

EUROPEJSKI FILAR PRAW SPOŁECZNYCH A ROLA EURPEJSKIEJ KARTY SPOŁECZNEJ W PORZĄDKU PRAWNYM UNII EUROPEJSKIEJ



Olivier De Schutter



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



EUROPEJSKI FILAR PRAW SPOŁECZNYCH A ROLA EURPEJSKIEJ KARTY SPOŁECZNEJ W PORZĄDKU PRAWNYM UNII EUROPEJSKIEJ

Olivier De Schutter

Profesor Katolickiego Uniwersytetu
w Lowanium i SciencesPo

Członek Komitetu Praw Ekonomicznych,
Społecznych i Kulturalnych ONZ

Były członek Komitetu Naukowego
Agencji Praw Podstawowych UE

Wersja angielska:
*The European Pillar of Social Rights
and the role of the European Social Charter
in the European Union legal order*

*Za opinie wyrażone w niniejszym
opracowaniu odpowiedzialność ponosi
autor i niekoniecznie odzwierciedlają one
oficjalne stanowisko Rady Europy.*

*Wszelkie wnioski dotyczące reprodukcji lub
tłumaczenia całości lub części niniejszego
dokumentu należy kierować do Dyrekcji
Komunikacji (F-67075 Strasbourg Cedex
lub publishing@coe.int). Wszelką inną
korespondencję dotyczącą
niniejszego dokumentu należy kierować
do Departamentu Europejskiej Karty
Społecznej, DGI, Rada Europy,
F-67075 Strasbourg Cedex
Lub social.charter@coe.int.*

*Okładka i układ graficzny:
Departament Produkcji Dokumentów i
Publikacji (SPDP), Rada Europy*

Zdjęcie: Shutterstock

*© Rada Europy, luty 2021 r.
Wydrukowano w siedzibie Rady Europy*

Niniejsze opracowanie zostało
przygotowane na zlecenie Sekretariatu
Europejskiej Karty Społecznej i
Platformy CoE-FRA-ENNHRI-Equinet
ds. praw gospodarczych i społecznych
w celu przedstawienia go na 7.
posiedzeniu Platformy w dniu 28
listopada 2018 r. w Strasburgu. Opinie
wyrażone w opracowaniu są wyłącznie
poglądami autora i nie są wiążące
ani dla Sekretariatu Europejskiej
Karty Społecznej, ani dla organizacji
członkowskich Platformy. Autor pisze we
własnym imieniu i żadna z wyrażonych
opinii nie może być przypisana
Komitetowi Praw Gospodarczych,
Społecznych i Kulturalnych ONZ.

Spis treści

STRESZCZENIE	5
WPROWADZENIE	9
I. OCHRONA PODSTAWOWYCH PRAW SPOŁECZNYCH W PORZĄDKU PRAWNYM UNII EUROPEJSKIEJ	10
1. Karta Praw Podstawowych UE: niedokończone zadanie	11
2. 'Prawa' społeczne a 'zasady' społeczne	12
3. Status Europejskiej Karty Społecznej	15
4. Wpływ nowego zarządzania społecznego i gospodarczego Unii Europejskiej na podstawowe prawa społeczne	20
II. EUROPEJSKI FILAR PRAW SOCJALNYCH	31
1. Tło historyczne	31
2. Ocena	32
III. WIĘCEJ SYNERGII MIĘDZY EUROPEJSKIM FILAREM PRAW SOCJALNYCH A EUROPEJSKĄ KARTĄ SPOŁECZNĄ	43
ZAŁĄCZNIK	46

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest próba oceny, w jakim stopniu Europejski filar praw socjalnych (EPSR), podpisany w listopadzie 2017 r., wspiera ochronę i upowszechnienie praw socjalnych w Unii Europejskiej (UE) oraz analiza możliwości budowania synergii z Europejską Kartą Społeczną Rady Europy. Aby osiągnąć ten cel, opracowanie w pierwszym rzędzie opisuje ochronę podstawowych praw społecznych w UE (cz. I). Następnie porusza kwestię wartości dodanej, jaką reprezentuje Europejski filar praw socjalnych (cz. II). Na koniec opracowanie analizuje, w jaki sposób EPSR może wzmocnić swe powiązania z Europejską Kartą Społeczną (cz. III). Europejska Karta Społeczna, która jest głównym instrumentem ochrony praw społecznych na kontynencie europejskim i którego stronami są wszystkie państwa członkowskie UE, powinna wyznaczać kierunki przyszłych działań, korzystając z możliwości, jaką daje przyjęcie EPSR, aby prawa te stały się silnym elementem integracji europejskiej.

Chociaż ochrona podstawowych praw społecznych w porządku prawnym Unii Europejskiej poczyniła znaczne postępy od końca lat osiemdziesiątych XX wieku, nadal istnieją poważne braki. W części I tego opracowania podkreślono cztery z tych niedociągnięć. Po pierwsze, od momentu jej proklamacji w 2000 roku, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi główny punkt odniesienia w sprawie ochrony praw podstawowych w porządku prawnym Unii. Jednakże, choć niewątpliwie uchwalenie Karty stanowi znaczący krok naprzód w porównaniu z poprzednią sytuacją, to zasadniczo Karta przedstawia dorobek wspólnotowy (*acquis*) w zakresie praw podstawowych. Ma zatem charakter wybiórczy i prowizoryczny. W szczególności, niektóre prawa społeczne (gwarantowane przez Europejską Kartę Społeczną¹ lub przez traktaty ONZ dotyczące praw człowieka) zostały w Karcie Praw Podstawowych pominięte. Autorom projektu Karty polecono nie włączać do niej praw społecznych, które zostały uznane za 'programowe', tj. takie, które wyznaczają cele polityczne, a nie gwarantują możliwych do wyegzekwowania uprawnień. W rezultacie, w katalogu przyjętych praw pozostało kilka znacznych luk.

Po drugie, status niektórych przepisów dotyczących praw społecznych w Karcie Praw Podstawowych pozostaje kontrowersyjny. Niektóre gwarancje społeczne są uważane za „zasady”, a nie „prawa”. Rozróżnienie to zostało zaakcentowane w 2007 r., kiedy to dokonano przeglądu przepisów horyzontalnych Karty, w celu umożliwienia włączenia jej do traktatów europejskich. Rozróżnienie między „prawami” a „zasadami” może mieć istotne konsekwencje dla rozwoju orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Może ono powstrzymać Trybunał od nakładania na instytucje UE obowiązków w zakresie propagowania gwarancji wymienionych w Karcie. Może również stanowić dla Trybunału uzasadnienie odmowy dokonania oceny ważności prawodawstwa wtórnego UE w świetle wymogów Karty.

Po trzecie, UE wykazuje dużą selektywność w określaniu swego stanowiska wobec międzynarodowych dokumentów dotyczących praw człowieka ratyfikowanych przez jej państwa członkowskie, co ma szczególnie problematyczne konsekwencje dla statusu praw społecznych. UE uznaje „szczególne znaczenie” Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Opracowując ogólne zasady prawa europejskiego, które gwarantuje, Trybunał Sprawiedliwości UE szukał również inspiracji w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Konwencji Praw Dziecka. Natomiast postanowienia Europejskiej Karty Społecznej, które nie mają swych odpowiedników w gwarancjach wymienionych w Karcie Praw Podstawowych UE, nie są uważane za miarodajny punkt odniesienia. Ponadto, w odróżnieniu od orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (które Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zasadzie traktuje jako wiążące), interpretacja Europejskiej Karty Społecznej przez Europejski Komitet Praw Społecznych nie jest uważana za wiążącą czy choćby przekonywującą.

1. Oryginalny dokument został podpisany przez trzynaście państw członkowskich Rady Europy w Turynie w dniu 18 października 1961 r. i wszedł w życie w dniu 26 lutego 1965 r. (CETS nr 35; 529 UNTS 89). Zrewidowana Europejska Karta Społeczna (CETS nr 163) została otwarta do podpisu w Strasburgu dnia 3 maja 1996 r., i weszła w życie dnia 1 lipca 1999 r. Zrewidowana Karta nie wprowadza zmian do mechanizmu kontroli przewidzianego w Karcie z 1961 r., lecz poszerza listę chronionych praw. W niniejszym opracowaniu termin 'Europejska Karta Społeczna' odnosi się do wersji z 1996 roku, natomiast gdy jest mowa o wcześniejszym instrumencie, używane jest sformułowanie 'Europejska Karta Społeczna z 1961 r.'.

Takie niespójne stanowisko utrzymuje się pomimo faktu, że wiele zapisów Karty Praw Podstawowych ma swe źródło w przepisach Europejskiej Karty Społecznej (i powiela niektóre z ich sformułowań).

I wreszcie po czwarte, nowe zarządzanie społeczne i gospodarcze w Unii Europejskiej, wprowadzone w następstwie kryzysu zadłużenia publicznego w latach 2009-2012, nie uwzględniało do niedawna wpływu działań fiskalnych oraz budżetowych na prawa społeczne. Zarówno w Europejskim semestrze, przy wdrażaniu Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii gospodarczej i walutowej (TSCG), w procedurze 'wzmocnionego nadzoru' wobec państw zagrożonych poważnymi trudnościami gospodarczymi lub budżetowymi, jak i w funkcjonowaniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, prawa społeczne były dotychczas praktycznie ignorowane. To miało szczególnie istotne skutki dla państw członkowskich UE otrzymujących wsparcie budżetowe.

Część II opracowania bada znaczenie Europejskiego filaru praw socjalnych (EPSR). Przypomina ona w pierwszym rzędzie tło tej inicjatywy. Następnie opisuje wkład EPSR w ochronę praw społecznych w zarządzaniu społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej. EPSR przede wszystkim rozwija istniejące prawa, które już są częścią *acquis* UE, aby doprecyzować ich implikacje (w ten sposób zwiększając ich znaczenie) w obecnym kontekście gospodarczym. Może to też mieć na celu podniesienie do rangi 'zasady' gwarancji już zawartych we wtórnych aktach prawnych UE. Jednakże niektóre zasady EPSR nie ograniczają się do przeformułowania istniejących przepisów i wykraczają dalece poza to, co zostało przewidziane w Karcie Praw Podstawowych UE, nawet jeśli obydwa dokumenty są zbieżne.

Jednakże 'organiczne' znaczenie EPSR – jego wpływ na stosunki pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi – polega na czym innym. Z jednej strony, EPSR (i proces konwergencji w dziedzinie praw społecznych, do którego ma zachęcać) może doprowadzić do wskazania potrzeby nowych inicjatyw legislacyjnych Unii Europejskiej. Z drugiej strony może zachęcić państwa członkowskie do podejmowania działań w ramach ich własnych kompetencji, które wprowadziłyby w życie wynikające z EPSR zobowiązania, przyczyniając się w ten sposób do konwergencji w zakresie realizacji podstawowych praw społecznych.

Stąd EPSR jest obiecującą inicjatywą. Powinien stać się ważnym narzędziem zapewniającym, że cele społeczne będą przeciwwagą dla stosowanych w społeczno-gospodarczym zarządzaniu UE narzędzi o charakterze głównie makroekonomicznym. Są jednak dwa obszary, w których można poczynić postępy.

Po pierwsze, EPSR mógłby zostać wzięty pod uwagę w poprawionej wersji oceny skutków, które towarzyszą wnioskowi legislacyjnemu oraz najważniejszemu inicjatywom politycznym wnoszonym przez Komisję. To może dać możliwość stworzenia jasnego obowiązku oceny zbieżności rozpatrywanych działań z wymogami Europejskiej Karty Społecznej. Gdyby, dodatkowo, taka ocena skutków była systematycznie dokonywana dla oceny potencjalnego wpływu zestawu środków przyjętych w ramach Europejskiego semestru i innych narzędzi zarządzania społeczno-gospodarczego UE, mogłaby w sposób istotny wzmocnić obecność Europejskiej Karty Społecznej w zarządzaniu społeczno-gospodarczym UE i ograniczyć ryzyko wystąpienia konfliktów.

Po wtóre, wdrażanie EPSR mogłoby być bardziej jednoznacznie związane z prawami poprzez wyraźniejsze odniesienia do Europejskiej Karty Społecznej. Choć proklamacja EPSR jest znaczącym wydarzeniem, dzięki któremu instytucje unijne w sposób jasny wyraziły konieczność zrównoważenia celów makroekonomicznych oraz nałożonych na państwa członkowskie ograniczeń budżetowych z wymogami społecznymi, nie należy mylić EPSR z nowym katalogiem praw, uzupełniającym listę praw wynikających z Karty Praw Podstawowych UE w obszarach niedostatecznie objętych tym dokumentem. W gruncie rzeczy, nie da się wyegzekwować zasad EPSR bez podjęcia działań wdrażających. Tak więc EPSR jest zaproszeniem do podjęcia dalszych kroków poprzez zastosowanie środków legislacyjnych i politycznych na poziomie zarówno unijnym, jak i państw członkowskich. Europejska Karta Społeczna powinna odegrać istotną rolę w przyszłych działaniach, jakie należy podjąć w celu wdrożenia EPSR, nadając tym działaniom właściwy kierunek i wspomagając w ten sposób konwergencję społeczną w UE.

Część III opracowania kończy się zestawem propozycji, które mają na celu zapewnienie synergii pomiędzy EPSR a Europejską Kartą Społeczną. Stwierdza też, że EPSR daje niepowtarzalną możliwość poprawy tej synergii oraz postępu w pokonywaniu niedostatków omówionych w części I opracowania. W tym kontekście sformułowanych zostało sześć propozycji:

Propozycja 1. Wobec częściowej zbieżności Karty Praw Podstawowych UE z EPSR, wzmocnienie odniesień do Europejskiej Karty Społecznej w komentarzu do EPSR mogłoby, przynajmniej częściowo, zrekompensować brak wystarczających odniesień do tej Karty w wyjaśnieniach załączonych do Karty Praw Podstawowych, będących miarodajnym przewodnikiem do jej interpretacji. Komentarz do EPSR ma obecnie formę dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do komunikatu Komisji z marca 2018 r. o monitorowaniu wdrażania EPSR. Dokument ten zawiera nieliczne tylko odniesienia do Europejskiej Karty Społecznej, a całkowicie pomija interpretację Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. W przyszłości, uwagi do EPSR powinny zawierać jednoznaczne

odniesienia do tych postanowień Europejskiej Karty Społecznej, które odpowiadają wymienionym w EPSR zasadom. W tym względzie punktem wyjścia mogłoby być stanowiące załącznik do niniejszego opracowania tabelaryczne zestawienie porównawcze.

Propozycja 2. Odniesieniom w EPSR do postanowień odpowiadającym postanowieniom Europejskiej Karty Społecznej powinno towarzyszyć zalecenie uwzględnienia ich interpretacji przez Europejski Komitet Praw Społecznych. Takie odniesienie do miarodajnej wykładni ze strony Europejskiego Komitetu Praw Społecznych pomoże osiągnąć zasadniczy cel EPSR, którym jest zapewnienie konwergencji społecznej w Unii gospodarczej i walutowej i w ten sposób ochrony przed brakiem równowagi wskutek dumpingu socjalnego i regulacyjnej konkurencji w ramach rynku wewnętrznego. Realizacji takiego celu najlepiej posłuży jednolita interpretacja postanowień EPSR przez instytucje unijne i państwa członkowskie. Takiej interpretacji, przynajmniej w odniesieniu do tych postanowień EPSR (czyli zdecydowanej większości), które odpowiadają gwarancjom wymienionym w Europejskiej Karcie Społecznej, może dokonać Europejski Komitet Praw Społecznych.

Propozycja 3. Odniesienia do Europejskiej Karty Społecznej i jej interpretacji przez Europejski Komitet Praw Społecznych powinny być mocną zachętą dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do traktowania Europejskiej Karty Społecznej na równi z innymi instrumentami z dziedziny praw człowieka ratyfikowanymi przez wszystkie państwa członkowskie, a interpretacji dokonanej przez Europejski Komitet Praw Społecznych - jako jej wykładni. Obecnie postanowienia Europejskiej Karty Społecznej są uwzględniane przez Trybunał Sprawiedliwości jako źródło inspiracji dla rozwoju ogólnych zasad prawa Unii jedynie w takim zakresie, w jakim postanowienia te odpowiadają postanowieniom Karty Praw Podstawowych UE. W tym sensie Europejska Karta Społeczna jest traktowana jako mniej miarodajna niż Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych czy Konwencja o Prawach Dziecka.

Niewłączenie Europejskiej Karty Społecznej do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika zarówno z nierównego poziomu zobowiązań państw członkowskich UE w ramach Europejskiej Karty Społecznej (nie wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały jej najnowszą wersję, nie wszystkie też zaakceptowały wszystkie jej zapisy), jak i z tradycyjnej niechęci Trybunału Sprawiedliwości do uznania skuteczności praw społecznych bez uszczerbku dla zasady przyznania i podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Ten brak uznania Europejskiej Karty Społecznej stanowi jednak poważną przeszkodę dla zrównoważonego podziału zadań między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Komitetem Praw Społecznych, który powinien się opierać na wzajemnym zaufaniu między tymi dwoma organami; zwiększa on również ryzyko, że państwa członkowskie UE będą musiały stawić czoła sprzecznym zobowiązaniom nałożonym odpowiednio przez prawo UE i Europejską Kartę Społeczną.

W przyszłości możemy mieć do czynienia z odmiennym scenariuszem pozwalającym na budowanie wzajemnego zaufania i znaczne zmniejszenie ryzyka możliwych konfliktów. W miarę szerszego uznawania Europejskiej Karty Społecznej w porządku prawnym UE i w miarę, jak jej interpretacja przez Europejski Komitet Praw Społecznych będzie coraz częściej uznawana za miarodajną, zmniejszy się znacznie prawdopodobieństwo, że państwa członkowskie staną w obliczu sprecznych zobowiązań. Z czasem Komitet może przyjąć stałe (choć możliwe do zakwestionowania) domniemanie zgodności z Europejską Kartą Społeczną wszelkich działań podjętych przez państwa członkowskie w celu spełnienia wymogów wynikających z unijnego prawa. W chwili obecnej taka sytuacja nie ma miejsca. Wręcz przeciwnie, w skardze złożonej w 2010 r. przez *Confédération générale du travail (CGT)* przeciwko Francji, Europejski Komitet Praw Społecznych wyraźnie odmówił przyjęcia takiego domniemanie zgodności z Europejską Kartą Społeczną. Komitet uznał, że „ani sytuacja praw społecznych w porządku prawnym Unii Europejskiej, ani proces opracowywania prawodawstwa wtórnego nie uzasadniają podobnego domniemanie - nawet możliwego do obalenia - zgodności tekstów prawnych Unii Europejskiej z Europejską Kartą Społeczną”.² Stoi to w sprzeczności ze stanowiskiem przyjętym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPS) w odniesieniu do środków przyjętych przez Wysokie Układające się Strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), które wdrażają prawo unijne: Europejski Trybunał Praw Człowieka od 2005 r. akceptuje domniemanie zgodności takich środków z wymogami EKPC, uwzględniając status EKPC w prawie UE jak również uznanie przez instytucje UE (w tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Propozycja 4. W obecnej sytuacji dyscyplina budżetowa narzucona w ramach paktu fiskalnego może doprowadzić do tego, że państwa członkowskie UE będące stronami Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii gospodarczej i walutowej (TSCG) z 2012 r. podejmą działania naruszające Europejską Kartę Społeczną. Artykuł 3 ust. 3 (b) TSCG dopuszcza pewne odstępstwa od zobowiązań budżetowych w przypadku wystąpienia

2. Europejski Komitet Praw Społecznych, *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, skarga nr. 55/2009, decyzja z 23 czerwca 2010 r., pkt 35.

„wyjątkowych okoliczności”, określonych jako „nadzwyczajne zdarzenie, na które dana Umawiająca się Strona nie ma wpływu”. W przyszłości ustalenie przez Europejski Komitet Praw Społecznych, że konkretne działanie, podjęte w imię konsolidacji fiskalnej, prowadzi do sytuacji, która nie jest zgodna z Europejską Kartą Społeczną, powinno być traktowane jako taka „wyjątkowa okoliczność”. To zatem powinno umożliwiać danemu państwu odstąpienie od zobowiązań budżetowych. To jedyny sposób zapewnienia, by państwo będące Stroną TSCG nie stanęło wobec sprzecznych zobowiązań wynikających odpowiednio z tego traktatu i z Europejskiej Karty Społecznej.

Propozycja 5. Oceny skutków są obecnie przygotowywane razem z proponowanymi przez Komisję aktami prawnymi oraz inicjatywami politycznymi. Od 2005 roku element praw podstawowych jest w tych ocenach bardziej widoczny poprzez odniesienia do Karty Praw Podstawowych. Przyjęcie EPSR jest okazją, by ten element był w ocenach skutków jeszcze bardziej obecny. To można osiągnąć nie tylko powołując się na EPSR, ale także poprzez wyraźne odniesienia do Europejskiej Karty Społecznej.

Co więcej, takie oceny skutków ‘drugiej generacji’, wzmocnione o solidniejszy element praw społecznych, należy postrzegać jako narzędzie zapewnienia większej konwergencji społecznej w UE poprzez nadawanie kierunku decyzjom makroekonomicznym i budżetowym w ramach zarządzania społecznego i gospodarczego w Unii gospodarczej i walutowej (UGW). Uwzględniając powyższe, należy w przyszłości przygotowywać oceny skutków także w stosunku do przedstawianych przez państwa członkowskie UE programów stabilizacji lub konwergencji, podobnie jak zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach Europejskiego semestru. Powinny one również służyć ocenie zaleceń skierowanych do państw strefy euro mających poważne trudności finansowe i budżetowe lub nimi zagrożonych, w ramach mechanizmu ‘wzmocnionego nadzoru’ (zgodnie z rozporządzeniem nr 472/2013). Chodzi tu o zagwarantowanie, by podejmowane przez te państwa środki strukturalne (które zgodnie z warunkami rozporządzenia nr 472/2013 powinny mieć na celu „likwidację przyczyn lub potencjalnych przyczyn trudności”, z jakimi borykają się ich gospodarki i finanse publiczne (art. 3 ust. 1), nie prowadziły do naruszenia podstawowych praw społecznych. Oceny skutków zawierające element dotyczący praw społecznych powinny wreszcie umożliwiać ocenę protokołów ustaleń negocjowanych i podpisywanych przez Komisję Europejską w imieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności z państwami, którym przyznano pomoc finansową, ponieważ protokoły takie określają warunki, na jakich pomoc ta została udzielona.

Dzięki takiemu przeglądowi tak zakresu jak i zawartości ocen wyników, można by faktycznie uwzględnić wymogi Europejskiej Karty Społecznej, tak jak ją interpretuje Europejski Komitet Praw Społecznych, przy projektowaniu i wdrażaniu reform strukturalnych wymaganych w ramach unijnego zarządzania społeczno-gospodarczego. Jak pokazują wniesione do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych ‘sprawy greckie’, jest to jedyny sposób na zagwarantowanie, że zainteresowane państwa nie staną wobec wzajemnie sprzecznych wymagań. Instytucje UE są zobowiązane już w toku negocjowania programów reform do przestrzegania Karty Praw Podstawowych. Konsekwentnym wypełnieniem tego obowiązku byłoby określenie środków umożliwiających lepsze uwzględnienie podstawowych praw społecznych w tym kontekście. Ponieważ odniesienie do Karty Praw Podstawowych UE nie jest samo w sobie wystarczające do uniknięcia wszelkich naruszeń praw społecznych (ze względu na luki w Karcie Praw Podstawowych w zakresie objętych nią praw społecznych), w ocenach skutków należy również uwzględnić wpływ, jaki przewidywane środki mogą mieć na zdolność danego państwa do wdrożenia EPSR oraz do wypełnienia zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Społecznej.

Propozycja 6. Większość postanowień Europejskiego filaru praw socjalnych wymaga ich wdrożenia nie przez Unię Europejską (a przynajmniej nie tylko przez UE), lecz (także) przez państwa członkowskie UE. Wspierany przez EPSR proces konwergencji byłby znacznie łatwiejszy, gdyby wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały najnowszą wersję Europejskiej Karty Społecznej i zaakceptowały wszystkie jej postanowienia; a jeśli to niemożliwe, gdyby uzgodniły jakąś liczbę jej artykułów, które wszystkie państwa uznają za wiążące. W tym względzie Komisja zauważyła już, że ratyfikacja przez państwa członkowskie UE stosownych międzynarodowych dokumentów to jedno z narzędzi wprowadzenia w życie zasad EPSR. Chociaż większość odniesień w tym względzie dotyczy przyjętych przez MOP konwencji, komentarz do Zasady 12 EPSR (Ochrona socjalna) wspomina też o roli, jaką we wdrażaniu EPSR mogłaby odegrać ratyfikacja Europejskiej Karty Społecznej oraz rozszerzenie wykazu postanowień uzgodnionych przez państwa członkowskie. Taka zachęta powinna się spotkać z szerokim odzewem.

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie ma na celu zbadanie relacji pomiędzy Europejskim filarem praw socjalnych (proklamowanym w listopadzie 2017 r. przez instytucje unijne) a Europejską Kartą Społeczną w celu ustalenia możliwych synergii. Opracowanie w pierwszym rzędzie przypomina o ramach, w jakich ma miejsce ochrona podstawowych praw społecznych w porządku prawnym Unii Europejskiej (cz. I) i wyszczególnia cztery istotne słabości w tym względzie. Jedną z nich jest fakt, że nowe zarządzanie społeczne i gospodarcze, wprowadzone w UE po kryzysie zadłużenia publicznego w latach 2009-2012, do niedawna nie uwzględniało wpływu podjętych kroków fiskalnych i budżetowych na prawa społeczne. Prawa te nie odgrywają żadnej roli ani w Europejskim semestrze, ani w realizacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (TSCG), ani w procedurach 'wzmocnionego nadzoru' dla krajów zagrożonych poważnymi trudnościami finansowymi lub budżetowymi, ani też w funkcjonowaniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Do niedawna były one niemalże kompletnie ignorowane w tych rozmaitych mechanizmach. Ich pomijanie ma istotne znaczenie szczególnie w tych krajach członkowskich UE, które otrzymują wsparcie budżetowe. Europejski Komitet Praw Społecznych stwierdził, że w licznych przypadkach podejmowane przez państwa członkowskie działania mające na celu sprostanie wymogom dyscypliny budżetowej w UE mogą być niezgodne z Europejską Kartą Społeczną.

Przyjęcie Europejskiego filaru praw socjalnych (EPSR) miało być odpowiedzią na te słabości. Część II opracowania analizuje, jak ta inicjatywa przyczynia się do ochrony podstawowych praw społecznych w Unii Europejskiej. Najpierw przypomina, co leżało u jej podłoża. Następnie opisuje wkład EPSR w ochronę praw społecznych w ramach zarządzania społecznego i gospodarczego UE.

EPSR w znacznej części rozwija istniejące prawa, które stanowią część *acquis* Unii Europejskiej, aby lepiej wyjaśnić ich implikacje (oraz zwiększyć ich znaczenie) w bieżącym kontekście ekonomicznym, bądź nadać rangę zasady gwarancjom już istniejącym we wtórnych aktach prawa UE. EPSR wykracza jednakże poza istniejące *acquis*. Zawiera szereg zasad istotnie wykraczających poza unijną Kartę Praw Podstawowych nawet tam, gdzie jego zasady nakładają się na gwarancje określone przez Kartę. W przyszłości EPSR (oraz 'proces konwergencji' w dziedzinie praw społecznych, który ma wzmocnić) może wskazać na potrzebę nowych inicjatyw legislacyjnych w Unii Europejskiej. Może również zachęcić państwa członkowskie, by w ramach własnych kompetencji podejmowały działania, które będą wdrażać wynikające z EPSR zobowiązania, przyczyniając się w ten sposób do konwergencji w wypełnianiu podstawowych praw społecznych.

Część III opracowania kończy się zestawem propozycji, które mają doprowadzić do synergii pomiędzy EPSR a Europejską Kartą Społeczną. Ta część zawiera tezę, że EPSR stanowi wyjątkową okazję do wzmocnienia takich synergii oraz do dalszych postępów w przewyżnianiu niedociągnięć określonych w Części I opracowania. Temu ma służyć sześć przedstawionych propozycji.

I. Ochrona podstawowych praw społecznych w porządku prawnym Unii Europejskiej

Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) włączył na początku lat 70. XX wieku prawa podstawowe do orzecznictwa, reagując na zaniepokojenie krajowych Trybunałów Konstytucyjnych tym, że wyższość prawa europejskiego może podważyć ochronę praw podstawowych na mocy konstytucji krajowych. W słynnym orzeczeniu *Nold* z 14 maja 1974 r., Trybunał określił swoje źródła inspiracji dla definicji tych praw w sposób następujący:

„W ochronie tych praw, Trybunał winien czerpać inspiracje z powszechnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, stąd nie może utrzymać w mocy działań, które są niezgodne z prawami podstawowymi, uznawanymi i chronionymi przez konstytucje tych państw. Podobnie, *traktaty międzynarodowe służące ochronie praw człowieka, w opracowaniu których kraje członkowskie brały udział bądź są ich sygnatariuszami, mogą być wskazówką, którą należy uwzględnić w ramach prawa wspólnotowego.*”³

Owo prawo precedensowe zostało później zatwierdzone przez pozostałe instytucje, i stopniowo włączone do traktatów europejskich. Stopniowe nadawanie rangi ustawodawczej prawom podstawowym w porządku prawnym UE zostało uwieńczone ogłoszeniem Karty Praw Podstawowych podczas szczytu w Nicei w grudniu 2000 r. Chociaż początkowo została przyjęta jako dokument niewiążący (oświadczenie polityczne, opublikowane w serii 'C' Dziennika Urzędowego, poświęconego dokumentom o charakterze nieustawodawczym⁴), Karta - po dokonaniu paru poprawek do jej 'klauzul horyzontalnych'⁵ - została włączona do traktatów europejskich. Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. stanowi, że Karta posiadać będzie taką samą moc prawną, jak traktaty.⁶ Co jednak ważne, Traktat o UE ponownie podkreśla, że obowiązkiem Trybunału Sprawiedliwości jest rozwijanie praw podstawowych w sposób wykraczający poza postanowienia Karty, w ramach zasad ogólnych prawa unijnego, których poszanowanie gwarantuje. Artykuł 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza:

„Prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.”

Stąd, od czasów Traktatu lizbońskiego, we wszystkich sytuacjach w których państwa członkowskie działają w zakresie stosowania prawa UE (szczególnie gdy wdrażają dyrektywy, stosują rozporządzenia, wykonują decyzje bądź ograniczają przewidziane w traktatach swobody gospodarcze), są zobowiązane do przestrzegania Karty Praw Podstawowych oraz praw podstawowych uznanych za ogólne zasady prawa unijnego.⁷ Jednakże w dziedzinie praw społecznych nadal występują cztery główne słabości.

3. Sprawa 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, pkt 13 (fragment tekstu wyróżniony przez Autora).
4. Dz. U. C 364 z 18.12.2000, str. 1.
5. Karta Praw Podstawowych, Dz.U. C 303 z 14.12.2007, str. 1
6. Artykuł 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej mówi, że: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty.”
7. Artykuł 6 TEU, odpowiednio ust. 1 i 2.

1. Karta Praw Podstawowych UE: niedokończone zadanie

Pierwsza słabość związana jest z listą praw, wolności i zasad o charakterze społecznym skodyfikowanych w Karcie Praw Podstawowych UE. Istotne luki są widoczne szczególnie wtedy, gdy porównamy tę listę z Europejską Kartą Społeczną w wersjach z lat 1961 i 1996. Chociaż Karta Praw Podstawowych UE wykracza w niektórych obszarach poza Europejską Kartę Społeczną,⁸ z tabeli zawartej w Załączniku wynika, że w znacznej części Europejska Karta Społeczna zapewnia o wiele bardziej kompleksową ochronę praw społecznych niż Karta Praw Podstawowych UE.

Część rozbieżności wynika z faktu, że Unii Europejskiej nie przyznano pewnych kompetencji w tej dziedzinie. Na przykład Karta Praw Podstawowych UE prawie całkowicie pomija temat prawa do godziwego wynagrodzenia, które to prawo zostało zagwarantowane w art. 4 Europejskiej Karty Społecznej.⁹ Nie mówi też nic o zapewnieniu opieki nad dzieckiem, o której jest mowa w art. 17 Europejskiej Karty Społecznej (który gwarantuje matkom i dzieciom prawo do ochrony socjalnej i ekonomicznej), chociaż częściowo rekompensuje to art. 33 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE, który przewiduje „ochronę prawną, ekonomiczną i społeczną” rodziny. I chociaż prawo do opieki zdrowotnej i pomocy społecznej jako sposobu na zwalczanie wykluczenia społecznego czy też prawo do dachu nad głową są wspomniane w Karcie Praw Podstawowych UE, użyte sformułowania pokazują, że twórcy tych zapisów nie bardzo chcieli zagwarantować niektóre uprawnienia w obszarze stosowania prawa unijnego (czyli jedynego, w którym - zgodnie z art. 51 - stosuje się Kartę Praw Podstawowych UE), pozostawiając te kwestie do uregulowania przez państwa członkowskie.¹⁰ To tłumaczy liczne przemilczenia bądź ogólnikowe sformułowania („Unia uznaje i szanuje prawo X, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz w ustawodawstwie i praktykach krajowych”), użyte w tych dziedzinach przez autorów unijnej Karty Praw Podstawowych.

To ostrożne podejście do praw społecznych obejmujących obszary, w których UE nie otrzymała kompetencji, jest w znacznej mierze oparte na nieporozumieniu. Polega ono na koncepcji, że aby zagwarantować jakieś prawo, trzeba mieć uprawnienia do podjęcia działań w celu ich wdrożenia. Ale to błąd. Zobowiązanie się Unii Europejskiej do respektowania jakiegoś prawa społecznego może oznaczać, w sposób bardziej umiarkowany acz ważny, że Unia powstrzyma się od ograniczania zdolności państw członkowskich, posiadających w tym względzie

kompetencje, do podjęcia działań w celu realizacji danego prawa. Do respektowania danego prawa społecznego nie są potrzebne kompetencje Unii do podjęcia działań wprowadzających je w życie; wystarczy, by Unia powstrzymała się od działań mogących zakłócić jego wdrażanie.

Inne luki wynikają z celowej decyzji, by nie określać jako prawo podstawowe gwarancji chronionej jedynie przez akty prawa wtórnego UE. Dotyczy to zwłaszcza niektórych postanowień Europejskiej Karty Społecznej z 1996 roku, bezpośrednio inspirowanych prawodawstwem unijnym. Na przykład w zrewidowanej wersji z 1996 r. art. 8 Europejskiej Karty Społecznej dotyczący prawa zatrudnionych kobiet do ochrony macierzyństwa jest w znacznej mierze streszczeniem tego, co mówi dyrektywa z 1992 roku **o BHP w miejscu pracy pracowników w ciąży, pracownic po niedawnym porodzie i karmiących matek**¹¹. **Nie został jednak zapisany, jako**

8. Ma to na przykład miejsce w przypadku art. 36 unijnej Karty, dotyczącym usług świadczonych w interesie ogólnym, czy też w kwestiach ochrony środowiska bądź konsumenta. Do pewnego stopnia prawo precedensowe Europejskiego Komitetu Praw Społecznych zostało rozszerzone tak, by włączyć te kwestie do Europejskiej Karty Społecznej. Na przykład, biorąc pod uwagę coraz częstsze łączenie przez Państwa Strony (*sic!*) Karty i innych organów międzynarodowych (...) kwestii dotyczących ochrony zdrowia ze zdrowym środowiskiem, Europejski Komitet Praw Społecznych zinterpretował art. 11 Karty (prawo do ochrony zdrowia) jako obejmujący prawo do zdrowego środowiska (Europejski Komitet Praw Społecznych, Skarga nr. 30/2005, *Marangopoulos Foundation for Human Rights v. Greece*, Decyzja z 6 grudnia 2006 r., pkt 195).

9. Jednakże Karta Praw Podstawowych UE odnosi się tylko do jednego wymiaru tego prawa, mianowicie do prawa do równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn. Ponadto wynagrodzenie poniżej progu ubóstwa, nie pozwalające pracownikowi na godne życie, mogłoby być potraktowane jako sprzeczne z godnością ludzką lub stanowiące nieludzkie bądź poniżające traktowanie, co narusza odpowiednio art. 1 i 4 Karty Praw Podstawowych UE (zob. na poparcie tej interpretacji wyrok Eur. Tryb. Praw Czł. (GC), *M.S.S. v. Belgium and Greece* z 21.01.2011 r. (wniosek 30696/09), pkt 263, gdzie Trybunał uznaje, że greckie władze naruszyły art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, nie udzielając pomocy osobie ubiegającej się o azyl „mieszkającej na ulicy, bez środków lub dostępu do urządzeń sanitarnych oraz bez możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb”).

10. Chociaż art. 153 ust.1 (j) TFEU wymienia zwalczanie ‘wykluczenia społecznego’ wśród obszarów, w których działania Unii mogą uzupełniać i wspierać działania krajów członkowskich, jest to obszar, dla którego traktaty nie przewidziały przyjęcia legislacji unijnej (por. art. 153 ust. 2 TFEU).

11. Dyrektywa Rady 92/85/EWG z 19.10.1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią, Dz. U. L 348, 28.11.1992 r., str. 1-7.

taki¹² w unijnej Karcie Praw Podstawowych. Podobnie, art. 25 Europejskiej Karty Społecznej uznaje prawo pracowników do ochrony ich roszczeń w przypadku bankructwa pracodawcy. Karta Praw Podstawowych UE nie zawiera podobnych zapisów, pomimo że jest to obszar objęty unijnym prawodawstwem od 1980 roku¹³ i właśnie te ramy prawne miały bezpośredni wpływ na rewizję Europejskiej Karty Społecznej w 1996 roku.

I wreszcie niektóre luki w Karcie Praw Podstawowych UE, jeśli chodzi o podstawowe prawa społeczne, wynikają z wąskiego rozumienia tego, czym są prawa społeczne, w odróżnieniu od samych tylko 'celów wymagających działań Unii', by powtórzyć rozróżnienie zawarte we wnioskach przyjętych w dniach 3-4 czerwca 1999 r. w Kolonii przez Radę Europejską, która ustanowiła organ odpowiedzialny za przygotowanie projektu Karty Praw Podstawowych¹⁴. Niesławnym przykładem jest tutaj prawo do pracy. Traktat o Unii Europejskiej wymienia 'pełne zatrudnienie' jako część celów Unii, a artykuł 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej mówi, że Unia uwzględnia wymagania związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia przy definiowaniu i wdrażaniu własnej polityki i działań. Tym niemniej, chociaż art. 1 ust. 1 Europejskiej Karty Społecznej zobowiązuje państwa-strony do osiągnięcia i utrzymania „możliwie wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia w celu osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia”, odpowiednie zapisy w Karcie Praw Podstawowych UE jedynie odnoszą się do swobody podejmowania pracy (powielając art. 1 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej), nie nakładając na państwo obowiązku dążenia do powszechnego zatrudnienia. Chociaż inne zapisy Karty UE mówią o prawie do bezpłatnego pośrednictwa pracy (art. 29) i prawie do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30), są to jedynie szczególne obszary szerszego zakresu obowiązków związanych z zapewnieniem prawa do pracy jako prawa człowieka¹⁵.

2. 'Prawa' społeczne a 'zasady' społeczne

Druga ze słabości wywodzi się z debat, które zaowocowały włączeniem pewnych zapisów socjalnych do Karty Praw Podstawowych UE. Stało się tak po części dlatego, że niektóre organizacje pracodawców sprzeciwiały się wpisaniu praw społecznych do Karty argumentując, że prawa te wymagają pozytywnych działań strony rządowej¹⁶, a częściowo z powodu sceptycznego podejścia do owych praw niektórych członków Konwentu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu Karty. Ci członkowie, którzy mieli bardziej ambitne podejście do praw społecznych, próbowali przekonać pozostałych, że prawa te mogą być czymś więcej niż tylko zapisem programowym. Nawet tam, gdzie ustanawiane cele były zbyt mało precyzyjne, by mogły stanowić samodzielnie istniejące 'prawo', które sądy mogłyby gwarantować w przypadku braku działań wdrażających. Z tej debaty wyłoniła się idea 'praworządności normatywnej'. W myśl tej doktryny, chociaż prawa takie jak prawo do mieszkania bądź prawo do zdrowego środowiska naturalnego mogą wymagać działań wdrażających, aby nabrać konkretnego znaczenia, nie są one czysto programowe – można się na nie powoływać w kontekście wymiaru sprawiedliwości, ponieważ można je „przeciwstawić działaniom, które byłyby bezpośrednio sprzeczne” [z takim prawem]. Sądy mogą się na nie powołać, „kiedy muszą uwzględnić różne prawa podstawowe”. I wreszcie, „kiedy konkretne działania wdrażające zostaną podjęte, dane prawo można przeciwstawić działaniom podważającym sedno takich działań”.¹⁷

Waga w ten sposób rozumianych praw społecznych polega na tym, że chociaż ich pełne implikacje można będzie określić poprzez dalsze przepisy wdrażające, to jednak pozwalają one sądom na przeciwstawienie się działaniom, które są w oczywistej sprzeczności z ogólnym celem, jaki wyznaczyły; oraz na tym, że po podjęciu

12. Tu z kolei „ochrona prawna, ekonomiczna i społeczna” rodziny, określona w art. 33 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE może to rekompensować. Pokazuje to, jak ważna jest interpretacja Karty Praw Podstawowych UE przez Trybunał Sprawiedliwości w świetle Europejskiej Karty Społecznej i prawa precedensowego Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Zob. także: sprawa C-116/06, *Sari Kiiski*, wyrok z 20.09.2007 r.

13. Por. Dyrektywa Rady 80/987EWG z 20.10.1980 r. o ochronie pracowników w wyniku bankructwa pracodawcy, Dz.U. L 283 z 28.10.1980 r., str. 23. Ta dyrektywa została z kolei poprawiona przez dyrektywę Rady 87/164/EWG (Dz.U. L 66 z 11.3.1987 r., str. 11) oraz przez dyrektywę 2002/74/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 270 z 8.10.2002 r., str. 10). Te kolejne zmiany zostały skonsolidowane w dyrektywie 2008/94/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.10.2008 r. o ochronie pracowników w przypadku bankructwa pracodawcy, Dz.U. L 283, 28.10.2008 r., str. 36–42.

14. Wnioski Rady Europejskiej w Kolonii, 3-4 czerwca 1999 r., Aneks IV.

15. Prawo do bezpłatnego pośrednictwa pracy jest odzwierciedleniem art. 1 ust. 3 Europejskiej Karty Społecznej, który zobowiązuje państwa-strony „ustanowić lub utrzymać bezpłatne służby zatrudnienia dla wszystkich pracowników”. Art. 24 Europejskiej Karty Społecznej uznaje prawo pracowników do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy. Ochrona przeciw nieuzasadnionemu zwolnieniu z pracy jest uważana przez Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ za część prawa do zatrudnienia, wymienionego w art. 6 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (zob. Ogólny komentarz nr. 18: Prawo do zatrudnienia (art. 6 Paktu), UN doc. E/C.12/GC/18 (06.02.2006 r.), ust. 34-35).

16. Zapis CBI (Konfederacji przemysłu brytyjskiego) przekazany do Konwentu (12.04.2000 r.), CHARTE 4226/00 CONTRIB 101.

17. Zob. uwagi Guya Braibanta, przedstawiciela Francji w Konwencji, przedstawione w maju 2000 r. (CHARTE 4280/00, CONTRIB 153 (2 maja 2000), CHARTE 4322/00, CONTRIB 188 (19 maja 2000 r.)).

pewnych działań wdrażających, można oprzeć się na tych prawach, aby przeciwstawić się podważającym takie działania pozwom.

Konwent w sprawie przyszłości Europy, powołany w celu przygotowania Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Unii Europejskiej (luty 2002 - lipiec 2003), postanowił nadać temu kompromisowemu rozwiązaniu jednoznaczny charakter. Spośród licznych modyfikacji wprowadzonych do Karty w celu umożliwienia jej włączenia do traktatów, art. 52 Karty został rozszerzony o ustęp 5, aby wyjaśnić, że :

[Zawierające zasady postanowienia niniejszej Karty mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności.]

Zapis ten pozostawił w gestii sądów (pod ostatecznym nadzorem Trybunału Sprawiedliwości UE) ustalenie, które przepisy Karty Praw Podstawowych są 'zasadami społecznymi', których można dochodzić jedynie w połączeniu z innymi, wdrażającymi te zasady instrumentami (w celu oceny legalności tych instrumentów lub w celu ich interpretacji). Jednakże pojawił się inny problem – z dołączonym do Traktatu z Lizbony Protokołem (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE do Polski i Zjednoczonego Królestwa¹⁸. Faktycznie, art. 1 ust. 2 Protokołu mówi, że „W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty, nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym.” Jest to niezmiernie kontrowersyjny zapis, gdyż błędnie sugeruje, że istnieje absolutna zbieżność między 'zasadami' a prawami społecznymi wymienionymi w tytule IV 'Solidarność' Karty, tworząc wrażenie, że żadnego z postanowień zawartych w tym tytule nie można dochodzić sądownie. Chociaż ta klauzula jest pozornie ponownym sformułowaniem wymogów Karty, jest ona *de facto* nieprzekonującą próbą jej interpretacji. W wyjaśnieniach do Karty zauważono na przykład, że pewne zapisy Karty [mogą zawierać elementy będące zarówno prawem jak i zasadą, np. artykuły 23, 33 i 34], chociaż art. 33 i 34, które odnoszą się odpowiednio do 'Życia rodzinnego i zawodowego' oraz do 'Zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej' są oba umieszczone w tytule IV Karty Praw Podstawowych.

Nie wolno lekceważyć znaczenia tej dyskusji dotyczącej rozróżnienia między 'prawami społecznymi' a 'zasadami społecznymi'. Przede wszystkim, Trybunał Sprawiedliwości wykazuje brak zdecydowania, gdy chodzi o nałożenie 'pozytywnych obowiązków' na podstawie Karty, szczególnie gdy w grę wchodzi 'zasady' społeczne. Mimo ponagień ze strony Rzeczników generalnych,¹⁹ Trybunał Sprawiedliwości niechętnie odnosił się do nakładania pozytywnych obowiązków w stosunku do instytucji unijnych na podstawie Karty Praw Podstawowych²⁰. Dopiero od niedawna Trybunał uznaje, że można narzucić prawodawcom unijnym pewne pozytywne obowiązki, np. przygotowanie dyrektyw (które powinny być dostatecznie szczegółowe, by prawa podstawowe nie zostały naruszone przez kraje członkowskie przy podejmowaniu działań wdrożeniowych²¹). Trybunał również stwierdził, że wymóg 'wspierania stosowania' Karty²² może sugerować obowiązek po stronie Komisji, by zapobiegawczo uwzględniać prawa podstawowe w tworzeniu protokołów ustaleń z państwami, które otrzymują pomoc finansową²³. Początkowa niechęć Trybunału może nadal być trudna do przewyżczenia,

18. Dz.U. 2010 C 83, str. 313. Nazywany jest błędnie protokołem 'opt-out', chociaż nie należy interpretować tego protokołu jako zezwalającego Zjednoczonemu Królestwu i Polsce na uchylenie się od wymogów Karty Praw Podstawowych, działając jednocześnie w obszarze prawa unijnego (zob. Steve Peers, 'The 'Opt-out' that Fell to Earth: The British and Polish Protocol Concerning the EU Charter of Fundamental Rights', *Human Rights Law Review*, tom. 12 (2) (2012), str. 375-389. W połączonych sprawach C-411/10 i C-493/10, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził bez żadnych wątpliwości, że „Protokół nr 30 nie kwestionuje stosowania Karty w Zjednoczonym Królestwie lub w Polsce” (Wyrok z 21 grudnia 2011 r., *N.S. and M.E. and Others*, C-411/10 i C-493/10 (EU:C:2011:865), pkt 119).

19. Zob. w szczególności: Rzecznik generalny P. Cruz Villalón w sprawie *Association de médiation sociale*, Unia Europejska i kraje członkowskie mają obowiązek „promować” 'zasady' określone w Karcie (rt. 51 ust. 1) i w tym celu mają przyjąć także 'wdrażające' środki, które są niezbędne, by taka promocja była skuteczna. Pomimo użycia słowa, 'mogą', jasne jest, że nie jest to uznaniowe uprawnienie, ale możliwość, jak to już zostało zauważone, wynikająca z oczywistego obowiązku zawartego w art. 51 ust. 1 Karty, który wymaga, by Unia Europejska i kraje członkowskie, promowały zasady. Oczywiście jest, że takie promowanie będzie możliwe jedynie poprzez akty, wdrożeniowe, do czego następnie odnosi się art. 52”. (Wniosek z 18.07.2013 r., w sprawie C-176/12, *Association de médiation sociale v. Union locale des syndicats CGT*, et al., pkt. 60).

20. Zob. w szczególności: wyrok z 27.06.2006 r., *European Parliament v. Council of the European Union*, C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 23.

21. Zob. *Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others*, połączone sprawy C-293/12 i C-594/12, wyrok z dnia 08.04. 2014 r., EU:C:2014:238, pkt 65 (gdzie Trybunał konkluduje, że „Dyrektywa 2006/24 [pozwalająca na przechowywanie danych w komunikacji elektronicznej] nie wykląda jasných i precyzyjnych przepisów, regulujących zakres ingerencji w podstawowe prawa, które są zawarte w art. 7 i 8 Karty. Należy więc przyjąć, że Dyrektywa 2006/24 pociąga za sobą szeroką i szczególnie poważną ingerencję w te prawa podstawowe w porządku prawnym UE, która to ingerencja nie jest precyzyjnie określona przez przepisy mające na celu ograniczenie jej do absolutnego minimum”.

22. Art. 51 ust.1 Karty Praw Podstawowych.

23. *Ledra Advertising Ltd, et al.*, połączone sprawy C-8/15 P to C-10/15 P, wyrok z dnia 21.09. 2016 r., EU:C:2016:701, ust. 59 i 67.

szczególnie jeśli chodzi o zapisy socjalne, które – jak się uważa – stanowią ucieleśnienie ‘zasad’, biorąc pod uwagę brzmienie art. 52 ust. 3 Karty.

Ta niechęć stoi w sprzeczności z ogólnym prawem dotyczącym praw człowieka, które uznaje, że prawa człowieka nakładają nie tylko obowiązek powstrzymania się (obowiązek negatywny - niepodejmowania działań, które mogłyby naruszyć prawa człowieka, chyba że spełnione są pewne warunki), ale również obowiązek podjęcia działań (obowiązek pozytywny - podejmowania działań, które chronią i realizują prawa człowieka). Innymi słowy, zaangażowanie w prawa człowieka wykracza poza zakazy – zawiera ono również obowiązek przyczyniania się do realizacji tych praw przez korzystanie z pewnych kompetencji, aby osoby uprawnione mogły w jak największym stopniu z tych praw korzystać.

Podobnie, Karta Praw Podstawowych nie jest li tylko zestawem zakazów. Powinna również służyć jako narzędzie do podejmowania działań, tak żeby unijne instytucje mogły korzystać ze swych kompetencji w celu wypełniania zapisów Karty. Art. 51 ust. 1 Karty głosi, że instytucje UE „szanują [...] prawa, przestrzegają zasad i *popierają ich stosowanie* zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach” (wyróżnienie Autora). Oczywiście ustęp 2 art. 51 dodaje, że „niniejsza Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach”. Nie oznacza to jednak, że z Karty nie wypływają żadne pozytywne zobowiązania (obowiązek podejmowania działań). Towarzyszące Karcie „wyjaśnienia” stanowią, że «obowiązek - zgodnie ze zdaniem drugim ustępu 1. - instytucji Unii do popierania zasad określonych w Karcie może powstać jedynie w granicach tych uprawnień”. Ale to nie znaczy, że taki obowiązek nie istnieje: po prostu chodzi o przypomnienie, że gdyby taki obowiązek powstał, ograniczałby się do wykonywania prerogatyw, jakie przyznano danej instytucji. Wbrew powszechnie panującej opinii, ta podwójna funkcja praw człowieka (fakt, że nakładają one dwojaki obowiązek – negatywne i pozytywne) jest w pełni spójna z zasadą powierzenia instytucjom UE pewnych ograniczonych kompetencji przez państwa członkowskie Unii, ‘właścicieli’ traktatów (art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu). Jest to też w pełni spójne z zasadą pomocniczości, zgodnie z którą w obszarach dzielonych kompetencji UE powinna podejmować działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania „nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania, możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (art. 5 ust. 3 TUE).

Drugim problemem związanym z rozróżnieniem między ‘prawami’ a ‘zasadami’ jest to, że Trybunał Sprawiedliwości wydaje się *de facto* niechętny do oceny legalności prawodawstwa unijnego w odniesieniu do ‘zasad’, które uważa za zbyt niejasne i nieprecyzyjne ze względu na brak działań wdrożeniowych. W wyroku z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie *Glatzel*, gdzie skarżący p. Glatzel starał się powołać na art. 26 Karty dotyczący integracji osób niepełnosprawnych,²⁴ Trybunał Sprawiedliwości najpierw przypomniał, że: „jak wynika z art. 52 ust. 5 i 7 Karty oraz „wyjaśnień” odnoszących się do Karty Praw Podstawowych [...], powoływanie się na art. 26 przed sądem jest dopuszczalne w celu dokonania interpretacji i kontroli legalności aktów prawnych Unii Europejskiej, które wdrażają zasadę określoną w tym artykule, mianowicie zasadę integracji osób niepełnosprawnych”.²⁵ Innymi słowy, traktuje on art. 26 Karty jako wyrażający ‘zasadę’, a nie ‘prawo’, czyli powoływanie się na ten artykuł jest ograniczone do sytuacji, w których jest on związany z innym instrumentem, wdrażającym (bądź naruszającym) rzeczoną zasadę. Po czym Trybunał wyciąga następujące wnioski: [choć art. 26 Karty wymaga, by Unia Europejska uznawała i szanowała prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających im zapewnić integrację, *zasada zawarta w tym artykule nie wymaga, by prawodawstwo unijne przyjęło jakiś konkretny środek*. Aby ten Artykuł był w pełni skuteczny, musi on otrzymać bardziej konkretny wyraz w prawie unijnym lub krajowym. Zatem artykuł ten z własnej mocy nie może nadać jednostce subiektywnego prawa, na które mogłaby się ona powoływać (zob. również, w odniesieniu do art. 27 Karty, sprawa C-176/12 *Association de médiation sociale* EU:C:2014:2, pkt 45 i 47)].²⁶

Mówiąc inaczej, ponieważ integracja osób niepełnosprawnych, o której mowa w art. 26 Karty, jest jedynie ‘zasadą’, nie wymaga ona, by unijny prawodawca przyjął jakieś konkretne instrumenty. To z kolei usprawiedliwia szczególnie łagodną ocenę jakichkolwiek przyjętych rozwiązań, zważywszy na przysługujący ustawodawcy szeroki margines uznaniowości w tym względzie. A więc Trybunał nie tylko jest zdania, że na ‘zasady’ nie można się powoływać z braku instrumentów wdrażających, ale również, że takie instrumenty nie bardzo można ocenić

24. Art. 26 jest ostatnim artykułem tytułu III Karty (‘Równość’). Stanowi on, że „Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”.

25. Wyrok z 22.05.2014 r., *Wolfgang Glatzel v. Freistaat Bayern*, C-356/12 (EU:C:2014:350), pkt 74.

26. Wyrok z 22.05.2014 r., *Wolfgang Glatzel v. Freistaat Bayern*, pkt 78.

pod kątem wymagań tych zasad, ponieważ zasady te nie są samowystarczalne. To niebezpiecznie przybliży nas do negowania jakiegokolwiek roli zasad, poza ich rolą polityczną jako wskazówek do działań legislacyjnych²⁷.

Konkludując, **rozdzielenie między 'prawami' a 'zasadami' może mieć poważne reperkusje dla rozwoju orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości: może ono zarówno zniechęcić Trybunał do nakładania na instytucje unijne pozytywnego obowiązku promowania gwarancji wymienionych w Karcie, jak i dostarczyć mu argumentów do odmowy orzekania w sprawie ważności prawa wtórnego w świetle wymogów Karty**. Tak więc, wbrew zarówno mandatowi udzielonemu przez Radę Europejską w Kolonii organowi odpowiedzialnemu za projekt Karty, jak i intencjom przyświecającym włączeniu zapisów socjalnych do Karty, 'zasady' zawarte w Karcie mogą zostać sprowadzone wyłącznie do celów programowych, o czysto politycznym (a nie prawnym) znaczeniu.

3. Status Europejskiej Karty Społecznej

Trzecia słabość związana jest ze statusem Europejskiej Karty Społecznej przy interpretacji Karty Praw Podstawowych UE, a szerzej – w porządku prawnym Unii.

Status ten różni się zdecydowanie od statusu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka - innego ważnego instrumentu związanego z prawami człowieka przyjętego przez Radę Europy. I tak, by ułatwić spójne podejście Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, autorzy Karty Praw Podstawowych dążyli do tego, żeby prawa i swobody mające swe odpowiedniki w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka były interpretowane zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁸, a 'wyjaśnienia' dołączone do Karty Praw Podstawowych UE podają listę takich odpowiedników.²⁹ Nie ma takich odesłań ani do zapisów Europejskiej Karty Społecznej, ani do orzecznictwa Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Dzieje się tak, pomimo że wiele zapisów Karty Praw Podstawowych UE było inspirowanych Europejską Kartą Społeczną i służyłoby pewności prawa (jak również uznaniu roli, jaką w ramach tego instrumentu powierzono Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych), gdyby zapisy unijnej Karty były interpretowane w świetle podejścia stosowanego przez Europejski Komitet Praw Społecznych.

To rozczarowujące, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości od czasu do czasu powołuje się na inne niż Europejska Konwencja międzynarodowe instrumenty dotyczące praw człowieka. Trybunał rutynowo powołuje się na Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych w obszarach, w których Europejska Konwencja Praw Człowieka jest niedostatecznie wyczerpująca, bądź orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest niejasne³⁰. Trybunał odwołuje się również do Konwencji Praw Dziecka z 1989 roku, wyjaśniając w sprawie *Parliament v. Council*³¹, kiedy to Parlament Europejski próbował unieważnić Dyrektywę w sprawie łączenia rodzin z 2003 roku³², że podobnie jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencja Praw Dziecka „jest wiążąca dla każdego państwa członkowskiego”³³.

Co więcej, Europejska Karta Społeczna absolutnie nie jest ignorowana przez prawo unijne. Jest ona wymieniona w art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFEU – (poprzednio art. 136 Traktatu Wspólnoty

27. Zob. również: krytyka, wyrażona przez A. Bailleux, I. Hachez w sprawie *Glatzel*: A. Bailleux, I. Hachez, Another look at *Glatzel*, w: E. Brems, E. Desmet (red.), *Integrated Human Rights in Practice. Rewriting Human Rights* (Edward Elgar Publ., Cheltenham, 2017 r., str. 351-377; oraz A. Bailleux, «Droits de l'homme à l'est de Vosges, valeurs à l'ouest? Les récits judiciaires de l'Europe au prisme de l'article 52 de la Charte», *Rev. trim. dr. h.*, nr 115 (2018 r.), str. 583-592, szczególnie str. 591-592.

28. W tym względzie art. 52 ust. 3 Karty stanowi: „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ich znaczenie i zakres są takie same, jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”. Jak stwierdził Rzecznik generalny Trstenjakin w opinii wydanej 22.09.2011 w sprawie C-411/10, *N.S.*: zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych należy zapewnić, by ochrona gwarantowana przez Kartę w obszarach, w których zapisy Karty nakładają się na zapisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ECHR) nie była węższa niż ochrona gwarantowana przez ECHR. Ponieważ zakres i zasięg ochrony zagwarantowanej przez ECHR został wyjaśniony w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, szczególne znaczenie i rola dotyczą owego orzecznictwa w związku z interpretacją odpowiednich zapisów Karty Praw Podstawowych przez Trybunał Sprawiedliwości (Ust. 148).

29. Wyjaśnienia rozróżniają w tym względzie artykuły Karty [gdzie zarówno znaczenie jak i zakres są identyczne z odpowiednimi artykułami ECHR] oraz takie, gdzie [znaczenie jest takie samo, jak w odpowiednim artykule ECHR, ale zakres jest szerszy]. Na przykład, chociaż Art. 9 Karty dotyczy tego samego obszaru, co Art. 12 ECHR - prawa do zawarcia małżeństwa, jego zakres [może być poszerzony o inne formy związku małżeńskiego, jeśli są one ustanowione przez krajowe ustawodawstwo], ponieważ Art. 9 Karty nie odnosi się wyłącznie do prawa do zawarcia małżeństwa przez 'mężczyzn i kobiety' i nie wiąże prawa do zawarcia małżeństwa z prawem do [założenia rodziny], jak ma to miejsce w przypadku Art. 12 ECHR, zostawiając w ten sposób możliwość, że małżeństwa jednopłciowe podlegają ochronie.

30. Zob. przykładowo sprawa *Orkem v. Commission* [1989] ECR 3283, pkt 31 i połączone sprawy C-297/88 i C-197/89, *Dzodzi v. Belgian State* [1990] ECR I-3763, pkt 68.

31. Sprawa C-540/03, *European Parliament v. Council of the European Union*, wyrok z 27.06.2006 r., pkt 37.

32. Dyrektywa Rady 2003/86/EC z 22.09.2003 r. dotycząca prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003 L 251, str. 12).

33. W pkt 37.

Europejskiej), a Trybunał Sprawiedliwości przyznał, że można się na nią powoływać przy interpretacji prawa unijnego. W sprawie *Kiiski*,³⁴ Trybunał oparł się na Europejskiej Karcie Społecznej, aby uzasadnić interpretację Dyrektywy Rady 92/85/EEC dotyczącej poprawy BHP pracowników w ciąży i pracowników, które niedawno urodziły lub karmią piersią.³⁵ Trybunał przyjął szeroką interpretację ochrony zawartej w Dyrektywie, zauważając w tym względzie, że

[Art. 136 (Traktatu Wspólnoty Europejskiej) odwołuje się do Europejskiej Karty Społecznej, podpisanej w Turynie w dniu 18 października 1961 r. i zrewidowanej w Strasburgu w dniu 3 maja 1996 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie w jej oryginalnej lub zrewidowanej wersji, bądź obydwu. Art. 8 Europejskiej Karty Społecznej dotyczący prawa zatrudnionych kobiet do ochrony macierzyństwa ma na celu zapewnienie im prawa do urlopu macierzyńskiego wynoszącego co najmniej 12 tygodni (w wersji pierwotnej), lub co najmniej 14 tygodni (w wersji zrewidowanej). W tych okolicznościach prawo do urlopu macierzyńskiego zagwarantowane dla pracowników w ciąży winno być traktowane jako szczególnie ważny mechanizm ochrony w ramach prawa pracy]³⁶.

Podobnie, w sprawie *Impact*,³⁷ poproszono Trybunał Sprawiedliwości o interpretację szczególnie klauzuli 4 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego 18 marca 1999 r. pomiędzy partnerami społecznymi na poziomie UE³⁸. Klauzula ta narzuca zasadę niedyskryminacji pomiędzy zatrudnionymi na czas określony i nieokreślony [pod względem warunków zatrudnienia]: sąd odsyłający spytał, czy ten zwrot dotyczy warunków umowy o pracę łącznie z wynagrodzeniem i świadczeniami emerytalnymi. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości byłoby to co najmniej nieuzasadnione, by całkowicie wyłączyć warunki finansowe, takie jak wynagrodzenie czy zabezpieczenie emerytalne, z pojęcia 'warunków zatrudnienia'. Trybunał zauważa też, że Europejska Karta Społeczna zawiera wśród celów, do których realizacji zobowiązały się jej Umawiające się Strony, uzyskanie dla wszystkich pracowników prawa do „godziwego wynagrodzenia zapewniającego im i ich rodzinom godny poziom życia”. Jak zauważył Trybunał, zasada niedyskryminacji zawarta w Klauzuli 4 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, [musi być interpretowana jako wyrażenie zasady wspólnotowego prawa społecznego, której nie można interpretować w sposób zawężający], zgodnie z celem zapewnienia sprawiedliwego wynagrodzenia, określonym w Europejskiej Karcie Społecznej³⁹.

Sprawy takie jak *Kiiski* czy *Impact* pokazują, jak Europejska Karta Społeczna może funkcjonować jako wskazówka do interpretacji prawa unijnego, tak aby zachęcić do takiego odczytywania prawa UE, które pozwoli w najszerszym zakresie osiągnąć cele, jakie wyznaczyły sobie Umawiające się Strony. Trybunał Sprawiedliwości przyznał bowiem niejednokrotnie, że Sąd Pierwszej Instancji Unii Europejskiej ma obowiązek interpretować prawo unijne w świetle Karty Praw Podstawowych UE oraz w świetle Europejskiej Karty Społecznej w odniesieniu do tych zapisów Karty Rady Europy, które odpowiadają prawom wymienionym w Karcie UE⁴⁰. Jednakże status Europejskiej Karty Społecznej wciąż nie jest traktowany jako zbliżony do statusu Konwencji Praw Dziecka czy Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: użycie sformułowań typu 'szczególnie ważna zasada prawa społecznego Unii Europejskiej' na określenie praw społecznych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej świadczy o wahaniu Trybunału w tej kwestii⁴¹.

34. Sprawa C-116/06, *Sari Kiiski*, wyrok z 20.09.2007 r.

35. Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19.10.1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (dziesiąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG). (Dz.U. 1992 L 348, str. 1).

36. W ust. 48-49.

37. Sprawa C-268/06, *Impact*, wyrok z 15.04.2008 r.

38. Porozumienie ramowe zostało dołączone do Dyrektywy Rady 1999/70/RE z dnia 28.06.1999 r., dotyczącego zatrudnienia na czas określony, zawartego przez EKZZ, UNICE i CEEP (Dz.U. 1999 L 175, str. 43)

39. Patrz pkt 113 i 114 wyroku.

40. Zob. na przykład sprawa C-579/12 RX-II, *European Commission v. Strack*, wyrok z dnia 19.09.2013 r. W sprawie chodziło o to, czy pracownik Komisji Europejskiej może przenieść ponad 12 dni corocznego urlopu niewykorzystanego z powodu choroby. W wyroku z dnia 08.11.2012 r. w sprawie T-268/11 P, *Commission v. Strack*, Sąd Pierwszej Instancji początkowo przyjął pogląd, że ten maksymalny okres 12 dni jest do przyjęcia, ponieważ choroba nie była związana z wykonywaną pracą, wynikającą z obowiązków służbowych p. Stracka. Trybunał Sprawiedliwości postanowił uchylić wyrok Sądu. Stwierdził, że Sąd nie uznał [koncepcji prawa każdego pracownika do płatnego dorocznego urlopu jako zasady prawa socjalnego UE, potwierdzonego przez art. 31 ust. 2 Karty] w swojej interpretacji zapisów Regulaminu Pracowników, wywołując w ten sposób [niekorzystny efekt, szczególnie dla jednolitości prawa UE], gdyż zgodnie z Art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych ma taką samą moc prawną jak zapisy Traktatów i posiada moc wiążącą dla prawodawstwa unijnego (ust. 58). W swoim wyroku Trybunał stwierdza, że art. 31 ust. 2 Karty [opiera się na Dyrektywie 93/104 i na art. 2 Europejskiej Karty Społecznej, ..., oraz na akapicie 8 wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Pracowniczych...] (pkt 27).

41. Zob. na przykład sprawa C-579/12 RX-II, *European Commission v. Strack*, wyrok z 19.09.2013 r., pkt 26. Bardziej systematyczna analiza w: Sophie Robin-Olivier, The contribution of the Charter of Fundamental Rights to the protection of social rights in the European Union: a first assessment after Lisbon, *European Journal of Human Rights*, nr 1 (2013), str. 109-134 (w wersji francuskiej).

Powodem niechęci Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do pełnego uznania Europejskiej Karty Społecznej jest prawdopodobnie to, że w oczach Trybunału zobowiązania państw członkowskich UE w systemie Europejskiej Karty Społecznej są zbyt zróżnicowane, by ten instrument mógł stanowić miarodajne źródło inspiracji dla rozwoju podstawowych praw społecznych w porządku prawnym UE. I tak, chociaż wszystkie 28 państw członkowskich jest stronami Europejskiej Karty Społecznej w jej pierwotnej wersji z 1961 roku lub w jej zrewidowanej wersji z 1996 roku, osiem krajów członkowskich UE nie przystąpiło do tej ostatniej⁴². Zobowiązania są więc nierówne, szczególnie, że w systemie 'à la carte' Europejskiej Karty Społecznej, państwa przyjmujące Kartę mogą, z pewnymi ograniczeniami, wybrać zapisy, które będą dla nich wiążące. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest ogólnie rzecz biorąc nieufny wobec opinii wyrażanych przez organy pozasądowe, których zadaniem jest interpretacja innych międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka⁴³.

Jednakże konsekwencją takiego stanowiska Trybunału Sprawiedliwości jest to, że **tylko w przypadkach, w których prawa określone w Europejskiej Karcie Społecznej zostały włączone do Karty Praw Podstawowych UE, są one uwzględniane jako źródło ogólnych zasad prawa unijnego i tym samym chronione przez Trybunał Sprawiedliwości**. Ale nawet w takich przypadkach interpretacja przepisów Europejskiej Karty Społecznej dokonana przez Europejski Komitet Praw Społecznych nie będzie miała dla Trybunału większego znaczenia.

I wreszcie, nawet tam, gdzie pewne prawa społeczne, zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej, są uznawane przez Kartę Praw Podstawowych UE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej musi je w razie wątpliwości traktować jedynie jako wyjątki od swobód gospodarczych, usankcjonowanych w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co w praktyce oznacza pierwszeństwo tych swobód. To może zwiększyć ryzyko konfliktów interpretacyjnych pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości a Europejskim Komitetem Praw Społecznych, ryzyko które ilustruje epopeja 'Laval' z lat 2007-2013 (zob. Ramka 1).

Ramka 1. Sprawa 'Laval': reforma prawa pracy wdrażająca prawo UE i Europejską Kartę Społeczną

W słynnym wyroku z 2007 r. w sprawie *Laval*, Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyraził pogląd, że było naruszeniem art. 49 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (gwarantującym swobodę w świadczeniu usług) oraz Dyrektywy o pracownikach delegowanych z 1996 roku (z późniejszymi poprawkami),⁴⁴ umożliwienie szwedzkiemu związkowi zawodowemu zmuszania usługodawcy z innego państwa członkowskiego do negocjacji z miejscowymi związkami zawodowymi w celu zawarcia układu zbiorowego, jako że cel zbiorowego działania podjętego przez związek dalece wykraczał poza zapewnienie pracownikom dostatecznego poziomu ochrony socjalnej⁴⁵. Sprawa dotyczyła blokady terenu budowy w pobliżu Sztokholmu, gdzie usługę miała świadczyć firma budowlana z Łotwy, co ostatecznie spowodowało jej upadłość. Trybunał w szczególności wyraził pogląd, że pozwolenie związkowi zawodowemu z jednego państwa członkowskiego na prowadzenie działań zbiorowych w celu zmuszenia przedsiębiorstw z siedzibą w innych państwach członkowskich do przystąpienia do układu zbiorowego może spowodować, że korzystanie ze swobody świadczenia usług, poprzez delegowanie pracowników do innego kraju członkowskiego, „stanie się mniej atrakcyjne, a nawet trudniejsze”. Takie wykorzystanie prawa do strajku stanowi zatem ograniczenie tej podstawowej wolności gospodarczej.⁴⁶ Trybunał przyznał, że prawo do podejmowania działań zbiorowych

42. W przypadku państw przystępujących do Zrewidowanej Karty z 1996 r., które wcześniej były związane Kartą z 1961 r., zobowiązania przyjęte w ramach Zrewidowanej Karty zastępują te, przyjęte w ramach Karty z 1961 r., chociaż jeżeli dane państwo przystępuje do Zrewidowanej Karty bez przyjęcia postanowienia odpowiadającego postanowieniu, które przyjęło w ramach Karty z 1961 r., pozostaje ono związane tym ostatnim (zob. art. B w cz. III Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej).

43. Zob. w szczególności: komentarz Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Grant* mówiący, że Komitet Praw Człowieka, ustanowiony jako organizacja niezależnych ekspertów w ramach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, [nie jest instytucją sądowniczą i (jego) ustalenia nie mają wiążącej mocy prawnej] (sprawa C-249/96, *Lisa Jacqueline Grant v. South-West Trains Ltd.* (1998) ECR I-621 (wyrok z 17.02.1998 r.), pkt 46). W tej sprawie Trybunał odrzuca pogląd, że różnica w traktowaniu ze względu na orientację seksualną może stanowić dyskryminację z powodu 'płci', czego zabrania unijne prawo. Trybunał nie uwzględnił opinii Komitetu Praw Człowieka, że odniesienie do 'płci' w art. 2 ust. 1 i art. 26 (anty-dyskryminacyjnych postanowieniach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych) należy rozumieć jako obejmujące orientację seksualną. Pani Grant żądała przywilejów socjalnych na rzecz swojej partnerki, które zostałyby przyznane, gdyby tworzyły związek osób odmiennej płci lub były małżeństwem.

44. Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16.12.1996 dotycząca pracowników delegowanych w ramach świadczenia usług, Dz. U. L 18, 21.1.1997 r., str. 1.

45. Sprawa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd.*, [2007] ECR I-11767. Ciekawe uwagi można znaleźć w: A.C.L. Davies, „One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ”, *Industrial Law Journal*, t. 37 (2008), str. 126; Aravind R. Ganesh, *Appointing Foxes to Guard Henhouses: The European Posted Workers' Directive*, 15 *Columbia J. of Eur. L.*, t. 15 (2008), str. 123-142; S. Deakin, *Regulatory Competition After Laval*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, t. 10 (2009), str. 581-609; J. Malmberg, T. Sigeman, *Industrial Action and EU Economic Freedoms: The Autonomous Collective Bargaining Model Curtailed by the European Court of Justice*, *Common Market Law Review*, t. 45 (2008), str. 1115.

46. Wyrok w sprawie *Laval*, pkt 99.

jest podstawowym prawem uznawanym przez prawo wspólnotowe i zacytował stosowny fragment Europejskiej Karty Społecznej.⁴⁷ Trybunał uznał również, że poszanowanie prawa do działań zbiorowych może stanowić nadrzędny argument interesu publicznego, usprawiedliwiający, w zasadzie, ograniczenie jednej z podstawowych swobód gwarantowanych Traktatem⁴⁸. Kontynuując, Trybunał stwierdził jednak, że to prawo może podlegać pewnym ograniczeniom, a jego wykonywanie musi być zgodne z prawem krajowym i wspólnotowym. Zdaniem Trybunału, jego rolą jest znalezienie właściwej równowagi między prawem do działań zbiorowych a swobodą świadczenia usług: „Ponieważ Wspólnota ma nie tylko cel gospodarczy, ale również społeczny, prawa wynikające z postanowień Traktatu odnoszących się do swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału muszą być zestawione z celami polityki społecznej, które, jak wynika z art. 136 TWE, obejmują między innymi poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich harmonizację przy jednoczesnym utrzymaniu tej poprawy, odpowiednią ochronę socjalną i dialog między partnerami społecznymi”⁴⁹.

Chociaż Trybunał uznał potrzebę zachowania równowagi pomiędzy celami ekonomicznymi Traktatów a ich celami społecznymi, doszedł on do wniosku, że przeszkody w swobodzie świadczenia usług, jaką była blokada zorganizowana przez szwedzkie związki zawodowe, nie można uzasadnić celem, jakim jest poprawa ochrony socjalnej, skoro ten cel jest już osiągnięty dzięki Dyrektywie o pracownikach delegowanych: „jeśli chodzi o pracowników delegowanych w ramach transgranicznego świadczenia usług, to ich pracodawca jest, w związku z koordynacją realizowaną na podstawie Dyrektywy 96/71, zobowiązany przestrzegać najważniejsze bezwzględnie wiążące normy ochrony minimalnej w przyjmującym państwie członkowskim”⁵⁰. Innymi słowy, działania zbiorowe nie mogą dążyć do wymuszenia na pracodawcach zobowiązań wykraczające poza te, które państwo przyjmujące zobowiązane jest nałożyć na mocy art. 3, ust. 1(a) do (g) Dyrektywy o pracownikach delegowanych. Tak więc Trybunał wysnuł wniosek, że zorganizowana przez szwedzkie związki zawodowe blokada terenu budowy przedsiębiorstwa zależnego narusza prawo wspólnotowe, do czego nie należało dopuścić. Art. 49 WE i Dyrektywa 96/71 wykluczają uciekanie się przez związek zawodowy do działania zbiorowego w celu zmuszenia usługodawcy z innego kraju członkowskiego do rozpoczęcia z tym związkiem rokowań płacowych w przypadku delegowanych pracowników i podpisywania układów zbiorowych, których warunki – o których jest częściowo mowa w Art. 3 ust.1 od punktu (a) do (g) Dyrektywy – są korzystniejsze niż te, wynikające z odnośnych przepisów prawnych danego państwa, natomiast inne elementy nie dotyczą spraw, których dotyczy Art. 3 Dyrektywy. Istotnym elementem, który wpłynął na podjęcie takiej decyzji przez Trybunał jest element niepewności, wynikający ze zdecentralizowanego charakteru szwedzkich rokowań zbiorowych dla usługodawcy delegującego pracowników do tego kraju. I faktycznie – przy braku „dostatecznie precyzyjnych i dostępnych” przepisów w szwedzkim prawie, które poinformowałyby usługodawcę, z jakimi obowiązkami będzie miał do czynienia – możliwość, by związki mogły uciec się do podjęcia działania zbiorowego, by wymusić podpisanie układów zbiorowych, czyni wejście usługodawcy na szwedzki rynek niezwykle trudnym lub wręcz niemożliwym.⁵¹

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Laval*, odniósł się również do Ustawy o prawie do współdecydowania, pierwotnie przyjętej w Szwecji w 1976 r.⁵² Rozdział 42 tej ustawy zabrania

47. Trybunał stwierdza: „prawo do prowadzenia akcji zbiorowej jest prawem uznanym zarówno przez wiele międzynarodowych aktów prawnych, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, takich jak Europejska Karta Społeczna, podpisana w Turynie w dniu 18 października 1961 r., wymieniona wyraźnie w art. 136 WE, oraz konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w dniu 9 lipca 1948 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy, jak i akty ustanowione przez same państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym lub w ramach Unii Europejskiej, takie jak Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych pracowników przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu w dniu 9 grudnia 1989 r., również wymieniona w art. 136 WE oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej...” (wyrok w sprawie *Laval*, pkt 90).

48. Wyrok w sprawie *Laval*, pkt 103. Europejski Trybunał Sprawiedliwości niezmiennie uważa, że zgodność z prawami podstawowymi może usprawiedliwiać ograniczenia podstawowych swobód gospodarczych zgodnych z Traktatami, pod warunkiem, że owe ograniczenia są proporcjonalne i nie prowadzą do dyskryminacji. Zob. przykładowo łączne sprawy C369/96 i C376/96, *Arblade and Others* [1999] ECR I8453, ust 36; sprawa C165/98 *Mazzoleni and ISA* [2001] ECR I2189, pkt 27; Połączone sprawy C49/98, C50/98, C52/98 do C54/98 i C68/98 do C71/98, *Finalarte and Others* [2001] ECR I7831; sprawa C36/02, *Omega* [2004] ECR I9609, pkt 35.

49. Wyrok w sprawie *Laval*, pkt 105.

50. Wyrok w sprawie *Laval* pkt 108. Dyrektywa o delegowanych pracownikach zawiera listę podstawowych obszarów, w których, przy transgranicznej delegacji pracowników, państwo przyjmujące winno zapewnić, by usługodawca z innego państwa członkowskiego przestrzegał przynajmniej zasad określonych w prawie kraju przyjmującego. Dotyczy to zasad odnoszących się do (a) maksymalnego czasu pracy i minimalnego czasu odpoczynku; (b) minimalnego płatnego urlopu corocznego; (c) minimalnych stawek płacowych, łącznie ze stawkami za nadgodziny, z wyłączeniem dodatkowych składek emerytalnych; (d) warunków podnajmowania pracowników, w szczególności nabór pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej; (e) BHP; (f) środków ochronnych w kontekście warunków zatrudnienia i pracy kobiet w ciąży lub kobiet, które niedawno urodziły dzieci i młodocianych oraz (g) równości traktowania kobiet i mężczyzn, a także innych przepisów antydyskryminacyjnych (art. 3 ust.1).

51. Wyrok *Laval*, pkt 110.

52. Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ou medbestämmandelagen.

podejmowania działań zbiorowych mających na celu uchylenie bądź modyfikację układu zbiorowego zawartego przez inne strony. Szwedzki ustawodawca przyjął jednak poprawki do ustawy, w myśl których zakaz podejmowania działań zbiorowych w celu rozwiązania obowiązujących układów zbiorowych ma zastosowanie jedynie, gdy związek podejmuje działanie zbiorowe dotyczące stosunku pracy regulowanego przez prawo szwedzkie. Stąd, praktycznie rzecz biorąc, owo „Lex Britannia” (od nazwy kontenerowca, w sprawie którego próbowano odrzucić wyrok sądu za pomocą poprawki do ustawy) dopuściło działanie zbiorowe przeciw zagranicznym usługodawcom działającym czasowo w Szwecji, *nawet jeśli owi usługodawcy zawarli układ zbiorowy pracy we własnym kraju*. Jak było do przewidzenia, Trybunał Sprawiedliwości wyraził pogląd, że „Lex Britannia” wprowadziło dyskryminacyjną przeszkodę w świadczeniu usług⁵³. Trybunał uznał, że „Lex Britannia” ma na celu „umożliwienie organizacjom związkowym podejmowania działania dla zapewnienia, by wszyscy pracodawcy obecni na szwedzkim rynku pracy stosowali wynagrodzenia i inne warunki zatrudnienia odpowiadające warunkom zwyczajowo praktykowanym w Szwecji” oraz „stworzenia warunków uczciwej konkurencji na równych warunkach pomiędzy pracodawcami szwedzkimi a przedsiębiorcami z innych państw członkowskich”⁵⁴. Jednakże ta intencja – zwalczanie „dumpingu socjalnego” – zdaniem Trybunału nie mieściła się w obszarach polityki publicznej, bezpieczeństwa czy zdrowia publicznego, które są wymienione w art. 46 WE i stosowane w związku z art. 55 WE jako usprawiedliwione odstępstwo od zagwarantowanej w art. 49 WE swobody świadczenia usług.

W następstwie decyzji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wprowadzono poprawki (potocznie zwane „Lex Laval”) do Ustawy o Prawie Do Współdecydowania (1976:580) i Ustawy o Delegowaniu Zagranicznych Pracowników (1999:678).⁵⁵ Zwłaszcza rozdział 5a tej ostatniej narzucił ściśle ograniczenia w odniesieniu do działań zbiorowych związków zawodowych. Reakcją szwedzkich związków było złożenie skargi do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. W skardze podnoszono zwłaszcza, że poprawki w prawie pracy są sprzeczne ze zobowiązaniami Szwecji wynikającymi z art. 6, ust. 2 i 4 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, dotyczącymi odpowiednio wspierania rokowań zbiorowych i prawa pracowników i pracodawców do działań zbiorowych. Powołując się na art. 19, ust. 4 Karty, skarga podnosi m.in. naruszenie prawa pracowników migrujących do równego traktowania w kwestii wynagrodzenia i innych warunków zatrudnienia i pracy, jak też i przynależności do związków zawodowych oraz korzyści wynikających z układów zbiorowych.

W decyzji z dnia 3 lipca 2013, Europejski Komitet Praw Społecznych stwierdził, że ograniczenia w zawieraniu układów zbiorowych powodują, że sytuacja w Szwecji jest niezgodna z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej⁵⁶. Komitet uznał również, że chociaż prawo do działań zbiorowych nie jest absolutne i może być ograniczone, by np. chronić ład publiczny lub prawa i swobody innych (takie jak prawo innych pracowników do podjęcia pracy, czy prawo pracodawców do działalności zarobkowej), [krajowe prawodawstwo które *a priori* zabrania korzystania z prawa do działań zbiorowych, lub dopuszcza je wyłącznie w wymiarze koniecznym do uzyskania minimalnych norm pracy, jest niezgodne z Art. 6, ust. 4 Karty, jako że narusza ono podstawowe prawo pracowników i związków zawodowych do zbiorowego działania w celu ochrony interesów ekonomicznych lub socjalnych pracowników]⁵⁷. W odniesieniu do próby zrównoważenia przez Trybunał Sprawiedliwości swobody świadczenia usług z prawem do podejmowania działań zbiorowych, Komitet dodaje: [Ułatwianie transgranicznego przepływu usług i wspieranie swobody pracodawcy lub przedsiębiorstwa na terytorium innego państwa, stanowiących ważne i cenne swobody gospodarcze w ramach prawa unijnego, nie mogą, z punktu widzenia systemu wartości, zasad i praw podstawowych zawartych w Kartce, być traktowane jako posiadające *a priori* większą wartość niż podstawowe prawa pracownicze, łącznie z prawem podejmowania działań zbiorowych w celu uzyskania dalszej i lepszej ochrony praw i interesów ekonomicznych i socjalnych zatrudnionych]⁵⁸.

Komitet słusznie wskazuje, że w obliczu odmiennych stanowisk zajmowanych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości z jednej, a Europejski Komitet Praw Społecznych z drugiej strony, wspomniana próba zrównoważenia prowadzi w obu przypadkach do odmiennych wniosków. Tam, gdzie zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, podjęcie przez związki zawodowe strajku ogranicza swobodę świadczenia usług (lub co najmniej atrakcyjność korzystania z tej swobody), zatem zbiorowe działanie wydaje się być dopuszczalne

53. Wyrok *Laval*, pkt 116.

54. Wyrok *Laval*, pkt 118.

55. Kompleksowa ocena w: N. Bruun, J. Malmberg, *Lex Laval: Collective Actions and Posted Workers in Sweden*, w: R. Blanpain, F. Hendrickx (red.), *Labour Law Between Change and Tradition, Liber Amicorum Antoine Jacobs* (Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011), str. 21-33.

56. Tamże, pkt 116.

57. Tamże, pkt 120.

58. Tamże, pkt 122.

tylko, o ile nie jest niewspółmierne, Komitet ocenia, czy restrykcje, którym poddane jest zbiorowe działanie pod hasłem zgodności z prawem UE, są rzeczywiście uzasadnione.

Teoretycznie 'próba zrównoważenia' powinna niwelować takie różnice sformułowań. Jednakże w praktyce same sformułowania mają znaczenie – wynika z nich na przykład, że Trybunał Sprawiedliwości nigdy nie będzie rozważał, czy korzystanie ze swobody świadczenia usług nie ma niewspółmiernego wpływu na prawo związków zawodowych do podejmowania działań zbiorowych.

Wreszcie, Europejski Komitet Praw Społecznych stwierdził, że delegowani pracownicy, chociaż przebywają w państwie przyjmującym ich tylko czasowo i nie mają w nim pozostać na stałe, w rozumieniu Europejskiej Karty Społecznej mogą być uważani za 'pracowników migrujących'. Z tego wynika, że zgodnie z art. 6 ust. 4 Karty, owi pracownicy mają prawo do równego z pracownikami zatrudnionymi w państwie przyjmującym traktowania pod względem wynagrodzenia, innych warunków zatrudnienia i pracy oraz prawa do rokowań zbiorowych. Oczywiście z Dyrektywy o pracownikach delegowanych wynika, że pracownicy delegowani do Szwecji przez pracodawcę z innego państwa są chronieni przez szwedzkie prawo lub przez ogólnokrajowe układy zbiorowe w obszarach, których dotyczy art. 3 ust. 1, punkty od (a) do (g) tej dyrektywy. Większy zakres ochrony zależy od tego, czy ich pracodawca dobrowolnie zawrze układ zbiorowy ze szwedzkimi związkami zawodowymi, przy czym związki te nie mają możliwości, by go do takiej decyzji zmusić. To naraża tych pracowników na ryzyko, ponieważ w Szwecji [układy zbiorowe niezbyt często zawierają przepisy dotyczące minimalnego wynagrodzenia, a płaca minimalna (określona w ogólnokrajowych układach zbiorowych, chroniących pracowników niewykwalifikowanych, jak na przykład młodocianych) może być znacznie skromniejsza niż normalna stawka, jaką otrzymują szwedzcy pracownicy w całym kraju (pracujący w tej samej branży)]⁵⁹. Komitet stwierdził, że sytuacja w Szwecji jest niezgodna z wymogami art. 6 ust. 4 Karty: „wyłączanie lub ograniczanie prawa do rokowań zbiorowych lub działań wobec przedsiębiorstw zagranicznych w celu wzmocnienia swobodnego, transgranicznego przepływu usług i świadczeń w warunkach konkurencji w strefie wspólnego rynku stanowi, według Karty, dyskryminację pracowników z powodu ich narodowości, gdyż oznacza w państwie przyjmującym niższą ochronę i bardziej ograniczone prawa ekonomiczne i społeczne delegowanych pracowników zagranicznych w porównaniu z ochroną i prawami gwarantowanymi dla wszystkich innych pracowników”⁶⁰.

Reasumując, sprawa *Laval* ukazuje niebezpieczeństwa wynikające z ignorowania zapisów Europejskiej Karty Społecznej przy wdrażaniu prawa UE przez państwa członkowskie. Aby uniknąć potencjalnych sytuacji konfliktowych, wymogi takie powinny zostać uwzględnione przy planowaniu unijnych działań ustawodawczych⁶¹.

4. Wpływ nowego zarządzania społecznego i gospodarczego Unii Europejskiej na podstawowe prawa społeczne

Po czwarte i ostatnie, nieuwzględnienie praw społecznych w nowej konstrukcji Unii gospodarczej i walutowej (UGW) może skutkować powstaniem pewnych braków. Konstrukcja ta powstała w następstwie kryzysu finansowego i gospodarczego w latach 2009-2010, po którym w latach 2010-2013 nastąpił kryzys zadłużenia publicznego⁶². Zdarzenia te ujawniły wiele strukturalnych niedociągnięć w zarządzaniu gospodarczym w UE i doprowadziły do wprowadzenia zasadniczych reform. W procesie tym prawa społeczne były jednak najczęściej ignorowane.

Ogólna diagnoza po krytycznych miesiącach 2010-2011, kiedy to wspólna waluta została wystawiona na próbę, była taka, że w strefie euro zbyt słaba była dyscyplina budżetowa i za mało narzędzi zapewniających konwergencję makroekonomiczną. To powodowało zaburzenie równowagi między integracją monetarną a gospodarczą. Konieczny zatem okazał się gruntowny przegląd paktu stabilności i wzrostu oraz mechanizmu nadzoru i koordynacji budżetowej i społeczno-gospodarczej. Obecnie jest to zapewnione przede wszystkim

59. Europejski Komitet Praw Społecznych, *Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden*, skarga cytowana powyżej, pkt 135.

60. Tamże, pkt 141.

61. Na temat wynikłego z tego konfliktu, zob. m.in.: Marco Rocca, A clash of kings - The European Committee of Social Rights on the 'Lex Laval' ... and on the EU framework for the posting of workers, *European Journal of Social Law*, t. 3 (2013), str. 217-232.

62. Ogólny przegląd w: P. Craig, „The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility”, w F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin, H. Somsen (red.), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart, 2015, str. 26-28; A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, OUP, 2015, str. 2-10; P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford, OUP, 2012, str. 105-118; krytyczny opis głównych założeń konstytucji makroekonomicznej z Maastricht znajdziemy z kolei w: K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone Crisis – A Constitutional Analysis*, Cambridge, CUP, 2014, str. 41-57.

dzięki 'dwupakowi' i ustanowieniu Europejskiego semestru (1). Równocześnie wprowadzenie nowej dyscypliny budżetowej Unii do porządku prawnego państw członkowskich osiągnięto dzięki Traktatowi o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG), potocznie zwanym paktem fiskalnym (2). W uzupełnieniu Europejskiego semestru ustanowiono również specjalną procedurę wzmocnionego nadzoru nad państwami członkowskimi dotkniętymi lub zagrożonymi trudnościami gospodarczymi i budżetowymi (3). Wreszcie, dzięki ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności rozwiązano problem braku systemu bezpieczeństwa strefy euro, który umożliwiałby szybkie udzielenie pomocy finansowej państwom członkowskim w potrzebie (4). Poniższe akapity zawierają opis głównych elementów nowej architektury zarządzania społeczno-gospodarczego i budżetowego Unii Europejskiej, wraz z analizą, w jakim stopniu podstawowe prawa społeczne odgrywają rolę w ich projektowaniu lub wdrażaniu⁶³.

4.1. Europejski semestr

W centrum nowego zarządzania społeczno-gospodarczego UE jest teraz Europejski semestr⁶⁴, którego zadaniem jest poprawa konwergencji makroekonomicznej i systemowej w strefie euro i w całej Unii Europejskiej⁶⁵. Europejski semestr ma wzmocnić uprawnienia i zdolność instytucji europejskich do monitorowania, koordynowania i zatwierdzania polityki gospodarczej i budżetowej państw członkowskich⁶⁶, a tym samym usunąć strukturalne braki pierwotnego europejskiego systemu zarządzania gospodarczego i walutowego. Pod jednym regulacyjnym oraz instytucjonalnym dachem łączy różne mechanizmy koordynacji polityki: strategię „Europa 2020”⁶⁷, pakt stabilności i wzrostu⁶⁸, pakt euro-plus⁶⁹, procedurę nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej⁷⁰ oraz wymóg w stosunku do państw członków strefy euro (wprowadzony w maju 2013 r.) przedkładania pod ocenę Komisji projektów budżetu⁷¹.

Semestr jest w zasadzie harmonogramem, który umożliwia zarówno orientację *ex ante*, jak i korektę i ocenę *ex post*⁷². Rozpoczyna się w listopadzie od opublikowania przez Komisję Europejską rocznej analizy wzrostu gospodarczego (AGS), dokumentu określającego społeczno-gospodarcze i budżetowe priorytety UE na nadchodzący rok⁷³ oraz sprawozdania w ramach mechanizmu ostrzegania (AMR). To ostatnie sporządzane jest w oparciu o tabelę wskaźników społeczno-gospodarczych i ma na celu wskazanie państw, które w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej powinny zostać poddane dalszemu badaniu w ramach szczegółowej oceny sytuacji (IDR). Po dokonaniu oceny Komisja zamieszcza wnioski w komunikacie w marcu. Wnioski z AGS i AMR są następnie omawiane i formalnie przyjmowane przez Radę Unii Europejskiej, zanim zostaną zatwierdzone przez Radę Europejską. Wiosną (w kwietniu) państwa członkowskie przedstawiają krajowe programy reform, w których wymienione są reformy społeczno-gospodarcze przewidziane w ramach Strategii Europa 2020 i Paktu euro-plus, z uwzględnieniem wniosków zawartych w AGS. Przedstawiają

63. Obszerną analizę nowych ram zarządzania UGW zawiera m.in., N. de Sadeleer, „L'architecture de l'Union économique et monétaire: le génie du baroque”, w S. De La Rosa, F. Martucci, E. Dubout (red), *L'Union européenne et le fédéralisme économique – Discours et Réalités*, Bruxelles, Bruylant, 2015, str. 143-194; F. Allemand, F. Martucci, „La nouvelle gouvernance économique européenne”, *CDE*, t. 48, nr 1, 2012, str. 17-99; J.-V. Louis, „La nouvelle 'gouvernance' économique de l'espace euro”, w *Mélanges en hommage au professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ, 2012, str. 405-427; K. Tuori, K. Tuori, *op. cit.*, str. 105-116; A. Hinarejos, *op. cit.*, str. 15-50.

64. Europejski semestr powstał na podstawie art. 2a ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 (OJ L 306, 23 listopada 2011, str. 12).

65. Dokładny opis funkcjonowania Europejskiego semestru można znaleźć w: K. Armstrong, „The New Governance of EU Fiscal Discipline”, *European Law Review*, t. 38, 2013, str. od 601.

66. B. Van Hercke, J. Zeitlin, „Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020”, *SIEPS*, raport nr 2014:7, str. 23.

67. Cykl koordynacyjny 'miękkiego prawa' dot. konkurencji i wzrostu.

68. Zarówno w części prewencyjnej (raportowanie miękkiego prawa poprzez programy stabilności lub konwergencji), jak i naprawczej (procedura nadmiernego deficytu), zmienionej i wzmocnionej przez 'sześciopak' (zob. też K. Tuori, K. Tuori, *op. cit.*, str. 105-111).

69. Nowy mechanizm koordynacyjny wprowadzony w 2011 r. w formie zawartej przez państwa członkowskie umowy międzynarodowej, dotyczący głównie konkurencyjności oraz stabilności finansowej i budżetowej. Zob. Wnioski z posiedzenia Rady z 24-25 marca 2011 r., EUCO 10/1/11, 20 kwietnia 2011.

70. Cykl koordynacyjny zainicjowany w 2011 r. w ramach 'sześciopaku' mający zapobiegać i korygować zakłócenia makroekonomiczne; zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (OJ L 306 z 23.11.2011 r., str. 25).

71. To jeden z elementów 'dwupaku': rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (OJ L 140 z 27.5.2013 r., str. 11).

72. Por. szczegółowy harmonogram podany przez Komisję: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline_en (ostatnia wizyta na stronie 18.11.2018).

73. Obecnie uzupełniony o zestaw szczegółowych zaleceń dla strefy euro.

także swoje programy stabilności (członkowie strefy euro) lub konwergencji (państwa spoza strefy euro), w których opisują trajektorię budżetową na nadchodzący rok, w ramach paktu stabilności i wzrostu. Programy te są następnie analizowane przez Komisję. Do końca maja Komisja przedstawia zestaw zaleceń dla każdego państwa członkowskiego (CSR), które są następnie przyjmowane przez Radę UE. Dla ciągłości, Komisja ocenia również jak w CSR i IDR realizowane są wcześniejsze zalecenia. Wreszcie, od 2013 r., w ramach nowego kroku dodanego do semestru przez 'dwupak,' państwo członkowskie należące do strefy euro musi przedstawić w połowie października projekt budżetu, co pozwala Komisji włączyć się w toczący się proces opracowywania budżetu danego kraju i w ostateczności żądać dokonania zmian, jeśli kraj ten nie wypełnia zobowiązań wynikających z paktu stabilności i wzrostu. Pierwszy raz z takim wnioskiem Komisja wystąpiła w stosunku do projektu budżetu przedstawionego przez Włochy w październiku 2018 r.

Europejski semestr znacznie pogłębia zatem koordynację budżetową, społeczną i makroekonomiczną w Unii Europejskiej i w strefie euro. Wzmacnia on kompetencje instytucji europejskich (a przede wszystkim Komisji⁷⁴) do nadawania kierunku polityce, umożliwiając nadzorowanie i monitorowanie, z różnym stopniem wywieranego nacisku, bardzo szerokiego zestawu obszarów polityki krajowej - od zabezpieczenia społecznego po opiekę zdrowotną i od podatków po edukację, by wymienić tylko te najbardziej znaczące - a wszystko to w imię konwergencji makroekonomicznej i budżetowej.

Ani w prawie pierwotnym Unii (art. 121, 126 i 148 TFUE, Protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu), ani w prawie wtórnym (rozporządzenia o numerach 1466/97, 1173/2011, 1176/2011, 1174/2011 i 473/2013), które organizują europejski semestr, nie ma wyraźnego odniesienia do obowiązku uwzględniania praw podstawowych. Nie oznacza to, że prawa podstawowe (a w szczególności prawa społeczne) są nieistotne w funkcjonowaniu Europejskiego semestru. Po pierwsze, szereg instrumentów odnosi się do co najmniej niektórych wymogów związanych z prawami podstawowymi. Na przykład:

1. Rozporządzenia nr 1176/2011 (UE) i 1176/2011 (UE) oraz rozporządzenie nr 473/2013 (UE), będące odpowiednio częścią 'sześciopaku' i 'dwupaku', przyjęte na podstawie art. 126 TFEU w celu monitorowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej lub wzmocnienia nadzoru nad polityką budżetową i gospodarczą państw strefy euro, zwłaszcza w odniesieniu do państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu, stanowią, że „zgodnie z art. 28 Karty Praw Podstawowych UE, [rozporządzenia te] nie naruszają prawa do negocjowania, zawierania ani egzekwowania układów zbiorowych, ani do podejmowania działań zbiorowych zgodnie z prawem i praktykami krajowymi⁷⁵”.
2. Wiele instrumentów zachęca do silnego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, ze szczególnym uwzględnieniem partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego⁷⁶. Pozostaje to jednak głównie na poziomie zaleceń, pozostawiając Komisji możliwość działania według własnego uznania (patrz na przykład nowy art. 2a ust. 4 rozporządzenia 1466/97, który zobowiązuje Komisję do zaangażowania partnerów społecznych tylko „w stosownych przypadkach”). Takie zaangażowanie nie jest ponadto przewidziane w ramach procedury nadmiernego deficytu (choć jest przewidziane w procedurze nadmiernego zakłócenia równowagi).
3. Niektóre z instrumentów zawierają bezpośrednie odniesienie do art. 152 TFEU (który uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na poziomie unijnym), lub - jak już wspomniano - do art. 28 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.
4. Inne podkreślają, że Europejski semestr musi respektować krajowe instytucje i praktykę kształtowania płac⁷⁷.
5. Rozporządzenie nr 473/2011 mówi wyraźnie w ust. 8 preambuły i art. 2 ust. 3, że ustanowione w nim mechanizmy monitoringu budżetowego winny być stosowane bez uszczerbku dla art. 9 TFEU, czyli tzw. klauzuli horyzontalnej. Artykuł ten stanowi, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań, Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

74. Por. M. Bauer, S. Becker, „The unexpected winner of the crisis: the European Commission's strengthened role in economic governance”, *Journal of European Integration*, t. 36, nr 3, 2014, str. 213–29.

75. Ust. 7 preambuły i art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 473/2013; ust. 20 preambuły i art. 1 ust. 3 oraz art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1176/2011.

76. Art. 2a rozporządzenia nr 1466/97.

77. Zob. na przykład art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 473/2013.

6. Istnieje również możliwość zaangażowania się Parlamentu Europejskiego, a w wyjątkowych przypadkach parlamentów krajowych, w szczególności poprzez nawiązanie dialogu gospodarczego z Komisją i Radą⁷⁸. Wpływ takich działań jest jednak ograniczony. Pomimo starań Parlamentu Europejskiego o większy wpływ na ten proces, jego rola pozostaje konsultacyjna, o ile nie wyłącznie informacyjna⁷⁹.

Po drugie, instytucje UE, działając w ramach Europejskiego semestru, pozostają związane zarówno horyzontalną klauzulą społeczną art. 9 TFUE⁸⁰, jak i Kartą Praw Podstawowych. Jej art. 51 ust. 1 stanowi:

„Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”.

Sformułowanie „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii” ma w tym zdaniu zastosowanie do państw członkowskich UE i tylko do ich działań: państwa członkowskie mogą w istocie działać albo w obszarze stosowania prawa UE, albo w obszarach, które nie są tym prawem objęte. Natomiast instytucje unijne są z definicji zobowiązane do przestrzegania wymogów Karty, ponieważ nie ma do nich zastosowania takie rozróżnienie: samo ich istnienie wynika z prawa UE, a Karta z konieczności ma zastosowanie do wszelkich podejmowanych przez nie działań⁸¹. W Wyjaśnieniach⁸² dotyczących art. 51 Karty Praw Podstawowych zawarte jest zdecydowane potwierdzenie takiej interpretacji. W odniesieniu do sformułowania „stosują one prawo Unii” jest w wyjaśnieniach wyraźne rozróżnienie między - z jednej strony instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi UE, a z drugiej - państwami członkowskimi, przy czym cytowane sformułowanie *odnosi się tylko do tych drugich*⁸³.

Jeżeli jednak w nowej strukturze zarządzania społeczno-gospodarczego i w ramach europejskiego semestru instytucje UE rzeczywiście mają obowiązek przestrzegania Praw Podstawowych, to wydaje się, że obowiązek ten jest częściej pomijany niż respektowany⁸⁴. Po pierwsze, pomimo większej uwagi zwracanej w ostatnich latach na kwestie zatrudnienia, społecznej sprawiedliwości i integracji⁸⁵, europejski semestr nadal koncentruje się przede wszystkim na konsolidacji i dyscyplinie budżetowej. Jeżeli względy społeczne wchodzi w grę, to raczej jako uwarunkowania poboczne, a nie jako cele same w sobie, do których powinno dążyć zarządzanie makroekonomiczne. Po drugie, zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów poszczególnych państw, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego pozostaje ograniczone do absolutnego

78. Zob. też art. 2, ust. a i b rozporządzenia nr 1466/97; art. 2 ust. a rozporządzenia nr 1467/97; ust. 29 preambuły i art. 15 rozporządzenia nr 473/2013; ust. 5 preambuły i art. 14 rozporządzenia nr 1176/2011; art. 3 rozporządzenia nr 1173/2011.

79. Por. C. Fasone, „European Economic Governance and Parliamentary Representation: What Place for the European Parliament”, *European Law Journal*, t. 20, nr 2, 2014, str. 174; M. Dawson, „The Legal and Political Accountability Structure of Post-Crisis EU Economic Governance”, *Journal of Common Market Studies*, t. 53, nr 5, 2015 r., str. 988-990.

80. Klauzula ta, z konstytucyjnego punktu widzenia, ma do spełnienia kluczową rolę: jest to próba przywrócenia równowagi między tym, co w Unii Europejskiej społeczne a tym, co gospodarcze. Opisano ją jako [potencjalnie mocną kotwicę mogącą pobudzać i wspierać wszystkie instytucje unijne w zadaniu znalezienia bardziej odpowiedniej (i bardziej stabilnej) równowagi między celami społecznymi a ekonomicznymi]. (M. Ferrera, Modest Beginnings, Timid Progresses: What's Next for Social Europe? w B. Cantillon, H. Verschueren, P. Ploscar (red), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Policy*, Cambridge, Intersentia, 2012 r., str. 29).

81. Trzeba tu też pamiętać, że Karta obowiązuje niezależnie od charakteru przyjmowanych przez instytucje unijne aktów prawnych. Komisja czy Rada nie mogą zatem uchylać się od wynikających z Karty zobowiązań twierdząc, że wiele z propagowanych przez nie w ramach europejskiego semestru instrumentów to dokumenty niewiążące, o charakterze programów lub zaleceń. Zgodnie z Kartą muszą być zarówno instrumenty prawa twardego, jak i miękkiego.

82. Prezydium Konwentu Europejskiego, Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (OJ C 303 z 14.12.2007 r., str. 16).

83. S. Peers, „Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework”, *European Constitutional Law Review*, t. 9, nr 1, 2013 r., str. 51-52.

84. Kwestia ta jest szczegółowo omówiona w: B. Van Hercke, J. Zeitlin, „Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020”, *op. cit.*; F. Costamagna, „The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the Social Dimension?”, *Centro Einaudi Working Papers*, 2013/5; S. Bekker, „The EU's stricter economic governance: a step towards more binding coordination of social policies?”, *WZB Discussion Papers*, nr 2013-501, styczeń 2013 r.; R. Coman, F. Ponjaert, „From One Semester to the Next: Towards the Hybridization of New Modes of Governance in EU Policy”, *CEVIPOL Brussels Working Papers*, 5/2016, str. 32-57; S. Bekker, I. Palinkas, „The Impact of the Financial Crisis on EU Economic Governance: A Struggle between Hard and Soft Law and Expansion of the EU Competences?”, *Tilburg Law Review*, t. 17, nr 2, 2012 r., str. 360-366; D. Chalmers, „The European Redistributive State and a European Law of Struggle”, *European Law Journal*, t. 18, nr 5, 2012 r., str. 667-693; M. Dawson, *op. cit.*, str. 976-993.

85. Por.: B. Van Hercke, J. Zeitlin, „Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020”, *op. cit.* Ogólnie, co do politycznej woli wzmocnienia wymiaru społecznego UWG ze strony unijnych instytucji, zob. Wnioski z posiedzenia Rady w dn. 13-14 grudnia 2012 r., EUCO 205:12; Wnioski z posiedzenia Rady w dn. 27-28 czerwca 2013 r., EUCO 104/2/13; Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego z zaleceniami dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, 24 października 2012 r. (2012/2151 INI); Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wzmocnienie społecznego wymiaru UWG”, COM(2013)690.

minimum⁸⁶. Jedynymi poważnymi partnerami 'zewnętrznymi', na których opierają się instytucje UE w swych działaniach w ramach semestru, pozostają jak dotąd krajowe organy wykonawcze, z którymi utrzymywany jest regularny kontakt. Parlament Europejski⁸⁷ i Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) wyraziły z tego powodu zaniepokojenie⁸⁸. Po trzecie, na szczeblu ponadnarodowym Komisja ma praktycznie głos decydujący. Rada zazwyczaj polega na ocenie Komisji, zwłaszcza w kwestii zaleceń dla poszczególnych krajów⁸⁹.

Z uwagi na brak przejrzystości metodologii działań Komisji w ramach Europejskiego semestru, zwłaszcza przy przygotowaniu rocznych analiz wzrostu lub zaleceń dla poszczególnych krajów, trudno jest określić, w jakim stopniu oceny te uwzględniają prawa podstawowe. Jednak **do czasu przyjęcia Europejskiego filaru praw socjalnych metodologia stosowana przez Komisję przy opracowywaniu kluczowych instrumentów semestru – takich jak AGS lub CSR – nigdzie nie uwzględniała kwestii praw podstawowych**. Gwarancji proceduralnych zawartych w instrumentach organizujących europejski semestr (takich jak obowiązek zaangażowania partnerów społecznych lub przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, albo wspieranie aktywności Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych) nie należy traktować jako substytutu uwzględniania praw podstawowych przy opracowywaniu krajowych programów reform lub programów konwergencji/stabilności. Ich pozostawiająca wiele do życzenia realizacja przebiega bardzo nierównomiernie w poszczególnych państwach członkowskich UE.

4.2. Pakt Fiskalny

Chociaż początkową reakcją na kryzys związany z długiem publicznym lat 2009-2010 było zrewidowanie paktu stabilności i wzrostu, a także przyjęcie zestawu rozporządzeń i dyrektyw (tzw. sześciopak), które znacznie wzmocniły koordynację krajowych polityk budżetowych i makroekonomicznych w ramach UGW, uznano za zasadne włączenie nowej dyscypliny budżetowej do samych traktatów europejskich. Ponieważ propozycja ta spotkała się ze sprzeciwem rządu brytyjskiego, do którego wkrótce dołączyły Czechy, zawarto porozumienie międzyrządowe, formalnie poza traktatami⁹⁰. Przy okazji posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 2 marca 2012 r. podpisany został Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (TSCG) przez przedstawicieli 25 państw członkowskich UE (wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Republiki Czeskiej⁹¹). TSCG wszedł w życie dnia 1 stycznia 2013 r.

TSCG ma za zadanie „wzmocnić filar gospodarczy Unii gospodarczej i walutowej poprzez przyjęcie szeregu reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej poprzez pakt budżetowy, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych [państw członkowskich UE] oraz poprawę zarządzania strefą euro, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej” (art. 1). W tytule IV TSCG zawiera szereg postanowień dotyczących koordynacji i konwergencji polityk gospodarczych, a w tytule V - zarządzania strefą euro. Najważniejsze postanowienia znajdują się jednak z pewnością w tytule III, zatytułowanym „Pakt budżetowy”⁹². Dwadzieścia dwa kraje, których dotyczy ta część TSCG (19 państw strefy euro plus Bułgaria, Dania i Rumunia), zobowiązują się dążyć do budżetu zrównoważonego, lub nawet do osiągnięcia nadwyżki budżetowej (art. 3 ust. 1 lit. a). W tym celu muszą zapewnić szybką konwergencję w kierunku średniookresowego krajowego celu budżetowego (art. 3 ust. 1 lit. b i c), od którego mogą odstąpić tylko w wyjątkowych okolicznościach. Wreszcie, w przypadku znacznych odchyień od średniookresowego celu lub ścieżki dostosowania do tego celu, automatycznie uruchomiony zostanie

86. W piśmiennictwie prawniczym zauważono, że kryzys strefy euro spowodował coś, co nazwano 'nową międzyrządowością'. Zob. m.in., U. Puetter, „Europe's Deliberative Intergovernmentalism – The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance”, *Journal of European Public Policy*, t. 2, nr. 19, 2012, str. 161-178; U. Puetter, „New Intergovernmentalism: The European Council and its President”, w: E. Ballin, F. Fabbrini, H. Somsen (red), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart Publishing, 2015, str. od 253; A. Hinarejos, *op. cit.*, str. 85-101; C. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism*, Oxford, OUP, 2015; S. Fabbrini, „From Consensus to Domination: The Intergovernmental Union in a Crisis Situation”, *Journal of European Integration*, t. 38, nr 5, 2016, str. 587-599.

87. Parlament Europejski, „Country-Specific Recommendations need national owners and social partners”, Komunikat prasowy z 23.06.2015 r.

88. Zob. np., oświadczenie EKZZ z 4 czerwca 2014 r. w sprawie CSR a wynagrodzenia i systemy rokowań zbiorowych.

89. Jest to łączny efekt procedury odwróconej większości kwalifikowanej (powszechnie stosowanej obecnie w Radzie w obszarze zarządzania gospodarczego) oraz zasady 'stosuj, lub wyjaśnij, dlaczego nie stosujesz'. To bardzo ogranicza możliwości decyzyjne Rady.

90. Powiązanie i zgodność z unijnym prawem są jednak zagwarantowane w Traktacie (art. 2).

91. Republika Czeska postanowiła przystąpić do Traktatu w marcu 2014 r. Do Traktatu może też, od momentu wstąpienia do UE 1 lipca 2013 r., przystąpić Chorwacja, ale jak dotąd tego nie zrobiła.

92. Bardziej kompleksową analizę TSCG można m.in. znaleźć w: P. Craig, „The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principles, Politics and Pragmatism”, *European Law Review*, t. 37, nr 3, 2012, str. 231-248; F. Martucci, „Traité sur la stabilité, la coordination et la Gouvernance, Traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international au secours de l'UEM”, *Revue d'Affaires Européennes*, 2012/4, str. 716-731.

mechanizm korygujący, zarządzany przez niezależny organ krajowy (art. 3 ust. 1 lit. e). Nowością wprowadzoną przez TSCG jest wymóg art. 3 ust. 2, by państwa strony wprowadziły zasady paktu fiskalnego (w tym zasady zrównoważonego budżetu i automatycznego mechanizmu korygującego) do swego porządku prawnego, najlepiej jako przepisy rangi konstytucyjnej⁹³. W ten sposób twórcy Traktatu chcieli zapewnić przestrzeganie dyscypliny budżetowej.

Podobnie jak w traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (ESM)⁹⁴, w TSCG niewiele uwagi poświęca się prawom podstawowym i ich zachowaniu przy stosowaniu zasad określonych w pakcie fiskalnym - choć i w tym przypadku rola partnerów społecznych została uznana w jego preambule. W szczególności, chociaż art. 3 ust. 3 lit. b) TSCG dopuszcza pewne odstępstwa od zobowiązań budżetowych w przypadku „wyjątkowych okoliczności”, „pod warunkiem, że tymczasowe odstępstwo danej umawiającej się strony nie zagraża stabilności budżetowej w średnim okresie”, „wyjątkowe okoliczności” definiuje się jako „nadzwyczajne zdarzenie pozostające poza kontrolą danej umawiającej się strony, które ma istotny wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych lub na okresy znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, jak określono w zmienionym Pakcie stabilności i wzrostu”; **pojęcie wyjątkowych okoliczności nie obejmuje zatem sytuacji, w której wymóg zrównoważenia budżetów publicznych może być niezgodny z realizacją praw gospodarczych i społecznych.**

4.3. Wzmocniony nadzór budżetowy i gospodarczy

Rozporządzenie nr 472/2013⁹⁵, formalnie usytuowane poza Europejskim semestrem, ustanawia mechanizm ‘wzmocnionego nadzoru’ dla państw strefy euro dotkniętych lub zagrożonych poważnymi trudnościami finansowymi i budżetowymi. Mechanizm automatycznie stosuje się do państw, które zwróciły się o pomoc finansową lub ją otrzymały (od jednego lub kilku innych państw członkowskich albo państw trzecich, z Europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSM), Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej (EFSF), Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM) lub innej międzynarodowej instytucji finansowej, takiej jak MFW)⁹⁶. Rozporządzenie nr 472/2013 poddaje takie państwa ściślejszej kontroli makroekonomicznej i budżetowej niż zwykle stosowana wobec państw członkowskich w ramach Europejskiego semestru⁹⁷: ta wzmocniona forma nadzoru powstała w celu zapewnienia, że programy dostosowań strukturalnych o charakterze makroekonomicznym, stanowiące warunek udzielenia pomocy finansowej, są skutecznie wdrażane⁹⁸. Celem, jak mówi rozporządzenie, jest „szybki powrót do stanu normalnego oraz ochrona pozostałych państw członkowskich należących do strefy euro przed potencjalnymi negatywnymi skutkami ubocznymi” (ust. 5 preambuły).

Decyzja o objęciu danego państwa członkowskiego wzmocnionym nadzorem należy do Komisji, która co sześć miesięcy dokonuje ponownej oceny swojej decyzji (art. 2). Na państwo objęte kontrolą nakłada się ogólny obowiązek podjęcia działań strukturalnych, „mających na celu zlikwidowanie przyczyn lub potencjalnych przyczyn trudności”, z którymi boryka się jego gospodarka i finanse publiczne (art. 3 ust. 1). Procedura ta obejmuje, między innymi, intensywną wymianę informacji z Komisją oraz przeprowadzane przez nią misje przeglądowe. Rada (większością kwalifikowaną) może również zalecić danemu państwu członkowskiemu

93. Zgodnie z art. 3 ust. 2, ma to nastąpić na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych”.

94. Istnieje wyraźne powiązanie obu traktatów: przyznanie pomocy finansowej uzależnione jest od ratyfikacji TSCG (zob. ust. 5 preambuły Traktatu ESM oraz preambułę TSCG).

95. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (OJ L 140 z 27.5.2013 r., str. 1).

96. Szeroką analizę Rozporządzenia 472/2013 można znaleźć w: M. Ioannidis, „EU Financial Assistance Conditionality after Two Pack”, *ZaōRV*, t. 74, 2014 r., str. 61-104.

97. W odniesieniu do państw, do których stosuje się Rozporządzenie nr 472/2013, zawieszają się stosowanie europejskiego semestru (Art. 10, 11, 12, 13), głównie w celu uniknięcia dublowania działań.

98. W tym względzie Rozporządzenie nr 472/2013 pomaga wyjaśnić, jak ma się prawo unijne do pomocy świadczonej w ramach ESM/ EFSF/EFSM po przyjęciu protokołu ustaleń z państwem pożyczkobiorcą (A. Hinarejos, op. cit., str. 32, 135 i 162). Rozporządzenie nr 472/2013, nakładając na państwo wnioskujące o pomoc finansową obowiązek przygotowania programu dostosowań makroekonomicznych, który zostanie później zatwierdzony w drodze decyzji wykonawczej Rady (art. 7), przywraca związane z taką pomocą obwarowania na obszar prawa unijnego, eliminując w ten sposób istniejącą wcześniej niejednoznaczność co do statusu takich umów i związanych z nimi warunków względem prawa UE. Przyszłość pokaże, czy to coś zmieni pod względem kontroli sądowej. Powrócimy do tego później.

podjęcie zapobiegawczych działań korygujących lub przygotowanie projektu programu dostosowań makroekonomicznych⁹⁹, o ile taki program nie został jeszcze przyjęty (art. 3 ust. 7). Art. 18 stanowi również, że Parlament Europejski może zaprosić Radę i Komisję do wymiany informacji o tym, jak wzmocniony nadzór jest stosowany¹⁰⁰.

Podobnie jak w przypadku wielu innych instrumentów organizujących Europejski semestr, rozporządzenie nr 472/2013 wymaga, aby wszelkie działania podejmowane w ramach programów dostosowań gospodarczych były zgodne z uznanym w art. 28 Karty Praw Podstawowych UE prawem do rokowań i działań zbiorowych (art. 1 ust. 4, art. 7 ust. 1). Rozporządzenie przypomina też o obowiązku przestrzegania art. 152 TFUE oraz angażowania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego (ust. 11 preambuły, art. 1 ust. 4, art. 7 ust. 1, art. 8). W preambule (ust. nr 2) wspomniano również o równościowej klauzuli społecznej z art. 9 TFUE. W art. 7 ust. 7 określono ponadto, że wymagane zgodnie z programem dostosowań makroekonomicznych działania na rzecz konsolidacji budżetowej muszą „uwzględniać potrzebę zapewnienia wystarczających środków na podstawowe obszary polityki, takie jak edukacja i opieka zdrowotna”. Podobnie jak w przypadku Europejskiego semestru, nigdzie nie potwierdzono jednak wyraźnie, że podstawowe prawa społeczne zostaną należycie uwzględnione podczas przygotowywania i wdrażania takich programów.

Analiza programów dostosowań makroekonomicznych przyjętych zgodnie z rozporządzeniem nr 472/2013 potwierdza, że podstawowe prawa społeczne są w niewielkim stopniu uwzględniane przy opracowywaniu i wdrażaniu takich programów. Ilustracją mogą tu być Trzeci Grecki Pakiet Ratunkowy¹⁰¹, przyjęty latem 2015 r. oraz program ratunkowy dla Cypru z 2013 r.¹⁰². Wspomina się w nich, oczywiście, o potrzebie minimalizowania ujemnych skutków społecznych programów dostosowawczych (art. 1 ust. 3 decyzji 2013/463, art. 1 ust. 3 decyzji 2015/1411), zwłaszcza dla pokrzywdzonych przez los i najsłabszych (art. 2 ust. 2 decyzji 2013/463, art. 2 ust. 2 decyzji 2015/1411); trzeci pakiet ratunkowy dla Grecji podkreśla również ambicje w zakresie wspierania wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i sprawiedliwości społecznej (ust. 7 preambuły decyzji 2015/1411), a także zaangażowania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach przyjmowania i realizacji programu dostosowawczego (ust. 16 preambuły decyzji 2015/1411). Jednak analiza kontekstu politycznego, w którym przyjęto te programy, a zwłaszcza opór, jaki napotkały one ze strony związków zawodowych i opinii publicznej zarówno na Cyprze, jak i w Grecji, uwidacznia ograniczoną „inkluzywność” procesu ich przygotowania. Co gorsza, reformy polityczne wymagane w ramach tych programów w sektorach opieki zdrowotnej, edukacji, zabezpieczenia społecznego, emerytur lub administracji publicznej w niewielkim stopniu uwzględniały podstawowe prawa społeczne; przeciwnie, wydaje się, że głównym motywem środków przyjętych w ramach rozporządzenia nr 472/2013 były kwestie konsolidacji finansowej i konkurencyjności. Podstawowych praw społecznych nie uznano za narzędzie pomocne przy dokonywaniu wyborów budżetowych. Zamiast tego, wybory polityczne odzwierciedlone w obwarowaniach dotyczących reform administracji publicznej, opieki zdrowotnej czy sektora energetycznego, bazują niemal wyłącznie na względach opłacalności i długoterminowej stabilności finansowej, kosztem czynników ‘pozawydajnościowych’, takich jak zapewnienie pewnego poziomu jakości, dostępności i sprawiedliwości w świadczeniu usług publicznych. Ponadto, zarówno po stronie wydatków, jak i po stronie przychodów, większość obciążeń spada na klasę średnią (która jest głównym beneficjentem wchodzących w grę programów społecznych), co jest niesprawiedliwym podziałem obciążeń, szczególnie rażącym w przypadku Cypru¹⁰³.

4.4. Europejski Mechanizm Stabilności

Wraz z początkowym rozwojem zagrażającego stabilności strefy euro kryzysu związanego z zadłużeniem państw, utworzono dwa mechanizmy ratunkowe w celu zapewnienia pomocy finansowej państwom członkowskim mającym poważne trudności z pozyskiwaniem finansowania na rynkach kapitałowych: Europejski

99. Program dostosowań makroekonomicznych „uwzględni szczególnie ryzyko, jakie stanowi to państwo członkowskie dla stabilności finansowej strefy euro, i ma na celu szybkie przywrócenie zdrowej i zrównoważonej sytuacji gospodarczej i finansowej oraz przywrócenie możliwości danego państwa do samodzielnego finansowania się w pełni na rynkach finansowych” (art. 7 ust. 1). Program na propozycję Komisji przygotowuje dane państwo członkowskie, a zatwierdza Rada (art. 7 ust. 2). Realizację programu monitoruje Komisja, w porozumieniu z EBC i, w stosownych przypadkach, z MFW (art. 7 ust. 4). Poważne odstępstwa od programu mogą skutkować dokładniejszym monitoringiem i nadzorem (art. 7 ust. 7). Przewidziany jest również system nadzoru po zakończeniu programu (art. 14).

100. Zgodnie z art. 18 (Informowanie Parlamentu Europejskiego): Parlament Europejski może zaprosić przedstawicieli Rady i Komisji do udziału w dialogu dotyczącym stosowania niniejszego rozporządzenia”. Zob. też art. 7 ust. 10; odnośnie do parlamentów krajowych – zob. art. 7 ust. 11.

101. Zob. Decyzja wykonawcza Rady (EU) Nr 2015/1411 z 19 sierpnia 2015 r. zatwierdzająca program dostosowań makroekonomicznych dla Grecji (OJ L 219, 20 sierpnia 2015 r., str. 12).

102. Zob. Decyzja wykonawcza Rady (EU) Nr 2013/463 z 13 września 2013 r. zatwierdzająca program dostosowań makroekonomicznych dla Cypru i uchylająca decyzję 2013/236/EU (OJ L 250, 20 września 2013 r., str. 40).

103. Zob. Decyzja nr 2013/463, Art. 2 ust. od 8 do 14.

fundusz stabilności finansowej (EFSF) oraz Europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM). Mechanizmy te zostały pomyślane jako narzędzia tymczasowe o ograniczonych możliwościach pożyczkowych. Później zastąpił je bardziej ambitny Europejski Mechanizm Stabilności (ESM) – stały mechanizm pomocy finansowej, mający za zadanie zachowanie stabilności finansowej w UE, zdolny udzielać pożyczek w maksymalnej wysokości 500 mld euro. Europejski Mechanizm Stabilności jest czasem określany jako ‘Międzynarodowy Fundusz Walutowy Unii Europejskiej’; jego konstrukcja w znacznej mierze opiera się na doświadczeniach MFW i umożliwia ścisłą z nim współpracę.¹⁰⁴ ESM powstał nie jako instytucja UE, lecz jako odrębna organizacja międzynarodowa, z własną osobowością prawną i z siedzibą w Luksemburgu. W związku z tym jego akt założycielski nie został przyjęty jako traktat UE, ale ma status traktatu międzynarodowego.¹⁰⁵ Ponieważ powołanie tego stabilniejszego i skuteczniejszego organu budziło wątpliwości co do jego zgodności z Traktatami UE, a zwłaszcza z tzw. klauzulą „no bail-out” (art. 125 TFUE), która zakazuje przejmowania długów państw członkowskich UE przez samą Unię lub inne państwo członkowskie,¹⁰⁶ uznano za rzecz pożądaną, by prawo państw członkowskich do utworzenia stałego mechanizmu zarządzania kryzysowego chroniącego stabilność strefy euro zostało wyraźnie potwierdzone w Traktatach UE. Rada Europejska dokonała zatem nowelizacji art. 136 TFUE, wprowadzając ust. 3 przewidujący taką możliwość.¹⁰⁷ Zmiany tej dokonano na podstawie uproszczonej procedury przewidzianej w art. 48 ust. 6 TUE.¹⁰⁸ Ważność tej mocno kwestionowanej poprawki potwierdził później Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Pringle*¹⁰⁹.

Zasadniczym celem ESM jest uruchomienie finansowania i wsparcie/przywrócenie stabilności finansowej, pod ściśle określonymi warunkami i stosownie do wybranego instrumentu pomocy finansowej, na rzecz członków ESM doświadczających poważnych problemów finansowych lub nimi zagrożonych, gdy jest to niezbędne dla ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości oraz jej państw członkowskich.¹¹⁰ Przyznanie wsparcia następuje według czteroetapowej procedury (art. 13): wniosek członka ESM, decyzja merytoryczna ESM w sprawie przyznania wsparcia, negocjacje i podpisanie przez Komisję Europejską w imieniu ESM protokołu ustaleń określającego szczegółowo warunki, na jakich przyznany jest instrument pomocy finansowej oraz monitorowanie przez Komisję jego przestrzegania.¹¹¹ Pomoc finansowa z ESM może być udzielona poprzez różne instrumenty wsparcia: pożyczki (art. 16), zakup obligacji na rynku pierwotnym (art. 17), działania na rynku wtórnym (art. 18), prewencyjną pomoc finansową (art. 14) lub programy dokapitalizowania banków (art. 15).

Pod względem organizacyjnym, najwyższym organem ESM jest Rada Zarządzająca (art. 5), w skład której wchodzi wszyscy ministrowie finansów członków ESM i która podejmuje wszystkie decyzje strategiczne (w tym wszystkie związane z przyznawaniem pomocy finansowej). Zarząd (art. 6) oraz Dyrektor Zarządzający (art. 7) zapewniają bieżące zarządzanie ESM. W zależności od meritum sprawy, decyzje w Radzie są podejmowane w drodze konsensusu, albo kwalifikowaną lub zwykłą większością głosów (art. 4). Traktat przewiduje również procedurę głosowania nadzwyczajnego (art. 4 ust. 4). Prawo głosu każdego członka ESM jest proporcjonalne do liczby posiadanych przez niego udziałów, wynikającej z wniesionego wkładu do kapitału założycielskiego ESM (art. 4 ust. 7, aneksy I i II do porozumienia). Niemcy, Francja i Włochy, posiadające odpowiednio około 27, 20 i 17 procent udziałów, są najbardziej wpływowymi podmiotami w strukturze ESM.

104. Zob. Preambuła Traktatu o powołaniu ESM, pkt. 8, 12, 13 oraz art. 13 i 38.

105. Traktat powołujący ESM został podpisany 2 marca 2012 r. i wszedł w życie 1 maja 2013 r.

106. Art. 125 ust. 1 TFEU mówi: „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu”. Zob. uwagi w J.-V. Louis, „The No-Bailout Clause and Rescue Packages”, *Common Market Law Review*, t. 47, nr 4, 2010, str. 971-986.

107. Brzmienie art. 136 ust. 3 jest następujące: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

108. Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/EU z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (O.J. L 91, 6 kwietnia 2011 r., str. 1).

109. Wyrok z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie *Thomas Pringle v Government of Ireland*, C-370/12, EU:C:2012:756. W sprawie tego postanowienia zob. m.in., P. Craig, „Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, t. 20, nr 1, 2013, str. 3-11.

110. Art. 3 Traktatu o utworzeniu ESM.

111. Ponieważ ESM jako taki jest organizacją międzynarodową, protokoły ustaleń wynegocjowane i zawarte w jego imieniu przez Komisję Europejską nie wchodzi w zakres prawa UE. Artykuł 13 ust. 3 ustanawia jednak wyraźny związek z ramami prawnymi UE, a konkretnie z Rozporządzeniem nr 472/2013: Komisja musi zagwarantować zgodność negocjowanych i zawieranych w ramach Traktatu powołującego ESM protokołów ustaleń z programem dostosowania makroekonomicznego przyjętego na podstawie Rozporządzenia nr 472/2013. Chociaż protokół ustaleń nie jest aktem unijnego prawa, jego treść musi być odzwierciedlona w programie dostosowania makroekonomicznego przyjętym w trybie Rozporządzenia nr 472/2013 i następnie zatwierdzona decyzją Rady (patrz powyżej).

Jak każda instytucja finansowa, ESM posiada własną politykę cenową, której celem jest osiągnięcie odpowiedniej marży zysku (art. 20). W celu realizacji swoich zadań ESM pożyczka pieniądze na rynkach kapitałowych (art. 21), a dla zagwarantowania swojej wiarygodności kredytowej opracowuje własną politykę inwestycyjną (art. 22). Gdy kapitał akcyjny przekracza maksymalną wysokość udzielanych pożyczek, ESM wypłaca swoim członkom dywidendę (art. 23).

Kluczowe znaczenie dla polityki wsparcia finansowego z ESM ma zasada warunkowości. Warunki są negocjowane przez Komisję Europejską (w porozumieniu z EBC i MFW) i wyszczególnione w protokołach ustaleń podpisywanych z członkiem ESM występującym o pomoc. Ich zakres może się wahać od spełnienia wcześniej ustalonych kryteriów kwalifikacyjnych do przyjęcia programu dostosowań makroekonomicznych. Zasada warunkowości jest rygorystycznie określona (pkt 6 preambuły, art. 3, art. 12 ust. 1), niemniej istnieje margines elastyczności, ponieważ warunki powinny być adekwatne do wybranego instrumentu pomocy finansowej (art. 12 ust. 1).

W traktacie ustanawiającym ESM brak jest jakichkolwiek odniesień do podstawowych praw społecznych. Jednakże, chociaż w swoim orzeczeniu z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie *Pringle* Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że państwa członkowskie UE nie stosowały prawa UE w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, powołując ESM jako odrębną organizację międzynarodową,¹¹² później potwierdził, że instytucje UE działające w ramach ESM są nadal zobowiązane do przestrzegania prawa UE, w tym Karty Praw Podstawowych. W wyroku z dnia 20 września 2016 r. wydanym w połączonych sprawach od C-8/15 P do C-10/15 P, które dotyczyły skutków środków przyjętych w następstwie zawarcia protokołu ustaleń między Cyprem a ESM oraz możliwości zgłaszania przez zainteresowane osoby roszczeń odszkodowawczych z tytułu domniemanego naruszenia prawa własności, Trybunał uznał, że [zadania powierzone Komisji na mocy porozumienia ustanawiającego ESM zobowiązują ją do tego, by zgodnie z jego art. 13 ust. 3 i 4 dopilnowała zgodności protokołów ustaleń zawieranych przez ESM z prawem UE]¹¹³ oraz że [w ramach porozumienia ustanawiającego ESM Komisja zachowuje swą rolę strażnika traktatów wynikającą z art. 17 ust. 1 TUE, zatem powinna powstrzymać się od podpisania protokołu ustaleń, co do którego zgodności z prawem unijnym ma wątpliwości.¹¹⁴ Instytucje UE, jak zauważył Trybunał, są zawsze zobowiązane do przestrzegania Karty Praw Podstawowych. Karta, jak zauważył Trybunał,

jest skierowana do instytucji UE, w tym [...] w przypadku, gdy działają one poza ramami prawnymi UE. Ponadto, w kontekście przyjęcia Protokołu Ustaleń takiego jak protokół z 26 kwietnia 2013 r. (podpisany przez ministra finansów Republiki Cypryjskiej, prezesa cypryjskiego banku centralnego i Komisję, przed zatwierdzeniem w dniu 8 maja 2013 r. przez Zarząd ESM), Komisja jest zobowiązana, na mocy art. 17 ust. 1 TUE, który powierza jej zadanie ogólnego nadzoru nad stosowaniem prawa UE oraz art. 13 ust. 3 i 4 Traktatu powołującego europejski mechanizm stabilności, który wymaga, by Komisja dopilnowała zgodności z prawem UE zawieranych w ramach ESM protokołów ustaleń (zob. wyrok z 27 listopada 2012 r., *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 163 i 164), do zapewnienia, by taki protokół ustaleń był zgodny z gwarantowanymi przez Kartę prawami podstawowymi.¹¹⁵

Jeżeli zatem protokół taki pozbawiałby państwo zdolności do utrzymania prawa do edukacji (art. 14 Karty) lub prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 34), lub do utrzymania wysokiego poziomu świadczenia opieki zdrowotnej (art. 35) lub dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym (art. 36), zasadniczo można by zastosować odpowiedzialność pozaumowną Komisji.¹¹⁶

4.5. Podsumowanie

Powyższe elementy nowego zarządzania gospodarczego i społecznego UE całkowicie pomijają wymogi Europejskiej Karty Społecznej. To wyjaśnia, dlaczego w przypadku Grecji pierwsza fala środków konsolidacji budżetowej przyjętych po podpisaniu przez nią protokołu ustaleń z wierzycielami w 2010 r.¹¹⁷ zaowocowała

112. Cytowana już sprawa *Thomas Pringle v Government of Ireland*, sygn. 109, pkt 180. W odpowiedzi na argument, że powołaniu ESM nie towarzyszy skuteczna ochrona prawna, co może naruszać art. 47 Karty, Trybunał stwierdził, że: [państwa członkowskie nie wdrażają prawa unijnego w rozumieniu art., 51 ust. 1 Karty tworząc mechanizm stabilizacyjny taki jak ESM, podczas gdy ani TEU and TFEU nie nadają Unii kompetencji do powołania takiego mechanizmu].

113. Wyrok w sprawie *Ledra Advertising Ltd, et al.*, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, pkt 58. Więcej o tej decyzji w P. Dermine, "ESM and Protection of Fundamental Rights: Towards the End of Impunity?", *Verfassungsblog*, 21 września 2016; A. Hinarejos, "Bail-outs, Borrowed Institutions and Judicial Review: Ledra Advertising", *EULawAnalysis*, 25 września 2016.

114. *Tamże.*, pkt 59.

115. *Tamże.*, pkt 67.

116. Pozwy o unieważnienie działań Komisji w ramach ESM są jednak oddalone, jako że działania te nie są objęte porządkiem prawnym UE: zob. *Ledra Advertising*, wyrok z 20 września 2016 r., pkt 54.

117. Podłoże tej sytuacji znakomicie wyjaśnia Lina Papadopolou: „Can Constitutional Rules, even if Golden, Tame Greek Public Debt?” w: Maurice Adams, Federico Fabbrini, Pierre Larouche (red), *The Constitutionalization of European Budget Constraints* (Hart Publ., 2014), str. 223-247.

aż siedmioma decyzjami Europejskiego Komitetu Praw Społecznych wskazującymi przypadki braku zgodności z Europejską Kartą Społeczną. Mówiąc w skrócie:

1. Rozpatrując skargę nr 65/2011 Komitet uznał, że wskutek nowelizacji prawa pracy z grudnia 2010 r., umożliwiającej zwalnianie w okresie próbnym, ze skutkiem natychmiastowym i bez odprawy, osób zatrudnionych na umowę o pracę, sytuacja w Grecji jest niezgodna z prawem pracowników do rozsądnego terminu wypowiedzenia, które jest składową prawą do godziwego wynagrodzenia w myśl art. 4 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej.¹¹⁸
2. Odnośnie do złożonej przez te same związki zawodowe z sektora publicznego skargi nr 66/2011, Europejski Komitet Praw Społecznych ponownie uznał, że sytuacja w Grecji jest niezgodna z Kartą.¹¹⁹ Sporną kwestią były w tym wypadku środki wprowadzone w lipcu 2010 r. Po pierwsze, 'specjalne umowy praktykanckie' zawierane pomiędzy pracodawcą a osobami w wieku 15-18 lat, które nie respektują podstawowych gwarancji przewidzianych prawem pracy i ustawą o zabezpieczeniu społecznym, poza przepisami BHP. To, zdaniem Komitetu, narusza art. 7 ust. 7 Europejskiej Karty Społecznej, zobowiązujący państwa-strony, które zaakceptowały ten przepis, do zapewnienia, by zatrudnionym poniżej 18 roku życia przysługiwał coroczny płatny urlop w wymiarze nie mniejszym niż trzy tygodnie.¹²⁰ Naruszony został także art. 10 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej, który nakłada na państwa-strony obowiązek uznania prawa do kształcenia zawodowego, w celu „zapewnienia lub wspierania systemu przysposobienia zawodowego i innych rozwiązań systemowych dla szkolenia zatrudnionych młodych chłopców i dziewcząt”. Komitet zauważył, że [nowe przepisy regulujące umowy praktykanckie nastawione są wyłącznie na zdobywanie doświadczenia, bez względu na to, czy dana osoba uczestniczy w jakimś programie kształcenia, czy też nie].¹²¹ Komitet doszedł też do wniosku, że w myśl przepisów wprowadzonych w 2010 roku praktykanci stanowią [odrębną kategorię pracowników, praktycznie nie objętych ogólnym zakresem ochrony zapewnionej przez system zabezpieczenia społecznego jako taki], co narusza art. 12 ust. 3 Karty zobowiązujący państwa-strony do „zabiegania o stopniowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom”.
Kolejne postanowienie reformy z lipca 2010 r. pozwalało pracodawcom zatrudniać wchodzące na rynek pracy osoby poniżej 25 roku życia za 84% płacy minimalnej lub stawki dziennej. Zdaniem Komitetu, zważywszy, że pozwoliło to pracodawcom płacić wszystkim pracownikom poniżej 25 roku życia stawkę minimalną, czyli poniżej granicy ubóstwa, doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 Karty, który uznaje „prawo pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia”.¹²² Ponadto, ponieważ „skala obniżenia minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz sposób, w jaki jest ono stosowane do wszystkich pracowników poniżej 25 roku życia, jest nieproporcjonalny, nawet jeśli weźmie się pod uwagę [poważny kryzys gospodarczy, z którym boryka się Grecja]”, Komitet uznał, że środek ten, mimo że wprowadzony w celu zachęcenia młodych do wejścia na rynek pracy, prowadzi do dyskryminacji ze względu na wiek, co jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji przywołaną w preambule Karty z 1961 roku.¹²³
3. I wreszcie, Europejski Komitet Praw Społecznych podjął 7 grudnia 2012 r. pięć decyzji w sprawie skarg złożonych przez związki zawodowe emerytów sektora publicznego, w których ostro skrytykował znaczne ograniczenia ochrony społecznej emerytów i rencistów.¹²⁴

Podsumowując, decyzje te ilustrują problemy związane z nieuwzględnianiem wymogów Europejskiej Karty Społecznej przy opracowywaniu i wdrażaniu programów dostosowawczych w ramach mechanizmu

118. Europejski Komitet Praw Społecznych, *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, skarga nr 65/2011, decyzja z 23 maja 2012 r. Przedmiotem skargi był w szczególności Rozdz. 17, paragraf 2 ust. (a) Ustawy nr 3899 z 17 grudnia 2010 r. stanowiący, że [pierwsze dwanaście miesięcy zatrudnienia na umowę o pracę, liczone od wejścia w życie Ustawy, jest traktowane jako okres próbny, podczas którego stosunek pracy może zostać rozwiązany bez wypowiedzenia i odprawy, o ile strony umowy nie uzgodnią inaczej].

119. Europejski Komitet Praw Społecznych, *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, skarga nr 66/2011, decyzja z 23 maja 2012 r.

120. 'Specjalne umowy praktykanckie' wprowadzono na mocy 74 § 9 Ustawy nr 3863 z 15 lipca 2010 r.

121. Tamże, ust. 37.

122. Tamże, ust. 65.

123. Tamże, ust. 69-70.

124. Europejski Komitet Praw Społecznych, *Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, skarga nr 76/2012; *Panhellenic Federation of Public Service Pensioners v. Greece*, skarga nr 77/2012; *Pensioners' Union of the Athen-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece*, skarga nr 78/2012; *Panhellenic Federation of pensioners of the public electricity corporation (PAS-DEI) v. Greece*, skarga nr 79/2012; *Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece*, skarga nr 80/2012. Decyzje w sprawie wszystkich pięciu skarg podjęto 7 grudnia 2012 r.; chociaż zostały złożone przez różne organizacje, merytorycznie dotyczą tych samych kwestii, więc można je traktować łącznie.

„wzmocnionego nadzoru”, przewidzianego w rozporządzeniu nr 472/2013, który poddaje państwa otrzymujące wsparcie finansowe ściślejszej kontroli makroekonomicznej i budżetowej. W rzeczywistości nawet odniesienie do Karty Praw Podstawowych UE nie zagwarantowałoby, że państwa, których to dotyczy, nie stanęłyby wobec sprzecznych oczekiwań, wynikających odpowiednio z ich przynależności do strefy euro i ze zobowiązań na mocy Europejskiej Karty Społecznej, ponieważ nie wszystkie wymogi tej ostatniej są odzwierciedlone w Karcie Praw Podstawowych.

Jedynym skutecznym sposobem uniknięcia potencjalnych sprzeczności między ograniczeniami nakładanymi na państwa członkowskie należące do strefy euro a wymogami Europejskiej Karty Społecznej byłoby podejście prewencyjne, polegające na ocenie - przed przyjęciem środków konsolidacji budżetowej - ich wszelkich skutków dla praw społecznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej, przedstawione w lipcu 2014 r. przez przewodniczącego Junckera, zawierały zobowiązanie do zapewnienia, że przyszłe programy wsparcia i reform będą poddane ocenie skutków społecznych, stanowiącej materiał do publicznej debaty.¹²⁵ W następstwie tego zobowiązania Komisja Europejska ogłosiła w październiku 2015 r. zamiar zwrócenia większej uwagi na „sprawiedliwość społeczną nowych programów dostosowań makroekonomicznych, aby zapewnić równomierny rozkład dostosowań i chronić najbardziej wrażliwe grupy społeczne”.¹²⁶ Taka jest geneza powstania Europejskiego filaru praw socjalnych, której to inicjatywie poświęcona jest następna część niniejszego opracowania.

125. *Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych*, Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej, 15 lipca 2014 r.

126. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*, COM(2015) 600 z dnia 21.10.2015 r., str. 5.

II. Europejski filar praw socjalnych

1. Tło historyczne

Europejski filar praw socjalnych został po raz pierwszy ogłoszony 9 września 2015 r. przez przewodniczącego Komisji w orędziu o stanie Unii.¹²⁷ Następnie został formalnie przedstawiony przez Komisję w komunikacie z marca 2016 r.¹²⁸ Deklarowaną ambicją Komisji, przyświecającą przedstawieniu tej propozycji, było dążenie do „głębszej i bardziej sprawiedliwej unii gospodarczej i walutowej”,¹²⁹ oraz że konwergencja nie ograniczy się do makroekonomicznej, ale obejmie trzy duże obszary – równość szans i dostęp do rynku pracy, godziwe warunki pracy oraz odpowiednią i trwałą ochronę socjalną, w tym dostęp do wysokiej jakości podstawowych usług – obejmujące łącznie 20 obszarów polityki. Inicjatywa ta jest wstępnie adresowana do państw członkowskich strefy euro, aczkolwiek zakłada się przystąpienie do niej w przyszłości innych państw członkowskich.

W komunikacie Komisji z 8 marca 2016 r. uznano, że polityka społeczna jest całkowicie zgodna z celami rynku wewnętrznego i dążeniami do poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki, a tym samym do stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy: „Polityka społeczna [...] jest pojmowana jako czynnik produkcji zmniejszający nierówności, pozwalający tworzyć jak najwięcej miejsc pracy i umożliwiający rozwój kapitału ludzkiego Europy”.¹³⁰ Europejski filar praw socjalnych wskazuje na potrzebę postępu w tych dziedzinach życia społecznego, które są niezbędne dla zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania nierównowadze makroekonomicznej w strefie euro i tworzenia kapitału ludzkiego warunkującego konkurencyjność gospodarczą i wreszcie dobrobyt społeczeństw. Powstaje jednak pytanie, czy określenie celów społecznych jako elementu szerszego przedsięwzięcia makroekonomicznego – a więc narzędzia służącego realizacji wyższych celów a nie celu samego w sobie – nie spowoduje dewaluacji ich znaczenia.¹³¹

Po trwającym do 31 grudnia 2016 r. okresie konsultacji, Europejski filar praw socjalnych (EPSR) został zatwierdzony przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r., podczas Szczytu społecznego na rzecz sprawiedliwych miejsc pracy i wzrostu gospodarczego, który odbył się w Göteborgu. Rada Europejska, na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2017 r., zatwierdziła konkluzje szczytu w Göteborgu i określiła jako kolejne kroki „wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych na poziomie Unii i państw członkowskich, z należyтым uwzględnieniem ich odpowiednich kompetencji, oraz poparła propozycję Komisji w kwestii ‘odpowiedniego monitorowania’ filaru.

EPSR wkracza obecnie w fazę realizacji. W dniu 13 marca 2018 r., w odpowiedzi na wniosek Rady Europejskiej, opisano w komunikacie Komisji, jak będzie monitorowana realizacja EPSR.¹³² Monitoring ten obejmuje regularną ocenę państw członkowskich pod względem zatrudnienia i wyników społecznych na podstawie tabeli wyników zawierającej 35 wskaźników społecznych, edukacyjnych i dotyczących zatrudnienia, w rozbięciu na

127. Zob. też Komisja Europejska, *Program prac Komisji na 2016 r.*, COM(2015) 610 z dn. 27.10.2015 (gdzie pod nagłówkiem ‘Pogłębia i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa’ Komisja ogłasza zamiar włączenia się w rozwój „Europejskiego filaru praw socjalnych” zarówno poprzez „modernizację i likwidację luk w istniejących przepisach dotyczących polityki społecznej” jak i „identyfikując wskaźniki społeczne w szczególności w odniesieniu do koncepcji „flexicurity”, w oparciu o sprawdzone rozwiązania funkcjonujące w państwach członkowskich z myślą o większej konwergencji, w szczególności w strefie euro, w odniesieniu do funkcjonowania rynku pracy, kwalifikacji i ochrony społecznej” (str. 10-11)).

128. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Rozpoczęcie konsultacji w sprawie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych*, COM(2016) 127, 8 marca 2016 r.

129. Tamże., ust. 2.1.

130. Tamże.

131. European Anti-Poverty Network wyraziła zaniepokojenie i ubolewanie, że „priorytet nadaje się celom makroekonomicznym, ze skłonnością do *instrumentalizacji* polityki społecznej jako środka do osiągnięcia wzrostu, a nie priorytetu samego w sobie, któremu powinna służyć polityka gospodarcza” (EAPN, *Last Chance for Social Europe? EAPN Position Paper on the European Pillar of Social Rights*, wrzesień 2016 r., str. 4).

132. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego, *Monitorowanie realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych*, COM(2018) 130 z 13.03.2018 r.

wiek, płeć i wykształcenie, pogrupowanych według trzech wymiarów odpowiadających szerokim obszarom EPSR (równe szanse i dostęp do rynku pracy, dynamiczne rynki pracy i godziwe warunki pracy oraz wsparcie publiczne, ochrona socjalna i integracja społeczna). Tabela wyników społecznych powinna stopniowo wpływać na kierunki polityki makroekonomicznej w poszczególnych państwach członkowskich UE; jej celem jest „wspieranie szerszego procesu pozytywnej konwergencji”.¹³³ Tabela ta powinna w szczególności rzutować na coroczny Zbiorczy raport o zatrudnieniu oraz raporty krajowe prezentowane w ramach Europejskiego semestru, którego celem jest wspieranie konwergencji makroekonomicznej w UE.¹³⁴

2. Ocena

2.1. Znaczenie Europejskiego filaru praw socjalnych

Europejski filar praw socjalnych jest odpowiedzią na wyraźną potrzebę: zapewnienia, by - niezależnie od monitoringu pod kątem dyscypliny budżetowej w strefie euro - ocenie podlegały też wyniki jej krajów członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych w celu zapewnienia większego stopnia konwergencji w Unii gospodarczej i walutowej. Jak wskazała Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) we wcześniejszym stanowisku do EPSR, od czasu kryzysu gospodarczego i finansowego z lat 2009-2010, 28 państw członkowskich UE albo oddala się od siebie, albo następuje ich konwergencja w kierunku niższych standardów ochrony w wielu dziedzinach (równia pochyła w stronę pogłębiającego się ubóstwa); innymi słowy, jeśli nie zostaną podjęte pozytywne działania w celu większej konwergencji w stronę wyższych standardów, nałożone na państwa członkowskie UE obostrzenia makroekonomiczne będą zagrożeniem dla części *acquis* UE w dziedzinie społecznej.¹³⁵ Odnosząc się do tzw. mechanizmów ‘miękkich’, dostępnych od uruchomienia w 1997 r. Europejskiej strategii zatrudnienia mającej wesprzeć konwergencję w polityce społecznej państw (obecnie zmodyfikowanej w ramach strategii Europe 2020) MOP zauważyła, że [niezadowalające wyniki (przynajmniej w dziedzinie konwergencji społecznej i w zatrudnieniu) sugerują, że problemu rozbieżności nie da się rozwiązać zakładając, że poszczególne polityki będą zmierzały do osiągnięcia wspólnych celów. Miękką konwergencja może się okazać nieskuteczna, jeśli nie będzie zbudowana na wspólnym dla wszystkich państw członkowskich fundamencie].¹³⁶

EPSR, jak na wstępie wyjaśniła Komisja, powinien stanowić zabezpieczenie przed ryzykiem rozbieżności w standardach społecznych i równaniem w dół w całej Unii. Powinien zatem „stać się ramami odniesienia umożliwiającymi monitorowanie zatrudnienia i sytuacji społecznej w uczestniczących państwach członkowskich, przeprowadzanie reform na szczeblu krajowym oraz w szczególności ukierunkowanie nowej konwergencji w strefie euro”.¹³⁷

Europejski filar praw socjalnych może pomóc przywrócić równowagę między gospodarczymi i społecznymi elementami konstrukcji Unii Europejskiej. W szczególności, w opisanym powyżej Europejskim semestrze koordynacji polityki, EPSR powinien skłonić Komisję do poświęcenia większej uwagi priorytetem społecznym i postawienia ich na równi z głównymi celami ekonomicznymi rocznego cyklu zarządzania gospodarczego.¹³⁸ W związku z powyższym, w komunikacie z marca 2018 r. oceniającym postępy w kwestii reform strukturalnych oraz zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korekty, a także na podstawie dogłębnych przeglądów,¹³⁹ Komisja – odnosząc się do przyjęcia Europejskiego filaru praw socjalnych – stwierdza: „Najważniejszą informacją w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2018 r. jest konieczność wdrażania zasad, na jakich opiera się filar, by realizować odnowiony proces konwergencji na rzecz lepszych warunków życia i pracy w całej UE. Wymaga to sprawiedliwych i dobrze funkcjonujących rynków pracy oraz nowoczesnych

133. Tamże, str. 3.

134. Zob. Propozycja dotycząca Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich, COM(2017) 677 z dnia 22.11.2017.

135. Zob. ILO, *Building a Social Pillar for European Convergence*, Geneva, 2016, str. 23 [gdzie stwierdza się, że badane przez jakiś czas tendencje wskazują albo na znaczne zróżnicowanie pomiędzy państwami (np. w kwestii bezrobocia) lub, co gorsza, konwergencja w stronę efektów niepożądanych (zwiększenie nierówności dochodowych). Zjawiska te są w znacznej mierze funkcją polityki i sytuacji danego kraju, jednak konsekwencje dystrybucyjne wynikające z braku działania politycznego na szczeblu krajowym a także unijnym mogą być poważne].

136. ILO, *Building a Social Pillar for European Convergence*, op. cit., str. 31. W tej kwestii por. O. De Schutter i S. Deakin (red), *Social Rights and Market Forces. Is the open method of coordination of social and employment policies the future of social Europe?* (Bruksela, Bruylant, 2005 r.).

137. Pierwszy wstępny zarys Europejskiego filaru praw socjalnych, stanowiący Załącznik do cytowanego wyżej komunikatu Komisji, *Rozpoczęcie konsultacji w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych*.

138. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Monitorowanie realizacji europejskiego filaru praw socjalnych, COM(2018) 130 z dnia 13.3.2018 r. str. 3.

139. Komunikat dotyczący oceny postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji (COM(2018) 120 z dnia 7.3.2018 r.).

systemów kształcenia i szkolenia, które zapewnią ludziom umiejętności odpowiadające potrzebom rynku pracy. W parze z tym powinny iść trwałe i odpowiednie systemy zabezpieczenia społecznego. W opublikowanych dzisiaj sprawozdaniach krajowych analizuje się, w jaki sposób państwa członkowskie realizują trzy założenia filaru: równe szanse i dostęp do zatrudnienia, sprawiedliwe warunki pracy oraz ochrona i integracja społeczna. Zapewnienie odpowiednich umiejętności, utrzymujące się różnice w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn, duża segmentacja rynków pracy oraz duże ryzyko ubóstwa pracujących, niewielki wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa, powolny wzrost wynagrodzeń i nieskuteczny dialog społeczny to obszary budzące szczególne obawy w przypadku niektórych państw członkowskich UE. Aby móc ocenić dokonania państw członkowskich z perspektywy porównawczej, w sprawozdaniach krajowych korzysta się również z przeprowadzanych analiz porównawczych dotyczących zasiłków dla bezrobotnych, aktywnych polityk rynku pracy i dochodu minimalnego”.¹⁴⁰

Analiza wzrostu gospodarczego za 2018 r. i dokonana przez Komisję ocena sprawozdań krajowych wykazują, że EPSR wyraźnie oddziałuje na proponowaną ocenę. Komisja więc dąży do zapewnienia, by “konwergencja w kierunku lepszych wyników społeczno-ekonomicznych, odporności społecznej i sprawiedliwości stanowiła zasadniczy element działań na rzecz wzmocnienia i dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej”.¹⁴¹ Jeżeli starania te będą kontynuowane, EPSR może stopniowo doprowadzić do ustalenia przez Unię wiążących celów w zakresie ograniczenia ubóstwa i nierówności; do ich wprowadzenia w życie mogłyby posłużyć mechanizmy podobne do uzgodnionych zaleceń makroekonomicznych dotyczących rocznego deficytu i wielkości długu publicznego.

Ponadto, Europejski filar praw socjalnych i ‘proces konwergencji’, któremu ma służyć, mogą skutkować uznaniem potrzeby nowych inicjatyw legislacyjnych Unii Europejskiej. Na przykład Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) zaproponowała dyrektywę dotyczącą dochodu minimalnego, opartą na zaleceniu Rady 92/441/EWG w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej,¹⁴² która obligowałaby wszystkie państwa członkowskie do ustawowego określenia odpowiedniego dochodu minimalnego zgodnie z ustalonymi kryteriami związanymi z kosztami utrzymania.¹⁴³ Może to być konieczne dla zapewnienia konwergencji w obszarze, który wydaje się być mocno zróżnicowany: MOP stwierdziła, że chociaż gwarancja dochodu minimalnego na odpowiednim poziomie powinna chronić beneficjentów przed ryzykiem ubóstwa, to w niektórych państwach członkowskich, takich jak Bułgaria, Łotwa, Polska czy Rumunia, [gwarantowany dochód minimalny na osobę jest poniżej 30 procent mediany dochodu krajowego, czyli znacznie poniżej progu zagrożenia ubóstwem (w UE określonego na poziomie 60 procent mediany dochodu krajowego)].¹⁴⁴

EPSR może też zachęcić państwa członkowskie UE do podjęcia działań, w ramach ich własnych kompetencji, w celu realizacji podjętych zobowiązań, przyczyniając się w ten sposób do osiągnięcia konwergencji w realizacji podstawowych praw społecznych. Tak naprawdę większość zasad wymienionych w EPSR odnosi się do obszarów, w których Unii nie przyznano uprawnień legislacyjnych, lub gdzie uprawnienia te są dzielone między UE a państwa członkowskie. Przykładem może być określenie warunków, na jakich ustalana jest wysokość płacy minimalnej. Przyznając, choć nie wprost, że to brak wzrostu płacy minimalnej w niektórych państwach (zwłaszcza w Niemczech) wraz ze wzrostem wydajności jest główną przyczyną nierównowagi makroekonomicznej w UE i zagrożeń związanych ze zróżnicowaniem w tym względzie państw członkowskich,¹⁴⁵ Komisja zaproponowała, by jedną z zasad EPSR było, że:

Każda praca winna być sprawiedliwie wynagradzana, zapewniając zatrudnionemu przyzwoity poziom życia. Płacę minimalną należy ustalać w sposób przejrzysty i przewidywalny tak, aby zapewnić dostęp do zatrudnienia i motywację do poszukiwania pracy. Płace powinny być skorelowane z wydajnością, po konsultacji z partnerami społecznymi i zgodnie z krajową praktyką.¹⁴⁶

Zapewnia to obecnie Zasada 6 EPSR (Płace), która mówi, że:

140. Tamże, str. 3

141. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego, Monitorowanie realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych, COM(2018) 130 z dnia 13.3.2018 r., str. 5.

142. Dz.U. L 245, 26 sierpnia 1992 r., str. 46 [zalecenie, by państwa członkowskie UE ‘uznały’ podstawowe prawo osoby do wystarczających środków oraz pomocy społecznej pozwalającej jej żyć w sposób zgodny z ludzką godnością jako element kompleksowych i konsekwentnych dążeń do przezwyciężenia wykluczenia społecznego’ i mając powyższe na uwadze dostosowały swe systemy ochrony społecznej do zasad i wytycznych zawartych w zaleceniu].

143. EAPN, *Last Chance for Social Europe? EAPN Position Paper on the European Pillar of Social Rights*, op. cit.

144. ILO, *Building a Social Pillar for European Convergence*, op. cit., str. 41.

145. ILO, *Building a Social Pillar for European Convergence*, op. cit., str. 35-39.

146. Tamże

Należy zadbać o odpowiednie płace minimalne, tak by zapewnić zaspokojenie potrzeb pracownika i jego rodziny w świetle krajowych warunków ekonomicznych i społecznych, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do zatrudnienia i motywacji do poszukiwania pracy. Należy zapobiegać ubóstwu pracujących.

EPSR może zatem ułatwić Unii ingerencję w obszary pozostające dotychczas w wyłącznej gestii państw członkowskich, w celu złagodzenia skutków konkurencji regulacyjnej¹⁴⁷, u podstaw której leży dumping socjalny.¹⁴⁸

To wszystko są ważne korzyści związane z przyjęciem Europejskiego filaru praw socjalnych. Są jednak dwa obszary, w którym możliwy jest postęp. Po pierwsze, EPSR można włączyć do nowelizowanej wersji Oceny skutków, nad którą pracuje obecnie Komisja Europejska i dopilnować, by wzmocnione w ten sposób oceny skutków były przygotowywane w odniesieniu do działań w ramach reform strukturalnych zalecanych państwom członkowskim otrzymującym pomoc finansową. Po drugie, sam EPSR mógłby być wyraźniej oparty na prawach i uwzględniać Europejską Kartę Społeczną. Te dwa obszary są omówione poniżej.

2.2. Rola podstawowych praw społecznych w ocenie skutków

EPSR może w przyszłości stanowić ramy do oceny skutków programów stabilizacyjnych lub programów konwergencji przedstawionych przez państwa członkowskie oraz zaleceń skierowanych do tych państw (zarówno programy jako i zalecenia zostały przyjęte w ramach Europejskiego semestru), a także programów dostosowawczych wynegocjowanych z krajami otrzymującymi pomoc finansową. Polityczny konsensus w kwestii zestawu celów uznanych za pożądane przez EPSR umożliwiłby przygotowanie oceny skutków dającej pewność, że działania będące przedmiotem oceny służą realizacji tych celów. Ocena skutków nie jest wprawdzie celem samym w sobie, może wszakże sprzyjać poprawie sprawozdawczości oraz zapewnić, że podejmowane działania w większym stopniu będą uwzględniać kwestię praw społecznych.

Rola oceny skutków w procesie stanowienia prawa i polityki UE wzrasta od 2002 r., kiedy to ocena taka stała się częścią systemu działań ustawodawczych¹⁴⁹. Z kolei agenda 'Lepsze stanowienie prawa' rozszerzyła ocenę na inne inicjatywy legislacyjne. Od roku 2015 jakość ocen skutków jest skrupulatnie badana przez niezależny organ w postaci Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, w skład której wchodzi osoby spoza instytucji unijnych, a której zadaniem jest [weryfikacja głównych ocen i skuteczności obowiązujących aktów prawnych poprzez wydanie bezstronnej opinii opartej na wszechstronnej znajomości odpowiednich metod analitycznych.]¹⁵⁰

Prawa podstawowe stopniowo odgrywają coraz większą rolę w ocenie skutków. Przedstawione w 2005 r. wytyczne do sporządzania ocen już odnosiły się do potencjalnego wpływu możliwych decyzji politycznych na gwarancje zawarte w Karcie.¹⁵¹ W dokumentach wewnętrznych Komisji z lat 2009-2011 rola praw podstawowych w ocenie skutków jest jeszcze mocniej wyartykułowana.¹⁵² Zawarte w tych dokumentach wytyczne dla służb Komisji dotyczą wyłącznie propozycji legislacyjnych składanych przez Komisję. Natomiast narzędzia opracowane w ramach agendy 'Lepsze stanowienie prawa' dotyczą zarówno aktów ustawodawczych jak i innych przepisów, niezależnie od tego, czy chodzi o nowe dokumenty, czy o nowelizację istniejących. W narzędziach tych lepiej są teraz zawarte prawa podstawowe i (na użytek zewnętrznego wymiaru działań UE) prawa człowieka.¹⁵³

147. Artykuł 156 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który wymienia obszary, w których Komisja „zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań”, nie odnosi się w sposób wyraźny do płac (choć zawiera ogólniejsze odniesienia do prawa pracy). Art. 153 (5) TFEU w sposób zamierzony wyłącza „wynagrodzenia” z obszarów, w których Unia „wspiera i uzupełnia działania Państw Członkowskich” mając na względzie osiągnięcie celów polityki społecznej wymienionych w Art. 151 TFEU (gdzie znajduje się „poprawa warunków życia i pracy”).

148. Dumping socjalny oznacza tu wybór przez pracodawcę takiego zestawu zasad mających chronić pracowników, który pozwala mu na ponoszenie niższych kosztów niż potencjalni konkurenci działający na tym samym rynku. Pojęcie to jest często używane w innych znaczeniach, od świadomego naruszania przez pracodawcę prawa w celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej po praktyki z dziedziny warunków pracy i płacy zgodne z obowiązującym prawem, a jedynie będące odbiciem różnic w poziomie wydajności pracy i nie zakłócających konkurencji. Omówienie tych różnych definicji można znaleźć w D. Vaughan-Whitehead, *EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar, Cheltenham, 2003, str. 325-327. Przekonywujący argument za tym, by UE prowadziła politykę płacy minimalnej zawiera D. Vaughan-Whitehead, „Towards an EU minimum wage policy?”, w D. Vaughan-Whitehead (red), *The Minimum Wage Revisited in an Enlarged EU*, International Labour Office, Genewa, 2010.

149. Komisja Europejska, Komunikat dot. oceny skutków, 5 czerwca 2002 r., COM(2002) 276 final.

150. Odpowiedzi UE na listę kwestii zgłoszonych w związku ze wstępnym raportem złożonym zgodnie z Art. 35 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (CRPD/C/EU/Q/1/Add.1, 8 lipca 2015), ust. 26.

151. Zob. SEC(2005)791, 15.6.2005 r.

152. Zob. także: SEC(2009) 92 z dnia 15.1.2009 r. oraz SEC(2011) 567 z dnia 6.5.2011 r. Ten drugi jest Dokumentem roboczym służb Komisji z wytycznymi do uwzględniania praw podstawowych w ocenach skutków.

153. Są one wyraźnie wymienione w 'Zestawie narzędzi' do lepszego stanowienia prawa, w którym są narzędziem #24. Ponadto, ponieważ nie od wszystkich służb Komisji można oczekiwać, że będą w pełni świadome kwestii związanych z prawami podstawowymi, a tym samym że będą w stanie odpowiedzieć na te pytania w bardziej złożonych przypadkach, w wytycznych wyraźnie sugeruje się zasięgnięcie porady Służby Prawnej Komisji (TS) lub DG Wymiar Sprawiedliwości i Konsumenci (JUST) (lub DG Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Włączenie Społeczne (EMPL) w odniesieniu do osób niepełnosprawnych).

Pomimo tego znaczącego postępu nadal istnieje sporo niedociągnięć i nadal istnieje rozbieżność między zmianą polegającą na uwzględnianiu kwestii sprawiedliwości społecznej w programach reform a oceną ich skutków w oparciu o prawa społeczne:

(i) Włączenie praw podstawowych do oceny skutków nie spowodowało zmiany jej zasadniczej struktury, która nadal oparta jest na podziale na skutki ekonomiczne, społeczne i wpływ na środowisko. Pomimo stosownych wniosków składanych przez Parlament Europejski,¹⁵⁴ Komisja wielokrotnie stwierdzała, że nie będzie dokonywać *odrębnej* oceny oddziaływania na prawa człowieka, niezależnie od oceny skutków społeczno-gospodarczych i wpływu na środowisko. To tak zwane 'podejście zintegrowane' pozwala na włączenie oddziaływania na prawa podstawowe do szerszego zbioru uwzględnianych kwestii i w ogólnej ocenie przedkładanej decydentom zrównoważyć pewne skutki negatywne (jak np. ograniczenie swobód obywatelskich lub świadczenia pewnych usług publicznych) pozytywnymi skutkami na innych poziomach (np. dla wzrostu gospodarczego i spójności społecznej).¹⁵⁵

(ii) **Obecny sposób dokonywania oceny skutków nie zapewnia w wystarczającym stopniu włączenia praw podstawowych do głównego nurtu procesu decyzyjnego UE:** empiryczna analiza ocen skutków z punktu widzenia ich przydatności dla różnych horyzontalnych „agend włączania w główny nurt polityki” stwierdza, że oceny te nie poświęcają jednakowej uwagi sześciu celom włączania w główny nurt polityki, o których mowa w TFEU¹⁵⁶: Chociaż badanie systemu ocen skutków skupia się głównie na kwestiach społecznych i ochrony środowiska - czytamy w opracowaniu - prawa podstawowe są czymś w rodzaju kategorii horyzontalnej *ad hoc*.¹⁵⁷ Na 35 zbadanych ocen skutków (w latach 2011-2013), prawa podstawowe uwzględniono w dziewiętnastu, a w żadnym z przypadków, w których zostały pominięte, nie podano uzasadnienia tego faktu. Tę stosunkowo marginalną rolę praw podstawowych w ocenach skutków (na pewno w porównaniu z rozważaniami ekonomicznymi na temat obciążeń regulacyjnych dla firm, ale także z pozostałymi 'celami głównego nurtu' wymienionymi w TFEU, może wyjąwszy kwestie płci i niedyskryminacji) potwierdzają ustalenia Rady ds. Oceny Skutków (IAB), która od 2007 roku bada, jakimi kwestiami zajmują się te oceny i przyjmuje zalecenia mające na celu poprawę tego procesu; wygląda na to, że o ile średnio 80 procent raportów IAB rocznie zawiera uwagi na temat oceny skutków ekonomicznych, o tyle tylko 10 procent raportów zawiera zalecenia odnoszące się do praw podstawowych.¹⁵⁸

(iii) **Zalecenia dla służb Komisji dotyczące przygotowania składników oceny skutków odnoszących się do praw podstawowych**¹⁵⁹ **powołują się prawie wyłącznie na Kartę Praw Podstawowych**, jak gdyby

154. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie przestrzegania Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji – metodologia systematycznej i ścisłej kontroli (2005/2169(INI)), OP 11 (w której Parlament „zwraca się do Komisji, aby przemyślała swoją decyzję o podziale rozważań na temat Praw Podstawowych w ocenie wpływu na trzy kategorie: skutki gospodarcze, społeczne oraz wpływ na środowisko i aby stworzyła osobną kategorię 'skutki w odniesieniu do praw podstawowych', ponieważ tylko w ten sposób można zapewnić rozważenie wszystkich aspektów praw podstawowych”).

155. Stanowisko takie nie jest bezzasadne i jest też argumentem za tym, by tak rozumiana ocena skutków nie zastąpiła skrupulatnej, opartej na analizie prawnej kontroli zgodności. W tej kwestii Komisja zauważa (zdaniem autora słusznie), że „ocena wpływu nie może funkcjonować i nie funkcjonuje jako kontrola praw podstawowych. Ocena wpływu nie może zastąpić kontroli prawnej. Reasumując, kontrola pod kątem praw podstawowych może zostać przeprowadzona jedynie w ramach oceny prawnej, na podstawie jasno sformułowanego tekstu projektu legislacyjnego. Chociaż ocena wpływu jako taka nie może zastąpić kontroli w zakresie praw podstawowych, Komisja uznaje, że w jej ramach można przeprowadzić pewne działania wstępne, przygotowujące grunt do kontroli wniosków legislacyjnych pod kątem przestrzegania praw podstawowych (Komunikat Komisji *Sprawozdanie z praktycznego stosowania metodologii zapewniającej systematyczną i ścisłą kontrolę przestrzegania Karty Praw Podstawowych* op. cit. str. 7)

156. Poza prawami podstawowymi, cele te to: równość kobiet i mężczyzn (Art. 8 TFEU), wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczanie wykluczenia społecznego a także wysoki poziom kształcenia, szkolenia i ochrona zdrowia ludzkiego (przewidziane w tzw. 'postanowieniach poziomych' w Art. 9), niedyskryminacja ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (Art. 10), integracja polityki ochrony środowiska dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju (Art. 11) oraz ochrona konsumentów (Art. 12).

157. S. Smismans, R. Minto, „Are integrated impact assessments the way forward for mainstreaming in the European Union?”, *Regulation & Governance* (2016), str. 2. W badaniu zauważono również, że [choć układ instytucjonalny IIA (zintegrowanej oceny wpływu) uwzględnia te sześć celów głównego nurtu, innym celom poświęca się co najmniej tyle samo uwagi. Tak naprawdę to ocena skutków gospodarczych oraz obciążeń regulacyjnych dominują w konstrukcji systemu IIA, mimo że żadne z nich nie są ujęte w traktatach jako konstytucyjne cele horyzontalne] (*tamże*).

158. *Tamże*, str. 15. Autorzy opracowania przypisują ten stan rzeczy temu, że system praw podstawowych UE jest pomyślany głównie jako gwarancja negatywna, mająca zapewnić, że UE nie będzie wpływać negatywnie na prawa podstawowe, a nie jako pozytywny system aktywnie promujący te wartości na poziomie politycznym. W związku z tym, wytyczne operacyjne dotyczące praw podstawowych zawarte w ocenie skutków mają być sygnałem alarmowym, gdy interwencja polityczna miałaby negatywny wpływ na prawa podstawowe, zamiast aktywnie wykorzystywać oceny skutków do definiowania celów nowych inicjatyw politycznych pozytywnie wpływających na prawa podstawowe; *tamże*, str. 13 (cytat z O. De Schutter, „Mainstreaming Human Rights in the European Union”, w Ph. Alston, O. De Schutter (red.), *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Oxford, Hart, 2005, str. 37-72).

159. Wytyczne operacyjne w sprawie uwzględniania praw podstawowych w dokonywanych przez Komisję ocenach skutków, SEC(2011) 567 z dnia 6.5.2011 r.

prawa, swobody i zasady skodyfikowane w Karcie były jedynymi prawami podstawowymi uznanymi w porządku prawnym UE. Oceny skutków w przyszłości powinny wyjść poza odniesienia jedynie do Europejskiej Karty Praw Podstawowych i włączyć cały wachlarz praw społecznych zagwarantowanych w międzynarodowym prawie dotyczącym praw człowieka, w tym zwłaszcza Europejską Kartę Społeczną Rady Europy. Przygotowanie takich ocen skutków z uwzględnieniem Europejskiej Karty Społecznej byłoby też chyba zgodne ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, w myśl którego (jak to ujął komisarz M. Thijsssen odpowiadając w jej imieniu na interpelację w Parlamencie) jest ważne, by państwa członkowskie wdrażające reformy działały zgodnie z Europejską Kartą Społeczną.¹⁶⁰

(iv) **Brak jest ustalonych procedur zapewniających realny udział związków zawodowych i innych uczestników społeczeństwa obywatelskiego w projektowaniu i realizacji takich programów lub przy weryfikacji planów programów, jeśli zawierają one negatywne skutki dla praw społecznych.** Rozporządzenie (UE) nr 472/2013 ustanawia już pewne wymogi proceduralne związane z oceną skutków planowanych działań: rtykuł 6 stanowi, że obowiązkiem Komisji Europejskiej jest ocena zdolności obsługi długu państwowego, Artykuł 8 z kolei mówi, że państwo objęte wzmocnionym nadzorem „przygotowując swój projekt programu dostosowań makroekonomicznych (...) konsultuje się z partnerami społecznymi i odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aby przyczynić się do osiągnięcia porozumienia co do jego treści”. Do tej pory wymogi te są, ogólnie rzecz biorąc, ignorowane.

(v) **Nie poddano systemowej ocenie wpływu na prawa społeczne** różnych działań podjętych wskutek kryzysu zadłużenia państwowego. Co więcej, zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące oceny skutków nadal sugerują, że oceny takie nie są *a priori* konieczne w dziedzinie zarządzania gospodarczego, włącznie z zaleceniami, opiniami i programami dostosowawczymi, ponieważ (jak się twierdzi) za takimi „konkretnymi procesami stoją dotyczące danego kraju analizy”.¹⁶¹ Trudno to raczej pogodzić z politycznymi wytycznymi przewodniczącego Junckera dla nowej Komisji Europejskiej z lipca 2014 roku, w których zobowiązał się zapewnić, że przyszłe programy pomocowe i reformy będą przedmiotem oceny z punktu widzenia skutków społecznych i poddawane społecznej debacie.¹⁶² W następstwie tego zobowiązania, Komisja Europejska faktycznie ogłosiła zamiar zwrócenia większej uwagi na [sprawiedliwość społeczną nowych makroekonomicznych programów dostosowawczych w celu zapewnienia sprawiedliwego rozłożenia dostosowań i ochrony najsłabszych w społeczeństwie] i zaproponowała kilka ulepszeń w tym względzie.¹⁶³ I rzeczywiście, nowemu pakietowi pomocy finansowej przyznanemu Grecji w sierpniu 2015 r. – trzeciemu z rzędu pakietowi ratunkowemu – towarzyszyła ocena skutków społecznych pokazująca „jak przy konstruowaniu stabilizacyjnego programu pomocowego uwzględniono czynniki społeczne”.¹⁶⁴ To jednak nadal jest dość odległe od prawdziwie opartej na prawach oceny skutków, uwzględniającej pełny zakres podstawowych praw społecznych.

2.3. Europejski filar praw socjalnych a ‘prawa’ społeczne

W zasadniczej części EPSR jest rozwinięciem praw już istniejących, stanowiących dorobek prawny UE, w celu doprecyzowania ich znaczenia (i zwiększenia w ten sposób ich skuteczności) w aktualnym kontekście ekonomicznym, albo też w celu podniesienia do rangi ‘zasady’ gwarancji określonej w unijnym prawodawstwie wtórnym. Oto dwa przykłady:

- ▶ Zasada 7(a) („Pracownicy mają prawo otrzymać w momencie nawiązania stosunku pracy pisemną informację o ich prawach i obowiązkach wynikających ze stosunku pracy, w tym w trakcie okresu próbnego.”) jest dalej idącą niż ochrona wynikająca z przepisów unijnego prawa. Mimo że informacja na

160. Odpowiedź udzielona w dniu 30 kwietnia 2015 r. w imieniu Komisji Europejskiej przez komisarza M. Thijssena na interpelację o wpływ programów reform na prawa socjalne (a dokładniej na spadek wynagrodzeń w Hiszpanii) zgłoszoną przez P. Iglesiasa (GUE/NGL) 6 marca 2015 r., P-003762-15).

161. Zob. Narzędzia lepszego stanowienia prawa, narzędzie #9: Kiedy potrzebna jest ocena skutków?, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_5_en.htm

162. J.-C. Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission*, Strasbourg, 15 lipca 2014 r.

163. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Banku Centralnego w sprawie kroków zmierzających do pełnego urzeczywistnienia Unii gospodarczej i walutowej*, COM(2015)600 wersja ostateczna z dnia 21 października 2015 r., s. 5. Zob. również *Program prac Komisji Europejskiej na rok 2016*, COM(2015)610 wersja ostateczna z dnia 27 października 2015 r. (w którym pod tytułem: „Pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa” Komisja po raz pierwszy odnosi się do swojego zamiaru przyczynienia się do rozwoju Europejskiego filaru praw socjalnych, między innymi poprzez „identyfikację wskaźników społecznych, w szczególności w odniesieniu do koncepcji flexicurity, w oparciu o sprawdzone rozwiązania funkcjonujące w państwach członkowskich, z myślą o większej konwergencji, szczególnie w strefie euro, w odniesieniu do funkcjonowania rynku pracy, umiejętności i ochrony socjalnej” (s. 10)).

164. Dokument roboczy służb Komisji, *Ocena skutków socjalnych Nowego programu stabilizacyjnego dla Grecji*, SWD(2015) 162, 19 sierpnia 2015 r.

piśmie o rodzaju stosunku pracy wydaje się dość podstawowym zabezpieczeniem przed nadużyciami, obowiązujące w tej materii prawo unijne nie odnosi się konkretnie do zatrudnienia na okres próbny i wymaga podania takiej informacji przed upływem dwóch miesięcy stosunku pracy, a nie w momencie jego nawiązania.¹⁶⁵

- ▶ Zasada 10 EPSR dotycząca zdrowego, bezpiecznego i dobrze dostosowanego środowiska pracy jest także postrzegana jako „wykraczająca poza obowiązujące prawo unijne, gdyż dąży do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony pracownika przed zagrożeniami dla jego zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Wzywa zatem państwa członkowskie i pracodawców do spełnienia nie tylko minimalnych wymogów określonych w aktach prawnych UE, ale do dążenia do takiego środowiska pracy, w którym nie będzie dochodziło do wypadków, zwłaszcza śmiertelnych.”¹⁶⁶ Ta zasada, przynajmniej na pierwszy rzut oka, wydaje się rozszerzać wymóg stworzenia odpowiednich warunków w miejscu pracy nie tylko, by chronić osoby z niepełnosprawnością przed dyskryminacją (o czym mówi Dyrektywa o równych szansach w zatrudnieniu¹⁶⁷), ale także w sensie bardziej ogólnym, by przystosować każde miejsce pracy do potrzeb zawodowych danego pracownika.

Takie dążenia do aktualizacji istniejącego prawa, czy też określenia nowych zasad w zmieniającej się gospodarce, należy uznać za postęp. Na przykład:

- ▶ Jeśli chodzi o ubezpieczenia społeczne, Zasada 12 (Ochrona socjalna) stanowi, że „Bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.” Należy to odczytywać jako próbę objęcia tą zasadą także pozastandardowych umów o świadczenie pracy (wykraczających poza klasycznie rozumianą ‘umowę o pracę’ z pracownikiem najemnym), które, jak zauważa Komisja, są coraz powszechniejsze na obecnym ranku pracy.¹⁶⁸ A chociaż zapewnienie systemu ubezpieczeń społecznych na poziomie krajowym leży w gestii państw członkowskich, na podstawie Artykułu 153 (2) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFEU), Unia może podjąć działania (włącznie z przyjęciem dyrektywy określającej wymogi minimalne) w obszarze zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracownika. Zalecenie Rady 92/44/EEC z 27 lipca 1992 r. o konwergencji celów ochrony socjalnej i polityki państw w tej dziedzinie¹⁶⁹ mówi, że państwa członkowskie UE powinny „zatrudnionym, którzy przestają pracować z końcem swego życia zawodowego lub są zmuszeni przerwać pracę z powodu choroby, wypadku, macierzyństwa, niezdolności do pracy lub bezrobocia, zapewnić dochód zastępczy, w postaci zryczałtowanego świadczenia bądź też świadczenia wyliczonego w proporcji do ich zarobków z okresu zatrudnienia – taki, który w rozsądnych granicach pozwoli im zachować dotychczasowy poziom życia, zgodnie z ich uczestnictwem w stosownych systemach zabezpieczenia społecznego”, a także „zbadać możliwość wprowadzenia lub/ oraz rozwinięcia odpowiednich zabezpieczeń społecznych dla samozatrudnionych”; w ten sposób Zasada 12 EPSR rozszerza ‘prawo’ do ochrony socjalnej poza istniejący konsensus co do jego zakresu, a Komisja proponuje Radzie przyjęcie nowego zalecenia w tej materii jako elementu Pakietu sprawiedliwości społecznej, którego celem jest m.in. wdrożenie EPSR. Podobnie, o ile Dyrektywa 2010/41/EU w sprawie stosowania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet pracujących w systemie samozatrudnienia¹⁷⁰ przyznaje prawo do co najmniej czternastotygodniowego urlopu macierzyńskiego i świadczeń, o tyle nie obejmuje innych określonych w ubezpieczeniu społecznym ryzyk. Dla odróżnienia, Zasada 12 EPSR zmierza do rozszerzenia „prawa do ochrony socjalnej” i *wszystkich jej składowych* na pracowników samozatrudnionych.
- ▶ W kwestii dostępu do niezbędnych usług Zasada 20 wykracza zapewne poza artykuł 36 Karty Praw Podstawowych (stanowiący, że UE uznaje i honoruje zasady dostępu do usług użyteczności publicznej według prawa i zwyczajów panujących w poszczególnych państwach, zgodnie z TFEU), jako że uznaje, iż każdy ma prawo „dostępu do podstawowych usług dobrej jakości, w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej” a następnie dodaje, że „Osoby potrzebujące otrzymają wsparcie w zakresie dostępu do tych usług.”

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

166. SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018 r., str. 49.

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

168. SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018 r., str. 60.

169. Dz.U. L 245 z dnia 26.8.1992 r., str. 49.

170. Dyrektywa 2010/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek, Dz.U. L 180, 15.7.2010 r., str. 1.

Wkładem EPSR w tym zakresie powinny być lepsze wytyczne dla państw członkowskich w kontekście uruchamiania świadczeń socjalnych (zasiłków dla bezrobotnych i pomocy społecznej) promowanej od drugiej połowy lat 90. ubiegłego wieku przez Europejską strategię zatrudnienia (Ramka nr 2). Zasada 13 (Świadczenia dla bezrobotnych) wyjaśnia, co należy do obowiązków publicznych służb zatrudnienia i uzupełnia w tym zakresie zalecenie Komisji z 2008 r. o aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy.¹⁷¹ Podobnie Zasada 14 (Minimalny dochód), nie tylko przewiduje prawo każdego, kto nie dysponuje wystarczającymi środkami, do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach, lecz mówi też, że „W przypadku osób zdolnych do pracy świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownego) włączenia się do rynku pracy”. Uzupełnia to zalecenie Rady (92/441/EEC o wspólnych kryteriach dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w systemach opieki społecznej, potocznie zwanym „zaleceniem o dochodzie minimalnym”.¹⁷² Jest oczywiste, że z aktywizacją wiąże się kolejne wyzwania z punktu widzenia ochrony fundamentalnych praw społecznych. Przykładem mogą być dyskusje na temat, co jest ‘odpowiednią’ ofertą pracy, którą korzystający ze świadczeń dla bezrobotnych lub pomocy społecznej powinien być zobowiązany przyjąć, albo o tym jaka jest odpowiednia wysokość świadczeń socjalnych. Komentarz do Zasady 13 mówi na przykład, że „ważnym elementem stanowiącym zachętę do podjęcia pracy jest taka konstrukcja świadczenia, która jest spójna z innymi świadczeniami i zachowuje zachęty do podjęcia pracy. W ten sposób unika się sytuacji uwięzienia korzystających ze świadczeń w pułapce bezczynności. Zachęty takie mogą mieć formę wymogu, by osoba otrzymująca świadczenie miała obowiązek korzystania z usług służb zatrudnienia, co w połączeniu z innymi usługami wspomagającymi może ułatwić powrót na rynek pracy”.¹⁷³

Ramka nr 2. ‘Aktywizacja’ świadczeniobiorców w państwach członkowskich UE

Aktywizacja pobierających świadczenia socjalne, w tym zasiłki dla bezrobotnych, była reakcją europejskich państw dobrobytu na trzy rodzaje presji. Globalizacja konkurencji stawia pod znakiem zapytania zdolność państwa do utrzymania dobrobytu na osiągniętym wcześniej poziomie. Skutkiem zmian technologicznych jest erozja umiejętności, co stwarza konieczność regularnego przekwalifikowywania pracowników w ciągu ich życia zawodowego, jeśli chce się utrzymać (albo poprawić) wydajność. Stale trzeba odbudowywać umiejętności tak, by pracownicy byli w stanie sprostać wyzwaniom technologicznym. I wreszcie, w ciągu ostatnich 50 lat znacznie wzrosła spodziewana długość życia. To jest szczególnym obciążeniem dla systemów emerytalnych, jako że zmniejsza się stosunek osób zawodowo czynnych do ludności ogółem. Przykładowo, w 27 krajach Unii Europejskiej przewidywana długość życia w momencie narodzin wynosiła w 2009 r. średnio 79,7 lat, przy nieco wyższym wskaźniku dla kobiet (82,6 lat) niż dla mężczyzn (76,7 lat), choć różnica ta stopniowo maleje. Tylko w okresie 2002-2009 spodziewana długość życia kobiety wzrosła o 1,7 lat, a mężczyzn o 2,1 lat. Jednocześnie w ciągu ostatnich dziesięcioleci mamy do czynienia ze spadkiem dzietności. I chociaż w ostatnich latach nastąpił lekki jej wzrost, to wskaźnik dzietności wynoszący 1,59 żywych urodzeń na kobietę w 2009 r. nadal znacznie odbiega od poziomu zastępowalności pokoleń wynoszącego 2,1.¹⁷⁴ Innymi słowy, gdyby nie migracja, ludność UE zmniejszałaby się, nawet przy wzroście spodziewanej długości życia; społeczeństwo się starzeje, proporcja osób w wieku produkcyjnym do osób, które przekroczyły 65 rok życia gwałtownie maleje.¹⁷⁵

W takim to kontekście należy oceniać zmiany dokonujące się w sposobie organizacji świadczeń socjalnych w Europie. W końcu ubiegłego i na początku obecnego stulecia kilka państw członkowskich UE rozpoczęło reformy, których celem jest ‘aktywizacja’ polityki społecznej. Osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych czy inne świadczenia z pomocy społecznej nie są już traktowane jako bierni świadczeniobiorcy; muszą spełnić określone warunki, które pozwolą im z czasem nabyć nowe umiejętności i stać się (ponownie) aktywnymi uczestnikami życia gospodarczego. Połączenie elastyczności z bezpieczeństwem (określane terminem *flexicurity*) jest typowe dla Europejskich form polityki nastawionej na aktywizację. W modelu tym silne zabezpieczenia pracowników połączone są ze zdecydowanym wymogiem ich zdolności adaptacyjnej,

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

172. Dz.U. L 245, 26.8.1992 r., str. 46.

173. SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018, str. 66.

174. Dane na podstawie statystyk płodności Eurostatu: <http://epstr.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Fertility_statistics>.

175. Komisja Europejska zauważa, że „Począwszy od 2013 r. po raz pierwszy w historii zmniejszy się liczba ludności w wieku produkcyjnym, podczas gdy odsetek osób starszych będzie w szybkim tempie wzrastał. Obecnie na jedną osobę w wieku powyżej 65 lat przypadają cztery osoby na nią pracujące, ale liczba ma się zmniejszyć o połowę do 2040 r.” Zob. Komunikat Komisji Europejskiej *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020*, COM(2013) 83 z dnia 20.2.2013 r. str. 4.

aby mogli sprostać wymogom rynku pracy poprzez stałe podnoszenie kwalifikacji i aktywne dążenie do zwiększenia swoich szans na zatrudnienie.¹⁷⁶

W rozwoju wypadków na kontynencie europejskim w ciągu minionych 15 lat można wyróżnić trzy charakterystyczne cechy reform systemu opieki społecznej. Po pierwsze, nastąpiło stopniowe zlanie się pomocy społecznej z pomocą dla bezrobotnych, jako że ta pierwsza została w coraz większym stopniu uzależniona od aktywnego poszukiwania pracy przez świadczeniobiorcę, a wysokość i (zwłaszcza) okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych zostały znacznie ograniczone. Po drugie, pomoc w formie indywidualnego poradnictwa, świadczona poszukującym pracy przez publiczne służby zatrudnienia (czasami w trybie outsourcingu zlecana prywatnym agencjom zatrudnienia w drodze przetargu, jak na przykład na podstawie Ustawy Hartz III¹⁷⁷ w Niemczech¹⁷⁸) oraz obowiązek aktywnego poszukiwania pracy, jako warunek dalszego otrzymywania świadczeń, są coraz częściej przedmiotem umowy. Po trzecie, na osoby niemające zatrudnienia nakłada się obowiązek przyjęcia 'odpowiedniej' pracy, przy czym definicja pracy odpowiedniej jest generalnie rozszerzona w oparciu o założenie, że osoba poszukująca pracy powinna wykazywać 'elastyczność' i gotowość dostosowania się do wymogów rynku pracy. Podejście to znajduje odzwierciedlenie w wytycznych Unii Europejskiej dotyczących zatrudnienia, które podkreślają potrzebę aktywnej polityki zatrudnienia.¹⁷⁹

Chociaż te różne sposoby aktywizacji w ramach polityki społecznej niewątpliwie zwiększają presję na świadczeniobiorcę, który musi podjąć szkolenie, aby zwiększyć swoje szanse na rynku pracy, nie wydaje się, by stanowiły naruszenie praw człowieka. Niektóre zapisy przyjętej w 1988 roku Konwencji nr 168 MOP dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem¹⁸⁰ świadczą o tym, że aktywacja zasiłków dla bezrobotnych jest postrzegana jako uzasadnione narzędzie wspierania pełnego zatrudnienia i poprawy dostępu do zatrudnienia, szczególnie dla osób najmniej uprzywilejowanych na rynku pracy. Zwłaszcza art. 20 tej Konwencji przyznaje, że „Świadczenia, do jakiego osoba chroniona byłaby uprawniona w przypadku pełnego lub częściowego bezrobocia albo zawieszenia zarobków z powodu przejściowego zawieszenia pracy bez przerywania stosunku pracy, można odmówić, można je wycofać, zawiesić lub zmniejszyć w określonym zakresie”, w szczególności (f) jeśli zainteresowana osoba nie skorzystała bez uzasadnionej przyczyny z ułatwień w zakresie pośrednictwa, poradnictwa zawodowego, szkolenia, przekwalifikowania lub przeniesienia do odpowiedniej pracy [...]”. Art. 21 (1) Konwencji stanowi, że „Świadczenie, do jakiego osoba chroniona byłaby uprawniona w przypadku pełnego bezrobocia, można odmówić lub można je wycofać, zawiesić lub zmniejszyć w określonym zakresie, jeśli zainteresowana osoba odmawia przyjęcia odpowiedniego zatrudnienia”, a art. 21 (2) wyjaśnia, jak należy oceniać, co jest odpowiednim zatrudnieniem.

Pomimo że Konwencja MOP (nr 168), która weszła w życie 17 października 1991 r., doczekała się niewielkiej liczby ratyfikacji, jest ona wyrazem pewnego konsensusu rządów i partnerów społecznych co do tego, że przyznawane w sposób automatyczny zasiłki dla bezrobotnych niekoniecznie są właściwym rozwiązaniem, jeżeli ostatecznym celem jest zapewnienie beneficjentom przynoszącego dochód zatrudnienia. Takie stanowisko nie jest w MOP czymś nowym. Już pierwszy znaczący dokument przyjęty przez MOP traktujący o zapobieganiu bezrobociu - Konwencja nr 44 z 1934 r. dotycząca zapewnienia bezrobotnym odszkodowań lub zasiłków¹⁸¹ - stwierdziła wyraźnie, że prawo do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych może być obwarowane spełnieniem przez wnioskodawcę pewnych warunków, takich jak *inter alia* „zdolność do pracy i gotowość do jej podjęcia”,¹⁸² bądź też „uczęszczanie na kurs szkolenia zawodowego lub inną formę kształcenia”.¹⁸³ Z kolei art. 10 ust. 1 określa sytuacje, w jakich „ubiegający się może być pozbawiony

176. Por. Paul Teague, *Economic Citizenship in the European Union: Employment Relations in the New Europe* (Routledge 1999) oraz Diamond Ashiagbor, *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance* (OUP 2005).

177. Było to częścią reform przeprowadzonych w latach 2002-2003 pod rządami kanclerza Schrödera poprzez cztery ustawy o nowoczesnych usługach rynku pracy (Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt). Reformy te zwane były potocznie 'reformami Hartz'a' od nazwiska Petera Hartz'a, ówczesnego dyrektora ds. osobowych w Volkswagencie, który przewodniczył Komisji ds. Nowoczesnych Usług Rynku Pracy, powołanej w 2002 r. jako niezależny zespół ekspertów. Jej zadaniem było zgłoszenie propozycji, które miały poprawić skuteczność polityki zatrudnienia.

178. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że publiczne agencje zatrudnienia mogą nadużywać swej dominującej pozycji jeśli mają monopol na świadczenie usług pośrednictwa pracy. Zob. sprawa C-41/90 *Höfner and Elser v. Macrotron* [1991] sygn. I-1979 oraz sprawa C-55/96 *Job Centre Coop ARL*, [1997] sygn. I-7119. Sąd doszedł do takiego wniosku w sytuacji, gdy publiczna agencja pracy nie była w stanie sprostać faktycznemu zapotrzebowaniu na usługi pośrednictwa pracy.

179. Wytyczne te zostały włączone do Europejskiego semestru i są elementem zbioru zintegrowanych wytycznych, które obecnie są aktualizowane pod kątem uwzględnienia Europejskiego filaru praw socjalnych. Zob. wniosek o decyzję Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich, COM(2017) 677 z dnia 22.11.2017 r.

180. 1654 UNTS 67.

181. Konwencja nr 44 MOP dotycząca zapewnienia bezrobotnym nie z własnej winy odszkodowań lub zasiłków, przyjęta 23 czerwca 1934 r. podczas Międzynarodowej konferencji pracy, weszła w życie 10 czerwca 1938 r.

182. Art.4(a).

183. Art 8.

prawa do odszkodowań lub zasiłków przez odpowiedni okres, jeżeli odmawia przyjęcia odpowiedniego zatrudnienia". Konwencja o odszkodowaniach i zasiłkach dla bezrobotnych stwierdza też, że wnioskodawcy można odmówić zasiłku także, „jeżeli nie stosuje się w celu odzyskania pracy do instrukcji publicznego biura pośrednictwa pracy lub każdej innej właściwej władzy, albo jeżeli właściwa władza stwierdzi, że świadomie lub przez niedbalstwo nie skorzystał z rozsądnej okazji odpowiedniego zatrudnienia”.¹⁸⁴

Przywołane tu standardy MOP potwierdzają zatem, że osobom otrzymującym zasiłek dla bezrobotnych można narzucić pewne warunki. Jednocześnie instrumenty te określają wyraźne granice co do rodzaju pracy, którą bezrobotny musi przyjąć w ramach 'aktywnego' zwalczania bezrobocia, na co wskazuje odniesienie do 'odpowiedniej' pracy w art. 21 Konwencji nr 168 MOP dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem. Taki sam wniosek można wyciągnąć z ogólnego prawa dotyczącego praw człowieka i definicji samego prawa do pracy, opracowanej przez organy zajmujące się prawami człowieka. Określa ona, co spełnia kryteria 'pracy' z punktu widzenia oceny czy prawo to jest realizowane.¹⁸⁵

Prawo do pracy nie jest zatem realizowane tylko poprzez zapewnienie każdej osobie zatrudnienia, niezależnie od jego charakteru, poziomu wynagrodzenia czy stopnia jego dopasowania do umiejętności danej osoby. Innymi słowy, nie tylko praca przymusowa lub obowiązek pracy są zabronione; dotyczy to też uzależnienia przyznania świadczeń socjalnych od przyjęcia pewnych rodzajów pracy – niedopasowanej do możliwości konkretnego wnioskodawcy lub pozbawionej jakiegokolwiek pożytecznego celu, w tym także zapewnienia integracji społecznej poprzez zwiększenie szans wnioskodawcy na rynku pracy. Zasadniczym celem programów typu 'zapracuj na świadczenie' powinno być zapewnienie „pełnego, produktywnego i swobodnie wybieranego zatrudnienia” – by użyć sformułowania z uchwalonej w 1988 r. Konwencji nr 168 MOP dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem.¹⁸⁶

Polityka aktywizacji w dziedzinie zasiłków dla bezrobotnych i ochrony socjalnej sama w sobie nie jest więc sprzeczna z prawem do zabezpieczenia społecznego, o ile nie wykracza poza ten cel i nie zmusza osoby poszukującej pracy do podjęcia pracy, która nie jest 'odpowiednia'.

W EPSR jest kilka zasad znacznie wykraczających poza Kartę Praw Podstawowych UE. W niektórych przypadkach zasady EPSR wywodzą się z Europejskiej Karty Społecznej i są pomostem pomiędzy Kartą Praw Podstawowych UE a Europejską Kartą Społeczną Rady Europy. Na przykład:

- ▶ Podczas gdy Karta UE nie wspomina o prawie do sprawiedliwego wynagrodzenia, Zasada 6 EPSR (wywodząca się zarówno z uchwalonej w 1989 r. wspólnotowej Karty podstawowych praw socjalnych pracowników (będącej jednym ze źródeł Tytułu X dotyczącego polityki społecznej w TFEU), jak i ze zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej¹⁸⁷) stanowi, że „Pracownicy mają prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, które zapewnia przyzwoity poziom życia.” (a) oraz że „Należy zadbać o odpowiednie płace minimalne, tak by zapewnić zaspokojenie potrzeb pracownika i jego rodziny w świetle krajowych warunków ekonomicznych i społecznych, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do zatrudnienia i motywacji do poszukiwania pracy. Należy zapobiegać ubóstwu pracujących” (b).
- ▶ Zasada 9 EPSR dotycząca równowagi między pracą a życiem prywatnym jest kolejnym tego przykładem. W odróżnieniu od art. 27 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, która mówi o konieczności respektowania potrzeb „pracowników mających obowiązki rodzinne”, Karta Praw Podstawowych UE w art. 33 (2) mówi o pogodzeniu życia rodzinnego z zawodowym przede wszystkim w kontekście związków rodziców z dziećmi, tak jak unijne ustawodawstwo dotyczące tej kwestii.¹⁸⁸ Natomiast Zasada 9 EPSR określa prawa *wszystkich zatrudnionych mających obowiązki opiekuńcze*. Ma ona zatem zastosowanie do wszystkich zatrudnionych, którzy nie są wprawdzie rodzicami, ale mogą się na przykład opiekować starszymi lub niepełnosprawnymi członkami rodziny.¹⁸⁹

184. Art.10, ust. 2.

185. Na przykład Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych podkreślił, że: [praca, o której mowa w Art. 6 Paktu, musi być pracą *godziwą*. To znaczy taką, w której szanowane są podstawowe prawa osoby ludzkiej oraz prawa pracowników w znaczeniu warunków zapewniających bezpieczeństwo pracy oraz wynagrodzenia. Praca, która zapewnia dochód pozwalający pracownikom utrzymać siebie i rodzinę, o czym mowa w Art. 7 Paktu. Te prawa podstawowe obejmują też poszanowanie fizycznej i psychicznej integralności wykonującego swą pracę pracownika] (Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, „Uwagi Ogólne nr 18: Prawo do pracy” z 6 lutego 2006 r. UN Doc E/C.12/GC/18, ust. 7).

186. Konwencja 168 MOP Popieranie zatrudnienia i ochrona przed bezrobociem, Art 2.

187. Zob. SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018 r., str. 33.

188. Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią, Dz.U. L 348, 28.11.1992, str. 1; Dyrektywa 2010/41/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek, Dz.U. L 180, 15.7.2010, str. 1.

189. SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018 r., str. 45.

- ▶ Zasada 11 (Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci) stanowi, że „Dzieci mają prawo dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi” (a) oraz że „Dzieci mają prawo do ochrony przed ubóstwem. Dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mają prawo do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans” (b). Pomijając ogólne odniesienie do praw dziecka w art. 24, unijna Karta Praw Podstawowych nie wspomina o takich gwarancjach. Natomiast art. 17 Europejskiej Karty Społecznej mówi o „Prawie dzieci i młodocianych do ochrony socjalnej, prawnej i ekonomicznej, co na Umawiające się Strony nakłada obowiązek podjęcia wszelkich stosownych i koniecznych działań w tym zakresie, włącznie z tworzeniem i utrzymywaniem odpowiednich instytucji i służb”. Zgodnie z art. 27 (1c) Europejskiej Karty Społecznej, Umawiające się Strony zobowiązują się do „podejmowania odpowiednich środków, aby rozwijać lub popierać służby, publiczne lub prywatne, w szczególności służby dziennej opieki nad dziećmi i inne sposoby sprawowania opieki”.

Ratyfikacja przez państwa członkowskie odpowiednich dokumentów międzynarodowych jest jednym z ważniejszych narzędzi, jakie Komisja może zastosować w celu wdrożenia zasad EPSR. Przykładowo, Zasada 6 ma związek z Konwencją nr 131 MOP dotyczącą ustalania płacy minimalnej oraz z Konwencją nr 154 dotyczącą wspierania rokowań zbiorowych.¹⁹⁰ Podobnie jest w przypadku Zasady 7, dotyczącej ochrony pracowników w przypadku zwolnienia (włącznie z prawem do rozsądnego terminu wypowiedzenia oraz informacji o powodach zwolnienia). Zasada ta ma odniesienie do faktu, że państwa członkowskie UE zachęca się do ratyfikacji stosownych konwencji MOP, takich jak Konwencja nr 122 dotycząca polityki zatrudnienia, Konwencja nr 144 o konsultacjach trójstronnych, Konwencja 135 o przedstawicielach pracowników, czy wreszcie Konwencja nr 154 o wspieraniu rokowań zbiorowych. Podczas gdy większość odniesień w tym zakresie dotyczy konwencji MOP, komentarz do Zasady 12 EPSR (Ochrona Socjalna) zawiera odniesienie do możliwego wkładu w realizację EPSR poprzez ratyfikację Europejskiej Karty Społecznej oraz rozszerzenie listy postanowień przyjętych przez państwa członkowskie.¹⁹¹

Należy jednak zwrócić uwagę na pewne ograniczenia:

- (i) **Ogłoszenie Europejskiego filaru praw socjalnych należy postrzegać jako działanie wspierające, a nie zastępujące uznanie praw społecznych.** Komunikat z marca 2016 r., będący formalnym ogłoszeniem tej inicjatywy, powoływał się na „wspólne wartości i zasady”, które „zajmują poczesne miejsce w przywoływanych dokumentach”, takich jak Karta Praw Podstawowych czy też w instrumentach międzynarodowych, takich jak przyjęta w ramach Rady Europy Europejska Karta Społeczna oraz zalecenia MOP.¹⁹² EPSR, jak sugerowano w komunikacie, powinien wspierać dalsze wdrażanie praw socjalnych, stanowiących część unijnego *acquis*. Jak mówi komunikat, zasady dołączone do 20 obszarów polityki, których ta inicjatywa dotyczy, „przyjmują za punkt wyjścia szereg praw już wpisanych w unijny porządek oraz innych istotnych źródeł prawa i w sposób bardziej szczegółowy określają możliwe sposoby wprowadzenia ich w życie.”¹⁹³

Nie należy zatem mylić EPSR z jakimś nowym katalogiem praw, uzupełniającym prawa zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE, w dziedzinach niewystarczająco objętych tym dokumentem. Jak ponownie stwierdzono w Dokumencie roboczym służb Komisji z marca 2018r., „Monitoring wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych”: [Z uwagi na status prawny EPSR, jeżeli te zasady i prawa (wymienione w EPSR) mają być możliwe do wyegzekwowania, to wpięrow na odpowiednim szczeblu trzeba podjąć poświęcone im działania lub przyjąć stosowny akt prawny].¹⁹⁴

Błędem jest zatem twierdzić, jak czyni to Komisja przy okazji prezentacji Zasad zawartych w EPSR, że wartością dodaną EPSR jest określenie jako prawo tego, co wcześniej było jedynie przyznanym jednostce przywilejem, bez prawnej możliwości jego wyegzekwowania.¹⁹⁵ EPSR pozostaje nadal instrumentem politycznym – jest przydatny jako wskazówka, ale nie stwarza prawnych gwarancji, których można by dochodzić przed sądami

190. SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018 r., str. 45.

191. Zob. SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018 r., str. 60: [Państwa członkowskie mogą, jeśli tego już nie zrobiły, ratyfikować i stosować odpowiednie konwencje MOP dotyczące bezpieczeństwa socjalnego, Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego oraz zrewidowaną Europejską Kartę Społeczna].

192. Komunikat Komisji, *Rozpoczęcie konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych*, op. cit., ust. 2.4.

193. *Tamże*, ust. 3.1.

194. SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018 r., str. 4.

195. Komisja zauważa, na przykład, odnośnie Zasady 11, że [EPSR przewiduje, że *wszystkie dzieci mają prawo do dobrych jakościowo usług wczesnej edukacji i opieki*] (SWD(2018) 67 z dnia 13.3.2018 r., str. 55). Co do Zasady 12 (Ochrona socjalna), Komisja stwierdza: [EPSR przekształca propozycję dochodu zastępczego pozwalającego na utrzymanie dotychczasowego poziomu życia pracownika (Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie konwergencji polityki i celów ochrony socjalnej, Dz.U. L 245 z dnia 26.8.1992 r., str. 49) w prawo]. Tego rodzaju stwierdzenia będą nieprawdziwe, lub pozostaną czystą retoryką, dopóki dalsze działania legislacyjne na poziomie Unii lub państw członkowskich nie umożliwią realizacji wymienionych w EPSR gwarancji. Właściwszym byłoby stwierdzenie, że odniesienie do tych ‘praw’ w EPSR jest wyrazem zamiaru przekształcenia owych celów w roszczenia, których można dochodzić.

lub innymi niezależnymi organami. Dlatego też należy kontynuować wysiłki w ramach porządku prawnego UE aby wzmocnić ochronę praw społecznych jako możliwych do wyegzekwowania uprawnień. A to dotyczy w szczególności silniejszego powiązania z Europejską Kartą Społeczną. Jak mówi wspomniany już dokument roboczy służb Komisji:

Żaden z elementów Europejskiego filaru praw socjalnych nie może być interpretowany jako ograniczający lub działający przeciw zasadom i prawom uznanym w odpowiednich obszarach zastosowania; w prawie UE, w prawie międzynarodowym oraz w umowach międzynarodowych, których Unia Europejska lub wszystkie państwa członkowskie są stroną, w tym w Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r. oraz w odpowiednich konwencjach i zaleceniach MOP. Wdrożeniu EPSR służyłaby ratyfikacja odnośnych konwencji MOP, Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r. wraz z Protokołem dodatkowym, przewidującym system skarg zbiorowych.

(ii) O ile EPSR na ogół wykracza poza istniejący dorobek prawny UE w dziedzinie podstawowych praw społecznych – przewidując bardziej szczegółowe gwarancje niż te zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE, a następnie określone w unijnych aktach prawnych – niektóre użyte w nim sformułowania można postrzegać jako zagrożenie dla istniejących gwarancji.

Na przykład, podczas gdy zasada 5 EPSR obiecuje zapewnić „bezpieczne i elastyczne zatrudnienie”, zawiera ona zobowiązanie do wspierania „przechodzenia na otwarte formy zatrudnienia”. Zobowiązuje się też zapewnić „zgodnie z przepisami prawa i układami zbiorowymi, niezbędną dla pracodawców elastyczność w celu łatwego dostosowania się do zmian w otoczeniu gospodarczym”; oraz wspierać „innowacyjne formy pracy, które zapewniają wysokiej jakości warunki pracy... Należy wspierać przedsiębiorczość i samozatrudnienie”. Zobowiązania te mają zasadniczo zapewnić wystarczającą elastyczność ram prawnych dotyczących zatrudnienia, aby dostosować je do potrzeb *gig-economy*; wątpliwe jednak, czy w obecnym kształcie będą one rzeczywiście korzystne dla pracowników.

III. Więcej synergii między Europejskim filarem praw socjalnych a Europejską Kartą Społeczną

EPSR nie jest ani aktem prawnym, ani obowiązującym katalogiem praw. Jest raczej zbiorem zasad, który powinien spowodować działania wdrożeniowe na poziomie zarówno Unii jak i państw członkowskich, w formie inicjatyw tak ustawodawczych, jak i politycznych. EPSR już teraz zapewnia bardziej systematyczne uwzględnianie praw socjalnych w społeczno-gospodarczym zarządzaniu UE. W związku z tym, dzięki elastyczności wchodzących w grę działań wdrożeniowych, EPSR stanowi wyjątkową okazję do poprawy synergii z Europejską Kartą Społeczną i do poczynienia postępów w przewyżczeniu wskazanych w części 1 niniejszego opracowania słabości. Poniżej przedstawionych jest sześć propozycji, mających zapewnić wykorzystanie tej szansy:

Propozycja 1

Wobec częściowej zbieżności Karty Praw Podstawowych UE z EPSR, wzmocnienie odniesień do Europejskiej Karty Społecznej w komentarzu do EPSR mogłoby przynajmniej częściowo zrekompensować brak wystarczających odniesień do tej Karty w załączonych do Karty Praw Podstawowych wyjaśnieniach, będących miarodajnym przewodnikiem do jej interpretacji. Komentarz do EPSR ma obecnie formę Dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do komunikatu Komisji z marca 2018 r. o monitorowaniu wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych. Dokument ten zawiera nieliczne tylko odniesienia do Europejskiej Karty Społecznej, a całkowicie pomija interpretację Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Komentarz będzie jednak prawdopodobnie rozszerzany i uaktualniany w miarę rozwoju legislacyjnych planów Komisji w obszarach, których EPSR dotyczy. W tych przyszłych odsłonach, uwagi do EPSR powinny zawierać jednoznaczne odniesienia do tych postanowień Europejskiej Karty Społecznej, które odpowiadają wymienionym w EPSR zasadom. W tym względzie punktem wyjścia mogłoby być stanowiące załącznik do niniejszego opracowania tabelaryczne zestawienie porównawcze.

Propozycja 2

Odniesieniom w Europejskim filarze praw socjalnych do odpowiadających im postanowień Europejskiej Karty Społecznej powinno towarzyszyć zalecenie, by uwzględnić wykładnię przyjętą przez Europejski Komitet Praw Społecznych. Takie odniesienie do miarodajnej wykładni ze strony Europejskiego Komitetu Praw Społecznych pomoże osiągnąć zasadniczy cel EPSR, którym jest zapewnienie konwergencji społecznej w Unii gospodarczej i walutowej i w ten sposób ochrony przed brakiem równowagi wskutek dumpingu socjalnego i regulacyjnej konkurencji w obrębie rynku wewnętrznego. Realizacji takiego celu najlepiej posłuży jednolita interpretacja postanowień EPSR przez instytucje unijne i państwa członkowskie. Takiej interpretacji, przynajmniej w odniesieniu do tych postanowień EPSR (czyli zdecydowanej większości), które odpowiadają gwarancjom wymienionym w Europejskiej Karcie Społecznej, może dokonać Europejski Komitet Praw Społecznych.

Propozycja 3

Odniesienia do Europejskiej Karty Społecznej i jej interpretacji przez Europejski Komitet Praw Społecznych powinny być mocną zachętą dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do traktowania Europejskiej Karty Społecznej na równi z innymi instrumentami z dziedziny praw człowieka ratyfikowanymi przez wszystkie państwa członkowskie, a interpretacji dokonanej przez Europejski Komitet Praw Społecznych jako jej wykładni. Obecnie postanowienia Europejskiej Karty Społecznej są uwzględniane przez Trybunał Sprawiedliwości jako źródło inspiracji dla rozwoju ogólnych zasad prawa Unii jedynie w takim zakresie, w jakim postanowienia te odpowiadają postanowieniom Karty Praw Podstawowych UE. W tym sensie Europejska Karta Społeczna jest traktowana jako mniej wiążąca niż Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych czy Konwencja o prawach dziecka. Wynika to zarówno z nierównego poziomu zobowiązań państw członkowskich UE w ramach Europejskiej Karty Społecznej (nie wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały jej

najnowszą wersję, nie wszystkie też zaakceptowały wszystkie jej zapisy), jak i z tradycyjnej niechęci Trybunału Sprawiedliwości do uznania skuteczności praw społecznych, bez uszczerbku dla zasady przyznania i podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Ten brak uznania Europejskiej Karty Społecznej stanowi jednak poważną przeszkodę w ustanowieniu należytego podziału pracy między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Komitetem Praw Społecznych, opartego na wzajemnym zaufaniu między tymi dwoma organami; zwiększa on również ryzyko, że państwa członkowskie UE będą musiały stawić czoła sprzecznym obowiązkom, nałożonym odpowiednio przez prawo UE i Europejską Kartę Społeczną.

W istocie, w sprawie *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, Europejski Komitet Praw Społecznych wyraźnie odmówił przyjęcia domniemania zgodności z Europejską Kartą Społeczną. Komitet uznał, że [ani sytuacja praw społecznych w porządku prawnym Unii Europejskiej, ani proces opracowywania prawodawstwa wtórnego nie uzasadniają tego rodzaju domniemania - nawet możliwego do obalenia - zgodności tekstów prawnych Unii Europejskiej z Europejską Kartą Społeczną].¹⁹⁶ Odbiega to od stanowiska przyjętego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w odniesieniu do działań podejmowanych przez Układające się Strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), które wdrażają unijne prawo: Europejski Trybunał Praw Człowieka od 2005 r. akceptuje domniemanie zgodności takich działań z wymogami Konwencji, uwzględniając jej status w prawie UE, jak również uznanie ze strony instytucji UE (w tym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) dla orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W przyszłości możemy mieć do czynienia z odmiennym scenariuszem pozwalającym na budowanie wzajemnego zaufania i znacznie zmniejszającego ryzyko możliwych konfliktów. W miarę szerszego uznawania Europejskiej Karty Społecznej w porządku prawnym UE i w miarę, jak jej interpretacja przez Europejski Komitet Praw Społecznych będzie coraz częściej uznawana za miarodajną, zmniejszy się znacznie prawdopodobieństwo sprzecznych zobowiązań dla państw członkowskich. Z czasem Komitet może przyjąć stałe (choć możliwe do zakwestionowania) domniemanie zgodności z Europejską Kartą Społeczną wszelkich działań podjętych przez państwa członkowskie w celu spełnienia wymogów wynikających z unijnego prawa.

Propozycja 4

W obecnej sytuacji dyscyplina budżetowa narzucona w ramach „Paktu fiskalnego” może doprowadzić do tego, że państwa członkowskie UE będące stronami Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSKZ) z 2012 r. podejmą działania naruszające Europejską Kartę Społeczną. Artykuł 3 ust. 3 (b) TSKZ dopuszcza pewne odstępstwa od zobowiązań budżetowych w przypadku wystąpienia „wyjątkowych okoliczności”, określonych jako „wyjątkowe zdarzenie, na które dana umawiająca się strona nie ma wpływu”. W przyszłości ustalenie przez Europejski Komitet Praw Społecznych, że konkretne działanie, podjęte w imię konsolidacji fiskalnej, prowadzi do sytuacji, która nie jest zgodna z Europejską Kartą Społeczną, powinno być traktowane jako taka „wyjątkowa okoliczność”. To zatem powinno umożliwiać danemu państwu odstąpienie od zobowiązań budżetowych. To jedyny sposób zapewnienia, by państwo będące stroną TSCG nie stanęło wobec sprzecznych zobowiązań wynikających odpowiednio z tego traktatu i z Europejskiej Karty Społecznej.

Propozycja 5

Oceny skutków są obecnie przygotowywane razem z proponowanymi przez Komisję aktami prawnymi oraz inicjatywami politycznymi. Od 2005 roku element praw podstawowych jest w tych ocenach bardziej widoczny poprzez odniesienia do Karty Praw Podstawowych. Przyjęcie Europejskiego filaru praw socjalnych jest okazją, by ten element był w ocenach skutków jeszcze bardziej obecny. To można osiągnąć nie tylko powołując się na EPSR, ale także poprzez wyraźne odniesienia do Europejskiej Karty Społecznej.

Co więcej, takie oceny skutków ‘drugiej generacji’, wzmocnione o solidniejszy element praw społecznych, należy postrzegać jako narzędzie zapewnienia większej konwergencji społecznej w UE poprzez nadawanie kierunku decyzjom makroekonomicznym i budżetowym w ramach zarządzania społecznego i gospodarczego w Unii gospodarczej i walutowej. Uwzględniając powyższe, należy w przyszłości przygotowywać oceny skutków także przy ocenie przedstawianych przez państwa członkowskie UE programów stabilizacji lub konwergencji, podobnie jak zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach Europejskiego semestru. Powinny one również służyć ocenie zaleceń skierowanych do państw strefy euro, mających poważne trudności finansowe i budżetowe albo też nimi zagrożonych, w ramach mechanizmu ‘wzmocnionego nadzoru’ (zgodnie z rozporządzeniem nr 472/2013). Chodzi tu o zagwarantowanie, by podejmowane przez te państwa działania

¹⁹⁶ Europejski Komitet Praw Społecznych, *Confédération générale du travail (CGT) v. France*, Skarga nr 55/2009, decyzja merytoryczna z 23 czerwca 2010 r., pkt 35.

strukturalne (które zgodnie z warunkami rozporządzenia nr 472/2013 powinny mieć na celu „likwidację źródeł lub potencjalnych źródeł trudności”, z jakimi borykają się ich gospodarki i finanse publiczne (art. 3 ust. 1)), nie prowadziły do naruszenia podstawowych praw społecznych. Oceny skutków, zawierające element dotyczący praw społecznych, powinny wreszcie umożliwiać ocenę protokołów ustaleń negocjowanych i podpisywanych przez Komisję Europejską w imieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności z państwami, którym przyznano pomoc finansową, ponieważ protokoły te określają warunki, na jakich pomoc ta została udzielona.

Dzięki takiemu przeglądowi zakresu ocen skutków i ich treści, wymogi Europejskiej Karty Społecznej, zgodnie z interpretacją Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, mogłyby być faktycznie uwzględnione przy opracowywaniu i wdrażaniu reform strukturalnych wymaganych w ramach zarządzania społecznego i gospodarczego Unii Europejskiej. Jak pokazują wniesione do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych ‘sprawy greckie’, jest to jedyny sposób zapewnienia, że zainteresowane państwa nie będą musiały stawić czoła sprzecznym zobowiązaniom. Instytucje UE są już teraz zobowiązane do przestrzegania Karty Praw Podstawowych podczas negocjowania takich programów reform. Naturalną konsekwencją w tym kontekście byłoby wskazanie środków, które lepiej uwzględniałyby podstawowe prawa społeczne. Ponieważ samo odniesienie do Karty Praw Podstawowych UE nie zapewnia uniknięcia wszelkich naruszeń praw społecznych (z powodu luk w Karcie Praw Podstawowych w zakresie objętych nią tych praw), w ocenach skutków należy również uwzględnić wpływ, jaki przewidywane środki mogą mieć na zdolność danego państwa do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych oraz do wypełnienia jego zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Społecznej.

Propozycja 6

Większość przepisów Europejskiego filaru praw socjalnych wymaga wdrożenia nie przez Unię Europejską (a przynajmniej nie tylko przez UE), lecz (także) przez państwa członkowskie UE. Wspierany przez EPSR proces konwergencji byłby znacznie łatwiejszy, gdyby wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały najnowszą wersję Europejskiej Karty Społecznej i zaakceptowały wszystkie jej postanowienia, a jeśli to niemożliwe, gdyby uzgodniły jakąś liczbę jej artykułów, które wszystkie państwa uznają za wiążące. W tym względzie Komisja zauważyła już, że ratyfikacja przez państwa członkowskie UE stosownych międzynarodowych dokumentów, to jedno z narzędzi wprowadzenia w życie zasad EPSR. Chociaż większość odniesień w tym względzie dotyczy konwencji MOP, komentarz do Zasady 12 EPSR (Ochrona socjalna) wskazuje też na rolę, jaką we wdrażaniu EPSR mogłaby odegrać ratyfikacja Europejskiej Karty Społecznej oraz rozszerzenie listy jej przepisów przyjętych przez państwa członkowskie. Taka zachęta powinna się spotkać z szerokim odzewem.

Załącznik

Zestawienie porównujące Europejską Kartę Społeczną z 1961 r., Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną z 1996 r., Kartę Praw Podstawowych UE z 2000/2007 r. oraz Europejski filar praw socjalnych.

UWAGA:

Poniższa tabela w sposób poglądowy porównuje, jak mają się do siebie Europejska Karta Społeczna w jej wersjach z 1991 r. i z 1996 r., Karta Praw Podstawowych UE oraz Europejski filar praw socjalnych. W tabeli oddany jest sens użytych w dokumentach sformułowań, nie zawsze przytoczonych w dosłownym brzmieniu. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna 1996 r. oparta jest na Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r., uzupełniając 19 praw wymienionych w oryginale o kolejnych jedenaście.¹⁹⁷ W Zrewidowanej Karcie z 1996 r. dokonano też nowelizacji niektórych postanowień Karty z jej pierwotnej wersji. Wzmocnione zostały: zasada niedyskryminacji (zob. art. E Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej); uznanie równości płci we wszystkich obszarach objętych traktatem; ochrona macierzyństwa i zabezpieczenia socjalnego matek (art. 8); socjalna, prawna i ekonomiczna ochrona zatrudnienia dzieci (art. 7) oraz ochrona osób z niepełnosprawnością (art. 15). Tam, gdzie wprowadzono takie poprawki, zaznaczone to jest w tabeli poprzez podkreślenie niektórych sformułowań w odpowiednich sekcjach Karty z 1996 r., w których zmiany są najbardziej znaczące. W tabeli jest odniesienie do art. E Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r., w którym zawarta jest ogólna zasada niedyskryminacji przy korzystaniu z wymienionych w Karcie praw. I chociaż to postanowienie znalazło się dopiero w części V Karty, jest ono istotne przy określaniu zakresu ustanowionych przez nie gwarancji. Ponieważ zaś celem dokonanej w 2007 r. nowelizacji Karty Praw Podstawowych UE było włączenie jej do Traktatów europejskich, a pod względem chronionych przez nią praw nie różni się od wersji pierwotnej ogłoszonej w 2000 r., w tabeli brak jest rozróżnienia tych dwóch wersji.

197. Karta w wersji z 1996 r. obejmuje jedenaście dodatkowych praw, uwzględniających postanowienia Protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej z 1988 r. (CETS nr 128), który wszedł w życie 4 września 1992 r. Z tego powodu Protokół dodatkowy nie jest wyodrębniony w zestawieniu.

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 1. Prawo do pracy oznaczające, że (1) Układające się Strony przyjmują jako jeden z głównych celów i obowiązków osiągnięcie i utrzymanie tak wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia jak to możliwe w celu osiągnięcia pełnego zatrudnienia; (2) skuteczną ochronę prawa pracownika do zarabiania na życie pracą swobodnie wybraną; (3) ustanowienie lub utrzymanie bezpłatnych służb zatrudnienia dla wszystkich pracowników; (4) zapewnienie lub wspieranie odpowiedniego poradnictwa zawodowego, szkolenia i reaptacji zawodowej.</p>		<p>Art. 5 (2). Nikt nie może być zmuszony do świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej.</p> <p>Art. 15. Wolność wyboru zawodu i prawo podejmowania pracy.</p> <p>1. Każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.</p> <p>2. Każdy obywatel Unii ma swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym Państwie Członkowskim.</p> <p>3. Obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium Państw Członkowskich, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii.</p> <p>Art. 29. Prawo dostępu do pośrednictwa pracy. Każdy ma prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy.</p> <p>Art. 14 (1). Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego.</p>	<p>Zasada 1 – Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie. Każdy ma prawo do edukacji włączającej, charakteryzującej się dobrą jakością, szkoleń i uczenia się przez całe życie w celu utrzymania i nabywania umiejętności, które pozwolą mu w pełni uczestniczyć w życiu społeczeństwa i skutecznie radzić sobie ze zmianami na rynku pracy.</p> <p>Zasada 4 – Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia</p> <p>a. Każdy ma prawo do terminowego i dostosowanego do potrzeb wsparcia na rzecz poprawy perspektyw zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek. Obejmuje to prawo do otrzymania wsparcia w poszukiwaniu pracy, szkoleniu się i zmianie kwalifikacji zawodowych. Każdy ma prawo do dalszego korzystania z uprawnień do ochrony socjalnej i do szkolenia w okresie przekwalifikowania zawodowego.</p> <p>b. Młodzi ludzie mają prawo do dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu, stażu lub dobrej oferty zatrudnienia w ciągu 4 miesięcy od uzyskania statusu bezrobotnego lub ukończenia edukacji.</p> <p>c. Osoby bezrobotne mają prawo do ciągłego i konsekwentnego wsparcia dostosowanego do ich indywidualnych potrzeb. Osoby długotrwale bezrobotne mają prawo do dogłębnej spersonalizowanej oceny najpóźniej do 18. miesiąca bezrobocia.</p> <p>Zasada 13 – Świadczenia dla bezrobotnych.</p> <p>Osoby bezrobotne mają prawo do odpowiedniego wsparcia w zakresie aktywizacji ze strony publicznych służb zatrudnienia służącego (re-)integracji na rynku pracy i do właściwych świadczeń dla bezrobotnych otrzymywanych przez rozsądny czas, odpowiednio do płaconych przez nich składek i zgodnie z krajowymi zasadami ich przyznawania. Tego rodzaju świadczenia nie powinny stanowić czynnika zniechęcającego do szybkiego powrotu do zatrudnienia.</p>

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 2. Prawo do sprawliwych warunków pracy oznaczające: (1) rozsądny dzienny i tygodniowy czas pracy, stopniowo skracany; (2) płatne dni świąteczne; (3) zapewnienie corocznego co najmniej dwutygodniowego płatnego urlopu; (4) zapewnienie dodatkowego płatnego urlopu lub skrócenie czasu pracy dla pracowników zatrudnionych w warunkach określonych jako niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia; (5) zapewnienie cotygodniowego wypoczynku.</p>		<p>Art. 31. Należyte i sprawliwe warunki pracy:</p> <p>2. Każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu.</p>	<p>Zasada 5 – Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie.</p> <p>a. Niezależnie od rodzaju i czasu trwania stosunku pracy, pracownicy mają prawo do sprawliwego i równego traktowania w odniesieniu do warunków pracy, dostępu do ochrony socjalnej i szkoleń. Należy wspierać przechodzenie w kierunku otwartych form zatrudnienia.</p> <p>b. Zgodnie z prawodawstwem i układami zbiorowymi, należy zapewnić pracodawcom niezbędną elastyczność, tak by mogli sprawnie dostosowywać się do zmian zachodzących w kontekście gospodarczym.</p> <p>c. Należy wspierać innowacyjne formy zatrudnienia, które gwarantują wysoką jakość warunków pracy. Należy zachęcać do przedsiębiorczości i samozatrudnienia. Należy ułatwić mobilność zawodową.</p> <p>d. Należy zapobiegać powstawaniu stosunków pracy prowadzących do niepewnych warunków pracy, w tym poprzez wprowadzenie zakazu nadużywania nietypowych umów o pracę. Każdy okres próbny powinien mieć rozsądny czas trwania.</p>
<p>Art. 3. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oznaczające: (1) wydanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy; (2) zapewnienie środków kontroli przestrzegania tych przepisów; (3) stosowną konsultację z organizacjami pracodawców i pracowników w zakresie środków zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy.</p>		<p>Art. 31. Należyte i sprawliwe warunki pracy. 1. Każdy pracownik ma prawo do pracy w warunkach zapewniających poszanowanie jego zdrowia, bezpieczeństwa i godności.</p>	<p>Zasada 10 – Zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych.</p> <p>a. Pracownicy mają prawo do wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy.</p> <p>b. Pracownicy mają prawo do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb zawodowych i które pozwala im przedłużyć okres ich uczestnictwa w rynku pracy.</p> <p>c. Pracownicy mają prawo do ochrony swoich danych osobowych w kontekście zatrudnienia.</p>

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 4. Prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia oznaczające: (1) uznanie prawa pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im samym i ich rodzinom godziwy poziom życia; (2) uznanie prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych; (3) uznanie prawa pracowników, zarówno mężczyzn, jak i kobiet, do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości; (4) uznanie prawa wszystkich pracowników do rozsądnego okresu wypowiedzenia w razie rozwiązania stosunku pracy; (5) zezwolenie na potrącenia z płac tylko na warunkach i w granicach przewidzianych w ustawodawstwie krajowym lub określonych w układach zbiorowych albo orzeczeniach arbitrażowych.</p>		<p>Art. 23. Równość kobiet i mężczyzn. Należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia.</p>	<p>Zasada 2 – Równouprawnienie płci.</p> <p>a. Należy zapewnić i wspierać równość szans oraz traktowania kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w odniesieniu do udziału w rynku pracy, warunków zatrudnienia i możliwości rozwoju kariery.</p> <p>b. Kobiety i mężczyźni mają prawo do równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości.</p> <p>Zasada 6 – Wynagrodzenie</p> <p>a. Pracownicy mają prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, które zapewnia przyzwoity poziom życia.</p> <p>b. Należy zadbać o odpowiednie płace minimalne, tak by zapewnić zaspokojenie potrzeb pracownika i jego rodziny w świetle krajowych warunków ekonomicznych i społecznych, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do zatrudnienia i motywacji do poszukiwania pracy. Należy zapobiegać ubóstwu pracujących.</p> <p>c. Wszystkie wynagrodzenia należy ustalać w sposób przejrzysty i przewidywalny, zgodnie z krajową praktyką i z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych.</p>
<p>Art. 5 – Prawo do organizowania się: wolność pracowników i pracodawców do tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji dla ochrony swych ekonomicznych i społecznych interesów oraz do przystępowania do tych organizacji.</p>		<p>Art. 12 (1). Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z czego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.</p>	

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 6. Prawo do rokowań zbiorowych oznaczające: (1) wspieranie wspólnych konsultacji pomiędzy pracownikami i pracodawcami; (2) wspieranie mechanizmu dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców a organizacjami pracowników w celu regulowania warunków zatrudnienia za pomocą układów zbiorowych; (3) wspieranie ustanowienia i wykorzystania właściwych mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygania sporów z tytułu pracy; (4) uznanie prawa pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadkach sprzeczności interesów, włączając w to prawo do strajku, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogą wynikać z wcześniej zawartych układów zbiorowych.</p>		<p>Art. 27. Prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa. Pracownikom i ich przedstawicielom należy zagwarantować, na właściwych poziomach, informację i konsultację we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych.</p> <p>Art. 28. Prawo do rokowań i działań zbiorowych. Pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje, mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwem i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów.</p>	<p>Zasada 7 – Informacja o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień.</p> <p>a. Pracownicy mają prawo otrzymać w momencie nawiązania stosunku pracy, w tym także na okres próbny, pisemną informację o ich prawach i obowiązkach wynikających ze stosunku pracy.</p> <p>Zasada 8 – Dialog społeczny i społeczne zaangażowanie pracowników.</p> <p>a. Należy prowadzić konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie opracowywania i wdrażania polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki zatrudnienia zgodnie z krajową praktyką. Należy ich zachęcać do negocjowania i zawierania układów zbiorowych w sprawach, które ich dotyczą, z poszanowaniem ich autonomii i prawa do podejmowania działań zbiorowych. W stosownych przypadkach porozumienia zawarte między partnerami społecznymi są wdrażane na szczeblu Unii i jej państw członkowskich.</p> <p>b. Pracownicy lub ich przedstawiciele mają prawo do uzyskiwania w odpowiednim czasie informacji i wyrażania swojej opinii w dotyczących ich kwestiach, w szczególności w odniesieniu do transferów, restrukturyzacji oraz łączenia przedsiębiorstw, a także zwolnień grupowych.</p>

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 7 – Prawo dzieci i młodocianych do ochrony. Strony zobowiązują się: (1) zapewnić, iż wiek 15 lat będzie minimalnym wiekiem dopuszczenia do zatrudnienia, z zastrzeżeniem wyjątków wobec dzieci zatrudnionych w pracy określonej jako lekka, nieszkodliwa dla ich zdrowia, moralności lub kształcenia; (2) zapewnić, że wyższy minimalny wiek dopuszczenia do zatrudnienia będzie ustalony w odniesieniu do określonych zawodów uznanych za niebezpieczne lub niezdrowe; (3) zapewnić, że osoby, które podlegają jeszcze obowiązkowi szkolnemu, nie będą zatrudniane w takich pracach, które będą uniemożliwiały im pełne korzystanie z kształcenia; (4) zapewnić, że czas pracy osób poniżej 16 lat będzie ograniczony zgodnie z potrzebami ich rozwoju, a szczególnie z potrzebą ich szkolenia zawodowego; (5) uznać prawo pracowników młodocianych i praktykantów do godziwej płacy albo innych właściwych zasiłków; (6) zapewnić, że czas poświęcony przez młodocianych na szkolenie zawodowe, podczas normalnego czasu pracy za zgodą pracodawcy, traktowany będzie jako stanowiący część dnia pracy; (7) zapewnić, że osoby zatrudnione w wieku poniżej 18 lat uprawnione będą do nie mniej niż trzytygodniowego corocznego płatnego urlopu; (8) zapewnić, że osoby w wieku poniżej 18 lat nie będą zatrudniane w pracy nocnej, z wyjątkiem zawodów określonych przez ustawodawstwo krajowe; (9) zapewnić, że osoby w wieku poniżej 18 lat zatrudnione w zawodach określonych przez ustawodawstwo krajowe będą podlegały regularnej kontroli lekarskiej; (10) zapewnić szczególną ochronę przed fizycznymi i moralnymi niebezpieczeństwami, na które narażone są dzieci i młodociani, a szczególnie przeciwko tym, które bezpośrednio lub pośrednio wynikają z ich pracy.</p>	<p>Art. 7. Prawo dzieci i młodocianych do ochrony. Strony zobowiązują się: (1) ustalić, że wiek piętnastu lat będzie minimalnym wiekiem dopuszczenia do zatrudnienia, z zastrzeżeniem wyjątków wobec dzieci zatrudnionych przy określonych, lekkich pracach, nieszkodliwych dla ich zdrowia, moralności lub kształcenia; (2) ustalić na osiemnaście lat minimalny wiek dopuszczenia do zatrudnienia w niektórych, określonych zawodach, uznanych za niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia; (3) zabronić by dzieci, które podlegają jeszcze obowiązkowi szkolnemu, były zatrudniane przy pracach, które uniemożliwiałyby im pełne korzystanie z nauczania; (4) ograniczyć czas pracy pracowników mających mniej niż osiemnaście lat tak, by odpowiadał potrzebom ich rozwoju, a szczególnie potrzebie ich szkolenia zawodowego; (5) uznać prawo pracowników młodocianych i praktykantów do sprawiedliwego wynagrodzenia lub do innych odpowiednich zasiłków; (6) ustalić, że czas w godzinach pracy za zgodą pracodawcy poświęcony przez młodocianych na szkolenie zawodowe będzie traktowany jako stanowiący część dnia pracy; (7) ustalić, że osoby zatrudnione, mające mniej niż osiemnaście lat, uprawnione będą do corocznego płatnego urlopu nie krótszego niż cztery tygodnie; (8) zabronić zatrudniania osób mających mniej niż osiemnaście lat przy pracy nocnej, z wyjątkiem pewnych zawodów, określonych przez ustawodawstwo krajowe; (9) ustalić, że osoby mające mniej niż osiemnaście lat, wykonujące niektóre, określone przez ustawodawstwo krajowe zawody, będą podlegały regularnej kontroli lekarskiej; (10) zapewnić szczególną ochronę przed fizycznymi i moralnymi zagrożeniami, na które narażone są dzieci i młodociani, a szczególnie przed tymi, które bezpośrednio lub pośrednio wynikają z ich pracy.</p>	<p>Art. 32. Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy. Praca dzieci jest zakazana. Minimalny wiek dopuszczenia do pracy nie może być niższy niż minimalny wiek zakończenia obowiązku szkolnego, bez uszczerbku dla uregulowań bardziej korzystnych dla młodocianych i z wyjątkiem ograniczonych odstępstw. Młodociani dopuszczeni do pracy muszą mieć zapewnione warunki pracy odpowiednie dla ich wieku oraz być chronieni przed wyczerpaniem ekonomicznym oraz jakąkolwiek pracą, która mogłaby szkodzić ich bezpieczeństwu, zdrowiu lub rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, moralnemu i społecznemu albo utrudniać im edukację.</p>	

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 8. Prawo zatrudnionych kobiet do ochrony. Strony zobowiązują się: (1) zapewnić kobietom przed i po urodzeniu dziecka urlop w wymiarze ogólnym co najmniej 12 tygodni poprzez albo płatny urlop, albo świadczenia z ubezpieczenia społecznego, albo świadczenia z funduszy publicznych; (2) uznać za bezprawne zwolnienie przez pracodawcę z pracy kobiety podczas jej nieobecności z powodu urlopu macierzyńskiego lub udzielenie jej wypowiedzenia w takim czasie, w którym termin wypowiedzenia upływałby w okresie takiej nieobecności; (3) zapewnić matkom karmiącym prawo do wystarczających przerw w tym celu; (4) (a) uregulować zatrudnienie kobiet w pracy nocnej w przemyśle; (b) zakazać zatrudniania kobiet w kopalniach pod ziemią oraz w miarę potrzeby we wszystkich nieodpowiednich dla nich z uwagi na ich niebezpieczny, niezdrowy lub uciążliwy charakter pracach.</p>	<p>Art. 8. Prawo pracownic do ochrony macierzyństwa. Strony zobowiązują się: (1) zapewnić pracownikom, przed i po urodzeniu dziecka, urlop w wymiarze całkowitym co najmniej czternastu tygodni bądź poprzez płatny urlop, bądź poprzez odpowiednie świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub z funduszy publicznych; (2) uznać za bezprawne zwolnienie przez pracodawcę z pracy kobiety w okresie między momentem powiadomienia go o ciąży a końcem urlopu macierzyńskiego lub dokonanie wypowiedzenia w takim terminie, w którym termin wypowiedzenia upływałby w trakcie takiej nieobecności; (3) zapewnić matkom karmiącym wystarczające przerwy w tym celu; (4) uregulować zatrudnianie przy pracy nocnej kobiet będących w ciąży, bezpośrednio po urodzeniu dziecka lub karmiących; (5) zakazać zatrudniania kobiet będących w ciąży, bezpośrednio po urodzeniu dziecka lub karmiących, w kopalniach pod ziemią i przy wszelkich innych pracach mających niebezpieczny, niezdrowy lub uciążliwy charakter oraz podejmować odpowiednie środki celem ochrony praw tych kobiet w dziedzinie zatrudnienia.</p>	<p>Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią</p>	
<p>Art. 9. Prawo do poradnictwa zawodowego zobowiązujące Układające się Strony do zapewnienia lub popierania, w zależności od potrzeb, służby, która będzie pomagać wszystkim osobom, włączając osoby niepełnosprawne, w rozwiązaniu problemów dotyczących wyboru zawodu i awansu zawodowego, uwzględniając cechy osób zainteresowanych i ich stosunek do możliwości zawodowych; pomoc ta będzie dostępna bezpłatnie, zarówno dla młodzieży, w tym dla dzieci w wieku szkolnym, jak i dla dorosłych.</p>			

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 10. Prawo do szkolenia zawodowego, zobowiązujące Układające się Strony do: (1) zapewnienia lub wspierania, stosownie do potrzeb, szkolenia technicznego i zawodowego wszystkich osób, w tym osób niepełnosprawnych, w konsultacji z organizacjami pracodawców i pracowników oraz przyznania ułatwień dla umożliwienia dostępu do wyższego nauczania technicznego oraz uniwersyteckiego, opartego jedynie na kryterium uzdolnień indywidualnych; (2) zapewnienia lub wspierania systemu przysposobienia zawodowego i innych systemów szkolenia młodych chłopców i dziewcząt w różnych zajęciach zawodowych; (3) zapewnienia lub wspierania, stosownie do potrzeb, (a) odpowiednich i łatwo dostępnych ułatwień szkoleniowych dla dorosłych pracowników, (b) specjalnych ułatwień dla przeszkolenia dorosłych pracowników, które są konieczne wskutek postępu technicznego albo nowych trendów w zatrudnieniu; (4) wspierania pełnego wykorzystania ułatwień przewidzianych przez odpowiednie środki, takie jak: (a) redukcja lub zniesienie wszelkich kosztów lub opłat; (b) przyznanie w stosownych przypadkach pomocy finansowej; (c) włączenie do normalnego czasu pracy czasu spędzonego na szkoleniu uzupełniającym podjętym przez pracownika na życzenie jego pracodawcy, w czasie zatrudnienia; (d) zapewnienie, przez odpowiedni nadzór, w porozumieniu z organizacjami pracodawców i pracowników, skutecznego systemu przysposobienia zawodowego i każdego innego systemu szkolenia dla młodych pracowników oraz odpowiedniej ogólnej ochrony tych pracowników.</p>			

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 11. Prawo do ochrony zdrowia: Układające się Strony zobowiązują się podjąć bezpośrednio lub we współpracy z publicznymi albo prywatnymi organizacjami stosowne środki zmierzające między innymi do: (1) wyeliminowania tak dalece, jak to możliwe, przyczyn chorób; (2) zapewnienia udogodnień w zakresie poradnictwa oraz oświaty dla poprawy zdrowia i zachęcania do indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia; (3) zapobiegania, tak dalece jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym oraz innym.</p>		<p>Art. 35. Ochrona zdrowia.</p> <p>Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwie i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii musi być zapewniony wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.</p>	<p>Zasada 16 – Służba zdrowia.</p> <p>Każdy ma prawo do szybkiego dostępu do cenowo przystępnej, profilaktycznej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości.</p>
<p>Art. 12. Prawo do zabezpieczenia społecznego. Układające się Strony zobowiązują się: (1) ustanowić lub utrzymać system zabezpieczenia społecznego; (2) utrzymać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu do ratyfikacji Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (Nr 102) dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego; (3) zabiegać o stopniowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom; (4) podjąć kroki, poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków, oraz z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach, w celu zapewnienia: (a) równego traktowania swoich własnych obywateli i obywateli innych Układających się Stron, w odniesieniu do uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowania świadczeń wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na przemieszczanie się osób chronionych, które może nastąpić między terytoriami Układających się Stron; (b) przyznania, utrzymania i ponownego nabycia uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków, jak zaliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, zgodnie z ustawodawstwem każdej z Układających się Stron.</p>		<p>Art. 34. Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna.</p> <p>1. Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, niesamodzielność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych.</p> <p>2. Każdy mający miejsce zamieszkania i przemieszczający się legalnie w obrębie Unii Europejskiej ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwem i praktykami krajowymi.</p> <p>3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.</p>	<p>Zasada 12 – Ochrona socjalna. Bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.</p> <p>Zasada 14 – Minimalny dochód. Każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi środkami, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach oraz skuteczny dostęp do wspierających towarów i usług. W przypadku osób zdolnych do pracy świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownego) włączenia się do rynku pracy.</p>

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 13. Prawo do pomocy społecznej i medycznej. Układające się Strony zobowiązują się: (1) zapewnić, aby każda osoba, która nie posiada dostatecznych środków oraz która nie jest zdolna do zapewnienia sobie takich środków poprzez własne starania lub z innych źródeł, w szczególności poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, mogła otrzymać odpowiednią pomoc oraz w wypadku choroby opiekę konieczną z uwagi na jej stan; (2) zapewnić, aby osoby otrzymujące taką pomoc nie cierpiały z powodu ograniczenia ich praw politycznych lub społecznych; (3) zapewnić, by każdy mógł otrzymać od właściwych służb publicznych lub prywatnych taką poradę oraz osobistą pomoc, jaka może być wymagana dla zabezpieczenia, usunięcia albo ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej; (4) stosować postanowienia przewidziane w ustępach 1, 2 i 3 niniejszego artykułu w równym stopniu wobec swoich obywateli, jak i wobec obywateli innych Układających się Stron, przebywających legalnie na ich terytorium, zgodnie z ich zobowiązaniami wynikającymi z Europejskiej Konwencji o pomocy społecznej i medycznej, podpisanej w Paryżu 11 grudnia 1953 r.</p>		<p>Art. 34. Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna.</p> <p>3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.</p>	
<p>Art. 14. Prawo do korzystania z usług opieki społecznej. Układające się Strony zobowiązują się: (1) popierać lub zapewnić usługi, które stosując odpowiednie metody pracy społecznej, będą przyczyniały się do dobrobytu oraz rozwoju zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego w społeczeństwie, oraz do ich dostosowania do środowiska społecznego; (2) zachęcać do uczestnictwa osób fizycznych i organizacji dobrowolnych lub innych w ustanawianiu i utrzymaniu takich usług.</p>			

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 15. Prawo osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej. Układające się Strony zobowiązują się: (1) podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia obiektów szkoleniowych włączając, gdzie jest to konieczne, wyspecjalizowane instytucje publiczne lub prywatne; (2) podjąć odpowiednie środki w zakresie pośrednictwa zawodowego dla niepełnosprawnych, takie jak wyspecjalizowane służby pośrednictwa pracy, udogodnienia w zakresie pracy chronionej oraz środki dla zachęcenia pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych.</p>	<p>Art. 15. Prawo osób niepełnosprawnych do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty. W celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym, bez względu na ich wiek, charakter i przyczynę niepełnosprawności, skutecznego wykonywania prawa do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty, Strony zobowiązują się w szczególności: (1) podjąć konieczne środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym poradnictwa, kształcenia i szkolenia zawodowego w ramach powszechnie obowiązujących uregulowań zawsze, gdy jest to możliwe lub, jeżeli nie ma takiej możliwości, w ramach wyspecjalizowanych instytucji publicznych lub prywatnych; (2) popierać ich dostęp do zatrudnienia wszelkimi środkami mogącymi zachęcać pracodawców do zatrudniania lub utrzymywania w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych w zwykłym środowisku pracy oraz do dostosowywania warunków pracy do potrzeb tych osób lub, w przypadku braku możliwości ze względu na niepełnosprawność, poprzez dostosowywanie lub tworzenie miejsc pracy chronionej, odpowiednio do stopnia niepełnosprawności. Środki te mogą w niektórych przypadkach wymagać odwołania się do wyspecjalizowanych służb pośrednictwa pracy oraz do innych służb wsparcia; (3) popierać ich pełną integrację i pełny udział w życiu wspólnoty, szczególnie w poprzez działania, w tym pomoc techniczną, mające na celu pokonywanie przeszkód w porozumiewaniu i przemieszczaniu się oraz poprzez umożliwianie im korzystania ze środków transportu, mieszkań, działalności kulturalnej i rozrywki.</p>	<p>Art. 26. Integracja osób niepełnosprawnych. Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.</p>	<p>Zasada 17 – Integracja osób niepełnosprawnych. Osoby niepełnosprawne mają prawo do otrzymania wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie, do usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym, a także do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb.</p>

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 16. Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej poprzez takie środki, jak zasiłki społeczne i rodzinne, rozwiązania fiskalne, zapewnienie budownictwa rodzinnego, pomoc dla młodych małżeństw oraz inne stosowne środki.</p>		<p>Art. 33. Życie rodzinne i zawodowe. (1) Rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej. (2) W celu pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym każdy ma prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem i prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka.</p>	
<p>Art. 17. Prawo matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej wymagające od Układających się Stron, by: podejmowały wszelkie stosowne i konieczne środki w tym zakresie, włączając utworzenie lub utrzymanie odpowiednich instytucji lub usług.</p>			<p>Zasada 11 – Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci.</p> <p>a. Dzieci mają prawo dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi.</p> <p>b. Dzieci mają prawo do ochrony przed ubóstwem. Dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mają prawo do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans.</p>
<p>Art. 18. Prawo do prowadzenia działalności zarobkowej na terytorium każdej z Układających się Stron. Układające się Strony zobowiązują się: (1) stosować istniejące przepisy w duchu liberalnym; (2) uprościć obowiązujące formalności oraz zmniejszyć lub znieść opłaty administracyjne i inne ponoszone przez pracowników zagranicznych albo ich pracodawców; (3) liberalizować, indywidualnie lub zbiorowo, przepisy dotyczące zatrudnienia pracowników zagranicznych; oraz uznają (4) prawo do opuszczenia kraju przez swych obywateli pragnących prowadzić działalność zarobkową na terytoriach innych Układających się Stron.</p>		<p>Art. 15 (3). Obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium Państw Członkowskich, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii.</p>	

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>Art. 19. Prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy na terytorium każdej Układającej się Strony. Układające się strony zobowiązują się (1) utrzymać lub zapewnić odpowiednie i bezpłatne służby w celu pomocy takim pracownikom, szczególnie w udzielaniu dokładnej informacji, oraz podejmować wszelkie odpowiednie kroki tak dalece, jak zezwala na to ustawodawstwo krajowe, przeciwko fałszywej propagandzie dotyczącej emigracji i imigracji; (2) przyjąć stosowne środki w ramach własnej jurysdykcji dla ułatwienia wyjazdu, podróży i przyjęcia takich pracowników i ich rodzin, oraz zapewnić im, w ramach własnej jurysdykcji, stosowne usługi sanitarne, opiekę medyczną oraz dobre warunki higieniczne w czasie podróży; (3) w stosownych przypadkach popierać współpracę między służbami socjalnymi, publicznymi lub prywatnymi, krajów emigracji i imigracji; (4) zapewnić takim pracownikom przebywającym legalnie na ich terytoriach, w takim zakresie jak reguluje to ustawodawstwo lub podlega to kontroli organów administracyjnych, traktowanie nie mniej korzystne niż swoich własnych obywateli w zakresie następujących spraw: (a) wynagrodzenia oraz innych warunków zatrudnienia i pracy; (b) członkostwa w związkach zawodowych oraz korzystania z dobrodziejstw rokowań zbiorowych; (c) zakwaterowania;</p>			

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
<p>(5) zapewnić takim pracownikom przebywającym legalnie na ich terytoriach traktowanie nie mniej korzystne niż ich własnych obywateli w zakresie podatków, opłat lub składek płatnych z tytułu zatrudnienia; (6) ułatwić, tak dalece jest to możliwe, ponowne połączenie się z rodziną pracownikowi migrującemu, któremu zezwolono na osiedlenie się na danym terytorium; (7) zapewnić takim pracownikom, przebywającym legalnie na ich terytoriach, traktowanie nie mniej korzystne niż swych własnych obywateli w zakresie postępowania prawnego dotyczącego spraw, o których mowa w niniejszym artykule; (8) zapewnić, by tacy pracownicy przebywający legalnie na ich terytoriach nie byli wydalen, o ile nie zagrażają bezpieczeństwu państwa lub nie wykraczają przeciwko porządkowi publicznemu lub moralności; (9) w granicach ustalonych w ustawodawstwie, zezwolić na przekazywanie przez tych pracowników dowolnej części ich zarobków i oszczędności; (10) rozszerzyć ochronę i pomoc przewidzianą w niniejszym artykule na pracowników migrujących zatrudnionych na własny rachunek w takim zakresie, w jakim środki te mają wobec nich zastosowanie.</p>			
	<p>Art. 20. Prawo do równych szans i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, bez dyskryminacji ze względu na płeć. Strony zobowiązują się uznać to prawo i podejmować odpowiednie środki dla jego zagwarantowania oraz promowania jego stosowania w następujących dziedzinach: (a) dostępu do zatrudnienia, ochrony przed zwolnieniem i reintegracji zawodowej; (b) poradnictwa i szkolenia zawodowego, przekwalifikowania i readaptacji zawodowej; (c) warunków zatrudnienia i pracy, w tym wynagradzania; (d) przebiegu kariery zawodowej, w tym awansu.</p>	<p>Art. 23. Równość kobiet i mężczyzn. Należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia.</p>	

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
	<p>Art. 21 – Prawo do informacji i konsultacji. Strony zobowiązują się podejmować lub popierać środki umożliwiające pracownikom lub ich przedstawicielom, zgodnie z ustawodawstwem i praktyką krajową: (a) regularne lub w odpowiednim czasie oraz w przystępny sposób, uzyskiwanie informacji o sytuacji gospodarczej i finansowej zatrudniającego ich przedsiębiorstwa, z zastrzeżeniem, że pewne informacje, których ujawnienie mogłoby przynieść przedsiębiorstwu szkodę, mogą nie podlegać ujawnieniu lub będą ujawniane z zastrzeżeniem poufności; oraz (b) konsultowanie, we właściwym czasie, przewidywanych decyzji, które mogą istotnie wpłynąć na interesy pracowników, a zwłaszcza tych decyzji, których skutki mogą mieć istotny wpływ na stan zatrudnienia w przedsiębiorstwie.</p>	<p>Art. 27. Prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa. Pracownikom i ich przedstawicielom należy zagwarantować, na właściwych poziomach, informację i konsultację we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych.</p> <p>(Zob. też dyrektywę 2002/14/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 r. ustanawiającą ogólne ramy informacji i konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej).</p>	
	<p>Art. 22. Prawo do uczestnictwa w określaniu i polepszaniu warunków pracy i środowiska pracy. Strony zobowiązują się podejmować lub popierać środki, które umożliwią pracownikom lub ich przedstawicielom, zgodnie z ustawodawstwem i praktyką krajową, przyczynianie się do: (a) określania i polepszania warunków pracy, organizacji pracy i środowiska pracy; (b) ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w przedsiębiorstwie; (c) organizowania służb i ułatwień socjalnych oraz społeczno-kulturalnych w przedsiębiorstwie; (d) kontroli przestrzegania przepisów w tych sprawach.</p>		

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
	<p>Art. 23. Prawo osób w podeszłym wieku do ochrony społecznej. Strony zobowiązują się podejmować lub popierać bądź bezpośrednio, bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi, stosowne środki dla, w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> - umożliwienia osobom w podeszłym wieku pozostania pełnoprawnymi członkami społeczeństwa tak długo, jak to możliwe, poprzez: (a) zapewnianie odpowiednich zasobów umożliwiających im godziwą egzystencję i aktywny udział w życiu publicznym, społecznym i kulturalnym; (b) dostarczanie informacji o usługach i udogodnieniach dostępnych dla osób w podeszłym wieku oraz o możliwościach korzystania z nich; - umożliwienia osobom w podeszłym wieku swobodnego wyboru sposobu życia oraz niezależnej egzystencji w znanym im środowisku tak długo, jak długo będą sobie tego życzyły i będą do tego zdolne, poprzez: (a) zapewnianie mieszkań dostosowanych do ich potrzeb oraz stanu zdrowia lub zapewnianie stosownej pomocy przy adaptacji ich mieszkań; (b) opiekę medyczną i usługi, których wymaga ich stan; - zagwarantowania osobom w podeszłym wieku, przebywającym w domach opieki, stosownego wsparcia, z poszanowaniem ich prywatności oraz zagwarantowania im udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących warunków życia w takich domach; - umożliwienia osobom w podeszłym wieku pozostania pełnoprawnymi członkami społeczeństwa tak długo, jak to możliwe, poprzez: (a) zapewnianie odpowiednich zasobów umożliwiających im godziwą egzystencję i aktywny udział w życiu publicznym, społecznym i kulturalnym; (b) dostarczanie informacji o usługach i ułatwieniach dostępnych dla osób w podeszłym wieku oraz o możliwościach korzystania z nich; 	<p>Art. 25. Prawa osób w podeszłym wieku. Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i samodzielnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym.</p>	<p>Zasada 15 – Świadczenia emerytalne i renty. Przechodzący na emeryturę pracownicy i osoby pracujące na własny rachunek mają prawo do emerytury proporcjonalnej do ich składek oraz zapewniającej odpowiedni dochód. Kobiety i mężczyźni mają równe szanse w odniesieniu do nabywania praw emerytalnych.</p> <p>Zasada 18 – Opieka długoterminowa</p> <p>Każdy ma prawo do przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej, w szczególności opieki w domu i usług środowiskowych.</p>

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
	<p>- umożliwienia osobom w podeszłym wieku swobodnego wyboru sposobu życia oraz niezależnej egzystencji w znanym im środowisku tak długo, jak długo będą sobie tego życzyły i będą do tego zdolne, poprzez: (a) zapewnianie mieszkań dostosowanych do ich potrzeb oraz stanu zdrowia lub zapewnianie stosownej pomocy przy adaptacji ich mieszkań; (b) opiekę medyczną i usługi, których wymaga ich stan;</p> <p>- zagwarantowania osobom w podeszłym wieku, przebywającym w domach opieki, stosownego wsparcia, z poszanowaniem ich prywatności oraz zagwarantowania im udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących warunków życia w takich domach.</p>		
	<p>Art. 24. Prawo do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy. Strony zobowiązują się uznać:</p> <p>(a) prawo pracowników do ochrony przed zwolnieniem bez uzasadnionego powodu związanego z ich predyspozycjami lub postępowaniem, albo wynikającego z konieczności związanej z działalnością przedsiębiorstwa, zakładu lub służby;</p> <p>(b) prawo pracowników zwolnionych bez uzasadnionego powodu do odpowiedniego zadośćuczynienia lub do innego odpowiedniego wynagrodzenia szkody.</p>	<p>Art. 30. Ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy. Każdy pracownik ma prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwem i praktyką krajową.</p>	<p>Zasada 7 – Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień.</p> <p>W przypadku zwolnienia z pracy pracownicy mają prawo do uzyskania wcześniej informacji o przyczynach takiego zwolnienia, przysługuje im również rozsądny okres wypowiedzenia. Mają oni prawo do skutecznego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporów, a w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, prawo do dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniej rekompensaty.</p>
	<p>Art. 25. Prawo pracowników do ochrony roszczeń w przypadku niewypłacalności ich pracodawcy. Strony zobowiązują się przewidzieć, że roszczenia pracowników wynikające z umów o pracę lub ze stosunków pracy będą gwarantowane przez instytucję gwarancyjną lub poprzez jakąkolwiek inną skuteczną formę ochrony.</p>	<p>Dyrektywa 2008/94/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 października 2008 dotycząca ochrony pracowników w przypadku niewypłacalności ich pracodawcy.</p>	

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
	<p>Art. 26. Prawo do poszanowania godności w pracy. Strony zobowiązują się, w porozumieniu z organizacjami pracodawców i pracowników: (1) wspierać kształtowanie świadomości, informację i przeciwdziałanie molestowaniu seksualnemu w miejscu pracy lub w związku z pracą oraz zobowiązują się podejmować wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony pracowników przed takimi zachowaniami; (2) wspierać kształtowanie świadomości, informację i przeciwdziałanie powtarzającym się nagannym, negatywnym i obraźliwym działaniom skierowanym przeciw poszczególnym pracownikom w miejscu pracy lub w związku z pracą oraz zobowiązują się podejmować wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony pracowników przed takimi zachowaniami.</p>		
	<p>Art. 27. Prawo do równości szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet mających obowiązki rodzinne oraz między takimi pracownikami a innymi pracownikami. Strony zobowiązują się: (1) podejmować odpowiednie środki: (a) umożliwiające pracownikom mającym obowiązki rodzinne podejmowanie i kontynuowanie pracy, jak również powrót do niej po przerwie spowodowanej wykonywaniem tych obowiązków, w tym środki w dziedzinie poradnictwa i szkolenia zawodowego; (b) uwzględniające ich potrzeby jeżeli chodzi o warunki zatrudnienia i zabezpieczenie społeczne; (c) służące rozwojowi lub wspieraniu usług, publicznych lub prywatnych, w szczególności usługi dziennej opieki nad dziećmi i innych sposobów sprawowania opieki; (2) zapewnić każdemu z rodziców, w okresie następującym po urlopie macierzyńskim, możliwość uzyskania urlopu wychowawczego w celu zajęcia się dzieckiem; długość i warunki urlopu powinny być ustalone przez ustawodawstwo krajowe, układy zbiorowe pracy lub praktykę; (3) zapewnić, by obowiązki rodzinne nie stały się, same w sobie, uzasadnionym powodem zwolnienia z pracy.</p>	<p>Art. 33. Życie rodzinne i zawodowe.</p> <p>1. Rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej.</p> <p>2. W celu pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym każdy ma prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem i prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka.</p>	<p>Zasada 9 – Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym.</p> <p>Rodzice oraz osoby pełniące obowiązki opiekunów mają prawo do odpowiednich urlopów, elastycznej organizacji pracy oraz dostępu do usług w zakresie opieki. Kobiety i mężczyźni powinni mieć równy dostęp do specjalnych urlopów służących wypełnianiu obowiązków w zakresie opieki, należy też zachęcać ich do korzystania z takich urlopów w zrównoważony sposób.</p>

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
	<p>Art. 28. Prawo przedstawicieli pracowników do wykonywania swoich funkcji. Strony zobowiązują się zapewnić, że w przedsiębiorstwie: (a) korzystać będą oni ze skutecznej ochrony przed działaniami skierowanymi przeciwko nim, w tym przed zwolnieniami spowodowanymi ich statusem lub działalnością jako przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwie; (b) korzystać będą ze stosownych udogodnień w celu umożliwienia im sprawnego pełnienia ich funkcji, z uwzględnieniem istniejącego w kraju systemu stosunków pracy jak i potrzeb, wielkości i możliwości danego przedsiębiorstwa.</p>		
	<p>Art. 29. Prawo do informacji i konsultacji w toku postępowania związanego ze zwolnieniami zbiorowymi. W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa pracowników do informacji i konsultacji w razie zwolnień zbiorowych, Strony zobowiązują się zapewnić, że pracodawcy będą informować i konsultować przedstawicieli pracowników, we właściwym czasie przed zwolnieniami grupowymi, w sprawie możliwości uniknięcia tych zwolnień lub ograniczenia ich skali oraz złagodzenia ich konsekwencji, na przykład poprzez zastosowanie działań osłonowych, zwłaszcza mających na celu pomoc w przekwalifikowaniu lub reintegracji zwalnianych pracowników.</p>		

Europejska Karta Społeczna (1961)	Zrewidowana Karta Społeczna (1996)	Karta Praw Podstawowych UE (2000/2007)	Europejski filar praw socjalnych
	<p>Art. 30. Prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną. Strony zobowiązują się: (a) podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, w celu wspierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin będących albo zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, w szczególności do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury oraz pomocy społecznej i medycznej; (b) dokonywać, na ile to konieczne, przeglądu tych działań w celu ich dostosowywania do istniejącej sytuacji.</p>	<p>Art. 34. Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna.</p> <p>3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami określonymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.</p>	<p>Zasada 19 – Mieszkalnictwo i pomoc dla bezdomnych.</p> <p>a. Osobom potrzebującym należy zapewnić dostęp do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej dobrej jakości.</p> <p>b. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji mają prawo do odpowiedniej pomocy i ochrony przed przymusową eksmisją.</p> <p>c. Osobom bezdomnym należy zapewnić odpowiednie schronienie oraz usługi w celu wspierania ich integracji społecznej.</p>
	<p>Art. 31. Prawo do mieszkania. Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do: (1) popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;</p> <p>(2) zapobiegania i ograniczania bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania;</p> <p>(3) uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów.</p>	<p>Art. 34. Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna.</p> <p>3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami określonymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.</p>	
	<p>Art. E. Niedyskryminacja. Korzystanie z praw ustanowionych w niniejszej Karcie musi być zapewnione bez jakiegokolwiek dyskryminacji z takich powodów, jak rasa, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania politycznych lub przekonania innego rodzaju, pochodzenie narodowe lub pochodzenie społeczne, stan zdrowia, przynależność do mniejszości narodowej, urodzenie lub jakikolwiek inny czynnik.</p>	<p>Art. 21. Niedyskryminacja. 1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. 2. W zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczegółowych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.</p>	<p>Zasada 3 – Równe szanse.</p> <p>Bez względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, każdy ma prawo do równego traktowania i równych szans w dziedzinie zatrudnienia, ochrony socjalnej, edukacji, a także dostępu do dóbr i usług dostępnych dla społeczeństwa. Należy wspierać równe szanse grup niedostatecznie reprezentowanych.</p>

Europejska Karta Społeczna, przyjęta w 1961 r. i zrewidowana w 1996 r., jest odpowiednikiem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w dziedzinie praw gospodarczych i społecznych. Gwarantuje ona szeroki zakres praw człowieka związanych z zatrudnieniem, mieszkalnictwem, zdrowiem, edukacją, ochroną socjalną i opieką społeczną. Żaden inny instrument prawny na poziomie paneuropejskim nie zapewnia tak rozległej i kompleksowej ochrony praw społecznych. Dlatego też Karta jest uważana za społeczną Konstytucję Europy i stanowi niezbędny komponent systemu ochrony praw człowieka na kontynencie europejskim.

www.coe.int/socialcharter

www.coe.int

Rada Europy jest wiodącą na kontynencie organizacją broniącą praw człowieka. Ma 47 państw członkowskich w tym wszystkie kraje Unii Europejskiej. Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy przystąpiły do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, traktatu stworzonego po to, by chronić prawa człowieka, demokrację i rządy prawa. Europejski Trybunał Praw Człowieka nadzoruje implementację Konwencji w państwach członkowskich.



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne

