



Orzecznictwo
Europejskiego
Komitetu
Praw Społecznych
w skargach zbiorowych

Tadeusz
Jasudowicz

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY





Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:

**DOSKONAŁA
NAUKA**

Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.

Orzecznictwo Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w skargach zbiorowych

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Rada Programowa serii:

przewodniczący: prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. Ivana Butoracova Sidlerova PhD (University of St. Cyril and Methodius, Trnava, Slovakia)

prof. dr hab. Krzysztof Górski (Jet Propulsion Laboratory NASA, Pasadena, CA, USA)

prof. RN dr Josef Navratil PhD (University of South Bohemia, České Budějovice, Czech Republic)

ks. prof. dr hab. Ireneusz Werbiński (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. UMK dr hab. Marek Zajko (Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, Polska)

prof. KJ dr hab. Krystyna Żuchelkowska (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)



Orzecznictwo Europejskiego Komitetu Praw Społecznych

Szanse i zagrożenia

Tadeusz
Jasudowicz

Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Toruń 2021

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY





Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:

**DOSKONAŁA
NAUKA**

**Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.**

Monografia przygotowana w ramach współpracy
Fundacji Rozwoju Edukacji i Nauki POMERANIA w Toruniu z Kolegium Jagiellońskim w Toruniu.

Recenzenci:

dr hab. Bożena Gronowska, prof. WPIA UMK w Toruniu

dr hab. Oldřich Hájek, prof. Kolegium Jagiellońskiego w Toruniu

Redaktor prowadzący:

Beata Króliczak-Zajko

Korekta:

Sylwia Sass

Opracowanie graficzne:

Beata Króliczak-Zajko

Skład:

Karol Cyranowicz

Copyright by © Jagielloński Instytut Wydawniczy & Tadeusz Jasudowicz

Toruń 2021



JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY

Jagielloński Instytut Wydawniczy

ul. Szosa Bydgoska 50

87-100 Toruń

tel. 56 651 97 81

ISBN 978-83-65824-75-2

Oferta wydawnicza oraz sprzedaż internetowa: www.weakapit.pl, tel. 601 880 321

MD-
machinadruku

Druk: Machina Druku, www.machinadruku.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	13
1. Art. 1 EKS. Prawo do pracy	21
1.1. SNPT pko Francji nr 6/1999	23
1.2. IFHRL pko Grecji nr 7/2000	32
1.3. QCEA pko Grecji nr 8/2000	34
1.4. SUD TAS pko Francji nr 24/2004	37
1.5. CFE CGC pko Francji nr 56/2009	41
1.6. SDF pko Francji nr 73/2011	46
1.7. FFFS pko Norwegii nr 74/2011	51
1.8. CGIL pko Włochom nr 91/2013	58
1.9. GSEE pko Grecji nr 111/2014	62
1.10. EUROFEDOP pko Grecji nr 115/2015	65
2. Art. 2 EKS. Prawo do sprawiedliwych warunków pracy	71
2.1. STTK ry i Tehy ry pko Finlandii nr 10/2000	73
2.2. CGT pko Francji nr 22/2003	76
2.3. MFHR pko Grecji nr 30/2005	79
2.4. SDF pko Francji nr 73/2011	81
2.5. CGIL pko Włochom nr 91/2013	84
2.6. GSEE pko Grecji nr 111/2014	85
3. Art. 3 EKS. Prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy	89
3.1. CGT pko Francji nr 22/2003	91
3.2. MFHR pko Grecji nr 30/2005	92
3.4. CGIL pko Włochom nr 91/2013	95
4. Art. 4 EKS. Prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia	97
4.1. CFE CGC pko Francji nr 9/2000	99
4.2. CFE CGC pko Francji nr 16/2003	100

4.3. CESP pko Portugalii nr 37/2006.....	101
4.4. CESP pko Francji nr 38/2006	103
4.5. CESP pko Francji nr 54/2008	104
4.6. CESP pko Francji nr 55/2009	105
4.7. CESP pko Francji nr 57/2009.....	110
4.8. CESP pko Portugalii nr 60/2010.....	115
4.9. GENOP DEI i ADEDY pko Grecji nr 65/2011.....	120
4.10. CESP pko Francji nr 68/2011	123
4.11. CSEE pko Grecji nr 111/2014.....	127
5. Art. 5 EKS. Prawo do organizowania się.....	133
6. Art. 6 EKS. Prawo do rokowań zbiorowych	135
6.1. EFEPS pko Francji nr 2/1999	139
6.2. EFEPS pko Grecji nr 3/1999	142
6.3. EFEPS pko Włochom nr 4/1999.....	143
6.4. EFEPS pko Portugalii nr 5/1999.....	143
6.5. ECPTU pko Portugalii nr 11/2000	143
6.6. CSE pko Szwecji nr 12/2002	151
6.7. SOE pko Francji nr 23/2003.....	154
6.8. CGSP pko Belgii nr 25/2004.....	157
6.9. SAGES pko Francji nr 26/2004.....	159
6.10. SAIGI-SHF pko Francji nr 29/2005.....	162
6.11. CITUB CL' P' i ETUC pko Bułgarii nr 32/2005.....	163
6.12. FFE pko Finlandii nr 35/2006.....	169
6.13. ECPTU pko Portugalii nr 40/2007	171
6.14. ETUC, CGSLB, CSC/FGTB pko Belgii nr 59/2009.....	173
6.15. STUC (LO) i SCPE (TCO) pko Szwecji nr 85/2012	178
6.16. CESP pko Francji nr 101/2013.....	189
6.17. Bedriftsforbundet pko Norwegii nr 103/2013	213
6.18. EUROMIL pko Irlandii nr 112/2014.....	216
6.19. FO pko Francji nr 118/2015.....	225
7. Art. 7 EKS. Prawo dzieci i młodzieży do ochrony.....	233
7.1. ICJ pko Portugalii nr 1/1998.....	236
7.2. GENOP-DEI i ADEDY pko Grecji nr 66/2011.....	241

7.3. FAFCE v. Ireland sk. 89/2013 – dec. z 12 września 2014 r.	245
7.4. GSEE pko Grecji nr 111/2014	250
7.5. EUROCEF pko Francji nr 114/2015.....	253
8. Art. 10 EKS. Prawo do szkolenia zawodowego	255
8.1. ASVdG pko Włochom nr 105/2014.....	257
8.2. ERTF pko Francji nr 119/2015.....	261
9. Art. 11 EKS. Prawo do ochrony zdrowia.....	263
9.1. MFHR pko Grecji nr 30/2005.....	265
9.2. INTERIGHTS pko Chorwacji nr 45/2007	270
9.3. ERRC pko Bułgarii nr 46/2007.....	276
9.4. MMI pko Francji nr 67/2011.....	280
9.5. DCI pko Belgii nr 69/2011.....	285
9.6. FIDH pko Grecji nr 72/2011.....	288
9.7. IPPF EN pko Włochom nr 87/2012.....	295
9.7.1. Op. odrębna L.J. Quesady	307
9.8. CGIL v. Italy sk. 91/2013 – dec. z 12 października 2015 r.	314
9.9. FAFCE pko Szwecji nr 99/2013	325
9.10. ERTF pko Czechom nr 104/2014 19	326
9.11. EUROCEF pko Francji nr 114/2015.....	331
9.12. TgE-ILGA-E pko Czechom nr 117/2015	332
10. Art. 12 EKS. Prawo do zabezpieczenia społecznego	341
10.1. IFHR pko Irlandii nr 42/2007.....	343
10.2. SMMP pko Portugalii 43/2007	345
10.3. CFDT pko Francji nr 50/2008.....	348
10.4. GENOP DEI i ADEDY pko Grecji nr 66/2011.....	350
10.5. IKA-ETA pko Grecji nr 76/2012.....	352
10.6. POPS pko Grecji nr 77/2012.....	359
10.7. I.S.A.P. pko Grecji nr 78/2012.....	359
10.8. POS – DEI pko Grecji nr 79/2012.....	360
10.9. ATE pko Grecji nr 80/2012	360
10.10. FSSR v. Finland nr 88/2012	360
10.11. ANGdP pko Włochom, nr 102/2013.....	366
10.12. FSSR pko Finlandii nr 108/2014.....	374

10.13. UIL. Scuola-Sicilia pko Włochom nr 113/2014.....	377
11. Art. 13 EKS. Prawo do pomocy społecznej i medycznej	385
11.1. FIDH pko Francji nr 14/2003	387
11.2. ERRC pko Bułgarii nr 46/2007	389
11.3. ERRC pko Bułgarii nr 48/2008	390
11.4. DCI pko Belgii nr 69/2011	394
11.5. CACF pko Finlandii nr 71/2011	396
11.6. FIDH pko Belgii nr 75/2011.....	397
11.7. FSSR pko Finlandii nr 88/20123	400
11.8. CEC pko Holandii nr 90/2013 (dec. o dopuszcz.).....	404
11.9. FSSR pko Finlandii nr 108/2014	405
11.10. EUROCEF pko Francji nr 114/2015.....	407
12. Art. 14 EKS. Prawo do korzystania ze świadczeń opieki społecznej	409
12.1. CACF pko Finlandii nr 71/2011	411
12.2. FIDH pko Belgii nr 75/2011	412
13. Art. 15 EKS. Prawa osób niepełnosprawnych	425
13.1. Autism-Europe pko Francji nr 13/2002.....	428
13.2. FIDH pko Belgii nr 75/2011	429
13.3. MDAC pko Belgii nr 109/2014	431
Indeks przedmiotowy	441

Wykaz skrótów

ADEDY	Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions
AEH	European Action of the Disabled
ANGdP	Associazione Nazionale Giudici di Pace
APPROACH	Association for the Protection of All Children Ltd.
ASVdG	Associazione Sindicale "La Voce del Giusti"
ATD FW	International Movement ATD Fourth World
ATE	Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece
CACF	The Central Association of Carers in Finland
CEC	Conference of European Churches
CESP	European Council of Police Trade Unions (ECPTU)
CFDT	Confederation Francaise Democratique du Travail
CFE CGC	Confederation Francaise de l'Encadrement
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CGSLB	Centrale Generale des Syndicats Liberaux de Belgique
CGSP	Centrale Generale des Services Publics
CGT	Confederation Generale du Travail
CITUB	Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria
CL"P"	Confederation of Labour "Podkrepa"
COHRE	Centre on Housing Rights and Evictions
CSC	Confederation des Syndicats Chretiens de Belgique
CSE	Confederation of Swedish Enterprise
DCI	Defence for Children International
dec.	decyzja merytoryczna EKPS
ECPTU	European Council of Police Trade Unions (fr. CESP)
EFEPS	European Federation of Employees in Public Services
EKPC	Europejska Konwencja Praw Człowieka
EKS	Europejska Karta Socjalna

Orzecznictwo Europejskiego Komitetu Praw Społecznych...

ERRC	European Roma Rights Center
ERTF	European Roma and Travellers Forum
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETUC	European Trade Union Confederation
EUROCEF	European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family
EUROFEDOP	European Federation of Public Service Employees
EUROMIL	European Organisation of Military Associations
FAFCE	Federation of Catholic Family Associations in Europe
FCSAP	Frente Comun de Sindicatos da Administracao Publica
FEANTSA	Federation Europeenne des Associations Nationales Travailant avec les Sans-abri
FFE	Federation of Finnish Enterprises
FFFS	Fellesforbundet for Sjøfolk
FGTB	Federation Generale du Travail de Belgique
FIDH	Federation Internationale des Ligues des Droits de l'Homme
FO	Confederation Generale du Travail Force Ouvriere
FSSR	Finnish Society of Social Rights
GENOP-DEI	General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation
GSEE	Greek General Confederation of Labour
ICJ	International Commission of Jurists
IFHR	International Federation of Human Rights (fr. FIDH)
IFHRL	International Federation of Human Rights Leagues (franc. FILDH)
IHFHR	International Helsinki Federation for Human Rights
IKA-ETA	Federation of Employed Pensioners of Greece
IM ATD FW	International Mouvement ATD Fourth World
INTERIGHTS	International Centre for the Legal Protection of Human Rights
IPPF EN	International Planned Parenthood Federation – European Network
ISAP	Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways
LO	Swedish Trade Union Confederation

MDAC	Mental Disability Advocacy Center
MFHR	Marangopoulos Foundation for Human Rights
MMI	Medecins du Monde - International
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
MPPGSiK	Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych,
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
nr	numer
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development
OMCT	World Organisation against Torture (fr. Organisation Mondiale contre la Torture)
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
op.	opinia odrębna
POPS	Panhellenic Federation of Public Service Pensioners
POS-DEI	Panhellenic Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation
QCEA	Quaker Council for European Affairs
RE	Rada Europy
SAGES	Syndicat des Agregés des l'Enseignement Supérieur
SAIGI-SHF	SAIGI – Syndicat des Hauts Fonctionnaires
SCPE(TCO)	Swedish Confederation of Professional Employees (TCO)
SDF	Syndicat de Defense des Fonctionnaires
sk.	skarga
SMMP	Sindicato dos Magistrados do Ministerio Publico
SNPT	Syndicat National des Professions du Tourisme
SOE	Syndicat Occitan de l'Education
STUC(LO)	Swedish Trade Union Confederation (LO)
SUD TAS	SUD Travail Affaires Sociales
TgE- ILGA-E	Transgender Europe and ILGA-Europe
UIL	Unione Italiana del Lavoro
UE	Unia Europejska
ZEKS	Zrewidowana Europejska Karta Socjalna

Wprowadzenie

Po latach wahań zdecydowałem się przygotować i oddać do rąk czytelnika polskiego niniejszy zbiór orzecznictwa europejskiego w dziedzinie praw społecznych, stanowiącego owoc działalności Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procedurze rozstrzygania skarg zbiorowych na tle stosowania przez państwa-strony Europejskiej Karty Społecznej w jej dwu wersjach: Karty (EKS)¹ z 1961 r. oraz Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS)² z 1996 r. Tak się składa, że w nauce polskiej nie brakuje zbiorów Orzecznictwa Strasburskiego na tle wykonywania przez państwa-strony zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zarówno tych ogólnych³, jak też ograniczonych do jednego prawa chronionego⁴ lub wiązki zbliżonych praw⁵. Przeciwnie, w dziedzinie praw społecznych takiej obfitości przybliżanego czytelnikowi polskiemu orzecznictwa nie ma i zupełnym wyjątkiem pozostaje składnik mojego pięcioksiągu poświęconego prawom rodziny, a przekazanego w darze Janowi Pawłowi II w 1999 r.⁶ Najwyższy więc czas, by lukę tę wypełnić, przedstawiając w niniejszym zbiorze komplet decyzji merytorycznych

¹ Polski tekst urzędowy w: DzU z 1999 r., nr 8 poz. 67. Por. tekst w: *Międzynarodowa ochrona praw człowieka, Wybór źródeł*, M. Balcerzak (oprac.), TNOiK, Toruń 2007, II-A/9, s. 1 i nast.

² Polska jak dotąd nie ratyfikowała ZEKS. Tekst polski w: dz. cyt., II-a/12, s. 1 i nast.

³ Por. np.: T. Jasudowicz (oprac.) z Grupą Homo Homini, *Orzecznictwo strasburskie: Zbiór orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1990–1997*, t. 1-2, Toruń 1998; t. 3, Toruń 2000; T. Jasudowicz, J. Bartoszewicz, R. Fordoński (red.), *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich*, Wyd. UWM, Olsztyn 2012.

⁴ Por.: T. Jasudowicz (oprac.), *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych. Orzecznictwo strasburskie*, TNOiK, Toruń 1999; T. Jasudowicz (oprac.), *Wolność religii. Wybór materiałów. Dokumenty. Orzecznictwo*, TNOiK, Toruń 2001.

⁵ Por.: T. Jasudowicz (oprac.), *Orzecznictwo strasburskie: Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się. Wolności związkowe. Prawa i systemy wyborcze. W dwudziestolecie „Polskiego doświadczenia Solidarności”*, Toruń 2001; T. Jasudowicz, J. Czepek, J. Kapelańska-Pręgowska (oprac.), *Międzynarodowe standardy bioetyczne. Dokumenty i orzecznictwo*, Wolters, Warszawa 2014.

⁶ T. Jasudowicz (oprac.), *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w systemie Europejskiej Karty Socjalnej. Orzecznictwo Komitetu Niezależnych Ekspertów*, TNOiK, Toruń 1999.

Europejskiego Komitetu Praw Społecznych: od początku rozstrzygania przezeń skarg zbiorowych⁷, aż do 2018 r.

Mógłby ktoś się zdziwić, dlaczego i po co przygotowuję zbiór orzecznictwa EKPS w trybie skarg zbiorowych, skoro Polska nie ratyfikowała tego protokołu. Otóż, po pierwsze, rozstrzygając skargi zbiorowe, Komitet ustala m.in. przyjętą przezeń interpretację substancjalnych postanowień Karty, co nie jest obojętne także dla państw, które temu trybowi kontroli Komitetu same teoretycznie się nie poddają. Ale tylko teoretycznie, bo Komitet jest niekwestionowanym organem kontrolnym w systemie Karty i to do niego należy kompetencja interpretacji postanowień Karty. A dokonuje on tej interpretacji, nieraz odwołując się do: 1/ fundamentalnych norm Wiedeńskiej Konwencji Prawa Traktatów; 2/ do innych uniwersalnych standardów praw człowieka, w tym przede wszystkim do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK) oraz do Konwencji Praw Dziecka (KPD); 3/ do postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) i do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC).

Po drugie, chociaż Polska nie ratyfikowała Zrewidowanej EKS, interpretacja przez Komitet postanowień ZEKS nie może być dla Polski obojętna o tyle, o ile Komitet traktuje obie wersje Karty jako integralną jedność, a przyjmując dla jakiegoś artykułu (figurującego w obu wersjach Karty) interpretację w stosunku do państwa-strony ZEKS, jednocześnie traktuje tę interpretację jako odnoszącą się do obu wersji Karty, a więc obowiązującą także dla państw-stron Karty z 1961 r., w tym – oczywiście – dla Polski. Co więcej, chodzi tu ponadto o szczególną interakcję pomiędzy nowymi artykułami ZEKS a starymi artykułami bądź konkretnymi składnikami starych artykułów EKS z 1961 r. w obszarach styku tych postanowień, co szczególnie można zaobserwować w relacjach między: 1/ art. 7 ust. 10 EKS z 1961 r. a nowym art. 17 ZEKS; 2/ art. 16 EKS z 1961 r. a art. 31 ZEKS (zwłaszcza co do mieszkania dla rodziny, jego wymaganego standardu, problemu eksmisji i gwarancji jej towarzyszących).

Po trzecie, chociaż Polska nie przyjęła Kontroli Komitetu w trybie skarg zbiorowych, podlega jego kontroli w trybie sprawozdawczym, wpisanym

⁷ Por. Protokół dodatkowy do EKS ustanawiający system skarg zbiorowych z 9.11.1995 r. Teksty w: *Międzynarodowa ochrona...*, II-a/11, s. 1 i nast. Polska jak dotąd nie ratyfikowała tego protokołu. Pierwsza decyzja merytoryczna Komitetu z 9.09.1999 r.

w same postanowienia Karty i to od samego początku⁸. Warto zauważyć, że wpisany w Kartę Komitet Ekspertów, najpierw funkcjonujący jako Komitet Niezależnych Ekspertów EKS, a od 1998 r. jako Europejski Komitet Praw Społecznych (EKPS), zamyka swoją ocenę w trybie sprawozdawczym w formie *Conclusions*, dotyczących danego cyklu przeglądownego⁹. Pierwszy cykl przeglądowny rozpoczął Komitet (*KNE EKS*) od ogólnych uwag interpretacyjnych dotyczących każdego z kolejnych artykułów i paragrafów Karty¹⁰. Później wypracował praktykę dołączania do *Conclusions* specjalnych Oświadczeń interpretacyjnych dotyczących konkretnych artykułów czy paragrafów Karty, na które również często w swoich decyzjach rozstrzygających skargi zbiorowe się powołuje¹¹.

Komitet dba o spójność swojego orzecznictwa w obydwu trybach kontrolnych: w trybie sprawozdawczym nieraz odwołuje się do swoich ustaleń z konkretnych decyzji w skargach zbiorowych, i przeciwnie – w decyzjach takich odwołuje się do *Conclusions* oraz do zawartych w nich *Statements of interpretation*. Dzięki temu osiąga nie tylko spójność swego orzecznictwa, ale też niezbędną dlań dynamikę interpretacyjną; kolejne uzupełnienia i udoskonalenia czy aktualizacje interpretacyjne przyjęte w jednym z tych trybów oddziałują na orzecznictwo w drugim trybie, z wzajemnością zresztą. W tym sensie można i trzeba stwierdzić, że najnowsze w tym względzie osiągnięcia w trybie rozstrzygania skarg zbiorowych – mimo braku uczestnictwa Polski w tym trybie kontrolnym – mają dla niej oczywiste znaczenie praktyczne, wytyczając rozumienie poszczególnych postanowień Karty, także w jej wersji z 1961 r.

Sprzyja temu przyjmowanie przez Komitet podstawowych założeń interpretacyjnych, stosownie do których: po pierwsze, Komitet podkreśla, że w systemie Karty nie chodzi o prawa teoretyczne, lecz jak najbardziej praktyczne i skuteczne; po drugie, że nie wystarczy ocena samego usta-

⁸ Por. co do sprawozdań państw-stron oraz ich badania przez Komitet Ekspertów – art. 21 i 24 EKS z 1961 r.

⁹ Por. Conseil de L'Europe. Comité d'Experts Independants de la Charte Sociale Europeenne, *Conclusions I*, Strasbourg 1969–1970.

¹⁰ Por. co do art. 1: *Prawo do pracy*, dz. cyt., s. 13 i nast.; ust. 1: *Pełne zatrudnienie*, s. 13–14; ust. 2: *Praca dobrowolnie przyjęta*, s. 15–16; ust. 3: *Bezpłatne służby zatrudnienia*, s. 16; ust. 4: *Ukierunkowanie, szkolenie, przeszkolenie*, s. 16. W swoich decyzjach merytorycznych Komitet bardzo często wskazuje na ustalenia w kolejnych *Conclusions*.

¹¹ Por. np. *Statement of Interpretation on Article 23, Conclusions 2013*, w: *FSSR v. Finland*, sk. 99/2013, dec. z 9 września 2014, pkt 38.

wodawstwa państwa-strony, bo równie ważna jest ocena praktyki i efektywności jego stosowania; po trzeciej, interpretuje on postanowienia Karty dynamicznie, mając na względzie aktualny stan rozwoju odpowiadający dacie wydania przezeń orzeczenia.

Jako żywo przypomina to podejście Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. I to nieprzypadkowo, bo Komitet regularnie do orzecznictwa strasburskiego Trybunału nawiązuje, poniekąd traktuje Trybunał jako swego „starszego brata czy kolegę”. Korzysta z dorobku Trybunału, ale go nie plagiatuje, wiernopoddaje – go nie powtarza, a są obszary, w których świadomie przyjmuje odmienną pozycję pryncypialną. Tak np. nie przyjmuje – i moim zdaniem słusznie – domniemania o zgodności prawa UE z systemem EKS; przeciwnie, nieraz podkreśla brak spełniania standardów Karty przez czołowe państwa członkowskie Unii, oczekuje na dopasowanie stanowiska unijnego do wymagań EKS oraz na przystąpienie Unii nie tylko do EKPC, ale także do Karty¹².

Na tym tle podzielić się trzeba jeszcze jedną refleksją. Otóż systemy ochronne EKPC i EKS to nie są obce sobie, przedzielone murami obszary normatywne, lecz – jak można by poetycko powiedzieć – dwa żywe pastwiska, wzajemnie na siebie otwarte i składające się na harmonijną całość. Tak jak dla należytego rozumienia części treści praw społecznych w systemie Karty niezbędne jest posiłkowanie się wymogami praw obywatelskich i politycznych, a niektóre prawa Karty mają swoje oczywiste odzwierciedlenie w systemie EKPC¹³, tak w systemie EKPC dla właściwego rozumienia substancji chronionej art. 2 (Prawo do życia), art. 3 (Zakaz tortur) oraz art. 8 (Poszanowanie prywatności) przydałoby się sięgnięcie do orzecznictwa EKPC na tle art. 11 (Prawo do zdrowia), art. 12 (Prawo do zabezpieczenia społecznego), art. 13 (Prawo do pomocy społecznej i medycznej), art. 15 (Ochrona praw osób niepełnosprawnych), art. 16 (Ochrona rodziny), art. 17 (Ochrona matek i dzieci w Kartie z 1961 r.; Ochrona dzieci i młodzieży w ZEKS), art. 19 (Ochrona praw pracowników-migrantów oraz ich rodzin); art. 26 (Poszanowanie godności w pracy), art. 27 (Ochrona praw osób mają-

¹² Szerzej na ten temat: T. Jasudowicz, *Europejski Komitet Praw Socjalnych wobec porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 4, s. 11–30.

¹³ Por. np. relacje między art. 5 i 6 (Prawa związkowe) Karty a art. 11 (Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się) EKPC; między art. 16 Karty (Ochrona rodziny) a art. 8 (Poszanowanie prywatności, w tym życia rodzinnego) i art. 12 (Prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny).

cych obowiązki rodzicielskie), art. 30 (Ochrona przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym) oraz art. 31 (Prawo do mieszkania).

EKPS często sięga do orzecznictwa ETPC; niestety, wzajemności pod tym względem nie ma. Moim zdaniem orzecznictwu ETPC przydałoby się sięgnąć od czasu do czasu do dorobku EKPS, bo niewątpliwie na to ów dorobek zasługuje. Czyżby Trybunał uważał za coś wstydliwego sięganie do nauk płynących z orzecznictwa EKPS, czyżby uważał, że „starszemu bratu” nie wypada, nie godzi się uczyć od „młodszego brata”? Obawa nieuzasadniona; nauka by się przydała.

Podzieliłem się tymi refleksjami nie dla potrzeb teoretycznych (aczkolwiek one są istotne), ale także i przede wszystkim ze względów praktycznych, by pokazać, że zawarte w niniejszym zbiorze orzecznictwo EKPS w skargach zbiorowych jest dla Polski: po pierwsze, istotne dla rozumienia w ogóle zobowiązań płynących z Karty z 1961 r., a „rozliczanych” przez Komitet w trybie sprawozdawczym, w tym także w stosunku do Polski; po drugie, pomocne dla zrozumienia wzbogaconych zobowiązań płynących z ZEKS, wskazania kierunków dalszego rozwoju w ochronie praw społecznych w Polsce i – być może – zachęcenia do rozważenia potrzeby ratyfikacji zarówno ZEKS, jak i Protokołu w sprawie skarg zbiorowych; po trzecie, promujące wzbogacone postrzeganie zobowiązań materialnych płynących z EKPC, dzięki „nasączeniu” ich treściami posiłkowymi z orzecznictwa społecznego w systemie Rady Europy.

Dlatego też, chociaż zbiór jest wydawany staraniem Kolegium Jagiellońskiego w Toruniu, chciałbym zaapelować o zainteresowanie nim ze strony Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Zdrowia; być może także Sejmu RP i Wydawnictwa Sejmowego. Waga praktyczna zbioru to w pełni uzasadnia.

Słów kilka prezentujących zbiór niniejszy. Otóż zawiera on w swej treści tłumaczenia (w przeważającej większości z języka angielskiego, wyjątkowo z języka francuskiego) stanowiska Komitetu w decyzjach merytorycznych w latach 1999-2018 (od skargi nr 1/1998 – decyzja EKPS z 9 września 1999 r. do skargi nr 118/2015 – decyzja EKPS z 3 lipca 2018 r. oraz nr 119/2015 – decyzja EKPS z 5 grudnia 2017 r.). Te 119 skarg zbiorowych w niniejszym zbiorze przybrało postać 182 części merytorycznych, a to z uwagi na to, że w niektórych sprawach organizacja skarżąca zarzucała naruszenie więcej – czasem dużo więcej – niż jednego prawa w Karcie chronionego.

Przodują pod tym względem niewątpliwie skargi:

- nr 111/2014 Generalnej Greckiej Konfederacji Pracy pko Grecji¹⁴, w której Komitet badał zarzuty naruszenia: art. 1 Prawo do Pracy (ust. 1 i 2), art. 2 Prawo do sprawiedliwych warunków pracy (ust. 1 i 5), art. 4 Prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia (ust. 1 i 4), art. 7 Ochrona dzieci i młodzieży (ust. 5 i 7) oraz art. 2 Protokołu Dodatkowego do Karty z 1988 r.;
- nr 114/2015 EUROCEF pko Francji¹⁵, w której EKPS badał zarzuty naruszenia art. 7 (ust. 10), art. 11 Prawo do zdrowia (ust. 1), art. 13 Prawo do pomocy społecznej i medycznej (ust. 1), art. 17 ZEKS Ochrona dzieci i młodzieży (ust. 1 i 2), art. 30 Ochrona przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, art. 31 Prawo do mieszkania (ust. 2) oraz art. E Zakaz dyskryminacji;
- nr 119/2015 Europejskiego Forum Romów i Wędrowców pko Francji¹⁶, w której EKPS badał zarzuty naruszenia: art. 10 Prawo do szkolenia (ust. 3 i 5), art. 17 (ust. 2) oraz art. E, w związku z art. 10 (ust. 3 i 5), art. 16, art. 17 (ust. 2), art. 30 i art. 31.

Na przeciwległym biegunie mieszczą się sprawy, w których zarzucano naruszenie li tylko jednego artykułu (lub nawet jego ustępu), a Komitet nawet tego się nie dopatrzył, czego przykładem są skargi:

- nr 94/2013 Stowarzyszenia na rzecz Ochrony Wszystkich Dzieci pko Włochom¹⁷, w której zarzucano naruszenie przez Włochy art. 17 ust. 1 w postaci niewystarczających działań na rzecz wyeliminowania kar cielesnych wobec dzieci;
- nr 103/2013 *Bedriftsforbundet* pko Norwegii¹⁸, w której zarzucano państwu naruszenie art. 5 Karty: Prawo do organizowania się;
- nr 106/2014 Fińskiego Stowarzyszenia Praw Społecznych pko Finlandii¹⁹, w której zarzucano naruszenie art. 24, w postaci niewystarczającej rekompensaty na wypadek zwolnienia z pracy.

Częstotliwość zarzucania naruszenia danego prawa była bardzo nierównomierna. I tak, naruszenia art. 17 – zarzucano w 25 sprawach; art. 16 – w 20 sprawach; art. 5-6 – w 19 sprawach; art. 12 – w 13 sprawach; art. 30 i art. 31 – w 12 sprawach; art. 4, art. 11 i art. 13 – w 11 sprawach; wreszcie

¹⁴ *GSEE v. Greece*, sk. nr 111/2014, dec. z 23 marca 2017 r.

¹⁵ *EUROCEF v. France*, sk. nr 114/2015, dec. z 24 stycznia 2018 r.

¹⁶ *ERTF v. France*, sk. nr 119/2015, dec. z 5 grudnia 2017 r.

¹⁷ *APPROACH v. Italy*, sk. nr 84/2013, dec. z 5 grudnia 2014 r.

¹⁸ *Bedriftsforbundet v. Norway*, sk. nr 103/2013, dec. z 17 maja 2016 r.

¹⁹ *FSSR v. Finland*, sk. nr 105/2014, dec. z 8 września 2016 r.

art. 1 – w 10 sprawach. O dziwo, nie było żadnej sprawy, która by dotyczyła art. 8: Ochrona praw kobiet pracujących.

Jako państwo pozwane zdecydowanie przoduje Francja, którą pozowano w 32 sprawach; za nią idą: Grecja – w 17 sprawach, Portugalia – w 11 sprawach, Włochy – w 10 sprawach; Belgia – w 9 sprawach, Finlandia – w 8 sprawach oraz Irlandia – w 7 sprawach. Spośród byłych państw socjalistycznych: Bułgaria była państwem pozywanym w 5 sprawach, Czechy – w 3 sprawach, Chorwacja – w 2 sprawach oraz Słowenia – w 2 sprawach.

Strukturalnie zbiór składa się z „rozdziatów” poświęconych kolejnym artykułom EKS/ZEKS (z uwzględnieniem wzbogacenia ich treści w ZEKS) bądź samej ZEKS (gdy Karta Zrewidowana wprowadza nowe artykuły), przy czym skargi zbiorowe każdorazowo poprzedzone są nie tylko numerem artykułu, ale też nazwą prawa chronionego i jego treścią (czcionką pogrubioną), by czytelnik mógł konfrontować zarzuty strony skarżącej i treść orzeczenia EKPS z obowiązującą w tym zakresie treścią normatywną.

Ze względów praktycznych ukazuje się drukiem najpierw t. I zbioru obejmujący orzecznictwo EKPS dotyczące skarg na naruszenie art. 1–15 EKS/ZEKS. W bliskiej, miejmy nadzieję, przyszłości ukaże się t. II zbioru obejmujący orzecznictwo dotyczące naruszenia art. 16–31 EKS/ZEKS. Nie zmienialem niniejszego „Wprowadzenia”, by dostosować je do t. I li tylko, bo w takim połowicznym ujęciu nie ma ono poniekąd sensu, gdyż nie daje wizji całości orzecznictwa – wzajemnie powiązanego i uwarunkowanego. Publikacja całości jest niezbędna. Jedyne „Spis treści” oraz „Indeks przedmiotowy” zostały okrojone do treści t. I.

Przekazuję ten zbiór w ręce czytelnika w nadziei, że wzbudzi zainteresowanie i stanie się „pokarmem naukowym” dla studentów i badaczy, ale przede wszystkim dla praktyków szeroko pojętej administracji oraz wymiaru sprawiedliwości. Owszem, pragnąłbym nawet, by ten zbiór możliwie najwcześniej „zwędrował pod strzechy”, by stał się praktyczną pożywką dla zwyczajnego czytelnika, dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Pomarzyć chyba wolno?!

1.

Art. 1 EKS:

Prawo do pracy

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pracy, umawiające się Strony zobowiązują się:

- 1/ przyjąć jako jeden z zasadniczych celów i obowiązków osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego poziomu zatrudnienia w celu osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia;
- 2/ skutecznie chronić prawo pracownika do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie przyjętą;
- 3/ ustanowić lub utrzymywać bezpłatne służby zatrudnienia dla wszystkich pracowników;
- 4/ zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową.

1.1. SNPT v. France sk. nr 6/1999 – dec. z 10 października 2000 r.

5.

SNPT domaga się od Komitetu stwierdzenia, że Francja narusza art. 1 ust. 1, 2 i 4 (...) Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej (...).

23.

Komitet uważa, że zarzuty substancjalnie dotyczą prawa do niedyskryminacji w zatrudnieniu gwarantowanego przez art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...). Podkreśla on, że postanowienia cz. II, o które chodzi SNPT, są identyczne z odpowiednimi postanowieniami Karty Socjalnej z 1961 r. oraz że elementy interpretacji tych postanowień już były sformułowane w jego *Conclusions*.

24.

Komitet wskazuje, że art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty wymaga od tych państw, które go zaakceptowały, efektywnej ochrony prawa pracowników do zarabiania na swoje życie pracą swobodnie przyjętą. Zobowiązanie to wymaga *inter alia* wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji w zatrudnieniu, bez względu na charakter prawny stosunku pracy.

25.

Odmienność traktowania ludzi w porównywalnych sytuacjach stanowi dyskryminację naruszającą Zrewidowaną Kartę, jeżeli nie kieruje się celem prawnym i nie jest oparta na obiektywnych i rozsądnych podstawach.

26.

Komitet wskazuje, że „przedmiotem i celem Karty jako instrumentu ochrony praw człowieka jest ochrona praw nie tylko teoretycznych, ale też faktycznych” (sk. nr 1/1998, ICJ v. Portugal, pkt 32). Jest on zatem zdania, że zgodność z art. 1 ust. 2 nie może wynikać z samego istnienia ustawodawstwa, jeśli odnośne ustawodawstwo nie jest w praktyce stosowane.

27.

Po pierwsze, jeśli chodzi o kwestię do rozstrzygnięcia, czy dwie kategorie zawodowe znajdują się w sytuacji porównywalnej, Komitet zauważa, że wykwalifikowani tłumacze i lektorzy krajowi z dyplomami państwowymi są ludźmi wykwalifikowanymi do prowadzenia pilotowanych wycieczek, co uzyskują po oficjalnym szkoleniu, a mają tytuł do karty zawodowej, takiej jak wymagana do przewodnictwa wycieczek w muzeach i zabytkach historycznych na podstawie przepisów Ustawy z 13 lipca 1992 r.

28.

Zauważa również, że francuska *Conseil d'Etat* zarządziła w decyzji cytowanej przez SNPT (dec. nr 163528 z 28 lutego 1996 r., Korporacja Publiczna Muzeum w Luwrze), że usługi świadczone przez tłumaczy tzw. wolnym grupom nie mogą w całości być uważane za znacząco różniące się, a zatem są porównywalne z usługami świadczonymi dla użytkowników wycieczek zorganizowanych przez Muzeum w Luwrze.

29.

W świetle tych czynników Komitet uznaje, że dysponujący dyplomami państwowymi aprobowani lektorzy, tłumacze i lektorzy krajowi stanowią porównywalne kategorie profesjonalne z punktu widzenia art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

30.

Po drugie, jeśli chodzi o kwestię do rozstrzygnięcia, czy istnieje inna odmienność traktowania między tymi dwiema kategoriami profesjonalnymi, a jeśli tak, to czy jest ona usprawiedliwiona, Komitet uznaje, że należy dokonywać rozróżnienia między rzekomymi odmiennościami traktowania dotyczącymi wolności prowadzenia wycieczek pilotowanych (I) a odmiennościami traktowania należącymi do właściwych warunków pracy (II).

31.

I.a. Jeśli chodzi o rzekome ograniczenia swobody prowadzenia wycieczek pilotowanych na korzyść lektorów sieci *Villes et Pays d'Art et d'Histoire*, Komitet zauważa, że nie kwestionuje się tego, iż porozumienie zawarte między Ministerstwem Kultury i Komunikacji ustanawia wymóg angażowania zaaprobowanego personelu – rekrutowanego w większości przypadków przez lokalne biuro turystyczne albo turystyczne biuro informacyjne.

32.

SNPT twierdzi, że wchodzi w grę praktyki dyskryminacyjne równoznaczne *de facto* z monopolem, tym poważniejsze, że biura turystyczne i biura informacji turystycznej często są jedynymi pracodawcami lokalnymi i punktami pierwszego kontaktu dla wycieczkowiczów i agencji podróży. Organizacje te często mają również klucze do muzeów i zabytków, gdzie organizują one wycieczki pilotowane przez ich własny aprobowany personel.

33.

Rząd twierdził, że egzaminy rekrutacyjne otwarte są dla każdego, kto z powodzeniem odbył dwuletni kurs szkolnictwa wyższego oraz że każdy

przewodnik czy lektor – nawet osoby, które nie uzyskały odnośnej aprobaty – może służyć jako przewodnik turystów na obszarach publicznych. Co za tym idzie, utrzymuje on, że system w ogóle nie jest dyskryminacyjny i w żaden sposób nie stanowi monopolu.

34.

Komitet zauważa, że rząd nie kwestionuje tego, że w praktyce przewodnicy tłumacze i lektorzy krajowi nie mają dostępu do wszystkich miejsc, ponieważ biura turystyczne i biura informacji turystycznej mają klucze do muzeów i zabytków, gdzie organizują one wycieczki pilotowane przez ich własny aprobowany personel. Komitet uważa, że taka odmienność traktowania nie ma żadnego rozsądnego i obiektywnego usprawiedliwienia i stanowi dyskryminację *de facto* w zatrudnieniu na niekorzyść przewodników tłumaczy i lektorów krajowych z dyplomami państwowymi. Jest ona sprzeczna z prawem do niedyskryminacji w zatrudnieniu gwarantowanym przez art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

35.

I.b. Jeśli chodzi o zarzut ograniczeń swobody prowadzenia wizyt na niekorzyść lektorów aprobowanych przez CNMHS i RMN (dalej jako „aprobowani przewodnicy”), Komitet zauważa, że nie ma sporu co do faktu, że – w odróżnieniu od aprobowanych przewodników – przewodnicy tłumacze i krajowi lektorzy z dyplomami państwowymi nie mają dostępu do wszystkich miejsc podległych Ministerstwu Kultury i Komunikacji. Z akt sprawy wynika, że miejsca, gdzie dostęp jest ograniczony, obejmują: części zamku Compiègne, Fontainebleau i Versailles oraz wystaw specjalnych w Grand Palais.

36.

Rząd wyjaśniał, że zarówno w zabytkach zarządzanych przez CNMHS, jak i w muzeach narodowych ograniczenia te stosowane są z powodów bezpieczeństwa osób i własności. W przypadku muzeów narodowych stwierdzał, że „personel zatrudnienia przez Ministerstwo Kultury i Komunikacji odgrywa rolę zarówno kultury, jak i bezpieczeństwa w pomieszczeniach, z którymi jest w pełni zaznajomiony”.

37.

Rząd wskazywał także, że każdy przewodnik i lektor może ubiegać się o aprobatę oraz że aprobowani przewodnicy, „przechodząc procedury selekcji prowadzące do przyznania aprobaty, dają dowód ich zdolności – w sensie wiedzy oraz zajmowania się i nadzorowania członków społeczeństwa – do pracy jako skuteczni i godni zaufania pracownicy sektora publicznych usług kulturalnych”.

38.

W odpowiedzi na to SNPT twierdziło, że ograniczenia swobodnego dostępu do niektórych miejsc ze względów bezpieczeństwa dają się zaakceptować jedynie, jeśli są one stosowane na równi do wszystkich przewodników i lektorów, a tak nie jest. Utrzymuje też, że personel wykwalifikowany do prowadzenia pilotowanych wycieczek, bez względu na jego kategorię, i personel bezpieczeństwa ma odmienne obowiązki oraz że – jeśli względy bezpieczeństwa tak dyktują – personel bezpieczeństwa może towarzyszyć wycieczkom. Stwierdza wreszcie, że – gdyby specjalne szkolenie w sprawach bezpieczeństwa było oferowane – przewodnicy tłumacze i lektorzy krajowi z dyplomami państwowymi chętnie by w nim uczestniczyli.

39.

Komitet jest zdania, że bezpieczeństwo własności i osób, o którym mówił rząd, nie może być wykluczone jako cel prawowity. Trzeba zobaczyć, czy – w kontekście użytych środków – stosowanie odmienności traktowania między aprobowanymi lektorami a tłumaczami-przewodnikami i lektorami krajowymi z dyplomami państwowymi w zakresie dostępu do niektórych miejsc jest proporcjonalne i właściwe.

40.

Komitet zauważa, że przewodnicy aprobowani mogą prowadzić wycieczki pilotowane na obszarach, gdzie dostęp jest ograniczony ze względów bezpieczeństwa, czy to sami, czy też w towarzystwie personelu bezpieczeństwa, zależnie od konkretnego miejsca.

41.

Komitet uważa, że interpretacja rządu w tym względzie nie jest wystarczająca, ponieważ nie wykazuje, jak – na podstawie kryteriów selekcji do egzaminów aprobowanych bądź na podstawie treści tych egzaminów – wykorzystywanie przewodników aprobowanych, przynajmniej, gdy prowadzą oni wycieczki bez towarzystwa personelu bezpieczeństwa, stanowi gwarancję bezpieczeństwa. Bardziej konkretnie Komitet zauważa, że kryteria selekcji lektorów RMN – dobra znajomość historii sztuki i archeologii, świadomość wszelkich zbiorów narodowych, zdolność do prowadzenia pilotowanych wycieczek na wszystkich poziomach oraz zdolność mówienia dwoma językami obcymi – nie mają żadnego związku z kompetencjami w dziedzinie bezpieczeństwa.

42.

Komitet zatem stwierdza, że używanie aprobowanych przewodników nie może usprawiedliwiać odmienności traktowania, której skutkiem jest wykluczenie wykwalifikowanego personelu z prowadzenia pilotowanych wycieczek do niektórych głównych miejsc turystycznych. Co za tym idzie, uważa on, że ta odmienność traktowania stanowi dyskryminację, która jest sprzeczna z prawem do niedyskryminacji w zatrudnieniu gwarantowanym na podstawie art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

43.

II. Jeśli chodzi o warunki pracy w miejscach dostępnych dla wszystkich przewodników i lektorów, SNPT zarzuca, że aprobowani przewodnicy mają korzyści, do jakich nie mają dostępu tłumacze przewodnicy i lektorzy krajowi z dyplomami państwowymi. Dotyczy to specjalnych warunków opłat w miejscach takich jak Muzeum w Luwrze, Muzeum Sztuki Lille Fine, Versailles, w formie opłaty rezerwacyjnej bądź opłaty za prawo do mówienia dotyczącej li tylko nieaprobowanych przewodników i lektorów.

44.

Rząd nie dostrzega tych odmienności traktowania, ale stwierdza, że – gdyby je ujawniono – stanowiłyby bezpodstawne odmienności traktowania

i mogłyby być potępione przez sądy krajowe z racji ich dyskryminacyjnego charakteru, jak to wykazuje decyzja *Conseil d'Etat* nr 163528 z 28 lutego 1996 r., cytowana przez SNPT.

45.

Komitet wskazuje, że fakt, iż sądy krajowe karzą nadużycia, nie pozbawia Komitetu jego kompetencji na podstawie Protokołu o systemie skarg zbiorowych. Co więcej, jak to Komitet wyżej stwierdził, zgodność z art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty nie może wynikać z samego istnienia ustawodawstwa, jeśli nie jest ono stosowane w praktyce.

46.

Komitet przyjmuje do wiadomości wspomnianą decyzję *Conseil d'Etat*, która doszła do wniosku, iż Rada Dyrektorów Publicznej Korporacji Muzeum w Luwrze nie miała żadnych podstaw dla ustanawiania obowiązkowej opłaty rezerwacyjnej w stosunku do grup, których wycieczka nie była organizowana przez samo muzeum, jako że nie ma żadnego powodu interesu publicznego usprawiedliwiającego tę dyskryminację w opłatach.

47.

Jeśli chodzi o zgodność ze Zrewidowaną Kartą, Komitet zauważa, że – zdaniem SNPT – odmiennosc traktowania w warunkach opłat rozszerza się, a nie jest kwestionowana przez rząd. Komitet nie widzi żadnych obiektywnych czy rozsądnych podstaw dla utrzymywania tej odmiennosci traktowania. Co za tym idzie, uważa on, że stanowi to dyskryminację w zatrudnieniu sprzeczną z art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

48.

Komitet uważa, że inne fakty wysuwane przez uczestników postępowania nie mają takiego charakteru, by zmienić jego ocenę sytuacji.

49.

Komitet najpierw badał rzekomą dyskryminację tłumaczy-przewodników i lektorów krajowych z dyplomami państwowymi w korzystaniu z ich prawa do szkolenia zawodowego.

50.

SNPT utrzymuje, że dyskryminacja taka wynika z rozmaitych praktyk organów ministerialnych, takich jak oddziaływanie na sprzedaż katalogów i inne prace oraz swobodny i bezpośredni dostęp do niektórych miejsc. Rząd bezpośrednio do tego się nie ustosunkował.

51.

Komitet wskazuje, że art. 10 ust. 1 Karty nakłada zasadniczo dwa obowiązki na państwa, które go zaakceptowały: po pierwsze, obowiązek promocji technicznego i zawodowego szkolenia dla wszystkich osób, a po drugie, obowiązek zapewnienia udogodnień dla dostępu do wyższego szkolnictwa technicznego i uniwersyteckiego, bez stawiania jakichkolwiek innych kryteriów, poza indywidualną zdolnością (*Conclusions 1*, s. 55).

52.

W niniejszej sprawie Komitet jest zdania, że punkty wysunięte przez SNPT nie wykazują, iżby przywileje zanegowane tłumaczom-przewodnikom i lektorom krajowym z dyplomami państwowymi związane były ze szkoleniem zawodowym w znaczeniu art. 10 ust. 1, a w konsekwencji nie były one wystarczające dla stwierdzenia, iż rząd nie przestrzegał tego postanowienia. Co za tym idzie, Komitet uważa, że nie doszło do naruszenia art. 10 ust. 1 Zrewidowanej Karty.

53.

Komitet spojrział wtedy na rzekomą dyskryminację wynikającą z wykluczenia tłumaczy-przewodników i lektorów krajowych z dyplomami państwowymi z dalszego szkolenia. SNPT wskazywała na dalsze szkolenie prowadzone przez sieć *Villes et Pays d'Art et d'Histoire* na rzecz Ministerstwa Kultury i Komunikacji, które było zarezerwowane wyłącznie albo priorytetowo czy preferencyjnie dla sieci aprobowanych przewodników. Rząd utrzymywał, że taką sytuację usprawiedliwia fakt, iż jest to szkolenie wewnętrzne finansowane przez Ministerstwo Kultury i Komunikacji. Dodawał, że „wstępne” szkolenie prowadzone przez ministerstwo dla przygotowania aprobowanych przewodników do egzaminów jest dla wszystkich otwarte.

54.

Komitet wskazuje, że art. 10 ust. 3 Zrewidowanej Karty wzywa państwa, które go zaakceptowały, do zapewnienia bądź promowania w razie konieczności adekwatnych i łatwo dostępnych udogodnień szkoleniowych dla dorosłych pracowników.

55.

W niniejszej sprawie Komitet jest zdania, że fakt, iż Ministerstwo Kultury i Komunikacji organizuje wewnętrzne dalsze szkolenie dla aprobowanych przewodników, nie jest sam w sobie wystarczającą podstawą dla wniosku, iż doszło do naruszenia art. 10 ust. 3 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

56.

Komitet dochodzi do wniosku:

- że odmiennosc traktowania między aprobowanymi przewodnikami sieci *Villes et Pays d'Art et d'Histoire* a tłumaczami-przewodnikami i lektorami krajowymi z dyplomami państwowymi, jeśli chodzi o swobodę prowadzenia pilotowanych wycieczek, stanowi dyskryminację naruszającą art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty;
- że odmiennosc traktowania między aprobowanymi przewodnikami CNMHS i muzeów narodowych z jednej strony a tłumaczami-przewodnikami i lektorami krajowymi z dyplomami państwowymi z drugiej strony, jeśli chodzi o swobodę prowadzenia pilotowanych wycieczek, stanowi dyskryminację naruszającą art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty;
- że odmiennosc traktowania między aprobowanymi przewodnikami CNMHS i muzeów narodowych z jednej strony a tłumaczami-przewodnikami i lektorami krajowymi z dyplomami państwowymi z drugiej strony, jeśli chodzi o warunki pracy, stanowi dyskryminację naruszającą art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty;
- że odmiennosc traktowania między aprobowanymi przewodnikami a tłumaczami – przewodnikami i lektorami krajowymi z dyplomami państwowymi nie stanowi naruszenia prawa do szkolenia zawodowego w znaczeniu art. 10 ust. 1 lub 3 Zrewidowanej Karty.

1.2. IFHRL v. Greece sk. nr 7/2000 – dec. z 5 grudnia 2000 r.

5.

IFHRL uważa, że Grecja narusza art. 1 ust. 2 Karty, a to z racji szeregu przepisów prawa krajowego, które naruszają zakaz pracy przymusowej. (...)

17.

Na podstawie art. 1 ust. 2 Karty umawiające się Strony zobowiązują się do efektywnej ochrony prawa pracownika do zarabiania na życie w swobodnie przyjętej pracy. Sformułowanie to („swobodnie przyjęta”) przewiduje gwarancje przeciwko pracy przymusowej. Praca przymusowa rozumiana jest jako „zmuszanie jakiegokolwiek pracownika do wykonywania pracy wbrew swojej woli i bez swej swobodnie wyrażonej zgody” (por. *Conclusions III*, s. 5). Komitet stale interpretował to postanowienie jako zakazujące „zmuszania jakiegokolwiek pracownika do wykonywania pracy, na którą on wcześniej swobodnie się zgodził, ale później już nie chciał jej wykonywać” (ibidem). Chroni on zatem wolność pracowników do zakończenia zatrudnienia (por. np. *Conclusions XIII-3*, s. 71).

18.

Komitet przypomina, że stale stwierdzał, że „rezygnacja ze stosowania ustawodawstwa krajowego zawierającego elementy, które są sprzeczne z art. 1 ust. 2 Karty, nie wystarcza do wykazania przestrzegania przez państwo tego postanowienia” (*Conclusions XIII-3*, s. 66). Ustawodawstwo takie musi zostać zmienione (*Conclusions V*, s. 6).

19.

Jak słusznie skarżąca organizacja wskazuje, Komitet od XI cyklu kontrolnego dochodził do wniosku, że Dekret Ustawodawczy nr 17/1974 narusza art. 1 ust. 2 Karty (por. *Conclusions XI-1*, s. 42; *XII-1*, s. 51; *XIII-1*, s. 47; *XIV-1*, s. 349; *XV-1*, s. 295). Sformułowanie tego unormowania („w każdej nieprzewidzianej sytuacji powodującej zerwanie ekonomiki czy społeczeństwa kraju”) ma tak ogólnikowy charakter, że „nie może być uważane

za zgodne z art. 1 ust. 2 Karty, nawet jeśli się weźmie pod uwagę postanowienia art. 31 Karty” (*Conclusions XI-1*, s. 42).

20.

Rząd Grecji w swoich spostrzeżeniach akceptuje te wnioski. Uznaje on, że użyte terminy rodzą problem możliwości pogodzenia z Kartą i wskazuje, że spodziewane są konieczne inicjatywy ustawodawcze dla zaradzenia tej sytuacji. Komitet podkreśla fakt, że po raz pierwszy w 1989 r. uznał, iż ustawodawstwo to narusza Kartę. 11 lat później ustawodawstwo to nadal obowiązywało.

21.

Jeśli chodzi o art. 64 Dekretu nr 1400/73 dotyczący karier oficerów w armii greckiej, którzy przeszli kilka stadiów przeszkolenia, Komitet podobnie dochodził od XI cyklu kontrolnego do wniosku, że przepis ten narusza art. 1 ust. 2 Karty. Przymusowy okres służby do 25 lat jest nadmierny i sprzeczny z wolnością wyboru i rezygnacji z zawodu (*Conclusions XI-1*, s. 43; później *Conclusions XV-1*, s. 294). Ponadto Komitet Ministrów skierował do rządu Grecji dwie Rekomendacje, które były powtarzane w dwu kolejnych Rezolucjach. Komitet pragnie podkreślić, że odnośny przepis nie został zmieniony po 11 latach ciągłej krytyki.

22.

Jeśli chodzi o sankcje karne wobec marynarzy (Dekret nr 987/1973 oraz Ustawa nr 3276/1944), Komitet przypomina swoje ustalone orzecznictwo, zgodnie z którym art. 1 ust. 2 zakazuje stosowania sankcji karnych wobec marynarzy, którzy przestają pełnić swoje obowiązki, jeśli ani bezpieczeństwo statku, ani życie czy zdrowie osób na pokładzie nie podlega zagrożeniu (*Conclusions XI-1*, s. 43; później *XV-1*, s. 295). Istnieją również dwie Rekomendacje i dwie Rezolucje Komitetu Ministrów w tej sprawie. A mimo to odnośne przepisy pozostają w mocy.

23.

Komitet przyjmuje do wiadomości wysiłki władz greckich w kierunku zmiany wyżej cytowanych przepisów prawa krajowego. Uważa on, że wysiłki te powinny zostać zintensyfikowane tak, by bez dalszej zwłoki

doprowadzić sytuację do zgodności z greckimi zobowiązaniami na podstawie art. 1 ust. 2 Karty.

24.

Na powyższych podstawach Komitet stwierdza, co następuje:

Konkluzja

Sytuacja w Grecji – jeśli chodzi o sporne przepisy – nie jest zgodna z art. 1 ust. 2.

1.3. QCEA v. Greece sk. nr 8/2000 – dec. z 25 kwietnia 2001 r.

5.

Rada Kwadrów ds. Europejskich (QCEA) domaga się od Komitetu stwierdzenia, że Grecja nie zapewniła satysfakcjonującego stosowania art. 1 ust. 2 Europejskiej Karty Socjalnej (...). QCEA twierdzi w swojej skardze, jak to ustalono w ust. 2 decyzji merytorycznej, że przepisy Ustawy nr 2510/1997, która pozwala powołującym się na sprzeciw sumienia na odbywanie służby zastępczej zamiast służby wojskowej, jak również ich stosowanie w praktyce, mają charakter karny. Twierdzi ona, że szczegóły i warunki odbywania tej służby zastępczej oznaczają pracę przymusową (...).

18.

Komitet zauważa, że Ustawa nr 2510/1997 przewiduje zastępczą służbę cywilną dla powołujących się na sprzeciw sumienia, jak też służbę wojskową bez broni. Przedmiot skargi dotyczy tylko alternatywnej służby cywilnej, a nie służby wojskowej bez broni, której powołujący się na sprzeciw sumienia w praktyce nie wybierają.

19.

Komitet uznaje, że wprowadzenie alternatywnej służby cywilnej dla osób, które ze względów sumienia odmawiają pełnienia służby wojsko-

wej, przedstawia postęp, zwłaszcza w urzeczywistnianiu Rekomendacji R(87)8 Komitetu Ministrów Rady Europy.

20.

Umawiające się Strony Karty, które przyjęły art. 1 ust. 2, zobowiązują się „skutecznie chronić prawo pracownika do zarabiania na życie w pracy swobodnie przyjętej”. Według interpretacji tego postanowienia przez Komitet, prawo do zarabiania na życie pracą swobodnie przyjętą oznacza wyeliminowanie wszelkich form dyskryminacji w zatrudnieniu oraz zakaz pracy przymusowej.

21.

Rząd twierdzi, że przepisy dotyczące pełnienia służby cywilnej zamiast służby wojskowej nie wchodzą w zakres art. 1 ust. 2. Przypomina on, że odnośne instrumenty międzynarodowe, zwłaszcza Europejska Konwencja Praw Człowieka, w art. 4 ust. 3b, wyraźnie wykluczają wszelką służbę wojskową oraz wszelką inną służbę alternatywną z zakresu tego zakazu. Twierdzi ponadto, że powołujący się na sprzeciw sumienia, którzy pełnią alternatywną służbę cywilną, robią to, by wypełnić obowiązek służby wojskowej i nie mogą być postrzegani jako pracownicy, którzy zarabiają na życie w zajęciu swobodnie przyjętym.

22.

Komitet w odpowiedzi stwierdza, że – interpretując art. 1 ust. 2 Europejskiej Karty Socjalnej – bierze pod uwagę art. 4 ust. 3b Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Co za tym idzie, obowiązek pełnienia służby wojskowej bądź – jeśli chodzi o powołujących się na sprzeciw sumienia – obowiązek pełnienia służby cywilnej zamiast służby wojskowej, nie może jako taki być postrzegany jako forma pracy przymusowej sprzeczna z art. 1 ust. 2. Komitet stwierdza dalej, że powołujący się na sprzeciw sumienia, którzy pełnią cywilną służbę zastępczą, nie są pracownikami, którzy zarabiają na życie pracą swobodnie przyjętą w znaczeniu art. 1 ust. 2 Karty.

23.

Komitet jednak uważa, że alternatywna służba cywilna może oznaczać ograniczenie wolności zarabiania na życie pracą swobodnie przyjętą.

Sytuacja taka wchodzi zatem w zakres art. 1 ust. 2 Karty. Co za tym idzie, to do Komitetu należy rozstrzygnięcie, czy w niniejszej sprawie warunki i szczegóły pełnienia alternatywnej służby cywilnej, w porównaniu ze służbą wojskową, stanowią dysproporcjonalne ograniczenie wolności gwarantowanej przez art. 1 ust. 2 Karty.

24.

Jeśli chodzi o czasokres alternatywnej służby cywilnej, Komitet akceptuje twierdzenie rządu, że lżejszy charakter służby cywilnej usprawiedliwia jej dłuższy czasokres niż służby wojskowej. Umawiające się Strony Karty korzystają w tym obszarze z pewnego marginesu oceny.

25.

W niniejszej sprawie Komitet jednak zauważa, że czasokres służby cywilnej jest o 18 miesięcy dłuższy niż czasokres odpowiedniej służby wojskowej, trwającej 18, 19 czy 21 miesięcy, bądź zredukowanej do 12, 6 lub 3 miesięcy. Powołujący się na sprzeciw sumienia może więc pełnić alternatywną służbę cywilną przez okres aż do 39 miesięcy. Komitet uważa, że te dodatkowe 18 miesięcy, podczas których zainteresowanym osobom neguje się ich prawo do zarabiania na życie pracą swobodnie przyjętą, nie zachowuje rozsądnych granic, w porównaniu z czasokresem służby wojskowej. Uważa zatem, że ten dodatkowy czasokres, z racji jego ekscesywnego charakteru, oznacza dysproporcjonalne ograniczenie „prawa pracownika do zarabiania na życie pracą swobodnie przyjętą” i jest sprzeczny z art. 1 ust. 2 Karty.

26.

Z uwagi na powyższy wniosek Komitet postanawia nie rozstrzygać o innych szczegółach i warunkach, w jakich alternatywna służba cywilna jest pełniona, a które skarżąca organizacja kwestionuje.

Konkluzja

27.

Komitet – stosunkiem głosów 6:3 – dochodzi do wniosku, że sytuacja w Grecji jest niezgodna z art. 1 ust. 2 Karty.

1.4. SUD TAS v. France sk. nr 24/2004 – dec. z 8 listopada 2005 r.

7.

Skarżąca organizacja twierdzi, że ustawodawstwo francuskie zakazujące dyskryminacji w zatrudnieniu stanowi naruszenie art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty, częściowo dlatego, że niektóre kategorie pracowników wykluczone są z ochrony Kodeksu pracy i jego art. L.122-45 zakazującego dyskryminacji i łagodzącego ciężar dowodu, a częściowo dlatego, że pracownicy cywilni (funkcjonariusze), pracownicy publiczni bez kadencji (nietytularni agenci publiczni) oraz pracownicy Narodowej Agencji Zatrudnienia (ANPE) nie są adekwatnie chronieni przed dyskryminacją statutami rządzącymi ich zatrudnieniem (...).

23.

Jeśli chodzi o niektóre kategorie pracowników sektora prywatnego, Komitet przypomina, że wcześniej stwierdził, iż zakres substancjalny art. L.122-45 Kodeksu pracy, jeśli chodzi o zakaz dyskryminacji, jest zgodny z art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty. Odwołuje się on w tym względzie do swoich konkluzji dotyczących wcześniejszego badania ustawodawstwa (*Conclusions 2002*, s. 22–28 oraz *Conclusions 2004*, s. 209–213). Komitet zauważa również, że niniejsza sprawa nie odnosi się do materialnego zakresu art. L.122-45. Z drugiej strony, zagadnienie podniesione przez organizację skarżącą dotyczy personalnego zakresu ochrony przewidzianej tym przepisem.

24.

Komitet odnotowuje, że sądy krajowe niezawodnie interpretowały art. L.122-45 jako znajdujący zastosowanie do kategorii odnośnych pracowników, tj. portierów i dozorców rezydencji, służby domowej i pomocy domowej dla matek pracujących. Komitet przyjmuje do wiadomości przykłady orzecznictwa wykazujące, że te kategorie pracowników rzeczywiście korzystają z ochrony art. L.122-45 Kodeksu pracy. Zauważa dalej, że istnienie tego orzecznictwa nie jest przez skarżącą kwestionowane. Zauważa wreszcie, że z powodów pewności prawnej i jasności rząd zamie-

rza wprowadzić ustawodawstwo, które wyraźnie zakazuje dyskryminacji w każdym ze statutów specjalnych.

25.

Biorąc pod uwagę stałość orzecznictwa krajowego, Komitet uważa, że sytuacja jest zgodna ze Zrewidowaną Kartą. Zatem pod tym względem Komitet nie stwierdza żadnego naruszenia art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

26.

Jeśli chodzi o niektóre kategorie pracowników publicznych oraz pracowników ANPE, zagadnienia przedłożone Komitetowi dotyczą dwóch odmiennych, ale powiązanych aspektów. Po pierwsze, skarżąca podnosi kwestię, czy zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu jest adekwatnie chroniony w stosunku do pracowników sektora publicznego innych niż pracownicy cywilni, i czasu w stosunku do pracowników publicznych bez kadencji (czy to odpowiedzialnych wobec państwowej służby cywilnej, rządu lokalnego czy administracji szpitali publicznych) oraz pracowników ANPE. Po drugie, istnieje zagadnienie, czy normy łagodzenia ciężaru dowodu w stosunku do pracowników cywilnych są adekwatne z punktu widzenia art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

27.

Komitet zauważa, że – jeśli chodzi o pracowników publicznych bez kadencji i pracowników ANPE – zarzuty skarżącej także mają dwa aspekty. Z jednej strony, zarzut odnosi się generalnie do braku przepisów o niedyskryminacji w unormowaniach rządzących zatrudnieniem pracowników publicznych bez kadencji oraz pracowników ANPE. Z drugiej strony, odnosi się szczególnie do braku norm łagodzących ciężar dowodu odnośnie do tych kategorii. Co do tego ostatniego aspektu, Komitet odsyła do swych uwag poniższych w pkt „b”.

28.

Jeśli chodzi o rzekomy brak przepisów niedyskryminacyjnych, Komitet odnotowuje argument rządu, że Ustawa nr 2004-1486, która utworzyła Wysoką Władzę ds Zwalczania Dyskryminacji i Promowania Równości

(HALDE) i transponowała dyrektywę Rady 2000/43/EC w sprawie dyskryminacji rasowej, doprowadziła do zgodności sytuacji z art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty w stosunku do pracowników publicznych bez kadencji oraz pracowników ANPE, jako że przepisy Ustawy stosują się do wszystkich pracowników, bez względu na ich status zatrudnienia. Komitet czuje się zobowiązany jednak do odnotowania, że własne sformułowanie zakazu dyskryminacji wynikające z ustawy odnosi się specyficznie do dyskryminacji ze względu na „pochodzenie narodowe bądź rzeczywistą czy domniemaną przynależność bądź brak przynależności do grupy etnicznej lub rasy”. Przypominając, że art. E Zrewidowanej Karty powołuje się na takie czynniki jak rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe, przynależność do mniejszości narodowej, urodzenie bądź inny status, Komitet nie sądzi, by Ustawa sama zaspokajała wymogi art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

29.

Komitet odnotowuje jednak, że Ustawa nr 2005-843 w sprawie rozmaitych środków transponowania prawa wspólnotowego do sektora publicznego zmienia dz. 6 Ustawy nr 83-634, m.in. wyraźnie rozciągając zakaz dyskryminacji na podstawy wyliczone w dz. 6 Ustawy nr 83-634, by objąć także pracowników publicznych bez kadencji. Na tej podstawie, biorąc pod uwagę ochronę oferowaną przez zmieniony dz. 6 Ustawy nr 83-634, w związku z Ustawą nr 2004-1486, Komitet uważa, że sytuacja w prawie, jeśli chodzi o zakaz dyskryminacji w stosunku do pracowników publicznych bez kadencji, daje się pogodzić z art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

30.

Wreszcie, jeśli chodzi o pracowników ANPE, Komitet odnotowuje, że ich terminy i warunki reguluje Dekret nr 90-543 z 29 czerwca 1990 r. Ponadto zauważa, że dz. 5 tego dekretu gwarantuje pracownikom ANPE wolność opinii, wolność związkową oraz prawo do strajku na takich samych warunkach, jakie są przewidziane dla pracowników cywilnych stosownie do dz. 6 ust. 1 i 2 Ustawy nr 83-634. Komitet odnotowuje, że – chociaż dz. 6 ust. 2 Ustawy został zmieniony w 2001 r. i obejmuje szerszy zakres chronionych podstaw, dz. 5 Dekretu swoim sformułowaniem przewiduje jedynie znacznie węższą ochronę.

31.

Jednakże mocą dz. 6, ostatni ustęp, Ustawy nr 83-634, stosownie do zmiany z Ustawy nr 2005-843, pracownicy ANPE są – w zakresie, w jakim nie są oni objęci prawem powszechnym – objęci ochroną przewidzianą przez dz. 6 Ustawy z 1983 r., którą to ochronę Komitet powyżej uznał za dającą się pogodzić z art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

32.

Zatem pod tym względem Komitet nie stwierdza naruszenia art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

33.

Komitet odnotowuje, że dz. 6 Ustawy nr 83-634 zakazuje dyskryminacji w stosunku do pracowników cywilnych, ale nie przewiduje złagodzenia ciężaru dowodu. Komitet odnotowuje ponadto, że Ustawa nr 2004-1486 wprowadza złagodzenie ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji rasowej wobec wszystkich pracowników, w tym pracowników sektora publicznego, a zatem włączając również pracowników cywilnych. Jednak, jak można ustalić na podstawie postanowień statutowych, złagodzenie ciężaru dowodu nie rozciąga się na wszystkie podstawy dyskryminacji zakazane na podstawie Zrewidowanej Karty.

34.

Komitet zauważa, że z punktu widzenia skutecznego stosowania norm ochrony przed dyskryminacją celem norm w sprawie złagodzenia ciężaru dowodu jest umożliwienie sądom zajmowania się dyskryminacją w świetle skutków powodowanych normą, ustawą lub praktyką. Komitet zauważa, że to sądy administracyjne są kompetentne w sprawach dyskryminacji dotyczących pracowników cywilnych, jak też pracowników publicznych bez kadencji i pracowników ANPE. Zauważa też, że sądy administracyjne stosują „postępowanie inkwizycyjne”, w którym zagadnienia ciężaru dowodu mogą się przedstawiać odmiennie niż w sporze kontradyktoryjnym. Komitet czuje się jednak zmuszony do odnotowania, że nie jest możliwe ustalenie, iż dla kategorii rozważanych w niniejszym kontekście prawo francuskie zawiera przepisy statutowe gwarantujące złagodzenie ciężaru dowodu

zgodne z wymaganiami art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty. Rząd nie przytoczył żadnego dowodu ani nie odwołał się do żadnego tekstu statutowego ani orzecznictwa wykazującego, iż sytuacja w prawie jest zgodna ze zobowiązaniami ciążącymi na nim stosownie do art. 1 ust. 2.

35.

W konsekwencji Komitet uważa, że doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

1. jednomyślnie, że nie doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty, jeśli chodzi o sytuację niektórych kategorii pracowników sektora prywatnego;
2. jednomyślnie, że nie doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty w kontekście zakazu dyskryminacji pracowników publicznych bez kadencji i pracowników ANPE;
3. głosami 8:3, że doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Zrewidowanej Karty, jako że złagodzenie ciężaru dowodu nie jest gwarantowane w stosunku do pracowników publicznych bez kadencji w sposób zgodny z wymaganiami tego postanowienia.

1.5. CFE-CGC v. France sk. nr 56/2009 – dec. z 23 czerwca 2010 r.

7.

CFE-CGC, powołując się na Ustawę nr 2008-789 z 20 sierpnia 2008 r. w sprawie reformy demokracji socjalnej i czasu pracy, twierdzi, że:

- roczny wymiar czasu pracy, zwłaszcza roczny system dni pracy, narusza prawo do pracy zapewnione przez art. 1 ust. 1 Zrewidowanej Karty, przez to, że wprowadza wzrost nakładu pracy pracowników, co ma niszczące skutki dla tworzenia miejsc pracy (...).

29.

Rząd Finlandii przedłożył spostrzeżenia, w których zwraca uwagę Komitetu na Dyrektywę 2003/88/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy. W związku z innym zarzutem badanym równolegle przez Komitet, zajmującym się systemem rocznego wymiaru czasu pracy (CGT v. France, sk. nr 55/2009), rząd francuski uważał, że sytuacja krajowa nie jest zgodna z ww. Dyrektywą, w rezultacie że nie jest ona zgodna z Kartą.

30.

Odpowiadając na ten argument, Komitet powtarza, że fakt, iż wchodzące w grę przepisy oparte są na dyrektywie Unii Europejskiej, nie usuwa ich z obszaru Karty (CFE-CGC v. France, sk. nr 16/2003, dec. z 12.10.2004, pkt 30; por. *Cantoni v. France*, ETPC, 15.11.1996, pkt 30).

31.

W tym względzie Komitet już stwierdził, że nie jest ani kompetentny do oceny zgodności sytuacji krajowych z dyrektywą Unii Europejskiej, ani też do oceny zgodności dyrektywy z Europejską Kartą Socjalną. Jednakże gdy państwa członkowskie Unii Europejskiej zgadzają się na wiążące środki w formie dyrektyw, które odnoszą się do spraw z zakresu Europejskiej Karty Socjalnej, powinny one – przygotowując odnośny tekst i transponując go do prawa krajowego – w pełni uwzględnić zobowiązania, które podjęły, ratyfikując Europejską Kartę Socjalną. Ostatecznie to do Komitetu należy ocena zgodności sytuacji krajowej z Kartą, także wtedy, gdy dyrektywa Unii Europejskiej została transponowana do prawa krajowego.

32.

Komitet zauważa, że Europejski Trybunał Praw Człowieka już stwierdził, że w niektórych okolicznościach może wchodzić w grę domniemanie zgodności prawa Unii Europejskiej z Europejską Konwencją Praw Człowieka, z racji szeregu wskaźników wynikających z miejsca udzielanego w prawie Unii Europejskiej prawom obywatelskim i politycznym gwarantowanym przez Konwencję.

33.

Komitet uważa, że ani sytuacja praw socjalnych w porządku prawnym Unii Europejskiej, ani proces wypracowywania ustawodawstwa wtórnego nie usprawiedliwiają podobnego domniemania – nawet podważalnego – zgodności tekstów prawnych Unii Europejskiej z Europejską Kartą Socjalną.

34.

Brak politycznej woli Unii Europejskiej i jej państw członkowskich do rozważania na tym stadium przystąpienia do Europejskiej Karty Socjalnej w tym samym czasie co do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wzmacnia taką ocenę Komitetu.

35.

Komitet będzie uważnie czuwał nad rozwojem wynikającym ze stopniowego urzeczywistniania reformy funkcjonowania Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, w tym Karty Praw Podstawowych. Będzie sprawdzał swoją ocenę co do ewentualnego domniemania zgodności, skoro tylko uzna, że czynniki, które Trybunał zidentyfikował, wypowiadając się w sprawie takiego domniemania odnośnie do Konwencji, a których obecnie jeszcze nie ma odnośnie do Europejskiej Karty Socjalnej, się zmaterializowały.

36.

W międzyczasie, kiedykolwiek będzie musiał oceniać sytuacje, gdzie państwa uwzględniają bądź gdzie są one związane tekstami prawnymi Unii Europejskiej, Komitet będzie badał na podstawie *case-by-case*, czy w prawie krajowym jest zapewnione poszanowanie praw gwarantowanych Kartą.

37.

W niniejszej sprawie Komitet musi najpierw wskazać, jak ocenia zgodność z Europejską Kartą Socjalną sytuacji w państwach związanych Dyrektywą 2003/88/EC (...).

38.

Komitet na wstępie zauważa, że – chociaż Europejska Karta Socjalna została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a Traktat o Unii Europejskiej wyraźnie kilkakrotnie na nią się powołuje, preambuła tej Dyrektywy nie czyni żadnej wzmianki o niej.

39.

Mimo tego przeoczenia Komitet uważa, że interesy leżące u podłoża tekstu tej Dyrektywy niewątpliwie wykazują zamiar autorów co do przestrzegania praw wpisanych w Kartę. Wierzy on, że praktyczne rozwiązania przyjęte między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, właściwie stosowane, nie stoją na przeszkodzie konkretnemu i efektywnemu korzystaniu z praw zawartych w szczególności w art. 2 ust. 1 oraz 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

40.

Komitet zauważa jednak, że Dyrektywa przewiduje wiele wyjątków i wyłączeń, które mogą szkodliwie godzić w poszanowanie w praktyce Karty przez państwa. Uważa zatem, że – zależnie od tego, jak państwa członkowskie Unii Europejskiej będą z takich wyjątków i wyłączeń bądź ich kombinacji korzystać – sytuacja może dawać się pogodzić bądź nie dawać się pogodzić z Kartą (...).

43.

Komitet uważa, że rdzeń zarzutu podniesionego przez skarżący związek na podstawie art. 1 ust. 1 odnosi się do rocznego systemu dni pracy, a w szczególności jego oddziaływania tak na czas pracy odnośnych kategorii pracowników, jak i na wynagrodzenie za nadgodziny przepracowane przez tych pracowników.

44.

Art. 1 ust. 1 zajmuje się polityką zatrudnienia realizowaną przez państwa celem osiągnięcia pełnego zatrudnienia, jak jest to odzwierciedlone dowodami prawnych bądź deklaratoryjnych zobowiązań do pełnego zatrudnienia, jak też wskaźnikami pokazującymi aktualny stan

tych wysiłków, takimi jak zakres urzeczywistnianych środków zatrudnienia (np. liczba uczestników w proporcji do wszystkich bezrobotnych, przeciętny czasokres bezrobocia przed propozycją uczestniczenia w danym środku), wysokość zasobów przeznaczonych na różnorodne środki (np. totalne wydatki jako udział z GDP, równowaga między środkami aktywnymi i pasywnymi). Komitet bierze pod uwagę wyniki polityki zatrudnienia, zwłaszcza efekty rozmaitych środków aktywnych (szkolenia, ukierunkowanie, zajęcia subsydiowane itp.) w sensie tworzenia trwałego zatrudnienia. Komitet uwzględnia również przeszkody dla polityki państwa wynikające z międzynarodowych trendów ekonomicznych oraz złożoności skutecznego zwalczania bezrobocia.

45.

Komitet przyjmuje do wiadomości statystyki dostarczone przez skarżący związek, które wykazują pewne pogorszenie zatrudnienia w okresie, który nastąpił po wejściu w życie Ustawy z 20 sierpnia 2008 r. Nie sądzi jednak, by związek przyczynowy zarzucany przez CFE-CGC między pogorszeniem stanu zatrudnienia a systemem rocznym dni pracy był istotny oraz by system roczny dni pracy stanowił czynnik decydujący dla wyjaśnienia tego pogorszenia.

46.

Komitet odnotowuje, że argumenty wysunięte przez CFE-CGC zajmują się kwestią długości czasu pracy oraz wynagrodzenia za nadgodziny, w powiązaniu z rocznym systemem dni pracy. Zatem argumenty te zasadniczo wchodzą w zakres art. 2 co do prawa do sprawiedliwych warunków pracy, zwłaszcza ust. 1 co do rozsądnego czasu pracy, oraz art. 4 co do prawa do słusznego wynagrodzenia, zwłaszcza ust. 2, który gwarantuje podwyższone wynagrodzenie za nadgodziny. Komitet odnosi się zatem do swojego badania specyficznych zagadnień podniesionych na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2.

47.

Komitet stwierdza, że roszczenia dotyczące oddziaływania rocznego systemu dni pracy w sensie długości czasu pracy oraz wynagrodzenia za nadgodziny nie wchodzą w zakres art. 1 ust. 1 Zrewidowanej Karty (...).

Konkluzja

90.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- głosami 12:1, że roszczenia dotyczące oddziaływania rocznego systemu dni pracy na długość czasu pracy i wynagrodzenia za nadgodziny nie wchodzą w zakres art. 1 ust. 1 Zrewidowanej Karty (...).

1.6. SDF v. France sk. nr 73/2011 – dec. z 12 września 2012 r.

40.

Komitet uważa, że zarzut SDF dotyczący braku informacji o normach promocji wewnętrznej dla przemieszczonych pracowników cywilnych we *France Telecom* i *La Poste* wchodzi w zakres art. 1 ust. 2 Karty.

41.

Zarzut ten jest ściśle związany z zarzutem podniesionym przez SDF w tymże czasie stwierdzającym, że rozwiązania dotyczące zarządzania karierą, w tym promocji pracowników cywilnych, którzy pozostali w przemieszczonym korpusie, były dyskryminacyjne, a zatem naruszały art. 20 i art. E Karty. Co do tego ostatniego zarzutu Komitet poprzednio zauważył, że art. 20 może być postrzegany jako *lex specialis* w stosunku do art. 1 ust. 2 Karty, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji w zatrudnieniu, niezależnie od jej powodu (por. np. *Conclusions 2008*, Litwa). Spostrzeżenie to jest istotne zwłaszcza w niniejszej sprawie, z uwagi na fakt, że skarżąca organizacja nie dostarczyła żadnych wskazań ani dowodów dyskryminacji ze względu na płeć.

42.

W związku z tym SDF utrzymuje, że celem art. 20 jest zapewnienie prawa do równych dogodności i równego traktowania w sprawach zatrudnienia i zawodu oraz że obejmuje to prawo do rozwoju kariery, w tym do

promocji. Z drugiej strony rząd pozwany twierdzi, że „ponieważ zarzut niniejszy nie ma żadnego związku z dyskryminacją ze względu na płeć, nie jest on istotny z punktu widzenia art. 20”.

43.

Chociaż art. 20 zakazuje dyskryminacji ze względu na płeć, nie gwarantuje równości w ogóle wszystkich. Komitet uważa, że w substancji zarzut SDF wchodzi w zakres art. 1 ust. 2 Karty. Zarzut ten wymaga właściwego zbadania na podstawie art. 1 ust. 2 i w praktyce twierdzenia rządu w odpowiedzi na zarzuty nieprawidłowego stosowania art. 20 i art. E wprowadzają sprawę w obszar art. 1 ust. 2 Karty.

44.

Podejście takie powoduje, że argument rządu, iż art. E Karty nie może być zastosowany we własnym zakresie jako zagadnienie uboczne, ponieważ wszelka dyskryminacja na jakimkolwiek stadium życia pracowniczego, w tym promocji, objęta jest przez art. 1 ust. 2 Karty, bez jakiegokolwiek potrzeby odwoływania się do art. E. Innymi słowy, zasada niedyskryminacji stanowi integralną część art. 1 ust. 2.

45.

Mając to na względzie, zarzut na podstawie art. 20 i art. E (dotyczące dyskryminacyjnych rozwiązań co do zarządzania karierami, w tym promocji, pracowników cywilnych, którzy pozostali w korpusie przemieszczonych), powinien być przeklasyfikowany tak, by można było badać obydwie zarzuty na podstawie art. 1 ust. 2 Karty.

46.

Komitet stwierdza zatem, że zarzuty nie wchodzą ani w zakres art. 20, ani w konsekwencji w zakres art. E, w związku z art. 20 (...).

48.

Jak wyżej (pkt 20 i 45) wskazano, Komitet uważa, że:

a/ zarzut na podstawie art. 2 ust. 6 (brak informacji o normach w sprawie wewnętrznej promocji przemieszczonych pracowników cywilnych *France Telecom* i *La Poste* (...)) dotyczy substancjalnie art. 1 ust. 2 Karty.

49.

Art. 1 ust. 2 Karty implikuje, że państwo-strona musi zakazać wszelkich form dyskryminacji w zatrudnieniu, czy to odnośnie do rekrutowania, czy warunków zatrudnienia (*Conclusions XVI-1*, Austria).

50.

W niniejszej sprawie Komitet zauważa, że dostęp do promocji wewnętrznej otwarty był tylko dla klasyfikowanych pracowników cywilnych, a nie dla przemieszczonych.

51.

Komitet odnotowuje, po pierwsze, przepisy ustaw implementujących reformę organizacyjną *France Telecom* i *La Poste*, które stypulowały, że promocja wewnętrzna zależeć będzie od wyznaczenia na stałej podstawie w następstwie rekrutacji zewnętrznej, wprowadzały do organizacji kariery odnośnych pracowników cywilnych zasadę, która nie da się pogodzić z art. 1 ust. 2. Zauważa on, że w rezultacie wszelkie promocje były uniemożliwione do czasu wprowadzenia, zgodnie z decyzją *Conseil d'Etat* z 3 października 2003 r., dekretu 2004-1300 z 26 listopada 2004 r. w stosunku do *France Telecom* i dekretu 2009-1555 z 14 grudnia 2009 r. w stosunku do *La Poste*.

52.

Co więcej, Komitet zauważa, że sama *Conseil d'Etat* stwierdziła w trzech ww. wyrokach, że przepisy statutowe dla korpusu przemieszczonych były nielegalne, podobnie jak odmowa stosowania środków promocji.

53.

Komitet uważa, że przemieszczeni pracownicy cywilni i klasyfikowani pracownicy cywilni znajdują się w porównywalnej sytuacji z punktu widzenia ich karier. Zachodzi zatem w tym względzie odmienność traktowania między tymi dwiema kategoriami.

54.

Komitet nie może zidentyfikować żadnej obiektywnej czy rozsądnej podstawy, która uzasadniałaby taką odmienność traktowania, i stwierdza, że stanowi ona dyskryminację naruszającą art. 1 ust. 2 (SNPT v. France, sk. nr 6/2000, dec. z 10 października 2000, pkt 24-25).

55.

Ze względu na tę sytuację Komitet uważa, że – przed decyzjami *Conseil d'Etat* i środkami dla ich wykonania – trzeba by stwierdzić, że sytuacja nie była zgodna z Kartą.

56.

Rektyfikacja wniesiona przez sądy i władze krajowe, poprzez urzeczywistnienie tych decyzji, oznacza, że żadne konsekwencje przepisów prawnych i praktyk, które były naruszeniem Karty, nie przetrwały. Chociaż SDF nadal twierdzi, iż istniały wcześniejsze presje na orzeczenia *Conseil d'Etat* i późniejsze dekrety, nie utrzymuje, jakoby miało być tak dzisiaj.

57.

Z tego powodu Komitet stwierdza, że – wedle tego, jak wygląda prawo francuskie w wyniku wyżej opisanego uregulowania – nie ma naruszenia art. 1 ust. 2 Karty w odniesieniu do prawa do promocji przemieszczonych pracowników cywilnych.

58.

Komitet nie posiada żadnej jurysdykcji na podstawie procedury skarg zbiorowych do stwierdzania naruszenia art. 1 ust. 2 na podstawie rzekomej generalnej nierówności pomiędzy ustalonymi prawami różnych kategorii personelu albo braku rehabilitacji karier, jeśli taki problem wchodzi w grę.

59.

We wszystkich takich sprawach Komitet uważa, że do samych przemieszczonych pracowników cywilnych należy ubieganie się o ich prawa

przed sądami krajowymi. Komitet w tym przedmiocie wskazuje, że art. 1 ust. 2 Karty wymaga zabezpieczenia właściwych i skutecznych środków na wypadek rzekomej dyskryminacji oraz by reparacje były adekwatne, proporcjonalne i odstrasżające (*Conclusions 2006, Albania*). Ciężar dowodu musi przechodzić na korzyść pracownika (*Conclusions 2002, Francja*) i musi istnieć pewna ochrona pracowników, którzy wnoszą skargi albo wszczynają powództwa w sądzie przeciwko dymisji lub innym represjom ze strony pracodawców (*Conclusions XVI-1, Islandia*).

60.

Mówiąc bardziej ogólnie, Komitet nie może osiągnąć stwierdzenia naruszenia art. 1 ust. 2 w niniejszej skardze na podstawie specyficznych przypadków opisanych przez skarżący związek dotyczących bezpodstawnych przeniesień czy promocji w randze oraz utraty praw nabytych.

61.

Komitet przeto uważa, że – mimo problemów kompatybilności z Kartą (zwłaszcza z art. 1 ust. 2) przed uregulowaniem (*France Telecom* w 2004 r., a *La Poste* w 2009 r.) implementacji środków promocji wewnętrznej odnośnie do przemieszczonych pracowników cywilnych – przepisów o zarządzaniu promocją po tych wspomnianych datach nie można już uważać za dyskryminacyjne.

62.

W konsekwencji Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku:

- że zarzut, iż *France Telecom* i *La Poste* nie są zgodne z normami o informacji dotyczącymi promocji przemieszczonych pracowników cywilnych, nie wchodzi w zakres art. 2 ust. 6 Karty (...);
- że nie doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty.

1.7. FFFS v. Norway sk. nr 74/2011 – dec. z 2 lipca 2013 r.

8.

Skarżący związek zawodowy domaga się od Komitetu stwierdzenia, że sytuacja w Norwegii nie jest zgodna z art. 1 ust. 2 i art. 24 Karty, czytany oddzielnie bądź w związku z art. E, z uwagi na dz. 19 ust. 1, pkt 7 Ustawy o żeglarstwie, stypulujący, że żeglarzom można udzielić wypowiedzenia zatrudnienia wyłącznie na podstawie osiągnięcia przez nich 62 lat życia.

9.

FFFS twierdzi, że ten limit wieku ustalony w ustawodawstwie krajowym oznacza bezpodstawny zakaz prawa żeglarzy do pracy i dysproporcjonalnie ogranicza ich ochronę na wypadek zakończenia zatrudnienia (...).

47.

Komitet przypomina, że – według organizacji skarżącej – sytuacja w Norwegii nie jest zgodna z art. 1 ust. 2 i art. 24 Karty, odczytanymi oddzielnie bądź w związku z art. E, jako że dz. 19 ust. 1 pkt 7 Ustawy o Żegludze przewiduje, że żeglarzowi można udzielić wypowiedzenia po ukończeniu przez niego 62. roku życia.

48.

Co więcej, zauważa on, że skarga dotyczy w szczególności kontynuowania ich zatrudnienia przez starszych pracowników. W związku z tym Komitet przypomina, że centralnym zagadnieniem art. 23 Karty, przewidującego prawo starszych osób do ochrony socjalnej, jest to, że nie obejmuje on dziedziny zatrudnienia. Co za tym idzie, kwestie dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na wiek w pierwszym rzędzie badane są na podstawie art. 1 ust. 2 i art. 24 (*Conclusions 2004*, Irlandia).

49.

Odnotowuje on, że zarzuty substancjalnie odnoszą się do prawa do ochrony w przypadkach zakończenia zatrudnienia, jak to gwarantuje art. 24

Karty, jak też do prawa do niedyskryminacji w zatrudnieniu, jak to gwarantuje art. 1 ust. 2.

50.

Komitet przyjmuje do wiadomości substancję zarzutów wysuwanych przez FFFS i uważa, że w świetle argumentów podnoszonych przez strony zarzut dotyczy zagadnienia, czy niższy wiek ustalony w ustawodawstwie krajowym dla pewnej kategorii pracowników co do zniesienia gwarancji sprzeciwiających się dymisji oznacza traktowanie dyskryminacyjne ze względu na wiek sprzeczne albo z art. 24, albo z art. 1 ust. 2 Karty, albo z jednym i drugim artykułem.

51.

Jeśli chodzi o art. 1 ust. 2, Komitet przypomina, że w sprawach dotyczących dyskryminacji w zatrudnieniu nie jest konieczne wiązanie tego artykułu z art. E, ponieważ sam art. 1 ust. 2 zakazuje takiej dyskryminacji. Z drugiej strony, odnośnie do art. 24, Komitet uważa, że argumenty stron nie ujawniają zagadnienia na podstawie art. E Karty. Wystarcza zatem zbadanie samego tamtego artykułu.

52.

Jeśli chodzi o trwające modyfikacje inkryminowanego ustawodawstwa, Komitet przypomina, że uwzględnia zmiany ustawodawstwa li tylko tam, gdzie nowe ustawodawstwo weszło w życie w czasie rozstrzygnięcia przez Komitet (por. ECPTU v. Portugal, sk. 11/2000, dec. z 21 maja 2002, pkt 52). Komitet zauważa, że nie był informowany o żadnych propozycjach ustawodawczych przekazanych do aprobaty parlamentu; żadne też zmiany ustawodawcze nie weszły w życie. Komitet opiera więc swoją decyzję na Ustawie o Żegludze obowiązującej w czasie podejmowania jego decyzji.

53.

Wreszcie, Komitet odwołuje się do komentarzy o konieczności podnoszenia wieku emerytalnego, zwłaszcza w sytuacjach, gdzie sami pracownicy chcą kontynuować zatrudnienie, co opisano wyżej. Zauważa on, że

przedmiot niniejszej sprawy po pierwsze i przede wszystkim dotyczy żeglarzy chcących pracować po ukończeniu wieku 62 lat (...).

104.

Komitet przypomina, że art. 1 ust. 2 wymaga od państw, które go zaakceptowały, efektywnej ochrony prawa pracowników do zarabiania na życie swobodnie przyjętą pracą. Zobowiązanie to składa się, po pierwsze, z eliminacji wszelkich form dyskryminacji w zatrudnieniu, bez względu na charakter prawny relacji profesjonalnej (SNPT v. France, sk. nr 6/1999, dec. z 10.10.2000, pkt 24; QCEA v. Greece, sk. nr 8/2000, dec. z 25.04.2001, pkt 20). Art. 1 ust. 2 obejmuje też zagadnienia związane z zakazem pracy przymusowej (IFHRL v. Greece, sk. nr 7/2000, dec. z 5.12.2000, pkt 17), jak również pewne inne aspekty prawa do zarabiania na swoje życie w pracy swobodnie przyjętej (*Conclusions XVI-1*, t. I). Komitet stwierdza, że niniejsza skarga podnosi zagadnienia dotyczące głównie pierwszego aspektu tego artykułu.

105.

Komitet powtarza, że na podstawie art. 1 ust. 2 ustawodawstwo krajowe musi zakazywać dyskryminacji w zatrudnieniu na podstawie *inter alia* wieku (*Conclusions XVIII-1*; *Conclusions 2006*, Norwegia; *Conclusions 2008*, Litwa; *Conclusions 2008*, Holandia). Musi to obejmować zarówno bezpośrednią, jak i pośrednią dyskryminację (Autism-Europe v. France, sk. nr 13/2002, dec. z 4.11.2003, pkt 52).

106.

Komitet odwołuje się dalej do swego poprzedniego stwierdzenia, że akty i przepisy dyskryminacyjne zawarte w art. 1 ust. 2 mogą się stosować do wszelkich w ogóle aspektów warunków rekrutacji i zatrudnienia, w tym do dymisji (*Conclusions XVI-1*, Austria; *Conclusions 2008*, Azerbejdżan). Wyjątki od zakazu dyskryminacji mogą być dopuszczone ze względu na istotne wymogi danego zawodu bądź by dozwolnić akcję pozytywną (*Conclusions 2006*, Bułgaria; *Conclusions 2008*, Azerbejdżan).

107.

Odnośnie do koncepcji dyskryminacji Komitet przypomina, że stwierdził, iż różnica w traktowaniu ludzi w porównywalnych sytuacjach sta-

nowi dyskryminację naruszającą Kartę, jeśli nie kieruje się celem prawnym i nie jest oparta na obiektywnych i rozsądnych podstawach (SNPT v. France, pkt 25).

108.

Jeśli chodzi o to, czy w okolicznościach niniejszej skargi istnieją kategorie zawodowe, które można postrzegać jako znajdujące się w porównywalnych sytuacjach, Komitet przypomina, że FFFS uważa dany przepis za dyskryminacyjny w stosunku do, po pierwsze, wszystkich marynarzy zatrudnionych na statkach rejestrowanych w państwie, gdzie wiek emerytalny marynarzy jest wyższy niż w Norwegii. W związku z tym Komitet powtarza, że badanie skarg zbiorowych nie obejmuje żadnego porównywania między państwami-stronami, które ratyfikowały Kartę (ICJ v. Portugal, sk. nr 1/1998, dec. z 8.09.1999, pkt 24). Co więcej, zauważa on, że żadnych takich standardów międzynarodowych dotyczącychżądanego wieku emerytalnego marynarzy, jak powoływane przez Komitet Praw Człowieka w sprawie *Love v. Austria* ze strony pilotów, nie poddano jego uwadze. Co za tym idzie, Komitet ograniczy swoje badanie do sytuacji w Norwegii.

109.

W Norwegii wszyscy pracownicy mają tytuł do pracy aż do powszechnego wieku emerytalnego 70 lat, z pewnymi wyjątkami, takimi jak wiek 65 lat dla pilotów i pracowników stacji paliwowych. Dla marynarzy 62 lata ustalono jako czas, po którym mogą oni być zdymisjonowani ze względu na wiek. Skarżąca organizacja twierdzi, że Ustawa o Żegludze jest dyskryminacyjna w stosunku do pracowników takich innych zawodów w Norwegii, w ramach których pracownicy mogą kontynuować zatrudnienie, bez jakichkolwiek zmian ochrony ich zatrudnienia w wieku 62 lat. Według FFFS marynarze są szczególnie dyskryminowani w porównaniu z takimi zawodami jak piloci i pracownicy stacji paliwowych. Zdaniem Komitetu w szczególności starsi piloci i starsi pracownicy stacji paliwowych mogą być uważani za porównywalne kategorie pracowników z punktu widzenia niniejszej skargi. Komitet akceptuje, że te kategorie pracowników pracują w okolicznościach, które mogą być wystarczająco podobne w sensie szczególnej trudności profesjonalnej i wyzwania fizycznych.

110.

Komitet stwierdza, że stosowanie spornego przepisu Ustawy o Żegludze ma za konsekwencję traktowanie mniej korzystne marynarzy w zakresie jego zastosowalności niż kogokolwiek, kto może w Norwegii kontynuować pracę bez ograniczeń jego prawa po osiągnięciu wieku 62 lat. Komitet stwierdza zatem, że Ustawa o Żegludze wprowadza odmiennosc traktowania na podstawie wieku między tymi kategoriami pracowników.

111.

Jeśli chodzi o substancję spornego przepisu, Komitet zauważa, że dz. 19 Ustawy o Żegludze zawiera normy o ochronie przed niewłaściwym wypowiedzeniem i ustala wiek 62 lat, po którym można udzielać wypowiedzenia marynarzom, bez żadnego innego – poza wiekiem – uzasadnienia. Sporne ustawodawstwo – stosownie do jego sformułowań – nie przewiduje niższego wieku emerytalnego. Co więcej, zgodnie z informacją przedłożoną przez rząd, od 1 stycznia 2013 r. 430 marynarzy mogło kontynuować pracę na morzu mimo osiągnięcia owej granicy wieku.

112.

Komitet zauważa jednak, że nie posiada informacji co do liczby marynarzy już niezatrudnionych w zawodzie marynarskim w wieku 62 lat bądź później i – co za tym idzie – nie może porównać ich z tymi, którzy nie zachowali zatrudnienia. Co więcej, według Komitetu narodowego sporny fragment ustawodawstwa, w powiązaniu z obowiązującym prawem odchodzenia żeglarzy w wieku emerytalnym, „wiódł wiele biznesów... do przyjęcia systemów wewnętrznych z automatycznym limitem 62 lat”. Komitet stwierdza, że istnieją wystarczające dowody na to, że znaczna liczba marynarzy jest w praktyce dymisjonowana w wieku 62 lat, stosownie do spornego przepisu. Temu nie przeczy rząd.

113.

Komitet przypomina, że przedmiotem i celem Karty, jako instrumentu ochrony praw człowieka, jest ochrona praw nie tylko teoretycznych, ale też faktycznych (ICJ v. Portugal, pkt 32). Stwierdza zatem, że – choćby nawet przepis ten, stosownie do jego sformułowania, nie oznaczał obo-

wiązkowego wieku emerytalnego marynarzy – często był stosowany jako takowy.

114.

Komitet stwierdza, że granica wieku ustalona w ustawodawstwie krajowym dla pewnej kategorii pracowników odnośnie do ich gwarancji przed zdymisjonowaniem, oznacza dyskryminację w sytuacji, w której granica wieku nie była wystarczająco usprawiedliwiona. Ocenia on następnie, czy odmienność traktowania stanowi dyskryminację sprzeczną z Kartą, tj. czy może ona zostać usprawiedliwiona jako kierująca się prawowitym celem, zważywszy na szczególną sytuację tej kategorii pracowników, do których jest ona zastosowana. Pod tym względem Komitet przypomina, że państwa dysponują pewnym marginesem oceny, czy i w jakim zakresie różnice w skądinąd podobnych sytuacjach usprawiedliwiają odmienne traktowanie w prawie, ale ostatecznie to do Komitetu należy rozstrzygnięcie, czy odmienność mieści się w takim marginesie (CFDT v. France, sk. nr 50/2008, dec. z 9.09.2009, pkt 39).

115.

Na podstawie art. 1 ust. 2 Karty starsze osoby nie mogą być wykluczane ze skutecznej ochrony prawa do zarabiania na życie w swobodnie przyjętej pracy. W szczególności, poza kwestią praw emerytalnych (istotnego składnika ochrony socjalnej mającego zapewniać godny standard życia osobom starszym, choć to dla niniejszej skargi nie jest w pełni aktualne), Komitet stwierdza, że prawa osób starszych w miejscu pracy nie mogą być odłączane od ochrony przed dyskryminacją, zwłaszcza ze względu na wiek, na podstawie art. 1 ust. 2.

116.

Ten aspekt prawa do zarabiania na życie w pracy swobodnie przyjętej jest też zgodny z jednym z pierwszorzędnych celów art. 23, którym jest umożliwienie osobom starszym pozostawania w pełni członkami społeczeństwa i w konsekwencji niedoznawania żadnego ostracyzmu z racji wieku. Z tego punktu widzenia Komitet uważał, że prawo do uczestnictwa w rozmaitych sferach aktywności społeczeństwa winno być przyznawane każdemu aktywnemu czy emerytowanemu, w tym środków pozwalają-

cych czy wspierających osoby starsze w pozostawaniu w miejscu pracy (*Conclusions XIII-V*, Finlandia, s. 305). Środki takie obejmują przedłużanie ich wieku emerytalnego bądź korzystanie z wcześniejszej emerytury celem rozejrzenia się za innym zatrudnieniem albo stania się samoza-trudnionym. Odnośne instrumenty przyjęte przez Zgromadzenie Parla-mentarne Rady Europy zgadzają się pod tym względem z Kartą (por. pkt 24-27 powyżej).

117.

Komitet odwołuje się do swoich ustaleń na podstawie art. 24, zgodnie z którymi argumenty wysunięte jako podstawy granicy wieku nie dają w aktualnych warunkach wystarczającego usprawiedliwienia (por. pkt 96) odmienności traktowania, której efektem jest pozbawienie wykwalifiko-wanego personelu możliwości kontynuowania zatrudnienia wedle swo-jego wyboru tak długo, jak pracownicy w innych zawodach. Na tych samych podstawach uważa on, że granica wieku dysproporcjonalnie godzi w marynarzy, którzy mieszczą się w zakresie zastosowania spor-nego ustawodawstwa, i uważa, że na podstawie art. 1 ust. 2 ta odmienność traktowania stanowi dyskryminację sprzeczną z prawem do niedyskrymi-nacji w zatrudnieniu gwarantowanym na podstawie tegoż artykułu.

118.

Z uwagi na powyższe, Komitet stwierdza, że ustalona dyskryminacja oznacza naruszenie efektywnego prawa pracownika do zarabiania na życie w swobodnie przyjętej pracy, jak jest to przewidziane na podstawie art. 1 ust. 2 Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

– jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty.

1.8. CGIL v. Italy sk. nr 91/2013 – dec. z 12 października 2015 r.

215.

CGIL zarzuca naruszenie art. 1 ust. 2 Karty, który zakazuje dyskryminacji w zatrudnieniu, na tej podstawie, że niezgłaszający sprzeciwu sumienia lekarze podlegają dyskryminacji z uwagi na przepracowanie, możliwości kariery oraz ochronę zdrowia i bezpieczeństwa. Niewystarczająca liczba lekarzy dokonujących aborcji oznacza, że niezgłaszający sprzeciwu lekarze cierpią na nadmierne przepracowanie (...).

235.

Komitet przypomina, że art. 1 ust. 2 wymaga od państw skutecznej ochrony prawa pracowników do zarabiania na życie w swobodnie przyjętym zajęciu. Zobowiązanie to wymaga, *inter alia*, wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji w zatrudnieniu bez względu na charakter prawny stosunku pracy (*Syndical national des Professions de Tourisme v. France*, sk. 6/1999, dec. z 10.10.2000, pkt 24; *QCEA v. Greece*, sk. 8/2000, dec. z 25.04.2001, pkt 20; *FFFS v. Norway*, pkt 104).

236.

Przypomina on, że dyskryminacja jest określona jako różnica w traktowaniu osób w porównywalnych sytuacjach, o ile traktowanie takie nie kieruje się celem prawnym, nie jest oparte na obiektywnych i rozsądnych podstawach bądź nie jest proporcjonalne do realizowanego celu (*Syndical...*, pkt 24–25).

237.

Dyskryminacja pośrednia może wynikać z braku należytego i pozytywnego uwzględnienia wszystkich istotnych różnic osób w porównywalnych sytuacjach bądź z braku podjęcia adekwatnych kroków dla zapewnienia, by prawa i korzyści zbiorowe otwarte dla wszystkich były autentycznie dla wszystkich dostępne (*Autism-Europe v. France*, sk. 12/2002, dec. z 4.11.2003, pkt 52).

238.

Akty dyskryminacji zakazane przez art. 1 ust. 2 to takie, które mogą wystąpić w kontekście warunków zatrudnienia w ogóle (zwłaszcza ze względu na wynagrodzenie, szkolenie, promocję, przeniesienie i dymisję bądź inne szkodliwe działanie) (*Conclusions XVI-1*, 2002, Austria).

239.

Komitet przypomina, że w skargach zarzucających dyskryminację ciężar dowodu nie powinien spoczywać całkowicie na organizacji skarżącej, lecz winien być właściwie rozdzielony (*MDAC v. Bulgaria*, sk. 41/2007, dec. z 3.06.2008, pkt 52; *IPPF EN v. Italy*, pkt 189).

240.

Jeśli chodzi o zarzuty dyskryminacji w pracy, Komitet traktuje dyskryminację na podstawie sprzeciwu sumienia czy braku takiego sprzeciwu za wchodzącą w zakres zakazanych podstaw dyskryminacji na podstawie art. 1 ust. 2 Karty.

241

Zauważa on dalej, że zarzuty co do ochrony w pracy dotyczą dyskryminacji między dwiema grupami lekarzy, tymi, którzy podnoszą sprzeciw sumienia wobec aborcji w rozumieniu dz. 9 ust. 4 Ustawy nr 194/1978, a tymi, którzy go nie podnoszą.

242.

Komitet uważa, że niesprzeciwiający się i sprzeciwiający się lekarze znajdują się w sytuacji porównywalnej, ponieważ mają takie same kwalifikacje zawodowe i pracują w tej samej sferze doświadczeń. Co za tym idzie, stanowią porównywalne grupy pracowników z punktu widzenia art. 1 ust. 2.

243.

Komitet odnotowuje, że CGIL przedłożyła wiele dowodów wykazujących, że niesprzeciwiający się lekarze stają w obliczu kilku typów kumula-

tywnych strat w pracy, tak bezpośrednich, jak i pośrednich, w tym nadmiaru pracy, dystrybucji zadań, szans rozwoju kariery itd. Zauważa on zwłaszcza, że dowód prezydenta LAIGA oraz wnioski zaaprobowane przez Izbę Deputowanych, które m.in. wzywają rząd do „podjęcia kroków dla ustanowienia organu monitoringu technicznego z regionalnymi Asesorami dla potrzeb weryfikacji, czy Ustawa nr 194/1978 jest w pełni i prawidłowo urzeczywistniana, zwłaszcza art. 5, 7 i 9, celem zapobiegania jakiegokolwiek formie dyskryminacji pomiędzy sprzeciwiającym się a nie-sprzeciwiającym się personelem służby zdrowia, także poprzez zmodyfikowane zarządzanie i mobilność personelu gwarantujące istnienie sieci adekwatnych usług w każdym regionie”, jak również wiele bezpośrednich świadectw, które wykazują: brak szans kariery, w tym promocji niesprzeciwiających się lekarzy, nadmierne przepracowanie oraz uciążliwe warunki pracy.

244.

Komitet odnotowuje, że rząd nie przedstawił właściwie żadnego dowodu negującego dowody dostarczone przez CGIL. Nie wykazał, iż dyskryminacja nie jest rozległa.

245.

Komitet stwierdza, że różnica w traktowaniu (straty doznawane przez personel niesprzeciwiający się) pomiędzy niesprzeciwiającym się personelem medycznym a personelem sprzeciwiającym się wynika po prostu z tego, że niektórzy lekarze zgodnie z prawem świadczą usługi aborcyjne; zatem nie ma rozsądnego i obiektywnego powodu dla takiej różnicy traktowania.

246.

W konsekwencji Komitet stwierdza, że różnica w traktowaniu pomiędzy sprzeciwiającymi się a niesprzeciwiającymi się lekarzami oznacza dyskryminację naruszającą art. 1 ust. 2 Karty.

247.

Art. 1 ust. 2 obejmuje również zagadnienia dotyczące zakazu pracy przymusowej (IFHRL v. Greece, sk. 7/2000, dec. z 5 grudnia 2000, pkt 17),

a także pewne inne aspekty prawa do zarabiania na życie w swobodnie przyjętym zatrudnieniu (FFFS v. Norway, pkt. 104).

248.

Praca przymusowa lub obowiązkowa we wszelkich jej formach musi być zakazana. Definicja pracy przymusowej lub obowiązkowej oparta jest na art. 4 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz na Konwencji nr 29 MOP o pracy przymusowej: „to wszelka praca czy usługa, która jest wymagana od jakiejkolwiek osoby pod groźbą kary bądź na którą osoba ta dobrowolnie się nie zgodziła” (art. 2 ust. 1). Praca przymusowa jest rozumiana jako „przymuszenie jakiegokolwiek pracownika do świadczenia pracy wbrew jego woli i bez jego swobodnie wyrażonej zgody” (por. *Conclusions III*, s. 5).

249.

Komitet jednak uważa, że niniejsza skarga rodzi zagadnienia dotyczące pierwszego aspektu art. 1 ust. 2, zakazu dyskryminacji, a nie pracy przymusowej czy jakiegokolwiek innego aspektu prawa do zarabiania na życie w swobodnie przyjętym zatrudnieniu.

250.

Komitet stwierdza zatem, że pod tym względem nie doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet (...) dochodzi do wniosku:

- stosunkiem głosów 6:5, że (na I podstawie) doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty; - jednogłośnie, że (na II podstawie) nie doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty (...).

1.9. GSEE v. Greece sk. 111/20140 – dec. z 23 marca 2017 r.

124.

Komitet odnotowuje, że naruszenie art. 1 ust. 1 Karty z 1961 r. ma wynikać z szeregu legislacyjnych środków dostosowawczych, zwłaszcza z ustaw następujących:

- Ustawy nr 4024/2011 (dz. 31, par. 1-9 oraz dz. 37 par. 1, 5-6);
- Aktu Rady Ministrów nr 6/2012 (dz. 1, par. 1-3; dz. 2, par. 2-3 i 5; dz. 5, par. 1-2);
- Ustawy nr 4093/2012 (dz. IA, par. CI, subpar. 12; dz. IA, par. IA, subpar. 11, pkt 1-4);
- Ustawy nr 4254/2014 (dz. IA saubpar. IA.4, pkt 104).

125.

Komitet przypomina, że art. 1 ust. 1 dotyczy osiągnięcia i utrzymywania tak wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia, jak to tylko możliwe, mając na względzie osiągnięcie pełnego zatrudnienia. W tym celu państwa muszą przyjmować i stosować politykę gospodarczą, która wiedzie ku stworzeniu i zachowaniu stanowisk pracy, i muszą one podejmować adekwatne środki dla wsparcia bezrobotnych w znajdowaniu i/lub przekwalifikowaniu do pracy. Wysiłki czynione przez państwa dla osiągnięcia celu pełnego zatrudnienia muszą być adekwatne z punktu widzenia krajowej sytuacji gospodarczej i poziomu bezrobocia.

126.

Z drugiej strony, art. 1 ust. 1 w interpretacji Komitetu nie dotyczy ram rokowań zbiorowych, arbitrażu, informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie, reżimów czasu pracy, poziomów wynagrodzenia oraz innych form ochrony przyznawanych przez prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego (por. *mutatis mutandis*, GENOP-DEI and ADEDY v. Greece, sk. 66/2011, pkt 20). Takie formy ochrony są bardziej właściwie badane i oceniane na podstawie innych specjalnych postanowień Karty, chyba że mają bezpośrednie i wyraźne oddziaływanie na osiągnięcie pełnego zatrudnienia.

127.

Chociaż nie ma sporu co do tego, że wysokie i stabilne zatrudnienie nie zostało w Grecji ani osiągnięte, ani nie było utrzymywane – przeciwnie, od 2008 r. bezrobocie osiągało dramatyczne poziomy, znacząco wpływając na poziom życia ludności – Komitet nie uważa za wykazane, że powoływane przez skarżącą specjalne środki legislacyjne stanowią bezpośrednią przyczynę sytuacji zatrudnienia i bezrobocia w Grecji oraz że sytuacja ta nie wynika z innych czynników. Innymi słowy, powoływane środki same w sobie nie muszą eliminować osiągnięcia pełnego zatrudnienia, aczkolwiek mogą naruszać inne postanowienia Karty.

128.

Komitet przypomina, że w kontekście procedury sprawozdawczej w jej ocenie stosowania przez Grecję art. 1 ust. 1 doszedł do wniosku, że sytuacja nie była zgodna z art. 1 ust. 1 Karty z 1961 r. na tej podstawie, że w okresie sprawozdawczym (2011–2014) polityka zatrudnienia nie była adekwatna w zwalczaniu bezrobocia i promocji nowych stanowisk pracy (*Conclusions XXI-1 /2016/*, Grecja, art. 1 ust. 1). Ocena poczyniona w kontekście procedury sprawozdawczej nie wystarcza jednak do wykazania, że środki powoływane w niniejszej skardze przed Komitetem są przyczyną sytuacji.

129.

Ze względu na powyższe Komitet stwierdza, że powoływane środki legislacyjne nie naruszały art. 1 ust. 1 Karty z 1961 r.

130.

Komitet odnotowuje, że zarzucane jest naruszenie art. 1 ust. 2 Karty z 1961 r. jako wynikające z szeregu legislacyjnych środków dostosowawczych, w szczególności z następujących ustaw:

- Ustawy nr 4024/2011 (dz. 31, par. 1-9 oraz dz. 37, par. 1, 5-6);
- Aktu Rady Ministrów nr 6/2012 (dz. 1, par. 1-3; dz. 2, par. 2, 3 i 5; dz. 5, par. 1-2);
- Ustawy nr 4093/2012 (dz. IA, par. CI, subpar. 12; dz. IA, par. IA, subpar. 11, pkt 1-4);
- Ustawy nr 4254/2014 (dz. IA, subpar. IA.4., pkt 1-4).

131.

Komitet przypomina, że art. 1 ust. 2 obejmuje trzy różne zagadnienia: po pierwsze, zakaz wszelkich form dyskryminacji w zatrudnieniu; po drugie, zakaz pracy przymusowej; oraz po trzecie, zakaz jakiejkolwiek praktyki, która mogłaby się kłócić z prawem pracowników do zarabiania na życie w swobodnie przyjętym zatrudnieniu (*Conclusions II /1971/*, Oświadczenie interpretacyjne o art. 1 ust. 2; oraz *Conclusions XVI-1 /2002/*, Oświadczenie interpretacyjne o art. 1 ust. 2).

132.

Zważywszy na argumenty przytaczane przez skarżącą, które dotyczą spraw takich, jak ramy rokowań zbiorowych, arbitraż, informacje i konsultacje w przedsiębiorstwie, reżimy czasu pracy, poziomy wynagrodzenia oraz inne formy ochrony przyznawane przez prawo pracy i prawo zabezpieczenia społecznego, Komitet uważa, że jedynym środkiem, który jest relewantny dla art. 1 ust. 2, jest redukcja minimalnej płacy pracowników poniżej 25. roku życia wynikająca z przepisów aktu Rady Ministrów nr 6/2012, ponieważ środek ten stwarza zagadnienie dyskryminacji ze względu na wiek.

133.

Komitet w tym względzie przypomina, że akty dyskryminacyjne i przepisy zakazane przez art. 1 ust. 2 to takie, które mogą wystąpić w związku z rekrutacją lub warunkami zatrudnienia, w tym wynagrodzeniem, szkoleniem, promocją, przeniesieniem i dymisją bądź innym szkodliwym działaniem (*Conclusions XVI-1*, Austria). Art. 1 ust. 2 wymaga od państw zakazu wszelkiej dyskryminacji w zatrudnieniu, *inter alia* na podstawie płci, rasy, pochodzenia etnicznego, religii, niepełnosprawności, wieku, orientacji seksualnej i poglądów politycznych.

134.

Komitet uważa zatem, że środek zapewniający płacenie niższej płacy minimalnej pracownikom poniżej 25. roku życia trzeba badać z perspektywy art. 1 ust. 2 Karty z 1961 r.

135.

W tym celu Komitet odwołuje się do swej decyzji w sprawie GENOP-DEI and ADEDY v. Greece (sk. 66/2011), w której sytuacja była badana z punktu widzenia art. 4 ust. 1, i przypomina, że – chociaż mniej korzystne traktowanie odnośnych młodych pracowników ma wspierać prawowity cel polityki zatrudnienia, mianowicie integrację młodych pracowników na rynku pracy w czasie poważnego kryzysu gospodarczego – zakres redukcji płacy minimalnej oraz sposób, w jaki jest ona stosowana wobec wszystkich pracowników w wieku poniżej 25 lat, jest dysproporcjonalny, nawet przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności gospodarczych (GENOP-DEI, pkt 68). Z tychże powodów Komitet stwierdza, że powołany środek nie daje się pogodzić z art. 1 ust. 2 Karty z 1961 r.

136.

Komitet odnotowuje, że badał *follow-up* po wspomnianej decyzji w *Findings 2015*, w których doszedł do wniosku, że sytuacji nie doprowadzono do zgodności z Kartą (*Findings 2015*, Grecja, styczeń 2016).

137.

Rząd nie kwestionuje tego, że taka sytuacja się utrzymuje.

138.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty z 1961 r.

1.10. EUROFEDOP v. Greece sk. 115/2015 – dec. z 13 września 2017 r.

37.

Komitet przypomina, że w sprawie FIDH v. Greece (sk. 7/2000, dec. z 5 grudnia 2000) stwierdził, że wymaganie od zawodowych oficerów armii, którzy przebyli kilka szkoleń, wypełnienia okresu służby przymuso-

wej, który może trwać do 25 lat, było nadmierne i sprzeczne z wolnością wyboru i opuszczenia zatrudnienia, jak to gwarantuje art. 1 ust. 2 Karty z 1961 r., a w konsekwencji art. 64 Dekretu Legislacyjnego nr 1400/73 stanowił naruszenie Karty z 1961 r.

38.

Komitet uważa, że wymaganie od oficerów medycznych wypełnienia minimalnego okresu służby po zakończeniu ich szkolenia stanowi wymóg prawowity, ponieważ uzależnia ich odejście przed zakończeniem okresu przymusowego od opłaty, celem zapewnienia, by armia miała wystarczającą liczbę lekarzy dostępnych w miarę jej potrzeb. Komitet przypomina wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Chitos v. Greece* (sk. 51637/12, wyrok z 4 czerwca 2015 r.), w którym Trybunał stwierdził, iż uważa, że wymaganie od oficerów armii kontynuowania ich służby przez określony czas po zakończeniu ich szkolenia stanowi integralną część zaciąganych przez nich obowiązków. Kalkulacja długości zobowiązania oficerów, którzy przeszli szkolenie w armii, oraz warunki zakończenia ich zobowiązania, to sprawy wchodzące w zakres marginesu oceny państwa. Zainteresowanie państwa zapewnieniem zwrotu inwestycji na szkolenie armii i oficerów korpusu medycznego, oraz zapewnienie, by armia miała wystarczający personel kontrolny przez okres stosowny do jej potrzeb, usprawiedliwia zakazanie oficerom rezygnacji z jakiegoś czasu i zwrotu kosztów, jakie państwo poniosło na ich szkolenie, płacąc im także wynagrodzenie i zapewniając im zasiłki (pkt 94).

39.

Państwa-strony dysponują marginesem oceny przy szacowaniu długości jakiegokolwiek przymusowego okresu służby po szkoleniu i warunków wcześniejszej rezygnacji. Komitet raz po raz stwierdzał, że długość jakiegokolwiek minimalnego okresu służby po edukacji czy szkoleniu, z których jednostka korzystała, musi być proporcjonalna do okresu edukacji i szkolenia. Podobnie jakiegokolwiek opłaty/koszty należne przy wcześniejszym zakończeniu służby muszą być proporcjonalne (por. *Conclusions XX-1 /2016/*, art. 1 ust. 2 /Grecja/).

40.

Komitet przypomina, iż doszedł do wniosku, że okres 10 lat przymusowej służby po szkoleniu daje się pogodzić z art. 1 ust. 2 Karty z 1961 r. (*Conclusions 2006 /Grecja/*).

41.

Komitet odnotowuje, że oficerowie medyczni muszą odsłużyć podwójny okres w stosunku do długości ich podstawowego szkolenia medycznego (12 lat służby przymusowej po 6 latach pierwotnego okresu szkoleniowego), a potem muszą odsłużyć dodatkowe 5 lat tytułem jakiegokolwiek odbytej specjalizacji. Zauważa on, że jest sprawą sporną, czy czas spędzony na szkoleniu specjalizacyjnym jest liczony jako składnik przymusowego okresu służby. Zauważa on w tym względzie, że sformułowanie art. 64 par. 15 Dekretu Legislacyjnego nr 1400/1973 po zmianie Dekretem Legislacyjnym nr 3257/2004, sugeruje, że czas taki nie jest liczony; rząd jednak stwierdza, że to błąd oraz że w rzeczywistości okresy specjalizacji są wliczane jako okresy służby wchodzące w skład okresu przymusowego. Zauważa on, że w sprawie *Chitos v. Greece* cytowano orzeczenia greckich sądów krajowych, które stwierdzały, że okres szkolenia specjalistycznego skarżącego w tej sprawie winien być liczony jako część ogólnego okresu służby przymusowej; wyrok plenarnego Trybunału Audytu nr 3230/2011, który stwierdzał, że okres, w którym oficer medyczny uzyskiwał kwalifikacje specjalistyczne, stanowił część rzeczywistej służby wojskowej oficera (pkt 24).

42.

Komitet rozumie zatem, że okresy szkolenia specjalistycznego liczone są jako część ogólnego okresu służby przymusowej. Komitet odnotowuje, że okres służby przymusowej wynosi 17 lat (12 + 5), ale obejmuje to okresy specjalistycznego szkolenia.

43.

Jeśli chodzi o sumę spłacaną na wypadek wcześniejszego zakończenia służby, Komitet odnotowuje, że spłacana suma opiera się na zasadzie odpłacania za pozostałe lata służby. Komitet odnotowuje, że rząd nie

dostarczył szczegółowych danych o wysokości spłacanej rekompensaty. Odnotowuje on, że EUROFEDOP utrzymuje, iż podstawowy koszt szkolenia medycznego wynosi blisko 31.000 euro oraz że spłacane sumy nie są proporcjonalne w stosunku do kosztów bądź wynagrodzeń i zasiłków wypłacanych w okresie szkolenia. Dostarczyła ona przykładów różnych sum wypłacanej rekompensaty. Komitet odnotowuje, że według EUROFEDOP – jeśli oficerowie medyczni opuszczają służbę po ukończeniu podstawowego szkolenia medycznego – on/ona będą zobowiązani do zapłacenia sumy równoważnej do 12-letniego wynagrodzenia, na tej podstawie, że wynagrodzenie wynosiło 1.000 euro miesięcznie, co oznacza sumę 144.000 euro. Nie dostarczono jednak żadnych wskazań co do wynagrodzenia czy zasiłków otrzymywanych przez jednostkę podczas szkolenia. Komitet nie otrzymał też żadnych informacji co do tego, jak zasiłki otrzymywane przez wojskowych studentów medycyny porównywać do kosztów należnych od niewojskowych studentów medycyny.

44.

EUROFEDOP dostarczyła danych co do oficerów medycznych, którzy ukończyli szkolenie specjalistyczne, jednakże włączyła dla potrzeb kalkulacji okresy spędzone na szkoleniu specjalistycznym, co do których Komitet ustalił, że faktycznie wliczają się do okresu przymusowej służby wojskowej.

45.

Komitet odnotowuje, że oficerowie medyczni dobrowolnie zaliczali się do szkolenia jako lekarze. Płacili swoje koszty szkolenia i otrzymywali wynagrodzenie oraz zasiłki podczas szkolenia i mieli tytuł do innych przywilejów. Odnotowuje też, że oficerowie medyczni mogli w okresie swojej służby pracować w sektorze prywatnym. Ponadto oficerowie medyczni mogli opuścić armię po wniesieniu opłaty opartej na zasadzie zwrotu za pozostałe lata służby.

46.

Komitet uważa, że – uwzględniając powyższe oraz przyznawany państwom-stronom margines oceny – okres przymusowej służby o podwójnej długości w stosunku do okresu pierwotnego szkolenia (między okresem 12 lat i 17 lat, gdy uwzględniany jest okres szkolenia specjalistycznego,

z okresem szkolenia specjalistycznego wliczanym do okresu przymusowej służby) nie jest dysproporcjonalny w stosunku do długości okresu edukacji i szkolenia. Zatem na tej podstawie nie doszło do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty z 1961 r.

47.

Jeśli chodzi o sumy spłacane na wypadek wcześniejszego zakończenia służby, Komitet nie potrafi zweryfikować kosztu szkolenia medycznego w Grecji ani wynagrodzenia oraz innych zasiłków otrzymywanych przez wojskowych studentów medycyny; stwierdza on, że sytuacja nie jest wystarczająco jasna. Dlatego Komitet uważa, że w świetle uzyskanych informacji nie jest w stanie określić, czy sumy wymagane do spłacenia na wypadek wcześniejszego zakończenia służby są proporcjonalne w stosunku do kosztu edukacji/szkolenia oraz otrzymywanych zasiłków ani czy są one wystarczające dla zrekompensowania strat państwa. Stwierdza zatem, że nie doszło na tej podstawie do naruszenia art. 1 ust. 2 Karty z 1961 r.

2.

Art. 2 EKS

**Prawo do
sprawiedliwych
warunków pracy**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawliwych warunków pracy, umawiające się Strony zobowiązują się:

- 1/ określić rozsądny dzienny i tygodniowy czas pracy, stopniowo skracać tygodniowy czas pracy do takiego wymiaru, na jaki pozwala wzrost wydajności oraz inne związane z tym czynniki;
- 2/ zapewnić płatne dni świąteczne;
- 3/ zapewnić coroczny, co najmniej dwutygodniowy płatny urlop;
- 4/ zapewnić pracownikom zatrudnionym przy określonych pracach, niebezpiecznych lub szkodliwych dla zdrowia, bądź skrócenie czasu pracy, bądź dodatkowe płatne urlopy;
- 5/ zapewnić tygodniowy wypoczynek, który będzie, w miarę możliwości, zbiegał się z dniem uznanym za dzień wolny od pracy zgodnie z tradycją lub zwyczajem danego kraju lub regionu.

(ZEKS:

- 6/ zapewnić, by pracownicy byli informowani na piśmie, możliwie jak najwcześniej i w każdym przypadku najpóźniej w ciągu 2 miesięcy po rozpoczęciu przez nich pracy, o zasadniczych elementach ich umowy o pracę lub stosunku pracy;
- 7/ zapewnić, by pracownicy wykonujący pracę nocną korzystali ze środków uwzględniających szczególnie charakter tej pracy).

2.1. STTK ry and Tehy ry v. Finland sk. nr 10/2000 – dec. z 17 października 2001 r.

5.

STTK ry i Tehy ry twierdzą, że Finlandia narusza art. 2 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej, przez to, że personel szpitalny, który jest zaangażowany na stanowiskach, na których narażony jest na promieniowanie jonizujące, nie ma już tytułu do dodatkowego urlopu płatnego (...).

19.

Komitet uważa, że przedłożonym mu zagadnieniem jest to, czy narażona na promieniowanie praca w sektorze zdrowia w Finlandii może być określona jako praca niebezpieczna bądź szkodliwa dla zdrowia w znaczeniu art. 2 ust. 4 Karty.

20.

Przypomina on, że to postanowienie Karty pozostawia umawiającym się Stronom pewną elastyczność w wyborze zawodów klasyfikowanych jako niebezpieczne bądź szkodliwe dla zdrowia. Wybór ten musi jednak podlegać nadzorowi Komitetu (*Conclusions II*, s. 9).

21.

Komitet bada informacje państw na podstawie procedury sprawozdawczej o działalności, którą jasno uważa za objętą tym postanowieniem, w tym co do pracy objętej promieniowaniem jonizującym (np. *Conclusions XIV-2*, t. I, s. 296; t. 2, s. 581). Zawsze uważał narażenie na promieniowanie jonizujące za stwarzające ryzyko dla zdrowia pracowników i innych osób (por. też *Conclusions* Komitetu na podstawie art. 11 ust. 3 oraz art. 3 ust. 2).

22.

W systemie sprawozdawczym Komitet badał informacje o pracownikach narażonych na promieniowanie jonizujące w ogóle, nie badał jednak każdego i jakiegokolwiek sektora, w którym pracownicy narażeni są na promieniowanie jonizujące. Komitet w tym względzie wskazuje, że procedura skarg zbiorowych pozwala mu na zbadanie szczegółowe sytuacji w konkretnych sektorach.

23.

Komitet raz po raz stwierdzał, że – chociaż wyeliminowanie wszystkich zagrożeń dla miejsc pracy jest celem ostatecznym – do osiągnięcia takiego efektu, zredukowane godziny pracy albo dodatkowe święta, jak tego wymaga art. 2 ust. 4 Karty, pozostają istotnym elementem ochrony pracownika, dla potrzeb redukcji ryzyka i zapewnienia wystarczającego wypoczynku pracownikom (*Conclusions XIV-2*, t. I, Belgia, s. 117–118; t. 2, Holandia, s. 538).

24.

W swych aktualnych zaleceniach Międzynarodowa Komisja Ochrony Radiologicznej (ICRP) wskazywała, że trzeba domniemywać, iż nawet nieznaczne dawki promieniowania mogą powodować pewne szkodliwe dla zdrowia skutki. Ponieważ istnieją granice skutków „deterministycznych” (tj. w terminologii ICRP klinicznie dostrzegalnych), a więc możliwych do uniknięcia poprzez ograniczanie dawek, na które jednostki są narażone. Z drugiej strony, skutki sporadyczne (rzadkie), takie jak prawdopodobieństwo raka czy uszkodzenia genetycznego, nie mogą być całkowicie wyeliminowane, ponieważ nie można wskazać dla nich żadnej granicy. ICRP podkreśla wymóg zachowywania wszelkiego narażenia na tak niskim poziomie, jaki rozsądnie daje się osiągnąć, i odnośnie do takich granic akcentuje, że granica 20mSv rocznie dla pracowników bezpośrednio zaangażowanych do pracy z promieniowaniem tylko z rzadka powinna być dopuszczana.

25.

Finlandia wprowadziła ustawodawstwo oparte na aktualnych zaleceniach Międzynarodowej Komisji Ochrony Radiologicznej (*ICPR Publication No.60*, 1990), które *inter alia* ustala granice poziomów promieniowania w narażeniu zawodowym. Finlandia urzeczywistniła również Dyrektywę 96/29/Euratom z 13 maja 1996 r. ustalającą podstawowe standardy bezpieczeństwa ochrony zdrowia pracowników i społeczeństwa w ogóle przed niebezpieczeństwami wynikającymi z promieniowania jonizującego i ratyfikowała Konwencję nr 115 MOP o ochronie przed promieniowaniem.

26.

Na podstawie wszystkich dowodów (i z Roczego raportu z 1999 r. w sprawie praktyk promieniowania Władzy ds. Promieniowania i Bezpieczeństwa Nuklearnego) Komitet zauważa, że w Finlandii pracownicy sektora zdrowia w zajęciach związanych z promieniowaniem narażeni są na dawki promieniowania zdecydowanie niższe od maksymalnych limitów stypulowanych w ustawodawstwie krajowym i międzynarodowo uzgodnionych (90% pracowników na dawki poniżej 0,5 mSv). Zauważa też, że w 1999 r. 0,6% pracowników w sektorze zdrowia narażonych było na dawki między 10mSv a 20 mSv.

27.

Jednakże w świetle dowodów, w szczególności aktualnych zaleceń ICRP, Komitet uważa, że obecnie nie wolno mówić, iż narażenie na promieniowanie, nawet na niskich poziomach, jest całkowicie bezpieczne. Nie widzi on żadnych powodów dla zmiany swego orzecznictwa, a mianowicie że praca obejmująca narażenie na promieniowanie jonizujące objęta jest postanowieniem art. 2 ust. 4. Zatem praca związana z promieniowaniem w sektorze zdrowia w Finlandii musi być postrzegana jako niebezpieczna i szkodliwa dla zdrowia w znaczeniu art. 2 ust. 4 Karty. Skoro tak, pracownicy w tym sektorze winni mieć prawo do dodatkowych płatnych dni wolnych od pracy bądź do zredukowania godzin pracy.

Konkluzja

28.

Na powyższych podstawach Komitet dochodzi do wniosku, że sytuacja w Finlandii nie jest zgodna z art. 2 ust. 4 Karty.

2.2. CGT v. France sk. nr 22/2003 – dec. z 7 grudnia 2004 r.

34.

Komitet podkreśla, że postanowienia Zrewidowanej Karty dotyczące czasu pracy mają na celu ochronę w sposób skuteczny bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Każdy pracownik musi więc otrzymywać adekwatne okresy wypoczynku dla odzyskania sił po pracy oraz o wartości prewencyjnej dla redukcji ryzyka pogorszenia zdrowia, które mogłoby wynikać z akumulacji okresów pracy bez koniecznego wypoczynku. Komitet – orzekając o zgodności „okresów przymusowych” ze Zrewidowaną Kartą – czyni to w świetle jego interpretacji ogólnej.

35

Komitet uważa, że „okresy przymusowe”, podczas których od pracownika nie wymaga się wykonywania pracy na rzecz pracodawcy, chociaż nie

stanowią efektywnego czasu pracy, nie mogą być uważane za okres wypoczynku w znaczeniu art. 2 Karty, chyba że w ramach niektórych zajęć czy szczególnych okoliczności oraz zgodnie z właściwymi procedurami.

36.

„Okresy przymusowe” są w rezultacie okresami, podczas których pracownik jest zobowiązany być do dyspozycji pracodawcy dla potrzeb świadczenia pracy, jeśli pracodawca tego zażąda. Obowiązek ten – nawet tam, gdzie możliwość wezwania do świadczenia pracy jest czysto hipotetyczna – niewątpliwie uniemożliwia pracownikowi zajmowanie się działalnością według swego własnego wyboru, planowaną w ramach czasu dostępnego przed rozpoczęciem pracy i niepodlegającą żadnemu brakowi pewności wynikającej z wykonywania zajęcia albo z sytuacji zależności inherentnej dla takiego zajęcia.

37.

Brak efektywnej pracy, określony *a posteriori* na odcinek czasu, którego pracownik *a priori* nie miał do swojej dyspozycji, nie może zatem stanowić adekwatnego kryterium dla traktowania takiego okresu jako okresu wypoczynku.

38.

Komitet stwierdza zatem, że upodobnienie „okresów wymuszenia” do okresów odpoczynku stanowi naruszenie prawa do rozsądnego czasu pracy przewidzianego w art. 2 ust. 1 Zrewidowanej Karty.

39.

Na ile te „okresy wymuszenia” przypadają na niedziele, Komitet stwierdza, że dochodzi do naruszenia również art. 2 ust. 5 Zrewidowanej Karty (...).

56.

Komitet odwołuje się do swojej oceny tych samych argumentów prawnych w skardze nr 9/2000 (CFE-CGC v. France, dec. z 16 listopada 2001 r., pkt 28-38) oraz skargi nr 16/2003 (CFE-CGC v. France, dec. z 12 października 2004, pkt 30-41).

57.

Z tych samych powodów dochodzi on do wniosku, że sytuacja personelu menedżerskiego objętego rocznym systemem dni pracy stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 Zrewidowanej Karty, z uwagi na nadmierną długość dozwolonego tygodniowego czasu pracy i brak dodatkowych gwarancji (...).

63.

Komitet odnotowuje, że na podstawie sformułowań art. L.212-7 Kodeksu pracy maksymalny czas odpracowywany tygodniowo, łącznie z nadgodzinami, nie może przekraczać 44 godzin, w kalkulacji z uwzględnieniem 12 kolejnych tygodni, albo 48 godzin w którymkolwiek pojedynczym tygodniu. Komitet ustalił też na podstawie sprawozdania rządu francuskiego dotyczącego art. 2 ust. 1 (*Conclusions 2003*, t. I, s. 104), że aktualny czas pracy tygodniowo wynosił przeciętnie w 2000 r. 36,06 godziny, z uwzględnieniem łącznie pracowników na pełnym etacie i na niepełnym. Komitet uznaje te wymiary za rozsądne według art. 2 ust. 1.

64.

Komitet ponadto odnotowuje, że nie dowiedziono, iżby podniesienie rocznej kwoty nadgodzin rozległym układem zbiorowym bądź porozumieniem na szczeblu przedsiębiorstwa miało takie rzeczywiste lub przeciętne oddziaływanie na tygodniowy czas pracy, iż nie dałoby się już tego uważać za czas rozsądny z punktu widzenia art. 2 ust. 1 Zrewidowanej Karty. Wymiar 38,49 godziny tygodniowo przytoczony przez CGT mieści się w granicach akceptowanych przez Komitet.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

1. głosami 12:1, że upodobnienie „okresów wymuszenia” do okresów wypoczynku stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 i ust. 5 Zrewidowanej Karty;
2. głosami 10:3, że sytuacja personelu menedżerskiego objętego rocznym systemem dni pracy stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 Zrewidowanej Karty;

3. głosami 10:3, że wzrost rocznej kwoty nadgodzin nie stanowi naruszenia art. 2 ust. 1 Zrewidowanej Karty.

2.3. MFHR v. Greece sk. nr 30/2005 – dec. z 6 grudnia 2006 r.

1.

MFHR twierdzi również, że doszło do naruszenia art. 2 ust. 4 (...) Karty, ponieważ nie ma ustawodawstwa zapewniającego bezpieczeństwo osób pracujących w kopalniach węgla brunatnego i nie korzystają one z przywilejów zredukowanego czasu pracy bądź dodatkowych dni wolnych od pracy (...).

232.

Komitet wskazuje, że art. 2 ust. 4 Karty wymaga od państw przyznania pracownikom narażonym na ryzyko dla zdrowia zawodowego środków kompensacyjnych.

233.

Komitet odnotowuje, że przez szereg lat Grecja – podobnie jak inne państwa-strony Karty – prowadziła politykę zapobiegania i eliminowania raczej ryzyka dla zdrowia zawodowego niż rekompensowania go. Uważa on, że rozwój ten należy wziąć pod uwagę przy interpretacji art. 2 ust. 4 Karty dla zapewnienia zgodności z art. 3 (prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy) oraz 11 (prawo do ochrony zdrowia). Literalne sformułowanie art. 2 ust. 4, bez uwzględnienia innych czynników, wskazywałoby na wniosek, że doszło do naruszenia Karty.

234.

Z nowszej interpretacji wynika, że zobowiązanie państw na podstawie art. 2 ust. 4 Karty składa się ze środków rekompensowania ryzyka zawodowego. Komitet rozumie przez to sytuacje, w których pracownicy narażeni są na ryzyko, którego nie można bądź dotąd nie było można wyeliminować.

wać albo wystarczająco zredukować, pomimo stosowania środków zapobiegawczych i ochronnych, o których mowa w art. 3 i 11 albo w braku ich stosowania.

235.

W niniejszej sprawie uważa on, że przemysł kopalniany nadal jest jednym ze szczególnie niebezpiecznych przemysłów, w którym ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników nie może być zupełnie wyeliminowane, oraz że prawo greckie nadal klasyfikuje kopalnictwo jako zajęcie ciężkie i niebezpieczne. Uważa więc, że – poza przewencyjnymi i ochronnymi środkami – wymaga się od państwa zapewnienia rekompensaty w tym sektorze.

236.

Art. 2 ust. 4 wspomina o dwóch formach rekompensaty, a mianowicie zredukowanych dziennych godzinach pracy oraz dodatkowych płatnych dniach wolnych od pracy. Badając sprawozdania na podstawie Zrewidowanej Karty, Komitet stwierdził, że inne środki redukcji długości narażenia na ryzyko można uznawać za nadające się do akceptacji (*Conclusions 2003*, Bułgaria, art. 2 ust. 4 Zrewidowanej Karty, s. 24–27). Oświadcza on, że w żadnych okolicznościach rekompensaty finansowej nie można uznać za właściwą odpowiedź na podstawie art. 2 ust. 4. Poza tą szczególną sytuacją Komitet będzie orzekał o stosowności innych podejść nie w sposób abstrakcyjny, lecz metodą *case-by-case*. Tak np. w sytuacji, gdzie środek danego typu był rozważany jako rozwiązanie generalne, bez żadnego rozróżnienia zależnie od typu i charakteru wchodzącego w grę ryzyka, orzekał on, że redukcja liczby lat narażenia nie we wszystkich przypadkach była środkiem właściwym (*ibidem*).

237.

Prawo greckie przewiduje rekompensatę dla górników z uwagi na ciężki charakter ich pracy, w postaci wcześniejszej emerytury i specjalnych bonusów dla większości personelu kopalni oraz dodatkowego urlopu. Takie środki muszą być jednak urzeczywistniane poprzez układy zbiorowe.

238.

Rząd Grecji twierdzi, że nie można czynić go odpowiedzialnym za brak przepisów w tym przedmiocie w układach zbiorowych. Komitet wskazuje, że – chociaż państwo-strona może zdecydować się na pozostawienie dla układów zbiorowych zapewnienia urzeczywistnienia Karty – „państwo”, czyli organ ustawodawczy, administracyjny bądź sądowy, musi zagwarantować skuteczność praw (CSE v. Sweden, sk. nr 12/2002, dec. z 15 marca 2003, pkt 27l; por. też: ERRC v. Greece, sk. nr 15/2003, dec. z 8 grudnia 2004, pkt 29).

239.

W niniejszej sprawie aktualne ustawodawstwo greckie nie wymaga od układów zbiorowych zapewnienia rekompensaty stosownie do celu art. 2 ust. 4, chociaż pracodawcy i pracownicy oczywiście dysponują sami swobodą zrobienia tego. Komitet zatem uważa, że procedura akcji zbiorowej nie zapewnia wystarczających gwarancji zapewnienia zgodności z art. 2 ust. 4. Co więcej, Komitet odnotowuje również, że rząd nie podjął żadnych kroków dla urzeczywistnienia prawa ucieleśnionego w art. 2 ust. 4.

Konkluzja

240.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

4. jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 2 ust. 4 Karty.

2.4. SDF v. France sk. nr 73/2011 – dec. z 12 września 2012 r.

6.

SDF domaga się od Komitetu stwierdzenia:

– naruszenia art. 2 ust. 6 Karty, ponieważ tzw. przeniesionym pracownikom cywilnym zatrudnionym przez *France Telecom* i *La Poste*

odmówiono możliwości promocji z powodu braku informacji i braku opublikowania odnośnych norm statutowych (...).

11.

Komitet zauważa, że SDF nie dokonała ogólnego przedstawienia procesu reform i nie kwestionowała jego opisu dokonanego przez rząd, poza zarzutami, jakie przedstawiła co do rzekomego naruszenia Karty (...).

15.

Komitet zauważa, że zarzuty SDR dotyczą dwóch zagadnień:

- po pierwsze, z punktu widzenia ogólnego, Ustawa 90-566 z 2 lipca 1990 r. w sprawie organizacji służby cywilnej w *La Poste* i *France Telecom* wyraźnie ustala, że wybór personelu nie spośród przeniesionych pracowników cywilnych, lecz klasyfikowanych pracowników cywilnych nie wprowadza żadnej zmiany do ich położenia statutowego;
- po drugie, z bardziej konkretnego i faktycznego punktu widzenia, SDT twierdzi, że doszło do braku poszanowania kluczowych aspektów stosunku pracy z powodu urzeczywistniania przez poprzedni zarząd *France Telecom* i *La Poste* „niejasnych, niepisanych norm” w sprawie transferu i promocji.

16.

Komitet zauważa jednak, że jasno wynika ze sformułowania art. 2 ust. 6, że dwa podniesione zagadnienia mieszczą się w substancjalnym zakresie tego postanowienia, a to uniemożliwia Komitetowi stwierdzenie, że doszło do naruszenia w niniejszej sprawie art. 2 ust. 6.

17.

Art. 2 ust. 6 Karty gwarantuje pracownikom prawo do pisemnej informacji na początku ich zatrudnienia dotyczącej „istotnych aspektów umowy czy stosunku pracy”. Informacja taka musi obejmować przynajmniej następujące istotne aspekty: tożsamość stron; miejsce pracy; data, od której umowa o pracę czy stosunek zatrudnienia się zaczyna; czy umowa bądź stosunek pracy jest czasowy; przewidywalny czasokres umowy czy stosunku; długość urlopu płatnego; udzielanie wypowiedze-

nia na wypadek zakończenia umowy czy stosunku pracy; wynagrodzenia; standardu dziennych i tygodniowych godzin pracy; oraz odwołania się do jakichkolwiek układów zbiorowych rządzących warunkami pracy pracownika (*Conclusions 2003*, Bułgaria; *Conclusions 2010*, Andorra i Portugalia).

18.

Podczas gdy art. 2 ust. 6 Karty gwarantuje prawo do otrzymywania istotnej informacji na początku zatrudnienia, zarzuty SDF odnoszą się do rozwoju kariery (transferu i promocji). W związku z tym nota wyjaśniająca do art. 2 ust. 6 powołuje się na Dyrektywę 91/533/EEC z 14 października w sprawie obowiązku informowania przez pracodawcę pracowników o warunkach zastosowalnych do umowy czy stosunku pracy (art. 2), na podstawie których istnieje pierwotny obowiązek zapewnienia informacji, która może też obejmować tytuł, rangę, charakter lub kategorię pracy, w której pracownik jest zaangażowany. Jednak głównym punktem skupienia krytyki SDF administracyjnej reorganizacji *France Telecom* i *La Poste* wprowadzonej Ustawą 90-566 z 2 lipca 1990 r. jest kwestia promocji przeniesionych pracowników cywilnych i rozwoju ich kariery.

19.

W konsekwencji zarzut SDF, że przeniesieni pracownicy cywilni nie byli informowani przez *France Telecom* i *La Poste* o tych istotnych aspektach ich statutowego stosunku zatrudnienia, a więc że doszło do naruszenia art. 2 ust. 6 Karty, nie może zostać podtrzymany.

20.

Faktycznie zarzut ten odnosi się do art. 1 ust. 2, a zatem Komitet odsyła do specyficznego zbadania zarzutu na podstawie art. 1 ust. 2 niżej w pkt 47 i następnych.

21.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że zarzut, iż *France Telecom* i *La Poste* nie przestrzegały norm o informacji w związku z promocją przeniesionych pracowników cywilnych, nie wchodzi w zakres art. 2 ust. 6 Karty (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku:

- że zarzut, iż *France Telecom* i *La Poste* nie przestrzegają norm dotyczących informacji o promocji przeniesionych pracowników cywilnych, nie wchodzi w zakres art. 2 ust. 6 Karty.

3.5. CGIL v. Italy sk. 91/2013 – dec. z 12 października 2015 r.

260.

Komitet zauważa, że postanowienia Karty dotyczące czasu pracy mają na celu skuteczną ochronę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Każdy pracownik musi uzyskiwać adekwatne okresy wypoczynku dla odzyskania sił po zmęczeniu powodowanym jego pracą.

261.

Komitet przypomina, że tygodniowy czas pracy ponad 60 godzin jest zbyt długi dla uznania go za rozsądny na podstawie art. 2 ust. 1. Granica ta nie może być przekraczana nawet w kontekście pracy elastycznej, gdzie udzielana jest rekompensata w postaci okresów wypoczynku w innych tygodniach (*Conclusions 2010*, Albania, art. 2 ust. 1).

262.

Komitet zauważa, że nie dostarczono żadnych informacji co do przeciętnego czasu pracy lekarzy niepodnoszących sprzeciwu sumienia. Dostarczono dowód nadmiernego przepracowania, który był rozważany na podstawie art. 1 ust. 2. Nie poczyniono żadnych uzasadnionych wniosków co do przeciętnego dziennego czasu pracy, okresów pomocnych dla kalkulowania czasu pracy, rozwiązań co do przesuwania pracowników służby zdrowia itd.

263.

Nie dostarczono również informacji co do nadzoru nad przepisami dotyczącymi czasu pracy ze strony inspekcji pracy, w tym co do liczby

zidentyfikowanych naruszeń oraz kar wymierzonych z uwagi na warunki pracy niepodnoszących sprzeciwu sumienia lekarzy.

264.

W świetle dostępnych mu informacji Komitet stwierdza, że zarzuty CGIL nie są poparte wystarczającymi dowodami, a zatem stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 2 ust. 1 Karty.

2.6. GSEE v. Greece sk. 111/2014 – dec. z 23 marca 2017 r.

151.

Komitet odnotowuje, że naruszenie art. 2 ust. 1 Karty z 1961 r. ma wynikać z szeregu legislacyjnych środków dostosowawczych, w szczególności z następujących ustaw:

- Ustawy nr 4024/2011 (dz. 31 par. 1-9 oraz dz. 37 par. 1, 5-6)
- Aktu Rady Ministrów nr 6/2012 (dz. 1 par. 1-3; dz. 2 par. 2-3 i 5; dz. 5 par. 1-2)
- Ustawy nr 4093/2012 (dz. IA oar.IA subpar. 10 a i b oraz subpar. 14 pkt 1-3).

152.

By być zgodne z Kartą z 1961 r., ustawodawstwo i przepisy dotyczące godzin pracy muszą spełniać trzy kryteria:

- zapobiegać nierozsądnemu dziennemu i tygodniowemu czasowi pracy;
- być ustanowione w ramach prawnych zapewniających adekwatne gwarancje;
- zapewniać rozsądne okresy porównawcze dla kalkulacji przeciętnego czasu pracy.

153.

Komitet zauważa, że dz. IA par. 1A, par. 10 i 14 Ustawy nr 4093/2012 przewiduje prawo do dziennego odpoczynku o długości 11 godz. Od tej

granicy nie ma żadnych wyjątków. Zatem, bez względu na okoliczności, w jakimkolwiek dniu przepracowywanym w ciągu roku nie można wymagać od pracownika pracy dłuższej niż 13 godz. dziennie. Tak ustalony limit dzienny jest zgodny z art. 2 ust. 1 Karty z 1961 r.

154.

Co więcej, zauważa on, że – chociaż zniesienie norm dotyczących 5-dniowego tygodnia pracy nie jest samo w sobie sprzeczne z art. 2 ust. 1 – żadna norma nie ustala górnej granicy tygodniowych godzin pracy ani nie przewiduje minimalnego tygodniowego okresu wypoczynku. Komitet w tym względzie uznaje, że Grecja implementowała dyrektywę UE o czasie pracy (Dyr. 2003/99/ERC Parlamentu Europejskiego i Rady z 4.11.2003 r. dot. niektórych aspektów organizacji czasu pracy), zapewniając górną granicę 48 godz. tygodniowo, włączając nadgodziny do czasu przeciętnego kalkulowanego według 4-miesięcznego okresu porównawczego. Norma ta nie wyklucza jednak czasu pracy dłuższego niż 48 godzin w konkretnych tygodniach okresu porównawczego. Wynika stąd, że nawet zakładając, że tygodniowy dzień wypoczynku systematycznie jest zapewniany, od danych pracowników nie wolno wymagać pracy do 78 godz. tygodniowo. Komitet uważa, że okres taki jest oczywiście zbyt długi, by kwalifikować się jako rozsądny w rozumieniu art. 2 ust. 1 Karty z 1961 r. (CGT v. France, sk. 55/2009, dec. z 23 czerwca 2010 r.).

155.

Komitet odnotowuje, że powyższe ustalenie wspierają dane OECD, które rzucają światło na niedogodność środków kryzysowych, które skupiają się jedynie na intensyfikacji pracy, nie interesując się szeregiem innych czynników, które determinują efektywność pracy (szkolenie pracowników, poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, zdrowie psychiczne odnośnych osób, nagrody pieniężne itd.), które według tego źródła pozostają bardzo niskie.

156.

Stosownie do statystyk dostarczonych przez OECD w 2015 r. pracownicy greccy znajdowali się na czele listy przepracowanych godzin w skali paneuropejskiej (2042 godz. rocznie), za nimi Rosja (1978 godz. rocznie),

Polska (1963 godz. rocznie), Łotwa (1893 godz. rocznie) oraz Islandia (1880 godz. rocznie). Istniała poważna luka między pracownikami greckimi a ich odpowiednikami w rozwiniętych krajach obszaru europejskiego, zwłaszcza pracownikami niemieckimi (1371 godz. rocznie), holenderskimi (1419 godz. rocznie), norweskiemi (1424 godz. rocznie), duńskimi (1457 godz. rocznie), francuskimi (1482 godz. rocznie) i belgijskimi (1541 godz. rocznie). Istniała znacząca luka dzieląca pracowników greckich od pracowników państw członkowskich UE, która powiększyła się w rezultacie kryzysu gospodarczego i finansowego (Hiszpania 1691 godz. rocznie; Włochy 1725 godz. rocznie, Portugalia 1868 godz. rocznie).

157.

By być uznana za zgodną z Kartą, maksymalna długość pracy musi też operować w precyzyjnych ramach prawnych, które jasno delimitują zakres pozostawiony pracodawcom i pracownikom dla potrzeb modyfikowania czasu pracy układami zbiorowymi.

158.

W niniejszej sprawie samo prawo nie określa zakresu dostępnego rokującym stronom. Co więcej, stosownie do krajowych układów zbiorowych, które w sposób wyłączny określały rozwiązania w tej dziedzinie, zostało zakończone *inter alia* Aktem Rady Ministrów nr 6/2012. Nie przewidywano, by układy odtąd zawierane na rzecz spółki bądź bezpośrednio między pracownikiem a pracodawcą określające warunki pracy musiały szanować maksymalny tygodniowy czas pracy. Ponadto nie było specjalnych gwarancji dotyczących stosowania tych układów.

159.

Komitet uważa, że ramy prawne jasno nie określają zakresu pozostawionego zbiorowym i indywidualnym negocjacjom, a w konsekwencji nie dawały wystarczających gwarancji zgodności z art. 2 ust. 1.

160.

Co za tym idzie, Komitet stwierdza, że sytuacja pracowników, jeśli chodzi o czas pracy, stanowiła naruszenie art. 2 ust. 1 Karty z 1961 r., a to z racji

dopuszczania nadmiernej długości pracy tygodniowej oraz braku wystarczających gwarancji rokowań zbiorowych (...).

162.

Komitet odnotowuje, że zwalczane przez GSEE ustawodawstwo miało za skutek, z jednej strony – dopuszczenie odstępstw od poprzednich norm przewidujących 5-dniowy tydzień pracy, a z drugiej strony – zakończenie ogólnych układów zbiorowych, którymi normy dotyczące warunków pracy były określone, i zastąpienie ich układami spółek. Przypomina on, że art. 2 ust. 5 gwarantuje pracownikom prawo do przynajmniej 1-dniowego tygodniowego okresu wypoczynku, który może być przeniesiony na kolejny tydzień jedynie w takim zakresie, by okres co najmniej 2-dniowego wypoczynku był gwarantowany za okres 12 kolejnych dni pracy.

163.

Komitet zauważa, że nowe normy czasu pracy, wprowadzone w szczególności przez dz. 14 Ustawy nr 4093/2012 – chociaż już dłużej nie wymagały 5-dniowego tygodnia pracy – nie przewidywały przekraczania 6-dniowego tygodnia pracy. GSEE w uwagach swoich oraz w późniejszych informacjach dla Komitetu ograniczała się do wyjaśniania negatywnego skutku tych norm dla pracowników, wskazując na ryzyka dla ich zdrowia, jakie zawierała możliwość odstępowania pracodawców za pośrednictwem układu spółki od maksymalnego tygodniowego czasu pracy. Nie dostarczyła ona jednak żadnych dowodów wykazujących, że prawo do wypoczynku tygodniowego zostało efektywnie naruszone przez te nowe normy.

164.

Na podstawie informacji, którymi dysponuje, Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 2 ust. 5.

3.

Art. 3 EKS

**Prawo do
bezpiecznych
i zdrowych
warunków pracy**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy, umawiające się strony zobowiązują się:

- 1/ wydać przepisy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia;
- 2/ zapewnić środki kontroli stosowania tych przepisów;
- 3/ konsultować się, gdy zachodzi potrzeba, z organizacjami pracodawców i pracowników w sprawach środków zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w pracy.

ZEKS

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy strony zobowiązują się, w porozumieniu z organizacjami pracodawców i pracowników:

- 1/ określić, realizować i okresowo dokonywać przeglądu spójnej polityki krajowej w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy. Polityka ta będzie miała za główny cel poprawę bezpieczeństwa i zdrowia w pracy oraz zapobieganie wypadkom i zagrożeniom dla zdrowia wynikającym z pracy, związanym z pracą lub występującym w trakcie pracy, zwłaszcza poprzez ograniczenie do minimum przyczyn związanych ze środowiskiem pracy;
- 2/ wydać przepisy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia;
- 3/ zapewnić środki kontroli stosowania tych przepisów;
- 4/ popierać stopniowy rozwój służb medycyny pracy, dostępnych dla wszystkich pracowników, które będą miały przede wszystkim zadania prewencyjne i doradcze.

3.1. CGT v. France sk. nr 22/2003 – dec. z 7 grudnia 2004 r.

8.

Substancjonalnie CGT domaga się od Komitetu orzeczenia, że przepisy Ustawy nr 2-3-47 z 17 stycznia 2003 r. w sprawie wynagrodzeń, czasu

pracy i rozwoju zatrudnienia, cytowanej jako „Fillon II”, a zwłaszcza przepisy art. 2.A.II.III i VIII oraz art. 3 nie są zgodne z (...) art. 3 ust. 1 (...) Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej („Zrewidowanej Karty”) (...).

Uwaga!

Komitet rozstrzygał sprawę wyłącznie na podstawie art. 2 Karty.

3.2. MFHR v. Greece sk. nr 30/2005 – dec. z 6 grudnia 2006 r.

1.

(...) MFHR twierdzi również, że doszło do naruszeń (...) art. 3 Karty, ponieważ nie ma ustawodawstwa zapewniającego bezpieczeństwo osób pracujących w kopalniach węgla brunatnego i nie korzystają one z przywileju zredukowanych godzin pracy bądź dodatkowych dni wolnych od pracy (...).

222.

Co do kwestii, czy działania i zaniechania DEH można przypisać rządowi pozwanemu, Komitet uważa, że to, co powiedziano wyżej (pkt 191-193) w związku z art. 11, stosuje się *mutatis mutandis* do art. 3.

223.

Komitet zauważa, że art. 3 Karty gwarantuje każdemu prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy. Uważa on, że prawo to wyływa bezpośrednio z prawa do integralności osobistej (*Conclusions I*, oświadczenie interpretacyjne dot. art. 3, s. 22).

224.

Pierwszym zobowiązaniem państw na podstawie art. 3 jest zapewnienie prawa do bezpiecznych i zdrowych standardów pracy na możliwie najwyższym poziomie. Ust. 1 tego artykułu wymaga od nich wydania rozporządzeń dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa uznanych przez wspólnotę naukową i ustalonych we Wspólnocie oraz w międzynarodowych unormowaniach i standardach (*Conclusions XIV-2*, oświadczenie interpretacyjne dot. art. 3, s. 36–37).

225.

Jeśli chodzi o zarzut, że nie ma specyficznych unormowań dotyczących chorób zawodowych, Komitet uważa, że można go odrzucić, z uwagi na ustawodawstwo i obecnie w Grecji obowiązujące unormowania dotyczące *screeningu* i rejestrowania chorób zawodowych.

226.

Jeśli chodzi o zarzut dotyczący rozwiązań dla rekompensowania chorób zawodowych i wypadków, Komitet zauważa, że w Grecji ryzyko zawodowe objęte jest ubezpieczeniem zdrowotnym i na wypadek kalectwa, w taki sam sposób, jak niezawodowe wypadki i choroby. Chociaż większość państw-stron Karty wprowadziła specjalne ubezpieczenie ryzyka zawodowego, które zazwyczaj daje lepsze korzyści niż programy ubezpieczeń z powodu chorób i inwalidztwa, Komitet nie uważa, by trzeba było wymagać od państw wprowadzania takiego specyficznego ubezpieczenia, by zachować zgodność z art. 3 ust. 1.

227.

Jeśli chodzi o zarzut, że nie ma wystarczającej liczby lekarzy zawodowych, Komitet zauważa, że postępowy rozwój usług zdrowia zawodowego stanowi zobowiązanie na podstawie art. 3 ust. 4 Zrewidowanej Karty. Ponieważ zarzut oparty jest raczej na Karcie, a nie na Zrewidowanej Karcie, a tę poprzednią można interpretować ściślej niż późniejszą, Komitet postanawia nie badać dalej tego aspektu zarzutu.

228.

Opierając się na braku skutecznego nadzoru nad unormowaniami dotyczącymi zdrowia i bezpieczeństwa, Komitet przypomina, że zgodności z Kartą „nie można zapewnić wyłącznie działaniem ustawodawstwa, jeśli nie jest ono efektywnie stosowane i ściśle nadzorowane” (ICJ v. Portugal, pkt 33). Urzeczywistnienie unormowań dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa wymaganych przez art. 3 ust. 2 jest więc istotne, jeśli prawo ucieleśnione w art. 3 ma być efektywne.

229.

Państwa, które ratyfikowały Kartę, zobowiązały się, na podstawie art. 20 ust. 5, do „utrzymywania systemu inspekcji pracy właściwego dla warunków krajowych”. Komitet uważa, że państwa korzystają z pewnego stopnia dyskrecji dotyczącej nie tylko tego, jak zorganizują służby inspekcyjne, ale też jakie zasoby im przyznają. Ponieważ jednak służby takie stanowią główną gwarancję zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, „musi istnieć minimalna liczba regularnych inspekcji dla zapewnienia, by możliwie najszersza liczba pracowników korzystała z prawa wpisanego w art. 3” (*Conclusions XIV-2, Belgia, s. 127*) oraz by ryzyko wypadków zredukować do minimum. Komitet podkreśla, że to ogranicza dyskrecję państw oraz że Karta podlega naruszeniu, gdy personel służb inspekcji i liczba przeprowadzanych wizyt są oczywiście nieadekwatne do liczby odnośnych pracowników.

230.

Istotne dane dostępne Komitetowi pochodzą od organizacji skarżącej. Rząd nie powołuje się na żadne dane, ale ogólnie uznaje, że istnieją luki w rozwiązaniach dotyczących inspekcji kopalń i kamieniołomów dotyczące problemów z personelem. Twierdzi jednak – mimo takiej sytuacji – że inspektoraty są aktywne w nadzorowaniu kopalń i kamieniołomów oraz że istnieją plany poprawy tej sytuacji.

231.

Komitet uważa, że w obszarach takich jak prawo do bezpieczeństwa i zdrowia w pracy, które są nierozdzielnie związane z integralnością fizyczną jednostek, państwo ma obowiązek zapewnienia precyzyjnych i przekonujących wyjaśnień i informacji o rozwoju w liczbie wypadków zawodowych oraz środków podejmowanych dla zapewnienia urzeczywistnienia unormowań, i zapobiegania w ten sposób wypadkom. W niniejszej sprawie Komitet uważa, że Grecja nie szanowała swojego zobowiązania do efektywnego monitorowania urzeczywistnienia unormowań w sprawie zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, zwłaszcza że rząd uznaje brak inspektorów i nie jest zdolny dostarczyć danych o liczbie wypadków w sektorze kopalń (...).

Konkluzja

240.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

2. głosami 9:1, że nie doszło do naruszenia art. 3 ust. 1 Karty;

3. jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 3 ust. 2 Karty (...).

3.3. CGIL v. Italy sk. 91/2013 – dec. z 12 października 2016 r.

274.

Na podstawie art. 3 Karty CGIL głównie powołuje się na konieczność efektywnego nadzorowania implementacji relewantnych ram prawnych co do zdrowia i bezpieczeństwa zawodowego. Komitet postanawia zatem badać sytuację na podstawie art. 3 ust. 3 Karty.

275.

Komitet odnotowuje, że art. 3 gwarantuje każdemu prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy. Prawo to wynika bezpośrednio z prawa do integralności osobistej (*Conclusions I. Statement of Interpretation of Article 3*, s. 22).

276.

Akceptując art. 3, państwa zobowiązują się gwarantować jednostkom prawo do fizycznej i mentalnej integralności w pracy. Komitet przypomina, że zgodność z Kartą „nie może być zapewniona wyłącznie działaniem ustawodawstwa, jeżeli nie jest ono efektywnie stosowane i rygorystycznie nadzorowane” (*ICJ v. Portugal*, sk.1/1998, dec. z 9 września 1999, pkt 32; *Conclusions 2004. Hiszpania*, art. 3 ust. 3).

277.

Komitet potrafi jednak ocenić rozwój sytuacji jedynie, jeżeli dostarczy się mu statystyk co do liczby placówek odwiedzanych przez inspekcję

oraz liczby osób, które ona zatrudnia, jak też aktualnych danych co do personelu inspekcji pracy oraz liczby składanych wizyt, stwierdzonych naruszeń i nałożonych kar (*Conclusions 2004*, Hiszpania, art. 3 ust. 3). Komitet musi też znać proporcję pracowników objętych inspekcjami w stosunku do ogółu siły roboczej (*Conclusions 2007*, Luksemburg, art. 3 ust. 3).

278.

Jeśli chodzi o niniejszy zarzut, Komitet odnotowuje, że CGIL dostarczyła dowodu LAIGA i bezpośrednich zeznań lekarzy niepodnoszących sprzeciwu sumienia, którzy wskazywali, że ich środowisko i warunki pracy mogły godzić w ich zdrowie i bezpieczeństwo w pracy. Komitet odnotowuje jednak, że dowód ten w znacznej mierze ma charakter anegdotyczny.

279.

Trybunał nadto odnotowuje, że mimo powyższych informacji zarzuty podnoszone na podstawie art. 3 Karty dotyczą wykonywania i monitorowania jakichkolwiek przepisów krajowych dotyczących bezpiecznych i zdrowych warunków pracy, w szczególności w stosunku do niepodnoszących sprzeciwu sumienia lekarzy.

280.

Żadna ze stron nie dostarczyła żadnych specjalnych informacji co do wykonywania bądź braku wykonywania relewantnych przepisów dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa.

281.

W świetle wszelkich dostępnych mu informacji Komitet stwierdza, że zarzuty CGIL nie są poparte wystarczającymi dowodami, a zatem stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 3 ust. 3 Karty.

4.

Art. 4 EKS

**Prawo
do sprawiedliwego
wynagrodzenia**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia umawiające się strony zobowiązują się:

- 1/ uznać prawo pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godny poziom życia;
- 2/ uznać prawo pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych;
- 3/ uznać prawo pracowników, mężczyzn i kobiet, do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości;
- 4/ uznać prawo wszystkich pracowników do rozsądnego okresu wypowiedzenia w razie zwolnienia z pracy;
- 5/ zezwolić na dokonywanie potrąceń z wynagrodzeń tylko na warunkach i w zakresie przewidzianym w ustawodawstwie krajowym lub ustalonym w układach zbiorowych pracy lub w orzeczeniach arbitrażowych.

Wykonywanie tych praw powinno być zapewnione w drodze bądź swobodnie zawartych układów zbiorowych pracy, bądź w drodze prawnie określonych mechanizmów ustalania wynagrodzeń, bądź za pomocą innych środków, odpowiednich do warunków krajowych.

4.1. CFE-CGC v. France sk. nr 9/2000 – dec. z 16 listopada 2001 r.

7.

CFE-CGC domaga się od Komitetu:

- orzeczenia, że Ustawa *Fillon II* z 17 stycznia 2003 r., zwłaszcza dz. 2 VIII, 3 i 16, stanowią naruszenie art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty Socjalnej i stanowią dyskryminację niedającą się pogodzić ze Zrewidowaną Kartą Socjalną (...).

57.

Art. 4 ust. 2 dopuszcza wprowadzanie wyjątków od prawa do podwyższonej stawki wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Komitet oświadczył, że wyjątki takie mogą się stosować do pewnych kategorii urzędników publicznych czy menedżerów, którzy muszą być stosunkowo nieliczni (*Conclusions IX-2*, s. 38).

58.

Komitet uważa, że liczba wchodzących w grę bezpośrednich menedżerów oraz charakter ich obowiązków oczywiście wyklucza ich z zakresu wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 2. Mają oni zatem tytuł do prawa zawartego w tym artykule.

59.

Komitet uważa, że liczba godzin pracy wykonywanej przez menedżerów, którzy podlegają rocznemu systemowi dni pracy, a którzy nie korzystają w systemie elastycznego czasu pracy z wyższej stawki za nadgodziny, jest nienormalnie wysoka. W takich okolicznościach okres oceny jednego roku jest nadmierny. Sytuacja ta jest zatem sprzeczna z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

4. głosami 6:2, że sytuacja personelu menedżerskiego w rocznym systemie dni pracy stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty Socjalnej (...).

4.2. CFE-CGC v. France sk. nr 16/2003 – dec. z 12 października 2004 r.

8.

Substancjalnie CGT domaga się od Komitetu orzeczenia, że przepisy Ustawy nr 2003-47 z 17 stycznia 2003 r. w sprawie wynagrodzeń, czasu

pracy i rozwoju zatrudnienia (*Fillon II*), a zwłaszcza przepisy art. 2 A, II, III i VIII oraz art. 3, nie są zgodne z art. (...) 11 ust. 1 i ust. 3 Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej (...).

9.

CFE-CGC domaga się od Komitetu:

- stwierdzenia, że postanowienia Ustawy *Aubry II* z 19 stycznia 2000 r. naruszają postanowienia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej, a zatem prowadzą do dyskryminacji sprzecznej ze Zrewidowaną Europejską Kartą Socjalną, na szkodę całego zawodu menedżerskiego (...).

45.

Komitet uważa, że liczba godzin pracy wykonywanej przez menedżerów, którzy podlegają systemowi rocznemu dni pracy, a którym – na podstawie systemu elastycznego czasu pracy – nie jest wypłacana wyższa stawka, jest nienormalnie wysoka. W takich okolicznościach okres oceny 1 roku jest nadmierny. Sytuacja ta jest zatem sprzeczna z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

1. głosami 5:3, że sytuacja personelu menedżerskiego w rocznym systemie dni pracy stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty Socjalnej (...).

4.3. CESP v. Portugal sk. nr 37/2006 – dec. z 3 grudnia 2007 r.

7.

CESP twierdzi, że Ustawy o policji kryminalnej z 21 września 1990 r. i 9 listopada 2000 r. (nr 1 i 2) nie dają się pogodzić z art. 4 ust. 1 i 2 Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej, jako że bonus czy zasiłek za służbę „na

telefon" włączony jest do podstawowego wynagrodzenia funkcjonariuszy policji kryminalnej, podczas gdy dla reszty służb publicznych zasiłki stanowią część ogólnego wynagrodzenia i płatne są dodatkowo w stosunku do wynagrodzenia podstawowego. Według CESP rezultatem tego jest w przypadku funkcjonariuszy policji kryminalnej redukcja ich wynagrodzenia podstawowego (...).

29.

Komitet wreszcie powtarza, że zasadą ustaloną w art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty jest, że praca wykonywana poza normalnymi godzinami pracy wymaga wzmożonego wysiłku ze strony pracownika, który powinien zatem być opłacany wyższymi stawkami niż stawki normalne (*Conclusions I, Statement of interpretation of Article 4 par. 2, s. 28*).

30.

Komitet powtarza również swoją interpretację normalnych godzin pracy i nadgodzin. Przez normalne godziny pracy rozumie on standardowe dzienne i tygodniowe okresy pracy określone ustawodawstwem krajowym i układami zbiorowymi; pod warunkiem, że okresy te są zgodne z art. 2 ust. 1 Europejskiej Karty Socjalnej, która gwarantuje rozsądne godziny pracy (por. *Conclusions I, General observation on Article 2 par. 1, s. 18*).

31.

Wynika stąd, że nadgodziny odpowiadają pracy rzeczywiście wykonywanej. Jednocześnie obowiązki „na telefon” odnoszą się do dostępności służby.

32.

Komitet uważa, że płatność za służbę „na telefon” wchodzi w zakres art. 4 ust. 2, jako że obowiązki „na telefon” często owocują pracą w nadgodzinach. Komitet stwierdza jednak, że szczególny sposób opłacania obowiązków „na telefon” przewidziany w ustawodawstwie portugalskim, poprzez który odnośny zasiłek jest zintegrowany z podstawowym wynagrodzeniem, da się pogodzić z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

33.

Komitet stwierdza zatem, że nie było naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- jednomyślnie, że nie było naruszenia art. 4 ust. 1 Zrewidowanej Karty;
- jednomyślnie, że nie było naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...).

4.4. CESP v. France sk. nr 38/2006 – dec. z 3 grudnia 2007 r.

5.

CESP twierdzi, że francuskie ustawodawstwo o nadgodzinach zastosowalne do sił policji nie da się pogodzić z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty, ponieważ nie daje tytułu członkom oddziałów policji narodowej, którzy są klasyfikowani jako kategoria A narodowej służby publicznej, do wynagrodzenia za nadgodziny (...).

12.

Komitet odnotowuje, że Protokół Dodatkowy ustanawiający system skarg zbiorowych nie czyni wyczerpania środków krajowych warunkiem dopuszczalności. Przyjmuje jednak do wiadomości stanowisko rządu w tym względzie. Komitet odrzuca zatem zarzut rządu.

13.

Odnotowuje również, że oświadczenie – zgodnie z którym jest zwyczajną praktyką sądów francuskich rozstrzyganie, czy dany dekret daje się pogodzić z Europejską Kartą Socjalną – nie jest trafne. Przyjmuje jednak do wiadomości zasadnicze stanowisko rządu w tym przedmiocie (...).

22.

Komitet uważa, że system płatności „podstawowej” za nadgodziny ustanowiony przez art. 3 Dekretu nr 2000-194 – wynikający z faktu, że dla funkcjonariuszy policji narodowej wszystkie takie płatności określone są z odniesieniem się do punktu wynagrodzenia 342 – ma za skutek zanegowanie właściwego wzrostu wymaganego przez art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty dla funkcjonariuszy, którzy nie mogą być wykluczani z tytułu do podwyższonego wynagrodzenia z racji charakteru ich obowiązków. W szczególności funkcje wyższych oficerów i dowódców nie zawsze równają się zadaniom planowania i zarządzania.

23.

Komitet stwierdza zatem, że francuski system płatności za nadgodziny wypracowane przez funkcjonariuszy policji narodowej stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

4.5. CESP v. France sk. nr 54/2008 – dec. z 2 grudnia 2010 r.

7.

CESP twierdzi również, że podstawowa, a więc nie podwyższona, stawka wynagrodzenia za nadgodziny przewidziana w nowych regulacjach z 17 kwietnia 2008 r. narusza art. 4 ust. 2, ponieważ stawka wynagrodzenia za nadgodziny, gdy te ostatnie są rozważane, oparta jest na stawce poniżej stawki godzinowej funkcjonariuszy policji, zaś tam, gdzie rekompensata jest dostępna w formie okresów wypoczynku, rekompensata taka nie jest efektywna (...).

40.

Komitet odnotowuje, że w swej decyzji z 19 marca 2010 r. *Conseil d'Etat* uchyliła zarządzenie z 15 kwietnia 2008 r., kwestionowane przez CESP, ponieważ eliminowało ono rekompensatę za nadgodziny wypracowane przez oficerów policji za obowiązki „na telefon” bądź ustawiczne, gdy rekompensujący czas nie mógł być ujęty w 8 godzinach. Zatem ta podstawa jest bezprzedmiotowa.

41.

Komitet przypomina, że w swej decyzji merytorycznej z 1 grudnia 2010 r. *CESP v. France* (sk. 57/2009, pkt 53) orzekł, że ustawodawstwo i związane z nim zarządzenia, które ustanowiły specyficzny system rekompensowania członków policji narodowej za nadgodziny, nie mogą być uważane za sprzeczne z art. 4 ust. 2, zwłaszcza że mogą być usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami związanymi z wykonywaniem bezpośrednich funkcji menedżerskich w ramach policji narodowej.

42.

Komitet stwierdza zatem, że nie doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

– jednomyślnie, że nie było naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

4.6. CGT v. France sk. nr 55/2009 – dec. z 23 czerwca 2010 r.

6.

CGT – powołując się na Ustawę nr 2008-789 w 20 sierpnia 2008 r. w sprawie reformy demokracji społecznej i czasu pracy – twierdzi, że:

– roczny system dni pracy narusza prawo do rozsądnych godzin pracy przewidziane przez art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...);

– reguły dotyczące „Dnia Solidarności” i rocznego systemu dni pracy naruszają prawo do słusznego wynagrodzenia przewidziane przez art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

7.

Skarga powołuje się także na art. 11 ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 1 Zrewidowanej Karty, ale nie podnosi formalnych zarzutów pod tym względem (...).

31.

Rząd uważa, że sytuacja krajowa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej, a w rezultacie, że jest zgodna z Kartą.

32.

W odpowiedzi na ten argument Komitet powtarza, że fakt, iż wchodzące w grę przepisy oparte są na dyrektywie Unii Europejskiej, nie usuwa ich z pola Karty (CFE-CGC v. France, sk.16/2003, pkt 30; oraz *mutatis mutandis*, *Cantoni v. France*, ETPC, 15.11.1996, pkt 30).

33.

Pod tym względem Komitet już stwierdzał, że nie jest ani kompetentny do oceny zgodności sytuacji krajowych z dyrektywą Unii Europejskiej, ani do oceny zgodności dyrektywy z Europejską Kartą Socjalną. Jednakże, gdy państwa członkowskie Unii Europejskiej zgadzają się na wiążące je środki w formie dyrektyw, które odnoszą się do spraw z obszaru Europejskiej Karty Socjalnej, powinny one – zarówno przygotowując odnośny tekst, jak i przenosząc 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 transpozycja dyrektywy Unii Europejskiej do prawa krajowego może ugodzić we właściwe urzeczywistnianie Karty.

34.

Komitet odnotowuje, że 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.

35.

Komitet uważa, że ani sytuacja praw socjalnych w porządku prawnym Unii Europejskiej, ani proces wypracowywania ustawodawstwa wtórnego nie usprawiedliwiają takiego domniemania – choćby wzruszalnego – zgodności tekstów prawnych Unii Europejskiej z Europejską Kartą Socjalną.

36.

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 Praw Człowieka wzmacnia tę ocenę Komitetu.

37.

Komitet będzie bacznie przyglądać się rozwojowi wynikającemu ze stopniowej implementacji reformy funkcjonowania Unii Europejskiej w następstwie wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, w tym Karty Praw Podstawowych. Będzie dokonywał przeglądu swej oceny co do ewentualnego domniemania zgodności, skoro tylko uzna, że czynniki, które Trybunał zidentyfikował, wypowiadając się w sprawie takiego domniemania w stosunku do Konwencji, a których obecnie brakuje w zakresie dotyczącym Europejskiej Karty Socjalnej, zmaterializują się.

38.

W międzyczasie, kiedykolwiek będzie musiał oceniać sytuację, w której państwa biorą pod uwagę bądź są związane tekstami prawnymi Unii Europejskiej, Komitet będzie badać od sprawy do sprawy, czy poszanowanie praw gwarantowanych przez Kartę jest w prawie krajowym zapewnione.

39.

W niniejszej sprawie Komitet musi wskazać, po pierwsze, jak ocenia zgodność ze Zrewidowaną Kartą sytuacji w państwach związanych

Dyrektywą 2003/88/EWC Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. o pewnych aspektach organizacji czasu pracy.

40.

Komitet na wstępie odnotowuje, że – chociaż Europejska Karta Socjalna została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, a Traktat o Unii Europejskiej kilkakrotnie do niej się odwołuje, preambuła tej Dyrektywy nie zawiera żadnej wzmianki o niej.

41.

Mimo tego przeoczenia Komitet uważa, że interesy leżące u podłoża tej Dyrektywy wskazują na zamiar jej autorów pozostawania w zgodzie z prawami wpisanymi w Kartę. Wierzy on, że rozwiązania praktyczne uzgodnione między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, właściwie stosowane, nie przeszkodzą konkretnemu i efektywnemu korzystaniu z praw zawartych w szczególności w art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

42.

Komitet odnotowuje jednak, że wchodząca w grę Dyrektywa przewiduje wiele wyjątków i wyłączeń, które mogą szkodliwie ugodzić w poszanowanie w praktyce Karty przez państwa. Uważa zatem, że zależnie od tego, jak państwa członkowskie Unii Europejskiej będą korzystać z tych wyłączeń i wyjątków albo wiązać je, sytuacja może okazywać się zgodną bądź niedającą się pogodzić z Kartą (...).

71.

Komitet uważa, że w istocie obowiązujące ustawodawstwo nie zmienia sytuacji pracowników, którzy podlegają rocznemu systemowi dni pracy w zakresie dotyczącym wynagrodzenia za nadgodziny. Odwołuje się więc do swych ustaleń we wcześniejszych skargach, które podnosiły to samo zagadnienie, a w których stwierdzał, że sytuacja stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 (CFCE-CGC v. France, sk. 9/2000, pkt 45; CFE-CGC v. France, sk. 16/2003, pkt 57-59). Będzie więc badać, czy zmiany wynikające z Ustawy z 20 sierpnia 2008 r. godzą w jego poprzednie oceny sytuacji.

72.

Art. 4 ust. 4 dopuszcza wyjątki od prawa do podwyższonych stawek wynagrodzenia za nadgodziny. Komitet stwierdził, że wyjątki takie mogą się stosować do pewnych kategorii urzędników publicznych czy menedżerów, którzy muszą być nieliczni (*Conclusions IX-2*, s. 38).

73.

Komitet uważa, że liczba wchodzących tu w grę pracowników i charakter ich obowiązków oczywiście wyklucza ich z zakresu wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 2. Mają więc oni tytuł do prawa ucieleśnionego w tym artykule.

74.

Komitet uważa, że liczba godzin pracy wykonywanej przez pracowników, którzy podlegają rocznemu systemowi dni pracy, a którzy nie korzystają z wyższej stawki za nadgodziny, na podstawie systemu elastycznego czasu pracy, jest nienormalnie wysoka. Fakt, że podwyższone wynagrodzenie jest obecnie przewidywane za dni odpracowane, które odpowiadają dniom urlopu, których pracownik w systemie rocznym dni pracy się pozbawił, nie może być uważany za wystarczający na podstawie art. 4 ust. 2. W takich okolicznościach okres oceny 1 roku jest nadmierny.

75.

Komitet stwierdza zatem, że sytuacja ta jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...).

86.

Komitet powtarza, że w decyzji o dopuszczalności nie badał, czy zarzuty CGT dotyczące art. 4 ust. 1 są uzasadnione. Pozostaje więc kwestia zgodności Dnia Solidarności z art. 4 ust. 2.

87.

Komitet uważa, że wprowadzenie Dnia Solidarności owocuje nieopłaconym dodatkowym dniem pracy, co implikuje – dla miesięcznie opłacanych pracowników – dodatkowe godziny pracy opłacane wedle stawki normalnej.

88.

Komitet uważa, że taka restrykcja art. 4 ust. 2 jest przewidziana prawem, kieruje się prawowitym celem ochrony zdrowia publicznego w stosunku do upośledzonej części społeczeństwa i jest proporcjonalna do realizowanego celu prawowitego.

89.

Komitet stwierdza zatem, że nie doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

90.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

- jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty, na podstawie rocznego systemu dni pracy;
- jednomyślnie, że nie doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Karty w związku z wprowadzeniem nieopłacanego Dnia Solidarności.

4.7. CESP v. France sk. nr 57/2009 – dec. z 1 grudnia 2010 r.

6.

CESP twierdzi, że stawka przyjęta dla kalkulowania wynagrodzenia za nadgodziny funkcjonariuszy policji narodowej jest taka sama dla wszystkich funkcjonariuszy, niezależnie od ich stopnia czy punktu wynagrodzenia, i jest niższa niż standardowe wynagrodzenie godzinne dla większości stopni funkcjonariuszy policji narodowej, co narusza art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...).

18.

Rząd zarzuca, że organizacja skarżąca nie wyczerpała środków krajowych, ponieważ jej główne zarzuty nie były badane w sądach krajowych.

Uważa on, że warunki rządzące dopuszczalnością skarg powinny być oparte na zasadach prawa międzynarodowego. Wymóg wyczerpania środków krajowych jest uznaną i ustaloną przesłanką międzynarodowego prawa zwyczajowego, jak to uznał w szczególności Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości oraz inne sądy i komitety międzynarodowe, które rozpatrują skargi o naruszenia konwencji międzynarodowych.

19.

Co więcej, CESP zauważa, że skarga została uznana za dopuszczalną 7 września 2009 r.

20.

Komitety przypomina, że już orzekał w sprawie wyczerpania środków krajowych we wcześniejszej skardze (CESP v. France, sk. 38/2006, pkt 12-13), przy której to okazji uznał, że Protokół Dodatkowy do Karty ustanawiający system skarg zbiorowych nie czyni wyczerpania środków krajowych warunkiem dopuszczalności, co stanowi ustaloną oryginalność tej doktryny.

21.

Komitety odrzuca zatem zarzut rządu.

22.

Co więcej, rząd utrzymuje, że francuskie sądy administracyjne są zdolne do rozstrzygnięcia, czy sporny dekret daje się pogodzić z Europejską Kartą Socjalną.

23.

Komitety pragnie powtórzyć swoje poprzednie ustalenie dotyczące praktyki sądów francuskich w kwestii zgodności środków krajowych z konwencjami międzynarodowymi. Orzeczenie *Conseil d'Etat* z 19 marca 2010 r., o którym mowa w pkt 17, w odpowiedzi na skargę związku zawodowego policji narodowej o uznanie dekretu z 2008-340 z 15 kwietnia 2008 r. za nieważny na podstawie *ultra vires*, odrzuciło argument, że sporny środek nie jest zgodny z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty, ponieważ

te postanowienia konwencyjne „nie stosowały się bezpośrednio do obywateli państw-stron, wobec czego nie można się na nich opierać na wsparcie wniosku o uchylenie decyzji na podstawie *ultra vires*” (...).

31.

Komitet przypomina, że zasadą tego postanowienia jest, że praca wykonywana poza normalnymi godzinami pracy wymaga wzmożonego wysiłku ze strony pracownika. Nie tylko że musi zatem pracownik otrzymywać płatność za nadgodziny, ale też stawka takiej płatności musi być wyższa niż stawka normalna (*Conclusions I, Statement of interpretation of Article 4 par. 2*, s. 28). Tam, gdzie wynagrodzenie za nadgodziny jest udzielane całkowicie w formie czasu wolnego, art. 4 ust. 2 wymaga, by czas ten był dłuższy niż dodatkowo przepracowane godziny (*Conclusions XIV-2*, Belgia, s. 134).

32.

Komitet odnotowuje, że sporne środki w niniejszej skardze zostały przyjęte przez rząd z zamiarem uzgodnienia z decyzją merytoryczną CESP v. France, sk. 38/2006. W decyzji tej doszedł on do wniosku, że wchodzący tam w grę środek krajowy, tj. Dekret 2000-194 z 3 marca 2000 r., miał za skutek zanegowanie właściwego wzrostu wymaganego przez art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty dla funkcjonariuszy, którzy nie byli wykluczeni z tytułu do podwyższonego wynagrodzenia z racji charakteru ich obowiązków. W szczególności stosuje się to do wyższych oficerów i dowódców, których odpowiedzialność nie zawsze sprowadza się do zadań planowania i zarządzania wykonywanych przez większość starszego korpusu sił policji (CESP v. France, sk. 38/2006, pkt 22). Komitet zauważa, że – w przeciwieństwie do sytuacji krytykowanej w skardze 38/2006, gdzie system stawki podstawowej stosował się bez rozróżnienia do wszystkich aktywnych funkcjonariuszy policji jakiegokolwiek korpusu – „wyższych oficerów i dowódców” albo „zwyczajnych funkcjonariuszy policji” – środki wchodzące w grę w skardze niniejszej przewidują różnice traktowania funkcjonariuszy policji, stosownie do tego, do jakiego korpusu należą – korpusu wyższych oficerów czy korpusu zwyczajnych funkcjonariuszy policji (...).

35.

Komitet uważa, że nie ponosi odpowiedzialności za orzekanie o poziomie podstawowych płatności za nadgodziny dla oficerów policji oraz o ich skutkach dla ich mocy nabywczej. Od Komitetu wymaga się jedynie rozstrzygnięcia – zgodnie z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty – czy zainteresowani otrzymują wynagrodzenie za nadgodziny, a nade wszystko, czy jest to stawka wyższa niż wynagrodzenie normalne. Odpowiedź na punkt pierwszy niewątpliwie brzmi „tak”, ale to samo nie znajduje zastosowania do punktu drugiego. 25% wzrostu ustalonego przez rząd nie odnosi się do normalnej stawki wynagrodzenia za godzinę pracy każdego poszczególnego oficera policji, stosownie do stopnia i szczebla (...).

37.

Komitet uważa, że przez brak uwzględniania rzeczywistego wynagrodzenia związanego z każdym poszczególnym stopniem i szczeblem wynagrodzenie nadal pozostaje bazowym w swej naturze, co oznacza, że zainteresowani nie korzystają z wyższej stawki wynagrodzenia wymaganej przez art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

38.

Komitet uważa zatem, że bazowy charakter wynagrodzenia za nadgodziny przepracowane przez funkcjonariuszy policji korpusu nadzoru i egzekucji (zwyczajni funkcjonariusze policji) od 1 stycznia 2008 r. stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...).

42.

Komitet przypomina, że rozumie termin „przypadki szczególne”, do którego wyjątki od obowiązku przyznania przez państwo tytułu do podwyższonego wynagrodzenia za nadgodziny mogą się stosować, jako obejmujący „wyższych urzędników” spośród pracowników państwowych i menedżerów. Komitet orzekł jednak, że pewne granice muszą się stosować zwłaszcza do liczby nadgodzin nieopłacanych wedle wyższej stawki (CFE-CGC v. France, sk. 9/2000, pkt 45).

43.

Komitet odnotowuje, że status organizacyjny i odpowiedzialność członków korpusu dowódczego nadal po 15 kwietnia 2008 r. znacząco się różniły od komisarzy policji. Poprzednia ustawa wiązała to z dowodzeniem departamentom policji i wyższym poziomem doświadczenia w sprawach policji i bezpieczeństwa wewnętrznego. Przewidują one wsparcie albo uznają za członków korpusów planowania i zarządzania, najwyższej gałęzi tej służby. To najwyżsi menedżerowie we francuskiej policji, stanowiący to, co jest zdefiniowane wyższym korpusem technicznym z odpowiedzialnością typu ministerialnego. Podczas gdy starsi oficerowie policji są po prostu odpowiedzialni za dowodzenie departamentami i jednostkami, komisarze policji ponoszą odpowiedzialność zarówno operacyjną, jak i organizacyjną za departamenty, którymi zarządzają. Wreszcie, starsi oficerowie policji prowadzą badania i ustalają fakty i operacje nadzorcze w operacyjnych departamentach policji, podczas gdy komisarze mają na podstawie prawa pewne kompetencje sądowe.

44.

Komitet stwierdza zatem, że generalnie członkowie dowódczego korpusu policji narodowej (starsi oficerowie policji) nie wchodzą do kategorii wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (...).

51.

Komitet uważa zatem, że dla każdego z tych stopni stawka płacy za nadgodziny jest ponad 1,5 razy wyższa od normalnej stawki godzinnej, co zaspokaja wymogi art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

52.

Komitet przypomina, że w zakresie procedury skarg zbiorowych opiera on swoją ocenę na zgodności z Kartą prawa i praktyki krajowej zastosowalnych w dacie decyzji merytorycznej w sprawie skargi (ECPTU v. Portugal, sk. 11/2001). Chociaż przed 15 kwietnia 2008 r. istniało naruszenie art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty, nie ma konieczności orzekania o tamtym okresie.

53.

Komitet dochodzi do wniosku, że od 15 kwietnia 2008 r. ustawodawstwo i związane z nim zarządzenia ustanowiły specyficzny system rekompensowania członków dowódczego korpusu policji narodowej tytułem nadgodzin, którego nie da się uważać za sprzeczny z art. 4 ust. 2, zwłaszcza że może on być usprawiedliwiony szczególnymi okolicznościami związanymi z wykonywaniem bezpośredniego zarządzania funkcjami w siłach policji narodowej.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty, ponieważ rozporządzenia stosujące się do zwykłych członków „korpusu nadzoru i egzekucji” od 1 stycznia 2008 r. czynią rekompensatę finansową tytułem nadgodzin płatną według stawki bazowej, uniemożliwiając zainteresowanym korzystanie z wyższej od normalnej stawki wynagrodzenia;
- jednomyślnie, że nie doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty wynikającego z norm zastosowanych od 15 kwietnia 2008 r. do członków korpusu dowódczego policji francuskiej wykonującego bezpośrednio obowiązki zarządzania, ponieważ specjalny bonus, jaki otrzymują w charakterze rekompensaty za nadgodziny, jest tego rodzaju, że jest zgodny z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty, który wymaga rekompensowania pracy w nadgodzinach stawką wyższą od stawki normalnej.

4.8. CESP v. Portugal sk. nr 60/2010 – dec. z 17 października 2011 r.

9.

CESP twierdzi, że metoda kalkulacji wynagrodzenia za nadgodziny personelu śledztw kryminalnych Portugalskiej Policji Kryminalnej przewidziana w Rozporządzeniu z 13 lutego 1997 r. (nr 98/97) i potwierdzona Rozporządzeniem z 5 kwietnia 2002 r. (nr 18/2002) narusza art. 4 ust. 2

Zrewidowanej Karty, ponieważ ocena wynagrodzenia za nadgodziny oparta jest na stawce niższej od normalnej stawki godzinnej funkcjonariuszy policji, i z limitem *per diem* (...).

19.

Komitet przypomina, że zasadą tego postanowienia jest, że praca wykonywana poza normalnymi godzinami pracy wymaga wzmożonego wysiłku ze strony pracownika i musi być rekompensowana. Zatem, w charakterze reguły ogólnej, nie tylko że pracownik musi otrzymywać zapłatę za nadgodziny, ale też stawka takiej płatności musi być wyższa od stawki normalnej (*Conclusions I, Statement of interpretation of Article 4 par. 2, s. 28*).

20.

Rekompensata za nadgodziny może też być udzielona jako zastępczy czas wypoczynku, jednakże w takim przypadku art. 4 ust. 2 wymaga, by czas taki był dłuższy niż dodatkowe godziny pracy (*Conclusions XIV-2, Belgia, s. 134*).

21.

Komitet uznaje również, że mogą istnieć mieszane systemy rekompensowania nadgodzin, np. tam, gdzie pracownicy są opłacani za nadgodziny stawką normalną, ale dodatkowo otrzymują czas odpoczynku bądź gdzie przepracowany czas extra jest gromadzony.

22.

Wyjątki mogą być dopuszczone w pewnych specyficznych przypadkach, jak przypadek menedżerów ze szczególną odpowiedzialnością oraz personelu, którego działalność domaga się wyjątków. Komitet stwierdził zatem, że niektórzy wysokiej rangi urzędnicy policji nie muszą otrzymywać uzupełniającego/podwyższonego wynagrodzenia za nadgodziny, ale wyjątek ten nie może być rozciągany na wszystkie rangi oficerów policji wykonujących obowiązki zarządzania, ale nieponoszących szczególnej odpowiedzialności, niezależnie od korpusu, do którego oni należą (*CESP v. France, sk. 57/2009*).

23.

Oto dlaczego Komitet stwierdził, w sprawie *CESP v. France* (sk.57/2009, pkt 53), że ani członkowie korpusu nadzoru i egzekucji, ani członkowie korpusu dowódczego narodowej policji nie mogą być kategoryzowani jako personel, do którego wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 2 mogłyby się stosować; zatem bazowy charakter wynagrodzenia płaconego za nadgodziny dla korpusu nadzoru i egzekucji stanowi naruszenie Karty, a nie jest tak w przypadku korpusu dowódczego, ponieważ płaca za nadgodziny wynosiła 1,5 razy więcej niż według stawki normalnej.

24.

Komitet już odnotował, że pojęcie nadgodzin przekraczających normalne godziny pracy czy godziny służby może być postrzegane rozmaicie, zależnie zarówno od typu ponoszonej odpowiedzialności, jak i charakteru działalności oraz sposobu, w jaki praca jest zorganizowana, i podstawowych środków kalkulacji.

25.

Komitet odnotowuje, że wiele spośród państw-stron, które zaakceptowały art. 4 ust. 2, przyjęło programy przewidujące elastyczne godziny pracy, w których godziny pracy są kalkulowane jako przeciętna ponad danymi okresami ocennymi. Rezultatem takich programów jest to, że godziny pracy ponad przeciętną liczbę rekompensowane są w praktyce przez okresy wypoczynku w toku innych tygodni w okresie ocennym. Komitet uważał, że takie programy nie naruszają *prima facie* art. 4 ust. 2 (*Conclusions XIV-2, General introduction*).

26.

Komitet przyjmuje także pogląd, że szczególny charakter działalności policyjnej, zwłaszcza kryminalnej policji śledczej, implikuje, iż w celu zapewnienia ciągłości służby wymaganej przez Portugalskie Prawo Organiczne z 2000 r. trzeba dostosować elementy organizacji pracy oraz metody kalkulowania wynagrodzenia.

27.

To w świetle tych względów Komitet zbada z kolei wynagrodzenie w prewencji pasywnej, prewencji aktywnej oraz obowiązków pracy na zmiany.

28.

Jeśli chodzi o obowiązki prewencji pasywnej, Komitet odnotowuje, że – kiedy funkcjonariusze policji pełnią takie obowiązki – faktycznie nie wymaga się od nich pracy, lecz czekania pod telefonem. Komitet stwierdził, że pracownicy na telefon czy w gotowości, ale rzeczywiście niewykonyjący pracy, muszą być za to rekompensowani (CESP v. Portugal, sk. 37/2006, pkt 33). Skoro powstaje sytuacja, w której pracownicy mają oddać się działalności prywatnej, która uniemożliwiłaby im natychmiastowe reagowanie na żądanie pracodawcy, jedyna akceptowalna forma wynagrodzenia jest oparta na procencie zmiennym, stosownie do sumy czasu spędzonego pod telefonem. Komitet raz po raz stwierdzał, że byłoby naruszeniem Karty opłacanie pracowników pod telefonem czy w gotowości stawką niższą niż w razie rzeczywistego wezwania ich do pracy. Rozumowanie to stosuje się do wszystkich takich sytuacji w policji, niezależnie od tego, pod jaką nazwą to występuje (CESP v. France, sk. 57/2009).

29.

Gdy zajmował się tym zagadnieniem w 2007 r., Komitet uważał jednak, że płatność dla portugalskich funkcjonariuszy policji pod telefonem winna być postrzegana jako objęta zasiłkiem „na telefon”, który wchodził w skład ich podstawowej płacy, a więc że sytuacja nie była niezgodna z art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty (CESP v. Portugal, sk. 37/2006, pkt 33). Żaden z dowodów, jakimi dysponuje, nie prowadzi go do odstępowania od tego stanowiska w niniejszej sprawie.

30.

Jeśli chodzi o obowiązki prewencji aktywnej, które powstają, gdy funkcjonariusze policji w ramach obowiązków prewencji pasywnej muszą faktycznie pracować, Komitet odnotowuje, że zgodnie z samymi precyzyjnymi kalkulacjami przedstawionymi przez CESP, a niekwestionowanymi przez rząd, wynagrodzenie za ten typ obowiązków jest zawsze niższe niż

bazowe godzinne stawki wynagrodzenia, 2,79 euro do 7,70 euro za godzinę, zależnie od czasu wykonywania pracy oraz stopnia oficera. Komitet rozważał jednak, czy zadania te winny być postrzegane jako wynagradzane podobnie do obowiązków prewencji pasywnej, zasiłkiem włączonym do podstawowej płacy oficera. Nie sądzi on, by taka interpretacja miała być wyłączana, ale też nie sądzi, by było to niemożliwym do przyjęcia, jako że prawo nie określa żadnego precyzyjnego limitu, a zatem może wchodzić w grę nieomal nieograniczone rozciąganie godzin pracy. W konsekwencji Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty.

31

Jeśli chodzi o stan gotowości, w odróżnieniu od zadań prewencji, trudno sobie wyobrazić, jak płaca za takie zadania mogłaby być włączona do płacy podstawowej. Dostarczone przez CESP dokumenty, których nie kwestionował rząd, wykazują, że ekstra dodatek płacowy był przyznawany za każdy dzień pracy (170-24 godz., zależnie od tego, czy dany dzień był w ciągu tygodnia, czy też na koniec tygodnia), sprowadzając się do stawki godzinnej, która była niewiele wyższa bądź nieco nawet niższa od podstawowej stawki godzinnej, między 2 euro a 2,50 euro, zależnie od czasu wykonywania pracy i stopnia oficera. Komitet stwierdza zatem, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 2, nawet bez brania pod uwagę pułapu płatności za nadgodziny, który CESP opisuje, a którego istnienia rząd nie neguje (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- większością głosów 13:1, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Zrewidowanej Karty, na tej podstawie, że oficerowie policji w prewencji aktywnej i stanie gotowości nie otrzymywali wymaganego podwyższonego wynagrodzenia ani nawet wynagrodzenia ekwiwalentnego z ich bazową stawką godzinną (...).

4.9. GENOP-DEI and ADEDY v. Greece sk. nr 65/2011 0 – dec. z 23 maja 2012 r.

6.

GENOP-DEI i ADEDY twierdzą, że sytuacja w Grecji nie jest zgodna z art. 4 ust. 4 Karty z 1961 r. (...), zrównując pierwsze 12 miesięcy zatrudnienia w umowie na czas nieokreślony z okresem próby, uznaje zwolnienie bez wypowiedzenia albo rekompensaty w tym okresie, co jest bezpośrednim naruszeniem art. 4 ust. 4 (...).

16.

Komitet stwierdził jednak we Wprowadzeniu ogólnym do *Conclusions XIX-2* (2009) w sprawie reperkusji kryzysu gospodarczego dla praw społecznych, że – chociaż „wzrastający poziom bezrobocia stanowi wyzwanie dla systemów zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, ponieważ liczba beneficjentów wzrasta, podczas gdy składki z podatków i ubezpieczeń społecznych spadają” – przystępując do Karty z 1961 r., strony „zaakceptowały dążenie wszystkimi właściwymi środkami do osiągnięcia warunków, w których *inter alia* prawo do zdrowia, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pomocy socjalnej i medycznej oraz prawo do korzystania ze służb dobrobytu społecznego mogą być efektywnie urzeczywistniane”. Co za tym idzie, doszedł on do wniosku, że „kryzys gospodarczy nie powinien mieć za konsekwencję redukcji ochrony praw uznanych przez Kartę. Rządy są bowiem zobowiązane do podejmowania wszystkich koniecznych kroków dla zapewnienia, by prawa z Karty były efektywnie gwarantowane w okresie czasu, kiedy beneficjenci najbardziej pomocy potrzebują”.

17.

Komitet uważa, że to, co stosuje się do prawa do zdrowia i ochrony socjalnej – powinno stosować się na równi do prawa pracy oraz że – chociaż może okazać się rozsądnym w kryzysie przyspieszanie zmian w bieżącym ustawodawstwie i praktyce w tym czy innym obszarze dla ograni-

czenia pewnych wydatków publicznych czy uelastycznienia przeszkód dla biznesu – zmiany takie nie powinny nadmiernie destabilizować sytuacji osób, które korzystają z praw wpisanych w Kartę.

18.

Komitet uważa, że większa elastyczność zatrudnienia dla zwalczania bezrobocia oraz troska pracodawców o personel nie powinny owocować pozbawianiem szerokich kategorii pracowników, „zwłaszcza tych, którzy nie mają stabilnego długoterminowego zatrudnienia, ich praw fundamentalnych w dziedzinie prawa pracy, chroniąc ich przed arbitralnymi decyzjami ich pracodawców bądź przed fluktuacjami ekonomicznymi”. Ustanowienie i utrzymywanie takich praw w wyżej cytowanych dwu dziedzinach jest właśnie jednym z celów Karty. Ponadto eliminacja takich gwarancji zmuszałaby pracowników nie tylko do brania na swoje barki zbyt dużego udziału konsekwencji kryzysu, ale też akceptowania pro-cyklicznych skutków pogarszających kryzys i wzmagających obciążenie systemów dobrobytu, zwłaszcza systemu pomocy społecznej, chyba że jednocześnie wstrzymałoby się wypełnianie zobowiązań z Karty w obszarze ochrony socjalnej.

19.

Zasady ogólne zarysowane przez Komitet w tej sekcji będą brane pod uwagę przy ocenie dokonywanej przez Komitet w części dotyczącej rzekomego naruszenia artykułów Karty z 1961 r. (...).

25.

Komitet przy kilku okazjach potwierdzał następujące zasady:

- i/ prawo do rozsądnego okresu wypowiedzenia stosunku pracy stosuje się do wszystkich kategorii pracowników, niezależnie od ich statusu/stopnia, włączając tych zatrudnionych na niestandardowej podstawie. Stosuje się również w okresie stażu. Prawo krajowe musi być wystarczająco szerokie, by zapewniać, iż żadnego pracownika nie zostawi się bez ochrony;
- ii/ Komitet nie określił *in abstracto* koncepcji „rozsądnego” wypowiedzenia ani nie orzekł w sprawie funkcji okresu wypowiedzenia czy rekompensaty. Ocenia on sytuacje na podstawie od sprawy do sprawy. Głównym kryterium jest długość służby. Doszedł on do

wniosku np., że nie jest zgodne z Kartą mniej niż miesięczne wypowiedzenie po roku służby;

iii/ głównym celem udzielania rozsądnego wypowiedzenia jest umożliwienie danej osobie pewnego czasu na rozejrzenie się za pracą, zanim jej obecne zatrudnienie dobiegnie końca, tj. gdy otrzymuje ona jeszcze wynagrodzenie. Po tym względem otrzymywanie wynagrodzenia zamiast wypowiedzenia daje się zaakceptować, pod warunkiem, że płacona suma jest ekwiwalentna do tej, którą pracownik zarabiałby w odpowiednim okresie czasu.

iv/ jedynym akceptowalnym usprawiedliwieniem zwolnienia natychmiastowego jest poważne naruszenie obowiązków.

26.

Jak dotąd nie żądano od Komitetu orzeczenia specjalnego w sprawie koncepcji probacyjnego czy próbnego stażu pracy, czasu, jaki taki okres ma trwać, z uwagi zwłaszcza na wymagane kwalifikacje dla zajmowanego stanowiska, czy okoliczności, w których rozciągnięcie takiego okresu można uznać za dające się zaakceptować. Można jednak stwierdzić, że – chociaż prawowitym jest stosowanie takich koncepcji dla sprawdzenia kwalifikacji pracowników, a bardziej ogólnie możliwości sprostania przez nich wymaganiom zajmowanego przez nich stanowiska, koncepcja nie może być tak szeroko interpretowana, a okres, jaki to zajmuje, nie powinien być tak długi, by gwarancje dotyczące wypowiedzenia i specjalnej rekompensaty okazały się nieefektywne.

27.

W niniejszej sprawie jednak dz. 17 ust. 5 Ustawy nr 3899 z 17 grudnia 2010 r. nie zawiera żadnego postanowienia w sprawie okresu wypowiedzenia czy specjalnej rekompensaty w przypadkach, w których umowa o pracę, która na podstawie tego prawa jest kwalifikowana jako „stała”, podlega zakończeniu podczas okresu probacyjnego ustalonego przez to samo prawo na 1 rok.

28.

Bez względu więc na kwalifikację nadawaną danej umowie Komitet dochodzi do wniosku, że dz. 17 ust. 5 Ustawy nr 3899 z 17 grudnia 2010 r. stanowi naruszenie art. 4 ust. 4 Karty z 1961 r. (...).

Konkluzja

41.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

– jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 4 Karty z 1961 r. (...).

4.10. CESP v. France sk. nr 68/2011 – dec. z 23 października 2012 r.

8.

Organizacja skarżąca domaga się od Komitetu stwierdzenia, że Dekret nr 2000-194 z 3 marca 2000 r., ze zmianą przez dekret nr 2009-340 z 15 kwietnia 2008 r., Rozporządzenie Ogólne dotyczące zatrudnienia w policji narodowej z 6 czerwca 2006 r., ze zmianą w zarządzeniu ministra NOR IOCC0804409A z 15 kwietnia 2008 r., oraz Instrukcja NOR INTCO 800092C z 17 kwietnia 2008 r. naruszają art. 4 ust. 2 Karty (...).

30.

Komitet przypomina również, że:

a/ fakt, że skarga dotyczy zarzutu już badanego w kontekście wcześniejszej skargi, nie jest sam w sobie powodem dla stwierdzenia niedopuszczalności;

b/ przedłożenie nowego dowodu przy badaniu skargi może skłonić Komitet do ponownej oceny sytuacji już badanej w kontekście wcześniejszej skargi i – gdzie to właściwe – podjęcia decyzji, które mogą się różnić od wniosków poprzednio przyjętych.

31.

Komitet uważa, że w niniejszej sprawie badanie okoliczności dotyczących dopuszczalności skargi wyjaśnił nowy dowód należący do kwestii merytorycznych podnoszonych w kontekście wcześniejszych skarg związanych z tym samym przedmiotem. Dowód ten dotyczy bonusu dowódczego dla wyższych oficerów policji, jego podwyższenia i rzeczywistych okoliczności wypłaty tego bonusu odnośnym oficerom (...).

72.

Komitet przypomina, że niniejsza skarga – podobnie jak skarga nr 57/2009, CESP v. France – dotyczy wyższych oficerów policji objętych systemem nadgodzin opisanym w art. 4 Dekretu nr 2000-815 z 25 sierpnia 2000 r.

73.

Komitet uważa, że informacja dostarczona przez CESP w kontekście niniejszej skargi i odpowiedź rządu na nią wymagają nowej oceny systemu opłacania nadgodzin dla wyższych oficerów policji w kwestii badania, czy w praktyce system ten odpowiada wymogom art. 4 ust. 2.

74.

Komitet uważa, że ta nowa ocena sytuacji nie wynika ze złej interpretacji krajowych przepisów prawnych, lecz oparta jest na dostarczeniu nowej informacji przez organizację skarżącą dotyczącej płatności bonusu dowódczego. Faktycznie, dla spełnienia wymogów art. 4 ust. 2 Karty, ww. system nie powinien być rozważany bez wzięcia właściwie pod uwagę sumy wzrostu w bonusie dowódczym.

75.

Komitet potwierdza – jak uczynił to w decyzji merytorycznej w skardze nr 57/2009, CESP v. France – że obowiązujące normy, które opierały rekompensatę za nadgodziny wyższych oficerów policji na szczególnym systemie skupiającym się na specyficznym bonusie, co do zasady nie mogą być uważane za naruszenie art. 4 ust. 2.

76.

W związku z tym Komitet uznaje za istotne podkreślić, że nie jest celem bonusu samego w sobie rekompensowanie nadgodzin; to tylko suma ekstra dodawana do bonusu od 2008 r. w formie wzrostu, który ma rekompensować nadgodziny przepracowane przez wyższych oficerów policji (...).

79.

Innymi słowy, wzrost w bonusie dowódczym o 68,03 euro miesięcznie wystarcza jedynie do zrekompensowania ok. 4 nadgodzin miesięcznie (...).

82.

Komitet nie uważa za konieczne decydować w niniejszej skardze, jaki powinien być minimalny wzrost zapłaty za nadgodziny, ponieważ zależy to od szczególnego kontekstu i okoliczności.

83.

W niniejszej sprawie odnotowuje on w każdym razie, że odnośni wyżsi oficerowie policji nie otrzymują żadnego wzrostu swojej standardowej płacy za żadne ekstra godziny przepracowane ponad miesięczny wymiar godzin (...).

85.

Komitet uważa, że – ponieważ rozwiązania typu kompensacyjnego czasu wolnego zapewniają li tylko, że wyżsi oficerowie policji pracujący w nadgodzinach przy wykonywaniu niektórych obowiązków mogą domagać się jedynie równego czy ekwiwalentnego okresu wypoczynku – nie są one zgodne z art. 4 ust. 2 Karty.

86.

W związku z tym Komitet wskazywał, że:

- „nie tylko że pracownik otrzymuje zapłatę za nadgodziny, ale też stawka takiej zapłaty musi być wyższa od stawki normalnej” (*Conclusions I, Statement of interpretation of Article 4 par. 2*, s. 28);
- „celem art. 4 ust. 2 jest zapewnienie, by dodatkowe obowiązki pracowników w nadgodzinach były opłacane. Na podstawie tego postanowienia zapłata taka musi przybierać formę podwyższonej stawki wynagrodzenia. Komitet uznaje jednak wynagrodzenie w formie czasu wolnego, pod warunkiem, że cel tego postanowienia jest spełniony. Oznacza to, w szczególności, że tam, gdzie wynagrodzenie za nadgodziny w całości jest udzielane w formie czasu wolnego, art. 4 ust. 2 wymaga, by czas taki był dłuższy niż dodatkowe przepracowane godziny pracy” (*Conclusions XIV-2, Belgia*, s. 134).
- „zasadą tego postanowienia jest, że praca wykonywana poza normalnymi godzinami pracy wymaga podwyższonego wysiłku ze strony pracownika, który powinien być zatem opłacany stawką wyższą od

stawki normalnej. Komitet dopuszcza dodatkowy czas wolny zamiast wzrostu wynagrodzenia" (*Conclusions XIV-2, Statement of interpretation of Article 4 par. 2, s. 35*).

87.

Z uwagi na powyższe Komitet dochodzi do wniosku, że:

- a/ wzrost w bonusie dowódczym w następstwie wycofania w kwietniu 2008 r. płatności za nadgodziny, jaką wyżsi oficerowie policji otrzymywali przed wprowadzeniem obecnych uregulowań – uregulowań, które mogły w zasadzie rekompensować to wycofanie – a które zostały wprowadzone Dekretem nr 2000-194 z 3 marca 2000 r., ze zmianą w Dekrecie nr 2008-340 z 15 kwietnia 2008 r., ogólnymi regulacjami dotyczącymi zatrudnienia w policji narodowej z 6 czerwca 2006 r., ze zmianą w zarządzeniu ministerialnym NOR IOC-CO804409A z 15 kwietnia 2008 r. oraz Instrukcją NOR INTCO800092C z 17 kwietnia 2008 r. – nie był zgodny z art. 4 ust. 2 Karty;
- b/ rozwiązania w postaci dodatkowego czasu wolnego za nadgodziny przepracowane przez wyższych oficerów policji przewidziane Zarządzeniem z 6 czerwca 2006 r. o ogólnych uregulowaniach rządzących zatrudnieniem w policji narodowej oraz Dekret nr 2008-340 z 15 kwietnia 2008 r., zmieniający art. 1 Dekretu nr 2000-194 z 3 marca 2000 r. w sprawie warunków opłacania za nadgodziny operacyjnych członków policji narodowej – nie są zgodne z art. 4 ust. 2 Karty.

88.

W konsekwencji Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku:
– że doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 Karty.

4.11. CSEE v. Greece sk. 111/2014 – dec. z 23 marca 2017 r.

185.

Komitet odnotowuje, że naruszenie art. 4 ust. 1 Karty z 1961 r. zarzucane jest w wyniku szeregu legislacyjnych środków dostosowawczych, w szczególności następujących praw:

- Ustawy nr 4024/2011 (dz. 31 par. 1-9, oraz dz. 37 par. 1, 5 i 6);
 - Aktu Rady Ministrów nr 6/2012 (dz. 1 par. 1-3; dz.2 par. 2, 3 i 5; dz. 5 par. 1-2);
 - Ustawy nr 4093/2012 (dz. IA par. CI subpar. 12; dz. IA par. IA subpar. 10 a i b, subpar. 11 pkt 1-4 oraz subpar. 14, pkt 1-3);
- Ustawy nr 4254/2014 (dz. IA subpar. IA 7, pkt 1).

186.

Zbadawszy argumenty przytaczane przez strony, Komitet uważa, że wchodzi w grę dwie kwestie, które postanawia zbadać odrębnie: po pierwsze, kwestia słusznego wynagrodzenia; a po drugie, kwestia dyskryminacji ze względu na wiek.

187.

Komitet przypomina, że by być uważane za sprawiedliwe w rozumieniu art. 4 ust. 1, minimalne czy najniższe wynagrodzenie bądź płaca na rynku pracy nie może spadać poniżej 60% przeciętnej płacy netto. Ocena oparta jest na sumach netto, tj. po odprowadzeniu podatków i składek zabezpieczenia społecznego. Tam, gdzie dane netto trudno ustalić, do odnośnych państw-stron należy przeprowadzenie stosownych badań bądź dostarczenie danych szacunkowych.

188.

Przeciętna płaca krajowa netto pełnoetatowego pracownika kalkulowana jest z odwołaniem się do rynku pracy jako całości, bądź – w przypadkach, gdzie nie jest to możliwe – do sektora reprezentatywnego, takiego jak przemysł produkcyjny. Gdy istnieje ustawowa krajowa płaca minimalna, jej

wartość netto wykorzystywana jest jako podstawa porównania z płacą przeciętną netto. Należy mieć na względzie najniższą płacę określoną układem zbiorowym bądź rzeczywiście płaconą płacę najniższą.

189.

Komitet odnotowuje, że zbadał *follow-up* po decyzji w sprawie GENOPDEI and ADEDY pko Grecji (sk. 66/2011) w Findings 2015, w których doszedł do wniosku, że sytuacja nie jest jeszcze zgodna z Kartą (Findings 2015, Grecja, styczeń 2016).

190.

Chociaż ani skarżąca, ani rząd nie dostarczyli informacji co do przeciętnej wartości netto i płac minimalnych, dostarczone dane wystarczająco umożliwiają Komitetowi dojść do wniosku, iż ustawowa płaca minimalna i *a fortiori* zredukowana płaca minimalna dla pracowników poniżej 25 lat życia, określone Aktem Rady Ministrów nr 6/2012 oraz Ustawą nr 4093/2012, są wystarczająco niesprawiedliwe w rozumieniu art. 4 ust. 1 Karty z 1961 r.

191.

Komitet w tym względzie odnotowuje, że płaca minimalna z bonusami odpowiada ok. 46% płacy przeciętnej, a zredukowana płaca minimalna pracowników poniżej 25 lat ok. 41% płacy przeciętnej, co mieści się znacznie poniżej granic ustalonych przez Komitet.

192.

Komitet odnotowuje nadto, że zredukowany wzrost dojrzałości pracowników poniżej 25 lat, którzy przez dłuższy czas pozostawali bezrobotnymi stosownie do dz. IA subpar. IA.7. Ustawy nr 4254/2014, zawiera w sobie element dyskryminacyjny i dodatkowo utrudnia sytuację tej grupy pracowników.

193.

W konsekwencji Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 Karty z 1961 r., ponieważ nie jest gwarantowane sprawiedliwe wynagrodzenie.

194.

Tak jak w decyzji w sprawie GENOP-DEI and ADEDY v. Greece (sk. 66/2011, pkt 66), Komitet uważa, że argumenty skarżącej sprowadzają się do twierdzenia o naruszeniu art. 4 ust. 1, odczytywanego w świetle preambuły do Karty z 1961 r., która co do dyskryminacji głosi: „Zważywszy, że korzystanie z praw socjalnych winno być zapewniane bez dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne (...)”.

195.

Komitet odnotowuje, że badał *follow-up* po ww. decyzji w Ustaleniach z 2015 r., w których doszedł do wniosku, że sytuacja nadal nie jest zgodna z Kartą (Findings 2015, Grecja, styczeń 2016).

196.

Komitet odnotowuje, że sytuacja co do płacy minimalnej dla pracowników poniżej 25. roku życia się nie zmieniła, a zatem powtarza, że zakres redukcji płacy minimalnej oraz sposób, w jaki jest on stosowany do wszystkich pracowników poniżej 25 lat, jest dysproporcjonalny, nawet biorąc pod uwagę szczególne okoliczności ekonomiczne.

197.

Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 1, w świetle klauzuli dyskryminacyjnej z preambuły Karty z 1961 r., ponieważ redukcja płacy minimalnej pracowników poniżej 25 lat jest nadmierna i stanowi dyskryminację ze względu na wiek (...).

199.

Komitet przypomina, że na podstawie art. 4 ust. 4 prawo do rozsądnego zawiadomienia o zakończeniu zatrudnienia stosuje się do wszystkich kategorii pracowników niezależnie od ich statusu, w tym do tych w zatrudnieniu niestandardowym, takich jak w zatrudnieniu na czas określony, czasowym, niepełnoetatowym, przerywanym, sezonowym czy uzupełniającym. Znajduje ono zastosowanie do pracowników cywilnych i personelu kontraktowego w służbie cywilnej, do rękodzielnictwa oraz do wszel-

kich sektorów aktywności. Stosuje się również podczas stażu i przy okazji wcześniejszego zakończenia kontraktów na czas określony. Prawo krajowe musi mieć zakres wystarczająco szeroki, by zapewniać, że nikt z pracowników nie pozostaje poza ochroną.

200.

Gdy decyzja o zakończeniu zatrudnienia na podstawie innej niż dyscyplinarna podlega stosowaniu pewnych procedur, okres wypowiedzenia powinien się zaczynać dopiero po podjęciu decyzji. Okres wypowiedzenia dla pracowników niepełnoetatowych kalkulowany jest na podstawie długości służby, a nie efektywnego tygodniowego czasu pracy. Pracownikom, którzy mają kolejne kontrakty na czas określony, kalkuluje się go na podstawie długości służby według wszystkich kolejnych kontraktów. Wszelka redukcja układem zbiorowym prawnego okresu wypowiedzenia dopuszczalna jest jedynie tak dalece, dopóki zachowany jest rozsądny okres wypowiedzenia. Okres wypowiedzenia stosowany w okresie stażu może być krótszy, pod warunkiem, że pozostaje on rozsądny w relacji z dopuszczalnym maksymalnym okresem stażu (*Conclusions 2014*, Estonia).

201.

Komitet odwołuje się do decyzji GENOP-DEI and ADEDY v. Greece (sk. 66/2011), w której stwierdził, że dz. 17 par. 5 Ustawy nr 3899 z 17 grudnia 2010 r. nie zawiera przepisów dotyczących okresów wypowiedzenia ani odprawy tam, gdzie kontrakt zatrudnienia, który kwalifikuje jako „stały” na podstawie rzeczzonego prawa, podlega zakończeniu w czasie okresu stażu, ustalonego przez to samo prawo na 1 rok. Komitet dochodzi do wniosku, że brak przepisu dotyczącego okresu wypowiedzenia i odprawy w okresie jednorocznego stażu stanowi naruszenie art. 4 ust. 4 Karty z 1961 r.

202.

Komitet odwołuje się ponadto do swojego badania *follow-up* po ww. decyzji dotyczącego art. 4 ust. 4 Karty z 1961 r. w Ustaleniach z 2015 r., w których doszedł do wniosku, że sytuacja nie jest jeszcze zgodna z Kartą (*Findings 2015*, Grecja).

203.

Z twierdzeń skarżącej wynika, że sytuacja w zakresie dz. 17 par. 5 Ustawy nr 3899 z 17 grudnia 2010 r. się nie zmieniła – i tego nie kwestionuje rząd – Komitet zatem stwierdza, że doszło do naruszenia art. 4 ust. 4 Karty z 1961 r.

204.

Jeśli chodzi o maksymalny okres wypowiedzenia przewidziany w dz. IA par. IA subpar. 12 Ustawy nr 4093/2012, Komitet poprzednio uważał, że maksymalny okres wypowiedzenia 4 miesiące dla pracowników mających 10 lub więcej lat służby z 50% zwyczajną odprawą odpowiadającą 6-miesięcznemu maksymalnemu wynagrodzeniu pracowników mających 16 lub więcej lat służby daje się pogodzić z art. 4 ust. 4 Karty z 1961 r.

(*Conclusions XX-3*, 2014, Grecja). Na podstawie informacji, jakimi dysponuje, Komitet nie widzi powodu dla zmiany tej oceny.

5.

Art. 5 EKS

**Prawo do
organizowania się**

W celu zapewnienia lub popierania swobody pracowników i pracodawców tworzenia lokalnych, krajowych lub międzynarodowych organizacji w celu ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych oraz wstępowania do tych organizacji, umawiające się strony zobowiązują się, że ustawodawstwo krajowe nie będzie jej naruszać ani też nie będzie stosowane w sposób, który naruszałby tę swobodę. Zakres, w jakim gwarancje przewidziane w niniejszym artykule będą miały zastosowanie do policji, zostanie określony przez ustawodawstwo krajowe. Zasada dotycząca stosowania tych gwarancji do członków sił zbrojnych i zakres, w jakim będą one miały zastosowanie do tej grupy osób, zostaną również określone przez ustawodawstwo krajowe.

6.

Art. 6 EKS

**Prawo do rokowań
zbiorowych**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych umawiające się strony zobowiązują się:

- 1/ popierać wspólne konsultacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami;
 - 2/ popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji pomiędzy pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia;
 - 3/ popierać ustanowienie i wykorzystywanie właściwych mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygnięcia sporów zbiorowych;
- oraz uznają:
- 4/ prawo pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogłyby wynikać z wcześniej zawartych układów zbiorowych pracy.

6.1. EFEPS v. France sk. nr 2/1999 – dec. z 4 grudnia 2000 r.

8.

EUROFEDOP twierdzi, że Francja nie przestrzega art. 5 i 6 Europejskiej Karty Socjalnej i Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej, ponieważ członkowie sił zbrojnych nie korzystają z prawa do organizowania się, z czego wynika, że nie ma żadnego prawa do rokowań zbiorowych (...).

25.

Tytułem wstępu, Komitet zauważa, że – wedle obecnego stanu sprawy – nie podlega sporowi to, że – jeśli chodzi o personel cywilny w sektorze

obrony – sytuacja we Francji daje się pogodzić z art. 5 i 6 Zrewidowanej Karty. Przyjmując do wiadomości twierdzenia EUROFEDOP i ETUC co do rozgraniczenia koncepcji „członkowie sił zbrojnych” w art. 5 Zrewidowanej Karty, Komitet zauważa, że w niniejszym postępowaniu nie poczyniono żadnych konkretnych stwierdzeń ani nie przedstawiono żadnych dowodów co do jakiegokolwiek konkretnej grupy czy kategorii pracowników, którzy – zdaniem skarżącej lub ETUC – powinni być postrzegani jako niewchodzący w zakres klauzuli wyjątkowej z art. 5. Nie ma więc żadnych podstaw, by Komitet wypracowywał ten punkt w niniejszej sprawie.

26.

Wchodzący w grę w niniejszej sprawie punkt zarzutów dotyczy, w pierwszym rzędzie, konstrukcji klauzuli wyjątkowej w ostatnim zdaniu art. 5, jeśli chodzi o personel wojskowy. Komitet przypomina, że – zgodnie z tym postanowieniem – „zasada rządząca stosowaniem do członków sił zbrojnych” gwarancji ustalonych w art. 5 i zakres, w jakim powinny się one stosować do osób z tej kategorii, powinny być określone ustawami i rozporządzeniami krajowymi”.

27.

Komitet zauważa, że organizacja skarżąca, z jednej strony, twierdzi, że doszło do naruszenia art. 5 i 6 Zrewidowanej Karty, ponieważ personel wojskowy zatrudniony w siłach zbrojnych Francji – i w innych państwach, przeciwko którym skargi wniesiono – nie korzysta z prawa do organizowania się i rokowań zbiorowych, podczas gdy, z drugiej strony, skarżąca utrzymuje, że zmiana art. 5 i 6 jest pożądana w celu zabezpieczenia gwarancji praw tej kategorii personelu oraz że wiodąca do tego reforma winna być zainicjowana przez Radę Europy i zainteresowane rządy.

28.

Komitet stale stwierdzał, że ze sformułowania zdania trzeciego art. 5 Europejskiej Karty Socjalnej z 1961 r. wynika, że państwa mogą „ograniczyć w jakiś sposób, a nawet znieść całkowicie wolność organizowania się sił zbrojnych” (*Conclusions I*, s. 31). Komitet zauważa, że odnośny przepis został włączony bez zmian do Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej z 1996 r.

29.

Komitet uważa, że EUROFEDOP ani ETUC nie wysunęły żadnego argumentu o charakterze dającym podstawy do zmiany w interpretacji art. 5. Komitet podkreśla, że ustalona interpretacja art. 5 jest oparta na sformułowaniu tego postanowienia. Co do twierdzenia EUROFEDOP, że interpretacja ta powinna być zmieniona, ponieważ zadania przypisywane obecnie siłom zbrojnym obejmują budowę pokoju i operacje humanitarne i są oparte na współdziałaniu państw europejskich, Komitet wskazuje, że współdziałanie między siłami zbrojnymi umawiających się stron Karty albo niektórych spośród nich w żaden sposób nie jest zjawiskiem nowym.

30.

Po drugie, Komitet przyjmuje do wiadomości twierdzenie EUROFEDOIP, że podstawowe prawo do rokowań zbiorowych jest szanowane tylko wówczas, jeśli rokowania mogą być prowadzone przez związki zawodowe jako dzierżycieli tego prawa, oraz twierdzenie ETUC, że w art. 6 nie ma ograniczeń *ratione personae* oraz że w konsekwencji prawo do rokowań zbiorowych musi w jakiś sposób być zagwarantowane wszystkim pracownikom, w tym członkom sił zbrojnych.

31.

Uznając, że postanowienia w art. 6 Zrewidowanej Karty mogą być postrzegane jako mające zastosowanie do pracowników wykluczonych z zakresu art. 5, Komitet uważa, że są to zagadnienia, które w kontekście skargi zbiorowej nie mogą być oceniane abstrakcyjnie. Zagadnienia, jakie może stwarzać relacja między art. 5 a art. 6, mogą rodzić potrzebę ich badania na konkretnej podstawie *case-by-case*.

32.

W niniejszej sprawie rząd francuski twierdzi, że zabezpieczył na kilku poziomach mechanizm konsultacji, który zapewnia autentyczny dialog między zarządzaniem a pracą i który – zdaniem rządu – przestrzega, a nawet wykracza ponad postanowienia Zrewidowanej Karty. EUROFEDOP i ETUC, z drugiej strony, twierdzą, że odnośny system nie jest skuteczny ani wystarczający. Komitet czuje się jednak w obowiązku zauwa-

żyć, że twierdzenia organizacji co do tego punktu nie zostały sprecyzowane ani dopracowane i nie ma on w ręku dowodów w niniejszej sprawie na uzasadnienie tych twierdzeń. Z uwagi na to, nie przesądzając jakiejś późniejszej oceny tych zagadnień dotyczących relacji między art. 5 a art. 6 Zrewidowanej Karty, Komitet w kontekście niniejszej skargi nie znajduje podstaw dla stwierdzenia, iż doszło do naruszenia art. 6.

33.

Wreszcie co do tezy EUROFEDOP, że art. 5 i art. 6 powinny być zmienione, Komitet jest zobowiązany zauważyć, że jest to sprawa spoza zakresu jego kompetencji w niniejszym kontekście. Rolą Komitetu, określoną w Protokole z 1995 r. przewidującym system skarg zbiorowych, jest wyłącznie ocena, czy dana umawiająca się strona „zapewniła wystarczające stosowanie postanowienia Karty powołanego w skardze” (art. 8 Protokołu). Zważywszy na to, Komitet uważa, że byłoby niewłaściwym w niniejszym kontekście wypowiadać się o wniosku EUROFEDOP, podobnie jak o propozycji ETUC co do podjęcia studium rzeczonych przepisów wespół z MOP.

34.

Na powyższych podstawach Komitet uznał, co następuje:

Konkluzja

Zarzut złożony przez EUROFEDOP przeciwko Francji podlega odrzuceniu.

6.2. EFEPS v. Greece sk. nr 3/1999 – dec. o dopuszczalności z 13 października 1999 r.

(...) Komitet zauważa, że Grecja nie związała się art. 5 i 6 Karty.
Z tych powodów Komitet (...) uznaje skargę za niedopuszczalną.

6.3. EFEPS v. Italy sk. nr 4/1999 – dec. z 4 grudnia 2000 r.

8

EUROFEDOP twierdzi, że Włochy nie przestrzegają art. 5 i 6 Europejskiej Karty Socjalnej i Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej, ponieważ członkowie sił zbrojnych nie korzystają z prawa do organizowania się i – jak wynika – nie ma tam też prawa do rokowań zbiorowych (...).

24-33.

Identycznie jak pkt 25-34 i **Konkluzja** skargi nr 2 (EFEPS v. France).

6.4. EFEPS v. Portugal sk. nr 5/1999 – dec. z 4 grudnia 2000 r.

Por. 8. oraz 23-31 i **Konkluzja** skargi nr 2/1999 (EFEPS v. France).

6.5. ECPTU v. Portugal sk. nr 11/2000 – dec. z 21 maja 2002 r.

7.

ECPTU domaga się od Komitetu orzeczenia, że Portugalia narusza art. 5 i art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Socjalnej, jako że Ustawa nr 6/90 z 20 lutego 1990 r. ustalająca zasady korzystania z praw przez personel Policji Bezpieczeństwa Publicznego (PSP) przyznaje mu li tylko prawo do zrzeszania się, a nie prawo do organizowania się i rokowań zbiorowych oraz że w praktyce władze portugalskie nie pozwalają stowarzyszeniom właściwie korzystać z kilku prerogatyw przyznanych im Ustawą (...).

24.

Komitet zauważa, że PSP – mimo swej hierarchii wojskowej – stanowi cywilną siłę policyjną złożoną z oficerów cywilnych.

25.

Komitet przypomina, że art. 5 pozwala państwom na ograniczanie, ale nie na zupełne zanegowanie prawa oficerów policji do organizowania się.

26.

Wynika stąd, po pierwsze, że personel policji musi być zdolny do tworzenia bądź przystępowania do autentycznych organizacji dla ochrony swych materialnych i moralnych interesów, a po drugie, że organizacje takie muszą być zdolne do korzystania z większości prerogatyw związku zawodowego.

27.

Komitet uważa, że – oceniając przestrzeganie Karty w związku z traktowaniem personelu PSP – nie ma potrzeby porównywania ich traktowania z traktowaniem personelu policji sądowej, jak tego się domaga skarżąca. Gdyby personelowi policji nadać podstawowe gwarancje dotyczące i/ ustanawiania ich zrzeszeń zawodowych; ii/ prerogatyw związku zawodowego, z których te stowarzyszenia mogłyby korzystać; oraz iii/ ochrony ich przedstawicieli, nic nie stałoby już na przeszkodzie umawiającym się stronom Karty dla wprowadzania rozróżnień stosownie do odmiennych kategorii personelu policyjnego oraz od przyznawania mniej lub bardziej korzystnego traktowania dla tych odmiennych kategorii.

28

Komitet uważa, że prawo do ustanawiania związków zawodowych może być efektywnie urzeczywistniane tylko wówczas, jeśli samo stworzenie, przystąpienie do istniejącego zrzeszenia, jego hipotetyczna afiliacja do innej organizacji i jego organizacja wewnętrzna oraz operowanie wewnętrzną chronione są właściwymi gwarancjami.

29.

Komitet wskazuje, że art. 5 Karty wymaga „braku w systemie prawnym każdego Umawiającego się Państwa jakiegokolwiek ustawodawstwa czy rozporządzenia bądź jakiegokolwiek praktyki administracyjnej godzących w wolność pracodawców lub pracowników do tworzenia bądź przystępowania do ich odpowiednich organizacji” (*Conclusions I*, s. 31).

30.

Komitet wskazuje również, że „zasada przymusowej rejestracji związków zawodowych da się pogodzić z art. 5, pod warunkiem, że zainteresowane osoby mają adekwatną ochronę administracyjną i sądową przed nadużyciami władzy w zakresie odmowy rejestracji związku zawodowego” (*Conclusions II*, s. 184).

31.

Te dwie normy stanowią warunek *sine qua non* wolności zrzeszania się i stosują się do wszystkich pracowników, w tym do personelu policji.

32.

Komitet zauważa, że art. 3 ust. 1 Dekretu z mocą ustawy z 1990 r. nakłada jeden tylko warunek na tworzenie organizacji zawodowej personelu PSP: rejestracja statutów organizacji, wymieniających tożsamość jej oficerów, w Sekretariacie Generalnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i w Dowództwie PSP, w ciągu 15 dni.

33.

Komitet zauważa nadto, że art. 3 ust. 3 Dekretu z mocą ustawy z 1990 r. upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych, jeżeli ma on wątpliwości co do zgodności z Ustawą danego zrzeszenia, zażądać od Władz Ścigania rejonu, w którym zrzeszenie ma swój adres statutowy, w ciągu 8 dni od rejestracji, podjęcia kroków wiodących do rozwiązania zrzeszenia.

34.

Komitet uważa, że postępowanie wszczynane przez Ministra Spraw Wewnętrznych, będąc w swym charakterze sądowym, a zatem kontrydaktoryjnym, zapewnia właściwą ochronę przed arbitralną odmową rejestracji.

35.

Komitet przypomina, że art. 5 Karty dopuszcza, by ustawodawstwo krajowe wymagało, by zawodowe zrzeszenie policji składało się wyłącznie z członków sił policji.

36.

W tej szczególnej sprawie zauważa on, że personel PSP nie może przystępować do związków zawodowych, ale ma tytuł do przystępowania do jakichkolwiek zrzeszeń zawodowych PSP.

37.

Komitet przypomina, że art. 5 Karty dopuszcza, by ustawodawstwo krajowe wymagało, by stowarzyszenia zawodowe personelu policji były upoważnione do afiliacji li tylko z policyjnymi organizacjami związkowymi, krajowymi lub międzynarodowymi (*Conclusions VIII*, s. 80; *Conclusions IX-1*, s. 51; oraz *Conclusions XIII-3*, s. 107).

38.

W tej szczególnej sprawie Komitet zauważa, że stowarzyszenia zawodowe PSP mają tytuł do afiliacji z krajowymi i międzynarodowymi federacjami bądź konfederacjami związków zawodowych dążącymi do podobnych celów. Prawo to jest aktualnie gwarantowane przez art. 2 Ustawy z 2002 r. Wskazuje on w tym względzie, że *Associação Socio-Profissional da Policia*, ustanowiona na podstawie Ustawy z 1990 r., jest afiliowana ze skarżącą.

39.

Komitet zauważa, że organizacja i wewnętrzne działania stowarzyszeń zawodowych PSP mogą być swobodnie określone przez ich członków, bez jakiegokolwiek ingerencji władz publicznych.

40.

Komitet wskazuje, że podstawowe prerogatywy związku zawodowego oznaczają prawo do wyrażania żądań dotyczących warunków pracy i płacy, prawo dostępu do miejsca pracy, jak również prawo do zgromadzenia i wypowiedzania się. Definicja taka stosuje się do organizacji zawodowych oficerów policji, jak również do innych organizacji zawodowych.

41.

Komitet postanawia rozważyć tę sprawę na podstawie art. 6 ust. 2 Karty.

42.

Komitet zauważa, że art. 26 Ustawy z 2002 r. gwarantuje obecnie prawo do prowadzenia działalności związku zawodowego w placówkach służby oraz że art. 28 tej Ustawy upoważnia władze stowarzyszeń zawodowych PSP do dostępu do każdej jednostki administracyjnej PSP celem złożenia swojego materiału w pomieszczeniach do tego celu przeznaczonych.

43

Komitet zauważa, że art. 27 Ustawy z 2002 r. wyraźnie przewiduje prawo do zgromadzania się w miejscu pracy i reguluje korzystanie z niego.

44.

Spotkania mogą być odbywane w czasie pracy, ale muszą gwarantować efektywne funkcjonowanie służby. Nie mogą one mieć miejsca w pomieszczeniach dostępnych dla społeczeństwa, a ich zwołanie musi być zgłoszone osobie pełniącej służbę przynajmniej na 4 dni robocze przed planowaną datą. Osoba pragnąca uczestniczyć w takim spotkaniu nie może używać na to więcej niż 15 godzin pracy rocznie. Komitet uważa, że ograniczenia te, które są równoważne z ograniczeniami stosowanymi wobec pracowników powszechnie, są rozsądne z punktu widzenia odnośnych obowiązków.

45.

Komitet zauważa, że postanowienia art. 6 Ustawy z 20 lutego 1990 r. zawierały szereg istotnych ograniczeń prawa do wypowiedzania się i petycji personelu PSP i jego stowarzyszeń, w tym organizacji, których celem jest obrona ich interesów materialnych i moralnych. Uważa on w tym względzie, że – chociaż obowiązek takiego personelu co do powstrzymywania się od wypowiedzania się w sprawach, o których się dowiedzieli przy pełnieniu swoich obowiązków albo które należą do sfery tajemnicy państwowej, usprawiedliwiony jest charakterem misji, którą pomagają spełniać – zakaz petycji do organów ochrony praw fundamentalnych w sprawach dotyczących PSP, przed wyczerpaniem środków hierarchicznych, wykracza poza ograniczenia, jakie można nakładać na korzystanie z działalności związku zawodowego bez godzenia w jego istotę.

46.

Komitet zauważa dalej, że ogólne sformułowania postanowień „a” i „f” art. 6 Ustawy z 20 lutego 1990 r., które zakazują wszelkich oświadczeń, które naruszałoby zasadę dyscypliny bądź jakichkolwiek działań o takim charakterze, że mogłyby szkodzić właściwemu wykonywaniu obowiązków policyjnych, byłyby takimi, które uniemożliwiałyby organizacjom zawodowym PSP wypełnianie obowiązków związku zawodowego, a zatem nie byłyby zgodne z art. 5 Karty.

47.

Komitet jednak zauważa, że te dwa ograniczenia nie są włączone do ustawy z 2002 r., której art. 3 ustala ramy prawne ograniczeń dla wolności zrzeszania się personelu PSP.

48.

Komitet uważa zatem, że nowe ramy prawne są zgodne z art. 5 Karty.

49.

Komitet zauważa, że ustawodawstwo i rozporządzenia stosujące się do przedstawicieli stowarzyszeń zawodowych PSP nie zawierają żadnych przepisów, które byłyby dyskryminacyjne bądź ograniczałyby wolność wykonywania ich prerogatyw przez przedstawicieli. Przeciwnie, art. 4 Ustawy z 2002 r. wyraźnie przewiduje gwarancje niedyskryminacji, a art. 12 i następne tejże Ustawy, jak również art. 12 Dekretu z mocą ustawy z 1990 r. przyznają przedstawicielom prawo do zwolnienia z ich obowiązków celem prowadzenia ich działalności statutowej.

50.

Prerogatywy te zależą właśnie od warunku, że dane stowarzyszenia muszą uzyskać przynajmniej 10% głosów w krajowych wyborach zawodowych odbywanych w PSP. W tym względzie Komitet już postanowił, że ta reprezentatywność pozostaje w zgodzie z art. 5 Karty (*Conclusions XIII-5*, s. 182) (...).

58.

Tytułem wprowadzenia Komitet przypomina, że zakres, w jakim – jeśli w ogóle – zwyczajne rokowania zbiorowe stosują się do urzędników, może być poddany prawnie określonym unormowaniom. Jednakże urzędnicy tacy zawsze zachowują prawo do uczestnictwa we wszelkich procesach, które są bezpośrednio relewantne dla określenia stosujących się do nich procedur.

59.

Komitet zauważa, że art. 5 ust. 4 Ustawy z 1990 r. gwarantuje prawnie ustanowionym stowarzyszeniom zawodowym, które osiągnęły poziom reprezentatywności 10%, prawo do:

- uczestnictwa w określaniu ich statusu zawodowego i warunków służby;
- wnoszenia propozycji co do funkcjonowania służby do hierarchicznie kompetentnych władz;
- przyjmowania udziału w grupach studyjnych i stronach roboczych utworzonych dla potrzeb badania zagadnień mających dla instytucji znaczenie.

60.

Zauważa on także, że na podstawie art. 6 ust. 2 Dekretu z mocą ustawy z 1990 r. każde z takich stowarzyszeń ma prawo do przedstawiania kandydatów do stanowisk rezerwowanych dla nich w Wyższej Radzie Policji oraz Wyższej Radzie Etyki Zawodowej i Dyscypliny.

61.

Stosownie do art. 16 Ustawy z 1999 r., Wyższa Rada Policji jest odpowiedzialna w szczególności za doradztwo w sprawie funkcjonowania służby i kwestii związanych ze statusem i wynagrodzeniem personelu (ust. „c”). Składa się ona z 14 członków wyznaczanych przez Administrację, w tym z Krajowego Dyrektora PSP jako przewodniczącego, 18 członków wybieranych spośród personelu PSP, z rozróżnieniem stopni i funkcji, oraz 4 członków reprezentujących stowarzyszenia zawodowe. Zakłada się, że ma się ona spotykać raz na 6 miesięcy bądź na podstawie zwołania przez przewodniczącego albo na żądanie absolutnej większości jej członków.

62.

Zgodnie z art. 21 Ustawy, Wyższa Rada Etyki Zawodowej i Dyscypliny jest odpowiedzialna za doradztwo w sprawach dotyczących kar dyscyplinarnych i wyroków. Składa się ona z 8 członków wskazanych przez Administrację, w tym dyrektora krajowego PSP jako przewodniczącego, oraz 3 członków wybranych dla reprezentowania stowarzyszeń zawodowych PSP. Spotyka się, gdy zwoła ją przewodniczący.

63.

Komitet uważa, że z tych dwóch ciał tylko Wyższa Rada Policji ma charakter pozwalający na wykonywanie prawa do rokowań zbiorowych przez stowarzyszenia zawodowe PSP w sprawach dotyczących warunków pracy i płacy. Zauważa on, że odnośne stowarzyszenia są ubogo reprezentowane w Radzie, zajmując li tylko 4 miejsca spośród 36.

64.

Komitet zauważa jednak, że na podstawie art. 8 Dekretu z mocą ustawy z 1990 r. stowarzyszenia te mają tytuł do wyznaczania przedstawicieli do Dowództwa Ogólnego, dowództw regionalnych, komend rejonowych i jednostek o sile ponad 25 funkcjonariuszy. Mogą też wносить propozycje do Dowództwa Ogólnego w sprawach powszechnego zainteresowania dla PSP i do dowództw lokalnych w sprawach należących do ich specyficznej kompetencji.

65.

Co więcej, z kilku pism wymienianych pomiędzy stowarzyszeniami zawodowymi i PSP a Ministrem Spraw Wewnętrznych lub jego przedstawicielami wynika, że stowarzyszenia te często zdolne były do spotkania ministra lub jego przedstawicieli celem negocjowania w sprawach dotyczących statusu, warunków pracy i płacy personelu PSP.

66.

Komitet uważa zatem, że odnośne stowarzyszenia zawodowe w praktyce mogły, w ramach Ustawy z 1990 r. i Dekretu z mocą ustawy z 1990 r. – chociaż ściśle w ramach wymogów właściwego funkcjonowania publicz-

nej służby policji – uczestniczyć w bezpośrednich negocjacjach z rządem o większości kwestii interesujących personel PSP, który reprezentowały.

67.

Komitet zauważa, że to prawo rokowań zbiorowych zostało obecnie ustalone przez art. 34 Ustawy z 2002 r., który wyraźnie przewiduje jego urzeczywistnianie w kontekście takich samych ram prawnych jak w przypadku innych pracowników cywilnych.

68.

Co za tym idzie, Komitet stwierdza, że stowarzyszenia zawodowe PSP uzyskały prawa przewidziane w art. 6 ust. 2 Karty.

Konkluzja

Na tych podstawach Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku, że sytuacja personelu PSP jest zgodna z art. 5 i art. 6 ust. 2 Karty.

6.6. CSE v. Sweden sk. nr 12/2002 – dec. z 15 maja 2003 r.

7.

CSE domaga się od Komitetu stwierdzenia, że Szwecja narusza art. 5 Zrewidowanej Karty, ponieważ prawo przystępowania do związku zawodowego jest w praktyce naruszone pod dwoma względami:

- po pierwsze, w układach zbiorowych nadal istnieją przedwstępne klauzule *closed shop*;
- po drugie, pracownicy pozazwiązkowi zmuszani są do przymusowego odprowadzania od ich wynagrodzeń potrąceń (opłat monitorowania płac) bezpośrednio przekazywanych związkowi zawodowemu (...).

26.

Komitet zauważa, po pierwsze, że art. 5 musi być interpretowany w świetle art. I, który głosi: „Bez szkody dla metod urzeczywistnienia prze-

widzianych w niniejszych artykułach relewantne postanowienia art. 1-31 cz. II niniejszej Karty powinny być urzeczywistniane poprzez:

- ustawy lub rozporządzenia;
- układy między pracodawcami bądź organizacjami pracodawców a organizacjami pracowników;
- kombinacje obu tych metod;
- inne właściwe środki”.

27.

Z kombinacji tych postanowień wynika, że – kiedy dla implementacji zobowiązań przyjętych na podstawie art. 5 używa się układów zawieranych między organizacjami pracodawców a organizacjami pracowników, zgodnie z art. I.b – strony powinny zapewnić, by układy takie nie przeczyły zaciągniętym zobowiązaniom, czy to przez normy, które układy takie zawierają, czy też poprzez procedury ich implementacji.

28.

Zobowiązanie zaciągnięte przez strony, na podstawie którego ustawodawstwo bądź inne środki implementacji na podstawie art. I, mające na względzie tradycje narodowe, nie powinny naruszać wolności pracodawców i pracowników do tworzenia organizacji, implikuje, że w razie postanowień kontraktowych wiodących do takiego wyniku, i bez względu na procedury implementacji tych przepisów, odpowiednia władza krajowa – ustawodawcza, administracyjna lub sądowa – ma interweniować, czy to zmierzając do ich zniesienia, czy też do wyeliminowania ich implementacji.

29.

Wolność gwarantowana przez art. 5 Karty implikuje, że korzystanie z prawa pracowników do przystępowania do związku zawodowego jest rezultatem wyboru oraz że – w konsekwencji – nie może to być postanawiane przez pracownika pod naciskiem przymusu, który eliminuje korzystanie z tej wolności.

30.

Wchodzące tu w grę klauzule odnośnych układów zbiorowych, które rezerwują w praktyce zatrudnianie członków określonego związku, są

oczywiście sprzeczne z wolnością gwarantowaną przez art. 5. Ograniczają one wybór pracowników co do tego, czy przystąpić, czy też nie do tego czy innego z istniejących związków zawodowych albo utworzyć oddzielne organizacje tego typu. Co za tym idzie, Komitet uważa, że obowiązek o tym charakterze godzi w samą substancję wolności wpisanej w art. 5, a zatem stanowi ingerencję w tę wolność.

31.

Komitet uważa, że w tych okolicznościach doszło do naruszenia art. 5 (...).

39.

Komitet zauważa, po pierwsze, że opłaty odprowadzane z płac pracowników zgodnie z układem zbiorowym zawartym między SBWU a Szwedzką Federacją Konstrukcyjną są, zgodnie z układem zbiorowym, przeznaczone na monitorowanie wynagrodzeń. Komitet uważa, że system monitorowania wynagrodzeń może – zależnie od tradycji narodowych – być tworzony albo przez władze publiczne, albo – za wyraźnym bądź dorozumianym upoważnieniem ustawodawcy – przez stowarzyszenia zawodowe lub związki zawodowe. W tym ostatnim przypadku może to prawowicie wymagać wniesienia opłaty.

40.

W konsekwencji Komitet uważa, że wnoszenie opłaty ma rzecz związku zawodowego na finansowanie jego działalności w sferze monitorowania płac samo w sobie nie może być uważane za bezpodstawne. Uważa on również, że nie można tego uważać za ingerencję w wolność przystępowania pracownika do związku zawodowego, jako że wnoszenie takich opłat nie prowadzi automatycznie do członkostwa SBWU, a nadto nie jest wymagane od pracowników członków związków zawodowych innych niż SWBU.

41.

Komitet uważa jednak, że istnieje wątpliwość co do realnego wykorzystania tych opłat, oraz że w niniejszej sprawie – gdyby miały finansować działalność inną niż monitorowanie płac – opłaty takie mogłyby, na pod-

stawach wskazanych w ust. 29, być odprowadzane – przynajmniej po części – z naruszeniem art. 5.

42.

W niniejszej sprawie Komitet nie jest w stanie zweryfikować używania tych opłat, a w szczególności co do weryfikowania, w jakim zakresie opłaty te są proporcjonalne do kosztów prowadzonej usługi oraz do korzyści, jakie monitorowanie płac przynosi pracownikom. To są czynniki decydujące w stwierdzaniu naruszenia art. 5, z odwołaniem się do pkt 39 oraz 40.43.

Komitet uważa zatem, że to do sądów krajowych należy rozstrzygnięcie tej sprawy w świetle zasad, które Komitet w tym przedmiocie ustalił, albo – jak może się zdarzyć – do ustawodawcy pozwalającego sądom na wywodzenie konsekwencji, jeśli chodzi o zgodność z Kartą i legalność odnośnych przepisów.

44.

Komitet rezerwuje sobie prawo nadzoru nad sytuacją w praktyce poprzez procedurę sprawozdawczą oraz – w razie potrzeby – procedurę skarg zbiorowych.

Konkluzja

Na tych podstawach Komitet dochodzi do wniosku:

- jednomyślnie, że sytuacja odnośnie do przedwstępnych klauzul *closed-shop* stanowi naruszenie art. 5 Zrewidowanej Karty Socjalnej;
- głosami 7:3, że opłaty monitorowania płac jako takie nie stanowią naruszenia art. 5 Zrewidowanej Karty Socjalnej.

6.7. SOE v. France sk. nr 23/2003 – dec. z 7 września 2004 r.

8.

SOE domaga się od Komitetu orzeczenia, że ustawodawstwo francuskie ustala warunki dotyczące wyborów do organów konsultacyjnych

w usługach publicznych, które nie są zgodne z art. 5 i 6 ust. 1 Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej (...).

26

Komitet uważa, że dla uczynienia uczestnictwa związku zawodowego w rozmaitych procedurach konsultacji i rokowań zbiorowych skutecznym, państwa-strony mogą wymagać od nich spełniania wymogu reprezentatywności pod pewnymi warunkami ogólnymi. Jeśli chodzi o art. 5, żaden wymóg reprezentatywności nie może oznaczać, bezpośrednio bądź pośrednio, przeszkody dla tworzenia związków zawodowych. Z punktu widzenia art. 6 ust. 1 żaden wymóg reprezentatywności nie może nadmiernie ograniczać możliwości skutecznego uczestnictwa związku zawodowego w konsultacjach. Dla określenia, czy wymóg reprezentatywności wywiera taki skutek, Komitet bierze pod uwagę, czy kryteria reprezentatywności zostały prawnie przepisane, obiektywne i rozsądne oraz poddane nadzorowi sądowemu (por. *inter alia*: *Conclusions XV-1*, Belgia, s. 79).

27.

Gdy kryteria reprezentatywności ustalone są w statucie i orzecznictwie, są one prawem przepisane.

28.

Komitet zauważa, że dz. 14 Ustawy nr 84-16 ustala dwa alternatywne kryteria reprezentatywności. Ww. dział ustala domniemanie reprezentatywności, ponieważ odwołuje się do dz. 9 bis Ustawy nr 83-634, który stosuje się do związków zawodowych „z przynajmniej jednym miejscem w wyższych radach usług publicznych (krajowych, lokalnych i szpitalnych) albo otrzymał przynajmniej 10% wszystkich głosów w wyborach przedstawicieli personelu do wspólnych rad administracyjnych i przynajmniej 2% głosów w tych samych wyborach w każdej poszczególnej służbie publicznej, przy czym oba wskaźniki mają być określane w czasie ostatnich wyborów do każdej z wyższych rad”. Komitet zauważa, że domniemanie reprezentatywności jest okrężne i może być zakwestionowane, skoro stanowi, że wybory stanowią kryterium reprezentatywności, które samo jest warunkiem dostępu do wyborów.

29.

Jeżeli jednak związki zawodowe nie spełniają kryteriów przewidzianych w dz. 9 bis Ustawy nr 83-634, Komitet zauważa, że dz. 14 ww. ustawy nr 86-14 pozwala związkom zawodowym na ustalenie ich reprezentatywności zgodnie z kryteriami określonymi w art. L.133-2 Kodeksu pracy (liczba członków, niezależność, składki członkowskie, poziom i czasokres doświadczenia). Komitet przypomina, że już dochodził do wniosku, że kryteria te są obiektywne i rozsądne (*Conclusions XV-1, Francja, s. 248–249*).

30.

Co do tego, czy istnieją procedury sądowe zapewniające właściwą ochronę przed arbitralną odmową (por. *mutatis mutandis*, sk. nr 11/2000, OCPTU v. Portugal, dec. z 21 maja 2002, pkt 34), Komitet już stwierdził, że ocena kryteriów z art. L.133-2 Kodeksu Pracy podlega nadzorowi sądowemu (*Conclusions XV-1, Francja, s. 248–249*).

31.

Komitet zauważa, że – nawet jeśli procedura opisana powyżej w ust. 10 i 13 stawia związki zawodowe pod przymusem nagłości – przymus taki jest usprawiedliwiony terminami procesu wyborczego. Uważa więc, że jest to środek adekwatny.

32.

Komitet uznaje, że – ponieważ na podstawie dz. 14 Ustawy nr 84-16 apelacje przeciwko wyrokom sądów administracyjnych nie mają skutku zawieszającego – są one nieco hipotetyczne. Apelacje nie prowadzą do żadnych dalszych działań, ponieważ po głosowaniu jurysdykcję ma jedynie sąd, który rozpatruje apelacje wyborcze (*Conseil d'Etat, 24 maja 2000, Zjednoczone demokratyczne syndykaty solidarne Sud Douanes, sk. nr 198654*). Komitet nie postrzega jednak prawa do apelacji jako koniecznego do tego, by sytuacja była zgodna ze Zrewidowaną Kartą.

33.

Zważywszy na wszystkie powoływane gwarancje, Komitet uważa, że kryteria reprezentatywności, które muszą być spełnione, by związki zawo-

dowe mogły kandydować do uczestnictwa w wyborach do organów konsultacyjnych służb publicznych, nie stanowią naruszenia praw ucieleśnionych w art. 5 i 6 ust. 1 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

Na tych podstawach Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku, że nie doszło do naruszenia art. 5 i 6 ust. 1 Zrewidowanej Karty.

6.8. CGSP v. Belgium sk. nr 25/2004 – dec. z 9 maja 2005 r.

8.

CGSP domaga się od Komitetu orzeczenia, że przygotowawczy proces legislacyjny nie odpowiada wymogom rokowań zbiorowych w sektorze publicznym i jako taki nie jest zgodny z art. 6 ust. 1 i 6 ust. 2 Europejskiej Karty Socjalnej (...).

36.

Ponieważ skarga bezpośrednio dotyczy funkcjonowania państwa, a w szczególności relacji między rządem a parlamentem, Komitet badał sytuację w stronach Karty, które wprowadzają statutowy wymóg konsultowania różnych kategorii władz czy organów reprezentujących grupy społeczne czy interesy przed wszczęciem procesu ustawodawczego.

Stwierdza on, że w tych państwach jest ustaloną praktyką dla ważności takiej konsultacji, by dotyczyła ona tekstów rzeczywiście badanych przez zgromadzenia ustawodawcze, nie zaś niektórych spośród tych tekstów. Gdy procedura ustawodawcza upoważnia członków czy to parlamentu, czy rządu do wprowadzania zmian, nie może tam istnieć wymóg, by wszelka zmiana, nawet ta zgłoszona przez rząd, podlegała dalszym konsultacjom. Wymóg taki sparaliżowałby proces legislacyjny.

38.

W przeciwieństwie do praktyki dotyczącej konsultacji w działaniach i decyzjach wykonawczych i pod warunkiem wymogów stawianych przez

niektóre sądy konstytucyjne, dalsze konsultacje nie są powszechnie uważane za konieczne, nawet gdy poprawka dotyczy sprawy innej niż początkowo objęta debatą.

39.

W państwach demokratycznych tradycyjną praktyką prawną jest postrzeganie debaty parlamentarnej, zwłaszcza w zgromadzeniu wybranym w głosowaniu powszechnym, jako usuwającej wszelki niedostatek w obowiązkowych konsultacjach uprzednich z władzami czy organami o nie tak szerokiej legitymacji. Rozumie się oczywiście, że grupy zainteresowane mają dostęp do członków wybranych organów w celu wpływania na ich debaty.

40.

Komitet uważa zatem, że – mimo swego szerokiego zakresu – art. 6 ust. 1 Karty nie może być uważany za wymagający od państw przedkładania poprawek pojawiających się w toku ich postępowania parlamentarnego do konsultacji ze związkami zawodowymi.

41.

Komitet interpretuje art. 6 ust. 1 jako oznaczający, że państwa muszą podejmować pozytywne kroki dla wspierania konsultacji między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Jeśli takie konsultacje spontanicznie nie mają miejsca, państwo powinno stworzyć stałe organy i rozwiązania, w ramach których związki i organizacje pracodawców są na równi i wspólnie reprezentowane (*Conclusions XVI-2*, Węgry, s. 408-409). Takie organy i rozwiązania muszą umożliwiać partnerom społecznym dyskusowanie i przedkładanie ich poglądów we wszystkich zagadnieniach wspólnego zainteresowania. W przypadku urzędników związanych regułami ustalonymi przez władze publiczne konsultacje takie powinny w szczególności dotyczyć projektowania i urzeczywistniania takich unormowań (*Conclusions III*, s. 33). Karta, a w szczególności art. 6 ust. 1, nie może być uważana za dopuszczającą ingerencję w normy projektowania ustawodawstwa przewidziane przepisami konstytucyjnymi. Proces ten jest prerogatywą suwerennych państw.

42.

Zważywszy zatem na Konstytucję i aktualne ustawodawstwo oraz na gwarancje oferowane przez *Conseil d'Etat* przed przegłędem wstępnych projektów ustaw i projektów rozporządzeń, a także przez prawo do zakwestionowania wydanego ustawodawstwa w Trybunale Arbitrażowym oraz relewantne unormowania implementujące w *Conseil d'Etat*, zwłaszcza na tej podstawie, że nie zaspokajają wymogu wcześniejszej konsultacji ze związkami zawodowymi, Belgia nie może być uważana za niewypełniającą jej zobowiązania na podstawie art. 6 ust. 1.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku, że nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 lub 6 ust. 2 Karty.

**6.9. SAGES v. France sk. nr 26/2004 –
dec. z 15 czerwca 2005 r.****6.**

Skarżąca twierdzi, że francuskie ustawodawstwo godzi w prawo do organizowania się sprzecznie z art. 5 Zrewidowanej Karty, ponieważ Dekret nr 89-1 w sprawie Narodowej Rady szkolnictwa wyższego i badań (CNESER) nie gwarantuje kolektywnych środków prawnych co do wyborów do CNESER. Twierdzi też, że unormowania krajowe stanowią naruszenie art. E i G, czytanych w związku z art. 5, i w konsekwencji sytuacja ta stanowi naruszenie także art. I (...).

28.

SAGES twierdzi, że ograniczenia wynikające z Dekretu nr 89-1 co do prawa związku zawodowego do zakwestionowania wyborów do CNESER stanowią naruszenie:

- art. 5 Zrewidowanej Karty;
- art. E odczytywanego w związku z art. 5;
- art. G odczytywanego w związku z art. 5;
- art. I.

29.

W odpowiedzi dla SAGES rząd przedstawił tę samą prezentację w swoich spostrzeżeniach na piśmie.

30.

Pod tym względem Komitet pragnie poczynić następujące spostrzeżenia, jeśli chodzi o art. G, I oraz E.

31.

Art. G przewiduje warunki, na podstawie których ograniczenia w korzystaniu z praw przewidzianych przez Kartę są dozwolone. Artykuł ten odpowiada ust. 2 w art. 8-11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Nie może zatem prowadzić do naruszenia jako takiego.

32.

Art. I przewiduje środki urzeczywistniania różnych postanowień Karty. Nie może zatem prowadzić do naruszenia jako takiego.

33.

Te dwa postanowienia jednak muszą być rozważane przy badaniu zgodności sytuacji krajowych z jakimkolwiek substancjalnym postanowieniem Karty (por. CSE v. Sweden, sk. nr 12/2002, dec. z 15 maja 2003, pkt 26).

34.

Art. E ma charakter odmienny. Jego rola jest porównywalna z rolą art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Nie ma on niezależnego bytu i musi być łączony z substancjalnym postanowieniem Karty. Jednakże środek, który sam w sobie jest zgodny z danym postanowieniem substancjalnym, może naruszać to postanowienie odczytywane w związku z art. E, a to z tego powodu, że ma on charakter dyskryminacyjny (por. *mutatis mutandis*, ECHR, *Belgian Linguistics judgment* z 23 lipca 1968, ser. A, nr 6, pkt 9).

35.

Komitet pojmuje zatem skargę jako substancjalnie zarzucającą:

- naruszenie art. 5;
- oraz naruszenia art. E wziętego wraz z art. 5.

36.

Komitet przypomina, że art. 5 chroni wolność tworzenia bądź przystępowania pracowników do organizacji dla ochrony ich interesów gospodarczych i społecznych. Na podstawie art. 5 związek zawodowy ma prawo do organizowania swojej działalności i formułowania swoich programów działania.

37.

Chociaż rokowania zbiorowe są pierwszorzędny środkiem ochrony interesów gospodarczych i społecznych związku zawodowego i jego członków w znaczeniu art. 5, Komitet stwierdza, że bycie bądź dążenie do bycia reprezentowanym w organach prawa publicznego, konsultacyjnych, sądowych lub administracyjnych, może stanowić dodatkowy środek pośród kilku innych dla prowadzenia przez związek zawodowy takiej ochrony interesów. Komitet uważa zatem, że zagadnienie uczestnictwa związku zawodowego w takich organach wchodzi w zakres art. 5, odczytywanego w związku z art. 6 ust. 1 (wspólne konsultacje). Informacja przytoczona przez rząd co do specyficznego mandatu i funkcji CNESER oraz fakt, że jej członkostwo nie jest ograniczone do przedstawicieli personelu, nie prowadzi Komitetu do przyjęcia jakiegokolwiek innego poglądu w przedłożonej mu sprawie.

38.

Komitet stwierdza jednak, że tam, gdzie państwa-strony ustanawiają rozmaite organy konsultacyjne, które nie są bezpośrednio zainteresowane istotnymi prerogatywami związku zawodowego, takimi jak rokowania zbiorowe, dysponują one szerokim marginesem oceny w określaniu składu odnośnych organów. Stosuje się to *a fortiori* do wszelkich detali, takich jak wybory, które mogą być wykorzystywane dla określania składu takich organów, dopóki detale takie nie dają arbitralnych korzyści niektórym związkom zawodowym kosztem innych albo efektywnie uniemożliwiają jakiemuś związkowi zawo-

dowemu korzystanie z istotnych prerogatyw związku zawodowego. W niniejszej sprawie Komitet zauważa, że związki zawodowe mogą prezentować listy wyborcze przedstawicieli do CNESER. Komitet zauważa dalej, że każdy indywidualny głosujący czy kandydat może zakwestionować legalność wyborów CNESER, aczkolwiek nie ma w tym względzie żadnego środka zbiorowego.

39.

Zważywszy na wszystkie te zagadnienia, Komitet dochodzi do wniosku, że regulacje zastosowalne do CNESER nie wykraczają poza margines oceny władz krajowych, a zatem stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 5 Zrewidowanej Karty.

40.

Skarżący podnosi tu kwestię należącą do odmienności różnych procedur prawnych. Komitet stwierdza, że w niniejszej sprawie nie stwarza to zagadnienia na podstawie art. E.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- głosami 8:6, że nie doszło do naruszenia art. 5 Zrewidowanej Karty;
- jednomyślnie, że nie doszło do naruszenia art. E Zrewidowanej Karty, w związku z art. 5.

6.10. SAIGI-SHF v. France sk. nr 29/2005 – dec. o dopuszcz. z 14 czerwca 2005 r.

(...) SAIGI-SHF (...) domaga się od Komitetu stwierdzenia, że Francja nie przestrzega art. 5 Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej (...).

7.

Pojęcie *continuum* praw człowieka niewątpliwie szczególnie się zaznacza w przypadku wolności organizowania się, w której art. 11 Konwencji

zachodzi wzajemnie na art. 5 Zrewidowanej Karty. Naruszenia wolności organizowania się liderów związków zawodowych mogą naruszać art. 5 Zrewidowanej Karty czy to bezpośrednio, czy dlatego, że godzą one w wolność samego związku. Jednakże w niniejszej sprawie wysunięto zarzuty dotyczące indywidualnych spraw wniesionych przed Europejski Trybunał Praw Człowieka w kontekście Konwencji.

8.

Komitet zauważa, że skarga nie odnosi się do norm zastosowalnych w kraju, lecz raczej do sposobu, w jaki normy te są stosowane do konkretnej sprawy w procedurach, które toczyły się od 8 lat przed sądami administracyjnymi i karnymi, jak też organami dyscyplinarnymi. To w niniejszej sprawie nie wchodzi w zakres Komitetu.

9.

Z tych powodów, nie stwierdzając konieczności wzywania rządu do przedłożenia jego spostrzeżeń w sprawie dopuszczalności (Reg. 29 ust. 3 Regulaminu) (...) Komitet – głosami 10:3 – uznaje skargę za niedopuszczalną.

6.11. CITUB, CL"P" and ETUC v. Bulgaria sk. nr 32/2005 – dec. z 16 października 2006 r.

7.

Skarżące związki zawodowe twierdzą, że ustawodawstwo bułgarskie ogranicza prawo do strajku w zakresie, który oznacza naruszenie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty. Twierdzą one w szczególności, że:

- strajki są nielegalne w sektorach zdrowia, energii i komunikacji (dz. 16/4/ Ustawy o rozstrzyganiu sporów zbiorowych);
- pracownicy kolejowi są bezprawnie pozbawieni części prawa do strajku (dz. 51 Ustawy o transporcie kolejowym);
- pracownicy cywilni mają prawo li tylko do symbolicznych działań strajkowych i zakazane jest zbiorowe porzucenie pracy (dz. 47 Ustawy o służbie cywilnej) (...).

15.

Komitet zauważa na podstawie stwierdzeń stron, że w 2003 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej rozpoczęło tworzenie grupy roboczej składającej się z przedstawicieli rządu i krajowo reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników, z zadaniem przygotowania i zaszeregowania poprawek i uzupełnień do CLDSA. Projekt poprawki CLDSA uzgodniony z grupą roboczą zawierał m.in. propozycje poszerzenia prawa do strajku pracowników cywilnych, jak też zniesienia absolutnego zakazu strajków pracowników w sektorach komunikacji i zdrowia; został też zaakceptowany przez wszystkich partnerów społecznych reprezentowanych w Krajowej Radzie Współdziałania Trójstronnego.

16.

Jednakże w następstwie zastrzeżeń ministrów zdrowia i komunikacji ww. zmiany nie zostały włączone do projektu poprawki CLDSA i całkowicie zakaz strajków pracowników cywilnych został utrzymany w wersji projektu zaaprobowanej przez Radę Ministrów i przedłożonej parlamentowi w listopadzie 2003 r. W ciągu roku 2004 CITUB publicznie kilkakrotnie krytykował problemy podniesione w projekcie, a ETUC wraz z ICFTU wskazywały na brak postępu w stosunku do zakazu strajków w sektorach służby zdrowia, komunikacji i energii oraz w stosunku do pracowników cywilnych w piśmie do premiera z marca 2004 r.

17.

Zgromadzenie Narodowe Bułgarii na posiedzeniu 5 kwietnia 2006 r. przeprowadziło I głosowanie zrewidowanej ustawy o poprawce i uzupełnieniu CLDSA. Na podstawie tej ustawy dz. 16/4/ CLDSA dotyczący zakazu strajku w dziedzinie produkcji, dystrybucji i dostaw energii elektrycznej, komunikacji i służby zdrowia jest zniesiony, zaś obowiązek zagwarantowania minimalnych usług podczas akcji strajkowej w sektorach elektryczności i opieki zdrowotnej jest wprowadzony poprawką do dz. 14/1.1/ CLDSA. Skarżące organizacje związkowe twierdzą, że nawet jeśli obecnie proponowane poprawki zostaną przyjęte, sytuacja nadal będzie naruszać art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty. Nadto proponowane poprawki nie implikują zmiany dz. 51 RTA dotyczącego ograniczeń prawa do strajku pracowników kolejowych ani dz. 47 CSA dotyczącego prawa do strajku pracowników cywilnych.

18.

Od daty decyzji merytorycznej w sprawie niniejszej skargi Rząd nie informował Komitetu o przejściu przez którąkolwiek z ww. poprawek drugiego głosowania w Zgromadzeniu Narodowym. Komitet uważa więc, że proponowane poprawki do CLDSA nie zostały dotąd przyjęte i nie można zakładać ich przyjęcia w terminie, który pozwalałby na ich ocenę w niniejszym postępowaniu.

19.

Komitet przypomina, że w zakresie procedury skarg zbiorowych opiera on swoją ocenę zgodności z Kartą na prawie i praktyce krajowej zastosowanych w dacie merytorycznego rozstrzygnięcia skargi (ECPTU v. Portugal, sk. nr 11/2001, dec. z 21 maja 2001, pkt 47-48 i 67-68). W niniejszej sprawie bierze więc on pod uwagę aktualnie zastosowaną wersję odpowiednich przepisów CLDSA i powstrzymuje się od oceny proponowanych poprawek, które mogą podlegać przyszłym zmianom w toku procedury legislacyjnej (...).

24.

Komitet przypomina, że prawo do strajku ucieleśnione w art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty nie jest absolutne i może podlegać ograniczeniom, ale żadne ograniczenie prawa do strajku dla pewnych kategorii pracowników czy w pewnych sektorach nie jest zgodne z art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty, chyba że spełnia warunki ustalone w art. G Zrewidowanej Karty. Zatem każde ograniczenie musi być /i/ przepisane prawem, /ii/ kierować się celem prawnym, tj. ochroną praw i wolności innych osób, interesem publicznym, bezpieczeństwem narodowym, zdrowiem publicznym lub moralnością, i /iii/ być konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla realizacji tych celów, tj. ograniczenie musi być proporcjonalne do realizowanego celu prawnego (por. *Conclusions I*, oświadczenie interpretacyjne dot. art. 6 ust. 4, s. 38).

25.

Po pierwsze, Komitet zauważa, że zakaz strajków w sektorach elektryczności, komunikacji i służby zdrowia jest przepisany prawem bułgarskim.

26.

Po drugie, Komitet uważa, że dostawy elektryczności, komunikacji i opieki zdrowotnej mają pierwszorzędne znaczenie dla ochrony praw innych osób, interesu publicznego, bezpieczeństwa narodowego i zdrowia publicznego. Ograniczenie prawa do strajku w tych sektorach może więc służyć celowi prawowitemu w znaczeniu art. G.

27.

Komitet uważa jednak, że nie zachodzi rozsądny stosunek proporcjonalności między generalnym zakazem strajku, choćby w istotnych sektorach, a realizowanymi celami prawowitymi. Prosty zakaz strajkowania wobec wszystkich pracowników w tych sektorach stanowi ograniczenie, którego nie można uznać za konieczne w demokratycznym społeczeństwie w znaczeniu art. G.

28.

Komitet stwierdza zatem, że generalny zakaz prawa do strajku w sektorach elektryczności, komunikacji i opieki zdrowotnej, stosownie do dz. 16/4/ CLDSA, wykracza poza ograniczenia prawa do strajku dozwolone na podstawie art. G Zrewidowanej Karty, a zatem stanowi naruszenie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty (...).

34.

Komitet stwierdza, że transport pasażerów i towarów handlowych może stanowić usługę publiczną o pierwszorzędnym znaczeniu, w której strajki mogłyby zagrażać prawom i wolnościom innych osób, interesowi publicznemu, bezpieczeństwu narodowemu, zdrowiu i moralności publicznej. Uważa więc, że ustawowy wymóg zapewnienia minimum usług transportowych podczas akcji strajkowej może służyć prawowitemu celowi w znaczeniu art. G (por. pkt 24).

35.

Po pierwsze, Komitet zauważa, że zakres dz. 51 RTA i ograniczenia prawa do strajku wynikające z tego przepisu nie są wystarczająco jasne, by pozwalać pracownikom w tym sektorze, chcącym ogłosić strajk bądź

w nim uczestniczyć, na ocenę, jaki jest zakres usług prawnie wymaganych dla spełnienia wymaganej granicy 50%. Ponadto nie jest jasnym, jakie są kryteria wyznaczania granicy 50%. Komitet uważa zatem, że prawo nie spełnia wymagań precyzji i przewidywalności zawartych w koncepcji „przepisane przez prawo” w znaczeniu art. G. Zatem w niniejszej sprawie nie ma potrzeby, by Komitet oceniał zgodność samej granicy 50% z art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty.

36.

Po drugie, Komitet stwierdza, że nie zostało ustalone, jakim celem prawowitym w znaczeniu art. G Zrewidowanej Karty kieruje się dz. 51 RTA. Uważa on, że rzekome i dalej nieprecyzowane konsekwencje ekonomii nie kwalifikują się w tym względzie jako cel prawowity.

37.

Wreszcie, w braku prawowitego celu ograniczenia prawa do strajku zgodnie z dz. 51 RTA, ograniczenie takie nie może w konsekwencji być uważane za konieczne w demokratycznym społeczeństwie w znaczeniu art. G.

38.

Komitet zatem stwierdza, że ograniczenie prawa do strajku zgodnie z dz. 51 RTA wykracza poza granice dozwolone przez art. G, a zatem stanowi naruszenie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty (...).

44.

Popierwsze, Komitet zauważa, że dz. 47 CSA ogranicza korzystanie z akcji zbiorowej w stosunku do wszystkich pracowników cywilnych do przywdziewania lub odgrywania znaków, proporców, symboli i transparentów protestacyjnych. Pracownicy cywilni mają zatem tytuł jedynie do angażowania się w akcję symboliczną, którą prawo kwalifikuje jako strajk, i nie mają prawa do kolektywnego porzucenia ich pracy. Komitet stwierdza, że ograniczenie to oznacza kompletne wyeliminowanie prawa do strajku dla wszystkich pracowników cywilnych.

45.

Po drugie, Komitet przypomina, że ograniczenia prawa do strajku pewnych kategorii pracowników cywilnych, np. tych, których obowiązki i funkcje, z uwagi na ich charakter czy poziom odpowiedzialności, bezpośrednio godzą w prawa innych osób, bezpieczeństwo narodowe lub interes publiczny, mogą służyć jako cel prawowity w znaczeniu art. G (por. *Conclusions I*, oświadczenie interpretacyjne, s. 38–39).

46.

Komitet jednak uważa, że nie zachodzi rozsądny stosunek proporcjonalności między zakazem korzystania przez wszystkich pracowników cywilnych z prawa do strajku, niezależnie od ich obowiązków i funkcji, a realizowanymi celami prawowitymi. Ograniczenie takie nie może zatem być uważane za konieczne w demokratycznym społeczeństwie w znaczeniu art. G.

47.

Komitet stwierdza zatem, że generalny zakaz prawa do strajku wszystkich pracowników cywilnych stanowi naruszenie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku:

- że generalny zakaz prawa do strajku w sektorach elektryczności, opieki zdrowotnej i komunikacji (dz. 16/4/ CLDSA) stanowi naruszenie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty;
- że ograniczenie prawa do strajku w sektorze kolejnictwa, zgodnie z dz. 51 RTA, wykracza poza granice dozwolone przez art. G, a zatem stanowi naruszenie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty;
- że pozwolenie pracownikom cywilnym jedynie na akcję symboliczną, którą prawo kwalifikuje jako strajk, i zakaz zbiorowego porzucenia przez nich pracy (dz. 47 CSA), stanowią naruszenie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty.

6.12. FFE v. Finland sk. nr 35/2006 – dec. z 16 października 2007 r.

6.

FFE twierdzi, że Finlandia narusza art. 5 Zrewidowanej Karty, na tej podstawie, że ustawodawstwo fińskie pozwala pracodawcom, którzy są członkami narodowych organizacji pracodawców, odstępować od niektórych postanowień ustawodawstwa pracy w lokalnych układach zbiorowych, godząc w ten sposób w pracodawców, którzy nie są członkami narodowych organizacji pracodawców (...).

24.

Organizacja skarżąca chce, by różnica w traktowaniu przewidziana w fińskim ustawodawstwie była uznana za naruszenie art. 5, ponieważ dla korzystania z prawa odstępowania od ustawodawstwa narodowego poprzez układy zbiorowe na szczeblu lokalnym nie mają one żadnego innego wyboru, jak tylko stać się członkiem organizacji pracodawców.

25.

Sytuacja jest rezultatem kombinacji kilku aktów: Ustawa o układach zbiorowych (436/1946) przewiduje, że pracodawca związany układem zbiorowym, czy to z tytułu bycia członkiem organizacji pracodawców, czy też będąc niezależną stroną układu zbiorowego, zobowiązany jest do przestrzegania warunków układu w zakresie, w jakim wchodzi w grę minimalne warunki zatrudnienia.

26.

Ustawa o umowach pracy 55/2001 przewiduje, że układy zbiorowe mogą być ogłoszone jako powszechnie wiążące (*erga omnes*), a zatem zastosowalne do wszystkich pracujących w danym sektorze, niezależnie od tego, czy pracodawca jest członkiem organizacji pracodawców, która zawarła układ.

27.

Ustawa o umowach pracy, Ustawa o godzinach pracy oraz Ustawa o świętach rocznych (162/1995) pozwalają stowarzyszeniom krajowym pracowników i pracodawców odstępować od obowiązkowych przepisów ustawowych za pośrednictwem układu zbiorowego.

28.

Dla rozstrzygnięcia, czy normy dotyczące skutków układów zbiorowych dają się pogodzić z art. 5 Karty, istotne jest interpretowanie przepisów art. 5, biorąc pod uwagę art. 6 Karty. Wynika z tego, że co do zasady jest prawowitym, by normy prawne odnoszące się do warunków pracy były rezultatem rokowań zbiorowych. Taki system implikuje, że pracodawcy mogą być traktowani odmiennie, zależnie od tego, czy są oni członkami organizacji.

29.

Taki wniosek może oczywiście prowadzić do niezgodności z art. 5, ale tylko jeżeli godziłoby to w samą esencję wolności zrzeszania się (por. wyrok ETPC, *Gustafsson v. Sweden*. 25.04.1998).

30.

Organizacja skarżąca nie wykazała jednak, ani Komitet nie stwierdził, iżby sporne przepisy znajdowały się w substancjalnym konflikcie z treścią wolności zrzeszania się, ani nie wykazano też, iżby wolność ta została ugodzona w sposób, który jest bardziej poważny, niż było to konieczne dla efektywności i spójności systemu rokowań zbiorowych.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- głosami 11:1, że nie doszło do naruszenia art. 5 Zrewidowanej Karty.

6.13. ECPTU v. Portugal sk. nr 40/2007 – dec. z 23 września 2008 r.

8.

ECPTU twierdzi, że portugalski personel policji PSP nie ma prawa do rokowań zbiorowych (art. 6 ust. 1 i 2 Zrewidowanej Karty), prawa do informacji i konsultacji (art. 21 Zrewidowanej Karty) oraz prawa do udziału w określaniu i doskonaleniu warunków pracy i środowiska pracy (art. 22 Zrewidowanej Karty) (...).

33.

Komitet zauważa, że twierdzenia stron i fakty wysunięte na poparcie ich poglądów w znacznej części nie rozróżniają między naruszeniem art. 6 ust. 1 i 2 Zrewidowanej Karty, lecz generalnie zajmują się prawem personelu policyjnego PSP do rokowań zbiorowych i uczestnictwa oraz związanym z tym dostarczaniem informacji i konsultacji, jak to gwarantują te przepisy stypulowane w art. 35 i 38 Ustawy 14/2002. Zważywszy na ścisłą więź między art. 6 ust. 1 i 6 ust. 2 Zrewidowanej Karty, jeśli chodzi o prawo do rokowań zbiorowych, Komitet będzie traktował te postanowienia razem.

34.

Komitet już stwierdził, że ramy prawne rządzące rokowaniami zbiorowymi dla personelu policyjnego PSP są zgodne z art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Socjalnej, i dalej doszedł do wniosku, że początkowe elementy urzeczywistnienia tych ram prawnych wydają się zadowalające, także w praktyce (ECPTU v. Portugal, sk. nr 11/2001, pkt 58-68).

35.

ECPTU, która nie kwestionuje zgodności odnośnych przepisów prawa krajowego (art. 34, 35 i 38 Ustawy 14/2002) z art. 6 ust. 1 i 2 Zrewidowanej Karty, twierdzi, że personel policyjny PSP w tym względzie nie miał prawa do efektywnej informacji, konsultacji, rokowań zbiorowych i uczestnictwa w sprawach stypulowanych przez art. 35 i 38 Ustawy 14/2002, podczas gdy rząd, z drugiej strony, utrzymywał, że odnośne ramy prawne były urzeczywistniane i w pełni respektowane.

36.

Komitet zauważa z korespondencji wymienianej między ASPP/PSP a ministrem spraw wewnętrznych w okresie następującym po wejściu w życie Ustawy 14/2002, że ASPP/PSP było zaproszone kilkakrotnie do rokowań z ministrem bądź jego przedstawicielami w sprawach wspólnego zainteresowania, takich jak zagadnienia dotyczące warunków pracy personelu policyjnego PSP. W niektórych przypadkach spotkania te były programowane przez ministra w odpowiedzi na konkretne wnioski ASPP/PSP.

37.

Komitet dalej zauważa, że ECPTU nie neguje tego, że projekt przepisów był zakomunikowany przez rząd na rzecz ASPP/PSP dla potrzeb jej opinii, przed jego przyjęciem, stosownie do wymagań ustawowych.

38.

Komitet stwierdza, że nawet choćby minister nie odpowiedział na wszystkie wnioski o spotkanie czy propozycje wnoszone przez ASPP/PSP co do spraw wchodzących w zakres art. 35 lub art. 38, ECPTU nie dostarczyła wystarczających dowodów dla wykazania, że rząd systematycznie odmawiał konsultowania ASPP/PSP w sprawach wzajemnego zainteresowania albo przyznania mu prawa do uczestnictwa w procesach, które są bezpośrednio istotne dla określania warunków pracy zastosowalnych do personelu policyjnego PSOP. Uważa on nadto, że ECPTU nie ustanowiło, iżby poprawki wprowadzone Dekretem z mocą ustawy 157/2005 miały taki zakres, iż brak konsultacji w tym względzie oznaczał naruszenie art. 6 ust. 1 i 2 Zrewidowanej Karty.

39.

Jeśli chodzi o brak wydania przez rząd rozporządzenia regulującego godziny pracy personelu policyjnego, stosownie do art. 69 ust. 2 Dekretu z mocą ustawy 511/99 z 24 listopada 1999 r., należącego do Statutu Personelu policyjnego bezpieczeństwa publicznego, Komitet stwierdza, że nie stanowi to samo w sobie naruszenia zobowiązań wynikających z art. 6 ust. 1 i 2 Zrewidowanej Karty.

40.

Komitet stwierdza zatem, że nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 i 2 Zrewidowanej Karty.

41.

Co do problemów podniesionych przez ETUC, a mianowicie: /i/ że nie było ram strukturalnych dla rokowań między Związkami Zawodowymi Policji a Rządem; /ii/ że Związki Zawodowe Policji w Portugalii nie mają środków prawnych na wypadek naruszenia ich praw do konsultacji na podstawie Ustawy 14/2002; oraz /iii/ że Regulamin Dyscyplinary PSP jest w praktyce wykorzystywany jako narzędzie podejmowania środków przeciwko członkom związków zawodowych w ramach represaliów za korzystanie z działalności związkowej, Komitet stwierdza, że wykraczają one poza to, co zostało wniesione przez ECPTU, a zatem znajdują się poza przedmiotem badanego zarzutu (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku:

- że nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 i 2 Zrewidowanej Karty (...).

6.14. ETUC, CGSLB, CSC/FGTB v. Belgium sk. nr 59/2009 – dec. z 13 września 2011 r.

7.

ETUC, CGSLB, CSC i FGTB utrzymują, że interwencja sądu w spory zbiorowe od 1987 r. na podstawie procedury naglącej, zwłaszcza w formie ograniczenia funkcjonowania pikiet strajkowych, stanowi naruszenie prawa do strajku i akcji zbiorowej, a zatem nie daje się pogodzić z art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty (...).

23.

Komitet już orzekł w sprawie zagadnienia podniesionego przez niniejszą skargę w kontekście procedury badania sprawozdań krajowych.

W swoich *Conclusions XVIII-1* w sprawie Karty Socjalnej z 1961 r. Komitet stwierdził, że sytuacja w Belgii nie jest zgodna z art. 6 ust. 4, na tej podstawie, że ograniczenia prawa do strajku wynikające z orzeczeń sądowych wykraczały poza ograniczenia dopuszczalne na podstawie art. 31 Karty (*Conclusions XVIII-1*, Belgium, s. 76). Ten ostatni przepis odpowiada art. G Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej, która weszła w życie w stosunku do Belgii 1 maja 2004 r. Komitet jednak przypomina, że procedura skarg zbiorowych ułatwia głębokie zbadanie spraw, którymi już zajmował się Komitet na podstawie procedury sprawozdawczej (ICJ v. Portugal, sk. 1/1998, dec. o dopuszcz. z 10 marca 1999, pkt 10-12).

24.

Kwestią podniesioną w skardze jest to, czy prawo do akcji zbiorowej jest uznane przez prawo belgijskie, czy istnieją jakieś ograniczenia w korzystaniu z prawa zapewnionego na podstawie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty, a jeśli tak, to czy ograniczenia te spełniają warunki ustalone w art. G Zrewidowanej Karty (...).

27.

Komitet zauważa, że fakt, iż belgijskie prawo statutowe nie uznaje prawa do strajku, nie stanowi sam w sobie naruszenia Karty, dopóki prawo takie jest uznane przez prawo i istnieje faktycznie w rezultacie ustalonego i bezspornego orzecznictwa najwyższych sądów krajowych.

28.

Komitet podkreśla również, że fakt, iż belgijski Trybunał kasacyjny nie powołuje się wyraźnie na art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty, przy ustalaniu prawa do strajku, nie oznacza naruszenia Zrewidowanej Karty. Komitet akcentuje jednak, że – gdy zadanie urzeczywistniania zobowiązań państwa wynikających z Karty, w braku prawa ustawowego, spoczywa na orzecznictwie sądów krajowych – to ostatnie musi być rozsądnie precyzyjne i musi wykluczać sprzeczności.

29.

Art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty obejmuje nie tylko prawo do odstąpienia od pracy, ale też inne relewantne środki, *inter alia*, prawo do pikietowa-

nia. Oba te składniki zasługują w konsekwencji na porównywalny stopień ochrony. Zatem jeśli prawo do pikietowania jest związane tylko z wolnością zrzeszania się i wolnością ekspresji, rodziłoby ryzyko łatwiejszego ograniczenia go niż wtedy, gdy jest ono gwarantowane jako składnik prawa do akcji zbiorowej. W niniejszej sprawie prawa do swobodnego gromadzenia nie stosuje się do otwartych spotkań, które są całkowicie poddane unormowaniom policyjnym.

30.

Obie strony zgadzają się jednak, że działalność pikietowania będzie zazwyczaj akceptowana jako legalna, gdy zachowuje charakter pokojowy. Komitet w tym względzie uważa zatem, że prawo do akcji zbiorowej, gwarantowane przez art. 6 ust. 4, zdaje się uznane. Fakt, że działalność pikietowania jest prawnie oparta na różnych artykułach Konstytucji, a nie zawartym w orzecznictwym „prawie do strajku”, nie wydaje się sam w sobie nie dawać się pogodzić z Kartą, jak długo taki sam poziom ochrony jest efektywnie gwarantowany wszystkim aspektom zawartym w zakresie art. 6 ust. 4 (...).

33.

Komitet zauważa, że strony nie kwestionują faktu istnienia sprzeczności w orzecznictwie. Podczas gdy sądy pracy zdają się interpretować prawo belgijskie jako obejmujące prawo do pikietowania wśród gwarantowanych pracownikom praw (sąd pracy w Brukseli 5.11.2009, 2009/AB/52381), istnieją orzeczenia sądów cywilnych interpretujące prawo belgijskie odmiennie, jako zakazujące także pośredniego przeszkadzania działaniu biznesu poprzez próbę wpływania na personel do uczestnictwa w strajku zarządzeniami przeciwko związkom zawodowym.

34.

Istnienie prawa do strajku potrzebuje osiągnięcia równowagi między prawami i wolnościami z jednej strony a odpowiedzialnością, z drugiej strony, osób fizycznych i prawnych zaangażowanych w spór.

35.

Jeśli procedura pikietowania działa w taki sposób, że narusza prawa niestrajkujących, np. poprzez korzystanie z zastraszenia czy przemocy,

zakaz takiej działalności nie może być postrzegany jako stanowiący ograniczenie prawa do strajku uznanego w art. 6 ust. 4.

36.

Z drugiej strony, tam, gdzie działalność pikietowania nie narusza prawa innych pracowników do wyboru, brać czy nie brać udziału w akcji strajkowej, ograniczenie takiej działalności może oznaczać ograniczenie samego prawa do strajku, ponieważ prawowitym jest, by strajkujący pracownicy próbowali zaangażować do swoich działań swoich kolegów-pracowników.

37.

Komitet nie ma jurysdykcji do rozstrzygnięcia w sprawie klasyfikacji prawnej tych faktów w prawie krajowym albo stwierdzenia – w każdej ze spraw przed niego wnoszonych (por. niewyczerpanie listy spraw na podstawie prawa krajowego, wniesione przez każdą ze stron w ich stwierdzeniach, wyżej pkt 12-15), czy sędziowie mieli rację, czy nie mieli, gdy uznawali, że działalność pikietowania należy do każdej z wymienionych kategorii. Sądy krajowe dysponują taką jurysdykcją, a Komitet opiera swoje argumenty na klasyfikacji, jaką władze te zastosują.

38.

Komitet uważa, że sądy belgijskie, przynajmniej w niektórych wyżej wyliczonych sprawach, nie orzekały, że dana działalność pikietowania przeszkadza wolności dokonania przez pracowników wyboru: brać udział w strajku czy nie brać. Zdaje się więc, że ograniczenia były nakładane na działalność pikietowania, która jasno wchodziła w zakres art. 6 ust. 4, a które zatem kłóciły się z istnieniem prawa do strajku.

39.

Komitet stwierdza zatem, że przeszkody dla funkcjonowania pikiet strajkowych poprzez działanie w praktyce „jednostronnie stosowanej procedury” na podstawie prawa belgijskiego powinny być rozumiane jako stanowiące ograniczenie korzystania z prawa do strajku, jak jest ono gwarantowane w art. 6 ust. 4 Karty (...).

40.

Zgodnie z art. G ograniczenie korzystania z prawa uznanego przez Kartę można postrzegać jako dające się pogodzić z Kartą, jeśli spełnia ono następujące warunki:

- musi być ono przepisane prawem;
- musi kierować się jednym z celów ustalonych w art. G;
- musi być proporcjonalne do realizowanych celów (...).

43.

Przewidując, że ograniczenia w korzystaniu z praw Karty muszą być „przepisane prawem”, art. G nie wymaga, by ograniczenia takie konieczne musiały być nałożone postanowieniami ustawowymi. Orzecznictwo sądów krajowych może również spełniać ten wymóg, pod warunkiem, że jest wystarczająco stabilne i przewidywalne, by zabezpieczyć zainteresowanym stronom wystarczającą pewność prawną. Orzeczenia sądów krajowych przyjęte w procedurze nadzwyczajnej, wniesionej pod uwagę Komitetu przez strony skargi, nie odpowiadają tym warunkom (por. pkt 14-16). W szczególności zdają się istnieć niezgodności podejścia w podobnych sprawach, a orzecznictwu brakuje wystarczającej precyzji i spójności, by umożliwiać stronom chcącym zaangażować się w działalność pikietowania przewidywanie, czy ich działania będą podlegać przeskodom prawnym.

44.

Ponadto Komitet uważał, że wyrażenie „przepisane prawem” włącza do jego zakresu wymóg istnienia słusznych procedur. Całkowite wykluczenie związków w praktyce z tzw. procedury „jednostronnego stosowania” stwarza ryzyko, że ich prawowite interesy nie będą brane pod uwagę. Związki mogą interweniować w procedurze dopiero po podjęciu wstępnego wiążącego orzeczenia o wstrzymaniu akcji zbiorowej. W rezultacie jednostronnego charakteru tej procedury sędzia „może” wezwać inne dotknięte strony, ale – jeśli postanawia nie czynić tego – orzeczenie może być podjęte bez przedłożenia przez takie inne strony ich spostrzeżeń na początkowej rozprawie bądź bezpośrednio potem. W rezultacie związki mogą być zobowiązane do wszczynania ponownie akcji zbiorowej, albo mogą jeszcze pod-

legać zabierającej czas procedurze apelacji. W konsekwencji wykluczenie związków z procedury nadzwyczajnej może prowadzić do sytuacji, w której interwencja sądów stwarza ryzyko wytwarzania niesłuszných czy arbitralnych rezultatów. Z tego powodu takie ograniczenia prawa do strajku nie mogą być uważane za przepisane prawem.

45.

Każde ograniczenie prawa do strajku nie może ponadto wykraczać poza to, co jest konieczne dla realizacji jednego z celów ustalonych w art. G. Stosowanie takiej procedury, jak ta opisana w pkt 44, może kierować się celem ochrony prawa współpracowników i/lub przedsiębiorstw, ale w praktyce jej działanie wykracza poza to, co jest konieczne dla ochrony tych praw, a to z powodu potencjalnego braku słuszności proceduralnej.

46.

Komitet zatem uważa, że prawo belgijskie nie przewiduje gwarancji na rzecz pracowników uczestniczących w legalnym strajku w znaczeniu art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku – głosami 8:4 – że ograniczenia prawa do strajku stanowią naruszenie art. 6 ust. 4 Zrewidowanej Karty, na tej podstawie, że nie wchodzą one w zakres art. G, ponieważ nie są ani przepisane prawem, ani nie trzymają się tego, co jest konieczne dla realizacji jednego z celów ustalonych w art. G.

6.15. STUC (LO) and SCPE (TCO) v. Sweden sk. nr 85/2012 – dec. z 3 lipca 2013 r.

8.

Skarga stwierdza, że poprawki legislacyjne wprowadzone w 2010 r. (tzw. *lex Laval*), w następstwie propozycji rządu nr 2009/10.48 do Ustawy o współdecydowaniu (1976:580) oraz Ustawy o pracownikach zagranicz-

nych (1999:678), w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 18 grudnia 2007 (*case C-341/05 – Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet...* – „*Laval case*”), naruszają art. 4, 6 i 19 ust. 4 Karty.

9.

LO i TCO wskazują, że ww. poprawki:

- nie promują korzystania z układów zbiorowych, raczej przeciwnie, stanowią naruszenie art. 6 ust. 2 Karty;
- reprezentują dotkliwie ograniczenie prawa do akcji przemysłowej, o którym nie da się powiedzieć, że jest zgodne z art. 6, a zatem stanowią naruszenie art. 6 ust. 4 Karty (...).

10.

Skarga stwierdza również, że zmiany dokonane w grudniu 2009 r. w Ustawie o zagranicznych filiach (1992:160) oraz w Zarządzeniu o zagranicznych filiach (1992:308), które wyeliminowały dla spółek z Europejskiego Obszaru Gospodarczego obowiązek posiadania w Szwecji przedstawiciela, naruszają art. 4, 6 i 19 ust. 4 Karty, na tej podstawie, że ww. zmiany są sprzeczne z obowiązkiem promowania przez państwo układów zbiorowych i zapewnienia pracownikom-migrantom traktowania nie mniej korzystnego od traktowania obywateli w zakresie korzystania z przywilejów rokowań zbiorowych. Bardziej konkretnie, skarżące związki zawodowe twierdzą, że ww. zmiany, przyjęte dla potrzeb implementacji Dyrektywy 2006/123/EC w sprawie usług rynku wewnętrznego, podkopują możliwość ustanawiania układów zbiorowych, ponieważ – jeśli chodzi o Europejski Obszar Gospodarczy – zmuszają szwedzkie związki zawodowe do ustanawiania kontaktów z pracownikami za granicą (...).

72.

Jeśli chodzi o znaczenie, z punktu widzenia Karty, jakichkolwiek prawnie wiążących środków przyjętych przez instytucje UE w ramach prawa UE, Komitet przypomina, że „Fakt, że przepisy krajowe (...) oparte są na dyrektywie Unii Europejskiej, nie wyłącza ich z obszaru Karty (...). W tym względzie Komitet już stwierdzał, że nie jest on kompetentny ani do oceny zgodności sytuacji krajowych z dyrektywą Unii Europejskiej, ani do oceny zgodności dyrektywy z Europejską Kartą Socjalną. Jednakże 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. 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” (por. *CGT v. France*, sk. nr 55/2009, dec. z 23 czerwca 2010, pkt 32-33).

73.

Komitet uważa, że ta sama zasada stosuje się – *mutatis mutandis* – do przepisów krajowych opartych na orzeczeniach wstępnych TS UE na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu 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 dla dostosowania do orzeczeń wstępnych TS UE, mogą godzić w urzeczywistnianie Karty.

74.

Jeśli chodzi o ewentualne domniemanie zgodności prawa UE 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. Po drugie, Komitet – przypominając, że „Europejski Trybunał Praw Człowieka już stwierdził, że w niektórych okolicznościach może wchodzić w grę domniemanie zgodności prawa Unii Europejskiej z Europejską Konwencją Praw Człowieka – uważa, że normy UE, akty normatywne i orzeczenia sądowe często mogą zbiegać się z wymogami Karty, zwłaszcza teraz, gdy postanowienia Karty Praw Podstawowych UE mają moc prawną. Komitet uważa jednak, że ani obecny status praw socjalnych w porządku prawnym UE, ani substancja legislacji UE oraz proces, poprzez który jest ona generowana, nie usprawiedliwiają generalnego domniemania zgodności aktów prawnych i norm UE z Europejską Kartą Socjalną. Komitet ponadto zauważa, że UE nie podjęła kroków w kierunku przystąpienia do Europejskiej Karty Socjalnej równocześnie

z przystępowaniem do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Komitet potwierdza więc, że będzie uważnie baczył na rozwój wynikający ze stopniowej implementacji reformy funkcjonowania UE w następstwie wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, w tym Karty Praw Podstawowych. Będzie baczył na swoją ocenę ewentualnego domniemania zgodności, gdy będzie rozważał obecność czynników, które Europejski Trybunał Praw Człowieka zidentyfikował jako dowodzące istnienia takiego domniemania w stosunku do Konwencji, czego obecnie brakuje jak dotąd w stosunku do Europejskiej Karty Socjalnej. W międzyczasie, 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" (por. *CGT v. France*, sk. 55/2009, bardziej ogólnie – Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 19 ust. 6, *Conclusions 2011*; jak też *CFE-CGC v. France*, sk. 16/2-3, dec. z 12.10.2004, pkt 30).

75.

W tekście skargi LO i TCO twierdzą, że „Szwecja nie zapewniła satysfakcjonującego stosowania art. 4, 6 i 19 ust. 4 Europejskiej Karty Socjalnej” oraz że „naruszyła swoje zobowiązania na podstawie art. 4 i 6, w związku z ograniczeniami prawa do strajku oraz w związku z obowiązkiem promowania przez państwo rokowań zbiorowych” (por. pkt 3 i 88 skargi).

76.

Jednakże w odpowiedzi na stwierdzenia rządu skarżące związki zawodowe wskazały jedynie, że: „Szwecja – ustawodawstwem wydanym po wyroku *ETS* w sprawie *Laval* – naruszyła swoje zobowiązania na podstawie art. 6 ust. 2 i 6 ust. 4 Europejskiej Karty Socjalnej, w związku z ograniczeniami prawa do strajku i w związku z naruszeniem obowiązku promowania przez państwo rokowań zbiorowych. Szwecja nadto naruszyła art. 19 ust. 4, nakładając ograniczenia na prawo do podejmowania akcji przemysłowej przeciwko obcym spółkom”.

77.

Komitet zauważa, że nie ma w odpowiedzi LO i TCO na twierdzenia rządu żadnego odwoływania się do ewentualnego naruszenia art. 4 Karty

co do prawa do słusznego wynagrodzenia. Zauważa on, że w ww. odpowiedzi skarżące związki zawodowe podniosły kilka względów dotyczących art. 6 ust. 2 i 4 oraz art. 19 ust. 4, ale nie w stosunku do art. 4 Karty.

78.

Komitet uważa, że substancja argumentów zawartych w skardze i odpowiedzi na twierdzenia rządu nie dotyczy art. 4 Karty. Komitet ograniczy zatem swoją ocenę do rzekomego naruszenia art. 6 ust. 2 i 4 oraz art. 19 ust. 4 a i b. (...).

107.

Zważywszy na wstępne spostrzeżenia co do meritum skargi (powyżej, pkt 72-74), Komitet uważa, że jego zadaniem nie jest osądzanie zgodności z Kartą wstępnego orzeczenia ETS w sprawie Laval, lecz raczej ocena, czy zmiany ustawowe przyjęte przez parlament szwedzki w kwietniu 2010 r. (po i w konsekwencji ww. orzeczenia) i w grudniu 2009 r. (dla implementacji postanowień Dyrektywy 2006/123/EC) stanowią naruszenie Karty.

108.

W swej ocenie dotyczącej rzekomego naruszenia art. 6 ust. 2 i 4 Komitet uwzględni w szczególności:

- a/ dz. 5a-5b (SFS: 2012:857) i dz. 10-11 (SFS 2013:351) Ustawy o filiach zagranicznych pracowników (1999:678), dz. 41c Ustawy o współdziałaniu (1976:580) i Ustawy o Tymczasowej Agencji Pracy (2012:854);
- b/ zmiany dokonane w dz. 2 Ustawy o filiach zagranicznych (2009:1083), dz. 3 Zarządzenia o filiach zagranicznych (1992:308).

109.

Z generalnego punktu widzenia Komitet uważa, że korzystanie z prawa do rokowań zbiorowych oraz prawa do akcji zbiorowej, gwarantowane przez art. 6 ust.2 i ust. 4 Karty, stanowi zasadniczą podstawę wypełniania innych praw podstawowych gwarantowanych przez Kartę, w tym np. tych dotyczących sprawiedliwych warunków pracy (art. 2), bezpiecznych i zdrowych warunków pracy (art. 3), słusznego wynagrodzenia (art. 4), informacji i konsultacji (art. 21), uczestnictwa w określaniu i doskonaleniu warun-

ków pracy i środowiska pracy (art. 22), ochrony na wypadek zakończenia zatrudnienia (art. 24), ochrony roszczeń pracowniczych na wypadek niewypłacalności ich pracodawcy (art. 25), godności w pracy (art. 26), ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwie i przyznawanych im przywilejów (art. 28), informacji i konsultacji w procedurach zbiorowego nadmiaru (art. 29).

110.

Komitet zauważa ponadto, że prawo do rokowań zbiorowych i akcji zbiorowej otrzymuje uznanie konstytucyjne na szczeblu krajowym w ogromnej większości państw członkowskich Rady Europy, jak również w znaczącej liczbie wiążących instrumentów prawnych na szczeblu Narodów Zjednoczonych i UE. W tym względzie następuje odwołanie się do art. 8 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, odpowiednich postanowień Konwencji MOP nr 87, 98 i 154, jak też Karty Praw Podstawowych UE, Dyrektywy 2006/123/EC w sprawie usług rynku wewnętrznego (zwł. art. 1 ust. 7) oraz Dyrektywy 2008/104/EC w sprawie tymczasowej agencji pracy (pkt 19).

111.

Komitet przypomina, że na podstawie art. 6 ust. 2 Karty „Umawiające się Strony zobowiązują się nie tylko uznawać w swym ustawodawstwie, że pracodawcy i pracownicy mogą ustalać swoje wzajemne relacje na podstawie układów zbiorowych, ale też aktywnie promować zawieranie takich układów, jeśli ich spontaniczny rozwój nie jest zadowalający, a w szczególności zapewniać, by każda ze stron była gotowa do rokowań zbiorowych z drugą” (*Conclusions I*, 1969, Statement of interpretation on Article 6 par. 2). Komitet uważa także, że państwa nie powinny ingerować w wolność związków zawodowych do samodzielnego decydowania, jakie relacje przemysłowe chcą regulować w układach zbiorowych i które prawowite metody mają być użyte w ich wysiłkach dla promowania i obrony interesów pracowników.

112.

Komitet jest świadom tego, że rokowania zbiorowe to proces wzajemny, w którym nie wszystkie warunki wymagane przez jedną ze stron są

podobnie akceptowane przez drugą stronę, oraz że zapewnienie skutecznego korzystania z prawa do rokowań zbiorowych nie oznacza, że pracodawcy mogą być zobowiązani przez państwo czy zmuszani przez związki zawodowe do uczestnictwa w układzie zbiorowym bądź do zaakceptowania wszelkich warunków wymaganych przez związki zawodowe. Jednakże, jeśli chodzi o rzekome naruszenia art. 6 ust. 2 przez ustawodawstwo szwedzkie, Komitet zauważa, że – odnośnie do pracowników zagranicznych – na podstawie dz. 5a i dz. 5b Ustawy o pracownikach zagranicznych, układy zbiorowe żądane przez związki zawodowe mogą regulować jedynie – z oparciem się na akcji zbiorowej i za jej pośrednictwem – minimalne stawki płacy lub inne minimalne warunki – albo, jeśli chodzi o konkretny przypadek pracowników zagranicznych, płacy lub innych warunków w znaczeniu dz. 5 ww. Ustawy. W tym względzie Komitet zauważa, że te ramy ustawowe nakładają substancjalne ograniczenia na zdolność szwedzkich związków zawodowych do korzystania z akcji zbiorowej dla ustanowienia wiążących układów zbiorowych co do innych spraw oraz/lub osiągnięcia układów na szczeblu wyższym.

113.

Co więcej, Komitet zauważa, że w następstwie zmian w dz. 2 Ustawy o filiach zagranicznych (I2009:1083), obce spółki, które prowadzą swoją działalność ekonomiczną w Szwecji, nie są zobowiązane do tworzenia biura z niezależnym zarządzaniem w Szwecji, jeśli działalność ekonomiczna podlega przepisom swobodnego przepływu towarów i usług w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej albo odpowiednim przepisom Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

114.

Z uwagi na takie ramy ustawowe szwedzkie związki zawodowe chcące zawrzeć układy z ww. spółkami obcymi zmuszone są do negocjowania i zawierania takich układów z odpowiedzialnymi pracodawcami za granicą. W tym względzie Komitet zauważa, że Ustawa o pracownikach zagranicznych została zmieniona od 1 lipca 2013 r. Zmiany przewidują, że obcy pracodawca jest zobowiązany wskazać osobę kontaktową w Szwecji, i notyfikować ją Szwedzkiej Władzy Środowiska Pracy. Osoba kontaktowa winna być upoważniona do otrzymywania notyfikacji na rzecz pracodawcy i być

zdolna do zapewnienia dowodu, że wymogi Ustawy o pracownikach zagranicznych są spełnione (por. wyżej, pkt 35). Jednakże Komitet zauważa, że stosujące się ustawodawstwo nie wymaga, by osoba kontaktowa miała tytuł do negocjowania i zawierania układów zbiorowych.

115.

Jeśli chodzi o zmiany w Zarządzeniu o filiach zagranicznych (1992:308), Komitet zauważa, że do czerwca 2011 r. dz. 2 ust. 2 tego Zarządzenia głosił: „Obca spółka ustanowiona w znaczeniu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/EC z 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług rynku wewnętrznego w państwie innym niż Szwecja w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które jest dostawcą usług w znaczeniu tejże Dyrektywy, nie jest objęta wymogiem tworzenia biura, jeśli spółka tylko czasowo wykonuje działalność ekonomiczną w Szwecji”. Komitet zauważa jednak, że paragraf ten – wprowadzony Zarządzeniem 2009:1097 w grudniu 2009 r. – został zniesiony Zarządzeniem 2011:724.

116.

Komitet uważa, że – jeśli chodzi o pracowników za granicą – ograniczenia legislacyjne opisane w powyższym paragrafie nie promują rozwoju dogodnego mechanizmu dla dobrowolnych rokowań między pracodawcami a organizacjami pracowników, mając na względzie uregulowanie warunków zatrudnienia za pośrednictwem układów zbiorowych. Komitet stwierdza zatem, że z jednej strony dz. 5a i 5b Ustawy o pracownikach zagranicznych (1999:678), a z drugiej strony zmiany dokonane w Ustawie o filiach zagranicznych (SFR 2009:1083) nie są zgodne z art. 6 ust. 2 Karty.

117.

Jeśli chodzi o art. 6 ust. 4, Komitet przypomina w pierwszym rzędzie, że artykuł ten „(...) uznaje prawo do akcji zbiorowej (...) w przypadkach konfliktu interesów. Wynika stąd, że nie można go powoływać w przypadku konfliktu praw, tj. w konkretnych przypadkach sporów dotyczących istnienia, ważności czy interpretacji układu zbiorowego bądź jego naruszenia, np. przez działanie podjęte podczas jego obowiązywania w celu zrewidowania jego treści. Interpretacja taka powinna być przyjęta nawet tam, gdzie układ zbiorowy zawiera przepisy pozwalające na taką akcję przemysłową” (*Conclu-*

sions I, Statement of interpretation on article 6 par. 4). Oprócz prawa do strajku art. 6 ust. 4 zawiera inne typy akcji podejmowanej przez pracodawców lub przez związki zawodowe, w tym blokady czy pikiety.

118.

Komitet uważa, że – zgodnie z Załącznikiem do Karty dotyczącym art. 6 ust. 4 – „każda Strona może, na ile jest ona zainteresowana, regulować korzystanie z prawa do strajku przez prawo, pod warunkiem, że wszelkie dalsze ograniczenie, jakie to może mieć dla tego prawa, musi być usprawiedliwione na podstawie sformułowań art. G”. Oznacza to, że nawet prawo związków zawodowych do akcji zbiorowej nie jest absolutne. Ograniczenie tego prawa jednak może być uznane za zgodne z art. 6 ust. 4 Karty, jedynie wtedy, gdy – jak jest to ustalone w art. G – ograniczenie: a/ jest przepisane prawem; b/ kieruje się celem prawnym, tj. ochroną praw i wolności innych osób, interesem publicznym, bezpieczeństwem narodowym, zdrowiem lub moralnością publiczną – oraz c/ jest konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla osiągnięcia tych celów, tj. ograniczenie musi być proporcjonalne do realizowanego celu prawnego.

119.

Komitet uważa, że nadmierne czy nadużywające formy akcji zbiorowej, takie jak rozległe blokady, które stwarzają ryzyko dla utrzymania porządku publicznego albo nadmiernie ograniczają prawa i wolności innych osób (takie jak prawo współpracowników do pracy albo prawo pracodawców do angażowania się w zyskowne zatrudnienie), mogą być ograniczone bądź zakazane przez prawo. W tym kontekście Komitet uważa, że zakaz niektórych typów akcji zbiorowej czy wręcz wprowadzenie ogólnego legislacyjnego ograniczenia prawa do akcji zbiorowej w celu uniemożliwienia inicjatyw mających na celu osiągnięcie nieprawowitych czy nadużywających celów (np. celów, które nie odnoszą się do korzystania z praw pracowniczych albo mają związek z celami dyskryminacyjnymi) niekoniecznie musiałoby być sprzeczne z art. 6 ust. 4 Karty.

120.

Komitet uważa jednak, że ustawodawstwo krajowe, które *a priori* uniemożliwia korzystanie z akcji zbiorowej bądź pozwala na korzystanie z tego

prawa jedynie tak dalece, jak jest to konieczne dla osiągnięcia pewnych minimalnych standardów pracowniczych, nie byłoby zgodne z art. 6 ust. 4 Karty, jako że naruszałoby fundamentalne prawo pracowników do angażowania się w akcję zbiorową dla ochrony ekonomicznych i społecznych interesów pracowników: jeśli substancja tego prawa ma być uszanowana, związki zawodowe muszą móc dążyć do doskonalenia istniejących warunków życia i pracy pracowników, a jego zakres nie powinien być ograniczany przez ustawodawstwo do osiągnięcia warunków minimalnych.

121.

Komitet dalej uważa, że normy prawne dotyczące korzystania z wolności ekonomicznych ustanowione przez państwa-strony, czy to bezpośrednio przez prawo krajowe, czy też pośrednio poprzez prawo UE, winny być interpretowane w taki sposób, by nie nakładać dysproporcjonalnych ograniczeń na korzystanie z praw pracowniczych, ustalonych – poza Kartą – przez ustawy krajowe, prawo UE oraz inne wiążące standardy międzynarodowe. W szczególności normy krajowe i UE regulujące korzystanie z takich wolności winny być interpretowane i stosowane w sposób, który uznaje fundamentalne znaczenie prawa związków zawodowych oraz ich członków do dążenia zarówno do ochrony i doskonalenia warunków życia i pracy pracowników, jak również do dążenia do równego traktowania pracowników niezależnie od obywatelstwa czy jakiegokolwiek innej podstawy.

122.

W konsekwencji ułatwianie swobodnego ruchu usług poprzez granice oraz promowanie wolności pracodawcy czy przedsiębiorstwa do zapewnienia usług na terytorium innych państw – co stanowi ważne i wartościowe wolności ekonomiczne w ramach prawa UE – nie może być traktowane, z punktu widzenia systemu wartości, zasad i fundamentalnych praw ucieleśnionych w Karcie, jako mające *a priori* większą wartość niż podstawowe prawa pracownicze, w tym prawo do korzystania z akcji zbiorowej dla domagania się dalszej i lepszej ochrony praw i interesów gospodarczych i społecznych pracowników. Ponadto wszelkie ograniczenia, jakie są nakładane na korzystanie z tego prawa, nie powinny uniemożliwiać związkom zawodowym angażowania się w akcję zbiorową dla

poprawy warunków zatrudnienia, w tym poziomu płac, pracowników, niezależnie od ich obywatelstwa.

123.

Stosując to rozumowanie do rzekomego naruszenia art. 6 ust. 4 przez ustawodawstwo szwedzkie, Komitet uważa, że:

- a/ dz. 5a Ustawy o pracownikach zagranicznych, wzięty wraz z postanowieniami dz.41c Ustawy o współdziałaniu, przewiduje, że żadna forma akcji zbiorowej nie może być podjęta przez związki zawodowe, jeśli pracodawca wykazuje, że pracownicy korzystają z warunków zatrudnienia (w tym poziomu płac i innych zasadniczych aspektów pracy), które są co najmniej tak korzystne, jak warunki minimalne ustanowione w układach na szczeblu centralnym;
- b/ dz. 5b Ustawy o pracownikach zagranicznych, wzięty wraz z postanowieniami dz. 41c Ustawy o współdziałaniu, przewiduje, że żadna forma akcji zbiorowej nie może być podejmowana przez związki zawodowe, jeśli pracodawca wykazuje, że pracownicy korzystają z warunków zatrudnienia (w tym stawek płacy oraz innych zasadniczych aspektów pracy), które są co najmniej tak korzystne, jak warunki ustalone w układach szczebla centralnego bądź zwyczajowo. Komitet zauważa nadto, że na podstawie dz. 41c Ustawy o współdziałaniu akcja zbiorowa podejmowana z naruszeniem dz. 5a i 5b jest bezprawna, a związki zawodowe działające z naruszeniem Ustawy o pracownikach zagranicznych powinny zapłacić odszkodowanie z tytułu wszelkich poniesionych strat (por. dz. 55 Ustawy o współdziałaniu). Stanowi to dysproporcjonalne ograniczenie swobodnego korzystania z prawa związków zawodowych do angażowania się w akcję zbiorową, ponieważ uniemożliwia to związkom zawodowym podejmowanie akcji dla doskonalenia warunków zatrudnienia pracowników za granicą ponad i poza wymogi ww. warunków.

124.

W tym względzie Komitet zauważa, że Ustawa o tymczasowej agencji pracy, która weszła w życie 1 stycznia 2013 r., podniosła możliwości podejmowania akcji zbiorowej przez związki zawodowe celem regulowania warunków zatrudnienia pracowników agencji za granicą. Ustawa ta prze-

widuje również, że związki zawodowe mogą podejmować akcję zbiorową, jeśli chodzi o pracowników agencji za granicą w celu regulowania warunków zatrudnienia, które wykraczają poza minimalne poziomy ustalone przez Dyrektywę UE w sprawie pracowników za granicą. Komitet uważa, że gwarancje wprowadzone przez ustawodawstwo szwedzkie co do pracowników agencji za granicą stanowią krok naprzód w ochronie prawa tych pracowników do akcji zbiorowej. Nadal jednak istnieją ograniczenia prawa pracowników agencji za granicą do podejmowania akcji zbiorowej w rezultacie dz. 5b Ustawy o pracownikach zagranicznych.

125.

Komitet stwierdza zatem, że dz. 5a i 5b Ustawy o pracownikach zagranicznych nie uznają adekwatnie fundamentalnego prawa do akcji zbiorowej, a zatem nie są zgodne z art. 6 ust. 4 Karty (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet:

1. Jednomyślnie uznaje skargę za dopuszczalną;
2. Głosami 13:1 dochodzi do wniosku, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 2 Karty;
3. Głosami 13:1 dochodzi do wniosku, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 4 Karty (...).

6.16. CESP v. France sk. 101/2013 – dec. z 27 stycznia 2016 r.

49.

W charakterze uwagi wstępnej Komitet przypomina, że fakt, iż skarżąca odwołuje się do roszczenia, które już było badane w kontekście skargi poprzedniej, sam w sobie nie stanowi powodu dla uznania jej za niedopuszczalną; (...) przedłożenie nowego dowodu może skłonić go do ponownej oceny sytuacji, którą już badał w kontekście skarg wcześniejszych oraz – gdzie to właściwe – podjęcia decyzji, które mogą się różnić od wniosków, jakie poprzednio przyjął (CESP v. France, sk. 68/2011, dec. z 23.10.2012, pkt 30).

50.

Jeśli chodzi o sytuację we Francji członków Żandarmerii, poprzednia decyzja cytowana przez rząd podjęta była pod rządami Zarządzenia nr 59-147 z 7 stycznia 1959 r. o powszechnej organizacji obrony oraz Ustawy nr 72-662 z 13 lipca 1072 r. o statusie ogólnym personelu wojskowego.

51.

Z uwagi na substancjalne zmiany w sytuacji od czasu wejścia w życie Ustawy nr 2005-270 o ogólnym statusie personelu wojskowego, Ustawy nr 2009-971 oraz Zarządzenia nr 2012/351 z 12 marca 2012 r. o części statutowej Kodeksu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak też przedłożenie wszechstronnych informacji faktycznych w niniejszej skardze, Komitet musi zbadać *de novo* sytuację członków Żandarmerii z punktu widzenia art. 5 Karty na dzień wniesienia skargi.

52.

Przypominając, że rozsądza o sytuacji prawnej panującej w dniu jego merytorycznej decyzji (CESP v. France, sk. 57/2009, dec. z 1.12.2010, pkt 52), Komitet odnotowuje, że – według rządu – Ustawa nr 2015/917 zniósła kwestionowane środki. Zbada następnie sytuację wynikającą z nowego ustawodawstwa.

53.

Komitet zauważa ze stanowiska rządu, że sytuacja wynikająca z Ustawy nr 2015/917 może podlegać dalszemu rozwojowi w prawie i praktyce. Ustawa przewiduje w szczególności, że warunki badania dla ustalenia zgodności z prawem statutów ANPM (art. L4126-10 nr 5 Kodeksu Obrony), rozwiązania dotyczące transparentności finansowej APNM (art. L4126-10 nr 1 Kodeksu Obrony) oraz udogodnienia materialne przyznane APNM (art. L4126-10 nr 4 Kodeksu Obrony) będą regulowane dekretem. Badając sytuację wynikającą z Ustawy nr 2015/017, Komitet rezerwuje swoją późniejszą kontrolę z punktu widzenia Karty co do tego, jak kompetencje regulacyjne przyznane Ustawą były wykonywane, jak również tego, jak Ustawa i dekret są urzeczywistniane w praktyce. Przypomina on, że będzie następnie badać nowy rozwój, zarówno na podstawie skargi zbiorowej, jak i procedury sprawozdawczej.

54.

Oceniając sytuację członków Żandarmerii na podstawie art. 5 Karty, Komitet uważa za prawowite odmówić praw gwarantowanych na podstawie tego postanowienia personelowi odpowiedzialnemu za obronę narodową, jeśli osoby takie mają status wojskowy i wypełniają zadania właśnie wojskowe (Conclusios 2006, Francja, por. Conclusions XVII-1, 2004, Polska; EuroCOP v. Ireland, sk.83/2012, dec. z 2.12.2013, pkt 76-77). Komitet postanawia zatem zbadać, czy członkowie Żandarmerii kwalifikują się z punktu widzenia art. 5 Karty – na podstawie ich statusu oraz ich zadań – jako członkowie sił zbrojnych.

55.

Zgodnie z art. L42101 par. 1 Kodeksu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz art. L3211-3 par. 1 Kodeksu Obrony Żandarmeria Narodowa ma zaliczać się do sił zbrojnych. Obowiązki i gwarancje jej członków wynikające z jej wojskowego statusu przewidziane są w art. 4111-1 par. 2 i 4 Kodeksu Obrony. Komitet odnotowuje więc, że członkowie Żandarmerii mają status wojskowy.

56.

Zważywszy, że przy ocenie sytuacji krajowej na podstawie art. 5 Karty Komitet nie jest związany kwalifikacją czy statusem krajowym, Komitet bada dodatkowo zadania wykonywane w konkretnej sytuacji stanowiącej przedmiot zarzutu (EuroCOP v. Ireland, sk. 83/2012, pkt 76-77).

57.

Zgodnie z art. L421-1 par. 1-4 Kodeksu Bezpieczeństwa Wewnętrznego członkowie Żandarmerii wykonują zadania (kontrola wykonywania ustaw; śledztwa karne; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego), które są w pierwszym rzędzie takie same jak zadania tradycyjnie przypisywane policji. Według danych za rok 2013 dotyczących wydatków na Żandarmerię Narodową i personel jej udostępniiony, jak też opisu działalności Żandarmerii Narodowej przez jej dyrektora generalnego, których rząd nie kwestionuje, Komitet stwierdza, że – prawie we wszystkich zadaniach administracyjnych i logistycznych – członkowie Żandarmerii wykonują zadania, które w swym charakterze nie są wojskowe, lecz cywilne.

58.

Komitet odnotowuje jednak, że zgodnie z art. L3211-3 par. 2 Kodeksu Obrony członkowie Żandarmerii wykonują także zadania, które w swym charakterze są wojskowe (kontrola i bezpieczeństwo broni jądrowej, udział w operacjach sił zbrojnych). Wiele z tych zadań wykonuje się poza terytorium narodowym i – z punktu widzenia danych za rok 2013 – stanowią one wyraźną mniejszość ogółu zadań. Komitet odnotowuje także, że – zgodnie z art. L3225-1 par. 1 Kodeksu Obrony – władza hierarchiczna kieruje się cywilnym lub wojskowym charakterem wykonywanych zadań; umieszczenie pod dowództwem Ministra Obrony ogranicza się do niewielu przypadków, w których członkowie Żandarmerii wykonują zadania o charakterze wojskowym.

59.

Komitet uważa, że Żandarmeria Narodowa może być funkcjonalnie równoważna bądź to policji, bądź siłom zbrojnym, zależnie od przypisanych jej obowiązków, hierarchicznego zwierzchnictwa oraz wykonywanych zadań – determinujących w tym względzie. W konsekwencji, od jego czy jej konkretnej sytuacji z punktu widzenia kombinacji tych czynników każdy członek Żandarmerii kwalifikuje się bądź nie jako członek sił zbrojnych na podstawie art. 5 Karty, przy czym sytuacja w ciągu kariery może podlegać fluktuacjom.

60.

Komitet będzie zatem badać najpierw prawa gwarantowane w art. 5 Karty co do prawie wszystkich zadań, w których – zważywszy na cywilny charakter wykonywanych zadań, przypisanych obowiązków i zwierzchnictwa hierarchicznego – Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom policji. Potem zbada prawa gwarantowane w art. 5 Karty niewielkiej mniejszości zadań, w których Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom zbrojnym.

61.

Oceniając, czy członkowie Żandarmerii korzystają z prawa do organizowania się tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom policji, Komitet musi rozważać art. 5 zd. II Karty dotyczące sił policji, zgodnie z którym zakres, w jakim gwarancje przewidziane w rze-

czonym artykule stosują się do policji, ma być określony przez ustawy i uregulowania krajowe. Musi też brać pod uwagę art. G Karty, który przewiduje, że jakiegokolwiek ograniczenie prawa do organizowania się, gwarantowanego na podstawie art. 5 Karty, musi być przepisane prawem i być konieczne w demokratycznym społeczeństwie *inter alia* dla obrony bezpieczeństwa narodowego. Ponadto bierze on pod uwagę wyżej cytowane dokumenty krajowe, które wszystkie przewidują możliwość nakładania ograniczeń na prawo sił policji do organizowania się.

62.

Komitet przypomina, że – jeśli chodzi o siły policji – chociaż prawo do organizowania się może być ograniczane zgodnie z art. G Karty, nie może ono być zanegowane w zupełności (*Conclusions I (1969), Statement on Interpretation on Article 5, CESP v. Portugal, sk.11/2001, dec. z 21.05.2002, pkt 25; EuroCOP v. Ireland, sk. 83/2012, pkt 71-72*). Członkowie sił policji muszą dysponować wolnością tworzenia lub przystępowania do autentycznych organizacji dla potrzeb ochrony ich interesów materialnych i moralnych, a takie organizacje muszą być zdolne do korzystania z większości przywilejów związkowych. To podstawowe gwarancje dotyczące: i/ tworzenia ich stowarzyszeń zawodowych; ii/ przywilejów związkowych, które mogą być przez te stowarzyszenia wykorzystywane; oraz iii/ ochrony ich przedstawicieli (*CESP v. Portugal, sk. 11/2001, pkt 20-27 EuroCOP v. Ireland, sk. 83/2012, pkt 73*).

63.

Jak długo te podstawowe gwarancje są przewidziane, państwa-strony mogą dokonywać rozróżnienia co do różnych kategorii personelu policji oraz gwarantowania bardziej lub mniej korzystnego traktowania takim różnym kategoriom (*CESP v. Portugal, sk. 11/2001, pkt 27; EuroCOP v. Ireland, sk. 83/2012, pkt 109*). Mogą nawet wykluczyć – w specyficznych okolicznościach i z zachowaniem wymogów art. G Karty – wyższych oficerów policji z zakresu prawa do organizowania się (*EuroCOP v. Ireland, sk. 83/2012, pkt 79*).

64.

Komitet w niniejszej sprawie uznaje, że blankietowy zakaz stowarzyszeń zawodowych o charakterze związkowym i przystępowania do takich stowarzyszeń, ustalony w art. L4121-4 Kodeksu Obrony obowiązującego

do 30 lipca 2015 r., jest sprzeczny z tymi wymogami. Bierze on pod uwagę podstawy wysunięte przez rząd na usprawiedliwienie zakazu na podstawie art. G Karty, ale uważa, że nie są one ani relewantne tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom policji, ani konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony *inter alia* bezpieczeństwa narodowego w rozumieniu tego postanowienia. Kierowanie się celami takimi, jak utrzymywanie dostępności, dyscypliny i lojalności, wymaganych dla zapewnienia stabilności w administracyjnej i sądowej służbie cywilnej, nie wymaga kompletnego zniesienia prawa do organizowania się (EuroCOP v. Ireland, sk. 83/2012, pkt 116).

65.

W konsekwencji, na podstawie art. L4121-4 Kodeksu Obrony obowiązującego 30.07.2015 r. doszło do naruszenia art. 5 Karty.

66.

Komitet odnotowuje jednak, że sporny środek został zniesiony przez Ustawę 2015/917, która weszła w życie 30.07.2015 r. Przypominając, że rozsądza sytuację prawną panującą w dniu jego merytorycznej decyzji (CESP v. France, sk. 57-02009, pkt 52), przystąpi do badania sytuacji wynikającej z tego nowego ustawodawstwa.

67.

Jeśli chodzi o podstawowe gwarancje wolności pracowników co do tworzenia, przystępowania bądź nieprzystępowania do organizacji krajowych lub międzynarodowych (CESP v. Portugal, pkt 29-34), Komitet zauważa, że od czasu wejścia w życie Ustawy nr 2-15/917 członkowie Żandarmerii dysponują wolnością ustanawiania krajowych stowarzyszeń zawodowych personelu wojskowego pod władzą Kodeksu Obrony (APNM) (art. L4121-4 par. 3 Kodeksu Obrony).

68.

Komitet przypomina, że – mimo formalnej kategoryzacji organu przyjętej w prawie krajowym – prawo oficerów policji do ustanawiania związków zawodowych może być ograniczone, jak długo zapewnia się im prawo do ustanawiania stowarzyszeń zawodowych mających charakter

i kompetencje podobne do związków zawodowych (EuroCOP v. Ireland, sk. 83/2012, pkt 77). Stwierdza on, że nakaz rejestracji APNM's we Francji oraz ograniczania ich celu do zachowywania i promowania interesów personelu wojskowego odnoszących się do nich, to wymagania, które odpowiadają art. 5 Karty.

69.

Dalszymi wymogami są wymogi wspólne dla ustanawiania stowarzyszeń cywilnych, na ile nie kłócą się one z ograniczeniami ustalonymi w Kodeksie Obrony (art. 4126-1). Wśród nich członkostwo APNM's ograniczone jest do personelu wojskowego jakiegokolwiek rangi, sił walczących bądź podobnych jednostek określonych w art. L3111-2 Kodeksu Obrony. Komitet przypomina, że art. 5 Karty dopuszcza, by prawo krajowe wymagało, by stowarzyszenia zawodowe składały się wyłącznie z członków sił policji (CESP v. Portugal, pkt 35-36). Stwierdza jednak w niniejszej sprawie, że ograniczenie członkostwa APNM's do aktywnego personelu wojskowego określonego w art. L4111-2 Kodeksu Obrony jest nadmierne z punktu widzenia art. 5 Karty, ponieważ wykluczeni są emerytowani członkowie Żandarmerii (Conclusions XVII-1, Poland).

70.

Co więcej, statuty APNM's nie mogą podkopywać wartości Republiki ani fundamentalnych zasad służby wojskowej ustalonych w art. L4111-1 Kodeksu Obrony ani też obowiązków członków sił zbrojnych ustalonych w art. 4121-1-5 i L4122-1 Kodeksu Obrony (art. L4126-6 par.1), a ich zdolność prawna zależy od rejestracji w Ministerstwie Obrony (art. L4126-6 par. 2). Komitet przypomina, że co do zasady nie wolno naruszać wolności tworzenia, przystępowania bądź nieprzystępowania do organizacji (CESP v. Portugal, pkt 29-34) oraz że art. 5 Karty dopuszcza, by prawo krajowe poddawało tę wolność ograniczeniom dotyczącym sił policji (EuroCOP v. Ireland, pkt 109). Stwierdza on jednak, że w sprawie niniejszej fundamentalne zasady służby wojskowej i obowiązki członków sił zbrojnych stanowią ograniczenia statutowe APNM's i prawa organizowania się sił policji, które są nadmierne z punktu widzenia art. 5 Karty. To samo dotyczy braku zapewniania środków administracyjnych i sądowych przeciwko arbitralnej odmowie rejestracji (CESP v. Portugal, pkt 30-34).

71.

Jeśli chodzi o wolność przystępowania bądź nieprzystępowania do organizacji, Komitet zauważa, że członkowie Żandarmerii dysponują wolnością przystępowania do APNM's i ponoszenia w ich ramach odpowiedzialności (art. L4121-4 Kodeksu Obrony) stosownie do art. 5 Karty (*Conclusions I (1969). Statement of interpretation on Article 5*). Uważa on jednak, że – chociaż nie powinno być dyskryminacji pomiędzy personelem wojskowym z racji należenia czy nienależenia do APNM (art. L4126-4 par. 1 Kodeksu Obrony) – prawo nie przewiduje odpowiedniej ochrony przed szkodliwymi konsekwencjami, zwłaszcza represaliami, do jakich może prowadzić członkostwo APNM's lub działalność w nich (*Conclusions 2010, Mołdawia*). Nie przewiduje też karaniami, środka prawnego ani rekompensaty tam, gdzie członkostwo APNM's lub działalność w nich nie są uszanowane bądź występuje dyskryminacja (*Conclusions 2004, Bułgaria*).

72.

Komitet zauważa, że związek czy federacja APNM's ogranicza się do innych stowarzyszeń tego samego rodzaju (art. 4126-6 par. 2 Kodeksu Obrony), stosownie do ograniczeń specyficznych dla stowarzyszeń policyjnych, jakie prawo krajowe może nakładać na podstawie art. 5 Karty (*CESP v. Portugal, pkt 37-38; EuroCOP v. Ireland, pkt 106*). Komitet zauważa również, że Kodeks Obrony pozostawia wewnętrzną organizację i działalność APNM's swobodnemu określeniu przez ich członków zgodnie z art. 5 Karty (*Conclusions XII-2, 1992, Niemcy*).

73.

Komitet uważa, że prawo apelacji i wszczynania postępowania przed sądami co do czynów, których osobowymi i bezpośrednimi ofiarami są APNM's (art. L4126-3 par. 2 Kodeksu Obrony), zapewnia, że prawo do ustanawiania, przystępowania bądź nieprzystępowania do APNM's jest skuteczne zgodnie z art. 5 Karty.

74.

Jeśli chodzi o podstawowe gwarancje dotyczące przywilejów związkowych (*CESP v. Portugal, pkt 40-47*), Komitet uznaje cel APNM's co do

zachowywania i promocji interesów personelu wojskowego dotyczących stosujących się do nich warunków (art. L4126-2 par. 1 Kodeksu Obrony) za zgodne z art. 5 Karty.

75.

Zauważa też, jeśli chodzi o dostęp do miejsca pracy oraz prawo do zgromadzeń i wypowiedzenia się, na ile interesy pracodawcy pozwalają (*Conclusions XV-1. 2000*, Francja), że członkowie APNM's korzystają z zasadniczych gwarancji ich wolności ekspresji (art. 4126-4 par. 2 Kodeksu Obrony), jednakże bez szkody dla ograniczeń praw i obowiązków członków sił zbrojnych ustalonych w art. L4121-2 Kodeksu Obrony. Uważa on, że te ograniczenia wolności ekspresji stosujące się do członków sił zbrojnych ograniczają przywileje związkowe stowarzyszeń członków Żandarmerii w zakresie, który wykracza poza ograniczenia akceptowane na podstawie art. 5 Karty. To samo dotyczy ograniczeń działalności APNM's poprzez fundamentalne zasady służby wojskowej ustalone w art. 4111-1 Kodeksu Obrony bądź ograniczenia członków sił zbrojnych ustalone w art. L4121-1-5 oraz art. 4122-1 Kodeksu Obrony (art. L4126-6 par. 1 Kodeksu Obrony).

76.

Jeśli chodzi o środki, z jakich APNM's mogą korzystać dla zapewnienia, by podstawowe gwarancje ich przywilejów związkowych były skuteczne, Komitet uważa, że prawo gwarantowane na rzecz APNM's co do apelacji i wszczynania przed sądami spraw dotyczących warunków odnoszących się do personelu wojskowego oraz przeciwko konkretnym decyzjom godzącym w zbiorowe interesy zawodu (art. L4126-3 par. 1 Kodeksu Obrony), zapewnia, że podstawowe gwarancje przywilejów związkowych APNM's są skuteczne zgodnie z art. 6 Karty.

77.

Jeśli chodzi o podstawowe gwarancje dotyczące ochrony przedstawicieli APNM's (*CESP v. Portugal*, pkt 49-50), Komitet zauważa, że ogólny przepis antydyskryminacyjny dotyczący personelu wojskowego należącego bądź nienależącego do APNM's (art. L412604 par. 1 Kodeksu Obrony) oraz zasadnicze gwarancje wolności ekspresji (art. L4126-4 par. 2 Kodeksu

Obrony) nie przewidują wystarczającej ochrony przedstawicieli APNM's przed szkodliwymi konsekwencjami, zwłaszcza represaliami, jakie wykonywanie przez ich przedstawicieli działań czy korzystanie z przywilejów może mieć dla ich zatrudnienia. Prawo APNM's do apelacji i wszczynania spraw przed sądami nie jest w tym względzie wystarczające. Zważywszy na znaczenie ochrony przedstawicieli APNM's dla skutecznej ochrony prawa organizowania się oraz zakres przyznawany przez Kodeks Obrony dla potrzeb korzystania z tego prawa przez członków Żandarmerii, Komitet stwierdza, że podstawowe gwarancje ochrony przedstawicieli APNM's, wykraczające poza ogólny zakaz dyskryminacji i wolność ekspresji, powinny zostać inkorporowane jako pierwszorzędne zobowiązanie do Kodeksu Obrony.

78.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom policji, Kodeks Obrony ogranicza prawo organizowania się gwarantowane przez art. 5 Karty w sposób, który nie jest konieczny w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony *inter alia* bezpieczeństwa narodowego w rozumieniu art. G Karty.

79.

W konsekwencji doszło do naruszenia art. 5 Karty tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom policji.

80.

Oceniając, czy członkowie Żandarmerii korzystają z prawa do organizowania się tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom zbrojnym, Komitet musi postrzegać postanowienia art. 5 zd. III Karty dotyczącego sił zbrojnych, zgodnie z którym zakres, w jakim działa zasada rządząca stosowaniem wobec członków sił zbrojnych tych gwarancji oraz zakres, w jakim winny one stosować się do osób tej kategorii, (również) mają być określone ustawami i rozporządzeniami krajowymi. Musi też brać pod uwagę art. G, który przewiduje, że jakiegokolwiek ograniczenie prawa organizowania się przewidziane na podstawie art. 5 Karty musi być przepisane prawem, kierować się celem prawnym oraz być konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla *inter alia* ochrony bezpieczeństwa narodowego.

81.

Komitet przypomina, że – w przeciwieństwie do art. 5 zd. II Karty – zd. III Karty pozwala państwom-stronom na ograniczanie, a nawet na całkowite zniesienie wolności organizowania się członków sił zbrojnych (*Conclusions I. 1969. Statement of interpretation on Article 5; EUROFEDOP v. France*, sk. 2/1999, pkt 28; *Conclusions 2002 i 2006*, Francja) zgodnie z postanowieniami art. G Karty.

82.

Zwyczajowe prawo międzynarodowe, skodyfikowane w art. 31 ust. 1-3 Wiedeńskiej Konwencji Prawa Traktatów, wymaga odczytywania sformułowań traktatu w ich kontekście oraz w świetle przedmiotu i celu. Czyniąc tak, Komitet musi rozważać art. 5 zd. III Karty w świetle uzupełniających dokumentów międzynarodowych, przede wszystkim Konwencji (tj. EKPC – przyp. T.J.) oraz interpretacji jej postanowień przez Trybunał. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych to inne kluczowe źródło interpretacji (*mutatis mutandis*, *International Movement ATD Fourth World v. France*, sk. 33/2006, dec. z 5.12.2007, pkt 68-71; *FEANTSA v. France*, sk. 39/2006, dec. z 5.12.2007, pkt 64-65).

83.

Jeśli chodzi o art. 11 Konwencji, Trybunał stwierdził w wyroku *Matelly v. France* (pkt 57 i 62), że zgodne z prawem ograniczenia (...) muszą być sformułowane ściśle i ograniczać się do korzystania z danego prawa i nie mogą godzić w samą istotę prawa organizowania się; zniesienie prawa organizowania się nie było „środkiem koniecznym w demokratycznym społeczeństwie” (por. *ADEFDROMIL v. France*, pkt 55, 58 i 60; *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E) v. Spain*, pkt 28-33). Co więcej, chociaż art. 8 ust. 2 MPPGSiK, art. 22 ust. 2 MPPOiP oraz art. 9 ust. 2 Konwencji nr 87 MOP przewidują możliwość nakładania ograniczeń na prawo członków sił zbrojnych do organizowania się, nie dopuszczają całkowitego zniesienia tego prawa. Rekomendacja CM/Rec (2010)4 Komitetu Ministrów wzywa państwa-strony do zniesienia dysproporcjonalnych ograniczeń prawa zrzeszania się członków sił zbrojnych, a Komitet odnotowuje ze stanowiska skarżącej, że niektóre państwa-strony uczyniły tak w zakresie, który uznały za dający się pogodzić z ochroną bezpieczeństwa narodowego.

84.

Z uwagi na kontekst Komitet uważa, że art. 5 zd. III Karty pozwala państwom-stronom nakładać ograniczenia na prawo do organizowania się w zakresie, który jest z pewnością szerszy niż tam, gdzie Żandarmeria Narodowa na podstawie art. 5 zd. II Karty jest funkcjonalnie równoważna siłom policji, i przyznaje im w tym względzie szeroki margines oceny, pod warunkiem przestrzegania wymogów sformułowanych w art. G Karty. Ograniczenia takie nie mogą jednak iść tak daleko, by całkowicie znieść prawo do organizowania się, jak to czyni blankietowy zakaz stowarzyszeń zawodowych o charakterze związkowym ustalony w art. L4124-1 Kodeksu Obrony obowiązujący 30 lipca 2015 r.

85.

Komitet bierze pod uwagę podstawy wysunięte przez rząd na usprawiedliwienie tego zakazu na podstawie art. G Karty. Stwierdza on, że – w przeciwieństwie do art. 5 zd. II Karty – podstawy te są relewantne tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom zbrojnym, ponieważ charakter życia wojskowego różni się od charakteru życia cywilnego (*mutatis mutandis*, *Engel and Others v. the Netherlands*, pkt 54, 57, 59, 73 i 103). Ograniczenia te były przepisane prawem, ale – rozważając, czy były one także konieczne w demokratycznym społeczeństwie w rozumieniu art. G Karty – Komitet stwierdza w cytowanym wyżej kontekście, że samo zniesienie prawa do organizowania się nie jest środkiem, który jest konieczny w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony *inter alia* bezpieczeństwa narodowego.

86.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom zbrojnym, blankietowy zakaz stowarzyszeń zawodowych o charakterze związkowym oraz przystępowania do takich stowarzyszeń ogranicza prawo do organizowania się gwarantowane w art. 5 Karty w sposób, który nie jest konieczny w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony *inter alia* bezpieczeństwa narodowego w rozumieniu art. G Karty.

87.

W konsekwencji przepisy art. L4124-4 Kodeksu Obrony obowiązującego 30 lipca 2015 r. stanowiły naruszenie art. 5 Karty.

88.

Komitet zauważa jednak, że sporny środek został zniesiony Ustawą nr 2015-917, która weszła w życie 30 lipca 2015 r. Przypominając, że kieruje się sytuacją panującą w dniu jego decyzji merytorycznej (CESP v. France, sk. 57/2009 pkt 52), zbada więc sytuację wynikającą z tego nowego ustawodawstwa.

89.

Zygnąc tak, zauważa on z informacji rządu, że reforma ta miała na celu wyciągnięcie wszelkich konsekwencji z wyroków Trybunału z 2 października 2014 r. (Matelly v. France; ADEFDROMIL v. France) i upoważnienie personelu wojskowego do ustanawiania APNM's regulowanych przez Kodeks Obrony dla potrzeb zachowywania i promocji ich interesów oraz przystępowania do takich stowarzyszeń.

90.

Jeśli chodzi o podstawowe gwarancje wolności pracowników co do tworzenia, przystępowania bądź nieprzystępowania do organizacji krajowych i międzynarodowych, Komitet uważa, że wymagania i formalności dotyczące celu, członkostwa oraz rejestracji APNM's na ogół są zgodne z art. 5 Karty. W szczególności uważa on, że – chociaż podstawowe zasady służby wojskowej i obowiązki członków sił zbrojnych ograniczają statuty APNM's i wolność ustanawiania przez siły zbrojne organizacji w zakresie, który jest nadmierny z punktu widzenia art. 5 Karty – ograniczenie takie jest dopuszczalne tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom zbrojnym.

91.

Komitet stwierdza, że podstawowe gwarancje przywilejów związkowych oraz prawa APNM's do apelacji i wszczynania spraw przed sądami dotyczących warunków stosujących się do personelu wojskowego oraz

przeciwko indywidualnym decyzjom godzącym w interesy zbiorowe zawodu na ogół są zgodne z art. 5 Karty. W szczególności uważa on, że – chociaż ograniczenia wolności ekspresji i działalności APNM's ograniczają przywileje związkowe stowarzyszeń członków Żandarmerii w zakresie, który jest nadmierny z punktu widzenia art. 5 Karty – ograniczenia takie są dopuszczalne tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom zbrojnym.

92.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom zbrojnym, prawo do organizowania się gwarantowane w art. 5 Karty ograniczone jest przez Kodeks Obrony w sposób, który da się pogodzić z art. G Karty.

93.

W konsekwencji nie dochodzi do naruszenia art. 5 Karty tam, gdzie Żandarmeria Narodowa jest funkcjonalnie równoważna siłom zbrojnym (...).

96.

CESP zarzuca naruszenie art. 6 Karty.

97.

Rząd twierdzi, że Francja zaangażowana jest w zmianę swego ustawodawstwa zgodnie z art. 6 Karty oraz że Kodeks Obrony w znacznym zakresie podlega zmianom.

98.

Komitet zauważa, że twierdzenia te oraz fakty wysuwane na poparcie w istocie dotyczą rzekomej niewystarczalności na podstawie art. 6 ust. 1 Karty istniejących mechanizmów konsultacyjnych oraz rzekomego braku promocji swobodnych negocjacji na podstawie art. 6 ust. 2 Karty. Podobnie zauważa, że zarzut właściwie nie dotyczy rozstrzygania sporów pracy poprzez konsultacje czy arbitraż, co podpada pod art. 6 ust. 3 Karty, oraz że wyraźnie wyklucza on roszczenia dotyczące prawa do strajku na podstawie art. 6 ust. 4 Karty.

99.

Komitet postrzega zatem substancję zarzutu jako dotyczącą następujących aspektów:

- rzekomego naruszenia art. 6 ust. 1 Karty, a to wobec braku promocji wspólnych konsultacji między pracownikami i pracodawcami;
- rzekomego naruszenia art. 6 ust. 2 Karty dotyczącego mechanizmu dobrowolnych negocjacji celem uregulowania sformułowań i warunków zatrudnienia poprzez układy zbiorowe.

100.

Co więcej, twierdzenia w znacznej części nie rozróżniają między naruszeniem art. 6 ust. 1 i ust. 2 Karty, lecz ogólnie dotyczą prawa członków Żandarmerii do rokowań zbiorowych i wspólnych konsultacji. Zważywszy na ścisłą więź między art. 6 ust. 1 i ust. 2 Karty w kontekście służby cywilnej, Komitet będzie badał te postanowienia łącznie (CESP v. Portugal, sk. 37/2006, dec. z 3.12.2007, pkt 37-39; CESP v. Portugal, sk. 40/2007, dec. z 23.09.2008, pkt 33-41) (...).

118.

Komitet przypomina, po pierwsze, że – w odróżnieniu od art. 5 Karty – nic w sformułowaniu art. 6 nie upoważnia państw-stron do wprowadzania ograniczeń, w szczególności odnośnie do policji. Zatem wszelkie ograniczenia muszą odpowiadać wymogom ustalonym w art. G Karty (EuroCOP v. Ireland, sk. 83/2012, dec. pkt 159). Ponieważ – w odróżnieniu od sformułowania art. 5 Karty – sformułowanie art. 6 Karty nie dokonuje rozróżnienia między prawami policji a prawami sił zbrojnych, z jakich mogą one korzystać na podstawie jego postanowień, Komitet nie będzie badał odrębnie sytuacji w zależności od cywilnego czy wojskowego charakteru Żandarmerii Narodowej.

119.

Komitet przypomina również, że na podstawie art. 6 ust. 1 Karty państwa-strony muszą podejmować kroki pozytywne w trosce o wspólne konsultacje w ramach organów, w których obie strony są reprezentowane na stopie równości i angażują się w konsultacje, bez względu na obecność przedstawicieli rządu. Jeśli wspólne konsultacje nie są wszczynane spon-

tanicznie, zainteresowane państwo powinno ustanowić stałe organy i rozwiązania, w których związki i organizacje pracodawców są na równi i wspólnie reprezentowane, wraz z dopuszczeniem partnerów społecznych do omawiania i przedkładania ich poglądów na wszystkie zagadnienia wspólnego zainteresowania (CGSP v. Belgium, sk. 25/2004, dec. z 8.05.2005, pkt 41).

120.

Konsultacje muszą obejmować także sektor publiczny (*Conclusions III, 1873*, Dania, Niemcy, Norwegia, Szwecja). W przypadku urzędników związanych regułami publicznymi, oni w sposób szczególny powinni się interesować projektowaniem i urzeczywistnianiem tych unormowań, lecz nie wymaga się od państw-stron przedkładania poprawek rozważanych w toku postępowania parlamentarnego do konsultacji ze związkami zawodowymi (CGSP v. Belgium, pkt 40-41).

121.

Generalnie konsultacje winny się zajmować zagadnieniami produktywności, skuteczności, zdrowia, bezpieczeństwa i dobrobytu; innymi zagadnieniami zawodowymi (warunki pracy, szkolenie zawodowe itp.); problemami gospodarczymi i sprawami socjalnymi (*Conclusions I, 11989, Statement of interpretation on Article 6/1; Conclusions XIX-3, 2010*, Chorwacja).

122

Komitet wskazuje, że dyskutował zagadnienie negocjacji płacowych oraz specyficznego zakresu art. 6 ust. 2 Karty odnośnie do sektora policji (EuroCOP v. Ireland, s. 83/2012. dec. pkt 159-186; CESP v. Portugal, pkt 51, 58-69). Badał on na podstawie tego postanowienia, czy – w oparciu o praktyczne przykłady – związek zawodowy policji był skutecznie konsultowany oraz czy jego opinie były uwzględniane (EuroCOP v. Ireland, pkt 161-178; *Conclusions XVII-1, 2005*, Polska).

123.

Chociaż zakres, w jakim zwyczajne rokowania zbiorowe stosują się do pracowników cywilnych, może być określany przez prawo, pracownicy

cywilni zawsze jednak zachowują prawo do uczestnictwa we wszelkich procesach, które bezpośrednio są relewantne dla określania stosujących się do nich procedur (EuroCOP v. Ireland, pkt 162; CESP v. Portugal, pkt 58). Samo wysłuchanie strony co do z góry przesądzonego wyniku nie zaspokaja wymogów art. 6 ust. 2 Karty. Przeciwnie, imperatywem jest regularne konsultowanie wszystkich stron w procesie ustalania sformułowań i warunków zatrudnienia, a przez to zabezpieczanie możliwości wpływu na wynik. Zwłaszcza w sytuacji, gdy prawa związkowe reprezentatywnego stowarzyszenia policji zostają ograniczone, trzeba utrzymywać jego zdolność do walki w interesie jego członków, przynajmniej poprzez jeden efektywny mechanizm. Co więcej, dla zaspokojenia tego wymogu mechanizm rokowań zbiorowych musi mieć taki charakter, by autentycznie zapewniać możliwość negocjowania wyniku na korzyść strony pracowniczey. Prawie całkowite wykluczenie reprezentatywnego stowarzyszenia policji z bezpośrednich rokowań dotyczących warunków służby na podstawie art. G Karty nie jest konieczne (EuroCOP v. Ireland, pkt 176-178).

124.

Komitet dalej przypomina, że poprzednio zauważył, iż w sektorze publicznym we Francji mają miejsce konsultacje co do zagadnień takich, jak rozwój kariery, świadczenie służby, zdrowie i bezpieczeństwo zawodowe, wynagrodzenie, szkolenie zawodowe oraz projektowanie i poprawianie regulacji dotyczących personelu. W tym celu zostały ustanowione organy partycypacji na poziomie narodowym, regionalnym i lokalnym. Organizacje związkowe służby cywilnej zostały też wyposażone w prawo prowadzenia rokowań na szczeblu krajowym oraz we władze odpowiedzialne na różnych poziomach za zarządzanie. Chociaż dialog przyjmuje głównie formę rokowań płacowych, może on również dotyczyć czasu pracy lub warunków pracy i przypomina bardziej konsultacje, a nie rokowania zbiorowe, ponieważ „porozumienia”, jakimi może owocować, nie mają mocy prawnej, dopóki nie zostaną inkorporowane do ustaw albo rozporządzeń. Komitet stwierdził, że sytuacja jest zgodna z art. 6 ust. 1 i ust. 2 Karty (*Conclusions* 2002, 2004, 2006 i 2010, Francja), w tym na podstawie przepisów Ustawy nr 2010-751 z 5 lipca 2010 r., dotyczącej wznowienia dialogu społecznego w służbie cywilnej i zawierającej różne przepisy dotyczące służby cywilnej, które dopuszczają rokowania zbiorowe obejmujące wszystkie zagadnienia życia pracowniczego i osobistego.

Poza zagadnieniami płacy i siły nabywczej, w których wszystkie negocjacje mają miejsce na szczeblu krajowym, Generalne Reguły Personelu Służby Cywilnej dopuszczają rokowania na wszystkich relewantnych poziomach administracji (*Conclusions 2014*, Francja).

125.

Jeśli chodzi o sytuację członków Żandarmerii, Komitet zauważa, że zapewniono im podobny statutowy mechanizm konsultacji, który już poprzednio uznał on za niestanowiący naruszenia art. 6 Karty. Wynik ten nie wpływał jednak na dalsze oceny, ponieważ przedłożone w materialnym czasie dowody nie pozwalały na zbadanie sytuacji (*EUROFEDOP v. France*, sk. 2/1999, pkt 32).

126.

Zważywszy na substancjalne zmiany w sytuacji od czasu wejścia w życie Ustawy nr 2005-270, Ustawy nr 2013-1168 z 18 grudnia 2013 r. dotyczącej planowania wojskowego na lata 2014-2019 i ustalającej pewne przepisy dotyczące obrony oraz Ustawy nr 2015-917, Komitet musi zbadać *de novo* sytuację członków Żandarmerii z punktu widzenia art. 6 ust. 1 i ust. 2 Karty na dzień wniesienia skargi.

127.

Komitet zauważa z informacji rządu, że członkom Żandarmerii zapewniono mechanizm wspólnych konsultacji na podstawie art. L4124-1 par. 1 i 2 Kodeksu Obrony (*CSFM*); art. L4124-1 par. 3 oraz art. R4124-1 *et seq.* Kodeksu Obrony (*CFMG*); art. D4121-1 i D4121-3 Kodeksu Obrony (komisje partycypacyjne); oraz art. 2 Zarządzenia z 23 lipca 2010 r. (lider personelu wojskowego). Istnienie tych organów, które dopuszczają przedstawicieli członków Żandarmerii do konsultacji z przedstawicielami ministrów obrony lub spraw wewnętrznych na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym, zgodnie z art. 6 ust. 1 Karty, nie podlega sporowi.

128.

Zauważa on również, że – chociaż rząd twierdzi, iż te ciała konsultacyjne są w pełni akceptowanymi partnerami Ministra Obrony, że przyczy-

niły się one do zmiany szeregu propozycji statutowych, że ich członkowie korzystają z wolności ekspresji oraz wszelkich informacji i udogodnień koniecznych dla wykonywania ich obowiązków (art. 4124-1 par. 4 Kodeksu Obrony) – organizacja skarżąca zarzuca ich nieskuteczność i brak obiektywizmu w praktyce.

129.

Ponieważ wchodzące w grę twierdzenia dotyczą nie dyskryminacji, lecz adekwatności praw gwarantowanych członkom Żandarmerii na podstawie art. 6 ust. 1 Karty, ciężar dowodu spoczywa na organizacji skarżącej, która musi uzasadnić swoje roszczenia, przytaczając wystarczające dowody.

130.

Komitet zauważa z twierdzeń organizacji skarżącej, że CSFM przewodniczy Minister Obrony, który ma prawo decyzji co do organizacji pracy, agendy spotkań oraz zagadnień poddawanych dyskusji; podczas gdy członkowie tych organów są wybierani, ich wnioski podlegają wymogowi aprobaty przez ich zwierzchników, co ogranicza wybór kandydatów oraz ich operacyjną swobodę; ciała te nie dysponują wsparciem prawnym ani technicznym wymaganym dla przygotowania solidnych stanowisk co do skomplikowanych materii, a raport audytu intermilitarnej grupy roboczej doszedł do wniosku, że większością spraw nie zajmuje się adekwatnie, głównie z racji wielkiej liczby propozycji statutowych na agendach.

131.

Jeśli chodzi o skład ciał konsultacyjnych, Komitet zauważa, że zarówno CSFM (art. R4124-2 par. 1 Kodeksu Obrony), jak i CFMG pracują pod przewodnictwem Ministra Obrony, chociaż tym ostatnim może również przewodniczyć Minister Spraw Wewnętrznych, przy czym dyrektor generalny Żandarmerii występuje jako wiceprzewodniczący (art. R4124-8 par. 1 i 2 Kodeksu Obrony). Wskazuje on jednak, że tam, gdzie konsultacje mają miejsce w ramach wspólnych ciał, w których przedstawiciel rządu często działa jako przewodniczący, (...) praktyka ta jest zgodna z art. 6 ust. 1 Karty (*Conclusions V, 1977*, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 6 ust. 1).

132.

Komitet uważa, że zakres zagadnień dyskutowanych przez te ciała konsultacyjne, takie jak sprawy dotyczące okoliczności personelu, warunków życia, wykonywania zawodu wojskowego i pracy organizacyjnej, jak też projektowanie unormowań ustawodawczych, które mają wpływ na uregulowania (art. L4124-1 par. 1-3 Kodeksu Obrony), także jest zgodny z art. 6 ust. 1 Karty.

133.

Jeśli chodzi o rzekomy brak dyskutowania tych zagadnień, Komitet zauważa, że – zgodnie z powoływanym postanowieniem – CDFM ma prawo kierować „kwestie natury generalnej dotyczące warunków i statusu personelu wojskowego”, zaś CFMG mogą badać „wszelką sprawę dotyczącą ich mocy bojowej, warunków życia albo warunków wykonywania zawodu wojskowego albo pracy organizacyjnej”. Co więcej, dyrektor generalny Żandarmerii Narodowej jest upoważniony przez art. R4124-13 Kodeksu Obrony do wyjątkowego zwołania CFMG, „by zająć się jakimkolwiek przedmiotem dotyczącym specyficznie ich mocy”. Nadto członkowie Żandarmerii mogą poddawać jakikolwiek problem natury generalnej na wszystkich poziomach uwadze ich dowódców, którzy ponoszą odpowiedzialność za czuwanie nad interesami swoich podwładnych i sprawozdawanie kanałami dowodzenia (art. L4124-4 par. 3 Kodeksu Obrony). Na poziomie regionalnym i lokalnym mogą oni komunikować się ze swym kierownictwem, wносить propozycje i uczestniczyć w podejmowaniu decyzji poprzez komisje partycypacyjne (art. D4121-1 oraz art. D4121-3 Kodeksu Obrony) oraz poprzez lidera personelu wojskowego (art. 2 Zarządzenia z 2.07.2010 r.).

134.

Jeśli chodzi o rzekome przeladowanie agend najwyższych ciał konsultacyjnych propozycjami statutowymi, Komitet wskazuje, że tam, gdzie wchodzi w grę pracownicy cywilni, projektowanie i urzeczywistnianie ustaw i rozporządzeń stanowi samą substancję wspólnych konsultacji (CGSP v. Belgikum, pkt 41). Organizacja skarżąca nie kwestionuje, że projekty ustaw i rozporządzeń komunikowane są przed ich przyjęciem ciałom konsultacyjnym, stosownie do wymagań statutowych.

135.

Komitet stwierdza, że – jeśli chodzi o sytuację prawną na podstawie art. 6 ust. 1 Karty – istniejące mechanizmy konsultacyjne są wystarczająco wszechstronne, by umożliwić dyskusowanie na stopie równości między przedstawicielami członków Żandarmerii a przedstawicielami ministrów obrony i spraw wewnętrznych. Organizacja skarżąca nie twierdzi, że istotne gwarancje członków tych ciał konsultacyjnych, tj. wolność ekspresji oraz informacje i udogodnienia konieczne do wykonywania ich obowiązków (art. L4124-1 par. 4 Kodeksu Obrony), zostały naruszone czy zniesione. Przepisy Kodeksu Obrony dotyczące mechanizmu konsultacji są zgodne z art. 6 ust. 1 Karty, a wszelkie ograniczenia zgodne są z art. G Karty.

136.

Jeśli chodzi o sytuację w praktyce, rzekome niedociągnięcia nie zostały wystarczająco uzasadnione, zaś raport z audytu interwojskowej grupy roboczej nie został do skargi dołączony. Komitet bierze pod uwagę Raport Informacyjny Zgromadzenia Narodowego nr 4069 z 13 grudnia 2011 r. o dialogu społecznym w armii, sporządzony przez Komisję Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych, który opisuje niedociągnięcia w mechanizmie konsultacyjnym w praktyce. Uważa on jednak to pojedyncze źródło za niewystarczające, by pozwolić mu na stwierdzenie, iż przedstawiciele członków Żandarmerii nie mogą omawiać czy przedkładać swych poglądów na stopie równości z przedstawicielami ministrów obrony i spraw wewnętrznych.

137.

W konsekwencji na podstawie Kodeksu Obrony obowiązującego do 30 lipca 2015 r. nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Karty.

138.

Jeśli chodzi o art. 6 ust. 2 Karty, Komitet zauważa, że Kodeks Obrony obowiązujący do 30 lipca 2015 r. nie wprowadza żadnego rozwiązania mającego na celu skuteczne prowadzenie rokowań zbiorowych, ponieważ ciała konsultacyjne nie mają żadnych kompetencji prawnych pozwalających na uczestnictwo – poza samymi konsultacjami – w procesach, które są bezpośrednio ważne dla określania procedur zastosowalnych do członków Żandarmerii.

139.

Komitet zauważa, że ta sytuacja prawna, która nie satysfakcjonuje powyższych wymogów, nie podlega sporowi. Rząd nie dał żadnych praktycznych przykładów co do środków dodatkowych na rzecz członków Żandarmerii dla potrzeb negocjowania *inter alia* uregulowania formuł i warunków zatrudnienia (EuroCOP v. Ireland, pkt 161, 163-178, 185-186; CESP v. Portugal, pkt 58-68). Twierdzi on, że – zważywszy na pierwszorzędne zadania Żandarmerii Narodowej – jakikolwiek spór związkowy doprowadzałby do sytuacji, w których zarządzenia wojskowe byłyby kwestionowane, podkopując tym samym dowodzenie wojskowe i stabilność służby cywilnej. Po wyrokach Trybunału z 2.10.2014 r. (Matelly v. France, ADEFDROMIL v. France) argumenty organizacji skarżącej nie są już relewantne. Rząd wzywa Komitet do uznania, że Francja jest zaangażowana w poprawianie swego ustawodawstwa zgodnie z art. 6 ust. 2 Karty.

140.

Komitet przypomina, że na podstawie tego postanowienia Karty państwa-strony są zobowiązane promować mechanizmy dobrowolnych negocjacji jedynie wtedy, gdy jest to konieczne i właściwe; na podstawie art. 6 Karty mogą wchodzić w grę ograniczenia, ale jakiegokolwiek ograniczenie prawa do rokowań zbiorowych przewidzianego na podstawie art. 6 Karty musi być przepisane prawem, kierować się celem prawowitym i być konieczne w demokratycznym społeczeństwie *inter alia* dla ochrony bezpieczeństwa narodowego.

141.

W niniejszej sprawie Komitet bierze pod uwagę Rekomendację Komitetu Ministrów CM/Rec(2010)4, na podstawie której „członkowie sił zbrojnych powinni mieć prawo do rokowań zbiorowych. Tam, gdzie prawa takie nie są gwarantowane, dalsze usprawiedliwienie takich ograniczeń winno podlegać zbadaniu, a niekonieczne i dysproporcjonalne ograniczenia prawa do zgromadzeń i zrzeszania się winny być zniesione”. Zauważa też, że według organizacji skarżącej członkowie Narodowej Policji korzystają z prawa do rokowań zbiorowych, a kilka państw-stron przyznało to prawo nawet członkom swoich sił zbrojnych. Komitet uważa, że

w tym kontekście powody wysuwane przez rząd na usprawiedliwienie braku jakiegokolwiek mechanizmu negocjacji zgodnego z art. 6 ust. 2 Karty w sprawach służby cywilnej, a mianowicie ryzyko podkopania dowodzenia wojskowego i stabilności służby cywilnej, nie są konieczne w rozumieniu art. 6 Karty. Jeśli chodzi o członków Żandarmerii, APNM's powinny jako minimum korzystać z procedur przynajmniej ekwiwalentnych procedurom przyznanym związkom zawodowym policji. Ponieważ Kodeks Obrony w ogóle nie wspomina o prawie rokowań zbiorowych, ograniczenia tego prawa nie są też przepisane prawem, jak tego wymaga art. 6 Karty.

142.

Co więcej, jeżeli nawet Francja zaangażowana jest w naprawianie swego ustawodawstwa w wykonaniu wyroków Trybunału z 2.10.2014 r., proces ten nie został zakończony do 30 lipca 2015 r.

143.

W konsekwencji doszło do naruszenia art. 6 ust. 2 Karty na podstawie Kodeksu Obrony obowiązującego do 30 lipca 2015 r.

144.

Jeśli chodzi o art. 6 ust. 1, Komitet zauważa, że sporne środki zostały zmienione Ustawą nr 2015-917, która weszła w życie 30 lipca 2015 r. Przypominając, że kieruje się sytuacją prawną panującą w dniu jego decyzji merytorycznej (CESP v. France, pkt 52), zbada następnie sytuację wynikającą z tego nowego ustawodawstwa.

145.

Komitet zauważa również, że Ustawa nr 2015-917 zmieniła Kodeks Obrony tak, by włączyć APNM's do wspólnego mechanizmu konsultacji. W szczególności APNM's albo ich związki i federacje reprezentujące przynajmniej 3 siły walczące oraz 2 jednostki pokrewne mogą zasiadać w CSFM na warunkach ustalonych w dekrete (art. 4126-8-11 Kodeksu Obrony); powinny one mieć tytuł do uczestnictwa w dialogu organizowanym na poziomie krajowym przez ministrów obrony i spraw

wewnętrznych, jak też przez władze wojskowe w kwestiach natury ogólnej dotyczących warunków stosujących się do personelu wojskowego; powinny one być wysłuchiwanie przez Narodową Radę Oceny Zawodu Wojskowego raz do roku i mogą się też domagać wysłuchania w kwestiach natury ogólnej dotyczących warunków stosujących się do personelu wojskowego; delegacja CSFM powinna być wysłuchiwana przez Narodową Radę Oceny Zawodu Wojskowego raz do roku i może się też domagać wysłuchania w kwestiach natury ogólnej dotyczących warunków stosujących się do personelu wojskowego; chociaż reguły wyboru członków rad wojskowych mają być ustalone dekretem, gdy są one uznane za organy reprezentatywne mające tytuł do zasiadania w CSFM, APNM's oraz ich związki czy federacje mają być reprezentowane na poziomie 1/3 ogólnej liczby miejsc. To ostatnie postanowienie wejdzie w życie z datą ustaloną przez dekret, ale nie później niż 18 miesięcy od promulgacji Ustawy nr 2015-917.

146.

Komitet uważa, że mechanizmy konsultacyjne podlegają głównie regulacjom skodyfikowanym w Kodeksie Obrony, który nie został zmieniony Ustawą nr 2016-917. Większość przyszłego uczestnictwa APNM's zależy od uznania ich reprezentatywności, zgodnie z regułami, które będą dopiero ustalone dekretem. Wiele innych aspektów uczestnictwa APNM's w mechanizmach wspólnej konsultacji również zależy od przyjęcia dekretu.

147.

Jeśli chodzi o art. 5 ust. 1 Karty, Komitet uważa jednak, że Ustawa nr 2015-917 pracuje w kierunku troski o wspólne konsultacje w ramach organów, w których obie strony są reprezentowane na stopie równości i angażują się w konsultacje (CGSP v. Belgium pkt 41). Ponieważ prawo zmierza do doskonalenia reprezentatywności, uczestnictwa i równości w dialogu i podejmowaniu decyzji w Żandarmerii Narodowej, Komitet uważa, że sytuacja pod tym względem pozostaje zgodna z Kartą.

148.

W konsekwencji nie było naruszenia art. 6 ust. 1 Karty.

149.

Jeśli chodzi o art. 6 ust. 2 Karty, Komitet zauważa, że zgodnie z Ustawą nr 2016-917 przedstawiciel APNM's może brać udział w dialogu organizowanym na szczeblu krajowym przez ministrów obrony i spraw wewnętrznych, jak też przez władze wojskowe w kwestiach natury ogólnej dotyczących warunków stosujących się do personelu wojskowego. Ich aktywność jest jednak ograniczona przez fundamentalne zasady służby wojskowej ustalone w art. L4111-1 par. 1-2 oraz obowiązki ustalone w art. L4121-1 i L4122-1 Kodeksu, których ograniczenia są nadmierne z punktu widzenia art. 6 ust. 2 Karty.

150.

Komitet stwierdza zatem, że APNM's nie dysponują środkami efektywnego reprezentowania swoich członków we wszystkich sprawach dotyczących ich interesów materialnych i moralnych (*EuroCOP v. Ireland*, pkt 185). Dlatego uważa on, że tej sytuacji nie uzgodniono z art. 6 ust. 2 Karty.

151.

W konsekwencji doszło do naruszenia art. 6 ust. 2 Karty.

6.17. Bedriftsforbndet v. Norway sk. 103/2013 – dec. z 17 maja 2016 r.

76.

Komitet przypomina, po pierwsze, że na podstawie art. 5 żaden pracownik nie może być zmuszany do przystąpienia czy pozostania członkiem związku zawodowego. Żadna forma przymusowej związkowości, statutowa bądź inna, nie da się pogodzić z art. 5 (*Conclusions III, 1973*, Oświadczenie interpretacyjne) i godziłaby w samą istotę prawa do wolności zrzeszania się. Wolność gwarantowana przez art. 5 implikuje, że korzystanie przez pracownika z prawa przystąpienia do związku zawodowego jest rezultatem wyboru oraz że w konsekwencji nie ma być decydowane

przez pracownika pod wpływem przymusu, który eliminuje korzystanie z tej wolności (*Confederation of Swedish Enterprises v. Sweden*, sk. 12/2002, dec. z 15.05.2003, pkt 29). Dla zapewnienia tej wolności prawo krajowe musi jasno zakazywać wszelkich klauzul *closed shop* przed przystąpieniem i po przystąpieniu oraz wszelkich klauzul bezpieczeństwa związkowego (*Conclusions VIII, 1984*, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 5). Wynika stąd, że klauzule w układach zbiorowych czy w prawie dopuszczonych rozwiązaniach, poprzez które zastrzegasię stanowiska pracy w praktyce dla członków konkretnego związku zawodowego, stanowią naruszenie wolności gwarantowanej przez art. 5 (*Conclusions XIX-3, 2010*, Islandia).

77.

Komitet zauważa, że prawo norweskie chroni negatywną wolność zrzeszania się, prawo do nieprzystępowania. Odnotowuje on w tym względzie Konstytucję oraz Ustawę o prawach człowieka z 21 maja 1999 r., nr 30, która inkorporuje Europejską Konwencję Praw Człowieka. Dyskryminacja na podstawie członkostwa związku zawodowego pod wszystkimi względami jest zakazana przez Ustawę o środowisku pracy z 17 czerwca 2005 r., nr 62.

78.

Istnieje spójne i jasne orzecznictwo norweskiego Sądu Najwyższego, które chroni prawo do nieprzystępowania do związku zawodowego (por. Norsk Retstidende /Rt.1007, s. 334/; Norsk Folkehjelp /Rt.2001, s. 1413/; Norsk Sjomannsforbund /Rt.2008, s. 1601/).

79.

Układ Podstawowy między NHO i LO gwarantuje wolność zrzeszania się (dz. 2-1), a komentarz do układu stwierdza, że dz. 2-1 potwierdza zarówno pozytywną, jak i negatywną wolność zrzeszania się.

80.

Komitet zauważa również, że relewantne układy zbiorowe obejmujące stoczniovców przewidują rejestrację stoczniovców z prawami pierwszeństwa, nie zawierając żadnych przepisów wymagających od zareje-

strowanych stoczniowców członkostwa NTF ani jakiegokolwiek innego związku zawodowego.

81.

Na tej podstawie Komitet stwierdza, że prawo norweskie przewiduje adekwatne ramy dla urzeczywistnienia art. 5.

82.

Komitet uważa, że kwestią do rozstrzygnięcia jest to, czy rozwiązanie *closed shop* istnieje w praktyce, tj. czy istnieje *de facto* wymóg członkostwa NTF.

83.

Bedriftsforbundet na poparcie swoich twierdzeń opiera się na fakcie, że – sprawozdając do MOP – rząd korzystał z danych NTF, jak też z oświadczeń medialnych i sprawozdań wyższych członków NTF, logistyki i transportu NHO oraz menedżera Stowarzyszenia Operatorów Statków i Terminali w Oslo.

84.

Rząd powyższemu zaprzecza i powołuje się na system wspólnej administracji portów jako na dodatkową gwarancję.

85.

Komitet uważa, że fakt, iż władze norweskie nie prowadzą urzędowego rejestru stoczniowców i korzystają z danych zapewnianych przez NTF do MOP, nie rodzi znaczących konsekwencji. Rząd nie prowadzi centralnego rejestru stoczniowców z powodów praktycznych i nie jest to samo w sobie wskazaniem, iż stoczniowcy są zmuszeni do członkostwa w związku.

86.

Jeśli chodzi o aktualne dane, Komitet odnotowuje dane dotyczące liczby zarejestrowanych stoczniowców oraz ich członkostwo związkowe przedłożone przez *Bedriftsforbundet*, ale uznaje je za niewystarczające dla ustalenia, jakoby istniał *closed shop*.

87.

Podobnie stwierdza, że dowody od indywidualnych urzędników związków zawodowych i innych osób, przedłożone przez obie strony skargi, nie są rozstrzygające.

88.

Komitet zauważa, że nie zacytowano żadnego przypadku indywidualnego pracownika zarzucającego Ombudsmanowi lub przed sądami, że był zmuszony przystąpić czy pozostać w związku zawodowym. Przypomina on w szczególności znaczenie roli Ombudsmana w zapewnianiu jednostkom środków na wypadek dyskryminacji i stwierdza, że znaczący jest ten brak przypadków przed tą instytucją.

89.

Zauważa dalej, że Sąd Apelacyjny nie stwierdził w sprawie *Holship Norge AS v. Norsk Transportarbeiderforbund* żadnego dowodu praktyki *closed shop* w porcie Drammen (wyrok z 8.09.2014).

90.

Komitet stwierdza, że znajdujące się w jego dyspozycji dowody nie są wystarczające dla udowodnienia istnienia *closed shop* w praktyce. Nie ma rozstrzygającego dowodu, jakoby stoczniovcy byli zmuszeni do członkostwa NTF.

6.18. EUROMIL v. Ireland **sk. 112/2014 – dec. z 12 września** **2017 r.**

44.

Komitet przypomina, że stwierdzał w przeszłości, iż art. 5 zd. III Karty pozwala państwom-stronom na ograniczenie czy wręcz zniesienie wolności organizowania się członków sił zbrojnych (*Conclusions I, 1969*, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 5; *EUROFEDOP v. France*, sk. 2/1999, dec. z 4.12.2000, pkt 28; *Conclusions 2002 i 2006*, Francja).

45.

Komitet przypomina jednak, że w sprawie *CESP v. France* (sk. 101/2013, dec. z 27.01.2016, pkt 82) stwierdził, że art. 31 ust. 1-3 Wiedeńskiej Konwencji Prawa Traktatów, który kodyfikuje zwyczajowe prawo międzynarodowe, wymaga odczytywania sformułowań traktatu w ich kontekście oraz w świetle ich przedmiotu i celu. Czyniąc tak, Komitet postanawia, że musi rozważyć art. 5 Karty w świetle uzupełniających dokumentów międzynarodowych, nade wszystko Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz interpretacji jej postanowień przez Trybunał. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych jest innym kluczowym źródłem interpretacji (por. sk. 33/2006, dec. z 5.12.2007, pkt 68-71; *FEANTSA v. France*, sk. 39/2006, dec. z 5.12.2007, pkt 64-65).

46.

Jeśli chodzi o art. 11 EKPC, Trybunał stwierdził w sprawie *Matelly v. France*, że „zgodne z prawem ograniczenia muszą być pojmowane ściśle i sprowadzać się do wykonywania odnośnego prawa i nie mogą godzić w samą istotę prawa do organizowania się”; samo zniesienie prawa do organizowania się nie było „środkiem koniecznym w demokratycznym społeczeństwie” (por. *ADEFDROMIL v. France*, pkt 55, 58 i 60; *Junta Rectora (...) v. Spain*, pkt 28-33). Co więcej, chociaż art. 8 ust. 2 MPPGSiK, art. 22 ust. 2 MPPOiP oraz art. 9 ust. 2 Konwencji nt 87 MOP przewidują możliwość nakładania ograniczeń na prawo członków sił zbrojnych do organizowania się, nie dopuszczają one całkowitego zniesienia tego prawa. Rekomendacja Komitetu Ministrów CM/Rec(2014)4 wzywa państwa-strony do usunięcia dysproporcjonalnych ograniczeń prawa do zrzeszania się członków sił zbrojnych.

47.

Z uwagi na taki kontekst, Komitet uważa, że art. 5 Karty pozwala państwom-stronom nakładać ograniczenia na prawo do organizowania się członków sił zbrojnych i przyznaje im w tym względzie szeroki margines oceny, stosowny do sformułowań art. G Karty. Ograniczenia te nie mogą jednak iść tak daleko, by całkowicie znieść prawo do organizowania się, jak to uczynił blankietowy zakaz stowarzyszeń zawodowych o charakterze związkowym oraz przystępowania takich stowarzyszeń do krajowych federacji/konfederacji (por. *CESP v. France*, 101/2013, pkt 84).

48.

Chociaż prawo gwarantowane przez art. 5 jest prawem jednostek co do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, ust. 4 przewiduje, że pracownicy mają swobodę tworzenia lokalnych, narodowych lub międzynarodowych organizacji. Komitet stale stwierdzał, że implikuje to dla samych tych organizacji prawo do tworzenia i przystępowania do federacji. Państwo-strona może ograniczyć poziom, na którym pracownicy mogą się organizować, musi też pozwolić organizacjom na przystępowanie do federacji i konfederacji. Komitet stwierdził jednak w kontekście stowarzyszeń policji, że przystępowanie może zostać uzależnione o tego, czy organizacje takie są uważane za kierujące się podobnymi celami jak stowarzyszenia policji (por. *CESP v. Portugal*, sk. 11/2001, dec. z 21.05.2002, pkt 35-36, 38).

49.

Krajowe organizacje pracowników typu parasolowego można często postrzegać jako dysponujące większą mocą rokowań w negocjacjach krajowych i dlatego członkostwo w nich staje się jednym z pierwszych narzędzi prowadzenia negocjacji płacowych. Jest to ważne tym bardziej dla organizacji działających w warunkach poważnych ograniczeń ich praw związkowych (*EuroCOP v. Ireland*, sk. 93/2012, dec. z 2.12.2013).

50.

Komitet zauważa, że Irlandia pod pewnymi warunkami pozwala członkom sił zbrojnych na tworzenie i przystępowanie do stowarzyszeń zawodowych.

51.

Komitet odnotowuje, że ograniczenie przystępowania jest przepisane prawem.

52.

Rząd twierdzi, że ograniczenie przystępowania jest konieczne dla ochrony praw i wolności innych osób oraz dla ochrony interesu publicznego i bezpieczeństwa narodowego.

53.

Rząd utrzymuje, że uniemożliwianie reprezentatywnym stowarzyszeniom wojskowym przystępowania do krajowych organizacji typu parasolowego jest konieczne na tej podstawie, że nie dawałoby się to pogodzić z unikalnym charakterem służby wojskowej oraz jej rolą w utrzymaniu bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego, zdrowia publicznego, moralności i wolności innych osób. Ograniczenie ma na celu zapewnić operacyjną skuteczność sił zbrojnych i dyscyplinę wojskową. Według rządu, jest kluczowym dla reprezentatywnych stowarzyszeń wojskowych, by pozostawały niezwiązane decyzjami takich jednostek jak ICTU, których członkowie nie podlegają prawu wojskowemu i dyscyplinie, jeśli angażują się w akcję przemysłową.

54.

Rząd twierdzi ponadto, że ograniczenie powinno być zaakceptowane jako wchodzące w zakres marginesu oceny państwa-strony, a to z uwagi na fakt, że państwa-strony mogą na podstawie art. 5 substancjalnie ograniczać prawo do organizowania się członków sił zbrojnych.

55.

Komitety zauważa jednak, że nie ustalono, dlaczego zagadnień bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa narodowego itd. nie można by dyskutować w toku negocjacji krajowych rządu i reprezentatywnych stowarzyszeń wojskowych, zwłaszcza gdy były one członkami organizacji krajowej typu parasolowego, takiej jak w kontekście irlandzkim ICTU. Zauważa on w szczególności, że – według EUROMIL – ICTU stwierdziła, że PDFORRA może przystąpić do ICTU na warunkach, jakie rząd uzna za konieczne, oraz że takie stanowisko ICTU jest aktualne.

56.

Komitety nie sądzi, by kompletny zakaz przystępowania był konieczny czy proporcjonalny, w szczególności ponieważ ograniczenie ma efekt faktyczny pozbawienia reprezentatywnych stowarzyszeń skutecznych środków negocjowania warunków zatrudnienia na korzyść ich członków, ponieważ ICTU dysponuje znaczącą mocą przetargową w negocjacjach

krajowych. Komitet zauważa, że ICTU prowadzi negocjacje co do *inter alia* wynagrodzeń w sektorze publicznym.

57.

Komitet stwierdza zatem, że doszło do naruszenia art. 5 Karty na podstawie zakazu przystępowania reprezentatywnych stowarzyszeń wojskowych do krajowych organizacji pracowników (...).

84.

Komitet zauważa, że – jeśli chodzi o członków policji – zarzuty są bardzo podobne do zarzutów podniesionych w sprawie EuroCOP v. Ireland (sk. 83/2012).

85.

Komitet zauważa, po pierwsze, że nic w sformułowaniu art. 6 Karty nie daje tytułu państwom-stronom do nakładania ograniczeń na prawo do rokowań zbiorowych, w szczególności po stronie sił zbrojnych.

86.

Art. 6 ust. 2 Karty zobowiązuje państwa-strony do promocji tam, gdzie jest to konieczne i właściwe, mechanizmu dobrowolnych negocjacji m.in. co do uregulowania formuł i warunków zatrudnienia (CESP v. Portugal, sk.11/2002, dec. z 21.05.2002, pkt 51 i 63).

87.

Komitet powtarza, że zakres, w jakim zwyczajne rokowania zbiorowe stosują się do urzędników, może być określany prawem. Jednak urzędnicy zawsze zachowują prawo do uczestnictwa w jakichkolwiek procesach, które są bezpośrednio relewantne dla określenia stosujących się do nich procedur (*Conclusions III, 1973*, Niemcy; CESP v. Portugal, pkt 59). Samo wysłuchanie strony co do z góry przesądzonego wyniku nie spełnia wymagań art. 6 ust. 2 Karty. Przeciwnie, imperatywem jest regularne konsultowanie wszystkich stron w procesie ustalania formuł i warunków zatrudnienia i zapewnienie tym samym możliwości wpływania na wynik. Zwłaszcza w sytuacji, gdzie prawa związkowe podlegają ograniczeniu, trzeba utrzymywać jego zdolność

do przemawiania na korzyść jego członków przynajmniej poprzez jeden skuteczny mechanizm. Co więcej, by zaspokoić ten wymóg, mechanizm rokowań zbiorowych musi być taki, by autentycznie zapewniać możliwość negocjowania wyniku na rzecz członków (*EuroCOP v. Ireland*, pkt 177).

88.

Komitet już wcześniej miał sposobność rozważać zagadnienie rokowań zbiorowych, a bardziej konkretnie negocjacji płacowych dotyczących policji. Bada on na podstawie art. 6 ust. 2 Karty, czy – w oparciu o praktyczne przykłady – policyjny związek zawodowy był efektywnie konsultowany, a jego opinie były brane pod uwagę (*EuroCOP v. Ireland*, pkt 161-178; *Conclusions XVII-1, 2005*, Polska). Postanawia on przyjmować takie podejście również do członków sił zbrojnych.

89.

W niniejszej sprawie Komitet zauważa, po pierwsze, że Irlandia przyjęła program concyliacji i arbitrażu („Program”), jak również uruchomiła inne rozwiązania mające na celu zapewnienie, by RACO i PDFORRA mogły wykonywać rokowania zbiorowe w znaczeniu art. 6 ust. 2 Karty.

90.

Komitet zauważa również, że układy służby publicznej są mechanizmami, za pośrednictwem których ogólne zagadnienia dotyczące warunków służby sił zbrojnych, zwłaszcza płacowe, faktycznie są negocjowane.

91.

Zauważa on, że w praktyce układy te stanowią układy zbiorowe zawierane na poziomie krajowym.

92.

Komitet bierze pod uwagę, że – chociaż reprezentatywne stowarzyszenia wojskowe są konsultowane w procesie równoległym do układów służby publicznej – nie są one jednak bezpośrednio zaangażowane do negocjacji, jeżeli nie przystąpiły do ICTU. Zauważa on, że zapewniono niewiele informacji o tym równoległym procesie, o tym, jak on efektywnie zapew-

nia znaczącą konsultację, w odróżnieniu od czystego posłuchania. Komitet nie może zatem przyjąć wniosku, że reprezentatywne stowarzyszenia wojskowe są znacząco konsultowane co do płac w toku dyskusji o układach służby publicznej.

93.

Jeśli chodzi o wydolność środków alternatywnych dostępnych dla celów negocjowania płac oraz innych warunków służby, Komitet zauważa, że Program jest pomyślany jako źródło pierwszych środków określania roszczeń i propozycji dotyczących warunków służby. Jednakże układy placowe są zawarte w układach sektora publicznego, do których reprezentatywne stowarzyszenia wojskowe nie mają bezpośredniego dostępu, wobec czego reprezentatywne stowarzyszenia wojskowe nie mogą wysuwać roszczeń płacowych w ramach Programu, ponieważ płace są rozstrzygane przez układy służby publicznej, a te typowo nie dopuszczają podnoszących koszty roszczeń pracowniczych związków zawodowych o poprawę płac lub warunków zatrudnienia.

94.

Komitetowi dostarczono niewiele informacji co do tego, dlaczego praktyczne wykluczenie sił zbrojnych z zakresu bezpośrednich negocjacji płacowych było konieczne w rozumieniu art. 6 Karty, ani dlaczego takie prawie totalne wykluczenie można było uznać za proporcjonalne. Komitet uważa zatem, że niemal totalne wykluczenie reprezentatywnych stowarzyszeń wojskowych z bezpośrednich negocjacji dotyczących płac nie może być uznane za konieczne na podstawie art. 6 Karty.

95.

Jeśli chodzi o twierdzenia dotyczące przewodniczącego Rady Koncyliacyjnej, Komitet przypomina, że wcześniej stwierdził na podstawie art. 6 ust. 1, co stosuje się również do art. 6 ust. 2 (por. *EuroCOP v. Ireland*, pkt 180), że: „w niektórych państwach konsultacje odbywają się w ramach wspólnych organów, w których przedstawiciel rządu często działa jako przewodniczący. Ta forma wspólnych konsultacji jest postrzegana jako odpowiadająca wymogom ustalonym w art. 6 ust. 1” (*Conclusions V, 1970*, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 6 ust. 1).

96.

Jeśli chodzi o możliwość przystępowania reprezentatywnych stowarzyszeń wojskowych do Komisji Stosunków Pracy, Komitet uważa, że taki dostęp do szczególnego mechanizmu rozstrzygania sporów nie jest warunkiem spełnienia wymogów art. 6 ust. 2 Karty.

97.

Zważywszy na istotną rolę negocjacji płacowych z punktu widzenia celów art. 6, Komitet uważa, że sytuacja ta nie zapewnia wystarczającego dostępu reprezentatywnych stowarzyszeń wojskowych do dyskusji o układach płacowych. W konsekwencji Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 2 Karty (...).

111.

Komitet zauważa, po pierwsze, że prawo do strajku jest istotnie powiązane z prawem do rokowań zbiorowych, ponieważ reprezentuje najbardziej skuteczny środek osiągnięcia korzystnego rezultatu w procesie rokowań. Ma zatem specjalne znaczenie dla związków zawodowych. W konsekwencji ograniczenia tego prawa dadzą się zaakceptować tylko w specyficznych warunkach.

112.

Komitet bierze pod uwagę orzecznictwo Komitetu Ekspertów MOP, które przewiduje, że – jeżeli prawo do strajku podlega ograniczeniom czy zakazowi – pracownikom, którzy zostają w ten sposób pozbawieni zasadniczego środka obrony swoich interesów społeczno-gospodarczych i zawodowych, należy zapewnić gwarancje rekompensujące, np. procedury concyliacji i mediacji prowadzące na wypadek ich niepowodzenia do mechanizmu arbitrażu, na którym strony zainteresowane mogą się oprzeć (ILO. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee 1996, pkt 547).

113.

Komitet przypomina, że stwierdził, iż ograniczenia prawa do strajku członków sił zbrojnych muszą być zgodne z Kartą. „Jeśli chodzi o prawo do strajku pracowników cywilnych, Komitet uznaje, że – na mocy art. 6

Karty Zrewidowanej – prawo do strajku niektórych kategorii pracowników cywilnych, w tym członków policji i sił zbrojnych, sędziów i wyższych pracowników cywilnych, może zostać ograniczone. Z drugiej strony, Komitet uznaje, że zanegowania prawa do strajku pracownikom cywilnym jako całości nie wolno uznać za dające się pogodzić z Kartą” (*Conclusions I, 1969*, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 6 ust. 4). Na podstawie art. G Karty ograniczenia takie powinny się ograniczać do urzędników publicznych, których obowiązki i funkcje – zważywszy na charakter czy poziom ich odpowiedzialności – odnoszą się bezpośrednio do bezpieczeństwa narodowego, interesu powszechnego itd. (CITUB, „Podkrepa” i ETUC v. Bułgaria, sk. 32/2005, dec. z 16.10.2006, pkt 46).

114.

Jeśli chodzi o oficerów policji, Komitet – wobec różnorodności systemów prawnych w tym obszarze – brał pod uwagę również ewolucję w kierunku rozciągnięcia prawa do strajku na oficerów policji. Ich prawo do akcji zbiorowej może zostać ograniczone. Takie ograniczenia dadzą się jednak pogodzić z Kartą, jeśli spełnione są wymogi art. G, tj. jeżeli ograniczenie jest prawem ustanowione, kieruje się celem prawnym i jest obiektywnie konieczne w demokratycznym społeczeństwie, tj. proporcjonalne do realizowanego celu. Jeśli chodzi o oficerów policji, absolutny zakaz prawa do strajku można uznać za zgodny z art. 6 ust. 4 jedynie, jeśli wchodzi w grę usprawiedliwiająca to przemożna względy. Z drugiej strony, nałożenie ograniczeń co do sposobu i formy takiego strajku można uznać za zgodne z Kartą (*EuroCOP v. Irlandia*, pkt 203-204).

115.

W niniejszej sprawie Komitet jest jednak powołany do określenia, czy członkom sił zbrojnych można zakazać strajku. W sprawie niniejszej nie podlega sporowi, że ograniczenie jest ustanowione prawem. Ograniczenie to kieruje się celem prawnym, jako że dąży do utrzymania porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego oraz praw i wolności innych osób, poprzez zapewnienie, że siły zbrojne pozostają w pełnej gotowości operacyjnej i w każdym czasie zdolne są do odpowiedzi.

116.

Co za tym idzie, Komitet powołany jest do rozstrzygnięcia kwestii, czy zakaz prawa do strajku członków sił zbrojnych jako narzędzie realizacji celu prawowitego określonego w poprzednim paragrafie jest konieczny w demokratycznym społeczeństwie. Stwierdza on, że margines oceny jest tu szerszy niż ów przyznawany państwom odnośnie do policji.

117.

Komitet zauważa dalej, że większość państw Rady Europy zakazuje strajku członkom sił zbrojnych (za wyjątkiem Austrii i Szwecji). Zatem, mając na względzie specyficzny charakter zadań spełnianych przez członków sił zbrojnych, specjalne okoliczności członków sił zbrojnych, którzy funkcjonują w systemie dyscypliny wojskowej, grożą, że jakakolwiek akcja mogłaby wpływać na operacje w sposób, który zagrażałby bezpieczeństwu narodowemu, Komitet uznaje, że istnieje usprawiedliwienie dla nałożenia absolutnego zakazu strajku ustalonego w dz. 8 Ustawy o Stosunkach Przemysłowych z 1990 r. Postanowienie ustawowe jest proporcjonalne do realizowanego celu prawowitego i – co za tym idzie – może być uznane za konieczne w demokratycznym społeczeństwie.

118.

W konsekwencji Komitet stwierdza, że zakaz prawa do strajku członków sił zbrojnych nie oznacza naruszenia art. 6 ust. 4 Karty.

6.19. FO v. France sk. 118/2015 – dec. z 3 lipca 2018 r.

60.

Komitet przypomina, że celem art. 6 ust. 2 jest promocja rokowań zbiorowych, swobodnych i dobrowolnych, obejmujących strony reprezentujące swobodne i należycie poinformowane organizacje. Zgodnie z interpretacją Komitetu, akceptując sformułowania tego postanowienia, państwa-strony zobowiązują się nie tylko uznać w swoim ustawodawstwie, że pracodawcy i pracownicy mogą rozstrzygać swoje relacje wza-

jemne układami zbiorowymi, ale też aktywnie promować zawarcie takich układów, jeśli ich rozwój spontaniczny nie jest zadowalający, a w szczególności zapewnić, by każda ze stron była gotowa do rokowań zbiorowych z drugą. Jednakże tam, gdzie adekwatny mechanizm dobrowolnych negocjacji zostaje spontanicznie ustanowiony, rząd nie jest – zdaniem Komitetu – zobowiązany do interweniowania w sposób przepisany w tym paragrafie (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 6 ust. 2, *Conclusions I*).

61.

Komitet przypomina jednak, że prawo do rokowań zbiorowych zawarte w art. 6 ust. 2 Karty nie jest absolutne i może podlegać ograniczeniu, ale jakiegokolwiek ograniczenie tego prawa pozostaje zgodne z art. 6 ust. 2 Karty jedynie, jeżeli spełnia warunki ustalone w art. G Karty. Zatem jakiegokolwiek ograniczenie musi: i/ być przepisane prawem; ii/ kierować się celem prawnym, tj. ochroną praw i wolności innych osób, interesem publicznym, bezpieczeństwem narodowym, zdrowiem publicznym lub moralnością; oraz iii/ być konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla realizacji tych celów, tj. ograniczenie musi być proporcjonalne do realizowanego celu prawnego.

62.

W niniejszej sprawie organizacja skarżąca twierdzi, że od 2013 r. niezdolność partnerów społecznych do skorzystania z klauzul wskazania ubezpieczyciela zapewniających uzupełniające pokrycie celem objęcia ryzyka na szczeblu sektorowym stanowi nieuzasadnioną ingerencję w rokowania zbiorowe. Według FO, art. L.912-1 Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego, zmienionego Ustawą nr 2913-1203 przewiduje jedynie możliwość wykorzystania klauzul rekomendacji, co stanowi naruszenie wolności negocjacyjnej partnerów społecznych.

63.

Komitet przypomina, że ingerencja taka stanowić będzie naruszenie art. 6 ust. 2, chyba że byłaby „przepisana prawem”, kierowała się jednym lub więcej z celów prawowych i była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” dla osiągnięcia tych celów.

64.

W niniejszej sprawie zarzucana ingerencja była „przepisana prawem”, będąc przewidziana na podstawie art. L.912-1 Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego. Ingerencja ta, na ile ma na celu ochronę spółek, kieruje się prawowitym celem: ochrony swobody kontraktowej spółek. Kwestia, czy taka ingerencja była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” dla osiągnięcia tego celu prawowitego.

65.

Komitet zauważa, że poprzedni art. 912-1 Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego (wynikającego z Ustawy nr 94-678 z 8.08.1994 r., który uznawał praktykę klauzul wskazania) umożliwiał partnerom społecznym podjęcie ryzyka wskazania – w układzie zawodowym lub międzyzawodowym – jednego lub więcej ubezpieczycieli odpowiedzialnych za objęcie tego ryzyka. Skoro tylko układ został rozszerzony, klauzula wskazania wprowadzała dla wszystkich spółek w sektorze obowiązków związania się ze wskazanym ubezpieczycielem.

66.

11 stycznia 2013 r. Krajowy Układ Międzyzawodowy (*NNA*) przewidział, że partnerzy społeczni sektora winni pozwolić spółkom na swobodę utrzymania ubezpieczyciela lub organów według swego wyboru. Mogą one jednak, jeżeli chcą, zalecić, by spółki skontaktowały się z jednym lub więcej z ubezpieczycieli lub instytucji, które mogą gwarantować to pokrycie po dopełnieniu transparentnej procedury przetargowej.

67.

Wbrew układowi rząd przywrócił klauzule wskazania w nowym prawie o ochronie zatrudnienia z 14 maja 2013 r. Ustawodawca tekst przegłosował 13 czerwca 2013 r., podczas badania art. 1 projektu prawa z 14 maja 2013 r., Rada Konstytucyjna uznała art. 912-1 Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego za sprzeczny z Konstytucją, kładąc kres praktyce klauzul wskazania jako sprzecznych z wolnością przedsiębiorczości i swobodą kontraktową spółek (Cons Const. Dec.2013-672 DC, 13.96.2013, OJ, 16.06.2013, 9976). Za tą decyzją poszła nowa ustawa nr 2013-1203. Art. L.912-1 Kodeksu Zabezpieczenia

Społecznego już nie przewiduje dopuszczalności klauzul wskazania, a jedynie klauzul rekomendacji.

68.

Materiały sprawy wskazują, że Rada Konstytucyjna uznała za niekonstytucyjny art. L.912-1 Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego, tj. ten, na którym przez dekady opierały się wszystkie klauzule wskazania i migracji, czy to dla celów uzupełniającego uposażenia, czy też jakiegokolwiek formy gwarantowania renty (zdrowie, niepełnosprawność, śmierć, niezdolność, zależność) i niezależnie od kategorii beneficjentów (menedżerowie, niemenedżerowie). Komitet zauważa, że fundując swoją decyzję na swobodzie kontraktowej pracodawcy, Rada Konstytucyjna dała prymat swobodzie kontraktowej na szkodę prawa do rokowań zbiorowych. Według Komitetu nie ma fundamentalnego powodu dla wznoszenia swobody kontraktowej ponad prawo do rokowań zbiorowych.

69.

Trzeba przypomnieć, że klauzule wskazania i migracji podtrzymał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 3.03.2011 r. (AG2R Prevoyance against Beaudout Pere et Fils SARK), za którą to decyzją poszedł Trybunał Kasacyjny (Social Chamber, 27.11.20112, nr 11-18.556). TS UE potwierdził, że ustawodawstwo francuskie – wyrażone w art. L.912-1 Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego – dawało się pogodzić z prawem europejskim, zaś Trybunał Kasacyjny stwierdził, że z uwagi na art. L.912-1 klauzule wskazania są ważne i zgodne z prawem.

70.

Według rządu obecnie funkcjonujący mechanizm wskazania, przewidziany w art. L.912-1 Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego, dopuszcza zbieranie ryzyk na szczeblu branży, tak jak wskazanie. Utrzymuje on, że – promując przystępowanie większej liczby spółek do wskazanego ciała uzupełniającego – art. L.912-1 Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego umożliwia oferowanie substancjalnych gwarancji kosztem mniej istotnych. Co więcej, zalecone organizacje nie mogą odmówić członkostwa spółce branżowej i wymaga się od nich stosowania pojedynczej taryfy oraz oferowania identycznych gwarancji wszystkim spółkom i wszystkim zainteresowanym pracownikom.

71.

Komitet zauważa, że takie twierdzenie kwestionuje FO, zgodnie z którą obecne ramy ustawodawcze, które zakazują klauzuli wskazania, znacząco ograniczają zdolność partnerów społecznych do korzystania z rokowań zbiorowych dla zawarcia układów w sprawie uzupełniającej ochrony socjalnej na szczeblu branżowym.

72.

Komitet zauważa, że wskazanie ubezpieczyciela przez partnerów społecznych było mechanizmem opartym na zasadzie solidarności. Solidarność ta przejawiała się w zobowiązaniu wszystkich spółek w sektorze do dostępu do pokrycia na takich samych warunkach i w takich samych proporcjach, bez względu na ich rozmiar czy doświadczenie roszczeniowe. Zasada solidarności wynikała również z rzeczywistej efektywności wspólnego funduszu oraz dostępu gwarantowanego spółkom obciążonym znaczącym ryzykiem, doświadczającym trudności w osiągnięciu – w warunkach gospodarczych dostosowanych do ich zdolności finansowych – uzupełniającego pokrycia jakościowego; mechanizm taki oferował ważne gwarancje niższym kosztem spółkom o specyficznych potrzebach, znanym jako „złe ryzyka” z punktu widzenia ochrony socjalnej, tj. tym ze starymi pracownikami bądź ze szczególnym ryzykiem patologii, odnoszącej się do aktywności czy zgoła prowadzenia działalności, gdzie pracownicy często zmieniają pracodawców, takich jak hotele, restauracje czy sporadyczne przedstawienia.

73.

Na podstawie obecnego ustawodawstwa sektorowi partnerzy społeczni mogą jedynie zalecać ubezpieczycieli, spółki mogą podpisywać uzupełniające kontrakty ubezpieczeń z operatorem według swojego wyboru. Ale spółki reprezentujące „złe ryzyka” będą miały interes w korzystaniu z organizacji zaleconej, która nie może odmówić przystąpienia spółki mieszczącej się w zakresie układu. Przeciwnie, spółki w sytuacji przeciwstawnej, z niższą liczbą potencjalnych roszczeń, mogą negocjować podpisanie kontraktu ubezpieczenia z organem niezalecanym na bardziej korzystnych warunkach. Może to zagrozić równowadze finansowej uzupełniającego programu ubezpieczeń proponowanego przez ciało zalecone przez partnerów spo-

łecznych. Komitet uważa, że mechanizm zalecenia prowadzi do uzupełniającego „dwutorowego” programu ochrony socjalnej.

74.

Według Komitetu niemożność korzystania z klauzul wskazania *de facto* ogranicza moce negocjacyjne partnerów społecznych na szczeblu branży. Rząd w tym względzie nie wykazał, jak zalecenie jednego czy więcej ubezpieczycieli umożliwiłoby gwarantowanie rzeczywistej efektywności rokowań zbiorowych partnerów społecznych, wbrew wskazaniu, które prowadzi do wiążącego układu o uzupełniającej ochronie socjalnej. Komitet zauważa, że zakaz klauzul wskazania jest bardzo ogólny i nie bierze pod uwagę niektórych branż o specyficznych potrzebach, reprezentujących „złe ryzyka” albo działalność, gdzie pracownicy często zmieniają pracodawców, jak w hotelach, restauracjach i przy sporadycznych przedstawieniach.

75.

Ponadto władze nie wykazały, iżby wystarczająco badały, czy realizowany cel może zostać osiągnięty poprzez mniej intruzywne metody niż ogólny zakaz klauzuli wskazania.

76.

Z powyższych powodów Komitet uważa, że ogólny zakaz klauzul wskazania nie jest proporcjonalny do realizowanego celu prawnego. Takiego ograniczenia nie można zatem uznać za konieczne w demokratycznym społeczeństwie w rozumieniu art. 6.

77.

Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 2 Karty.

78.

FO twierdzi, że od czasu wejścia w życie Ustawy z 23.12.2013 r. liczba zbiorowych układów zabezpieczenia społecznego znacząco we Francji spadła oraz że spadek liczby tych układów sam w sobie stanowi naruszenie art. 6 ust. 2 Karty (...).

81.

W niniejszej sprawie Komitet uważa, że materiały sprawy nie zawierają żadnych danych wykazujących, jakoby obowiązujące ustawodawstwo miało niszczący wpływ na liczbę układów zbiorowych zawartych w obszarze uzupełniającego ubezpieczenia.

82.

Komitet zatem stwierdza, że nie doszło na tej podstawie do naruszenia art. 6 ust. 2 Karty.

83.

FO twierdzi, że opóźnione przyjęcie (...) dekrétów wykonawczych do Ustawy z 23.12.2013 r. podkopało prawo do rokowań zbiorowych, a zatem stanowiło naruszenie art. 6 ust. 2 Karty (...).

86.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że na tej podstawie nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 2 Karty.

87.

FO twierdzi, że wcześniejsza wiążąca procedura przetargowa (...) naruszyła swobodę rokowań zbiorowych, ponieważ jest to formalistyczny i skomplikowany proces prowadzący jedynie do zalecenia organu ubezpieczeń społecznych (...).

89.

(...) Według Komitetu twierdzenia oparte na regułach konkurencji nie przejawiają na tych podstawach żadnego naruszenia art. 5 i 6 ust. 2 Karty.

7.

Art. 7 EKS

**Prawo dzieci
i młodzieży
do ochrony**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa dzieci i młodzieży do ochrony umawiające się strony zobowiązują się:

- 1/ ustalić, że wiek 15 lat będzie minimalnym wiekiem dopuszczenia do zatrudnienia, z zastrzeżeniem wyjątków wobec dzieci zatrudnionych przy określonych, lekkich pracach, nieszkodliwych dla ich zdrowia, moralności lub nauki;
- 2/ ustalić wyższy (ZEKS: na 18 lat) minimalny wiek dopuszczenia do zatrudnienia w niektórych określonych zawodach, uznanych za niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia;
- 3/ zabronić, by dzieci, które podlegają jeszcze obowiązkowemu nauczaniu, były zatrudniane przy pracach, które uniemożliwiłyby im pełne korzystanie z tego nauczania;
- 4/ ograniczyć czas pracy pracowników mających mniej niż 16 lat, by odpowiadał potrzebom ich rozwoju, a w szczególności potrzebie ich szkolenia zawodowego;
- 5/ uznać prawo pracowników młodocianych i praktykantów do sprawiedliwego wynagrodzenia lub do innych odpowiednich zasiłków;
- 6/ przewidzieć, że czas poświęcany przez młodocianych na szkolenie zawodowe podczas zwykłego czasu pracy będzie, za zgodą pracodawcy, traktowany jako stanowiący część dnia pracy;
- 7/ ustalić, że osoby zatrudnione mające mniej niż 18 lat uprawnione będą do corocznego płatnego urlopu, nie krótszego niż 3 tygodnie (ZEKS: niż 4 tygodnie);
- 8/ zabronić zatrudniania osób mających mniej niż 18 lat przy pracy nocnej, z wyjątkiem pewnych zawodów, określonych przez ustawodawstwo krajowe;
- 9/ ustalić, że osoby mające mniej niż 18 lat wykonujące niektóre określone przez ustawodawstwo krajowe zawody będą podlegały regularnej kontroli lekarskiej;
- 10/ zapewnić szczególną ochronę przed fizycznymi i moralnymi zagrożeniami, na które narażone są dzieci i młodociani, a szczególnie przed tymi, które bezpośrednio lub pośrednio wynikają z ich pracy.

7.1. ICJ v. Portugal sk. nr 1/1998 – dec. z 9 września 1999 r.

6.

ICJ domaga się od Komitetu stwierdzenia, że Portugalia naruszyła art. 7 ust. 1 (...).

23.

Komitet uznaje, po pierwsze, zaciągnięte przez rząd zobowiązanie prawne w związku z akceptacją całości Europejskiej Karty Socjalnej, a zwłaszcza wszystkich ustępów art. 7, jak również ratyfikacją Protokołu w sprawie systemu skarg zbiorowych. Zauważa on, że jak dotąd tylko kilka państw przyjęło tak wiele zobowiązań na podstawie Karty.

24.

Zauważa jednak, że badanie niniejszej skargi nie obejmuje żadnego porównywania między przypadkiem Portugalii a innymi państwami, które ratyfikowały Kartę, ani żadnej oceny sytuacji w tych państwach w kontekście art. 7 ust. 1.

25.

Komitet przypomina cel i zakres art. 7 ust. 1 Karty, jak został on określony w jego Konkluzjach przy okazji badania sprawozdań krajowych.

26.

Postanowienie to zakazuje pracy dziecka poniżej wieku 15 lat, z pewnymi wyjątkami. Chce ono zapewnić ochronę dzieci i młodzieży przed ryzykami związanymi z wykonywaniem pracy, które mogłyby mieć negatywne reperkusje dla ich zdrowia, ich dobrostanu moralnego, ich rozwoju oraz ich edukacji (*Conclusions V*, s. 55).

27.

Zakaz odnosi się do:

- wszystkich sektorów gospodarczych i wszystkich typów przedsiębiorstw, w tym biznesów rodzinnych, jak też do wszelkich form pracy, opłacanej bądź nie (por. zwł. *Conclusions VII*, s. 41),
- pracy na roli i pracy domowej, co do której Komitet uznaje, że nie może być automatycznie uznawana za lekką w rozumieniu tego ustępu (*Conclusions I*, s. 42),
- pracy domowej i subkontraktowej.

28.

Praca w ramach rodziny (pomoc w domu) także wchodzi w zakres art. 7 ust. 1, nawet gdy praca taka nie jest wykonywana dla przedsiębiorstwa w rozumieniu prawnym i ekonomicznym tego słowa, a dziecko formalnie nie jest pracownikiem. Chociaż wykonywanie takiej pracy przez dzieci można uważać za normalne, a nawet tworzące składnik ich wychowania, w razie nadużyć może ona także zawierać ryzyka, które art. 7 ust. 1 ma na celu wyeliminować. Wymagany od państw nadzór w pewnych przypadkach musi – jak to zauważa sam rząd portugalski – interesować nie tylko Inspekcję Pracy, ale też służby edukacyjne i socjalne.

29.

Chociaż art. 7 ust. 1 przewiduje wyjątek od zakazu pracy poniżej wieku 15 lat w odniesieniu do „przepisanej pracy lekkiej”, może to oznaczać li tylko pracę, która nie zawiera żadnego ryzyka dla zdrowia, dobrostanu moralnego, rozwoju ani edukacji dzieci. Lekki charakter pracy oceniany jest na podstawie okoliczności każdego przypadku.

30.

Charakter pracy jest czynnikiem rozstrzygającym. Praca, która jest nieogodna z racji wchodzącego w grę wysiłku fizycznego, warunków pracy (hałas, gorąco itd.) albo ewentualnych reperkusji psychicznych, może rodzic uciążliwe konsekwencje nie tylko dla zdrowia i rozwoju dziecka, ale też dla możliwości uzyskania maksymalnych korzyści z nauki szkolnej, bardziej generalnie – jego potencjału dla zadowalającej integracji w społeczeństwie. By być zgodną z art. 7 ust. 1, wymaga się zatem od państw – pod nadzorem Komitetu – określenia typów pracy, którą można uznać za lekką, bądź co najmniej oznaczenia listy prac, które lekkimi nie są.

31.

Praca uważana za „lekką” z natury swej przestaje być taką, jeśli jest wykonywana przez czas nadmierny. Wymaga się zatem od państw ustalenia warunków wykonywania „pracy lekkiej”, zwłaszcza dozwolonego maksimum jej trwania i przepisanych okresów wypoczynku, pod nadzorem kompetentnych służb. Choćby nawet nie ustalono ogólnej granicy trwania dozwolonej pracy lekkiej, Komitet uważał, że sytuacja, w której dziecko w wieku poniżej 15 lat pracuje od 20 do 25 godzin tygodniowo w czasie szkolnym (*Conclusions II*, s. 32), bądź 3 godziny w dniu szkolnym i 6-8 godzin tygodniowo, gdy nie ma szkoły, jest sprzeczna z Kartą (*Conclusions IV*, s.54).

32.

Komitet przypomina wreszcie, że celem Karty jako instrumentu ochrony praw człowieka jest ochrona praw nie tylko teoretycznie, ale też faktycznie. Uważa on pod tym względem, że satysfakcjonujące stosowanie art. 7 nie może być zapewnione działaniem samego li tylko ustawodawstwa, jeśli nie jest ono efektywnie stosowane i ściśle nadzorowane (por. np. *Conclusions XIII-3*, w. 283 i 286). Uważa on, że Inspekcja Pracy ma do odegrania decydującą rolę w efektywnym urzeczywistnianiu art. 7 Karty.

33.

W świetle powyższych zasad Komitet uważa, po pierwsze, że zgodnie z informacjami dostarczonymi przez rząd i wspomnianymi przez Komitet w *Conclusions XIII-5*, w Portugalii jedynie młodzi ludzie w wieku ponad 15 lat (1 stycznia 1997 r.) i ci, którzy zakończyli przymusową 9-letnią edukację, mogą być zatrudniani w pracy lekkiej. Co za tym idzie, każda praca, w tym praca lekka, wykonywana przez dziecko poniżej wieku 15 lat jest nielegalna. Przyjęte w Portugalii ustawowe środki urzeczywistniania art. 7 ust. 1 są rygorystyczne, z czego Komitet może być tylko zadowolony.

34.

Komitet zauważa jednak z dowodów zawartych w aktach sprawy, że w Portugalii dzieci poniżej wieku 15 lat rzeczywiście pracę wykonują. Odnotowuje on, iż rząd nie kwestionuje tego. Dla ustalenia ścisłych roz-

miarów tego problemu i jego charakterystyki może on brać pod uwagę wszelkie informacje przedłożone przez strony, bez względu na okres, którego one dotyczą. W niniejszej sprawie uważa on za wystarczające oparcie się na rezultatach badania z 1998 r., które dostarcza najnowszych dowodów, a ważność którego nie jest kwestionowana przez ICJ, choćby nawet jej interpretacja różniła się od interpretacji dawanej przez rząd.

35.

Wynik z tego studium, że we wrześniu 1998 r. kilka tysięcy dzieci w wieku poniżej 15 lat wykonywało pracę z naruszeniem wymogów art. 7 ust. 1 Karty i prawa portugalskiego. Komitet w szczególności uważa, że 25 000 dzieci, które – z szacunkowej całości 27 500 – wykonywało nieopłaconą pracę w ramach pomocy rodzinie, trzeba brać pod uwagę z punktu widzenia art. 7 ust. 1.

36.

Komitet dalej uważa, że – stosownie do tego studium – nieznaczna liczba dzieci poniżej wieku 15 lat deklarowała, że zajmują się pracą w sektorze rolniczym (66%), fabrykach (7,1%) i w budownictwie (2,7%). Sektory te – być może – z samej swej natury wiodą do pewnych typów pracy, które mogą mieć negatywne konsekwencje dla zdrowia dzieci, jak też dla ich rozwoju.

37.

Komitet wreszcie zauważa, że – biorąc łącznie wszystkie sektory – czas deklarowanej pracy przekracza to, co można by uznać za dające się pogodzić ze zdrowiem czy nauką dzieci: 31,6% odnośnych dzieci pracowało przez ponad 4 godziny dziennie we wszystkich sektorach. Procent ten jest szczególnie wysoki w sektorze budownictwa i fabryk, gdzie – odpowiednio – 66% i 42% odnośnych dzieci pracowało przeciętnie przez ponad 4 godziny dziennie. Komitet zauważa, że pośród dzieci w wieku między 7 a 14 lat, które wykonywały płatną pracę, 68% uczęszczało do szkoły.

38.

Jeśli chodzi w szczególności o pracę dziecka w ramach pomocy rodzinie, co występuje głównie w rolnictwie i sektorze restauracyjnym, według rządu,

Komitet nie ma żadnej racji, by domniemywać, że z natury swej albo warunków, w jakich praca jest wykonywana (czas, godziny pracy) we wszystkich przypadkach można uznać ją za pracę lekką w znaczeniu art. 7 ust. 1.

39.

Komitet rozważy zatem, czy środki podejmowane przez rząd poprawiają krytykowaną sytuację.

40.

Uznaje on, że rząd – zwłaszcza w ostatnich latach – podejmował wiele środków prawnych i praktycznych dla zwalczania pracy dziecka, uwzględniając wiele różnorodnych i złożonych powodów. Środki te miały postępowo redukować liczbę dzieci nielegalnie pracujących, której to poprawy się nie kwestionuje. Jasne jest jednak, że problem nie został rozwiązany.

41.

Rząd przyznaje, że wiele środków podejmował dla wzrostu skuteczności Inspekcji Pracy. (...) Komitet uważa, że w świetle wyników studium z 1998 r. i faktu, że obowiązujące ustawodawstwo i reguły obejmują biznesy rodzinne, wyniki te są skromne.

42.

Jeśli chodzi o twierdzenie ICJ, że Inspekcja Pracy jest skorumpowana, co energicznie kwestionuje rząd, nie jest to wsparte dowodami.

43.

Wreszcie – jak to przyznaje rząd – muszą być podtrzymywane wysiłki na rzecz wzrostu skuteczności nadzoru nad pracą dzieci w ramach rodziny i w zakładach prywatnych. Komitet jest świadom trudności tego zadania, które – zależnie od właściwości – angażuje Inspekcję Pracy albo służby edukacyjne i socjalne.

44.

Komitet uważa, że inne podnoszone przez strony argumenty są drugorzędne i nie zmieniają oceny sytuacji.

Konkluzja

45.

Komitet dochodzi do wniosku, że Portugalia nie przestrzega art. 7 ust. 1.

7.2. GENOP-DEI and ADEDY v. Greece sk. nr 66/2011 – dec. z 23 maja 2012 r.

8.

GENOP-DEI i ADEDY, wskazując na Ustawę nr 3863 z 15 lipca 2010 r., twierdzą, że:

- art. 74 ust. 9 – w zakresie, w jakim dopuszcza zawieranie między pracodawcami a jednostkami w wieku 15-18 lat „kontraktów specjalnego terminowania”, bez względu na szereg gwarancji przewidzianych przez prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza jeśli chodzi o zatrudnienie i szkolenie młodzieży, stanowi naruszenie art. 1 ust. 1, 7 ust. 2, 7 ust. 7, 7 ust. 9, 10 ust. 2 oraz 12 ust. 2 Karty z 1961 r. (...).

12.

Odnosnie do kontekstu kryzysu ekonomicznego, który tworzy podłoże niniejszej skargi, Komitet komentował w ogólnym wprowadzeniu do *Conclusions XIX-2 (2009)* w sprawie reperkusji kryzysu ekonomicznego dla praw socjalnych, że – chociaż „wzrost poziomu bezrobocia stanowi wyzwanie dla systemów ubezpieczeń społecznych i pomocy socjalnej, ponieważ wzrasta liczba beneficjentów, a spadają składki zabezpieczenia socjalnego” – przez przystąpienie do Karty z 1961 r., strony „zaakceptowały dążenie wszelkimi właściwymi środkami do osiągnięcia warunków, w których *inter alia* prawo do zdrowia, prawo do bezpieczeństwa socjalnego, prawo do pomocy socjalnej i medycznej oraz prawo do usług dobrobytu socjalnego mogą być efektywnie realizowane”. Co za tym idzie, doszedł on do wniosku, że „kryzys ekonomiczny nie powinien mieć za konsekwencję redukcji ochrony praw uznanych przez Kartę”. Rządy są zobowiązane do podejmowania wszelkich koniecznych kroków dla zapewnienia, by prawa

z Karty były efektywnie zagwarantowane w okresie, gdy beneficjenci najbardziej ochrony potrzebują.

13.

Komitet uważa, że to, co stosuje się do prawa do zdrowia i ochrony socjalnej, powinno na równi stosować się do prawa pracy. Aczkolwiek może być rozsądnym dla państw-stron odpowiadanie na kryzys zmianą aktualnego ustawodawstwa i praktyki celem ograniczenia wydatków publicznych albo usunięcia przeszkód dla aktywności biznesu, środki takie nie powinny nadmiernie destabilizować sytuacji osób, które korzystają z praw wpisanych w Kartę.

14.

W szczególności Komitet uważa, że środki podejmowane w trosce o większą elastyczność zatrudnienia w celu zwalczania bezrobocia nie powinny pozbawiać szerokich kategorii pracowników ich praw podstawowych w dziedzinie prawa pracy, które chronią ich przed arbitralnymi decyzjami ich pracodawców albo przed gorszymi skutkami fluktuacji ekonomicznych. Ustalenie i zachowywanie tych praw podstawowych jest rdzennym celem Karty.

15.

Zasady ogólne zarysowane w niniejszej sekcji przez Komitet brane są pod uwagę przy dokonywanej przez Komitet ocenie w następnych częściach niniejszej decyzji, która dotyczy naruszenia artykułów Karty z 1961 r. (...).

23.

GENOP-DEI i ADEDY ogólnie wskazują, że „kontrakty specjalnego terminowania” są w rzeczywistości umowami o pracę, do których znajdują zastosowanie nie tylko ogólne zasady prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, ale też specjalne normy odnoszące się do młodzieży. W szczególności te dwie organizacje związkowe utrzymują, że postanowienie zawarte w dz. 74 ust. 9 narusza art. 7 ust. 2, 7 ust. 7 i 7 ust. 9 Karty z 1961 r., ponieważ tam, gdzie dopuszczenie do zatrudnienia do zajęć uważanych za niebezpieczne czy niezdrowe wchodzi w grę, nie czyni żadnego rozróżnienia

ani co do wymagań wieku (który, zgodnie z Kartą z 1961 r. musi być wyższy niż 15 lat), ani co do wymogu – w przypadku niektórych zajęć – przewidzianych regularnych badań medycznych osób poniżej wieku 18 lat. Skarżący twierdzą nadto, że dz. 74 ust. 9 eliminuje wszelkie tytuły do płatnych dni świątecznych, wykluczając odnośną młodzież z zakresu ustawodawstwa pracy (...).

25.

Komitet odnotowuje, że część informacji przedłożonej przez rząd w jego spostrzeżeniach merytorycznych wydaje się niezgodna ze sformułowaniem dz. 74 ust. 9 Ustawy nr 3863/2010. W szczególności, zgodnie z angielskim przekładem (zawartym w spostrzeżeniach) ostatni ustęp ww. sekcji przewiduje, że „przepisy prawa pracy, wykluczając przepisy dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, nie znajdują zastosowania do osób w wieku od 15 do 18 lat, które są zatrudnione na podstawie kontraktów terminowania”. Mając to na względzie, Komitet – pismem z 6 lutego 2012 r. – zażądał od rządu wyjaśnienia, czy przepisy greckiego prawa pracy i/lub ustawodawstwa o zatrudnieniu małoletnich:

- a/ gwarantują przynajmniej 3-tygodniowy roczny urlop płatny dla pracowników zatrudnionych na podstawie specjalnych kontraktów terminowania; oraz
- b/ zapewniają, by – w stosunku do zajęć przepisanych prawem czy regulacjami krajowymi – ww. pracownicy podlegali regularnej kontroli medycznej.

26.

W swej odpowiedzi na wniosek Komitetu, z 26 marca 2012 r., rząd potwierdził, że:

„Art. 74 ust. 9 Ustawy nr 3863/2010 stipuluje, że młodzież w wieku od 15 do 18 lat, które zawarły umowy o praktyki, nie podlegają przepisom prawa pracy, z wyjątkiem przepisów dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa pracowników”. Podkreślił on jednak, że przepisy dotyczące zatrudnienia małoletnich znajdują zastosowanie także do umów o praktyki”. W szczególności rząd wskazał, że „decyzja ministerialna nr 130621/2003 znajduje zastosowanie do wszystkich osób w wieku poniżej 18 lat, związanych jakimkolwiek typem umowy o pracę (włączając specjalne umowy o praktyki przewidziane

przez art. 74 par. 9 Ustawy nr 3863/2010) bądź specyficznej umowy o dzieło albo umowy o świadczenie wolnych usług albo do osób samozatrudnionych”

27.

Jeśli chodzi o regularne kontrole medyczne, rząd stwierdził, że:

„Zgodnie z przepisami Kodeksu praw o zdrowiu i bezpieczeństwie, osoba niemająca 18 lat, która zawarła kontrakt terminowania, nie jest objęta przepisami prawa pracy, za wyjątkiem przepisów dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa pracowników”.

Podkreślił jednak, że przepisy ochronne dotyczące zatrudnienia małoletnich znajdują zastosowanie również do kontraktów terminowania. W szczególności rząd wskazał, że decyzja ministerialna nr 130621/2003 znajduje zastosowanie do wszystkich osób w wieku poniżej 18 lat, które związane są jakimkolwiek kontraktem zatrudnienia albo relacji pracowniczey (w tym kontraktem specjalnego terminowania przewidzianym przez art. 74 ust. 9 Ustawy nr 3863/2010, albo też umową o dzieło czy kontraktem o świadczenie niezawisłych usług albo na własnym rozrachunku).

Znajduje to zastosowanie do wszelkich przedsięwzięć, biznesów i prac, w sektorze zarówno prywatnym, jak i publicznym (...), oraz do wszystkich pracowników zatrudnionych w jakimkolwiek typie stosunku pracy (w tym w kontrakcie specjalnego terminowania przewidzianym przez art. 74 ust. 9 Ustawy nr 3863/2010), pracodawca jest zobowiązany do zabezpieczenia zdrowia i bezpieczeństwa pracowników we wszystkich aspektach pracy, do podejmowania środków dla zapewnienia zdrowia i bezpieczeństwa osób trzecich, jak też do korzystania z usług służb bezpieczeństwa technicznego oraz – gdzie jest to przewidziane – lekarza pracy. W tych ramach przewiduje się – od przypadku do przypadku – że pracodawca jest zobowiązany do poddawania pracowników periodycznym badaniom lekarskim, gdy są oni narażeni na czynniki (naturalne, chemiczne i biologiczne), stają wobec problemów mięśniowo-szkieletowych (w ręcznym dźwiganiu ciężarów) i są poniżej wieku 18 lat”.

28.

Z uwagi na te dodatkowe przedłożone przez rząd informacje Komitet uznaje, że sytuacja spełnia wymogi granicy wiekowej w odniesieniu do zajęć niebezpiecznych czy niezdrowych przewidzianych w art. 7 ust. 2, jak

też wymogi dotyczące regularnej kontroli medycznej przewidziane przez art. 7 ust. 9 Karty z 1961 r.

29.

Komitet stwierdza zatem, że nie doszło do naruszenia art. 7 ust. 2 i 9 Karty z 1961 r.

30.

Jeśli chodzi o roczne urlopy płatne, rząd potwierdził w swych dodatkowych spostrzeżeniach, że: „Praktykanci nie mają tytułu do 3-tygodniowego urlopu w ciągu roku ich specjalnego kontraktu terminowania, ponieważ prawo pracy nie znajduje zastosowania – wyłączając przepisy dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa w pracy”.

31.

Komitet zauważa, że odnośna młodzież wykluczona jest z zakresu ustawodawstwa pracy i nie ma tytułu do 3-tygodniowego urlopu płatnego w skali roku.

32.

Komitet stwierdza zatem, że doszło do naruszenia art. 7 ust. 7 Karty z 1961 r. (...).

Konkluzja

71.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

– jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 7 ust. 7 Karty z 1961 r. (...).

7.3. FAFCE v. Ireland sk. 89/2013 – dec. z 12 września 2014 r.

56.

Komitet uważa, że handel ludźmi stanowi ciężkie naruszenie praw człowieka oraz godności ludzkiej i oznacza nową formę niewolnictwa.

57.

Komitet przypomina, że dla ochrony praw podstawowych i godności dzieci na podstawie art. 7 ust. 10 Karty państwa mają pozytywne zobowiązanie przyjęcia adekwatnych ram legislacyjnych oraz planu działania dla zwalczania wyzysku seksualnego. Skuteczna polityka przeciwko komercyjnemu wyzyskowi seksualnemu dzieci powinna obejmować następujące trzy pierwszorzędne i wzajemnie powiązane formy: prostytucję dziecięcą, dziecięcą pornografię oraz handel dziećmi (*Conclusions 2004*, Bułgaria). Używa on następujących definicji:

- Prostytucja dziecięca obejmuje oferowanie, stręczenie, wykorzystywanie albo dostarczanie dziecka do aktywności seksualnej za wynagrodzeniem bądź jakimkolwiek innym rodzajem względu;
- Pornografia dziecięca otrzymuje rozległą definicję i bierze pod uwagę fakt, że nowe technologie zmieniły charakter pornografii dziecięcej. Obejmuje ona stręczenie, produkowanie, dystrybucję, udostępnianie i posiadanie materiału, który wizualnie przedstawia dziecko zaangażowane w wyraźne seksualne postępowanie bądź realistyczne widoki przedstawiające dziecko zaangażowane w wyraźne seksualne postępowanie;
- Handel dziećmi obejmuje rekrutowanie, transportowanie, transferowanie, przechowywanie, przekazywanie, sprzedawanie czy otrzymywanie dzieci dla celów wyzysku seksualnego.

58.

Art. 7 ust. 10 wymaga, by wszystkie akty wyzysku seksualnego dzieci były kryminalizowane. W tym względzie nie jest konieczne, by strona przyjęła specyficzny model kryminalizacji odnośnych działań, lecz musi raczej zapewnić, by było wszczynane postępowanie karne wobec takich czynów. Państwa muszą też kryminalizować określone działania wobec wszystkich dzieci w wieku do 18 lat, niezależnie od niższego krajowego wieku zgody seksualnej (*Conclusions XVII-2, 2005*, Polska).

69.

Komitet stwierdził również, że należy przyjąć narodowy plan działania zwalczający wyzysk seksualny dzieci (*Conclusions 2006*, Albania).

60.

Ponadto państwa-strony muszą również zakazać handlu dziećmi dla potrzeb innych form wyzysku, takich jak wyzysk domowy/pracowniczy, żebractwo albo pobieranie organów. We wszystkich tych przypadkach państwa-strony muszą zapewnić nie tylko to, że mają one konieczne ustawodawstwo dla zapobiegania wyzyskowi oraz ochronie dzieci i młodzieży, ale także skuteczność tego ustawodawstwa w praktyce (*Conclusions 2004*, Bułgaria; i *Conclusions 2006*, Albania).

61.

Komitet zauważa, że istnieją w Irlandii wszechstronne ramy ustawodawcze w dziedzinie działania przeciwko handlowi ludźmi. Zauważa on, że skarga nie twierdzi, iżby ustawodawstwo wykazywało jakieś niedostatki, ani pod jakimkolwiek względem nie kwestionuje tego ustawodawstwa.

62.

Zarzut dotyczy niskiej liczby zidentyfikowanych dziecięcych ofiar handlu oraz skazań osób zaangażowanych w handel ludźmi, wskazując, że Irlandia nie podjęła wystarczających środków dla ochrony dzieci-ofiar handlu z naruszeniem art. 7 ust. 10 Karty.

63.

Poza ramami legislacyjnymi Komitet odnotowuje, że Irlandia rozwinęła ramy instytucjonalne w dziedzinie działania przeciwko handlowi ludźmi, w tym przyjęła Narodowy Plan Działania, ustanowiła Międzydepartamentalną Grupę Wysokiego Szczebla ds. Handlu oraz Jednostkę Antyludzkiego Handlu, jak również jednostki wyspecjalizowane w ramach *Ana Garda Síochána*, Egzekutywę Służby Zdrowia oraz Radę Pomocy Prawnej.

64.

Irlandia ratyfikowała Konwencję Rady Europy w sprawie Akcji przeciwko Handlowi Ludźmi, Konwencję ONZ przeciwko Transnarodowej Przestępczości Zorganizowanej i jej Protokół dotyczący Zapobiegania, Zwalczenia i Karania Handlu Osobami, zwłaszcza Kobietami i Dziećmi

(„Protokół z Palermo”). Irlandia wcieliła Dyrektywę UE 2011/36/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Zapobiegania i Zwalczania Handlu Ludźmi oraz Ochrony Jego Ofiar i zastąpiła decyzję Ramową Rady 2002/639/JHA (OJL 101 z 15.04.2011).

65.

Komitet zauważa, że organizacja skarżąca opiera się prawie wyłącznie na jednym źródle, a mianowicie na raportach TIP Departamentu Stanu USA; cytowane są nieliczne inne i żadne nowsze (poza źródłami rządu irlandzkiego).

66.

Komitet akceptuje godne zaufania dane o zasięgu handlu oraz liczbie ofiar zaangażowanych jako trudne do stwierdzenia, jako że rząd sugeruje: „z uwagi na sekretny charakter handlu ludźmi i jego zachodzenie na inne działania nielegalne, takie jak związane z prostytutką oraz różnymi formami eksploatacyjnych praktyk pracowniczych, podkreślenie dominacji tego przestępstwa jest wysoce problematyczne”.

67.

Komitet zauważa, że liczba zidentyfikowanych ofiar jest niska, ale też, że liczba dzieci zidentyfikowanych jako ofiary w ostatnich latach wzrosła. Identyfikacja ofiar handlu pozostaje głównym wyzwaniem dla większości państw europejskich, jak tego dowodzą zalecenia krajowe Grupy Ekspertów Rady Europy ds. Działania przeciwko Handlowi Ludźmi (GRETA).

68.

W tym względzie Komitet zauważa, że raport dotyczący urzeczywistniania Konwencji Rady Europy ds. Działania przeciwko Handlowi Ludźmi, przygotowany przez GRETA i opublikowany w 2013 r. (GRETA92013)15) kieruje do Irlandii *inter alia* następujące zalecenia: „Jeśli chodzi o dzieci, GRETA uważa, że władze irlandzkie powinny ustanowić specjalny mechanizm identyfikacji, który bierze pod uwagę specjalne okoliczności i potrzeby dzieci-ofiar handlu, angażuje specjalistów dziecięcych i zapew-

nia, by najlepsze interesy dziecka były względem wiodącym. GRETA ponagla władze irlandzkie do podjęcia dodatkowych środków dla zapewnienia, by przestępstwa handlu ludźmi były śledzone i ścigane efektywnie, prowadząc do proporcjonalnych i zniechęcających sankcji”.

69.

Zauważa on, że zgodnie z raportem Specjalnego Przedstawiciela OBWE i Koordynatora ds. Zwalczenia Handlu Ludźmi w następstwie wizyty w Irlandii: „Specjalny Przedstawiciel docenia inicjatywy Jednostki Antyludzkiego Handlu oraz An Garda Síochána na rzecz wzrostu liczby zidentyfikowanych ofiar, zwłaszcza poprzez specjalne szkolenie śledczych, sędziów i policji frontowej. Uznaje ona jednak, że identyfikacja i ochrona ofiar handlu, zwłaszcza wyzysku w pracy, powinna być wzmożona (OSCE SEC.GAL/246/12, 21.02.2013)”.

70.

Oba raporty uznają wysiłki czynione przez rząd dla zapobieżenia i zwalczania handlu i kierują zalecenia dla poprawy sytuacji.

71.

Art. 7 ust. 10 nakłada zobowiązania co do rezultatu i co do środków. Wykorzenienie handlu ludźmi wymaga właściwych środków i działania. Komitet odnotowuje środki, jakie rząd podejmował w ostatnich kilku latach. Szczególnie odnotowuje on środki podejmowane dla poprawienia sytuacji małoletnich bez opieki, inicjatywę Narodowej Władzy Praw Zatrudnienia co do wzrostu inspekcji w domach prywatnych oraz przyjęcie Wytucznych „Children First”. Komitet wyjaśnia, że rząd ma ciągłe zobowiązania do kontynuacji podejmowania środków na rzecz zwalczania handlu ludźmi, a w szczególności – na podstawie art. 7 ust. 10 Karty – handlu dziećmi. Jeśli chodzi o rezultaty środków rządowych, FAFCE opiera swoje twierdzenia na niskim wskaźniku identyfikacji dzieci-ofiar handlu oraz niskim wskaźniku skazywania handlarzy (na podstawie bardzo nikłej bazy źródłowej). Komitet uważa jednak, że niski wskaźnik identyfikacji i niski wskaźnik skazań nie są same w sobie wystarczającymi dowodami naruszenia art. 7 ust. 10.

72.

Przypomina on wreszcie, że badał sytuację na podstawie systemu raportów z 2011 r., w tym danych dotyczących śledztw i skazań, i stwierdził, że zachowana jest zgodność z Kartą (*Conclusions 2011*, Irlandia, art. 7 ust. 10).

73.

W świetle wszystkich dostępnych mu informacji i dowodów Komitet stwierdza, że twierdzenia FAFCE nie są wystarczająco udokumentowane w dowodach, a zatem, że nie może ustalić, jakoby sytuacja stanowiła naruszenie art. 7 ust. 10.

7.4. GSEE v. Greece sk. 111/2014 – dec. z 23 marca 2017 r.

216.

Komitet zauważa, że naruszenie art. 7 ust. 5 Karty z 1961 r. jest zarzucane jako wynikające z szeregu legislacyjnych środków dostosowawczych, w szczególności z praw następujących:

- Ustawy nr 3863/2010 (dz. 74 par. 9),
- Ustawy nr 4024/2011 (dz. 31 par. 1-9 oraz dz. 37 par. 1, 5-6),
- Aktu Rady Ministrów nr 6/2012 (dz. 1 par. 1-3; dz. 2 par. 2-3 i 5; dz. 5 par. 1-2),
- Ustawy nr 4093/2012 (dz. IA par. CI, subpar. 12; dz. IA par. IA subpar. 11 pkt 1-4).

217.

Stosując art. 7 ust. 5 Karty z 1961 r., prawo krajowe musi przewidywać prawo młodych pracowników do sprawiedliwego wynagrodzenia oraz prawo uczniów do właściwych zasiłków. Prawo to może wynikać z prawa statutowego, układów zbiorowych bądź z innych środków. „Słuszny” i „właściwy” charakter płacy oceniany jest przez porównanie wynagrodzenia młodych pracowników z początkową płacą bądź minimalną płacą dorosłych (w wieku 18 lat bądź ponad).

218.

Płaca młodych pracowników może być niższa niż początkowa płaca osoby dorosłej, ale jakakolwiek różnica musi być rozsądna, a luka musi szybko zanikać. Dla 15/16-latków płaca o 30% niższa niż początkowa płaca osoby dorosłej daje się zaakceptować. Dla 16/19-latków różnica nie może przekraczać 20%.

219.

Płaca osoby dorosłej we wszystkich przypadkach musi być wystarczająca dla zgodności z art. 4 ust. 1 Karty. Jeżeli ta płaca jest zbyt niska, nawet płaca młodego pracownika, która respektuje owe różnice procentowe, nie jest uważana za słuszną.

220.

Uczniom można płacić niższe płace, ponieważ wartość szkolenia na stanowisku pracy, jakie oni otrzymują, musi być brana pod uwagę. System uczniowski nie może jednak odbiegać od jego celu i być wykorzystywany dla niewystarczającego opłacania młodych pracowników. Co za tym idzie, warunki systemu uczniowskiego nie powinny trwać zbyt długo; skoro zdolności są nabywane, zasitek powinien stopniowo wzrastać w okresie kontraktu, poczynając od przynajmniej 1/3 początkowej płacy osoby dorosłej bądź płacy minimalnej na początku praktyki, i dochodząc do przynajmniej 2/3 na jej końcu.

221.

Po pierwsze, jeśli chodzi o młodych pracowników w wieku 15-18 lat, Komitet rozumie, że mają oni w zasadzie tytuł do płacy minimalnej pracowników do 25 roku życia, jak to przewidywał Akt Rady Ministrów nr 6/2012 oraz Ustawa nr 4093/2012. Odwołuje się on do swej powyższej decyzji dotyczącej art. 4 ust. 1 Karty z 1961 r. oraz z uwagi na zakres, w jakim ta płaca minimalna spada dla dorosłych pracowników poniżej ustalonej granicy, Komitet uważa, że nie może być ona również postrzegana jako sprawiedliwa w znaczeniu art. 7 ust. 5 Karty z 1961 r.

222.

Po drugie, jeśli chodzi o uczniów, Komitet odnotowuje twierdzenie skarżącej co do deregulacji ochrony osób w wieku 15-18 lat zatrudnionych na kontraktach praktyki, którymi rządzi dz. 74 par. 9 Ustawy nr 3863/2010. Skarżąca nie podaje ani specyficznych danych dotyczących zasiłków praktykantów, ani jakichkolwiek innych argumentów dotyczących specyficznej sytuacji praktykantów, ale Komitet już w poprzedniej decyzji zauważył, że minimalna płaca pracowników do 25. roku życia stosuje się także w proporcji 70% do praktykantów, o których mowa w dz. 74 par. 9 Ustawy nr 3863/2010 (*GENOP-DEI and ADEDY v. Greece*, pkt 39).

223.

Jednakże, ponieważ na podstawie art. 7 ust. 5 Karty z 1961 r. zasiłki praktykantów mogą być na początku ich praktyk tak niskie, jak 1/3 początkowej płacy osoby dorosłej bądź płacy minimalnej, oraz ponieważ skarżąca nie dostarczyła żadnych specjalnych danych ani argumentów, Komitet na podstawie dysponowanej informacji uważa, że sytuacja w tym względzie nie daje się pogodzić z Kartą z 1961 r.

224.

Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 7 ust. 5 Karty z 1961 r., ponieważ minimalna płaca młodych pracowników w wieku 15-18 lat nie była sprawiedliwa (...).

226.

W zastosowaniu art. 7 ust. 7 Karty z 1961 r. młodym pracownikom poniżej 18. roku życia należy udzielać co najmniej 4-tygodniowego płatnego urlopu rocznego.

227.

Komitet odwołuje się do swojej decyzji w sprawie *GENOP-DEI and ADEDY*, w której zauważył, że praktykanci na podstawie dz. 74 par. 8 Ustawy nr 3863/20120 są wykluczeni z zakresu ustawodawstwa pracy i nie mają prawa do 3-tygodniowego płatnego urlopu rocznego. Na tej podstawie Komitet stwierdził, że doszło do naruszenia art. 7 ust. 7 Karty z 1961 r.

228.

Komitet odwołuje się dalej do swojego badania *follow-up* po ww. decyzji dotyczącego art. 7 ust. 7 Karty z 1961 r. w Ustaleniach z 2015 r., w których doszedł do wniosku, że sytuacja nie jest jeszcze zgodna z Kartą (*Findings 2015*, Grecja).

229.

Z twierdzeń skarżącej wynika, że sytuacja w kontekście dz. 74 par. 9 Ustawy nr 3863.2010 się nie zmieniła. Rząd tego nie kwestionuje.

230.

Komitet stwierdza więc, że doszło do naruszenia art. 7 ust. 7 Karty z 1961 r.

7.5. EUROCEF v. France sk. 114/2015 – dec. z 24 stycznia 2018 r.

135.

Komitet zauważa, że twierdzenia organizacji dotyczące art. 7 ust. 10 podpadają również pod art. 17 Karty, jednakże przypomina, że zagadnienia następujące specyficznie wchodzą w zakres art. 7 ust. 10 (*DCI v. Belgium*, sk.69/2011):

- ochrona dzieci przed zagrożeniami moralnymi w pracy i poza pracą;
- zaangażowanie dzieci w przemysł seksualny i w żebractwo.

136.

Komitet odwołuje się do swoich ustaleń na podstawie art. 17 ust. 1, że przechowywanie małoletnich w obszarach wspólnych z dorosłymi i/lub w hotelach bądź w tzw. poczekalniach jest sprzeczne z Kartą oraz z zasadą najlepszych interesów dziecka. Piecza oferowana na lotnisku Roissy-Charles de Gaulle i lotnisku Orly nie umożliwia dbałości o specyficzne potrzeby małoletnich. Komitet już wcześniej kwestionował właściwość przyjmowania takich małoletnich w hotelach, ponieważ dzieci są tam narażone na poważne ryzyko dla ich życia i zdrowia.

137.

Zważywszy na załoczenie placówek recepcyjnych oraz brak domów recepcyjnych, pewna liczba małoletnich pędzi życie na ulicy, gdzie ich integralność fizyczna i moralna jest zagrożona. Naraża to młode osoby na bardzo poważne zagrożenia fizyczne i moralne, wynikające z życia na ulicy, które mogą prowadzić do handlu, wyzysku żebractwa oraz wyzysku seksualnego (*Conclusions 2006, Article 7 ust. 10, Mołdawia*).

138.

Brak pieczy nad małoletnimi cudzoziemcami bez opieki w kraju wykazuje zatem, że rząd nie podjął koniecznych środków dla zagwarantowania tym małoletnim szczególnej ochrony przed zagrożeniami fizycznymi i moralnymi, wymaganej przez art. 7 ust. 10, powodując w ten sposób poważne zagrożenie dla korzystania przez nich z najbardziej podstawowych praw, takich jak prawo do życia, do integralności psychicznej i fizycznej oraz do poszanowania godności ludzkiej.

139.

Komitet stwierdza zatem, że doszło do naruszenia art. 7 ust. 10 Karty z racji niewłaściwego przyjęcia małoletnich bądź narażenia ich na życie na ulicy.

8.

Art. 10 EKS

**Prawo
do szkolenia
zawodowego**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do szkolenia zawodowego umawiające się strony zobowiązują się: (...)

3/ zapewnić lub popierać, w miarę potrzeby:

a/ odpowiednie i łatwo dostępne ułatwienia w celu szkolenia dorosłych pracowników;

b/ specjalne ułatwienia w celu przeszkolenia dorosłych pracowników, niezbędnego ze względu na postęp techniczny lub nowe trendy na rynku pracy (...);

5/ popierać pełne wykorzystywanie ułatwień zapewniających poprzez odpowiednie środki, takie jak: (...)

b/ przyznanie, w uzasadnionych przypadkach, pomocy finansowej (...).

8.1. Associazione sindacale „La Voce dei Giusti” v. Italy sk. 105/2014 – dec. z 18 października 2016 r.

63.

Komitet przypomina, że włączenie art. E jako odrębnego postanowienia wskazuje na wzmożone znaczenie poświęcane zasadzie niedyskryminacji w kontekście osiągnięcia różnych praw substancjalnych zawartych w Karcie. Jego funkcją jest pomoc w zabezpieczeniu efektywnego równego korzystania z wszystkich praw bez względu na różnice. Zasada równości, która jest tam odzwierciedlona, oznacza nie tylko traktowanie osób na równi, ale też odmienne traktowanie osób, których sytuacje są znacząco odmienne. Art. E Karty zakazuje nie tylko dyskryminacji bezpośredniej, ale też wszelkich form dyskryminacji pośredniej, do których może dojść przez brak należytego i pozytywnego uwzględnienia wszystkich relewantnych różnic albo przez brak podjęcia adekwatnych kroków dla zapewnienia, by prawa i korzyści zbiorowe, które stoją otworem dla wszystkich, były autentycznie dla wszystkich dostępne. Podstawy zakazanej dyskryminacji wyliczone w art. E Karty nie są wyczerpujące (Autism-Europe, sk. 13/2002, pkt 51-52).

64.

Środek jest dyskryminacyjny z punktu widzenia art. E Karty, gdy nie kieruje się celem prawnym i nie zachodzi rozsądny stosunek proporcjonalności między użytymi środkami a realizowanym celem (ERRC v. Bułgaria, sk. 31/2005, dec. z 19.10.2006, pkt 40) (...).

67.

Komitet stwierdza zatem, że dostęp do specjalistycznego szkolenia w nauczaniu wspierającym nie zależy od posiadania tytułu. Skoro tak, nauczyciele uzupełniający muszą być porównywani z nauczycielami, którzy posiadają kwalifikacje nauczania.

68.

Komitet uważa, że sytuację nauczycieli uzupełniających trzeba badać nie z odniesieniem do krajowej kwalifikacji czy statusu, ale w sposób autonomiczny w kontekście przypisanych im obowiązków, zwierzchnictwa hierarchicznego oraz zadań wykonywanych, bo to one są determinujące (CESP v. France, sk. 101/2013, dec. z 27.01.2016, pkt 54-59) (...).

70.

Komitet uważa zatem, że nauczyciele uzupełniający i nauczyciele, którzy dzierżą kwalifikacje nauczania, znajdują się w sytuacji porównywalnej z punktu widzenia art. 10 ust. 3 a i b Karty. To, czy zawód nauczyciela stanowi zawód regulowany w znaczeniu dz. 3 ust. 1a Dyrektywy 2005/36/CE, czy też zawód wolny na podstawie prawa krajowego, jest bez znaczenia, ponieważ uznanie kwalifikacji zawodowych w kontekście swobodnego ruchu osób, co Dyrektywa – zgodnie z jej dz. 1 – stara się ustalić, w niniejszej sprawie nie wchodzi w grę (...).

74.

Przedmiotem i celem Karty jako instrumentu ochrony praw człowieka jest ochrona praw nie tylko teoretycznych, ale też faktycznych (ICJ v. Portugalia, sk. 1/100998, pkt 52). Zatem nawet tam, gdzie istnieje cel prawowy i dozwolone są podstawy, odmienne traktowanie w kwestii dostępu do szkolenia zawodowego nie może być prawowite, jeżeli podkopuje sku-

teczne korzystanie z prawa do szkolenia zawodowego gwarantowanego na podstawie art. 10 ust. 3 a i b Karty.

75.

W tym względzie dostęp do szkolenia specjalistycznego zależy od rozwiązań, na podstawie których nauczyciele uzupełniający mogą nabywać kwalifikacje nauczania, czego dokonuje się na podstawie TFA i PAS. Przypominając, że art. E Karty zakazuje dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, Komitet zatem zbada, czy nauczyciele uzupełniający są dysproporcjonalnie ugodzeni na podstawie tych programów w praktyce, jeśli chodzi o dostęp do szkolenia specjalistycznego w nauczaniu wspierającym.

76.

W kontekście art. 10 ust. 3 Karty Komitet przypomina, że państwa-strony muszą zapewnić udogodnienia dla szkolenia i przeszkalanania dorosłych pracowników (*Conclusions XIX-1. 2008*, Hiszpania). Istnienie tych środków prewencyjnych wspiera aktywnych pracowników w obliczu ryzyka bezrobocia w konsekwencji rozwoju technologicznego i/lub gospodarczego (*Conclusions 2003*, Włochy). Ponadto podlega ocenie istnienie ustawodawstwa dotyczącego urlopowania jednostki na szkolenie i jego charakter; jak również ponoszenie części kosztów szkolenia zawodowego przez organy publiczne, systemy zabezpieczenia – na wypadek bezrobocia – przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

77.

Komitet uważa, że w niniejszej sprawie rząd nie wykazał, jak warunki dostępu do TFA prowadzącego do kwalifikacji nauczania w roku akademickim 2014/2015, ustalone w dz. 3 ust. 1, 2, 6 i 7 Dekretu Ministerialnego nr 312/2014, pozwalają nauczycielom uzupełniającym ubiegać się w praktyce o TFA, a potem ubiegać się o specjalistyczne szkolenie w nauczaniu wspierającym (...).

79.

Rząd nie wykazał również, jak TFA czy PAS prowadzące do kwalifikacji nauczania dopuszczałyby uznanie – poprzez system certyfikacji doświad-

czenia w pracy – jakiegokolwiek wcześniejszego doświadczenia w pracy, jakie niektórzy z nauczycieli uzupełniających, którzy nie przeszli szkolenia specjalistycznego, mogli nabyć w zakresie nauczania wspierającego zgodnie z postanowieniami dz. 14 ust. 4 Ustawy nr 104/92 oraz dz. 6 Dekretu Ministerialnego nr 131/2007.

80.

Komitet stwierdza zatem, że warunki dopuszczenia do TFA czy PAS prowadzących do kwalifikacji nauczania, metody operacyjne tych szkoleń oraz brak uznania wcześniejszego doświadczenia w pracy, dysproporcjonalnie godzą w grupę nauczycieli uzupełniających w zakresie nabywania kwalifikacji nauczania, a potem dążenia do szkolenia specjalistycznego w nauczaniu wspierającym, gwarantowanego na podstawie art. 10 ust. 3a Karty, stwarzając w ten sposób sytuację dyskryminacji pośredniej w porównaniu z nauczycielami, którzy mają kwalifikacje nauczania, a zatem nie muszą ubiegać się o TFA czy PAS przed skorzystaniem ze swojego prawa do szkolenia zawodowego. Sytuacja ta prowadzi też do dyskryminacji pośredniej ze względu na obowiązek zapewnienia specjalnych udogodnień dla przeszkalanania pracowników, gwarantowany na podstawie art. 10 ust. 3b Karty, ponieważ – potwierdzając te ograniczenia w kontekście nauczania wspierającego – Dekret Ministerialny nr 249/20120 i późniejsze rozporządzenia nakreśliły nowe trendy w zatrudnieniu, które uczyniły przeszkolenie nauczycieli uzupełniających obligatoryjnym na podstawie tego postanowienia Karty.

81.

Ustalenie to nie uniemożliwia Włochom stworzenie bardziej korzystnego traktowania ułatwiającego korzystanie z prawa do szkolenia zawodowego niektórym grupom osób poza standardem minimalnym gwarantowanym w praktyce. Środki przeszkalanania jako takie służące ponadliczbowym nauczycielom, jakie stały się konieczne w rezultacie zniesienia ich stanowisk, ustalonego w dz. 1-3 Zarządzenia nr 7/2012 Dyrektora Generalnego Personelu Nauczającego, nie oznaczają dyskryminacji w relacji nauczycieli uzupełniających oraz innych nauczycieli, którzy dysponują kwalifikacjami nauczania.

8.2. ERTF v. France sk. 119/2015 – dec. z 5 grudnia 2017 r.

87.

ERTF powołuje się na dostęp do „oferty kursów edukacyjnych” i szkolenie zawodowe dla młodzieży oraz na fakt, że szkolenie takie nie jest dostosowane do osób dotkniętych eksmisjami.

88

ERTF nie udokumentowała jednak szczególnych trudności, które stoją na przeszkodzie dostępowi młodzieży do szkolenia zawodowego, z racji braku właściwych i łatwo dostępnych środków.

89.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 10 ust. 3 Karty.

90.

Na podstawie art. 10 ust. 5b państwa-strony Karty zobowiązują się (w związku z prawem do szkolenia zawodowego) do troszczenia się o pełne wykorzystanie udogodnień zapewnianych przez właściwe środki, takie jak udzielanie w stosownych przypadkach pomocy finansowej. Dostęp do szkolenia zawodowego obejmuje udzielanie pomocy finansowej, której znaczenie jest tak wielkie, że samo istnienie prawa do szkolenia zawodowego może od niej zależeć (*Conclusions VIII, 1984, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 10 ust. 5*).

91.

Rząd wskazywał, że jest to środek uzupełniający, który ma zasadnicze znaczenie dla nadania właściwego skutku dostępowi do szkolenia zawodowego w praktyce. Powtarzające się w krótkim czasie eksmisje tych samych grup ludności, brak informacji o pomocy finansowej w związku z tym zapewnianej oraz potencjalna dyskryminacja administracyjna stąd wynikająca oczywiście nie pomagają w znalezieniu dostępnej pomocy

finansowej bądź dostępu do udogodnień szkolenia zawodowego, bo wszystko to wymaga przestrzegania procedur i terminów.

92.

ERTF nie udokumentowała jednak szczególnych trudności stojących na przeszkodzie prawu do szkolenia zawodowego, rzekomo wynikających z braku przyznania pomocy finansowej bądź jej cofnięcia, ani nie ustosunkowała się do środków dostępnych w niniejszej sprawie w kontekście eksmisji.

93.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 10 ust. 5 Karty.

9.

Art. 11 EKS

**Prawo
do ochrony
zdrowia**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony zdrowia umawiające się strony zobowiązują się podjąć bądź bezpośrednio, bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi stosowne środki zmierzające zwłaszcza do:

- 1/ wyeliminowania, tak dalece, jak to możliwe, przyczyn chorób;
- 2/ zapewnienia ułatwień w zakresie poradnictwa oraz oświaty, dla poprawy stanu zdrowia i rozwijania indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia;
- 3/ zapobiegania, tak dalece, jak to możliwe, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym (ZEKS: a także wypadkom).

9.1. MFHR v. Grecje sk. nr 30/2005 – dec. z 6 grudnia 2006 r.

11.

MFHR twierdzi, że Grecja nie przestrzegła swojego obowiązku ochrony zdrowia publicznego przed zanieczyszczeniem powietrza, zgodnie z art. 11 ust. 1 Karty, upoważniając DEH do otwarcia kopalni węgla brunatnego i elektrowni zasilanych węglem brunatnym, nie uwzględniając wystarczająco oddziaływania środowiskowego i nie podejmując koniecznych kroków dla zredukowania takiego oddziaływania (...).

191.

W czasie badania dopuszczalności skargi rząd twierdził, że zarzucane sprawy nie mogą być przypisywane państwu oraz że Komitet nie ma jurysdykcji *ratione temporis*. Komitet stwierdził, że zarzuty te zostaną rozważone – w razie konieczności – przy ocenie meritum skargi (dec. z 10 października 2005, pkt 14-15).

192.

Co do pierwszego punktu – czy sprawy zarzucane mogą być przypisane państwu – Komitet zauważa, że DEH, która do czasu jej częściowej prywatyzacji w 2001 r. ponosiła wyłączną odpowiedzialność przed państwem greckim, ma status prywatno-prawny. Od Grecji jednak jako syndykariusza Karty wymaga się zapewnienia zgodności z jej zobowiązaniami, bez względu na status agentów gospodarczych, których postępowanie wchodzi w grę. Co więcej, działania DEH podlegają w sposób oczywisty ustawodawstwu powszechnemu o środowisku i na podstawie Ustawy 2773/1999 o liberalizacji greckiego rynku elektrycznego wymaga się od rządu greckiego nadzoru na tymi działaniami. Państwo dzierży wreszcie większość akcji DEH (51,12% w 2005 r.).

193.

Co do drugiego punktu – jurysdykcji Komitetu *ratione temporis* – zauważa on, że źródłem kilku skarg jest długoterminowe narażenie na zanieczyszczenie powietrza, częściowo poprzedzające rok 1998, którego skutki albo stale były odczuwane od czasu otwarcia kopalń w odnośnych regionach, albo też zaczynają być odczuwane w kilka lat po narażeniu. Komitet uważa, że w tych okolicznościach główną kwestią podnoszoną przez skarżącego jest to, jak dokonać rozróżnienia między dokonanymi a kontynuowanymi aktami niedozwolonymi, mając na względzie szczególnie obowiązek państwa co do podejmowania wszelkich rozsądnych środków dla zapewnienia, by dane zdarzenie nie wystąpiło. W związku z tym zauważa on, że art. 14 projektu artykułów KPM ONZ o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo niedozwolone zajmuje się rozciągłością w czasie naruszenia zobowiązania międzynarodowego, i stwierdza, że „naruszenie zobowiązania międzynarodowego wymagającego od państwa zapobiegania danemu zdarzeniu, jeśli zdarzenie to następuje i trwa przez cały okres, podczas którego zdarzenie to trwa i pozostaje niezgodne z tym, czego wymaga zobowiązanie” (par. 3). Czyniąc tak, potwierdza się jedynie ustaloną interpretację prawną sądów krajowych i międzynarodowych. W niniejszej sprawie Komitet zauważa, że może chodzić o naruszenie zobowiązania do zapobiegania szkodzie wynikającej z zanieczyszczenia powie-

trza tak długo, jak zanieczyszczenie się utrzymuje, zaś naruszenie może nawet progresywnie narastać, jeśli nie są podejmowane wystarczające środki dla położenia mu kresu. W konsekwencji Komitet uważa, że jest kompetentny *ratione temporis* do badania wszystkich faktów podniesionych w niniejszej skardze.

194.

Komitet wyjaśnia, że Karta jest instrumentem żyjącym, którego celem jest ochrona praw nie tylko teoretycznie, ale także faktycznie (ICJ v. Portugal, sk. 1/1998, pkt 32). Zatem interpretuje on prawa i wolności ustalone w Karcie w świetle aktualnych warunków.

195.

Komitet brał zatem pod uwagę wzrastający związek, jaki państwa-strony Karty i inne organy międzynarodowe widzą obecnie między ochroną zdrowia a zdrowym środowiskiem, i interpretował art. 11 Karty (prawo do ochrony zdrowia) jako obejmujący prawo do zdrowego środowiska.

196.

Komitet pragnie skorzystać ze sposobności przedstawionej w niniejszej skardze dla wyjaśnienia swojej interpretacji prawa do zdrowego środowiska. Czyniąc tak, bierze on pod uwagę zasady ustalone w orzecznictwie innych organów kontrolnych praw człowieka, a mianowicie: Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów na szczeblu regionalnym, zaś Komitetu ONZ ds. Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych na szczeblu globalnym. Z uwagi na skalę i poziom szczegółowości zbioru prawnego Unii Europejskiej co do spraw objętych skargą bierze też pod uwagę kilka wyroków Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

197.

Komitet zauważa, że Grecja wykorzystywała swoje zasoby węgla brunatnego przez 40 lat jako główną formę paliwa do produkcji energii (...).

Niemal całość wydobywanego węgla brunatnego jest używana do produkcji elektryczności w elektrowniach. Grecja jest drugim największym producentem węgla brunatnego w Unii Europejskiej, a piątym w świecie. Mimo postępu w kierunku dywersyfikacji dostaw energii w najbliższej przyszłości węgiel brunatny pozostanie głównym źródłem energii w Grecji.

198.

Rząd twierdzi, że użycie węgla brunatnego i dalsze wydobycie tego paliwa jest usprawiedliwione interesem powszechnym, w sensie niezależności energetycznej, dostępu całej ludności do elektryczności za rozsądnym kosztem i wzrostu gospodarczego Grecji oraz przemysłowego rozwoju na poziomie porównywalnym z innymi krajami Unii Europejskiej. Komitet uważa, że są to niewątpliwie cele prawowite w znaczeniu Karty.

199.

Jednak dominująca rola węgla brunatnego w produkcji energii jest szkodliwa dla środowiska, czemu rząd nie zaprzecza. W szczególności uznaje on, że emisje cząsteczek dwutlenku siarki i tlenku azotu bezpośrednio pochodzą ze spalania węgla brunatnego, a jest on również znaczącym źródłem emisji dwutlenku węgla. Nawet biorąc pod uwagę inne czynniki, jak warunki meteorologiczne i topograficzne w Grecji i innych krajach śródziemnomorskich, spalarnie, takie jak prowadzone przez DEH, wnoszą znaczny wkład do emisji polutantów.

200.

Komitet odnotowuje też z nowej publikacji WHO, że istnieje jasny i szeroko naukowo podzielany dowód, że cząsteczki i gazy dwutlenku siarki i tlenku azotu wywierają szkodliwe skutki na zdrowie i życie ludzkie. Uważa on, że wnioski ze studiów nad skutkami zanieczyszczenia wynikającego z wydobycia węgla brunatnego i jego wykorzystywania w elektrowniach dla zdrowia osób w pobliżu żyjących są oczywiste i niewątpliwie, zwłaszcza jeśli chodzi o choroby oddechowe, takie jak choroby nosa i chroniczny bronchit, a nawet choroby naczyniowe i rak (...).

202.

Na podstawie art. 11 Karty każdy ma prawo do korzystania z wszelkich środków umożliwiających mu cieszenie się najwyższym możliwym do osiągnięcia stanem zdrowia. Komitet dostrzega oczywistą komplementarność między art. 11 Karty a art. 2 (prawo do życia) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak interpretuje go Europejski Trybunał Praw Człowieka (*General Introduction to Conclusions XVII-2 and 2005, Statement of Interpretation of Article 11, pkt 5*). Środki wymagane na podstawie art. 11 winny mieć na celu – w świetle aktualnej wiedzy – usunięcie przyczyn zachorowań wynikających z zagrożeń środowiskowych, takich jak zanieczyszczenie (związek ten został ustalony w *Conclusions XV-2, Polska, art. 11 ust. 1, s. 446–449*).

203.

Dla wypełnienia swoich zobowiązań władze krajowe muszą więc:

- rozwijać i regularnie uaktualniać wystarczająco wyczerpujące ustawodawstwo i regulacje środowiskowe (*Conclusions XV-2, Addendum, Słowacja, s. 201-205*);
- podejmować specyficzne kroki, takie jak modyfikacja wyposażenia, wprowadzanie wartości granicznych emisji i pomiar jakości powietrza, dla zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza na szczeblu lokalnym oraz rozwijać jego redukcję w skali globalnej (*Conclusions 2005, Mołdawia, art. 11 ust. 3, s. 452-457*);
- zapewniać właściwe mechanizmy nadzoru (por. *mutatis mutandis, ICJ v. Portugal, pkt 33*);
- informować i edukować społeczeństwo, w tym uczniów i studentów w szkołach, tak o generalnych, jak i lokalnych problemach środowiskowych (*Conclusions 2005, Mołdawia, art. 11 ust. 2, s. 450-452*);
- oceniać ryzyko dla zdrowia poprzez monitoring epidemiologiczny zainteresowanych grup.

204.

Przewyciężenie zanieczyszczenia jest przypuszczalnie celem, który może zostać osiągnięty jedynie stopniowo. Państwa-strony muszą jednak dążyć do osiągnięcia tego celu w rozsądnym czasie, wykazując mierzalny

postęp i zapewniając najlepsze wykorzystanie stojących do ich dyspozycji zasobów (por. *mutatis mutandis*, *Autism-Europe v. France*, sk. 13/2002, pkt 53). Komitet ocenia czynione przez państwa wysiłki odwołując się do ich ustawodawstwa i rozporządzeń krajowych oraz zobowiązań zaciągniętych wobec Unii Europejskiej i Narodów Zjednoczonych (*Conclusions XV-2, Włochy*, art. 11 ust. 3, s. 307-312), bacząc też, jak odnośne prawo jest w praktyce stosowane.

Roszczeń o systematyczny monitoring epidemiologiczny, jak dotąd zrobiono bardzo niewiele dla zorganizowania takiego monitoringu (...).

221.

W konkluzji, nawet uwzględniając margines oceny przyznawany w takich sprawach władzom krajowym, Komitet uważa, że Grecja nie zapewniła dążenia do rozsądnej równowagi między interesami osób żyjących w obszarach kopalń węgla brunatnego a interesem powszechnym i stwierdza, że doszło do naruszenia art. 11 ust. 1, 2 i 3 Karty (...).

Konkluzja

240.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

– głosami 9:1, że doszło do naruszenia art. 11 ust. 1-3 Karty (...).

9.2. INTERIGHTS v. Croatia **sk. nr 45/2007 – dec. z 30 marca** **2009 r.**

13.

INTERIGHTS prosi Komitet o stwierdzenie, że sytuacja w Chorwacji nie jest zgodna z art. 11 ust. 2 (...), wziętym oddzielnie i w świetle klauzuli niedyskryminacji w Preambule (...), ponieważ szkoły chorwackie nie przewidują dla dzieci i młodzieży wszechstronnej lub adekwatnej edukacji seksualnej i w zakresie zdrowia reprodukcyjnego (...).

43.

Komitet przypomina, że na podstawie art. 11 ust. 2 państwa muszą zapewnić edukację i starać się o podniesienie świadomości społeczeństwa w sprawach związanych ze zdrowiem. Państwa muszą przyjąć konkretne środki mające na względzie urzeczywistnienie polityki edukacji publicznej, która jest ukierunkowana na społeczeństwo jako całość, jak również na szczególne grupy ludności, które są dotknięte specyficznymi problemami zdrowotnymi. Podejmowane środki powinny zapobiegać działalności, która jest szkodliwa dla zdrowia, takiej jak palenie, nadmierne spożycie alkoholu i używanie narkotyków, oraz troszczyć się o rozwój poczucia indywidualnej odpowiedzialności w sprawach takich jak dieta zdrowotna, zdrowie seksualne i reprodukcyjne oraz środowisko.

44.

Komitet uważa, że – poza ramami rodziny – najbardziej właściwą strukturą dla zapewniania edukacji zdrowotnej jest szkoła, jako że generalnym celem edukacji jest przekazywanie wiedzy, która umożliwia uczniom mierzyć się z życiem w jego wielowymiarowej totalności. Pod tym względem Komitet odwołuje się w szczególności do Rekomendacji nr R(88)7 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie szkolnej edukacji zdrowotnej oraz roli i szkolenia nauczycieli.

45.

Komitet wcześniej stwierdził, że art. 11 ust. 2 wymaga, by edukacja zdrowotna w szkole była zapewniana przez cały okres chodzenia do szkoły oraz by obejmowała następujące przedmioty: zapobieganie paleniu i nadużywaniu alkoholu, seksualna i reprodukcyjna edukacja zdrowotna, w szczególności jeśli chodzi o zapobieganie chorobom zakaźnym i AIDS, bezpieczeństwo drogowe oraz promocja zdrowych obyczajów żywnościowych (*Conclusions XV-2, Belgia; Conclusions 2003, Słowenia*).

46.

Bardziej konkretnie, w kontekście art. 11 ust. 2 w niniejszej sprawie Komitet rozumie edukację seksualną i w sferze zdrowia reprodukcyjnego jako proces służący rozwojowi zdolności dzieci i młodzieży do rozumienia

ich seksualności w wymiarze biologicznym, psychologicznym, społeczno-kulturowym i reprodukcyjnym, która umożliwi im podejmowanie odpowiedzialnych decyzji w dziedzinie postępowania seksualnego i w sferze zdrowia reprodukcyjnego.

47.

Komitet uznaje, że normy kulturowe i religia, struktury społeczne, środowiska szkolne i czynniki ekonomiczne w Europie się różnią oraz że dotyczą treści i przekazu edukacji w sferze seksualności i zdrowia reprodukcyjnego. Opierając się jednak na podstawowym i szeroko rozpowszechnionym założeniu, że oparta na szkole edukacja może być skuteczna w redukowaniu zachowań seksualnie ryzykownych, Komitet uważa, że państwa muszą zapewnić:

- że edukacja w sferze seksualności i zdrowia reprodukcyjnego stanowi składnik zwykłego programu szkolnego;
- że przewidziana edukacja jest adekwatna ilościowo, tj. co do czasu i innych zasobów poświęconych na nią (nauczyciele, szkolenie nauczycieli, materiały szkoleniowe itd.);
- że forma i treść edukacji, w tym programy i metody nauczania, są relewantne, kulturowo właściwe i wystarczającej jakości, w szczególności że są obiektywne, oparte na współczesnych dowodach naukowych i niezawierające cenzurowania, wycofywania czy umyślnego fałszywego przedstawiania informacji, np. jeśli chodzi o antykoncepcję i różne formy utrzymywania zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego;
- że wprowadzona jest procedura monitoringu i oceny edukacji, mająca na względzie efektywne sprostanie powyższym wymogom.

48.

Zważywszy na klauzulę niedyskryminacji w Preambule Karty, edukacja do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego musi być zapewniona dzieciom szkolnym bez dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie, bezpośredniej czy pośredniej, rozumiejąc, że zakaz dyskryminacji obejmuje cały szereg procesów edukacyjnych, w tym sposób, w jaki edukacja jest przekazywana oraz treść materiału nauczania, na którym jest ona oparta. Wymóg, by jakakolwiek edukacja zdrowotna była przekazywana bez jakiegokolwiek dyskryminacji, ma dwie granice: dzieci nie można podda-

wać dyskryminacji w dostępie do takiej edukacji, która nie powinna być wykorzystywana jako narzędzie wzmacniania zachowań stereotypowych i utrwalających formy przesądów, które przyczyniają się do wykluczenia społecznego historycznie marginalizowanych grup oraz innych, które osądziły dyskryminację i inne formy pokrzywdzenia społecznego, które mają za skutek zanegowanie godności ludzkiej.

49.

Państwa mogą też się troszczyć o wprowadzenie kursów, odnoszących się do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, kursów do wyboru i poza-programowych, w szkole bądź poza szkołą, a także w programach pozaszkolnych, dla dzieci szkolnych. Kursy takie mogą stanowić składnik wszechstronnej polityki edukacji w sferze zdrowia publicznego. Gdy takie kursy są opcyjne, a uczestnictwo w nich zależy od swobodnego wyboru dzieci i ich rodziców, Komitet nie sądzi, by musiały one podlegać tym samym wymogom co do treści, formy i substancji, jakie istnieją w stosunku do zwyczajnej działalności programowej. Tam jednak, gdzie kursy takie są aprobowane i/lub w całości lub w części finansowane przez rząd, a także powoływane przez stronę jako element wypełnienia jej zobowiązań na podstawie Karty, edukacja do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego musi pozostać obiektywna i musi odpowiadać zasadzie niedyskryminacji.

50.

Komitet chce podkreślić, że zobowiązanie na podstawie art. 11 ust. 2, jak zostało ono wyżej określone, nie godzi – jego zdaniem – w prawa rodziców do wyjaśniania i doradzania swoim dzieciom, do wykonywania wobec swoich dzieci naturalnych funkcji rodzicielskich w charakterze edukatorów, bądź ukierunkowywania ich dzieci stosownie do własnych rodzicielskich przekonań religijnych lub filozoficznych (ETPC, Case of Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, 7.12.1976).

51.

Komitet zauważa, że w Chorwacji edukacja zdrowotna, w tym edukacja do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, jest prowadzona w ramach zwykłego programu nauczania przez cały okres uczestnictwa w szkole (podstawowej i średniej) jako zintegrowany składnik różnych przedmiotów

szkolnych. Bazując na swym rozumieniu sytuacji ogólnej w państwach-stronach Karty w tej dziedzinie, Komitet zauważa, że – chociaż rzadko edukacja do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego przebiega przez wszystkie przedmioty szkolne – jest czymś dość powszechnym, że edukacja taka jest w placówce zapewniana w ramach kilku różnych przedmiotów. Tak np. lekcje biologii często są wykorzystywane dla objęcia biologicznych aspektów zdrowia reprodukcyjnego, podczas gdy lekcje religii i/lub filozofii moralnej często zajmują się aspektami moralnymi i etycznymi.

52.

Komitet odnotowuje argument organizacji skarżącej, że takie zintegrowane podejście prowadzi do niespójności i fragmentaryzacji, podobnie jak odnotowuje preferencję organizacji skarżącej dla „kursu nauczania poświęconego” edukacji do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego. Generalnie jednak Komitet uważa, że państwa-strony dysponują marginesem oceny, jeśli chodzi o wybór struktury organizacyjnej przekazywania tego typu edukacji i nie stwierdza, by organizacja skarżąca przekonująco wykazała istnienie wystarczająco jasnego związku przyczynowego między „zintegrowanym” podejściem a rzekomymi konsekwencjami w postaci nieadekwatności takiej edukacji.

53.

Komitet odnotowuje akcent organizacji skarżącej, że cały szereg godzin przeznaczonych na potencjalnie relewantne zagadnienia zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego w całym okresie nauczania (podstawowego i średniego) sprowadza się do ok. 42 godzin. Tego nie kwestionuje rząd, który wskazuje jednak, że może to się różnić zależnie od szkoły. Według rządu program narodowy dopuszcza wzrost liczby kursów celem przystosowania wertykalnej i horyzontalnej integracji treści programowych oraz brania pod uwagę nawału lekcji w danej szkole. Rząd wskazuje również, że ostatnio przyjęty Program dla Szkół Podstawowych faktycznie prowadzi do wzrostu liczby godzin dla edukacji zdrowotnej.

54.

Oceniając adekwatność przewidzianej edukacji pod względem ilościowym, Komitet nie określa abstrakcyjnie, jaka jest minimalna liczba godzin

na rok szkolny, które powinny być poświęcone edukacji do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, ale rozważa sytuację na zasadzie od przypadku do przypadku, biorąc pod uwagę wskaźniki kontekstowe i realizacyjne odnoszące się do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego młodzieży, takie jak rozpowszechnienie chorób przekazywanych seksualnie, ciąża nastolatek, korzystanie z antykoncepcji, skala HIV/AIDS i inne. W niniejszej sprawie Komitet odnotowuje, że ograniczona liczba godzin wydaje się poświęcona zagadnieniom zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego. Nie uważa jednak, by organizacja skarżąca adekwatnie wykazała, że zapewniana edukacja nie zapewnia rozsądnego spełnienia celu podnoszenia świadomości o zdrowiu seksualnym i reprodukcyjnym w zakresie wymaganym przez art. 11 ust. 2 Karty.

55-56.

Wskaźniki zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego.

58-66.

Treść materiału edukacyjnego.

64.

Roszczenie organizacji skarżącej, że podręczniki szkół chorwackich generalnie utrwalają pewne stereotypy płci, w odczuciu Komitetu jest nieprecyzyjne i nierozwinięte. Aczkolwiek niektóre przykłady powoływane przez organizację skarżącą mogą budzić wątpliwości co do uczulenia na płciowość oraz właściwość wykorzystywanego materiału edukacyjnego, nie oznaczają one same w sobie naruszenia art. 11 ust. 2 Karty. Komitet ponownie zwraca uwagę władz na ich pozytywne zobowiązania co do zapewnienia, by aprobowana przez państwo edukacja do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego była obiektywna i niedyskryminacyjna.

65.

Wreszcie co do twierdzenia INTERIGHTS, że ilościowa i jakościowa nieadekwatność edukacji do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, zapewnianej w charakterze składnika zwykłego programu szkolnego,

naraża dziewczynki na pewne ryzyka dla zdrowia, oznaczające dyskryminację ze względu na płeć, z powyższych wniosków wynika, że Komitet poprzeć tego nie może. Dowody w dyspozycji Komitetu są niewystarczające dla usprawiedliwienia wniosku, jakoby w ogóle edukacja do zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego była nieadekwatna z punktu widzenia art. 11 ust. 2, a w każdym razie nie ustalono dowodami statystycznymi lub w inny sposób, że dziewczynki chorwackie są nadmiernie narażone na jakieś zagrożenia dla ich zdrowia.

66.

Komitet stwierdza zatem, że dyskryminacyjne stwierdzenia zawarte w materiale edukacyjnym używanym w zwykłym programie szkolnym – w świetle klauzuli niedyskryminacji – stanowią naruszenie art. 11 ust. 2 (...).

Konkluzja

79

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- jednomyślnie, że w świetle klauzuli niedyskryminacji doszło do naruszenia art. 11 ust. 2 (...).

9.3. ERRC v. Bułgaria sk. nr 46/2007 – dec. z 3 grudnia 2008 r.

5.

ERRC twierdzi, że ubezpieczenie na zdrowie w ustawodawstwie bułgarskim dyskryminuje niektóre grupy w społeczeństwie, takie jak wspólnota Romów. Utrzymuje też, że polityka rządu nie zajmuje się adekwatnie specyficznymi zagrożeniami zdrowotnymi wspólnot romskich, oraz że rząd nie podejmował żadnych środków dla połozenia kresu praktykom dyskryminacyjnym wobec Romów ze strony praktyków służby zdrowia. ERRC uważa, że sytuacja ta stanowi naruszenie art. 11 i 13 Zrewidowanej Karty, wziętych oddzielnie bądź w związku z art. E (...).

38.

ERRC twierdzi, że Bułgaria nie wypełnia swoich zobowiązań na podstawie art. 11 i 13, w związku z art. E Zrewidowanej Karty, ponieważ ustawodawstwo nie gwarantuje ubezpieczenia zdrowotnego większości upośledzonych jednostek, ponieważ toleruje praktyki, które podkopują ochronę zdrowia wspólnot romskich. ERRC nie podnosi odrębnych zarzutów na podstawie każdego z tych postanowień, oświadcza po prostu, że sytuacja w Bułgarii stanowi naruszenie obydwu tych artykułów.

39.

Prawa chronione na podstawie art. 11 (prawo do ochrony zdrowia) i art. 13 (prawo do pomocy socjalnej i medycznej) są ściśle związane. Komitet uważa, że bardziej relewantnymi postanowieniami z punktu widzenia niniejszej skargi są postanowienia art. 11, w jego całości, jak też art. 13 ust. 1. Główne kwestie, które skarga podnosi, dotyczą działania systemów ubezpieczenia zdrowotnego i pomocy medycznej oraz tego, kto z tej ostatniej korzysta, a także jak dostęp wspólnoty Romów do opieki zdrowotnej funkcjonuje w praktyce.

40.

Jeśli chodzi o zarzut ERRC, że ustawodawstwo o opiece zdrowotnej wyklucza Romów z dostępu do opieki zdrowotnej, Komitet uważa, że żaden z badanych relewantnych przepisów ustawowych nie może być postrzegany jako dyskryminacyjny ze względu na etniczność. Główne ustawodawstwo w tej dziedzinie, Ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym z 1998 r., nie czyni żadnej różnicy między obywatelami bułgarskimi z punktu widzenia ich praw czy obowiązków związanych z opieką zdrowotną. Warunki, jakie ona ustala dla korzystania z leczenia, jak też warunki zwolnienia z opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne, są neutralne i nie mogą być potrępane na podstawie ich dyskryminacyjności wobec Romów.

41.

Komitet uważa, że system ubezpieczeń zdrowotnych oparty na pobieraniu składek na opiekę zdrowotną, jak to jest w przypadku Bułgarii, odpowiada wymaganiam Zrewidowanej Karty, zważywszy, że istnieje także

pomocniczy „bezskładkowy” system, otwarty dla osób, które nie korzystają z systemu składkowego, a który zapewnia im wystarczające pokrycie, nie tylko w sytuacjach nadzwyczajnych czy na wypadek zagrożenia życia.

42.

Komitet zauważa, że opłata składek na opiekę zdrowotną osób korzystających z pomocy społecznej, skupionej pomocy po pożarze czy zasiłków dla bezrobotnych – które mają tytuł do subsydiowanego przez państwo ubezpieczenia zdrowotnego – zapewnia, że niektóre spośród najbardziej upośledzonych części wspólnoty mają dostęp do opieki zdrowotnej.

43.

Jeśli chodzi jednak o sytuację osób, które nie kwalifikują się do pomocy społecznej albo które utraciły prawo do pomocy społecznej, Komitet zauważa, że osoby takie pozostawione bez pokrycia zdrowotnego w okresie, gdy pomoc społeczna jest przerwana, jako że Ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym łączy tytuł do „nieskładkowego” państwowego pokrycia zdrowotnego z otrzymywaniem zasiłków pomocy społecznej. Główną kwestią jest ocena, jakie usługi medyczne są dostępne dla osób, które utraciły ubezpieczenie społeczne, a które wymagają opieki medycznej. Komitet zauważa, że Ustawa o zdrowiu zapewnia, iż niektóre świadczenia medyczne są dostępne dla wszystkich obywateli spoza zakresu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, ale sprowadzają się one głównie do nadzwyczajnej opieki zdrowotnej oraz opieki położniczej dla kobiet. Zatem osoba bez zasobów wymagająca leczenia choroby – niekoniecznie pieczy nadzwyczajnej – mogłaby nie być zdolna do skorzystania z tej części ustawodawstwa w celu uzyskania niezbędnej pieczy.

44.

Komitet przyjmuje także do wiadomości Dekret nr 17 z 31 stycznia 2007 r., który ustanawia mechanizm opłacania kosztów leczenia szpitalnego dla osób bez zasobów. Stwierdza on, że taki dekret jest krokiem w kierunku poprawy zdrowia biednych bądź społecznie upośledzonych osób, ale ma on też szereg niedostatków: po pierwsze, ponieważ dekret obejmuje dopiero okres jednoroczny, nie daje on rozwiązań długotermini-

nowych problemu. Co więcej, zakres dekretu ograniczony jest do pokrywania wydatków leczenia szpitalnego, ale nie obejmuje ani pierwszej pomocy, ani wyspecjalizowanej pomocy medycznej poza szpitalem, jakiej osoba bez zasobów może wymagać. Zatem, mając na względzie, że art. 13 ust. 1 Zrewidowanej Karty przewiduje, że osobom bez adekwatnych zasobów, na wypadek choroby, należy przyznać pomoc finansową celem uzyskania opieki medycznej bądź zapewnić taką opiekę bezpłatnie, Komitet uważa, że przyjęte przez rząd środki wystarczająco nie zapewniają opieki zdrowotnej dla osób biednych lub społecznie upośledzonych, które stają się chore, oznaczając zatem naruszenie tego postanowienia.

45.

Komitet przypomina, że art. 11 Karty nakłada szereg zobowiązań pozytywnych dla zapewnienia skutecznego korzystania z prawa do zdrowia, a Komitet ocenia zgodność z tym postanowieniem, zwracając szczególną uwagę na sytuację upośledzonych i pokrzywdzonych grup (*Conclusions XVII-2. General Introduction*) (...).

47.

Komitet uważa, że są wystarczające dowody, które wykazują, że wspólnoty Romów nie żyją w zdrowych środowiskach. Sytuacja ta może być przypisana brakom prewencyjnej polityki państwa, np. brakowi środków ochronnych dla zagwarantowania czystej wody w sąsiedztwie Romów, jak też nieadekwatności środków zapewnienia standardów zdrowia publicznego w związku z zamieszkiwaniem w takim sąsiedztwie (por. *ERRC v. Bulgaria*, sk. 31/2005, decyzja merytoryczna z 18 października 2006 r.).

48.

W związku z podejmowanymi przez władze środkami edukacji zdrowotnej, poradnictwa zdrowotnego i badań przesiewowych ludności romskiej, Komitet odnotowuje, że niektóre programy ostatnio uruchomione – takie jak ustanowienie mediatorów zdrowotnych – mogą mieć pozytywne oddziaływanie na poprawę dostępu Romów do opieki zdrowotnej. Uważa on jednak, że zaistniał brak systematycznych, długoterminowych środków rządowych dla promocji świadomości zdrowotnej.

49.

Komitet odnotowuje również z różnych studiów powoływanych przez ERRC w skardze, że status zdrowotny Romów jest niższy niż powszechnej ludności. Rząd w swych spostrzeżeniach uznaje, że stan zdrowia Romów jest zły, i powołuje się na przyjęcie Strategii zdrowotnej dotyczącej ludzi w położeniu upośledzonym należących do mniejszości etnicznych celem poprawy ich stanu zdrowia. Komitet uważa jednak, że państwo nie wypełniło swoich zobowiązań pozytywnych dla zapewnienia, by Romowie korzystali z adekwatnego dostępu do opieki zdrowotnej, w szczególności nie podejmując rozsądnych kroków dla zajęcia się specyficznymi problemami doświadczanymi przez wspólnoty romskie, a wynikającymi z ich niezdrowych warunków życia i trudnego dostępu do usług medycznych.

51.

Komitet stwierdza zatem, że brak podjęcia przez władze właściwych środków dla zajęcia się wykluczeniem, marginalizacją i zagrożeniami środowiskowymi, na jakie wspólnoty romskie są narażone w Bułgarii, stanowi naruszenie art. 11 ust. 1, 2 i 3 Zrewidowanej Karty, w związku z art. E.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku głosami 13:1, że sytuacja w Bułgarii stanowi naruszenie art. 11 ust. 1, 2 i 3, w związku z art. E oraz art. 13 ust. 1 Zrewidowanej Karty (...).

9.4. MMI v. France sk. nr 67/2011 – dec. z 11 września 2012 r.

7.

MMI domaga się od Komitetu stwierdzenia, że doszło do naruszenia kilku postanowień Karty (wziętych oddzielnie bądź w związku z art. E) w stosunku do następujących praw: (...) prawa do pomocy socjalnej i zdrowia (art. 11 i 13) (...).

139.

Komitet przypomina, że system opieki zdrowotnej musi być dostępny dla każdego (*Conclusions 2007, Albania*), w szczególności dla grup upośledzonych, które nie powinny być ofiarami dyskryminacji (*Conclusions XVII-2, oraz 2005, Statement of interpretation on art. 11 ust. 5*).

140.

Komitet przypomina również, że prawo dostępu do opieki zdrowotnej wymaga, by koszty opieki zdrowotnej ponoszone były, przynajmniej częściowo, przez wspólnotę jako całość (*Conclusions I, Statement of interpretation on art. 11; Conclusions XV-2, Cypr*). Wymaga to również, by koszty opieki zdrowotnej nie stanowiły nadmiernego obciążenia dla jednostki. Trzeba zatem podejmować kroki dla zredukowania finansowego obciążenia pacjentów, zwłaszcza tych, którzy pochodzą z najbardziej upośledzonych sekcji społeczeństwa (*Conclusions XVII-2, Portugalia*).

141.

Komitet dodaje, że – orzekając o sytuacjach, gdzie interpretacja Karty dotyczy praw dziecka – czuje się on związany międzynarodowo uznaną zasadą najlepszych interesów dziecka (*DCI v. the Netherlands, sk. 47/2008, pkt 29*). Odwołuje się on w tym względzie do Konwencji o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r., zwłaszcza do art. 24 (...).

142.

Komitet odnotowuje, że zarzut MMI dotyczący zapaści w opiece medycznej oraz traktowania związanego z eksmisjami nie jest przez rząd negowany. Komitet podkreśla ponadto, że sytuacja ta jest uwydatniona przez HLADE w jego decyzji nr 2009-372 z 26 października 2009 r., odnotowującej, że władze państwowe potwierdzają, iż podczas operacji eksmisji sytuacja osobista jednostki – z punktu widzenia kontynuacji jej leczenia – nie jest uwzględniana ani monitorowana.

143.

W ww. decyzji HLADE podkreśla, że Romowie migranci pochodzenia rumuńskiego i bułgarskiego przebywający we Francji poniżej 3 miesięcy

nie korzystają z żadnej ochrony socjalnej oraz że – mimo faktu, iż małoletnie dzieci mają bez ograniczeń korzystać z AME – w praktyce ich wnioski są zazwyczaj odrzucane. Co więcej, komisarz praw człowieka Rady Europy, po swojej wizycie we Francji od 21 do 23 maja 2008 r., stwierdził, że Romowie we Francji mają słaby dostęp do opieki medycznej w praktyce (por. Memorandum by Thomas Hammarberg, commDH(2008)34, 20 listopada 2008 r. pkt 151).

144.

Komitet uważa, że państwo nie wypełniło swego pozytywnego zobowiązania co do zapewnienia, by Romowie migranci, bez względu na ich status pobytu, w tym dzieci, korzystali z adekwatnego dostępu do opieki zdrowotnej, zwłaszcza przez brak podjęcia rozsądnych kroków dla zajęcia się specyficznymi problemami doświadczanymi przez wspólnoty romskie, a wynikającymi z ich często niezdrowych warunków życia i trudnego dostępu do świadczeń zdrowotnych.

145.

Komitet stwierdza zatem, że doszło do naruszenia art. E, w związku z art. 11 ust. 1 (...).

149.

Komitet przypomina, że bezpłatne konsultacje i przeglądy powinny być zapewnione kobietom ciężarnym i dzieciom w całym kraju (*Conclusions 2005*, Mołdawia, art. 11 ust. 2).

150.

Komitet przypomina również, że normy krajowe muszą przewidywać zapewnienie społeczeństwu informacji, jak też edukacji i partycypacji, mając na względzie rozwój poczucia odpowiedzialności indywidualnej w sprawach zdrowia. Innymi słowy, państwa muszą wykazać konkretnymi środkami, że urzeczywistniają politykę edukacji w sferze zdrowia publicznego na rzecz społeczeństwa jako całości oraz grup ludności dotkniętych problemami specyficznymi (MFHR v. Greece sk. 30/2005, pkt 216 i 219).

151.

Komitet podkreśla ponadto, że uznał sytuację za zgodną z Kartą w dziedzinie budzenia świadomości społeczeństwa w ogóle (por. *Conclusions 2009*, Francja, art. 11 ust. 2).

152.

Komitet uważa jednak, że specjalną uwagę należy zwracać na migrującą ludność romską z uwagi na jej szczególne upośledzenie w zakresie zagadnień zdrowotnych wynikających z jej nędznych warunków życia. Zauważa on, że bezpłatne i regularne konsultacje oraz przeglądy na rzecz ciężarnych kobiet romskich i dzieci mogą być przewidywane na bazie okólnika DHOS/DSS/DGAS nr 2005-141 z 16 marca 2005 r. Ministra Pracy, Zatrudnienia i Zdrowia. Wynika jednak z informacji przekazanej przez MMI i niezakwestionowanej przez rząd, że możliwość korzystania z takich konsultacji i przeglądów nie jest wystarczająca. Władze publiczne winny podejmować środki dla informowania osób zainteresowanych i zachęcać je do korzystania z takich możliwości. Komitet odnotowuje, że rząd nie wymienił żadnego konkretnego działania skierowanego do migrującej ludności romskiej celem informowania ich i podnoszenia ich świadomości o zagadnieniach zdrowia, co oznacza naruszenie art. E w związku z art. 11 ust. 2 (...).

158.

Komitet odwołuje się do nędznych warunków życia migrujących Romów, co już wyżej podkreślał (pkt 59), wykazujących, że wspólnoty Romów nie żyją w zdrowych środowiskach.

159.

Komitet przypomina, że państwa-strony muszą podejmować właściwe środki dla zapobiegania – na ile to tylko możliwe – chorobom epidemicznym, endemicznym i innym, jak również wypadkom.

160.

Art. 11 ust. 3 wymaga od państw zapewnienia wysokich poziomów odporności, w celu nie tylko redukcji przypadków takich chorób, ale

też neutralizowania rezerw wirusów, a przez to osiągnięcia celów ustalonych przez WHO. Komitet podkreśla, że szczepienia na szeroką skalę są uznane jako najbardziej skuteczne i najbardziej ekonomiczne środki zwalczania zakaźnych i epidemicznych chorób (por. *Conclusions XV-2*, Belgia, art. 11 ust. 3). Dotyczy to ludności w ogóle, ale specjalna uwaga winna być skierowana na najbardziej upośledzone grupy.

161.

Komitet przyjmuje do wiadomości wysoką proporcję chorób zakaźnych, zwłaszcza gruźlicy, wśród migrujących Romów. W tym punkcie podkreśla on, że główne wyjaśnienie dawane przez organ obserwacji zdrowotnej regionu Ile-de-France trudności napotykanym przez pracujących w sektorze zdrowia, takich jak: brak zapewnianej Romom edukacji zdrowotnej, ich nieufność wobec instytucji, ich ograniczone używanie środków zdrowotnych oraz fakt, że powtarzane eksmisje przyczyniają się do osłabienia dostępu do opieki i wsparcia (por. *Observatoire regional de sante d'Ile-de-France, Situation sanitaire et sociale des „Roms migrants” en Ile-de-France*, styczeń 2012, zwł. s. 68–71).

162.

Komitet odwołuje się do przykładu przytoczonego przez *RomEurope* co do wydalenia obozu Romów przez siły policyjne w przededniu kampanii szczepień planowanej we współdziałaniu z departamentem administracyjnym w kontekście epidemii odry (por. *Collectif National Droits de l'Homme RomEurope, Rapport 2010-2011*, „Les Roms, boucs-emissaires d'une politique securitaire qui cible les migrants et les pauvres”, luty 2012, s. 18).

163.

Choroby zakaźne oraz ryzyko wypadków domowych wynikają w znacznej mierze z nędznych warunków życia w obozach migrujących Romów. Komitet odnotowuje bardzo niski wskaźnik szczepień wśród migrujących Romów. Rząd nie zapewnił żadnej informacji o środkach prewencyjnych podejmowanych na rzecz migrujących Romów dla zajęcia się tymi problemami, a powoływał się tylko na fundusz pomocy nadzwyczajnej. Komitet stwierdza, że to nie jest wystarczające. Szczególna sytuacja migrujących Romów wymaga od rządu podejmowania specy-

ficznych środków dla zajęcia się szczególnymi problemami. Traktowanie migrujących Romów w taki sam sposób jak reszty ludności, podczas gdy znajdują się oni w sytuacji odmiennej, stanowi dyskryminację.

164.

Komitet stwierdza zatem, że doszło do naruszenia art. E, w związku z art. 11 ust. 3 (...).

Konkluzja

183.

- Z tych powodów Komitet jednomyślnie dochodzi do wniosku, że: (...)
- doszło do naruszenia art. E w związku z art. 11 ust. 1 z powodu trudności w dostępie migrujących Romów do opieki zdrowotnej, bez względu na status pobytu;
 - doszło do naruszenia art. E, w związku z art. 11 ust. 2 z powodu braku informacji oraz podnoszenia świadomości, poradnictwa i przeglądów w dziedzinie zagadnień zdrowotnych migrujących Romów;
 - doszło do naruszenia art. E w związku z art. 11 ust. 3 z powodu braku zapobiegania chorobom i wypadkom migrujących Romów (...).

9.5. DCI v. Belgium sk. nr 69/2011 – dec. z 23 października 2012 r.

7.

DCI wzywa Komitet do oceny, że sytuacja w Belgii bezprawnie tam przebywających lub ubiegających się o azyl małoletnich cudzoziemców bez opieki oznacza naruszenie art. (...) 11 (...) Karty, wziętego oddzielnie bądź w związku z art. E (...).

99.

Jeśli chodzi o ogólne i wstępne aspekty kwestii dotyczących zastosowania postanowień Karty do osób – takich jako małoletni cudzoziemcy

(pod opieką bądź bez opieki) nielegalnie przebywający w kraju – którzy nie są wymienieni w ust. 1 Załącznika do Karty, Komitet odwołuje się do rozumowania ustalonego powyżej na podstawie art. 17 (pkt 28-37 niniejszej decyzji).

100.

Jeśli chodzi specjalnie o art. 11, Komitet wskazuje, że ust. 1 wymaga od państw-stron podjęcia właściwych środków dla eliminowania przyczyn chorób oraz że – w interpretacji Komitetu – oznacza to, że *inter alia* państwa muszą zapewnić, by wszystkie jednostki miały prawo dostępu do opieki zdrowotnej oraz by system zdrowotny był dostępny dla całej ludności.

101.

W związku z tym, Komitet już podkreślił i na nowo potwierdza, że opieka zdrowotna jest przesłanką ludzkiej godności oraz że godność ludzka jest fundamentalną wartością i właśnie rdzeniem pozytywnego prawa europejskiego praw człowieka – czy to na podstawie Europejskiej Karty Socjalnej, czy też Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (IFHRL v. France, sk. 14/2003, pkt 31). Z tego powodu Komitet już stosował swoją teleologiczną interpretację zakresu podmiotowego Karty w kontekście art. 11 ust. 1, odnotowując, że państwa-strony „zagwarantowały cudzoziemcom nieobjętym Kartą prawa identyczne z bądź nierozdzielne od tych praw z Karty poprzez ratyfikację traktatów praw człowieka – w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – bądź przez przyjęcie norm krajowych, czy to konstytucyjnych, ustawodawczych, czy też innych. bez rozróżniania między osobami, o których mówi się wyraźnie w Załączniku a innymi nieobywatelami. Tak czyniąc, państwa zaciągnęły te zobowiązania” (*Conclusions 2004, Statement of interpretation on art. 11*).

102.

W świetle powyższego Komitet stwierdza, że art. 11 jest zastosowalny do zainteresowanych niniejszą skargą osób. Uznanie, że państwa-strony nie są związane wymogiem ochrony zdrowia w przypadku małoletnich cudzoziemców nielegalnie obecnych na ich terytorium, a w szczególności wymogiem zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej, oznaczałoby brak zapewnienia ich prawa do zachowania godności ludzkiej oraz wysta-

wienie odnośnych dzieci i młodzieży na poważne zagrożenia dla ich życia i fizycznej integralności (...).

115.

Komitet odnotowuje, po pierwsze, że niektóre z zarzutów organizacji skarżącej dotyczące art. 11 wchodzą pod art. 13 Karty. W szczególności Komitet wskazuje na zarzuty dotyczące nagłej pomocy medycznej oraz skutecznej pomocy medycznej. W kontekście tych zarzutów Komitet odwołuje się do ustępu poniżej dotyczącego oceny rzekomego naruszenia art. 13. Uważa on, że inne substancjalne zarzuty organizacji skarżącej odnoszą się do ust. 1-3 art. 11.

116.

Jeśli chodzi o prawo dostępu do opieki zdrowotnej (art. 11 ust. 1), Komitet zauważa, że kompletny brak – od 2009 r. – placówek recepcyjnych dla małoletnich cudzoziemców pod opieką oraz częściowy brak takich placówek dla małoletnich cudzoziemców bez opieki, prowadzący niektórych spośród nich do życia na ulicy, utrudnia małoletnim cudzoziemcom bezprawnie przebywającym w kraju dostęp do systemu zdrowia. Jest tak dlatego, że sieć recepcji i pomocy FEDASIL osiągnęła punkt nasycenia oraz dlatego, że trudno zainteresowanym osobom udowodnić, że mają ustalone adresy bądź adresy *de facto*.

117.

Jeśli chodzi o art. 11 ust. 3, organizacja skarżąca nie dostarczyła żadnych szczegółowych informacji o specyficznych przypadkach niedostatków w usuwaniu przez państwo przyczyn zachorowań wśród małoletnich objętych niniejszą skargą bądź specyficznych przypadków niedociągnięć w zapobieganiu chorobom epidemicznym lub endemicznym. Komitet jednak uważa, że trwała niezdolność placówek recepcyjnych oraz fakt, że w konsekwencji szereg odnośnych małoletnich (zwłaszcza pod opieką ich rodziców) stale był zmuszany do życia na ulicach, wystawia tych małoletnich na wzmożone zagrożenia dla ich zdrowia oraz ich integralności fizycznej, co jest rezultatem zwłaszcza braku mieszkania czy domów zastępczych. W związku z tym Komitet uważa, że zapewnienie małoletnim cudzoziemcom mieszkania i domów zastępczych stanowi mini-

malną przesłankę na drodze do usuwania przyczyn zachorowań wśród tych małoletnich (w tym chorób epidemicznych, endemicznych lub innych) oraz że państwo zatem nie wypełniło swoich zobowiązań, jeśli chodzi o przyjęcie tej minimalnej przesłanki.

118.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 11 ust. 1 i 3 Karty (...).

Konkluzja

152.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

– głosami 13:1, że doszło do naruszenia art. 11 ust. 1 i 3 Karty (...).

9.6. FIDH v. Greece sk. nr 72/2011 – dec. z 23 stycznia 2013 r.

7.

FIDH twierdzi, że zanieczyszczenie na szeroką skalę wody w rzece Aso-pos – zarówno powierzchniowej, jak i podziemnej – w zlewisku rzeki Aso-pos i w pobliżu obszaru przemysłowego Oinofyta („region Oinofyta”), wynikające ze spuszczenia przemysłowych ścieków miało szkodliwe skutki dla zdrowia odnośnych ludzi, a zatem prowadziło do naruszenia art. 11 Karty. Według FIDH władze greckie nie podjęły wystarczających kroków dla wyeliminowania czy zredukowania szkodliwego oddziaływania ww. zanieczyszczenia na zdrowie ludzi żyjących w regionie Oinofyta i zapewnienia, by osoby te mogły w pełni korzystać z ich prawa do ochrony zdrowia (...).

46.

Grecja ratyfikowała Kartę z 1961 r. 6 czerwca 1984 r. i zaakceptowała 67 spośród 72 paragrafów Karty z 1961 r., w tym art. 11 ust. 1, 2 i 3. Przyjęła ona Protokół przewidujący system skarg zbiorowych 18 czerwca 1998 r.

47.

Komitet odnotowuje, że źródłem kilku zagadnień, którymi zajmuje się skarga, jest długoterminowe narażenie na zanieczyszczenie wody, sprzed 1998 r., którego skutki są albo odczuwane ciągle od początku działalności przemysłowej w regionie Oinofyta, albo odczuwane dopiero w kilka lat po narażeniu. W tym względzie Komitet przypomina, że art. 14 ust. 3 projektu artykułów przygotowanego przez Komisję Prawa Międzynarodowego w sprawie odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo niedozwolone zajmuje się rozciągnięciem w czasie naruszenia zobowiązania międzynarodowego i stwierdza, że „naruszenie zobowiązania międzynarodowego wymagającego od państwa zapobiegania wystąpieniu takiego zdarzenia, gdy zdarzenie to następuje i rozciąga się na cały okres, podczas którego zdarzenie trwa i pozostaje w sprzeczności z tym, co jest tym zobowiązaniem wymagane”.

48.

W niniejszej skardze Komitet uważa, że mogło dojść do naruszenia zobowiązania dotyczącego zapobiegania szkodzie wynikającej z zanieczyszczenia wody, tak długo jak zanieczyszczenie trwa, a naruszenie może nawet być progresywnie wzmagane, jeśli nie są podejmowane środki dla położenia mu kresu. W konsekwencji Komitet stwierdza, że jest kompetentny *ratione temporis* do rozważania wszystkich faktów niniejszej skargi (por. *mutatis mutandis*, MFHR v. Greece, sk. 30/20005, pkt 193).

49.

Co do prawa do zdrowego środowiska, Komitet przypomina, że – jak wskazał w ww. decyzji – bierze on je pod uwagę (por. *ibidem*, pkt 195-196).

50.

Mając to na względzie, na ile wchodzi w grę prawo do zdrowia, Komitet przypomina, że: „Prawo do ochrony zdrowia gwarantowane w art. 11 Karty uzupełnia art. 2 i 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”.

51.

Komitet uważa, że prawo do ochrony zdrowia gwarantowane w art. 11 Karty uzupełnia także art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ten ostatni przypomniał, że poważne zanieczyszczenie środowiskowe może ugodzić w dobrobyt jednostek i może zatem stanowić naruszenie art. 8. Trybunał stwierdził, że państwo musi podejmować właściwe środki regulacyjne, jak też działalność monitoringową dla zapewnienia przestrzegania uregulowań przez odnośne spółki. Tam, gdzie istnieją ryzyka dla zdrowia wynikające z zanieczyszczenia środowiskowego, osoby tym dotknięte mają prawo do uzyskania od odnośnych władz informacji o tych ryzykach (por. np. Lopez Ostra v. Spain, 9.12.1994; Guerra and Others v. Italy, 19.02.1998; Ledyayeva. Dobrokhotova, Zolotareva and Others v. Russia, 26.10.2006).

52.

Komitet odnotowuje, że szereg innych względów sformułowanych w ramach jego nadzorczej odpowiedzialności za urzeczywistnianie Karty znajduje zastosowanie, *mutatis mutandis*, do niniejszej skargi. W tym względzie Komitet uważa, że zarzuty dotyczące naruszenia Karty w rezultacie działań/zaniechań regionalnych i/lub lokalnych władz, z konieczności muszą wchodzić w zakres odpowiedzialności państwa. W konsekwencji Komitet stwierdza, że – jako państwo-strona Karty – państwo greckie musi zapewnić, by zobowiązania wynikające z Karty były przestrzegane przez ww. władze (IFHR v. Belgium, sk. 62/2010, pkt 51; ERRC v. Greece, sk. 15/2003, pkt 29) (...).

127.

Komitet uważa, że niniejsza skarga prowadzi do złożonej sytuacji. Wynika to z kilku czynników, takich jak powaga zanieczyszczenia i związane z nim ryzyka i konsekwencje dla zdrowia, liczba ludności i wchodzące w grę interesy, różne poziomy zaangażowanej administracji publicznej oraz zasoby potrzebne dla usuwania przyczyn zachorowań i zapobiegania chorobom.

128.

Jak twierdzi FIDH i uznaje rząd, problemy zanieczyszczenia i ich szkodliwe efekty dla zdrowia od dawna były znane. W tym względzie trzeba podkreślić, że władze greckie były bierne przez ponad 40 lat. Ww. problemami i skutkami zajmowały się władze publiczne z nadmiernymi zwłokami.

129.

Zważywszy na te ustalenia, Komitet przypomina, że:

- „Przypuszczalnie, przezwyciężanie zanieczyszczenia jest celem, który może być osiągnięty jedynie stopniowo. Państwa-strony muszą jednak dążyć do tego celu w rozsądnym czasie, wykazując mierzalny postęp i czyniąc najlepszy użytek ze stojących do ich dyspozycji zasobów” (por. *mutatis mutandis*, *Autism-Europe v. France*, sk. 13/2002, pkt 53; *MFHR v. Greece*, sk. 30/2005, pkt 204).
- „Gdy osiągnięcie jednego z praw jest wyjątkowo skomplikowane i szczególnie kosztowne, państwo-strona musi podejmować środki pozwalające mu na osiągnięcie celów Karty w rozsądnym czasie, z mierzalnym postępem oraz w zakresie zgodnym z maksymalnym wykorzystaniem dostępnych zasobów. Państwa-strony muszą szczególnie być wyczulone na oddziaływanie, jakie ich wybory będą mieć na grupy ze wzmożonym upośledzeniem, jak też na inne dotknięte osoby” (*Autism-Europe v. France*, sk. 13/2002, pkt 53).
- „W braku jakiegokolwiek determinacji czy narzędzi pomiaru praktycznego oddziaływania podejmowanych środków, prawa oznaczone w Karcie pozostałyby nieskutecznymi (...). W związku z terminarzem (...) istotne jest ustalenie rozsądnych terminów, które biorą pod uwagę nie tylko przymusy administracyjne, lecz także potrzeby grup, które wchodzą do kategorii naglącej. W każdym razie osiągnięcie celów, które władze same ustaliły, nie może być odciążane w nieskończoność” (*ATD v. France*, sk. 33/2006, pkt 65-66).

130.

Mając to na względzie, Komitet uważa, że zwłoka, z jaką greckie władze: uznały powagę zanieczyszczenia rzeki Asopos i jego negatywnych skutków dla zdrowia ludności oraz zaczęły podejmować inicjatywy dla zaradzenia problemom, wzmogła przyczyny zachorowań i przeszkodziła zapobieganiu

chorobom w regionie Oinofyta. Okoliczności te są brane pod uwagę przez Komitet w ocenie dotyczącej rzekomego naruszenia ust. 1, 2 i 3 art. 11 Karty.

131.

Komitet odnotowuje, że specjalne uregulowanie o „Ustanowieniu standardów jakości środowiskowej dla rzeki Asopos i granicznych wartości dla emisji ścieków przemysłowych do zlewiska Asopos” zostało przyjęte w 2010 r. (Wspólna Decyzja Ministerialna nr 20488/2010).

132.

Komitet uważa, że dokument ten przedstawia pozytywny wkład dla zaradzenia nabrzmiałym problemom. Zauważa on jednak, że Wspólna Decyzja Ministerialna nie została w pełni urzeczywistniona. W szczególności jak dotąd nie wszystkie przedsiębiorstwa zażądały przeglądu ich wskaźników środowiskowych, chociaż zgodnie z ww. decyzją procedura przydziału nowych wskaźników środowiskowych miała być zakończona w ciągu 2011 r. Komitet zauważa również, że „Biuro Inspektora Środowiskowego Oinofyta” nie zostało dotąd ustanowione.

133.

W związku z tymi informacjami Komitet przypomina, że:

- „W związku ze środkami zapewnienia szybkiego postępu ku osiągnięciu celów ustalonych przez Kartę, urzeczywistnienie Karty wymaga od państw-stron nie tylko działań prawnych, ale także udostępnienia zasobów i wprowadzenia procedur operacyjnych niezbędnych do nadania pełnego efektu wskazanym w niej prawom” (ATD v. France, sk. 33/2006, pkt 61).
- „W celu wypełniania swych zobowiązań władze krajowe – za pośrednictwem właściwego mechanizmu nadzoru – muszą zapewnić, by standardy i normy środowiskowe były właściwie stosowane” (MFHR v. Greece sk. 30/2005, pkt 203).

134.

Dostarczona przez rząd informacja o „Projekcie Zintegrowanego Zarządzania Kryzysem Środowiskowym Asopos” odwołuje się li tylko do

ogólnych celów projektu, charakteru podejmowanych środków oraz faktu, że w 2012 r. został ustanowiony komitet monitoringu i wszczęty proces konsultacji publicznych. Nie udostępniono żadnych detali co do treści projektu, jego celów konkretnych w czasie, procedur operacyjnych i monitoringowych, zasobów finansowych, możliwego postępu itd. (...).

138.

Komitet przypomina również, że „ocenia wysiłki czynione przez państwa z odwołaniem się do ich ustawodawstwa i regulacji krajowych oraz zobowiązań zaciągniętych wobec Unii Europejskiej i Narodów Zjednoczonych” (*Conclusions XV-2, Włochy*, art. 11 ust. 3) oraz do tego, jak relewantne prawo jest w praktyce stosowane” (*MHFR v. Greece*, sk. 30/2005, pkt 204).

139.

Mając to na względzie, jeśli chodzi o zarządzanie wodne, Komitet zauważa, że w 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości UE oświadczył, że Grecja nie wypełniła swoich zobowiązań na podstawie szeregu postanowień Dyrektywy 2000/60/EC w sprawie ustanowienia wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (...).

142.

Mając na względzie te niedostatki i spowolnienie procesu nadzorowania środowiskowych wskaźników odnośnych przedsięwzięciom, Komitet uważa, że rząd nie wykazał, iżby relewantne normy środowiskowe były w pełni przestrzegane na odnośnych obszarach. Ustalenia te potwierdza szereg orzeczeń sądowych na szczeblu krajowym (...).

146.

Komitet przypomina również, że „na podstawie art. 11 Karty każdy ma prawo do korzystania ze wszelkich środków umożliwiających mu korzystanie z najwyższego dającego się osiągnąć standardu zdrowia” (*MFHR v. Greece*, sk.30/2005, pkt 202), oraz że „w celu wypełnienia swych zobowiązań władze krajowe muszą podejmować specyficzne kroki, takie jak wprowadzenie granicznych wartości emisji” (por. *mutatis mutandis, Conclusions 2005, Mołdawia*, art. 11 ust. 3) (...).

153.

W skrócie, Komitet uważa, że państwo greckie nie podjęło właściwych środków dla usunięcia – na ile to tylko możliwe – przyczyn zachorowań i zapobiegania – na ile to tylko możliwe – chorobom, na podstawie: zwłoki wspomnianej powyżej w pkt 130; niedostatków w urzeczywistnianiu istniejących uregulowań i programów dotyczących zanieczyszczenia rzeki Asopos i jego negatywnych skutków dla zdrowia; trudności napotkanych w koordynacji działań administracyjnych przez kompetentne władze na szczeblu narodowym, regionalnym i lokalnym; niedostatków w sferze planowania przestrzennego; złego zarządzania zasobami wodnymi i odpadami; problemów w kontroli emisji przemysłowych oraz braku właściwych inicjatyw co do obecności CR-6 w wodzie.

154

„(...) to oznacza naruszenie prawa do zdrowia gwarantowanego przez art. 11 Karty. Komitet stwierdza zatem, że niedostatki te stanowią naruszenie art. 11 ust. 1 Karty” (...).

157.

Mając to na względzie, Komitet uważa, że opisane przez rząd w odpowiedzi Komitetowi inicjatywy w zakresie informacji publicznej nie tylko że były wszczynane za późno, ale też w większości przypadków były sporadyczne i niewystarczająco skoordynowane. Komitet w tym względzie uważa, że skala zanieczyszczenia regionu Oinoftyta i jego skutki dla zdrowia ludzkiego, jak też fakt, że problemy te były znane i uznane przez kompetentne władze greckie od dłuższego czasu, powinny wymagać zaprojektowania i urzeczywistniania programu systematycznej informacji i podnoszenia świadomości zainteresowanej ludności, z aktywnym i regularnym wkładem wszystkich odnośnych instytucji administracyjnych (na poziomie narodowym, regionalnym i lokalnym).

158.

Pod tym względem Komitet przypomina swoje wcześniejsze decyzje:
– „Informowanie społeczeństwa, zwłaszcza za pośrednictwem kampanii podnoszenia świadomości, musi być priorytetem zdrowia pub-

licznego. Precyzyjny zasięg takich działań może się różnić stosownie do charakteru problemów zdrowia publicznego w zainteresowanych krajach” (*Conclusions XV-2, Belgia*).

- „Państwa muszą wykazywać konkretnymi środkami, że urzeczywistniają politykę edukacyjną zdrowia publicznego na korzyść grup ludności dotkniętych specyficznymi problemami” (*MFHR v. Greece, sk. 30/20-05, pkt 216 i 219*).

159.

W rezultacie Komitet uważa, że władze greckie w niniejszej sprawie nie podjęły właściwych środków dla zapewnienia placówek doradczych i edukacyjnych dla celów promocji zdrowia.

160.

Komitet stwierdza zatem, że niedociągnięcia te stanowią naruszenie art. 11 ust. 2 Karty.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi jednomyślnie do wniosku:

- że doszło do naruszenia art. 11 ust. 1 i 3 Karty z 1961 r.;
- że doszło do naruszenia art. 11 ust. 2 Karty z 1961 r.

9.7. IPPF EN v. Italy sk.nr 87/2012 – dec. z 10 marca 2014 r.

12.

IPPF EN twierdzi, że wielka liczba sprzeciwiających się lekarzy oraz innego personelu zdrowia uciekających się do sprzeciwu sumienia czyni dz. 9 Ustawy 195 z 22 maja 1978 r. w sprawie „Norm o społecznej ochronie macierzyństwa i dobrowolnym przerwaniu ciąży” nieskutecznym, jeśli chodzi o gwarantowanie legalnego prawa kobiet do dostępu do procedur przerwania ciąży oraz że to oznacza naruszenie prawa do zdrowia gwarantowanego przez art. 11 Karty. Organizacja skarżąca twierdzi również, że

prawo do zdrowia kobiet chcących przerwać ciążę nie jest zapewnione bez dyskryminacji oraz że stanowi to naruszenie art. E Karty odczytywanego w związku z art. 11 (...).

53.

W sprawie P. i S. p-ko Polsce (sk. nr 57375/08, wyrok z 30.10.2012) Trybunał stwierdził, że: „Skoro państwo – działając w granicach swojej oceny – przyjmuje przepisy ustawowe dopuszczające w niektórych sytuacjach aborcję – nie może ono budować swych ram prawnych w sposób, które ograniczałby realne możliwości uzyskania aborcji. W szczególności, ciąży na państwie pozytywne zobowiązanie stworzenia ram proceduralnych umożliwiających kobiecie ciężarnej skuteczne korzystanie z jej prawa dostępu do legalnej aborcji” (Tysiąc v. Poland, pkt 116-124; R.R. v. Poland, pkt. 200). Ramy prawne mające służyć określeniu warunków legalnej aborcji powinny być „nakreślone w sposób spójny, który umożliwia branie pod uwagę rozmaitych prawowitych interesów w sposób adekwatny i zgodnie z wynikającymi z Konwencji zobowiązaniami” (A., B. and C. v. Ireland, 16.12.2010, pkt 249).

54.

W sprawie R.R. v. Poland (sk. nr 27617/04, wyrok z 28 listopada 2011) Trybunał stwierdził, że: „Chociaż szeroki margines oceny jest przyznawany państwu, jeśli chodzi o okoliczności, w których aborcja będzie w tym państwie dozwolona, skoro tylko taka decyzja zostaje podjęta, ramy prawne mające temu celowi służyć, winny być nakreślone w sposób spójny, który pozwala na branie pod uwagę rozmaitych prawowitych interesów w sposób adekwatny i zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji” (A., B. and C. v. Ireland, 16.12.2010, pkt 249).

66.

Komitet przypomina, że w swojej decyzji merytorycznej z 8 września 2004 r. w sprawie FIDH v. France (sk.nr 14/2003, pkt 31), stwierdził on, że „godność ludzka jest fundamentalną wartością i właśnie rdzeniem pozytywnego prawa europejskiego praw człowieka – czy to na podstawie Europejskiej Karty Socjalnej, czy na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, oraz że opieka zdrowotna jest przesłanką zachowania

godności ludzkiej...". Prawo do ochrony zdrowia gwarantowane w art. 11 Karty uzupełnia więc ochronę przyznaną zasadzie godności ludzkiej przez art. 2 i 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jako składnik zobowiązań pozytywnych, które wynikają na mocy tego fundamentalnego prawa, państwa muszą zapewniać właściwą i terminową opiekę zdrowotną na podstawie niedyskryminacyjnej, w tym usługi dotyczące zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego. W rezultacie system opieki zdrowotnej, który nie zaspokaja specyficznych potrzeb zdrowotnych kobiet, nie będzie zgodny z art. 11 ani z art. E Karty, ujmowanym wraz z art. 11.

67.

Komitet uważa, że zarzuty dotyczące naruszenia Karty w wyniku działań/zaniechań władz lokalnych i regionalnych wchodzą w zakres odpowiedzialności państwa: jako państwo-strona Karty, państwo włoskie ponosi odpowiedzialność prawnomiędzynarodową za zapewnienie, by zobowiązania wynikające z Karty podlegały implementacji w pełni na całym jego terytorium (por. *ERRC v. Greece*, sk. nr 15/2003, dec. z 8 grudnia 2004, pkt 29).

68.

Komitet ma rozstrzygnąć, jak sposób, w jaki usługi opieki zdrowotnej w sferze zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego są we Włoszech zorganizowane, oddziałuje na korzystanie z prawa do ochrony zdrowia przewidzianego na podstawie art. 11 Karty. Nie jest on powołany do rozstrzygania czy jednostki korzystają z prawa do uzyskania aborcji ani czy jednostki mają korzystać z prawa do sprzeciwu sumienia.

69.

Komitet uważa, że – skoro państwa wprowadzają przepisy ustawowe dopuszczające w niektórych sytuacjach aborcję – są one zobowiązane do zorganizowania swojego systemu opieki zdrowotnej w taki sposób, by zapewniać, aby skuteczne korzystanie z wolności sumienia lekarzy w kontekście profesjonalnym nie uniemożliwiało pacjentkom uzyskiwania dostępu do usług, do których mają one tytuł prawny na podstawie obowiązującego ustawodawstwa (por. *mutatis mutandis*, ETPC w sprawie *P. and S. v. Poland* oraz *R.R. v. Poland*, pkt 53 i 54 powyżej).

70.

Zważywszy na specyficzny argument wysunięty przez organizację skarżącą, iż zawarcie układów między szpitalami publicznymi a prywatnymi usługodawcami zdrowia o przekazaniu im usług aborcyjnych jest sprzeczne z charakterem publicznym Ustawy nr 194/1978, Komitet uważa, że zagadnienia dotyczące publicznego/prywatnego charakteru takich układów oraz ich relacji do ww. Ustawy pozostają poza zakresem jego kompetencji, chyba że w takim zakresie, w jakim zagadnienia takie odnoszą się do czy oddziałują na ochronę prawa do zdrowia (...).

160.

Komitet zauważa, że esencją zarzutów IPPF EN w niniejszej skardze jest to, że nieadekwatność dz. 9 ust. 4 Ustawy nr 194/1978 wykazywana jest wysoką liczbą lekarzy i innych członków personelu służby zdrowia korzystających z prawa do sprzeciwu sumienia we Włoszech. IPPF EN utrzymuje, że w praktyce ta wysoka liczba staje na przeszkodzie prawu kobiet do dostępu do procedur przerywania ciąży. W szczególności skarżąca organizacja utrzymuje, że wysoka liczba lekarzy i innych członków personelu służby zdrowia korzystających z prawa do sprzeciwu sumienia uniemożliwia pełną implementację Ustawy nr 194/1978 z uwagi na brak w dz. 9 specjalnych postanowień zapewniających, by kobiety korzystały ze skutecznego dostępu do procedur aborcyjnych w całym kraju.

161.

Jeśli chodzi o prawa, które rzekomo zostały naruszone, Komitet uważa, że – jak wskazano powyżej w pkt 68 – kluczowym wchodzącym w grę zagadnieniem prawnym w niniejszej skardze jest ochrona prawa do zdrowia. Komitet skupia zatem swoją analizę na adekwatności kroków podejmowanych przez kompetentne władze dla zagwarantowania skutecznego dostępu do usług aborcyjnych, które ustawodawstwo krajowe klasyfikuje jako formę leczenia, które dotyczy ochrony zdrowia i dobrostanu jednostki, i która zatem może być uważana za wchodzącą w zakres art. 11 Karty.

162.

Komitet przypomina, że „w związku ze środkami zapewnienia szybkiego postępu w kierunku celów ustalonych przez Kartę, (...) implementa-

cja Karty wymaga od państw-stron nie tylko podejmowania działań prawnych, ale także udostępniania zasobów i wprowadzania procedur operacyjnych niezbędnych dla nadania pełnego skutku wskazanym tam prawom" (IM ATD v. France, sk. nr 33/2006, dec. z 5.12.2007, pkt 61). Komitet przypomina ponadto, że „układy w sprawie dostępu do opieki nie mogą prowadzić do nadmiernych zwłok w jej zapewnianiu”. Zarządzanie listami oczekujących i czasy oczekiwania w służbie zdrowia rozważane mają być w świetle Rekomendacji Komitetu Ministrów (99)21 w sprawie kryteriów takiego zarządzania. Dostęp do leczenia musi być oparty „na kryteriach transparentnych, uzgodnionych na szczeblu krajowym, z wzięciem pod uwagę ryzyka pogorszenia czy to stanu klinicznego, czy też jakości życia” (por. *Conclusions XV-2, 2011*, Zjedn. Królestwo).

163.

W świetle powyższego Komitet uważa, że zapewnienie usług aborcyjnych musi być zorganizowane tak, by zapewnić, że potrzeby pacjentek chcących dostępu do takich usług zostaną zaspokojone. Oznacza to, że adekwatne środki mają być powzięte dla zapewnienia dostępności niekorzystających ze sprzeciwu sumienia lekarzy oraz innych członków personelu służby zdrowia, w czasie i miejscu wymaganych dla zapewnienia usług aborcyjnych, biorąc pod uwagę fakt, że liczba i terminy wniosków aborcyjnych nie mogą być z góry przewidziane.

164.

Komitet uważa również, że nie byłoby zgodne z Kartą, gdyby rozwiązywanie wszelkich ewentualnych problemów napotykanym przez kobiety w kontekście uzyskiwania dostępu do procedur aborcyjnych było pozostawione w rękach władz administracyjnych czy sądowych, działających po zaistnieniu faktu. Jak w przypadku innych usług zdrowotnych zapewnianych na podstawie prawa włoskiego, adekwatne środki muszą być wprowadzone dla zapewnienia, by kobiety mogły uzyskiwać dostęp do usług aborcyjnych, jak i kiedy są one niezbędne: zapewnienie środków retrospektywnych po wniosku jedynie uzupełnia pierwszorzędne zobowiązanie na podstawie art. 11 co do udostępnienia opieki zdrowotnej w razie potrzeby, co ze szczególną mocą stosuje się do czułych na czas procedur, takich jak aborcja. W tym szczególnym kontekście Komitet

nadto zauważa, że apelacje stanowią stresujący i czasochłonny środek, który może okazać się niweczący dla zdrowia danej kobiety.

165.

Jeśli chodzi o relację między prawem do ochrony zdrowia ustalonym w art. 11 a istnieniem praw do sprzeciwu sumienia gwarantowanych na podstawie prawa krajowego, Komitet uważa, że – jak stwierdził Krajowy Komitet Bioetyczny – „ustawowa ochrona sprzeciwu sumienia nie powinna ani ograniczać, ani przeszkadzać w korzystaniu z praw gwarantowanych prawnie” (por. *Obiezioni de coscienza e bioetica*, s. 18). Komitet odwołuje się też do inicjatyw przedstawionych w czerwcu 2013 r. w Izbie Deputowanych, których sformułowanie można uznać za odzwierciedlające wymogi art. 11 Karty w tym względzie. „Ustawa nr 194/1978 rozróżnia między prawem jednostki do sprzeciwu sumienia a prawem kobiet do wolności wyboru w dziedzinie prokreacji oraz między prawem jednostki do sprzeciwu wobec prawa państwa a zobowiązaniem państwa do zapewnienia wymaganej usługi” (Motion nr 1-00074). „Personelowi służby zdrowia gwarantuje się, że może on podnosić sprzeciw sumienia. Ale jest to prawo jednostki, a nie prawo struktury opieki zdrowotnej jako całości, która jest zobowiązana do zapewnienia usług opieki zdrowotnej” (Motion nr 1-00045).

166.

W tym kontekście Komitet odnotowuje deklarację rządu, że „celem prawa jest ustalenie jasno sformułowanej w dz. 9 Ustawy 194: możliwości zgłaszania przez lekarzy i personel sprzeciwów sumienia oraz obowiązku Regionów i organizacji opieki zdrowotnej odpowiedniego zorganizowania” i uznania, iż „nie ma potrzeby zmiany ustawy, a tylko zapewnienia, by Regiony implementowały procedury rozważane na podstawie Ustawy 194/78”. W tym kontekście Komitet odnotowuje również opinię wyrażoną w Parlamencie, a wskazującą, że „to nie sama liczba sprzeciwów sumienia rozstrzyga o stanie dostępu do procedur aborcyjnych, lecz sposób, w jaki placówki służby zdrowia organizują implementację Ustawy nr 194/1978” (Motion 1-00079).

167.

Komitet nie stwierdza, iżby argumenty wysuwane przez rząd co do: a/ celów organizacji skarżącej; oraz b/ implementacji art. G Karty, miały

związek ze sprawą. Zarzuty nie zawierają żadnego odniesienia czy wniosku mającego na celu przeszkadzanie korzystaniu z prawa do podnoszenia sprzeciwu sumienia albo ograniczania liczby sprzeciwiających się lekarzy i innych członków personelu zdrowia.

168.

Wracając do substancji zarzutu, Komitet uważa, że postanowienia dz. 9 ust. 4 ustanawiają zrównoważone ramy ustawowe dla spełnienia celów Ustawy nr 194/1978. Na ile wchodzi w grę Karta, Komitet uważa, że: a/ zobowiązanie szpitali i ośrodków pielęgniarskich co do podejmowania kroków dla zapewnienia, by procedury aborcyjne były realizowane „we wszystkich przypadkach” ustalonych w dz. 5, 7 i 8 rzeczonyj ustawy, oraz b/ odpowiedzialności regionów za zapewnienie, by wymóg ten był spełniany, stanowią dogodną podstawę prawną dla zapewnienia satysfakcjonującego stosowania art. 11. Komitet uważa również, że wysoka liczba zgłaszającego sprzeciw sumienia personelu we Włoszech nie stanowi *per se* dowodu na to, iż wchodzące w grę krajowe przepisy prawne implementowane są w sposób nieskuteczny.

169.

Jednakże informacje dostarczone przez skarżącą organizację, jak też inne istotne elementy dotyczące wchodzących w grę zagadnień, zawarte w ostatnio opublikowanych przez Senat Włoch i Izbę Deputowanych dokumentach – w tym Deklaracji Ministra Zdrowia z 11.06.2013 r. – ustalają istnienie poważnych problemów w związku z następującymi sytuacjami:

- a/ zmniejszenie liczby szpitali lub ośrodków pielęgniarskich, w których w skali krajowej przerywanie ciąży jest realizowane;
- b/ znaczna liczba szpitali, w których – nawet jeśli istnieje oddział ginekologiczny – nie ma ginekologów niewyrażających sprzeciwu sumienia bądź jest tylko jeden taki;
- c/ nieproporcjonalna relacja między wnioskami o przerwaniu ciąży a liczbą dostępnego niesprzeciwiającego się kompetentnego personelu służby zdrowia w pojedynczych placówkach służby zdrowia – co stwarza ryzyko powstania rozległych stref geograficznych, gdzie usługi aborcyjne nie są dostępne pomimo legalnego prawa do

- dostępu do takich usług ustanowionego na podstawie prawa włoskiego;
- d/ ekscesywny czas oczekiwania na dostęp do usług aborcyjnych;
 - e/ przypadki nieprzemieszczania lekarzy, którzy nie są dostępni z uwagi na święta, choroby, emerytury itd. – co stwarza ryzyko substancjalnych przerw w zapewnianiu usług aborcyjnych;
 - f/ przypadki nieuwzględniania procedur aborcyjnych z uwagi na brak niesprzeciwiających się lekarzy gotowych do spełniania takich procedur;
 - g/ przypadki sprzeciwiającego się personelu służby zdrowia odmawiającego zapewnienia stosownej pieczy przed lub po aborcji.

170.

Rząd nie przedłożył żadnej szczegółowej informacji odnośnie do ww. sytuacji, które by służyły odrzuceniu zarzutów przedstawianych przez skarżącą organizację.

171.

Jeśli chodzi o argumenty przedstawiane przez rząd powyżej w pkt 98-101, Komitet uważa, że przedstawione dowody dotyczące dobrego funkcjonowania „usług zapobiegania aborcji”, a mianowicie „redukcji liczby aborcji, skali aborcji oraz liczby aborcji powtarzanych” oraz w relacji do „stabilnej liczby procedur naglących” oraz „krótszego czasu między certyfikacją a procedurą” nie stanowią podstawy dla odrzucenia argumentów podnoszonych przez organizację skarżącą, że ciężarne kobiety stają wobec problemów z dostępem do procedur aborcyjnych w wielu regionach Włoch. Co więcej, Komitet uważa, że rząd nie wykazał, iżby środki, jakie podejmował w odpowiedzi na te problemy, a mianowicie troska o „mobilność personelu” i „zawieranie układów z usługodawcami w zakresie położnictwa i ginekologii” z jednej strony; a „wzrost liczby jednodniowych procedur szpitalnych” i „wprowadzenie ostatnio aborcji farmakologicznej” z drugiej strony, gwarantowały w praktyce skuteczny dostęp do procedur aborcyjnych w całym kraju.

172.

Komitet uznaje ważkość twierdzenia rządu, że „wysoki procent kobiet, które miały aborcję w okresie ciążowym mniej więcej 10 tygodni, w połą-

czeniu z bardzo niską skalą komplikacji, zwłaszcza zważywszy na fakt, że w następstwie aborcji nie doszło do żadnego przypadku śmierci czy poważnych komplikacji”, dowodzi, że procedury aborcyjne generalnie są bezpieczne. Uważa on jednak, że nie wykazano, iżby uruchomiono mechanizmy dla zapewnienia, by dostęp do i bezpieczeństwo procedur aborcyjnych, jak również zabezpieczenie pieczy pre- i postaborcyjnej było we wszystkich przypadkach zapewnione, także wtedy, gdy liczba sprzeciwiającego się personelu w szpitalu czy ośrodku pielęgniarskim jest szczególnie wysoka. Pewne trudności ilustruje wzrastająca liczba aborcji potajemnych, które mają w sobie potencjał doprowadzenia do poważnych negatywnych konsekwencji dla zdrowia zainteresowanych kobiet.

173.

Komitet zauważa dalej, że w swej odpowiedzi na pytania uzupełniające Komitetu dotyczące dowodowej podstawy niniejszej skargi rząd wskazał, że: „Minister Zdrowia nie ma żadnych danych o specyficznych problemach z uwagi na sprzeciwiający się personel zdrowia ujawniany na szczeblu lokalnym”. Informacje o konkretnych przypadkach, w których ciężarne kobiety doświadczały trudności z procedurami przerwania ciąży (z racji ograniczonej liczby dostępnego niesprzeciwiającego się personelu), zostały uznane za niedostępne, podczas gdy informacje o wnioskach składanych przez kobiety w związku z trudnościami doświadczanymi z procedurami przerwania ciąży jest określana również jako „niedostępna”. Co więcej, Komitet zauważa, że rząd: nie odpowiedział na pytanie, czy aborcje terapeutyczne mogą być i czy są aktualnie przeprowadzane przez lekarzy sprowadzanych z zagranicy; nie dostarczył precyzyjnych informacji o środkach podejmowanych przez szpitale, domy pielęgniarskie i władze regionalne w zastosowaniu dz. 9 ust. 4; i nie zapewnił odpowiedzi na specyficzną kwestię, czy – a jeśli tak, dlaczego – redukcja liczby aborcji z biegiem lat wskazuje, że kobiety nie napotykają problemów z dostępem do procedur aborcyjnych.

174.

Równoważąc przedłożone mu dowody, Komitet stwierdza, że istnieją niedostatki w zapewnieniu usług aborcyjnych we Włoszech w rezultacie problemów opisanych powyżej w pkt 169, oraz że kobiety szukające

dostępu do usług aborcyjnych mogą napotykać substancjalne trudności w uzyskiwaniu w praktyce dostępu do takich usług, mimo przepisów obowiązującego ustawodawstwa. Niedostatki te wydają się rezultatem nieskutecznej implementacji dz. 9 ust. 4 Ustawy nr 194/1978, jako że liczba placówek służby zdrowia świadczących usługi macierzyństwa we Włoszech nie zapewnia, by „we wszystkich przypadkach”: a/ „procedury, o których mowa w dz.7, były satysfakcjonująco realizowane”; oraz b/ „przerwania ciąży, żądane zgodnie z procedurami, o których mowa w dz. 5, 7 i 8, były adekwatnie dokonywane”. W konsekwencji Komitet uważa, że ww. placówki zdrowia nie przyjęły środków koniecznych dla rekompensowania braków w zapewnianiu usług, powodowanych przez personel, który postanawia skorzystać ze swego prawa do sprzeciwu sumienia. Uważa on również, że w takich przypadkach kompetentne regionalne władze nadzorcze nie zapewniają satysfakcjonującej implementacji dz. 9 ust. 4 na terytorium podległym ich jurysdykcji.

175.

Wydaje się, że w niektórych przypadkach – z uwagi na nagły charakter potrzebnych procedur – kobiety pragnące przerwać ciążę mogą być zmuszane udawać się do innych placówek zdrowia, we Włoszech lub za granicą, bądź do przerwania swojej ciąży bez wsparcia czy kontroli kompetentnych władz zdrowia albo mogą utracić dostęp do usług aborcyjnych, do których otrzymania mają tytuł prawny stosownie do postanowień Ustawy nr 194/1978. Komitet uważa, że sytuacje takie mogą zawierać w sobie znaczące ryzyko dla zdrowia i dobrostanu zainteresowanych kobiet.

176.

Komitet uważa zatem, że w stosunku do kobiet, które decydują się na przerwanie swojej ciąży, kompetentne władze nie podjęły środków koniecznych dla usunięcia przyczyn złego samopoczucia, w szczególności przez zapewnienie, by – jak to przewiduje dz. 9 ust. 4 Ustawy nr 194/1978 – aborcje żądane zgodnie z odnośnymi normami były przeprowadzane we wszystkich przypadkach, nawet wtedy, gdy liczba sprzeciwiających się lekarzy praktyków oraz innego personelu służby zdrowia jest wysoka.

177.

Komitet stwierdza, że sytuacja taka stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 Karty (...).

189.

Komitet przypomina, że art. E zakazuje zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej dyskryminacji. Przypomina on w tym względzie, że dyskryminacja bezpośrednia może wynikać, gdy jednostkom i/lub grupom przeszkadza się bądź uniemożliwia się korzystanie z praw ustalonych w Karcie na podstawie ich statusu. Jak jest to ustalone w Dodatku do Karty, zróżnicowane traktowanie oparte na obiektywnym i rozsądnym usprawiedliwieniu nie będzie postrzegane jako dyskryminacyjne (por. *Autism-Europe v. France*, sk. nr 13/2002, dec. z 4.11.2003, pkt 52). Komitet przypomina również, że – jeśli chodzi o skargi dotyczące dyskryminacji – ciężar dowodu nie powinien spoczywać całkowicie na organizacji skarżącej, lecz ma być właściwie rozdzielony (*MDAC v. Bułgaria*, sk. nr 41/2007, dec. z 3.06.2008, pkt 52).

190.

W niniejszej skardze wchodzi w grę dwie pierwszorzędne formy traktowania dyskryminacyjnego: i/ dyskryminacja na podstawie terytorialnego i/lub społeczno-gospodarczego statusu między kobietami, które mają stosunkowo niezakłócony dostęp do placówek legalnej aborcji, a tymi, które nie mają; ii/ dyskryminacja na podstawie statusu płci i/lub zdrowia między kobietami ubiegającymi się o dostęp do legalnych procedur przerwania ciąży a mężczyznami i kobietami ubiegającymi się o dostęp do innych form procedur medycznych, które nie są przewidziane na podobnej ograniczonej podstawie. Komitet uważa, że takie odmienne rzekomo podstawy dyskryminacji są ściśle ze sobą powiązane i stanowią roszczenia dotyczące dyskryminacji „zachodzącej na siebie”, „intersekcyjnej” czy „zwielokrotnionej”, w wyniku której pewne kategorie kobiet we Włoszech podlegają mniej korzystnemu traktowaniu w formie zakłóconego dostępu do placówek legalnej aborcji w rezultacie skombinowanego efektu ich płci, statusu zdrowia, umiejscowienia terytorialnego i statusu społeczno-gospodarczego: organizacja skarżąca w istocie twierdzi, że – ponieważ kobietom, które wchodzi do tych upośledzonych kategorii,

odmawia się skutecznego dostępu do usług aborcyjnych w konsekwencji braku przyjęcia przez kompetentne władze środków koniecznych, jakie są wymagane dla zrekompensowania niedostatków w świadczeniu usług, spowodowanych przez personel zdrowia decydujący się na korzystanie ze swego prawa do sprzeciwu sumienia, stanowi to dyskryminację.

191.

W oparciu o informacje dostarczone przez organizację skarżącą i niezakwestionowane przez rząd, Komitet uważa, że – w rezultacie braku niesprzeciwiających się lekarzy praktyków oraz innego personelu służby zdrowia w szeregu placówek zdrowia we Włoszech, kobiety w niektórych przypadkach były zmuszone udawać się od jednego szpitala do drugiego w kraju bądź podróżować za granicę; w niektórych przypadkach było to szkodliwe dla zdrowia zainteresowanych kobiet. Komitet stwierdza zatem, że zainteresowane kobiety bez usprawiedliwienia były traktowane odmiennie niż inne osoby w takiej samej sytuacji, jeśli chodzi o dostęp do opieki zdrowotnej.

192.

Komitet zauważa też w tym względzie, że inicjatywy aprobowane w czerwcu 2013 r. przez Włoski Senat oraz Izbę Deputowanych potwierdziły, że niektóre kobiety ciężarne były zmuszone podróżować do innych regionów we Włoszech albo nawet za granicę, by uzyskać leczenie aborcyjne w rezultacie wysokiego poziomu sprzeciwiającego się personelu służby zdrowia w szpitalach położonych bliżej ich normalnego miejsca pobytu, a zdaje się odnotowywać ponowny wzrost aborcji tajemnych, zwłaszcza wśród kobiet-migrantek.

193.

Rząd nie zapewnił konkretnych informacji, które zanegowałyby zarzuty odnotowane w dwóch poprzednich paragrafach albo – alternatywnie – które by wykazywały, że brak podjęcia środków dla poprawy mniej korzystnego traktowania doznawanego przez kobiety należące do wyżej opisanych upośledzonych kategorii może być obiektywnie usprawiedliwiony. Komitet uważa, że argument rządu, iż aborcja jest usługą, której koszty są w pełni pokrywane przez „Narodową Służbę Zdrowia”, nie neguje rozumo-

wania organizacji skarżącej, iż kobiety musiały udawać się do innych regionów albo za granicę, by uzyskać dostęp do usług aborcyjnych. Jeśli usługa w praktyce nie jest dostępna, irrelevantnym jest, czy jest ona bezpłatna, czy też musi zostać opłacona. Kobiety, którym zanegowano dostęp do placówek aborcyjnych, mogły ponosić substancjalne koszty ekonomiczne, jeśli były one zmuszone podróżować do innego regionu albo za granicę w poszukiwaniu leczenia. Pod tym względem kluczowy jest również czynnik czasowy; kobiety, którym zanegowano dostęp do placówek aborcyjnych w ich regionie, mogły w rezultacie być pozbawione jakiegokolwiek skutecznej sposobności skorzystania z ich tytułu prawnego do takich usług, ponieważ nikła skala czasu wchodząca w grę mogła uniemożliwić znalezienie przez nie rozwiązań alternatywnych.

194.

Komitet stwierdza zatem, że sytuacja ta stanowi naruszenie art. E Karty, odczytywanego z związku z art. 11.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- głosami 13:1, że doszło do naruszenia art. 11 ust. 1 Karty;
- głosami 13:1, że doszło do naruszenia art. E, odczytywanego w związku z art. 11 Karty (...).

9.7.1. Opinia odrębna Luisa Jimeneza Quesady (s. 58 i nast.)

1.

(...) Przyczyny mojego sprzeciwu, który zasadniczo skupia się na pkt 169 i związanych z nim paragrafach decyzji merytorycznej, dotyczą:

- a/ Przedmiotu skargi wyraźnie wytyczonego przez skarżącą organizację;
- b/ Braku solidnych dowodów wspierających wnioski o naruszeniu art. 11 ust. 1 Karty;
- c/ Braku spójności z wnioskiem o naruszeniu art. 11 w związku z art. E (...).

4.

Stwierdzając, że *per se* wysoka liczba sprzeciwiającego się personelu zdrowia i związanego z nim personelu nie stanowi dowodu nieskutecznej implementacji Ustawy 194/1978, faktem jest, że właśnie to równanie ustalone przez IPPFEN w jej skardze i wreszcie rozwiązanie wsparte wnioskiem większości o naruszeniu art. 11 ust. 1 Karty, bez solidnych dowodów na osiągnięcie takiego wniosku.

5.

Zadanie Komitetu polega oczywiście na nadzorze zarówno nad prawem, jak i praktyką na podstawie Karty Socjalnej i z tego punktu widzenia jego wnioski o braku przestrzegania oraz decyzje o naruszeniu mogą prowadzić do przyjęcia nowych ustaw, norm, praktyk czy orzecznictwa na szczeblu krajowym. Nie wykazując jednak żadnej konkretnej sprzeczności samego prawa krajowego z Kartą, organizacja skarżąca nie wykazała, iżby przepisy prawne mające na celu pogodzenie dostępu kobiet do aborcji oraz korzystania przez lekarzy i inny personel służby zdrowia ze sprzeciwu sumienia (w szczególności odwołanie się do zewnętrznego niesprzeciwiającego się personelu zdrowia poprzez mobilność i zawieranie układów między szpitalami a placówkami prywatnymi), stanowiły naruszenie art. 11 ust. 1.

6.

Z tej perspektywy, w braku jasnego konsensusu na szczeblu europejskim, Włochy (podobnie jak inne państwa-strony Karty) mogą korzystać ze swego marginesu oceny celem przyjmowania dalszych środków ustawodawczych mających na celu poprawę zobowiązań pozytywnych nakładanych przez art. 11 w dziedzinie kontrowersyjnego zagadnienia aborcji: wyroki ETPC wspomniane w pkt 53-56 decyzji potwierdzają takie podejście. Poza takim ewentualnym nowym ustawodawstwem w sprawie aborcji (w związku z którym nie tylko akademicy, komitety naukowe i etyczne, media masowe czy politycy, ale też społeczeństwo obywatelskie – poprzez NGO's lub przez mechanizmy bezpośredniej partycypacji demokratycznej całego społeczeństwa – mają ważną rolę do odegrania), Komitet dostrzegł przed sobą ocenę możliwości pogodzenia oraz implementacji obowiązującego ustawodawstwa z Kartą. A pod tym kątem nie ma solidnych dowo-

dów wykazujących, że kobiety we Włoszech natrafiają na przeszkody w dostępie do procedur przerwania ciąży w zdrowych warunkach bez ryzyka dla ich życia oraz integralności fizycznej czy moralnej, a to z racji wysokiej liczby personelu odmawiającego realizacji tych procedur na podstawie sprzeciwu sumienia.

7.

Uważam, przeciwnie, że nawet powiązanie tych elementów (pkt 169, od /a/ do /g/) daje słabą podstawę dla osiągnięcia wniosku o naruszeniu art. 1 ust. 1.

8.

(w związku z inicjatywami w parlamencie włoskim) ...bardziej logiczne wydaje się oczekiwać „sformułowania na nowo” tej Ustawy przez tych, którzy właśnie mają tytuł do sprawowania władzy ustawodawczej, tj. samych parlamentarzysty krajowych. Znaczenie tych oświadczeń rządowych i inicjatyw parlamentarnych dla politycznej i społecznej debaty we Włoszech nie daje solidnego wsparcia prawnemu i sądowemu rozumowaniu Komitetu.

9.

(...) istnienie różnic między regionami włoskimi w zapewnianiu usług zdrowotnych dopuszczających praktykowanie aborcji w rezultacie odmiennej liczby sprzeciwów sumienia w tej dziedzinie nie może prowadzić Komitetu do wniosku, że prawnie przewidziane środki (mobilność zewnętrznego niesprzeciwiającego się personelu zdrowia oraz układy między szpitalami a placówkami prywatnymi) nie są właściwe z punktu widzenia art. 11 ust. 1 Karty. W tym względzie dane Ministra Zdrowia co do liczby sprzeciwiających się nie pozwalają na dojście do wniosku o naruszeniu art. 11 ust. 1 Karty. Kładąc akcent na „temat zarządzania terytoriami, a zatem bardziej powiązany z problemem regionów”, minister umiejscowił zagadnienie w szerszej perspektywie asymetrii między regionami w politycznie zdecentralizowanym państwie. Gdy sprawy takie, jak opieka zdrowotna i inne, znajdują się pod jurysdykcją regionów, różnorodność w poziomie i jakości ochrony zapewnianej przez władze regionalne przynależy do sprawowania takiego samorządu.

10.

W szczególności występują przejawy naruszenia prawa fundamentalnego, jeśli wynikają z korzystania z podstawowego poziomu ochrony takiego prawa stosownie do wymagań Karty Socjalnej. W konsekwencji, jeżeli różnica w jednej czy kilku częściach terytorium oznacza brak poszanowania podstawowych standardów ustalonych w Karcie, umawiająca się strona będzie ponosić odpowiedzialność za naruszenie wchodzącego w grę prawa. Odczytując jednak sytuacje oznaczone w „a-f”, wymienione w pkt 169 decyzji merytorycznej, oczywistym jest, że ewentualne regionalne różnice i niedostatki można zweryfikować nie tylko w związku z usługami aborcyjnymi, lecz także z innymi usługami opieki zdrowotnej. W tym sensie, waga przypisana tym rzekomym sytuacjom „a-f” wydaje się paradoksalna, gdy czyta się jednocześnie pkt 172, w którym Komitet „uznaje ważność twierdzenia rządu” i „dowodzi, że procedury aborcyjne są generalnie bezpieczne”.

11.

Mając to na względzie, w pkt 172 dochodzi do nowego paradoksu, gdy:

11.1.

Po pierwsze, Komitet uważa, że „nie wykazano, iżby wprowadzono mechanizmy dla zapewniania, że dostęp procedur aborcyjnych i ich bezpieczeństwo, jak również zapewnienia opieki przed- i pooperacyjnej jest zabezpieczone we wszystkich przypadkach, także wtedy, gdy liczba sprzeciwiającego się personelu w szpitalu czy domu pielęgniarstwie jest szczególnie wysoka”. Zapewne, jak wzmiankuje Komitet w pkt 168, dz. 5, 7 i 8 Ustawy nr 194/1978 logicznie ustanawiają „w prawie” obowiązek szpitali i domów pielęgniarstwie zapewnienia, by procedury aborcyjne były realizowane „we wszystkich przypadkach”, ale większość Komitetu wydaje się domagać „perfekcji” we wchodzącym w grę zagadnieniu: czy istnienie w praktyce jednego przypadku braku bądź naruszenia prowadzi do wniosku o naruszeniu art. 11 w ramach niniejszej procedury skargowej?; czy taka zero-tolerancja byłaby stosowana także do oceny innych zagadnień, takich jak skala śmiertelności dzieci i matek na podstawie art. 11? Oczywiście, że przy takim podejściu żadnego wniosku o przestrzeganiu nie dałoby się osiągnąć.

11.2.

Po drugie, Komitet zda się wzmacniać swoją linię rozumowania, dodając, że „pewne trudności wykazuje fakt wzrostu liczby potajemnych aborcji, które mają potencjał doprowadzenia do wniosku o poważnych negatywnych konsekwencjach zdrowotnych dla zainteresowanych kobiet”. Ten element paradoksalnie i jasno osłabia rozumowanie prawne Komitetu, ponieważ żadna relacja między „wzrastającą liczbą potajemnych aborcji” a liczbą sprzeciwiających się nie jest wyjaśniona ani w ogóle wykazana. Jak wiadomo, powody potajemnych aborcji (kulturowe, socjologiczne itd.) są złożone, a w każdym razie żadna ilustracja nie wspiera nowego zrównywania potajemnych aborcji i medycznego sprzeciwu sumienia. Inaczej mówiąc, takie automatyczne zrównywanie prowadzi do pewnego rodzaju stygmatyzacji sprzeciwiających się, mimo podejścia Komitetu, gdy uważał, że „przepisy dz. 9 ust. 4 ustanawiają zrównoważone ramy ustawowe spełniania celów Ustawy nr 194/1978” oraz „że wysoka liczba sprzeciwiającego się personelu służby zdrowia we Włoszech nie stanowi *per se* dowodu na to, że wchodzące w grę krajowe przepisy prawne były urzeczywistniane w sposób nieskuteczny” (pkt 168). Czuję, że Komitet stracił dobrą okazję, by pogodzić i znaleźć zrównoważone podejście, jak to sugerowano w rozmaitych dokumentach Rady Europy (np. ZP RE Rezolucja 1763(2010) Prawo do sprzeciwu sumienia w zgodnej z prawem opiece medycznej, por. pkt 63 decyzji), a jednocześnie stracił sposobność prawidłowego rozwinięcia perspektywy *gender* w dziedzinie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego (np. w świetle interpretacji zasad ogłoszonych w ramach decyzji z 30.03.2009 dot. sk. nr 45/2007, *INTEGRITY RIGHTS v. Croatia*, która nie jest cytowana przez Komitet w niniejszej decyzji merytorycznej, nawet w kontekście „rzekomego naruszenia art. E w związku z art. 11 Karty”). W tym kontekście stanowisko Narodowego Komitetu Bioetycznego dotyczące „możliwości posłużenia się sprzeciwem sumienia w sposób, który nie dyskryminowałby ani sprzeciwiającego, ani niesprzeciwiającego się personelu, promując rewizję obowiązków organizacyjnych i rekrutacji, poprzez adekwatne formy mobilności personelu i zróżnicowany dobór zasobów ludzkich” (pkt 157) ściśle nie stanowi przedmiotu niniejszej skargi nr 87/2012, lecz raczej jest powiązane z zawistą skargą nr 91/2013.

12.

Ostatnia sytuacja, czyli pkt „g”, wspomniana jest w pkt 169, a nie ma rzeczywistego wsparcia. Ilustruje to jeden z najsilniejszych elementów mego sprzeciwu, gdy krytykuję „brak solidnych dowodów dla osiągnięcia wniosku o naruszeniu art. 11 ust. 1 Karty”. W szczególności Komitet odwołuje się do pkt 52, 126 i 127 powyżej”, ale pkt 52 i 126 wspominają wyrok włoskiego SN, który skazał sprzeciwiającego się w sumieniu lekarza włoskiego, który odmówił pomocy kobiecie „w następstwie aborcji” (*ex post facto*), a nie przed nim (*ex ante*), co jest przedmiotem niniejszej skargi nr 87/2012. W związku z tymi krajowymi ilustracjami sądowymi, „dostęp do procedur przerywania ciąży”, tj. przed aborcją, chciałbym dodać:

12.1.

Po pierwsze, na równoważeniu dowodów (por. pkt 169-175), z należytym poszanowaniem wagi przypisanej przez Komitet niektórym elementom, jak też podejścia Komitetu dotyczącego ciężaru dowodu, wydaje mi się dziwnym – z perspektywy oceny sądowej – że przez ponad trzy dekady od wejścia w życie Ustawy nr 194/1978 ani jednego przypadku krajowej sprawy sądowej o odszkodowanie (przed sądem karnym lub administracyjnym) dotyczącego sprzeciwiającego się personelu służby zdrowia przed aborcją nie dostarczono. Z tego punktu widzenia jest oczywistym, że nie sugeruję w ramach niniejszej skargi „oczekiwać od kobiet – najpierw i przede wszystkim – ale też od niesprzeciwiających się lekarzy – publicznego ujawniania w skardze przeciwko indywidualnym sprzeciwiającym się lekarzom czy placówkom, gdzie usługi dobrowolnego przerywania ciąży nie są gwarantowane” (por. pkt 104), przewidzieć choćby jeden przykład krajowej sprawy sądowej bez cytowania nazwisk stron, a zatem z należytym poszanowaniem prawa do życia prywatnego uznanego w art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

12.2.

Po drugie, brak dowodów sądowych nie może być usprawiedliwiony tym względem, że „nie byłoby zgodne z Kartą, gdyby rozwiązanie wszelkich ewentualnych problemów, wobec których stają kobiety w kontekście uzyskiwania dostępu do procedur aborcyjnych, pozostawiony jest w rękach władz administracyjnych lub sądowych rozstrzygających po

fakcie” (pkt 164). Oczywiście, ktoś mógłby się nie zgodzić z takim podejściem prewencyjnym, które odgrywa istotną rolę dla skuteczności prawa do zdrowia, wyraźnie uznanego przez art. 11 (ust. 2 i 3) Karty Socjalnej. Ale to zagadnienie nie wchodzi tu w grę. Pod tym względem Komitet nie stwierdził żadnego naruszenia tych dwóch paragrafów art. 11, a w Konkluzjach 2009 Włochy zostały uznane za przestrzegające obydwu tych paragrafów.

13.

W końcu, jest oczywistym, że – nie podzielając wniosku o naruszeniu art. 11 ust. 1 Karty – nie podzielam też równoległego wniosku o naruszeniu art. E w związku z art. 11 ust. 1 Karty.

14.

Z tej perspektywy – poza inherentnymi asymetrami w rzeczywistości państwa regionalnego – nie podzielam spójności prawnej oceny przez Komitet niedyskryminacji (zwt. pkt 190-191). Z jednej strony, w związku z terytorialnym i społeczno-gospodarczym statusem, ocena większości Komitetu nie jest przekonująca, ponieważ to samo rozumowanie prawne można zastosować do innych zagadnień bezpośrednio powiązanych z opieką zdrowotną i aborcją, tj. że istotna liczba aborcji związana jest z sytuacją społeczno-gospodarczą „potencjalnych” matek (w tym z trudną sytuacją kobiet migrujących) z uwagi na regionalne różnice (i niedomogi) w dziedzinie ochrony społecznej macierzyństwa. Warto w związku z tym wspomnieć:

a/ decyzję o dopuszczalności z 10.09.2013 dot. skargi nr 99/2013 (FAFCE v. Sweden), w której Komitet uznał, że „polityka rodzinna i prawa rodziny obejmują macierzyństwo, prokreację i rozwój życia ludzkiego” (pkt 8);

b/ rezolucję 1946(2013) ZP RE z 26.06.2013 r. w sprawie „Równego dostępu do opieki zdrowotnej”, która wzywa państwa członkowskie Rady Europy „do zapewnienia, by kobiety ciężarne i dzieci, jako grupa szczególnie upośledzona, miały pełny dostęp do opieki zdrowotnej i ochrony społecznej, bez względu na ich status”.

15.

Z drugiej strony, w związku z dyskryminacją ze względu na *gender* i/ lub status zdrowia, Komitet ustanawia porównanie „między kobietami

ubiegającymi się o dostęp do zgodnych z prawem procedur przerywania ciąży a mężczyznami i kobietami szukającymi dostępu do innych zgodnych z prawem procedur medycznych, które nie są zapewniane na podobnie ograniczonej podstawie” (pkt 190). Myślę, że warunki porównywania w ogóle nie są tu relewantne, a zatem pierwszy element standardu niedyskryminacji (poza rozsądnymi i obiektywnymi podstawami lub usprawiedliwieniami dla różnicowania i co do proporcjonalności) nie zostaje spełniony. Z tego powodu odczuwam, że ostatnie zdanie pkt 191, w którym Komitet dochodzi do wniosku, „że zainteresowane kobiety są traktowane odmiennie niż inne osoby w takiej samej sytuacji, jeśli chodzi o dostęp do opieki zdrowotnej, bez usprawiedliwienia”, jest cokolwiek lakoniczne. Wreszcie, ponownie potwierdzam moją ideę, że a/ nie skupiono się właściwie na perspektywie *gender* oraz na zdrowiu seksualnym i reprodukcyjnym; b/ porównanie między medycznym sprzeciwem sumienia a „ponownym wzrostem potajemnych aborcji, zwłaszcza wśród kobiet migrujących” (pkt 192) jest nieprawidłowo wyartykułowane.

9.8. CGIL v. Italy sk. 91/2013 – dec. z 12 października 2015 r.

161.

W tekście skargi zarzuty CGIL zasadniczo oparte są na wykazaniu nieadekwatności art. 94 ust. 4 Ustawy nr 194/1978 z uwagi na fakt, że ogromna większość lekarzy praktyków oraz innego personelu służby zdrowia korzysta ze swojego prawa do sprzeciwu sumienia. CGIL podkreśla, że sytuacja ta uniemożliwia skuteczny dostęp do procedur aborcyjnych we Włoszech, a przez to podkopuje prawo kobiet do ochrony ich zdrowia.

162.

Komitet zauważa, że w swej odpowiedzi na twierdzenia Rządu CGIL nie odwołując się do rzekomej nieadekwatności ww. artykułu, uważa, że trudności w dostępie do procedur aborcyjnych wynikają ze szczególnie wysokiej liczby personelu służby zdrowia korzystającego ze swojego

prawa do sprzeciwu sumienia oraz z faktu, że środki podejmowane przez kompetentne władze na podstawie art. 9 ust. 4 Ustawy nr 194/1978 dla zaradzenia temu zjawisku nie są wystarczające.

163.

W tym względzie CGIL w dokumencie udzielającym dodatkowych informacji Komitetowi domaga się od Komitetu stwierdzenia, że niedostatki w urzeczywistnianiu art. 9 ust. 4 nie pozwalają na skuteczne korzystanie z prawa kobiet do dostępu do usług aborcyjnych, a w konsekwencji na satysfakcjonujące urzeczywistnianie art. 11 Karty. Innymi słowy, CGIL domaga się od Komitetu potwierdzenia oceny, jaką przyjął on w decyzji merytorycznej z 10 września 2013 r. (IPPF EN v. Italy, sk. 878/2012).

164.

Jeśli chodzi o prawa, których naruszenie CGIL zarzuca, Komitet przypomina, że – jak stwierdzono w ww. decyzji – centralna wchodząca w grę w skardze kwestia prawna dotyczy ochrony prawa do zdrowia.

165.

Jak w jego decyzji w sprawie IPPF EN pko Włochom, Komitet powołany jest do rozsądzenia kwestii adekwatności środków podejmowanych przez relewantne władze dla zapewnienia skutecznego dostępu do usług dotyczących procedur aborcyjnych określonych przez ustawodawstwo krajowe jako forma leczenia dotycząca ochrony zdrowia i dobrobytu, którą można uważać zatem za wchodzącą w zakres art. 11 Karty.

166.

Komitet zauważa, że – powołując się na przepisy ustawowe rządzące prawem do zdrowia kobiet w kontekście aborcji – rząd stwierdza, że Ustawa nr 194/1978 została przyjęta w ramach „marginesu oceny” na podstawie art. G Karty. Komitet zauważa, że skarga nie dotyczy korzystania z prawa do sprzeciwu sumienia gwarantowanego przez ww. Ustawę jako restrykcji czy ograniczenia prawa kobiet do ochrony ich zdrowia. Z uwagi na powyższe Komitet uważa, że art. G Karty nie znajduje zastosowania do zarzutów w skardze.

167.

Jeśli chodzi o zastosowalne orzecznictwo oraz inne istotne źródła, Komitet przypomina, że: „w związku z zapewnieniem szybkiego postępu w kierunku osiągnięcia celów ustalonych przez Kartę, (...) urzeczywistnienie Karty wymaga od państw-stron nie tylko podjęcia akcji prawnej, ale też udostępnienia zasobów i wprowadzenia procedur operacyjnych koniecznych dla nadania pełnego skutku prawom w niej wskazanym” (IPPF EN v. Italy, sk. 87/2012, dec. z 10.09.2013, pkt 162).

168.

W świetle powyższego Komitet uważa, że „zapewnienie usług aborcyjnych musi być zorganizowane tak, by zapewnić, że potrzeby pacjentek pragnących dostępu do tych usług zostają zaspokojone. Oznacza to, że adekwatne środki muszą być podjęte dla zapewnienia dostępności nie podnoszących sprzeciwu sumienia lekarzy praktyków oraz innego personelu służby zdrowia, kiedy i gdzie są oni potrzebni dla świadczenia usług aborcyjnych, biorąc pod uwagę fakt, że liczba i terminy wniosków dotyczących aborcji nie może być z góry przewidziana” (IPPF EN v. Italy, pkt 163).

169.

Komitet przypomina, że, jak oświadczył Narodowy Komitet Bioetyki: „ustawowa ochrona sprzeciwu sumienia nie może ani ograniczać, ani stać na przeszkodzie korzystaniu z praw gwarantowanych prawem” (ibidem, pkt 165).

170.

Jeśli chodzi, z jednej strony – o stosunek między dostępem do usług aborcyjnych, a z drugiej strony – prawem do sprzeciwu sumienia lekarzy-praktyków, Komitet odwołuje się do interpelacji przyjętych ostatnio przez Izbę Deputowanych Parlamentu Włoskiego, których treść może być postrzegana jako odzwierciedlająca to, co jest przewidziane przez art. 11 Karty. W tym kontekście Komitet uważa, że następujące oświadczenia są istotne: „Ustawa nr 194/1978 rozróżnia między prawem jednostki do sprzeciwu a prawem kobiet do wolności wyboru w dziedzinie prokreacji oraz między prawem jednostki do sprzeciwu wobec prawa państwa a obowiązkiem państwa co do zapewnienia wymaganej usługi” (Motion nr 1-00074);

„Personelowi zdrowia gwarantuje się, iż będzie zdolny do podnoszenia sprzeciwu sumienia. Ale jest to prawo jednostkowe, a nie prawo struktury służby zdrowia jako całości, która jest zobowiązana do zagwarantowania świadczenia usług zdrowotnych” (Motion nr 1-000454).

171.

W tym kontekście Komitet odwołuje się do stanowiska wyrażonego w Parlamencie, zgodnie z którym „to nie liczba podnoszących sprzeciw sumienia sama w sobie określa stan dostępu do procedur aborcyjnych, lecz sposób, w jaki placówki służby zdrowia organizują urzeczywistnianie Ustawy nr 194/1978” (Motion nr 1-00079).

172.

Co do twierdzeń zawartych w skardze oraz innych dokumentach przedłożonych przez CGIL w toku postępowania, dotyczących oceny poczynionej w decyzji merytorycznej z 10.09.2013, Komitet uważa, że:

- a) „przepisy dz. 9 ust. 4 ustanawiają zrównoważone ramy ustawowe dla spełniania celów Ustawy nr 1954/1978”;
- b) „wysoka liczba personelu służby zdrowia podnoszącego we Włoszech sprzeciw sumienia per se nie stanowi dowodu, iż wchodzące w grę krajowe przepisy prawne są urzeczywistniane w sposób nieskuteczny”;
- c) „obowiązek szpitali i porodówek co do podejmowania kroków dla zapewnienia, by procedury aborcyjne „we wszystkich przypadkach” były przeprowadzane, jak to przewiduje dz. 5, 7 i 8 rzeczonej ustawy; a odpowiedzialność regionów za zapewnienie, by wymóg ten był spełniany, stanowi wygodną podstawę prawną dla zapewniania satysfakcjonującego stosowania art. 11” (IPPF EN v. Italy, pkt 168).

173.

Komitet uważa ponadto, że niektóre informacje dostarczone przez CGIL, a także inne relewantne elementy dotyczące twierdzeń podnoszonych przez CGIL, pojawiły się w dokumentach opublikowanych w czerwcu 2013 r. przez Senat i Izbę Deputowanych Parlamentu Włoskiego, w tym deklaracje ministra zdrowia z 11.06.2013 r., które wskazują, że kompetentne władze nie zaradziły jeszcze problemowi stwierdzonemu przez Kom-

tet w jego decyzji IPPF EN pko Włochom, jeśli chodzi o urzeczywistnianie art. 9 ust. 4 Ustawy nr 194/1978.

174.

W tym kontekście, jak stwierdzono w ww. decyzji, Komitet stwierdza dalsze trwanie następujących sytuacji:

- a) spadek w skali kraju liczby szpitali lub porodówek, gdzie przeprowadzane są aborcje;
- b) znacząca liczba szpitali, gdzie – choćby nawet istniał oddział ginekologiczny – nie ma ginekologów niepodnoszących sprzeciwu sumienia bądź jest tylko jeden;
- c) dysproporcjonalna relacja między wnioskami o przerwanie ciąży a liczbą dostępnych nie podnoszących sprzeciwu sumienia członków personelu służby zdrowia w pojedynczej placówce zdrowotnej, co stwarza ryzyko powstania rozległych obszarów geograficznych, gdzie usługi aborcyjne nie są dostępne, pomimo legalnego prawa dostępu do takich usług, ustanowionego na podstawie prawa włoskiego;
- d) zbyt długi czas oczekiwania na dostęp do usług aborcyjnych;
- e) przypadki braku przywrócenia lekarzy praktyków, którzy nie są dostępni z uwagi na święta, choroby, emerytury itd., co stwarza ryzyko substancjalnego zerwania w świadczeniu usług aborcyjnych;
- f) przypadki opóźniania procedur aborcyjnych z uwagi na brak nie podnoszących sprzeciwu sumienia lekarzy praktyków chcących takie procedury realizować;
- g) przypadki podnoszących sprzeciw sumienia członków personelu służby zdrowia odmawiających zapewnienia koniecznej pieczy przed albo po aborcji.

175.

Komitet w tym względzie zauważa, że rząd nie dostarczył wystarczających informacji co do ww. sytuacji celem odrzucenia zarzutów podniesionych przez CGIL.

176.

Jeśli chodzi o argumenty podniesione przez rząd, podobne do tych wysuniętych w skardze IPPF EN, Komitet uważa, że przedstawione dowody

dotyczące dobrego funkcjonowania „usług zapobiegania aborcji”, a mianowicie „redukcja liczby aborcji, skali aborcji oraz liczby powtarzanych aborcji” oraz „stała liczba procedur naglących” i „krótszy czas między certyfikacją a procedurą” nie odrzucają argumentów CGIL, iż w wielu regionach Włoch kobiety ciężarne stają wobec problemów w dostępie do procedur aborcyjnych.

177.

Co więcej, Komitet uważa, że rząd nie wykazał, że środki, które zostały podjęte w odpowiedzi na te problemy, a mianowicie troska o „mobilność personelu” oraz „zawieranie układów z wyspecjalizowanymi usługodawcami położnictwa i ginekologii” z jednej strony, a „wzrost liczby jednodniowych procedur szpitalnych” i „wprowadzenie aborcji farmakologicznej” z drugiej strony gwarantuje w praktyce skuteczny dostęp w skali kraju do procedur aborcyjnych.

178.

Tak jak w swojej ocenie w ww. decyzji, Komitet uznaje meritum argumentu rządu, że znaczny procent kobiet mających przedtem aborcję do 10. tygodnia ciąży i bardzo niski wskaźnik komplikacji – nie zidentyfikowano w kontekście aborcji żadnej śmierci ani poważnych komplikacji – wykazuje, iż aborcje są mniej niebezpieczne dla kobiet, które do nich się uciekają.

179.

Uważa on jednak, że nadal nie ustalono, jakoby wprowadzono mechanizmy zapewniające dostęp do usług bezpiecznej aborcji albo jakoby zapewniono pieczę przed i po aborcji, zwłaszcza gdy szpital lub ośrodek zdrowia wykazuje szczególnie wysoką liczbę personelu korzystającego ze sprzeciwu sumienia (...).

182.

Komitet uznaje, że monitoring działalności stanowi pierwszy krytyczny krok w kierunku ewentualnego przyjęcia środków załatwiających zidentyfikowane problemy. Komitet w tym względzie zauważa, że w rezolucji

z 6.03.2014 r. Komisja Spraw Społecznych Izby Deputowanych oświadczyła, że „Aktywność monitoringowa wszczęta przez rząd została prawidłowo podjęta celem zweryfikowania ewentualnych problemów implementacji Ustawy nr 194, szczególnie jeśli chodzi o zagadnienie sprzeciwu sumienia”.

183.

Komitet odnotowuje, że antycypując rezultaty działalności monitoringowej w ww. rezolucji Komisja Spraw Społecznych wezwała rząd „do sprawozdania kompetentnym komisjom parlamentarnym o inicjatywie podjętej przez samo ministerstwo w zastosowaniu zobowiązań zaciągniętych 11.06.2013 r. przed Izbą Deputowanych, jak ustalają interpelacje w tym przedmiocie, oraz do podjęcia wszelkich koniecznych środków dla zapewnienia urzeczywistniania art. 9 ust. 4 Ustawy nr 194 we wszystkich regionalnych systemach zdrowia, zwłaszcza jeśli chodzi o obowiązek monitorowania i zapewnienia prawa kobiety do swobodnego i świadomego wyboru, nawet z wykorzystaniem różnorodnej mobilności personelu oraz zapewnienia obecności dogodnej sieci usług na terytorium każdego regionu”.

184.

Mimo kontynuowanego charakteru działalności monitoringowej Komitet odnotowuje deklarację rządu w ww. odpowiedzi, że „nie stwierdził konfliktów między dobrowolnymi usługami przerwania ciąży a usługami dotyczącymi narodzin”. Rząd w tym względzie powołuje się na rozdział dotyczący (pierwszych) wyników działalności monitoringowej, zawarty w raporcie ministra zdrowia o implementacji Ustawy nr 194/1978, przedłożonym parlamentowi w październiku 2014 r.

185.

Komitet przede wszystkim zauważa, że ww. rozdział zawiera sformułowania, które ujawniają niepewność co do pełnej implementacji dz. 9 ust. 4 Ustawy nr 194/1978. W tym względzie warto odwołać się do następujących stwierdzeń: „liczba niepodnoszących sprzeciwu sumienia na szczeblu regionalnym daje się pogodzić z liczbą przeprowadzonych przerwania ciąży” oraz „wszelkie problemy dostępu do dobrowolnego przerwania ciąży mogą wynikać z lokalnych trudności organizacyjnych, które – dzięki monitoringowi – łatwiej obecnie wychwytać”.

186.

Komitet zauważa ponadto, że – jak to uznał rząd – informacje zawarte w ww. rozdziale dotyczą danych, które bywają niekompletne. Komitet zauważa również, że – jak podnosiła CGIL – liczba niepodnoszącego sprzeciwu sumienia personelu medycznego może być przesadzona.

187.

Rząd podkreśla, po pierwsze, zważywszy na fakt, że w szeregu regionów liczba instytucji świadczących usługi aborcyjne stanowi mniej niż 30% całkowitej liczby instytucji świadczących usługi położnicze i ginekologiczne, nie usprawiedliwia to wniosku zawartego w raporcie, zgodnie z którym krajowa skala tych instytucji jest „więcej niż zadowalająca”. Zauważa on, że nie jest pewnym, czy uwzględnia się liczbę kobiet, którym odmówiono usług aborcyjnych z uwagi na brak personelu niekorzystającego ze sprzeciwu sumienia.

188.

Po drugie, Komitet uważa, że dane dotyczące relacji narodzin do aborcji z jednej strony oraz placówek porodowych do aborcyjnych z drugiej strony nie uzasadniają wniosku zawartego w ww. raporcie, zgodnie z którym liczba takich placówek „jest więcej niż wystarczająca, zważywszy na liczbę przeprowadzanych aborcji”. Jak wskazuje CGIL, wniosek ten nie bierze pod uwagę faktu, że rzekome naruszenie art. 11 Karty dotyczy procedur aborcji, których nie można zrealizować mimo wypełnienia istotnych przepisów Ustawy nr 194/1978.

189.

Komitet uznaje, że dodatkowe argumenty przedłożone przez strony nie zmieniają jego oceny sytuacji.

190.

Biorąc powyższe pod uwagę i zważywszy na ocenę w jego decyzji IPPF EN pko Włochom, Komitet zauważa, że:

- a) niedostatki, jakie istnieją w zapewnianiu usług aborcyjnych we Włoszech w rezultacie problemów opisanych powyżej w pkt 174, pozo-

stają niezałatwione i kobiety poszukujące dostępu do usług aborcyjnych nadal stają wobec substancjalnych trudności w uzyskaniu dostępu do takich usług w praktyce, pomimo przepisów odnośnego ustawodawstwa;

- b) ww. placówki służby zdrowia nadal nie przyjęły koniecznych środków celem zrekompensowania niedostatków w świadczeniu usług powodowanych przez personel służby zdrowia, który powołuje się na swoje prawo do sprzeciwu sumienia, albo środki podjęte okazują się nieadekwatne;
- c) w takich przypadkach kompetentne regionalne władze nadzoru nie zapewniają na terytorium podległym ich jurysdykcji satysfakcjonującej implementacji dz. 9 ust. 4.

191.

Komitet nadto zauważa, że nadal panuje sytuacja podniesiona w ww. decyzji, z której wynika, że w niektórych przypadkach – z uwagi na naglący charakter potrzebnych procedur – kobiety dążące do aborcji mogą być zmuszone udać się do innych placówek służby zdrowia, we Włoszech lub za granicą, albo do przerywania ich ciąży bez wsparcia czy kontroli kompetentnych władz służby zdrowia, bądź mogą zostać odstraszone od dostępu do usług aborcyjnych, do których otrzymania miały legalny tytuł, stosownie do przepisów Ustawy nr 194/1978.

192.

Komitet podkreśla, że sytuacje te mogą zawierać znaczące ryzyka dla zdrowia i dobrobytu zainteresowanych kobiet, co jest sprzeczne z prawem do ochrony zdrowia, jak je gwarantuje art. 11 Karty.

193.

Z wszystkich tych powodów Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 11 Karty.

204.

Podobnie jak powyżej w stosunku do art. 11 Karty, Komitet zauważa, że twierdzenia CGIL dotyczące art. E, w związku z art. 11, są prawie identyczne z twierdzeniami badanymi w IPPF EN v. Italy (pkt 179).

205.

Zarzuca się w tej skardze istnienie dwóch form dyskryminacyjnego traktowania: i/dyskryminacji ze względu na terytorialny i/lub społeczno-ekonomiczny status kobiet ciężarnych, tych, które mają dostęp do legalnej aborcji, oraz tych, które go nie mają; ii/ dyskryminacji ze względu na *gender* i/lub status zdrowotny między kobietami ubiegającymi się o dostęp do legalnej aborcji, a mężczyznami i kobietami szukającymi dostępu do innych legalnych form procedur medycznych, które nie są przewidziane na podstawie ograniczonej.

206.

Komitet uważa, że twierdzenie, iż dyskryminacja istnieje na podstawie statusu zdrowia między kobietami szukającymi dostępu do usług legalnej aborcji a innymi dążącymi do dostępu do innych legalnych form procedur medycznych, które nie są przewidziane na podstawie ograniczonej, jest ściśle związana i stanowi roszczenie do „nakładającej się” czy „wielorakiej” dyskryminacji, przez co pewne kategorie kobiet podlegają rzekomo mniej korzystnemu traktowaniu w formie utrudnionego dostępu do legalnej aborcji w rezultacie kombinowanego efektu ich statusu zdrowotnego, położenia terytorialnego oraz statusu społeczno-ekonomicznego.

207.

Jeśli chodzi o zarzut dyskryminacji ze względu na terytorialny i/lub społeczno-ekonomiczny status między kobietami ciężarnymi, które mają dostęp do legalnej aborcji, a tymi, które go nie mają, Komitet przypomina, że ustalił w decyzji IPPF EN v. Italy, że w rezultacie braku niesprzeciwiającego się personelu medycznego kobiety ciężarne czują się w niektórych przypadkach zmuszone podróżować do innego regionu lub za granicę. Odwołując się do swych ustaleń na podstawie art. 11, Komitet potwierdza tę ocenę, ponieważ nic w twierdzeniach rządu nie wykazuje żadnej znaczącej zmiany w praktycznej implementacji dz. 9 ust. 4.

208.

Innymi słowy, biorąc pod uwagę prawo do sprzeciwu sumienia, władze publiczne nie zapewniły wydolnej organizacji usług zapewniających

dostęp do aborcji. W rezultacie wiele kobiet zostało pozbawionych skutecznego dostępu do usług aborcyjnych.

209.

Kobiety ciężarne szukające dostępu do usług aborcyjnych są więc traktowane odmiennie, zależnie od obszaru, na którym mieszkają; ponadto zróżnicowane traktowanie na tej podstawie może się rozciągać w postaci szkodliwego oddziaływania na kobiety w grupach niższego dochodu, które mogą okazać się mniej zdolne do udawania się do innych części Włoch albo za granicę celem uzyskania dostępu do usług aborcyjnych.

210.

Komitet uważa, że nie ma żadnego usprawiedliwienia z perspektywy zdrowia publicznego czy polityki publicznej dla takiej odmienności traktowania. Wynika ona wyłącznie z nieadekwatnego urzeczywistnienia Ustawy nr 194/1978. Zatem ta odmienność traktowania oznacza dyskryminację i stanowi naruszenie art. E, w związku z art. 11 Karty.

211.

Drugie twierdzenie zarzuca, że dyskryminacja istnieje na podstawie statusu zdrowia między kobietami szukającymi dostępu do usług legalnej aborcji a kobietami szukającymi dostępu do innych legalnych form procedur medycznych, które nie są zapewniane na podstawie ograniczonej.

212.

Komitet uważa, po pierwsze, że grupy te są porównywalne, ponieważ one wszystkie szukają dostępu do usług medycznych zapewnianych zgodnie z ustawodawstwem przez władze publiczne. Komitet uważa tę odmienność traktowania za ustaloną w rezultacie jego ustaleń na podstawie art. 11 Karty.

213.

Komitet zauważa dalej, że rząd nie przytoczył obiektywnego usprawiedliwienia odmienności traktowania. Komitet uważa, że – nawet gdyby różnica traktowania była oparta na obiektywnym usprawiedliwieniu – nie

byłaby ona proporcjonalna w stosunku do takiego celu prawowitego, ponieważ – z racji specyficznych warunków dostępu do usług aborcyjnych – sytuacja ta oznacza negację dostępu do takich usług. W konsekwencji odmienność traktowania stanowi dyskryminację, a zatem naruszenie art. E, w związku z art. 11 Karty.

9.9. FAFCE v. Sweden sk. 99/2003 – dec. z 17 marca 2015 r.

i/ Rzekome naruszenie art. 11 i art. E Karty na tej podstawie, że nie ma prawa do sprzeciwu sumienia dla pracowników służby zdrowia

69.

Komitet zauważa, że istotą zarzutów FAFCE dotyczących naruszenia art. 11 Karty jest brak ustanowienia w Szwecji ram prawnych rządzących praktyką sprzeciwu sumienia pracowników służby zdrowia. Organizacja skarżąca twierdzi również, że w rezultacie braku takich ram prawnych zarówno pracownicy służby zdrowia, jak i studenci medycyny są dyskryminowani w wykonywaniu ich funkcji bądź obowiązków akademickich, podczas gdy jest to zakazane przez art. E Karty.

70.

Komitet uważa, że art. 11 Karty nie nakłada na państwa pozytywnego zobowiązania co do zapewniania prawa do sprzeciwu sumienia pracownikom służby zdrowia. Przypomina on, że badał to zagadnienie na podstawie art. 11 Karty tylko tak dalece, jak dalece dotyczy to dostępu kobiet do usług aborcyjnych (IPPF-EN v. Italy, sl. 87/2012, dec, z 10.09.2013, pkt 68). W tamtej sprawie badał zagadnienie prawa do sprzeciwu sumienia na podstawie faktów wynikających z sytuacji, która była przeciwstawna w stosunku do sytuacji wynikającej w skardze niniejszej; pracownicy służby zdrowia korzystali ze swojego prawa do sprzeciwu sumienia, przewidzianego przez obowiązujące prawo, ale w rezultacie niedostatków w stosowaniu prawa, którego nie dawało się pogodzić z prawem kobiet, które dążyły do aborcji, do ochrony ich zdrowia (pkt 176). Komitet wskazuje, że

art. 11 Karty w pierwszym rzędzie jest zainteresowany zagwarantowaniem dostępu do adekwatnej opieki zdrowotnej, a to oznacza w przypadkach macierzyństwa, że pierwszorzędnymi beneficjentami są kobiety ciężarne.

71.

W konsekwencji Komitet stwierdza, że art. 11 Karty nie nadaje prawa do sprzeciwu sumienia jako takiego personelowi służby zdrowia państwa-strony. Zatem art. 11 nie znajduje zastosowania.

72.

FAFCE twierdzi, że pracownicy służby zdrowia, którzy chcą się sprzeciwić aborcji na podstawie sumienia, a nie mają do tego tytułu, podlegają zatem dyskryminacji w ramach systemu, ze względu na ich przekonania. Jednakże z uwagi na fakt, że art. 11 nie znajduje zastosowania, żadna kwestia dyskryminacji na podstawie art. E nie może powstać.

9.10. ERTF v. the Czech Republic **sk. 104/2014 – dec. z 17 maja 2016 r.**

111.

Komitet uważa, że bardziej relewantnym postanowieniem z punktu widzenia skargi jest art. 11 w jego całości (ERRC v. Bulgaria, sk. 46/2007, dec. z 3.12.2008). Jedną z głównych kwestii, jakie skarga podnosi, dotyczy funkcjonowania ubezpieczeń społecznych i systemu pomocy medycznej, jak również dostępu wspólnoty romskiej do opieki zdrowotnej w praktyce.

112.

Oceniając, czy prawo do ochrony zdrowia może być efektywnie wykonywane, Komitet zwraca szczególną uwagę na sytuację grup upośledzonych i wrażliwych. Uważa on, że żadne ograniczenie tego prawa nie może być interpretowane w taki sposób, by stać na przeszkodzie skutecznemu korzystaniu przez te grupy z prawa do ochrony zdrowia, Interpretacja ta narzuca się sama, z racji wymogu niedyskryminacji (art. E Karty Zrewido-

wanej oraz preambuła Karty z 1961 r.), w związku z prawami substancjalnymi Karty (Conclusions 2005, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 11).

i/ Dostęp do opieki zdrowotnej (dostępność ubezpieczenia zdrowotnego i pomocy medycznej).

113.

Zasada uniwersalnego dostępu do opieki zdrowotnej jest ucieleśniona w art. 31 Czeskiej Karty Fundamentalnych Praw i Wolności, która przewiduje prawo obywateli do ochrony zdrowia. Bardziej precyzyjne przepisy zawarte są w Ustawie nr 20/1966, której art. 11 ustala następującą zasadę: „Dostępność opieki zdrowotnej bez płatności, opartej na publicznym ubezpieczeniu zdrowotnym (w zakresie stypulowanym przez oddzielną ustawę) bądź opartej na kontraktowym ubezpieczeniu zdrowotnym”.

114.

Powszechna Spółka Ubezpieczeń Zdrowotnych, jak również inne istniejące spółki ubezpieczeń zdrowotnych (departamentalne, spółkowe), zawierają porozumienia w sprawie świadczenia opieki zdrowotnej z odnośnymi usługodawcami.

115.

Składki ubezpieczeniowe wnoszone są przez jednostki i przez pracodawców bądź przez państwo.

116.

Komitet zauważa, że zwolnienie z płacenia składek opieki zdrowotnej osób bezrobotnych zarejestrowanych u Władzy Zatrudnienia (i u innych) zapewnia, iż część najbardziej upośledzonych grup wspólnoty ma dostęp do opieki zdrowotnej.

117.

Komitet uważa, że system opieki zdrowotnej musi być dostępny dla każdego, zwłaszcza powinien być dostępny dla wszystkich, którzy tego wymagają, oraz bezpłatny dla tych, którzy nie mają koniecznych zasobów. Państwa-strony muszą zapewnić najlepszy możliwy stan zdrowia ludno-

ści stosownie do istniejącej wiedzy. Systemy zdrowotne muszą odpowiadać we właściwy sposób na dające się uniknąć ryzyka dla zdrowia, tj. takie, które mogą być kontrolowane działaniem ludzkim (*Conclusions XV-2, 2001, Dania*).

118.

Jednakże jeśli chodzi o sytuację osób, które nie zarejestrowały się u Władzy Zatrudnienia bądź które zostały wykluczone z rejestru osób bezrobotnych, Komitet zauważa, że osoby takie są pozostawione bez opieki zdrowotnej (chyba że same opłacą składki), jako że tytuł do „nieskładkowej” opieki zdrowotnej związany jest z bezrobotnymi figurującymi w rejestrze Władzy Zatrudnienia. Komitet w tym względzie zauważa, że ubiegający się o pracę może zostać wykluczony z rejestru poszukujących pracy na wielu podstawach, np. jeżeli poszukujący pracy pracuje nielegalnie i jednocześnie pobiera zasiłki bezrobocia; odmawia podjęcia dogodnego zatrudnienia bądź przeszkolenia; zakłóca współpracę z urzędem pracy; nie przedstawia siebie w relewantnej gałęzi urzędu pracy albo nie kontaktuje się w uzgodnionym czasie z administracją publiczną; bądź cofa swoją zgodę na przetwarzanie danych osobowych.

119.

Problemem dla Komitetu jest zbadanie, czy usługi medyczne są dostępne dla osób, które straciły swoje ubezpieczenie zdrowotne, a wymagają opieki medycznej. W tym względzie nie dostarczono Komitetowi żadnych dowodów na to, że osoba bez zasobów wymagająca opieki medycznej może uzyskać konieczną pieczę. Komitet uważa, że środki przyjęte przez rząd nie zapewniają wystarczającej pieczy zdrowotnej biednym lub społecznie wrażliwym osobom, które zachorują, takim jak Romowie, którzy stracili ubezpieczenie, co oznacza naruszenie tego postanowienia.

120.

ERTF dalej utrzymuje, że wspólnoty romskie stają w obliczu dysproporcjonalnych ryzyk dla zdrowia, częstego występowania niektórych chorób oraz na ogół słabszego zdrowia niż większość populacji, a czasami dyskryminacji przy ubieganiu się o dostęp do usług.

121.

Komitet przypomina, że art. 11 Karty nakłada szereg zobowiązań pozytywnych dla zapewnienia skutecznego korzystania z prawa do zdrowia, zaś Komitet ocenia zgodność z tym postanowieniem, zwracając szczególną uwagę na sytuację upośledzonych i wrażliwych grup (*Conclusions XVII-2, 2001, Ogólne wprowadzenie*) (...).

124.

Komitet uważa, że są wystarczające dowody, które pokazują, że w wielu przypadkach wspólnoty romskie nie żyją w zdrowych środowiskach. Sytuacja ta może po części wynikać z braku relewantnej polityki państwa, np. z braku środków ochronnych gwarantujących czystą wodę w sąsiedztwie Romów, jak też nieadekwatność środków zapewniających standardy zdrowia publicznego, gdy się mieszka w takim sąsiedztwie (...).

126.

Mimo podejmowanych przez rząd środków Komitet jednak uważa, że niewiele jest dowodów postępu. Raport ECRI dotyczący Republiki Czeskiej (*V cykl monitoringu*) przyjęty w czerwcu 2015 r. odnotowuje, że pierwsza Koncepcja Integracji Romów szeroko jest uważana za mało skuteczną i wprowadzającą niewiele postępu.

127.

Dlatego Komitet uważa, że państwo nie sprostало swoim zobowiązaniom pozytywnym co do zapewnienia, by rodziny romskie korzystały z adekwatnego dostępu do opieki zdrowotnej, zwłaszcza poprzez brak podjęcia rozsądnych kroków dla zajęcia się specyficznymi problemami, wobec jakich stoją wspólnoty romskie, wynikającymi często z ich niezdrowych warunków życia oraz trudności w dostępie do usług zdrowotnych.

128.

Komitet stwierdza zatem, że problemy wielu rodzin romskich w dostępie do usług opieki zdrowotnej, jak również brak podjęcia przez władze właściwych środków dla zajęcia się wykluczeniem i marginalizacją w dzie-

dzinie zdrowia, na które wspólnoty romskie są narażone, stanowią naruszenie art. 11 ust. 1, 2 i 3 Karty z 1961 r., w świetle jej Preambuły.

ii/ Segregacja dzieci romskich

129.

Jeśli chodzi o segregację dzieci romskich w edukacji, a w szczególności umieszczanie ich w szkołach dla dzieci niepełnosprawnych, w rezultacie dyskryminacji i/lub używania rzekomo niegodnych zaufania narzędzi diagnostycznych, Komitet uważa, że fakty te znajdują się poza obszarem prawa do zdrowia, jak je gwarantuje Karta. Uważa on, że segregacja edukacyjna dzieci romskich oznaczałaby raczej naruszenie prawa do nauki z art. 17 Karty Zrewidowanej (por. *Conclusions 2003, Bułgaria; Conclusions 2005, Słowacja*). Republika Czeska nie ratyfikowała jednak Karty Zrewidowanej.

130.

Komitet stwierdza, że na tej podstawie nie doszło do naruszenia art. 11 Karty z 1961 r.

Opinia odrębna Marcina Wujczyka, s. 26

Podzielam pogląd Komitetu co do oceny, że Republika Czeska naruszyła art. 16 i 11 Karty z 1961 r.

Jednakże, moim zdaniem, Komitet działał nieprawidłowo, nie odnosząc się do wniosku o rekompensatę, przedłożonego przez organizację skarżącą, ERTF. Moim zdaniem, gdy takie roszczenie jest przedłożone, Komitet powinien zbadać i przedłożyć swoją opinię Komitetowi Ministrów, pozostawiając temu ostatniemu decyzję, jak można wezwać rząd do wyjścia naprzeciw wszystkim lub części jej wydatków. Nie czyniąc żadnego komentarza do ww. wniosku o rekompensatę, Komitet nie zbadał wszystkich przedłożonych mu roszczeń. Takie działanie przeczy zasadzie ponoszenia kosztów sporu opartej na wyniku; innymi słowy, obciążenia strony przegrywającej.

Co więcej, myślę, że jeśli organizacja skarżąca ponosi choćby minimalne wydatki, wszczynając postępowanie, strona ta powinna otrzymać rekompensatę. Powyższe wynika z zasady prawa procesowego przyjętej w wielu systemach prawnych, że strona ma tytuł do zwrotu zasadniczych wydatków. Moim zdaniem przygotowanie skargi musi wiązać się z wydatkami ponoszonymi przez organizację skarżącą.

Mim zdaniem informacja przedłożona przez organizację skarżącą w tej sprawie jest wystarczająca do uznania, że organizacja poniosła wydatki na przygotowanie skargi, a zatem – tytułem tego – organizacja powinna otrzymać od rządu rekompensatę.

9.11. EUROCEF v. France sk. 114/2015 – dec. z 24 stycznia 2018 r.

152.

W swojej decyzji *DCI v. Belgium* Komitet uznał, że dalsza niezdolność placówek recepcyjnych oraz fakt, że w konsekwencji znaczna liczba małych dzieci była zmuszona do życia na ulicach, narażała tych małych dzieci na wzmożone ryzyko dla ich zdrowia oraz ich fizycznej integralności, co w szczególności było rezultatem braku mieszkania czy schronienia. Komitet w tym względzie uważa, że zapewnienie zagranicznym małym dzieciom bez opieki schronienia stanowi minimalną przesłankę próby usunięcia powodów złego stanu zdrowia wśród tych małych dzieci oraz że państwo nie wypełniło zatem swoich zobowiązań, jeśli chodzi o przyjęcie tej minimalnej przesłanki.

153.

Komitet odnotowuje, że niektóre usługi zdrowotne są w skali kraju zapewniane tym małym dzieciom, takie jak specjalne kliniki szpitalne, które operują bezpłatnie, pomoc medyczna państwa, na podstawie programu AME, jeżeli po ocenie, że mają ponad 18 lat, pod warunkiem 3-miesięcznego pobytu we Francji albo powszechnego systemu opieki zdrowotnej (PUMa – zastępującego program CMU od 1.01.2016 r.), jeżeli są zidentyfikowani jako zagraniczni małocześni bez opieki i znajdują się pod pieczęcią departamentu dobra dziecka. Leczenie w nagłych przypadkach zapewniane jest bezpłatnie, jak to się dzieje w każdym przypadku zagrożenia życia, gdy pacjent nie ma opłaconego ubezpieczenia medycznego.

154.

Komitet, odwołując się do swoich ustaleń na podstawie art. 17, powtarza, że z uwagi na zatłoczenie placówek recepcyjnych pewna liczba małych

letnich żyje na ulicy, gdzie ich integralność fizyczna i moralna jest zagrożona, wobec braku dostępu do służby zdrowia. Komitet jest zainteresowany faktem, że pewna liczba małoletnich cudzoziemców bez opieki, ogłoszonych przez władze jako „doroste” i niespełniających warunku 3-miesięcznego pobytu na terytorium, nie ma dostępu ani do powszechnej opieki zdrowotnej (PUMa), ani do państwowej pomocy medycznej (AME). Stwierdza on zatem, że specyficzne potrzeby zdrowotnej ochrony małoletnich cudzoziemców bez opieki nie są brane pod uwagę i obowiązujące ustawodawstwo nie jest skutecznie urzeczywistniane.

155.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 11 ust. 1 Karty.

9.12. Transgender Europe and ILGA-Europe v. the Czech Republic sk. 117/2015 – dec. z 15 maja 2018 r.

71.

Komitet zauważa, że Transgender Europe oraz ILGA-Europe generalnie powołują się na art. 11. Komitet uważa, że podnoszone zarzuty dotyczą art. 11 ust. 1 Karty z 1961 r., który obejmuje *inter alia* prawo do najwyższego możliwego standardu zdrowia oraz prawo dostępu do opieki zdrowotnej. Na podstawie art. 11 zdrowie to stan kompletnego dobrobytu fizycznego, mentalnego i społecznego, a nie tylko brak choroby czy ułomności, zgodnie z definicją zdrowia w Konstytucji WHO, która została zaakceptowana przez wszystkie strony Karty.

72.

Komitet przypomina, że podkreślał znaczenie godności w związku z prawem do ochrony zdrowia na podstawie art. 11, „godność ludzka jest fundamentalną wartością i właśnie rdzeniem prawa europejskiego praw człowieka – czy to na podstawie Europejskiej Karty Socjalnej, czy też na

podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a opieka zdrowotna jest przestanką zachowania godności ludzkiej” (FIFH v. France, skj. 14/2003, dec. z 8.09.2004, pkt 31).

73.

Przypomina on dalej, że stwierdził, iż prawo do ochrony zdrowia gwarantowane w art. 11 Karty uzupełnia art. 2 i 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w interpretacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*Conclusions 2005, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 11*).

74.

Poszanowanie integralności fizycznej i psychicznej również jest nierozdzielnie składnikiem prawa do ochrony zdrowia gwarantowanego przez art. 11 Karty z 1961 r.

75.

W świetle zagadnień podniesionych w skardze Komitet powtarza, że interpretuje prawa i wolności umocowane w Karcie w świetle aktualnych warunków (*Marangopoulos Foundation for Human Rights v. Greece*, sk. 30/2005, dec. z 6.12.2006, pkt 194) oraz w świetle relewantnych dokumentów międzynarodowych (*FEANTSA*, sk. 39/2006, dec. z 5.12.2007, pkt 64), jak również w świetle nowo powstających zagadnień i sytuacji, innymi słowy, Karta z 1961 r. stanowi żywy dokument. Niniejsza skarga podnosi nowe zagadnienie odnoszące się do zdrowia osób transgenderskich w Czechach na podstawie art. 11 Karty z 1961 r.

76.

Komitet zauważa, że Kodeks Cywilny (2014) oraz Ustawa o szczególnych usługach zdrowotnych (2011) w istocie wymagają, by dla uznania tożsamości osoby transgenderowej poddawała się ona medycznej sterylizacji; w braku tej interwencji medycznej nie może ona uzyskać zmiany jej dokumentów tożsamości. Zauważa on, że wiele osób transgenderskich pragnie przejść taką procedurę, ale odnotowuje również, że mogą być inne, które nie chcą przechodzić takiego leczenia bądź którym nie jest ono zalecane. Osoby transgenderskie w Czechach, które nie życzą sobie

байдь którym ze względów zdrowotnych się nie doradza itd. przechodzenia przystosowania *gender*, nie mogą osiągnąć zmiany ich dokumentów tożsamości, tak by odzwierciedlały ich *gender*.

77.

W niektórych przypadkach osoby transgenderowe w Czechach mogą czuć się zmuszone do zaakceptowania przejścia sterylizacji medycznej, poważnej groźnej dla życia interwencji medycznej, z ryzykiem skutków ubocznych i komplikacji, która nie jest medycznie konieczna dla uznania ich tożsamości genderowej. Sytuacja Czech ma poważne oddziaływanie na zdrowie osoby i jej zdolność do wyrażenia swobodnej zgody.

78.

Komitet zauważa, że uznanie przez państwo tożsamości genderowej osoby samo stanowi prawo uznane przez prawo międzynarodowe praw człowieka, w tym przez ETPC, i jest ono istotne dla zagwarantowania pełnego korzystania z wszystkich praw człowieka.

79.

Podobnie jak wszystkie prawa Karty, art. 11 nakłada szereg pozytywnych i negatywnych zobowiązań. Tytuł artykułu – „prawo do ochrony zdrowia” – wyjaśnia, że zobowiązania państw na podstawie tego postanowienia nie są ograniczone wyłącznie do zapewnienia korzystania z prawa do dobrobytu od jakichkolwiek pozytywnych, proaktywnych środków państwa umożliwiających korzystanie z najwyższego osiągalnego standardu zdrowia (takich, jak zapewnienie równego dostępu do pieczy zdrowotnej wysokiej jakości). Obowiązki państwa nie są też ograniczone do podejmowania tych środków wyjaśnionych w art. 11 Karty z 1961 r. Pojęcie ochrony zdrowia włącza zobowiązanie do powstrzymania się przez państwo od bezpośredniej bądź pośredniej ingerencji w korzystanie z prawa do zdrowia. W tym kontekście odwołuje się on do wyżej cytowanej definicji zdrowia. Taka interpretacja art. 11 jest zgodna z ochroną prawną przyznawaną przez inne ważne międzynarodowe postanowienia praw człowieka odnoszące się do zdrowia.

80.

Komitet uważa, że chirurgiczna operacja przystosowania *gender* wymagana w Czechach dla zmiany tożsamości genderowej nie jest konieczna dla ochrony zdrowia. Zobowiązanie jednostki do przejścia takiej poważnej operacji, która faktycznie może być szkodliwa dla zdrowia, nie może być uznane za zgodne z obowiązkiem powstrzymania się państwa od ingerencji w korzystanie z prawa do zdrowia i w takich przypadkach państwo musi wyeliminować ingerencję. Wszelki rodzaj leczenia, który nie jest konieczny, można uznawać za sprzeczny z art. 11, jeżeli uzyskanie dostępu do innego prawa jest uzależnione od poddania się mu.

81.

Komitet uważa ponadto, że wszelkie leczenie medyczne bez świadomej zgody z konieczności rodzi zagadnienia na podstawie art. 11 Karty z 1961 r. Zgoda świadoma została określona przez Sprawozdawcę Specjalnego ONZ ds. prawa każdego do korzystania z najwyższego osiągalnego stanu zdrowia fizycznego i mentalnego następująco: „zgoda świadoma jest nie tylko akceptacją interwencji medycznej, ale dobrowolną i wystarczająco świadomą decyzją, chroniącą prawo pacjenta do zaangażowania w podejmowanie decyzji medycznej, a także przepisaniem związanych z tym obowiązków i zobowiązań świadczącym opiekę zdrowotną. Jej usprawiedliwienia etyczne i normatywne prawne wynikają z promocji przez nią autonomii, samookreślenia, integralności cielesnej oraz dobrobytu pacjenta”.

82.

Komitet (odnotowując w szczególności Konwencję Rady Europy o Prawach Człowieka i Biomedycynie – Konwencję z Oviedo z 1997 r. oraz utrwalone stanowisko innych organów praw człowieka) uważa, że jakiegokolwiek leczenie medyczne bez dobrowolnej świadomej zgody (ze ścisłymi wyjątkami) nie może dawać się pogodzić z integralnością fizyczną i z konieczności z prawem do ochrony zdrowia. Leczenie medyczne bez swobodnej świadomej zgody narusza integralność fizyczną i psychiczną, a w niektórych przypadkach może być szkodliwe dla zdrowia, zarówno fizycznego, jak i psychicznego. Zagwarantowanie swobodnej zgody jest fundamen-

talne dla korzystania z prawa do zdrowia oraz jest integralne dla autonomii i godności ludzkiej oraz obowiązku ochrony prawa do zdrowia.

83.

Komitet odwołuje się do orzecznictwa ETPC, w szczególności z uwagi na silne więzi między prawem do zdrowia gwarantowanym przez art. 11 Karty z 1961 r. nie tylko z art. 2 i 3, ale również z art. 8 Konwencji. Przypomina on, że przywiązuje wielkie znaczenie do niepodzielności wszystkich praw człowieka, które tworzą europejski system praw człowieka. Komitet w tym względzie uważa, że ostatnia decyzja ETPC w *A.P. Garçon and Nicot v. France* dotycząca praw ludzi transgenderowych, w której Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego) Konwencji; stwierdził on w szczególności, że uzależnienie od leczenia sterylizacyjnego uznania tożsamości seksualnej osób transgenderowych, które tego sobie nie życzą, oznaczało uzależnienie pełnego korzystania przez kogoś z prawa do poszanowania życia prywatnego od wyrzeczenia się pełnego korzystania z prawa do poszanowania integralności fizycznej, która bezpośrednio zostaje ugodzona, kiedy dochodzi do sterylizacji.

84.

ETPC podkreślił, że „Leczenie i operacje medyczne tego rodzaju godzą w fizyczną integralność jednostki, która jest chroniona przez art. 3 Konwencji oraz przez art. 8. Leczenia medycznego nie można postrzegać jako uwarunkowanego autentyczną zgodą, gdy fakt niepodlegania jej pozbawia osobę zainteresowaną pełnego korzystania z jego czy jej prawa do tożsamości genderowej i osobistego rozwoju, które – jak wcześniej stwierdzono – stanowią fundamentalny aspekt prawa do poszanowania życia prywatnego (por. *Van Kuck*, pkt 75).

85.

Komitet odnotowuje także stanowisko innych regionalnych i międzynarodowych organów praw człowieka, w szczególności Komisarza Rady Europy ds. Praw Człowieka, Uwagi Ogólne Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych OONZ (zwłaszcza *General Comment No.22*, pkt 34) oraz Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. Tortur, a także Opinię Doradcą Amerykańskiego Trybunału Praw Człowieka.

86.

Komitet uważa, że taki warunek dotyczący uznania *transgenderowej* tożsamości osoby narusza swobodną zgodę, a zatem wymóg taki narusza integralność fizyczną, działa wbrew pojęciu godności ludzkiej, a w konsekwencji nie może być traktowany jako dający się pogodzić z prawem do ochrony zdrowia gwarantowanym przez art. 11 ust. 1 Karty.

87.

Komitet zauważa, że Transgender Europe and ILGA-Europe twierdzą, że sytuacja jest także dyskryminacyjna ze względu na tożsamość *genderową*. Twierdzą one, że osoby *trans* są dyskryminowane, gdy porównać z osobami *cisgender*, których tożsamość *genderowa* jest swobodnie uznawana przy narodzeniu bez potrzeby przechodzenia sterylizacji. Takiej odmienności traktowania brakuje obiektywnego i rozsądnego usprawiedliwienia.

88.

Komitet uważa jednak, że – chociaż mogą w skardze wchodzić w grę zagadnienia dyskryminacji, ponieważ skarga składana była na podstawie Karty z 1961 r. – Komitet nie będzie badał skargi w świetle Preambuły Karty z 1961 r.

89.

W świetle wszystkich tych względów Komitet stwierdza, że sytuacja w Czechach stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 Karty z 1961 r.

Opinia zbieżna Karin Lukas, s. 28.

1.

W pełni podzielam pogląd większości Komitetu dotyczący naruszenia w niniejszej sprawie art. 11 ust. 1 Karty z 1961 r. Tylko częściowo jednak zgadzam się z rozumowaniem Komitetu, w szczególności z wielce proceduralnym podejściem przyjętym dla odsunięcia na bok zagadnień dyskryminacji, które dla mnie stanowią centralne spośród wchodzących tu w grę zagadnień.

2.

Chociaż Komitet uznaje, że „mogą w skardze wchodzić w grę zagadnienia dyskryminacji, ponieważ skarga została złożona na podstawie Karty z 1961 r., Komitet nie będzie badał skargi w świetle Preambuły Karty z 1961 r.". Zważywszy na fakty sprawy, trudno to zrozumieć.

3.

Poza podobnymi rezolucjami Zgromadzenia Parlamentarnego, które Komitet cytuje, a wszystkie one dotyczą *dyskryminacji* opartej na tożsamości seksualnej oraz dyskryminacji osób *transgenderowych*, różne organy praw człowieka ONZ potępiają taką ingerencję w prawo do zdrowia jako dyskryminacyjne postępowanie państwa.

4.

Specjalnie cytuję Rezolucję 2048(2015) z 2.04.2015 r. Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy „Dyskryminacja osób transgenderowych w Europie”, która głosi, jak następuje: „w świetle tych względów, Zgromadzenie wzywa państwa członkowskie do: (...) szybkiego przyjęcia transparentnych i dostępnych procedur prawnego uznawania gender, opartych na samookreśleniu, w tym przez wyeliminowanie sterylizacji oraz innych wymogów medycznych, takich jak diagnoza zdrowia mentalnego”.

5.

Właśnie to znajduje się w rdzeniu tej sprawy, zaś Komitet nie zbadał tego kluczowego aspektu na podstawie art. 11 ust. 1, w związku z Preambułą Karty z 1961 r., która zakazuje dyskryminacji.

6.

Jak słusznie wskazuje organizacja skarżąca, wymóg sterylizacji jest dyskryminacyjny na podstawie tożsamości *gender*. Osoby transgenderowe są dyskryminowane w porównaniu z osobami *cisgender*, których tożsamość genderowa jest uznawana przy narodzeniu bez wymogu jakichkolwiek poważnych interwencji medycznych, takich jak sterylizacja.

7.

Takiej różnicy traktowania brakuje obiektywnego i rozsądnego usprawiedliwienia. Na podstawie prawa międzynarodowego praw człowieka, leczenie medyczne może być wymagane jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych na korzyść zdrowia zainteresowanej jednostki, gdy jednostka ta nie jest w stanie wyrazić jego czy jej zgody. Sterylizacja w celu uznania prawnego *gender* oczywiście nie odpowiada tym warunkom, a zatem jest ciężkim naruszeniem art. 11 ust. 1 oraz Preambuły Karty z 1961 r.

8.

Należy ponadto odnotować, że sterylizacja jest jedną z najbardziej dotkliwych interwencji medycznych, pozostawiającą stałe i nieodwracalne skutki u zainteresowanych osób.

9.

Żałuję zatem, że Komitet uniknął tej centralnej analizy, odwołując się do raczej formalistycznych względów. Miało to za skutek niedocenienie zakresu naruszenia poczynionego przez państwo.

10.

Art. 12 EKS

**Prawo do
zabezpieczenia
społecznego**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego. umawiające się strony zobowiązują się:

- 1/ ustanowić lub utrzymywać system zabezpieczenia społecznego;
- 2/ utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu do ratyfikowania Konwencji MOP (nr 102) dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego;
- 3/ zabiegać o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego;
- 4/ podjąć kroki, poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków, i z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach, w celu zapewnienia:
 - a/ równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych umawiających się Stron, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowanie korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na zmiany miejsca pobytu na terytoriach umawiających się stron, które mogłyby podjąć osoby chronione;
 - b/ przyznawania, zachowywania i przywracania uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków, jak zliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, wypełnionych zgodnie z ustawodawstwem każdej z umawiających się Stron.

10.1. IFHR v. Ireland sk. nr 42/2007 – dec. z 3 czerwca 2008 r.

6.

IFHR twierdzi, że Irlandia dyskryminuje osoby, które otrzymują Irlandzką Emeryturę Składową, a które nie przebywają stale w Irlandii, jako że odma-

wia im dostęp do programu Bezpłatnych Podróży, gdy wracają one do Irlandii na wizytę. Uważa, że sytuacja ta stanowi naruszenie art. 23 w związku z art. E oraz naruszenie art. 12 ust. 4 Zrewidowanej Karty (...).

23.

IFHR twierdzi, że odmowa dopuszczenia przez władze irlandzkie pensjonariuszy nierezydentów, odbiorców Irlandzkiej Emerytury Składkowej, do dostępu do Programu Bezpłatnych Podróży jest naruszeniem zobowiązań Irlandii na podstawie art. 12 ust. 4 Zrewidowanej Karty (...).

31.

W charakterze punktu wyjścia Komitet przypomina, że – gdy strona zaakceptowała art. 12 ust. 4 Karty – postanowienie to znajduje zastosowanie do wszystkich branż systemu zabezpieczenia społecznego tej strony (*Conclusions XII-4, Statement of interpretation on Article 12, s. 42–43*).

32.

Komitet jednak zauważa, że wchodząca w grę w niniejszej sprawie korzyść nie może być postrzegana jako odnosząca się do wszelkich praw zabezpieczenia społecznego objętych art. 12 Karty. Odnośna korzyść nie jest prawem ustawowym i nie może być upodabniana do „korzyści wynikających z ustawodawstwa o zabezpieczeniu społecznym” w rozumieniu art. 12 ust. 4.

33.

Zatem, ponieważ odnośna korzyść nie wchodzi do materialnego zakresu art. 12 ust. 4, Komitet musi dojść do wniosku, że nie było naruszenia art. 12 ust. 4 Zrewidowanej Karty (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- głosami 10:4, że nie doszło do naruszenia art. 12 ust. 4 Zrewidowanej Karty.

10.2. SMMP v. Portugal sk. nr 43/2007 – dec. z 3 grudnia 2008 r.

10.

SMMP domaga się od Komitetu stwierdzenia, że doszło do naruszenia art. 12 ust. 1, 2 i 3 Zrewidowanej Karty, a to z racji redukcji standardu zabezpieczenia społecznego i systemu ochrony zdrowia, zastosowanych do członków Biura Prokuratora Publicznego, wynikającej z urzeczywistnienia Dekretu Ustawodawczego nr 212/2005 z 9 grudnia 2005 r. (...).

36.

Skarga dąży do rozstrzygnięcia, czy wykluczenie członków Biura Prokuratora Publicznego z zakresu beneficjentów SSMJ na podstawie Dekretu nr 212/2005 z 9 grudnia 2005 r. jest zgodne ze Zrewidowaną Kartą. SMMP twierdzi, że wchodząca w grę sytuacja stanowi naruszenie art. 12 ust. 1, 2 i 3.

37.

Część skargi dotyczy służb dobrobytu społecznego, a zatem nie wchodzi w zakres art. 12 Zrewidowanej Karty. Komitet będzie się więc zajmował jedynie zagadnieniami dotyczącymi prawa do zabezpieczenia społecznego.

38.

Badając argumenty podniesione przez organizację skarżącą, Komitet nie dostrzega żadnych podstaw odnoszących się do art. 12 ust. 1 lub 2. W szczególności SMMP nie twierdzi, że zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego zastosowanego do członków Biura Prokuratora Publicznego urzeczywistniane przez Dekret Ustawodawczy nr 212/2005 z 9 grudnia 2005 r. umieszczałyby portugalski system zabezpieczenia społecznego poniżej poziomu wystarczającego do ratyfikacji Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego bądź oznaczałyby brak utrzymywania takiego systemu.

39.

Komitet uważa zatem, że substancjalnie skarga dotyczy tylko art. 12 ust. 3.

40.

Art. 12 Zrewidowanej Karty przewiduje prawo do zabezpieczenia społecznego jako prawo fundamentalne.

41.

Art. 12 ust. 3 wymaga od państw doskonalenia swojego systemu zabezpieczenia społecznego. Ekspansja programów, ochrona przed nowymi ryzykami czy wzrost korzyści to przykłady doskonalenia (*Conclusions XXVI-1, Statement of Interpretation of Article 12, s. 11*).

42.

Restrykcyjny rozwój w systemie zabezpieczenia społecznego nie jest automatycznie naruszeniem art. 12 ust. 3 (*Conclusions XVI-1, Statement of interpretation on Article 12, s. 11*). Jednak, jak to Komitet już poprzednio stwierdził, żadne zmiany nie powinny podkopywać efektywnej ochrony socjalnej wszystkich członków społeczeństwa przed ryzykami społecznymi i gospodarczymi i nie powinny przekształcać systemu zabezpieczenia społecznego w system podstawowej pomocy społecznej (*Conclusions XIV-1, Statement of interpretation on Article 12, s. 48*). W każdym razie wszelkie zmiany systemu zabezpieczenia społecznego muszą zapewniać utrzymywanie podstawowego obowiązkowego systemu zabezpieczenia społecznego, który jest wystarczająco rozległy (*Conclusions XIV-1, Statement of interpretation on Article 12, s. 48*).

43.

Komitet odnotowuje, że substancjalnie SSMJ stanowił specjalny uzupełniający program zabezpieczenia społecznego dla szczególnie określonych kategorii zawodowych urzędników państwowych. Dekret Ustawodawczy nr 212/2005 przenosił członków Biura Prokuratora Publicznego z tego specjalnego programu do ogólnego programu ADSE, stosującego się do wszystkich urzędników państwowych.

44.

Państwa korzystają z marginesu oceny co do tego, jak zorganizować ich systemy zabezpieczenia społecznego, w tym co do określenia zakresu

podmiotowego programów przewidujących korzyści opieki zdrowotnej, jak długo znaczący procent ludności jest nim objęty, a przewidziane korzyści są wystarczająco rozległe.

45.

Ustanawianie jakichkolwiek programów specjalnych dla wyselekcjonowanych grup zawodowych celem zapewnienia uzupełniającego pokrycia i korzyści spoza tych przewidzianych w programach ogólnych, pozostaje w ramach dyskrekcji państw. Usprawiedliwienie takich programów zależy od szeregu czynników i kryteriów na szczeblu krajowym, co nie wchodzi do kompetencji Komitetu, jak długo nie są one oczywiście bezpodstawne, czego o niniejszej sprawie powiedzieć nie można.

46.

Jeśli chodzi o poziom zabezpieczenia społecznego przewidziany przez SSMJ i ADSE, Komitet zauważa, że istnieje różnica w materialnym zakresie i praktycznych modalnościach tych dwóch programów, oraz że urzeczywistniane zmiany rodziły konsekwencje dla członków Biura Prokuratora Publicznego.

47.

Członkom Biura Prokuratora Publicznego zapewniano jednak poziom ochrony równy poziomowi gwarantowanemu innym beneficjentom ADSE, co z kolei wykraczało ponad poziom ochrony przyznawany ogółowi społeczeństwa na podstawie SNS.

48.

Komitet stwierdza zatem, że – jak długo ADSE i SNS przewidują poziom zabezpieczenia społecznego, który jest wystarczająco rozległy, by zgadzać się ze Zrewidowaną Kartą – transfer członków Biura Prokuratora Publicznego z zakresu podmiotowego SSMJ do ADSE nie narusza prawa do zabezpieczenia społecznego dla członków Biura Prokuratora Publicznego, a zatem nie przeczy zobowiązaniom wynikającym z art. 12 ust. 3 Zrewidowanej Karty.

Konkluzja

49.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku – głosami 14:1 – że nie doszło do naruszenia art. 12 ust. 3 Zrewidowanej Karty.

10.3. CFDT v. France sk. nr 50/2008 – dec. z 9 września 2009 r.

7.

Chociaż CFDT formalnie nie domaga się od Komitetu stwierdzenia naruszenia art. 12, wskazuje jednak, że postanowienie to zostało naruszone (...).

40.

W niniejszej sprawie CFDT kwestionuje odmowę przyznania przez władze francuskie urzędnikom cywilnym francuskich sił zbrojnych w Niemczech korzyści z art.6 Dekretu 70-79 z 27 stycznia 1970 r. w sprawie struktury kariery urzędników publicznych kategorii C i D, z tego tylko powodu, że ich poprzednie kontrakty były kontraktami prawa prywatnego na podstawie niemieckiego ustawodawstwa pracy, co oznaczało, że nie mieli oni tytułu do statusu urzędników publicznych (...).

42.

Art. E próbuje zapobiegać dyskryminacji w korzystaniu z praw wpisanych w Kartę, przy czym istnieją różne sposoby zaspokojenia wynikających z niego wymogów. Pojęcie dyskryminacji w rozumieniu art. E obejmuje, generalnie, przypadki, w których osoba czy grupa jest traktowana, bez właściwego usprawiedliwienia, mniej korzystnie niż inne (por. *mutatis mutandis*, ETPC, Abdulaziz, Cabales and Balkandali, 28.11.1984, ser. A, nr 87, pkt 82).

43.

W niniejszej sprawie powodem, dla którego władze negocjowały odnośnemu personelowi korzyści ww. artykułu, było po prostu to, że pełnili oni

swoje obowiązki w służbie francuskich sił zbrojnych w Niemczech na podstawie prawa niemieckiego. Pozbawiało to tych ludzi praw, które gwarantowane są urzędnikom, którzy pełnią takie same obowiązki w identycznych władzach czy departamentach na terytorium francuskim.

44.

Podstawa ta nie jest wyraźnie wyliczona jako zakazana podstawa dyskryminacji na podstawie art. E. Jest ona jednak objęta odwołaniem się w tym artykule do „innego statusu” (...).

47.

Komitet uważa, że różnica ta wynika z faktu, że odnośne osoby nie znajdowały się w takiej samej sytuacji z racji bardzo odmiennych warunków ich rekrutacji, statusu prawnego, jaki do nich się stosował, jak też obowiązków państwa francuskiego odnoszących się do danego statusu prawnego, a zatem różnica w warunkach ich zintegrowania ze służbą cywilną nie może być uważana za oznaczającą traktowanie dyskryminacyjne.

48.

W konsekwencji nie ma konieczności badania, czy zarzuty wysunięte przez skarżącą organizację wchodzą w zakres powołanych postanowień substancjalnych.

Konkluzja

49.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku – głosami 12:2 – że nie doszło do naruszenia art. E w związku z art. 4, 12, 18 i 19.

10.4. GENOP-DEI and ADEDY v. Greece sk. nr 66/2011 – dec. z 23 maja 2012 r.

8.

GENOP-DEI i ADEDY, powołując się na Ustawę nr 3863 z 15 lipca 2010 r., twierdzą, że:

- art. 74 ust. 9, w zakresie, w jakim dotyczy „specjalnych kontraktów praktyk” zawieranych między pracodawcami a jednostkami w wieku 15-18 lat, bez uwzględniania głównych gwarancji przewidzianych przez prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza jeśli chodzi o zatrudnienie i szkolenie młodzieży, narusza art. 12 ust. 2 Karty z 1961 r. (...).

45.

Postanowienia zawarte w dz. 74 ust. 9 oznaczają substancjalną zmianę w systemie zabezpieczenia społecznego, która zdaje się ustanawiać odrębną kategorię pracowników z kwalifikowanym tytułem do zabezpieczenia społecznego. Komitet w tym względzie potwierdza, że interpretacja, zgodnie z którą zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego w pierwszym rzędzie mają być oceniane na podstawie art. 12 ust. 3, który przewiduje obowiązek progresywnego podnoszenia systemu na wyższy poziom (*Conclusions XIV-1, Interpretative statement of Article 12, s. 47; Conclusions XVI-1, Interpretative statement of Article 12, s. 11*). W tym względzie, jak odnotowano w pkt 7 powyżej, Komitet uważał, że zarzuty skarżących substancjalnie dotyczą art. 12 ust. 3, a nie art. 12 ust. 2, jak pierwotnie twierdzono. Na tej podstawie Komitet wezwał rząd do poczynienia spostrzeżeń w sprawie podniesionych zarzutów w związku z art. 12 ust. 3.

46.

- powody uzasadniające specjalne warunki zabezpieczenia społecznego stosowane do kontraktów praktyk, konieczność takich warunków, jak też wyniki uzyskiwane przez ich urzeczywistnienie;
 - istnienie środków pomocy społecznej dla osób, które znalazły się w sytuacji potrzeby w rezultacie urzeczywistnienia ww. warunków.
- Rząd nie poczynił żadnych spostrzeżeń co do tych zagadnień.

47.

Art. 12 ust. 3 wymaga od państw „troski o postępowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom”. Pod tym względem Komitet uznaje, że może okazać się konieczne wprowadzenie środków konsolidacji finansów publicznych w czasie kryzysu gospodarczego, dla zapewnienia utrzymywania i trwałości istniejącego systemu zabezpieczenia społecznego. Wszelkie tego rodzaju środki nie mogą jednak podkopywać rdzennych ram narodowego systemu zabezpieczenia społecznego ani negować jednostkom sposobności korzystania z ochrony, jaką on oferuje wobec poważnych zagrożeń społecznych i gospodarczych. Wszelkie zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego muszą więc utrzymywać wystarczająco rozległy system obowiązkowego ubezpieczenia społecznego oraz powstrzymywać się od wykluczania całych kategorii pracowników z ochrony socjalnej oferowanej przez taki system (*Conclusions XVI-1, Interpretative statement of Article 12, s. 11*). Komitet uważa, że środki konsolidacji finansowej, które nie przestrzegają tych granic, stanowią środki retrogresywne, których nie wolno postrzegać jako zgodnych z art. 12 ust. 3.

48.

W niniejszej sprawie Komitet uważa, że wysoce ograniczona ochrona przed zagrożeniami społecznymi i gospodarczymi przyznawana małoletnim zaangażowanym w „specjalne kontrakty praktyk”, na podstawie dz. 74 ust. 9 Ustawy nr 3863/2910 ma za praktyczny skutek ustanowienie odrębnej kategorii pracowników, którzy są efektywnie wykluczeni z ogólnych ram ochrony oferowanej przez system zabezpieczenia społecznego w ogóle oraz że stanowi to obniżenie systemu zabezpieczenia społecznego, które nie spełnia kryteriów dających się pogodzić z art. 12 ust. 3 Karty z 1961 r.

49.

Komitet stwierdza zatem, że doszło do naruszenia art. 12 ust. 3 Karty z 1961 r. (...).

Konkluzja

71.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

– jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 12 ust. 3 Karty z 1961 r. (...).

10.5. IKA-ETA v. Greece sk. nr 76/2012 – dec. z 7 grudnia 2012 r.

9.

Skarżący związek zawodowy domaga się od Komitetu stwierdzenia, że sytuacja w Grecji nie jest zgodna z art. 12 ust. 3 Karty z 1961 r., z uwagi na liczbę zmian, zarówno w publicznych, jak i w prywatnych programach emerytalnych, dokonanych w rezultacie ustawodawstwa wprowadzonego przez rząd (...).

48.

W swojej skardze skarżący związek zawodowy wyraźnie powołuje się na art. 12 ust. 3 Karty z 1961 r. Pierwotnie on powoływał się także na art. 31 ust. 1, na ile artykuł ten uznaje, że jakiegokolwiek ograniczenia czy limitacje praw gwarantowanych w Karcie muszą być przepisane prawem. Komitet przypomina jednak, że art. 31 Karty nie można powoływać bezpośrednio jako takiego, bo on przewiduje jedynie odwoływanie się do interpretacji postanowień o prawach substancjalnych Karty, wchodzących w danej skardze w grę (SAGES v. France, sk. 26/2004, pkt 31; por. dec. o dopuszczalności w niniejszej sprawie, 23.05.2012, pkt 6-7). Oto dlaczego Komitet doszedł do wniosku, że skarga jest dopuszczalna tylko w związku z elementami zarzutu dotyczącymi art. 12 ust. 3.

49.

Przeciwnie, wynika z tych elementów skargi, że skarżący związek zawodowy faktycznie żąda stwierdzenia naruszenia nie tylko art. 12 ust. 3, ale także naruszenia art. 12 ust. 2 Karty z 1961 r. Komitet dochodzi do wniosku, że można uznać skargę jako rodzącą zagadnienia w kontekście tak art. 12 ust. 2, jak i 12 ust. 3 Karty z 1961 r., ale nie art. 31 ust. 1 jako takiego.

50.

W związku ze spostrzeżeniem rządu, że prawa gwarantowane na podstawie Karty z 1961 r. były ograniczone stosownie do innych zobowiązań międzynarodowych rządu, a mianowicie tych na podstawie umowy pożyczki z instytucjami UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komitet uważa, że fakt, iż sporne przepisy prawa krajowego zdają się spełniać wymogi innych zobowiązań prawnych, nie usuwa ich z obszaru Karty. Poprzednio doszedł on do takiego wniosku 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 (CGT v. France, sk. 55/2009, pkt 32; CFE-
-CGC v. France, sk. 16/2003, pkt 30).

51.

W tymże kontekście Komitet stwierdził także, że – gdy państwa-strony zgadzają się na związanie się środkami, które dotyczą spraw ze sfery Karty, powinny one – 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 gdy implementacja równoległych zobowiązań międzynarodowych do prawa krajowego może się kłócić z właściwą implementacją zobowiązań wynikających z Karty (CGT v. France, sk. 55/2009, pkt 33).

52.

Opierając swoją opinię na powyższych względach, Komitet stwierdza, że – mimo późniejszych zobowiązań międzynarodowych Grecji – nie ma niczego, co by zwalniało państwo-stronę z wypełniania jego zobowiązań na podstawie Karty z 1961 r. oraz że Komitet jest kompetentny do badania, czy zarzuty podnoszone w skardze ustalają, iż środki podjęte przez Grecję w stosunku do przywilejów starego wieku są zgodne z art. 12 Karty z 1961 r. (...).

68.

Komitet przypomina, po pierwsze, że redukcja korzyści dostępnych w narodowym systemie zabezpieczenia społecznego nie stanowi auto-

matycznie naruszenia art. 12 ust. 3 (*Conclusions XVI-1, Statement of interpretation on Article 12, s. 11*).

69.

Komitet uważa jednak, że – nawet, gdy powody związane z sytuacją gospodarczą państwa-strony uniemożliwiają państwu utrzymywanie jego systemu zabezpieczenia społecznego na poziomie, który poprzednio osiągnęło – konieczne jest, na mocy wymogów art. 12 ust. 3, by państwo-strona utrzymywało system zabezpieczenia społecznego na satysfakcjonującym poziomie, który bierze pod uwagę prawowite ekspektatywy beneficjentów systemu oraz prawa wszystkich osób do efektywnego korzystania z prawa do zabezpieczenia społecznego. Wymóg ten wytycza z zobowiązania państw-stron do „troski o postępowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom”, co wyraźnie jest ustalone w tekście art. 12 ust. 3, i co jest czymś odmiennym od wymogu ustalonego w art. 12 ust. 2 co do utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na satysfakcjonującym poziomie, przynajmniej równym poziomowi wymaganemu ratyfikacją Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego (dla Karty z 1961 r., Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych standardów zabezpieczenia społecznego).

70.

Komitet dalej przypomina, że – wydając przepisy, które będą ograniczać prawa gwarantowane w Karcie z 1961 r. – państwa-strony muszą, zgodnie z art. 31 Karty z 1961 r., być zdolne do ustalenia, iż wszelkie ograniczenia czy limitacje są konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony praw i wolności innych osób albo dla ochrony interesu publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego bądź moralności, a zatem zgodne z art. 31.

71.

W tym kontekście Komitet wyraźnie uważał, że ograniczenia czy limitacje praw z obszaru zabezpieczenia społecznego dawały się pogodzić z Kartą, na ile okazywały się konieczne dla zapewnienia utrzymywania danego systemu zabezpieczenia społecznego (*General observation on Article 12*

par. 3; *Conclusions XIII-4*, s. 143) oraz nie uniemożliwiały członkom społeczeństwa dalszego korzystania z efektywnej ochrony przed zagrożeniami społecznymi i gospodarczymi. Komitet doszedł również do wniosku, że – z uwagi na ścisły związek między gospodarką a prawami socjalnymi – dążenie do celów gospodarczych daje się pogodzić z art. 12. Uważał on, że umawiające się strony mogą uznać, że konsolidacja finansów publicznych, dla uniknięcia wygórowanego deficytu i zadłużenia, stanowi środek zagwarantowania systemu zabezpieczenia społecznego (*Conclusions XIV-1*, Austria). W szczególności uważał, że przyjęcie środków mających zapewnić finansową żywotność programów emerytalnych, zważywszy na trendy demograficzne i sytuację zatrudnienia, może wejść do tej dziedziny (*Conclusions XIV-1*, Belgia). Podobnie stwierdził, że nowe metody finansowe prowadzące do większej solidarności można wprowadzać w tym kontekście, nie popadając w sprzeczność z Kartą (*Conclusions XIV-1*, Francja).

72.

Bardziej konkretnie Komitet wskazał, że – by wypowiedzieć się o możliwości pogodzenia z Kartą jakichkolwiek ograniczeń praw dotyczących zabezpieczenia społecznego w rezultacie czynników gospodarczych i demograficznych – należy mieć na uwadze następujące kryteria:

- a/ charakter zmian (dziedzina zastosowania, warunki przyznawania zasiłków, kwoty zasiłków, czasokres itd.);
- b/ powody uzasadniające zmiany oraz ramy polityki społecznej i gospodarczej, w których one zachodzą; zasięg wprowadzanych zmian (kategorie i liczby zainteresowanych osób, poziomy zasiłków przed i po zmianie);
- c/ konieczność reformy i jej adekwatność w sytuacji, która prowadzi do tych zmian (realizowane cele);
- d/ istnienie środków pomocy społecznej dla osób, które znalazły się w sytuacji potrzeby w rezultacie dokonanej zmiany; oraz
- e/ wyniki uzyskane przez takie zmiany” (por.: *General introduction to Conclusions XIV-1*, s. 11).

73.

Komitet np. oceniał ograniczenia w prawach emerytalnych wprowadzone w sytuacji, gdzie „trend w kierunku ograniczeń w systemie zabezpieczenia społecznego wynikał głównie ze środków podjętych dla redu-

kowania wydatków społecznych, a celem tych środków było wsparcie dla redukcji długu publicznego i poprawienie podstaw gospodarczych kraju" (...). Komitet przyjmuje również do wiadomości istnienie systemu przemieszczania dochodów z rozmaitych źródeł na rzecz osób znajdujących się w potrzebie z powodu tych zmian (*Conclusions XIV-1*, Finlandia).

74.

Komitet jednak wielokrotnie stwierdzał, że dochód starszych osób nie może być niższy od granicy ubóstwa, określonej na 50% średniego zrównoważonego dochodu kalkulowanego w oparciu o wartość granicy ubóstwa wg Eurostatu (*Conclusions 2009*, Irlandia; *Conclusions 2009*, Finlandia; *Conclusions 2009*, Francja). W szczególności Komitet przypomina, że rozważał w sytuacji, gdzie suma pełnej emerytury krajowej dla samotnej osoby starszej wynosiła 40% średniego zrównoważonego dochodu, a zatem była niższa od krajowej granicy ubóstwa, że ten szczególnie niski poziom korzyści rodził zagadnienie zgodności z Kartą. Niezależnie od tego, czy korzyści te mogły być uzupełnione innymi typami zasiłków dla osób starszych (*Conclusions 2009*, Finlandia). Tam, gdzie kwota emerytury nieskładkowej wynosiła między 40 a 50% średniego zrównoważonego dochodu, ale gdzie szereg uzupełnień było dostępnych, Komitet uznawał poziom szczególnego typu emerytury za adekwatny (*Conclusions 2009*, Irlandia; *Conclusions 2009*, Francja).

75.

Bardziej generalnie, Komitet był już wzywany do wyrażenia swojej opinii o reperkusjach kryzysu gospodarczego dla praw socjalnych, że „wzrost poziomu bezrobocia stanowi wyzwanie dla systemów zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, ponieważ liczba beneficjentów wzrasta, podczas gdy składki z podatków i ubezpieczeń społecznych spadają”. Przystępując do Karty z 1961 r., państwa-strony „zaakceptowały dążyć wszelkimi właściwymi środkami do osiągnięcia warunków, w których inter alia prawo do zdrowia, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pomocy socjalnej i medycznej oraz prawo do korzystania ze służb dobrobytu społecznego może być efektywnie urzeczywistnione”. Co za tym idzie, „kryzys gospodarczy nie powinien mieć za konsekwencję redukcji ochrony praw uznanych przez Kartę. Rządy są zobowiązane do

podejmowania wszelkich koniecznych kroków dla zapewnienia, by prawa Karty były efektywnie gwarantowane w czasie, gdy beneficjenci najbardziej pomocy potrzebują” (*General introduction to Conclusions XIX-2*, 2009). Komitet ostatnio na nowo tę analizę przyjął i sprecyzował, że „wyeliminowanie takich gwarancji zmuszałoby jedynie pracowników do dźwignia nadmiernego obciążenia konsekwencjami kryzysu, ale też do zaakceptowania procyklicznych efektów pogarszających kryzys oraz do wzrostu obciążenia systemów społecznego dobrobytu, zwłaszcza pomocy społecznej, chyba żeby się postanowiło jednocześnie wstrzymać wypełnianie zobowiązań z Karty w obszarze ochrony socjalnej”. (*GENOP-DEI and ADEDY v. Greece*, sk. 65/2011, pkt 18).

76.

Jeśli chodzi o poziom emerytur na podstawie Karty z 1961 r., Komitet odwołuje się do art. 4 ust. 1a Protokołu Dodatkowego z 1988 r., który wszedł w życie w stosunku do Grecji 1 lipca 1998 r. Postanowienie to, które znajduje się w identycznym sformułowaniu w art. 23 ust. 1a Zrewidowanej Karty z 1996 r., przewiduje prawo osób starszych do adekwatnych zasobów umożliwiających im prowadzenie godnego życia.

77.

Opierając swoją ocenę na całości powyższych kryteriów, Komitet uważa, że niektóre redukcje wprowadzone przez rząd i krytykowane przez skarżący związek zawodowy same w sobie nie oznaczają naruszenia Karty z 1961 r. Jest tak zwłaszcza, jeśli chodzi o restrykcje wprowadzone co do bonusów świątecznych, ograniczenia praw emerytalnych w przypadkach, gdy dane osoby są w tak niskim wieku, iż jest prawowitym dla państwa dochodzić do wniosku, że leży w interesie publicznym, by tacy ludzie byli częścią siły roboczej, a nie podlegali wycofaniu z rynku pracy.

78.

Przeciwnie, Komitet uważa, że kumulacyjny skutek restrykcji, opisany w informacji zapewnionej przez skarżący związek zawodowy, którego nie negował rząd, przynosi znaczącą degradację standardu życia i warunków życia wielu spośród zainteresowanych osób.

79.

Nawet biorąc pod uwagę szczególny kontekst w Grecji stworzony przez kryzys gospodarczy oraz fakt, że od rządu wymagano podjęcia naglących decyzji, Komitet nadal uważa, że rząd nie prowadził minimalnego poziomu badań i analiz skutków tak daleko idących środków, co było konieczne dla oceny w znaczący sposób ich pełnego oddziaływania na upośledzone grupy w społeczeństwie. Nie dyskutował też dostępnych studiów z zainteresowanymi organizacjami, pomimo faktu, że reprezentowały one interesy wielu grup najbardziej dotkniętych odnośnymi środkami.

80.

W rezultacie Komitet uważa, że nie ujawniono, czy inne środki można było uruchomić, które ograniczałyby kumulatywne skutki spornych ograniczeń dla emerytów.

81.

Generalnie Komitet dochodzi więc do wniosku, że rząd nie ustalił, jak tego wymaga art. 12 ust. 3, by wysiłki były czynione dla utrzymywania dostatecznego poziomu ochrony na rzecz najbardziej upośledzonych członków społeczeństwa, chociaż skutki przyjętych środków rodziły ryzyko pauperyzacji znaczącej części ludności, jak to zauważyły liczne organizacje międzynarodowe.

82.

Komitet stwierdza wreszcie, jak to uczynił Trybunał, jeśli chodzi o Konwencję, że wszelkie decyzje podejmowane w kontekście tytułów do emerytury muszą szanować potrzebę pogodzenia interesu powszechnego z prawami indywidualnymi, w tym z prawowitymi ekspektatywami, jakie jednostki mogą mieć pod adresem stabilności reguł zastosowalnych do korzyści zabezpieczenia społecznego. Komitet dochodzi do wniosku, że wchodzące w grę środki restrykcyjne, które zdają się mieć za skutek pozbawienie części ludności całkiem substancjalnej porcji ich środków utrzymania, zostały wprowadzone w sposób, który nie szanował prawowitej ekspektatywy emerytów, że środki godzące w ich tytuły do zabezpieczenia społecznego będą urzeczywistniane w sposób, który należycie bie-

rze pod uwagę ich upośledzenie, ustalone ekspektatywy finansowe, a ostatecznie ich prawo do efektywnego dostępu do ochrony socjalnej zabezpieczenia społecznego. Komitet uważa jednak, że inne mechanizmy są bardziej dostosowane do zajmowania się skargami dotyczącymi skutków odnośnego ustawodawstwa dla prawa do własności indywidualnych emerytów. Pod tym względem także sądy krajowe mają do odegrania znaczącą rolę.

83.

W konsekwencji Komitet stwierdza, że – z uwagi na kumulatywny efekt restrykcyjnych środków i procedur przyjętych dla ich wprowadzania, ustawy (...) stanowią naruszenie art. 12 ust. 3 Karty z 1961 r.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku, że doszło do naruszenia art. 12 ust. 3 Karty z 1961 r.

Por. analogiczne sprawy:

10.6. POPS v. Greece sk. nr 77/2012 – dec. z 7 grudnia 2012 r.

9. por. wyżej – pkt 9 IKA-Eta

64-79 por. wyżej – pkt 48-83 IKA-ETA

10.7. I.S.A.P. v. Greece sk. nr 78/2012 – dec. z 7 grudnia 2012 r.

9. por. wyżej – pkt 9 IKA-ETA

64-79. por. wyżej – pkt 48-83 IKA-ETA

10.8. POS-DEI v. Greece sk. nr 79/2012 – dec. z 7 grudnia 2012 r.

9. por. wyżej –pkt 9 IKA-ETA

64-79 por. wyżej – pkt 48-83 IKA-ETA

10.9. ATE v. Greece sk. nr 80/2012 – dec. z 7 grudnia 2012 r.

9. por. wyżej – pkt 9 IKA-ETA

64-79 por. wyżej pkt 48-83 IKA-ETA

10.10. FSSR v. Finland sk. 88/2012 – dec. z 9 września 2014 r.

57.

Art. 12 Karty przewiduje prawo do zabezpieczenia społecznego jako prawo fundamentalne. Komitet stale stwierdzał, że system ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 12 ust. 1 musi obejmować tradycyjne ryzyka społeczne, zapewniając adekwatne zasiłki w związku z opieką medyczną, chorobą, bezrobociem, starością, wypadkiem przy pracy, rodziną, macierzyństwem, inwalidztwem i spadkobiercami (por. np. *Conclusions 2014*, Gruzja, art. 12 ust. 1).

58.

System ubezpieczeń społecznych musi też obejmować znaczący procent ludności i musi być kolektywnie finansowany, tj. fundowany składkami pracodawców i pracowników oraz/lub budżetem państwa (por. np. *Conclusions 2006*, Holandia, art. 12 ust. 1).

59.

Na podstawie art. 12 ust. 1 zasiłki przewidziane w ramach różnych branż zabezpieczenia społecznego powinny być adekwatne, a w szcze-

gólności zasiłki uzupełniające dochody nie powinny być tak niskie, by powodować u beneficjentów popadnięcie w ubóstwo.

60.

Oceniając adekwatność zasiłków uzupełniających dochody, Komitet bada rozmaite wskaźniki ilościowe. Po pierwsze, zwraca uwagę na minimalny poziom zasiłków uzupełniających dochody, w zasadzie u pełnoetatowego beneficjenta, którego sytuacja na podstawie krajowego prawa ubezpieczeń społecznych, czy to w sensie historii składek, czy też wcześniejszego dochodu, daje jemu/jej tytuł do minimalnego zasiłku. Informacja o tych zasiłkach, zwykle wyrażana jako miesięczne sumy w euro (bądź tak rekalkulowana) jest dostępna od krajowej administracji zabezpieczenia społecznego oraz od uznanych źródeł międzynarodowych, takich jak Wzajemny System Informacyjny Ochrony Socjalnej (MISSOC).

61.

Komitet zauważa, że obie strony niniejszej skargi dostarczyły informacji o relewantnych zasiłkach minimalnych, których wysokość nie podlega sporowi.

62.

Po drugie, Komitet porównuje zasiłki minimalne z pewnymi granicznymi wartościami średniego zrównoważonego dochodu pojedynczej osoby wyrażanego w euro; wartości graniczne, które są dostępne z Eurostat i/lub z oficjalnych statystyk krajowych używających takiej samej definicji i metodologii: dochód gospodarstwa domowego jest ustalany poprzez zsumowanie wszystkich dochodów pieniężnych otrzymanych z jakiegokolwiek źródła przez każdego członka gospodarstwa domowego. Dla odzwierciedlenia różnic w rozmiarze i w składzie gospodarstwa domowego ta całość dzielona jest przez liczbę „równoważnych dorosłych” według standardowej skali (tzw. zmodyfikowana skala równoważności OECD). Wynik jest łączony z każdym członkiem gospodarstwa domowego.

63.

Na podstawie art. 12 ust. 1, jeśli chodzi o zasiłki uzupełniające dochody, poziom zasiłków powinien być taki, by stać w rozsądnej proporcji do

poprzedniego dochodu, a w każdym razie nie powinny one spadać poniżej granicy określonej na 50% średniego zrównoważonego dochodu. Jednak tam, gdzie zasiłek uzupełniający dochód wynosi między 40% a 50% średniego zrównoważonego dochodu, Komitet będzie brał także pod uwagę inne uzupełniające zasiłki, np. pomocy społecznej i zasiłek mieszkaniowy, tam, gdzie to wchodzi w grę (por. np. *Conclusions 2013, Węgry*, art. 12 ust. 1).

64.

Tam, gdzie minimalny poziom zasiłku uzupełniającego dochody spada poniżej 40% średniego zrównoważonego dochodu, Komitet nie będzie uważał, że jego zbiór z innymi zasiłkami mógłby wytworzyć sytuację zgodności z Kartą i uważa, że jest on oczywiście nieadekwatny (por. np. *Conclusions 2013, Finlandia*, art. 12 ust. 1).

65.

Gdyby się bardziej specjalnie opierać na zasiłkach uzupełniających, Komitet przypomina, że do państw-stron należy udowodnienie, że zasiłki uzupełniające efektywnie są gwarantowane wszystkim osobom zainteresowanym zasiłkami zabezpieczenia społecznego o dochodach spadających poniżej granicy 50%. Powtarza on w tym względzie swój dawny pogląd, że oparcie na zasiłkach uzupełniających o charakterze pomocy społecznej nie powinno przekształcać systemu zabezpieczenia społecznego w bazowy system pomocy społecznej (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, *Conclusions XIV-1*).

66.

Komitet ocenia prawo i praktykę krajową tak, jak one się przedstawiają w czasie jego decyzji (Portugal, sk. 11/2001, dec. z 21.05.2001). Jednakże tam, gdzie opiera się on na wskaźnikach statystycznych, będzie miał na uwadze ostatnie dane dostarczone przez strony i/lub dostępne z Eurostat odnośnie do Finlandii za lata 2012-2013.

67.

Komitet zauważa, że w przypadku Finlandii 50% średniego zrównoważonego dochodu odpowiada 970 euro miesięcznie dla osoby pojedynczej

w 2013 r. 40% średniego zrównoważonego dochodu odpowiada 776 euro miesięcznie w 2013 r.

68.

Dzienny minimalny zasiłek chorobowy w 2013 r. wynosił 23,77 euro bądź 594 euro miesięcznie, co odpowiada 31% średniego zrównoważonego dochodu. Komitet zauważa, że – gdy podatek dochodowy wynosi 20% – minimalny zasiłek chorobowy miesięcznie wynosi 475 euro, czyli jedynie 24% średniego zrównoważonego dochodu.

Zauważa on dalej, że przeciętna suma zasiłku chorobowego wypłaconego w 2012 r. wynosiła 1370 euro, co jest znacząco wyższe od średniego zrównoważonego dochodu.

69.

Komitet przypomina, że doszedł do wniosku, że poziom minimalnego zasiłku chorobowego był oczywiście nieadekwatny, ponieważ spadał poniżej 40% średniego zrównoważonego dochodu według wskaźników za 2011 r. (*Conclusions 2013*, Finlandia, art. 12 ust. 1).

70.

Komitet zauważa, że poziom zasiłku macierzyńskiego i rehabilitacyjnego był taki sam jak zasiłku chorobowego, a zatem odpowiadał 31% średniego zrównoważonego dochodu przed opodatkowaniem i 24% średniego zrównoważonego dochodu po opodatkowaniu.

71.

Podstawowy zasiłek bezrobocia wynosił 32,46 euro dziennie w 2013 r. albo 698 euro miesięcznie, co odpowiada 36% średniego zrównoważonego dochodu. Także ten zasiłek zależy od podatku dochodowego, a czysta suma po opodatkowaniu wynosiła 558 euro miesięcznie w 2013 r. albo 29% średniego zrównoważonego dochodu.

72.

Gwarantowana emerytura wynosiła 736,82 euro miesięcznie w 2013 r., co odpowiada 38% średniego zrównoważonego dochodu.

73.

Komitet przypomina, że doszedł do wniosku, że poziom gwarantowanej emerytury był oczywiście nieadekwatny, ponieważ spadał poniżej 40% średniego zrównoważonego dochodu według wskaźników za 2011 r. (*Conclusions 2013*, Finlandia, art. 12 ust. 1).

74.

Konkludując, Komitet zauważa, że poziom wszystkich wyżej wskazanych zasiłków zabezpieczenia społecznego spadał poniżej 40% średniego zrównoważonego dochodu. Poziom ten jest oczywiście nieadekwatny w rozumieniu art. 12 ust. 1 i Komitet nie musi rozważać ewentualnego wpływu innych zasiłków uzupełniających, takich jak zasiłek pomocy społecznej i zasiłek mieszkaniowy (...).

84.

Komitet przypomina, że art. 12 ust. 3 wymaga od państw doskonalenia ich systemu zabezpieczenia społecznego. Rozwój programów, ochrona przed nowymi rodzajami ryzyka albo wzrost wysokości zasiłków to przykłady takiego doskonalenia (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, *Conclusions XIV-1*).

85.

Rozwój restryktywny w systemie zabezpieczenia społecznego nie stanowi automatycznie naruszenia art. 12 ust. 3 (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, *Conclusions XVI-1*). Jednakże, jak to Komitet poprzednio stwierdził, wszelkie zmiany nie mogą podkopywać efektywnej ochrony socjalnej wszystkich członków społeczeństwa przed ryzykami społecznymi i gospodarczymi i nie powinny przekształcać systemu zabezpieczenia społecznego w bazowy system pomocy społecznej. W każdym razie wszelkie zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego muszą mimo wszystko zapewniać utrzymywanie bazowego obowiązkowego systemu zabezpieczenia społecznego, który jest wystarczająco rozległy (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, *Conclusions XVI-1*).

86.

Komitet poprzednio również stwierdził, że restrykcje czy ograniczenia praw w obszarze zabezpieczenia społecznego dawały się pogodzić z Kartą tak dalece, jak dalece były konieczne dla utrzymywania danego systemu zabezpieczenia społecznego (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12 ust. 3, *Conclusions XIII-4*) i umożliwiały członkom społeczeństwa dalsze korzystanie z efektywnej ochrony przed ryzykami społecznymi i gospodarczymi. Komitet dalej stwierdził, że z uwagi na ścisły związek między gospodarką a prawami socjalnymi osiągnięcie celów gospodarczych da się pogodzić z art. 12 (por. *IKA-ETAM v. Greece*, sk. 76/2012, dec. z 7.12.2012, pkt 71).

87.

W kontekście niniejszej skargi Komitet wskazuje, po pierwsze, że ustalenie, iż poziom jednego lub więcej zasiłków zabezpieczenia społecznego jest nieadekwatny na podstawie art. 12 ust. 1, nie prowadzi automatycznie ani nie przesądza ustalenia co do braku zgodności na podstawie art. 12 ust. 3.

88.

Art. 12 ust. 3 zawiera zobowiązanie do regularnego dostosowywania rat zasiłków zabezpieczenia społecznego do wzrostu kosztów życia. Z drugiej strony, z uwagi na powyższe orzecznictwo dotyczące oceny restryktywnego rozwoju w zabezpieczeniu społecznym, Komitet uważa, że brak wzrostu w realnej wartości niektórych zasiłków zabezpieczenia społecznego przez dany okres w sensie powoływanym przez skarżącą niekoniecznie jest sprzeczny z art. 12 ust. 3.

89.

Komitet zauważa, że skarżąca powołuje się na rozwój realnej wartości niektórych zasiłków zabezpieczenia społecznego w okresie 1990–2011, twierdząc, że dochód z bazowego zasiłku bezrobocia i minimalnego zasiłku chorobowego, gdy weźmie się pod uwagę ewolucję kosztów mieszkaniowych, spadł realnie od 1990 r. o ok. 2%.

90.

Komitet zauważa, że Finlandia ratyfikowała Europejską Kartę Socjalną, w tym jej art. 12, 29 kwietnia 1991 r., a Karta weszła w życie w stosunku do Finlandii 29 maja 1991 r. Zatem porównywanie wartości zasiłków z 1990 r. dotyczy okresu poprzedzającego ratyfikację Karty przez Finlandię (...).

91.

W swych informacjach rząd daje przykłady różnych udoskonaleń w systemie zabezpieczenia społecznego w ostatnich latach (2012–2013), takie jak wprowadzenie zasiłków chorobowych, macierzyńskich i rehabilitacyjnych. Stowarzyszenie nie kwestionuje tych udoskonaleń, ale utrzymuje, że one materialnie nie zmieniają zarzucanej sytuacji.

92.

Komitet odwołuje się do najnowszego badania sytuacji w Finlandii na podstawie art. 12 ust. 3 w kontekście procedury sprawozdawczej. W swej konkluzji Komitet przyjął do wiadomości szereg udoskonaleń zabezpieczenia społecznego w okresie sprawozdawczym (2008–2011), w tym co do zasiłków niepełnosprawności, zasiłków bezrobocia oraz zasiłków chorobowych (por. *Conclusions 2013*, Finlandia, art. 12 ust. 3).

93.

Z uwagi na powyższe Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 12 ust. 3 Karty.

10.11. ANGdP v. Italy sk. 102/2013 – dec. z 5 lipca 2016 r.

38.

W swej decyzji o dopuszczalności Komitet uważał, że zarzuty podniesione przez ANGdP rodzą zagadnienia na podstawie art. 12 Karty i wskazał, że na stadium merytorycznym zadecyduje, na podstawie którego z ustępów trzeba skargę badać.

39.

Organizacja skarżąca zarzuca naruszenie art. 12 Karty w ogóle, specjalnie art. 12 ust. 3 Karty co do postępowego podnoszenia systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom oraz art. 12 ust. 4 Karty co do przyznawania, utrzymywania i odzyskiwania praw zabezpieczenia społecznego osób, które poruszają się między państwami-stronami. Zarzuca również, że sędziowie pokoju są dyskryminowani w sprawach zabezpieczenia społecznego, ponieważ sędziowie zawodowi oraz inne kategorie sędziów niefachowych, takie jak *vice-procuratori onorari* oraz *giudici onorari aggregati*, mają tytuł do ochrony z tytułu zabezpieczenia społecznego.

40.

Rząd neguje zastosowalność art. 12 Karty w niniejszej sprawie, ponieważ sędziowie pokoju nie są pracownikami w znaczeniu Karty, a skarga nie dotyczy ludności jako całości. Szczególnie neguje zastosowalność art. 12 ust. 4 Karty, wskazując, że postanowienie to dotyczy wyłącznie przyznawania, utrzymywania i odzyskiwania praw zabezpieczenia społecznego osób, które poruszają się między państwami-stronami. Kwestionuje także jakkolwiek dyskryminację między zawodowymi a niefachowymi sędziami oraz między samymi sędziami niefachowymi.

41.

Komitet wskazuje, że art. 12 ust. 3 Karty dotyczy pozytywnego lub negatywnego rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego. Stwierdza on jednak, że organizacja skarżąca nie przedstawiła żadnych relewantnych argumentów dotyczących tego postanowienia.

42.

Ze sformułowania art. 12 ust. 3 Karty wynika, że przyjęte zobowiązanie odnosi się do powinności pozytywnego podnoszenia na wyższy poziom systemu zabezpieczenia społecznego jako całości. Tego w niniejszej skardze się nie kwestionuje. Co więcej, decyzja przytaczana przez organizację skarżącą, zgodnie z którą implementacja Karty wymaga od państw-stron podejmowania nie tylko działań prawnych, ale także działania praktycz-

nego (AIAE v. France, sk. 13/2002, dec. z 4.11.2003, pkt 53) wynika z oceny sytuacji w praktyce, która ogranicza się do sytuacji, w których Komitet po raz pierwszy uznał sytuację prawną za zgodną z Kartą. Niniejsza skarga jednak nie dotyczy implementacji Karty w praktyce, lecz zgodności z Kartą zasięgu systemu oraz adekwatności zasiłków, jakie on prawnie przewiduje, a obie te kwestie wchodzą w zakres art. 12 ust. 1 Karty.

43.

Komitet uważa zatem, że skarga oczywiście nie dotyczy art. 13 ust. 3 Karty.

44.

Komitet przypomina, że – definiując zakres osobowy art. 12 ust. 4 Karty – trzeba się odwoływać do ust. 2 Załącznika do Karty, który głosi: „Bez szkody dla art. 12 ust. 4 i art. 13 ust. 4, osoby objęte artykułami od 1 do 17 oraz od 20 do 31 obejmują cudzoziemców, jedynie w takim zakresie, w jakim są oni obywatelami innych stron, legalnie przebywającymi lub prawidłowo pracującymi na terytorium danej strony, rozumiejąc, że artykuły te są interpretowane w świetle postanowień art. 18-19”.

45.

W rezultacie art. 12 ust. 4 Karty stosuje się do obywateli danego państwa-strony, którzy w swoim życiu pracowali za granicą i na tej podstawie nabyli bądź utrzymali prawa zabezpieczenia społecznego na podstawie prawa tamtego państwa.

46.

Komitet nie dostrzega, by argumenty wysunięte przez organizację skarżącą odnosiły się do art. 12 ust. 4 Karty. W szczególności nie ma żadnego związku między wykluczeniem sędziów pokoju z zabezpieczenia społecznego a sytuacją osób, które się poruszały między państwami-stronami, jako że wyznaczenie sędziów pokoju jest ograniczone do obywateli włoskich, zgodnie z dz. 5 ust. 1a Ustawy nr 374/91.

47.

Komitet zatem uważa, że skarga oczywiście nie dotyczy art. 12 ust. 4 Karty.

48.

Komitet przypomina, że istnienie i utrzymywanie systemu zabezpieczenia społecznego wchodzi w zakres art. 12 ust. 1 Karty. Obowiązek ustanowienia lub utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego ustalony w tym postanowieniu jest spełniony (*Conclusions 2002*, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12 ust. 1, 2 i 3; *FSSR v. Finland*, sk. 88-20123, dec. z 9.09.2014. pkt 67-68) tam, gdzie:

- System zabezpieczenia społecznego obejmuje tradycyjne ryzyka społeczne w kontekście opieki medycznej, choroby, bezrobocia, starości, wypadku przy pracy, rodziny, macierzyństwa, inwalidztwa i spadkobierców;
- Znaczący procent ludności, w tym osoby, które nie pozostają w stosunku pracy, objęty jest ubezpieczeniem zdrowotnym, a znaczący procent ludności aktywnej objęty jest zasiłkami zastępującymi dochody, takimi jak emerytury;
- System jest fundowany kolektywnie.

49.

Komitet zauważa, że skarga nie dotyczy zakresu materialnego systemu zabezpieczenia społecznego na podstawie art. 12 ust. 1. Jednakże zagadnienia takie jak to czy osoby pełniące obowiązki sędziów pokoju powinny korzystać z ochrony zabezpieczenia społecznego, czy są one pracownikami w znaczeniu Karty oraz czy roszczenia kategorii pracowników mogą być badane odrębnie od populacji jako całości, w zasadzie dotyczą zakresu osobowego tego postanowienia.

50.

Pod tym względem, chociaż art. 12 ust. 1 Karty nie wymaga, by cała ludność bądź aktywna populacja była objęta systemem zabezpieczenia społecznego, nie może on być interpretowany tak, by wykluczać pewne grupy ludności czy aktywnej populacji w sposób dyskryminacyjny. Komitet uważa przeto, że argument, zgodnie z którym osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, nie są pracownikami w znaczeniu Karty, nie jest relewantny.

51.

Komitet zauważa, że skarga twierdzi, iż osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, podlegają dyskryminacji w sprawach zabezpieczenia społecznego w porównaniu z sędziami zawodowymi oraz innymi kategoriami sędziów niefachowych. Przypominając, że – mając na względzie zapewnienie pełnej zgodności z substancjalnymi postanowieniami traktatu – zastrzega on sobie prawo badania skargi, którą wcześniej uznał za dopuszczalną na podstawie określonych artykułów, w oparciu o inne postanowienia Karty (CFDT v. France, sk. 50/2008, dec. z 9.09.2009, pkt 19-20), zauważa on, że rząd udzielił odpowiedzi na te zarzuty dyskryminacji w swojej odpowiedzi co do meritum.

52.

Komitet uważa zatem, że dysponuje wszystkimi relewantnymi elementami faktów i prawa, umożliwiającymi mu wydanie rozstrzygnięcia w kontekście art. E, w związku z art. 12 ust. 1 Karty, co do tego, czy osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, podlegają dyskryminacji w sprawach zabezpieczenia społecznego w porównaniu z sędziami zawodowymi oraz innymi kategoriami sędziów niefachowych (...).

70.

Komitet przypomina, że włączenie art. E jako odrębnego postanowienia wskazuje na wzmożone znaczenie przypisywane zasadzie niedyskryminacji w kontekście osiągnięcia różnych praw substancjalnych zawartych w Karcie. Jego funkcją jest pomoc w zapewnieniu równego efektywnego korzystania ze wszystkich odnośnych praw. Zasada równości, która jest tam odzwierciedlona, oznacza traktowanie równych na równi, a nierównych nierówno. Art. E Karty zakazuje nie tylko dyskryminacji bezpośredniej, ale także wszelkich form dyskryminacji pośredniej, która może zaistnieć przez brak należytego i pozytywnego uwzględnienia wszystkich relewantnych różnic bądź przez brak podjęcia adekwatnych kroków dla zapewnienia, by prawa i korzyści zbiorowe, które stoją otworem dla wszystkich, autentycznie dla wszystkich były dostępne. Podstawy zakazanej dyskryminacji wyliczone w art. E Karty nie są wyczerpujące (Autism-Europe v. France, sk. 13/2002, pkt 51-52).

71.

Komitet przypomina, że państwa-strony korzystają z pewnego marginesu oceny co do tego, czy i w jakim zakresie odmienności w skądinąd podobnych sytuacjach usprawiedliwiają prawnie odmienne traktowanie. Ostatecznie jednak to do Komitetu należy rozstrzygnięcie, czy różnica między nimi w tym marginesie (*CFDT v. France*, sk. 50/2008, pkt 39).

72.

Rozróżnienie jest dyskryminacyjne z punktu widzenia art. E Karty tam, gdzie brakuje mu obiektywnego i rozsądnego usprawiedliwienia, tj. jeżeli nie kieruje się ono celem prawnym oraz jeżeli nie zachodzi rozsądny stosunek proporcjonalności między użytymi środkami a realizowanym celem (*ERRC v. Bulgaria*, sk. 31/2005, dec. z 18.10.2006, pkt 40).

73.

Komitet przypomina, że w sprawach dyskryminacji ciężar dowodu nie powinien spoczywać całkowicie na skarżącym, lecz powinien podlegać właściwemu rozdzielaniu (*MDAC v. Bulgaria*, sk. 41/2007, dec. z 3.06.2008, pkt 52).

74.

Komitet odnotowuje, że – zgodnie z dz. 1 ust. 1a Dekretu Królewskiego nr 12/41 – sędziowie pokoju to sędziowie niefachowi, którzy – jako członkowie sądu – wymierzają sprawiedliwość i mają jurysdykcję w sprawach cywilnych i karnych. Przypomina on, że sytuacja osób, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, musi być zbadana, nie w kontekście ich statusu prawnego czy kwalifikacji w oparciu o prawo krajowe, lecz w sposób autonomiczny i niezależnie od przypisanych im obowiązków; hierarchicznego zwierzchnictwa oraz wykonywanych zadań, przy czym te ostatnie są w tym względzie determinujące (*CESP v. France*, sk. 101.20013, dec. z 27.01.20916, pkt 54-59). Zauważa on, że misją sędziów pokoju jest przyczynienie się do wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie jurysdykcji. Ich podobieństwa do sędziów zawodowych wzrosły w kontekście rekrutacji, jurysdykcji, podatku dochodowego, a także ich budżetowego i osobowego zarządzania, na ile Najwyższy Trybunał Kasacyjny opisał ich jako sędziów, którzy znajdują się

„w połowie drogi między niefachowymi a profesjonalnymi sędziami”. Są oni w pełni zintegrowani z personelem sądu cywilnego i karnego na podstawie Planu Realizacji 2014, ustalonego przez Departament Organizacji Sądownictwa, personelu i usług w Ministerstwie Sprawiedliwości.

75.

Jeśli chodzi o przypisane obowiązki, wykonywane zadania oraz zintegrowanie ich w ramach sądownictwa, Komitet stwierdza, że osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, są funkcjonalnie równoważne sędziom zawodowym z punktu widzenia art. 12 ust. 1 Karty, niezależnie od tego, czy sędziowie pokoju są na podstawie prawa krajowego nazywani zawodowymi czy niefachowymi sędziami.

76.

Komitet odnotowuje, że Rekomendacja CM/Rec(2010)12, której postanowienia stosują się także do sędziów niezawodowych, chyba że tam, gdzie jasno wynika z kontekstu, że do nich się nie stosuje (ust. 2), zaleca utrzymywanie rozsądnego wynagrodzenia w przypadku choroby, urlopu macierzyńskiego czy rodzicielskiego, jak też emerytury, która powinna pozostawać w rozsądnej relacji do poziomu wynagrodzenia (ust. 54).

77.

Komitet zauważa, że osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, nie stanowią kategorii homogenicznej z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego. W praktyce korzystają one z zabezpieczenia społecznego według programu należności, umowy o pracę bądź aktywności zawodowej związanej z samozatrudnieniem. Nie można lekceważyć tego, że – z powodu kompatybilności prawnej, potrzeb sądów czy nawet wyboru osobistego – niektóre osoby, które pełnią obowiązki sędziego pokoju, zawieszają czy redukują swoją aktywność zawodową poza poziom wymagany dla rejestracji w *Cassa Forfence* bądź dla wzrostu rocznych stawek swej emerytury.

78.

Ponieważ Ustawa nr 374/901 ani nie przepisuje żadnego zabezpieczenia społecznego na podstawie aktywności honorowej, ani nie weryfikuje

efektywnego alternatywnego zabezpieczenia społecznego, niektóre osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju w charakterze swej aktywności głównej, a zawieszają lub redukują swoją aktywność zawodową, mogą się czuć wykluczone z zabezpieczenia społecznego. Ponieważ Ustawa nr 374/91 dopuszcza, by osoby pełniące obowiązki sędziów pokoju wykonywały te obowiązki w charakterze swej aktywności głównej, a traktowały jako drugorzędną swą aktywność zawodową, czyli sytuacja, która dla sędziów zawodowych oraz innych kategorii sędziów niefachowych, takich jak *giudici onorari aggregati*, jest niemożliwa z racji ich obowiązku prawnego wyłącznego wykonywania ich obowiązków publicznych i korzystania z zabezpieczenia społecznego, Ustawa stwarza traktowanie zróżnicowane w zakresie zabezpieczenia społecznego.

79.

Komitet zauważa, że rząd nie neguje istnienia takiego zróżnicowanego traktowania. Odnotowuje również, że dz. 2 ust. 13e oraz ust. 16e Bill AS1738, przepisując możliwość dołączenia sędziów niefachowych do dobrowolnego zabezpieczenia społecznego, początkowo uznaje możliwą potrzebę takiego systemu na podstawie aktywności honorowej.

80.

Przypominając, że w zakresie procedury skarg zbiorowych osądza on sytuację prawną panującą w dniu jego decyzji merytorycznej (CESP v. Portugal, sk. 57/2009, dec. z 1.12.2010, pkt 52), Komitet przyjmuje do wiadomości, że dz. 2 ust.16e Bill AS 1738 oraz możliwość wpisania się do dobrowolnego zabezpieczenia społecznego zostały zniesione w rezultacie Ustawy nr 57/2016. Rząd ma obecnie prawo przyjąć uregulowania w ciągu roku od 18 maja 2016 r. co do ustanowienia i unormowania programu dobrobytu i pomocy, który odpowiadałby normom z dz. 2 ust. 13l tej Ustawy nr 57/2016.

81.

Komitet stwierdza, że tam, gdzie osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, korzystają z zabezpieczenia społecznego na podstawie programu emerytalnego albo umowy o pracę, zróżnicowane traktowanie może nie godzić w ich prawo do zabezpieczenia społecznego na podstawie art. 12

ust. 1 Karty. Rząd jednak nie ustalił tego, że wszystkie osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, korzystają w praktyce z zabezpieczenia społecznego, w tym tam, gdzie osoby te zawieszają lub redukują swoją aktywność zawodową poza poziom wymagany dla rejestracji w *Cassa Forence* bądź dla wzrostu ich stawek emerytalnych.

82.

Rząd wysunął szereg podstaw na usprawiedliwienie zróżnicowanego traktowania, w szczególności procedurę selekcji, określony termin urzędowania, pracę na niepełnym etacie, służbę honorową lub wynagrodzenie kompensacyjne oraz fakt, że osoby, które pełnią obowiązki sędziów pokoju, są wyznaczane jako usługodawcy, podczas gdy sędziowie zawodowi oraz inne kategorie sędziów niefachowych, takie jak *giudici onorari aggregati*, wykonują swoje obowiązki w sposób stabilny, ciągły i wyłączny. Komitet uważa, że argumenty te dotyczą li tylko modalności organizacji pracy, a nie stanowią obiektywnego i rozsądnego usprawiedliwienia dla zróżnicowanego traktowania osób, których funkcjonalna równoważność jest uznana.

10.12. FSSR v. Finland sk. 108/2014 – dec. z 8 grudnia 2016 r,

47.

Komitet przypomina, że art. 12 ust. 3 wymaga od państw doskonalenia ich systemu zabezpieczenia społecznego. Rozszerzanie programów, ochrona przed nowymi ryzykami albo wzrost wysokości zasiłków są przykładami doskonalenia (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, Conclusions 2009).

48.

Restryktywny rozwój w systemie zabezpieczenia społecznego nie stanowi automatycznie naruszenia art. 12 ust. 3 (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, Conclusions XVI-1, 2002). Jednakże, jak to Komitet wcześniej stwierdził, żadne zmiany nie mogą podkopywać efektywnej

ochrony socjalnej wszystkich członków społeczeństwa przed ryzykami społecznymi i gospodarczymi i nie powinny przekształcać systemu zabezpieczenia społecznego w bazowy system pomocy społecznej. W każdym razie wszelkie zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego muszą mimo wszystko zapewniać utrzymywanie bazowego obowiązkowego systemu zabezpieczenia społecznego, który jest wystarczająco rozległy (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, *Conclusions XVI-1, 2002*).

49.

Komitet poprzednio również stwierdził, że restrykcje czy ograniczenia praw w obszarze zabezpieczenia społecznego dają się pogodzić z Kartą tak dalece, jak dalece są konieczne dla zapewnienia utrzymywania danego systemu zabezpieczenia społecznego (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12 ust. 3, *Conclusions XIII-4*) i nie uniemożliwiają członkom społeczeństwa dalszego korzystania z pełnej ochrony przed ryzykami społecznymi i gospodarczymi. Komitet stwierdził nadto, że z uwagi na ścisły związek między gospodarką a prawami społecznymi, osiągnięcie celów gospodarczych da się pogodzić z art. 12 (por. *IKA-ETAM v. Greece*, dk.76/2012, dec. z 7.12.2012, pkt 71).

50.

W kontekście niniejszej skargi Komitet zauważa, że rząd stopniowo podnosił granicę wiekową dla otrzymywania zasiłków bezrobocia i zniósł rentę bezrobocia. Według rządu system został zmieniony, ponieważ badania wykazały, iż poprawiłoby to sytuację zatrudnienia starszych pracowników.

51.

Rząd twierdzi, że wzrost granicy wieku dla uzyskiwania niektórych zasiłków oraz odebranie ich pracownikom młodszym może być prawowite, biorąc pod uwagę sytuację zatrudnienia w kraju. Komitet zauważa, że wydłużenie ludzkich karier stało się w ostatnich latach jednym z priorytetowych zagadnień, które wiodły *inter alia* do wprowadzenia powszechnej reformy emerytalnej z elastycznym programem przechodzenia na emeryturę.

52.

Komitet uważa, że zarzucane środki zostały wprowadzone celem zachowania na dłużej starszych pracowników w miejscach pracy, nie zaś uniemożliwienia członkom społeczeństwa dalszego korzystania z efektywnej ochrony przed ryzykami społecznymi i gospodarczymi. Komitet dalej uważa, że podjęte środki były proporcjonalne do celu, w szczególności, ponieważ granica wiekowa uzyskiwania dochodów związanych z zasiłkiem bezrobocia jest niższa dla najstarszych niezatrudnionych osób i stopniowo wzrasta dla pokoleń młodszych. Komitet zauważa, że osoby mogą w Finlandii otrzymywać wcześniejszą emeryturę w wieku 63 lat, a pełną emeryturę w wieku 65 lat. Komitet dalej zauważa, że zasiłek bezrobocia jest dostępny dla wszystkich na czas 500 dni oraz że przedłużony okres ochrony jest nadal dostępny dla niezatrudnionych starszych osób, które wyczerpały swoje prawo do zabezpieczenia bezrobocia.

53.

Przypomina on również, że w swoich *Conclusions 2013* uznał sytuację w Finlandii za zgodną z art. 12 ust. 2. Komitet przyjął do wiadomości, że system zabezpieczenia społecznego w Finlandii obejmuje wszystkie 9 branż z zadowalającym zakresem osobowym. Zauważył dalej, że emerytury związane z zarobkami pozostały na stabilnym poziomie w stosunku do płacy (czysty wskaźnik na poziomie 65%). Skala zabezpieczenia bezrobocia wynosiła ok. 60% czystej płacy (por. sk. 88/2013, dec. z 9.09.2014, pkt 30).

54.

Komitet odwołuje się do swego najnowszego badania sytuacji w Finlandii na podstawie art. 12 ust. 3 w kontekście procedury sprawozdawczej. W swej konkluzji Komitet przyjął do wiadomości szereg udoskonaleń w zabezpieczeniu społecznym w okresie sprawozdawczym 2008-2011 (por. *Conclusions 2013, art. 12 ust. 3, Finlandia*). Komitet doszedł do wniosku, że sytuacja jest zgodna z Kartą, zaś argumenty przytaczane w niniejszej sprawie nie dają podstaw, by Komitet dochodził do odmiennego ustalenia.

55.

Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 12 ust. 3 Karty.

10.13. UIL Scuola-Sicilia v. Italy sk. 113/2014, dec. z 24 stycznia 2018 r.

46.

Komitet zauważa, że według MISSOC (Wzajemny System Informacyjny ds. Ochrony Socjalnej) oraz CLEISS (Centrum Łącznikowe z Europejskimi i Międzynarodowymi Organami Zabezpieczenia Społecznego) tłumiki społeczne były wykorzystywane we Włoszech i kategoryzowane jako „częściowe/czasowe bezrobocie”. Chociaż ogólnym celem tych zasiłków było wspieranie spółek w trudnej sytuacji oraz zapewnianie, by nadal mogły one płacić wynagrodzenia swoim pracownikom, wchodzi w grę dwa różne typy takich zasiłków: zwykły częściowy zasiłek bezrobocia, który jest płacony spółkom w ogólnym sektorze przemysłowym oraz przedsiębiorstwom przemysłu i rzemiosła w sektorze budowlanym, by wspomóc je w zaradzaniu czasowym problemom; oraz nadzwyczajny zasiłek częściowego bezrobocia, który jest płacony spółkom, które przechodzą restrukturyzację bądź stają wobec specyficznego kryzysu, głównie w przemyśle i w sektorze handlu. Wnioski o te zasiłki muszą być składane przez pracodawców, a zasiłki są przyznawane przez Narodowy Instytut Dobrobytu Społecznego (INPS).

47.

Według INPS szczególne tłumiki społeczne poprzez odstępstwo, które stanowią przedmiot niniejszej skargi, były wykorzystywane nie tylko dla rozszerzenia ochrony na przedsiębiorstwa, które nie były objęte przez CIGO i CIGS, ale także na rozciągnięcie okresu ochronnego dla przedsiębiorstw, które już miały dostęp do tych zasiłków. Zdaniem INPS jest to różnica między CIGO i CIGS z jednej strony, a tłumikami przez odstępstwo z drugiej strony. Podczas gdy te pierwsze odpowiadają systemowi fundowanemu składkami pracodawców i pracowników, te drugie są finansowane bezpośrednio przez państwo i regiony, bez jakichkolwiek składek. Po reformie wprowadzonej Ustawą nr 92/2012 planowano stopniowo eliminować tłumiki przez odstępstwo, poczynając od 2017 r. Przed ich zniesieniem i wprowadzając nowy system zasiłków bezrobocia, tłumiki społeczne byłyby stop-

niowo redukowane. Tę informację przedłożyły Włochy w ramach procedury sprawozdawczej na podstawie art. 12 Karty (16. raport o implementacji Karty przez Włochy za okres 2012–2015, RAP/Rcha/ITA/16(2017)).

48.

Komitet zauważa, że tłumiki przez odstępstwo są fundowane wspólnie przez rząd centralny i regiony. Dla przedsiębiorstw, których działalność ogranicza się do jednego regionu, to ten właśnie region bezpośrednio zabezpiecza płatności, w zależności od wystarczających funduszy dostarczonych mu przedtem przez rząd centralny. Z uwagi na restrykcje budżetowe i nagły wzrost liczby wniosków o tłumiki przez odstępstwo, między 2009 a 2012 rokiem, kilka dekretów, m.in. Dekret z 2014 r., cytowany przez *UIL Scuola-Sicilia*, na nowo definiowały kryteria tytułu do takich zasiłków, zawężając możliwe motywy wniosków, redukując terminy i zawężając typy przedsiębiorstw i pracowników, którzy mogliby wnioski składać. Przed 2014 r. spółki, małe biznesy i spółdzielnie społeczne mogły takie wnioski składać. Związki zawodowe i niektóre rodzaje stowarzyszeń też mogły składać wnioski, pomimo faktu, że ich struktury nie odpowiadały wizerunkowi przedsiębiorstwa nastawionego na zysk.

49.

Komitet stale stwierdzał, że system zabezpieczenia społecznego powinien normalnie obejmować zasiłki mające rekompensować stratę czy redukcję zatrudnienia (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, Conclusions XIII-4(1996)).

50.

Komitet badał kwestię, czy system tłumików przez odstępstwo stanowi system przeznaczony do przyznawania zasiłków raczej pracownikom, a nie przedsiębiorstwom oraz czy istnieją środki mające zapewniać pełne zatrudnienie. Uważa on, że – chociaż mogą ich się domagać niektóre przedsiębiorstwa – zasiłki te są przeznaczone do ochrony pracowników przed ryzykami związanymi z bezrobociem. Jak poprzednio wspomniano, są one na stronach internetowych INPS i MISSOC kategoryzowane jako zasiłki bezrobocia, a Włochy powoływały się na tłumiki przed samym Komitetem w ramach procedury sprawozdawczej na podstawie art. 12 Karty.

51.

Komitet zatem uważa, że społeczne tłumiki przez odstępstwo stanowią składnik systemu zabezpieczenia społecznego, a zatem objęte są art. 12 Karty.

52.

Komitet zawsze uważał, że system zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 12 ust. 1 powinien obejmować tradycyjne ryzyka społeczne, zapewniając zasiłki na wystarczającym poziomie w następujących branżach: opieka zdrowotna, choroby, bezrobocie, starość, wypadki przy pracy, rodzina, macierzyństwo, inwalidztwo i spadkobiercy (por. np. *Conclusions 2013*, Gruzja, art. 12 ust. 1).

53.

Komitet wskazuje ponadto, że na podstawie orzecznictwa zasiłki bezrobocia gwarantowane przez system zabezpieczenia społecznego muszą obejmować znaczącą proporcję aktywnej ludności (*Conclusions 2013*, Bułgaria). Karta podlega naruszeniu w sytuacji, w której wielka liczba osób tworzących specyficzną kategorię jest świadomie wykluczona z zakresu zapewniania zabezpieczenia społecznego.

54.

Środki urzeczywistniane przez rząd dotyczące tłumików społecznych przez odstępstwo wydają się faworyzować sektory doświadczające największych trudności, biorąc pod uwagę ograniczone dostępne środki budżetowe. Komitet poprzednio również stwierdził, że restrykcje czy ograniczenia praw w obszarze zabezpieczenia społecznego dają się pogodzić z Kartą tak dalece, jak dalece są one konieczne dla zapewnienia utrzymania danego systemu zabezpieczenia społecznego (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12 ust. 3; *Conclusions XIII-4, 1994*) i nie uniemożliwiają członkom społeczeństwa dalszego korzystania z efektywnej ochrony przed ryzykami społecznymi i gospodarczymi. Komitet stwierdził również, że z uwagi na ścisły związek między gospodarką a prawami społecznymi, osiągnięcie celów gospodarczych daje się pogodzić z art. 12 (por. *IKA-ETAM v. Greece*, sk. 76/2012, dec. z 7.12.2012, pkt 71).

55.

Tłumiki społeczne stanowią system *sui generis*, który wprowadza różne mechanizmy dla zapewnienia dostępu do zasiłków bezrobocia, jeżeli pracownicy są zawieszeni bądź czasowo lub stale tracą swoje miejsce pracy. Pracownicy początkowo nie objęci tłumikami społecznymi mogą uzyskać dostęp do tych zasiłków przez odstępstwo. Komitet zauważa, że różne wprowadzane reformy prawne mogą mieć na celu racjonalizację z ekonomicznego punktu widzenia wykorzystywania ograniczonych zasobów, w miarę jak wzrastają ze strony zagrożonych spółek roszczenia do korzystania z takich środków.

56.

Bardziej generalnie, Komitet już miał okazję wyrazić swoją opinię co do reperkusji kryzysu ekonomicznego dla praw socjalnych i zauważył, że „wzrastający poziom bezrobocia stanowi wyzwanie dla systemów zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, ponieważ wzrasta liczba beneficjentów, a spadają dochody z podatków i składek zabezpieczenia społecznego”. Zauważył on, że przystępując do Karty z 1961 r., państwa-strony „zobowiązały się dążyć wszelkimi właściwymi środkami do osiągnięcia warunków, w których inter alia prawo do zdrowia, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pomocy socjalnej i medycznej oraz prawo do korzystania z usług dobrobytu społecznego są efektywnie urzeczywistniane”. Co za tym idzie, „kryzys ekonomiczny nie powinien mieć za konsekwencję redukcji ochrony praw uznanych przez Kartę” (*Ogólne wprowadzenie do Conclusions XIX-2, 2009*). Komitet uznał także, że państwa-strony mogą uznać, że konsolidacja finansów publicznych dla uniknięcia wygórowanych deficytów i obciążenia długów stanowi środek chroniący system zabezpieczenia społecznego (*Conclusions XIV-1, 1998, Austria*). Podobnie stwierdził, że nowe metody finansowania prowadzące do większej solidarności mogą być wprowadzane w tym kontekście, nie przecząc przez to Karcie (*Conclusions XIV-1, 1998, Francja*).

57.

Komitet przypomina, że wszelka zmiana w obszarze zabezpieczenia społecznego musi zapewniać utrzymywanie danego systemu zabez-

pieczenia społecznego (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, *Conclusions XVI-1, 2003*). Komitet uważa jednak, że wprowadzane restrykcje w dostępie do tłumików społecznych przez odstępstwo nie są *per se* sprzeczne z Kartą. System zasiłków bezrobocia we Włoszech ustanawia kilka kategorii zasiłków i ma na celu objęcie wszystkich pracowników w sektorze prywatnym. Zakłada się, że tłumiki społeczne będą zastosowalne w bardzo specyficznych sytuacjach dotyczących częściowego i czasowego bezrobocia, a zostały rozciągnięte przez odstępstwo na inne sytuacje spółki. Różne reformy owocowały wprowadzeniem bardziej restryktywnych kryteriów dostępu do tłumików społecznych, ponieważ finalnym celem jest stopniowe zastąpienie tego systemu nowym systemem zasiłków bezrobocia. Komitet dochodzi do wniosku, że sytuacja w prawie i w praktyce, jeśli chodzi o tłumiki społeczne przez odstępstwo, mimo ostatnich reform, nie jest sprzeczna z art. 12 ust. 1 Karty.

58.

Z powyższych powodów, Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 12 ust. 1 Karty.

59.

Na podstawie art. 12 ust. 3 państwa-strony mają obowiązek „*dbać o postępowe podnoszenie systemu zabezpieczenia społecznego na wyższy poziom*”. Komitet wskazuje, że restryktywny rozwój w systemie zabezpieczenia społecznego nie stanowi automatycznie naruszenia art. 12 ust. 3 (Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 12, *Conclusions XVI-1, 2003*). Jednakże, jak to Komitet już wskazywał, żadne zmiany nie mogą podkopywać efektywnej ochrony socjalnej wszystkich członków społeczeństwa przed ryzykami społecznymi i gospodarczymi ani przekształcać systemu zabezpieczenia społecznego w bazowy system pomocy społecznej.

60.

Dekret międzyresortowy nr 83473/2014 interpretuje ustawodawstwo zastosowalne do tłumików społecznych przez odstępstwo. Wyklucza on jakąkolwiek spółkę *non-profit* z korzystania z tej pomocy, ograniczając jej zakres do pracodawców z niektórymi tylko typów spółek.

61.

Komitet przypomina, że – mając na względzie zgodność z Kartą jakiegokolwiek ograniczenia praw dotyczących zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza, jeśli ograniczenia są rezultatem czynników gospodarczych i finansowych – trzeba mieć na uwadze następujące kryteria (*Ogólne Wprowadzenie do Conclusions XIV-1*):

- a/ charakter zmian (pole zastosowania, warunki przyznawania zasiłków, wysokości zasiłków, terminy itd.);
- b/ powody zmian oraz ramy polityki społecznej i gospodarczej, w których do nich doszło; zakres wprowadzonych zmian (kategorie i liczby zainteresowanych osób, poziomy zasiłków przed i po zmianie);
- c/ konieczność reformy oraz jej adekwatność w sytuacji, która prowadzi do tych zmian (realizowane cele);
- d/ istnienie środków pomocy społecznej dla osób, które znajdują się w sytuacji potrzeby w rezultacie dokonanych zmian; oraz
- e/ rezultaty takimi zmianami osiągnięte”.

62.

Komitet uważa, że w niniejszej skardze – mając na uwadze ocenę, czy ww. kryteria zostały spełnione – trzeba do środków restryktywnych zastosować zasadę proporcjonalności.

63.

Przypomina on, że zasada proporcjonalności w substancji wymaga, po pierwsze, by środek kierował się prawowitym celem, po drugie, by środek był konieczny w realizowanym celu; po trzecie, by środek był proporcjonalny *stricto sensu*, co wymaga rozważenia, czy zachodzi równowaga między prawowitym celem środka a restrykcją praw jednostkowych albo czy środek stanowi nadmierne ograniczenie danych praw jednostkowych.

64.

Komitet przypomina dalej, że zasada proporcjonalności ma swoją podstawę prawną w samej Karcie, na podstawie art. G, który stanowi, że prawa i zasady Karty nie powinny podlegać jakimkolwiek restrykcjom czy ograniczeniom, poza takimi, które są „konieczne” dla ochrony celów realizo-

wanych przez państwa-strony. Wskazuje on wreszcie, że w procedurze skarg zbiorowych stosował zasadę proporcjonalności. W szczególności w swojej decyzji merytorycznej w sprawie GSEE v. Greece stwierdził, że - gdy państwo stosuje środki restryktywne w prawie krajowym - „akty prawne muszą zapewniać proporcjonalność między realizowanymi celami a ich negatywnymi konsekwencjami dla korzystania z praw socjalnych. W konsekwencji nawet w wyjątkowych okolicznościach wprowadzane środki restryktywne muszą być właściwe dla osiągnięcia realizowanego celu, nie mogą one wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia takiego celu, i mogą one być stosowane jedynie w celu, który został zaplanowany i muszą one utrzymywać poziom ochrony, który jest adekwatny” (GSEE v. Greece, sk. 111/2014, dec. z 23.03.2017, pkt 87).

65.

Jeśli chodzi o istnienie prawowitego celu, Komitet uważa, że reguły wprowadzane przez rząd kierują się celem rozsądnym z ekonomicznego punktu widzenia: biorą one pod uwagę ograniczone dostępne zasoby i faworyzują sektory w trudnej sytuacji gospodarczej. Cel utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego w kontekście restrykcji budżetowych jest celem prawowitym, zważywszy na aktualny kontekst gospodarczy kraju.

66.

Jeśli chodzi o zastosowane środki, którymi są zmiany wprowadzone przez Międzyresortowy Dekret co do tłumików społecznych przez odstępstwo, ograniczenia wykluczyły pracowników z sycylijskich ośrodków treningowych z dostępu do tłumików społecznych przez odstępstwo. Stosownie do *UIL Scuola-Sicilia* wykluczenie to jest dysproporcjonalne i nadmierne, ponieważ 2650 osób z sektora treningowego w Sycylii nie może uzyskać dostępu do tych zasiłków po Międzyresortowym Dekrecie nr 83473/2014. Nie przedłożono jednak Komitetowi żadnych informacji dotyczących całkowitej liczby pracowników, którzy byli zdolni uzyskać dostęp do tych zasiłków albo procentu, jaki 2659 osób stanowiło wobec całkowitej liczby pracowników w Sycylii, co umożliwiłoby Komitetowi ocenę, czy restrykcje są dysproporcjonalne albo nadmierne. Nie przedłożono też żadnej informacji ani wyjaśniającej kontekst gospodarczy ośro-

ków treningowych w Sicily, ani ich ewentualne trudności gospodarcze, ani też możliwe oddziaływanie tych restrykcji na pracowników z tych ośrodków.

67.

Co więcej, jak wyjaśniła *UIL Scuola-Sicilia*, rząd przyjął Międzyresortowy Dekret, dążący do tymczasowego rozwiązania przez zapewnienie dostępu do tłumików społecznych przez odstępstwo przynajmniej części zatrudnionych w ośrodkach treningowych w Sicily. Podniósł on zasoby finansowe dostępne tym regionom, pozwolił im na rozciągnięcie ochrony tłumików społecznych na część ośrodków treningowych. To środek ograniczony, jak wskazuje *UIL Scuola-Sicilia*, ale uniknął on kompletnego wykluczenia pracowników ośrodków treningowych. Całkowita suma wypłacona Sicily wyniosła 24.634.638 euro w 2014 r., a suma, która może być wykorzystana w ośrodkach, została ograniczona do 5%. *UIL Scuola-Sicilia* nie dostarczyła dalszych informacji co do całkowitej liczby pracowników z sycylijskich ośrodków treningowych ani pracowników, którzy byli zdolni do korzystania z takiego wsparcia po wejściu w życie Międzyresortowego Dekretu z 2015 r. Komitet nie potrafi zatem ocenić, z uwagi na brak danych, czy przyjęte środki były konieczne w realizowanym celu albo czy słuszna równowaga została osiągnięta między realizowanym celem a restrykcjami wprowadzonymi w dostępie pracowników do tłumików społecznych przez odstępstwo.

68.

Z powyższych powodów Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 12 ust. 3 Karty.

11.

Art. 13 EKS

**Prawo do
pomocy społecznej
i medycznej**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pomocy społecznej i medycznej umawiające się Strony zobowiązują się:

- 1/ zapewnić, by każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan;
- 2/ zapewnić, by osoby otrzymujące taką pomoc nie doznawały z tego względu ograniczenia ich praw politycznych lub społecznych;
- 3/ przewidzieć, by każdy mógł otrzymać od właściwych służb publicznych lub prywatnych taką poradę i osobistą pomoc, jaka może być konieczna dla zapobieżenia lub wyeliminowania stanu potrzeby albo ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej;
- 4/ stosować postanowienia przewidziane w ust. 1, 2 i 3 niniejszego artykułu na równi wobec swoich obywateli i wobec obywateli innych umawiających się stron, znajdujących się legalnie na ich terytoriach, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi dla stron z Europejskiej Konwencji o pomocy społecznej i medycznej, podpisanej w Paryżu dnia 11 grudnia 1953 r.

11.1. FIDH v. France sk. nr 14/2003 – dec. z 8 września 2004 r.

7.

FIDH domaga się od Komitetu, by orzekł, że wchodzące w grę ustawodawstwo i praktyka są sprzeczne z postanowieniami art. 13 (...) Zrewidowanej Karty Socjalnej (...).

26-32.

Stwierdzenia Komitetu o interpretacji Załącznika do Karty – zamieszczone poniżej, w związku z art. 17.

33.

Jeśli chodzi o art. 13, Komitet odnotowuje, że odnośne ustawodawstwo nie pozbawia nielegalnych imigrantów wszelkiego tytułu do pomocy medycznej, ponieważ przewiduje:

- państwową pomoc medyczną (AME) co do pewnych kosztów ponoszonych przez obcego obywatela przebywającego we Francji przez nieprzerwany okres ponad 3 miesiące, bez spełnienia prawnych warunków pobytu;
- leczenie innych nielegalnych imigrantów w przypadkach nadzwyczajnych oraz w warunkach zagrożenia życia.

34.

To prawda, że koncepcja przypadków nadzwyczajnych i warunków zagrożenia życia nie jest wystarczająco precyzyjna oraz że nie jest jasno określony organ kompetentny do podejmowania decyzji w tej dziedzinie. To prawda również, że jest wiele trudności w urzeczywistnianiu w praktyce postanowień stosujących się do nielegalnych imigrantów we Francji przez ponad 3 miesiące oraz że koszty przejmowane przez państwo są określone wąsko. Zważywszy jednak na istnienie formy pomocy medycznej na korzyść tych osób, Komitet – mimo wątpliwości – uważa, że Francja nie narusza art. 13 Zrewidowanej Karty (...).

38.

Co do art. 13 i art. 17, Komitet uważa, że inne argumenty przytaczane przez strony są drugorzędne i nie zmieniają jego oceny sytuacji.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

1. głosami 9:4, że nie doszło do naruszenia art. 13 Zrewidowanej Karty (...).

11.2. ERRC v. Bułgaria sk. nr 46/2007 – dec. z 3 grudnia 2008 r.

5.

ERRC twierdzi, że bułgarskie ustawodawstwo o ubezpieczeniu zdrowotnym dyskryminuje niektóre grupy w społeczeństwie, takie jak wspólnota Romów. Utrzymuje też, że polityka rządowa nie zajmuje się specyficznymi ryzykami zdrowotnymi wspólnot Romów oraz że rząd nie podjął żadnych środków dla położenia kresu praktykom dyskryminacyjnym wobec Romów ze strony praktyków służby zdrowia. ERRC uważa, że sytuacja ta stanowi naruszenie art. 11 i 13 Zrewidowanej Karty, wziętych oddzielnie bądź w związku z art. E (...).

39.

Prawa chronione na podstawie art. 11 (prawo do ochrony zdrowia) i art. 13 (prawo do pomocy socjalnej i medycznej) są ściśle powiązane. Komitet uważa, że bardziej istotnymi dla niniejszej skargi są postanowienia art. 11 w jego całości, jak również art. 13 ust. 1. Główne kwestie, które skarga podnosi, to działanie systemów ubezpieczeń zdrowotnych oraz pomocy medycznej i na czyją korzyść ten ostatni działa, jak też jak wygląda w praktyce dostęp wspólnoty Romów do opieki zdrowotnej (...).

44.

Komitet przyjmuje również do wiadomości Dekret nr 17 z 31 stycznia 2007 r., który ustanawia mechanizm płatności kosztów leczenia szpitalnego dla osób nie mających zasobów. Stwierdza on, że dekret ten jest krokiem ku poprawie zdrowia biednych czy społecznie upośledzonych osób, ale ma też szereg niedostatków: po pierwsze, ponieważ obejmuje tylko okres 1 roku, nie przewiduje długoterminowego rozwiązania problemu. Co więcej, zakres dekretu jest ograniczony do pokrywania wydatków leczenia szpitalnego, lecz nie obejmuje pierwszej pomocy ani wyspecjalizowanej poza-szpitalnej pomocy medycznej, jakiej osoba bez zasobów może wymagać. Mając zatem na względzie, że art. 13 ust. 1 Zrewidowanej Karty przewiduje, że osobom bez adekwatnych zasobów, na wypadek choroby, trzeba udzielać pomocy finansowej dla uzyskania pomocy

medycznej bądź zapewnić bezpłatną taką pomoc, Komitet uważa, że środki przyjęte przez rząd nie zapewniają wystarczająco opieki zdrowotnej dla biednych czy społecznie upośledzonych osób, które stają się chore, co oznacza naruszenie tego postanowienia (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku – głosami 13:1 – że sytuacja w Bułgarii stanowi naruszenie art. 11 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. E oraz art. 13 ust. 1 Zrewidowanej Karty.

11.3. ERRC v. Bułgaria sk. nr 48/2008 – dec. z 18 lutego 2009 r.

5.

Skarga wniesiona przez ERRC dotyczy zmian z 2006 i 2008 r. w Ustawie o pomocy społecznej, które obniżyły maksymalne okresy, za które większość bezrobotnych w wieku pracowniczym mogła uzyskać miesięczne zasiłki pomocy społecznej początkowo do 18, potem do 12, a obecnie do 6 miesięcy (...). ERRC uważa, że sytuacja ta stanowi naruszenie art. 13 ust. 1 Zrewidowanej Karty, wziętego oddzielnie bądź w związku z art. E (...).

37.

Tytułem wprowadzenia Komitet podkreśla fundamentalne prawo jednostek do bycia zdolnymi do dostępu do wystarczających zasobów i do pomocy społecznej, by móc żyć w sposób dający się pogodzić z godnością ludzką. Komitet akcentuje również, że uznanie tego podstawowego prawa jest zasadniczym składnikiem strategii, która ma na celu zwalczanie wykluczenia społecznego w sposób substancjalny i znaczący. Włączenie art. 13 ust. 1 do Europejskiej Karty Socjalnej, która wymaga od państwa zagwarantowania minimalnych dochodów i pomocy społecznej dla osób nie mających adekwatnych zasobów, w tym kontekście musi być rozumiane.

38.

Komitet przypomina, że na podstawie art. 13 ust. 1 adekwatne zasiłki muszą być płatne „jakiegokolwiek osobie”, która nie ma adekwatnych zasobów i jest w potrzebie. Tekst art. 13 ust. 1 wyraźnie ustala, że to prawo do pomocy społecznej przybiera formę jednostkowego prawa dostępu do pomocy społecznej w okolicznościach, gdy podstawowy warunek tytułu do tego jest spełniony, co ma miejsce, gdy żadne inne środki osiągnięcia minimalnego poziomu dochodu odpowiadającego godności ludzkiej nie są dla tej osoby dostępne.

39.

Państwa mogą ustanowić związek między tym prawem a gotowością podjęcia zatrudnienia bądź uzyskania szkolenia zawodowego. Komitet w tym względzie przypomina swoje oświadczenie interpretacyjne dotyczące art. 13 ust. 1 w *Conclusions XIV-1*, że powiązanie pomocy społecznej z gotowością poszukiwania pracy bądź przejścia szkolenia zawodowego jest zgodne z Kartą, pod warunkiem, że wymogi te są rozsądne i kierują się realizowanym celem, a mianowicie znalezieniem trwałego rozwiązania problemów danej osoby w ocenie rynku pracy. Dostęp nie może być jednak poddawany terminom, jeśli dotknięte osoby nadal spełniają warunek do tytułu ustanowionego przez art. 13 ust. 1. Redukowanie czy zawieszanie zasiłków pomocy społecznej może być zgodne z Kartą jedynie, jeśli nie pozbawia osób w potrzebie ich środków utrzymania.

40.

Komitet uważa, że sporne zmiany w Ustawie o pomocy społecznej, które ustanawiają przerwanie pomocy społecznej dla bezrobotnych w wieku produkcyjnym po 18, 12 czy 6 miesiącach, nie mogą być uważane za dopuszczalne ograniczenie prawa do otrzymywania pomocy społecznej na podstawie postanowień art. 13 ust. 1.

41.

Komitet uważa, że osoby, którym może być zanegowany dalszy tytuł do miesięcznej pomocy społecznej w rezultacie tych środków ustawodawczych, staną wobec ryzyka utraty podstawowych środków utrzymania. Komitet zauważa, że rząd podjął środki dla poprawy edukacji i szkolenia

bezrobotnych, jak też środki troski o reintegrację na rynku pracy osób, które straciły pomoc społeczną w rezultacie spornych zmian legislacyjnych. Pomimo tych środków jest nadal prawdopodobnym, że tylko ograniczona liczba osób dotkniętych cięciami pomocy społecznej rzeczywiście uzyska zatrudnienie. Trudność znalezienia pracy przez takie osoby odzwierciedla oficjalna statystyka Narodowej Agencji Zatrudnienia, na którą powoływały się obie strony w swych spostrzeżeniach, że przeciętnie 8 bezrobotnych rywalizowało o 1 miejsce pracy w czerwcu 2008 r. W rezultacie jest prawdopodobnym, że znalezienie pracy będzie poważnym problemem dla wielu ludzi dotkniętych tymi środkami, a zatem utrata minimalnego dochodu pozostawi ich bez wystarczających środków na pokrycie koniecznych kosztów życia w sposób odpowiadający godności ludzkiej.

42.

Komitet uważa także, że nie uzyskał wystarczających dowodów, które by wskazywały, że w Bułgarii istnieją alternatywne formy pomocy społecznej zapewniające, by osoby pozbawione miesięcznej pomocy społecznej mogły uzyskać adekwatne zasoby, by żyć w sposób dający się pogodzić z ich ludzką godnością, bądź by wyjęcie szczególnych czy specyficznie oznaczonych kategorii osób z oddziaływania zmian ustawodawczych byłoby wystarczające w danych okolicznościach dla zapewnienia, by osoby w potrzebie otrzymywały wystarczający poziom pomocy społecznej satysfakcjonujący wymóg art. 13 ust. 1.

43.

Biorąc pod uwagę poważne ryzyko, że osoby dotknięte zanegowaniem kontynuowania pomocy społecznej zostaną pozbawione adekwatnych zasobów, oraz że pomoc społeczna musi być przewidywana tak długo, jak długo trwa potrzeba, by umożliwić danej osobie kontynuację życia w sposób dający się pogodzić z jej ludzką godnością, Komitet stwierdza, że zmiany w Ustawie o pomocy społecznej zawieszające minimalny dochód dla osób w potrzebie po 18, 12 czy 6 miesiącach, stanowią naruszenie art. 13 ust. 1 Zrewidowanej Karty.

44.

ERRC twierdzi także, że osoby w potrzebie, których zasiłki pomocy społecznej zostaną przerwane, stracą również pewne inne prawa, które

są powiązane z tytułem do uzyskiwania pomocy społecznej. Jak to jest w odniesieniu do prawa do ubezpieczenia zdrowotnego, Komitet odwołuje się do swojej oceny tych samych argumentów prawnych w skardze ERRC v. Bulgaria, sk. nr 46/2007, pkt 43 i 44. Jeśli chodzi o utratę innych praw zarzucaną przez organizację skarżącą, nie przedłożyła ona wystarczających dowodów umożliwiających Komitetowi zbadanie takich kwestii oddzielnie od podstawowego zagadnienia dostępu do pomocy społecznej.

45.

Komitet uważa, że odnośne środki legislacyjne mogą mieć też znaczące oddziaływanie na niektóre z najbardziej upośledzonych grup w Bułgarii, a w szczególności na Romów – w świetle specjalnych trudności, jakich Romowie doświadczają w dostępie do rynku pracy i dowodów statystycznych, jakie istnieją co do zakresu, w jakim rodziny Romów zależą od pomocy społecznej. Uważa on również, że zanegowanie prawa do pomocy społecznej ustalonego w art. 13 ust. 1 nieuniknienie stanowić będzie zanegowanie fundamentalnego prawa osób należących do grup społecznie upośledzonych do równego poszanowania. W rezultacie zarzuty naruszenia art. E Zrewidowanej Karty, w związku z art. 13 ust. 1, można uważać za uznane w okolicznościach niniejszej skargi w ramach szerszej kwestii, czy art. 13 ust. 1 został naruszony przez zarzucane zmiany w Ustawie o pomocy społecznej.

46.

Zważywszy zatem na stwierdzenie naruszenia prawa do pomocy społecznej dla wszystkich osób dotkniętych zmianami w Ustawie o pomocy społecznej, Komitet nie widzi konieczności badania zarzutów naruszenia art. E Zrewidowanej Karty, w związku z art. 13 ust. 1.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 13 ust. 1 Zrewidowanej Karty;
- głosami 8:6, że nie ma konieczności badania, czy doszło do naruszenia art. E Zrewidowanej Karty, w związku z art. 13 ust. 1.

11.4. DCI v. Belgium sk. nr 69/2011 – dec. z 23 października 2012 r.

7.

DCI wzywa Komitet do oceny, że sytuacja w Belgii małoletnich cudzoziemców bez opieki bezprawnie tam przebywających bądź ubiegających się o azyl oraz małoletnich cudzoziemców pod opieką bezprawnie tam przebywających oznacza naruszenie art. (...) 13 (...) Karty, wziętego oddzielnie bądź w związku z art. E (...).

119.

Jeśli chodzi o ogólne i wstępne aspekty kwestii dotyczącej zastosowalności postanowień Karty do osób – takich jak małoletni cudzoziemcy (pod opieką bądź bez opieki) bezprawnie obecnych w kraju – którzy nie są wymienieni w ust. 1 Załącznika do Karty, Komitet odwołuje się do rozumowania powyżej dotyczącego art. 17.

120.

W specyficznym odniesieniu do art. 13 dotyczącego prawa do pomocy społecznej i medycznej Komitet wskazuje, że już podkreślał znaczenie tego artykułu pod kątem efektywnego zabezpieczenia najbardziej fundamentalnych praw człowieka, zwłaszcza prawa do życia, integralności fizycznej i zachowania godności ludzkiej. Z tego powodu Komitet stwierdził, że „ustawodawstwo czy praktyka, które negują tytuł do pomocy medycznej dla obcych obywateli, na terytorium państwa-strony, nawet jeśli są oni tam bezprawnie, są sprzeczne z Kartą” (IFHRL v. France, sk. 14/2003, pkt 32).

121.

Komitet wskazuje również, że w przypadku wyjątkowego stosowania postanowień Karty, rozciągającego się poza ograniczenia ustalone w ust. 1 Załącznika, art. 13 może stosować się do osób zainteresowanych takim stosowaniem (obcy małoletni bezprawnie obecni na terytorium) jedynie tak dalece, jak dalece niedostatki w urzeczywistnianiu zobowiązań ustalono-

nych w tym artykule grożą ugodzeniem w najbardziej podstawowe prawa odnośnych osób, takie jak prawo do życia, integralności psychicznej i fizycznej oraz zachowania godności ludzkiej.

128.

Komitet, po pierwsze, potwierdza prawo migrujących małoletnich bezprawnie obecnych w kraju do otrzymywania opieki zdrowotnej wykraczającej poza nagłą pomoc medyczną i obejmujące pierwszą i drugorzędną pomoc, jak też pomoc psychologiczną. Jeśli chodzi o dostęp do systemu zdrowia i opieki zdrowotnej w ogóle, Komitet odwołuje się do pkt 116-118 dotyczących art. 11.

129.

Komitet odnotowuje, że w Belgii bezprawnie obecni małoletni cudzoziemcy mają w zasadzie tytuł do pomocy medycznej na tej samej podstawie co obywatele krajowi. Jak można zauważyć z argumentacji stron i spostrzeżeń PICUM, w praktyce pomoc ta przybiera formę prawa do „nagłej pomocy medycznej”, którą zapewniają ośrodki publicznej opieki. W swych spostrzeżeniach PICUM wyjaśnia, że koncepcja „nagłej pomocy medycznej” nie jest jasno określona, co prowadzi do rozmaitych interpretacji. W świetle dysponowanych danych oraz rzeczywistego świadczenia „nagłej pomocy medycznej” Komitet uważa, że – chociaż tytuł ustawowy („nagła pomoc medyczna”) jest wątpliwy – obejmuje on nie tylko sytuacje medyczne zagrożenia życia, ale też kuracyjną i prewencyjną pomoc, jak również zasadniczą pomoc psychologiczną.

130.

Przypuszczalnie jest wiele trudności w praktycznym urzeczywistnieniu takiej nagłej pomocy medycznej w przypadku małoletnich cudzoziemców, którzy znajdują się w kraju bezprawnie. Jak wskazuje PICUM, procedury dostępu do opieki są często uciążliwe i skomplikowane, a profesjonaliści opieki zdrowotnej nie zawsze są świadomi ustawodawstwa czy procedur, które oferują w zależności od tego, czy pacjent jest udokumentowany, czy też nie, bądź czy to azylant, którego wniosek odrzucono. Co więcej, podczas pobytu jednostek w Belgii mogą zachodzić kolejne zmiany w ich statusie administracyjnym (nieudokumentowani, z pozwo-

leniem czasowym, odrzuceni azylanci itd.), a kiedykolwiek zmieniają oni status czy miejsce pobytu, wymagana jest nowa procedura.

132.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 13 Karty (...).

Konkluzja

152.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)
– głosami 11:3, że nie było naruszenia art. 13 Karty (...).

**11.5. CACF v. Finland sk. nr 71/2011 –
dec. z 4 grudnia 2012 r.**

8.

Stowarzyszenie twierdzi, że sytuacja w Finlandii nie jest zgodna z art. 13 (...) Karty, na tej podstawie, że brak ustawowych stawek za usługi mieszkaniowe czy służbę mieszkaniową z 24-godzinną pomocą uniemożliwia starszym ludziom osiągnięcie zamieszkania takiego typu, jakiego wymaga ich stan (...).

58.

Zważywszy na zarzuty Stowarzyszenia, Komitet stwierdza, że art. 13 nie znajduje zastosowania do niniejszej skargi (...).

Konkluzja

60.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)
– jednomyślnie, że art. 13 (...) Karty nie znajduje zastosowania.

11.6. FIDH v. Belgium sk. nr 75/2011 – dec. z 18 marca 2013 r.

9.

FIDH domaga się od Komitetu stwierdzenia, że brak przewidzenia przez władze belgijskie adekwatnych placówek dla wysoce uzależnionych dorosłych niepełnosprawnych pozbawia ich oraz ich rodziny praw gwarantowanych przez:

- art. 13 ust. 3 Karty i art. E w związku z art. 13 ust. 3 (...).

49-55.

Kwestie specyficznej odpowiedzialności w przypadku Belgii zamieszczone w związku z art.16 Karty.

60.

Komitet zbada zarzuty FIDH w następującym porządku: (...)

- rzekome naruszenie art. 13 ust. 3 (...);
- rzekome naruszenie art. E, w związku z art. (...) 13 ust. 3 (...) Karty (...).

159.

Komitet przypomina, że art. 13 ust. 3 i 4 Karty zachodzą na siebie, ponieważ odnoszą się do usług tego samego rodzaju (socjalnych), mimo ich cokolwiek odmiennego sformułowania: „właściwe” usługi oferowane jako „socjalna” (i medyczna) pomoc, umożliwiająca im pełną świadomość swojego prawa do pomocy socjalnej i medycznej oraz sposobów korzystania z tych praw, w celu zapobieżenia, wyeliminowania bądź złagodzenia osobistej lub rodzinnej potrzeby (*Conclusions 2009*; Rumunia). Rolą pomocy socjalnej objętej przez art. 13 ust. 3 jest umożliwienie zainteresowanym osobom przezwyciężenia trudności wynikających z ich stanu potrzeby, uniknięcia zależności i przywrócenia im autonomii (*Conclusions 2009*; Dania, Turcja). W konsekwencji art. 13 ust. 3 stosuje się specyficznie do osób bez adekwatnych zasobów bądź zagrożonych popadnięciem w taki stan (*Conclusions 2009*; Mołdawia, Malta, Szwecja).

160.

Komitet przyjmuje do wiadomości fakt, że FIDH ogranicza zakres swego zarzutu do wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych.

161.

Uważa on, że art. 13 ust. 3 byłby specyficznie zastosowalny do wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych, jeżeli osoby takie albo bardziej lub mniej znacząca ich liczba, nie miały adekwatnych zasobów bądź taki stan by im groził.

162.

Komitet przyjmuje pogląd, że – jeżeli wysoce uzależnione osoby niepełnosprawne, a w szczególności ich rodziny popadają w stan pozbawienia zasobów materialnych, zubożenie, wykluczenie społeczne i wykluczenie ze stosunków pracy, jak dodaje FIDH – sytuacja taka jest bardziej konsekwencją polityki i praktyki państwa pozwanego wobec niepełnosprawności, których zgodność z Kartą będzie oceniana na podstawie innych odnośnych postanowień, nie zaś pierwotnej cechy wyróżniającej tych osób i ich rodzin.

163.

Wydaje się, że prawo do pomocy socjalnej gwarantowane przez art. 13 ust. 3 idzie ręka w rękę z materialnym zobowiązaniem państw-stron mającym na celu umożliwienie osobom mającym tytuł do pomocy socjalnej ponownego zintegrowania się z życiem społecznym poprzez swoje własne wysiłki i środki, nie jest samo w sobie relewantnym standardem odwołania się dla potrzeb badania zgodności z Kartą polityki państwa pozwanego wobec wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych.

164.

Komitet uważa, że w rezultacie ostrych fizycznych, neurologicznych, sensorycznych i behawioralnych uszkodzeń doświadczanych przez wysoce uzależnione osoby niepełnosprawne, które czynią je „wysoce zależnymi” od osób je otaczających, objęcie przez wspólnotę ich potrzeby opieki nie może mieć za cel zapewnienia, by one szybko się odrodziły,

przyszły do zdrowia czy odzyskały normalne życie, aż do poziomu zaniegowania pełnego i absolutnego stanu potrzeby, w jakim się one znajdują. Przeciwnie, objęcie przez wspólnotę ich potrzeb opieki ma na celu pogodzenie ich stanu z nadrzędnym wymogiem poszanowania ich ludzkiej osobowości i godności.

165.

Formy pomocy społecznej, jakie państwo musi zapewnić w tym zakresie, by osiągnąć zgodność z art. 13 ust. 3 Karty, tj. doradztwo i osobista pomoc, oferowana za pośrednictwem właściwych służb i procedur, stosowanych przez osoby zainteresowane dla korzystania z ich prawa do pomocy socjalnej, jeśli ono efektywnie istnieje i funkcjonuje na rzecz danej grupy populacji, określonej przez kryterium stanu potrzeby doświadczanego przez jej członków, musiałyby być udostępnione wysoce uzależnionym osobom niepełnosprawnym, tak by skierować je do właściwych dla ich stanu służb społecznych.

166.

Komitet odnotowuje także, że art. 14 zawiera ogólny wymóg, by potencjalni użytkownicy byli informowani o dostępnych służbach dobrobytu społecznego przystosowanych do ich stanu. Z uwagi na bardzo specyficzną sytuację wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych, Komitet uważa, że potrzebują one pewnej formy pomocy i byłoby czymś sztucznym rozróżniać pomoc wchodzącą w grę na podstawie art. 13 ust. 3 od tej objętej przez art. 14. Ponieważ to ostatnie postanowienie ma charakter bardziej generalny, decyduje się on badać skargę w kontekście art. 14 (por. wyżej, pkt 152–154) (...).

200.

FIDH twierdzi, że generalne postępowanie władz belgijskich wobec wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych wskazuje na ich instytucjonalną dyskryminację, z naruszeniem art. E Karty (...).

214.

Zbadawszy podłoże skargi, dotyczące prawa do poradnictwa, informacji i osobistej pomocy, z punktu widzenia art. E, w związku z art. 14 ust. 1,

Komitet stwierdza, że żadna odrębna kwestia nie powstaje na podstawie art. 13 ust. 3 oraz że nie ma naruszenia art. E, w związku z art. 13 ust. 3 (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- jednomyślnie, że żadna odrębna kwestia nie powstaje na podstawie art. 13 ust. 3 Karty (...);
- jednomyślnie, że nie doszło do naruszenia art. E, w związku z art. 13 ust. 3 Karty (...).

11.7. FSSR v. Finland sk. 88/2012 – dec. z 9 września 2014 r.

110.

Art. 13 ust. 1 przewiduje prawo do zasiłków, dla których potrzeba indywidualna stanowi główne kryterium przyznawania i które są płatne na rzecz jakiegokolwiek osoby na tej jedynej podstawie, że on czy ona znajduje się w potrzebie (*Conclusions 2013*, Bośnia i Hercegowina).

111.

Tytuł do pomocy społecznej powstaje, gdy osoba nie jest zdolna do uzyskania zasobów „czy to przez swoje własne wysiłki, czy też z innych źródeł, w szczególności poprzez zasiłki na podstawie programu zabezpieczenia społecznego” (Oświadczenie interpretacyjne: dot. art. 13 ust. 1, *Conclusions XIII-4*).

112.

Pomoc społeczna musi być adekwatna, tj. musi umożliwiać otrzymującą ją prowadzenie życia godnego i zaspokajanie ich podstawowych potrzeb. Oceniając poziom pomocy, Komitet ma na uwadze podstawowe zasiłki, wszelkie zasiłki dodatkowe oraz granicę w kraju, która jest ustalona na poziomie 50% średniego zrównoważonego dochodu, kalkulowaną na podstawie granicy ryzyka ubóstwa Eurostat-u. (np. *Conclusions XIX-2*, Łotwa, art. 13 ust. 1). Komitet odwołuje się do danej powyżej definicji tego wskaźnika:

62. Po drugie, Komitet porównuje minimalne zasiłki z pewnymi wartościami granicznymi średniego zrównoważonego dochodu pojedynczej osoby wyrażonego w euro; wartości graniczne, które są dostępne z Eurostatu i/lub z urzędowej statystyki krajowej, używającej takiej samej definicji i metodologii: dochód gospodarstwa domowego ustalany jest poprzez zsumowanie wszystkich dochodów pieniężnych otrzymywanych z jakiegokolwiek źródła przez każdego członka gospodarstwa domowego. Dla odzwierciedlenia różnic w rozmiarze i składzie gospodarstwa domowego ta całość dzielona jest przez liczbę „równoważnych dorosłych” przy użyciu standardowej skali (tzw. zmodyfikowana skala równoważności OECD). Wynikające stąd dane łączone są z każdym członkiem gospodarstwa domowego;
63. Na podstawie art. 12 ust. 1, jeśli chodzi o zasiłki zastępujące dochody, poziom zasiłków powinien być taki, by pozostawać w rozsądnej proporcji do poprzedniego dochodu, a w każdym razie nie powinien spadać poniżej granicy określonej na 50% średniego zrównoważonego dochodu. Jednakże tam, gdzie zasiłek zastępujący dochód utrzymuje się pomiędzy 40% a 50% średniego zrównoważonego dochodu, Komitet będzie brał pod uwagę inne zasiłki uzupełniające, np. pomocy społecznej i – gdzie to jest stosowne – pomocy mieszkaniowej (por. np. *Conclusions 2013*, Węgry, art. 12 ust. 1).

113.

Komitet uważa, że pomoc jest adekwatna tam, gdzie miesięczna wysokość zasiłków pomocy – podstawowego i/lub dodatkowych – płatnych osobie samotnej nie jest wyraźnie niższa od granicy ubóstwa w powyższym sensie (np. *Conclusions 2004*, Litwa, art. 13 ust. 1).

114.

Komitet przypomina, że badał adekwatność pomocy społecznej w Finlandii w *Conclusions 2013* w kontekście procedury sprawozdawczej. Przy tej okazji jednak Komitet zastrzegł swoje stanowisko co do tego zagadnienia w oczekiwaniu na dalsze informacje co do oddziaływania zasiłków dodatkowych i pomocy mieszkaniowej.

115.

W informacji stron niniejszej skargi Komitet zauważa, że tzw. suma bazowa pomocy społecznej wynosiła 477.26 euro miesięcznie dla pojedynczej osoby w 2013 r. Zgodnie z danymi Eurostatu, 50% średniego zrównoważonego dochodu odpowiadało 970 euro miesięcznie w 2013 r. Bazowa suma odpowiadała zatem mniej niż 25% średniego zrównoważonego dochodu.

116.

Komitet uznaje, że zasiłki pomocy społecznej w Finlandii miały znaczący zmienny składnik mający na względzie dostosowanie do indywidualnych sytuacji i potrzeb zainteresowanych osób. Przede wszystkim, na podstawie dz. 7b Ustawy o Pomocy Społecznej „inne podstawowe wydatki”, takie jak koszty mieszkaniowe, elektryczność, ubezpieczenie domu i niektóre koszty opieki zdrowotnej mogły być objęte „we właściwym zakresie” zasiłkiem. Po drugie, na podstawie dz. 7c rzezonej Ustawy „specjalne wydatki we właściwym zakresie są brane pod uwagę” i mogą prowadzić do udzielenia tzw. dodatkowej pomocy. Wreszcie, zgodnie z dz. 13 Ustawy gminy mogą udzielić „pomocy proaktywnej” osobom mającym tytuł do pomocy społecznej, np. na wsparcie aktywacji, ulżenie w długach czy promocję niezależnego życia otrzymujących.

117.

Otrzymujący pomoc społeczną mogą ubiegać się o zasiłek mieszkaniowy w kwocie, która jest określana poprzez kryteria i pułap ustalone w Ustawie o Pomocy Mieszkaniowej. Zasiłek maksymalny odpowiada 80% rozsądnych kosztów mieszkaniowych, co przekracza wymiar związany z rozmiarem gospodarstwa domowego, dochodem i położeniem domu. W 2013 r. maksymalny akceptowany najem/koszt był ustalony na 488 euro miesięcznie.

118.

Komitet rozumie, że różne zasiłki, o których mowa wyżej, w zasadzie są kumulatywne, ale zauważa również, że zasiłki pomocy społecznej przewidziane przez dz. 7b i 7c mają element dyskrecjonalny i jest jasne, że pomoc

dotatkowa (dz. 7c) i pomoc proaktywna (dz. 13) przewidziane są jedynie dla mniejszości odbiorców pomocy społecznej (w 2011 r. według rządu, 39,6% gospodarstw domowych otrzymujących pomoc społeczną otrzymywało również pomoc dodatkową, a 10,5% gospodarstw domowych otrzymywało pomoc proaktywną). Nie dostarczono Komitetowi żadnych precyzyjnych wskazań co do rzeczywistych sum wypłacanych osobom potrzebującym zgodnie z dz. 7b i 7c, ani w formie typowych przypadków, ani też przeciętnie.

119.

Jeśli chodzi o zasiłek mieszkaniowy, Komitet zauważa, że jest on ograniczony różnymi obiektywnymi kryteriami, o których mowa wyżej, i nie ma nic w informacji przedłożonej Komitetowi, co by wykazywało, że odbiorcy pomocy społecznej zawsze mają tytuł do maksymalnego możliwego zasiłku i nie ma żadnych też wskazań co do sum uzyskiwanych w typowych przypadkach albo przeciętnych wypłacanych sum, chociaż w tym ostatnim względzie Komitet odnotowuje inne źródło (Krajowa Instytucja Ubezpieczeń), według którego przeciętny zasiłek mieszkaniowy w 2013 r. wynosił 286 euro.

120.

Chociaż Komitet nie może wykluczyć tego, że całkowita suma zasiłków płaconych odbiorcy pomocy społecznej może osiągnąć poziom 50% średniego zrównoważonego dochodu w przypadku niektórych odbiorców w pewnych okolicznościach, nie uważa, by wykazano, w oparciu o dostarczone mu informacje, że wszystkim osobom w potrzebie przyznawana jest pomoc społeczna, która jest adekwatna.

121.

Jeśli chodzi o zasiłek rynku pracy, Komitet zauważa, że sprowadzał się on do 696 euro miesięcznie w 2013 r. albo ok. 36% średniego zrównoważonego dochodu. Zasiłek rynku pracy jest opodatkowany 30% i czysta wartość zasiłku wynosi więc ok. 558 euro miesięcznie albo ok. 29% średniego zrównoważonego dochodu. Chociaż jest to znacząco wyżej niż bazowa suma pomocy społecznej, nadal jednak jest znacznie poniżej granicy ustalonej przez Komitet.

122.

Komitet rozumie, że odbiorcy zasiłku rynku pracy mogą wносить zarówno o zasiłek mieszkaniowy, jak i zasiłek pomocy społecznej dla pokrycia kosztów mieszkaniowych przekraczających zasiłek mieszkaniowy. Komitet nie otrzymał jednak informacji co do sum zasiłku mieszkaniowego i zasiłku pomocy społecznej płaconych odbiorcom zasiłku rynku pracy. Zatem Komitet nie uważa, by wykazano, iż zasiłek rynku pracy, w związku z innymi zasiłkami, osiąga poziom, który jest adekwatny.

123.

Dostarczone przez rząd informacje dotyczące usług socjalnych i zasiłków przyznawanych specyficznym grupom, takim jak osoby niepełnosprawne i starsze, nie prowadzi Komitetu do przyjęcia odmiennego poglądu co do sytuacji dotyczącej adekwatności zasiłków pomocy społecznej oraz zasiłków rynku pracy.

124.

Z uwagi na powyższe Komitet stwierdza, że sytuacja ta stanowi naruszenie Karty, ponieważ zasiłki pomocy społecznej i zasiłki rynku pracy nie są adekwatne w rozumieniu art. 13 ust. 1 Karty.

125.

Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 13 ust. 1 Karty.

11.8. CEC v. the Netherlands sk. nr 90/2013 – dec. o dop. z 1.07.2013

10.

Jeśli chodzi o pierwszy argument rządu co do niedopuszczalności, Komitet przypomina, że – gdy wchodzi w grę godność ludzka – ograniczenie zakresu podmiotowego zawarte w Załączniku Karty nie może być odczytywane w taki sposób, by pozbawiać cudzoziemców należących do

kategorii bezprawnie obecnych migrantów ochrony ich najbardziej podstawowych praw wpisanych w Kartę ani by godzić w ich prawa fundamentalne, takie jak prawo do życia lub integralności fizycznej albo godności ludzkiej (DCI v. Belgium, sk. nr 69/2011, dec. z 23.10.2012, pkt 28). (...).

12.

Komitet stwierdza, że sprawami zakresu podmiotowego Karty, jak też substancjalnych praw gwarantowanych na podstawie art. 13 i 31 nie można się zajmować na tym stadium postępowania. Co za tym idzie, uważa on stosowanie Karty co do tych zagadnień jako wchodzące do meritum skargi (...).

11.9. FSSR v. Finland sk. 108/2014 – dec. z 8 grudnia 2016 r.

63.

Art. 13 ust. 1 przewiduje prawo do zasiłków, których głównym kryterium przyznawania jest potrzeba jednostkowa i które są płatne jakiegokolwiek osobie na tej jedynie podstawie, że on czy ona znajduje się w potrzebie (*Conclusions 2013, art. 13 ust. 1, Bośnia i Hercegowina*).

64.

Tytuł do pomocy społecznej powstaje, gdy osoba nie jest zdolna do uzyskania zasobów „czy to poprzez swoje własne wysiłki, czy z innych źródeł, w szczególności na podstawie programu zabezpieczenia społecznego” (*Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 13 ust.1, Conclusions XIII-4, 1996*).

65.

Pomoc społeczna musi być na poziomie wystarczającym do zapewnienia pomocy adekwatnej. Oceniając poziom pomocy, Komitet ma na względzie bazowe zasiłki oraz zasiłki dodatkowe i granicę w kraju, która jest ustalona na 50% średniego zrównoważonego dochodu, kalkulowanego na podstawie granicy zagrożenia ubóstwem Eurostatu (*np. Conclusions XIX-2, art. 13 ust. 1, Łotwa, 2009*).

66.

Jeśli chodzi o zasiłek rynku pracy, Komitet zauważa, że sprowadza się on do 702 euro miesięcznie w 2014 r. Według Eurostatu 50% średniego zrównoważonego dochodu odpowiadało 987,57 euro w 2014 r. Zasiłek rynku pracy odpowiadał więc 35,5% średniego zrównoważonego dochodu. Zasiłek rynku pracy jest opodatkowany 20% i czysta wartość zasiłku jest więc ok 561,6 euro miesięcznie albo ok. 28,4% średniego zrównoważonego dochodu. To oczywiście nie wystarcza do zapewnienia zgodności z Kartą.

67.

Komitet zauważa, że odbiorcy zasiłku rynku pracy mogą się ubiegać o zasiłek mieszkaniowy, jak również zasiłek pomocy społecznej dla pokrycia kosztów mieszkaniowych, wykraczających ponad zasiłek mieszkaniowy. Suma zasiłku mieszkaniowego jest określana kryteriami i pułapem prawnie ustalonymi, a dotyczącymi rzeczzonego zasiłku. Maksymalna suma tego zasiłku wynosi 80% rozsądnych wydatków mieszkaniowych, dostosowanych do rozmiaru i dochodu gospodarstwa domowego oraz położenia mieszkania. W 2013 r. maksymalna suma najmu czy uwzględnienia wydatków mieszkaniowych wynosiła 488 euro miesięcznie.

68.

Komitet zauważa, że zasiłek mieszkaniowy jest ograniczony rozmaitymi wyżej wspomnianymi obiektywnymi kryteriami; nic w informacji poddanej jego uwadze nie wskazuje, iżby beneficjenci zasiłku rynku pracy zawsze mieli tytuł do maksymalnej sumy zasiłku, a nie sum płatnych standardowym beneficjentom (co do tego ostatniego punktu, Komitet zauważa z innego źródła (Krajowa Instytucja Ubezpieczeń), że przeciętna suma zasiłku mieszkaniowego płatnego w 2013 r. wynosiła 286 euro). Komitet nie znajduje – ani w niniejszym zarzucie, ani w informacji uzyskanej z innych środków (jak np. Finnish Society (...) v. Finland, sk. 88/2012, dec. z 9.09.2014 r., czy sprawozdań w procedurze sprawozdawczej) informacji o poziomie zasiłków pomocy społecznej, jakie mogą być płatne beneficjentom zasiłku rynku pracy.

69.

Komitet przypomina, że poprzednio już stwierdził, że zasiłek rynku pracy spadł poniżej poziomu wymaganego przez Kartę (*Finnish Society* (...), pkt 121).

70.

Komitet uważa zatem, że zasiłek rynku pracy, w związku z innymi zasiłkami, o których była mowa, nie jest wystarczający, by umożliwić jego beneficjentom zaradzanie ich podstawowym potrzebom.

71.

Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 13 ust. 1 Karty.

11.10. EUROCEF v. France sk. 114/2015 – dec. z 24 stycznia 2018 r.

163.

Komitet przypomina, że art. 13 ust. 1 wymaga, by państwa-strony zapewniły każdemu pozbawionemu adekwatnych zasobów prawo do pomocy społecznej i medycznej. Odwołując się do swoich ustaleń na podstawie art.17, przypomina on, że obowiązek zapewnienia nadzwyczajnej pomocy społecznej i medycznej nie jest szanowany w przypadkach, gdy małe dzieci pozostawieni są w sytuacji włóczęgostwa i życia na ulicy.

164.

Zauważa on również, że według obrońcy Praw jakość pieczy zapewnianej małym różni się między departamentami, a w niektórych przypadkach piecza ta jest zapewniana w warunkach niesatysfakcjonujących. Obrońca Praw wskazał, że pracownicy socjalni nie mają wystarczającego przeszkolenia do zajmowania się zupełnie specyficzną sytuacją małych dzieci bez opieki.

165.

Komitet odwołuje się do oświadczenia CNCDH z 2017 r. o sytuacji małoletnich cudzoziemców bez opieki, stwierdzającego zwłoki w prowadzeniu społecznych ocen małoletnich cudzoziemców bez opieki, i domaga się od władz lokalnych niezwłocznego zintegrowania tych małoletnich z normalnym systemem ochrony dziecka oraz zgromadzenia zasobów medycznych, społecznych, edukacyjnych i prawnych, niezbędnych do pełnej ochrony praw podstawowych małoletnich bez opieki.

166.

Z tych powodów Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 13 ust. 1 Karty.

12.

Art. 14 EKS

**Prawo do
korzystania
ze świadczeń
opieki społecznej**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do korzystania ze świadczeń opieki społecznej umawiające się strony zobowiązują się:

- 1/ popierać lub organizować świadczenia, postępując się metodami właściwymi dla pracy socjalnej, które przyczyniają się do dobrobytu i rozwoju zarówno jednostek, jak i grup w społeczeństwie oraz do ich adaptacji w środowisku społecznym;
- 2/ zachęcać jednostki, organizacje wolontariatu i inne organizacje do ustanawiania i utrzymywania takich świadczeń.

12.1. CACF v. Finland sk. nr 71/2011 – dec. z 4 grudnia 2012 r.

8.

Stowarzyszenie twierdzi, że sytuacja w Finlandii nie jest zgodna z art. (...) 14 (...) Karty, na tej podstawie, że brak ustawowych stawek za służbę domową czy służbę domową z 24-godzinną pomocą uniemożliwia starszym osobom osiągnięcie zamieszkania typu takiego, jakiego wymaga ich stan (...).

18.

Komitet odnotowuje, że skarżąca organizacja zarzuca naruszenie art. 13, 14, 16 i 23 Karty, używając tego samego argumentu. Komitet postanawia badać niniejszą sprawę w porządku najbardziej relewantnych postanowień z punktu widzenia zarzutu, a mianowicie art. 23, 14, 13 i 16 (...).

55.

Komitet przypomina, że – zgodnie z art. 14 Karty – państwa-strony zobowiązują się promować bądź zapewniać służby dobrobytu społecznego. Chociaż art. 14 w swym zastosowaniu ma charakter ogólny, Komitet

sprecyzował, że szczególna uwaga powinna być zwracana na dostęp do służb społecznych niektórych grup ludności. Obejmują one osoby starsze (*Conclusions XII-1. General introduction, 5.11. służby społeczne*).

56.

Ogólna organizacja i funkcjonowanie służb społecznych wchodzi w zakres art. 14 ust. 1. Zagadnienia takie jak służby dla osób starszych, w pierwszym rzędzie objęte są przez art. 23 (*Conclusions 2005, Bułgaria, art. 14*).

57.

Centralnym punktem niniejszej skargi jest brak uregulowania płatności klientów za służbę domową oraz służbę domową z 24-godzinną pomocą. Komitet uważa, że jest to kwestia, która prawidłowo należy do art. 23, i stwierdza, że żadne odrębne zagadnienia nie powstają na podstawie art. 14 ust. 1 (...).

Konkluzja

60.

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

- jednomyślnie, że żadne odrębne zagadnienia nie powstają na podstawie art. 14 ust. 1 Karty (...).

12.2. FIDH v. Belgium sk. nr 75/2011 – dec. z 18 marca 2013 r.

9.

FIDH domaga się, by Komitet stwierdził, że brak zapewnienia przez władze belgijskie adekwatnych udogodnień dla wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych pozbawia je oraz ich rodziny praw gwarantowanych przez: (...)

- art. 14 oraz art. E w związku z art. 14 (...).

49-55.

kwestie odpowiedzialności w specyficznej sytuacji Belgii uwzględnione w związku z art. 16. (...)

60.

Komitet będzie badać zarzuty FIDH w następującym porządku:

- rzekomego naruszenia art. 14 (...);
- rzekomego naruszenia art. E w związku z art.14 ust. 1 (...) Karty (...).

103.

Komitet uważa, że art. 14 Karty jest głównym postanowieniem, które do niniejszej skargi znajduje zastosowanie.

104.

Komitet odnotowuje, że FIDH odwołuje się do art. 14 w jego całości. Komitet uważa jednak, że wszystkie zarzuty FIDH odnoszą się do problemów, które są związane z organizacją, specjalizacją i geograficznym rozdziałem służb dobrobytu społecznego oraz równego i efektywnego dostępu do oferowanych służb i ich standardu. Wszystkie te aspekty prawa do korzystania z usług dobrobytu społecznego wchodzą w materialny zakres art. 14 ust. 1 (*Conclusions 2005, Statement of interpretation on art. 14 ust. 1*; por. też np. *Conclusions 2009, Bułgaria; Conclusions 2009, Włochy*). Komitet uważa, że żaden z zarzutów FIDH nie wchodzi w domenę stosowania art. 14 ust. 2.

105.

Komitet wskazuje, że art. 14 ust. 1 ustanawia indywidualne prawo wszystkich osób, które znajdują się w sytuacji zależności, do korzystania ze służb wykorzystujących metody pracy społecznej.

106.

Badając okresowe sprawozdania państw-stron Karty, Komitet rozważa, co wynika z zobowiązania stron do poszanowania indywidualnego prawa do służb dobrobytu społecznego na podstawie art. 14 ust. 1 Karty. To, co on implikuje, to wysokiej jakości służby dobrobytu społecznego,

podlegające kontroli jakościowej władz i zdolne do zagwarantowania równego i efektywnego dostępu dla ich użytkowników.

107.

Równy i efektywny dostęp do służb dobrobytu społecznego jest ekspansją fundamentalnego myślenia Komitetu co do praw wpisanych w Kartę, a więc że przedmiotem i celem Karty, jako instrumentu ochrony praw człowieka, jest ochrona praw nie tylko teoretycznie, ale także faktycznie (ICJ v. Portugal, sk. 1/1998, pkt 32) oraz że urzeczywistnianie Karty wymaga od państw-stron nie tylko działania prawnego, ale także działania praktycznego dla nadania pełnego skutku prawom uznanym w Karcie (Autism-Europe v. France, sk. 13/2002, pkt 53).

108.

Komitet przyjął równy i efektywny dostęp do służb dobrobytu społecznego na podstawie art. 14 ust. 1 Karty jako oznaczający dostęp, który jest gwarantowany w prawie i w praktyce (*Conclusions 2007*, Włochy), a który zdolny jest utrzymać kontakt z potrzebami użytkowników (*Conclusions 2009*, Słowacja). Co więcej, w tym celu Komitet domaga się od państw-stron badania na to, by ich sprawozdania o stosowaniu art. 14 ust. 1 Karty wskazywały, jakie są główne kryteria tytułu do dostępu do służb społecznych, jak są podejmowane decyzje w sprawie zapewnienia służb społecznych i jakie środki są dostępne dla osób, których wnioski o służbę społeczną zostały odrzucone (*Conclusions 2009*, Gruzja).

109.

Komitet wskazuje, że sytuacja zależności, w jakiej muszą się znaleźć osoby, by mieć tytuł do służb dobrobytu społecznego, jest określona za pomocą kryteriów, że należą one do grupy uważanej za upośledzoną, w tym do osób niepełnosprawnych (*Statement of interpretation on art. 14 ust. 1; Conclusions 2009* oraz *Conclusions XIX-2*).

110.

Na podstawie art. 14 ust. 1 Karty dostęp osób niepełnosprawnych do służb dobrobytu społecznego można uznać za równy i efektywny, jeśli

państwo-strona oferuje rozmaite i liczne metody opieki nad tymi osobami ze strony wspólnoty oraz jeśli liczba i jakość rzeczywiście zapewnianych służb dobrobytu społecznego odpowiada – tak ściśle, na ile to możliwe – specyficznym, praktycznym, indywidualnym potrzebom zainteresowanych osób, tak by mógł być przez zainteresowanych użytkowników dokonywany swobodny wybór, a nade wszystko, przez ich rodziny, pod warunkiem, że działają one na rzecz tych osób, a nie zamiast nich.

111.

Komitet wskazuje, że zobowiązania zaciągnięte przez państwa-strony potwierdzają normatywną treść art. 14 ust. 1 Karty.

112.

Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, Komitet odnotowuje, że Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r., która już została podpisana i ratyfikowana przez ponad 80 państw (w tym przez Belgię) i weszła w życie 3 maja 2008 r., odzwierciedla istniejące trendy w europejskim prawie porównawczym w sferze polityki niepełnosprawności.

113.

Na podstawie art. 19 Konwencji NZ („Niezawiste życie i inkluzja do społeczeństwa”) państwa-strony zobowiązują się do uznania prawa wszystkich osób niepełnosprawnych do życia we wspólnocie „z wyborami równymi z innymi osobami” oraz „podejmowania efektywnych i właściwych środków dla ułatwienia pełnego korzystania przez osoby niepełnosprawne z ich praw”. Zobowiązują się też do zapewnienia, by osoby niepełnosprawne „miały sposobność wyboru swojego miejsca pobytu oraz gdzie i z kim żyć na stopie równości z innymi, nie będąc zobowiązane do życia w szczególnym rozwiązaniu życiowym” (art. 19 a) oraz by służby społeczne były dostępne dla nich „na bazie równości i odpowiednio do ich potrzeb” (art. 19c).

114.

Komitet przyjmuje do wiadomości dokument o prawie ludzi niepełnosprawnych do niezależnego życia i inkluzji we wspólnocie, opublikowany

przez Biuro Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, który – z odwołaniem się do Konwencji NZ, a w szczególności do jej art. 19 – kwalifikuje swobodę wyboru osób niepełnosprawnych „co do typów zapewnianych służb i sposobu, w jaki są one zapewniane” jako „element kluczowy” zasad Konwencji i czynnik odgrywający „kluczową rolę” w urzeczywistnianiu art. 19 przez państwa-strony, ponieważ ma to „bezpośrednie znaczenie dla sposobu udzielania wsparcia i związane jest z istnieniem alternatyw. Jak często się zdarza, jeśli jest zapewniona tylko jedna alternatywa w stosunku do instytucjonalizacji, osoba nie może dokonać żadnego realnego wyboru” (dz. 1.1.3. oraz 3.1.1. dokumentu).

115.

Komitet odnotowuje, że Rekomendacja Rec(2006)5 Komitetu Ministrów Rady Europy o Planie Działania dla promocji praw ludzi niepełnosprawnych postrzega swobodę wyboru ludzi niepełnosprawnych *vis-à-vis* służb dobrobytu społecznego dostępnych dla nich jako jeden z celów, jaki państwa mają realizować poprzez swoje działania w obszarze praw człowieka (dz. 1, 2.1). W związku z tym wymogiem, przynajmniej długoterminowo, by służby dobrobytu społecznego były zdywersyfikowane tak, by odpowiadać potrzebom ludzi niepełnosprawnych, apeluje on do państw „o zapewnienie, by rozdział służb społecznych i związanego z tym wsparcia oparty był na mądrej, wielodyscyplinarnej ocenie potrzeb osób i by podlegał periodycznemu przeglądowi” (3.11.3.ii) (...).

117.

Komitet zauważa, że – zgodnie z rządem – oznacza to, że została ustanowiona infrastruktura dla sektora niepełnosprawności oraz że została ona zbudowana wokół trzech głównych kategorii służby społecznej w Regionie Flamandzkim (...).

119.

Zdaniem Komitetu stanowi to echo stanowiska bronionego przez FIDH w jej skardze, że tylko jedna forma służby społecznej. a mianowicie opieka dzienna i nocne ośrodki zaradcze, dostosowana jest do potrzeb wysoce uzależnionych dorosłych niepełnosprawnych.

120.

Komitet uważa, że właśnie dlatego organizacja skarżąca, skalkulowawszy w przybliżeniu (...), że wchodzi w grę 73 641 wysoce uzależnionych osób dorosłych niepełnosprawnych w Belgii, wierzy, iż państwo belgijskie powinno być w stanie zapewnić całkowicie równoważną liczbę rozwiązań pieczy i troski.

121.

Bez szkody dla opinii ekspertów w dziedzinie niepełnosprawności, Komitet nie może narzucać państwu konkretnej metody opieki wspólnotowej dla osób poważnie niepełnosprawnych, bo to do państw należy decyzja, która jest najbardziej właściwa i najbardziej odpowiada ich potrzebom. Wchodzi to do marginesu oceny w urzeczywistnianiu postanowienia Karty, na którym się to opiera.

122.

Przypomina on jednak, że dywersyfikacja i różnorodność służb dobrobytu społecznego jest istotnym elementem art. 14 ust. 1 karty. To postanowienie Karty może zostać podkopane, jeżeli szczególnie wadliwe jest podejście, rozsądnie uważane – w ramach marginesu oceny państwa – za najbardziej dostosowane do potrzeb tych osób.

123.

Komitet odnotowuje z opinii ekspertów społeczeństwa obywatelskiego – Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w jego Rekomendacji 1592, że ustanowienie pieczy dziennej i nocnych ośrodków troski, co obejmuje pełny i stały nadzór nad znaczną częścią życia codziennego wysoce uzależnionych osób dorosłych niepełnosprawnych, a czego celem jest ulżenie ich dotkliwym psychosomatycznym, sensorycznym lub komunikacyjnym problemom, jest najbardziej właściwym podejściem do tych osób, których poważne defekty zdrowotne wystawiają je na zupełny brak kontroli nad ich życiem.

124.

Jest niezmiernie trudno skalkulować liczbę miejsc potrzebnych w pieczy dziennej i w ośrodkach troski nocnej w braku godnych zaufania

wskaźników liczby wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych mających dostęp do takich ośrodków. W każdym razie liczba istniejących w tych instytucjach miejsc jest niższa od zapotrzebowania na miejsca, a to oznacza, że wiele z tych osób nie może korzystać z tego podejścia od strony służb społecznych, o którym się zakłada, iż jest najbardziej dostosowane do ich potrzeb (...).

128.

Niedostatek miejsc w istniejących ośrodkach pieczy i troski dla poważnie uzależnionych osób niepełnosprawnych w stosunku do zapotrzebowania potwierdzony jest przez fakt, że wiele takich osób widnieje na listach oczekiwania na miejsce w takich instytucjach przez okres czasem przekraczający 3 lata. Z indywidualnych oświadczeń, dołączonych do skargi i do spostrzeżeń FIDH, rodziny albo tracą nadzieję i nie rejestrują się na listy oczekiwania ponownie po jakimś czasie, albo nie rejestrują się nawet po raz pierwszy. W rezultacie, wykluczenie z ośrodków pieczy i troski staje się definitywne (...).

130.

Komitet uważa także, że liczne odmowy jakiegokolwiek dostępu do istniejących ośrodków pieczy i troski dla poważnie uzależnionych osób niepełnosprawnych można by zredukować, gdyby pierwszeństwo dostępu było przyznawane tym ludziom w sposób obiektywny (...).

134.

Komitet uważa, że wykluczenie wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych z jakiegokolwiek rozwiązania w sferze pieczy czy troski zmusza tych ludzi albo do ubiegania się o formy służby społecznej, które nie są przystosowane bądź są słabo przystosowane do ich specyficznych praktycznych potrzeb, albo uciekania się do form ochrony, które pozostają całkowicie poza zakresem podejścia od strony służb społecznych (...).

137.

Komitet odnotowuje, że okoliczności takie, wynikające z braku miejsc w istniejących ośrodkach pieczy i troski dla wysoce uzależnionych osób

niepełnosprawnych stanowi brak po stronie rządu wyjścia na spotkanie potrzebom płynącym ze stanu zdrowia tych osób i szczególnego stylu życia, który usprawiedliwia ich żądanie właściwych służb społecznych.

138.

Z uwagi na fakt, że wysoce uzależnione osoby niepełnosprawne pozostają przez długie okresy na listach oczekiwania na miejsce oraz z powodu praktyk administracyjnych w zakresie priorytetowego traktowania ich wniosków, Komitet dochodzi do wniosku, że rząd nie wypełnił swego zobowiązania pozytywnego na podstawie art. 14 ust. 1 co do zapewnienia liczby miejsc w takich instytucjach odpowiadającej zapotrzebowaniu. W rezultacie, prawo tych osób do równego i efektywnego dostępu do tej formy pieczy wspólnotowej nie jest w praktyce zagwarantowane.

139.

W konsekwencji Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 14 ust. 1 Karty (...).

144.

Komitet stwierdza, że praktyczne usprawiedliwienie dawane przez rząd owocuje zanegowaniem zapotrzebowania na służby społeczne osób zainteresowanych, a zatem nie mogą być zaakceptowane.

145.

Komitet stwierdza również, że – z racji swego sformułowania – art. 14 ust. 1 Karty stanowi część tych artykułów Karty, które wymagają od państw-stron zaprojektowania i urzeczywistnienia właściwych środków dla zapewnienia, stopniowo i w należnym toku, efektywnego korzystania z danego prawa. Fakt, że postanowienie to nie wymaga od państw-stron zagwarantowania natychmiastowych rezultatów czy przyjęcia postępowania, które może doprowadzić do absolutnego bezpośredniego zagwarantowania prawa (natychmiastowa należyta staranność), nie oznacza, że postępowanie państwa-strony, takie jak rozważane w niniejszej skardze – które nie jest spełnieniem zobowiązania prawnego co do zaoferowania szczególnych służb społecznych, w zakresie, w jakim neguje ono dostęp

do tej służby osób zainteresowanych i wyklucza je z jakiegokolwiek rozwiązania tego typu – mogłoby być postrzegane jako zgodne z tym postanowieniem Karty (...).

147.

Gdy urzeczywistnienie jednego z praw gwarantowanych Kartą jest wyjątkowo skomplikowane i kosztowne, środki podejmowane przez państwo dla osiągnięcia celów Karty muszą spełniać następujące trzy kryteria: i/ rozsądne ramy czasowe; ii/ mierzalny postęp; oraz iii/ finansowanie zgodne z maksymalnym wykorzystaniem dostępnych zasobów (*Autism-Europe v. France*, pkt 53; *MDAC v. Bulgaria*, sk. 41/2007, pkt 39). Wskazuje też, że „państwa-strony muszą być szczególnie wyczulone na oddziaływanie, jakie ich wybory mieć będą dla grup z podwyższonym upośledzeniem” oraz że muszą one podejmować „praktyczne działania dla nadania pełnego skutku prawom uznanym w Karcie” (*Autism-Europe v. France*, pkt 53). Podobnie, „państwa korzystają z marginesu oceny przy określaniu podejmowanych kroków dla zapewnienia zgodności z Kartą, zwłaszcza jeśli chodzi o równowagę, jaką trzeba osiągać między interesem powszechnym a interesem specyficznej grupy oraz wybory, jakich trzeba dokonywać z punktu widzenia priorytetów i zasobów” (*ERRC v. Bulgaria*, sk. 31/2005, pkt 35) (...).

149.

Przez okres, który Komitet badał, a który trwał wystarczająco długo, władze nie poczyniły żadnego postępu w organizowaniu dostępnych zasobów finansowych dla potrzeb zapobieżenia wielu autentycznym przypadkom wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych, którym zanegowano dostęp do jakiegokolwiek rozwiązania w sferze pieczy czy troski (...).

151.

Nie da się zaakceptować żadnego z usprawiedliwień dawanych przez rząd belgijski w związku z brakiem zapewnienia wystarczającej ilości miejsc w ośrodkach pieczy i troski dla wysoce uzależnionych dorosłych niepełnosprawnych dla zapewnienia, by osobom tym nie negować dostępu do tej formy służby społecznej. Komitet stwierdza zatem, że ten brak stanowi naruszenie art. 14 ust. 1 Karty (...).

154.

Komitet powtarza zasadę efektywnego stosowania Karty na całym terytorium metropolitalnym każdego państwa-strony i stwierdza, że – ponieważ nie ma żadnej instytucji w Regionie Brukseli-Stolicy służącej indywidualnym poradnictwem i pomocą dla ludzi niepełnosprawnych, z której wysoce uzależnione osoby niepełnoprawne również mogłyby korzystać – Belgia nie przestrzegała tej zasady. W konsekwencji Komitet stwierdza, że tam również pod tym względem doszło do naruszenia art. 14 ust. 1 Karty (...).

206.

Art. E zakazuje dyskryminacji na podstawie niepełnosprawności. Choć niepełnosprawność nie jest wyraźnie wyliczona jako zakazana podstawa dyskryminacji na podstawie art. E, jest ona adekwatnie objęta odwołaniem się do „innego statusu” (*Autism-Europe v. France*, pkt 51). Odnośnie do Preambuły Karty z 1961 r., Komitet stwierdził, że „jednym z celów leżących u podłoża praw socjalnych chronionych przez Kartę jest wyrażenie solidarności i promocja inkluzji społecznej. Wynika stąd, że państwa muszą szanować odmiennosć i zapewniać, by rozwiązania społeczne nie były takie, by efektywnie prowadzić do wykluczenia społecznego bądź wzmacniać je” (*ERRC v. Italy*, sk. 27/2004, pkt 19; *ERRC v. Greece*, pkt 19). Ponadto, by zapewnić równe traktowanie zgodnie z art. E, konieczne jest zakazać „wszelkich form dyskryminacji pośredniej”, jakie „mogą wynikać przez brak poświęcenia należytej i pozytywnej uwagi wszystkim relewantnym odmiennosćom albo przez brak podjęcia adekwatnych kroków dla zapewnienia, by prawa i kolektywne korzyści stojące otworem dla wszystkich, były autentycznie dostępne dla każdego i kogokolwiek” (*Autism-Europe v. France*, pkt 52). W decyzji merytorycznej w sprawie *ERRC v. Italy* Komitet stwierdził, że „równe traktowanie implikuje, iż Włochy powinny podjąć środki właściwe dla szczególnych okoliczności Romów dla zabezpieczenia ich prawa do mieszkania i zapobieżenia stawianiu się ich jako grupy upośledzonej bezdomnymi” (pkt 21) oraz że „Brak wzięcia pod uwagę trudnej sytuacji Romów albo wprowadzenia środków mających na celu poprawę ich warunków mieszkaniowych, w tym możliwości efektywnego dostępu do mieszkalnictwa socjalnego, oznacza, że Włochy naruszają art. 31 ust. 1 i 3 wzięte wraz z art. E” (pkt 46).

207.

Komitet odnotowuje, że w niniejszej sprawie możliwość porównywania przynależna wszystkim sytuacjom dyskryminacji, tu dotyczącej wysoce uzależnionych dorosłych osób niepełnosprawnych, odnosi się do wszystkich innych osób, czy to osób pełnosprawnych, które są jednak zainteresowane korzystaniem ze służb społecznych, czy też osób niepełnosprawnych z mniejszymi czy łagodnymi niepełnosprawnościami.

208.

Komitet odnotowuje znaczne upośledzenie wysoce uzależnionych dorosłych osób niepełnosprawnych, których poważne problemy zdrowotne owocują kompletnym brakiem kontroli nad ich życiem i prowadzą je do domagania się – wraz z ich rodzinami, działającymi w ich imieniu, a nie zamiast nich – by ich indywidualność i godność ludzka były poszanowane.

209.

Komitet wywodzi z art. E Karty, że państwa-strony są zobowiązane przy podejmowaniu środków z dziedziny służb społecznych do brania pod uwagę sytuacji wysoce uzależnionych dorosłych osób niepełnosprawnych, by zagwarantować im skuteczny dostęp do korzyści polityki publicznej na równej stopie z innymi osobami, nawet jeśli to prowadzi do tego, że osoby poważnie niepełnosprawne – z racji ich własnego specyficznego upośledzenia – będą traktowane bardziej korzystnie od innych.

210.

Odnotowawszy, w związku z badaniem sytuacji zgodności Belgii z art. 14 ust. 1, że Belgia nie stworzyła wystarczającej liczby placówek dziennej i nocnej opieki dla zapobiegania wykluczeniu wielu wysoce uzależnionych osób poważnie niepełnosprawnych z tej formy służb dobrobytu społecznego właściwej dla ich specyficznych potrzeb, Komitet stwierdza, że sytuacja ta także narusza art. E w związku z art. 14 ust. 1.

211.

Komitet odnotowuje jednak, że – odmowy dostępu do istniejących placówek pieczy i troski napotykaną przez wysoce uzależnione osoby

z racji kosztownej, skomplikowanej pieczy wymaganej ich stanem – odmowy, do których FIDH kilkakrotnie się odwołuje w swojej skardze – kwalifikują się jako wykluczenie tych osób z tej formy służb dobrobytu społecznego właściwej dla ich potrzeb, za co odpowiedzialność może zostać przypisana rządowi z powodów już analizowanych, tj. braku wystarczającej liczby dostępnych miejsc, są one same w sobie kwestią stosunków prawa prywatnego między tu rozważanymi osobami a osobami prawnie odpowiedzialnymi za placówki pieczy. W związku z tym Komitet wskazuje, że Belgia ma ustawodawstwo antydyskryminacyjne inkorporujące prawo UE do swego systemu krajowego i skierowuje odnośne osoby do kompetentnych sądów krajowych dla stwierdzenia ich prawa do traktowania niedyskryminacyjnego na podstawie prawa krajowego.

212.

Odnotowawszy, w związku z badaniem sytuacji zgodności Belgii z art. 14 ust. 1, że nie ma żadnych instytucji w regionie Brukseli – stolicy, które by zapewniały poradnictwo i osobistą pomoc osobom niepełnosprawnym, Komitet stwierdza, że brak uregulowań w tej sprawie ma negatywne oddziaływanie na dostęp do zasobów publicznych wszystkich osób niepełnosprawnych, niezależnie od powagi niepełnosprawności.

213.

Komitet stwierdza zatem, że nie doszło pod tym względem do naruszenia art. E w związku z art. 14 ust. 1 (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku:

- jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 14 ust. 1 Karty, z powodu znaczących przeszkód dla równego i efektywnego dostępu dla wysoce uzależnionych dorosłych osób niepełnosprawnych do służb dobrobytu społecznego właściwych dla ich potrzeb;
- jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. 14 ust. 1 Karty, z powodu braku instytucji udzielającej poradnictwa, informacji i pomocy osobistej dla wysoce uzależnionych dorosłych osób niepełnosprawnych w regionie Brukseli – Stolicy (...);

- jednomyślnie, że doszło do naruszenia art. E w związku z art. 14 ust. 1 Karty, z uwagi na fakt, że Belgia nie stworzyła wystarczającej liczby placówek dziennej i nocnej pieczy dla zapobiegania wykluczeniu wielu wysoce uzależnionych osób niepełnosprawnych z tej formy służb dobrobytu społecznego właściwej dla ich specyficznych rzeczywistych potrzeb;
- jednomyślnie, że nie doszło do naruszenia art. E w związku z art. 14 ust. 1 Karty, z uwagi na fakt, że region Brukseli – Stolicy nie ma żadnych instytucji udzielających poradnictwa i pomocy osobistej ludziom niepełnosprawnym (...).

13.

Art. 15 EKS

Art. 15 ZEKS

**Prawa osób
niepełnosprawnych**

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej umawiające się strony zobowiązują się:

- 1/ podjąć konieczne środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym ułatwień szkoleniowych, w tym, jeżeli to konieczne, utworzenie wyspecjalizowanych instytucji publicznych lub prywatnych;
- 2/ podjąć odpowiednie środki w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych, takie jak wyspecjalizowane służby pośrednictwa pracy, ułatwianie podejmowania pracy chronionej oraz środki dla zachęcania pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Art. 15 ZEKs:

W celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym, bez względu na ich wiek, charakter lub przyczynę niepełnosprawności, skutecznego wykonywania prawa do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty, strony zobowiązują się:

- 1/ podjąć skuteczne środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym poradnictwa, kształcenia i szkolenia zawodowego w ramach powszechnych uregulowań i wszędzie tam, gdzie to możliwe, lub jeżeli nie ma takiej możliwości, przez wyspecjalizowane instytucje publiczne lub prywatne;
- 2/ popierać ich dostęp do zatrudnienia w drodze wszelkich środków mogących zachęcać pracodawców do zatrudniania lub utrzymywania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zwykłym środowisku pracy oraz do dostosowywania warunków pracy do potrzeb tych osób lub, w razie braku możliwości ze względu na niepełnosprawność, w drodze dostosowywania lub tworzenia miejsc pracy chronionej, w zależności od stopnia niepełnosprawności. Środki te mogą usprawiedliwiać, w niektórych przypadkach, odwołanie się do wyspecjalizowanych służb pośrednictwa pracy oraz do innych służb związanych z nimi;

- 3/ popierać ich pełną integrację i pełny udział w życiu wspólnoty, szczególnie za pomocą środków, w tym w drodze pomocy technicznej, mających na celu pokonywanie przeszkód w porozumiewaniu się i przemieszczaniu się oraz przez umożliwianie im korzystania ze środków transportu, mieszkań, działalności kulturalnej i rozrywek.

13.1. Autism-Europe v. France sk. nr 13/2002 – dec. z 4 listopada 2003 r.

7.

Autism-Europe domaga się od Komitetu:

- orzeczenia, że Francja nie wykonuje satysfakcjonująco swoich zobowiązań na podstawie art. 15 ust. 1 i 17 ust. 1 cz. II Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej, ponieważ dzieci i dorośli z autyzmem efektywnie nie korzystają i nie mogą korzystać, w wystarczającej liczbie i na adekwatnym standardzie, z ich prawa do edukacji w głównym nurcie szkół bądź poprzez adekwatnie wspierane placówki w wyspecjalizowanych instytucjach, które oferują edukację i związane z nią usługi; oraz
- orzeczenia, że Francja narusza zasadę niedyskryminacji ucieleśnioną w art. E cz.V Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej, ponieważ osoby z autyzmem nie korzystają z prawa do edukacji przyznanego osobom niepełnosprawnym przez art. 15 ust. 1, a generalnie ustalonego w art. 17 ust. 1 cz. II Karty (...).

47.

Komitet uważa, że argumenty organizacji skarżącej zarzucające naruszenie art. 15 ust. 1 i 17 ust. 1 oraz art. E tak się spletają wzajemnie, że stają się nierozdzielne. Zatem jego ocena zajmie się kwestią, czy sytuacja we Francji jest zgodna z art. 15 ust. 1 i 17 ust. 1, wziętymi odrębnie bądź w związku z art. E Zrewidowanej Karty.

48-54.

Uzasadnienie merytoryczne Komitetu uwzględnione w związku z art. 17.

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku – głosami 11:2 – że sytuacja ta stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i 17 ust. 1, czy to wziętych oddzielnie, czy też w związku z art. E Zrewidowanej Europejskiej Karty Socjalnej.

**13.2. FIDH v. Belgium sk. nr 75/2011 –
dec. z 18 marca 2013 r.****9.**

FIDH wzywa Komitet do stwierdzenia, że brak zapewnienia przez władze belgijskie adekwatnych placówek dla wysoce uzależnionych dorosłych osób niepełnosprawnych pozbawia je oraz ich rodziny praw gwarantowanych przez: (...)

– art. 15 ust. 3 oraz art. E w związku z art. 15 ust. 3 (...).

172.

Na podstawie art. 15 ust. 3 państwa zobowiązały się przyjąć spójną politykę niepełnosprawności, ze środkami akcji pozytywnej dla osiągnięcia celów integracji społecznej i pełnej partycypacji. Środki takie powinny obejmować jasną podstawę prawną i podlegać koordynacji.

173.

Art. 15 ust. 3 wymaga w szczególności szeregu środków wspierających integrację i partycypację osób niepełnosprawnych. By nadać znaczący skutek temu zobowiązaniu:

– muszą zostać ustanowione mechanizmy dla oceny barier komunikacyjnych i ruchowych doświadczanych przez osoby niepełno-

- sprawne oraz dla zidentyfikowania środków wsparcia, które są wymagane dla wspomagania ich w przewyżczeniu tych barier;
- musi być dostępna pomoc techniczna – czy to bezpłatna, czy też za właściwą odpłatnością tytułem jej kosztów i biorąc pod uwagę środki beneficjenta. Pomoc taka może np. przybierać formę protez, *walkerek*, wózków inwalidzkich, psów-przewodników oraz właściwego wsparcia domowego;
 - służby wsparcia, takie jak osobista pomoc i pomocnicza troska, muszą być dostępne, czy to bezpłatnie, czy też za właściwą odpłatnością tytułem ich kosztów i biorąc pod uwagę środki beneficjenta (*Conclusions 2008, Statement of interpretation on art. 15 ust. 3*).

174.

Komitet zauważa, że art. 15 ust. 3 Karty jest postanowieniem ogólnym, które – mając na względzie pełną integrację i partycypację osób niepełnosprawnych w życiu społecznym - wymaga od państw-stron przewyżczenia nie tylko barier komunikacyjnych i ruchowych, ale także tych dotyczących wolnego czasu, działalności kulturalnej, transportu i mieszkania.

175.

Z uwagi na krytyczny stan zdrowia i szczególnie styl życia osób poważnie niepełnosprawnych, Komitet uważa, że – w zakresie, w jakim osoby te są wykluczone z placówek opieki dziennej czy nocnej – pozostają one w domu ze swymi rodzinami, przy czym

- zgodnie z art. 15 ust. 3 – na państwach-stronach spoczywa zapewnienie, by służby społeczne podejmowały działania służące koniecznemu przystosowaniu domu, tak by pozwolić tym osobom na integrację i godny byt w rodzinie i środowisku społecznym. Z tego punktu widzenia Komitet uważa, że art. 15 ust. 3 stosuje się do wysoce uzależnionych dorosłych osób niepełnosprawnych.

176.

Komitet podkreśla jednak, że FIDH nie przedłożyła informacji ani argumentów, które by wskazywały z wystarczającą precyzją, że Belgia naruszyła swoje zobowiązania na podstawie art. 15 ust. 3. W tych okolicznościach Komitet stwierdza, że Belgia nie naruszyła art. 15 ust. 3 Karty (...).

215.

Komitet wskazuje, że FIDH nie przedstawiła informacji ani argumentów wykazujących z dostateczną jasnością, w jaki sposób Belgia naruszyła zobowiązania na podstawie art. E Karty w związku z art. 15 ust. 3. W konsekwencji Komitet stwierdza, że Belgia nie naruszyła art. E w związku z art. 15 ust. 3 Karty (...).

Konkluzja

Z tych powodów Komitet dochodzi do wniosku: (...)

- jednomyślnie, że nie było naruszenia art. 15 ust. 3 Karty (...);
- jednomyślnie, że nie było naruszenia art. E w związku z art. 15 ust. 3 Karty.

13.3. MDAC v. Belgium sk. 109/2014 – dec. z 16 października 2017 r.

61.

Komitet przypomina, że wizją leżącą u podłoża art. 15 jest wizja równego obywatelstwa osób niepełnosprawnych i – odpowiednio – pierwszorzędnymi prawami są prawa niezależności, integracji społecznej i uczestnictwa w życiu wspólnoty” (AEH v. France, ak. 81/2012, dec. z 11 września 2013, pkt 75). W sprawie AEH v. France Komitet podkreślił, że art. 15 ust. 1 Karty nie pozostawia państwom-stronom szerokiego marginesu oceny, gdy chodzi o wybór typu szkoły, w którym będzie istniała promocja niezależności, integracji i uczestnictwa osób niepełnosprawnych, ponieważ musi to być normalna szkoła. Margines oceny dotyczy jedynie środków, jakie państwo uzna za właściwe dla zapewnienia, by ta pomoc była świadczona. Podlega to jednak zastrzeżeniu, że w każdym razie dokonywane wybory i przyjmowane środki nie mają charakteru bądź nie są stosowane w sposób, który pozbawiałby ustalone prawo jego skuteczności i obracał je w prawo czysto teoretyczne (FEANTSA v. France, sk. 39/2006, dec. z 5.12.2007, pkt 55).

62.

Komitet powtarza, że już stwierdził, iż zakres art. 15 obejmuje dyskryminację opartą na niepełnosprawności i zakazuje wszelkich form dyskryminacji (*Conclusions 2003*, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 15).

63.

Komitet zauważa, że głównym zagadnieniem podniesionym przez skarżącą w niniejszej sprawie jest brak dostępu do normalnego szkolnictwa dzieci intelektualnie niepełnosprawnych (łagodna, umiarkowana lub poważna niepełnosprawność umysłowa) oraz ich dyskryminacyjne traktowanie. W tym względzie Komitet zauważa, że procent dzieci niepełnosprawnych uczęszczających do szkół specjalnych we Wspólnocie Flamandzkiej w Belgii jest wysoki: 85%, zgodnie z organizacją skarżącą, a 75% według rządu. W swoich najnowszych informacjach rząd nie neguje tych danych, ale utrzymuje jedynie, że w ciągu ostatnich dwóch lat szkolnych liczba wychowanków w specjalnej edukacji elementarnej spadła o 12,3%, zaś w specjalnej edukacji drugiego stopnia o 2,63%. Komitet zauważa, że według rządu 1 lutego 2017 r. było 46 708 wychowanków niepełnosprawnych chodzących do szkół specjalnych, odpowiednio 26 607 w edukacji elementarnej, a 20 191 w edukacji drugiego stopnia. Stwierdza on, że dane te są bardzo podobne do danych dostarczonych przez MDAC dotyczących roku szkolnego 2008–2009 i żadne znaczące zmiany odtąd nie nastąpiły.

64.

Z pewnością Komitet zauważa, że Wspólnota Flamandzka przyjmowała różne środki mające na celu zapewnienie, by każde dziecko niepełnosprawne miało dostęp do edukacji inkluzywnej, w szczególności poprzez przyjęcie M-Dekretu, zapewnienie pewnych dodatkowych funduszy i transfer personelu do normalnych szkół. Odnotowuje jednak także, że – zgodnie z MDAC – gwarancje wprowadzone na rzecz ochrony wychowanków niepełnosprawnych w szkołach normalnych oraz szczególnych wychowanków, którzy mają uszkodzenia uniemożliwiające im uczęszczanie do powszechnego szkolnictwa, są nieadekwatne.

65.

Komitet zauważa, że M-Dekret utrzymuje dwa systemy edukacyjne: normalny i edukację specjalną (art. 2 Dekretu o edukacji podstawowej). Art. 37 ust. 1 przewiduje „prawo przyjęcia do szkoły normalnej wychowanków, którzy są zdolni do pobierania programu szkolnictwa powszechnego poprzez zastosowanie dogodnych i proporcjonalnych środków, a mianowicie korekcyjnych, dostosowawczych, kompensacyjnych i dyspensacyjnych”. Art. 3 dotyczący definicji stanowi, że takie środki dyspensacyjne uzależnione są od dalszej zdolności wychowanka do osiągnięcia celów koniecznych dla przyznania świadectwa wykształcenia. Wychowankowie, którzy otrzymują takie środki dostosowawcze, nadal są uznawani przez rady klasowe za zdolnych do kontynuacji normalnego szkolnictwa. Art. 37 ust. 2 przewiduje, że są „wychowankowie posiadający raport”, „zarejestrowani w normalnym szkolnictwie”: może to podlegać anulowaniu tam, gdzie szkoła – po skonsultowaniu rodziców, rady klasowej i CLB – uzna, że środki dostosowawcze niezbędne do zintegrowania wychowanka w normalnej edukacji stanowią ciężar dysproporcjonalny.

66.

W niniejszej sprawie Komitet stwierdza, że wymogi kwalifikacji dla dostępu do normalnej edukacji zgodne z M-Dekretem, w szczególności stipulowane w art. 37 ust. 1 i 2, oparte są na pojęciu raczej integracji, a nie inkluzji. Komitet uważa, że dochodzi do integracji, gdy wymaga się od wychowanków zdatności do systemu normalnego, podczas gdy inkluzja dotyczy prawa dziecka do uczestnictwa w normalnej szkole oraz obowiązku akceptacji dziecka przez szkołę, kierując się – jako względem pierwszorzędym – najlepszym interesem dziecka, jak też jego zdolnościami i potrzebami edukacyjnymi.

67.

Komitet przyjmuje do wiadomości integracyjne programy GON i ION wprowadzone przez Wspólnotę Flamandzką. Program zintegrowanej edukacji GON jest na ogół dostępny jedynie dzieciom z fizyczną, wzrokową lub słuchową niepełnosprawnością. Dzieci i młodzież z psychospołeczną lub łagodną umysłową niepełnosprawnością (typu 1, 3 i 8) muszą spędzić co naj-

mniej 9 miesięcy w specjalnym systemie edukacji dla nabrania zdolności do wspieranego programu GON. Ponadto dzieci z łagodną lub poważną niepełnosprawnością umysłową nie kwalifikują się do programu GON, ale mogą się kwalifikować do programu ION („Inkluzywny Program Edukacji”), którego cel kieruje się integracją w normalnym systemie edukacyjnym. Liczba miejsc w tym programie jest ograniczona prawnie do 100, pomimo M-Dekretu, a liczba dzieci dopuszczonych jest bliska tej liczby, mimo instrukcji Ministra Oświaty z 2012 r. że wszyscy wychowankowie, którzy kwalifikują się do programu, winni być zdolni do uczestnictwa w nim. Komitet zauważa, że nie ma niczego, co by wykazywało, że te programy integracyjne zagwarantowały przejście do edukacji inkluzywnej dzieci niepełnosprawnych i nie ma żadnego dowodu wykazującego, że integracja prowadzi do inkluzji.

68.

Co więcej, Komitet zauważa, że – zgodnie z MDAC – 1000 dzieci niepełnosprawnych jest wyjętych z obowiązkowego szkolnictwa i nie otrzymuje żadnej edukacji w ogóle. Rząd twierdzi, że tylko 0,1% dzieci w wieku szkolnym nie jest zdolnych do pobierania nauki z powodu ich bardzo skomplikowanych problemów i jest zwolnionych z obowiązkowego szkolnictwa. Rząd nie poparł jednak swego twierdzenia obiektywnym i rozsądnym usprawiedliwieniem braku zapewnienia rozsądnego dostosowania dzieciom z poważną niepełnosprawnością umysłową. Komitet stwierdza, że istnieje różnica traktowania dzieci z poważną niepełnosprawnością, które traktowane są w mniej korzystny sposób. Komitet dalej zauważa, że – stosownie do art. 15 ust. 2 – wszystkie osoby niepełnosprawne mają prawo do ukierunkowania, edukacji i szkolenia zawodowego. Nawet jeśli to nie jest zapewniane w trybie formalnego szkolnictwa. Na rządzie spoczywa ciężar zapewnienia informacji co do formy edukacji, jaka jest zapewniana takim dzieciom, czy to w kontekście ośrodków i instytucji całodniowych, czy też w inny sposób. W braku takiej informacji Komitet dochodzi do wniosku, że ta grupa dzieci podlega dyskryminacji ze względu na ich poważną niepełnosprawność.

69.

Z wszystkich powyższych powodów Komitet zauważa, że na podstawie obecnego flamandzkiego systemu edukacji wchodzi w grę poważne

i liczne restrykcje prawa do inkluzywnej edukacji w postaci wykluczenia wychowanków, którzy są „niezdolni do opanowania powszechnego programu nauczania”.

70.

Komitet powołuje się również na dowody zawarte w materiałach sprawy, a wykazujące, że w edukacji normalnej wychowankowie niepełnosprawni napotykać bariery, które poważnie im przeszkadzają w efektywnym korzystaniu z ich prawa do edukacji inkluzywnej. W szczególności, zauważa on, że budynki szkolne nie są dostępne (jedynie 9,9% szkół jest w pełni dostępnych, a 20,3% szkół jest wystarczająco dostępnych) i szkoły nie są wyposażone dla potrzeb zajmowania się różnymi kategoriami uczniów. W rezultacie uczniowie o specjalnych potrzebach rzadko znajdują dogodną szkołę w pobliżu ich domu. Zatem w praktyce rodzice realnie nie mają wyboru co do szkoły, do której ich dziecko powinno uczęszczać. Nauczyciele w normalnych szkołach nie dysponują przeszkoleniem niezbędnym do zarządzania specyficznym potrzebom dzieci niepełnosprawnych i właściwego zajmowania się nimi. Nie ma też żadnych ram prawnych, które w specjalny sposób umożliwiłyby personelowi nauczającemu zapewnianie wychowankom pewnego typu opieki medycznej bez ponoszenia odpowiedzialności cywilnej. Sytuacja taka prowadzi do szkół uniemożliwiających pewne działania dzieciom ze specjalnymi potrzebami albo do odmawiania im w ogóle przyjęcia z racji obawy o ich nękanie.

71.

Rząd nie udzielił odpowiedzi na te argumenty.

72.

Komitet przypomina, że edukacja inkluzywna implikuje zapewnienie wsparcia i rozsądnego dostosowania, jakiego osoby niepełnosprawne mają tytuł spodziewać się celem uzyskania efektywnego dostępu do szkół. Takie rozsądne dostosowania dotyczą jednostek i pomagają w wyrównaniu nierówności faktycznych. Komitet uznaje, że władze krajowe znajdują się co do zasady w lepszym położeniu dla oceny w tym względzie indywidualnych potrzeb i warunków. Komitet bierze jednak pod uwagę pogląd wyrażony przez Komitet ONZ ds. Osób Niepełnosprawnych w jego Uwa-

gach Ogólnych nr 4 (2016), pkt 29-30, że „dostosowania mogą obejmować zmianę położenia klasy, zapewnienie różnorodnych form komunikacji w klasie, powiększenie druku, materiały i przedmioty na piśmie, albo zapewnienie wszystkim bezrękim alternatywnych możliwości, zapewnienie uczniom note-takerów, albo słowników językowych bądź umożliwienie im korzystania z technologii wspomagającej, w nauce i w ocenie sytuacji. Należy też rozważyć zapewnienie niematerialnych dostosowań, takich jak udzielenie więcej czasu, zredukowanie poziomów hałasu, wrażliwości na natłok sensoryczny, metody alternatywnej oceny bądź zastąpienie elementu programu nauczania elementem alternatywnym. (...) Zapewnienie rozsądnego dostosowania nie może być uzależniane od medycznej diagnozy uszkodzenia, a powinno być oparte na ocenie barier społecznych w edukacji”.

73.

Komitet stwierdza, że nie ma niczego w twierdzeniach rządu, co by wykazywało obiektywne i rozsądne usprawiedliwienie braku zapewnienia rozsądnego dostosowania dla dzieci z niepełnosprawnością umysłową w odróżnieniu od innych uczniów. W niniejszej sprawie Komitet uważa, że to brak zapewnienia rozsądnego dostosowania przez państwo narusza prawo dzieci do wolności od dyskryminacji w korzystaniu z ich prawa na podstawie art. 15 ust. 1 Karty. W konsekwencji też uważa, że brak poczynienia rozsądnego dostosowania stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność umysłową.

74.

Jeśli chodzi o zobowiązanie wynikające z art. 15 Karty, że państwa muszą maksymalnie wykorzystywać dostępne zasoby celem zapewnienia prawa do inkluzywnej edukacji, MDAC twierdzi, że M-Dekret nie wspomina o zapewnieniu dodatkowych zasobów, by umożliwić szkołom radzenie ze specyficznymi potrzebami wychowanków niepełnosprawnych.

75.

Z informacji obu stron Komitet zauważa, że M-Dekret li tylko przewiduje budżetowe transfery jakichś funduszy nie wydanych na edukację specjalną w roku 2014-2015, które mają być wykorzystane na rzecz wychowanków

w normalnej edukacji albo specjalnej edukacji. Zauważa on, że zasoby te faktycznie byłyby niewykorzystane w roku przeznaczenia, a zatem stałyby się dostępne dla wzrastającej liczby dzieci niepełnosprawnych. Nie dostarczono jednak żadnej kalkulacji, jak wiele dodatkowych wydatków byłoby niezbędnych dla edukacji inkluzywnej w systemie normalnym. Wytwarza to ryzyko luki między potrzebami a możliwościami finansowymi.

76.

W niniejszej sprawie rząd nie dostarczył informacji co do tego, jak planuje zapewnić prawo do inkluzywnej edukacji dzieci z niepełnosprawnością umysłową (z łagodną lub poważną niepełnosprawnością umysłową) albo kto może uczęszczać na normalny program nauczania z uwagi na swoją niepełnosprawność. Nie twierdził też rząd, że uznawałby dla siebie za niemożliwe finansowo i administracyjnie podejmowanie nowych środków dla zapewnienia rozsądnego dostosowania dzieci niepełnosprawnych dla potrzeb uczęszczania do normalnej szkoły. Rząd nie przedłożył żadnych praktycznych powodów, np. opartych na braku zasobów w szkole, ani jasnego wyjaśnienia podstaw restrykcji dotyczących dzieci niepełnosprawne.

77.

Komitet przypomina, że celem art. 15 Karty nie jest ustalenie standardów, lecz tylko umożliwienie osobom niepełnosprawnym skutecznego dostępu do normalnej edukacji. Komitet wskazał w swoich poprzednich decyzjach, że osoby niepełnosprawne stanowią grupę wrażliwą, państwa zaś winny poświęcać ścisłą uwagę oddziaływaniu przyjmowanej polityki na te grupy. Komitet uważał, że osoba niepełnosprawna – w porównaniu z innymi osobami korzystającymi z pieczy wspólnoty – jest bardziej zależna – dla potrzeb niezależnego i godnego życia – od troski wspólnoty, realizowanej za pośrednictwem budżetu państwowego. Ograniczenia budżetowe w sprawach polityki społecznej mogą bardziej narazić osoby niepełnosprawne, a zatem powodować różnicę w traktowaniu pośrednio opartą na niepełnosprawności (AEH v. France, pkt 144).

78.

Komitet zauważa wreszcie z twierdzeń zarówno MDAC, jak też Międzynarodowego Ośrodka Równych Szans i Sprzeciwu wobec Rasizmu i Dyskry-

minacji, że przyjęcie i urzeczywistnianie M-Dekretu nie stanowiło składnika spójnego planu działania, stwarzającego konieczne warunki dla skutecznej inkluzji. W oparciu o posiadane informacje Komitet nie znalazł żadnego dowodu, jakoby M-Dekret ustalał jakieś ramy czasowe dla urzeczywistnienia prawa do inkluzywnej edukacji oraz wskaźniki sukcesu w mierzalnym postępie. W związku z tym Komitet odnosi się również do zainteresowania wykazanego przez Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych (Obserwacje końcowe początkowego raportu Belgii, przyjęte przez CRPD na 12. sesji, 14.09.-3.10.2014, pkt 36-37). Komitet zauważa także brak stałego adekwatnego monitoringu i oceny środków podejmowanych dla zapewnienia prawa do inkluzywnej edukacji oraz dla ochrony dzieci przed dyskryminacją.

79.

W tych okolicznościach, na podstawie dostarczonych dowodów, Komitet stwierdza, że odmowa przyjęcia dzieci niepełnosprawnych umyślowo do normalnego systemu szkolnego nie jest usprawiedliwiona żadnym celem prawnym.

80.

Konkludując, Komitet uważa, że prawo do inkluzywnej edukacji dzieci umyślowo niepełnosprawnych nie jest skutecznie gwarantowane we Wspólnocie Flamandzkiej w Belgii. Zatem stwierdza, że doszło do naruszenia art. 15 ust. 1.

81.

Komitet zauważa, że - gdy rodzice nie zgadzają się z decyzją szkoły co do przyjęcia - mogą wnieść skargę do Komitetu Praw Ucznia (CLR) działającego pod zwierzchnictwem Flamandzkiego Ministra Oświaty.

82.

MDAC twierdzi, że M-Dekret nie przewiduje właściwych proceduralnych gwarancji zabezpieczających przed odmową przyjęcia. W szczególności, nie włącza organizacji osób niepełnosprawnych do platform konsultacji lokalnych (LOPs), które są ciałami odpowiedzialnymi za zapewnienie prawa do przyjęcia i działającymi jako pośrednicy w przypadku konfliktów.

Nie zmienia tego charakter apelacji do Komitetu Praw Ucznia, która pozostaje procedurą administracyjną pozbawioną gwarancji proceduralnych porównywalnych z procedurą sądową, zwłaszcza nieoferującą żadnej możliwości apelacji od finalnej decyzji.

83.

Komitet zauważa również, że Międzyfederalny Ośrodek, jako niezawisła międzyfederalna służba publiczna odpowiedzialna za promowanie równych szans i zwalczająca dyskryminację, jest kompetentny do „otrzymywania raportów, badanie ich i czynienie kroków w kierunku rekonyliacji lub mediacji, jakie uzna za konieczne”. W swym raporcie za 2016 r. wskazuje, że wszystkie otrzymane raporty dotyczyły Wspólnoty Flamandzkiej, 54 skargi dotyczyły dyskryminacji w edukacji na podstawie niepełnosprawności. Według rządu, od wejścia w życie M-Dekretu Komitet Praw Ucznia rozpatrywał tylko 3 skargi dotyczące anulowania przyjęcia do szkół normalnych w konsekwencji wniosków o rozsądne dostosowanie.

84.

Komitet przypomina, że na podstawie art. 15 ust. 1 ustawodawstwo nie-dyskryminacyjne powinno przyznawać skuteczny środek osobom, które zostały bezprawnie wykluczone lub były segregowane albo w inny sposób zanegowano im skuteczne prawo do edukacji (*Conclusions 2007*, Oświadczenie interpretacyjne dot. art. 15 ust. 1).

85.

Komitet zauważa, że prawne postępowanie może być możliwe na podstawie Ustawy Antydyskryminacyjnej, ale zauważa też, że jest ono rzadko wykorzystywane, ponieważ rodzice nie są świadomi tego, iż środek ten jest otwarty dla nich. Samo istnienie możliwego roszczenia nie wystarcza, skoro nie jest ono używalne w praktyce, ponieważ nie oznacza wtedy środka „skutecznego”.

86.

Komitet zauważa, że rząd nie dostarczył żadnego dowodu wykazującego, że środki te są skuteczne w praktyce,

87.

Konkludując, Komitet stwierdza, że doszło do naruszenia art. 15 ust. 1 Karty z uwagi na fakt braku skutecznego środka przeciwko odmowie przyjęcia do normalnego szkolnictwa dzieci z niepełnosprawnościami umysłowymi (...).

92.

Komitet przypomina, że zarzuty dyskryminacji oparte na niepełnosprawności były analizowane na podstawie art. 15 ust. 1 Karty. Zatem jedynie zagadnienie potencjalnej dyskryminacji na podstawie pochodzenia społeczno-gospodarczego będzie badane na podstawie art. E, w związku z art. 15 ust. 1 Karty. Jeśli chodzi o tę podstawę, organizacja skarżąca twierdzi, że edukacja dzieci niepełnosprawnych niekoniecznie dla uczniów i ich rodziców jest bezpłatna. Komitet zauważa, że zgodnie z MDAC ciężar opłacenia koniecznego wsparcia spoczywa na barkach rodziców. Takie ekstra koszty rodziców obejmują płatności za materiały i terapię oraz szacunkowy koszt czasu poświęcanego przez samych rodziców.

93.

Komitet nie znalazł jednak konkretnych dowodów wspierających twierdzenia organizacji skarżącej. Nie wysunięto żadnych argumentów ani nie dostarczono danych ani co do konkretnych podstaw dyskryminacji, ani dotyczących rzekomo dyskryminowanej grupy i grupy porównawczej. Z tych powodów, Komitet stwierdza, że zarzutu dyskryminacji nie może podtrzymać.

94.

W konsekwencji, Komitet stwierdza, że sytuacja we Flamandzkiej Wspólnocie w Belgii nie stanowi naruszenia art. E, w związku z art. 15 ust. 1 Karty.

Indeks przedmiotowy

Uwaga! – niżej podawane liczby wskazują kolejno: artykuł Karty, numer skargi zbiorowej i punkt/paragraf orzeczenia (wyjątkowo też decyzji o dopuszczalności bądź opinii odrębnej /op.)

aborcyjne usługi

- 1/91/245; 5/91/241, 245\ 11/87/53, 68-70, 191/193, op. 6, 11, 14; 11/91/103, 168, 171-179, 188-191, 208-210

dyskryminacja w usługach aborcyjnych

- 11/87/190, op.9-15; 11/91/211-213, 11/99/72

artykuły Karty:

art. 1

- 5/26/22

art. 5 a art. 6 EKS

- 5/2/32-33

art. 5 EKS a art. 11 EKPC

- 5/29/7; 5/101/83; 5/112/46

art. 7 ust. 10 EKS

- 7/89/56, 71; 7/114/135. 138

bezrobocie

- 4/111/127-128; 4/65/18; 7/66/14; 10/105/76; 12/76/75

czas pracy

- 4/16/30

dodatkowe dni pracy

- 4/55/6, 86-88

dzienny czas pracy

- 2/111/152-153

godziny nadliczbowe

- 4/9/57; 4/16/29-30; 4/38/5, 22-23; 4/54/7, 41; 4/55/72, 74; 4/57/6, 31/37, 52/43, 51; 4/60/9, 19-29; 4/68/72-87

okresy gotowości do pracy

– 2/22/35-38; 4/16/31-32; 4/54/40; 4/60/28-31

przeciętny czas pracy

– 2/11/152

roczny wymiar

– 1/56/7, 43, 45, 47; 2/22/57; 2/111/155-156; 4/9/59; 4/16/45;
4/55/6, 71

tygodniowy czas pracy

– 2/22/63-64; 2/91/261-262; 2/111/152-154, 160-163

dowody

– 11/46/47; 11/87/171/174, op.12; 11/91/176-178; 11/104/124; 12/113/66;
13/48/42, 44; 15/75/176, 215; 15/109/70, 79, 86, 93;

ciężar dowodu

– 1/24/33-34; 1/73/59; 1/91/239; 4/91/239; 5/101/129; 12/102/73;

nowe dowody

– 5/101/49, 51

ocena dowodów

– 3/91/278-281

skarga a nowe dowody

– 4/68/30-31, 73

statystyki

– 3/91/277; 12/102/66

dyskryminacja

bezpośrednia

– 1/74/105

odpowiedzialność za

– 1/73/59

pośrednia

– 1/74/105; 4/74/105, 110-116

rasowa

– 1/24/28

w wynagrodzeniu

– 4/9/7/; 4/16/9

ze względu na wiek

– 1/74/50, 114; 4/74/105, 110-116

ze względu na młody wiek

– 1/111/132/135; 4/111/134-135, 192/193, 196;

ze względu na podeszły wiek

– 1/74/8, 53, 117

dzieci cudzoziemców ochrona:**dzieci na lotniskach**

– 7/114/136

dzieci na ulicach

– 7/114/137\ 11/69/116

dzieci w hotelach

– 7/114/136

mieszkanie/schronienie

– 11/69/117

ochrona zdrowia

– 11/69/102

placówki recepcyjne

– 11/69/116-117

EKPC

– 11/69/101; 11/117/72-73

EKPS**czas oceny**

– 12/102/80

jurysdykcja ratione temporis

– 11/30/191-193

prawo organizacji skarżącej do rekompensaty

– 11/104.op.2

EKS**a inne zobowiązania międzynarodowe**

– 12/76/50-52

a EKPC

– 11/72/50-51; 11/87/66;

dokument żywy

– 11/30/194; 11/117/75

kwalifikacja krajowa a EKPS

– 5/59/37; 5/101/56; 10/105/68

prawa skuteczne

– 11/30/194

przedmiot i cel Karty

– 14/75/107

stopień ratyfikacji

– 7/1/23; 11/72/46; 12/88/90

wykonywanie zobowiązań

– 11/72/129, 133, 142, 153, 157; 11/87/112; 11/91/167; 14/75/145, 147

prawo i praktyka

– 12/88/66; 12/102/42; 14/75/108

zasada stosowania na całym terytorium

– 14/75/154

Załącznik do EKS

– 11/69/99' 12/102/44; 13/69/1198/121; 13/90/10, 12

zobowiązania pozytywne państwa

– 11/46/45, 48; 11/72/134, 138

zobowiązania według aktualnych warunków

– 11/117/75

emerytura:

przymusowa

– 1/74/9, 108-112

praca emerytów

– 1/74/115-116; 4/74/53

filie zagraniczne:

EKPS wobec filii zagranicznych

– 5/85/109-115, 123-124

rokowania zbiorowe a filie zagraniczne

– 5/85/114

godność ludzka

– 11/69/101; 11/87/66; 11/117/72; 13/48/37; 13/69/120; 13/75/164;
13/90/10

gospodarka a cele socjalne

– 12/88/86

górnicy

– 2/30/235, 237; 3/30/1

handel ludźmi

– 7/89/56

inspekcja pracy

– 3/30/228-231; 3/91/277; 7/1/32, 41-43

integralności poszanowanie

– 11/117/74

interpretacja:**prawa krajowego i prawa UE**

– 5/85/121

Wiedeńska Konwencja Prawa Traktatów

– 5/101/82; 5/103/45

konsultacje**organy konsultacyjne**

– 5/26/38; 5/32/15-16; 5/101/53, 128, 130-135, 145-146, 149,
4/112/95-96

organy konsultacyjne a związki zawodowe

– 5/26/38

państwo a konsultacje pracodawców z pracownikami

– 5/25/41; 5/101/100, 119-121, 140, 147; 5/112/86-87

promocja konsultacji

– 5/101/99; 5/112/26

kryterium porównywalności

– 1/6/27-29; 1/74/107-108; 1/91/236, 242; 4/74/109; 4/91/242

krzys gospodarczy a prawa społeczne

– 4/65/16; 7/66/12-14; 12/76/69, 75; 12/113/56

lekarze wojskowi:**szkolenie**

– 1/115/38, 41, 44; 4/115/41-42, 45

wcześniejsze zakończenie służby

– 1/115/43, 47; 4/115/43, 47

limitacja korzystania z praw:**art. G ZEKS**

– 5/26/31; 5/32/24, 26, 28, 34-38, 45-46; 5/59/23-24, 40, 43, 45;
5/85/9, 118; 5/101/61-64, 80, 85, 92, 118, 123, 140; 5/112/94, 113-114;
5/118/63; 11/91/166; 12/76/48, 70-73; 12/108/49; 12/113/61, 64;

cel prawowity

– 1/6/39; 12/113/65

margines oceny

– 3/30/223; 4/74/114; 4/115/39, 46; 5/112/47, 54, 116

test legalności

– 5/59/43-44; 5/118/64-66

wymóg istnienia procedur

– 5/59/44-45

zasada proporcjonalności

– 12/113/62-64

margines oceny państwa

– 11/30/221; 11/87/54, op.6; 11/01/166; 12/102/71

niedyskryminacja:

art. E ZEKS

– 1/24/28; 1/73/41, 44-46; 1/74/47, 51; 5/26/34, 40; 10/105/63-64;
11/67/7, 145; 11/87/189, 194; 11/91/204-207; 12/50/42-49; 12/102/52.
70–72; 13/48/45-46; 13/75/200, 214; 14/75/9, 60, 206-209, 15/13/7,
47, 215; 15/109/92, 94

preambuła EKS 1961

– 4/111/194/ 197; 11/45/13, 48, 66; 15/14/11, 18-20, 23, 26;

niedyskryminacja w zatrudnieniu

– 11/6/24-25; 1/24/7, 26-27; 1/73/44, 46, 49. 54.67; 1/74/51, 104, 106;
1/51/235, 238, 243/244, 246; 1/111/231, 133; 4/74/104; 4/91/236, 238;
4/111/131

niepełnosprawność

art. 15 EKS/ZEKS

– 15/13/7, 47; 15/1099/.61, 74-75, 77, 84

art. 15 ust. 3

– 15/75/172-174

autyzm

– 15/13/7, 48-54

dostęp do szkolnictwa

– 15/109/63, 68-70

edukacja inkluzywna

– 15/109/64-69, 72-80

edukacja normalna

– 15/109/65

szkoły specjalne

– 15/109/63, 65

środki dostosowawcze

– 15/109/65, 73

środki prawne na rzecz rodziców

– 15/109/81-87

dyskryminacja

– 15/109/62

- Konwencja ONZ 2006**
 - 14/75/112-114
- pomoc techniczna**
 - 15/75/173
- służby wsparcia**
 - 15/75/173, 175
- odmienność traktowania**
 - 1/6/30-31; 34-35, 41-42, 43-44, 46, 50, 56; 1/74/107
- odpowiedzialność państwa**
 - 11/30/191-192; 11/72/47, 52, 127-129, 134, 138, 142, 153, 157; 11/87/67, op. 10
- policja:**
 - bezpieczeństwa publicznego**
 - 5/11/7, 24, 36-46, 68; 5/40/8
 - narodowa**
 - 4/38/5; 4/57/31033; 4/60/23; 4/68/8
 - policja a konsultacje**
 - 5/101/122, 136; 5/112/88
 - policja a rokowania zbiorowe**
 - 5/101/138/139
 - policja kryminalna**
 - 4/37/7; 4/60/26-28
 - prawo do organizowania się**
 - 5/11/25-40; 5/101/57-63, 72-73
 - prawo do wypowiedzania się**
 - 5/11/45
 - sądowa**
 - 5/11/27
 - żandarmeria**
 - 5/101/50, 54-55, 59, 68-71, 78, 84, 125
- polityka pełnego zatrudnienia**
 - 1/56/41; 1/11/1225-128, 135; 4/111/125-126
- pomoc społeczna i medyczna**
 - art. 13 EKS**
 - 11/46/39, 48; 11/67/7; 11/69/115; 13/48/37-38; 13/69/120; 13/88/110-116; 13/108/63-65; 13/1114/163

art. 13 ust. 3, 4

– 13/75/159/ 165

art. 13 a art. 11 EKS

– 13/45/39

art. 13 ust. 3 a art. 14

– 13/75/166

czas trwania pomocy

– 13/48/43

granica zagrożenia ubóstwem

– 13/108/65

małoletni cudzoziemcy bez opieki

– 13/69/7, 128-129; 13/114/164-165

minimalne zasiłki

– 13/88/112, 115

pomoc dodatkowa

– 13/88/48

pomoc proaktywna

– 13/88/48

pomoc medyczna a nielegalni imigranci

– 13/14/33-34

pomoc medyczna a ubodzy i upośledzeni

– 13/45/44

pomoc społeczna a bezrobocie

– 13/48/40

pomoc społeczna a inne prawa

– 13/48/44

pomoc społeczna a integracja w społeczeństwie

– 13/75/163

pomoc społeczna a integralność

– 13/69/120

pomoc społeczna a niepełnosprawni

– 13/75/8, 160-164

pomoc społeczna a prawo do życia

– 13/69/120

pomoc społeczna a Romowie

– 13/48/45

- pomoc społeczna a zasiłki**
 - 13/88/120
- pomoc społeczna a zatrudnienie lub szkolenie**
 - 13/48/39, 41
- przypadki nadzwyczajne**
 - 13/14/34; 13/69/130
- ustawodawstwo a pomoc społeczna**
 - 13/48/46
- zasiłek mieszkaniowy**
 - 13/88/117/119; 13/108/68
- zasiłki rynku pracy**
 - 13/88/121, 124; 13/108/66-70
- praca dziecka**
 - czas pracy dziecka**
 - 7/1/31, 37
 - kontrakty praktyk młodzieży**
 - 7/66/8, 23-27; 12/66/45-46
 - kontrola medyczna**
 - 7/66/27-28
 - ochrona przed zagrożeniami moralnymi**
 - 7/114/135
 - praca domowa dziecka**
 - 7/1/27
 - praca dziecka w rodzinie**
 - 7/1/28, 38
 - praca niebezpieczna**
 - 7/66/27-28
 - praca szkodliwa dla zdrowia**
 - 7/66/27-28
 - pracownicy młodzi**
 - 12/108/51
 - prawo młodzieży do szkolenia**
 - 10/119/87-88
 - pomoc finansowa**
 - 10/119/90-92
 - prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia**
 - 7/111/217

roczny urlop

– 7/66/25. 30-31; 7/111/227-229

wynagrodzenie młodego pracownika

– 7/111/218-224

zakaz pracy dziecka w wieku do 15 lat

– 7/1/26-27, 35

dopuszczalność pracy lekkiej

– 7/1/29-36

praca przymusowa

– 1/7/17; 1/8/5, 21-22; 1/74/104; 1/91/247-249; 4/74/104; 4/91/247-249; 4/111/131

pracownicy:

promocja pracowników

– 1/73/48, 50-52, 57, 61; 2/73/6, 15

przeniesienie pracowników

– 1/73/53, 57, 61; 2/73/6, 15, 19

pracownicy cywilni

– 1/24/22, 26, 30; 2/30/6

pracownicy cywilni a konsultacje

– 5/101/124

pracownicy cywilni a rokowania zbiorowe

– 5/101/123-124; 5/112/87-89

prawo do strajku

– 5/112/113

prawa człowieka:

prawa skuteczne

– 5/85/121

prawa dzieci

art. 17 ZEKS

– 11/69/99; 11/104/129; 15/13/7, 47

małoletni cudzoziemcy bez opieki

– 11/69/7

segregacja dzieci Romów

– 11/104/129

zasada najlepszych interesów dziecka

– 11/67/141

prawo do gromadzenia się

– 5/59/29

prawo do integralności osobistej

– 3/91/275-276

prawo do pomocy społecznej

– 4/65/17

prawo do pracy swobodnie przyjętej

– 1/6/24; 1/7/17; 1/8/20; 1/74, 104, 115-116, 118; 1/91/235; 1/111/131;
4/74/104, 118; 4/91/235; 4/111/131

prawo do rekompensaty

– 2/30/235-236, 239; 2/91/261; 4/115/41

prawo do rokowań zbiorowych

– 5/11/60-63, 67; 5/26/37; 5/35/28; 5/40/33 -34. 41; 5/85/109-112;
5/101/100; 5/112/60-61; 5/118/86-87

państwo a rokowania zbiorowe

– 5/118/60

pracownicy-migranci a rokowania zbiorowe

– 5/85/19, 116

rokowania zbiorowe a proces legislacyjny

– 5/25/8, 37-042; 5/40/36-38

prawo do strajku

– 5/32/7, 24; 5/59/34, 46; 5/85/109-110, 117, 125; 5/112/111-113

blokady

– 5/85/117, 119

ograniczenie prawa do strajku

– 5.32/7, 17-18, 25-28, 34-37; 5/59/23, 45; 5/85/9, 118/123;
5/112/112-114

ograniczenie prawa pracowników kolei

– 5/32/7

ograniczenie prawa pracowników cywilnych

– 5/32/7, 44-47

prawo do pikietowania

– 5/59/29-39; 5/85/117

ustawodawstwo a prawo do strajku

– 5/85/120

prawo do szkolenia zawodowego

– 1/6/49, 51-54

prawo do wypoczynku

– 2/22/34, 38; 2/ 91/260

prawo do zdrowia

– 4/65/57; 11/30/202; 11/67/139-140, 160; 11/69/100-101, 117; 11/72/146;
11/87/68, 102; 11/104/121

art. 11 EKS

– 11/46/38-39. 45; 11/67/7, 145; 11/69/115-116; 11/72/7. 154;
11/87/68,161, 176-177, 196, op.12; 11/91/164, 193; 11/99/79-71;
11/104/111-112

art. 11 ust. 2

– 11/45/43-45, 50

a dyskryminacja

– 11/117/71

a eksmisje

– 11/57/142, 162

a informacja

– 11/72/158

a niedyskryminacja

– 11/67/139

bezrobocie a opieka zdrowotna

– 11/104/118

choroby zawodowe

– 3/30/225-226

dostęp do opieki zdrowotnej

– 11/104/113, 117

monitoring epidemiologiczny

– 11/30/203-204

ochrona zdrowia a ochrona środowiska

– 11/30/195

ochrona zdrowia a sprzeciw sumienia

– 11/87/165-170; 11/91/169-170, 185-186

opłaty za leczenie szpitalne

– 13/45/44

ubezpieczenia zdrowotne

– 11/46/5, 41; 11/104/114-116, 119

a pomoc społeczna

– 11/46/43-44

- składki**
 - 11/46/42
- ustawodawstwo zdrowotne**
 - 11/30/203
- ustawodawstwo zdrowotne a dyskryminacja**
 - 11/46/40
- zawodowa służba zdrowia**
 - 3/30/227
- zdrowie dzieci Romów**
 - 11/67/141
- zdrowie reprodukcyjne**
 - 11/45/13, 46-49, 52; 11/87/66, 68
- zdrowie Romów**
 - 11/46/38-39, 49-51; 1/67/143-144, 152, 158, 161-163; 11/104/1220, 124, 127-128
- prawo UE**
 - 1/24/29; 1/56/29-39; 2/10/25; 2/30/18; 4/55/31-42; 5/85/10, 32, 77, 107, 121-122; 5/118/69; 7/89/64; 11/72/139; 12/76/50
- przedmiot i cel Karty**
 - 1/6/26; 1/74/113; 4/74/113; 4/65/18; 5/103/45; 7/1/32; 7/6/14; 10/105/64
- przedstawiciele pracowników**
 - 5/11/49, 64-66; 5/101/77, 127, 150
- ramy prawne**
 - 2/111/157, 159; 7/89/57, 61-63
- soft-law Rady Europy**
 - 12/102/76; 14/75/115, 123
- sprzeciw sumienia:**
 - w służbie zdrowia**
 - 1/91/215,241; 2/91/262-263; 3/91/278; 4/91/215, 242; 11/87/12, 69, 160, 173; 11/91/161-162,166; 11/99/69
 - w wojsku**
 - 1/8/5-6, 21, 24-25
- starsi**
 - 12/108/42; 13/71/8
- art. 4 Protokołu 1988**
 - 12/76/76

art. 23 ZEKS

– 12/76/76; 14/71/8, 56-57

emerytury

– 12/108/52

stażyci

– 4/65/26-27

sterylizacja

– 11/117/76

a osoby *transgender*

– 11/117/76-77

szkoły

edukacja seksualna w szkołach

– 11/45/13, 47-49, 62

a prawa rodziców

– 11/45/50

a program nauczania

– 11/45/61-56, 58-69; 11/87/163-164, 171-176

edukacja seksualna a dyskryminacja dziewcząt

– 11/45/65

edukacja seksualna a stereotypy

– 11/45/64

monitoring

– 11/45/47

edukacja zdrowotna w szkołach

– 11/45/43-46, 51; 11/67/150-151; 11/72/158-159

nauczyciele

dostęp do szkolenia a dyskryminacja

– 10/105/74-75

kategorie nauczycieli a dyskryminacja

– 10/105/67-70, 77-81

zawieszenie zasiłków rodzinnych

– 12/82/28

środowisko

górnictwo a środowisko

– 11/30/197-200

informacja i edukacja środowiskowa

– 11/30/203

- nadzór nad stanem środowiska
 - 10/30/203
- ochrona przed zanieczyszczeniem środowiska
 - 11/30/11, 193, 200; 11/72/ 7, 47-48, 127-129
- prawo do zdrowego środowiska
 - 11/30/196, 204; 11/72/49
- ustawodawstwo środowiskowe
 - 11/72/131-132
- zapobieganie zanieczyszczeniom
 - 11/30/203
- zwłoka w akcji państwa
 - 11/72/130
- świadczenia socjalne
 - art.14 EKS
 - 13/75/166; 14/71/55; 14/76/60, 103-108, 111
 - dywersyfikacja i różnorodność
 - 14/75/122
 - osoby niepełnosprawne
 - 14/75/9, 110-111. 117-124, 128, 134, 137, 149, 151, 210
 - poradnictwo
 - 14/75/212
 - służby socjalne
 - 14/71/56; 14/75/104
 - stawki za służbę domową
 - 14/71/8, 57
 - zobowiązania pozytywne
 - 14/85/145
- tożsamość
 - 11/117/79
- tryb skarg zbiorowych a tryb sprawozdawczy
 - 5/59/23
- ubezpieczenia:
 - zdrowotne
 - 3/30/226
- wojsko:
 - pracownicy cywilni w wojsku
 - 5/2/25

- prawo do organizowania się**
 - 5/2/8, 27-29; 5/4/8; 5/5/6, 23; 5/104/54-55, 69, 75, 80-84, 90-93; 5/112/44-54
- prawo do rokowań zbiorowych**
 - 5/2/30-31; 5/11/58-61; 5/101/141; 5/112/55, 85-88, 92-97
- prawo do strajku**
 - 5/112/111-118
- wolność zrzeszania się**
 - 5/35/29-30
- federacje związków zawodowych**
 - 5/112/48-49, 56-57
- prawa związkowe w EKS i EKPC**
 - 5/112/45
- przywileje związkowe stowarzyszeń zawodowych**
 - 5/111/74, 76, 91
- rejestracja stowarzyszeń**
 - 5/103/85-86
- zakaz stowarzyszeń zawodowych**
 - 5/101/64.86-87; 5/112/47-48
- wynagrodzenie:**
 - minimalne**
 - 4/111/188, 190-191, 196-197
 - monitorowanie wynagrodzeń**
 - 5/12.38-40, 44
 - prawo do sprawiedliwego**
 - 4/16/32; 4/55/6; 4/111/187; 7/111/219
 - przeciętne**
 - 4/111/188,190
 - redukcja płac**
 - 1/111/132, 134; 4/37/7; 4/111/192-193, 196
- wyzysk dziecka:**
 - handel dziećmi**
 - 7/89/57-60, 64, 66-73; 7/114/137
 - pobieranie organów**
 - 7/89/60
 - pornografia dziecięca**
 - 7/89/57

- prostyucja dziecięca**
 - 7/89/57
- wyzysk domowy**
 - 7/89/60
- wyzysk seksualny**
 - 7/89/57-59; 7/111/135; 7/114/137
- żebractwo**
 - 7/89/60; 7/111/135; 7/114/137
- zabezpieczenie społeczne**
 - art. 12 EKS**
 - 12/42/31-33, 40; 12/88/57-59; 12/102/48; 12/108/53; 12/113/52
 - doskonalenie systemu zabezpieczenia społecznego**
 - 12/42/3; 12/66/45-47; 12/76/69; 12/88/84-91; 12/102/39, 42; 12/108/47, 54; 12/113/67
 - gwarantowana emerytura**
 - 12/108/72-73
 - minimalny zasiłek chorobowy**
 - 12/102/68-69, 89
 - odzyskiwanie praw**
 - 12/102/39
 - poziom badań i analizy**
 - 12/76/79
 - poziom emerytur**
 - 12/76/74
 - prawowita ekspektatywa**
 - 12/76/82
 - prawa z zagranicy**
 - 12/102/45
 - redukcja standardu**
 - 12/42/36, 48; 12/66/48; 12/76/68, 77-78; 12/88/74, 86
 - restryktywny rozwój**
 - 12/42/42; 12/88/85; 12/108/48
 - system zabezpieczenia społecznego a cudzoziemcy**
 - 12/102/44
 - system zabezpieczenia społecznego a dyskryminacja**
 - 12/102/39-49, 74-82; 13/46/5
 - średni zrównoważony dochód**

- 12/102/67
- utrzymywanie systemu zabezpieczenia społecznego
 - 12/76/69-71, 81; 12/88/85-87, 12/102/48; 12/113/57-59
- zasięg osobowy systemu
 - 12/102/50
- zasiłek bezrobocia
 - 12/108/50; 12/113/46-57; 13/49/5
- zasiłek macierzyński i rehabilitacyjny
 - 12/102/70
- zasiłki minimalne
 - 12/88/62, 64
- zasiłki uzupełniające dochody
 - 12/88/60-65; 13/88/112
- zakończenie stosunku pracy
- prawo do wypowiedzenia
 - 4/65/255; 4/111/199-204
- zwolnienie bez rekompensaty
 - 4/65/6; 4/111/201
- zwolnienie bez wypowiedzenia
 - 4/65/6
- zgodność z EKS/ZEKS:
 - czas oceny
 - 4/57/52; 5/32/15-16; 5/101/63, 129-135, 145-149
 - sądy krajowe a zgodność z EKS
 - 4/57/22-23, 32
- związki zawodowe –
 - klauzule *closed shop*
 - 5/12/7, 30, 44; 5/103/76, 82, 86-90
 - opłaty na rzecz związku
 - 5/12/40-42
 - pracownik a związki zawodowe
 - 5/103/76-80, 88
 - reprezentatywność
 - 5/11/50; 5/23/26-29, 33
 - rozwiązanie
 - 5/11/53

wolność związkowa

– 5/12/29

wymóg rejestracji

– 5/11/30, 32



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Program:
**DOSKONAŁA
NAUKA**

Publikacja wydana dzięki wsparciu uzyskanemu
w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki
„Doskonała Nauka” 2021.

JAGIELLOŃSKI
INSTYTUT WYDAWNICZY



Monografie
Kolegium
Jagiellońskiego

Orzecznictwo Europejskie Komitetu Praw Społecznych w skargach zbiorowych

Tadeusz
Jasudowicz



ISBN 978-83-65824-75-2



9 788365 824752