

*Mirosław Grewiński**

Integracja socjalna Wspólnot Europejskich

Europejska integracja społeczna liczy sobie już ponad 40 lat, ale mimo to brak jest ciągle w polskiej literaturze dostatecznej wiedzy na temat rozwoju i regulacji prawnych w zakresie budowy wspólnotowej przestrzeni socjalnej. Niniejszy artykuł jest próbą ukazania ewolucji i harmonizowania na przestrzeni lat europejskiej polityki społecznej a także całościowego spojrzenia na kwestie związane z funkcjonowaniem socjalnego wymiaru Wspólnot Europejskich.

Faza I. 1957–1971: gospodarczy neoliberalizm i swoboda przepływu¹

Problematyka polityki społecznej pojawiła się już na samym początku integracji europejskiej, kiedy to kraje założycielskie utworzyły trzy Wspólnoty: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM) oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Już wówczas ujawnił się problem usytuowania polityki społecznej w procesie integracji gospodarczej i ekonomicznej Wspólnot, a także kwestia jej harmonizowania i funkcjonowania.² Większość państw uważała, że nie ma konieczności stwarzania wspólnotowej koncepcji socjalnej, gdyż integracja ekonomiczno-gospodarcza sama rozwiąże kwestie społeczne, stąd też, jeśli w ogóle można mówić o aspekcie socjalnym, to tylko jako inicjatywie pobocznej lub służebnej w stosunku do ekonomicznego celu EWG.³

Takie neoliberalne poglądy reprezentowała większość krajów z wyjątkiem Francji, która ze względu na swoje wysokie standardy socjalne kładła nacisk na

* Mgr **Mirosław Grewiński** – Katedra Nauk Społecznych, Instytut Pedagogiki Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

¹ Za D.Schiek, *Europäisches Arbeitsrecht*, Baden-Baden 1997, s.52-61.

² Por. W.Schnorpfeil, *Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union*, 1996, s.105.

³ M.Matey-Tyrowicz, *Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, nr 1(4)/1998, s.45.

włączenie polityki społecznej do zapisów traktatowych. Powstał niewątpliwie spór, szczególnie między Niemcami a Francją, gdyż delegacja niemiecka z uporem twierdziła, że wraz ze stworzeniem rynku wspólnotowego dojdzie także do integracji socjalnej. Francja natomiast uważała, że różne standardy socjalne w poszczególnych krajach założycielskich mogą spowodować przeniesienie się przedsiębiorstw z państw o wysokich kosztach socjalnych do krajów o niskich kosztach, stąd potrzeba zapisów socjalnych w traktacie, zapobiegających niebezpieczeństwu dumpingu socjalnego.⁴ Francja uważała, że koszty społeczne nie są naturalnymi kosztami miejsca lokalizacji – jak twierdzili Niemcy – dlatego mogą prowadzić do ograniczenia konkurencji.⁵

Spór dotyczący miejsca polityki społecznej w zapisach traktatowych zakończył się w końcu kompromisem. Wprowadzono szereg artykułów związanych ze sferą socjalną, jednak ich treść nie zawierała konkretnych rozwiązań, a jedynie postulaty. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że wygrała wówczas koncepcja neoliberalna, ale Francuzi byli także usatysfakcjonowani, gdyż przekonali inne kraje o potrzebie włączenia polityki społecznej do zakresu integracji politycznej i ekonomicznej.⁶

Jeżeli chodzi o poszczególne zapisy, to zarówno artykuł 117 Traktatu EWG mówiący ogólnikowo o uzgadnianiu porządku socjalnego państw członkowskich, jak i artykuł 120 dotyczący płatnych urlopów nie posiadały żadnej konkretnej podstawy mogącej przyczynić się do podejmowania przez Wspólnotę decyzji w dziedzinie socjalnej. Wyjątek stanowił artykuł 119 mówiący o jednakowej zapłacie dla kobiet i mężczyzn za tę samą pracę, ale tylko z tego względu, że bardzo szerokiej wykładni tego artykułu dokonał Europejski Trybunał Sprawiedliwości inicjując możliwość dochodzenia na drodze sądowej swoich praw przez poszkodowanych w poszczególnych krajach.⁷ Artykuł 118 dotyczył z kolei zadań koordynacyjno-promocyjnych mających pobudzić współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinach pozostających w kompetencjach krajowych: zatrudnienia, prawa i warunków pracy, szkolenia i doskonalenia zawodowego, zabezpieczeń społecznych, ochrony przed wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi, higieny pracy, prawa do zrzeszania się i zbiorowych negocjacji między pracodawcami i pracownikami.⁸

⁴ Patrz H.W.Platzer, *Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union w: Die soziale Zukunft Europas – Bedingungen und Perspektiven einer europäischen sozialen Integration*, B.Diatz (Hrsg), Gießen 1994, s.50.

⁵ K.Borchardt, *Rozwój polityki socjalnej Wspólnot Europejskich w: Europejskie Prawo Pracy i Prawo Socjalne*, Łódź 1998, s.16-17.

⁶ Ibidem, s.18.

⁷ Szerzej patrz W.Schnorpfel, op.cit., s.110.

⁸ Zobacz: Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, Tytuł VIII, art.118, a także M. Matey-Tyrowicz, op.cit., s.45.

Ważnymi zapisami będącymi następstwem stopniowego wprowadzania idei swobodnego przepływu pracowników we Wspólnocie, określonej w artykułach 48-51 (Tytuł III), były artykuły 123-125 dotyczące utworzenia „w celu poprawy możliwości zatrudnienia pracowników w obrębie rynku wewnętrznego i przyczynienia się w ten sposób do podniesienia poziomu życia” Europejskiego Funduszu Socjalnego (EFS). Miał on przede wszystkim zwiększać geograficzną i zawodową mobilność pracowników wewnątrz Wspólnoty oraz ułatwiać im dostosowywanie się do zmian w przemyśle i nowych systemach produkcji.⁹ Innymi zapisami dotyczącymi polityki społecznej były artykuły 126-127 o oświacie i kształceniu zawodowym, ale nie miały one większego znaczenia prawotwórczego.

Aby ukazać całościowy pakiet przepisów nawiązujących do zagadnień socjalnych, wskazać należy, że w Traktacie EWG już w preambule pojawia się zapis o konieczności rozwoju społecznego, poprawie warunków pracy, zwalczaniu różnic między regionami. Także artykuł 2 zawiera zapisy o konieczności wysokiego zatrudnienia, bezpieczeństwie społecznym, społecznej spójności i solidarności. Widać zatem z tego wyraźnie, że zapisy socjalne sprowadzały się właściwie do kilku artykułów, które nie miały mocy prawnej. Państwa członkowskie zgodziły się, że rynek wewnętrzny będzie się regulował sam, a politykę społeczną należy harmonizować wewnętrznie, traktując ją jako problematykę poszczególnych państw. Najważniejsze znaczenie dla europejskiej polityki społecznej miał więc fakt samego przesiedlania się pracowników oraz powołanie Europejskiego Funduszu Socjalnego. Przy okazji prowadzono już wówczas dyskusje naukowe o przyszłości europejskiej polityki społecznej.¹⁰

Bardzo ważną kwestią, często pomijaną, a która z pewnością miała wpływ na Wspólnotę w owym czasie, było ratyfikowanie przez Radę Europy 18 października 1961 r. Europejskiej Karty Społecznej (EKS), która określiła standardy socjalne i dalszy rozwój społeczno-polityczny państw członkowskich RE. Państwa te, a wśród nich także kraje Wspólnot, ustaliły nowe cele i zadania w zakresie praw socjalnych i gospodarczych.¹¹ Dotyczyły one różnorodnych praw socjalnych, takich jak:

- prawo do pracy,
- prawo do zrzeszania się,
- prawo do rokowań zbiorowych (bez prawa do strajku),

⁹ B.Hermann, *Europäische Sozialpolitik – von Messina bis Maastricht w: Soziale Integration in Europa I*, G.Kleinhenz (Hrsg), Berlin 1993, s.42-43.

¹⁰ Por. np. G.Kleinhenz, *Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion w: Perspektiven der Europäischen Integration*, G.Rübel (Hrsg), Haidelberg 1994, s.143-144.

¹¹ Szerzej zobacz: K.Głąbicka, *Polityka społeczna Wspólnot Europejskich*, WSP TWP, Warszawa 1998, s.40-41.

- prawo do zabezpieczenia socjalnego,
- prawo do opieki społecznej,
- prawo do ochrony i pomocy pracownikom migrującym,
- prawo rodziny do ochrony socjalnej, prawnej i ekonomicznej.

Poza tym potępiano wszelką dyskryminację ze względu na płeć, rasę, religię, poglądy i pochodzenie.¹² Europejska Karta Społeczna nie była jednak dokumentem wspólnotowym, lecz Rady Europy, stąd też przez całe lata 60. w EWG w kwestii socjalnej zmieniło się niewiele. Jak twierdzi M.Demmer, w latach 1957-1974 uchwalono tylko 6 aktów prawnych dotyczących sfery socjalnej, co daje przeciętnie 0,4 aktu prawnego rocznie.¹³ Nie był to zatem szczyt możliwości Wspólnoty, a wręcz przeciwnie – ograniczenie się do skrajnego minimum.

Najważniejszym aktem prawnym lat 60. było Rozporządzenie nr 1612/68 z 9 listopada 1968 r. dotyczące swobodnego podejmowania pracy w obrębie Wspólnoty przez obywateli państw członkowskich.¹⁴ Drugim ważnym aktem prawnym było Rozporządzenie nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. dotyczące zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących i ich rodzin w obrębie EWG. Wraz z tymi rozporządzeniami urzeczywistniono ostatecznie swobodny przepływ pracowników.¹⁵

Jak twierdzi G.Kleinhenz,¹⁶ pod koniec lat 60. Wspólnota odzyskała inicjatywę socjalną, chociaż w wąskim zakresie. Świadczyć o tym może chociażby fakt, że Rada Ministrów wskazała na współzależność między polityką gospodarczą i społeczną w „Średniookresowym Programie Gospodarczym Rady dla Wspólnoty na lata 1966-1970”, przyjętym 11 kwietnia 1967 r. Wciąż jednak pomijano konieczność prowadzenia dialogu socjalnego i przyjmowania konkretnych rozwiązań w sferze socjalnej. Pod naciskiem związków zawodowych, które już od roku 1968 manifestowały swoje niezadowolenie z deficytu regulacji w zakresie polityki socjalnej, w dniach 27-28 kwietnia 1970 r. spotkali się na Konferencji Trójstronnej przedstawiciele organizacji pracodawców, związków zawodowych i Rady, na której powołano Komisję ds. Zatrudnienia. Pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się 14 grudnia 1970 r.¹⁷

Podsumowując tę fazę można stwierdzić, że lata 1957-1971 były dosyć ubogie dla europejskiej polityki społecznej i sprowadzały się prawie wyłącznie

¹² Ibidem, a także: *Europejska Karta Społeczna, Rada Europy, 18.10.1961 w: Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997.

¹³ Zob. M.Demmer, *Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration*, Köln 1994, s.20-21.

¹⁴ Por. H.Lichtenberg, *Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft – rechtliche und soziale Probleme w: Sozialpolitik in der EG*, Baden-Baden 1986, s.117-123.

¹⁵ A.Kliemann, *Die europäische Sozialintegration nach Maastricht*, Baden-Baden 1997.

¹⁶ G.Kleinhenz, op.cit., s.144.

¹⁷ W.Balze, *Die Sozialpolitischen Kompetenzen der Europäische Union*, Baden-Baden 1994, s.51.

do urzeczywistnienia zasady swobodnego przepływu siły roboczej oraz adaptacji pracowników w nowych warunkach życiowych. Zasada wolnej konkurencji zdeterminowała wszelkie myślenie o integracji Wspólnoty, która nie miała jeszcze zmartwień z mającymi niebawem nadejść masowym bezrobociem i światowym kryzysem gospodarczym. Sfera socjalna miała dopiero zyskać na znaczeniu w roku 1972, czyli w najbliższej przyszłości.

Faza II. 1972–1980: „złoty wiek” harmonizacji¹⁸

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na nagłą zmianę stanowiska Wspólnoty w podejściu do polityki socjalnej była ówczesna sytuacja polityczna w poszczególnych krajach członkowskich. Otóż w 1969 r. w Niemczech, w 1971 r. w Danii, w 1972 r. w Holandii i w 1973 r. w Irlandii rządy przejęły ugrupowania socjaldemokratyczne. Dodatkowo w Belgii i we Włoszech dopuszczono do koalicji rządzących partie socjaldemokratyczną i socjalistyczną, zaś obóz rządzący we Francji sam podejmował od dawna inicjatywy socjalne na płaszczyźnie wspólnotowej. Także przystąpienie do WE Wielkiej Brytanii (gdzie wprawdzie pod rządami Edwarda Heatha sprawowali władzę konserwatyści, ale nie odrzucali oni z góry projektów socjalnych) spowodowało, że na początku lat 70. zapanował wśród państw członkowskich relatywnie szeroki konsensus co do tego, że rozwój gospodarczo-liberalny Wspólnot musi być wzmocniony aspektem socjalnym i że należy przygotować odpowiednie środki na jego wdrażanie.¹⁹

Drugą przyczyną było to, że Wspólnota urzeczywistniając w 1969 r. swobodne przemieszczanie się pracowników zakładała stworzenie do roku 1980 unii gospodarczej i walutowej. Stąd też potrzebna była nowa polityka finansowa, podatkowa, pieniężno-kredytowa i regionalna. Widziano także potrzebę wzmocnienia i przeniesienia kompetencji socjalnych na obszar Wspólnoty. Wprawdzie już na spotkaniu w Hadze w 1969 r. szefowie państw i rządów podjęli decyzję o umacnianiu współpracy socjalno-politycznej,²⁰ to jednak dopiero na „szczycie” w Paryżu w 1972 r. polityka społeczna nabrała pełnego znaczenia.²¹ Konsekwencją tego było przygotowanie w 1973 r. przez Komisję

¹⁸ Terminu takiego użyli: Blanspain, Schmidt, Schweibert w: *Europäisches Arbeitsrecht*, Baden-Baden 1996, s.14.

¹⁹ W.Balze, op.cit., s.52. Warto tu zaznaczyć, że w tym czasie kanclerz Niemiec W.Brandt po raz pierwszy użył terminu „przestrzeń socjalna”.

²⁰ K.Głąbicka, op.cit., s.42.

²¹ J.Bernhard, *Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG* w: *Sozialpolitik in der EG*, H.Lichtenberg (Hrsg), Baden-Baden 1986, s.11.

Europejską specjalnego Programu Socjalnego, który ostatecznie został uchwalony przez Radę rok później.²²

Głównymi celami programu było:

- polepszenie jakościowej i ilościowej sytuacji w dziedzinie zatrudnienia,
- polepszenie warunków życia i pracy pracowników,
- wzmocnienie roli pracowników i partnerów socjalnych w rozwiązywaniu problemów zawodowych i socjalnych, a także w podejmowaniu decyzji Wspólnoty w zakresach ekonomicznych i społecznych.²³

Mimo szlachetnych intencji, Program Socjalny nie był jednak skutecznym środkiem, jeśli chodzi o wprowadzenie efektywnej polityki społecznej. Jak twierdzi W.Schnorpfeil,²⁴ ze względu na taki a nie inny rozwój gospodarczy lat 70., państwa orientowały swe strategie socjalne bardziej w płaszczyźnie narodowej. Zwycięsko z Programu wyszły jednak liczne dyrektywy, które dotyczyły europejskiej polityki społecznej i to należy uznać za jego sukces. Przede wszystkim uregulowano częściowo zakres równouprawnienia kobiet i mężczyzn, a także wydano dyrektywy dotyczące prawa pracy.

Do najważniejszych dyrektyw w tym zakresie należały:

- Dyrektywa 75/129/EWG dotycząca zwolnień grupowych w przedsiębiorstwach międzynarodowych,²⁵
- Dyrektywa 77/187/EWG dotycząca ujednoczenia przepisów bezpieczeństwa w zakresie roszczeń pracowników w sytuacji zmiany właściciela przedsiębiorstwa lub zakładu pracy,²⁶
- Dyrektywa 80/987/EWG o zrównaniu przepisów prawa państw członkowskich o ochronie pracowników w sytuacji niewypłacalności pracodawcy.²⁷

Dwie ostatnie dyrektywy zostały uchwalone dzięki możliwościom, jakie stwarzał artykuł 100 Traktatu EWG. Nie istniały bowiem w ramach EWG podstawy prawne do kształtowania polityki socjalnej. Wspólnota musiała zatem posługiwać się wspomnianym artykułem zezwalającym na harmonizację krajowych przepisów prawnych i administracyjnych, jeśli było to tylko konieczne dla poprawnego działania Wspólnego Rynku. W przypadku, gdyby ten przepis nie był wystarczający, musiano by wspomagać się artykułem 235, zawierającym

²² H.Berie, *Europäische Sozialpolitik w: Soziale Integration in Europa I*, G.Kleinhenz (Hrsg), Berlin 1993, s.48.

²³ M.Demmer, op.cit., s.11; por. K.Głąbicka, op.cit., s.43.

²⁴ W.Schnorpfeil, op.cit., s.111.

²⁵ *Richtlinie 75/129 EWG des Rates vom 17.02.1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitglied- staaten über Massenentlassungen* (Abl.L.48/29 vom 22.02.1975).

²⁶ *Richtlinie des Rates 77/187/EWG vom 14.02.1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitglied- staaten über die Wahrung von Ausprüchden der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben* (Abl.L.61/26 vom 05.03.1977).

²⁷ Abl.L. 283/23 vom 28.10.1980.

tw. kryzysową normę kompensacyjną, z którego można korzystać wówczas, jeśli brakuje w Traktacie EWG stosownych regulacji uprawniających do realizacji i urzeczywistniania celów Wspólnoty.²⁸

Obydwoma tymi artykułami posłużono się jeszcze wielokrotnie, m.in. przy uchwalaniu Dyrektywy Rady 75/117 z 10 lutego 1975 r. dotyczącej zrównania płac kobiet i mężczyzn oraz Dyrektywy 76/207 z 9 lutego 1976 r. służącej urzeczywistnianiu szans kobiet i mężczyzn w dostępie do zatrudnienia.²⁹ Ponadto artykułem 235 posłużono się przy Dyrektywie 79/7 o urzeczywistnianiu zasady równości mężczyzn i kobiet w zakresie bezpieczeństwa socjalnego.³⁰ Ważnym aktem prawnym zasługującym na odnotowanie była Dyrektywa 77/576 Rady z 25 lipca 1977 r. o ujednoczeniu prawa i przepisów zarządzania państw członkowskich dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy.³¹

Widać zatem jednoznacznie, że na tym etapie europejskiej polityki społecznej skonkretyzowano nareszcie prawo wspólnotowe, które zaczęło intensywnie oddziaływać na krajowe systemy prawa zatrudnieniowego. Było to niezwykle ważne również z innego względu, a mianowicie Wspólnota poprzez dyrektywy doprowadziła do regulacji w zakresie zwolnień grupowych w przedsiębiorstwach międzynarodowych, które często „przesuwały” zwolnienia grupowe do krajów o najmniejszych kosztach z tym związanych. Wielu badaczy³² podaje tu przykład niemiecko-holenderskiego koncernu AKZO, który w 1973 r. przechodził restrukturyzację i z tego powodu 5 tys. pracowników miało zostać zwolnionych. Koncern ten oraz firmy z nim współpracujące porównały jednak wcześniej koszty związane z wymówieniami pracy w poszczególnych państwach. Ostatecznie nastąpiły zwolnienia w tych krajach, gdzie były najniższe koszty związane z wymówieniami pracy.³³ Dlatego dyrektywy wspólnotowe, w tym przypadku wspomniana Dyrektywa 75/129 z 17 lutego 1975 r. dotycząca zwolnień grupowych, były tak ważne dla rozwoju europejskiej polityki socjalnej.

Program Socjalny z 1974 r. był niewątpliwie najważniejszym krokiem w kierunku kształtowania rozwiązań prawnych w zakresie europejskiej integracji socjalnej. Mimo to, że kompetencje wspólnotowe w tej dziedzinie uległy zwiększeniu, to jednak kryzys gospodarczy lat 70. (związany z kryzysem paliwowym), a także ogromny wzrost bezrobocia w latach 1970-1980 (z 2,13

²⁸ K.Borchardt, op.cit., s.19, porównaj W.Balze, op.cit., s.52-55.

²⁹ Ibidem, s.54.

³⁰ *Richtlinie 79/7 des Rates vom 19.12.1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit* (Abl. EG 1979 Nr.L.6/24).

³¹ *Richtlinie 77/576 des Rates vom 25.07.1977 zur Angleichung der Rechts – und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz* (Abl. EG 1977 Nr.L.229/12).

³² Zobacz m.in. H.Berie, op.cit., s.48; W.Balze, op.cit., s.55; W.Schnorpfel, op.cit., s.112.

³³ W.Schnorpfel, ibidem (przypis 35).

mln do 8 mln bezrobotnych!) spowodowały, że państwa członkowskie EWG próbowały rozwiązywać kwestie socjalne przede wszystkim na płaszczyźnie narodowej. Z jednej strony dawało to pozytywne rezultaty w postaci pomnażania przedsięwzięć, z drugiej zaś prowadziło do umniejszenia roli wspólnotowej polityki socjalnej.

Głównym punktem tej polityki stawała się w pierwszej połowie lat 70. kwestia zatrudnienia i walka z bezrobociem. Wzrastała rola Europejskiego Funduszu Socjalnego, który w 1978 r. dysponował już budżetem w wysokości 2 mld DM.³⁴ Wzrosła także rola związków zawodowych pracowników i pracodawców na obszarze Wspólnoty. W 1973 r. powstał Europejski Związek Pracowników (EGB),³⁵ który wspólnie z istniejącym od 1958 r. związkiem pracodawców Unia Przemysłowa Wspólnoty (UNICE) podjął szeroki dialog zgodnie z ideą partnerstwa socjalnego. W latach 1975-1978 związki te spotkały się kilkakrotnie na konferencjach dotyczących przewyższania gospodarczych i socjalnych problemów Wspólnoty, a także w celu rozszerzenia socjalnego dialogu o regularne spotkania z Komisją ds. Zatrudnienia. Niestety próby Komisji i związków zawodowych pracowników o nadanie spotkaniom bardziej formalnego charakteru spaliły na panewce na skutek oporu związku pracodawców i od roku 1978 Spotkania Trójstronne – bo tak je nazywano – już się nie odbywały. Przewidywane w Programie Socjalnym postanowienia o wzmocnieniu udziału partnerów socjalnych w decyzjach gospodarczo-społecznych Wspólnoty zostały zatem wstrzymane.³⁶

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Otóż w tym czasie wszystkie decyzje dotyczące przepisów i norm w zakresie polityki społecznej stanowione były w Radzie Ministrów zawsze jednomyślnie.³⁷

Faza III. 1981–1986: stagnacja w rozwoju europejskiej polityki społecznej

Początek lat 80. uznawany jest przez większość badaczy jako okres stagnacji³⁸ lub abstynencji³⁹ w zakresie rozwoju europejskiej polityki społecznej. Spowodowane to było m.in. tym, że począwszy od zmiany rządów w Niemczech

³⁴ W.Balze, op.cit., s.54.

³⁵ Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) było zjednoczeniem narodowych związków zawodowych pracowników (z wyjątkiem Francji, Włoch i później Hiszpanii).

³⁶ W.Balze, op.cit., s. 56-57.

³⁷ W.Schnorpfeil, op.cit., s.114, a także W.Weidenfeld, W.Wessels, *Europa od A do Z*, Gliwice 1998, s.211.

³⁸ A.Kliemann, op.cit., s.31 oraz D.Schiek, op.cit., s.56.

³⁹ H.Berie, op.cit., s.56.

w październiku 1982 r., do władzy w poszczególnych państwach zaczęły powracać ugrupowania liberalne.

Nie wszyscy widzą jednak to zjawisko jako główny powód zastoju. Dla niektórych badaczy⁴⁰ siły liberalne mogły zrezygnować z programów socjalnych, ale nie uczyniły tego, czego dowodem było uchwalenie wielu stosownych dyrektyw oznaczających, że Wspólnota kontynuowała kurs przyjęty przez poprzedników. Innym wymienianym powodem owego zastoju było to, że EWG znalazła się pod koniec lat 70. w swoistym letargu, a słaba Komisja pod przewodnictwem Gastona Thorna⁴¹ nie była w stanie nadać procesowi rozwoju Wspólnoty (nie tylko w aspekcie socjalnym) trwałych impulsów.⁴² K.Głębicka jest zdania, że „brakowało wówczas politycznej chęci i potrzeby działania w kierunku tworzenia europejskiej przestrzeni socjalnej, nie dostrzegano socjalnej spójności w procesie integracyjnym i dialogu społecznym wśród partnerów socjalnych, a przede wszystkim skonkretyzowanej, ponadnarodowej, celowej polityki”.⁴³

Chociaż Rada ustanowiła 22 czerwca 1984 r. Średniookresowy Program Wspólnoty w zakresie socjalnym, to w rzeczywistości nie zawierał on niczego nowego ponad to, co zapisano już w Programie Socjalnym z 1974 r.⁴⁴ Nowe regulacje prawne objęły jedynie problemy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy. 27 lutego 1984 r. Rada skonkretyzowała program na rzecz bezpieczeństwa i ochrony zdrowia sformułowany 29 czerwca 1978 r., wydając wcześniej w tym zakresie kilka dyrektyw na podstawie artykułu 100 Traktatu EWG.⁴⁵ Jedną z pierwszych regulacji była Dyrektywa 80/1107 z 27 listopada 1980 r. dotycząca pracy z materiałami niebezpiecznymi dla zdrowia.⁴⁶ Dyrektywa ta miała charakter ramowy, stąd też w latach 1982-1986 uzupełniona została kolejnymi dyrektywami dotyczącymi określonych niebezpiecznych materiałów: Dyrektywą 82/605 o niebezpieczeństwie ołowiu metalicznego i jego związku jonowym w miejscu pracy,⁴⁷ Dyrektywą 83/477 o zagrożeniach pracy z azbestem⁴⁸ oraz Dyrektywą 86/188 o niebezpieczeństwie pracy

⁴⁰ Por. zwłaszcza W.Balze, s.58.

⁴¹ Gaston Thorn – pochodzący z Luksemburga przewodniczący Komisji w latach 1981-1985.

⁴² H.Berie, op.cit., s.56.

⁴³ K.Głębicka, op.cit., s.44.

⁴⁴ W.Balze, op.cit., s.58.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ *Richtlinie 80/1107 des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische oder biologische Stoffe* (Abl. EG 1980, Nr L 327/8).

⁴⁷ *Richtlinie 82/605 des Rates vom 28.07.1982 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch metallisches Blei und seine Ionenverbindungen am Arbeitsplatz* (Abl. EG 1982 Nr. L 247/12).

⁴⁸ *Richtlinie 83/477 des Rates vom 19.09.1983 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz* (Abl. EG 1983 Nr. L 263/25).

w hałasie.⁴⁹ Oprócz tego pakietu 24 czerwca 1982 r. Rada wydała także dyrektywy dotyczące ochrony pracowników przed niebezpieczeństwem groźnych wypadków w określonych gałęziach przemysłu.

Jeśli chodzi o dialog socjalny przewidziany w Programie Średniookresowym, to po raz pierwszy od 1978 r. doszło 12 listopada 1985 r. w Val Duchesse (miejscowości leżącej w pobliżu Brukseli) do spotkania pomiędzy przedstawicielami związku zawodowego pracowników EGB, związku pracodawców UNICE, Europejskiej Centrali Gospodarki Publicznej (CEEP) oraz Komisji. Spotkanie to miało na celu określenie strategii współpracy na rzecz wzrostu zatrudnienia i redukcji bezrobocia.⁵⁰

Nie bez znaczenia dla kształtowania się europejskiej polityki społecznej była także aktywna działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którego orzecznictwo powodowało zwrócenie większej uwagi na przestrzeganie norm w tym zakresie. Sprawy rozstrzygane przez Trybunał dotyczyły przede wszystkim problemów pracowników migrujących a także równości w wynagrodzaniu kobiet i mężczyzn za tę samą pracę.⁵¹

Z pewnością można powiedzieć, że polityka społeczna w pierwszej połowie lat 80. była pozbawiona impulsów działania i wizji rozwoju, ale nie było to wynikiem celowych działań Wspólnoty. Europa Zachodnia przechodziła wówczas pewien kryzys we wszystkich dziedzinach integracji, zarówno w sferze gospodarczej, instytucjonalno-politycznej a także strukturalno-regionalnej, zwłaszcza po rozszerzeniu WE o Grecję (1981) oraz Hiszpanię i Portugalię (1986). Z jednej strony następstwa kryzysu gospodarczego lat 70., który spowodował zmniejszenie się stopy wzrostu gospodarczego, masowe bezrobocie oraz wzrost deficytu w bilansie handlowym, z drugiej zaś strony pojawienie się nowych problemów związanych z nierównościami w rozwoju regionalnym państw nowo przyjętych i związane z tym nasilenie działań protekcyjnych powodowały, że Wspólnota borykała się z licznymi trudnościami wynikającymi ze sprzeczności pomiędzy interesami ogółu a preferencjami poszczególnych państw. Istniało niebezpieczeństwo desolidaryzacji i destabilizacji rynku wewnętrznego. Zdawano sobie sprawę z konieczności reform, ale gdy je podejmowano, były one często spóźnione i przyczyniały się do powstawania nowych kryzysów. Obok kryzysu gospodarczego i instytucjonalnego pojawił się jeszcze kryzys wspólnej polityki rolnej i budżetowy.⁵² W takiej sytuacji

⁴⁹ *Richtlinie 86/188 des Rates vom 12.05.1986.*

⁵⁰ W. Balze, op.cit., s.86.

⁵¹ Więcej zobacz: J. Streil, *Der Beitrag des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Sozialrechts in der Gemeinschaft w: Sozialpolitik in der EG*, H. Lichtenberg (Hrsg), Baden-Baden 1986, s.95-116.

⁵² Szerzej patrz W. Weidenfeld, W. Wessels, op.cit., s.25-30.

Europejska polityka społeczna nie mogła należeć do priorytetowych dziedzin w działalności Wspólnoty.

W 1985 r. wskaźnik bezrobocia we Wspólnocie wynosił 11,2%.⁵³ Udział EWG w handlu światowym, ale także i poszczególnych państw, zmniejszał się i nic nie wskazywało na to, że w najbliższej przyszłości ulegnie poprawie. W tym kontekście należało się zastanowić, co należy uczynić, aby szybko nadgonić zwiększający się dystans do USA i Japonii.⁵⁴ Pierwsze programy naprawcze ogłoszono już stosunkowo wcześniej. Niemiecko-włoski tzw. plan Genschera i Colombo⁵⁵ z 4 listopada 1981 r. był próbą reform instytucjonalno-politycznych. W projekcie tym z dużym naciskiem postulowano powstanie Unii Europejskiej, odejście od zasady jednomyślności w Radzie Ministrów, zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego. Podobne próby naprawcze podejmowane były z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, który 14 lutego 1984 r. przyjął deklarację o Unii Europejskiej. Wymierny skutek w postaci postanowień o konieczności zmian i reform przyniósł także „szczyt” w Fontainebleau w dniach 25-26 czerwca 1984 r., gdzie dyskutowano o reformach rolnictwa i budżetu. Z różnych powodów wszystkie te inicjatywy pozostawały jednak tylko w sferze deklaracji i zapisów na papierze.⁵⁶

30 marca 1985 r. przedłożono raport końcowy specjalnego Komitetu ds. Zmian Instytucjonalnych (tzw. Komitetu Dooge’a)⁵⁷ powołanego w Fontainebleau. Zaproponował on szereg zmian, które miały urzeczywistniać i przybliżyć ideę Wspólnego Rynku, ale także europejskiego wymiaru socjalnego.⁵⁸ Kilkanaście dni wcześniej, 12 marca 1985 r., nowy przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors przedstawił „Program pracy Komisji na rok 1985”, w którym zaproponowano Radzie wprowadzenie Wspólnego Rynku najpóźniej do końca 1992 roku.⁵⁹ Stało się tym samym jasne, że Wspólnota podjęła wyzwanie reform, nowatorskich zmian gospodarczych, ekonomicznych i instytucjonalnych, a także – co ważne w kontekście rozpatrywanego tu tematu – zmian w sferze socjalnej. Komisja pod przewodnictwem Delorsa (francuskiego socjalisty i byłego działacza chrześcijańskich związków zawodowych) otrzymała nowy impuls w zakresie rozszerzenia socjalnego wymiaru integracji.

Druga połowa lat 80. to okres lansowania idei „przestrzeni socjalnej” (*l'espace sociale*) i krystalizowania się swoistej doktryny społecznej, zwanej od

⁵³ Dla porównania – wskaźnik ten wynosił w USA 7,2%, a w Japonii 2,6%.

⁵⁴ W. Balze, op.cit., s.64.

⁵⁵ Nazwa pochodzi od nazwisk ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Włoch.

⁵⁶ W. Balze, op.cit., s.64-65, a także W. Weidenfeld, W. Wessels, op.cit., s.31-37.

⁵⁷ Od nazwiska jej przewodniczącego irlandzkiego senatora Jamesa Dooge’a.

⁵⁸ W. Balze, op.cit.

⁵⁹ Ibidem, a także W. Schnorpfel, op.cit., s.114-115.

nazwiska przewodniczącego Komisji „deloryzmem”.⁶⁰ W czerwcu 1985 r. Komisja przedłożyła w Mediolanie znaną *Białą Księgę*, w której zawarła 286 propozycji przedsięwzięć koniecznych dla urzeczywistnienia Wspólnego Rynku. Proponowano zarówno konkretny kształt rozporządzeń i dyrektyw, jak i terminy planów i prognoz programowych do przedłożenia przed wyznaczonym terminem 31 grudnia 1992 r.

Należy tutaj zaznaczyć wyraźnie, że już samo pojawienie się idei urzeczywistnienia Wspólnego Rynku spowodowało, że koncepcja integracji europejskiej była chętnie wspierana przez kręgi przemysłowe i finansowe. Nad rozwojem sytuacji w EWG zastanawiano się w USA i w Japonii, czyli w państwach sprzyjających Europie, ale też z nią konkurujących. Dla Europejczyków był to sygnał, że znajdują się na właściwej drodze.⁶¹ Niestety, wspomniana *Biała Księga* ograniczyła się w zasadzie do zaprezentowania celów ekonomicznych, a zatem popełniono ten sam błąd co przy Traktatach Rzymskich w 1957 r., kiedy to integracja gospodarcza miała sama regulować kwestie związane ze sferą socjalną.

Tym razem nie można było zignorować aspektu socjalnego z kilku powodów. Po pierwsze, gdyby tak się stało natychmiast zaprotestowałyby europejskie związki zawodowe, po drugie – po przyjęciu Grecji różnice regionalne i społeczne we Wspólnocie miały się wkrótce powiększyć ze względu na przystąpienie Portugalii i Hiszpanii, wreszcie po trzecie – chodziło o osobiste zaangażowanie się przewodniczącego Komisji J. Delors’a w rozszerzenie „socjalnego wymiaru” Wspólnoty.

Uwarunkowania te były bezpośrednią przyczyną powstania nowej *Białej Księgi* pt. „Wymiar socjalny Wspólnego Rynku”, w której podkreślono, że to nie przedsiębiorstwa, lecz ich pracownicy mają utworzyć Wspólny Rynek. Tak więc to oni wypracowują postęp gospodarczy i to oni muszą mieć sprawiedliwy udział w dobrodziejstwach tego rynku. Stąd też powinna powstać zależność między gospodarką a sprawami socjalnymi. Konieczna jest zatem koordynacja działań Funduszy Strukturalnych, a także zwalczanie bezrobocia, polepszenie warunków pracy i podnoszenie stopy życiowej pracowników.⁶² Urzeczywistnienie idei socjalnych Wspólnoty miał przynieść Jednolity Akt Europejski.⁶³

⁶⁰ Za: W. Anioł, *Przyszłość europejskiej polityki społecznej w: Społeczne skutki integracji Polski z UE*, red. K. Głąbicka, Warszawa 1999, s.17 a także W. Anioł, *Europejski fin de si Ècle*, Warszawa 1996, s.90.

⁶¹ Patrz K. Borchardt, op.cit., s.20.

⁶² Ibidem, s.20-21.

⁶³ Dalsza część rozważań na temat integracji socjalnej w ramach WE zamieszczona zostanie w następnym numerze „*Studiów Europejskich*”. (przyp. red.)