



Monika Tomaszewska

Uniwersytet Gdański

m.tomaszewska@prawo.ug.edu.pl

## MIEJSCE I ZNACZENIE EUROPEJSKIEJ KARTY SPOŁECZNEJ W SYSTEMIE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. Unifikacja i konstytucjonalizacja podstawowych praw socjalnych

#### a) Uwarunkowania powstania koncepcji zasad ogólnych

Skoncentrowanie Wspólnoty Europejskiej wokół współpracy gospodarczej i całkowite pominięcie w pierwotnym tekście traktatów założycielskich materii związanej z prawną ochroną jednostki spowodowało dość naturalne zwrócenie się sędziów luksemburskich w kierunku międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Powyższe standardy Europejski Trybunał Sprawiedliwości wykorzystywał jako materialnoprawny element rozstrzygnięcia konkretnego precedensu. Wzorce, na których opierał się ETS przy włączaniu nowych praw podstawowych do zasad ogólnych, pochodziły z „konstytucyjnych zasad wspólnych dla wszystkich państw”<sup>1</sup>, „konstytucyjnej tradycji wspólnej dla państw członkowskich”<sup>2</sup> oraz „międzynarodowych umów dotyczących ochrony praw

---

<sup>1</sup> Orzeczenie Sądu z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

<sup>2</sup> Orzeczenie Sądu z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie *Drugi Nold v. Komisja*, C-4/73, Zb. Orz. 1974, s. 0491. W ochronie praw podstawowych ETS „jest zobowiązany czerpać inspirację z konstytucyjnych tradycji wspólnych dla wszystkich państw członkowskich i nie może utrzymywać w mocy środków, które są niezgodne z podstawowymi prawami ustalonymi i gwarantowanymi przez konstytucje tych państw”. Podobne uzasadnienie zawierało orzeczenie Sądu z 1 lutego 1996 r. w sprawie postępowania karnego przeciwko Gianfranco Perfilii, C-177/94, Zb. Orz. 1996, s. I-0161.

człowieka, w których tworzeniu państwa członkowskie uczestniczyły lub których były sygnatariuszami”<sup>3</sup>. W ten oto sposób Trybunał nawiązywał do całkiem sporego dorobku międzynarodowego, jak też krajowego katalogu praw, tyle że konstruując prawa podstawowe, sięgał przede wszystkim do praw pierwszej generacji, a więc praw obywatelskich oraz politycznych. W tym czasie Parlament Europejski przyjął rezolucję noszącą nazwę Konstytucyjne podstawy Unii Europejskiej<sup>4</sup>, wyznaczając kierunek jasnego unormowania praw podstawowych, w tym o socjalnym wymiarze.

Inną drogą kształtował się katalog praw socjalnych. W latach 90. ubiegłego wieku Komitet Ekonomiczny i Społeczny wraz z Parlamentem Europejskim podjął dyskusję nad opracowaniem zbioru podstawowych praw socjalnych. Wówczas przygotowano projekt specjalnej dyrektywy kompleksowo regulującej wszystkie prawa pracowników (niezależnie od podstawy zatrudnienia). W jej zakres miały wchodzić: prawo do negocjacji (obejmujące porozumienia zbiorowe), ochrona zdrowia, prawo do zasiłków w ramach funduszy socjalnych, a także prawa pracowników do uczestnictwa w organizacji i partycypacji w przedsiębiorstwach. Proponowana wersja dyrektywy nie zyskała jednakże przychylności państw członkowskich. Wymaganej do przyjęcia dyrektywy determinacji nie przejawiały również instytucje<sup>5</sup>.

Stan prawny co do podstawowych praw socjalnych został utrzymany na niezmiennym poziomie od czasu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego. Wtedy to państwa członkowskie wyraziły akceptację na wprowadzenie do preambuły Aktu deklaracji o wzajemnym współdziałaniu na rzecz demokracji i uznaniu praw zawartych w Konwencji Europejskiej oraz w **Europejskiej Karcie Społecznej** Rady Europy<sup>6</sup>. Z kolei opcję przystąpienia (wtedy) Wspólnoty Europejskiej do Europejskiej Karty Społecznej<sup>7</sup> Parlament Europejski zaopiniował negatywnie! Z innych względów (a więc poza polityką i akcentowaniem

<sup>3</sup> Orzeczenie Sądu z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie *Drugi Nold v. Komisja*, C-4/73, „Międzynarodowe traktaty ochrony praw człowieka, przy tworzeniu których państwa członkowskie współpracowały lub których są sygnatariuszami, mogą dostarczać wytycznych, które powinny być stosowane w granicach prawa wspólnotowego”.

<sup>4</sup> Rezolucja w sprawie konstytucyjnych podstaw Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 019 z 28.01.1991, s. 65), a także późniejsze rezolucje przyjęte przez PE świadczą o jego zaangażowaniu w rozwiązanie prawnego statusu praw podstawowych, por. rezolucja w sprawie przestrzegania praw człowieka w Unii Europejskiej (1995) (Dz. Urz. C 320 z 28.10.1996, s. 36); rezolucja z dnia 10 lutego 1994 r. w sprawie Konstytucji Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 61 z 8.02.1994, s. 155); rezolucja w sprawie projektu Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej C5-0058/1999–1999/2064 (COS), a także rezolucja Rady Europejskiej z dnia 16 września 1999 r. w sprawie projektu Karty Podstawowych Praw (Dz. Urz. C 54 z 25.02.2000, s. 93).

<sup>5</sup> Por. L. Betten, *The Protection of Fundamental Social Rights...*, s. 9.

<sup>6</sup> Tłumaczenie Jednolitego Aktu Europejskiego w T. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska: *Dokumenty Europejskie*, t. 1, Lublin 1996, s. 290 i nn.

<sup>7</sup> L. Betten, *The Protection of Fundamental Social Rights...*, s. 13.

odrębności systemów prawnych dwóch organizacji międzynarodowych) było utrudnione z prawnego punktu widzenia. **Europejska Karta Społeczna**, jako umowa międzynarodowa, jest otwarta do ratyfikacji jedynie dla państw członkowskich Rady Europy, nie zaś dla organizacji międzynarodowych.

## **b) Podstawowe prawa socjalne – od Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Pracowników (1989) do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej**

W odróżnieniu od praw podstawowych prawa socjalne pracowników zostały skatalogowane w już w 1989 r. w postaci Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Szybko jednak zauważono brak wyraźniej ich systematyki czy jednoznacznego kryterium wydzielenia praw socjalnych spośród innych praw. Samo pojęcie zostało klarownie wyodrębnione zarówno w dotychczas obowiązującym Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Jednakże trudno doszukać się choćby jednego koherentnego ujęcia praw pracowników, czego dowodzi chociażby zbiór *Social and Labour Rights*, w którym przedstawiciele doktryny odnotowują brak wspólnych założeń dla tej kategorii praw<sup>8</sup>. Wspólnotowa Karta połączyła bowiem w jedną całość prawa, cele socjalne (istotne z uwagi na gwarancje tych pierwszych) i dążenia programowe (powiązane ściśle z uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi), rozmywając różnice jakościowe pomiędzy tymi pojęciami<sup>9</sup>. Uczyniło to wspomniany dokument mało przejrzystym i nieczytelnym, co skrzętnie wykorzystali przeciwnicy „nadmiernego rozbudowywania praw pracowniczych”.

Zastanawiać może także status praw socjalnych zawartych we Wspólnotowej Karcie. Przez dłuższy czas przedstawiciele doktryny nie byli skłonni uznawać praw socjalnych za prawa podstawowe<sup>10</sup>(!), a zarazem za zasady ogólne prawa wspólnotowego/unijnego<sup>11</sup>. Wspólnotowa Karta bowiem, choć została proklamowana podczas szczytu państw członkowskich w Strasburgu w 1989 r., nie była instrumentem prawa unijnego ani też umową podpisaną przez wszystkie

---

<sup>8</sup> G. Andersen, *Labour Law in a Globalising World*, „Modern Law Review” 2003, vol. 66(4), s. 64–649; a także *Social and Labour Rights in a Global Context: International and Comparative Perspectives*, ed. B. Hepple, Cambridge 2002, s. xxi + 273.

<sup>9</sup> Analizę charakteru prawnego Karty oraz systematyki dokonuje B. Bercusson, *European Labour Law*, London 1996, s. 575.

<sup>10</sup> Report of the Expert Group on Fundamental Rights, *Affirming Fundamental Rights in the European Union. Time to Act*, Brussel 1999, s. 10.

<sup>11</sup> Wyjątek może tutaj stanowić zasada równości i niedyskryminacji płacowej oraz kobiet i mężczyzn, lecz one znalazły swoje podstawy wprost w Traktacie.

państwa członkowskie<sup>12</sup>, w których to przypadkach ETS byłby uprawniony do badania zgodności prawa unijnego z zasadami określonymi we Wspólnotowej Karcie<sup>13</sup>. Wspólnotowa Karta, która została włączona do protokołu w sprawie Polityki Społecznej stanowiącej załącznik do traktatu z Maastricht, stanowiła jedynie, że „11 państw członkowskich postanawia iść śladem wytyczonym przez Wspólnotową Kartę”<sup>14</sup>. Wbrew jednak założeniom Komisji<sup>15</sup>, Wspólnotowa Karta nie została wykorzystana przez ETS przy wykładni celowościowej znowelizowanego przez Traktat Amsterdamski art. 136 TWE ani też innych przepisów uważanych jako wchodzące w zakres wspólnotowego/unijnego prawa pracy. Wobec powyższego **to nie Wspólnotowa Karta dała podbudowę do konstytucjonalizacji praw socjalnych jako praw podstawowych, lecz właśnie Europejska Karta Społeczna**, o czym poniżej.

Argumentem za rozłącznym traktowaniem praw podstawowych i podstawowych praw socjalnych aż do traktatu nicejskiego było ówczesne brzmienie przepisów traktowych. I tak, nawet po zmianach wniesionych do traktatów założycielskich w 1999 r. (traktat amsterdamski) nadal utrzymany został podział na prawa podstawowe (preambuła do TUE oraz art. 6 TUE) i podstawowe prawa socjalne pracowników (preambuła do TUE, preambuła do TWE oraz art. 136 TWE).

Dopiero Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej wspomniany podział na prawa podstawowe będące zasadami ogólnymi oraz prawa socjalne miała w zamierzeniu znieść, nadając wszystkim status praw podstawowych. Jednak wbrew zamierzeniom nie stało się to możliwe poprzez traktat nicejski (2001), z tego względu, że Karta Praw Podstawowych nie została włączona do przepisów traktatowych. Udaną próbę nadania wiążącej mocy Karcie Praw Podstawowych zrealizowano poprzez traktat lizboński w 2009 r. Co ciekawe, zrewidowana wersja traktatów w dalszym ciągu – chyba siłą rozpędu – utrzymuje podział w nazewnictwie na prawa podstawowe, gdzie część praw jest wzorowana na Konwencji Europejskiej oraz na podstawowe prawa socjalne wzorowane przede wszystkim na Europejskiej Karcie Społecznej. Jednak tym razem nie różni ich status prawny, lecz etymologia powstania każdej z generacji praw podstawowych.

<sup>12</sup> Commission of the European Communities, *First report on the application of the Community of the Fundamental Rights of Workers*, COM (91) 511 final.

<sup>13</sup> L. Betten, *EG-Handvest van sociale Grondrechten: een hol vat*, „Sociaal Maandblad Arbeid” 1990, s. 127.

<sup>14</sup> COM (95) 184 final.

<sup>15</sup> M. Fuchs, *The Bottom Line of European Labour Law (Part I)*, „The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 2004, vol. 1, s. 15–176.

## 2. Koncepcja podstawowych praw socjalnych w prawie Unii Europejskiej

Podczas kongresu Europejskich Związków Zawodowych (European Trade Union Confederation; ETU) w Sztokholmie w 1988 r. ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors zdefiniował podstawy praw socjalnych, nawiązując właśnie do Europejskiej Karty Społecznej, która jak się wyrażono, miała stanowić ich materialnoprawną część tychże praw<sup>16</sup>. Wspomniano wcześniej, że Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie uznawał, że dane prawo podstawowe ma swoje podstawy prawne w różnych zobowiązaniach międzynarodowych, przy których tworzeniu współpracowały państwa członkowskie. Z tego powodu są one określane w judykaturze Trybunału Sprawiedliwości jako **zobowiązania międzynarodowe wspólne państwom członkowskim**. Powyższe kryterium spełnia zatem **Europejska Karta Społeczna**, nie wypełnia zaś **Wspólnotowa Karta z 1989 r.**, gdyż nie stała się ona wewnętrzną umową międzynarodową państw członkowskich UE z uwagą na odmowę jej podpisania przez Wielką Brytanię.

Potwierdzeniem tej tezy jest szeroko komentowany wyrok, w którym rozważano prawo do strajku jako element wolności związkowej. Zgodnie z wyrokiem ETS (C-438/05) w sprawie *Viking*<sup>17</sup>: „prawo do prowadzenia działania zbiorowego, obejmujące prawo do strajku, 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, 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, proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz. Urz. C 364, str. 1)”.

W cytowanym wyroku pojawia się co prawda nawiązanie do Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników, tyle że elementy treściowe prawa do strajku zostały oparte na międzynarodowych standardach ochrony praw socjalnych, takich jak Europejska Karta Społeczna z 1961 r. czy konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej MOP. Jest to jeden z wielu przykładów

---

<sup>16</sup> Cyt. za: J.T. Addison and W.S. Siebert, *The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies*, „Industrial and Labor Relations Review” 1991, vol. 44, no. 4, s. 607.

<sup>17</sup> Wyrok ETS z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie *Viking*, *International Transport Workers Federation, Finnish Seamen’s Union przeciwko Viking Line ABP, OU Viking Line Eesti*, C-438/05, Zb. Orz. 2007, s. I-10779.

zapożyczeń koncepcji podstawowych praw socjalnych z Europejskiej Karty Społecznej, za to przykład najlepiej znany i opisywany w literaturze przedmiotu.

Czy wobec tego można mówić o jednolitej koncepcji podstawowych praw socjalnych w unijnym porządku prawnym? Wydaje się, że na to pytanie można odpowiedzieć twierdząco. W raporcie opublikowanym przez grupę ekspertów zaznacza się, że **podstawowe prawa socjalne** przysługują poszczególnym obywatelom, a więc mają charakter praw indywidualnych, można natomiast je wykonywać wyłącznie w związku z innymi członkami tej samej grupy czy społeczności. Część praw, jak chociażby **prawa solidarnościowe** (np. prawa związkowe), z definicji mają zespołowy charakter i są ustanowione w interesie lub w celu ochrony podmiotu o grupowym charakterze (związki, stowarzyszenia, organizacje itp.). Koniecznym elementem wprowadzenia, a później przestrzegania podstawowych praw socjalnych, jest konieczność uwzględnienia szerszego kontekstu funkcjonowania jednostki i względnie nie tylko na ochronę jej samej, ale też zwrócenie uwagi na środowisko, w którym ona przebywa, w tym zwłaszcza środowiska pracy<sup>18</sup>.

### 3. Relacja pomiędzy Europejską Kartą Społeczną Kartą Praw Podstawowych UE

W **Karcie Praw Podstawowych UE** pochodzenie praw podstawowych ograniczono na te, które zostały zapożyczone z krajowego i międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka oraz na te o samoistnej proveniencji. Podział ten – jak się okazuje – wpływa na zakres i interpretację praw zawartych w Karcie.

W sześciu rozdziałach zawarto katalog praw podstawowych, systematyzując je według następujących grup związanych z określoną kategorią dobra chronionego: 1. Godność człowieka, 2. Wolność, 3. Równość, 4. Solidarność, 5. Prawa obywateli i 6. Prawa sądowe. Spośród nich prawa określone w rozdziale pierwszym zostały całkowicie odwzorowane na Konwencji Europejskiej, w pozostałych częściach, tj. od 2. do 6., takiej prawidłowości już nie ma, co zmusza do osobnej analizy każdego artykułu z rozbiciem na poszczególne paragrafy. Przykładowo można wskazać kilka praw podstawowych o identycznym z Konwencją Europejską brzmieniu: art. 2 Karty odpowiada art. 2 Europejskiej Konwencji, art. 4 odpowiada art. 3 Europejskiej Konwencji, art. 5 (1) i (2) Karty zaś nawiązuje do art. 4 Europejskiej Konwencji, z kolei art. 6 odpowiada art. 5 Europejskiej Konwencji, natomiast art. 7 – art. 8 Konwencji Europejskiej, art. 10 (1) – art. 9 Europejskiej Konwencji, art. 11 – art. 10 Europejskiej Konwencji bez naruszenia

---

<sup>18</sup> European Parliament, Directorate General for Research, Fundamental Social Rights in Europe, PE 168.629.

ograniczeń, które może prawo wspólnotowe nakładać na prawa państw członkowskich przez zawarte ustalenia odnoszące się do trzeciego zdania art. 10 ust. 1 tejże Konwencji, art. 17 nawiązuje do art. 1 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji, art. 19 (1) zaś – art. 4 Protokołu nr 4, art. 19 (2) odpowiada art. 3 Europejskiej Konwencji w interpretacji ETPC, art. 48 – art. 6 (2) i (3) Europejskiej Konwencji, art. 49 (1) (poza wyjątkiem ostatniego zdania) i (2) odpowiada art. 7 Europejskiej Konwencji. Szerzej od swojego europejskiego prawnego wzoru Karta Praw Podstawowych Unii unormowała prawa zawarte w art. 9, 12 (1), 14 (1), 14 (3), 50.

Pozostałe prawa podstawowe, a więc głównie o wymiarze społeczno-ekonomicznym, wywodzą się wprost z postanowień traktatów założycielskich, dla przykładu wskazując art. 8 Karty, który nawiązuje do art. 289 TWE, czy art. 12 ust. 2 Karty, który jest odzwierciedleniem art. 191 TWE. Artykuł 14 statuujący prawo do edukacji, które łączy w sobie wiele standardów prawnej ochrony praw człowieka, a więc postawienia Europejskiej Konwencji jak i obu Kart Społecznych. Część z tych praw uzyskała status zasad ogólnych w wyniku wydanych orzeczeń, np.: art. 11 ust. 1 Karty mówiący o swobodzie wyrażania poglądów i wolności informacji, który nawiązuje do orzeczenia w sprawie *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda* (C-288/89)<sup>19</sup>; art. 15 Karty statuujący zasadę wolności pracy i zawodu, który z kolei opiera się na orzeczeniach w sprawie *Nold* (C-4/73)<sup>20</sup>, w sprawie *Hauer* (C-44/79)<sup>21</sup> czy w sprawie *Keller* (C-234/85)<sup>22</sup>, ale także na art. 1 par. 2 Europejskiej Karty Społecznej i pkt 4 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, na koniec włączając do jego części materialnoprawnej także art. 40 TWE<sup>23</sup>.

## Wnioski

Na obecnym etapie rozwoju prawa unijnego można wyodrębnić jednolitą koncepcję podstawowych praw socjalnych będących częścią praw podstawowych Unii Europejskiej. W dziele konstytucjonalizacji tychże praw znaczącą rolę odegrała Europejska Karta Społeczna wykorzystywana do ustalenia materialnoprawnej części praw socjalnych w prawie unijnym. Prawa społeczne są też niezbędnym uzupełnieniem praw i wolności obywatelskich, ponieważ nie można korzystać z tych praw bez minimalnego zabezpieczenia społecznego.

<sup>19</sup> Zb. Orz. 1991, s. 1–4007.

<sup>20</sup> Zb. Orz. 1974, s. 12–14.

<sup>21</sup> Zb. Orz. 1979, s. 3727.

<sup>22</sup> Zb. Orz. 1986, s. 2897.

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat M. Tomaszewska: *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003.

W przeciwieństwie do praw i wolności obywatelskich podstawowe prawa socjalne oznaczają nie tyle wolność od państwa, ale możliwość korzystania ze swobody wolności przy państwowej pomocy. Są to zatem prawa podstawowe, które są wyrażane w postaci uprawnień<sup>24</sup>. Oczywistym wydaje się przy tym, że podstawowych praw socjalnych nie należy utożsamiać z polityką socjalną, która stanowi pewne założenia programowe powiązane ściśle z uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi.

*Monika Tomaszewska*

#### **THE PLACE AND MEANING OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER IN THE SYSTEM OF EUROPEAN UNION LAW**

At the current stage of the development of EU law, a uniform concept of basic social rights as a part of the European Union's fundamental rights can be distinguished. In the act of the constitutionalisation of these rights, the European Social Charter was used to establish the substantive part of social rights. Social rights are also a necessary complement to civil rights and freedoms because they cannot be exercised without a minimum of social security. In contrast to civil rights and freedoms, fundamental social rights mean not only freedom from the state, but also the possibility of exercising freedom with the state's help. Therefore, those fundamental rights are expressed in the form of entitlements. It seems obvious that fundamental social rights should not be identified with social policy which proclaims that some program assumptions are closely dependent on socio-economic determinants.

---

<sup>24</sup> European Parliament, Directorate General for Research, Fundamental Social Rights in Europe, PE 168.629