

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Protokół w sprawie postępu społecznego”**(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji hiszpańskiej)**

(2023/C 293/09)

Sprawozdawczyni: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**Współsprawozdawca: **Diego DUTTO**Wniosek ze strony hiszpańskiej prezydencji w Radzie UE
Pismo z 8.12.2022

Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Opinia rozpoznawcza
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	31.5.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.6.2023
Sesja plenarna nr	579
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	134/100/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przypomina, że stworzenie „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności” (art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)) wymaga zgodnie z traktatami wspierania rynku wewnętrznego i polityki społecznej na podstawie tzw. horyzontalnej klauzuli społecznej (art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)). Zgodnie z tym artykułem każda polityka i każdy plan działania UE powinny być opracowywane i realizowane w sposób promujący rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu oraz odpowiednie systemy ochrony socjalnej.

1.2. EKES zgadza się ze sprawozdaniem końcowym z Konferencji w sprawie przyszłości Europy (maj 2022 r.), w którym proponuje się uwzględnienie – z myślą o przyspieszeniu rozwoju społecznej gospodarki rynkowej⁽¹⁾ – apelu do UE, państw członkowskich i partnerów społecznych m.in. o środki zapewniające pełne wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych (listopad 2017 r.) i związanego z nim planu działania (marzec 2021 r.), zwłaszcza celów najważniejszych z punktu widzenia Agendy 2030 na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym. W wyniku tego apelu do traktatów miałyby zostać dodany protokół w sprawie postępu społecznego.

1.3. EKES odnosi się pozytywnie do faktu, że za pomocą protokołu dotyczącego postępu społecznego Konferencja w sprawie przyszłości Europy przyczynia się do zwiększenia gwarancji skutecznej ochrony praw socjalnych w przypadku zaistnienia sprzeczności ze swobodami gospodarczymi (zob. środek nr 5, propozycja nr 13) w sposób zapobiegający ich erozji (środek nr 2, propozycja nr 14).

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą umożliwienia reformy traktatów zgodnie z ostatnim orędziem o stanie Unii i uważa, że stosowne i zgodne z propozycją Parlamentu Europejskiego jest zaliczenie kwestii protokołu w sprawie postępu społecznego do aspektów, które należy zreformować. Sądzi, że konkluzje z Konferencji w sprawie przyszłości Europy wytyczają odpowiedni plan działania z punktu widzenia przeprowadzenia tej reformy.

1.5. Protokół w sprawie postępu społecznego ma trzy cele:

- 1) dopilnowanie, aby w przypadku wystąpienia sprzeczności prawa podstawowe i socjalne miały pierwszeństwo przed swobodami gospodarczymi i innymi kierunkami polityki UE;
- 2) zagwarantowanie poszanowania autonomii partnerów społecznych oraz właściwego funkcjonowania krajowych systemów dialogu społecznego i stosunków pracy; oraz
- 3) zapewnienie postępu społecznego za pomocą propagowania i ochrony jak najwyższych standardów w zakresie praw socjalnych bez względu na to, czy opierają się one na prawie krajowym, europejskim bądź międzynarodowym w sposób zapobiegający również regresowi i obchodzeniu tego prawa.

⁽¹⁾ <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>

1.6. EKES uważa, że hiszpańskie przewodnictwo w Radzie UE jest doskonałą okazją do poparcia tej propozycji, i zachęca instytucje UE do poczynienia postępów w tym procesie w ramach europejskiego dialogu społecznego.

1.7. W tym celu Komitet zachęca prezydencję hiszpańską, by po przeprowadzeniu przez ekspertów wysokiego szczebla, w tym przez partnerów społecznych, odpowiedniej analizy dążyła do organizacji posiedzenia Rady ds. Społecznych mającego na celu uzgodnienie wspólnej propozycji i – w razie potrzeby – umożliwienie zwołania specjalnego szczytu europejskiego z myślą o jej przyjęciu. Znaczenie tej kwestii wymaga jak największego zaangażowania instytucjonalnego na różnych poziomach kompetencji UE.

1.8. EKES docenia, że choć uwzględnienie tej propozycji PE i Konferencji w sprawie przyszłości Europy musiałyby być wprowadzone albo jako protokół (dołączony do TFUE), albo jako klauzula przekrojowa (reforma art. 9 TFUE), istnieją również inne instrumenty polityczne, które mogą przyczynić się do realizacji celów protokołu w sprawie postępu społecznego. Ponadto uważa, że protokół w sprawie postępu społecznego ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia autonomii partnerów społecznych i zapewnia utrzymanie nierozzerwalnego związku między sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego i swobodami gospodarczymi, w tym uczciwą konkurencją między państwami członkowskimi, a poszanowaniem i krzewieniem zbiorowych praw socjalnych.

1.9. EKES jest przekonany, że uwzględnienie protokołu w sprawie postępu społecznego umożliwi UE rolę lidera wzrostu gospodarczego, sprzyjając dobrostanowi jak największej części obywateli i obywateli, co doprowadzi do tworzenia i rozwoju silniejszych i bardziej zrównoważonych przedsiębiorstw. W tym celu w protokole należy jasno stwierdzić, że swobody gospodarcze na jednolitym rynku nie są równoznaczne z zakazem ograniczeń, lecz przewidują równe traktowanie podmiotów gospodarczych jako sposób zapewnienia uczciwej konkurencji i równych warunków działania na danym rynku.

1.10. EKES ubolewa, że UE nie wypełniła jeszcze zapisanego w traktacie lizbońskim zobowiązania do przystąpienia do europejskiej konwencji praw człowieka zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE. Ma to zasadnicze znaczenie dla poddania porządku prawnego UE kontroli zewnętrznej nad przestrzeganiem praw człowieka w taki sam sposób jak każdego innego porządku prawnego opartego na demokracji i praworządności. W tym celu EKES zaleca również, by Unia przystąpiła do Europejskiej karty społecznej Rady Europy z myślą o harmonijnym współistnieniu prawodawstwa UE i prawa Rady Europy w dziedzinie społecznej.

2. Kontekst, cel i istota opinii

2.1. EKES przypomina, że stosownie do historii i kultury UE, które ujęto w systemie norm w traktatach, jednym z głównych elementów przyczyniających się do pokoju i postępu ludzkości jest europejski model społeczny. Określa on paradygmat gospodarczy, w którym maksymalizacji wyników gospodarczych nie można oddzielić od dobrostanu i postępu społecznego. Stworzenie „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności” (art. 3 ust. 3 TUE), co ma obecnie charakter konstytucyjny, nie jest już tyle celem samym w sobie co – przede wszystkim – sposobem zapewnienia dobrostanu wszystkich obywateli i obywateli Europy (art. 9 i 151 TFUE).

2.2. EKES uważa również, że konieczne jest zwrócenie uwagi na przekrojowy charakter ścisłego związku między promowaniem rynku wewnętrznego a polityką społeczną na podstawie tzw. horyzontalnej klauzuli społecznej zapisanej w art. 9 TFUE. Zgodnie z tym artykułem każda polityka i każdy plan działania UE powinny być opracowywane i realizowane w sposób promujący rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu oraz odpowiednie systemy ochrony socjalnej.

2.3. Społeczna gospodarka rynkowa opiera się na dwóch wyraźnie odrębnych, lecz uzupełniających się filarach: egzekwowaniu reguł konkurencji oraz środkach z zakresu polityki społecznej gwarantujących sprawiedliwość społeczną poprzez korygowanie negatywnych skutków i wzmacnianie ochrony socjalnej⁽²⁾. EKES zwraca jednak również uwagę na ograniczenia instytucjonalne, prawne i polityczne utrudniające zapewnienie odpowiedniej równowagi między wymiarem gospodarczym UE (priorytetowe znaczenie swobód gospodarczych, szczególnie wolnej konkurencji) a społecznym (rzeczywista gwarancja podstawowych praw socjalnych i zakaz dumpingu socjalnego).

2.4. W związku tym, by zaradzić temu brakowi równowagi, protokół w sprawie postępu społecznego miałby trzy cele:

⁽²⁾ „Building a social market economy in the European Union” [Budowa społecznej gospodarki rynkowej w Unii Europejskiej], László ANDOR, komisarz europejski ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego.

- 1) dopilnowanie, aby w przypadku wystąpienia sprzeczności prawa podstawowe i socjalne miały pierwszeństwo przed swobodami gospodarczymi i innymi kierunkami polityki UE;
- 2) zagwarantowanie poszanowania autonomii partnerów społecznych oraz właściwego funkcjonowania krajowych systemów dialogu społecznego i stosunków pracy; oraz
- 3) zapewnienie postępu społecznego za pomocą propagowania i ochrony jak najwyższych standardów w zakresie praw socjalnych bez względu na to, czy opierają się one na prawie krajowym, europejskim bądź międzynarodowym w sposób zapobiegający również regresowi i uchylaniu się od przestrzegania tych praw.

2.5. Ponadto polityka oszczędnościowa przyjęta w UE i państwach członkowskich w oparciu o metodę trojki (która jest również przedmiotem krytyki ze strony Parlamentu Europejskiego)⁽³⁾, by stawić czoła krachowi finansowemu, ponownie zagroziła erozją praw socjalnych, stawiając na pierwszym miejscu stabilność finansową i wzrost gospodarczy zamiast postępu społecznego. Ta sytuacja stoi w sprzeczności z zasadą postępu społecznego zapisaną w Europejskiej karcie społecznej. Dlatego też przy różnych okazjach Rada Europy potępiała kraje UE, które stosowały politykę i zasady oszczędności, narażając na szwank prawa socjalne. Natomiast TSUE nie stwierdził jakiegokolwiek niezgodności z klauzulą społeczną.

2.6. W związku z sytuacjami, w których dochodzi do sprzeczności między swobodami gospodarczymi i innymi obszarami polityki UE a prawami socjalnymi, rodzą się istotne pytania o ryzyko niespójności między porządkiem prawnym UE a europejskimi i międzynarodowymi instrumentami i standardami w zakresie praw człowieka. W takich przypadkach państwa członkowskie muszą spełnić sprzeczne ze sobą zobowiązania, by – z jednej strony – starać się zachować zgodność z prawodawstwem UE, a – z drugiej strony – wywiązać się ze zobowiązań wynikających z mających zastosowanie europejskich i międzynarodowych instrumentów praw człowieka. Protokół w sprawie postępu społecznego ma rozwiązać ten dylemat, wyjaśniając, że w wypadku wystąpienia sprzeczności swobody gospodarcze zagwarantowane na mocy traktatów UE nie są podstawowym prawem stanowiącym przeciwagę dla podstawowych praw człowieka, w tym podstawowych praw socjalnych i pracowniczych. Potrzeba zachowania równowagi między interesami gospodarczymi i społecznymi z poszanowaniem – w przypadkach wystąpienia sprzeczności – praw człowieka ma kapitalne znaczenie dla zapewnienia, aby realizacja zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie naruszała europejskich i międzynarodowych standardów praw człowieka.

2.7. Wnioski i zalecenia zawarte w sprawozdaniu końcowym z Konferencji w sprawie przyszłości Europy (maj 2022 r.) dotyczą – wśród 49 propozycji i 300 środków – poprawy funkcjonowania rynków w celu zapewnienia sprawiedliwszych społecznie warunków życia i pracy, w szczególności dla osób młodych oraz słabszych grup społecznych (propozycje nr 13 i 14⁽⁴⁾).

EKES z aprobatą przyjmuje fakt, że wspomniane sprawozdanie z Konferencji w sprawie przyszłości Europy uwzględnia apel do UE, państw członkowskich i partnerów społecznych m.in. o środki gwarantujące pełne wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych przyjętego w listopadzie 2017 r. i związanego z nim planu działania z marca 2021 r., zwłaszcza celów najważniejszych z punktu widzenia Agendy 2030 na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym. W wyniku tego apelu do traktatów miały zostać dodany protokół w sprawie postępu społecznego. Proponuje się w nim wprowadzenie skuteczniejszej gwarancji pełnej ochrony praw socjalnych w przypadku sprzeczności ze swobodami gospodarczymi (zob. środek nr 5, propozycja nr 13) w sposób zapobiegający erozji tych praw (środek nr 2, propozycja nr 14).

2.8. By w obliczu obecnych i niedawnych kryzysów zapewnić zgodność z propozycjami i środkami zawartymi w wyżej wymienionym sprawozdaniu z Konferencji w sprawie przyszłości Europy, Parlament Europejski (PE) przyjął w czerwcu 2022 r. rezolucję wzywającą Radę Europejską do rozpoczęcia procesu przeglądu aktów założycielskich UE. EKES pozytywnie ocenia fakt, że spośród proponowanych reform znalazło się „zapewnienie pełnego urzeczywistnienia Europejskiego filaru praw socjalnych i uwzględnienie postępu społecznego powiązanego z protokołem w sprawie postępu społecznego” z zastrzeżeniem przestrzegania odpowiednich kompetencji i zasad pomocniczości i proporcjonalności. Odnotowuje, że w rezolucji z grudnia 2020 r. w sprawie silnej Europy socjalnej na rzecz sprawiedliwej transformacji Parlament Europejski również przedstawił podobne apele o sporządzenie protokołu w sprawie postępu społecznego.

2.9. Niniejsza opinia jest odpowiedzią na wyraźny wniosek następnej, hiszpańskiej prezydencji w Radzie UE (w drugiej połowie 2023 r.) o sporządzenie opinii rozpoznawczej określającej stanowisko w sprawie protokołu dotyczącego postępu społecznego.

⁽³⁾ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie zatrudnienia i społecznych aspektów działań i roli trojki (EBC, Komisja i MFW) w odniesieniu do objętych programem państw członkowskich strefy euro (2014/2007(INI)).

⁽⁴⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1-REV-1/en/pdf>

3. Kontekst europejski oraz wkład instytucjonalny, prawny i naukowy dotyczący wartości dołączonego do traktatów protokołu w sprawie postępu społecznego

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje gotowość trzech instytucji UE do skupienia uwagi na działaniach następczych podejmowanych w związku z Konferencją w sprawie przyszłości Europy i jej propozycjami zgodnie z odpowiednimi kompetencjami wynikającymi z traktatów UE. Stwierdza, że podejmowane są konkretne kroki na drodze do realizacji propozycji sporządzonych w wyniku Konferencji w celu poprawienia jakości życia codziennego obywateli w różnych dziedzinach, w tym promowania gospodarki sprawiedliwej społecznie i zrównoważonej pod względem ochrony środowiska (obszar tematyczny Konferencji nr 9).

3.2. EKES zauważa również, że sprawozdanie z wyników końcowych Konferencji w sprawie przyszłości Europy (listopad 2022 r. ⁽⁵⁾) zawierało przygotowaną przez Sekretariat Generalny Rady zaktualizowaną wstępną analizę propozycji i środków. Wynika z niej jasno, że:

- Sekretariat Generalny Rady uważa, że zapewniono już równowagę między prawami socjalnymi a czterema swobodami gospodarczymi (np. art. 9, 151 i 153 TFUE),
- choć Sekretariat Generalny Rady zgadza się, że stosowne jest zastanowienie się nad zwiększeniem przewidzianych już w traktatach możliwości zagwarantowania realizacji celów społecznych (np. art. 153), to uważa, że zbędne jest przeformułowanie traktatów w celu stworzenia nowego protokołu w sprawie postępu społecznego,
- Komisja zapowiedziała, że zamierza zaproponować zalecenie Rady w sprawie rozwoju warunków ramowych gospodarki społecznej na drugi kwartał 2023 r.

3.3. EKES odnotowuje, że podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy postulowano bardziej ambitne i stanowcze działanie ze strony UE, państw członkowskich i partnerów społecznych w celu zapewnienia większego dobrostanu obywateli i obywateli europejskich w ramach odnowionej umowy społecznej, a także w celu stałej poprawy ich warunków życia i pracy. Dlatego też obecne ramy regulacyjne przewidują bardziej zaangażowaną politykę społeczną, a zgodnie z końcowym sprawozdaniem z Konferencji w sprawie przyszłości Europy ⁽⁶⁾ w ramach innych środków apeluje się o zmianę traktatów.

3.4. Choć Karta praw podstawowych Unii Europejskiej nie została włączona do traktatów, to nadanie jej tej samej wartości prawnej co traktatom przyczynia się do zwiększenia równowagi konstytucyjnej między prawami socjalnymi a swobodami gospodarczymi w taki sposób, by te prawa nie były odstępstwem od swobód gospodarczych. Na podobnej zasadzie w preambule do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej potwierdza się prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, w tym z europejskiej konwencji praw człowieka oraz karty społecznej Rady Europy. Równowaga konstytucyjna poprawiła się wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, który nadał Kartie praw podstawowych Unii Europejskiej taką samą moc prawną, jaką mają traktaty. Doświadczenie pokazuje jednak, że w przypadku sprzeczności swobody gospodarcze nadal mają pierwszeństwo przed prawami socjalnymi.

3.5. EKES zdaje sobie również sprawę z pozytywnego rozwoju prawodawstwa UE i orzecznictwa TSUE, które zmierzają w kierunku zakazu dumpingu socjalnego w celu zapewnienia modelu nie tylko wolnej, lecz również uczciwej konkurencji gospodarczej. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wielka izba) z dnia 8 grudnia 2020 r. (sprawa C-620/18) jest dobitnym przykładem, że konieczne jest zagwarantowanie sprawiedliwych warunków społecznych w zakresie korzystania ze swobód gospodarczych (w przypadku świadczenia usług). Doświadczenie pokazuje jednak, że w przypadku sprzeczności swobody gospodarcze nadal mają pierwszeństwo przed prawami socjalnymi.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zauważa, że choć na poziomie europejskim istnieją wiążące i niewiążące normy minimalne mające na celu poczynienie postępów we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych, krzewienie i zapewnienie prawdziwej, konkurencyjnej i zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej wymaga protokołu w sprawie postępu społecznego, by wzmocnić atuty europejskiego systemu społecznej gospodarki rynkowej, eliminując jednocześnie jego słabe punkty i przygotowując go do nadchodzących wyzwań. Sądzi, że konkluzje z Konferencji w sprawie przyszłości Europy wytyczają odpowiedni plan działania, by wesprzeć ten proces. W związku z tym wzywa instytucje europejskie do wsparcia działań niezbędnych do zapewnienia realizacji tej propozycji sporządzonej w wyniku Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

4.2. EKES jest zdania, że choć uwzględnienie tej propozycji PE i Konferencji w sprawie przyszłości Europy musiałyby być wprowadzone albo jako protokół (dołączony do TFUE), albo jako klauzula przekrojowa (reforma art. 9 TFUE), istnieją również inne instrumenty polityczne, które mogą przyczynić się do realizacji celów protokołu w sprawie postępu społecznego.

⁽⁵⁾ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/conference-on-the-future-of-europe/>

⁽⁶⁾ Sprawozdanie na temat ostatecznych wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy, zob. np. s. 53.

4.3. Ponadto uważa, że protokół w sprawie postępu społecznego – jako podstawowy element postępu społecznego – chroni i zwiększa autonomię partnerów społecznych, ustanawiając jasny związek między sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego i swobodami gospodarczymi, w tym uczciwą konkurencją między państwami członkowskimi, a poszanowaniem i krzewieniem zbiorowych praw socjalnych. Tę gwarancję należy zawsze interpretować z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych oraz właściwego funkcjonowania krajowych systemów dialogu społecznego i stosunków pracy.

4.4. EKES sądzi, że w treści protokołu dotyczącego postępu społecznego nie tylko właściwe, lecz nawet konieczne jest zagwarantowanie, że nie nastąpi krok wstecz pod względem standardów społecznych, co zostało już uznane w postanowieniach Europejskiej karty społecznej oraz w orzecznictwie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (EKPS), choć zostało pominięte w prawodawstwie UE i orzecznictwie TSUE.

4.5. Komitet postrzega ten protokół jako kluczowy element nowego modelu gospodarki i sprawowania rządów w UE, który powinien opierać się na wykroczeniu poza PKB i budowaniu sprawiedliwego społecznie (sprzyjającego włączeniu społecznemu) i zrównoważonego dobrobytu w Europie.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES jest przekonany, że uwzględnienie protokołu w sprawie postępu społecznego umożliwi UE przyjęcie wspólnego podejścia nie tylko do wzrostu gospodarczego, lecz również do postępu, sprzyjając dobrostanowi jak największej części obywateli i obywateli (zachowanie europejskiego modelu społecznego), co doprowadzi również do tworzenia i rozwoju silniejszych i bardziej zrównoważonych przedsiębiorstw. Z tego punktu widzenia protokół wniesie również istotny wkład w osiągnięcie unijnych celów zrównoważonego rozwoju w ramach Agendy 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych.

5.2. Komitet jest zdania, że Unia powinna posiadać wystarczające kompetencje do działania – w razie konieczności – w celu zapewnienia rzeczywistego postępu społecznego zgodnie z protokołem nr 27 w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji oraz z postanowieniami traktatów, w tym z art. 352 TFUE.

5.3. EKES zaleca, by UE wywiązała się ze spoczywającego na niej na mocy traktatu lizbońskiego zobowiązania do przystąpienia do europejskiej konwencji praw człowieka. Ponadto Unia powinna przystąpić do Europejskiej karty społecznej Rady Europy z myślą o harmonijnym współistnieniu prawodawstwa UE i prawa Rady Europy w dziedzinie społecznej.

Bruksela, dnia 15 czerwca 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 74 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

POPRAWKA 1**SOC/756 – Protokół w sprawie postępu społecznego**

Zastąpić całą opinię przedstawioną przez Sekcję SOC następującym tekstem (wyjaśnienie/uzasadnienie na końcu dokumentu):

Poprawka

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zauważa, że brak jest zgodności wśród państw członkowskich i zainteresowanych stron co do tego, czy reforma Traktatów w celu dodania protokołu w sprawie postępu społecznego jest właściwa lub konieczna. Jak wskazano w przedstawionej przez Radę wstępnej ocenie technicznej sprawozdania z wyników końcowych Konferencji w sprawie przyszłości Europy, Traktaty zapewniają równowagę między prawami socjalnymi a czterema swobodami gospodarczymi. EKES uważa, że ważne jest zachowanie tej równowagi w Traktatach, bez tworzenia hierarchii między prawami socjalnymi a swobodami gospodarczymi. Ponadto, przyznanie pierwszeństwa podstawowym prawom społecznym przed swobodami gospodarczymi na rynku wewnętrznym przez dodanie do Traktatów protokołu w sprawie postępu społecznego ma na celu zmianę podstawowych zasad, na których opiera się UE, a także stanowi atak na podstawowy filar naszej gospodarki, który przyniósł dobrobyt i dobrostan UE i jej państwom członkowskim. W związku z tym protokół mógłby osłabić samą podstawę postępu społecznego.

1.2. Podobnie jak istnieją liczne ograniczenia swobód gospodarczych, mogą również istnieć ograniczenia w korzystaniu z podstawowych praw socjalnych, takich jak prawo do działań zbiorowych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) ograniczenie swobód gospodarczych może być dopuszczalne tylko wtedy, gdy służy osiągnięciu zasadnego i zgodnego z Traktatami celu i gdy jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego. Jednak nawet w takim przypadku musi być nadal odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Można to zagwarantować poprzez stosowanie istniejących zasad proporcjonalności i pomocniczości na szczeblu UE.

1.3. EKES uważa, że cele polityki zatrudnienia i polityki społecznej powinny być nadal ustanawiane zgodnie z obecnymi Traktatami oraz istniejącymi ramami prawnymi i politycznymi na szczeblu unijnym i krajowym, przy pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych. Komitet pozostaje do dyspozycji przyszłej prezydencji hiszpańskiej, jeśli chodzi o wkład w ten proces.

1.4. Zamiast przedstawienia przez UE protokołu w sprawie postępu społecznego, który zniekształciłby równowagę między swobodami gospodarczymi a prawami socjalnymi, a także ingerowałby w dobrze zdefiniowane kompetencje unijne i krajowe, ważne jest, aby poczynić postępy w kierunku wspólnego rozumienia tego, co stanowi wartość dodaną UE w zakresie polityki zatrudnienia i polityki społecznej.

1.5. Istotne jest, aby UE nadal rozwijała się tak, by móc w zintegrowany sposób reagować na wyzwania gospodarcze i społeczne. Jak Komitet już odnotowywał, konkurencyjność i wyższa wydajność oparta na umiejętnościach i wiedzy są dobrym sposobem na utrzymanie dobrobytu społeczeństw europejskich. Dla umocnienia wymiaru społecznego UE istotne są wzrost gospodarczy oraz sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny. Musimy rozwinąć atuty europejskiego systemu społecznej gospodarki rynkowej, eliminując jednocześnie jego słabości, i tym samym dostosować go do przyszłych wyzwań⁽¹⁾.

Poprawka

1.6. Decyzje dotyczące polityki społecznej powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli UE i przy pełnym poszanowaniu kompetencji dzielonych między UE, państwa członkowskie i partnerów społecznych. Jest to konieczne, aby osiągnąć pozytywne rezultaty dla obywateli, pracowników, przedsiębiorców i całego społeczeństwa. Należy zadbać o prowadzenie w przyszłości jasno formułowanych i wyważonych debat orientacyjnych na temat gospodarczego i społecznego wymiaru UE. Fakt, że rozwój gospodarczy w państwach członkowskich jest niejednorodny, powinien być również lepiej uwzględniany w europejskich debatach na temat wymiaru społecznego, aby umożliwić realistyczne oczekiwania i postęp w zakresie europejskiej konwergencji gospodarczej i społecznej. Oznacza to również, że środki prowadzące do pogorszenia norm pracy i standardów społecznych mogą być czasami konieczne w perspektywie krótkoterminowej, aby umożliwić rządowi uniknięcie jeszcze gorszych konsekwencji poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej i sytuacji budżetowej na szczeblu krajowym. Ocena potrzeby wprowadzenia takich środków powinna nadal leżeć w gestii organów krajowych.

1.7. Z powodów opisanych powyżej propozycja zmiany Traktatów w celu ustanowienia protokołu w sprawie postępu społecznego jest nie do przyjęcia i nie zyskała poparcia Grupy Pracodawców w EKES-ie.

2. Tło, kontekst unijny i krajowy oraz ramy instytucjonalne i prawne

2.1. EKES przygotował opinię SOC/756 w następstwie wniosku o sporządzenie opinii rozpoznawczej wystosowanego przez przyszłą prezydentkę hiszpańską w Radzie UE, aby odpowiedzieć na pytania zawarte w tym wniosku ⁽²⁾.

2.2. Wniosek przyszłej prezydentki hiszpańskiej odnosi się do propozycji Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC) dotyczącej protokołu w sprawie postępu społecznego ⁽³⁾ w kontekście wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy ⁽⁴⁾ oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego z 9 czerwca 2022 r. w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów ⁽⁵⁾, w której wezwano Radę, by zajęła się m.in. następującym wnioskiem: „dostosowanie kompetencji przyznanych Unii w traktatach, zwłaszcza w zakresie [...] polityki społecznej i gospodarczej, zapewnienie pełnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych oraz włączenie do Traktatów postępu społecznego z art. 9 TFUE powiązanego z protokołem w sprawie postępu społecznego”.

2.3. Propozycja ETUC ⁽⁶⁾ dotycząca protokołu w sprawie postępu społecznego zawiera cztery główne postanowienia, które mają zostać załączone do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Określa ona zasady (art. 1), definicję postępu społecznego i jego wdrażanie (art. 2), związek między podstawowymi prawami socjalnymi a innymi politykami Unii (art. 3) oraz kompetencje UE (art. 4) mające na celu zapewnienie postępu społecznego.

2.4. Zgodnie z propozycją ETUC:

— „Żadne postanowienie Traktatów, w szczególności dotyczące swobód gospodarczych, rynku wewnętrznego, konkurencji czy innych środków polityki Unii, nie ma pierwszeństwa przed podstawowymi prawami społecznymi i postępowaniem społecznym zdefiniowanymi w art. 2 niniejszego Protokołu. W razie sprzeczności pierwszeństwo mają podstawowe prawa socjalne”. (art. 3)

— „Żaden środek polityki Unii, w szczególności dotyczący swobód gospodarczych, nie może być interpretowany w sposób ograniczający korzystanie z podstawowych praw socjalnych uznanych przez państwa członkowskie, przez prawo Unii, jak również przez jakikolwiek inny instrument międzynarodowy, w szczególności konwencje MOP i Europejską kartę społeczną Rady Europy, lub negatywnie wpływający na korzystanie z tych praw.” (art. 3)

2.5. EKES zauważa, że pierwotna propozycja ETUC dotycząca protokołu w sprawie postępu społecznego z 2008 r. została opracowana w następstwie wyroków TSUE w sprawach Viking, Laval, Ruffert i Luksemburg. Zauważa również, że w 2010 r. europejscy międzybranżowi partnerzy społeczni przedstawili sprawozdanie ze wspólnych prac europejskich partnerów społecznych dotyczących tych wyroków, w którym zgodzili się, że swobody gospodarcze i podstawowe prawa socjalne wchodzą w interakcje w obszarach objętych ich zakresem kompetencji. Mają oni różne poglądy na temat konkretnych skutków tej interakcji, a w szczególności na temat tego, co miałyby to oznaczać w odniesieniu do ustanawiania ograniczeń prawa do podejmowania działań zbiorowych lub swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług ⁽⁷⁾.

Poprawka

2.6. EKES zwraca również uwagę na niepowodzenie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia COM(2012) 130 („Monti II”) (8) oraz zdecydowaną reakcją ze strony parlamentów narodowych na tę inicjatywę w 2012 r. (9): broniły one kompetencji krajowych, zgodnie z zasadą pomocniczości, co świadczy o tym, że art. 153 ust. 5 TFUE nadal jest uznawany za ważny. Artykuł ten wyjaśnia, że Unia nie posiada kompetencji w zakresie prawa do zrzeszania się, prawa do strajku i prawa lokautu.

2.7. W opisanym powyżej kontekście EKES zauważa, że brak jest zgodności wśród państw członkowskich i zainteresowanych stron co do tego, czy reforma Traktatów w celu dodania protokołu w sprawie postępu społecznego jest właściwa lub konieczna. Dają temu wyraz na przykład słowa duńskiego ministra sprawiedliwości Petera Hummelgaard: „Przy wielu okazjach podczas spotkań z moimi europejskimi kolegami i Komisją zwracałem uwagę na długofalową wizję rządu dotyczącą wprowadzenia protokołu społecznego. Wprowadzenie protokołu społecznego do Traktatów oznacza konieczność zmiany Traktatów. Rząd nie uważa, że nadszedł teraz czas na długi proces zmiany Traktatów, ale zamiast tego chcemy osiągnąć konkretne rezultaty w zakresie wyzwań, przed którymi stoją europejscy obywatele i przedsiębiorstwa” (10).

2.8. EKES zwraca uwagę, że problemy, które pojawiły się w kontekście wyroków w sprawach Viking, Laval i Rüffert w latach 2007–2008, zostały rozwiązane w drodze rewizji dyrektywy o delegowaniu pracowników w 2018 r. Jako że zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników obejmuje zasadę równości wynagrodzeń za taką samą pracę w tym samym miejscu, w sytuacji podobnej do tej, jakiej dotyczyły wyroki w sprawach Viking i Laval, zgodne z prawem byłoby skorzystanie z prawa pracowników do podejmowania działań zbiorowych w celu uzyskania takiego samego wynagrodzenia jak pracownicy lokalni.

2.9. Wniosek o włączenie protokołu w sprawie postępu społecznego został ponownie przedstawiony w kontekście Konferencji w sprawie przyszłości Europy. W tym kontekście EKES podkreśla pogląd Rady przedstawiony we wstępnej ocenie technicznej Konferencji w sprawie przyszłości Europy, zgodnie z którym równowaga między prawami socjalnymi a czterema swobodami gospodarczymi została już zapewniona (np. art. 3 TUE, art. 9, 151 i 153 TFUE). EKES w pełni zgadza się z tym poglądem wyrażonym we wstępnej ocenie technicznej Rady i nie uważa za konieczne dokonywania przeglądu Traktatów w celu ustanowienia protokołu w sprawie postępu społecznego.

2.10. EKES postrzega niniejszą opinię jako okazję do potwierdzenia tego, co zapisano w art. 3 ust. Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że UE ustanawia rynek wewnętrzny i działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego”.

2.11. Propozycja włączenia protokołu w sprawie postępu społecznego do Traktatów zmieniałaby charakter i funkcjonowanie społecznej gospodarki rynkowej w UE poprzez wprowadzenie pierwszeństwa praw socjalnych przed swobodami gospodarczymi. W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej przyjęto natomiast odpowiednie podejście, chroniąc prawa socjalne i swobody gospodarcze w ramach tego samego instrumentu o tej samej mocy prawnej. Przyznanie ogólnego pierwszeństwa prawom socjalnym przed swobodami gospodarczymi byłoby równie błędne jak przyznanie ogólnego pierwszeństwa swobodom gospodarczym.

2.12. EKES podkreśla znaczenie zachowania w Traktatach równowagi między prawami socjalnymi a swobodami gospodarczymi, bez tworzenia hierarchii między nimi. Jak stwierdzono na przykład w sprawie Laval (11), o ile ochrona praw podstawowych stanowi słuszny interes mogący uzasadnić co do zasady ograniczenia podstawowych wolności zagwarantowanych w Traktacie, takich jak swoboda przedsiębiorczości lub swoboda świadczenia usług, o tyle korzystanie z praw podstawowych nie jest wyłączone z zakresu stosowania postanowień Traktatów i należy je pogodzić z zasadą **proporcjonalności** (12).

2.13. Przyznanie pierwszeństwa podstawowym prawom społecznym przed swobodami gospodarczymi na rynku wewnętrznym przez dodanie do Traktatów protokołu w sprawie postępu społecznego ma na celu zmianę podstawowych zasad, na których opiera się UE, a także stanowi atak na podstawowy filar naszej gospodarki, który przyniósł dobrobyt i dobrostan UE i jej państwom członkowskim. W związku z tym protokół mógłby osłabić samą podstawę postępu społecznego. Zamiast rozpoczynania przez UE całego procesu w celu stworzenia protokołu w sprawie postępu społecznego, który zniekształciłby równowagę między swobodami gospodarczymi a prawami socjalnymi, a także ingerowałby w dobrze zdefiniowane kompetencje unijne i krajowe, ważne jest, aby poczynić postępy w kierunku wspólnego rozumienia tego, co stanowi wartość dodaną UE w zakresie polityki zatrudnienia i polityki społecznej.

Poprawka

2.14. EKES stwierdził już wcześniej, że europejski model ekonomiczno-społeczny opiera się na wspólnym zrozumieniu znaczenia zwiększania zatrudnienia, postępu społecznego i wydajności, te kluczowe czynniki bowiem leżą u podstaw zrównoważonego wzrostu gospodarczego, który przynosi sprawiedliwe korzyści wszystkim⁽¹³⁾. Cele polityki zatrudnienia i polityki społecznej powinny być nadal ustanawiane zgodnie z obecnymi Traktatami oraz istniejącymi ramami prawnymi i politycznymi na szczeblu unijnym i krajowym, przy pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych.

2.15. Istotne jest, aby UE nadal rozwijała się tak, by móc w zintegrowany sposób reagować na wyzwania gospodarcze i społeczne. Jest to konieczne, aby osiągnąć pozytywne rezultaty dla obywateli, pracowników, przedsiębiorców i całego społeczeństwa. Należy zadbać o prowadzenie w przyszłości jasno sformułowanych i wyważonych debat orientacyjnych na temat gospodarczego i społecznego wymiaru UE. Fakt, że rozwój gospodarczy w państwach członkowskich jest niejednorodny, powinien być również lepiej uwzględniany w europejskich debatach na temat wymiaru społecznego, aby umożliwić realistyczne oczekiwania i postęp w zakresie europejskiej konwergencji gospodarczej i społecznej.

2.16. Dążąc do osiągnięcia postępu społecznego, musimy również mieć na uwadze, że istnieją sytuacje, w których należy podjąć działania w celu zaradzenia sytuacji gospodarczej i budżetowej na szczeblu krajowym, aby zapobiec poważnym zakłóceniom na rynku pracy i w rozwoju gospodarczym w perspektywie średnioterminowej. W niektórych przypadkach może to prowadzić do regresu w zakresie praw socjalnych. Chociaż obniżenie poziomu standardów społecznych nie jest głównym celem, rządy krajowe muszą czasami mieć możliwość skorzystania z tego instrumentu, aby uniknąć jeszcze gorszych konsekwencji pogorszenia koniunktury gospodarczej i sytuacji budżetowej.

2.17. Główną rolą UE jest nie dążenie do rozwiązywania problemów związanych z rynkiem pracy w ujęciu ogólnym na szczeblu europejskim, ale dostarczanie informacji, możliwych rozwiązań, zachęt i wiedzy fachowej, aby pomóc państwom członkowskim i partnerom społecznym w opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie polityk, które rzeczywiście odpowiadają na strukturalne wyzwania rynku pracy, z jakimi się oni stykają, w sposób zrozumiały i możliwy do zaakceptowania przez społeczeństwo.

2.18. Decyzje dotyczące polityki społecznej powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli Unii i przy pełnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich i partnerów społecznych. Zwłaszcza jeśli chodzi o rynek pracy, w przypadku wielu decyzji najlepiej jest, by były one podejmowane przez danego pracodawcę i danych pracowników lub na poziomie ich jak najbliższym.

2.19. W tym względzie opublikowana niedawno unijna inicjatywa na rzecz dialogu społecznego⁽¹⁴⁾ jest krokiem we właściwym kierunku, ponieważ może utworzyć drogę do wzmocnienia organizacji partnerów społecznych tam, gdzie jest to potrzebne w UE, i może stworzyć więcej przestrzeni dla partnerów społecznych do prowadzenia niezależnych negocjacji na odpowiednich szczeblach w państwach członkowskich przy wsparciu rządów krajowych.

2.20. Ponadto ważne jest dostosowanie się do różnych sposobów ustalania przez państwa członkowskie priorytetów i kształtowania interwencji w ramach polityki społecznej w świetle głęboko zakorzenionych systemów konstytucyjnych, wyborów politycznych, podejść politycznych i tradycji kulturowych w państwach członkowskich. Dlatego też zasada pomocniczości zapisana w Traktacie powinna pozostać kluczowym elementem ukierunkującym politykę.

Poprawka

2.21. W tym kontekście należy uznać, że UE ma inny charakter niż organizacje międzynarodowe, takie jak Rada Europy i Międzynarodowa Organizacja Pracy. W związku z tym wykorzystanie ram opracowanych przez te organizacje międzynarodowe jako podstawy wdrażania w UE nie jest odpowiednim punktem odniesienia. UE powinna opracowywać strategię polityczną, które są dobrze dostosowane do jej specyfiki. Jednocześnie, jak zapisano w art. 6 ust. 3 TUE, 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.

⁽¹⁾ Wkład EKES-u w Szczyt Społeczny w Porto, pkt 7.

⁽²⁾ „1. Jaka jest ocena i stanowisko EKES-u w sprawie tej propozycji w czasie, gdy obecna przewodnicząca Komisji Europejskiej w swoim ostatnim wystąpieniu w UE wspomniała o możliwości omówienia reformy traktatów?

2. Czy EKES uważa za stosowne i pożyteczne z punktu widzenia postępów w pracach nad tą propozycją włączenie tego przedsięwzięcia do programu prezydencji hiszpańskiej?

3. Jeśli tak, to które szczeble kompetencji powinny się tym zająć (szczyt europejski, Rada Ministrów do Spraw Społecznych, szczebel ekspercki, szczebel techniczny)?”

⁽³⁾ Pierwszy raz zaproponowany w 2008 r. i aktualizowany w 2022 r.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie z wyników.

⁽⁵⁾ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_PL.html

⁽⁶⁾ ETUC proposal for a Social Progress Protocol, updated in 2022.

⁽⁷⁾ Report on joint work of the European social partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg cases

⁽⁸⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

⁽⁹⁾ Dwanaście spośród 40 parlamentów narodowych lub izb parlamentu (19 z 54 przyznanych głosów) stwierdziło, że treść wniosku nie jest zgodna z zasadą pomocniczości. Komisja ostatecznie wycofała swój wniosek.

⁽¹⁰⁾ Podczas dyskusji w komisji ds. UE parlamentu Danii.

⁽¹¹⁾ Sprawa C-341/05, pkt 91 i 93.

⁽¹²⁾ Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, pkt 2.6.

⁽¹⁴⁾ Zob. również opinia EKES-u „Wzmacnianie dialogu społecznego” (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

Uzasadnienie

Tekst obejmuje poprawkę, która przedstawia stanowisko zasadniczo odmienne w stosunku do opinii przedstawionej przez sekcję i dlatego traktuje się go jako kontropinię. Przedstawiono w nim powody, dla których EKES uważa, że zmiana Traktatów w celu ustanowienia protokołu w sprawie postępu społecznego nie jest konieczna. Zamiast przedstawienia przez UE protokołu w sprawie postępu społecznego, który zniekształciłby równowagę między swobodami gospodarczymi a prawami socjalnymi, a także ingerowałby w dobrze zdefiniowane kompetencje krajowe, ważne jest, aby poczynić postępy w kierunku wspólnego rozumienia tego, co stanowi wartość dodaną UE w zakresie polityki zatrudnienia i polityki społecznej.

Wynik głosowania:

Za: 101

Przeciw: 133

Wstrzymało się: 7