

Europejski Komitet Praw Socjalnych wobec porządku prawnego Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Stosowane w artykule określenie „Europejski Komitet Praw Socjalnych” odnosi się nie tylko do EKPS *eo nomine* (funkcjonującego od 1998 r.), ale także do jego poprzednika, czyli Komitetu Niezależnych Ekspertów Europejskiej Karty Socjalnej. Z kolei pojęciem „porządek prawny Unii Europejskiej” objęto także stadia wcześniejsze w procesie integracji europejskiej, kojarzone ze Wspólnotą Europejską czy Wspólnotami Europejskimi. Dla badanego zagadnienia nie jest obojętny problem związania się państw Unii Europejskiej (UE) zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach systemu Europejskiej Karty Socjalnej (EKS). Sformułowanie „system Europejskiej Karty Socjalnej” dotyczy unormowań zarówno pierwotnej EKS z 1961 r., Protokołu dodatkowego do niej z 1988 r., Protokołu w sprawie skarg zbiorowych z 1995 r., jak i Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej z 1996 r.

Faktem jest, że każde i jakiegokolwiek państwo członkowskie UE wcześniej było stroną Statutu Rady Europy, a więc też państwem członkowskim tej szerszej organizacji europejskiej, liczącej 47 członków. Co więcej, każde i jakiegokolwiek państwo członkowskie UE i wszystkie one wcześniej były stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), były więc nią związane i obarczone wynikającymi z niej zobowiązaniami. W związku z wytwarzaniem przez nie struktur i porządku prawnego kształtowanego ugrupowania (ugrupowań) integracyjnego (integracyjnych) można

by stwierdzić: *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*. Nie mogły państwa członkowskie Wspólnot/Wspólnoty/Unii przenieść na nią więcej „wolności od zobowiązań”, niż same dysponowały; innymi słowy, tworzyły swoje Wspólnoty „z dobrodziejstwem inwentarza”, a więc z uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych w sferze praw człowieka, w tym także – i przede wszystkim – tych wynikających z systemu Rady Europy, w pierwszej kolejności z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z uwzględnieniem tych zobowiązań i z obciążeniem nimi Wspólnoty *naturaliter* powstawały w ramach tych zobowiązań, musiały się z nimi liczyć, uwzględniać je i szanować. Może nie najbardziej wyraziście, ale – można powiedzieć – wystarczająco silnie i jasno dawał temu wyraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), rekonstruuując wspólnotowe standardy poszanowania praw podstawowych, które później nabierały charakteru traktatowego – najpierw w preambule jednolitego Aktu Europejskiego, potem jako art. F. 2 Traktatu z Maastricht, a jeszcze później jako art. 6. 2 Traktatu z Amsterdamu, przerastając wreszcie w Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹.

Powoływał się Trybunał wyraźnie, podobnie jak wspomniane późniejsze normy traktatowe, na Europejską Konwencję Praw Człowieka, nie powoływał się natomiast na Europejską Kartę Socjalną, chociaż w tym czasie już istniała i obowiązywała. I chociaż można dziś z satysfakcją stwierdzić, że wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej związane są zobowiązaniami z systemu EKS, to jednak trzeba przyznać, że bardzo niejednolicie co do czasu i co do zakresu.

Po pierwsze, nie było jeszcze Europejskiej Karty Socjalnej, gdy „szóstka” tworzyła najpierw Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), a potem Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM). Z tej pierwotnej „szóstki” pierwotną wersją Karty z 1961 r. związane są Niemcy (od 1965 r.) i Luksemburg (od 1991 r.). Pozostałe kraje z tego grona związały się Zrewidowaną Europejską Kartą Socjalną (Zrewidowana Karta): Francja i Włochy – od 1999 r., Belgia – od 2004 r. i Holandia – od 2006 r. Natomiast Niemcy i Luksemburg nie związały się Protokołem w sprawie skarg zbiorowych.

¹ Szerzej na ten temat: I. Justyńska, *Zasada poszanowania praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2009, *passim*. Por. B. Gronowska, *Prawa człowieka jako zasady ogólne prawa wspólnotowego*, w: B. Gronowska i in., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 531 i n.

Pośród państw uzupełniających „dziewiątkę”: Zjednoczone Królestwo wcześniej było stroną Karty z 1961 r. (ratyfikacja w 1962 r., wejście w życie w 1965 r.); Dania – podobnie od początku, czyli od 1965 r., a Irlandia w 2000 r. ratyfikowała Zrewidowaną Kartę. Z nich jedynie Irlandia przyjęła na siebie zobowiązania z Protokołu w sprawie skarg zbiorowych (ratyfikacja również w 2000 r.). Tak więc dwa państwa wcześniej związane były EKS, zanim stały się członkami EWG; zachowują się jednak w stosunku do systemu EKS nader wstrzemięźliwie, bo ani nie ratyfikowały Karty Zrewidowanej, ani nie przyjęły systemu skarg zbiorowych.

Jeśli chodzi o państwa dopełniające wspólnotową „dwunastkę”, a więc o Grecję, Hiszpanię i Portugalię, dwa pierwsze ratyfikowały Kartę w wersji z 1961 r.: Hiszpania w 1980 r., a Grecja w 1984 r. Tylko Portugalia w 2002 r. związała się Kartą Zrewidowaną. Portugalia i Grecja od 1998 r. związane są Protokołem w sprawie skarg zbiorowych.

Z kolei z państw uzupełniających „piętnastkę” wszystkie związały się Kartą Zrewidowaną: Szwecja w 1998 r., Finlandia w 2002 r., zaś Austria dopiero w 2011 r. Oba państwa skandynawskie związały się też systemem skarg zbiorowych w 1998 r., podczas gdy Austria Protokołu nie ratyfikowała.

Z „nowych” państw członkowskich Unii Europejskiej, przyjętych do niej w 2004 r. bądź później, trzy państwa związały się Kartą z 1961 r. (Polska w 1997 r., Czechy w 1999 r., Chorwacja w 2003 r.), zaś dziesięć państw Kartą Zrewidowaną (Słowenia i Rumunia w 1999 r., Bułgaria, Cypr i Estonia w 2000 r., Litwa w 2001 r., Malta w 2005 r., Słowacja i Węgry w 2009 r., wreszcie Łotwa w 2013 r.). Z tego tylko pięć państw związało się Protokołem w sprawie skarg zbiorowych: Cypr w 1996 r., Słowenia w 1999 r., Bułgaria w 2000 r., Chorwacja w 2003 r. i Czechy w 2012 r. Zdecydowana większość z tych państw zdążyła związać się Kartą, zanim przystąpiła do Unii Europejskiej, natomiast Malta, Słowacja, Węgry i Łotwa uczyniły to już po uzyskaniu członkostwa UE.

Podsumowując, spośród państw UE dziewięć jest związanych Kartą z 1961 r., a dziesięć Kartą Zrewidowaną. Dokładnie połowa, czyli czternaście państw, związała się Protokołem w sprawie skarg zbiorowych². Niestety, z pewnym wstydem można stwierdzić, że Polska do czołówki nie należy, skoro nie ratyfikowała ani Karty Zrewidowanej,

² Por. Member States of the Council of Europe and the European Social Charter. Situation at 26 March 2013.

ani Protokołu w sprawie skarg zbiorowych, a i ze zobowiązań Karty z 1961 r. – daleko nie w pełni ratyfikowanych – nie wywiązuje się najlepiej, skali swego związania się w ogóle nie poszerzając. Jak na „państwo solidarnych” trochę to wstyd!

Dodajmy, że wszystkie sto skarg zbiorowych objętych tu badaniem skierowanych było przeciwko państwom członkowskim Unii Europejskiej! Wszystkie też te skargi – poza jedną skargą przeciwko Chorwacji³ – były wniesione przeciwko tym państwom po formalnym uzyskaniu członkostwa UE.

Zapewne ten wieloraki, ale jednolicie wyrazisty brak jednolitości: temporalny – co do czasu wiązania się zobowiązaniami z systemu Europejskiej Karty Socjalnej; substancjalny – co do wiązania się jakże różnymi w swej materii składnikami systemu (Kartą z 1961 r., Kartą Zrewidowaną z 1996 r. i Protokołem w sprawie skarg zbiorowych z 1995 r.), a także co do skali związania się poszczególnymi składnikami z katalogu praw chronionych, w powiązaniu z czasowym opóźnieniem Karty w stosunku do pierwszych stadiów rozwoju prawa wspólnotowego (EWWiS, EWG, EURATOM), spowodował, że w dokumentach wspólnotowych zabrakło jednoznacznego i konsekwentnego odwoływania się do unormowań systemu EKS.

Czy była więc niedopuszczalnym nadużyciem, a przynajmniej bezpodstawnym oczekiwaniem, Rezolucja 931(1989) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie Karty Socjalnej Rady Europy oraz możliwego akcesu do niej Wspólnoty Europejskiej z 16 listopada 1989 r.? Rezolucja poprzedzała o dwa tygodnie przyjęcie Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, której projekt był Zgromadzeniu już podówczas znany⁴. Wzywała też Wspólnotę Europejską:

„i) do zawarcia w preambule deklaracji zawierającej projekt [wspólnotowej – przyp. T.J.] karty wyraźnego wskazania na pożądaný akces do Karty Socjalnej Rady Europy;

ii) do zainicjowania dyskusji z Radą Europy celem dostosowania jej Karty socjalnej i umożliwienia Wspólnocie przystąpienia do niej”⁵.

³ Por. *Centre for Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Croatia*, sk. 52/2008, dec. meryt. z 22 VI 2010 r. Chorwacja weszła w skład UE dopiero w 2013 r.

⁴ W pkt C/g/ Rezolucji stwierdza się: „ponieważ projekt Wspólnoty jest komplementarny w stosunku do Karty Socjalnej Rady Europy, nagłym staje się zbadanie kwestii akcesu Wspólnoty Europejskiej do Karty Rady Europy”.

⁵ *Ibidem*, pkt E.

Zgromadzenie można poniekąd zrozumieć: miało w swoim składzie przedstawiciele wszystkich ówczesnych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (acz niekoniecznie tych kompetentnych w sprawach Wspólnoty). Apel Zgromadzenia pozostał bez echa – Karta Wspólnotowa z 1989 r. wzmiankuje, co prawda, w swej preambule, że „należy czerpać inspirację z Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy i z Europejskiej Karty Socjalnej Rady Europy”⁶, ale czerpanie inspiracji to formuła daleka od zobowiązaniowej, a bliższa *wishful thinking*. Rozżalony brakiem swego ważkiego udziału w opracowywaniu Karty Wspólnotowej Parlament Europejski⁷ przyjął specjalną rezolucję w sprawie tej Karty, z naciskiem przypominając, że „Karta Socjalna Rady Europy, wraz z jej Protokołem Dodatkowym, stanowi podstawę prawa wspólnotowego” oraz że „istnieje nagląca potrzeba ze strony wszystkich Państw Członkowskich dopełnienia procedury ratyfikacji i zapewnienia implementacji Karty”⁸. Postrzegać EKS jako „podstawę prawa wspólnotowego” i wzywać państwa członkowskie Wspólnoty do pełnego jej ratyfikowania i rzetelnego wykonywania, to już brzmi zdecydowanie jednoznacznie, a dla EKS bardzo ciepło i korzystnie.

4. EKPS w trybie sprawozdawczym wobec porządku prawnego Unii Europejskiej

Nie znalazł Europejski Komitet Praw Socjalnych w toku badania sprawozdań państw z urzeczywistnienia zobowiązań na podstawie Karty zaciągniętych okazji do sformułowania swego pryncypialnego stanowiska wobec porządku prawnego Unii Europejskiej i jego konsekwencji dla sfery wykonywania zobowiązań z Karty. Wielokrotnie stawał wszakże wobec problemu otwierania pewnych możliwości w Karcie umocowanych tylko na korzyść obywateli UE, a więc osób mających obywatelstwo innego państwa członkowskiego Wspólnot/Unii. Takie ich uprzywilejowanie oznaczało jednak – z punktu widzenia podmiotowego zakresu zobowiązań wynikających z Karty – naruszenie tych zobowiązań, jako

⁶ Karta Wspólnotowa Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z dnia 9 XII 1989 r., tekst polski, w: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, tłum. i oprac. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993, s. 372–373.

⁷ Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Kohezji Gospodarczej i Społecznej, tekst w: *Information Sheet*, no. 26, Strasbourg 1990, pkt C, s. 161 i n.

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, tekst w: *ibidem*, pkt 11, s. 156 i n.

że powinny one co do zasady działać na korzyść wszystkich legalnie przebywających czy legalnie pracujących obywateli każdego państwa-strony Karty, a nie tylko obywatele państw członkowskich UE.

Tak np. co do ograniczenia przyznawania renty socjalnej „jedynie do obywateli państw członkowskich Wspólnot Europejskich mieszkających we Włoszech” Komitet uznał, że oznaczało to naruszenie art. 12 ust. 4 Karty z 1961 r.⁹ To samo, zdaniem Komitetu, oznaczało również naruszenie zobowiązań wynikających z art. 13 ust. 4 co do podmiotowego zakresu prawa do pomocy socjalnej i medycznej¹⁰. Miał też – i to o wiele później – podobne pretensje do Francji, od której – w pełni uznając dorobek jej dwustronnych porozumień – zażądał „wskazania środków, jakie zamierza on [rząd francuski – przyp. T.J.] podjąć w celu zapewnienia płatności takiej korzyści obywatelom innych Umawiających się Stron, z którymi nie ma on żadnego porozumienia i które nie są krajami Wspólnoty Europejskiej”¹¹. Z analogiczną oceną Komitetu spotkało się ograniczenie „do obywateli państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej oraz obywateli innych państw, z którymi wzajemne porozumienie było zawarte”, uzupełniających korzyści z Narodowego Funduszu Solidarności¹². Podobnie Komitet dopatrzył się naruszenia art. 15 w zakresie świadczenia usług rehabilitacyjnych na rzecz osób niepełnosprawnych z zagranicy, a to dlatego, że podlegało to dyskryminacyjnym przepisom paszportowym, którym nie podlegali obywatele państw członkowskich Wspólnot¹³.

Szczególnie często Komitet wskazywał na dyskryminacyjny charakter przepisów warunkujących możliwość skorzystania z zezwoleń na pobyt stały oraz z dostępu do mieszkań, a w efekcie także z prawa do połączenia rodziny przez pracowników-migrantów „obywateli Umawiających się Państw niebędących członkami Wspólnot Europejskich”¹⁴. Komitet

⁹ Conseil de l'Europe. Comité d'Experts Independants de la Charte Sociale Europeenne, Conclusions III, Strasbourg 1973, s. 71.

¹⁰ Ibidem, s. 76. Por. *Recueil de Jurisprudence relative a la Charte Sociale Europeenne*, Strasbourg 1982, s. 125.

¹¹ L. Samuel, *Fundamental Social Rights. Case Law of the European Social Charter*, Strasbourg 1997, s. 309. Por. Conclusions X-2, s. 116; Conclusions XII-2, s. 177–178; Conclusions XIII-2, s. 117.

¹² L. Samuel, op. cit., s. 309–310. Por. Conclusions XII-2, s. 178; Conclusions XIII-2, s. 118.

¹³ Por. Conclusions VII, s. 88–89. Por. co do Danii – Conclusions XI-I, s. 137.

¹⁴ Wniosek co do Niemiec – Conclusions I, Strasbourg 1969–1970, s. 211. Por. Conclusions III, s. 105, a także Conclusions XII-2/1989/90, Strasbourg 1993, s. 221; co do Zjednoczonego Królestwa – Conclusions IV, Strasbourg 1975, s. 122–123.

przeciwstawił się również niemieckiej interpretacji pojęcia interesu publicznego w znaczeniu Karty, przy założeniu, że „koncepcja «zdrowia publicznego» jest integralną częścią koncepcji «bezpieczeństwa i interesu publicznego», w związku z czym niektóre choroby „mogą zagrażać zdrowiu publicznemu, a inne mogą zagrażać «interesowi publicznemu» lub bezpieczeństwu publicznemu”. W szczególności zaoponował właściwości oparcia się w tej mierze na Dyrektywie Rady z 25 lutego 1964 r., jako że – według Dyrektywy, podobnie jak w interpretacji samego Komitetu – „obie te kategorie mogą uzasadniać odmowę dopuszczenia osoby na terytorium kraju, ale nie wydalenie jej z kraju”¹⁵.

Do ciekawych wniosków doszedł Komitet w swoim *General introduction* w kontekście opierania się państw-stron na stosowaniu Dyrektywy 2003/86/EC w sprawie prawa do połączenia rodziny. Można rzec, że była to już próba zajęcia przezeń pryncypialnego stanowiska. Przypomniał, po pierwsze, że „orzeka na podstawie Karty, a nie prawa UE”; po drugie, wskazał, że „powyższa Dyrektywa *expressis verbis* nie stoi na przeszkodzie bardziej korzystnym postanowieniom Karty z 1961 r.”, choć – co prawda – „zawiera postanowienia pozwalające państwom członkowskim na przyjęcie i stosowanie norm naruszających art. 19 ust. 6 Karty z 1961 r.”¹⁶. Uznał więc, że stanowią naruszenie Karty: po pierwsze, przepisy dotyczące wymogu długości pobytu pracowników-migrantów pragnących dołączenia członków ich rodzin; po drugie, przepisy nieuwzględniające pomocy społecznej w ramach kalkulowania dochodu pracownika-migranta wnioskującego o połączenie rodziny (z powołaniem się na wyrok ETS z 4 marca 2010 r. w sprawie Chacroun C-578/08, pkt 48); po trzecie, przepisy wymagające poddawania członków rodziny pracownika-migranta testowi językowemu i/lub integracyjnemu; po czwarte, przepisy wykluczające z połączenia rodziny „dzieci między 18. a 21. rokiem życia w państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie ustawy wiek dojrzałości wynosi 18 lat”¹⁷.

Podsumowując, można stwierdzić, że w trybie sprawozdawczym Europejski Komitet Praw Socjalnych raczej ograniczał się do

¹⁵ Por. Conclusions VI, Strasbourg 1979, s. 127.

¹⁶ Por. ESC – ECSR. Conclusions XIX-2 (2011), General introduction – January 2012, pkt 12, s. 6–7.

¹⁷ Ibidem, a, b, c i d. Komitet przypomniał, że „odrzuć – z powodów gospodarczych lub zdrowotnych – wnioski o połączenie rodziny w stosunku do dzieci między 18. a 21. rokiem życia nie da się pogodzić z Kartą z 1961 r.”. Por. definicja rodziny pracownika-migranta – Załącznik do EKS z 1961 r. do art. 19 ust. 6.

stwierdzania – w kontekście różnych praw na podstawie Karty z 1961 r. chronionych – niezgodności z Kartą prawa lub praktyki państw-stron otwierających możliwości umocowane w Karcie jedynie w stosunku do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, z niedopuszczalnym wykluczeniem z takiego „przywileju” obywateli innych państw-stron Karty. Niewątpliwie, u podłoża stanowiska Komitetu spoczywał zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, chociaż Komitet nie wykorzystywał szansy, jaką dawała mu klauzula niedyskryminacji z preambuły Karty z 1961 r.¹⁸ W trybie skarg zbiorowych już w pełni z tej podpory korzystał. Ostatnie z wyżej przedstawionych stanowisko Komitetu do interpretacji art. 19 ust. 6 Karty stanowi niejako przejście do jego interpretacji stosunku do porządku prawnego UE właśnie w trybie skarg zbiorowych¹⁹.

2. EKPS w trybie skarg zbiorowych wobec porządku prawnego Unii Europejskiej

Pierwszą decyzję merytoryczną wydał Europejski Komitet Praw Socjalnych 9 września 1999 r. w sprawie *International Commission of Jurists (ICJ) przeciwko Portugalii*. W całości swego orzecznictwa wielokrotnie spotykał się z zagadnieniami powoływania się na elementy porządku prawnego Unii Europejskiej albo jego stosowania przez państwa członkowskie UE, które zarazem były państwami-stronami EKS z 1961, bądź – znacznie częściej – Zrewidowanej Karty z 1996 r. Czasem Komitet przyjmował do wiadomości stosowanie norm UE, nie dostrzegał w tym żadnego zagrożenia dla systemu zobowiązań Karty i przechodził nad tym bez komentarza do porządku dziennego.

Tak np. w sprawie greckiej w kontekście prawa do zdrowego środowiska Komitet uwzględniał dorobek Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Międzypaństwowego Trybunału Praw Człowieka, a nawet Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów oraz Komitetu ONZ ds. Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych. W szczególności zaś stwierdził: „Ze względu na skalę i poziom precyzji zbioru prawnego

¹⁸ Zgodnie z ust. 3 preambuły „korzystanie z praw socjalnych powinno być zapewnione bez dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne”.

¹⁹ Nie omieszkał zresztą Komitet powołać się na swą decyzję merytoryczną w sprawie francuskiej – *Confederation Generale du Travail (CGT) v. France*, sk. 55/2009, dec. meryt. z 23 VI 2010 r., pkt 31–42.

Unii Europejskiej co do spraw objętych skargą bierze też pod uwagę kilka wyroków Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich²⁰. W innej sprawie greckiej, dotyczącej konsekwencji zanieczyszczenia wód zlewiska rzeki Asopos, Komitet zwrócił uwagę, że „docenia wysiłki czynione przez państwa z odwołaniem się do ich ustawodawstwa i regulacji krajowych oraz zobowiązań zaciągniętych wobec Unii Europejskiej i Narodów Zjednoczonych”²¹.

W jednej ze swych pierwszych spraw Komitet m.in. z satysfakcją odnotował, że Finlandia urzeczywistniała Dyrektywę 96/29 EURATOM-u z 13 maja 1996 r. ustalającą podstawowe standardy bezpieczeństwa w zakresie ochrony zdrowia pracowników i społeczeństwa w ogóle przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego²². Przyjął też Komitet do wiadomości fakt opierania się Francji na Dyrektywie 91/533/EEC w sprawie obowiązku informowania pracowników przez pracodawcę o warunkach umowy o pracę czy stosunku pracy²³.

Badając w sprawie włoskiej granice kompetencji dyskrecjonalnej państwa zahaczającej o ochronę danych osobowych, Trybunał odnotował, że „interpretując art. 7 Dyrektywy 93/46 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony jednostek w kontekście przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu takich danych, Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że – chociaż prawo wspólnotowe nie wykluczyło kompetencji państw członkowskich w zakresie przyjmowania środków umożliwiających władzom krajowym posiadanie dokładnej wiedzy o ruchach ludności przez ich terytorium, realizacja tej kompetencji sama przez się nie oznacza, że zbieranie i gromadzenie zindywidualizowanych informacji osobowych było konieczne”; co więcej, Komitet uznał, że „te zasady

²⁰ *Marangopoulos Foundation of Human Rights (MFHR) v. Greece*, sk. 30/2005, dec. meryt. z 6 XII 2006 r., pkt 196. Potem ponownie jeszcze raz uwzględnił „zobowiązania zaciągnięte wobec Unii Europejskiej” (ibidem, pkt 204).

²¹ *Federation Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) v. Greece*, sk. 72/2011, dec. meryt. z 23 I 2013 r., pkt 138. Wziął też pod uwagę fakt, że w 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, iż Grecja nie wypełniła swoich zobowiązań na podstawie wielu przepisów Dyrektywy 2000/60/EC w sprawie ustanowienia wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (ibidem, pkt 139).

²² *STTK ry and Tehy ry v. Finland*, sk. 10/2000, dec. meryt. z 17 X 2001 r. Docenił też fakt, że Finlandia wprowadzała ustawodawstwo oparte na aktualnych zaleceniach Międzynarodowej Komisji Ochrony Radiologicznej i ratyfikowała Konwencję nr 115 Międzynarodowej Organizacji Pracy o ochronie przed promieniowaniem.

²³ *Syndicat de defense des fonctionnaires (SDF) v. France*, sk. 73/2011, dec. meryt. z 12 IX 2012 r., pkt 18.

interpretacji obowiązują także w kontekście art. 16 Zrewidowanej Karty²⁴.

Zajmując się wydalaniem przez Francję Romów do Rumunii i Bułgarii, Komitet sprzeciwił się zbyt pochopnej kwalifikacji zachowań Romów jako „zagrożenia zbiorowego” i przypomniał, że art. 27/2/ pkt 2 Dyrektywy 2004/38/EC wyjaśnił pojęcie zagrożenia dla porządku publicznego w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: „osobiste postępowanie danej jednostki musi stanowić autentyczne, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie godzące w fundamentalne interesy społeczeństwa”²⁵.

Wszystkie powyższe przypadki, w których Europejski Komitet Praw Socjalnych brał pod uwagę, czy zgoła brał za podstawę dla swej oceny elementy porządku prawnego Unii Europejskiej, można zakwalifikować jako życzliwe uwzględnienie, niewiodące jednak Komitetu do przyjęcia domniemania zgodności porządku prawnego UE z porządkiem prawnym systemu Europejskiej Karty Socjalnej.

Bo oto w innej sprawie francuskiej, również dotyczącej wydalania Romów, gdy Francja powołała się na to, że Komisja Europejska uznała jej ustawę z 16 czerwca 2009 r. dotyczącą wydalania obywateli Unii Europejskiej za dającą się pogodzić z prawem UE, a w szczególności z Dyrektywą 2004/38/EC Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wolności poruszania się obywateli Unii, Komitet przypomniał, że „nie należy do niego ocena zgodności sytuacji z prawem UE, lecz tylko jej zgodności z Kartą, także tam, gdzie dyrektywa UE jest transponowana do prawa krajowego”²⁶. Zwrócił też uwagę, że w następstwie starań Human Rights Watch co do niezgodności wydaleń Romów z Francji z prawem UE rzecznik Komisji Europejskiej wyjaśnił, iż „zagadnienie wydaleń obywateli państw członkowskich UE należy do «wyłącznej jurysdykcji państw członkowskich», a więc w ramach ich zobowiązań na podstawie prawa międzynarodowego, w tym zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Socjalnej”²⁷.

Gdy w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego Grecja powołała się na ograniczenia praw gwarantowanych w Karcie wynikające

²⁴ *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, sk. 58/2009, dec. meryt. z 25 VI 2010 r., pkt 120–121.

²⁵ *COHRE v. France*, sk. 63/2010, dec. meryt. z 28 VI 2011 r., pkt 70.

²⁶ *European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France*, sk. 64/2011, dec. meryt. z 24 I 2012 r., pkt 53.

²⁷ *Ibidem*, pkt 54. Por. też pkt 55–58.

z innych zobowiązań, a mianowicie z umów pożyczek zawartych z instytucjami UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komitet przypomniał, że „fakt, iż sporne przepisy prawa krajowego spełniają, jak się zdaje, wymogi innych zobowiązań prawnych, nie usuwa ich z obszaru Karty”, podobnie jak to Komitet wcześniej stwierdzał, „w związku z przepisami krajowymi wydanymi przez państwa-strony Karty, które miały na celu implementację dyrektyw Unii Europejskiej oraz innych norm prawnych wynikających z Unii Europejskiej”²⁸. Co istotne, pryncypialnie dodał: „gdy państwa-strony zgadzają się na związanie się środkami, które dotyczą spraw z obszaru Karty, powinny one – już przygotowując dany tekst i implementując go do prawa krajowego – brać w pełni pod uwagę zobowiązania, jakie zaciągnęły, ratyfikując Europejską Kartę Socjalną. Ostatecznie to do Komitetu należy ocena zgodności sytuacji krajowej z Kartą, także wtedy, gdy implementacja równoległych zobowiązań międzynarodowych do prawa krajowego może się kłócić z właściwą implementacją zobowiązań wynikających z Karty”²⁹. Potwierdził w ten sposób zasadę obowiązku uwzględniania i poszanowania we współpracy wspólnotowej zobowiązań wynikających z systemu Europejskiej Karty Socjalnej.

W kilku wreszcie sprawach Komitet stanął wobec twierdzenia rządu, że „sytuacja krajowa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej”, a tym samym, że jest również zgodna z Europejską Kartą Socjalną³⁰. W kolejnej sprawie, również przeciwko Francji, rząd powoływał się na zgodność prawa i praktyki krajowej z Dyrektywą 2003/88/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. w sprawie niektórych aspektów organizacji czasu pracy³¹. Z kolei w sprawie szwedzkiej chodziło o zmiany ustawodawcze wprowadzone w Szwecji m.in. w rezultacie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 18 grudnia 2007 r. w sprawie *Laval un Partneri Ltd. v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Laval Case)*³².

Tak więc w każdej z tych spraw rząd powoływał się na zgodność swoich działań z prawem Unii Europejskiej, uważając, że

²⁸ *Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, sk. 76/2012, dec. meryt. z 7 XII 2012 r., pkt 50.

²⁹ *Ibidem*, pkt 51. Por. też: *SUD Travail Affaires Sociales v. France*, sk. 24/2004, dec. meryt. z 8 XI 2005 r., pkt 28; *CGT v. France*, sk. 55/2009, dec. meryt. z 23 VI 2010 r., pkt 33.

³⁰ *CGT v. France*, sk. 55/2009, pkt 31.

³¹ Por. *Confederation Francaise de l'Encadrement (CFE CGC) v. France*, sk. 56/2009, dec. meryt. z 23 VI 2010 r., pkt 29.

³² Por. *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, sk. 85/2012, dec. meryt. z 3 VII 2013 r., pkt 8, w zw. z pkt 10 dotyczącym implementacji Dyrektywy 2006/123/EC.

przesądza to także o zgodności z systemem Europejskiej Karty Socjalnej. Ponieważ we wszystkich tych sprawach stanowisko Komitetu było nad wyraz jednolite merytorycznie i nawet w sekwencji jego wywodów nader jednorodne, wnioski na tle tych spraw zostaną przedstawione łącznie; nie ma bowiem sensu kilkakrotnie tego samego czy prawie tego samego powtarzać. Gdy to okaże się konieczne, pewne specyficzne dla danej sprawy momenty będą podkreślone.

Jak to już zostało stwierdzone wcześniej, Komitet powtarzał, że „fakt, iż wchodzące w grę przepisy oparte są na dyrektywie Unii Europejskiej, nie usuwa ich z pola Karty”³³. W sprawie szwedzkiej ustalenie to potwierdził, dodając, że „nie jest on kompetentny ani w zakresie oceny zgodności sytuacji krajowych z dyrektywą Unii Europejskiej, ani też oceny zgodności dyrektywy z Europejską Kartą Socjalną”; zaznaczył – co najistotniejsze – że „gdy Państwa Członkowskie Unii Europejskiej zgadzają się na wiążące środki w formie dyrektyw, które dotyczą spraw z dziedziny Europejskiej Karty Socjalnej, powinny one – przygotowując odnośny tekst i transponując go do prawa krajowego – w pełni uwzględnić zobowiązania, jakie zaciągnęły, ratyfikując Europejską Kartę Socjalną”³⁴.

W sprawie szwedzkiej Komitet wyjaśnił, że „ta sama zasada stosuje się – *mutatis mutandis* – do przepisów krajowych opartych na orzeczeniach wstępnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak to stwierdzono w sprawie *Laval*. Oznacza to, że ostatecznie to do Komitetu należy ocena zgodności sytuacji krajowej z Kartą, także wtedy, gdy zmiany ustawodawcze wprowadzone do prawa krajowego w celu dostosowania do orzeczeń wstępnych Trybunału Sprawiedliwości UE mogą godzić w urzeczywistnianie Karty”³⁵.

Ten element trzeba uznać za solidnie osadzony w orzecznictwie Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych: Komitet z natury rzeczy

³³ *CGT v. France*, pkt 32. Komitet wskazał m.in. na swoją wcześniejszą decyzję w sprawie *CFE CGC v. France*, sk. 16/2003, dec. meryt. z 12 X 2004 r., pkt 30: „In response to the Government’s argument that compliance with the Community law automatically implies that a situation is in conformity with the Charter, the Committee states that the fact that the provision at stake is based on a Community Directive does not remove it from the ambit of Article 2 of the Charter”. Por. też: *CFE-C GC v. France*, sk. 56/2009, pkt 30.

³⁴ *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, pkt 72. Komitet powtórnie dodał: „Ostatecznie to do Komitetu należy ocena zgodności sytuacji krajowej z Kartą, także wtedy, gdy transpozycja dyrektywy Unii Europejskiej do prawa krajowego może ugodzić we właściwe urzeczywistnianie Karty” (ibidem, in fine). Por. też: *CGT v. France*, pkt 33; *CFE CGC v. France*, pkt 31.

³⁵ *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, pkt 73.

liczy się z tym, że w obszarze swojej kompetencji napotka oddziaływanie na porządki krajowe elementów porządku prawnego Unii Europejskiej, w tym dyrektyw unijnych. Gdy nie popadają one w jakąkolwiek sprzeczność z prawem Europejskiej Karty Socjalnej, Komitet bez trudności przyjmuje do życzliwej wiadomości takie ich oddziaływanie. I przeciwnie, gdy do konfliktu normatywnego może dojść, Komitet z całą mocą przypomina obowiązek uwzględniania i poszanowania, tak w pracy normotwórczej instytucji Unii Europejskiej, jak też – i przede wszystkim – w procesie transponowania norm unijnych do prawa krajowego, zobowiązań państw członkowskich UE wynikających z Europejskiej Karty Socjalnej. Z równym zdecydowaniem przypomina, że to on sam zachowuje wyłączną kompetencję co do oceny zgodności prawa i praktyki krajowej – także tych wyrastających z implementacji norm unijnych i bez zwracania uwagi na ich rzekomy priorytet i skutek bezpośredni – z prawem systemu Europejskiej Karty Socjalnej.

W każdej z badanych tu decyzji merytorycznych Komitet wskazywał na to, iż „Europejski Trybunał Praw Człowieka już stwierdził, że w pewnych okolicznościach może wchodzić w grę domniemanie zgodności prawa Unii Europejskiej z Europejską Konwencją Praw Człowieka z racji pewnej liczby wskaźników wynikających z miejsca przyznanego w prawie Unii Europejskiej prawom obywatelskim i politycznym gwarantowanym Konwencją”³⁶. Czy można by zatem oczekiwać, że do podobnego wniosku dojdzie Europejski Komitet Praw Socjalnych w kwestii relacji między porządkiem prawnym UE a porządkiem prawnym Karty?

Nic bardziej mylnego. Komitet, po pierwsze, stwierdził, iż „Jeśli chodzi o domniemanie zgodności prawa Unii Europejskiej z Kartą, Komitet w pierwszym rzędzie wskazuje, że prawo Karty i prawo UE to dwa odmienne systemy prawne, zaś zasady, normy i zobowiązania składające się na prawo UE niekoniecznie zbiegają się z systemem wartości, zasad i praw ucieleśnionych w Karcie”³⁷. Wcześniej Komitet oświadczał, że „ani sytuacja praw socjalnych w porządku prawnym Unii Europejskiej, ani proces wypracowywania ustawodawstwa wtórnego nie usprawiedliwiają podobnego domniemanie – nawet podważalnego – zgodności tekstów prawnych Unii Europejskiej z Europejską Kartą Socjalną”³⁸. Komitet

³⁶ *CGT v. France*, pkt 34. Por. *CFE CGC v. France*, pkt 32; *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, pkt 74.

³⁷ *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, pkt 74.

³⁸ *CFE CGC v. France*, pkt 33. Por. *CGT v. France*, pkt 35.

jest w pełni świadom tego, że położenie praw socjalnych z systemu EKS w porządku prawnym UE nie jest porównywalne z położeniem praw obywatelskich i politycznych z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przypomnijmy, że wystarczająco obfite orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wywodziło owe prawa podstawowe jako zasady ogólne prawa wspólnotowego między innymi i poniekąd przede wszystkim z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Gwarancja praw podstawowych *expressis verbis* wpisana w traktat z Maastricht i traktat amsterdamski wyraźnie wskazywała na Europejską Konwencję Praw Człowieka jako ich źródło.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie tylko w ust. 5 swej preambuły „potwierdza [...] prawa wynikające z [...] europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [czyli EKPC – przyp. T.J.] [...] oraz orzecznictwa [...] Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”³⁹. Ponadto – co bardzo ważne – w art. 52 ust. 3 stwierdza: „[w] zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw ustanowionych przez tę Konwencję”⁴⁰. Komitet jest przecież w pełni świadom tego, że nie tylko w traktacie „Konstytucja dla Europy”, ale także w traktacie lizbońskim wyraźnie wpisano w literę prawa UE gotowość przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak również tego, że trwają intensywne, mozolne prace Unii Europejskiej i Rady Europy mające doprowadzić do uzgodnienia wielu niezmiernie istotnych szczegółów praktycznie umożliwiających funkcjonowanie Unii w charakterze strony Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Problemów instytucjonalnych i proceduralnych jest ogrom, ale prace trwają i nadzieja na ich pozytywne owocowanie nie gaśnie.

Tymczasem Europejski Komitet Praw Socjalnych z ubolewaniem odnotowuje „Brak politycznej woli Unii Europejskiej i jej państw członkowskich do rozważenia na tym stadium przystąpienia do Europejskiej Karty Socjalnej w tym samym czasie co do Europejskiej Konwencji

³⁹ To prawda, że przy tejże okazji wzmiankuje o „prawach wynikających z [...] Kart Społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy”.

⁴⁰ Nie stoi to na przeszkodzie temu, „aby prawo Unii zapewniało szerszą ochronę”. Pojęcie „szerszej ochrony” jest na tyle nieprecyzyjne, by dopuszczać, czy zgoła zakładać ścisłą kontrolę ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, by różnorakie nadużycia i wypaczenia praw chronionych w europejskim systemie tędy się nie przedostawały.

Praw Człowieka”; ten „brak” – jak powiada EKPS – „wzmacnia tę ocenę Komitetu”⁴¹.

Krótko mówiąc, z podsumowania wszystkich tych czynników wynika brak gotowości Komitetu do uznania domniemania zgodności porządku prawnego Unii Europejskiej z porządkiem Europejskiej Karty Socjalnej. Nie oznacza to jednak ostatecznego odcięcia się. Przeciwnie, Komitet stwierdza, że „będzie bacznie przyglądać się rozwojowi wynikającemu ze stopniowego urzeczywistniania reformy funkcjonowania Unii Europejskiej w następstwie wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, w tym Karty Praw Podstawowych”⁴². Jak można sądzić, będzie to przyglądanie się życzliwe, skoro Komitet deklaruje jednoznacznie, iż „Będzie dokonywał przeglądu swojej oceny co do ewentualnego domniemania zgodności, skoro tylko uzna, że czynniki, które Trybunał [czyli ETPC – przyp. T.J.] zidentyfikował, wypowiadając się na rzecz takiego domniemania w stosunku do Konwencji, a których obecnie brakuje w zakresie dotyczącym Europejskiej Karty Socjalnej, zmaterializują się”⁴³. Do tego czasu, „kiedykolwiek będzie oceniał sytuację, w której państwa czują się związane normami czy aktami UE, Komitet będzie badał w trybie *case-by-case*, czy poszanowanie praw gwarantowanych przez Kartę jest zapewnione w prawie krajowym”⁴⁴.

Przystępując w tym trybie do badania każdej z tych spraw, Komitet w pierwszej ze spraw francuskich wytknął, że preambuła Dyrektywy 2003/88/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. o pewnych aspektach organizacji czasu pracy nie zawiera żadnej wzmianki o Europejskiej Karcie Socjalnej, aczkolwiek wyraził też przekonanie, że „interesy leżące u podłoża tej Dyrektywy wskazują na zamiar jej autorów pozostawania w zgodzie z prawami wpisanymi w Kartę”⁴⁵. Jednocześnie wyraził nadzieję, że „rozwiązania praktyczne uzgodnione między państwami członkowskimi Unii Europejskiej,

⁴¹ Zob. *CGT v. France*, pkt 36. Por. *CFE-CGC v. France*, pkt 34; *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, pkt 74.

⁴² *CGT v. France*, pkt 37. Por. *CFE-CGC v. France*, pkt 35; *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, pkt 74.

⁴³ *Ibidem*, in fine, odpowiednio.

⁴⁴ *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, pkt 74 in fine. Por. *CFE-CGC v. France*, pkt 36; *CGT v. France*, pkt 38.

⁴⁵ *CGT v. France*, pkt 39–41. Komitet odnotował przy okazji, że EKS „została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a Traktat o Unii Europejskiej kilkakrotnie do niej się odwołuje” (*ibidem*, pkt 40). Por. *CFE-CGC v. France*, pkt 37–39.

właściwie stosowane, nie staną na przeszkodzie konkretnemu i efektywnemu korzystaniu z praw zawartych w szczególności w art. 2 ust. 1 i 4 Zrewidowanej Karty⁴⁶.

Te optymistyczne oczekiwania zderzyły się z faktem, że „wchodząca w grę Dyrektywa przewiduje wiele wyjątków i wyłączeń, które mogą szkodliwie godzić w poszanowanie Karty przez państwa w praktyce”; W zależności od tego, „jak państwa członkowskie Unii Europejskiej będą korzystać z tych wyjątków i wyłączeń albo wiązać je, sytuacja może się okazywać zgodna bądź niedająca się pogodzić z Kartą⁴⁷.

W sprawie szwedzkiej Komitet uznał, że „jego zadaniem nie jest osądzanie zgodności z Kartą orzeczenia wstępnego DETS w sprawie *Laval*, lecz raczej ocena, czy zmiany ustawowe przyjęte przez parlament szwedzki w kwietniu 2010 r. (po tym orzeczeniu i w jego konsekwencji) i w grudniu 2009 r. (dla implementacji postanowień Dyrektywy 2006/123/EC) stanowią naruszenie Karty⁴⁸.

Podsumowanie

Dorobek Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych w trybie badania sprawozdań państw-stron wskazuje, że Komitet często był zmuszony do ujawnienia i potępienia przykładów niedopuszczalnego stosowania praw umocowanych w Karcie wyłącznie w odniesieniu do obywateli państw członkowskich UE, wbrew zawarowanemu w Załączniku do Karty zakresowi podmiotowemu zobowiązań z niej wynikających. O dziwo, praktycznie przy tym nie wykorzystywał w swojej argumentacji klauzuli niedyskryminacji zawartej w preambule Karty.

Jeśli chodzi o tryb badania skarg zbiorowych, Komitet wielokrotnie brał pod uwagę rozmaite aspekty porządku prawnego Unii Europejskiej, czy zgoła na nich się opierał, zachowując jednak niezbędną czujność. Kiedykolwiek bowiem wchodził w grę konflikt między – opieranym na prawie UE, najczęściej na jej dyrektywach – prawem krajowym a wymaganiami Karty, Komitet pryncypialnie bronił stanowiska Karty

⁴⁶ Ibidem, pkt 41 in fine. Por. *CFE-CGC v. France*, pkt 39 in fine.

⁴⁷ Ibidem, pkt 42. W efekcie Komitet doszedł do wniosku, że praktykowany we Francji roczny system czasu pracy oznacza naruszenie art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty. Por. *CFE-CGC v. France*, pkt 40.

⁴⁸ *STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden*, pkt 107. Po skrzętnym zbadaniu Komitet doszedł do wniosku, stosunkiem głosów 13 : 1, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 2 i 4, jednomyślnie zaś, że doszło do naruszenia art. 19 ust. 4/a/ i /b/.

i przeciwstawiał się *ad casum* wnioskowi płynącemu z prawa Unii, a mogącym godzić w prawa w Karcie umocowane.

Kilkakrotnie zdobył się na sformułowanie swojego bardziej pryncypialnego stanowiska wobec porządku prawnego Unii Europejskiej. Słusznie uznał, że nie jest jego celem ani kompetencją badanie zgodności prawa UE czy poszczególnych jego elementów z prawem Karty Socjalnej; do niego należy bowiem badanie zgodności z Kartą prawa i praktyki krajowej, także wtedy, gdy są one opierane na prawie UE.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej, przyjmując na siebie zobowiązania wynikające z porządku prawnego UE, muszą dbać o to, by przy tej okazji nie dochodziło do zlekceważenia czy naruszenia zobowiązań wynikających z Karty. Wchodzi tu w grę także obowiązek prewencyjny: instytucje Unii i jej państwa członkowskie zobligowane są przy tworzeniu elementów prawa unijnego z góry dbać o to, by nie kształtować takich, z których implementacji wynikałoby naruszenie zobowiązań z Karty.

Komitet nie wyklucza na przyszłość powstania warunków, w których będzie możliwe stosowanie domniemania zgodności porządku prawnego Unii Europejskiej z prawem Europejskiej Karty Socjalnej. Na razie takich warunków nie ma; co więcej, nie widać po stronie Unii politycznej woli przyłączenia się w charakterze strony do Europejskiej Karty Socjalnej (oczywiście w wersji Karty Zrewidowanej z 1996 r.).

W nauce dominuje zachwyt nad samą Unią i nad jej Kartą Praw Podstawowych. Niewiele jest głosów trzeźwych, nawołujących do rozsądku i zdrowego krytycyzmu, jak choćby głos A. Williamsa⁴⁹. Z kolei M. Gijzen, chociaż z jednej strony nazywa Kartę Praw Podstawowych UE „kamieniem węgielnym dla ochrony socjalnej w Europie” i akcentuje, że „Zrewidowana Europejska Karta Socjalna w oczywisty sposób inspirowana była standardami istniejącymi w prawie UE”, z drugiej strony wśród przyszłościowych opcji nie wyklucza „pełnego akcesu UE do Zrewidowanej Karty”; na razie jednak zadawała się wyważoną refleksją: „Fakt, że obydwa systemy wzajemnie sobą się inspirują w sferze ochrony praw socjalnych, promuje wspólne stanowisko w sferze ochrony praw socjalnych w Europie”⁵⁰.

⁴⁹ A. Williams, *Mapping Human Rights, Reading the European Union*, „European Law Journal” 2003, vol. 9/5, s. 660–666; autor stwierdza tam: „niewiele jest zrównoważonego podejścia krytycznego do szerokiego nurtu działalności UE w przeciągu jej historii w sferze praw człowieka”.

⁵⁰ M. Gijzen, *The Charter: A Milestone for Social Protection in Europe?*, „Maastricht Journal” 2001, no. 8/1, s. 33, w zw. ze s. 47–48.

Można i trzeba by zachęcać kraje członkowskie Unii Europejskiej, Polski nie wykluczając, do jednoznacznego opowiedzenia się za unormowaniem bogatszym i bardziej aktualnym, jakim jest Zrewidowana Europejska Karta Socjalna z 1996 r. Dotąd bowiem – wyliczając chronologicznie, wedle dat ratyfikacji – Zjednoczone Królestwo (1962), Dania (1965), Niemcy (1965), Hiszpania (1980), Grecja (1984), Luksemburg (1991), Polska (1997), Czechy (1999) i Chorwacja (2003) pozostają stronami pierwotnej, uboższej wersji Karty z 1961 r. W szczególności można by i trzeba zachęcać kraje członkowskie Unii Europejskiej do ratyfikowania Protokołu w sprawie ustanowienia systemu skarg zbiorowych. Dotąd bowiem – wyliczając alfabetycznie – Austria, Dania, Estonia, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry i Zjednoczone Królestwo nie związały się systemem skargowym Karty.

Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są zarazem stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Statutu Rady Europy, stanowiąc przygniatającą większość składu członkowskiego tej szerszej organizacji europejskiej, której kompetencja w dziedzinie ochrony praw człowieka i nagromadzony już przez dziesięciolecia dorobek są znakomite, trwałe i ugruntowane. Państwa UE – poprzez Radę Europy i jej narzędzia traktatowe – mogłyby jeszcze bardziej się doskonalić, co więcej – za tymże pośrednictwem oddziaływać coraz silniej na demokratyzację i ucłowieczanie objętego już ramionami RE i EKPC wschodu Europy, którego kraje: Mołdawia (2001), Armenia i Azerbejdżan (2004), Gruzja (2005), Ukraina (2006) i Rosja (2009), już ratyfikowały Europejską Kartę Socjalną, i to w jej wersji Zrewidowanej z 1996 r.

Jak się zdaje, Europejski Komitet Spraw Socjalnych sprawuje się wystarczająco dzielnie w uprawie tego poletka socjalnego w europejskim systemie ochrony praw człowieka. Jest wystarczająco otwarty na zewnętrzne środowisko normatywne, będąc gotowym do karmienia się pozytywnymi wzorcami stamtąd płynącymi. Jest zarazem wystarczająco zakorzeniony w sferze fundamentalnych wartości i gotów występować w ich obronie. Czuje twórczą jedność z systemem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i czerpie wzorce z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jak zobaczyliśmy w niniejszym opracowaniu, jest również wystarczająco otwarty na porządek prawny Unii Europejskiej, ale nie kosztem strzeżonych przezeń praw socjalnych w Europie. Mogłby więc być w Europie takim zwornikiem praw socjalnych.

THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS AND THE EU'S LEGAL ORDER

Summary

The European Committee of Social Rights has frequently encountered a situation in which it had to formulate an opinion on the legal order created by the European Union. What must be noted is that all EU Member States have earlier been members of the Council of Europe, signatories of the European Convention of Human Rights, or, although in varying degrees, committed under the European Social Charter. Consequently these states as well as the Communities they created, are obliged to respect and observe the rights protected under the European Convention of Human Rights (ECHR) and the European Social Charter (ESC) and almost all collective complaints before the European Committee of Social Rights concern EU Member States.

The Committee consistently held that restricting the exercise of the rights provided for in the ESC to EU citizens only is inconsistent with the scope of the undertakings covered by the Charter and constitutes its infringement. It also stressed that both, during the making the law phase as well in the law implementation phase, all obligations arising from the Charter must be satisfied. Contrary to the viewpoint of the European Court of Justice which adopted an approach of implied compliance of the EU's legal order with the ECHR's system, the Commission did find any grounds for adopting a similar approach in the ESC's context, which should be considered a shame. Despite its positive opinion of the legal order created by the EU, the Committee nevertheless emphasises the distinctness of its system and points to the inefficiencies of the law and its practical implementation by Member States which do not always observe the accepted standards of the Social Charter.

Keywords: European Committee of Social Rights, the EU's legal order, observation of ESC standards, implied compatibility with the ESC