

## **Strategia Ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: błyskawiczna operacja czy długi marsz?**

Poznań, 21 kwietnia 2017 r.

Wydział Prawa i Administracji UAM, Collegium Iuridicum Novum

Al. Niepodległości 53, 61-714 Poznań

Danuta Wiśniewska-Cazals, Departament Europejskiej Karty Społecznej, Rada Europy

O POTRZEBIE RATYFIKACJI ZREWIDOWANEJ EUROPEJSKIEJ KARTY SPOŁECZNEJ

### **Europejska Karta Społeczna**

Przyjęta w 1961 roku i - w odpowiedzi na zmiany w społeczeństwie i na rynku pracy - zrewidowana w 1996 roku, Karta została ratyfikowana przez 43 z 47 państw członkowskich, przy czym 34 z nich są związane zrewidowaną Kartą, a 9 nadal jest w Karcie z 1961 roku (Chorwacja, Czechy, Dania, Niemcy, Islandia, Luksemburg, Polska, Hiszpania, Zjednoczone Królestwo). Procedura skarg zbiorowych, która weszła w życie w 1998 roku, została ratyfikowana przez 15 państw (Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Holandia, Norwegia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja).

Zaktualizowana Karta Społeczna weszła w życie w 1999 roku. Ustanawia ona wyższe standardy ochrony praw społecznych regulowanych przez Europejską Kartę Społeczną z 1961 roku.

Każde państwo może zdecydować przy ratyfikacji, które postanowienia Karty zamierza przyjąć, pod warunkiem wyboru określonego minimum: co najmniej 16 pozycji, w tym 6 spośród tych, które stanowią tzw. „twardy rdzeń” Karty (artykuły: 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 i 20) lub 63 numerowanych paragrafów. Oznacza to, że poszczególne Państwa mogą być związane różnymi dyspozycjami Karty.

Artykuł B Karty stanowi, że żaden z przepisów Karty z 1961 roku, które zostały zaakceptowane przez państwo, nie może zostać wypowiedziany przy ratyfikacji zrewidowanej Karty. „Żadna Układająca się Strona Europejskiej Karty Społecznej i Protokołu Dodatkowego z 5 maja 1988 r. nie może ratyfikować, przyjąć lub zatwierdzić niniejszej Karty nie uznając się za związaną

przynajmniej postanowieniami odpowiadającymi postanowieniom Europejskiej Karty Społecznej, którymi była związana”.

### **Czy proces ratyfikacji jest procesem długotrwałym?**

Trzy państwa (Irlandia, Malta i Norwegia) w tym samym dniu podpisały i ratyfikowały zrewidowaną Kartę.

Osiemnaście państw poświęciło od 2 (6 państw), 3 (7 państw) do 4 lat (5 państw) na przygotowanie ratyfikacji.

Jedenaście państw dokonało ratyfikacji w ciągu 5-12 lat, a jedno – 20 lat.

Polska podpisała zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną w dniu 25 października 2005.

Na stronie ministerstwa czytamy, że „Podpisanie Karty jest wyrazem przywiązania Polski do ideałów i zasad zapisanych w tym dokumencie. W stopniu określonym warunkami rozwoju gospodarczego i społecznego, ideały i zasady zapisane w Karcie będą wsparciem w wytyczaniu kierunków polityki społecznej i kształtowaniu środków jej realizacji. Będą jednym z ważnych elementów myślenia o stosunkach pracy oraz dialogu z partnerami społecznymi.”

Kwestia ratyfikacji powraca co kilka lat.

Idea ratyfikacji zapisana została w dokumencie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z października 2002 pt. „Strategia Polityki Społecznej. Praca i zabezpieczenie społeczne 2002-2005”, gdzie czytamy: „Od stycznia 2003 r. podjęte zostaną prace analityczne, zmierzające do ustalenia możliwości ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej”.

Niestety, do tej pory plan ratyfikacji nie został przygotowany. Prace nad perspektywą ratyfikacji zostały ‘zawieszane’ w roku 2008 (ostatnie spotkanie Zespołu problemowego ds. Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej). Po tym czasie rząd milczał na temat dalszych prac nad ratyfikacją, a inicjatywę kontynuacji dialogu w tej sprawie przejął tzw. trzeci sektor.

Przypomnijmy w tym kontekście Kampanię na rzecz ratyfikacji prowadzoną przez ATD, Polską Koalicję Social Watch oraz Europejską Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu w ramach obchodów 50 lecia Karty z 1961 – zwieńczoną ogłoszeniem petycji 6606. W petycji czytamy: “Prawa

społeczne i socjalne zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej i jej zrewidowanej wersji są uznawane za integralną część praw człowieka, których ma bronić Rada Europy. Tradycja dzielenia praw człowieka na tanie w realizacji i kosztowne, na kapitalistyczne i socjalistyczne już dawno minęła.”

W grudniu 2015 Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu skierował apel do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań, w szczególności zainicjowanie debaty publicznej, której efektem byłyby ratyfikacja aktów prawa międzynarodowego ochrony praw człowieka osób zagrożonych ubóstwem – w tym dzieci i osób z niepełnosprawnościami. Wśród tych traktatów figuruje Zrewidowana Karta Społeczna oraz Protokół dodatkowy wprowadzający procedurę wnoszenia skarg zbiorowych. W odpowiedzi (styczeń 2016), minister Rafalska napisała: „Jeżeli chodzi o zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, to w 2016 r. przeprowadzona zostanie analiza kosztów zmiany polskich przepisów prawnych warunkujących przystąpienie do niej. Analiza ta będzie podstawą podjęcia decyzji w sprawie możliwości i zasadności przeprowadzenia tych zmian prawa.” Do dnia dzisiejszego analiza ta niestety nie została ukończona.

W odpowiedzi czytamy też, że „Nie jest także przewidywane przystąpienie do protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej w sprawie skarg zbiorowych. Istnieje szereg wątpliwości co do funkcjonowania tej procedury. Wyrażane są opinie, że niewielka liczba ratyfikacji może odzwierciedlać tego rodzaju zastrzeżenia także innych państw - protokołem związanych jest bowiem tylko 15 spośród 43 państw-stron Karty.”

W listopadzie ubiegłego roku, z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich, odbyła się w Warszawie konferencja poświęcona zrewidowanej Karcie w ramach obchodów 25 rocznicy członkostwa Polski w Radzie Europy. Prof. Andrzej Świątkowski powiedział wówczas, że byłby ostrożny jeśli chodzi o akceptację tylko trzech przepisów: art. 4§1, art. 7§5 i ewentualnie art. 24, czyli biorąc pod uwagę istniejącą sytuację prawną, Polska mogłaby ratyfikować niemal całą zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną.

Na koniec tego zarysu prób doprowadzenia do ratyfikacji zrewidowanej Karty przypomnę interpelację poselską nr 1803 z lutego 2012 roku zaadresowaną przez ówczesnego posła, a dzisiejszego Prezydenta Rzeczypospolitej do prezesa Rady Ministrów w sprawie ratyfikacji zrewidowanej Karty. W interpelacji czytamy:

„1. Dlaczego, mimo upływu ponad 6 lat od daty złożenia podpisu przez umocowanego przedstawiciela RP, rząd polski nie dokonał jeszcze ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS)?

2. Jakie jest stanowisko Pana Premiera i Rady Ministrów odnośnie do ratyfikowania tego międzynarodowego traktatu (ZEKS)?

3. Na jakim etapie znajduje się obecnie procedura ratyfikacyjna ZEKS przez rząd oraz kiedy nastąpi ratyfikacja?

Polska jest związana Europejską Kartą Społeczną (EKS) z 1961 r. Jednak z uwagi na różnice w poziomie i zakresie ochrony praw społecznych regulowanych tymi kartami złożenie podpisu pod ZEKS powinno być traktowane jako zamierzenie respektowania przez władze państwowe podwyższonych międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka, zaliczanych w krajowym porządku prawnym do kategorii praw społecznych oraz dostosowanie polityki społecznej do wymagań stawianych przez Radę Europy.

W istocie zatem, jeżeli rząd polski podjął decyzję o podpisaniu ZEKS, konsekwentnie powinien dokonać jej ratyfikacji. Nie ma bowiem wątpliwości, że aktem tym państwo bierze na siebie zobowiązanie do szczególnej pieczy nad obywatelami znajdującymi się w trudnej sytuacji materialnej, jakże często przekładającej się na trudną sytuację mieszkaniową.”

Należy wnioskować, że każda inicjatywa na rzecz ratyfikacji zrewidowanej Karty spotka się z przychylnością a nawet poparciem Pana Prezydenta.

### **Dlaczego należy ratyfikować zrewidowaną Kartę Społeczną?**

Wraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka, Karta gwarantuje kompleksową ochronę podstawowych praw człowieka, do których Polska jest tak bardzo przywiązana. Akceptacja i implementacja tych dokumentów świadczy o przynależności kraju do rodziny państw demokratycznych.

Zrewidowana Europejska Karta Społeczna rozszerza i uzupełnia tekst Karty z 1961 roku o nowe prawa powiązane z prawem unijnym. W związku z tym dostosowanie prawa i praktyki nie powinno się wiązać z nadzwyczajnym wysiłkiem legislacyjnym i instytucjonalnym, jako że

Polska jest zobowiązana do respektowania przepisów unijnych. Z tego samego powodu nowa Karta nie powinna stwarzać problemów politycznych.

Wraz z przepisami unijnymi zrewidowana Europejska Karta Społeczna ma zapewnić jednolity system ochrony praw społecznych i ekonomicznych w Europie. Akceptując tę Kartę, Polska przyczyni się do budowy Europy socjalnej, do instytucjonalizacji idei takiej Europy. Problemem politycznym Europy socjalnej jest to, że nie wszystkie państwa ratyfikowały zrewidowaną Kartę.

Nowa Karta zapewnia lepszą ochronę w takich obszarach jak równe traktowanie mężczyzn i kobiet, eliminowanie zagrożeń w miejscu pracy, prawa dzieci i młodocianych (na przykład regulacje dotyczące czasu pracy) (art. 7), szkolenie zawodowe bezrobotnych i reintegracja osób długotrwale bezrobotnych (art. 10), warunki zwolnienia z pracy (art. 24), prawo do godności w pracy (art. 26), ochrona przed marginalizacją społeczną i ubóstwem (art. 30) i wreszcie prawo do mieszkania (artykuł 31). W przypadku art.15, który w znowelizowanej postaci gwarantuje prawo do integracji społecznej osobom z niepełnosprawnościami, Karta jest zgodna z konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, którą Polska ratyfikowała 6 września 2012 roku.

W sytuacji kryzysu gospodarczego oraz wzrastających rozpiętości dochodów, skuteczna polityka socjalna wydaje się bardzo istotna. Presja gospodarcza stanowi zagrożenie dla praw społecznych; niektóre środki oszczędnościowe mające na celu pobudzenie gospodarki mogą osłabić ochronę tych praw, co z kolei może się odbić na spójności społecznej i zagrozić europejskiemu modelowi społecznemu opartemu na zasadzie solidarności. Decyzja Komisji Europejskiej o ustanowieniu europejskiego filaru praw społecznych wyraźnie pokazuje centralną rolę praw społecznych i rosnące przekonanie, że poszanowanie tych praw jest najlepszym sposobem na zapobieganie i wychodzenie z kryzysów, zwiększenie udziału obywateli w procesach demokratycznych, wzmocnienie ich zaufania do instytucji krajowych i europejskich oraz walki z fundamentalizmem i radykalizacją poprzez promowanie integracji i spójności społecznej. Dlatego Sekretarz Generalny Rady Europy w Opinii skierowanej do Komisji w sprawie europejskiego filaru wskazuje, że zrewidowana Karta powinna być podstawą tego filaru. Albowiem rozwiązania proponowane przez Kartę są jednym z elementów, które mogą wspomóc łagodzenie napięć społecznych w trudnych ekonomicznie czasach.

Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, z możliwością zbiorowych skarg do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w Strasburgu, stanowi dobre narzędzie dialogu między siecią

organizacji pozarządowych i rządem w celu stopniowej poprawy poziomu życia, warunków pracy czy sytuacji grup osób szczególnie wrażliwych, narażonych na „wiktymizację”, ludzi zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

### **Dlaczego Polska do tej pory nie ratyfikowała Karty?**

**Ponieważ stan prawny na to nie pozwala** – to pierwsza odpowiedź strony rządowej.

Trudno się z tym zgodzić. Przede wszystkim, ratyfikacja Karty dokonuje się „à la carte”, czyli państwo może, przy pewnych warunkach, o których mowa powyżej, wybrać przepisy, którymi się zwiąże. Po drugie, większość praw zawartych w Karcie wskazuje stan, do którego Państwa Strony powinny dążyć. Zatem realizacja zobowiązań wynikających z Karty polega na stopniowym wprowadzaniu tych praw, zaś mechanizmy kontroli nie mają na celu egzekucji praw, lecz motywowanie państw do dalszych zmian i korekty błędnych praktyk. Nawiązuje się dialog z Europejskim Komitetem Praw Społecznych, pomocny w identyfikacji dziedzin czy pożądanym kierunków zmian w zakresie polityki społecznej państwa.

Takie podejście przyjęła Belgia przy podejmowaniu decyzji o ratyfikacji nowej Karty, akceptując 87 spośród 98 paragrafów (2004 r.). Ratyfikacja była aktem politycznym, mającym potwierdzić przywiązanie kraju do wartości europejskich i zaangażowanie na rzecz budowy europejskiej przestrzeni prawnej w zakresie praw społecznych. Od podpisania do ratyfikacji upłynęło osiem lat. W tym czasie kompetentne ministerstwo przygotowało analizę zgodności sytuacji z przepisami Karty, uzasadnienie wniosku o ratyfikację oraz projekt odpowiedniej ustawy. Dostosowywanie prawa odbywa się stopniowo. W 2015 r. Belgia ratyfikowała 4 kolejne przepisy.

Ciekawy jest przypadek Grecji, która dwukrotnie podejmowała próbę ratyfikacji zrewidowanej Karty: najpierw w 2011, co się nie udało w związku z upadkiem rządu Papandreou, a następnie w 2015 – próba również zakończona niepowodzeniem w związku z rozwiązaniem parlamentu. Ostatecznie decyzja o ratyfikacji Karty została zrealizowana w marcu 2016 r., dwadzieścia lat po złożeniu podpisu. Był to gest przeciwko polityce finansowej i strategii wychodzenia z kryzysu zastosowanych wobec Grecji przez tzw. Trojkę (Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny oraz Międzynarodowy Fundusz walutowy). Zaaplikowany program ratunkowy przewidywał drastyczne cięcia wydatków na cele socjalne, zamrożenie płac, a w przypadku młodych - obniżenie płac do poziomu poniżej progu ubóstwa oraz uelastycznienie warunków pracy.

Zastosowane środki nie przyniosły oczekiwanych rezultatów: utrzymuje się bezrobocie, pogorszyły się warunki zatrudnienia i pracy oraz ochrony zdrowia. Ratyfikując Kartę oraz, wcześniej, procedurę skarg zbiorowych, Grecja chciała pokazać, że Karta może chronić przed Trojką. Ratyfikacja nie została poprzedzona dostosowaniem legislacji do wymogów Karty. Rząd powołał grupę roboczą (profesorowie, adwokaci), której zadaniem jest dokonanie inwentaryzacji niezgodności i zaproponowanie rozwiązań.

Kiedy Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka, reformy wymagał wymiar sprawiedliwości, więziennictwo i wiele innych. Skąd tyle zastrzeżeń w przypadku zrewidowanej Karty Społecznej?

**Ponieważ państwa na to nie stać** – to drugi argument przeciwko ratyfikacji.

W powoływanej już odpowiedzi minister Rafalskiej czytamy, że „analiza kosztów zmiany polskich przepisów prawnych warunkujących przystąpienie do (...) [Karty] będzie podstawą podjęcia decyzji w sprawie możliwości i zasadności przeprowadzenia tych zmian prawa. Zarazem informuję, że z zakresu ewentualnej ratyfikacji wyłączone zostałyby art. 13 ust. 1 i 4 oraz art. 30 i 31, z uwagi na niemożność podolania przez Polskę konsekwencjom społecznym i finansowym ich pełnego wdrożenia.”

Z tym argumentem też trudno się zgodzić. Zarówno prawa cywilne i polityczne, jak i prawa społeczne, wiążą się z kosztami. Na przykład prawo do sądu czy demokratycznych wyborów nie może być zrealizowane bez nakładów na dobrą organizację, urzędy czy ludzi.

Prawa społeczne nie mogą być wydzielone z szerszego spektrum ochrony praw człowieka. Niepodzielność i współzależność praw człowieka jest niezwykle istotna dla ochrony demokracji. Destabilizacja praw społecznych może szybko przełożyć się na szerszą destabilizację społeczną i konstytucyjną. Koszty naprawy takiej sytuacji mogą być niezwykle wysokie. Wiadomo, że profilaktyka w każdej dziedzinie bardziej się opłaca, w sensie ponoszonych nakładów, niż leczenie.

Za niezgodność sytuacji prawnej czy faktycznej z przepisami Karty państwo nie ponosi odpowiedzialności finansowej na podstawie Karty. Europejski Komitet Praw Społecznych nie zasądza kar, nawet w oparciu o procedurę skarg zbiorowych, lecz nawiązuje dialog w celu znalezienia optymalnego rozwiązania, naprawienia tej sytuacji.

Demokratyczne państwo prawne musi znaleźć środki na zagwarantowanie swoim obywatelom i osobom przebywającym legalnie na jego terytorium prawa do godnego życia, które to prawo stanowi sedno Europejskiej Karty Społecznej.