



Sędziowie zdecydują o przyszłości gospodarczej Europy

Artykuł ukazał się w Rzeczpospolitej, 21.12.2007 r.

Jarosław Bełdowski, Dawid Sześciło

Czy orzecznictwo ETS potwierdza brytyjskie obawy, że unijni sędziowie przedkładają rozwiązania socjalne nad wolny rynek – pyta ekonomista Forum Obywatelskiego Rozwoju

Podczas niedawnej uroczystości w Lizbonie przywódcy 27 państw podpisali traktat reformujący UE, nadający wiążącą moc Karcie praw podstawowych. Zbiegło się to w czasie z kontrowersyjnym wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości umożliwiającym związkowcom blokadę przenoszenia miejsc pracy do innych państw członkowskich. Brytyjczycy, którzy nie zgodzili się na przyjęcie gwarancji praw socjalnych zawartych w Karcie, podpisując tzw. protokół brytyjski (dołączyła do niego Polska), niespodziewanie zyskali w ten sposób argument, że ETS skłonny jest do rozszerzania ochrony praw socjalnych wbrew regułom Wspólnego Rynku.

Rezerwa brytyjska

Na początku wyjaśnijmy, co w istocie zostało zawarte w protokole brytyjskim. Nie zagłębiając się zbyt w poszczególne jego postanowienia – cel, jaki mu postawiono, to gwarancja nihil novi, lub – używając innego zwrotu – zachowanie status quo w zakresie ochrony praw obywateli Polski i Zjednoczonego Królestwa oraz niedopuszczenie do ewentualnego poszerzania tych praw w drodze interpretacji postanowień Karty przez Trybunał i sądy krajowe. Zgodnie bowiem z treścią protokołu Karta nie kreuje dla Polski i Zjednoczonego Królestwa nowych praw socjalnych, które będą mogły być dochodzone na drodze sądowej z wyjątkiem przypadków, gdy zostały przewidziane w prawie krajowym tych państw. Protokół brytyjski to wynik sceptycyzmu Zjednoczonego Królestwa do postanowień tytułu IV Karty „Solidarność” odnoszącego się do praw socjalnych. Według Brytyjczyków z powodu przyjęcia Karty mogłaby ucierpieć konkurencyjność ich gospodarki, w szczególności rynek pracy. Cechuje go duża elastyczność, o czym świadczy choćby wysokie miejsce Wielkiej Brytanii (21.) w rankingu zatrudniania i zwalniania pracowników Doing Business Banku Światowego (dla porównania Niemcy zajmują 137. miejsce, a Francja – 144.). Z tego powodu Wielka Brytania nie ratyfikowała części przepisów Europejskiej karty społecznej (zrewidowanej) z 1996 r., które pokrywają się z niektórymi przepisami zawartymi w tytule IV Karty. Przyjęcie ich mogłoby oznaczać nałożenie nowych zobowiązań w zakresie praw socjalnych, np. ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy (art. 30 Karty).

Zastrzeżenia brytyjskich pracodawców budzi również przepis gwarantujący prawo pracowników do informacji i konsultacji, który mógłby prowadzić do włączania pracowników w proces zarządzania firmami na wzór niemiecki. Obawy dotyczą także prawa do umów i działań zbiorowych (art. 28 KPP), które mogą nadmiernie wzmocnić status związków zawodowych. Wreszcie, problemem, w ocenie Brytyjczyków, jest także ograniczenie maksymalnego czasu pracy (art. 31 Karty). Od lat są oni przeciwnikami głębokiej ingerencji w krajowe regulacje prawa pracy, czemu dają wyraz w trakcie prac nad nowymi dyrektywami regulującymi te kwestie.

1.1 Antyrynkowy Trybunał?

Czy dotychczasowe orzecznictwo ETS potwierdza jednak brytyjskie obawy, że unijni sędziowie przedkładają rozwiązania socjalne nad zasady wolnego rynku? Historia

usuwania barier rozwoju Wspólnego Rynku europejskiego tego nie potwierdza. Wręcz przeciwnie, ETS uchodził za głównego „deregulatora” europejskiej gospodarki, eliminując ograniczenia swobody przepływu towarów, pracowników i usług.

Dobrym wyznacznikiem takiego podejścia jest orzecznictwo w sprawach o stosowanie tzw. złotej akcji, czyli szczególnych uprawnień państwa w sprywatyzowanych spółkach. W ostatnim czasie ETS zawyrokował o niezgodności ze wspólnotową swobodą przepływu kapitału specjalnych uprawnień niemieckiego rządu w Volkswagenie, mimo że były symbolem tzw. kapitalizmu reńskiego – systemu opartego na powojennej idei społecznej gospodarki rynkowej.

Jednocześnie nie można zapominać o wadze, jaką państwa członkowskie – przynajmniej deklaratywnie – przywiązują do podnoszenia poziomu życia i zatrudnienia w UE. Źródłem tego są traktatowe cele społeczne Wspólnoty. Odwoływał się do nich w orzecznictwie ETS, podkreślając wagę socjalnej aktywności Wspólnoty. Przykładowo, w orzeczeniu w sprawie Albany stwierdził: „Jest istotne, żeby wziąć pod uwagę, że (...) działania Wspólnoty nie mogą ograniczać się do zapewnienia niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym, ale powinny obejmować także politykę w sferze socjalnej. Wszak art. 2 traktatu o Wspólnocie Europejskiej stanowi, że zadaniem Wspólnoty jest także promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz wysoki poziom zatrudnienia i ochrony socjalnej”.

1.2 Nowe pole konfliktu

Wydaje się jednak, że akcesyjny big bang z 2004 r. wytworzył na tym tle problemy, których nie da się rozwiązać bezboleśnie. Ich źródło tkwi w rozbieżnościach między modelem socjalnym w państwach starej Unii a bardziej elastycznymi rozwiązaniami przyjmowanymi przez nowe państwa członkowskie. Pierwszym znakiem poważnych kontrowersji na tym polu jest świeży wyrok Trybunału z 11 grudnia 2007 r. w sprawie Viking Line. Fiński armator Viking Line postanowił zmienić banderę jednego ze swoich promów, który przynosił straty. Chodzi o przenosiny z Finlandii do Estonii, co pozwoliłoby dzięki niższym płacom i kosztom pracy odzyskać rentowność. Dążąc do zablokowania przeniesienia przedsiębiorstwa, fińscy związkowcy zdobyli wsparcie Międzynarodowej Federacji Pracowników Transportu (ITF), która nakazała zrzeszonym w niej estońskiemu związkowi zawodowemu powstrzymanie się od negocjacji z Vikingiem, co doprowadziło do skutecznego zablokowania zmiany bandery.

Trybunał, ku zaskoczeniu części obserwatorów, uznał takie postępowanie za uzasadnione ograniczenie traktatowej swobody przedsiębiorczości. Już na wstępie podkreślił, że „Wspólnota ma zatem na celu nie tylko rozwój gospodarczy, lecz również społeczny, prawa zaś wynikające z przepisów traktatowych dotyczących swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału powinny być zrównoważone z celami polityki społecznej (...)”. Dalej Trybunał stwierdził, że działania zbiorowe mogą stanowić w szczególnych okolicznościach sprawy jeden z głównych środków związków zawodowych ochrony interesów ich członków. Jednocześnie uznał, że ich zakres był w tym przypadku dopuszczalny i uzasadniony potrzebą ochrony pracowników.

Burzliwe dyskusje wywołuje także inna, tocząca się jeszcze przed Trybunałem sprawa Laval. Dotyczy ona łotewskiej spółki budowlanej, która wygrała przetarg na realizację inwestycji w Szwecji, głównie dzięki znacznie niższym kosztom pracy (firma zatrudnia pracowników z Łotwy). Szwedzcy związkowcy zażądali podporządkowania się przez Łotyszy umowom zbiorowym obowiązującym w Szwecji, co oznaczałoby dla spółki Laval konieczność podniesienia płac i ponoszenia innych dodatkowych kosztów. Gdy Łotysze odmówili, związki zawodowe zablokowały realizację inwestycji, po czym sprawa trafiła do Trybunału. W wydanej 23 maja 2007 r. opinii rzecznik generalny Paolo Mengozzi opowiedział się przeciwko praktykom szwedzkich związkowców, ale w to, że Trybunał podąży śladami rzecznika, można wątpić ze względu na wyrok w sprawie Viking Line.

1.3 Dolewanie oliwy

Europa jest zatem świadkiem coraz silniejszych napięć, wynikających z różnych rozwiązań gospodarczych i socjalnych w państwach starej i nowej Unii. W tych sporach również gwarancje praw socjalnych zawarte w Karcie praw podstawowych mogą mieć niebagatelne znaczenie.

Stanowią one ważki argument wzmacniający dążenia do zapewnienia (lub utrzymania) szerokiej ochrony praw pracowniczych czy wolności związkowej i dlatego mogą prowadzić do zaognienia konfliktu. Warto więc bacznie przyglądać się dalszym poczynaniom Trybunału, bo właśnie tam – m.in. na podstawie przepisów Karty – przenosi się debata o przyszłym modelu gospodarczym Europy.

Wspólnota ma na celu nie tylko rozwój gospodarczy, lecz też społeczny, a prawa o swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału powinny być zrównoważone z celami polityki społecznej

Jarosław Beldowski, współpraca Dawid Sześciło, ekspert FOR

21.12.2007