

**Barbara Surdykowska**

## **Europejski Filar Praw Socjalnych**

**– próba odzyskania zaufania obywateli unijnych do projektu Europejskiego**

Kryzys, który spadł na Europę w 2008 r., był wstrząsem nie tylko w dziedzinie gospodarczej. Doprowadził on także do załamania wiary wielu obywateli UE, że procesy integracyjne zapewniają także dobrostan społeczny. Zrozumiał to dobrze Jean-Claude Juncker, który w 2014 r. stanął na czele Komisji Europejskiej. W marcu 2015 r. ogłosił, że potrzebne jest nowe otwarcie dla dialogu społecznego (*New Start for Social Dialogue*), a w ślad za tym ruszyły prace nad inicjatywą Europejskiego Filaru Praw Socjalnych. Za implementację Filaru odpowiedzialna jest Komisja Europejska, rządy państw członkowskich oraz partnerzy społeczni zarówno na poziomie krajowym jak i unijnym.

Filar nie ma charakteru prawnie wiążącego, stanowi rekomendację ze strony Komisji Europejskiej. W dużym stopniu Filar bazuje na istniejącym już społecznym *acquis*, ale wyraźnie należy podkreślić, że są obszary, w których wykracza poza dotychczasowy zakres zarówno „twardych” jak i „miękkich” regulacji, na przykład w obszarze praw socjalnych osób samozatrudnionych. Banalne byłoby stwierdzenie, że powodzenie Filaru będzie zależało od woli politycznej państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Dotychczasowe doświadczenia z implementacją dyrektyw, które mają bezpośrednio „wynikać” z implementacji Filaru, pozwala na bardzo umiarkowany optymizm.

### **Wprowadzenie**

Kryzys, który spadł na Europę w 2008 r., był wstrząsem nie tylko w dziedzinie gospodarczej. Doprowadził on także do załamania wiary wielu obywateli UE, że procesy integracyjne zapewniają także dobrostan społeczny. Na ich zdumionych oczach konstruowano programy naprawcze mające ratować finanse publiczne w krajach strefy euro, nawet za cenę drastycznego spadku poziomu życia. Eurosceptyczne ruchy populistyczne nabierały wiatru w żagle. Było coraz bardziej jasne, że potrzebny jest zwrot w myśleniu o integracji europejskiej jako projekcie przede wszystkim ekonomicznym. Zrozumiał to dobrze Jean-Claude Juncker, który w 2014 r. stanął na czele Komisji Europejskiej. W marcu 2015 r. ogłosił, że potrzebne

jest nowe otwarcie dla dialogu społecznego (*New Start for Social Dialogue*), a w ślad za tym ruszyły prace nad inicjatywą Europejskiego Filaru Praw Socjalnych (EFPS).

## 1. Europejski Filar Praw Socjalnych

Filar stanowi zestaw 20 zasad i praw, które mają za zadanie wesprzeć funkcjonowanie rynków pracy i systemu bezpieczeństwa socjalnego w UE. Zgodnie z narracją Komisji Europejskiej jest to kompas ułatwiający wzmocnienie konwergencji ku lepszym warunkom pracy i życia w państwach członkowskich<sup>1</sup>. Komisja w licznych stanowiskach wskazywała, że takie wyzwania jak zmiana technologiczna, zatrudnianie poprzez platformy cyfrowe, coraz większa skala stosowania nietypowych form zatrudnienia, w tym rosnące znaczenie samozatrudnienia i samozatrudnienia ekonomicznie zależnego, a także zmiana demograficzna oraz zwiększająca się dywersyfikacja siły roboczej powoduje konieczność ustalenia „wspólnych zasad gry” i celów które chcemy osiągnąć w polityce społecznej.

Filar został przyjęty w kwietniu 2017 r. roku po rocznych konsultacjach rozpoczętych przez Komisję Europejską w 2016 roku<sup>2</sup>. Ostateczna wersja Filaru została wspólnie proklamowana przez trzy instytucje Komisję Europejską, Parlament UE oraz Radę<sup>3</sup>. Na szczycie społecznym w Goeteborgu do Filaru przystąpiły wszystkie państwa członkowskie<sup>4</sup>. W tym miejscu warto przypomnieć, że pierwotnie Filar był adresowany wprost do państw, które przyjęły już wspólną walutę, a pozostałe, w których euro jeszcze nie obowiązuje, mogły przyłączyć się do tej inicjatywy.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy aktu, to Filar dotyczy obywateli państw członkowskich oraz obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium UE.

Za implementację Filaru, jak wielokrotnie podkreślał Junkers, odpowiedzialna jest Komisja Europejska, rządy państw członkowskich oraz partnerzy społeczni zarówno na poziomie krajowym jak i unijnym<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego i Komitetu regionów, Ustanowienie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, COM/2017/0250 final.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów, Rozpoczęcie konsultacji w sprawie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, z 8.3.2016, COM 2016, 127 final oraz Dokument towarzyszący: Pierwszy wstępny zarys Europejskiego Filaru Praw Socjalnych.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en) [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>4</sup> <https://www.government.se/speeches/2017/11/closing-address-at-social-summit-for-fair-jobs-and-growth/> [ostęp: 7.3.2019].

<sup>5</sup> B. Surdykowska, *Europejski Filar Praw Socjalnych*, PiZS 2017, nr 11, s. 2- 7.

Filar nie ma charakteru prawnie wiążącego, stanowi rekomendację ze strony Komisji Europejskiej<sup>6</sup>. Filar w dużym stopniu bazuje na istniejącym już społecznym *acquis*, ale wyraźnie należy podkreślić, że są obszary, w których wykracza poza dotychczasowy zakres zarówno „twardych” jak i „miękkich” regulacji, na przykład w obszarze praw socjalnych osób samozatrudnionych<sup>7</sup>.

Filar można analizować w świetle braku wspólnych zasad społecznych w UE. Filar może stanowić pewien wzór dla przyszłych działań w zakresie twardego prawa. Gdyby w ten sposób potoczyła się historia rozwoju prawa unijnego, można by ją było porównać do wpływu Karty Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r. na kształt wiążącej Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Filar ma przenikać działania państw członkowskich, także w obszarach, które są wyłączone z kompetencji Unijnych, tymczasem Karta, jak wskazuje jej art. 51, dotyczy realizacji prawa unijnego<sup>8</sup>.

Można też widzieć Filar jak realną odpowiedź na niewyobrażalne przystąpienie Unii do Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Używam słowa „niewyobrażalne” z tego prostego względu, że już przystąpienie do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który to obowiązek bezpośrednio wynika z Traktatu Lizbońskiego, napotkało na niedające się na chwilę obecną przezwyciężyć przeszkody.

W takim kontekście wypada jednak zauważyć, że w treści Filaru nie znajduje się bezpośrednia zachęta dla państw członkowskich, które tego dotychczas nie zrobiły, do ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej ani do dokonania ratyfikacji Protokołu o skardze zbiorowej do EKS. Fakt, że wezwanie to nie zostało wyartykułowane wyraźnie, podkreślił jako straconą szansę Przewodniczący Rady Europy w swoim stanowisku wobec Filaru z 2.12.2016 r<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Porównaj: Commission Staff Working Document, The EU social acquis Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching a consultation on an European Pillar of Social Rights, SWD/2016/050 final.

<sup>7</sup> Porównaj: Commission Staff Working Document, The EU social acquis Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching a consultation on an European Pillar of Social Rights, SWD/2016/050 final.

<sup>8</sup> Artykuł 51 Karty Praw Podstawowych wskazuje w ust. 1, że Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach.

<sup>9</sup> Porównaj: Opinion of the Secretary General of the Council of Europe on the European Union initiative to establish a European Pillar of Social Rights, <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/towards-the-establishment-of-a-european-union-s-european-pillar-of-social-rights> [Dostęp 17.3.2019].

W obliczu wzrastającego eurosceptycyzmu i populizmu wyzwanie związane z budową Europy Socjalnej staje się tym większe. Potencjalna Unia Socjalna nie miałaby za zadanie zastąpić narodowych państw dobrobytu (welfare states). Unia Socjalna miałaby wywierać impulsy na poziomie ponadnarodowym czy określać kierunki. Tak wizja zarysowana jest w coraz większej liczbie publikacji<sup>10</sup>. Fundusze strukturalne i polityka spójności pozostają istotnym czynnikiem wzmacniającym proces konwergencji. Jednakże polityka społeczna poszczególnych państw członkowskich jest równie istotna.

## **2. Zawartość numeru**

Dwa artykuły, które można znaleźć w niniejszym numerze „Młodego Jurysty” mają za zadanie przybliżyć poszczególne zagadnienia zawarte w Filarze.

Pierwszy z artykułów autorstwa Joanny Unterschütz zatytułowany „Partnerzy społeczni w Europejskim Filarze Praw Socjalnych: aktorzy czy statyści?” dotyczy zasady ósmej Filaru. Zasada 8 EFPS stanowi, że należy prowadzić konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie opracowywania i wdrażania polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki zatrudnienia zgodnie z praktykami krajowymi. Należy ich zachęcać do negocjowania i zawierania układów zbiorowych w sprawach, które ich dotyczą, z poszanowaniem ich autonomii i prawa do podejmowania działań zbiorowych. W stosownych przypadkach porozumienia zawarte między partnerami społecznymi są wdrażane na szczeblu Unii i jej państw członkowskich.

Pracownicy lub ich przedstawiciele mają prawo do uzyskiwania informacji i wyrażania swojej opinii w odpowiednim czasie w dotyczących ich kwestiach, w szczególności w odniesieniu do transferów, restrukturyzacji oraz łączenia przedsiębiorstw, a także zwolnień grupowych. Zachęca się do wspierania zwiększonej zdolności partnerów społecznych do propagowania dialogu społecznego. Autorka sceptycznie podchodzi do wartości dodanej zawartej w tym obszarze Filaru, wskazując, że pomimo zapewnień o wadze dialogu społecznego dla zasad ujętych w Filarze, partnerzy społeczni nie zostali wyposażeni w żadne nowe instrumenty pozwalające im na podjęcie działań w nowych obszarach czy też zmianę modelu współpracy między sobą oraz pomiędzy partnerami społecznymi a instytucjami europejskimi lub krajami członkowskimi. Autorka podkreśla, że wyłącznie wola działania partnerów społecznych i ich determinacja mogą sprawić, że odegrają aktywną rolę w procesie realizacji EFPS.

---

<sup>10</sup> Przykładowo F. Vandenbroucke, C. Bernard, D. de Baere (red.) A European Social Union after the Crisis, Cambridge University Press 2017.

Drugi artykuł autorstwa Izabeli Florczak oraz Marty Otto zatytułowany „Uniwersalizm postanowień Europejskiego Filaru Praw Socjalnych w zakresie sprawiedliwych warunków pracy - realny kierunek zmian czy fantasmagoria? Zagadnienia wybrane.” dotyczy zasady siódmej (zasada 7 - Pracownicy mają prawo otrzymać w momencie nawiązania stosunku pracy pisemną informację o ich prawach i obowiązkach wynikających ze stosunku pracy, w tym w trakcie okresu próbnego. W przypadku zwolnienia z pracy pracownicy mają prawo do uzyskania wcześniej informacji o przyczynach takiego zwolnienia, przysługuje im również rozsądny okres wypowiedzenia. Mają oni prawo do skutecznego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporów, a w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, prawo do dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniej rekompensaty) oraz zasady dziesiątej (zasada 10 - Pracownicy mają prawo do wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Pracownicy mają prawo do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb zawodowych i które pozwala im przedłużyć okres ich uczestnictwa w rynku pracy. Pracownicy mają prawo do ochrony swoich danych osobowych w kontekście zatrudnienia.). Autorki podkreślają, że Filar stanowi niewątpliwie ważny krok w rozwoju polityki społecznej UE, z potencjalnymi implikacjami wkraczającymi bezpośrednio w obserwowalną asymetrię ekonomiczną, jak i informacyjną stron stosunku zatrudnienia. Podczas gdy cele polityki społecznej UE - jak również wartości, na których się opierają - zostały już określone w prawie traktatowym, Filar przekształca je w „zasady”, a nierzadko ‘prawa’ obywateli UE. Widoczna zmiana w narracji nie jest jednak wystarczająca dla stworzenia uniwersalnego standardu w zakresie sprawiedliwych warunków zatrudnienia. Nie budzi przy tym wątpliwości, zdaniem Auterek, fakt, że implementacja standardów w zakresie sprawiedliwych warunków pracy, nie będzie skuteczna i zrównoważona, jeżeli opierać się będzie wyłącznie na najniższym wspólnym mianowniku. Niezbędne są chociaż minimalne standardy, aby przeciwdziałać ubóstwu osób pracujących, niepewności zatrudnienia, złym warunkom pracy czy segmentacji rynku pracy. W dobie zwiększenia współczynnika towarowości pracy koniecznym wydaje się urzeczywistnienie międzynarodowych standardów na rzecz godnej pracy czy też pracy określonej jakości.

### **3. Implementacja Filaru**

Pewne działania tak „idealnie” wpisują się w implementację Filaru, że chociaż zostały podjęte jeszcze przed jego proklamacją, są przedstawiane jako mające na celu jego implementację. Najczęściej w tym kontekście wskazuje się na Europejski akt w sprawie

dostępności<sup>11</sup>; Konkluzję Rady – New Start for Social Dialogue<sup>12</sup> i czy Gwarancje dla młodzieży<sup>13</sup>. Na marginesie, można wyrazić zaniepokojenie przyszłością implementacji Filaru, skoro istnieje potrzeba wskazywania na inicjatywy podjęte przed jego przyjęciem jako elementy jego wdrożenia.

Równocześnie z przyjęciem Filaru Komisja Europejska przedstawiła propozycję nowej dyrektywy dotyczącej godzenia życia osobistego z zawodowym<sup>14</sup>, wprowadzenia dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej<sup>15</sup> i ochrony socjalnej dla wszystkich<sup>16</sup>.

Dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej<sup>17</sup> ma zastąpić istniejącą dyrektywę 91/533/EWG w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy („dyrektywa w sprawie pisemnego oświadczenia”).

Kolejnym działaniem był tzw. *Social fairness package* zawierający w sobie między innymi propozycję ustanowienia Europejskiej Inspekcji Pracy<sup>18</sup>.

Łącznie z przyjęciem Filaru Komisja zaproponowała tzw. *social scoreboard* – zestaw wskaźników (12) obrazujących sytuację społeczną w danym państwie członkowskim<sup>19</sup>. Wskaźniki te były punktem odniesienia podczas opracowywania Raportu „*Employment and Social Developments in Europe 2017*”<sup>20</sup>. Jest już jednak przedmiotem dużej kontrowersji pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją, na ile wskaźniki z *social scoreboard* mogą być wykorzystywane jako punkty odniesienia przy kształtowaniu Raportów Krajowych i Zaleceń Krajowych w ramach Semestru Europejskiego. Przykładowo Polska wyraża sprzeciw wobec stosowania wskaźnika odnoszącego się do wysokości wynagrodzenia. Nie należy spodziewać się dalszych działań legislacyjnych po stronie Komisji Europejskiej, a to ze względu na zbliżającą się do końca kadencję.

---

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1202&langId=en>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>12</sup> <https://www.csee-etuice.org/en/news/archive/1534-a-new-start-for-social-dialogue-statement-signed>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=pl>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>15</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1313&langId=en>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>16</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>17</sup> Wniosek Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej COM/2017/0797 final - 2017/0355 (COD).

<sup>18</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1624\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1624_en.htm), [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>19</sup> <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>20</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?&catId=89&furtherNews=yes&langId=en&newsId=2841>, [Dostęp: 17.3.2019].

Aby chociaż pobieżnie przyrzeć się implementacji Filaru warto przeanalizować ustalenia państw członkowskich dotyczące dwóch najbardziej zaawansowanych potencjalnych działań w obszarze „twardego” prawa.

W dniach 21-22.6.2018 r. podczas posiedzenia EPSCO państwa członkowskie osiągnęły porozumienie w zakresie ogólnego podejścia do dyrektywy o godzeniu życia osobistego z zawodowym, zmian w systemie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz dyrektywy dotyczącej przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy<sup>21</sup>.

Analizując zmiany dyrektywy o godzeniu życia osobistego z zawodowym w stosunku do pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej widać, że uzyskanie konsensusu wśród państw członkowskich nie jest proste. W pierwotnej wersji Komisja proponowała 4 miesiące nie przenoszalnego płatnego (co najmniej na poziomie zasiłku lub wynagrodzenia otrzymywanego w razie choroby) urlopu rodzicielskiego. Część państw członkowskich, w tym Polska uznały, że rozwiązanie to w zbyt dużym stopniu ingeruje w swobodę państw członkowskich w zakresie popierania i preferowania określonego modelu rodziny. Po uzgodnieniach z 21.6.2018 r. pojawia się zapis o 2 miesiącach nietransferowanego urlopu rodzicielskiego z których płatne, w wysokości określonej przez państwo członkowskie, musi być co najmniej 1,5 miesiąca. Widać, że w zasadniczy sposób zmienia to społeczny wyraz propozycji zawartej w projekcie dyrektywy.

Podobnie w odniesieniu do drugiej z dyrektyw bezpośrednio powiązanych z Filarem widać poważne różnice w podejściu państw członkowskich i Komisji. W projekcie Komisji mieliśmy do czynienia z próbą budowy unijnej definicji pracownika<sup>22</sup>. Po uzgodnieniach EPSCO z 21.6.2018 r. definicja ta znika z projektu<sup>23</sup>.

#### 4. Wnioski

Trudno odpowiedzieć na pytanie czy Filar zrealizuje pokładane w nim nadzieje na zdynamizowanie procesu budowania wspólnej przestrzeni socjalnej rządzącej się określonym „brzegowymi” zasadami. Wyrażane są poglądy zarówno optymistyczne<sup>24</sup>, jak i bardziej sceptyczne.

---

<sup>21</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2018/06/21-22/>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>22</sup> B. Surdykowska, *Projekt dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w UE? Element implementacji Europejskiego Filaru Praw Socjalnych*, Monitor Prawa Pracy 2018, nr 3, s. 16-20.

<sup>23</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/21/transparent-and-predictable-working-conditions-council-reaches-general-approach/>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>24</sup> F. Hendrickx, *The European Social Pillar: A first Evaluation*, European Labour Law Journal, 2018, nr 1, s. 3-6.

W mojej ocenie podstawowym pytaniem jest to, czy i na ile EFPS wpłynie na kształt zaleceń krajowych (*country specific recommendation*) adresowanych do państw członkowskich czy też szerzej na cały proces Semestru Europejskiego<sup>25</sup>. Komisja Europejska w swoim komunikacie dotyczącym wdrożenia Filaru podkreśla, że stanowi on punkt społecznego odniesienia do całego procesu nowego zarządzania gospodarczego<sup>26</sup>. Jak jednak już wskazano, na przykładzie braku konsensusu co do używania wskaźników zaproponowanych w *social scorebord* dobrze widać, że kwestia ta jest bardzo „otwarta”.

Mam świadomość, że teza, iż Filar jest przede wszystkim istotny w perspektywie Semestru Europejskiego brzmi dość dziwnie. Jest tak jednak dlatego, że - po pierwsze - z perspektywy Polski, czyli państwa poza strefą euro, proces Semestru Europejskiego nie wydaje się kwestią priorytetową. Po drugie, zakłada ono relatywnie duży wpływ CSR na polityki wewnętrzne państw (a więc innymi słowy, że Semestr realnie oddziałuje na działania legislacyjne i faktyczne w państwach członkowskich). Pojawiają się jednak głosy podważające faktyczny wpływ Semestru na polityki państw członkowskich. W moim odczuciu, w obszarze rynku pracy czy relacji przemysłowych, wpływ ten jest znaczny<sup>27</sup>. Nie sądzę, aby EFPS mógł nawet potencjalnie być czynnikiem, który w istotny sposób - patrząc z politologicznej perspektywy - ożywi dążenie państw Europy Centralnej do konwergencji „swoich” standardów socjalnych do tych w tzw. starych państwach członkowskich. Wydaje się jednak, że Filar może być istotnym czynnikiem sprzyjającym budowie wspólnej przestrzeni socjalnej w ramach państw strefy euro<sup>28</sup>. Może to dotyczyć, w pierwszej kolejności, budowy systemu dodatkowego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Wspólne dodatkowe ubezpieczenie od bezrobocia zmniejszyłoby potencjalne zróżnicowanie poziomu ochrony na wypadek kolejnego załamania zatrudnienia<sup>29</sup>. W dalszej perspektywie można mówić o próbie budowy pewnych mechanizmów koordynowania dynamiki wynagrodzeń<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_en), [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>26</sup> Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego, Monitorowanie realizacji Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, z 13.3.2018 r., COM (2018) 130 final.

<sup>27</sup> Pisze o tym m.in. P. Marginson, C. Waltz, *Changes to wage setting mechanism in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Dublin 2014 i K. Papadakis, Y. Ghallab (red.), *The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland, Social dialogue actors and institutions in times of crisis*, Geneva 2014.

<sup>28</sup> Z tzw. nowych państw członkowskich Europy Centralnej w tej chwili w strefie euro znajdują się: Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja i Słowenia, a więc państwa o relatywnie małym wymiarze ludnościowym.

<sup>29</sup> Por. F. Vanderbroucke, Risk Reduction and Moral Hazard: A Vaccination Metaphor, (w) *Intereconomics* 52, (3), maj/czerwiec 2017, s. 154- 159.

<sup>30</sup> Coraz powszechniej wyrażany jest pogląd, że sytuacja, w której RFN ma tak znaczną nadwyżkę w eksporcie i równocześnie stagnację w obszarze wynagrodzeń nie może być dłużej utrzymana. Z niemieckiej perspektywy omawia kwestię koordynacji dynamiki wynagrodzeń B. Hacker, *Germany's Options for European Policy Reforms*,



Konieczność budowy silniejszego wymiaru socjalnego Unii Europejskiej podnoszone jest w debacie politycznej i społecznej od lat. Wielu autorów podkreśla, że kwestia jest tym bardziej pilna, im bardziej spada zaufanie obywateli UE do tej instytucji jako projektu wyłącznie gospodarczego<sup>31</sup>.

Od wielu lat w literaturze zauważa się asymetrię procesu integracji. W sytuacji, w której mamy do czynienia z ponadnarodowymi podmiotami odpowiadającymi za urzeczywistnienia swobód traktatowych (Komisja Europejska czy TSUE), kompetencje z zakresu kształtowania polityki społecznej, kształtowania rynku pracy czy stosunków przemysłowych pozostawione są regulatorom na poziomie narodowym<sup>32</sup>.

Banalne byłoby stwierdzenie, że powodzenie Filaru będzie zależało od woli politycznej państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Dotychczasowe doświadczenia z implementacją dyrektyw, które mają bezpośrednio „wynikać” z implementacji Filaru, pozwala na bardzo umiarkowany optymizm. Państwa członkowskie wyraziły wyraźne weto w stosunku do pierwotnego brzmienia propozycji Komisji zarówno w odniesieniu do dyrektywy dotyczącej godzenia życia osobistego z zawodowym jak i dyrektywy o przewidywalnych warunkach pracy. Ponieważ w chwili pisania tego tekstu proces legislacyjny nie jest zakończony, trudno wyrokować, jak potoczą się uzgodnienia trójstronne z Parlamentem i Radą. Jak widać, ogólność zapisów Filaru nie pozwala traktować faktu, że przystąpiły do niego wszystkie państwa członkowskie, jako wyrazu budującego się konsensusu wokół sposobu kształtowania polityki społecznej w obliczu tych wyzwań, na które zwracała uwagę Komisja przystępując do prac nad Filarem, czyli zmiany technologicznej, zmiany demograficznej i postępującej dywersyfikacji społecznej i kulturowej mieszkańców UE.

Wydaje się, że najistotniejsze jest to, że zarówno instytucje narodowe, jak też i unijne zaczynają oswajać się ze świadomością, że pewne działania legislacyjne budujące europejską przestrzeń socjalną są wręcz niezbędne dla utrzymania konstrukcji Projektu Europejskiego. I taka jest rola EFPS: mapy, kompasu, latarni, jednym słowem wszystkiego, co może wytyczać jakikolwiek cel zrozumiąły i przede wszystkim atrakcyjny dla zwykłego obywatela UE.

---

Instruments for Progressive EU Economic and Social Policy, <https://www.fes.de/referat-mittel-und-osteuropa/publikationen/>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>31</sup> Por. S. Fernandes, F. Vanderbroucke, *Social Europe: from slogan to reality*, (w:) T. Chopin, M. Foucher (red.) Schuman Report on Europe, State of the Union, 2018, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0487-social-europe-from-slogan-to-reality>, [Dostęp: 17.3.2019].

<sup>32</sup> F. W. Scharpf, *The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a “social market economy*, *Socio-Economic Review*, Volume 8, Issue 2, 1 April 2010, s. 211–250.

### **Summary**

The crisis that fell on Europe in 2008 was a shock not only in the economic sphere. It has also led to a breakdown in the faith of many EU citizens that integration processes also ensure social dimension. Jean-Claude Juncker, who in 2014 headed the European Commission understood this. In March 2015, he announced that a new opening for social dialogue (New Start for Social Dialogue) is needed, and that the work on the initiative of the European Pillar of Social Rights has started. The implementation of the Pillar is the responsibility of the European Commission, the governments of the Member States and the social partners at both national and EU level.

The pillar is not legally binding, it is a recommendation from the European Commission. The pillar is based largely on the existing social acquis, but it should be clearly stressed that there are areas in which it extends beyond the existing scope of both "hard" and "soft" regulations, for example in the area of social rights of self-employed people.

It would be trivial to say that the success of Pillar will depend on the political will of the Member States and the European Commission. Previous experience with the implementation of directives, which are to directly "result" from the implementation of Pillar, allows for very moderate optimism.

### **Barbara Surdykowska**

Współpracownik Katedry Prawa Pracy WPiA UKSW, Biuro Eksperckie KK NSZZ  
Solidarność