodeksy postępowania i kodeksy zasad przedsiębiorstw, często sporządzane samodzielnie przez kierownictwo, czasami redagowane po konsultacjach z różnymi zainteresowanymi stronami, ewentualnie negocjowane z przedstawicielami pracowników. Niektóre z nich nie spełniają norm ILO.

2.3.9 Wiele innych instrumentów nie podlega rozpowszechnianiu. Przykładowo, szczegółowa metodyka danej agencji ratingowej — czyli wskaźniki za pomocą których mierzy się zgodność z poszczególnymi kryteriami — stanowi podstawowe narzędzie pracy tej agencji, która konkuruje na rynku z innymi agencjami.

2.3.10 Instrumenty mogą być stosowane przez przedsiębiorstwa samodzielnie na zasadzie dobrowolności lub przez społecznie odpowiedzialnych inwestorów. Mogą być również skierowane do ostatecznych odbiorców. Handlowe znaki etyki lub jakości środowiskowej ułatwiają wybór klientom indywidualnym. Kampanie na rzecz uświadamiania — jak na przykład na rzecz przestrzegania praw pracowników przemysłu odzieżowego — przyczyniły się do pogłębienia zbiorowej świadomości, co zainicjowało uświadomioną konsumpcję. Co do znaków handlowych, pojawiają się jednakże poważne trudności, kiedy trzeba określić jednolite i możliwe do zastosowania kryteria gwarantujące wystarczający stopień spełnienia wymogów i zawierające wiarygodne informacje.

3. W STRONĘ RZETELNEGO I PRZEJRZYSTEGO POMIARU OSP

3.1 Uwagi ogólne

3.1.1 Instrumenty pomiaru OSP powinny być spójne, trafne i niezawodne. Oceny powyższych cech i ich wzajemnej relacji

⁽¹⁾ Wskazówki w sprawie odpowiedzialności społecznej.

⁽¹²⁾ Raport informacyjny nt. „Aktualny stan współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku” (Sprawozdawca: Bruno Vever).

należy dokonywać w poszanowaniu różnorodności, opierając się jednocześnie na wartościach uniwersalnych i zasadach przeciwności.

3.2 Spójność

3.2.1 Instrumenty muszą być spójne w stosunku do całości międzynarodowych dokumentów.

3.2.2 Muszą również być zgodne z przepisami europejskimi i dorobkiem prawnym Wspólnoty.

3.2.3 Przedsiębiorstwa w dalszym ciągu zobowiązane są do przestrzegania prawodawstwa krajowego, jednakże wartość dodana przez odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw nie jest identyczna w każdym kontekście społeczno-gospodarczym (kraje uprzemysłowione, kraje o gospodarkach wschodzących, kraje słabo rozwinięte).

3.2.4 W krajach słabiej rozwiniętych duże przedsiębiorstwa czasami mogą z konieczności przejmować gestię opieki zdrowotnej, zakwaterowania i kształcenia swych pracowników, a nawet ich rodzin. W tym kontekście, instrumenty OSP mogą być użyteczne w celu osiągnięcia jasnego obrazu skuteczności oraz znaczenia dla wszystkich interesariuszy działań prowadzonych przez przedsiębiorstwa z własnej inicjatywy

3.3 Trafność

3.3.1 To samo kryterium może być mierzone za pomocą różnych wskaźników. Przykładowo „brak dyskryminacji ze względu na płeć” może być mierzony procentowym udziałem kobiet w radach nadzorczych, na wysokim szczeblu kierowniczym, stosunkiem wysokości pensji kobiet i mężczyzn, liczbą godzin szkoleń dla poszczególnych płci itp. W odniesieniu do kryterium „tworzenie miejsc pracy”, w przypadku delokalizacji produkcji, wskaźnik ten odzwierciedla sytuację częściowo, jeżeli stosowany jest z punktu widzenia tylko jednego obszaru; wskaźnik globalny powinien uwzględniać zwolnienia w kraju, w którym zlikwidowano produkcję i zatrudnianie w kraju, do którego zostaje ona przeniesiona.

3.3.2 Należy zwrócić szczególną uwagę na zakres mierzonego zjawiska. Na przykład, średnia płaca w przedsiębiorstwie nie będzie właściwym wskaźnikiem jego polityki socjalnej, jeśli przedsiębiorstwo narzuca swoim podwykonawcom takie warunki, które uniemożliwiają im zapewnienie przyzwoitej płacy własnym pracownikom.

3.3.3 Ponieważ OSP opiera się na wychodzeniu poza normy prawne, niejednolite ustawodawstwo poszczególnych krajów może prowadzić do wypaczeń. Na przykład przedsiębiorstwo o średniej emisji zanieczyszczeń otrzyma ocenę dobrą w kraju, w którym nie ma przepisów dotyczących emisji do atmosfery i ocenę złą dla podobnej fabryki w kraju, w którym ustawodawstwo jest surowe. Dlatego niezbędne jest przyjmowanie za minimum norm społecznych i środowiskowych zawartych w dorobku prawnym Wspólnoty, jednocześnie cały czas je ulepszając.

3.4 Niezawodność

3.4.1 Wskaźnik powinien umożliwić porównanie w czasie i przestrzeni, czyli:

- pomiar zmian tego samego zjawiska z roku na rok;
- pomiar tego samego zjawiska w różnych lokalizacjach. Należy w tym celu wyeliminować niejasności. Na przykład, inwestycja w szkolenie zawodowe może obejmować jedynie kwoty wypłacone instytucji szkolącej lub obejmować płace pracowników podczas szkolenia.

3.4.2 Nie należy dążyć do łączenia wszystkich danych. Na przykład sumowanie emisji gazów powodujących efekt cieplarniany ma sens, ponieważ ich skutki mają wymiar globalny; odmiennie w przypadku zużycia wody, którego wpływ mierzony jest w zależności od lokalnych zasobów.

3.4.3 Do wskaźnika powinna być dołączona „karta jakości”, zawierająca informacje kto ustala dane i według jakiej metody.

- Narzędzia pomiaru wielkości fizycznych (np. liczniki emisji gazu) powinny znajdować się we właściwym miejscu i być właściwie cechowane. W przypadku wskaźników bardziej jakościowych (np. szkolenia zawodowe), pojęcie powinno być dokładnie określone a metoda oceny wyraźnie zdefiniowana.
- Należy podać kto zbiera dane, ponieważ status i miejsce zbierającego mogą wywierać wpływ na wyniki. Dobrze byłoby, aby osoba lokalnie odpowiedzialna uzyskała potwierdzenie danych liczbowych od zainteresowanej strony lub zaufanej strony trzeciej. Na przykład, dane techniczne potwierdzone przez urzędowego kontrolera, dane socjalne przez przedstawiciela pracowników, dane dotyczące środowiska naturalnego przez wyspecjalizowaną organizację pozarządową.

3.4.4 Działanie, które stanowi koszt dla przedsiębiorstwa, powinno zakończyć się uzyskaniem jakiejś formy uznania (znaku jakości, certyfikatu itd.). Pociąga to za sobą interwencję z zewnątrz niezależnego i kompetentnego podmiotu. Ważną rolę, zarówno w odniesieniu do kierunku działania jak i wyników, mają do odegrania zainteresowane środowiska zawodowe.

4. ROZSZERZYĆ ZAKRES STOSOWANIA I POLEPSZYĆ JAKOŚĆ INSTRUMENTÓW

4.1 Rozwijanie praktyki informacyjnej

4.1.1 W wielkich przedsiębiorstwach upowszechnia się zwyczaj sporządzania raportów rocznych. Stanowi to odpowiedź na żądania przejrzystości w strategii przedsiębiorstwa, również w zakresie OSP. Jakość informacji pozostaje jednak bardzo nierówna. Powinna się więc poprawić.

4.1.2 Badania nad jakością informacji, skoncentrowane na dużych przedsiębiorstwach, rzadko obejmują przedsiębiorstwa małe i średnie oraz spółki nienotowane na giełdzie. Tymczasem te przedsiębiorstwa, które uzyskały certyfikat EMAS lub ISO 14001 są zobowiązane do okresowego składania deklaracji dotyczącej środowiska naturalnego. Koszt certyfikacji stanowi dla wielu małych i średnich przedsiębiorstw przeszkodę w podjęciu tego działania, zwłaszcza że należy przeprowadzać bieżącą kontrolę (w momencie „t”), co wymusza okresowe przeglądy certyfikacyjne.

4.1.3 Ze względu na ograniczenia finansowe i kadrowe, nie można wymagać od MŚP tak samo szczegółowych informacji jak od dużych przedsiębiorstw. Niemniej, w ramach rozwoju, należy zachęcać małe i średnie przedsiębiorstwa do informowania zainteresowanych stron o podjętych działaniach OSP, niezależnie od ich skali.

4.1.4 Istnieją również sieci utworzone przez instytucje prywatne, publiczne lub para-publiczne, w tym uniwersyteckie ośrodki badawcze, które informują o OSP i organizują jej wsparcie na forum krajowym, europejskim — zwłaszcza CSR Europa i Fundacja Dublińska — lub światowym — WBCSD i bank danych ILO. Dobrze byłoby pomóc im w rozpowszechnianiu wyników ich prac, jednocześnie informując użytkowników, z zachowaniem przejrzystości, o różnorodności podmiotów i metod.

4.1.5 W szkolnictwie niektórych Państw Członkowskich wprowadzono innowacje pedagogiczne skierowane na podniesienie świadomości konsumenckiej. Należy włączyć zbiór praw międzynarodowych w proces kształcenia młodych Europejczyków.

4.2 Zróżnicowanie instrumentów

4.2.1 Należy pogodzić jedność zasad z poszanowaniem zróżnicowania.

4.2.1.1 Jedność: gdy jest to właściwe, powinna istnieć możliwość łączenia wskaźników w celu przedstawienia globalnego obrazu polityki badanego przedsiębiorstwa.

4.2.1.2 Zróżnicowanie: wskaźniki powinny uwzględniać realia społeczno-gospodarcze, prawne i kulturalne, jak również rodzaj i wielkość przedsiębiorstwa, różnych stref geograficznych i różnych sektorów zawodowych.

4.2.2 Dobrze by było, aby wskaźniki umożliwiały porównanie (*benchmark*), zarówno z punktu widzenia geograficznego jak i branżowego, pomiędzy różnymi jednostkami tego samego przedsiębiorstwa lub tej samej grupy, pomiędzy jednostkami tego samego sektora działalności, pomiędzy jednostkami z tego samego terenu.

4.2.3 Należy przygotować pewne specyficzne narzędzia: wskaźniki nie mogą być ściśle takie same w przemyśle i w usługach. Wychodząc z tych samych zasad, konkretne wskaźniki muszą być odpowiednio dostosowane dla dostawców usług użyteczności publicznej i producentów dóbr i usług powszechnych; działalności handlowej i niehandlowej; firm wielonarodowych i małych i średnich przedsiębiorstw; poszczególnych sektorów działalności gospodarczej.

4.2.4 W dużych sektorach przemysłu i usług, dla zachowania spójności branżowej, należy negocjować branżowe zbiory wzorców, wraz z instrumentami, pomiędzy europejskimi lub innego odpowiedniego poziomu sektorowymi organizacjami pracodawców i pracowników. Wzrost liczby porozumień ramowych pomiędzy międzynarodowymi federacjami związków zawodowych i przedsiębiorstwami wielonarodowymi otwiera perspektywy w tym względzie. Dobrze by było, aby właściwe kryteria i wskaźniki były opracowywane wspólnie przez partnerów branżowego dialogu społecznego, z uwzględnieniem ewentualnego wkładu innych zainteresowanych stron.

4.3 Poszerzanie zakresu wykorzystania instrumentów

4.3.1 Instrumenty OSP służą coraz większej liczbie podmiotów. Obecnie coraz istotniejsze stają się ryzyko pozafinansowe, takie jak ryzyko utraty reputacji, zagrożenie dla spójności (zły klimat społeczny w przedsiębiorstwie), ryzyko małwersacji (korupcja, naruszanie tajemnicy zawodowej, defraudacja, nieuczciwa konkurencja, fałszowanie). Inwestorzy, zwłaszcza zarządzający funduszami oszczędności pracowniczych, funduszami etycznymi lub inwestycjami społecznie odpowiedzialnymi, uwzględniają ryzyko pozafinansowe, które staje się kryterium rynkowym.

4.3.2 Udzielając kredytów na eksport, czy ubezpieczając kredyty, banki i specjalistyczne firmy powinny w większym niż obecnie stopniu uwzględniać podczas kategoryzacji (*ratingu*) politykę zrównoważonego rozwoju prowadzoną przez dane państwo i strategię OSP przedsiębiorstw w tym państwie.

4.3.3 Jako że praktyki OSP przekładają się na mierzalne ograniczenie ryzyka przedsiębiorstwa, byłoby wskazane, aby system bankowy i ubezpieczeń uwzględniały ten czynnik w swoich taryfach.

4.3.4 W przetargach publicznych najczęściej stosuje się prostą zasadę wyboru oferenta według najniższej ceny. Dobrze

byłoby włączać do zasad przetargu kryteria bardziej jakościowe, jak np. postawa wobec OSP, tak jak to będzie stosować Unia w kategorii SGP + systemu preferencji handlowych.

4.3.5 Unia bowiem, w porozumieniach dwustronnych, na przykład w umowie stowarzyszeniowej UE — Chile, odnosi się do głównych wytycznych OECD; deklaruje również wolę poprawy przestrzegania podstawowych norm w swoich stosunkach handlowych z krajami o gospodarkach wschodzących, na przykład z Brazylią, Indiami i Chinami. Regularnie umieszcza temat zbieżności w zakresie OSP w kalendarium dialogu transatlantyckiego i kontynuuje to działanie w dialogu z Kanadą.

4.3.6 Wzmacnianie mechanizmów OECD, w szczególności poprawa standardów krajowych punktów kontaktowych w państwach członkowskich OECD, sprzyja częstszemu stosowaniu instrumentów OSP. Unia Europejska powinna zachęcać kraje nie będące członkami OECD do postępowania zgodnie z głównymi zasadami tej organizacji. Władze wszystkich państw członkowskich OECD odgrywają szczególnie ważną rolę w skutecznym systemie monitorowania.

4.4 Tworzenie instrumentów nowej generacji

4.4.1 Wytyczne GRI (Globalnej Inicjatywy w sprawie Sprawozdawczości — *Global Reporting Initiative*) są uznanym niepublicznym zbiorem wzorców, który można ulepszyć. W ramach przeglądu 2005/2006, europejskie podmioty powinny energicznie uczestniczyć w pracach tej organizacji, aby lepiej przystosować do kontekstu europejskiego jej metody i kryteria.

4.4.2 Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna ISO zdecydowała w czerwcu 2004 r. o podjęciu prac nad wytycznymi w sprawie odpowiedzialności społecznej (*guidance on social responsibility*). Wytyczne te, zawarte w ISO 26000, w przeciwieństwie do norm ISO 9000 o zarządzaniu jakością i ISO 14000 o zarządzaniu środowiskowym, nie będą normą rodzajową systemu zarządzania i nie będą podlegały certyfikacji. Brazylia, kraj o wschodzącej gospodarce i Szwecja, o gospodarce rozwiniętej, wspólnie podjęły się zorganizować sekretariat grupy roboczej i jej przewodniczyć. Prace rozpoczęte w marcu 2005 r. przewidziano na okres trzech lat, a na początku 2008 r. zostaną opublikowane wytyczne. EKES jest szczególnie zainteresowany tą inicjatywą.

4.4.3 EKES proponuje utworzenie portalu informacyjnego na temat praktyk OSP w dużych przedsiębiorstwach, w oparciu o dane pochodzące od przedsiębiorstw. Deklaracje danych nie podlegają w obecnym stanie rzeczy weryfikacji przez zainteresowane strony. Byłoby wskazane, aby obserwator instytucjonalny dokonał zestawienia pomiędzy deklaracjami przedsiębiorstw a oceną zainteresowanych stron. Zadanie analizy jakościowej można by powierzyć takiej organizacji jak Fundacja Dublińska. Komitet sugeruje omówienie powyższej kwestii w ramach programu pracy Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian (EMCC).

5. OD OSP Z INICJATYWY KIEROWNICTWA DO ŚWIADOMEGO DOBROWOLNEGO WSPÓŁDZIAŁANIA ZAINTERESOWANYCH STRON

5.1 Przejrzystość działania

5.1.1 Dobrowolne zobowiązania przedsiębiorstwa powinny być podawane do publicznej wiadomości, a ich skuteczność powinna być zawsze możliwa do sprawdzenia. Na przykład przedsiębiorstwo, które oświadcza, że ma zamiar umożliwić zatrudnienie osób niepełnosprawnych, powinno podać do wiadomości publicznej proporcje zatrudnienia i informacje o dostosowaniu danych stanowisk pracy. Konkretna i możliwie pełna informacja pozwala na stwierdzenie stopnia wywiązywania się przedsiębiorstwa ze swoich zobowiązań. Jako że odpowiedzialność mierzy się czynami a nie słowami, konieczna jest przejrzystość działań przedsiębiorstwa.

5.2 Odróżnić komunikację od sprawozdawczości

5.2.1 Sprawozdawczość

5.2.1.1 Sprawozdawczość polega na przedstawieniu, w dokumencie podanym do publicznej wiadomości, sposobu w jaki przedsiębiorstwo pojmuje wpływ, jaki wywiera jego działalność na gospodarkę, środowisko naturalne i społeczne. Poprzez publikację sprawozdania, przedsiębiorstwo dopuszcza, aby zainteresowane strony miały prawo do zapytań.

5.2.1.2 Od zarania spółek kapitałowych zarząd przedstawia raport walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy. Od bardzo dawna istnieje również obowiązek zdawania sprawy władzom publicznym, przynajmniej z tytułu podatków i opłat na ubezpieczenia społeczne. Od kilkudziesięciu lat przedstawia się sprawozdania częściowe pracownikom w wielu krajach europejskich. Nowością jest więc, że sprawozdania mają odąd być bardziej kompletne i docierać do wszystkich podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

5.2.1.3 Ogólna sprawozdawczość stanowi odpowiedź na pytania wyraźnie lub domyślnie sformułowane przez zainteresowane strony. Jest ona narzędziem dialogu i może obejmować interaktywne systemy konsultacji lub uzgodnień. Poprzez szczegółową analizę wskaźników, roczny raport ukazuje ogólne wyniki przedsiębiorstwa, to znaczy jego zdolność do godzenia wymagań w zakresie wyników finansowych, działań socjalnych i wpływu na środowisko. W raporcie publikuje się cele przedsiębiorstwa, terminy i środki ich realizacji. Sprawozdawczość dotyczy ogólnych postępów.

5.2.2 Komunikacja

5.2.2.1 Zupełnie innym rodzajem działalności jest komunikacja, często obecnie wykorzystywana w kontaktach ze społeczeństwem — działanie obliczone na propagowanie informacji waloryzujących przedsiębiorstwo, budujących jego pozytywny obraz lub wyobrażenie w oczach społeczeństwa.

5.2.2.2 W tym celu, dyrekcja ds. komunikacji przedsiębiorstwa eksponuje jego zobowiązania i wyniki w zakresie stosowania dobrych praktyk. Komunikaty bywają rozszerzane o porównania z innymi przedsiębiorstwami, dla podkreślenia własnych atutów i wyeksponowania posiadanych znaków jakości. Nie mogą one jednak zastępować sprawozdań.

5.3 Jakość informacji

5.3.1 Jest rzeczą powszechną wykazywanie nieprawidłowości w dziedzinie informacji, zarówno w dziedzinie finansowej (fałszywy bilans) jak i pozafinansowej (kłamliwa reklama). Takie praktyki są karalne z mocy prawa.

5.3.2 Aby uzyskać informacje wysokiej jakości, konieczna jest precyzyjna organizacja uwzględniająca udział dyrekcji generalnej, aby zapewnić, przykładowo: kontakt z zainteresowanymi stronami, nadzór wewnątrz przedsiębiorstwa poprzez zorganizowanie sieci korespondentów, zbieranie i rozpowszechnianie informacji o stosowaniu dobrych praktyk w przedsiębiorstwie, sporządzanie sprawozdań oraz określenie procedury gromadzenia danych wewnętrznych poprzez: konsultacje z podmiotami zaangażowanymi w gromadzenie danych, spotkania z przedstawicielami pracowników, testy zgodności, zatwierdzenie przez zespół odpowiedzialny.

5.3.3 W zależności od branży, kraju czy terytorium, zmienia się układ zainteresowanych stron. Należy w sposób możliwie wyczerpujący uwzględnić wszystkich uczestników. Wiarygodność przedsiębiorstwa wobec mediów i społeczeństwa obywatelskiego rośnie wraz z zaangażowaniem przez nie zainteresowanych stron w opracowanie swojej strategii OSP.

5.3.4 W proces gromadzenia danych i sporządzania sprawozdań można włączać, jeśli nadarzy się taka sposobność, zainteresowane strony i zaufane strony trzecie. Jeśli nie istnieją podobne instancje, w kodeksie postępowania należy przynajmniej wskazać komisję monitorującą jego stosowanie. W przypadku braku organizacji związkowych, sprawozdania takiej komisji powinny być przedstawiane komisji ds. BHP w miejscu pracy i lokalnym stowarzyszeniom obrony praw człowieka. Z kolei w innej sytuacji, przykładowo w badaniu bezpieczeństwa żywności, uczestniczyć powinny instytuty badawcze i stowarzyszenia konsumentów. Przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją towarów i świadczeniem usług muszą włączać przedstawicieli konsumentów i użytkowników w opracowanie strategii zrównoważonego rozwoju.

5.4 Dialog z zainteresowanymi stronami

5.4.1 Dobrowolne zaangażowanie i dojrzały dialog z zainteresowanymi stronami są zjawiskami nierozłącznymi. Dobrowolne zaangażowanie stanowi tylko środek do osiągnięcia celu, którym jest tworzenie wartości i osiąganie wyników na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Co za tym idzie, przedsiębiorstwo dobrowolnie skłania się ku „działaniu”, a w konsekwencji ku „komunikowaniu działania”.

5.4.2 Z powyższych założeń wynika dobrowolne zobowiązanie się przedsiębiorstwa do uwzględnienia interesów i oczekiwań zainteresowanych stron oraz do wzmacniania przejrzystości swych działań w tej dziedzinie. Przystępując do dialogu z zainteresowanymi stronami, przedsiębiorstwo z założenia zachowuje kontrolę w dziedzinie swoich przyszłych zobowiązań. Wobec złożoności oczekiwań i interesów, przedsiębiorstwo może ustalać ich hierarchię w oparciu o obiektywne zbiory wzorców i swoją własną strategię.

5.4.3 Różne zainteresowane strony mogą wyrażać swoje oczekiwania, jednak nie wszystkie posiadają takie same uprawnienia. Można założyć, że podmioty wewnętrzne posiadają większe uprawnienia niż podmioty z zewnątrz. Poza tym nie wszystkie uprawnione żądania mogą zostać uwzględnione przez przedsiębiorstwo, które dysponuje ograniczonymi środkami. Stąd też można negocjować i konsultować wybór pomiędzy wnioskami; ostateczna decyzja należy jednak do kierownictwa przedsiębiorstwa.

5.4.4 Dialog ten jest szczególnie istotny dla zainteresowanych stron uczestniczących w łańcuchu wartości dodanej. Zleceniodawca powinien pomagać swoim dostawcom i podwykonawcom w doskonaleniu społecznie odpowiedzialnych praktyk. Powinien unikać stawiania swoich partnerów wobec sprzecznych wymagań — przykładowo, narzucając im wysokie wymagania socjalne i jednocześnie niewystarczające ceny

zakupu. Przeciwnie, zleceniodawcy powinni wspierać podwykonawców w podejmowaniu działań rozwojowych.

5.4.5 Dobrowolna strategia przedsiębiorstwa wymaga dialogu społecznego na temat OSP. Włączenie przedstawicieli pracowników w przedsięwzięcie dotyczy trzech faz: tworzenie szczególnej strategii przedsiębiorstwa z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju, zastosowanie środków niezbędnych do jej przestrzegania i niezależne kontrolowanie skuteczności podjętych działań na wszystkich szczeblach przedsiębiorstwa.

5.4.6 Na szczeblu europejskim, decydującym etapem jest podjęcie dobrowolnych lub wynegocjowanych działań dotyczących OSP we wszystkich przedsiębiorstwach wielonarodowych, w których funkcjonuje europejski komitet pracowniczy. Pozwoli to również na włączenie się do tej dynamiki nowych Państw Członkowskich. Europejskie komitety pracownicze powinny odgrywać rolę we włączaniu OSP do polityki przedsiębiorstwa. Stanowią one uprzywilejowane miejsce działania dla wewnętrznych stron zainteresowanych; należy jednak pamiętać, iż polityka zgodna z zasadami OSP musi obejmować również zainteresowane strony spoza przedsiębiorstwa, w szczególności wszystkie osoby w nim zatrudnione (pracowników czasowych, podwykonawców świadczących pracę na terenie przedsiębiorstwa, rzemieślników i innych pracowników samozatrudniających się, pracujących na jego rzecz), jak również jak największą część uczestników łańcucha wartości dodanej (dostawców, podwykonawców).

Bruksela, 8 czerwca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną”

COM(2004) 811 końcowy

(2005/C 286/05)

11 stycznia 2005 r. Komisja przyjęła komunikat skierowany do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów zatytułowany: „Zielona księga w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną”.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 24 maja 2005 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTANOS.

Na 418. sesji plenarnej w dniach 8-9 czerwca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 czerwca 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 1, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Pomimo tego, że minęło już pięć lat od czasu, gdy Rada Europejska w Tampere podjęła działania na podstawie Traktatu z Amsterdamu, nie osiągnięto zaplanowanego celu, którym było stworzenie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Uczyniono jedynie niewielki postęp, a Komisja wysunęła liczne wnioski polityczne i legislacyjne, które nie zostały jednak należycie rozpatrzone przez Radę. Także EKES, współpracując w tym zakresie z Komisją, wydał liczne już opinie mające na celu wyposażenie UE we wspólną politykę oraz zharmonizowane ustawodawstwo w zakresie imigracji.

1.2 Obecnie sytuacja uległa zmianie. Program haski, przyjęty w listopadzie 2004 r., ma na celu rozwinięcie w najbliższych latach polityk w zakresie imigracji oraz azylu. Z drugiej strony, program ten wpisuje się w perspektywę Traktatu konstytucyjnego, który wzmacnia postanowienie stworzenia w przyszłości wspólnej polityki imigracyjnej⁽¹⁾.

1.3 Zielona księga przedstawiona przez Komisję odnosi się do centralnej kwestii w polityce imigracyjnej, tj. warunków przyjmowania imigrantów zarobkowych oraz sposobu zarządzania falami migracyjnymi. Ustawodawstwo w sprawie przyjmowania imigrantów stanowi trzon polityki imigracyjnej. W rzeczywistości dysponujemy jedynie przepisami krajowymi, które znacznie się od siebie różnią i są, w większości przypadków, restrykcyjne.

1.4 Ponad 3 lata temu Komisja sporządziła „wniosek w sprawie dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu oraz pobytu obywateli państw trzecich w celach podjęcia płatnej pracy lub pracy na własny rachunek”⁽²⁾. EKES oraz Parlament Europejski wydały opinie⁽³⁾ pozytywne w tej sprawie. Jednakże wniosek ten został odrzucony po pierwszym czytaniu w Radzie. Od tego czasu niektóre Państwa Członkowskie sporządziły nowe

przepisy dotyczące imigrantów zarobkowych, a kwestie związane z imigracją pozostają drażliwym tematem programów politycznych.

1.5 Rada Europejska w Salonikach w czerwcu 2003 r. podkreśliła „potrzebę zbadania legalnych środków migracji do UE obywateli państw trzecich, biorąc pod uwagę możliwości Państw Członkowskich”⁽⁴⁾. EKES w swojej opinii „Imigracja, integracja a zatrudnienie”⁽⁵⁾ podkreślił także konieczność posiadania przez UE zharmonizowanego ustawodawstwa oraz aktywnej polityki obejmującej kwestie migracji ze względów ekonomicznych. Ewolucja demograficzna zachodząca w UE⁽⁶⁾ oraz strategia lizbońska wskazują na konieczność dysponowania przez Unię aktywnymi politykami w zakresie przyjmowania imigrantów zarobkowych, zarówno tych wysoko, jak i słabo wykwalifikowanych. Pomimo, że każdy kraj ma własne potrzeby oraz cechy charakterystyczne, wspólną cechą wszystkich Państw Członkowskich jest otwarcie dróg dla migracji zarobkowej.

1.6 Z drugiej strony, należy także pamiętać, iż dla obywateli nowych Państw Członkowskich wprowadzono czasowe ograniczenia swobody osiedlania się oraz zatrudnienia, co stanowi nieprawidłowość. EKES ma nadzieję, że ograniczenie to zostanie wkrótce zniesione. Podczas okresu przejściowego obywatele z nowych Państw Członkowskich powinni mieć prawo do preferencyjnego traktowania.

1.7 EKES jest zaniepokojony istniejącymi trudnościami politycznymi w odniesieniu do polityki imigracyjnej, a także negatywną reakcją części opinii publicznej i mediów. Liderzy polityczni oraz liderzy opinii publicznej powinni przestać wykorzystywać w debatach rasistowski i ksenofobiczny język oraz zacząć postępować odpowiedzialnie i według zasad pedagogiki politycznej.

⁽¹⁾ Artykuł III -267.

⁽²⁾ COM(2001) 386 wersja ostateczna

⁽³⁾ Zob. opinia EKES w Dz. U. C 80 z 3.4.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS) oraz opinia PE w Dz. U. C 43 E z 19.2.2004 r. (sprawozdawca: Ana TERRON i CUSI).

⁽⁴⁾ Zob. punkt 30 konkluzji Rady Europejskiej.

⁽⁵⁾ Zob. opinię EKES-u w Dz. U. C 80 z 30.3.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽⁶⁾ Zob. komunikat Komisji COM(2005) 94 z 16.3.2005 r. w sprawie ewolucji demograficznej.

1.8 Podczas debaty nad Zieloną księgą wszystkie strony muszą postarać się odłożyć na bok liczne uprzedzenia oraz obawy, które wzbudza obecnie kwestia migracji zarobkowej. EKES pragnie włączyć się w sposób świadomy do tej debaty oraz wnieść do niej racjonalne argumenty.

2. Uwagi dotyczące kwestii poruszonych w Zielonej księdze

2.1 Poziom harmonizacji, do którego powinna dążyć UE

- Do jakiego stopnia powinno się rozwinąć europejską politykę w zakresie migracji zarobkowej? Jaki powinien być stopień interwencji wspólnotowej w tej materii?
- Czy prawo europejskie w tym zakresie powinno dążyć do ustanowienia ram prawnych, które obejmą prawie wszystkich obywateli państw trzecich, którzy wjeżdżają do Unii, czy też skupić się na określonych grupach imigrantów?
- Jeśli przyjęte zostałyby podejście sektorowe, to jakie grupy imigrantów należałoby traktować priorytetowo i dlaczego?
- Czy uważają Państwo, że należy rozważyć inne podejścia, np. przyspieszoną procedurę europejską? Czy mogą państwo zaproponować inne rozwiązania?

2.1.1 EKES stwierdza, iż rzeczywiście konieczne jest, aby kwestia migracji zarobkowej została uregulowana na poziomie UE. W tym celu konieczne jest osiągnięcie wysokiego stopnia harmonizacji ustawodawstwa, zgodnie z założeniami Traktatu konstytucyjnego. We wcześniejszych opiniach EKES nawoływał już do szybkiego stworzenia przez UE wspólnej polityki imigracyjnej oraz do harmonizacji ustawodawstwa w tej dziedzinie (⁷). Unia Europejska oraz Państwa Członkowskie muszą dysponować otwartym ustawodawstwem, które stworzy legalne i przejrzyste możliwości dla imigracji zarobkowej, zarówno w przypadku pracowników wysoko wykwalifikowanych, jak i tych, którzy pracują w zawodach wymagających niższych kwalifikacji.

2.1.2 Traktat konstytucyjny ustanawia granice wspólnej polityki imigracyjnej: „prawo Państw Członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek” (⁸). EKES uważa, że ograniczenie to nie stanowi przeszkody w osiągnięciu przez UE wysokiego stopnia harmonizacji ustawodawstwa w kwestii napływu imigrantów zarobkowych, która może być przeprowadzana stopniowo, aby zostawić Państwom Członkowskim czas na adaptację.

(⁷) Dz. U. C 260 z 17.09.2001 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS) oraz opinia EKES w sprawie komunikatu na temat imigracji nieuregulowanej (Dz. U. C 149 z 21.06.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

(⁸) Artykuł III -267, punkt 5.

2.1.3 EKES uważa, w zgodzie z wnioskiem Komisji, który spotkał się z przychylną oceną Komitetu, iż lepiej stworzyć ogólne (horyzontalne) ramy ustawodawcze, niż opierać się na propozycjach sektorowych. Wniosek określał warunki wjazdu i pobytu imigrantów wykonujących na terytorium Państwa Członkowskiego: płatną pracę, pracę na własny rachunek lub inną działalność gospodarczą przez okres ponad 3 miesiące. Specyficzne normy dotyczące szczególnych warunków, np. w przypadku pracowników sezonowych, pracowników przeniesionych w ramach tego samego przedsiębiorstwa czy usługodawców, mogą zostać dodatkowo wypracowane.

2.1.4 Jeśli Rada Europejska opowie się za podejściem sektorowym (imigranci wysoko wykwalifikowani), będzie miało to charakter dyskryminacji. Krok ten może okazać się łatwiejszy dla Rady, ale będzie oznaczał oddalenie się od postanowień Traktatu konstytucyjnego.

2.1.5 Z drugiej strony, warto wspomnieć, iż większość narodowych przepisów ustawodawczych zamyka drogę dla wysoko i słabo wykwalifikowanych pracowników (⁹). Jak stwierdził EKES w swojej opinii (¹⁰), w niektórych Państwach Członkowskich istnieje widoczny związek między brakiem legalnych dróg migracji zarobkowej a wzrostem imigracji nieuregulowanej.

2.2 Pierwszeństwo dla krajowego rynku pracy

- Jak można zagwarantować efektywne stosowania zasady „preferencji wspólnotowej”?
- Czy definicja preferencji wspólnotowej jest nadal aktualna? Jeśli nie, jak można zdefiniować to pojęcie?
- Do jakiego rodzaju imigrantów zarobkowych (oprócz pracowników przeniesionych w ramach tego samego przedsiębiorstwa) nie można zastosować logiki preferencji wspólnotowej?
- Którym kategoriom obywateli państw trzecich, poza rezydentami długoterminowymi, należy przyznać, tam, gdzie to stosowne, pierwszeństwo w stosunku do nowo przybyłych pracowników z państw trzecich?
- Czy obywatele państw trzecich, którzy wyjechali tymczasowo z UE po pewnym okresie wykonywania pracy na jej terytorium, powinni mieć, pod pewnymi warunkami, prawo pierwszeństwa?

(⁹) Zob. opinia w sprawie: „Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w walce z pracą nielegalną” (SOC/172), przyjęta na sesji plenarnej w dniach 6/7.4.2005 r. (sprawozdawca: Erik HAHR).

(¹⁰) Zob. opinia w sprawie komunikatu Komisji na temat: „Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną” (COM(2004) 412 końcowy), przyjęta na sesji plenarnej w dn. 15.12.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

- Czy stymulowanie mobilności pracowników z państw trzecich między Państwami Członkowskimi byłoby korzystne dla gospodarki UE i krajowych rynków pracy? Jak można by to skutecznie zastosować w praktyce? Jakie wprowadzić ograniczenia i ułatwienia?
- W jaki sposób Europejskie Służby Zatrudnienia oraz Europejski Portal Mobilności Zawodowej EURES mogą przysłużyć się ułatwieniu migracji siły roboczej w przypadku pracowników z państw trzecich?

2.2.1 W nowym ustawodawstwie europejskim dotyczącym imigracji należy uwzględnić dyrektywy zwalczające dyskryminację na rynku pracy.

2.2.2 Zasada *preferencji wspólnotowej* powinna obejmować wszystkie osoby, które są częścią unijnego rynku pracy, a nie tylko pracowników będących obywatelami danego państwa lub innych państw Wspólnoty⁽¹⁾. EKES uważa, że zasada ta powinna zostać rozciągnięta na:

- obywateli Państw Członkowskich,
- obywateli państw trzecich posiadających status rezydenta długoterminowego⁽²⁾,
- obywateli państw trzecich legalnie przebywających i pracujących w Państwie Członkowskim⁽³⁾,
- obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywali oraz pracowali na terenie UE (choćby chwilowo zamieszkują w kraju pochodzenia).

2.2.3 Pobudzanie mobilności imigrantów między krajem pochodzenia a państwem goszczącym ma pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny w kraju pochodzenia. Pomogłoby także uchronić niektórych imigrantów od znalezienia się w sytuacji prawnie nieuregulowanej. Dlatego też EKES uważa, że, o ile prawo preferencyjnego traktowania zostanie ustanowione i wprowadzone w życie, powinno ono być rozszerzone na obywateli państw trzecich, którzy wyjechali tymczasowo z UE po pewnym okresie wykonywania pracy na jej terytorium.

2.2.4 We wszystkich sprawozdaniach analizujących problemy rynku pracy w Europie zwraca się uwagę na znikomą mobilność pracowników. Pobudzenie jej jest jednym z celów europejskiej strategii zatrudnienia. Bez wątpienia, imigranci mogą przysłużyć się w dużym stopniu do poprawy poziomu mobilności między rynkami pracy w Europie. Zarówno to, jak i zarządzanie napływem imigrantów stanie się łatwiejsze, kiedy osiągnięty zostanie wyższy stopień harmonizacji ustawodawstwa imigracyjnego.

⁽¹⁾ Rezolucja Rady z 20.06.1994 r.

⁽²⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie statusu obywateli państw trzecich posiadających status rezydentów długoterminowych, Dz.U. C 36 z 08.02.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych (Dz.U. C 80 z 03.04.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS)).

2.2.5 Sieć Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES) koordynuje publiczne służby zatrudnienia w Państwach Członkowskich, mając na celu obsadzenie istniejących miejsc pracy dzięki mobilności pracowników europejskich. EURES jest bardzo ważnym instrumentem właściwego zarządzania wspólnotowym rynkiem pracy oraz nowymi falami migracyjnymi. W tym celu konieczne jest powiązanie popytu i podaży na rynku zatrudnienia w Państwach Członkowskich oraz włączenie do systemu pracowników-imigrantów, jako że jest to grupa o większych predyspozycjach do mobilności.

2.2.6 EURES może także w przyszłości odegrać ważną rolę pomagając służbom konsularnym Państw Członkowskich w krajach pochodzenia imigrantów w zarządzaniu nową migracją. Można by stworzyć system, za pośrednictwem którego oferta pracy, jeśli nie została podjęta w ciągu maksimum 60 dni na wspólnotowym rynku pracy, może zostać przedstawiona przez służby konsularne kandydatom w ich krajach pochodzenia. Służby konsularne powinny dysponować funkcjonariuszami wyspecjalizowanymi w dziedzinie rynku pracy oraz imigracji pracowniczej. Przedstawicielstwa UE także mogłyby informować zainteresowanych o możliwościach istniejących w sieci EURES.

2.3 Systemy zezwoleń na wjazd

— Czy wjazd obywateli państw trzecich powinien być warunkowany istnieniem konkretnego wakatów? Czy też Państwa Członkowskie powinny mieć możliwość przyjmowania obywateli państw trzecich bez spełnienia tego warunku?

— Jaką procedurę należałoby zastosować w przypadku imigrantów zarobkowych, którzy nie włączają się w rynek pracy?

2.3.1 EKES w swojej opinii⁽⁴⁾ w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej przyjmowania obywateli państw trzecich wskazał, iż powinny istnieć dwa systemy zezwoleń na legalny wjazd imigrantów.

2.3.2 Jeśli osoby zainteresowane dysponowałyby ofertami pracy w kraju pochodzenia, pozwoliłoby to uregulować większą część migracji z przyczyn ekonomicznych. System ten jest najbardziej odpowiedni dla pracowników wyspecjalizowanych oraz sezonowych. Używają go wielkie przedsiębiorstwa i stowarzyszenia mające możliwość rekrutacji pracowników w krajach pochodzenia.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych (Dz.U. C 80 z 03.04.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS)).

2.3.3 Jednakże małe przedsiębiorstwa, rzemiosło, usługi domowe oraz opieka nad osobami niesamodzielnymi są tą częścią rynku, w której ciągle pracuje najwięcej imigrantów. W tych przypadkach niemożliwe jest wcześniejsze zapoznanie się pracodawcy i pracobiorcy-imigranta kraju pochodzenia tego drugiego. W niektórych krajach zatrudnienie w tych obszarach odbywa się w ramach szarej strefy oraz imigracji nieuregulowanej. W przytoczonej już opinii EKES-u⁽¹⁵⁾ Komitet zaproponował, aby w ustawodawstwie wspólnotowym dotyczącym zezwolenia na wjazd zawrzeć także pozwolenie na tymczasowy pobyt w celach szukania zatrudnienia. Takie pozwolenie miałyby ważność 6 miesięcy i byłoby zarządzane przez każde z Państw Członkowskich przy współdziałaniu partnerów społecznych.

- Czy uważają Państwo, że analiza potrzeb gospodarczych jest systemem wykonalnym? Czy powinno się je stosować w sposób elastyczny, tzn. mając na uwadze cechy charakterystyczne regionów i sektorów lub wielkość przedsiębiorstwa?
- Czy powinien istnieć wymóg publikacji informacji o wakacie w pewnym minimalnym okresie, czasu zanim skieruje się ofertę do kandydatów z państw trzecich?
- W jaki inny sposób można sprawnie udowodnić, że istnieje potrzeba zatrudnienia pracownika z państwa trzeciego?
- Czy należy powtórzyć analizę potrzeb po wygaśnięciu pozwolenia na pracę, jeśli umowa o pracę, na podstawie której pracownik z państwa trzeciego dostał pozwolenie na wjazd, został lub zostanie odnowiona?

2.3.4 Analiza potrzeb gospodarczych oraz istnienie wakatów na określonej posadzie są elementami niezbędnymi do zarządzania nową migracją. System ten umożliwiłby przedstawianie ofert zatrudnienia w kraju pochodzenia imigrantów, co doprowadziłoby do uregulowania dużego odsetka migracji.

2.3.5 System ten wymaga zadowalającego funkcjonowania sieci EURES oraz dysponowania przez służby konsularne wyspecjalizowanymi funkcjonariuszami. Okres czasu, po którym wakat ogłoszony na terenie UE może zostać zaofiarowany nowym imigrantom powinien być nie dłuższy niż 1-2 miesiące. Jeśli trwałby dłużej, pracodawcy mogliby postrzegać system jako nieskuteczny.

2.3.6 System ten powinien być zarządzany elastycznie, jako że europejskie rynki pracy wykazują się niewielką mobilnością. Jest ona większa w przypadku posad wymagających większych kwalifikacji i oferujących wyższe wynagrodzenie. Dla większości miejsc pracy mobilność jest jednakże ograniczona, nawet wewnątrz jednego państwa. W rzeczywistości można zaobserwować, że w przypadku wielu rodzajów działalności gospodar-

czy i wielu zawodów rynek pracy jest silnie podzielony, przez co powstają liczne, zróżnicowane rynki.

2.3.7 Po wygaśnięciu pozwolenia na pracę, na podstawie którego imigrant legalnie wjechał do kraju, jeśli umowa o pracę zostanie odnowiona, nie należy stosować na powrót analizy potrzeb gospodarczych. Obejmuje to także sytuację, w której imigrant jest zarejestrowany w publicznych służbach zatrudnienia kraju zamieszkania jako osoba poszukująca pracy.

- Jakie inne alternatywne systemy można by wprowadzić?
- Czy system selekcji może stanowić ogólną regułę stosowaną w UE w celach dopuszczenia imigrantów zarobkowych do rynku pracy? Jakie kryteria należałoby zastosować?
- Jakie warunki są konieczne, aby pracodawcy mieli dostęp do CV kandydatów z całej UE? Jak w tym kontekście należałoby wzmocnić sieć EURES?
- Czy należałoby przewidzieć możliwość udzielenia „pozwolenia na szukanie pracy”?

2.3.8 Władze Państw Członkowskich, we współpracy z partnerami społecznymi, mogą zdecydować, że w przypadku niektórych zawodów, sektorów czy określonych regionów konieczne jest otwarcie rynku pracy bez zastosowania analizy potrzeb. Dla tych elastycznych systemów można by zastosować różne procedury, np. tymczasowe zezwolenie na szukanie pracy, zielone karty lub kontyngenty, jeśli zostały one wcześniej ustalone z państwami trzecimi.

2.3.9 Imigranci mający pozwolenie na szukanie pracy będą mieli na to określony czas. EKES zaproponował okres 6 miesięcy, w przypadku zaś systemu brytyjskiego jest to okres 12 miesięcy. Osoby te muszą posiadać ubezpieczenie zdrowotne oraz wystarczające środki finansowe.

2.3.10 W celu stworzenia szybkiego i elastycznego systemu selekcji przyjmowania imigrantów zarobkowych za pośrednictwem przyspieszonej procedury, można by zastosować formularz, w którym kandydaci udzielaliby informacji wg takich kryteriów jak: lata doświadczenia zawodowego, poziom wykształcenia, znajomość języków, krewni na terenie UE, itp. Każde Państwo Członkowskie mogłoby korzystać z tego systemu według potrzeb, a pracodawcy, za pomocą sieci EURES, mogliby przeglądać CV kandydatów. Kryteria przyjmowania imigrantów musiałyby być oparte na wymienionych kryteriach, aby uniknąć jakiegokolwiek rodzaju dyskryminacji.

2.3.11 Przyjmowanie imigrantów posiadających tymczasowe zezwolenie na poszukiwanie pracy byłoby decyzją Państw Członkowskich, podejmowaną we współpracy z partnerami społecznymi. Publiczne służby zatrudnienia pomagałyby kandydatom w szukaniu pracy.

⁽¹⁵⁾ Zob. opinia EKES w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych (Dz.U. C 80 z 03.04.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.4 Procedury wjazdu w celach podjęcia pracy na własny rachunek (samozatrudnienia)

- Czy UE powinna dysponować wspólnymi normami w zakresie przyjmowania obywateli państw trzecich pragnących pracować na własny rachunek? Jakie warunki musiałyby zostać spełnione?
- Czy należałoby ustalić bardziej elastyczne procedury (jeśli tak, to jakie?) w przypadku pracowników z państw trzecich, którzy wjeżdżają do UE na okres krótszy niż rok, aby wykonać konkretną pracę na zlecenie klienta z UE?

2.4.1 EKES zgadza się, że Unia powinna dysponować wspólnym i ujednoliconym ustawodawstwem regulującym procesy przyjmowania obywateli państw trzecich pragnących pracować na własny rachunek. W opinii ⁽¹⁶⁾ na temat wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu, EKES opowiedział się już pozytywnie w tej kwestii oraz uczynił kilka propozycji ulepszenia systemu.

2.4.2 Możliwe jest albo sporządzenie nowych, konkretnych przepisów, albo włączenie do tej samej dyrektywy zarówno pracowników działających na własny rachunek, jak i wykonujących płatną pracę, jak zaproponowała już wcześniej Komisja.

2.5 Wnioski o pozwolenie na pobyt i pracę

- Czy powinno istnieć na poziomie europejskim połączone pozwolenie na pobyt i pracę? Jakie byłyby jego zalety, a jakie wady?
- Czy może jednak powinno się występować oddzielnie o pozwolenie na pracę i pozwolenie na pobyt?
- Czy istnieją inne opcje?

2.5.1 Ustawodawstwa poszczególnych Państw Członkowskich różnią się znacznie, jeśli chodzi o związek między pozwoleniem na pobyt a pozwoleniem na pracę. EKES uważa, iż konieczna jest harmonizacja przepisów w całej Unii. Za wystawienie pozwoleń odpowiedzialność ponosiłyby władze każdego Państwa Członkowskiego, a pozwolenia te uznawane byłyby na całym obszarze UE.

2.5.2 EKES pragnie, aby ustawodawstwo to możliwie jak najbardziej zmniejszyło procedury biurokratyczne i ułatwiło załatwianie formalności osobom zainteresowanym: imigrantom, pracodawcom oraz władzom. Pożądane jest istnienie jednego pozwolenia: pozwolenia na pobyt, któremu towarzyszyłoby zezwolenie na podjęcie pracy.

2.5.3 System „załatwiania wszystkiego w jednym miejscu” uprościłby istniejące procedury.

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia EKES w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych (Dz.U. C 80 z 03.04.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.6 Możliwość zmiany pracodawcy lub sektora

- Czy powinny istnieć ograniczenia mobilności pracownika z państwa trzeciego na rynku pracy Państwa Członkowskiego, w którym przebywa? Jeśli tak, to jakie — dotyczące pracodawcy, sektora czy regionu oraz w jakich okolicznościach i w jakim okresie?
- Kto powinien być posiadaczem pozwolenia — pracodawca, pracownik czy obywatel?

2.6.1 Posiadaczem pozwolenia zawsze musi być pracownik.

2.6.2 Państwo Członkowskie powinno zagwarantować wypełnienie przez firmę obowiązku rejestracji pracownika oraz włączenia go do systemu opieki społecznej, jeśli otrzymał on pozwolenie na pobyt na bazie oferty zatrudnienia przedstawionej przez firmę. Pierwsze kroki w życiu zawodowym pracownika, który uzyskał od Państwa Członkowskiego prawo pobytu, muszą być uczynione w ramach firmy, która zaoferowała mu posadę. Jednakże później powinien mieć prawo do zmiany pracodawcy, bez ograniczeń sektorowych czy regionalnych.

2.6.3 Wymagane jest jednak poinformowanie o zmianie miejsca zatrudnienia władz, które wystawiły pozwolenie, przynajmniej w okresie pierwszego roku jego ważności. Służyłoby to ustaleniu środków kontroli, które pozwoliłyby na wykrycie ewentualnych oszustw ze strony nieuczciwych firm zajmujących się ułatwianiem imigracji.

2.6.4 Pracownik z państwa trzeciego powinien powiadomić wcześniej pracodawcę swoim odejściu z miejsca zatrudnienia, zgodnie z ustawodawstwem pracowniczym danego kraju.

2.7 Prawa

- Jakie szczególne prawa powinno się przyznać obywatelom państw trzecich pracującym czasowo w UE?
- Czy korzystanie z określonych praw powinno być warunkowane minimalnym okresem pobytu? Jeśli tak, to jakie obejmowałyby to prawa i jak długi miałyby być to okresy?
- Czy powinny istnieć bodźce w postaci np. lepszych warunków dla łączenia rodzin czy uzyskania statusu rezydenta długoterminowego w celu przyciągnięcia niektórych kategorii pracowników z państw trzecich? Jeśli tak, to w jakiej postaci i jakie byłoby ich uzasadnienie?

2.7.1 Punktem wyjścia w tej debacie musi być zasada niedyskryminacji. Pracownik z państwa trzeciego, bez względu na okres, w którym ma prawo do przebywania i pracowania na terenie Państwa Członkowskiego, musi mieć te same prawa ekonomiczne, pracownicze i społeczne, jakie posiadają inni pracownicy.

2.7.2 Prawo do łączenia rodzin jest prawem podstawowym, które nie jest jednak wystarczająco chronione ani dyrektywą unijną, ani ustawodawstwem krajowym⁽¹⁷⁾. EKES wzywa Komisję do podjęcia nowej inicjatywy w oparciu o wysunięte przez niego propozycje oraz propozycje Parlamentu⁽¹⁸⁾. Prawo do łączenia rodzin, które jest podstawowym prawem człowieka, powinno być również stosowane do wszystkich osób pochodzących z krajów trzecich, bez uprzywilejowania jednej grupy imigrantów w stosunku do innych grup.

2.7.3 Zielona księga Komisji nie rozważa obowiązków, które muszą spełnić imigranci. EKES uważa, że wszystkie osoby, zarówno obywatele UE, jak i rezydenci spoza Wspólnoty, mają obowiązek stosowania się do prawa kraju, w którym przebywają.

2.7.4 Karta praw podstawowych Traktatu konstytucyjnego musi być poszanowana przez ustawodawstwo wspólnotowe w zakresie imigracji, ponieważ różnorodne przepisy krajowe, które nadal obowiązują, zawierają postanowienia niezgodne z zasadami znajdującymi się w Karcie.

2.7.5 EKES zgadza się z Komisją, że niektóre prawa powinny być uzależnione od długości pobytu. Prawa te będą różne w przypadku osób przebywających w danym państwie tymczasowo oraz osób o statusie rezydenta długoterminowego. EKES proponuje rozważenie następującego zestawu praw, które należy przyznać obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym i pracującym tymczasowo na terenie UE:

- prawo do ubezpieczeń społecznych, włącznie z opieką zdrowotną;
- prawo dostępu do dóbr i usług, włączając w to zamieszkanie, na takich samych warunkach, jak dla obywateli danego Państwa;
- dostęp do edukacji oraz szkolenia zawodowego;
- uznawanie dyplomów, certyfikatów oraz tytułów w ramach ustawodawstwa wspólnotowego;
- prawo do oświaty dla niepełnoletnich, wraz z pomocami i stypendiami;
- prawo do nauczania oraz przeprowadzania badań naukowych według wniosku dotyczącego dyrektywy⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁷⁾ Zob. dyrektywa 2003/86/WE.

⁽¹⁸⁾ Zob. opinie EKES-u w Dz. U. C 204 z 18.07.2000 r. (sprawozdawca: Giacomina CASSINA) oraz w Dz. U. C 241 z 7.10.2002 r. (sprawozdawca: p. MENGOZZI), a także opinia PE w Dz. U. C 135 z 7.5.2001 r. (sprawozdawca: Graham WATSON).

⁽¹⁹⁾ Zob. wniosek dotyczący dyrektywy Komisji COM(2004)178 w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich w celach przeprowadzania badań naukowych. Zob. także odpowiednią opinię EKES przyjętą na sesji plenarnej dn. 27.10.2004 r. (sprawozdawca: Brenda KING).

- prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w nagłych przypadkach;
- prawo dostępu do bezpłatnego poradnictwa pracy;
- prawo do uczenia się języka kraju przyjmującego;
- szanowanie różnorodności kulturowej;
- prawo do swobody poruszania się oraz pobytu wewnątrz Państwa Członkowskiego.

2.7.6 Dyrektywa dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi zawiera pewne szczegółowe przepisy, zwłaszcza w odniesieniu do zagwarantowania prawa pobytu oraz możliwości przemieszczania się i zamieszkania na terenie innych Państw Członkowskich. EKES wypowiedział się już w jednej ze swoich opinii⁽²⁰⁾ na temat nowych praw, z których najważniejsze są prawa obywatelskie oraz polityczne. W cytowanej opinii EKES zaproponował przyznanie rezydentom długoterminowym prawa głosu w wyborach do władz samorządowych miast oraz w wyborach europejskich, tak jak przysługuje ono obywatelom Wspólnoty. EKES przyjął także opinię z inicjatywy własnej⁽²¹⁾ wzywającą Konwencję do „wprowadzenia nowego kryterium przyznawania obywatelstwa Unii; obywatelstwo nie powinno być powiązane jedynie z obywatelstwem Państwa Członkowskiego, lecz także ze stałym zamieszkaniem na terenie UE” oraz do „objęcia obywatelstwem UE (...) wszystkich osób, które są rezydentami długoterminowymi lub zamieszkują na stałe w UE.” EKES proponuje, aby Komisja przyjęła nowe inicjatywy zmierzające w tym kierunku.

2.7.7 EKES przyjął także w 2004 r. opinię z inicjatywy własnej⁽²²⁾, w której sugeruje UE oraz Państwom Członkowskim ratyfikowanie Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników-migrantów i członków ich rodzin przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1990 r.⁽²³⁾ Służyłoby to promowaniu uniwersalizacji podstawowych praw pracowników-migrantów także poza Europą. EKES proponuje, aby Komisja przyjęła nowe inicjatywy zmierzające do ratyfikacji Konwencji.

2.7.8 Unia Europejska powinna zagwarantować, że ustawodawstwo dotyczące imigrantów będzie zgodne z normami Międzynarodowej Organizacji Pracy.

⁽²⁰⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie statusu obywateli państw trzecich posiadających status rezydentów długoterminowych, Dz.U. C 36 z 08.02.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽²¹⁾ Zob. punkt 6.4 oraz 6.5 opinii w sprawie dostępu do obywatelstwa UE, Dz. U. C 208 z 03.09.2003 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

⁽²²⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie Międzynarodowej konwencji o migrantach, Dz. U. C 302 z 07.12.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽²³⁾ Rezolucja 45/158 z 18.10.1990 r., która weszła w życie 01.07.2003 r.

2.7.9 Równość między kobietami i mężczyznami, która jest częścią *acquis* wspólnotowego, powinna zostać zagwarantowana w ustawodawstwie imigracyjnym. Należy również zagwarantować ustawodawstwo zabraniające dyskryminacji.

2.7.10 EKES nie uważa za wskazane wprowadzenie do praw fundamentalnych kryteriów dyskryminacyjnych w celu przyciągnięcia pewnych określonych kategorii imigrantów.

2.8 Integracja, repatriacja oraz współpraca z państwami trzecimi

— Jakiego rodzaju środki uzupełniające należy przyjąć w celu ułatwienia wjazdu oraz integracji imigrantów zarobkowych, zarówno w UE, jak i w krajach pochodzenia?

— Jakie kroki mogłaby podjąć UE, w zgodzie z polityką rozwoju, w celu stymulacji przepływu wiedzy oraz przeciwdziałania potencjalnym negatywnym skutkom „drenażu mózgow”?

— Czy kraje rozwijające się powinny mieć prawo do rekompensaty (jeśli tak, to z czyjej strony i w jaki sposób?) za inwestycje włożone w kapitał ludzki, który następnie przeniesiony został do UE? Jak można uniknąć negatywnych skutków?

— Czy kraje goszczące oraz kraje pochodzenia powinny gwarantować repatriację tymczasowych imigrantów zarobkowych? Jeśli tak, to w jakich okolicznościach?

— Jak zarządzać repatriacją w sposób pozytywny zarówno dla kraju goszczącego, jak i kraju pochodzenia?

— Czy, i w jakiej formie, należy przyznać preferencje w przyjmowaniu imigrantów z określonych państw?

— Czy takie preferencje dałoby się powiązać z określonymi ramami strategii przedakcesyjnych, np. z europejską polityką sąsiedztwa?

2.8.1 Współpraca z krajami pochodzenia musi być fundamentalną zasadą europejskiej polityki przyjmowania imigrantów zarobkowych oraz zarządzania napływem migrantów. Należy wziąć pod uwagę interesy tych krajów, a nie tylko interesy europejskie. Unia nie może przyczynić się do stwarzania nowych przeszkód dla rozwoju, dlatego też imigracja do Europy osób pochodzących z krajów rozwijających się powinna przyczynić się do rozwoju gospodarczego oraz społecznego tych krajów.

2.8.2 Niektóre rządy europejskie są zainteresowane udziałem krajów pochodzenia imigrantów w walce z nielegalną imigracją oraz współpracą w zakresie kontroli granic oraz odsyłania osób wydalonych. EKES wskazał już w swojej opinii⁽²⁴⁾, że współpraca taka powinna być szersza oraz powinna rozciągać się na całość kwestii związanych z zarządzaniem napływem migracji.

⁽²⁴⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie Międzynarodowej konwencji o migrantach, Dz. U. C 149 z 21.06.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.8.3 Jak sygnalizuje Zielona księga, drenaż mózgow jest istotnym czynnikiem mającym negatywny wpływ na kraje pochodzenia imigrantów, ponieważ nakłady włożone przez nie w kształcenie obywateli nie zwracają się. Obecna europejska praktyka rekrutacji pracowników wykwalifikowanych może znacznie zaostrzyć ten problem. Dlatego też ważne jest ustanowienie polityk służących kompensacie strat ponoszonych przez te kraje. Unia powinna zwiększyć w widoczny sposób nakłady na programy współpracy oraz rozwoju, które wspierałyby kształcenie, szkolenia oraz badania w krajach pochodzenia. Na przykład, celem Unii Europejskiej powinno być realizowanie inwestycji w sposób praktyczny tak, by ułatwić rozwój gospodarczy i społeczny poprzez zwiększenie w krajach trzecich ilości miejsc w placówkach kształcących wykwalifikowanych pracowników potrzebnych w UE, takich jak nauczyciele, pielęgniarki i lekarze. Wiele krajów trzecich ogranicza ilość miejsc w placówkach oświatowych z powodu braku środków, w rezultacie więc wielu obywateli spełniających kryteria przyjęcia musi czekać co najmniej rok na wolne miejsce. Zwiększenie ilości miejsc w placówkach oświatowych powinno ograniczyć wpływ drenażu mózgow. Konieczne jest także, aby Europa była bardziej „łaskawa” podczas negocjacji handlowych z tymi krajami.

2.8.4 Należy także ułatwić powrót do kraju pracownikom, którzy dzięki swoim umiejętnościom zawodowym czy przedsiębiorczości mogą przyczynić się do rozwoju w swoim kraju. W tym kontekście byłoby wskazane usprawnienie możliwości tymczasowego powrotu do kraju pochodzenia, przewidzianych już przez dyrektywę dotyczącą praw rezydentów długoterminowych. Jeśli obywatel państwa trzeciego pragnie wrócić do kraju pochodzenia w celach zawodowych lub inwestycyjnych, nie powinien utracić prawa pobytu. Przepływ wiedzy między krajem pochodzenia imigrantów a państwami europejskimi możliwy będzie jedynie, jeśli Europa wypracuje elastyczne ustawodawstwo.

2.8.5 Przepływ wiedzy można by również ułatwić poprzez zachęcenie obywateli Państw Członkowskich posiadających podwójne dziedzictwo do powrotu do kraju pochodzenia ich rodzica/dziadka z projektem prac lub inwestycji zaplanowanym na czas określony.

2.8.6 W europejskich programach współpracy powinno się dawać pierwszeństwo projektom inwestycyjnym, w których uczestniczą fachowcy lub inwestorzy z kraju pochodzenia, a zwłaszcza ci, którzy do niego wrócili. Należy także wspierać projekty inwestycyjne przedstawiane przez osoby zamieszkujące w UE, lecz pragnące powrócić, choćby tymczasowo, do swojego kraju.

2.8.7 W opinii dotyczącej wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów⁽²⁵⁾ oraz we wcześniejszej opinii na temat Zielonej księgi⁽²⁶⁾, Komitet wypowiedział się w sprawie wpływu dobrowolnego powrotu na rozwój gospodarczy i społeczny kraju pochodzenia.

2.8.8 Należy polepszyć współpracę z krajami pochodzenia w zarządzaniu imigracją. W krajach, w których ilość imigrantów jest znaczna, służby konsularne Państw Członkowskich powinny posiadać wyspecjalizowanych funkcjonariuszy. Także przedstawicielstwa UE w tych krajach mogłyby współpracować w sposób bardziej aktywny.

2.8.9 Unia mogłaby sporządzić umowy preferencyjne z krajami kandydującymi.

2.8.10 Ponadto w umowach o współpracy, podpisanych przez UE z innymi krajami lub ugrupowaniami regionalnymi, można by zawrzeć warunki preferencyjnego dostępu dla imigrantów, unikając jakiegokolwiek rodzaju dyskryminacji z powodów etnicznych czy kulturowych.

2.8.11 EKES proponuje także raz jeszcze, aby integracja była częścią europejskich polityk w zakresie imigracji. Komitet przedstawił liczne propozycje w różnych opiniach⁽²⁷⁾ oraz na konferencji, która odbyła się w 2002 r.⁽²⁸⁾ EKES będzie współpracował z Komisją w opracowaniu europejskiego programu na rzecz integracji, który powinien dysponować wystarczającymi środkami w ramach nowych perspektyw finansowych. Zielona księga powinna odwoływać się do wszystkich odpowiednich międzynarodowych i europejskich traktatów i konwencji⁽²⁹⁾.

Bruksela, 9 czerwiec 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁷⁾ Zob. opinia EKES w Dz. U. C 80 z 30.3.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS) oraz opinia dotycząca imigracji, integracji oraz roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, Dz. U. C 125 z 27.5.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS, współsprawozdawca: p. MELÍCIAS).

⁽²⁸⁾ Zob. aneks do opinii EKES dotyczącej imigracji, integracji oraz zatrudnienia w Dz. U. C 80 z 30.3.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽²⁹⁾ **MOP:**

- Konwencja dotycząca pracowników migrujących (zrewidowana), 1949 r. (nr 97)
- Zalecenie w sprawie pracowników migrujących (zrewidowane), 1949 r. (nr 86)
- Konwencja dotycząca pracowników migrujących (postanowienia uzupełniające), 1975 r. (nr 143)
- Zalecenie w sprawie pracowników migrujących, 1975 r. (nr 151)
- Art. 24 i 26 Konstytucji MOP
- Rezolucja dotycząca sprawiedliwego traktowania pracowników migrujących w gospodarce zglobalizowanej, 06.2004 r.

Rada Europejska:

- Europejska Karta Społeczna, z 1961 r. (nr 35) oraz Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, z 1996 r. (nr 163)
- Konwencja Europejska dotycząca statusu prawnego pracowników migrujących, 1977 r. (nr 93)

Unia Europejska:

- Karta Praw Podstawowych UE, 2000 r. (część II traktatu konstytucyjnego, 2004 r.)

Organizacja Narodów Zjednoczonych:

- Deklaracja w sprawie praw człowieka osób nie posiadających narodowości państwa, w którym mieszkają
- Konwencja międzynarodowa w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin.

⁽²⁵⁾ Zob. opinia EKES-u na temat komunikatu w sprawie wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów, Dz. U. C 85 z 8.4.2003 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽²⁶⁾ Zob. opinia EKES na temat Zielonej księgi w sprawie wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów, Dz. U. C 61 z 14.3.2003 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS) — negocjacje w sprawie Sposobu 4 (obecność osób fizycznych)”

(2005/C 286/06)

Dnia 20 stycznia 2003 r. Komisja w piśmie od komisarza Lamy'ego, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS) — negocjacje w sprawie Sposobu 4 (obecność osób fizycznych)”.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 20 maja 2005 r. Sprawozdawczynią była **Susanna Florio**.

Na 418. sesji plenarnej w dniach 8 i 9 czerwca 2005 r. (posiedzenie z dn. 8 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 1, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Wstęp

EKES nawiązał z Generalną Dyrekcją ds. Handlu Komisji Europejskiej konstruktywną współpracę i dialog na różnych płaszczynach (konferencje, opinie, spotkania instytucjonalne). Szczególnie Pascal Lamy, jako członek poprzedniej Komisji, podczas swojej kadencji wielokrotnie spotykał się z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym na rozmowach poświęconych zagadnieniom handlu światowego i praw człowieka w ramach negocjacji WTO.

EKES przedkłada swój projekt opinii na temat negocjacji GATS w sprawie Sposobu 4, które w ramach bieżących negocjacji WTO na temat otwarcia światowego rynku usług są uznawane za jeden z kluczowych elementów. Swobodny przepływ usług zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i poza jej granicami, jest słusznie uważany za jeden z potencjalnych instrumentów służących ożywieniu gospodarki i zwiększeniu zatrudnienia. Bardziej dokładna analiza przeszkód i ryzyka może pozwolić na zrównoważony rozwój tego sektora, w zrównoważonych ekonomicznie i społecznie ramach nowych porozumień międzynarodowych.

Kwestia tymczasowego pobytu osób działających w imieniu przedsiębiorstwa lub spółki, świadczącej usługi w innym państwie, w którym nie ma siedziby, musi pozostać przedmiotem dyskusji w odniesieniu zarówno do państw rozwijających się, jak i Państw Członkowskich UE.

1. Układ ogólny w sprawie handlu usługami

1.1 Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS) został wynegocjowany podczas Rundy Urugwajskiej (1986-1994) i wszedł w życie na początku 1995 r., gdy Światowa Organizacja Handlu (WTO) została następczynią Sekretariatu GATT. Już w latach osiemdziesiątych, gdy bardzo intensywnie wzrastał sektor usług (około dwie trzecie PKB i zatrudnienia w UE), zwiększał się ich przepływ i coraz trudniejsze było określenie granicy między produktami i usługami, powszechne stało się przekonanie, że konieczne są pewne wielostronne uregulowania w zakresie handlu usługami. Eksport produktów wymaga coraz częściej również eksportu usług, takich jak instalacja/montaż, szkolenie lub obsługa klienta. Również tendencja

urynkowienia usług świadczonych przez monopolistyczne przedsiębiorstwa państwowe lub lokalne, takie jak dostarczanie prądu, telekomunikacja, komunikacja podmiejska lub kolejowa, otworzyła dla międzynarodowego przepływu usług nowe interesujące rynki⁽¹⁾. Chociaż głównym celem jest liberalizacja handlu usługami, GATS nie zmusza żadnego z członków do liberalizacji wykraczającej poza zakres uznany przez nich za stosowny. Ponadto istnieje możliwość ograniczania zasady największego uprzywilejowania, jak również zasady traktowania narodowego zagranicznych usługodawców. Jednocześnie ustalone jest również prawo do regulacji rynków usług i wydawania w tym zakresie nowych przepisów. Zasadniczo żadna branża nie jest wykluczona, z wyjątkiem tych, w których usługi są świadczone w ramach „wykonywania funkcji publicznych”⁽²⁾.

2. Sposoby dostarczania usług

2.1 Powiązania pomiędzy poszczególnymi sposobami

2.1.1 Zgodnie z art. I ust. 2 GATS „handel usługami” jest zdefiniowany jako świadczenie usług:

a) z terytorium jednego kraju członkowskiego na terytorium któregośkolwiek innego kraju członkowskiego;

⁽¹⁾ Patrz: prace Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego podczas prezydentury holenderskiej, 2004 r., i następujące dokumenty; opinia EKES-u z dn. 17 października 2001 r. (Dz.U. C 36 z 8.2.2002 r., str. 85) w sprawie przygotowań do IV konferencji ministerialnej WTO: stanowisko EKES-u; opinia EKES-u w sprawie: „Europejski przemysł lotniczy: od wspólnego rynku do wyzwań globalnych” z dn. 26 stycznia 2000 r. (Dz.U. C 75 z 15.3.2000 r., str. 4); opinia EKES-u w sprawie Zielonej księgi w sprawie usług użyteczności publicznej z dn. 11 grudnia 2003 r. (Dz.U. C 80 z 30.3.2004 r., str. 66); opinia EKES-u zatytułowana „O WTO z ludzka twarzą: propozycje EKES-u” z 26 marca 2003 r. (Dz.U. C 133 z 6.6.2003 r., str. 75).

⁽²⁾ Usługi te różnią się w zależności od kraju, a ich regulacja leży w kompetencji danego państwa.

- b) na terytorium jednego kraju członkowskiego dla usługobiorcy jakiegokolwiek innego kraju członkowskiego;
- c) przez usługodawcę jednego kraju członkowskiego poprzez obecność handlową na terytorium któregośkolwiek innego kraju członkowskiego;
- d) przez usługodawcę jednego kraju członkowskiego poprzez obecność osób fizycznych z kraju członkowskiego na terytorium jakiegokolwiek innego kraju członkowskiego.

2.1.2 Te sposoby dostarczania usług są zwykle określane jako sposób 1, 2, 3 i 4. Sposób 1 ma miejsce wtedy, gdy usługi są świadczone na odległość (drogą pocztową, faksem, telefonicznie lub przez Internet). W przypadku sposobu 2 konsument udaje się za granicę i tam korzysta z usługi (turystyka jest najczęstszym przykładem tych usług). Sposób 3 dotyczy założenia przedstawicielstwa handlowego na terytorium innego kraju członkowskiego (inwestycja). Ze sposobem 4 mamy do czynienia, jeśli osoby wjeżdżają do jednego z krajów (czasowo), aby świadczyć tam usługi, ponieważ konieczny jest osobisty kontakt z klientem lub usługa po prostu musi być świadczona na miejscu.

2.1.3 Sposoby 3 i 4 są często ściśle ze sobą powiązane. W wielu przedsiębiorstwach najbardziej doświadczeni i wyspecjalizowani pracownicy przemieszczają się pomiędzy filiami w różnych krajach. Ta mobilność wewnątrz przedsiębiorstwa ma duże znaczenie dla skutecznej sprzedaży oferowanych usług. Jednakże sposób 4 może również ułatwiać sprzedaż usług w ramach sposobów 1 i 2. Przykładowo osoby podróżujące służbowo mogą w ramach tego sposobu negocjować i zawierać umowy.

2.1.4 Ze względu na ściśle powiązania pomiędzy tymi dwoma sposobami świadczenia usług, według jednego z badań OECD na temat sposobu 4 GATS, niemal niemożliwe jest oszacowanie skutków makroekonomicznych dalszej liberalizacji tylko jednego ze sposobów np. sposobu 4 dla handlu, wzrostu, miejsc pracy, konkurencji, lepszego zaopatrzenia w usługi i niższych cen dla konsumentów⁽³⁾. Badania wpływu liberalizacji sposobu 4 na handel, wzrost i zatrudnienie są dodatkowo utrudnione przez brak statystyk dotyczących pobytów czasowych w ramach sposobu 4. Właściwie nie chodzi o to, jak duże są korzyści związane ze sposobem 4, lecz o to, jaki rodzaj korzyści można zagwarantować, a jakie negatywne skutki zminimalizować. Liczne przedsiębiorstwa skarżą się na przeszkodę dla działalności handlowej w formie biurokratycznych formalności związanych z wizami i zezwoleniami na pracę.

2.1.5 Sposób 4 GATS dotyczy szczególnej formy przepływu osób o trzech zasadniczych cechach: 1) jest przede wszystkim ograniczona w czasie; 2) decyzję o niej podejmuje usługodawca

i określa jej cel; 3) nie definiuje ona, ani nie chroni praw pracowników świadczących pracę na rzecz pracodawcy, które mogą zostać uregulowane przez każde państwo przyjmujące pracownika należące do WTO. Migracja zarobkowa w ramach sposobu 4 GATS jest migracją przejściową z inicjatywy usługodawcy w celu świadczenia usług. Sposób 4 obejmuje ponadto przypadek, w którym usługodawca kieruje pracownika do pracy za granicą.

2.1.6 Należy podkreślić, że sposób 4 różni się zasadniczo od zasady wolnego przepływu pracowników w UE lub EOG. O ile w UE chodzi o prawo jednostki do decydowania o tym, gdzie chce żyć i pracować, to w przypadku sposobu 4 chodzi o prawo usługodawcy do wjazdu na ustalony okres do kraju (Unii Europejskiej) w celu świadczenia tam usług.

2.1.7 Migracja zarobkowa wchodzi w zakres priorytetów polityki imigracyjnej i polityki rynku pracy i w mniejszym stopniu w zakres priorytetów handlu międzynarodowego. Istnieje niebezpieczeństwo, że czasowa mobilność zatrudnienia doprowadzi do tego, że praca w ramach uregulowań WTO stanie się towarem, podczas gdy dewiza Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) brzmi „praca nie jest towarem”⁽⁴⁾. Sposób 4 dotyczy istot ludzkich, jednak w GATS nie wspomina się o prawach człowieka, prawach pracowniczych i warunkach pracy, niemniej mogą i powinny one być uwzględniane przez kraje członkowskie w ich postulatach, ofertach i zobowiązaniach, tak jak uczyniły to Unia Europejska i jej Państwa Członkowskie.

2.2 Sposób 4 i załącznik w sprawie przemieszczania się osób fizycznych, świadczących usługi zgodnie z Układem

2.2.1 Istniejący w przypadku sposobu 4 związek pomiędzy handlem, migracją i regulacją rynku pracy został uznany w GATS w formie konkretnego załącznika na temat przemieszczania się osób fizycznych. W ustępie 2 tego załącznika zapisano, że „Układu nie stosuje się do środków odnoszących się do osób fizycznych, poszukujących dostępu do rynku pracy członka, jak również do środków dotyczących obywatelstwa, stałego pobytu czy też stałego zatrudnienia”. W przypisie do tego załącznika stwierdzono: „Sam fakt wymogu posiadania wizy dla osób fizycznych określonych członków i brak takiego wymogu w odniesieniu do innych nie będzie uznawany za niweczący lub naruszający korzyści wynikających ze szczegółowego zobowiązania”. Układ mówi ponadto, że państwa mogą stosować środki regulujące wstęp lub pobyt osób fizycznych na swoim terytorium (łącznie z polityką wizową), o ile środki te nie ograniczają działalności handlowej. Załącznik ukazuje, jak skomplikowanym zagadnieniem dla członków WTO jest czasowa mobilność osób fizycznych.

⁽³⁾ Patrz http://www.oecd.org/document/25/0,2340,fr_2649_34145_31773849_1_1_1_1,00.html

⁽⁴⁾ Międzynarodowa Konferencja w sprawie Pracy MOP, Deklaracja z Filadelfii, 1944 r.

2.3 Zobowiązania UE

2.3.1 Zobowiązania przyjęte przez kraje członkowskie WTO odnośnie do sposobu 4 różnią się w określonych aspektach od zobowiązań w zakresie innych sposobów, przede wszystkim tym, że są natury horyzontalnej i tym samym dotyczą wszystkich sektorów wymienionych przez Państwo Członkowskie na liście jego zobowiązań. Jest to wyrazem sposobu regulowania przez urzędy imigracyjne ograniczonej w czasie migracji na podstawie celu wjazdu, kwalifikacji i wykształcenia oraz innych czynników niezależnych od konkretnych sektorów.

2.3.2 Co prawda większość krajów na zakończenie Rundy Urugwajskiej przyjęła zobowiązania odnośnie do sposobu 4, jednak dotyczą one szacunkowo w ponad 90 % tylko wysoko wykwalifikowanego personelu (kierownictwa wyższego szczebla, a także profesjonalistów i specjalistów z chronionym know-how) lub osób podróżujących służbowo. Nawet w przypadku tych wysoko wykwalifikowanych specjalistów, większość zobowiązań funkcjonuje tylko wtedy, gdy usługodawca jest również w stanie utworzyć przedstawicielstwo handlowe w kraju przyjmującym (sposób 3) (tzw. oddelegowanie wewnątrz firmy). Bardzo niewiele krajów przyjęło zobowiązania w odniesieniu do usługodawców bez przedstawicielstwa handlowego w kraju przyjmującym, czy to w przypadku osób zatrudnionych przez przedsiębiorstwa z siedzibą za granicą, czy też w przypadku samodzielnych usługodawców (osób wykonujących wolny zawód przedsiębiorców, itp.). Jeszcze mniej krajów przyjęło zobowiązania w stosunku do osób ze średnimi lub niskimi kwalifikacjami. W rzeczywistości większość krajów podjęła 90 % zobowiązań w odniesieniu jedynie do wysoko wykwalifikowanych pracowników.

2.3.3 Zobowiązania przyjęte w związku ze sposobem 4 w niewielkim stopniu dotyczą poziomu ewentualnie wykonywanej czynności, który w określonych branżach, gdzie sposób 4 jest sam w sobie najważniejszym sposobem świadczenia usług, ma największe znaczenie (na przykład w służbie zdrowia) lub w przypadkach, gdzie nie istnieje przedstawicielstwo handlowe (na przykład usługi budowlane i komputerowe, w których konieczna jest obecność na miejscu).

2.3.4 W Rundzie Urugwajskiej, WE i jej Państwa Członkowskie przyjęły pewne zobowiązania, zgodnie z którymi niektórzy obywatele zagraniczni mogą okresowo wjechać do UE w celu świadczenia usług. Należą do tego również zobowiązania, które zostały przyjęte w ramach dodatkowych negocjacji na temat sposobu 4 po zakończeniu Rundy Urugwajskiej.

2.4 Komisja Europejska i inni członkowie WTO dokonują podziału usługodawców działających w zakresie sposobu 4 na trzy kategorie:

— **Osoby oddelegowane w ramach spółki:** osobami oddelegowanymi w ramach spółki są pracownicy przedsiębiorstwa, którzy czasowo zostają oddelegowani z jednego zakładu tego przedsiębiorstwa poza UE (dyrekcji generalnej, filii, oddziału przedstawicielstwa) do innego zakładu na terytorium UE.

— **Podróżujący służbowo:** w przypadku osób podróżujących służbowo chodzi o przedstawicieli zagranicznego usługodawcy, którzy czasowo wjeżdżają na terytorium UE, aby a) negocjować sprzedaż usług (b) zawierać umowy o sprzedaży usług lub (c) założyć nową siedzibę (filie, oddział przedstawicielstwa, biuro). Podróżujący służbowo sami nie mogą świadczyć usług w UE.

— **Usługodawcy kontraktowi:** w tym przypadku istnieją dwie podkategorie: pracownicy osób prawnych i, na podstawie nowej propozycji Komisji Europejskiej, osoby wykonujące wolny zawód. Pracownicy osób prawnych wjeżdżają czasowo do UE jako pracownicy zagranicznego przedsiębiorstwa, które otrzymało kontrakt na usługę w UE. Osoby wykonujące wolny zawód to osoby działające na własny rachunek, które wjeżdżają czasowo do UE, aby wypełnić kontrakt, który same zawarły.

2.5 Postulaty UE w stosunku do innych członków WTO

2.5.1 UE wezwała 106 członków WTO do przyjęcia dalej idących zobowiązań w stosunku do sposobu 4, przy czym forma tych postulatów była zróżnicowana, w zależności od poziomu rozwoju danego kraju i jego znaczenia jako partnera handlowego. Odzwierciedla to również interesy eksportowe UE w ramach tego sposobu świadczenia usług. UE dąży to tego, aby większość partnerów WTO podjęła zobowiązania w podobnym zakresie, jak zrobiła to UE. Jej żądania dotyczą w szczególności:

- 1) **Osób oddelegowanych wewnątrz spółki świadczącej usługi:** możliwość oddelegowania pracowników na okres do trzech lat do powiązanych przedsiębiorstw, a także możliwość objęcia tymi ustaleniami również krótkich pobytów w celu szkolenia i doksztalcania.
- 2) **Podróżujących służbowo:** oddelegowanie na pobyty do 90 dni.
- 3) **Usługodawców kontraktowych:** pierwotnie składano wnioski odnoszące się do pracowników osób prawnych. Obejmowały one tylko określone sektory (usługi dla przedsiębiorstw oraz usługi w zakresie ochrony środowiska), przedłożono różne listy sektorów w krajach OECD i krajach rozwijających się, których dotyczyły te postulaty. Ponadto w stosunku do najmniej rozwiniętych krajów nie zgłoszono żadnych żądań względem tej kategorii. Postulaty przedstawione partnerom WTO w styczniu ograniczały się do osób wykonujących wolne zawody w wypadku głównych partnerów handlowych.

2.6 Postulaty ze strony członków WTO

2.6.1 W związku z negocjacjami Unia Europejska otrzymała ponad 50 postulatów z innych Państw Członkowskich dotyczących realizacji sposobu 4 na różnych szczeblach: z jednej strony postulowano zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do zobowiązań, podczas gdy, z drugiej strony, inni członkowie domagali się zniesienia większości ograniczeń stosowanych w wypadku większości usług.

2.6.2 Znakomita większość postulatów pochodziła z krajów słabiej rozwiniętych i w wypadku niemal połowy tych krajów dotyczyła zniesienia wszystkich ograniczeń (co oznaczałoby całkowicie swobodny przepływ osób), włączenia pracowników o niższym poziomie kwalifikacji, zniesienia kryterium gospodarczego zapotrzebowania lub kryterium szczególnego zapotrzebowania na rynku pracy powiązanego ze sposobem 4. Trzy kraje domagały się od UE zniesienia obowiązku wizowego i zagwarantowania automatycznego zezwolenia na wjazd i pobyt. Wiele krajów domagało się objęcia unijnymi dyrektywami o wzajemnym uznawaniu wykształcenia obywateli krajów trzecich, którzy zdobyli swój dyplom w UE.

2.6.3 Ministrowie handlu krajów słabiej rozwiniętych na swoim drugim spotkaniu w Dhace (Bangladesz) w dniach od 31 maja do 2 czerwca 2003 r. w Deklaracji z Dhaki I (ust. 15 iv) zażądali wolnego dostępu do rynków krajów przemysłowych w celu czasowego wjazdu osób fizycznych, w szczególności niewykwalifikowanych i przyuczonych usługodawców, w ramach sposobu 4, przede wszystkim poprzez uznawanie kwalifikacji zawodowych, uproszczenie procedur wizowych i rezygnację z badań gospodarczego zapotrzebowania.

3. Propozycja UE

3.1 W licznych dziedzinach proponowane są znaczące udoskonalenia. W odniesieniu do **usługodawców kontraktowych** uzgodniono zobowiązania dla około 22 podsektorów (głównie dla profesjonalnych usług i usług dla przedsiębiorstw), jak również dla kolejnych czterech sektorów dla osób wykonujących wolne zawody, o pobytach do 6 miesięcy. Dla tej samej grupy 22 sektorów UE zobowiązała się do nieprzeprowadzania gospodarczych badań zapotrzebowania, lecz zamiast tego do wprowadzenia ilościowych ograniczeń usługodawców, podlegających temu zobowiązaniu. Wysokość tej górnej granicy i szczegóły jej zastosowania muszą jeszcze zostać określone. Ponadto w przypadku młodych ludzi przewidziano możliwość pobytu szkoleniowego do 12 miesięcy w ramach oddelegowania pracowników wewnątrz firmy. Propozycja UE zdecydowanie należy do najbardziej proaktywnych i ambitnych propozycji przedstawionych dotychczas.

4. Oferty państw trzecich

4.1 Jedynie pewna część (38) członków WTO przedstawiła propozycje dotyczące dalszej liberalizacji handlu usługami przed ostatnim terminem ustalonym w Deklaracji z Doha, pomimo faktu, że WTO odpowiada za 91,6 % handlu światowego. Poziom ofert zarówno dla krajów uprzemysłowionych, jak i rozwijających się pozostaje na stosunkowo niskim i ograniczonym poziomie, nawet, jeśli chodzi o jakość. Tym niemniej należy pamiętać, że niektóre kraje, np. Indie, Filipiny, Tajlandia i Indonezja, ponownie sformułowały swoje postulaty na podstawie nowej propozycji UE.

5. Pobytu tymczasowe, rynek pracy i spójność społeczna

5.1 Problemy związane ze sposobem 4 nie ograniczają się tylko do zakresu handlu, lecz dotyczą również szerszych zagadnień polityki migracji i rynku pracy. W ramach migracji rozróżnia się zakres migracji ograniczonej w czasie, który obejmuje zakres migracji zarobkowej. Również sposób 4 GATS sam w sobie stanowi własny zakres częściowy.

5.2 Zakres sposobu 4 nie jest jednak wyraźnie wyznaczony. W tym przypadku należy szczególnie wyjaśnić różnicę pomiędzy migracją zarobkową ograniczoną w czasie a ograniczoną w czasie migracją w celu utworzenia przedstawicielstwa, a przede wszystkim wyjaśnić pojęcie „ograniczenia w czasie”, które może dotyczyć okresów od kilku miesięcy do ponad pięciu lat. Ponadto dotychczas nie zdefiniowano jakich kategorii pracowników dotyczy ten sposób. Warto również zauważyć, że UE (Traktat) i WTO nie stosują terminu „migracja tymczasowa” w ten sam sposób.

5.3 Wiadomo, że sposób 4 ma dotyczyć ograniczonego środowiska wysoko wykwalifikowanych specjalistów i osób wykonujących wolne zawody. Jeśli wykorzystanie uregulowań sposobu 4 w przyszłości miałyby być rozszerzone na inne kategorie pracy i pracowników, wówczas potrzebna byłaby jasna i ścisła definicja okresu tymczasowego i dokładniejsze określenie pojęcia „usługodawca”. Tym niemniej i z uwagi na fakt, że konwencje handlowe nie są odpowiednio do regulacji praw pracowniczych, konieczne byłoby dla jasności sytuacji rozszerzenie obowiązywania Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy oraz następnich oświadczeń z roku 1988 na kategorie przypadające na sposób 4⁽⁵⁾. Dokumenty te same w sobie stanowią prawny punkt odniesienia. Karta Praw Podstawowych przyjęta w Nicei jest szczególnie ważna dla Państw Członkowskich UE, w szczególności biorąc pod uwagę, że została ona teraz włączona do projektu Traktatu Konstytucyjnego.

5.4 Byłoby to bardzo ważne dla wielu osób wykonujących wolne zawody i prowadzących samodzielnie działalność gospodarczą („independent contractor professionals”), a także ze względu na kwestie ubezpieczeń emerytalnych i ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Oczywiście zagadnienie emigracji musi zostać uregulowane pomiędzy poszczególnymi państwami, a nie w ramach WTO. Jednak określone aspekty dotyczące pracy, jak prawa i ubezpieczenie społeczne, muszą być również omawiane na płaszczyźnie międzynarodowej (na przykład w ramach MOP).

6. Wnioski i zalecenia

6.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznaje, że dalsza liberalizacja światowego handlu usługami jest istotna dla wzrostu gospodarczego zarówno w krajach rozwijających się, jak i krajach uprzemysłowionych, wskazuje jednak na brak oszacowania skutków na płaszczyźnie społecznej i dla rynku pracy w krajach pochodzenia i w krajach przyjmujących.

⁽⁵⁾ http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE?var_language=EN

6.2 Komitet uznaje ponadto znaczenie prawa członków WTO do regulacji świadczenia usług i wydawania w tym zakresie nowych przepisów.

6.2.1 Komitet popiera wstępne propozycje przedłożone przez UE dotyczące dalszej liberalizacji w ramach sposobu 4 GATS, jednak pod warunkiem, że zachowane zostaną podstawowe normy pracy, narodowe przepisy dotyczące pracy i istniejące układy zbiorowe w krajach przyjmujących. Komitet popiera i wyraża zadowolenie z powodu zawarcia przez Komisję praw pracowników świadczących pracę na rzecz pracodawcy na swojej liście zobowiązań.

6.2.1.1 Propozycja włączenia do oferty kategorii „praktykanci wewnątrz spółki” może być bardzo interesująca zarówno dla wielonarodowych przedsiębiorstw w UE, jak również dla młodej kadry kierowniczej i przedsiębiorstw w państwach trzecich. Oczywiście należy przy tym jasno zdefiniować charakter kształcenia w ramach tego typu stosunków umownych, by uniknąć ryzyka, że przekształcą się one w niedostatecznie wynagradzaną pracę w sektorze usług i że stanowiąc będą naruszenie przepisów krajowych dotyczących kształcenia (w formie przepisów ustawowych, układów zbiorowych lub też na drodze przestrzegania międzynarodowych praw pracowniczych).

6.2.2 UE proponuje również nowe zobowiązania odnośnie do osób wykonujących wolne zawody, prowadzących samodzielną działalność jako usługodawcy kontraktowi, nawet jeśli miałyby to dotyczyć tylko kilku podsektorów i wysoko wyspecjalizowanych specjalistów⁽⁶⁾.

6.2.3 Komitet podkreśla, że ważne jest, aby członkowie UE podjęli działania w celu wprowadzenia ochrony pracowników z umowami o pracę na czas określony oraz zagwarantowania niedyskryminacji i wprowadzenia odpowiednich mechanizmów kontroli, np. w oparciu o zasady Konwencji MOP nr 95 dotyczące ochrony wynagrodzenia.

6.2.4 Szczególnie w obliczu przyszłego rozszerzenia/przyszłych rozszerzeń UE o państwa, w których układy zbiorowe są rzadkością, będzie także konieczne wprowadzenie dobrych mechanizmów kontrolnych.

6.2.5 W celu dalszej liberalizacji handlu usługami, zdaniem Komitetu w UE należy po pierwsze:

- 1) wyjaśnić, że dyrektywa dotycząca delegowania pracowników stanowi ponadto podstawę ograniczonej w czasie imigracji pracowników;
- 2) wyjaśnić, jakie ramy prawne odnoszą się do liberalizacji sektora usług na rynku wewnętrznym UE (patrz projekt dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym). Jest to

⁽⁶⁾ W sprawozdaniu UNICE z Cancun „Moving Forward Together”, z lipca 2003 r. sposób 4 został zdefiniowany jako „temporary movement of key business personnel” (czasowy wjazd pracowników na stanowiskach kierowniczych).

temat, który w ostatnich miesiącach jest przedmiotem szczególnych kontrowersji;

- 3) dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy usługami użyteczności publicznej (m.in. służba zdrowia, edukacja, dostarczanie wody, prądu, gazu itd.), usługami gospodarczymi i niegospodarczymi, handlowymi i niehandlowymi oraz usługami innego rodzaju.

6.3 Pomimo napotykaných trudności, Komitet zasadniczo odnosi się pozytywnie do propozycji Europejskiego Forum Usług (ESF), aby opracować w ramach WTO przepisy dotyczące zezwolenia GATS. Ułatwiałoby to wjazd usługodawców do UE i państw trzecich oraz czyniło bardziej przejrzystą kontrolę wykorzystania sposobu 4.

6.4 Dla wielu krajów rozwijających się niebezpieczeństwo „drenażu mózgow” jest bardzo konkretne. Panuje tam np. brak pielęgniarek, które emigrują do krajów rozwiniętych, gdzie brakuje wykwalifikowanego personelu. Komitet proponuje, aby Komisja i Państwa Członkowskie (wzorując się na służbie zdrowia w Wielkiej Brytanii, gdzie w przypadku pielęgniarek stworzono reguły postępowania rekrutacyjnego) opracowały uregulowania lub procedury, aby zapobiec utracie przez państwa rozwijające się wykwalifikowanego i wyspecjalizowanego personelu, która sprawia, że państwa te nie mogą sprostać potrzebom swoich własnych obywateli.

6.5 Komitet wzywa UE i Państwa Członkowskie, aby w chwili obecnej nie akceptowały żadnego rozszerzenia zakresu obowiązywania sposobu 4 na przyuczony lub niewykwalifikowany personel. Mogłoby to doprowadzić do zagrożenia podstawowej zasady Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), według której „praca nie jest towarem”. Pozycja przyuczonego lub niewykwalifikowanego personelu z zagranicy na rynku pracy jest prawie zawsze słabsza. Zagraniczni menadżerowie i specjaliści lub wysoko wykwalifikowane osoby wolnych zawodów, prowadzące samodzielną działalność gospodarczą, mają zwykle mocniejszą pozycję i są dobrze chronieni.

6.6 Komitet nie może zaakceptować faktu, że czasowy wjazd, a de facto czasowa migracja pracowników regulowana jest w pierwszym rzędzie przez WTO i GATS bez żadnych gwarancji przestrzegania praw człowieka i podstawowych norm pracy, takich jak niedyskryminacja. Dobra współpraca pomiędzy WTO, a przynajmniej pomiędzy MOP, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji i ONZ w celu ochrony okresowych imigrantów musi być warunkiem wstępnym dalszego poszerzenia zakresu obowiązywania sposobu 4 w WTO. Pod tym względem rola MOP zwiększyłaby się — organizacja ta stałaby się trójstronnym forum dialogu i być może organem koordynującym.

6.7 Zdaniem Komitetu wszystkie rządy europejskie powinny ponownie rozważyć ratyfikację Międzynarodowej konwencji ochrony praw pracowników migrujących i ich rodzin, która weszła w życie w lipcu 2003 r. W tej konwencji zdefiniowano prawa czasowych imigrantów, np. prawa „pracowników dopuszczonych do określonego zatrudnienia”. Nawet bez ratyfikacji konwencja ta powinna odgrywać rolę politycznego kompasu jako szereg uznawanych międzynarodowych norm⁽⁷⁾. Konwencja nr 146 MOP została ratyfikowana przez 6 Państw Członkowskich bądź państw przystępujących (przed i po rozszerzeniu) oraz przez cztery inne państwa europejskie. Uregulowania Konwencji powinny być stosowane wraz z Zaleceniem nr 151. Należy stosować odnośne artykuły Europejskiej Karty Społecznej (Rady Europy). Działania podejmowane przez UE w ramach Sposobu 4 GATS muszą być zgodne z tymi normami, w szczególności z takimi, do których zobowiązali się Członkowie UE.

6.8 Komitet popiera decyzję Parlamentu Europejskiego odnośnie do układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS) w ramach WHO i do różnorodności kulturowej (12.3.2003), a w szczególności przywołane w niniejszej opinii w kolejności punkty 5, 10 i 11, oraz wzywa Komisję i Państwa Członkowskie do uwzględnienia ich w negocjacjach dotyczących GATS.

Punkt 5: „odnosi się do tego, że uczestnictwo w GATS jest dobrowolne, a jego zasady nie nakazują prywatyzacji, deregulacji,

ani też określonego stopnia liberalizacji jako takiej. Jednak obstaje przy tym, aby nie poddawać naciskom krajów rozwijających się i krajów najsłabiej rozwiniętych, aby te liberalizowały swoje usługi, a w szczególności usługi użyteczności publicznej”.

Punkt 10: „popiera propozycję, aby otworzyć przed krajami rozwijającymi się w szczególności lepsze możliwości świadczenia usług dla rynku UE na drodze ograniczonej w czasie imigracji wykwalifikowanych pracowników, podkreśla jednak, że w negocjacjach musi zostać zagwarantowana ochrona robotników wędrujących przed wszelkimi formami dyskryminacji; wskazuje na to, że normy prawa pracy Unii Europejskiej i Państw Członkowskich, przepisy o płacy minimalnej i układy zbiorowe dotyczące wynagrodzenia muszą być stosowane w tych wszystkich przypadkach, niezależnie od tego, czy pracodawca jest zarejestrowany w jednym z Państw Członkowskich Unii Europejskiej”.

Punkt 11: „podkreśla, że” obecność handlowa „(inwestycje) nadal podlega podatkowym, społecznym i pozostałym działaniom regulacyjnym poszczególnych krajów, wskazuje na prawo uzależnienia obecności handlowej zagranicznych przedsiębiorstw od przestrzegania Trójstronnej deklaracji zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej MOP oraz nowo sformułowanych wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych.”

Bruksela, 8 czerwca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ Na przykład, układy GATS nie wspominają o prawach małżonków i dzieci.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów radioaktywnych oraz wyczerpanego paliwa jądrowego”

COM(2004) 716 końcowy — 2004/0249 (CNS)

(2005/C 286/07)

Dnia 12 listopada 2004 r., działając na podstawie art. 31 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, wydała swoją opinię w dniu 19 maja 2005 r. (Sprawozdawca: **Stéphane BUFFETAUT**).

Na 418. sesji plenarnej w dniach 8 i 9 czerwca 2005 r. (posiedzenie z dn. 9 czerwca 2005r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 120 głosami za, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Kwestia nadzoru i kontroli przesyłania odpadów radioaktywnych między Państwami Członkowskimi regulowana jest dyrektywą Rady 92/3 z 3 lutego 1992 r.

1.2 Tekst ten dotyczy zarówno przesyłania odpadów radioaktywnych między Państwami Członkowskimi, jak i ich przywozu i wywozu. Ma on na celu zagwarantowanie Państwom Członkowskim będącym krajami tranzytu i przeznaczenia informacji o przesyłaniu odpadów radioaktywnych, które są dla nich przeznaczone, lub które są przewożone przez ich terytorium. Mają one możliwość ich przyjęcia lub odrzucenia.

1.3 Jeśli chodzi o wywóz, władze docelowych państw trzecich są o nim informowane.

1.4 Po przeszło dziesięciu latach ogólnie zadowolającego stosowania wspomnianej dyrektywy, Komisja uznała, że konieczne jest przeprowadzenie kilku dostosowań uzasadnionych powodami praktycznymi i prawnymi.

1.5 Proces ten wpisuje się w piątą fazę inicjatywy mającej na celu uproszczenie prawodawstwa rynku wewnętrznego (SLIM — *Simple Legislation for Internal Market*).

1.5.1 Jego celem było zastanowienie się nad użytecznością następujących działań:

- wprowadzenie nowych przepisów technicznych,
- dostosowanie dyrektywy do nowych dyrektyw Euratomu i niektórych umów międzynarodowych,
- wyjaśnienie lub usunięcie niespójności co do prawa państw trzecich do konsultacji w sprawie planowanego przewozu odpadów radioaktywnych,
- rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy tak, aby włączyć doń wyczerpane paliwo przeznaczone do ponownego przetworzenia,

- przegląd i wyjaśnienie zasad dyrektywy co do odmowy autoryzacji na przesyłanie odpadów radioaktywnych,
- uproszczenie standardowego dokumentu zawiadomienia,
- rozważenie zastąpienia dyrektywy rozporządzeniem.

1.5.2 Po zakończeniu przeglądu, sformułowanych zostało 14 zaleceń, które stały się podstawą refleksji nad zmianą dyrektywy.

2. Nowy wniosek dotyczący dyrektywy

2.1 Komisja Europejska podaje cztery powody dla zmiany dyrektywy 92/3:

- kwestia spójności z ostatnimi dyrektywami Euratomu,
- kwestia spójności z konwencjami międzynarodowymi,
- jaśniejsze określenie procedury w praktyce: chodzi o wyjaśnienie pewnych pojęć, o zmianę obecnych definicji lub o dodanie nowych, o usunięcie niespójności i uproszczenie procedury,
- poszerzenie zakresu stosowania o wyczerpane paliwo: według dyrektywy 92/3, wyczerpane paliwo, dla którego nie przewidziano żadnej utylizacji jest traktowane jako odpad radioaktywny i podlega w związku z tym procedurze kontroli określonej w dyrektywie. Natomiast przesyłanie wyczerpanego paliwa w celu jego ponownego przetworzenia procedurze tej nie podlega. Komisja chce objąć zakresem stosowania dyrektywy wyczerpane paliwo przeznaczone do ponownego przetworzenia, ponieważ uważa za nielogiczne stosowanie lub niestosowanie ustawodawstwa w zależności od przeznaczenia wyczerpanego paliwa, podczas gdy jego charakter jest taki sam.

2.2 Poza tym, Komisja postanowiła poprawić strukturę tekstu z punktu widzenia techniki prawodawczej.

3. Uwagi ogólne

3.1 Jak zauważyła Komisja, wdrożenie tekstu napotkało pewne problemy praktyczne związane z jego zastosowaniem. Przemysł jądrowy, do którego zwrócono się w ramach procedury SLIM, przedstawił zalecenia idące w kierunku sprecyzowania i uproszczenia istniejących procedur, aby poprawić skuteczność systemu, zapewnić lepszą przewidywalność i oszczędność czasu.

3.2 Uzasadnione jest dążenie Komisji do uproszczenia dyrektywy i jej nowelizacji tak, aby była ona zgodna z ostatnimi dyrektywami Euratomu i spójna z konwencjami międzynarodowymi — w szczególności ze Wspólną konwencją bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi.

3.3 Wysiłki zmierzające do uproszczenia istniejących procedur, jak na przykład upowszechnienie automatycznej procedury przyjęcia (art. 6), wprowadzenie poświadczenia otrzymania przesyłki (art. 8), dostosowanie systemu językowego standardowego dokumentu (art. 13), zasługują na podkreślenie i aprobatę. Być może należało posunąć się jeszcze dalej w duchu procedury SLIM, bowiem wiele trudności stwierdzonych w praktyce pozostaje nierozwiązanych. Niektóre sugerowane zmiany wzbudzają ponadto wątpliwości co do ich praktycznego stosowania. Inne zmiany mogą przeszkodzić we właściwym przebiegu przesyłu odpadów radioaktywnych i wypalonego paliwa. Wreszcie środowiska przemysłowe są zaniepokojone rozszerzeniem zakresu stosowania dyrektywy 92/3/Euratom na wypalone paliwo przeznaczone do ponownego przetworzenia, co może utrudnić przesyłanie odpadów i rozbudować procedury administracyjne, nie zwiększając stopnia ochrony ludności i pracowników zabezpieczonych już dzięki innym instrumentom prawnym, a głównie dzięki Wspólnej konwencji bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi oraz dzięki obowiązującym zasadom przewozu materiałów radioaktywnych.

4. Uwagi szczegółowe

Tekst wniosku podnosi kilka ważnych kwestii zasadniczych.

4.1 Nowa dyrektywa a wolny przepływ wypalonego paliwa przeznaczonego do ponownego przetworzenia

4.1.1 Jedną z najważniejszych zmian w nowej propozycji jest rozszerzenie zakresu dyrektywy na wszystkie rodzaje wypalonego paliwa, bez rozróżnienia na paliwo przeznaczone do utylizacji i to, które ma być składowane w sposób ostateczny.

Obecnie, wypalone paliwo przeznaczone do utylizacji, które — w odróżnieniu od odpadów radioaktywnych — jest traktowane jako towar oczekujący na wykorzystanie, nie jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 92/3.

4.1.2 To rozróżnienie pomiędzy wypalonym paliwem przeznaczonym do ostatecznego składowania, traktowanym jako odpady radioaktywne i wypalonym paliwem przeznaczonym

do ponownego przetworzenia zostało wielokrotnie jasno sformułowane przez Komisję (odpowiedzi na pisemne interpelacje parlamentarne E-1734/97 i P-1702/02). Wyraża ono poza tym prawo każdego Państwa Członkowskiego do określania i wdrażania własnej polityki zarządzania wypalonym paliwem oraz różnice w stosowanej w tej dziedzinie strategii.

4.1.3 Aby rozszerzyć zakres stosowania o wypalone paliwo przeznaczone do ponownego przetworzenia, Komisja przywołuje jako argument ochronę radiologiczną oraz logikę (chodzi o te same materiały, zmienia się jedynie ich przeznaczenie). Jeśli materiały radioaktywne mają podlegać tym samym zasadom, niezależnie od przeznaczenia, głównym celem będzie unikanie sytuacji, w której nowo proponowane przepisy byłyby — wbrew założeniom — wykorzystywane do tworzenia barier w przesyłaniu wypalonego paliwa. Dlatego też mechanizm zwany automatycznym przyjęciem stanowi element zapewniający równowagę tekstu i powinien zostać zachowany. Innym sposobem zapewnienia dokumentowi równowagi byłoby precyzyjniejsze zdefiniowanie podstaw do odrzucenia przez państwo tranzytu autoryzacji przesyłu.

4.2 Problematyka państw tranzytu

4.2.1 Nowy wniosek daje następującą definicję kraju tranzytu: „każdy kraj inny niż kraj pochodzenia lub kraj przeznaczenia, przez którego terytorium przesyłka odbywa się lub jest planowana”. Co należy rozumieć przez terytorium? Czy zawiera on obszar lądowy, wody terytorialne, wyłączne strefy ekonomiczne i obszar powietrzny?

4.2.2 Konieczne wydaje się doprecyzowanie tych pojęć, ponieważ skutki przepisów mogą znacznie się różnić w zależności od tego, czy na przykład wyłączna strefa ekonomiczna jest traktowana jako integralna część obszaru, czy też nie. Należy pamiętać, że w prawie międzynarodowym kompetencje państwa zmieniają się w zależności od części obszaru branej pod uwagę.

4.2.3 Międzynarodowe prawo publiczne uznaje pełną suwerenność państw w stosunku do mórz terytorialnych, ale nie w stosunku do wyłącznych stref ekonomicznych i szelfu kontynentalnego, gdzie ich prawa są ograniczone. W związku z tym EKES uważa, że przez terytorium państwa tranzytu należy rozumieć jego obszar lądowy i powietrzny oraz jego morze terytorialne, nie zaliczając doń wyłącznej strefy ekonomicznej.

4.2.4 Stanowisko to jest tym bardziej uzasadnione, że na przykład na Morzu Śródziemnym nie ma wyłącznych stref ekonomicznych, gdyż jego basen nie jest na to wystarczająco rozległy. A przecież do Unii Europejskiej należy wiele państw śródziemnomorskich, które w tym przypadku nie mogłyby korzystać z tych samych praw, co inne Państwa Członkowskie. EKES zaleca ponadto, by tę precyzyjniejszą definicję terytorium państwa tranzytu stosować w świetle uznawanych przez prawo międzynarodowe praw i wolności żeglugi, a w szczególności prawa do nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne, zgodnie ze szczególnymi postanowieniami art. 27 ust. 3 lit. (i) Wspólnej konwencji.

4.3 Definicja praw państwa tranzytu

4.3.1 Należy zastanowić się nad zakresem uznanych praw państw tranzytu w ramach tej dyrektywy.

4.3.2 Wniosek przewiduje uprzednią zgodę państw tranzytu zarówno w przypadku Państw Członkowskich Wspólnoty jak i państw trzecich.

4.3.3 W przypadku gdy Państwa Członkowskie mają zwrócić się o uprzednią autoryzację na tranzyt przez terytorium państwa trzeciego, winny one upewnić się, że państwo to respektuje normy bezpieczeństwa zawarte w konwencjach.

4.4 Warunki wykonywania przez państwo tranzytowe przyznanymu praw

4.4.1 Art. 27 ust. 3 lit. (i) Wspólnej konwencji IAEA (Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej) stanowi, że żadne z postanowień konwencji nie narusza ani nie wpływa na korzystanie przez okręty i samoloty wszystkich państw z praw i wolności ruchu morskiego, rzeczno i powietrznego, gwarantowanych przez prawo międzynarodowe.

4.4.2 Zespół SLIM sugerował dodanie podobnego przepisu w dyrektywie, co rzeczywiście byłoby wskazane.

4.4.3 Poza tym konieczne jest dokładniejsze określenie powodów, które mogą być przywoływane przez tranzytowe Państwo Członkowskie w wypadku odmowy zezwolenia na przesył. Dyrektywa 92/3 stworzyła system odstępstw od zasad wspólnego rynku nuklearnego i, jako taki, system ten musi być ściśle stosowany. Tak więc na mocy tej dyrektywy, państwa tranzytu mogą przeciwstawić się przesyłowi tylko w wypadku nieprzestrzegania przepisów międzynarodowych lub wspólnotowych dotyczących transportu. Natomiast obecna propozycja Komisji ogranicza się do przywołania „odpowiedniego obowiązującego ustawodawstwa”, co jest nieprecyzyjne.

4.4.4 Byłoby więc stosowne i jaśniejsze wprowadzenie rozróżnienia między Państwem Członkowskim tranzytu a Państwem Członkowskim przeznaczenia. Dla tranzytowego Państwa Członkowskiego podstawowym problemem jest zapewnienie, by planowana operacja przesyłu spełniała wymogi międzynarodowych i wspólnotowych przepisów odnośnie transportu materiałów radioaktywnych. Dla docelowego Państwa Członkowskiego problematyka jest szersza i dotyczy nie tylko zagadnień transportu, ale także zarządzania materiałami radioaktywnymi.

4.4.5 Art. 6 ust. 3 mógłby więc mieć następującą postać:

„Odmowa udzielenia zgody lub narzucenie warunków na wyrażenie zgody muszą być odpowiednio umotywowane:

i) w przypadku Państw Członkowskich będących krajami tranzytu, w oparciu o przepisy międzynarodowe, wspólnotowe i krajowe dotyczące transportu materiałów radioaktywnych;

ii) w przypadku Państw Członkowskich będących krajami przeznaczenia, w oparciu o odpowiednie obowiązujące prawodawstwo w dziedzinie zarządzania materiałami radioaktywnymi i zarządzania wypalonym paliwem jądrowym lub przepisy międzynarodowe, wspólnotowe i krajowe dotyczące transportu materiałów radioaktywnych.”

4.4.6 Wreszcie mechanizm zwany automatycznym przyjęciem, uniemożliwiający państwu uciekanie się do środków opóźniających lub przeciąganie procedur, jest niezwykle użyteczny i nie powinien być kwestionowany (art. 6 ust. 2 wniosku dotyczącego dyrektywy).

4.5 Praktyczne trudności w stosowaniu niektórych procedur

4.5.1 Wniosek dotyczący dyrektywy zawiera rzeczywiste uproszczenia istniejących procedur i wypada wyrazić z tego zadowolenie. Pozostają jednakże pewne trudności i wątpliwości co do praktycznego wprowadzenia niektórych zmian.

4.6 Uściślenie zasad kontroli przywozu i wywozu (art. 10, 11 i 12)

4.6.1 Struktura dyrektywy została zmieniona tak, aby poszczególne etapy procedury były łatwiejsze do zidentyfikowania. Specjalne przepisy dotyczą przywozu i wywozu, ale ich związek z ogólnymi zasadami określającymi poszczególne etapy procedury powinien zostać sprecyzowany.

4.6.2 I tak, równoczesna lektura art. 10 ust. 1 i ogólnych zasad zawartych we wniosku może prowadzić do sytuacji, w której Państwo Członkowskie będące krajem przeznaczenia przedkłada samo sobie wniosek o zgodę na przesyłkę, co wydaje się dziwne.

4.6.3 W art. 10 ust. 2 pojęcie „osoby odpowiedzialnej za kierowanie przesyłką” nie jest zbyt jasne i może dotyczyć wielu podmiotów. Jeśli chodzi o odpowiedzialność prawną: czy ma być ona określana na podstawie umowy i/lub na drodze przepisów lub ustaw?

4.6.4 Wątpliwości budzi związek art. 10 ust. 2 z art. 12 określającym okoliczności, w jakich wywóz jest zabroniony. I tak, czy tranzytowe Państwo Członkowskie musi, oprócz innych kwestii, ocenić zdolność docelowego państwa trzeciego do bezpiecznego zarządzania odpadami radioaktywnymi (art. 12 ust. 1 lit. c)? Co stanie się, jeśli państwo tranzytu oceni, że docelowe państwo trzecie nie jest do takiego zarządzania zdolne?

4.6.5 W celu precyzyjnego określenia zasad wywozu odpadów radioaktywnych i zużytego paliwa poza granice UE proponuje się weryfikację art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy poprzez zapis, że odpowiednie organy Państw Członkowskich nie autoryzują przesyłek do kraju trzeciego, w którym środki techniczne, prawne, administracyjne oraz zasady udziału społecznego w podejmowaniu decyzji nie gwarantują bezpiecznego zarządzania odpadami radioaktywnymi na poziomie co najmniej obowiązującym w krajach UE.

4.6.6 Art. 11 odnoszący się do kontroli wywozu poza Wspólnotę nie określa w jaki sposób wystosować wniosek i/lub otrzymać zgodę władz państwa trzeciego będącego krajem przeznaczenia. Co więcej, stosowanie ogólnych zasad zawartych we wnioskowanej dyrektywie rozbija się o eksterytorialność docelowych państw trzecich, które nie należą do wspólnego porządku prawnego.

4.6.7 Jeśli chodzi o odmowę zgody na przesył ze strony państwa docelowego, to — podobnie, jak w przypadku państw tranzytu — wskazane byłoby lepsze zdefiniowanie i określenie motywów, które mogą być przywołane dla usprawiedliwienia odmowy zgody na przesyłkę (art. 6 ust. 3 dotyczy obu kategorii państw).

4.7 Uściślenie lub harmonizacja pewnych pojęć

4.7.1 „Odpad radioaktywny”: art. 3 ust. 1 daje nową definicję odpadów radioaktywnych przedstawianą jako kalka z definicji Wspólnej konwencji, chociaż istnieje między nimi kilka różnic; szczególnie przy ustalaniu, który kraj decyduje o kategoryzacji odpadów radioaktywnych. Pożądane byłoby więc utrzymanie się definicji Wspólnej konwencji.

4.7.2 „Specyfikacje techniczne”: art. 9 odnosi się do pojęcia specyfikacji technicznych, „na których podstawie zezwolono na przesyłkę”, nie precyzując sensu tego terminu. Pojęcie to jest często stosowane w przepisach o transporcie odpadów radioaktywnych i wypalonego paliwa. Aby więc uniknąć nieporozumień, należałoby jasno zdefiniować znaczenie tego terminu.

4.7.3 „Autoryzacja”, „pozwolenie”, „zgoda” (fr. *autorisation, approbation, acceptation, accord*): wiele artykułów (art. 4-7 i art.

10, 11 i 13) odwołuje się bez rozróżnienia do tych pojęć. Harmonizacja terminologii ułatwiłaby lekturę i interpretację tekstu. EKES proponuje zachowanie dwóch terminów: autoryzacja i zezwolenie. Termin „autoryzacja” odnosiłby się do zgody państwa pochodzenia. Termin „zezwolenie” dotyczyłby zgody udzielonej przez państwo przeznaczenia i/lub tranzytu. Rozróżnienie to powinno pozwolić na oddanie różnicy między dwoma etapami w procedurze kontroli określonej w dyrektywie.

5. Wnioski

5.1 EKES popiera nowelizację dyrektywy mającą na celu dostosowanie jej do ostatnich dyrektyw Euratomu i konwencji międzynarodowych oraz uproszczenie i jaśniejsze określenie istniejących procedur. Wyraża też zadowolenie z wprowadzenia do wniosku mechanizmu automatycznego przyjęcia umożliwiającego zapobieżenie stosowania taktyk opóźniających.

5.2 Komitet zwraca jednak uwagę na konieczność właściwego ponownego zdefiniowania zasad dotyczących tranzytu, aby nie stworzyły one niepotrzebnych przeszkód w przesyłce wypalonego paliwa przeznaczonego do ponownego przetworzenia we Wspólnocie, co byłoby sprzeczne z zasadami wspólnego rynku nuklearnego.

5.3 Wreszcie konieczne byłoby jaśniejsze określenie zasad dotyczących przywozu i wywozu oraz ściślejsze zdefiniowanie powodów, które mogą usprawiedliwić odmowę wydania zezwolenia ze strony państwa tranzytu lub przeznaczenia.

Bruksela, 9 czerwca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE)”

COM(2005) 141 końcowy — 2005/0057 (CNS)

(2005/C 286/08)

Dnia 22 kwietnia 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 128 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała opinię w dniu 24 maja 2005 r. (sprawozdawca: **Henri MALOSSE**).

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny dnia 31 maja, zgodnie z procedurą pisemną (art. 58 regulaminu wewnętrznego), większością głosów, przy jednym głosie „przeciw”, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

Na posiedzeniu w dniach 22-23 marca 2005 r. Rada Europejska potwierdziła konieczność nadania nowego impulsu strategii lizbońskiej oraz przesunięcia akcentu na rozwój gospodarczy i zatrudnienie.

Rada wezwała Komisję do wyrażenia priorytetowego znaczenia tych dwóch zagadnień w nowych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz nowych wytycznych polityki zatrudnienia.

Te dwa teksty zostały połączone w jednym dokumencie, który przedstawia pierwsze kompleksowe wytyczne w zakresie wzrostu i zatrudnienia na okres 2005-2008.

Niniejsza opinia odnosi się do zawartego w tym dokumencie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE).

Komitet ubolewa, że bardzo napięty harmonogram uchwalania wytycznych uniemożliwia przeprowadzenie prawdziwej dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim w sprawie o tak podstawowym znaczeniu dla obywateli UE. Taka praktyka jest sprzeczna ze sformułowaną w Traktacie konstytucyjnym zasadą demokracji uczestniczącej. W związku z tym, Komitet zwraca się do Rady o ustalenie na przyszłość harmonogramów stwarzających możliwość prowadzenia demokratycznej debaty i dialogu obywatelskiego w należytych warunkach, zarówno na szczeblu europejskim jak i krajowym. Tylko w ten sposób można dla większej skuteczności zagwarantować wszystkim zainteresowanym podmiotom społecznym pełny udział w każdej z faz wdrażania strategii na rzecz zatrudnienia, co z takim naciskiem postulowano przy okazji śródkresowej oceny realizacji celów lizbońskich.

Jednocześnie Komitet wyraża ubolewanie, iż procedura konsultacji pozwala jedynie na częściowe wyrażenie zdania na temat tego, co w zasadzie jest integralnym projektem w sprawie wzrostu i zatrudnienia. Należałoby połączyć wytyczne polityki zatrudnienia i główne wytyczne polityki ekonomicznej Państw Członkowskich w jednym dokumencie, co pozwoliłoby wypracować wspólne rozwiązanie polityczne charakteryzujące się lepszą równowagą między aspektami koniunkturalnymi a strukturalnymi.

Ponadto, Komitet uważa że Komisja powinna opracować bardziej konsekwentną strategię, zapewniając wsparcie i pomoc w prowadzeniu polityki zatrudnienia, która odpowiadałaby lepiej oczekiwaniom obywateli i pozwoliłaby osiągnąć cele pełnego zatrudnienia zawarte w strategii lizbońskiej.

2. Uwagi ogólne

2.1 Ogólna spójność polityk

Dążąc do nadania konkretnego kształtu przesunięciu akcentów na rozwój gospodarczy i zatrudnienie, Rada Europejska postanowiła wzmocnić spójność i komplementarność istniejących mechanizmów poprzez rozpoczęcie nowego cyklu zarządzania.

EKES ocenia to nowe podejście pozytywnie, pod warunkiem, iż nie będzie ono miało tylko formalnego charakteru, jak to niestety w dalszym ciągu ma miejsce, lecz przełoży się na rzeczywistość. Ważne jest również, by zasada spójności znalazła zastosowanie na etapie oceny realizacji.

W trosce o zachowanie ciągłości, wytyczne w sprawie zatrudnienia i OWPG powinny podlegać pełnemu przeglądowi co trzy lata, umożliwiając prawdziwie demokratyczną debatę.

Priorytety

Dla osiągnięcia wyznaczonych celów pełnego zatrudnienia, jakości miejsc pracy, wydajności pracy i spójności społecznej ustalono następujące priorytety:

- zaangażowanie i zatrzymanie w aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia socjalnego;
- zwiększenie zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy;
- zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji.

2.2 Komitet ubolewa jednak, że nie zbadano dostatecznie dokładnie innych opcji oraz że ograniczono się do wymienienia niektórych z nich, nie uznając ich za priorytety.

2.2.1 Polityka ułatwiania dostępu młodzieży do rynku pracy, m.in. po to, by umożliwić jej zdobycie pierwszej pracy z perspektywami na przyszłość. Utrzymywanie się (a w niektórych krajach wręcz pogłębianie się) bezrobocia wśród młodych ludzi, w tym i absolwentów, stanowi dla Europy ważne wyzwanie, trudno bowiem wierzyć w przyszłość społeczeństwa, które nie zapewnia perspektyw swojej młodzieży.

2.2.2 Działania na rzecz rozwoju w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, w tym m.in. na rzecz poprawy jakości miejsc pracy i wydajności pracy. Komitet jest przekonany, iż nie doceniono w pełni rozpoczęcia nowej ery w gospodarce (rozwój sektora usług, zmiany w przemyśle itp.), i że mała skuteczność polityk zatrudnienia wynika z faktu, iż w niewystarczającym stopniu uwzględniają one przemiany, które dzieją się na naszych oczach. Przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy wiąże się z koniecznością organizowania bardziej precyzyjnych i lepiej zorientowanych szkoleń zawodowych i kształcenia ustawicznego, jak również wspomagania procesów zapoznawania się z nowymi technologiami. W tej perspektywie, należy zweryfikować klasyczne rozróżnienie między sektorami zatrudnienia i stanowiskami pracy wymagającymi niskich i wysokich kwalifikacji, które wywodzi się z epoki industrialnej, a które w społeczeństwie opartym na wiedzy straciło aktualność.

2.2.3 Komitet wyraża ubolewanie, iż wytyczne odnośnie innowacyjności i badań dotyczą wyłącznie OWPG i nie składają się na sferę zatrudnienia, podczas gdy Unia Europejska, zwiększając inwestycje w tych sektorach, przyczyniłaby się do tworzenia nowych miejsc pracy, zwłaszcza dla młodych ludzi. Brak ten unaocznia jak niespójne są OWPG i wytyczne w sprawie zatrudnienia.

2.2.4 Zdziwiającym jest fakt, iż mimo umieszczenia problemu równouprawnienia płci w dziedzinie zatrudnienia wśród kluczowych zagadnień strategii lizbońskiej i konieczności kontynuacji działań na rzecz pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego, brak odrębnych zintegrowanych wytycznych dotyczących równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Jednocześnie, zaskakującym dla Komitetu jest fakt, iż nie położono w wytycznych większego nacisku na wyzwanie związane ze starzeniem się osób aktywnych zawodowo oraz potrzebą lepszego zwalczania dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wiek, niepełnosprawność lub pochodzenie etniczne.

2.2.5 Wspólne zarządzanie polityką imigracji i rozwiązywanie zagadnień niekorzystnej dynamiki demograficznej w Europie. W swym komunikacie w sprawie zarządzania napływem imigrantów⁽¹⁾ Komisja Europejska podkreśliła, że wskutek spadku liczby urodzeń Unia może do 2030 r. stracić ponad 20 mln osób w wieku produkcyjnym. Nawet jeśli migracja sama w sobie nie jest rozwiązaniem sytuacji demograficznej państw UE, konieczne jest, aby Unia posiadała aktywną politykę obejmującą kwestie przyjmowania imigracji ze względów ekonomicznych⁽²⁾, tak aby napływ imigrantów pomógł zaspokoić potrzeby na rynku pracy i przyczynił się w ten sposób do dobrobytu w UE. Restrykcyjna i dyskryminująca polityka prowadzona przez część Państw Członkowskich w stosunku do pracowników migrujących ma również efekt zniechęcający, ze szkodą dla potrzeb rynku pracy. Koniecznym jest nawiązanie ściślejszej współpracy zarówno na szczeblu krajowym jak i wspólnotowym. Zagrożenia związane z przemianami demograficznymi powinny jednak prowokować do refleksji na szczeblu europejskim nad polityką rozwoju rodziny i przyrostu naturalnego.

2.2.6 Działania na rzecz inicjatyw lokalnych i rozwoju wszelkich form przedsiębiorczości. Demografia przedsiębiorstw w Unii Europejskiej (z wyjątkiem niektórych nowych Państw Członkowskich) jest słaba, co wskazuje na klimat niesprzyjający przedsiębiorczości. Odnotowuje się również bardzo wysoki odsetek liczby zamykanych przedsiębiorstw wśród małych firm, z których wiele nie potrafi dojrzeć i pomyślnie się rozwijać. Środki zaradcze są znane: usuwanie biurokratycznych przeszkód w zakładaniu przedsiębiorstw, reforma opodatkowania przenoszenia własności przedsiębiorstw, walka z monopolami i zakłócaniem konkurencji, z opóźnieniami w płatnościach i nadmiernym wydłużaniem terminów płatności, brak europejskich narzędzi ułatwiających wkroczenie na jednolity rynek itp.; rzadko jednak bywają one wprowadzane w życie. Komitet podkreśla wagę sprawy i życzyłby sobie, by aktualnie realizowane programy polityki unijnej były spójne z wytycznymi w zakresie wzrostu i zatrudnienia.

⁽¹⁾ COM(2005) 123 końcowy.

⁽²⁾ Cytat z projektu opinii w sprawie Zielonej księgi dotyczącej wspólnotowego podejścia do zarządzania migracjami z przyczyn ekonomicznych (SOC/199), który został przedłożony pod obrady sekcji 24 maja.

2.3 Ocena osiągniętych wyników

2.3.1 EKES przyznaje, że nowe wytyczne wynikają z ilościowej oceny dotychczasowych osiągnięć w ramach realizacji strategii lizbońskiej; wyniki te wskazują na niewielką poprawę (podniesienie stopy zatrudnienia z 61,9 % ludności w 1999 r. do 62,9 % w 2003 r.) Nie powinno to jednak przesłaniać ogólnego podsumowania polityk zatrudnienia w UE, które obecnie nie napawa optymizmem i znacznie odbiega od celu wytyczonego na rok 2010. EKES życzyłoby sobie, aby ocena ta była bardziej szczegółowa i uwzględniała z jednej strony dodatkowe parametry (zatrudnienie młodzieży, stopa zatrudnienia kobiet i pracowników w podeszłym wieku itp.), z drugiej zaś — różnicowanie wyników osiąganych przez poszczególne Państwa Członkowskie, a w szczególności znaczących przypadkach — również w poszczególnych regionach i branżach. EKES mógłby w przyszłości, we współpracy z krajowymi Radami Społeczno-Gospodarczymi i równoważnymi im organami, podjąć się oceny porównawczej osiągniętych wyników w oparciu o obserwacje poczynione przez społeczeństwo obywatelskie. Zadanie to w bezpośredni sposób wynika z zaleceń Rady Europejskiej z marca 2005 r., w których wzywa się EKES, wraz z Radami Społeczno-Gospodarczymi i równoważnymi im organami, do pełnego udziału we wprowadzaniu strategii lizbońskiej.

2.4 Środki wykonawcze

2.4.1 EKES stwierdza, że generalnie zintegrowane wytyczne pozostawiają Państwom Członkowskim dostatecznie dużo swobody w ustalaniu, jakie rozwiązania funkcjonujące w terenie najlepiej spełniają wymogi reformy. Jeśli jednak pominąć polityki krajowe, należy zauważyć, że problemy zatrudnienia, z jakimi borykają się organy polityczne, partnerzy społeczni, organizacje gospodarcze i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego, dotyczą w coraz większym stopniu szczebla regionalnego lub lokalnego i że to na tym właśnie szczeblu podejmowane są konkretne inicjatywy. W ostatnim raporcie Unii Europejskiej na temat spójności podkreślono zresztą różnorodność strategii na rzecz zatrudnienia stosowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym.

2.4.2 Komitet wyraża głęboki żal, że nowe wytyczne nie odnoszą się w sposób bezpośredni do konkretnych celów w dziedzinie zatrudnienia i rynków pracy, lecz oddalają się od poprzedniego stanowiska, w którym proponowano ramy i jasne zobowiązania dla wszystkich Państw Członkowskich w perspektywie aktywnej polityki zatrudnienia. Tak więc nowe wytyczne nie stanowią już podstawy, na której mogłyby się oprzeć Państwa Członkowskie. *Z drugiej strony nie sposób już, jak poprzednio, oceniać realizacji polityki zatrudnienia w poszczególnych Państwach Członkowskich według konkretnych i w wielu dziedzinach skwantyfikowanych unijnych wartości docelowych.*

2.4.3 Niemniej jednak, Komitet wyraża zadowolenie z propozycji Komisji, by każde Państwo Członkowskie ustaliło własne cele ilościowe, po konsultacjach z parlamentami narodowymi i partnerami społecznymi. Istotnie, to na poziomie

krajowym należy wprowadzać wytyczne. Dobrze byłoby, gdyby cele krajowe uwzględniały realistyczne perspektywy rozwoju w każdym kraju, aby wzmacniać wspólną dynamikę rozwoju. Należy więc życzyć sobie, by państwa które już osiągnęły pewne cele lizbońskie w dziedzinie wskaźników zatrudnienia, kontynuowały rozwój.

3. Uwagi szczegółowe

ZAANGAŻOWANIE I ZATRZYMANIE W AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ WIĘKSZEJ LICZBY OSÓB ORAZ MODERNIZACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SOCJALNEGO.

3.1 Wytyczna. Konieczne jest wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na: osiągnięcie poziomu pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy, a także na wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej. Polityki te powinny przyczynić się do osiągnięcia 70 % średniej stopy zatrudnienia ogółem dla całej Unii Europejskiej, co najmniej 60 % dla kobiet oraz 50 % dla starszych pracowników (55-64 lata), a także do zmniejszenia bezrobocia i nieaktywności zawodowej. Państwa Członkowskie powinny określić docelowe krajowe stopy zatrudnienia na rok 2008 i 2010. (Zintegrowana wytyczna nr 16).

3.1.1 W swej opinii pt. „Polityka zatrudnienia: Rola EKES po rozszerzeniu UE i w kontekście procesu lizbońskiego”⁽³⁾ EKES zwrócił uwagę na następujące aspekty:

Jasne jest, iż cele polityki zatrudnienia można osiągnąć tylko wówczas, kiedy uda się wprowadzić trwałe ożywienie koniunktury. W celu zwiększenia potencjału wzrostu i osiągnięcia pełnego zatrudnienia należy stworzyć odpowiednie warunki ramowe, sprzyjające zarówno popytowi zewnętrznemu, jak i wewnętrznemu. W związku z tym EKES zwrócił uwagę na potrzebę utworzenia „zdrowego kontekstu makroekonomicznego” na szczeblu europejskim. Zalicza się do niego przede wszystkim polityka w skali makro, która w okresie stagnacji wzrostu gospodarczego pozwala Państwom Członkowskim na swobodę okresowych działań w dziedzinie polityki gospodarczej i finansowej, a w czasach wzrostu gospodarczego daje im odpowiednie pole manewru.

3.1.2 W europejskiej debacie dotyczącej zatrudnienia wskazuje się obecnie przede wszystkim na konieczność podniesienia wskaźników zatrudnienia. Strategiczny cel lizboński polega na wspieraniu zatrudnienia jako najlepszego sposobu zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, a tym samym dotyczy poprawy jakości zatrudnienia, a nie tylko zwiększenia ich liczby. W tym sensie droga wiodąca do pełnego zatrudnienia musi być powiązana z adekwatnymi płacami, podnoszeniem kwalifikacji (zwłaszcza poprzez kształcenie ustawiczne), bezpieczeństwem społecznym i wysokimi standardami prawa pracy. EKES wzywa do przyznania większego znaczenia jakości pracy, niezależnie od sektora działalności, w ramach kształtowania społeczeństwa opartego na wiedzy.

⁽³⁾ Opinia CESE 135/2005 „Polityka zatrudnienia: Rola EKES po rozszerzeniu UE i w kontekście procesu lizbońskiego”, sprawozdawca – Wolfgang Greif.

3.1.3 Zdolność innowacji różnego rodzaju przedsiębiorstw jest decydująca dla europejskiej dynamiki gospodarczej. Bez nowych i ulepszonych produktów i usług, bez wzrostu wydajności Europa zostanie zepchnięta na margines zarówno z punktu widzenia polityki gospodarczej, jak i polityki zatrudnienia. Postępy w dziedzinie wydajności oznaczają również przemiany w świecie pracy, które nie zawsze mają pozytywne skutki. Właśnie poprzez poprawę jakości wszystkich rodzajów stanowisk pracy przedsiębiorstwa będą w stanie rozwijać innowacyjność i podnosić wydajność.

3.1.4 Należy uważać na poświęcenie należy również zwalczaniu dyskryminacji i wspieraniu równości szans kobiet i mężczyzn. W dziedzinie zatrudnienia i integracji społecznej należy zachęcać Państwa Członkowskie do zawarcia w swych krajowych planach działania odpowiednich narzędzi do zwalczania wszelkich form dyskryminacji, zwłaszcza w poziomie wynagrodzeń, i do znaczącego wzrostu wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet.

3.2 Wytyczna. **Konieczne jest promowanie podejścia do pracy opartego na ustawicznym kształceniu** poprzez: ponowne wysiłków zmierzających do tworzenia ścieżek zatrudnienia dla młodzieży oraz zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży; podjęcie zdecydowanych działań zmierzających do wyeliminowania istniejących między kobietami a mężczyznami różnic w zatrudnieniu, strukturze bezrobocia i wynagrodzenia; ułatwianie godzenia życia prywatnego z zawodowym, co obejmuje tworzenie łatwo dostępnych i przystępnych cenowo struktur opieki nad dziećmi oraz innymi osobami zależnymi; przeprowadzenie modernizacji systemów emerytalnego i opieki zdrowotnej w celu zapewnienia należytego ich funkcjonowania, stabilności finansowej i odpowiedniej zdolności reagowania na zmieniające się potrzeby, tak aby wspierać aktywność zawodową i wydłużyć okres życia zawodowego, uwzględniając odpowiednie zachęty do podejmowania pracy i do zaniechania wczesnego przechodzenia na emeryturę; wspieranie warunków pracy zachęcających do aktywnego starzenia się (Zintegrowana wytyczna nr 17). Zob. również zintegrowana wytyczna „Zapewnienie trwałości rozwoju gospodarczego” (nr 2).

3.2.1 EKES popiera przedstawione propozycje.

3.2.2 Komitet w pełni popiera Europejski Pakt na rzecz Młodzieży, przyjęty przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 22-23 marca 2005 r. i mający na celu wdrożenie w ramach zamierzeń strategii lizbońskiej szeregu polityk i działań w interesie europejskiej młodzieży. W swej opinii z inicjatywy własnej w sprawie białej księgi na temat polityki wobec młodzieży (*) Komitet stwierdził, iż Państwa Członkowskie powinny wyznaczyć sobie, z pomocą Wspólnoty, konkretne cele ilościowe w zakresie ograniczania bezrobocia wśród młodzieży.

3.2.2.1 Komitet wnosi więc o sformułowanie odrębnej wytycznej dotyczącej zatrudnienia młodzieży; mogłaby ona obejmować mechanizmy pomocy w poszukiwaniu pierwszej pracy, zatrudnianie absolwentów na stanowiskach z perspekty-

wami na przyszłość, rozwój form przyuczania do zawodu, bardziej rozwinięte programy europejskie na rzecz ułatwiania przemieszczania się młodych pracowników, usuwanie przeszkód utrudniających przemieszczanie się (w tym dla osób przyuczanych do zawodu, praktykantów i poszukujących pierwszej pracy) i zachęty do zakładania firm i podejmowania nowej działalności.

3.2.3 EKES nie przestaje nawoływać Państw Członkowskich do wspierania wysiłków w celu dostosowania świata pracy do życia rodzinnego. Stanowi to zadanie dla całości społeczeństwa; szczególnie udostępnianie ośrodków zapewniających opiekę nad dziećmi pozwala pogodzić obowiązki zawodowe i rodzinne, umożliwiając kobietom kontynuowanie pracy zawodowej lub szybki do niej powrót.

3.2.4 EKES jest zdania, iż aby faktycznie wspierać „aktywne starzenie się”, należałoby stworzyć warunki gospodarcze i polityczne, które wzmocniłyby motywację do dłuższej pracy, oraz promować działania społeczne i zaangażowanie obywatelskie.

3.2.5 Co się tyczy systemów zabezpieczenia społecznego, należy dziś rozważyć łączyć ich modernizację i doskonalenie, tak by dopasować je do aktualnych okoliczności (np. zmian demograficznych) przy zachowaniu ich ochronnej funkcji społecznej (?). Zabezpieczenie długotrwałej możliwości finansowania musi uwzględniać kryteria społecznej adekwatności, ogólnej dostępności i wysokiej jakości usług.

3.2.6 Mnożenie bezpośrednich subwencji związanych z miejscami pracy Komitet uważa za groźne, gdyż prowadzi ono do zakłóceń konkurencji oraz do nierówności, a w przypadku subwencji do stanowisk nie wymagających kwalifikacji, obniża poziom zarobków, a w związku z tym jakość zatrudnienia. Komitet zaleca więc aktywne sposoby oddziaływania ramowego poprzez tworzenie struktur ułatwiających integrację społeczną, godzenie życia zawodowego z rodzinnym i wyrównywanie szans. W kwestii tej należy wziąć pod uwagę specyficzne potrzeby każdego Państwa Członkowskiego, ze względu przede wszystkim na problem bezrobocia na poziomie regionalnym.

3.3 Wytyczna. **Konieczne jest zapewnianie rynków pracy sprzyjających integracji osób poszukujących pracy, jak również osób znajdujących się w gorszym położeniu**, poprzez: stosowanie na rynku pracy aktywnych i zapobiegawczych środków obejmujących wczesną identyfikację potrzeb, pomoc dla szukających pracy, poradnictwo i kształcenie będące częścią zindywidualizowanych programów działań, świadczenie niezbędnych usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz przyczyniających się do spójności społecznej i terytorialnej oraz zwalczania ubóstwa, ciągły przegląd systemów podatkowych i świadczeń, w tym w zakresie zarządzania i kryteriów kwalifikowalności do otrzymania świadczeń, zmniejszenie wysokich skutecznych marginalnych stawek podatkowych, z zamiarem uczynienia pracy opłacalną oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu opieki społecznej. (Zintegrowana wytyczna nr 18).

(*) Opinia CESE 1418/2000 – Biała księga – polityka wobec młodzieży, sprawozdawca – Jillian Hassett van Turnhout (brak wersji polskiej – przyp. tłum.).

(?) Por. przypis 1.

3.3.1 EKES podkreśla, tak jak to robił już w swojej opinii w sprawie wytycznych polityki zatrudnienia w 2003 r. ⁽⁶⁾, że pojęcie „osób znajdujących się w gorszym położeniu” obejmuje liczne grupy osób, które znajdują się w różnych sytuacjach pod względem szans zatrudnienia. *W przypadku osób niepełnosprawnych, należy bardziej precyzyjnie stosować terminologię i pojęcia związane z tymi osobami i pracą dla nich. Wiele mężczyzn i kobiet zaliczających się do tej kategorii, a czasem też do innych, nie poszukują nawet miejsca dla siebie rynku pracy. Rzeczywistość ta z pewnością nie powinna jednak odbierać im możliwości podjęcia dodatkowego kształcenia lub zdobywania doświadczenia zawodowego w ramach planów działania na rzecz zatrudnienia.*

3.3.2 Jeśli chodzi o osoby niepełnosprawne, EKES podkreślał już w poprzednich opiniach potrzebę stworzenia bodźców zachęcających do zatrudniania niepełnosprawnych oraz potrzebę stworzenia warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym zapoznanie się z nowoczesnymi technologiami. Komitet podkreśla kluczowe znaczenie gospodarki społecznej i sektora usług w dziedzinie innowacji i zatrudnienia, szczególnie dla wprowadzania na rynek pracy osób znajdujących się w gorszym położeniu, tak jak przypomniano na marcowym posiedzeniu Rady Europejskiej.

3.3.3 Podtrzymując swoje stanowisko w tej kwestii, Komitet podkreśla znaczenie wytycznych dotyczących poradnictwa i kształcenia w ramach zindywidualizowanych planów działania.

3.3.4 Ponadto EKES przypomina, że dostęp do rynku pracy na zasadach równouprawnienia jest podstawowym warunkiem osiągnięcia integracji społecznej imigrantów i uchodźców, nie tylko ze względu na ich niezależność finansową, ale także ze względu na wzmocnienie ich godności osobistej i zwiększenie ich uczestnictwa w życiu społecznym. Należy zlikwidować przeszkody instytucjonalne i strukturalne, które utrudniają wolny dostęp do rynku pracy ⁽⁷⁾.

3.3.5 Komitet podkreśla także konieczność oddzielenia kwestii pomocy społecznej, do której posiada się prawo jako takie, od podejmowania zatrudnienia. W niektórych państwach wiele osób faktycznie rezygnuje z możliwości zatrudnienia, jeśli oznacza to utratę świadczeń społecznych, które stanowią istotną część ich dochodów. Dla osób, które podejmują zatrudnienie, sytuacja materialna może się w rzeczywistości pogorszyć (ponieważ motyw otrzymania pomocy społecznej pozostają, np. liczna rodzina lub niepełnosprawność); ludzie ci powiększają w ten sposób grupę tzw. „ubogich pracujących”. Podobnie, Komitet podkreśla, że kwestia walki z ubóstwem powinna zostać oddzielona od kwestii zatrudnienia i być przedmiotem bardziej dobrowolnych skoordynowanych polityk prowadzonych przez Państwa Członkowskie UE, tak jak to zostało zapisane w strategii lizbońskiej.

3.4 Wytyczna. **Konieczne jest lepsze dostosowywanie się do potrzeb rynku pracy** poprzez: modernizację i wzmoc-

⁽⁶⁾ Opinia Dz. U. C 208 z 3.9.2003 w sprawie „Wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia Państw Członkowskich” - Sprawozdawca: Christoforos Koryfidis.

⁽⁷⁾ Opinia Dz. U. C 80 z 30.03.2004 z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczącego imigracji, integracji i zatrudnienia (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castanos - Dz. U. C 80 z 30.03.2003).

nienie roli instytucji działających na rynku pracy, w szczególności służb odpowiedzialnych za zatrudnienie, większa przejrzystość perspektyw zatrudnienia i kształcenia na poziomie krajowym i europejskim w celu ułatwienia mobilności na terytorium Europy, lepsze przewidywanie zapotrzebowania na umiejętności, niedoborów i wąskich gardeł na rynku pracy, odpowiednie zarządzanie migracją zarobkową (Zintegrowana wytyczna nr 19).

3.4.1 EKES podkreśla, jak już robił kilkakrotnie, znaczenie mobilności w dziedzinie zatrudnienia. Mobilność ta wymaga zapewnienia odpowiedniej infrastruktury i komunikacji publicznej pomiędzy rejonami zamieszkania i pracy, a także istnienia innych służb publicznych w dostatecznej ilości. Poza mobilnością geograficzną należy promować „wertikalną” mobilność socjalną, która pozwoli na zmianę zawodu w ramach jednej firmy, również w firmach nie związanych bezpośrednio z gospodarką opartą na wiedzy.

3.4.2 EKES podkreśla rolę jaką imigranci mogą odgrywać w zaspokajaniu potrzeb rynku pracy i stymulowaniu wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. Komitet uważa również za niezbędne prowadzenie polityki nie dyskryminującej w stosunku do migrujących pracowników, oraz wdrażanie środków ułatwiających przyjęcie i integrację tych pracowników wraz z rodzinami.

ZWIĘKSZENIE ZDOLNOŚCI DOSTOSOWAWCZEJ PRACOWNIKÓW I PRZEDSIĘBIORSTW ORAZ ELASTYCZNOŚCI RYNKÓW PRACY

3.5 Wytyczna. **Konieczne jest promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz zredukowanie segmentacji rynku pracy** poprzez: dostosowanie prawodawstwa w zakresie zatrudnienia i sprawdzenie, tam gdzie okaże się to konieczne, poziomu elastyczności zapewnianego przez stałe i czasowe kontrakty; skuteczniejsze przewidywanie i pomyślne zarządzanie zmianami, w tym restrukturyzacją gospodarczą, a w szczególności zmianami wynikającymi z otwarcia rynków, tak aby zredukować ich koszty społeczne i ułatwić dostosowanie się; wspieranie zmian statusu zawodowego, obejmujące szkolenia, pracę na własny rachunek, podejmowanie działalności gospodarczej i mobilność geograficzną; promowanie i rozpowszechnianie innowacyjnych i elastycznych form organizacji pracy, co obejmuje wyższy poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa oraz różnorodność ustaleń dotyczących kontraktów i czasu pracy, zmierzających do podniesienia jakości i wydajności pracy; wykorzystywanie w miejscu pracy nowych technologii, zdecydowane działania zmierzające do przekształcenia nielegalnej pracy w oficjalne zatrudnienie (Zintegrowana wytyczna nr 20). Zob. także zintegrowana wytyczna „propagowanie większej spójności między politykami makroekonomicznymi i strukturalnymi” (nr 4).

3.5.1 Zdaniem Komitetu, należy ustalić równowagę pomiędzy elastycznością a zabezpieczeniami na rynku pracy, tak aby przedsiębiorstwa miały możliwość zaoferowania większej ilości miejsc pracy, a jednocześnie aby pracownicy mogli korzystać z odpowiednich zabezpieczeń. EKES popiera zrównoważone podejście, przedstawione przez grupę zadaniową w rozdziale zatytułowanym „Wspieranie elastyczności na rynku pracy w powiązaniu z zabezpieczeniami dla pracowników”. Chociaż między Państwami Członkowskimi występują różnice w zakresie warunków społecznych i strukturalnych, można odnaleźć elementy wspólne, którym należy, zdaniem Komitetu, nadać szczególne znaczenie.

3.5.1.1. Komitet pragnie jednak zwrócić uwagę Komisji i Rady na niebezpieczeństwo pogłębiającej się destabilizacji młodych i nie tylko młodych ludzi, która skutkuje osłabieniem ich pozycji w zbiorowych negocjacjach dotyczących zarobków, warunków pracy, zabezpieczenia społecznego (zwłaszcza prawa do emerytury), a w efekcie osłabia poziom standardów socjalnych i „europejski model społeczny” promowany przez instytucje europejskie, również w przypadku negocjacji i umów międzynarodowych.

3.5.1.2 Należałoby spróbować oddzielić kwestie zarządzania „zmianami związanymi z otwarciem rynków” od stałego pogarszania się warunków pracy, zarobków i warunków życia setek tysięcy pracowników i obywateli Unii Europejskiej. Komitet podkreśla również, że wskaźniki makroekonomiczne wymagane dla wytycznej nr 4 i wymienione w wytycznej nr 20 wiążą się z wysokim kosztem społecznym i ekonomicznym, który powinien być w lepszym stopniu oszacowany przez Komisję w ramach analizy oddziaływania sporządzanej przed wprowadzeniem wytycznych. Jak wspomniano powyżej, Komitet podejmuje się krzyżowej oceny doświadczeń związanych z wprowadzaniem wytycznych w każdym Państwie Członkowskim.

3.5.2 Komitet podkreśla, iż nie należy łączyć elastyczności zatrudnienia z pracą nielegalną, mimo iż oba zjawiska omawiane są w tej samej wytycznej. Samo preferowanie elastyczności umów o pracę i zarobków nie rozwiąże problemu pracy nielegalnej; tą kwestia należy zająć się oddzielnie.

3.5.2.1 Komitet kładzie nacisk na szczegółowy cel walki z nielegalnym zatrudnieniem. W jednej z opinii z inicjatywy własnej (CESE 325/2004), Komitet jasno wskazał kilka zagadnień, które mogłyby pozwolić odnaleźć odpowiednie podejście do problemu:

3.5.2.2 Konieczność polepszenia bodźców do uregulowania sytuacji osób pracujących nielegalnie.

3.5.2.3 Bardzo często to przede wszystkim kobiety i inne defaworyzowane kategorie społeczne są nielegalnie zatrudniane i źle wynagradzane. Chodzi więc o dokładniejsze określenie ich sytuacji, aby móc podjąć odpowiednie działania.

3.5.2.4 Przepisy dotyczące przedsiębiorstw powinny ulec zmianie w celu zmniejszenia biurokratycznych ograniczeń, szczególnie w przypadku tworzenia nowych przedsiębiorstw.

3.5.2.5 Praca nielegalna nie powinna być traktowana jako wykroczenie pozbawione większej wagi. Należy więc zwiększyć egzekwowalność nakładanych sankcji, tak aby zatrudnianie pracowników „na czarno” przestało być opłacalne.

3.5.2.6 W planowanej ocenie rozwiązań przejściowych w dziedzinie „swobody przepływu pracowników” — czy raczej braku tej swobody — dla obywateli państw, które przystąpiły do UE z dniem 1 maja 2004 r., należy zdać sprawę z trudności, z jakimi borykali się pracodawcy i pracownicy, uwzględniając zmiany demograficzne i kulturalne oraz zmiany w zapotrzebowaniu na kwalifikacje i mobilność pracowników. Trzeba będzie sprawdzić, czy środki te rzeczywiście zahamowały mobilność w Unii Europejskiej i czy wpłynęły na wzrost nielegalnego zatrudniania pracowników pochodzących z tych państw.

3.5.3 Komitet ze zdziwieniem przyjmuje do wiadomości, że w związku z restrukturyzacją gospodarczą w ramach realizacji tych wytycznych, Komisja ani słowem nie wspomina znaczenia udziału podmiotów bezpośrednio zainteresowanych, a zwłaszcza pracowników oraz ich przedstawicieli. Jest to tym bardziej zastanawiające, że w przedłożonym niedawno komunikacie Komisji „Restrukturyzacja i zatrudnienie” kwestia ta została potraktowana wyczerpująco i położono na nią duży nacisk, co spotkało się z bardzo pozytywnym przyjęciem ze strony Komitetu i wkrótce zostanie omówione w odrębnej opinii.

3.6 Wytyczna. **Konieczne jest zapewnienie sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy rozwoju płac i innych kosztów pracy** poprzez wspieranie powstawania odpowiednich ram dla systemów negocjacji płacowych przy pełnym poszanowaniu roli poszczególnych partnerów społecznych, aby odzwierciedlać różnice w wydajności i tendencje na rynku pracy zarówno w poszczególnych sektorach, jak i regionach; monitorowanie oraz tam, gdzie zajdzie taka potrzeba, poddawanie przeglądowi struktury i poziomu kosztów innych niż wynagrodzenia oraz ich wpływ na zatrudnienie, w szczególności dla słabo opłacanych pracowników oraz dla tych, którzy po raz pierwszy weszli na rynek pracy. (Zintegrowana wytyczna nr 21). Zob. także zintegrowana wytyczna „zapewnienie, aby wzrost płac stał się czynnikiem stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego” (nr 5).

3.6.1 W opinii przyjętej w 2003 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na okres 2003-2005 (*), EKES wyraził następujące zdanie:

Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że „Ogólne wytyczne polityki” wymagają pewnej spójności między rozwojem płac nominalnych a korzyściami wynikającymi z wydajności i inflacji w średnim terminie. Komitet nie zgadza się jednak z tym, że wielokrotnie wyrażane wymaganie dotyczące układów o płacach umiarkowanych, racjonalnych, powściągliwych itp. może być interpretowane w taki sposób, że wzrost płac ma być niższy od wzrostu wydajności, co grozi zaburzeniem równowagi czynników związanych z popytem i podażą.

(*) Opinia EKES 1618/2003 – Sprawozdawca: Thomas Delapina.

Jeśli rozumuje się wyłącznie z perspektywy podaży, to skutkiem bardziej umiarkowanych podwyżek płac jest obniżenie realnych kosztów czynnika pracy, co może mieć pozytywny wpływ na zatrudnienie. Rozumując w ten sposób, zapomina się jednak, że pracownicy nie są jedynie źródłem kosztów, z perspektywy podaży, lecz mają oni jednak też decydujący wpływ na poziom popytu krajowego. Zahamowanie wzrostu płac osłabia więc poziom zatrudnienia

3.6.2 Komitet ponownie wyraża swoje poparcie dla zasady swobody zawierania umów między partnerami.

3.6.3 Komitet uważa również, że poza kwestią samych płac należy troszczyć się o poziom siły nabywczej gospodarstw domowych, który od dwudziestu lat w niektórych Państwach Członkowskich ma tendencję do stagnacji lub nawet spadku. Obciążenie opodatkowaniem (często lokalnym), silny wzrost cen nieruchomości i podwyżki cen energii zrównoważyły podwyżki płac, zmniejszając ich efekt. Skutki tego można było odnotować obserwując poziom konsumpcji i wzrostu. Komitet wnioskuje, aby Unia zastanowiła się nad tym zjawiskiem mającym miejsce w UE i jest gotowy włączyć się w te rozważania.

ZWIĘKSZENIE INWESTYCJI W KAPITAŁ LUDZKI POPRZEZ LEPSZĄ EDUKACJĘ I POPRAWĘ UMIEJĘTNOŚCI

3.7 Wytyczna. **Konieczne jest rozszerzenie i podniesienie poziomu inwestycji w kapitał ludzki** poprzez: opracowanie skutecznych strategii ustawicznego kształcenia, zgodnie z podjętymi zobowiązaniami europejskimi, co obejmuje odpowiednie zachęty i mechanizmy podziału kosztów skierowane do przedsiębiorstw, władz państwowych i jednostek, w szczególności w celu ograniczenia w znacznym stopniu liczby uczniów porzucających wcześniej szkołę; zwiększenie dostępu do początkowego kształcenia zawodowego, szkolnictwa średniego i wyższego, co obejmuje praktyki zawodowe i

kształcenie w przedsiębiorstwie; zwiększenie udziału w kształceniu ustawicznym i szkoleniach w miejscu pracy przez cały okres życia, w szczególności słabo wykwalifikowanych i starszych pracowników. (Zintegrowana wytyczna nr 22). Zob. także zintegrowana wytyczna „Zwiększenie i podniesienie poziomu inwestycji w badania naukowe i rozwój” (nr 12)

3.7.1 EKES przyjmuje i popiera propozycje Komisji, które są zgodne z zaleceniami wyrażonymi w wielu opiniach Komitetu. Życzyłby sobie jednak, by zaleceniom tym towarzyszyły wyraźne cele ilościowe. Pragnie w związku z tym podkreślić wspólną odpowiedzialność ogółu uczestników życia społecznego (obywateli, władz i wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw) zapewnienia odpowiedniej jakości i finansowania wyżej wymienionych form kształcenia.

3.8 Wytyczna. **Konieczne jest dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do wymogów nowych umiejętności** poprzez lepszą identyfikację potrzeb zawodowych i podstawowych kompetencji, przewidywanie umiejętności wymaganych w przyszłości; coraz szersze rozpowszechnianie narzędzi edukacyjnych i kształcenia; rozwijanie ram pozwalających na zapewnienie przejrzystości kwalifikacji, ich rzeczywiste uznawanie oraz zatwierdzanie kształcenia nieformalnego; zapewnianie atrakcyjności, otwartości i wysokiej jakości standardów systemów edukacyjnych i kształcenia. (Zintegrowana wytyczna nr 23).

3.8.1 EKES zgadza się także z tymi propozycjami i przypomina, że od długiego już czasu wzywa do wzmoczenia wysiłków w celu stworzenia „europejskiego obszaru kształcenia”⁽⁹⁾. Ponownie nalega w sprawie konieczności rozwijania kształcenia ustawicznego oraz wzrostu roli partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tej dziedzinie. Komitet podkreśla także, że ważne jest aby kwalifikacje zawodowe były jasno zdefiniowane i zharmonizowane w całej Europie oraz na poziomie międzynarodowym.

Bruksela, 31 maja 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Patrz m.in. opinia EKES w sprawie europejskiego wymiaru kształcenia: istota, zawartość i perspektywy- Sprawozdawca: Christoforos Korydifis – Dz. U. C 139 z dnia 11.05.2001.